
Datum: 03.12.2015
Gericht: Oberverwaltungsgericht NRW
Spruchkörper: 20. Senat
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 20 D 79/14.AK
ECLI: ECLI:DE:OVGNRW:2015:1203.20D79.14AK.00

Schlagworte: Raumordnung, Ziel, Landesentwicklungsplan, Genehmigung, luftverkehrsrechtlich, Fluglärm, Schutz, Verlängerung, Betriebszeit, Verkehrsflughafen, Nachtzeit, Nachtflug, Betrieb, Abwägung, Verkehrsinteresse, Mangel, Begründung, nachvollziehbar, Bedarf, Nachfrage, zukünftig, Gewichtung, erheblich, Anwohner, Lärmschutz, Lärmbelastung, Unzumutbarkeitsschwelle, fachplanerisch, Verkehrsprognose, Flughafenwahlmodell, offenlegen, Prüfung

Normen: ROG § 3 Abs. 1

Leitsätze:

1. Weder der Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen aus dem Jahr 1995 noch der nordrhein-westfälische Landesentwicklungsplan Schutz vor Fluglärm aus dem Jahr 1998 enthalten Ziele der Raumordnung im Sinne von § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG, die einer Änderung einer luftverkehrsrechtlichen Genehmigung gemäß § 6 LuftVG entgegenstehen, mit der die Betriebszeit eines Verkehrsflughafens (erstmalig) über 22.00 Uhr hinaus verlängert wird.

2. Die (erstmalige) Genehmigung von nächtlichen Betriebszeiten erfordert mit Blick auf § 29b Abs. 1 Satz 2 LuftVG im Rahmen der erforderlichen Abwägung unter anderem eine sorgfältige Beurteilung der öffentlichen Verkehrsinteressen; eine diesbezügliche Abwägung, die im Ergebnis von gewichtigen öffentlichen Verkehrsinteressen ausgeht, leidet an einem erheblichen Mangel, wenn sie nicht ausreichend zwischen dem in Rede stehenden Bedarf, besonderen Gründen, welche die Inanspruchnahme der Nachtzeit rechtfertigen, und der Gewichtung eines solchermaßen "gerechtfertigten" Bedarfs trennt und deshalb

nicht nachvollziehbar ist.

3. Ein erheblicher Abwägungsmangel liegt ferner dann vor, wenn im Rahmen der Beurteilung der Lärmschutzinteressen der Flughafenanwohner zwar (auch) die Lärmbelastung unterhalb der fachplanerischen Unzumutbarkeitsschwelle in den Blick genommen und als gering gewichtig angesehen wird, es jedoch an Feststellungen zur Intensität und zum Umfang der insoweit einzubeziehenden Betroffenheiten fehlt.

4. Komplexe Verkehrsprognosen, mit denen ein Vorhabenträger einen zukünftigen Bedarf darzulegen versucht, bedürfen im Rahmen einer Genehmigungsentscheidung einer sorgfältigen Prüfung durch die Genehmigungsbehörde; aus § 40 LuftVZO ergibt sich nichts anderes. Beruht eine Verkehrsprognose wesentlich auf einem sog. Flughafenwahlmodell, fehlt es an einem nachvollziehbar und einleuchtend begründeten (Prognose-)Ergebnis, wenn wesentliche Schritte im Rahmen der Anwendung des Modells nicht offengelegt werden.

Tenor:

Die Genehmigung des Beklagten vom 23. Mai 2014 ist rechtswidrig und darf nicht vollzogen werden.

Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

Der Beklagte und die Beigeladene tragen die Gerichtskosten und die außergerichtlichen Kosten der Kläger je zur Hälfte sowie ihre eigenen außergerichtlichen Kosten jeweils selbst.

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

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Die Kläger wohnen im näheren Umfeld des von der Beigeladenen betriebenen Verkehrsflughafens E. , und zwar die Kläger zu 1. bis 3. jeweils auf in ihrem (Mit-)Eigentum stehenden Grundstücken, während die Klägerin zu 4. Inhaberin eines dinglich gesicherten Wohnungsrechts an einem Grundstück ist. Die Klägerin zu 1. ist ferner Miteigentümerin einer im näheren Umfeld des Flughafens gelegenen Wohnung.

1

2

3

Der Flugplatz wurde 1963 angelegt und als Verkehrslandeplatz E. -X. von der Beigeladenen auf der zwischenzeitlichen Grundlage der Anlagen- und Betriebsgenehmigung vom 14. Juli 1986 in der Fassung der Plangenehmigung vom 17. März 1997 betrieben. Mit Planfeststellungsbeschluss der Bezirksregierung N. vom 24. Januar 2000 erfolgte die Aufstufung zum Verkehrsflughafen, zudem wurden verschiedene Anlagen- und Betriebserweiterungen zugelassen, darunter die Verlängerung der Start- und Landebahn um 550 m auf 2.000 m Gesamtlänge. Ferner wurde die zuvor genannte Genehmigung unter A.II. des Planfeststellungsbeschlusses geändert, ergänzt und neu gefasst. Danach durften nunmehr den Flughafen Flugzeuge bis zu einer höchstzulässigen Abflugmasse von 75 t benutzen (A.II.6. des Planfeststellungsbeschlusses). Als Betriebszeit des Verkehrsflughafens wurde in der Genehmigung die Zeit zwischen 6.00 und 22.00 Uhr (Ortszeit) festgelegt (A.II.7. des Planfeststellungsbeschlusses).

Mit Bescheid vom 29. Januar 2003 änderte der Beklagte auf einen entsprechenden Antrag der Beigeladenen die Regelungen zur Betriebsgenehmigung im Planfeststellungsbeschluss vom 24. Januar 2000 unter A.II.6. dahingehend, dass jeweils nach vorheriger Genehmigung des Platzhalters (PPR = Prior Permission Required) der Flughafen von bestimmten Flugzeugen mit einer höchstzulässigen Abflugmasse von mehr als 75 t benutzt werden darf (A.I.1. des Bescheids). Ferner wurde die Genehmigung um eine neue Nr. 7 a) ergänzt, nach der Flugzeuge mit planmäßiger Landung bis 22.00 Uhr nach vorheriger Genehmigung durch den Platzhalter noch bis 23.00 Uhr landen dürfen. Mit Bescheid vom 28. September 2005 ergänzte der Beklagte die Genehmigung dahingehend, dass im Fall einer Überschreitung von 20 Verspätungen im Monat weitere Spätlandungen der Zustimmung der Luftaufsicht bedürfen und diese die Zustimmung bei Vorhersehbarkeit und/oder mehrfacher Wiederholung einer Verspätung auf einer Flugverbindung versagen kann. 4

Auf eine gegen den Bescheid vom 29. Januar 2003 gerichtete Klage (Verfahren 20 D 119/03.AK des erkennenden Gerichts) beurteilte der Senat mit Urteil vom 13. Dezember 2005 die Verspätungsregelung als rechtmäßig und verpflichtete den Beklagten im Übrigen unter anderem, über eine Begrenzung der Tonnagefreigabe neu zu entscheiden. Daraufhin änderte der Beklagte mit Bescheid vom 7. Mai 2009 die unter A.II.6. des Planfeststellungsbeschlusses vom 24. Januar 2000 enthaltene Regelung zur Betriebsgenehmigung im Wesentlichen dahingehend ab, dass den Flughafen Luftfahrzeuge bis zu einer höchstzulässigen Abflugmasse von 100 t benutzen dürfen, und hob zugleich die diesbezüglichen Regelungen unter A.I.1. des Bescheids vom 29. Januar 2003 auf. 5

Spätestens seit dem Jahr 2009 beabsichtigte die Beigeladene eine Verlängerung der Betriebszeit bis 23.00 Uhr mit einer Verspätungsregelung bis 24.00 Uhr. Das von ihr in Auftrag gegebene Gutachten "Fluggast- und Flugbewegungsprognose für den Flughafen E. bis zum Jahr 2025" aus Februar 2010 (Arbeitsgemeinschaft Airport Research Center GmbH und Prof. Dr. V. E1., letzterer handelnd unter E1. Consulting) - im Folgenden: Verkehrsgutachten - kommt im Wesentlichen zu dem Ergebnis, dass im Jahr 2025 ohne Verlängerung der Betriebszeit 43.050 Flugbewegungen mit 2,3 Mio. Passagieren zu erwarten seien, bei einer Verlängerung der Betriebszeit dagegen 53.870 Flugbewegungen mit 3,4 Mio. Passagieren. Ein parallel dazu erstelltes Gutachten "Der besondere Bedarf für eine Ausweitung der Flugbetriebszeit und die Durchführung von Flugbewegungen zwischen 22.00 und 24.00 Uhr am Flughafen E." derselben Arbeitsgemeinschaft ebenfalls aus Februar 2010 - im Folgenden: Bedarfsgutachten - kommt im Wesentlichen zu dem Ergebnis, dass eine verlängerte Betriebszeit erforderlich sei, um eine Anbindung an einen "(Interkont-)Hub" marktfähig zu gestalten und im Touristikverkehr flexible Mehrfachumläufe zu ermöglichen. 6

Danach änderte die Beigeladene ihre Absichten dahingehend, dass die Betriebszeit 6.00 bis 22.30 Uhr mit einer Verspätungsregelung bis 23.00 Uhr betragen solle, für in E. stationierte und nach Flugplan übernachtende Flugzeuge dagegen 6.00 bis 23.00 Uhr mit einer Verspätungsregelung bis 23.30 Uhr nur für Landungen. Mit Blick auf diese Änderungen überprüfte E1. Consulting das zuvor genannte Bedarfsgutachten und gelangte in der "Stellungnahme zu den zur Abstimmung anstehenden veränderten Betriebszeitenregelungen am Flughafen E. " vom 12. November 2010 zu dem Ergebnis, dass eine Quantifizierung der Effekte aus den Änderungen auf die für die Prognose unterstellten Werte nicht möglich ("unlauter") sei, sich jedoch das Risiko erhöhe, dass die prognostizierten Passagierzahlen und Flugbewegungen nicht erreicht würden.

Im Dezember 2010 beantragte die Beigeladene sodann bei dem Beklagten eine Änderung der (Betriebs-)Genehmigung im Umfang der zuvor dargestellten geänderten Absichten unter Beifügung unter anderem der zuvor genannten Gutachten und Stellungnahmen, eines lärmtechnischen und eines lärmmedizinischen Gutachtens sowie einer Studie über die Umweltverträglichkeit. Zur Begründung des Antrags wurde unter anderem ausgeführt: Die geltende Betriebszeit bis 22.00 Uhr habe in den Jahren 2008 und 2009 dazu geführt, dass mehrere Fluggesellschaften Verbindungen von und nach E. aufgegeben hätten und die Zahl der in E. stationierten Flugzeuge verringert worden sei. Die geltende Betriebszeit hindere Fluggesellschaften daran, ein der tatsächlichen Nachfrage entsprechendes Flugangebot am Verkehrsflughafen E. zu entwickeln. Zur Sicherstellung der Anschlüsse des Verkehrsflughafens E. an die europäischen Verkehrsknoten sowie zur Sicherung der erforderlichen Umlaufzeiten im Passagierverkehr sei eine Mindestbetriebszeit von 6.00 bis 23.00 Uhr nebst Verspätungsregelung erforderlich. 8

Die Beigeladene reichte anschließend die gutachterliche Stellungnahme "Der besondere Bedarf für eine Ausweitung der Flugbetriebszeit und die Durchführung von Flugbewegungen zwischen 22:00 und 23:30 Uhr" von E1. Consulting vom 16. Mai 2011 nach, die zum Gegenstand hat, "ob die beantragte Betriebszeitenregelung notwendig und geeignet ist, die an den Verkehrsflughafen E. herangetragene Verkehrsnachfrage zu befriedigen und die Wettbewerbsfähigkeit des Verkehrsflughafens E. zu sichern." Sie kommt im Wesentlichen zu dem Ergebnis, dass durch die Ausweitung der Betriebszeit zum einen ein Hub-Feeder-Verkehr mit einer Anbindung an den Abendknoten N1. oder aber an andere europäische Hubs erst möglich werde, was durch die übernachtenden Flugzeuge die Einbindung von E. in den ersten Morgenknoten erlaube, und zum anderen eine planbare Flugbetriebszeit von bis zu 17 Stunden entstehe, die den Erfordernissen einer effektiven Netzstruktur im Touristikverkehr Rechnung trage und den entsprechenden Fluggesellschaften die notwendigen Gestaltungsmöglichkeiten zur Anpassung der Touristik-Rotationen an die touristische Logistikkette gebe. 9

Der Beklagte ließ den Antrag der Beigeladenen nebst den zugehörigen Unterlagen im Sommer 2011 öffentlich auslegen und gab zudem den Trägern öffentlicher Belange Gelegenheit zur Stellungnahme. Die Kläger erhoben jeweils Einwendungen. 10

Nachdem der Beklagte die Beigeladene darauf hingewiesen hatte, dass die Nachfrage nach Nachtflugverkehr noch einer näheren Darlegung bedürfe, nahm die Beigeladene hierzu mit Schreiben vom 20. April 2012 Stellung und überreichte zugleich diesbezügliche Stellungnahmen der Fluggesellschaften F. , H. und X1. Air jeweils aus März 2012, die seinerzeit auf der Seite der gewerblichen Lufttransportunternehmen die Hauptnutzer des Flughafens darstellten. Mit Schreiben vom 22. Mai und 14. September 2012 forderte der Beklagte die Beigeladene im Hinblick auf die nach dem Wortlaut des Antrags auf 11

dem Flughafen stationierten bzw. übernachtenden Flugzeuge zur Präzisierung des Genehmigungsantrags auf und bat (erneut) unter Zitierung aktueller Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts um Präzisierung hinsichtlich des Nachtflugbedarfs, unter anderem verbunden mit dem Hinweis, dass die vorgelegten Stellungnahmen der Fluggesellschaften nicht konkret genug seien. Daraufhin änderte die Beigeladene mit Schreiben vom 15. Oktober 2012 und 13. März 2013 ihren Antrag dahin ab, die Betriebsgenehmigung dahingehend zu ändern, dass die allgemeine Betriebszeit auf 6.00 bis 22.30 Uhr festgelegt wird, planmäßige Landungen bis 23.00 Uhr zulässig sind, planmäßig bis 22.30 Uhr vorgesehene Starts mit Genehmigung durch den Platzhalter bis 23.00 Uhr durchgeführt werden dürfen und planmäßig bis 23.00 Uhr vorgesehene Landungen mit Genehmigung durch den Platzhalter bis 23.30 Uhr durchgeführt werden dürfen. Ferner ergänzte die Beigeladene ihre Ausführungen zu einem Bedarf für Nachtflugverkehr und überreichte dazu die gutachterliche Stellungnahme von L. -G. N2., handelnd unter B. Consultant, "Strukturelle und betriebliche Gründe für einen planmäßigen Nachtflugbetrieb in der Zeit von 22:00 bis 23:00 Uhr am Flughafen E." vom 14. Oktober 2012.

Im April 2013 führte der Beklagte einen öffentlichen Anhörungstermin durch. 12

Mit "Genehmigung für den Flughafen E." vom 23. Mai 2014 (im Folgenden: Änderungsgenehmigung), die der Klägerin zu 4. am 12. Juni 2014 individuell zugestellt und im Übrigen bis zum 14. Juli 2014 öffentlich ausgelegt wurde, änderte der Beklagte die Betriebsgenehmigung und fasste deren Nrn. 7 und 7a wie folgt: 13

"7. 14

Der Flughafen dient dem allgemeinen Verkehr mit Luftfahrzeugen nach Sicht- und Instrumentenflugregeln für Präzisions- und Nichtpräzisionsanflugverfahren zwischen 06:00 und 22:30 Uhr (Ortszeit). Planmäßige Landungen auf dem Verkehrsflughafen E. sind bis 23:00 Uhr (Ortszeit) zulässig. 15

7a. 16

Flugzeuge im flugplanmäßigen Verkehr (scheduled flights), deren planmäßige Starts auf dem Verkehrsflughafen E. bis 22:30 Uhr vorgesehen sind, dürfen nach vorheriger Genehmigung durch den Platzhalter (PPR) noch bis 23:00 Uhr (Ortszeit) starten. Flugzeuge im planmäßigen Verkehr (scheduled flights), deren planmäßige Landung gemäß Flugplan bis 23:00 Uhr (Ortszeit) auf dem Verkehrsflughafen E. vorgesehen sind, dürfen nach vorheriger Genehmigung durch den Platzhalter (PPR) noch bis 23:30 Uhr (Ortszeit) landen. 17

Es dürfen nur Flugzeuge für verspätete Starts oder Landungen auf dem Verkehrsflughafen E. zugelassen werden, die aufgrund ihrer besonderen lärmarmen Bauweise in der Bonusliste des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Wohnungswesen in ihrer jeweiligen Fassung enthalten sind. 18

Die Genehmigung des Platzhalters (PPR) darf nur erteilt werden, wenn sich die Verspätung nicht schon aus der Flugplangestaltung ergibt. 19

Sollte die Zahl von 20 Verspätungen in einem Monat überschritten werden, dürfen weitere Spätstarts oder -landungen in dem betreffenden Monat nur noch mit Zustimmung der örtlichen Luftaufsicht zugelassen werden. Diese kann insbesondere bei Vorhersehbarkeit und/oder mehrfacher Wiederholung einer Verspätung auf einer Flugverbindung ihre 20

Zustimmung versagen.

- Anträge sind durch den Platzhalter bei der örtlichen Luftaufsicht zu stellen." 21
- Die der Änderungsgenehmigung unter VIII. beigefügten Anlagen stellen zum einen die anlässlich der Genehmigung auf Veranlassung der Beigeladenen neu berechneten Lärmschutzzonen nach dem Fluglärmschutzgesetz (Anlagen 1 bis 3) sowie die derzeit festgesetzten Lärmschutzzonen (Anlage 4) dar. Im Übrigen wird auf die Begründung der Änderungsgenehmigung Bezug genommen. 22
- Am 13. Juli 2014, einem Sonntag, ist die Klage der Kläger bei Gericht eingegangen, zu deren Begründung sie im Wesentlichen geltend machen: 23
- Die Änderungsgenehmigung sei aufzuheben, weil für Nachtflugverkehr kein Bedarf bestehe, was die Entwicklung des Flugverkehrs nach Erteilung der sofort vollziehbaren Änderungsgenehmigung zeige. Selbst die aktuellen Verbindungen nach N1. nutzten die verlängerte Betriebszeit nicht. 24
- Die Änderungsgenehmigung verstoße ferner gegen § 4 Abs. 1 ROG in Verbindung mit Ziel 33 des maßgeblichen Gebietsentwicklungsplans (GEP) und damit gegen zwingendes Recht, welches nach § 6 Abs. 2 Satz 1 LuftVG zu beachten sei. Das genannte Ziel nehme unter anderem auf Lärmschutzkurven aus dem Landesentwicklungsplan (LEP) Schutz vor Fluglärm Bezug. Dies wirke zum einen als Bestandssicherung zugunsten des Flughafens, begründe zum anderen aber auch Rechtsschutz zugunsten der Wohnbevölkerung im unmittelbaren Flughafenumfeld. Im Erläuterungsbericht zum LEP Schutz vor Fluglärm werde deutlich gemacht, dass die für die jeweiligen Flugplätze dargestellten Lärmschutzzonen auch dem Schutz der Wohnbevölkerung gegen die Auswirkungen des Flugplatzbetriebs dienen. Dies gelte nicht nur für die Regionalplanung und die Kommunen im Rahmen der Bauleitplanung, sondern auch für die Beigeladene als Vorhabenträgerin und den Beklagten als Genehmigungsbehörde. Bei zielinterner Auslegung sei auch hinreichend erkennbar, in welchen Ausnahmefällen das Ziel nicht greife. Eine Reduzierung des Adressatenkreises durch die Übernahme der Ziele des LEP Schutz vor Fluglärm in den GEP durch dessen Ziel 33 sei nicht eingetreten. Der Beklagte habe verkannt, dass er das zuvor dargestellte Ziel zu beachten habe. Der LEP Schutz vor Fluglärm und der GEP seien auch nicht funktionslos (geworden). Die Änderungsgenehmigung verstoße zudem gegen die Inhalte der Zielfestlegung. Sie (die Kläger) hätten sich darauf verlassen können, dass die Fluglärmschutzzonen für den Flughafen E. sich ihren Grundstücken jedenfalls nicht weiter nähern würden, als dies im LEP Schutz vor Fluglärm dargestellt sei. Nach der Änderungsgenehmigung erstrecke sich dagegen die Tag-Schutzzone 2 weit mehr als 1 km weiter nach Osten und mehrere hundert Meter weiter nach Westen. Sie dehne sich auch nach Norden und Süden weiter aus. Die Nacht-Schutzzone erstrecke sich mehrere Kilometer weiter in die Wohngebiete von V1. -N3. hinein. Unabhängig davon lägen die Lärmwerte nach der schalltechnischen Untersuchung für den Planfall im Jahr 2025 als Prognosehorizont teilweise über 62 dB(A), was mit der durch den LEP Schutz vor Fluglärm festgesetzten Lärmschutzzone C nicht zu vereinbaren sei. 25
- Sollte eine strikte Zielbindung zu verneinen sein, sei die Änderungsgenehmigung jedenfalls abwägungsfehlerhaft, weil der Beklagte dem Ziel 33 des GEP mit der Bezugnahme auf die Lärmkurven des LEP Schutz vor Fluglärm lediglich Bedeutung für die Bauleitplanung der Gemeinde beigemessen und dementsprechend nicht geprüft habe, ob die geplante Maßnahme den Erfordernissen der Raumordnung entspreche. Dieser offensichtliche Abwägungsfehler lasse sich auch nicht durch ein ergänzendes Verfahren beheben, weil das 26

Ermessen des Beklagten durch die Bindung an die Erfordernisse der Raumordnung reduziert sei. Ein weiterer Abwägungsfehler ergebe sich daraus, dass der Beklagte den Entwurf des LEP aus dem Jahr 2013 nicht berücksichtigt habe.

Es fehle weiterhin an einem Bedarf für eine Ausweitung der Betriebszeiten in die Nachtzeit hinein. Die diesbezügliche Abwägung des Beklagten sei offensichtlich fehlerhaft, weil er einen entsprechenden Bedarf aufgrund der allgemeinen Funktionsbeschreibung des Flughafens E. als internationaler Verkehrsflughafen annehme. Diese Funktionsbeschreibung rechtfertige die Annahme eines Bedarfs für Nachtflugverkehr allerdings nicht. Darüber hinaus übersehe der Beklagte, dass die Qualifizierung des Flughafens E. als Verkehrsflughafen durch den Planfeststellungsbeschluss vom 24. Januar 2000 mit einer Beschränkung des Flugbetriebs auf die Tageszeit (6.00 bis 22.00 Uhr) verbunden gewesen sei. Damit habe dem Schutz der Nachtruhe Rechnung getragen werden sollen. Daran anschließend könne es eine Erwartungshaltung, am Flughafen E. werde Nachtflugverkehr eingeführt, nicht gegeben haben. Im Übrigen bedürfe die Zulassung von Nachtflugverkehr vor dem Hintergrund der gesetzlichen Wertung aus § 29b LuftVG einer besonderen Rechtfertigung. Die diesbezüglich in der höchstrichterlichen Rechtsprechung entwickelten Anforderungen seien nicht erfüllt. Dies gelte auch in Ansehung des Gutachtens des Sachverständigen N2. vom 14. Oktober 2012, weil sich das Gutachten wesentlich auf Ableitungen aus Vergleichen mit anderen Flughäfen, die eine grundlegend andere Verkehrsfunktion hätten, stütze. Es gebe keine plausibel nachgewiesenen sachlichen Gründe für die Zulassung von Nachtflugverkehr. Entgegen der Annahme des Beklagten sei eine entsprechende Bedarfslage auch nicht bei vorausschauender Betrachtung in absehbarer Zeit mit hinreichender Sicherheit zu erwarten. Die vorliegenden Gutachten verhielten sich nicht zur Eintrittswahrscheinlichkeit. Die Bedienung der Nachfrage nach Nachtflugverkehr werde zudem nicht von den Planungszielen umfasst, welche die Anlegung oder den Ausbau des Flughafens gerechtfertigt hätten, weil der Flughafen E. nach dem Planfeststellungsbeschluss vom 24. Januar 2000 dem Regionalverkehr diene und die Betriebszeit nur die Tagesstunden umfasse. Das Verkehrsangebot am Flughafen E. sei auch ohne Nachtflugverbindungen befriedigend. Weiterhin habe der Beklagte nicht geprüft, ob andere Flughäfen einen zukünftigen Nachtflugbedarf decken könnten, was im Übrigen mit Blick auf die Flughäfen E2., L1./C. und N./P. zu bejahen sei. Auch sei der Beklagte nicht auf den Umfang der Nachfrage eingegangen, der deren Gewicht in der Abwägung bestimme. In der Sache sei die Nachfrage am Flughafen E. weder besonders dringlich noch umfangreich. Im Ergebnis hätten die zugunsten des Nachtflugbetriebs sprechenden eher allgemeinen Erwägungen des Beklagten kein Gewicht, welches das Gewicht der Lärmschutzinteressen der Anwohner überwinden könne. Zudem sei es fehlerhaft, dass der Beklagte es abgelehnt habe, Vertrauensschutz der Anwohner in die Abwägung einzustellen, was im Übrigen im Widerspruch zu den Erwägungen im Planfeststellungsbeschluss vom 24. Januar 2000 stehe.

27

Die Fluglärmbelastungen der Kläger seien sowohl fehlerhaft ermittelt als auch fehlerhaft abgewogen worden. Zum einen sei die Prognose der Entwicklung des Fluggast- und Flugbewegungsaufkommens unbrauchbar. Das zugrunde liegende sog. Flughafenwahlmodell sei nicht allgemein anerkannt. Es sei in seiner Methodik jedenfalls in den Einzelheiten noch nicht einmal bekannt. Von daher könne auch das Ergebnis nicht einleuchtend begründet sein. Die Prognose sei auch nicht sachgerecht, was sich insbesondere anhand der Flugbewegungen der Hubschrauber aufzeigen lasse, die deutlich zu niedrig angesetzt worden seien. So habe bereits die Anzahl der Hubschrauberflüge vor der Entscheidung im Jahr 2014 die für das Jahr 2025 prognostizierte Anzahl der Hubschrauberflüge überschritten. Auch bewegten sich die Hubschrauber häufig außerhalb der festgesetzten Flugrouten, was das Lärmgutachten nicht berücksichtigt habe. Ferner seien Hubschrauberflüge eines neu am

28

Flughafen angesiedelten Unternehmens unberücksichtigt geblieben. Daraus ergebe sich insbesondere eine Fehleinschätzung der nächtlichen Lärmbelastung durch Hubschrauber, was Auswirkungen auf die Kontur der angenommenen zukünftigen Nacht-Schutzzone habe. Zum anderen sei die Abwägung der Lärmbelastungen deshalb offenkundig fehlerhaft, weil die abwägungsrelevanten Belastungen unterhalb der fachplanerischen Zumutbarkeitsschwelle gar nicht berücksichtigt worden seien. Dazu gebe es in den Genehmigungsvorgängen keinerlei Unterlagen. Zudem habe der Beklagte den prognostisch steigenden Fluglärm während der Tagzeit, der auf die Verlängerung der Betriebszeit zurückgehe, nicht in die Abwägung eingestellt. Aktuelle Erkenntnisse der Lärmwirkungsforschung seien ebenfalls nicht berücksichtigt worden. Schließlich habe der Beklagte nicht bedacht, der Änderungsgenehmigung eine Nebenbestimmung beizufügen, nach der die Beigeladene sofort mit der Realisierung von Schallschutzmaßnahmen zu beginnen habe.

Die Kläger beantragen,	29
die Genehmigung des Beklagten vom 23. Mai 2014 aufzuheben,	30
hilfsweise	31
festzustellen, dass die Genehmigung des Beklagten vom 23. Mai 2014 rechtswidrig ist und nicht vollzogen werden darf,	32
weiter hilfsweise	33
den Beklagten unter teilweiser Aufhebung der Genehmigung vom 23. Mai 2014 zu verpflichten, die Kläger hinsichtlich des Schutzes vor Fluglärm erneut zu bescheiden.	34
Der Beklagte beantragt,	35
die Klage abzuweisen.	36
Er macht zur Begründung seines Antrags im Wesentlichen geltend: Die Änderungsgenehmigung sei rechtmäßig und verletze die Kläger nicht in ihren Rechten.	37
Es bestehe eine Planrechtfertigung. Die Erweiterung der Betriebszeit sei angesichts der prognostizierten Verkehrsentwicklung vernünftigerweise geboten und damit fachplanerisch gerechtfertigt. Die mit dem Verkehrsgutachten erstellte Prognose beruhe auf einer üblichen und allgemein anerkannten Methode. Die Brauchbarkeit des Verkehrsgutachtens werde durch den Bericht "Qualitätssicherung der Luftverkehrsprognose für den Flughafen E. der Q. AG vom 24. November 2015 (im Folgenden: Qualitätssicherungsgutachten) bestätigt. Nach den vorgelegten Bedarfsgutachten bestehe für die Erweiterung der Betriebszeiten ein luftverkehrlicher Bedarf im Gestalt einer besseren Anbindung an Verkehrsknoten, insbesondere N1. , G1. am N4. und Q1. de N5. , sowie einer dadurch möglichen effektiveren Umlaufplanung durch die Fluggesellschaften.	38
Ein Verstoß gegen Ziele der Raumordnung liege nicht vor. Ziel 33 des maßgeblichen GEP enthalte keine der Verlängerung der Betriebszeiten entgegenstehende Planungsschranke, weil es sich allein gegen eine den Bestand des Verkehrsflughafens E. gefährdende Siedlungsplanung richte. Im Übrigen handele es sich bei dem Ziel 33 seinem Inhalt nach nicht um ein Ziel, sondern lediglich um einen Grundsatz der Raumordnung. Ziel 34 stehe der Ausweitung der Betriebszeit ebenfalls nicht entgegen, weil es sich inhaltlich allein an die Bauleitplanung richte. Dem LEP Schutz vor Fluglärm ließen sich keine Erwägungen des Plangebers entnehmen, dass Nutzungskonflikte, die aus der Wohnsiedlungsentwicklung	39

durch Bauleitplanung mit der flugbetrieblichen Nutzung von Flughäfen entstünden, durch landesplanerische Betriebsbeschränkungen der Verkehrsflughäfen gelöst werden sollten. Da die raumordnungsrechtlichen Vorgaben des GEP die Verlängerung der Betriebszeit überhaupt nicht berührten, könne auch kein Fehler in Gestalt unzureichender Abwägung von Erfordernissen der Raumordnung vorliegen.

Die der Änderungsgenehmigung zugrunde liegende Abwägung sei auch mit Blick auf die Gewichtungsvorgabe des § 29b Abs. 1 Satz 2 LuftVG fehlerfrei. Es bestehe ein ausreichender Bedarf für die Erweiterung der Betriebszeit in die Nachtrandstunden einschließlich der Verspätungsregelung. Die Bedarfslage sei hinreichend prognostiziert. Dies ergebe sich aus den von der Beigeladenen vorgelegten Gutachten und Stellungnahmen. Diese genügten den an Prognosen zu stellenden rechtlichen Anforderungen. Die Nutzung der Nachtrandstunden sei erforderlich, um den Flughafen E. sinnvoll mit diversen in- und ausländischen Passagierdrehkreuzen zu vernetzen und eine effektive Umlaufplanung zu ermöglichen. Geschäftsleuten werde es ermöglicht, ihre auswärtigen Termine möglichst an einem Arbeitstag und ohne Übernachtung am Geschäftsort wahrzunehmen. Für den touristischen Flugverkehr werde es ermöglicht, dass durch einen späteren Abflug von den angebundenen Verkehrsknoten deutlich mehr Passagiere noch einen taggleichen Rückflug nach E. nutzen könnten. Die Gutachten belegten plausibel, das in absehbarer Zeit mit hinreichender Sicherheit eine gewichtige Nachfrage nach einer Erweiterung der Flugbetriebszeiten nach 22.00 Uhr und einer effektiven Umlaufplanung bestehe, die in den Tagstunden nicht angemessen befriedigt werden könne. Der nachgewiesene Bedarf habe ein ausreichendes Gewicht, um die betroffenen Lärmschutzbelange der Anwohner zu überwiegen.

40

Die Ausweitung der Betriebszeit stehe mit den Planungszielen, welche die Anlegung des Flughafens gerechtfertigt hätten, in Einklang. Ein Vergleich mit anderen (Regional-)Flughäfen zeige, dass die Nutzung der Nachtrandstunden die Regel und funktionsentsprechend sei. Die Beschränkung der Betriebszeit durch den Planfeststellungsbeschluss vom 24. Januar 2000 stelle kein Planungsziel dar. Dadurch werde der Verkehrsflughafen E. nicht als "Tagflughafen" gewidmet. Auch werde dadurch kein Vertrauensschutz für die Anwohner begründet. Dementsprechend sei es möglich, einem nachträglich eintretenden Nachtflugbedarf durch eine Änderung der Genehmigung Rechnung zu tragen. Der Bedarf könne nicht von einem anderen Flughafen abgedeckt werden, was sich insbesondere an dem Verkehrsaufkommen auf der N1. -Strecke festmachen lasse. Im Übrigen bediene der Flughafen E. ein eigenes Marktsegment.

41

Die Fluglärmbelastungen der Anwohner seien zutreffend ermittelt und bei der Genehmigungserteilung ebenfalls angemessen berücksichtigt worden. Insbesondere sei die berücksichtigte Anzahl von Hubschrauberbewegungen nicht zu beanstanden. Dass die Anzahl der Bewegungen bereits im Jahr 2013 die für 2025 prognostizierte Anzahl leicht überschritten habe, sei bezogen auf das Ergebnis irrelevant. Entsprechendes gelte hinsichtlich der Flüge der I. D. GmbH. Der zu erwartende Fluglärm sowohl oberhalb der Grenzwerte des § 2 Abs. 2 FlugLärmG als auch darunter sei zutreffend abgewogen worden. Mit Blick darauf seien die Verspätungen kontingentiert und sei die Nutzung von APU´s nach 22.30 Uhr verboten worden. Die Ausdehnung der Nachtschutzzone sei ausreichend berücksichtigt worden. Hieraus resultierten Ansprüche der betroffenen Anwohner auf passiven Schallschutz. Angesichts der durch Gesetz festgelegten Lärmschutzwerte habe es der Berücksichtigung aktuellerer Unterlagen zum Stand der Lärmwirkungsforschung nicht bedurft.

42

43

Etwaige Fehler der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) seien unerheblich, weil für die Änderung der Genehmigung keine UVP-Pflicht bestanden habe.

Die Beigeladene beantragt ebenfalls, 44

die Klage abzuweisen. 45

Sie macht zur Begründung ihres Antrags im Wesentlichen geltend: Die Änderungsgenehmigung sei rechtmäßig und verletze die Kläger nicht in ihren Rechten. 46

Für die Zulassung der nächtlichen Betriebszeit bestehe eine (Plan-)Rechtfertigung, weil sie gemessen an den Zielsetzungen des Luftverkehrsgesetzes erforderlich sei. Es sei ein entsprechendes Bedürfnis vorhanden, weil das Vorhaben dazu diene, bestehende Restriktionen in Bezug auf die Erreichbarkeit von Verkehrsknotenpunkten des Luftverkehrs in den Tagesrandzeiten zu verbessern und sowohl der Nachfrage der Passagiere nach Luftverkehrsleistungen als auch den Anforderungen der Fluggesellschaften an die Möglichkeit wirtschaftlicher Umläufe Rechnung zu tragen. Der Änderungsgenehmigung liege auch eine nicht zu beanstandende Verkehrsprognose zugrunde. 47

Die Betriebszeitenverlängerung sei nach den Maßstäben des § 29b Abs. 1 Satz 2 LuftVG, die eine Gewichtungsvorgabe darstellten und nicht auf ein zwingendes Nachtflugverbot als allein rechtmäßiges Abwägungsergebnis führten, nicht zu beanstanden. Es bestünden betriebliche und strukturelle Gründe, welche die Notwendigkeit belegten, die Flugbewegungen nicht nur am Tag, sondern auch in der Nacht abzuwickeln. Die am Flughafen E. verkehrenden Fluggesellschaften würden einen Teil der bestehenden Nachfrage nicht abfliegen, wenn die Betriebsbedingungen ihnen keinen wirtschaftlichen Einsatz ihres Fluggeräts ermöglichten. Die besondere Begründung für die Zulassung von Nachtflugverkehr in den Nachtrandstunden bestehe in der Anbindung des Verkehrsflughafens E. an die Verkehrsknoten der M. in N1. und G1. sowie den Verkehrsknoten Q1. de N5. , ferner in der Möglichkeit einer effektiven Umlaufplanung der Hauptnutzer des Verkehrsflughafens E. . Hierfür bestehe nach den im Genehmigungsverfahren vorgelegten Gutachten auch eine entsprechende Nachfrage. Der nachgewiesene Bedarf weise ein ausreichendes Gewicht auf, um das Interesse an einem besonderen Schutz vor Fluglärm in der Nachtzeit zu überwinden. Im Übrigen treffe die Kläger auch im Planungsfall keine unzumutbare Fluglärmbelastung. 48

Der Zulassung von Nachtflugverkehr stehe die Verkehrsfunktion des Flughafens E. nicht entgegen. Als im Wettbewerb stehender Flughafen sei es dem Verkehrsflughafen E. nicht verwehrt, sich für einen prognostizierten allgemeinen Anstieg der Nachfrage zu rüsten. Von seiner Funktion her solle der Verkehrsflughafen E. die regionale öffentliche Nachfrage nach Verkehrsleistungen befriedigen. Vergleichbare Regionalflughäfen verfügten über längere Betriebszeiten als die hier im Streit stehenden. Daher entspreche die Nutzung der Nachtrandstunden der Verkehrsfunktion von Regionalflughäfen. Ohne Verlängerung der Betriebszeiten könne der Verkehrsflughafen E. etwa ein Drittel der für den Planfall 2025 festgestellten Nachfrage nicht befriedigen. Die Alternative, die Nachfrage von anderen Flughäfen befriedigen zu lassen, scheidet aus, weil der Verkehrsflughafen E. über einen eigenständigen Einzugsbereich verfüge und es seine Aufgabe sei, gerade diesen regionalen Bedarf abzudecken. Die Betriebszeitenregelungen im Planfeststellungsbeschluss vom 24. Januar 2000 prägten nicht die Verkehrsfunktion; sie dienten lediglich der Begrenzung des Fluglärms. Die bisherige Betriebszeitenregelung sei auch nicht dahingehend zu verstehen, dass sie der Bejahung eines Bedarfs nach Nachtflugverkehr, der zum Zeitpunkt des Planfeststellungsbeschlusses noch nicht festgestellt worden sei, zu einem späteren Zeitpunkt entgegenstehe. Die Nachbarschaft eines Flughafens dürfe nicht darauf vertrauen, dass eine 49

ihre Belange begünstigende Nachflugregelung dauerhaft fortbestehe. Nachtflugverkehr sei zudem nicht lediglich an internationalen Verkehrsflughäfen zulässig. Maßgeblich sei vielmehr die konkrete Funktion des Flughafens. Diese erfordere hier Nachtflugverkehr, weil nur dann den am Flughafen operierenden Fluggesellschaften eine wirtschaftliche Umlaufplanung möglich sei und nur dann eine bedarfsgerechte Anbindung an Drehkreuzflughäfen eingerichtet werden könne. Schließlich erlaubten die verlängerten Betriebszeiten die Stationierung von Flugzeugen am Verkehrsflughafen E. mit der Folge, dass hier Wartungsleistungen erbracht werden müssten, was die Einrichtung einer Wartungsbasis ermögliche.

Die Prognose, auf die der Beklagte die für die Zulassung von Nachtflugverkehr hergeleiteten besonderen Gründe gestützt habe, genüge den rechtlichen Anforderungen. Der Prognose lägen mehrere im Genehmigungsverfahren von ihr (der Beigeladenen) vorgelegte Gutachten, die jeweils schlüssig seien, sowie drei Schreiben von Fluggesellschaften, in denen jeweils eine Verlängerung der Betriebszeiten gefordert werde, zugrunde. Die Prognose werde bestätigt durch zwei Schreiben von Fluggesellschaften nach Erlass der Änderungsgenehmigung. Alle wesentlichen Faktoren seien in der Prognose berücksichtigt. Die Bedarfslage werde auch in absehbarer Zeit mit hinreichender Sicherheit eintreten, was sich unter anderem daraus ergebe, dass das Verkehrsgutachten für das Jahr 2025 ein bestimmtes Passagieraufkommen und daraus abgeleitete Flugbewegungen errechnet habe. 50

Der Planfeststellungsbeschluss vom 24. Januar 2000 bilde keine Planungsschranke für die Änderungsgenehmigung. Das mit dem Planfeststellungsbeschluss festgesetzte Tagschutzgebiet mit einer 2-dB(A)-Kontur diene der Bewältigung der durch den Planfeststellungsbeschluss festgestellten vorhabenbedingten Lärmauswirkungen, stelle jedoch keine Lärmgrenze dar, die auch durch künftige Planungen nicht überschritten werden dürfe. Auch ein entsprechender Bindungswille könne dem Planfeststellungsbeschluss nicht entnommen werden. 51

Es gebe ferner keine Vorgaben der Raumordnung, die durch die Änderungsgenehmigung überschritten würden. Die Ziele 33 und 34 des maßgeblichen Gebietsentwicklungsplans (GEP) enthielten keine Festlegungen, die nächtlichen Flugbetrieb verböten. Der LEP Schutz vor Fluglärm enthalte Vorgaben für die Planungsträger der Gebietsentwicklungs- und Bauleitplanung, nicht aber für die luftverkehrliche Fachplanung. Nach den Erläuterungen zum LEP Schutz vor Fluglärm seien Änderungen in Bezug auf den Ausbau der Start- und Landebahnsysteme oder den Flugbetrieb eines zivilen Flughafens allein in neuen luftrechtlichen Genehmigungsverfahren zu realisieren, was zeige, dass der Plangeber des LEP diese nicht habe determinieren wollen. Ein Abwägungsmangel ergebe sich ferner nicht mit Blick auf den Entwurf des LEP NRW aus dem Jahr 2013. 52

Die Behandlung der Fluglärmproblematik weise ebenfalls keinen Abwägungsmangel auf. Die Verkehrsprognose, anhand derer die Fluglärmbelastung ermittelt worden sei, sei nicht zu beanstanden. Eine signifikante Unterschätzung der Anzahl der Flugbewegungen mit Hubschraubern liege nicht vor. Soweit die Anzahl der Hubschrauberflüge in der Nachtzeit geringfügig zu niedrig angesetzt worden sei, habe dies keinen Einfluss auf die Größe der Nacht-Schutzzone. Auch sei die unterhalb der Zumutbarkeitsschwelle liegende Lärmbelastung in die Abwägung einbezogen und zutreffend als zumutbar beurteilt worden. Dies gelte insbesondere für die nächtliche Lärmbelastung, die der Beklagte in Anbetracht des hohen Gewichts des öffentlichen Verkehrsinteresses an der Öffnung der Nachtrandzeiten als nicht geeignet angesehen habe, die plausibel nachgewiesenen sachlichen Gründe für die Zulassung des Flugbetriebs zu überwiegen. Im Übrigen habe der Beklagte der Nachtruhe der 53

Bevölkerung durch weitere Maßnahmen (Kontingentierung der Verspätungen, Verbot von APU´s nach 22.30 Uhr) Rechnung getragen. Insgesamt sei das Lärmschutzkonzept des Beklagten nicht zu beanstanden. Angesichts der verbindlichen Regelungen des Fluglärmschutzgesetzes sei der Beklagte auch nicht gehalten gewesen, neuere Erkenntnisse der Lärmmedizin und der Lärmwirkungsforschung für die Gewichtung der Lärmschutzbelange zu würdigen.	
Eventuelle Fehler bei der Umweltverträglichkeitsprüfung seien irrelevant, weil für das Vorhaben eine Umweltverträglichkeitsprüfung nicht erforderlich gewesen sei.	54
Eine unzumutbare Belastung der Rechtsgüter Eigentum und Gesundheit der Kläger liege nicht vor. Die Grenzwerte des § 2 Abs. 2 Satz 2 FlugLärmG würden nicht erreicht. Vorgaben der Raumordnung seien nicht drittschützend.	55
Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte, der beigezogenen Verwaltungsvorgänge des Beklagten und der von den Beteiligten eingereichten Unterlagen Bezug genommen.	56
<u>Entscheidungsgründe</u>	57
Die zulässige Klage ist ganz überwiegend begründet.	58
Die angefochtene, auf § 8 Abs. 4 Satz 2, § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG beruhende Änderungsgenehmigung ist rechtswidrig und darf deshalb nicht vollzogen werden. Ein weitergehender Aufhebungsanspruch steht den Klägern dagegen nicht zu, weil nicht auszuschließen ist, dass die der Änderungsgenehmigung anhaftenden Abwägungsmängel in einem ergänzenden Verfahren behoben werden können.	59
A. Formelle Rechtmäßigkeit	60
Die Änderungsgenehmigung ist formell rechtmäßig.	61
I. Begründung	62
Die Änderungsgenehmigung ist nicht wegen eines Begründungsmangels rechtswidrig. Unzweifelhaft ist sie mit einer nach § 39 Abs. 1 Satz 1 VwVfG NRW erforderlichen Begründung versehen. Selbst wenn unterstellt wird, dass diese Begründung die Entscheidung in der Sache nicht trägt, weil sie auf einzelne zu behandelnde Aspekte nicht eingeht, nicht überzeugend und/oder sogar widersprüchlich ist, führt dies nicht auf einen formellen Rechtsmangel.	63
II. Planfeststellungsverfahren	64
Ein formeller Rechtsmangel ergibt sich ferner nicht daraus, dass die Verfahrensvorschriften für Planfeststellungsverfahren (teilweise) nicht beachtet wurden. Denn über die Änderung der Genehmigung war nicht in einem Planfeststellungsverfahren zu entscheiden.	65
Dass es - anscheinend schon seit längerem - Überlegungen bei der Beigeladenen und/oder in ihrem Gesellschafterkreis zu einer (planfeststellungspflichtigen) Verlängerung der Start- und Landebahn gibt, was unter anderem in der Einleitung des Lärmgutachtens erwähnt wird, reicht nicht aus, um daraus eine Planfeststellungspflicht für die Entscheidung über die Genehmigungsänderung abzuleiten. Ob möglicherweise dann etwas anderes angenommen werden könnte, wenn die Verlängerung der Start- und Landebahn konkret absehbar wäre und	66

zwischen ihr und der Änderung der Genehmigung ein so enger Zusammenhang bestünde, dass von Teilen einer Gesamtplanung auszugehen wäre, kann dahinstehen, weil dafür jedenfalls keine genügenden Anhaltspunkte vorliegen. Weder ist die Verlängerung der Start- und Landebahn konkret absehbar noch ist ein Zusammenhang in der Weise ersichtlich, dass die eine Maßnahme von der anderen abhängt oder auf dieser aufbaut. Die Änderung der Genehmigung wird offensichtlich auf Gründe gestützt, die unabhängig von einer Verlängerung der Start- und Landebahn sind. Dass eine zukünftige Verlängerung der Start- und Landebahn tragend mit der (unterstellt) verlängerten Betriebszeit begründet werden könnte, drängt sich ebenfalls nicht auf. Insbesondere ist nicht ersichtlich, dass die hier im Verkehrsgutachten für den Planfall für das Jahr 2025 prognostizierten Passagierzahlen und Flugbewegungen nur im Fall der Verlängerung der Start- und Landebahn bewältigt werden können.

III. Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)

67

Einer UVP bedurfte es für das Vorhaben nicht. Auf etwaige Fehler der von der Beigeladenen vorgelegten Umweltverträglichkeitsstudie kommt es daher jedenfalls für die formelle Rechtmäßigkeit der Änderungsgenehmigung nicht an.

68

Nach § 6 Abs. 1 Satz 2 LuftVG ist die Umweltverträglichkeit im Genehmigungsverfahren (nur) für Flugplätze zu prüfen, die einer Planfeststellung bedürfen. Vorhaben, die - wie hier - lediglich eine Veränderung des Betriebs eines bereits angelegten und planfestgestellten Flughafens betreffen, sind nicht UVP-pflichtig. Denn gemäß § 3 Abs. 1 UVPG i. V. m. Anlage 1 Nr. 14.12 unterliegt allein der Bau eines Flugplatzes der Verpflichtung zur Durchführung einer UVP. Das entspricht dem Merkmal, das in der zugrunde liegenden Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. L 26/1 vom 28. Januar 2012) - vormals Richtlinie 85/337/EWG - verwendet wird. Demgemäß kann auch keine UVP-Pflicht nach § 3e Abs. 1 UVPG bestehen, was zugleich eine Vorprüfung nach § 3e Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. § 3c Satz 1 und 2 UVPG entbehrlich macht. Da das die UVP-Pflicht auslösende Merkmal der Bau eines Flugplatzes ist, sind mit den in § 3e Abs. 1 UVPG genannten Änderungen und Erweiterungen in Bezug auf Flugplätze Maßnahmen baulicher Art gemeint. Dazu zählen keine Vorhaben, die sich allein auf den Umfang der zulässigen Nutzung bei ansonsten unveränderter Infrastrukturanlage und Betriebssituation beziehen.

69

Vgl. in diesem Sinne OVG NRW, Urteil vom 27. August 2008 - 20 D 5/06.AK u. a. -, juris; BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2007 - 4 C 9.06 -, BVerwGE 130, 83 (Rn. 30).

70

B. Materielle Rechtmäßigkeit

71

I. Hinreichende Bestimmtheit

72

Der Änderungsgenehmigung fehlt es nicht an der hinreichenden Bestimmtheit. Dies gilt auch für die nach dem Tenor der Änderungsgenehmigung zugelassene Anzahl an Verspätungen. Die dort genannte Anzahl (20) gilt absolut, d. h. unabhängig davon, ob die Verspätung einen Start oder eine Landung betrifft. Daraus, dass im Tenor der Änderungsgenehmigung für verspätete Starts und Landungen unterschiedliche Zeiten festgeschrieben werden, resultiert keine Unsicherheit hinsichtlich der zugelassenen Anzahl an Verspätungen. Selbst wenn dies anders zu sehen wäre, ergäbe sich jedenfalls aus der Begründung der Änderungsgenehmigung (S. 53, letzter Absatz; S. 86, zweiter Absatz), dass die festgelegte Anzahl der Verspätungen nicht zwischen Starts und Landungen differenziert und

73

dementsprechend nicht dahingehend ausgelegt werden kann, es seien an Verspätungen 20 Starts und 20 Landungen zugelassen.

II. Planungsentscheidung 74

Die materielle Rechtmäßigkeit der Änderungsgenehmigung im Übrigen ist auf der Grundlage von § 8 Abs. 4 Satz 2, § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG zu beurteilen, weil die geänderten Bestimmungen der Genehmigung jedenfalls teilweise durch den Planfeststellungsbeschluss vom 24. Januar 2000 getroffen wurden. Soweit § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG eine wesentliche Erweiterung oder Änderung voraussetzt, besteht eine solche hier darin, dass die reguläre Betriebszeit erstmals auf Teile der Nacht ausgedehnt wird. Die Wesentlichkeit dieser Erweiterung ergibt sich bereits aus § 29b Abs. 1 Satz 2 LuftVG, ohne dass es auf die Anzahl der geplanten oder absehbaren Nachtflugbewegungen und die Intensität der hierdurch verursachten Lärmimmissionen ankommt. 75

Da die Änderungsgenehmigung gemäß § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG einerseits Unternehmerngenehmigung, andererseits auch Planungsentscheidung ist, 76

vgl. BVerwG, Beschluss vom 18. August 2005- 4 B 17.05 -, Buchholz 442.40 § 10 LuftVG Nr. 13, m. w. N., sowie Urteil vom 20. April 2005- 4 C 18.03 -, BVerwGE 123, 261 (Rn. 15), 77

beurteilt sich ihre Rechtmäßigkeit anhand der für Planungs-/Planfeststellungsentscheidungen geltenden und entwickelten Anforderungen. Dementsprechend bedarf die Änderungsgenehmigung grundsätzlich zu ihrer Rechtmäßigkeit einer Planrechtfertigung, sie darf nicht gegen zwingendes/striktes, d. h. nicht im Wege der Abwägung überwindbares Recht verstoßen und ihr muss eine mängelfreie Abwägung zugrunde liegen. 78

1. Planrechtfertigung 79

Die Planrechtfertigung ist ein ungeschriebenes Erfordernis jeder Fachplanung und eine Ausprägung des Prinzips der Verhältnismäßigkeit staatlichen Handelns, das mit Eingriffen in private Rechte verbunden ist. Das Erfordernis ist erfüllt, wenn für das beabsichtigte Vorhaben gemessen an den Zielsetzungen des jeweiligen Fachplanungsgesetzes ein Bedarf besteht, die geplante Maßnahme unter diesem Blickwinkel also erforderlich ist. Das ist nicht erst bei Unausweichlichkeit des Vorhabens der Fall, sondern wenn es vernünftigerweise geboten ist. 80

Vgl. BVerwG, Urteil vom 26. April 2007 - 4 C 12.05 -, BVerwGE 128, 358 (Rn. 45), m. w. N. 81

Auf die Klage eines Dritten ist die Planrechtfertigung nicht nur zu prüfen, wenn dieser für das Vorhaben enteignet werden soll, sondern immer dann, wenn sich der Dritte gegen unmittelbare Beeinträchtigungen durch das Vorhaben, insbesondere Immissionen zur Wehr setzt. Auch ein solcher Kläger kann geltend machen, dass für das beabsichtigte Vorhaben - gemessen an den Zielsetzungen des jeweiligen Fachplanungsgesetzes - kein Bedarf streitet. 82

Vgl. BVerwG, Urteil vom 26. April 2007 - 4 C 12.05 -, a. a. O., Rn. 48, m. w. N. 83

Ziel des Luftverkehrsgesetzes ist die Befriedigung öffentlicher Verkehrsinteressen in Gestalt nachgefragter Luftbeförderungs-/transportleistungen. Damit steht das Vorhaben in Einklang, weil die Ausweitung der Betriebszeit es ermöglicht, im zeitlich erweiterten Umfang öffentliche Verkehrsinteressen zu befriedigen, indem eben auch im Umfang der erweiterten Betriebszeit Flüge durchgeführt werden können, die, geht man von Passagierflügen aus, einer entsprechenden Nachfrage der Passagiere Rechnung tragen, etwa dergestalt, dass durch die Ermöglichung von auch nächtlichen Landungen für von Drehkreuzflughäfen kommende 84

Flugzeuge die Anbindung an solche Drehkreuzflughäfen verbessert wird. Auf der anderen Seite kann dem Luftverkehrsgesetz kein (negatives) Ziel entnommen werden, dass an - raumordnungsrechtlich als regionale Flughäfen bezeichneten - Flugplätzen Nachtflugverkehr generell oder in der Regel unzulässig ist. Solches folgt insbesondere auch nicht aus § 29b Abs. 1 Satz 2 LuftVG. Sollte sich anderes aus raumordnungsrechtlichen Vorschriften ergeben, beträfe dies jedenfalls nicht die Planrechtfertigung im Sinne der Konformität mit den Zielsetzungen des Luftverkehrsgesetzes als des hier maßgeblichen Fachplanungsgesetzes.

Es besteht auch ein entsprechender Bedarf. Zu dieser Feststellung bedarf es eines Rückgriffs auf das Verkehrsgutachten, welches sich zur zukünftigen Entwicklung am Flughafen E. verhält, nicht. 85

Anders als im Fall öffentlicher Straßen manifestiert sich der Verkehrsbedarf im Luftverkehr in der Nachfrage nach gewerblichen Verkehrsleistungen, die im Allgemeinen von den Luftverkehrsgesellschaften an die Verkehrsflughäfen herangetragen werden. Der Umfang der Nachfrage bestimmt die Anforderungen an die Kapazitäten und das Betriebsregime eines Verkehrsflughafens. 86

Vgl. BVerwG, Urteil vom 20. April 2005 - 4 C 18.03 -, a. a. O., Rn. 26. 87

Eine solche an den Verkehrsflughafen E. herangetragene Nachfrage gab es zum Zeitpunkt der Genehmigungsentscheidung, und zwar in Gestalt der Schreiben der Fluggesellschaften F1. vom 15. März 2012, X1. Air vom 23. März 2012 und H1. vom 26. März 2012. Zwar war diese Nachfrage in keinem Fall derart konkret, dass ein bestimmter Flug bezeichnet wurde, der zu einer bestimmten (Nacht-)Zeit in E. durchgeführt (starten oder landen) sollte. Allerdings stimmen alle drei Schreiben insoweit überein oder sind so zu verstehen, als/dass ein (eigenes) Bedürfnis dargelegt wird, jedenfalls auch einen Teil der abendlichen Nachtrandstunden (22.00 bis 24.00 Uhr) in E. für Flüge zu nutzen, was bedeutet, dass in dieser Zeit Flüge (Starts/Landungen) durchgeführt werden sollen. 88

Es bestehen zudem keine Zweifel an der Ernsthaftigkeit dieser Nachfrage, auch wenn die Schreiben ersichtlich von der Beigeladenen mit Blick auf das laufende Verfahren zur Änderung der Betriebsgenehmigung von den Fluggesellschaften erbeten/initiiert worden waren. Es ist allgemein bekannt, dass Fluggesellschaften jedenfalls und bereits aus betrieb(swirtschaft)lichen Gründen bestrebt sind, ihre Flugzeuge - eine entsprechende Passagiernachfrage unterstellt - täglich möglichst lange in Betrieb zu halten, was unter anderem darin zum Ausdruck kommt, dass Umläufe/Rotationen geflogen werden, deren Dauer jedenfalls 16 Stunden überschreitet. Dies wiederum hat seinen Grund darin, dass die Effektivität von Umlaufplanungen von Fluggesellschaften überproportional zunimmt, wenn eine zusammenhängende Betriebszeit von mehr als 16 Stunden zur Verfügung steht. Jedenfalls ist dies modellhaft nachgewiesen. 89

Vgl. BVerwG, Urteile vom 13. Oktober 2011 - 4 A 4001.10 -, BVerwGE 141, 1 (Rn. 102), und vom 24. Juli 2008 - 4 A 3001.07 -, BVerwGE 131, 316 (Rn. 50), 90

Eine zusammenhängende Betriebszeit von mehr als 16 Stunden bedeutet jedoch hinsichtlich der betroffenen Flughäfen zwingend eine Nutzung jedenfalls eines Teils der Nachtrandstunden, weil eine solche Betriebszeit innerhalb der Tagesstunden (6.00 bis 22.00 Uhr) nicht darstellbar ist. Wenn vor diesem Hintergrund die Fluggesellschaft F2. eine Betriebszeit von 18 Stunden (5.00 bis 23.00 Uhr) und die Fluggesellschaften X1. Air und H2. eine Betriebszeit von wenigstens 17 Stunden gefordert haben, ist das ohne 91

Weiteres als ernstgemeinte Nachfrage nach einer Nutzung der Nachtrandstunden im Sinne der Durchführung von Flügen (Starts/Landungen) zu verstehen.

Der vorstehenden Einschätzung steht das während des Genehmigungsverfahrens an die Beigeladene gerichtete Schreiben des Beklagten vom 22. Mai 2012 nicht entgegen, in dem dieser sinngemäß unter dem Gesichtspunkt der Planrechtfertigung die zuvor genannten Schreiben der drei Fluggesellschaften als zur Darlegung eines Nachtflugbedarfs nicht geeignet einschätzt. Zum einen kommt es darauf nicht an, weil die Frage des Vorliegens einer Planrechtfertigung der vollen gerichtlichen Überprüfung unterliegt und dementsprechend eine Bindung an eine diesbezüglich von der Behörde geäußerte Einschätzung/Rechtsauffassung nicht besteht. Zum anderen vermischt der Beklagte in seinem zuvor genannten Schreiben Fragen der Planrechtfertigung mit denen der Abwägung, indem er die im Rahmen der Abwägung relevante Frage, ob für einen Nachtflugbedarf eine besondere Begründung im Sinne plausibel nachgewiesener sachlicher Gründe vorliegt, bereits im Rahmen der Planrechtfertigung beantwortet wissen möchte.

Vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 11. Juli 2001 - 11 C 14.00 -, BVerwGE 114, 364 (Rn. 35 f. in juris). 93

Die Planrechtfertigung kann dem Vorhaben ferner nicht mit der Begründung abgesprochen werden, es sei nicht vernünftigerweise geboten, weil die vormalige, bis 23.00 Uhr reichende Verspätungsregelung zur Befriedigung des Nachtflugbedarfs ausreichend sei. Dies trifft nicht zu, weil es sich bei den zuvor genannten, von den Fluggesellschaften geforderten Betriebszeiten um für die Fluggesellschaften frei verfügbare und planbare Zeiten handelt. Solche werden bislang nicht erreicht, auch wenn die vormals geltende Betriebszeit unter Einbeziehung der Verspätungsregelung zumindest 17 Stunden betrug. Denn die durch die Verspätungsregelung eröffnete Betriebsstunde von 22.00 bis 23.00 Uhr stand den Fluggesellschaften für ihre Planungen nicht zur Verfügung, weil ihre Inanspruchnahme eine planmäßige Landung bis 22.00 Uhr voraussetzte. Starts wurden von der Verspätungsregelung ohnehin nicht erfasst. 94

Ob über den zuvor dargestellten aktuellen Bedarf hinaus auch ein zukünftiger Bedarf besteht, auf den die Beteiligten vornehmlich abstellen, kann an dieser Stelle offen gelassen werden. Zwar ist anerkannt, dass sich ein Nachtflugbedarf nicht nur aus einer tatsächlichen, aktuell feststellbaren Nachfrage ergeben kann, sondern auch aus der Vorausschau künftiger Entwicklungen. Insoweit fließen Einschätzungen und Prognosen in die Planung ein. Nachtflugregelungen für einen Verkehrsflughafen dürfen zukunftsorientiert sein und es dem Flughafenbetreiber im Vorgriff auf künftige Entwicklungen ermöglichen, einer Bedarfslage gerecht zu werden, die zwar noch nicht eingetreten ist, aber bei vorausschauender Betrachtung in absehbarer Zeit mit hinreichender Sicherheit erwartet werden kann. Dabei ist zu bedenken, dass Verkehrsflughäfen von privatrechtlich organisierten Unternehmen betrieben werden, die als Anbieter von Flughafenleistungen in einem bundes- und europaweiten, teilweise auch globalen Wettbewerb stehen, in dem es nicht zuletzt um die Sicherung und Förderung von Wirtschaftsstandorten geht. 95

Vgl. BVerwG, Urteil vom 20. April 2005 - 4 C 18.03 -, a. a. O., Rn. 27. 96

Im Rahmen der Planrechtfertigung kommt es darauf jedoch nicht an, wenn, wie zuvor dargelegt, zum Genehmigungszeitpunkt eine aktuelle Nachfrage von Fluggesellschaften bestand. Dementsprechend muss an dieser Stelle nicht auf das Verkehrsgutachten eingegangen werden. Dieses könnte unter Bedarfsgesichtspunkten lediglich einen zukünftigen Bedarf belegen, weil es im Wege einer (unimodalen) Punktprognose die für das 97

Jahr 2025 zu erwartenden Passagierzahlen und Flugbewegungen abschätzt.

Im Übrigen ging auch die Beigeladene bereits in ihrem Genehmigungsantrag vom 28. Dezember 2010 von einer aktuell bestehenden Nachfrage aus. Diese später durch die drei zuvor erwähnten Schreiben der Fluggesellschaften konkretisierte Nachfrage stellte sich auch nicht deshalb als zukünftiger Bedarf dar, weil zum Nachfragezeitpunkt und zum Zeitpunkt der Entscheidung des Beklagten am Flughafen E. aufgrund der regulären Betriebszeit (6.00 bis 22.00 Uhr) planmäßiger Nachtflugverkehr nicht möglich war. Zwar setzt die Realisierung des Bedarfs, also die tatsächliche Durchführung entsprechender Flüge, die Verlängerung der Betriebszeit voraus. Dadurch wird die Nachfrage jedoch nicht zu einer erst zukünftigen in dem Sinne, dass sie von einer Vorausschau zukünftiger Entwicklungen abhängt. Denn die Verlängerung der Betriebszeit ist keine zukünftige Entwicklung in dem zuvor genannten Sinne, in die Einschätzungen und Prognosen einfließen, sondern sie bildet den aktuellen Gegenstand der Planung. Auch soweit der Beklagte die Beigeladene mit dem zuvor erwähnten Schreiben vom 22. Mai 2012 um eine Konkretisierung des Bedarfs (der Nachfrage) gebeten hat, ging es vom Ansatz her nicht um die Präzisierung zukünftiger Entwicklungen.

98

Im Übrigen lässt sich an den besonderen Gründen, die ins Feld geführt wurden und werden, um den Nachtflugbetrieb zu rechtfertigen, festmachen, dass es durchaus - jedenfalls auch - um einen aktuellen Bedarf ging und geht. Die diesbezüglich von der Beigeladenen beigebrachten Gutachten und Stellungnahmen können unabhängig von der zeitlichen Abfolge in der Sache jedenfalls teilweise als Konkretisierung der von den drei Fluggesellschaften eher allgemein an die Beigeladene herangetragenen Nachfrage angesehen werden.

99

Die zum Zeitpunkt der Entscheidung des Beklagten vorliegenden Gutachten und Stellungnahmen behandeln ausführlich die Anbindung des Flughafens E. an den (M. -Drehkreuz-)Flughafen N1., die dortige Knotenstruktur der M. sowie die - von den Sachverständigen für unzureichend erachtete - Einbindung der H3. -Flüge in diese Knotenstruktur. Beschrieben wird damit eine zum Zeitpunkt der Genehmigungsentscheidung vorliegende aktuelle Situation. Soweit aus dieser Situation die Notwendigkeit einer Änderung abgeleitet wird - wenigstens in Gestalt einer Verschiebung des abendlichen Abbringerflugs von H4. nach E. auf einen späteren Zeitpunkt, der eine Landung in E. nach 22.00 Uhr bedingt -, handelt es sich um eine Änderung, die sofort hätte umgesetzt werden können, nachdem die Betriebszeit in E. (vollziehbar) verlängert worden war. Es ist jedenfalls nicht ersichtlich, dass es insoweit noch der Vorausschau weiterer Entwicklungen bedürfte. Insbesondere bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass die im Hinblick auf die Verbindung nach N1. für erforderlich erachtete(n) Änderung(en) unter dem Vorbehalt einer bestimmten zukünftigen Passagierentwicklung stehen. Gegen einen solchen Vorbehalt spricht im Übrigen, dass die Fluggesellschaft H5. in ihrem zuvor erwähnten Schreiben unter Hinweis auf die Knotenstruktur der M. in N1. und die dort zu bewältigenden Verkehrsströme eine Flexibilität an den Zubringerflughäfen - im Sinne ausreichend langer Betriebszeiten - gefordert hat. Diese Forderung steht ersichtlich nicht unter dem Vorbehalt oder der Bedingung einer erst zukünftig eintretenden bestimmten Entwicklung der Passagierzahlen. Bestätigt wird diese Einschätzung durch die Stellungnahme eines Vertreters der Fluggesellschaft H6. in der mündlichen Verhandlung.

100

Ähnlich verhält es sich mit den gutachterlichen Ausführungen zu besonderen Gründen, welche die Knotenstruktur von B1. C1. auf Q1. de N5. behandeln, hier insbesondere den abendlichen Abbringerflug nach E. . Abgesehen davon, dass die

101

Fluggesellschaft B1. C1. selbst ausdrücklich keinen Nachtflugbedarf an die Beigeladene herangetragen hat, ist das gutachterlich bejahte Bedürfnis nach einer Verschiebung des Abbringerflugs auf einen späteren Zeitpunkt unabhängig von einer zukünftigen (Passagier-)Entwicklung. Das Erfordernis einer Verschiebung wird nämlich unter anderem damit begründet, nur bei einem späteren Abflug nach E. sei die Möglichkeit gegeben, dass Passagiere, die mit bestimmten Flügen aus bestimmten Bereichen T. und aus Q2. ab/nach 19.00 Uhr in Q1. de N5. landeten, diesen Abflug noch erreichen könnten. Die Überzeugungskraft dieser Argumentation hängt ebenfalls nicht von einer bestimmten zukünftigen Passagierentwicklung ab.

Das Vorstehende gilt teilweise entsprechend, soweit in den Gutachten und Stellungnahmen zu den den Nachtflugverkehr rechtfertigenden Gründen auf Umläufe/Rotationen der Fluggesellschaften eingegangen wird, welche die Nutzung der Nachtrandstunden einschließen. Wenn etwa in dem Bedarfsgutachten für die Fluggesellschaft B2. C2. ein entsprechender dreifacher Umlauf E. - N5. dargestellt und dazu ausgeführt wird, B3. C3. verbinde Ausgangsflughäfen bei entsprechender Nachfrage dreimal am Tag mit N5. und es handele sich bei N5. um das nachfragestärkste Touristik-Streckenziel ab E., lässt dies nicht erkennen, dass es sich lediglich um ein prognostisches Szenario für den Fall einer zukünftigen - möglicherweise entsprechend dem Verkehrsgutachten erst bis zum Jahr 2025 eintretenden - Steigerung der Passagierzahlen handelt. Vielmehr vermittelt das Gutachten den Eindruck, das Entstehen dieser Rotation sei annähernd selbstverständlich, sobald die Betriebszeit verlängert sei. Entsprechendes gilt, soweit im Gutachten N2. (modellhaft) Umläufe/Rotationen der Fluggesellschaft X1. B1. für die Strecken C4. - E. und L2. - E. dargestellt werden. 102

Die Behandlung eines zukünftigen Bedarfs im Rahmen der Planrechtfertigung ist schließlich nicht wegen Erledigung oder Wegfalls der aktuellen Nachfrage geboten. Die drei bei der Beigeladenen nachfragenden Fluggesellschaften verkehren nach wie vor am Flughafen E. und haben ihre Nachfrage nach der Genehmigungsentscheidung wiederholt und bekräftigt. Aus dem Umstand, dass sie gegenwärtig die verlängerte Betriebszeit nicht nutzen, obwohl die Änderungsgenehmigung vollziehbar ist, kann ebenfalls keine Erledigung der aktuellen Nachfrage abgeleitet werden. Es spricht Vieles dafür, dass die Fluggesellschaften die Umsetzung ihrer Überlegungen zur (planmäßigen) Nutzung der abendlichen Nachtrandstunden von der Bestandskraft der Änderungsgenehmigung abhängig gemacht haben. Entsprechendes hat jedenfalls der Vertreter der Fluggesellschaft H7. in der mündlichen Verhandlung bestätigt. 103

2. Zwingendes Recht 104

Die Änderungsgenehmigung verstößt nicht gegen zwingendes/striktes Recht. 105

a) Ein Verstoß gegen ein Ziel der Raumordnung, das per definitionem (§ 3 Abs. 1 Nr. 2, § 7 Abs. 2 ROG) abschließend abgewogen und deshalb nach § 4 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 ROG - anders als Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung, dazu § 4 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 ROG - (strikt) zu beachten ist, liegt nicht vor. 106

Dabei ist angesichts von § 6 Abs. 2 Satz 1 und 2 LuftVG davon auszugehen, dass Ziele der Raumordnung auch im luftverkehrsrechtlichen Genehmigungsverfahren striktes Recht darstellen, also nicht durch Abwägung überwunden werden können. 107

So auch Bay. VGH, Urteil vom 10. Mai 1996- 20 A 95.40001 -, juris; nachfolgend - die Frage offen lassend - BVerwG, Beschluss vom 7. November 1995 - 4 B 170.96 -, DVBl. 1997, 434. 108

Ferner kann hier unterstellt werden, dass es sich bei dem Vorhaben der Betriebszeitverlängerung um eine raumbedeutsame Planung im Sinne von § 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG handelt und dass die Beigeladene das Vorhaben auch in Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben (Befriedigung öffentlicher Verkehrsinteressen)	109
- vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 20. April 2005 - 4 C 18.03 -, a. a. O., Rn. 26 -	110
durchführt und mehrheitlich von öffentlichen Stellen im Sinne von § 3 Abs. 1 Nr. 5 ROG getragen wird (§ 4 Abs. 1 Satz 2, Satz 1 Nr. 2 ROG).	111
Jedenfalls gibt es kein Ziel der Raumordnung, das der Änderungsgenehmigung entgegensteht. Dabei kommt es nicht auf die Bezeichnung als Ziel in einem entsprechenden Raumordnungsplan an, sondern maßgeblich ist der materielle Gehalt der Planaussage selbst.	112
Vgl. BVerwG, Beschluss vom 15. April 2003- 4 BN 25.03 -, BauR 2004, 285.	113
Da die Ziele der Raumordnung strikte Verbindlichkeit genießen, sind allerdings vom Ansatz her eher hohe oder strenge Anforderungen zu stellen, um einer Planaussage die Qualität eines Ziels zuzuerkennen.	114
aa) Danach kann ein der Änderungsgenehmigung entgegenstehendes Ziel zunächst nicht dem (noch) geltenden Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW) vom 11. Mai 1995 (GV. NRW. S. 532) entnommen werden. Insbesondere die in diesem unter D.I.3.2.8 als Ziel bezeichnete Aussage, die Flugplätze E. und T1. seien zu funktionsfähigen Regionalflughäfen auszubauen, enthält nichts, was der Änderungsgenehmigung entgegensteht. Der auf einen Ausbau bezogenen Zielaussage kann insbesondere nicht entnommen werden, dass an Regionalflughäfen nächtliche Betriebszeiten unzulässig sind und an diesen kein nächtlicher Flugverkehr stattfinden soll, der hier mit der Änderungsgenehmigung zugelassen worden ist. Dass nach der Begründung der Änderungsgenehmigung in der Nachtzeit etwa sog. Hub-Feeder-Verkehr abgewickelt werden soll, kollidiert ebenfalls nicht mit dem zuvor genannten Ziel D.I.3.2.8. Abgesehen davon, dass mit der Änderungsgenehmigung ohnehin kein spezifischer Verkehr und kein bestimmtes Verkehrssegment zugelassen worden ist, widerspricht Hub-Feeder-Verkehr nicht der Verkehrsbedeutung eines Regionalflughafens. Leitet man aus dieser Bezeichnung ab, ein solcher Flughafen habe (vornehmlich) eine Nachfrage aus "seiner" Region zu befriedigen, steht dies (der Gewährleistung) einer Anbindung an einen Drehkreuz-Flughafen im Wege des Hub-Feeder-Verkehrs nicht entgegen, weil es in jeder Region auch eine Nachfrage nach Verbindungen zu Zielen geben wird, die mangels einer am Regionalflughafen angebotenen Direktverbindung erst von einem oder über einen Drehkreuz-Flughafen zu erreichen sind. Auch unter dem Blickwinkel der Auswirkungen der verlängerten Betriebszeit auf Umläufe/Rotationen von Flugzeugen stehen keine Veränderungen in Rede, die möglicherweise unvereinbar mit der Funktion des Flughafens der Beigeladenen sein könnten. Eine der Änderungsgenehmigung entgegenstehende Zielaussage kann schließlich nicht im Umkehrschluss aus Zielaussagen zu anderen nordrhein-westfälischen Flughäfen im LEP NRW 1995 hergeleitet werden.	115
bb) Ziele des Landesentwicklungsplans Schutz vor Fluglärm (LEP Schutz vor Fluglärm) vom 17. August 1998 (GV. NRW. S. 512) stehen der Änderungsgenehmigung ebenfalls nicht entgegen. Der LEP Schutz vor Fluglärm enthält weder eine (Plan-)Aussage zur (Un-)Zulässigkeit nächtlichen Flugbetriebs noch gibt er Lärmwerte für die Umgebung des Flughafens E. vor, die durch den Flugbetrieb nicht überschritten werden dürfen und mit	116

denen der aufgrund der genehmigten Betriebszeiterweiterung eintretende (Nacht-)Flugverkehr kollidieren könnte.

Allerdings enthält der LEP Schutz vor Fluglärm Ziele der Raumordnung, auch wenn sich in ihm keine ausdrücklich als Ziel bezeichnete Aussage befindet. Dass er Ziele enthält, ergibt sich aus § 13 Abs. 6 LPlG in der zum Zeitpunkt der Bekanntmachung des LEP Schutz vor Fluglärm geltenden Fassung. Die Vorschrift bestimmte, dass Landesentwicklungspläne mit ihrer Bekanntgabe Ziele der Raumordnung werden. Angesichts der Trennung des LEP Schutz vor Fluglärm in textliche und zeichnerische Darstellungen und einen dazugehörigen Erläuterungsbericht sind die Ziele den textlichen und zeichnerischen Darstellungen zu entnehmen.

117

Auch im Hinblick auf den seinerzeitigen Verkehrslandeplatz E. werden in den zeichnerischen Darstellungen drei Lärmschutzzonen (A, B und C) ausgewiesen, die in den textlichen Darstellungen näher beschrieben werden, und zwar dahingehend, dass für jede Zone die Bedeutung einerseits für die Regionalplanung und andererseits für die Bauleitplanung und Satzungen festgelegt wird. Dementsprechend heißt es in Nr. 2.1 Abs. 3 des Erläuterungsberichts, dass die Regelungen des LEP Schutz vor Fluglärm die Gebietsentwicklungsplanung und die Bauleitplanung betreffen, und sind die Darstellungen des LEP Schutz vor Fluglärm nach Nr. 4.1 Abs. 1 Satz 2 des Erläuterungsberichts in die Gebietsentwicklungspläne und die Flächennutzungspläne umzusetzen. Nach den textlichen Darstellungen und nach dem zugehörigen Erläuterungsbericht (Nr. 2.1 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2) handelt es sich bei den Zonen um (Lärmschutz-)Gebiete, in denen Planungsbeschränkungen für die Siedlungsentwicklung zum Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm bestehen.

118

Was die Festlegung der Zonen selbst anbelangt, ergibt sich aus Nr. 2.4 Abs. 1 des Erläuterungsberichts, dass der Plangeber dem mit zunehmender Entfernung vom Flughafen abnehmenden Lärm und unterschiedlichen Lärmempfindlichkeiten Rechnung tragen wollte und er deshalb die Lärmschutzzone abstrakt in drei Bereiche untergliedert hat, die durch die in Nr. 2.4 Abs. 1 Satz 5 des Erläuterungsberichts genannten Lärmpegel gekennzeichnet sind. Die Größe der Zone und der drei Bereiche ergibt sich nach Nr. 3.3 Abs. 1 und 2 des Erläuterungsberichts aus einer vom Plangeber vorgenommenen Lärmberechnung, die auf der Grundlage der Anlage zu § 3 des Fluglärmgesetzes (in der seinerzeit geltenden Fassung) vorgenommen wurde und in die prognostische Flugbewegungszahlen eingestellt wurden. Die solchermaßen ermittelten Zonen mit dem für sie jeweils festgelegten Lärmwert haben regelnde Relevanz jedoch lediglich insoweit besessen, als in Abhängigkeit von dem jeweiligen Lärmwert unterschiedlich weitgehende Siedlungsbeschränkungen festgesetzt worden sind.

119

Auch wenn der Name des LEP "Schutz vor Fluglärm" möglicherweise auf den ersten Blick anderes erwarten lassen könnte, wird danach auf der Ebene der Landesplanung der Schutz vor Fluglärm konzeptionell in der Weise bewirkt, dass die Besiedlung von (potenziell) lärmbelasteten Gebieten um die Flughäfen herum verhindert oder erschwert wird, eben indem für diese Gebiete Planungsbeschränkungen oder -verbote festgesetzt werden, die tendenziell der Ansiedlung von Menschen dort entgegenwirken. Dementsprechend handelt es sich bei den Lärmschutzzonen funktional um Siedlungsverhinderungszonen, durch die ein Schutz vor Fluglärm weder für den seinerzeitigen status quo noch für die bereits in den Lärmschutzzonen wohnende Bevölkerung bewirkt werden soll. Eine lärmschützende Wirkung tritt erst zukünftig und lediglich in der Weise ein, dass durch die Siedlungsverhinderung keine weiteren oder weniger weitere Menschen Fluglärm ausgesetzt werden. Dies ist konzeptionell etwas völlig anderes als etwa die (denkbare) Festsetzung von Lärmschutzgebieten, in denen

120

die Fluglärmimmissionen bestimmte Werte nicht überschreiten dürfen (einer solchen Konzeption folgt selbst das Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm nicht), was potentiell für die Flughäfen unmittelbar betriebsbeschränkend wirken würde und Entwicklungen (Ausbauten, sonstige Betriebserweiterungen) gegebenenfalls einschränkte.

Angesichts des vorstehend aufgezeigten Verständnisses der textlichen und zeichnerischen Darstellungen liegt es auf der Hand, dass sich in ihnen keine für das luftverkehrsrechtliche Genehmigungsverfahren zu beachtenden Zielaussagen befinden. Insbesondere gibt es keine Vorgabe dahingehend, dass zukünftiger Fluglärm die Lärmwerte, die für die jeweilige Lärmschutzzone kennzeichnend sind, nicht überschreiten darf oder außerhalb der Lärmschutzzone C der Lärm unterhalb von 62 dB(A) bleiben muss. 121

Mit Blick auf die klare Gliederungsstruktur des LEP Schutz vor Fluglärm kann ferner ausgeschlossen werden, dass der Erläuterungsbericht Planaussagen mit Zielqualität enthält. Unabhängig davon finden sich dort auch in der Sache keine Aussagen, die Zielqualität haben könnten. 122

Eine unmittelbar auf den Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm gerichtete (Ziel-) Aussage ergibt sich nicht aus Nr. 2.1 Abs. 1 Satz 2 des Erläuterungsberichts. Soweit dort im Zusammenhang mit den Lärmschutzgebieten unter anderem ein ausreichender Schutz der Wohnbevölkerung gegen die Auswirkungen des Flugplatzbetriebs angesprochen wird, entsteht dadurch keine weitere, über die zeichnerischen und textlichen Darstellungen hinausgreifende Zielaussage oder Regelung. Vielmehr handelt es sich um eine Erläuterung der (zielförmig) festgelegten Lärmschutzzonen und der sich daraus ergebenden Siedlungsbeschränkungen dahingehend, dass diese auch mit Blick auf einen zu gewährleistenden ausreichenden Schutz der Wohnbevölkerung gegen die Auswirkungen des Flugplatzbetriebs abschließend abgewogen sind. In diesem Sinne ist zudem Nr. 2.3 Satz 1 des Erläuterungsberichts zu verstehen. 123

Eine selbständige (Ziel-)Aussage ergibt sich ferner nicht aus Nr. 2.4 Abs. 2 bis 4 des Erläuterungsberichts. Soweit dort Ausführungen zum luftrechtlichen Genehmigungsverfahren gemacht werden, ergeben sich daraus keine (landesplanerischen) Vorgaben für ein solches. Die Aussage in Nr. 2.4 Abs. 3, der LEP NRW und der LEP Schutz vor Fluglärm enthielten die entscheidenden landesplanerischen Ziele, bezieht sich nicht auf das Genehmigungsverfahren selbst, sondern auf ein - innerhalb des Genehmigungsverfahrens durchzuführendes - sogenanntes Beteiligungsverfahren (vgl. auch Nr. 2.4 Abs. 2 Satz 2 und 3). Im Übrigen können die in Bezug genommenen Ziele des LEP Schutz vor Fluglärm nach den vorstehenden Ausführungen nur die sich aus den textlichen und zeichnerischen Darstellungen ergebenden Aussagen sein. Im Hinblick auf eine Vergrößerung der dargestellten Lärmschutzgebiete wird in Nr. 2.4 Abs. 4 Satz 1 lediglich eine Erwartung geäußert. Zwar stützt sich diese Erwartung darauf, dass nach den Nrn. 2.3 Satz 1 und 3.3 Abs. 2 der Festsetzung der Lärmschutzgebiete ein prognostischer Ansatz zugrunde liegt, indem vom Endausbauzustand des Flugplatzes und einer prognostizierten Anzahl von Flugbewegungen ausgegangen wurde, wodurch dem Flugplatz gewisse Entwicklungsmöglichkeiten gegeben werden sollten. Gleichwohl wird dadurch aus der Erwartung noch keine im luftrechtlichen Genehmigungsverfahren von der Behörde zu beachtende Vorgabe. 124

cc) Ziel 33 des maßgeblichen Gebietsentwicklungsplans (GEP) Regierungsbezirk B4. Teilabschnitt Oberbereich E. - westlicher Teil -, aus Dezember 2004 steht der Änderungsgenehmigung ebenfalls nicht entgegen. Es enthält keine Zielvorgabe, dass Maßnahmen wie die hier im Streit stehenden Betriebs(zeit)erweiterung zu unterbleiben haben 125

(raumordnerisch unzulässig sind), soweit sie zu höheren Lärmimmissionen innerhalb der durch den LEP Schutz vor Fluglärm festgesetzten Lärmschutzzonen oder zu Lärmimmissionen über 62 dB(A) außerhalb der Lärmschutzzone C führen.

Dem Wortlaut nach ist das hier in Rede stehende Ziel 33 auf die Sicherung des Bestands des Verkehrsflughafens E. gerichtet. Der materielle Gehalt dieser Zielvorgabe besteht darin, dass sämtliche raumbedeutsamen Maßnahmen auf den Bestand des Flughafens als Infrastruktureinrichtung Rücksicht zu nehmen und im Ergebnis zu unterbleiben haben, soweit sie den Bestand tangieren (beeinträchtigen, einschränken o. ä.). Eine andere Auslegung drängt sich angesichts des Wortlauts ("Sicherung") und der Stellung des Ziels 33 im Abschnitt des GEP zur Infrastruktur (Verkehr) nicht auf. Vielmehr erscheint es eher fernliegend, ein im Abschnitt Infrastruktur des GEP befindliches, ausdrücklich auf die Sicherung eines Flughafens gerichtetes Ziel dahingehend zu interpretieren, es würden für diesen Flughafen (zugleich) aus Lärmschutzgründen bestimmte Entwicklungs- oder Ausbaumaßnahmen verbindlich untersagt. Zwar mag zweifelhaft sein, ob überhaupt und gegebenenfalls welche Maßnahmen von dem so verstandenen Ziel 33 erfasst werden (können). Selbst wenn jedoch Ziel 33 danach und/oder mit Blick auf das nachfolgende Ziel 34 keinen Anwendungsbereich hätte, folgte daraus nicht, dass das Ziel 33 den materiellen Gehalt hat, Maßnahmen, die zu bestimmten Lärmimmissionen führten, seien raumordnungsrechtlich unzulässig.

Dies gilt auch unter Berücksichtigung des Klammerzusatzes in Ziel 33 "Start- und Landebahn, Lärmschutzkurven". Damit wird lediglich der zu sichernde Bestand konkretisiert, ohne dass sich dadurch an der eigentlichen Zielvorgabe (Bestandssicherung im zuvor dargestellten Sinn) etwas ändert. Zwar erschließt sich nicht auf den ersten Blick, was Lärmschutzkurven mit dem Bestand des Flughafens zu tun haben. Dies erhellt sich jedoch mit Blick auf die Erläuterung zu Ziel 33, die im Ergebnis auf den LEP Schutz vor Fluglärm verweist. Danach sind mit den in Ziel 33 genannten Lärmschutzkurven die durch den LEP Schutz vor Fluglärm für den Flughafen E. festgesetzten Lärmschutzzonen gemeint. Nach der bereits zuvor erläuterten Konzeption des LEP Schutz vor Fluglärm können die Lärmschutzzonen quasi zum Bestand des Flughafens gezählt werden, weil sein (Weiter-)Betrieb dadurch gesichert oder erleichtert wird, dass die Ansiedlung von Menschen in den festgesetzten Lärmschutzzonen verhindert oder erschwert wird. Darüber hinaus ergibt sich nach den vorstehenden Ausführungen zum LEP Schutz vor Fluglärm aus diesem nichts, was eine Auslegung von Ziel 33 des GEP dahingehend erlaubte, es sollten Maßnahmen untersagt werden, die zu bestimmten Lärmimmissionen führten.

Eine solche Auslegung ist schließlich nicht deshalb geboten, weil der GEP in seinem die Infrastruktur betreffenden Abschnitt hinsichtlich anderer Verkehrsarten als Ziel oder Grundsatz mehr oder weniger bestimmte Ausbaumaßnahmen vorgibt. Daraus ist nicht im Wege eines Umkehrschlusses abzuleiten, dass mit dem allein auf die Bestandssicherung ausgerichteten Ziel 33 eine Betriebserweiterung unvereinbar ist. Ungeachtet der Frage, ob die bloße Ausweitung der Betriebszeit in einem weit verstandenen Sinn als Ausbaumaßnahme angesehen werden kann und ob eine entsprechende Intention des Plangebers bestand, fehlt es jedenfalls an einer entsprechenden Planaussage mit Zielqualität.

dd) Ziel 34 des zuvor benannten GEP enthält nichts, was im luftverkehrsrechtlichen Genehmigungsverfahren zu beachten wäre, insbesondere der Änderungsgenehmigung entgegenstünde, weil es lediglich die textlichen Darstellungen des LEP Schutz vor Fluglärm übernimmt.

b) Der Planfeststellungsbeschluss des Beklagten für den Verkehrsflughafen E. vom 24. Januar 2000 enthält keine (zwingende) Planungsschranke, welche einer Änderung der Genehmigung entgegensteht.

Festgestellt wurde der von der Beigeladenen zur Entscheidung gestellte Plan, und zwar in dem unter A.I. des Planfeststellungsbeschlusses beschriebenen Umfang. Die Planungsziele für das in dem Plan zum Ausdruck kommende Ausbauvorhaben ergeben sich aus der Begründung des Planfeststellungsbeschlusses unter den Gliederungspunkten C.III.1. (Planrechtfertigung) und C.III.2. (Notwendigkeit des Ausbaues des Verkehrslandeplatzes E. -X2. zum Flughafen). Ausführungen zu Lärmschutzgesichtspunkten und dem Lärmschutz dienenden Betriebsbeschränkungen, die möglicherweise als Planungsziel und Planungsschranke für zukünftige (Ausbau-)Maßnahmen verstanden werden könnten, finden sich dort nicht. 131

Davon zu unterscheiden ist die zugleich getroffene Entscheidung über eine Änderung der Genehmigung unter A.II. des Planfeststellungsbeschlusses, in der unter Nr. 7 als Betriebszeit 6.00 bis 22.00 Uhr festgelegt wird. Abgesehen davon, dass insoweit (ebenfalls) lediglich dem seinerzeitigen Antrag der Beigeladenen entsprochen wurde, sind gerade auch mit Blick auf § 8 Abs. 4 LuftVG keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass es sich insoweit um ein Planungsziel und zugleich um eine Planungsschranke für zukünftige (Ausbau-)Maßnahmen handelt. Dies gilt auch unter Einbeziehung der Begründung des Planfeststellungsbeschlusses, insbesondere dessen, dass es seinerzeit die Beigeladene selbst gewesen ist, die eine Genehmigung mit einer Betriebszeit von 6.00 bis 22.00 Uhr beantragt und dies damit begründet hat, die Belastungen aus dem Flugbetrieb sollten so gering wie nur möglich gehalten werden, und der Beklagte eher nebenbei ohne weitere Begründung geäußert hat, nur Tagflugbetrieb von 6.00 bis 22.00 Uhr sei genehmigungsrechtlich möglich gewesen (S. 125). Damit sollten ersichtlich keine bindenden Planungsvorgaben für zukünftige (Genehmigungs-)Entscheidungen gemacht werden. Ob überhaupt und gegebenenfalls in welchem Umfang dadurch Vertrauensschutz unter anderem für Flughafenanwohner begründet worden ist, betrifft jedenfalls nicht die Frage von der angefochtenen Änderungsgenehmigung entgegenstehendem zwingendem Recht. 132

3. Abwägung 133

Allgemein verlangt das fachplanerische Abwägungsgebot, dass - erstens - eine Abwägung überhaupt stattfindet, dass - zweitens - in die Abwägung an Belangen eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss, und dass - drittens - weder die Bedeutung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange verkannt noch der Ausgleich zwischen ihnen in einer Weise vorgenommen wird, die zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht. 134

Vgl. BVerwG, Urteil vom 13. Oktober 2011 - 4 A 4001.10 -, a. a. O., Rn. 45, m. w. N. 135

a) Hiervon ausgehend erweist sich die - vom Beklagten unzweifelhaft vorgenommene - Abwägung deshalb als durchgreifend mangelbehaftet, weil sie hinsichtlich der öffentlichen Verkehrsinteressen kaum nachzuvollziehen ist und jedenfalls im Ergebnis in unzutreffender Weise ein gewichtiges öffentliches Verkehrsinteresse in Gestalt eines Nachtflugbedarfs angenommen hat. Dies macht den vorgenommenen Ausgleich mit den auf der anderen Seite unter anderem in die Abwägung einzustellenden Lärmschutzinteressen der Anwohner fehlerhaft. Lärmschutzbelange der Anwohner dürfen im Wege der Abwägung nämlich nur zurückgestellt werden, wenn hinreichend gewichtige Gründe für das Vorhaben sprechen. 136

Vgl. BVerwG, Urteil vom 20. April 2005 - 4 C 18.03 -, a. a. O., Rn. 54.

Es kann ausgeschlossen werden, dass den Lärmschutzinteressen der Anwohner hier kein 138
nennenswertes Gewicht zukommt. Die Anwohner würden nämlich nach dem Lärmgutachten -
dessen Brauchbarkeit hier unterstellt - aufgrund des Vorhabens im Jahr 2025 Immissionen
ausgesetzt sein, die vor allem aufgrund des sog. NAT-Kriteriums - fluglärmbedingter
Maximalpegel L(tief)A_{max} gemäß § 2 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 FluglärmG von (innen) 6 x 57 dB(A)
- gegenüber dem status quo eine deutliche Ausweitung der Nacht-Schutzzone nach dem
Fluglärmschutzgesetz zur Folge haben würden. Dies hat im Übrigen der Beklagte nicht
anders gesehen, da er jedenfalls für den Prognoseplanfall von erheblichen (gewichtigen)
Lärmschutzinteressen ausgegangen ist.

Was das Vorliegen öffentlicher (Verkehrs-)Interessen anbelangt, hat der Beklagte zwar 139
ausweislich der insoweit maßgeblichen Begründung der angefochtenen
Änderungsgenehmigung unter Berücksichtigung einschlägiger höchstrichterlicher
Rechtsprechung zutreffend erkannt, dass die Annahme solcher das Vorhaben
rechtfertigender Interessen das Vorhandensein eines Nachtflugbedarfs voraussetzt und die
Darlegung von Flugbetrieb erfordert, der am Tage nicht befriedigend abgewickelt werden
kann. Diese Vorgaben leiten sich im Ergebnis aus der im Rahmen der Abwägung zu
berücksichtigenden Gewichtungsvorgabe des § 29b Abs. 1 Satz 2 LuftVG ab. Wenn nach
dieser Vorschrift auf die Nachruhe der Bevölkerung in besonderem Maße Rücksicht zu
nehmen ist, bedarf es vom Grundsatz her zunächst einmal überhaupt einer besonderen
Begründung für die Inanspruchnahme der Nachtzeit für Flugverkehr, um - nach näherer
Gewichtung dieses Belangs - gegebenenfalls die Lärmschutzinteressen der
Flughafenanwohner überwinden zu können.

Der Beklagte ist ferner auf der Grundlage einschlägiger höchstrichterlicher Rechtsprechung 140
zutreffend davon ausgegangen, dass bei der hier in Rede stehenden teilweisen Nutzung der
abendlichen Nachtrandstunden (22.00 bis 24.00 Uhr) vom Grundsatz her sowohl die
Anbindung eines Flughafens an in- und ausländische Passagierdrehkreuze (sog. Hub-
Feeder-Verkehr) als auch die Ermöglichung einer effektiven Flugzeugumlaufplanung für die
Fluggesellschaften sachliche (betriebliche und/oder strukturelle) Gründe sein können, aus
denen heraus sich der jeweilige Verkehr nicht befriedigend innerhalb der Tagesstunden
abwickeln lässt. Soweit der Beklagte allerdings die beiden zuvor genannten Umstände oder
Konstellationen vor allem auf der Grundlage des Gutachtens N2. als solche Gründe
anerkannt hat, begegnet dies unter dem Gesichtspunkt der erforderlichen plausiblen
Darlegung

- vgl. BVerwG, Urteil vom 13. Oktober 2011 - 4 A 4001.10 -, a. a. O., Rn. 50 - 141

teilweise Bedenken. Nicht haltbar ist die Abwägungsentscheidung aber jedenfalls deshalb, 142
weil der Beklagte, ohne eine nachvollziehbare Gewichtung des Nachtflugbedarfs
vorzunehmen, von einem hohen Gewicht der öffentlichen Verkehrsinteressen ausgegangen
ist.

Das Verständnis der (Abwägungs-)Entscheidung des Beklagten ist zunächst dadurch 143
erschwert, dass er nicht eindeutig feststellt oder festlegt, von welchem (aktuellen und/oder
zukünftigen) Nachtflugbedarf er ausgeht. Soweit er das Vorliegen von (besonderen) Gründen
geprüft und bejaht hat, die eine Inanspruchnahme der Nachtrandzeiten rechtfertigen, lässt
das nicht klar erkennen, welchen Bedarf er zugrunde gelegt hat. Es entsteht der Eindruck, als
würden der Nachtflugbedarf und die seine Befriedigung gegebenenfalls rechtfertigenden
(besonderen) Gründe synonym behandelt. Die an die Bejahung solcher (besonderen) Gründe

anschließenden Ausführungen zu einer zukünftigen Bedarfslage deuten zwar einerseits darauf hin, dass der Beklagte (eher) von einer zukünftigen Bedarfslage ausgegangen ist, d. h. das Vorliegen einer aktuell an die Beigeladene herangetragenen Nachfrage entweder nicht erkannt hat oder nicht darauf abstellen wollte. Dazu, worin der Beklagte nun genau den zukünftigen Bedarf gesehen hat, gibt es in seinen Ausführungen in der Begründung der Änderungsgenehmigung (einschließlich derjenigen zur Planrechtfertigung) keine klare Aussage. Andererseits leitet der Beklagte die einen Nachtflugbetrieb rechtfertigenden (besonderen) Gründe wesentlich aus dem Gutachten N2. ab, das, wie oben bereits aufgezeigt, eher die Verhältnisse vor und unmittelbar nach der Entscheidung des Beklagten zum Gegenstand hatte, also eher einen seinerzeit aktuellen Bedarf betraf. Zusätzlich erschwert wird das Verständnis der Abwägungsentscheidung dadurch, dass der Beklagte im Rahmen der Prüfung des Vorliegens von den Nachtflugbetrieb rechtfertigenden (besonderen) Gründen auch Gesichtspunkte anreißt, die bei der Gewichtung eines durch sachliche Gründe gerechtfertigten Nachtflugbetriebs eine Rolle spielen. Dies betrifft etwa die Verkehrsfunktion des Flughafens und seine Stellung im Luftverkehrsnetz, welche die Erwartungen bestimmen, die berechtigterweise an das Verkehrsangebot zu stellen sind, und die entscheidend dafür sind, ob das Verkehrsangebot ohne die in Rede stehenden Nachtflugverbindungen noch als "befriedigend" angesehen werden kann.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 13. Oktober 2011 - 4 A 4001.10 -, a. a. O., Rn. 51 f. 144

Soweit überhaupt eine Gewichtung erkennbar ist, beschränkt sich diese teilweise auf eine Wiederholung der "besonderen" Gründe, nimmt maßgebliche Gewichtungskriterien nicht mit in den Blick und hängt mangels Zuordnung zu einem bestimmten Bedarf in gewisser Weise in der Luft. 145

aa) Hinsichtlich eines aktuellen Bedarfs gilt Folgendes: 146

(1) Was die Bedarfslage anbelangt, bestand zum Zeitpunkt der Entscheidung des Beklagten nach den Ausführungen im Rahmen der Planrechtfertigung zumindest eine aktuelle Nachfrage seitens der drei oben genannten Fluggesellschaften nach Flugverkehr in den Nachtrandstunden. 147

(2) Diesbezüglich erweist sich die Feststellung von den Nachtflugbetrieb rechtfertigenden Gründen aber bereits deshalb als schwierig, weil es um die erstmalige Zulassung von Nachtflugverkehr geht. Da es am Flughafen E. noch keinen Nachtflugverkehr gab, fehlt(e) es an einer tatsächlichen Grundlage, hinsichtlich derer das Vorliegen "besonderer" Gründe geprüft werden konnte. Dies gilt im Übrigen in noch stärkerem Maße, soweit ein erst zukünftiger Bedarf in Rede steht. Dagegen lag den bisherigen höchstrichterlichen Entscheidungen, die sich zu Verkehr in den Nachtrandstunden rechtfertigenden Gründen verhalten, 148

vgl. etwa BVerwG, Urteile vom 16. März 2006- 4 A 1075.04 -, BVerwGE 125, 116 (Rn. 287 f.), vom 9. November 2006 - 4 A 2001.06 -, BVerwGE 127, 95, vom 24. Juni 2008 - 4 A 3001.07 -, a. a. O., und vom 13. Oktober 2011- 4 A 4001.10 -, a. a. O., 149

stark vereinfacht jeweils die Konstellation zugrunde, dass ein aktueller Bedarf für planmäßigen Nachtflugverkehr in Gestalt entsprechender Nachfragen von Fluggesellschaften nicht zweifelhaft war, weil solcher bereits in weitem, teilweise die Nachtrandstunden sogar deutlich überschreitendem Umfang praktiziert wurde und in diesem Umfang auch zugelassen war und nunmehr die Entscheidung anstand oder zur Überprüfung stand, diesen Verkehr mit Blick auf die zu beachtenden Lärmschutzinteressen neu zu "ordnen", d. h. im Ergebnis 150

(maßvoll) zu begrenzen. Vor diesem Hintergrund hatten die den Nachtflugbetrieb rechtfertigenden "besonderen" Gründe vom Ansatz her eine mit der Gewichtungsvorgabe des § 29b Abs. 1 Satz 2 LuftVG in Einklang stehende, den Nachtflugverkehr eher begrenzende Funktion. Sie dienen dementsprechend nicht der Feststellung oder Untermauerung eines Nachtflugbedarfs, sondern der Beantwortung der Frage, ob ein anderweitig feststehender oder festgestellter (konkreter) Nachtflugbedarf die Qualität hat, die Lärmschutzinteressen der Anwohner überwinden zu können. Dabei ist mit Qualität gemeint, dass der Nachtflugverkehr nicht befriedigend in den Tagesstunden abgewickelt werden kann. Dies kann der Fall sein, wenn es- wie hier vom Beklagten angenommen - um die Anbindung an Drehkreuzflughäfen und um die Effektivität von Umlaufplanungen der Fluggesellschaften geht.

Erst recht als schwierig erweist sich die Feststellung "besonderer" Gründe, wenn die Fluggesellschaften zwar einen Nachtflugbedarf geltend machen, jedoch außer einer eher allgemein für erforderlich erachteten (Mindest-)Betriebszeit wenig Substantielles dazu ausführen, warum der geltend gemachte Nachtflugbedarf nicht (befriedigend) in den Tagesstunden abgewickelt werden kann. Dazu mögen sie nicht verpflichtet sein. Allerdings sind sie es, die diesbezüglich am ehesten und am konkretesten Auskunft geben können, da sie ihre Nachfrage an den Flughafen herangetragen haben und es im Wesentlichen um ihre eigenen Umlaufplanungen geht. Im Übrigen ist auch den Fluggesellschaften bekannt, dass Nachtflugverkehr aus Rechtsgründen nicht ohne Weiteres zulässig ist, so dass es mit Blick darauf in ihrem eigenen Interesse liegt, ihren Bedarf und die für die Notwendigkeit eines Nachtflugbetriebs sprechenden Gründe genau(er) zu erläutern. Jedenfalls die Fluggesellschaft F3. ist hierzu nach ihrem Schreiben vom 15. März 2012 auch bereit gewesen. Entsprechend konkretere Vorstellungen dieser Fluggesellschaft sind im Folgenden jedoch nicht mitgeteilt worden. Vor diesem Hintergrund ist von vornherein eine deutliche Zurückhaltung geboten, wenn den Nachtflugbetrieb rechtfertigende Gründe auf der Grundlage von (sachverständigen) Stellungnahmen Dritter bejaht werden sollen, die - soweit ersichtlich - nicht unmittelbar und im Einzelnen mit den nachfragenden Fluggesellschaften abgestimmt sind und sich demgemäß nur mit einer theoretisch aufgrund einer "Angebotswirkung" potenziell zu schaffenden Nachfrage befassen. Dies gilt insbesondere für das vom Beklagten wesentlich herangezogene Gutachten N2. , das angesichts der zeitlichen Abfolge ohne Weiteres mit den nachfragenden Fluggesellschaften hätte abgestimmt werden können.

151

Allerdings bestand keine Veranlassung für den Beklagten, das Gutachten N2. nur nach Maßgabe der für die Überprüfung von Prognoseentscheidungen entwickelten Grundsätze zu berücksichtigen. Ausgehend von der vom Beklagten im Verwaltungsverfahren erbetenen Konkretisierung des Bedarfs und der daraufhin von der Beigeladenen vorgelegten Unterlagen - eben die drei Schreiben der Fluggesellschaften sowie das Gutachten N2. - kann das den drei Schreiben zeitlich nachfolgende Gutachten - mit der zuvor genannten Zurückhaltung - durchaus auch als Konkretisierung der Nachfrage der drei Fluggesellschaften angesehen werden. Wie oben bereits festgestellt, leitet das Gutachten aus der seinerzeit aktuellen Situation mehrere - mehr oder weniger als erforderlich oder zwangsläufig angesehene - Änderungen ab, die im Fall der Verlängerung der Betriebszeit von den Fluggesellschaften ohne Weiteres umgesetzt werden können. Insoweit behandelt das Gutachten in der Sache keinen erst zukünftigen Bedarf (im Sinne einer von einer zu prognostizierenden Entwicklung abhängigen Nachfrage) und stellt sich dementsprechend jedenfalls nicht in erster Linie als Prognoseentscheidung dar.

152

(a) Vor diesem Hintergrund lässt sich hinsichtlich der Nachfrage der Fluggesellschaft H8. im Ansatz ein die Inanspruchnahme der abendlichen Nachtrandzeit

153

rechtfertigender Grund feststellen, nämlich die (Verbesserung der) Anbindung an den Drehkreuzflughafen N1. Dies ergibt sich sowohl aus dem Gutachten N2. als auch - bestätigend - aus den Ausführungen eines Vertreters der Fluggesellschaft H9. in der mündlichen Verhandlung.

Die Anerkennung der Herstellung oder Verbesserung der Drehkreuzanbindung eines Flughafens als Nachtflugverkehr rechtfertigender "besonderer" Grund geht auf die Berücksichtigung bestimmter öffentlicher Verkehrsinteressen zurück. Im Blick sind dabei insbesondere Geschäftsreisende, denen es ermöglicht werden soll, ihre auswärtigen Termine durch entsprechende Umsteigeverbindungen an einem Drehkreuz möglichst an einem Arbeitstag und ohne Übernachtung am Geschäftsort wahrzunehmen. Entsprechendes gilt aber auch für Personen, die ein auswärtiges Ziel aus anderen Gründen lediglich für einen Tag aufsuchen wollen. Ausgehend davon, dass am Ausgangsflughafen keine Direktverbindung zu dem auswärtigen Ziel (Geschäftsort) existiert, sondern nur an/ab einem Drehkreuz eine Verbindung dorthin eröffnet ist, besteht grundsätzlich im Hinblick auf den Ausgangsflughafen ein Passagierinteresse und daran anknüpfend ein Angebotsinteresse der Fluggesellschaften dahin, zum einen durch frühe Abflüge (eventuell noch in der morgendlichen Nachtrandstunde vor 6.00 Uhr) sicherzustellen, dass weiterführende morgendliche Abflüge an den Drehkreuzen erreicht werden können, und zum anderen durch späte Landemöglichkeiten (wenigstens in den beiden abendlichen Nachtrandstunden zwischen 22.00 und 24.00 Uhr) zu gewährleisten, dass bei Ankünften an den Drehkreuzen spät(er) abends noch zum Ausgangsflughafen zurückgekehrt werden kann. Ausgenommen sind insoweit auswärtige interkontinentale Ziele, bei denen schon allein aufgrund der langen Flugdauer keine taggleiche Rückkehr zum Ausgangsflughafen möglich ist. Aber auch hinsichtlich dieser Ziele besteht grundsätzlich ein Passagierinteresse, bei Rückkehr von einem solchen Ziel an das Drehkreuz möglichst schnell und noch am selben Tag zurück zum Ausgangsflughafen zu kommen.

154

Hiervon ausgehend ergibt sich sowohl aus dem Gutachten N2. als auch aus den Ausführungen des Vertreters der Fluggesellschaft H10. in der mündlichen Verhandlung, dass es am (Drehkreuz-)Flughafen N1. abendliche Ankünfte gibt, deren Passagiere keine (taggleiche) Rückflugmöglichkeit zum Flughafen E. haben, weil die Abflugzeit des (letzten) Abbringerflugs dorthin durch das (vormalige) Betriebszeitende am Flughafen E. um 22.00 Uhr bedingt und festgelegt war. Diesbezüglich erscheint es grundsätzlich plausibel, durch Öffnung der abendlichen Nachtrandstunden am Flughafen E. eine Verschiebung des letzten Abbringerflugs aus N1. zu ermöglichen und so mehr Passagieren eine taggleiche Rückkehrmöglichkeit nach E. zu eröffnen.

155

Soweit der Beklagte darüber hinaus auf Anbindungen an die Drehkreuzflughäfen Q1. de N5. und G1. abgestellt hat, trägt das nicht.

156

Zwar weist das Gutachten N2. nach, dass es seinerzeit auch am Flughafen Q1. de N5., der seinerzeit ein Drehkreuz der Fluggesellschaft B5. C5. bildete, bestimmte abendliche Ankünfte gab, für deren Passagiere aufgrund der um 22.00 Uhr endenden Betriebszeit in E. keine taggleiche Rückkehrmöglichkeit dorthin eröffnet war. Die Ausführungen in dem Gutachten N2. sind jedoch wesentlich auf die Fluggesellschaft B6. C6. zugeschnitten. Diese hatte aber keinen Nachtflugbedarf gegenüber der Beigeladenen geltend gemacht, was darauf zurückzuführen sein dürfte, dass sie sich vom Flughafen E. zurückziehen wollte (was sie inzwischen auch getan hat). Dies war dem Beklagten jedenfalls seit Februar 2012 bekannt. Es ist auch nicht ersichtlich, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung des Beklagten eine andere Fluggesellschaft gerade in die Drehkreuz-

157

Strukturen von B7. C7. in Q1. de N5. "einsteigen" und durch einen späteren abendlichen Abbringerflug nach E. gewährleisten wollte, dass mehr Passagiere eine taggleiche Rückkehrmöglichkeit dorthin erhalten.

Was den Flughafen G1. anbelangt, bestand zum Zeitpunkt der Entscheidung des Beklagten keinerlei Verbindung vom Flughafen E. dorthin. Erst recht gab es keine Nachfrage einer Fluggesellschaft, die abendlichen Nachtrandstunden in E. für - die Anbindung an den Flughafen G1. herstellende oder verbessernde - Abbringerflüge aus G1. nutzen zu wollen. 158

(b) Was den "besonderen" Grund der Effektivität der Umlaufplanungen von Fluggesellschaften anbelangt, rechtfertigt dieser die Inanspruchnahme der Nachtrandzeiten hier nicht. 159

Insoweit ist zunächst zu berücksichtigen, dass der Flughafen bisher ohne planmäßigen Nachtflugverkehr betrieben werden konnte und worden ist. Dies gilt insbesondere auch für die drei Fluggesellschaften, die hier mit ihrer Nachfrage nach Nachtflugmöglichkeiten an die Beigeladene herangetreten sind. Diese haben nicht geltend gemacht, dass ihr bisheriges Engagement am Flughafen E. nicht effektiv war. Erst recht ist nicht davon die Rede gewesen, dass die Einbindung des Flughafens E. in ihre bisherigen Umlaufplanungen aufgrund der durch die vormalige Betriebszeit gezogenen Grenzen so ineffektiv war, dass das Engagement am Flughafen E. ganz oder teilweise in Frage steht. Mit Blick darauf erschließt sich jedenfalls auf den ersten Blick nicht, dass es unter dem Gesichtspunkt einer effektiven Umlaufplanung geboten oder erforderlich gewesen sein soll, die Nachtrandstunden zu nutzen. 160

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die verschiedentlich vor allem auf Seiten der Beigeladenen getätigten Äußerungen, eine oder mehrere Fluggesellschaften hätten sich wegen der vormals beschränkten Betriebszeit vom Flughafen ganz oder teilweise zurückgezogen oder bestimmte Strecken eingestellt, nicht durch dementsprechende Erklärungen der Fluggesellschaften selbst belegt sind, so dass diesen Äußerungen jedenfalls kein relevanter Aussagegehalt beigemessen werden kann. Dies gilt hier in besonderem Maße deshalb, weil die diesbezüglichen Äußerungen der Beigeladenen und der von ihr bemühten Sachverständigen erkennbar darauf ausgerichtet sind, das zurückliegende Verhalten der Fluggesellschaften als wesentlich und gerade durch die vormalige Betriebszeit bedingt darzustellen, ohne auch andere Ursachen in Erwägung zu ziehen oder gelten zu lassen. Dies lässt sich vor allem an dem Rückzug der Fluggesellschaft M. vom Flughafen E. (Einstellung der Bedienung der Strecke E. - N1. im Hub-Feeder-Verkehr) belegen, der von Seiten der Beigeladenen auf die Betriebszeiten am Flughafen E. zurückgeführt wird. Insoweit liegen jedoch zwei Äußerungen der Fluggesellschaft selbst vor (ein Schreiben vom 27. Mai 2008 und eine E-Mail vom 10. Juni 2008, jeweils ergangen auf entsprechende Anfragen von Privatpersonen), in denen ausgeführt wird, dass die Einstellung der Verbindung aus wirtschaftlichen Gründen wegen mangelnder Nachfrage erfolgte. In der E-Mail wird ausdrücklich betont, dass der Rückzug vom Flughafen E. nichts mit der dortigen Betriebszeit und den Verspätungsregeln tun hatte. Aufgrund welcher Umstände die Beigeladene meint, die zuvor erwähnten Schreiben der M. würden durch die Realität der Jahre 2013/14 widerlegt, erschließt sich nicht. Ihr Hinweis auf das Gutachten N2. und das Bedarfsgutachten verfährt nicht, weil sich beide Gutachten nicht konkret mit den beiden Schreiben der M. auseinandersetzen, sondern im Gegenteil davon ausgehen, die M. habe sich wegen der Betriebszeit vom Flughafen E. zurückgezogen. In dieses Bild fügt sich, dass der Sachverständige N2. für sich in Anspruch nimmt, besser als die 161

Fluggesellschaft B8. C8. selbst zu wissen, warum sich diese vom Flughafen E. zurückgezogen hat.	
Ansonsten ist bei dem "besonderen" Grund der Effektivität der Umlaufplanungen von Fluggesellschaften ohnehin eine differenzierte Betrachtung geboten, weil insoweit hauptsächlich wirtschaftliche Interessen der Fluggesellschaften im Vordergrund stehen, auch wenn damit auch öffentliche Verkehrsinteressen verbunden sein können.	162
Vgl. in diesem Sinne BVerwG, Urteil vom 13. Oktober 2011 - 4 A 4001.10 -, a. a. O., Rn. 111.	163
Darüber hinaus ist dieser Grund nicht an jedem deutschen Verkehrsflughafen unabhängig von seiner Stellung im Luftverkehrsnetz und seiner geographischen Lage in gleicher Weise geeignet, die Inanspruchnahme der Nachtrandzeiten zu rechtfertigen.	164
Vgl. BVerwG, Urteil vom 13. Oktober 2011 - 4 A 4001.10 -, a. a. O., Rn. 107.	165
Soweit er in der Vergangenheit als Grund mit Gewicht anerkannt worden ist, lag jeweils die Konstellation zugrunde, dass mehr oder weniger ausgedehnter, die Nachtrandstunden sogar überschreitender Nachtflugverkehr mit entsprechend von den Fluggesellschaften geplanten Umläufen stattfand und im Fall der Sperrung auch der Nachtrandstunden die Gefahr bestanden hätte, dass bisher angebotene und durchgeführte Flüge (Umläufe), die zugleich einen Bedarf in Gestalt einer entsprechenden Passagiernachfrage belegten, nicht mehr durchgeführt worden wären und die Verkehrsfunktion des Flughafens nicht unerheblich beeinträchtigt worden wäre.	166
Vgl. in diesem Sinne BVerwG, Urteil vom 24. Juli 2008 - 4 A 3001.07 -, a. a. O., Rn. 49, 51; ähnlich BVerwG, Urteil vom 13. Oktober 2011 - 4 A 4001.10 -, a. a. O., Rn. 100, 106 f.	167
Soweit in diesem Zusammenhang weiter entschieden worden ist, dass den Fluggesellschaften nur ein Rahmen für ihre Umlaufplanungen gesetzt werden könne,	168
vgl. BVerwG, Urteil vom 13. Oktober 2011 - 4 A 4001.10 -, a. a. O., Rn. 101,	169
war damit nach den vorstehenden Ausführungen ein beschränkender Rahmen gemeint, eben weil Nachtflugverkehr zuvor in einem zeitlich deutlich weiteren Umfang zugelassen worden war und stattgefunden hatte.	170
Vor diesem Hintergrund ist festzustellen, dass die drei Nachfragen der Fluggesellschaften die Nutzung der Nachtrandstunden unter dem Gesichtspunkt der Effektivität der Umlaufplanungen hier nicht zu rechtfertigen vermögen.	171
Aus dem Schreiben der Fluggesellschaft F4. vom 15. März 2012 ergibt sich, dass die Fluggesellschaft mit dem durch die (vormalige) Betriebszeit gesetzten (zeitlichen) Rahmen für Umlaufplanungen zurecht gekommen ist, auch wenn sie diesen nicht als ideal ansah. Eine längere Betriebszeit wurde deshalb für erforderlich erachtet, um weitere Flüge von und nach E. einzurichten. Mithin ging es im Ergebnis vor allem um eine Effektivitätssteigerung. Unabhängig davon, ob eine solche angesichts der vorstehenden Ausführungen überhaupt als ein die erstmalige Inanspruchnahme der Nachtrandzeiten rechtfertigender Grund angesehen werden kann, fehlte jede Konkretisierung hinsichtlich der einzurichtenden Flüge. Wie sich die Einbindung des Flughafens E. in die Umlaufplanungen darstellt und ob danach eine Nutzung der Nachtrandzeiten erforderlich ist, lässt sich nicht beurteilen. Zwar kann eine Behörde bei bestehendem Nachtflugverkehr keine umfassende Prüfung vornehmen, ob Nachtflüge in die Tagesstunden verlagert werden können. Dies liegt daran, dass es sich bei	172

Umlaufplanungen um komplexe unternehmerische Entscheidungen der Fluggesellschaften handelt, in die das erwartete Passagieraufkommen, die an den Flughäfen verfügbaren Start- und Landezeiten (Slots), die Möglichkeiten des Personaleinsatzes, die Wartungsmöglichkeiten sowie hinsichtlich des eingesetzten Flugzeugtyps beispielsweise Kapazität, Reichweite und Wartungszeiten einfließen.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 13. Oktober 2011 - 4 A 4001.10 -, a. a. O., Rn. 101. 173

Geht es indes um die erstmalige Öffnung der Nachtrandstunden für Flugverkehr, kann ein diesbezüglich rechtfertigender Grund nicht angenommen werden, wenn noch nicht einmal ansatzweise bekannt ist, aufgrund welcher Umlaufplanung(en) sich die Nutzung der Nachtrandzeiten unter Effektivitätsgesichtspunkten als jedenfalls geboten darstellen soll. Dass diese Zeiten die Flexibilität und Effektivität der Fluggesellschaften erhöhen, ist in dieser Allgemeinheit für die Annahme des Vorliegens eines spezifischen, den Nachtflugbetrieb rechtfertigenden Grundes unergiebig. 174

Soweit sich im Gutachten N2. Überlegungen zu (möglichen) Umlaufplanungen der Fluggesellschaft F5. finden, kommt es darauf aus den oben dargelegten Gründen nicht an. Insbesondere ist ein Sachverständiger nicht in der Lage, anstelle einer Fluggesellschaft die unternehmerische Entscheidung für bestimmte Umlaufplanungen zu treffen. 175

Vgl. in diesem Sinne BVerwG, Urteil vom 24. Juli 2008 - 4 A 3001.07 -, a. a. O., Rn. 52. 176

Im Übrigen misslingt der Versuch des Sachverständigen N2. , durch vergleichende Heranziehung der Umläufe der Fluggesellschaft F6. am Flughafen C1. -T2. (SXF) die Notwendigkeit einer Nutzung der ersten abendlichen Nachtrandstunde am Flughafen E. darzutun. Denn bei den von ihm dargestellten acht Umläufen (S. 12 des Gutachtens, Abbildung 4) ist lediglich einer ("Rot 1") dabei, bei dem jedenfalls nicht auf den ersten Blick ersichtlich ist, dass er sich innerhalb der Tagesstunden abwickeln ließe. Die anderen sieben Umläufe ließen sich dagegen theoretisch/modellhaft innerhalb der sechzehn Tagesstunden abwickeln. Der Umlauf "Rot 4" nutzt ohnehin nur die Tagesstunden. Der Umlauf "Rot 2" endet nur deshalb mit einer Landung gegen 22.30 Uhr, weil in der Umlaufkette zwischen dem Umlauf nach N6. (MXP) und dem anschließenden Umlauf nach Q1. de N5. (PMI) eine fast dreistündige Bodenzeit eingeplant ist. Die übrigen Umläufe ("Rot 3", "Rot 5" bis "Rot 8") ließen sich alle bis 22.00 Uhr abschließen, wenn der erste morgendliche Start auf bis zu 6.00 Uhr vorverlegt würde. 177

Hinsichtlich des Schreibens der Fluggesellschaft X1. B1. vom 23. März 2012 gilt das zuvor zur Fluggesellschaft F7. Gesagte entsprechend. Im Ergebnis ging es auch der Fluggesellschaft X1. B1. um eine Effektivitätssteigerung durch Einrichtung weiterer Flüge von und nach E. , ohne dass irgendwelche Umlaufplanungen zumindest ansatzweise angedeutet wurden. Mehr bringt auch der sinngemäße Hinweis nicht, es werde, wie es an anderen Flughäfen der Fall sei ("As elsewhere"), eine Flughafenbetriebszeit von 17 Stunden benötigt, um in Übereinstimmung mit dem eigenen Flugplan ("timetable") wirtschaftlich profitable Umläufe planen oder durchführen ("manage") zu können. Im Übrigen dürfte es im Rahmen der Umlaufplanungen gerade für Fluggesellschaften mit zahlreichen Maschinen möglich sein, auf die kürzere Betriebszeit eines Flughafens Rücksicht zu nehmen, ohne dass es dadurch für die Fluggesellschaft zu wesentlich ins Gewicht fallenden Effektivitätseinbußen kommt. 178

Soweit in dem Gutachten N2. hinsichtlich der Fluggesellschaft X1. B1. Überlegungen zur Herstellung von sog. Tagesrandverbindungen von und nach C4. und L2. 179

angestellt werden, ist das offensichtlich rein spekulativ. Im Übrigen werden aus den bestehenden, von den Flughäfen C4. und L2. aus geflogenen Rotationen der Fluggesellschaft X1. B1. Sachzwänge hinsichtlich der Nutzung der abendlichen Nachtrandstunden in E. für den Fall der Einrichtung von Tagesrandverbindungen abgeleitet, die tatsächlich nicht bestehen dürften. Denn wenn die Fluggesellschaft X1. B1. tatsächlich eine (doppelte) Tagesrandverbindung von C4. aus nach E. einrichten wollte, ist es angesichts der nach dem Gutachten in C4. zur Verfügung stehenden sechs Maschinen und der ansonsten nach dem Gutachten als weitere Ziele zur Verfügung stehenden "Kombinationsvariablen" nicht vorstellbar, dass bei einer Neukombination zwecks Herstellung der Tagesrandverbindung nach E. eine solche nur dann machbar wäre, wenn die Nachtrandzeit in E. in Anspruch genommen wird. Entsprechendes gilt hinsichtlich einer Tagesrandverbindung nach L2., wo die Fluggesellschaft X1. B1. nach dem Gutachten fünf Flugzeuge stationiert hatte.

Das Schreiben der Fluggesellschaft H11. vom 26. März 2012 ist unter dem Gesichtspunkt der Effektivität der Umlaufplanungen völlig unergiebig. Der Hinweis auf ständig zunehmende Umsteigerströme über das Drehkreuz N1. gibt noch nicht einmal im Ansatz etwas für die Nutzung der Nachtrandstunden in E. her. Mit der Forderung nach Flexibilität an den Zubringerflughäfen mag die Nutzung der dortigen Nachtrandstunden gemeint sein, doch wird damit nichts zu Umlaufplanungen gesagt. Im Übrigen wird diese Flexibilität "zur optimalen Ausschöpfung der Verkehrsströme" gefordert, d. h. es geht nicht um die Behebung uneffektiver Strukturen, sondern um eine weit(est)gehende Effektivitätssteigerung. 180

Das Gutachten N2. bringt hinsichtlich etwaiger Umlaufplanungen der Fluggesellschaft H12. ebenfalls nichts Belastbares. Zwar wird dargestellt (S. 4 des Gutachtens, Abbildung 1), welche Umlaufkette möglich wäre, wenn der letzte (abendliche) Abbringerflug aus N1. nach E. später abfliegen würde (Zwischenumlauf nach B9. statt nach Q1. de N5.). Die Verschiebung des Abbringerflugs hat jedoch nicht in erster Linie etwas mit effektiven Umlaufplanungen zu tun, sondern beruht auf der bereits oben behandelten Überlegung, mehr abends in N1. ankommenden Passagieren noch eine Weiterflugmöglichkeit nach E. zu eröffnen. Dementsprechend hat das dargestellte Rotationsbeispiel keinen Aussagewert dahin, die Nachtrandstunden in E. müssten unter dem Gesichtspunkt einer effektiven Umlaufplanung genutzt werden. 181

Abschließend ist zum "besonderen" Grund der Effektivität von Umlaufplanungen von Fluggesellschaften zu berücksichtigen, dass die Fluggesellschaft S. während des laufenden Verwaltungsverfahrens den Flughafen E. in Kenntnis der seinerzeit auf die Tagesstunden beschränkten Betriebszeit in ihre Umlaufplanungen einbezogen hat und seitdem Flüge von und nach E. durchführt. Dadurch wird die zuvor geäußerte Annahme bestätigt, dass sich Fluggesellschaften auf die Betriebszeiten eines Flughafens einstellen (können). Dies mag unter Effektivitätsgesichtspunkten nicht optimal sein, steht jedoch der Annahme entgegen, die Nutzung der Nachtrandstunden sei aus Effektivitätsgründen (stets) geboten. 182

(3) Hinsichtlich der Gewichtung eines durch sachliche "besondere" Gründe gerechtfertigten (aktuellen) Nachtflugbetriebs ist Folgendes zu berücksichtigen: 183

Mit der Feststellung solcher "besonderer" Gründe ist grundsätzlich noch nichts zum Gewicht der im Bedarf zum Ausdruck kommenden öffentlichen Verkehrsinteressen gesagt. Dies gilt schon deshalb, weil die hier in Rede stehenden "besonderen" Gründe (Drehkreuzanbindung, Effektivität der Umlaufplanungen) so allgemein und weitgehend ausgelegt und gehandhabt werden können, dass es für jeden Flughafen mit Passagierflugverkehr einen plausiblen 184

Grund geben dürfte, jedenfalls die abendlichen Nachtrandstunden in Anspruch zu nehmen.

Was den Gesichtspunkt der Drehkreuzanbindung anbelangt, wird es an jedem Drehkreuz, ausgehend von einer dort wenigstens bis 22.00 Uhr reichenden Betriebszeit, abendliche Landungen geben, die so spät erfolgen, dass daran anknüpfende Abbringerflüge zum jeweiligen Ausgangsflughafen diesen erst nach 22.00 Uhr erreichen können. Da es in oder aus jeder Region Geschäftsreiseverkehr gibt, kann auch jeder kleine, der Abdeckung des Bedarfs in einem kleineren Gebiet dienende Flughafen für sich in Anspruch nehmen, zur Befriedigung des Verkehrsbedarfs der Geschäftsreisenden die abendlichen Nachtrandstunden für Abbringerflüge aus Drehkreuzen in Anspruch nehmen zu müssen. 185

Ähnliches gilt im Hinblick auf die Effektivität der Umlaufplanungen. Da bereits zuvor dargelegt worden ist, dass jedenfalls modellhaft die Effektivität von Umlaufplanungen gerade bei Betriebszeiten von 17 und 18 Stunden gegenüber einer Betriebszeit von 16 Stunden überproportional ansteigt, könnte jede im gewerblichen Passagierverkehr tätige Fluggesellschaft an jedem Flughafen für sich in Anspruch nehmen, die Nachtrandstunden nutzen zu müssen, weil sich die zuvor angesprochenen, für Umlaufplanungen der Fluggesellschaften besonders effektiven Betriebszeiten bei einer auf die Tagzeit (6.00 bis 22.00 Uhr, also 16 Stunden) beschränkten Betriebszeit des Flughafens nicht realisieren lassen. Zudem zeigen die von der Beigeladenen beigebrachten gutachterlichen Stellungnahmen, dass es ohne Weiteres möglich ist, modellhaft Umläufe/Rotationen darzustellen, die mehr als 16 Stunden Betriebszeit benötigen und entweder einen Start oder eine Landung in den abendlichen Nachtrandstunden des betreffenden Flughafens (hier E.) einschließen. Besonders anschaulich ist insoweit das Gutachten N2. . In diesem wird die - tatsächlich geflogene - Rotation der Fluggesellschaft H13. , die zwischen einem morgendlichen und zwei nachmittäglichen/abendlichen N1. -Umläufen einen Umlauf nach Q1. de N5. einschließt und mit der Landung in E. um kurz vor 22.00 Uhr, also noch innerhalb der Tagesstunden, endet, durch das (modellhafte) Einschleichen eines Umlaufs nach B9. anstelle des Umlaufs nach Q1. de N5. zu einer Rotation, die mit einer Landung in E. um 22.45 Uhr endet, also die Nachtrandzeit in Anspruch nimmt. Auch wenn dies nicht als Kritik an dem Sachverständigen N2. zu verstehen ist, der, wie ebenfalls bereits aufgezeigt, mit seinem Rotationsmodell lediglich zeigen wollte, wie eine Rotation gestaltet werden könnte, wenn die für sinnvoll und notwendig erachtete Verschiebung des abendlichen Abbringerflugs von N1. nach E. realisiert würde, belegt dieses Beispiel des Sachverständigen nachdrücklich die nur begrenzte Aussagekraft von lediglich modellhaften Umlaufplanungen. 186

Unabhängig davon, ob die vorstehenden Ausführungen Veranlassung geben, die zuvor behandelten Gründe jedenfalls bei der erstmaligen Zulassung von Nachtflugverkehr dahingehend zu hinterfragen, ob sie überhaupt eine der Gewichtungsvorgabe des § 29b Abs. 1 Satz 2 LuftVG Rechnung tragende besondere Begründung darstellen können, warum der Verkehr nicht (befriedigend) in den Tagesstunden abgewickelt werden kann, ist aufgrund des Vorstehenden jedenfalls eine besonders sorgfältige Gewichtung des Nachtflugbedarfs angezeigt. Soweit der Beklagte eher konkludent ein hohes Gewicht der öffentlichen Verkehrsinteressen angenommen hat, trifft dies für die (seinerzeit) aktuell an die Beigeladene herangetragene Nachfrage der drei Fluggesellschaften nicht zu. 187

Zentraler Bezugspunkt für die Gewichtung des Nachtflugbedarfs ist die Verkehrsfunktion des Flughafens, wie sie sich aus den für ihn geltenden Planungszielen ergibt, und seine Stellung im Luftverkehrsnetz. Danach bestimmen sich die Erwartungen, die berechtigterweise an das Verkehrsangebot zu stellen sind und die entscheidend dafür sind, ob das Verkehrsangebot 188

ohne die in Rede stehenden Nachtflugverbindungen noch als "befriedigend" angesehen werden kann.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 13. Oktober 2011 - 4 A 4001.10 -, a. a. O., Rn. 51 f.

189

Daran hat sich der Beklagte zwar im Ausgangspunkt orientiert. Auch seine - allerdings nicht einem bestimmten Bedarf zuzuordnende - sinngemäße Feststellung, für den Flughafen E. als Verkehrsflughafen sei die Anbindung an Drehkreuzflughäfen unter Nutzung der (abendlichen) Nachtrandstunden für Abbringerflüge von den Drehkreuzen erwartungsgemäß, ist nicht grundsätzlich zu beanstanden. Gegenteiliges ergibt sich insbesondere nicht aus den Planungszielen für den Flughafen E. und seiner Stellung im Luftverkehrsnetz.

190

Die Planungsziele ergeben sich, wie oben bereits ausgeführt, aus der Begründung des Planfeststellungsbeschlusses unter den Gliederungspunkten C.III.1. (Planrechtfertigung) und C.III.2. (Notwendigkeit des Ausbaues des Verkehrslandeplatzes E. -X2. zum Flughafen). Danach dient der Flughafen unter anderem der Befriedigung der Nachfrage aus den Verkehrssegmenten Geschäftsreiseverkehr und touristischer Verkehr. Es ist nicht erkennbar, dass der hier in Rede stehende Bedarf damit nicht übereinstimmt. Entsprechendes gilt hinsichtlich der raumordnungsrechtlichen Einordnung als Regionalflyghafen. Anhaltspunkte dafür, dass der hier in Rede stehende Bedarf ein überregionaler ist, liegen nicht vor. Dass eine Anbindung an einen Drehkreuzflughafen für einen Regionalflyghafen nicht untypisch ist, wurde bereits oben ausgeführt. Schließlich ergeben sich weder aus den Planungszielen noch aus der Raumordnung zeitliche Grenzen für eine Bedarfsdeckung.

191

Gleichwohl führt die zuvor behandelte Feststellung des Beklagten nicht auf einen Nachtflugbedarf mit einem solchen Gewicht, wie er es seiner Entscheidung zugrunde gelegt hat. Was die hier nach den vorstehenden Ausführungen allein in den Blick zu nehmende Anbindung an den Flughafen N1. anbelangt, enthält die Begründung der Änderungsgenehmigung über die Feststellung hinaus, eine solche Anbindung sei erwartungsgemäß, hinsichtlich einer Gewichtung lediglich die (weitere) sinngemäße Aussage, die Nutzung der Nachtrandzeit in E. ermögliche deutlich mehr Passagieren einen noch taggleichen Rückflug nach E. Dies greift deutlich zu kurz.

192

Bezieht man an dieser Stelle neben dem Flughafen N1. auch den Flughafen Q1. de N5. mit ein, der in dem Gutachten N2. ausführlich behandelt wird und auf den der Beklagte in der Begründung der Änderungsgenehmigung ebenfalls abgestellt hat, ist festzustellen, dass der Flughafen E. zum Zeitpunkt der Entscheidung des Beklagten über Anbindungen an die zuvor genannten beiden Drehkreuze verfügte, und zwar wenigstens dreimal täglich mittels der Flüge von H14. von und nach N1. sowie zweimal täglich mittels der Flüge von B10. C9. von und nach Q1. de N5. . Dabei gab es von beiden Drehkreuzen einen abendlichen Abbringerflug nach E. (nach dem Gutachten N2. 20.45 Uhr ab N1. , 19.40 Uhr ab Q1. de N5.). In Bezug auf den Flughafen N1. ergibt sich aus dem Gutachten N2. ferner, dass dort die letzte wesentliche Ankunftswelle von M. -Flügen (aus den "Gebieten" Fernost, Nah-/Mittelost, Nord-Atlantik sowie Kurzstrecke) zwischen 17.15 und 18.55 Uhr lag, mithin diesbezüglich ohne Weiteres eine anschließende Verbindung nach E. eröffnet war. Im Übrigen lag nach dem Gutachten N2. die morgendliche Abflugswelle in N1. zur überwiegenden Anzahl auch interkontinentaler Destinationen ("Gebiete" Nord-Atlantik, Nah-/Mittelost, Fernost) zwischen 10.45 und 12.05 Uhr und war dementsprechend für Passagiere, die mit dem Morgenflug von E. aus um 7.30 Uhr in N1. landeten, ebenfalls ohne Weiteres - wenn auch mit Wartezeit - erreichbar. Die mehrfache Erwähnung in dem Bedarfsgutachten, der Flughafen

193

E. verfüge über keine Interkontinentalanbindung, ist dementsprechend nicht nachvollziehbar. Hinsichtlich der abendlichen Ankunftsstelle von Flügen von B11. C10. an ihrem Drehkreuz Q1. de N5. bestand gleichfalls für den überwiegenden Teil der Ankünfte Anschluss an den Abbringerflug nach E. um 19.40 Uhr.

Angesichts dessen liegt die Annahme, das in den Tagesstunden am Flughafen E. zur 194
Verfügung stehende Verkehrsangebot sei im Hinblick auf die Anbindung an die zuvor
behandelten beiden Drehkreuzflughäfen unbefriedigend gewesen, fern. Zwar gab es an
beiden Drehkreuzen abendliche Landungen, deren Passagiere keine Rückflugmöglichkeit
nach E. mehr hatten. Es gibt jedoch keine belastbaren Anhaltspunkte dafür, dass die an
einen Regionalflughafen gestellten Verkehrserwartungen, selbst wenn auf das Segment des
Geschäftsreiseverkehrs abgestellt wird, (berechtigterweise) so weit gehen, dass für jedes
auswärtige Ziel, das von E. aus über einen Drehkreuzflughafen erreichbar ist, auch die
taggleiche Rückkehrmöglichkeit (wiederum über das Drehkreuz) nach E. gewährleistet
sein muss. Von einer spürbaren Abkoppelung von dem Verkehrsgeschehen an diesen
Drehkreuzen,

vgl. zu diesem Aspekt BVerwG, Urteil vom 24. Juli 2008 - 4 A 3001.07 -, a. a. O., Rn. 41, 195

kann jedenfalls keine Rede sein. 196

Die ansonsten in dem vom Beklagten vor allem in Bezug genommenen Gutachten N2. 197
hinsichtlich des Flughafens N1. angestellten Überlegungen zu Knotenstrukturen, zur
Einpassung von Zu-/Abbringerflügen in diese Knotenstrukturen sowie zu sich daraus
ergebenden Rotationen geben nichts für die Annahme her, das Verkehrsangebot in E.
sei nicht befriedigend (gewesen). Entsprechendes gilt, soweit sich die Sachverständigen der
Beigeladenen in ihrer Stellungnahme vom 15. Januar 2015 zu inzwischen geänderten
Knotenstrukturen der M. am Flughafen N1. verhalten.

Daraus, dass an anderen Regionalflughäfen wie etwa in Q3. Landungen von aus N1. 198
kommenden Flugzeugen planmäßig nach 22.00 Uhr erfolgen, kann nicht abgeleitet werden,
dass das Verkehrsangebot in E. betreffend die Anbindung an den Flughafen N1.
nicht befriedigend (gewesen) ist. Denn die späte Landung in Q3. besagt nicht, dass sie
unter dem Gesichtspunkt eines befriedigenden Verkehrsangebots in Q3. erforderlich ist.
Sie kann etwa auch darauf zurückzuführen sein, dass zur zeitlichen Entzerrung des
Fluggeschehens in N1. ein späterer Abflugzeitpunkt gewählt worden ist (was hinsichtlich
des Zeitpunkts der Landung in Q3. aufgrund der dort längeren Betriebszeit kein Problem
aufwirft). Dass die M. selbst andere Flughäfen wie Q3. im Umfeld des Flughafens
E. mit N1. verbindet, kann wiederum damit erklärt werden, dass diese anderen
Flughäfen über schlechtere Anbindungen an die Flughäfen E2. und G1. verfügen,
so dass an den anderen Flughäfen eine entsprechend größere Passagiernachfrage nach
(Umsteige-)Verbindungen in/nach N1. besteht.

Was genau die Beigeladene vor dem Hintergrund der vorstehenden Ausführungen mit einer 199
nachfragegerechten Einbindung der Verbindung "E. -N1. " in das Drehkreuz N1.
meint, erschließt sich nicht. Die drei täglichen Verbindungen von H15. nach N1.
und zurück nach E. sprechen zwar für einen entsprechenden Bedarf (der Passagiere),
geben jedoch nichts dafür her, ob die Passagiere lediglich eine Punkt-zu-Punkt-Verbindung
nach N1. suchen oder ob sie im Drehkreuz N1. auf Flüge zu anderen (weiteren)
Destinationen umsteigen wollen. Im Übrigen ist auch dies nach den vorstehenden
Ausführungen weitgehend machbar.

Dazu, dass im Zeitpunkt der Entscheidung des Beklagten eine Anbindung an das - in der Begründung der Änderungsgenehmigung sowie im Gutachten N2. erwähnte - weitere M. -Drehkreuz in G1. erwartungsgemäß war, gibt es keine Feststellungen. Angesichts der Anbindung an das M. -Drehkreuz N1. und die zahlreichen am Flughafen E2. verfügbaren M. -Verbindungen kann eine solche Erwartung vielmehr ausgeschlossen werden.

Was den Umfang der Nachfrage als weiteren Gewichtungsfaktor anbelangt, 201

vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 13. Oktober 2011- 4 A 4001.10 -, a. a. O., Rn. 53, 202

ging es, bezieht man auch hier wieder den Flughafen Q1. de N5. mit ein, allenfalls um zwei (Abbringer-)Flüge täglich. Zur Anzahl der Passagiere, die von späteren Abbringerflügen in N1. und Q1. de N5. profitieren würden, finden sich keinerlei Feststellungen. Gerade für die N1. -Verbindung, deren Wichtigkeit wiederholt betont worden ist, liegen keine belastbaren Umsteigerzahlen vor. Angesichts des Hinweises in der E-Mail der M. vom 10. Juni 2008 auf die Flughäfen E2. und G1. ist vielmehr davon auszugehen, dass es keinen relevanten Umsteigerverkehr gibt. Die Stellungnahme der Sachverständigen der Beigeladenen vom 15. Januar 2015 geht jedenfalls von einem Anteil deutlich unter 10 % aus. Ob überhaupt und gegebenenfalls welcher Anteil davon wiederum auf den Umsteigerverkehr nach J. entfällt, der nach der zuvor erwähnten Stellungnahme große Bedeutung für den Flughafen N1. hat, wird nicht mitgeteilt. An anderer Stelle wird vielmehr die Ausrichtung des Flughafens E. auf Verkehr gen Osteuropa betont. 203

Weiterhin fehlt es an Feststellungen dazu, ob die auswärtigen Destinationen, für die bei einer Verschiebung der abendlichen Abbringerflüge nach E. eine taggleiche Rückkehrmöglichkeit dorthin eröffnet worden wäre, unter diesem Gesichtspunkt überhaupt Relevanz gehabt hätten. Dies ist beispielsweise für mehrere von über Q1. de N5. erreichbare (inner-)spanische und portugiesische Ziele, auf die im Gutachten N2. hingewiesen wird, zumindest zweifelhaft. Flüge zu solchen Zielen dürften eher touristisch motiviert und nicht von der Erwartung geprägt sein, es müsse eine taggleiche Rückkehrmöglichkeit nach E. geben. Was den im Gutachten N2. betonten fehlenden Anschluss aus C11. anbelangt, der nach Auffassung des Sachverständigen nach Aufgabe der Direktverbindung durch easyJet "sehr eklatant" ist, wird auch diese Einschätzung nicht durch Passagierzahlen untermauert. Die Relevanz des C11. -Anschlusses muss auch nicht aufgrund der Einstellung der Direktverbindung durch F8. größere Bedeutung gewonnen haben. Dies gilt insbesondere für den Fall, dass die Einstellung der Direktverbindung auf Passagiermangel beruhte, wozu sich das Gutachten nicht äußert. Im Übrigen ergibt sich aus der Tabelle 2 auf S. 7 des Gutachtens N2., dass bei Zugrundelegung einer erforderlichen Boden-/Umsteigezeit von 45 Minuten jedenfalls samstags und sonntags für Ankünfte aus C11. (um 18.55 Uhr) eine Weiterflugmöglichkeit nach E. (Abflug um 19.40 Uhr) bestand. Nach der früheren Darstellung des Knotens von F9. C12. in Q1. de N5. in dem Bedarfsgutachten bestand für die Landungen aus C11. durchgehend eine Weiterflugmöglichkeit nach E.. Die annähernde Beliebigkeit solcher einzelner Verbindungsbetrachtungen wird schließlich dadurch belegt, dass es allgemein bekannt ist, dass Fluggesellschaften die von ihnen angeflogenen Destinationen und ihr Flugangebot insgesamt in Abhängigkeit von der jeweiligen Marktsituation häufig (und zum Teil auch kurzfristig) ändern. Beispielsweise gibt es derzeit gar keine Flüge mehr durch B12. C13. von C11. nach Q1. de N5.. 204

Schließlich hat der Beklagte keinerlei Feststellungen dazu getroffen, ob der Bedarf von einem anderen Flughafen nachfragerecht gedeckt werden könnte. 205

Vgl. zu diesem Gesichtspunkt BVerwG, Urteile vom 20. April 2005 - 4 C 18.03 -, a. a. O., Rn. 206 28, und vom 13. Oktober 2011 - 4 A 4001.10 -, a. a. O., Rn. 51 a. E.

Diese Prüfung ist nicht deshalb entbehrlich gewesen, weil sie sich auf ein anderes Vorhaben 207 bezieht. Dieser Einwand mag für die bei Planungsentscheidungen im Rahmen der Abwägung vorzunehmende Prüfung, ob es Alternativen zu dem Planvorhaben gibt, zutreffen. Um eine solche Alternativenprüfung geht es hier jedoch nicht. Vielmehr steht die Gewichtung eines (Nachtflug-)Bedarfs in Rede. Die Nachfragedeckung von einem anderen Flughafen stellt weiterhin nicht allein deshalb einen unzulässigen Gewichtungsfaktor dar, weil es keine rechtsverbindliche bundeseinheitliche Flughafennetz- und Bedarfsplanung gibt. Die Prüfung der Nachfragedeckung von einem anderen Flughafen drängte sich hier schon deshalb auf, weil im näheren Umfeld des Flughafens E. drei weitere Flughäfen (E2., N. und Q3.) liegen, die - stellt man auf eine Straßenverbindung ab - mit dem Pkw vom Flughafen E. aus laut Routenplaner (ohne Verkehr) jeweils in deutlich unter einer Stunde zu erreichen sind. Gerade was die betonte Anbindung des Flughafens E. an den Flughafen N1. anbelangt, bestehen Alternativen in Gestalt späterer Rückflugmöglichkeiten aus N1. zu den drei anderen zuvor genannten Flughäfen. Der maßgeblich von Aspekten des Wettbewerbs von Flughäfen untereinander geprägte Gesichtspunkt, die Passagiernachfrage in/aus der "Region" E. gerade vom Flughafen E. aus zu decken, ändert nichts daran, dass es für die Befriedigung des öffentlichen Verkehrsinteresses durch ein bedarfsgerechtes Flugangebot für diese Region angesichts der räumlichen Verhältnisse ohne durchschlagende Bedeutung ist, ob zusätzlich auch planmäßiger Nachtflugverkehr in E. eröffnet wird.

Stellt man im Rahmen der Gewichtung zudem auf den aktuellen Bedarf ab, für den der 208 Rechtfertigungsgrund der Effektivität der Umlaufplanungen der Fluggesellschaften geltend gemacht worden ist, ergibt sich auch daraus kein Bedarf mit einem solchen Gewicht, wie es der Beklagte angenommen hat. Denn ob Umlaufplanungen für einen Flughafen unter dem Gesichtspunkt eines erwartungsgemäßen Verkehrsangebots von (gewichtiger) Bedeutung sind, lässt sich ohne die konkret in Rede stehenden Destinationen, zu denen im Wege von (effektiven) Umlaufplanungen Verbindungen hergestellt werden sollen, nicht beantworten. Auf die Beispiele im Gutachten N2. sowie im Bedarfsgutachten kann nicht abgestellt werden, weil es sich bei den Umlaufplanungen, wie bereits ausgeführt, um komplexe unternehmerische Entscheidungen der Fluggesellschaften handelt, die grundsätzlich nicht durch sachverständige Einschätzungen ersetzt werden können.

Vgl. in diesem Sinne BVerwG, Urteil vom 24. Juni 2008 - 4 A 3001.07 -, a. a. O., Rn. 52. 209

Auch hier ergibt sich weder aus dem Gutachten N2. noch aus dem Bedarfsgutachten, 210 dass sämtliche Faktoren, die für die Umlaufplanung der Fluggesellschaften relevant sind, Berücksichtigung gefunden haben. Dass das Bedarfsgutachten nach eigener Aussage Gestaltungsprinzipien der Rotationsplanung bei den Fluggesellschaften in Erfahrung gebracht haben will, reicht nicht aus. Zwar mag es sein, dass die Ermöglichung von effektive(re)n Umlaufplanungen allgemein für das Verkehrsangebot an einem Flughafen von Bedeutung ist und eine entsprechend lange, die Nachtrandstunden einbeziehende Betriebszeit allgemein zu einem größeren Verkehrsangebot führt. Dieser Ansatz ist jedoch zu allgemein, um daraus ein (erhebliches) Gewicht eines solchermaßen hergeleiteten Nachtflugbedarfs abzuleiten.

bb) Auf der Grundlage eines zukünftigen Bedarfs lässt sich ebenfalls kein so hohes Gewicht 211 der öffentlichen Verkehrsinteressen feststellen, wie es der Beklagte bei seiner Entscheidung zugrunde gelegt hat.

(1) Bereits der Eintritt einer Bedarfslage kann nicht, was aber die Annahme oder Anerkennung eines zukünftigen Bedarfs nach den vorstehenden Ausführungen voraussetzt, bei vorausschauender Betrachtung in absehbarer Zeit mit hinreichender Sicherheit erwartet werden. Soweit in diesem Zusammenhang auch von einer Stimulierung einer Nachfrage die Rede gewesen ist,

vgl. BVerwG, Urteile vom 20. April 2005 - 4 C 18.03 -, a. a. O., Rn. 24, und vom 9. Juli 2009- 4 C 12.07 -, BVerwGE 134, 186 (Rn. 17), 213

folgt daraus keine Einschränkung hinsichtlich der zuvor genannten Voraussetzungen. 214
Darüber hinaus muss auch die zukünftige Bedarfslage, sollen aus ihr gewichtige öffentliche Verkehrsinteressen abgeleitet werden, grundsätzlich einen hinreichenden Grad an Bestimmtheit aufweisen. Andernfalls wäre eine brauchbare Gewichtung anhand der im Rahmen des aktuellen Bedarfs behandelten Faktoren nicht möglich.

Von welchem zukünftigen Bedarf der Beklagte ausgegangen ist, lässt sich der Begründung 215
der Änderungsgenehmigung nicht genügend deutlich entnehmen. Es entsteht der Eindruck, als habe er Drehkreuzanbindungen und effektive Umlaufplanungen als zukünftigen Bedarf angenommen. Dabei handelt es sich jedoch nach den vorstehenden Ausführungen nicht um einen (zukünftigen) Nachtflugbedarf im eigentlichen Sinne, sondern um Gründe, welche die Inanspruchnahme der Nachtrandzeit rechtfertigen können. Weder mit einem zukünftigen Nachtflugbedarf an sich noch mit ihm gegebenenfalls rechtfertigenden Gründen hat es zu tun, wenn der Beklagte in der Begründung der Änderungsgenehmigung Ausführungen dazu macht, dass die Bedarfslage in absehbarer Zeit mit hinreichender Sicherheit eintreten wird, und dabei auf Sitzladefaktoren vor allem in den Nachtrandstunden an den Flughäfen Q3. und in C1. sowie während der Tagesrandstunden am Flughafen E. sowie die (prognostisch) bis zum Jahr 2025 steigenden Passagierzahlen am Flughafen E. abstellt. Soweit darin sowie in weiteren Ausführungen zur Brauchbarkeit/Verwertbarkeit unter anderem des Verkehrsgutachtens und des Bedarfsgutachtens zum Ausdruck kommt, dass der Beklagte unter anderem diese beiden Gutachten als Grundlage für die Annahme eines zukünftigen Bedarfs angesehen hat, ist dies im Ansatz nicht zu beanstanden. Vom Grundsatz her kann ein Verkehrsgutachten, das einen zukünftigen Bedarf nachvollziehbar und schlüssig prognostiziert, ohne dass wesentliche Unsicherheiten bei der Bedarfseinschätzung verbleiben, ausreichen, um von einer hinreichend sicheren, in absehbarer Zeit eintretenden (zukünftigen) Bedarfslage auszugehen.

Vgl. in diesem Sinne BVerwG, Urteil vom 9. Juli 2009 - 4 C 12.07 -, a. a. O., Rn. 17; Bay. 216
VGH, Urteil vom 28. September 2006 - 8 A05.40032 u. a. -, UPR 2007, 237; siehe auch BVerwG, Urteil vom 4. April 2012 - 4 C 8.09u. a. -, a. a. O., Rn. 94.

Dabei gelten die allgemein für die Kontrolle von Verkehrsprognosen im Fachplanungsrecht 217
geltenden Maßstäbe: Die Prognose muss nach einer geeigneten Methode durchgeführt worden sein, der zugrunde gelegte Sachverhalt muss zutreffend ermittelt worden sein und das Ergebnis muss einleuchtend begründet sein.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 20. April 2005 - 4 C 18.03 -, a. a. O., Rn. 33, m. w. N. 218

(a) Hier kann das Verkehrsgutachten und das darauf aufbauende Bedarfsgutachten bereits 219
unabhängig von diesen Maßstäben nicht als hinreichend sichere zukünftige Bedarfseinschätzung angesehen werden. Die Aussagekraft des Verkehrsgutachtens ist nämlich dadurch reduziert, dass in ihm Betriebszeiten betrachtet werden, die länger sind als die schließlich von der Beigeladenen beantragten und dem Beklagten genehmigten. Dies hat

dazu geführt, dass einer der an dem Verkehrsgutachten beteiligten Sachverständigen ("E1. Consulting") in einer weiteren Stellungnahme vom 12. November 2010 meinte, es habe sich das Risiko erhöht, dass die prognostizierten Passagierzahlen und Flugbewegungen des Planfalls nicht erreicht würden. Dies erscheint nachvollziehbar, wenn berücksichtigt wird, dass das Verkehrs- und das Bedarfsgutachten mitunter mit halbstündigen Zeitscheiben operieren, denen jeweils eigenständige Bedeutung zukommt, und das Verkehrsgutachten eine Punktprognose auf das Jahr 2025 beinhaltet. Der weiteren Stellungnahme desselben Sachverständigen vom 16. Mai 2011 kann nicht eindeutig entnommen werden, dass er von seiner zuvor dargestellten Einschätzung, gerade was die (Un-)Sicherheit der Prognose anbelangt, abgerückt ist. Woher der Beklagte laut Begründung der Änderungsgenehmigung meinte abschätzen zu können, dass lediglich geringe Auswirkungen im Raum stehen, nachdem der Sachverständige sich nicht zu einer Quantifizierung der Auswirkungen in der Lage gesehen hatte, erschließt sich nicht. Insoweit kann nicht darauf abgestellt werden, dass nur einige wenige der im Bedarfsgutachten für den Prognoseplanfall ausgewiesenen Nachtflüge aufgrund der gegenüber dem Verkehrsgutachten abweichenden (geänderten) Betriebszeit nicht mehr durchgeführt werden könnten. Die Unsicherheiten der Prognose resultieren nach der Stellungnahme vom 12. November 2010 aus der generell abnehmenden Attraktivität des Flughafens für Fluggesellschaften aufgrund der gegenüber dem Verkehrsgutachten kürzeren Betriebszeit einschließlich Verspätungsregelungen. Darauf weisen im Übrigen auch die Sachverständigen der Beigeladenen in ihrer Stellungnahme vom 15. Januar 2015 hin. Diese Unsicherheit wird zudem nicht dadurch behoben, dass in der zuvor erwähnten Stellungnahme die Auffassung vertreten wird, die Änderungen bei der Betriebszeit hätten im Rahmen der Grundsatzgenauigkeit einer Prognose zu keinen signifikant anderen Ergebnissen geführt, zumal sich nicht erschließt, was mit Grundsatzgenauigkeit gemeint ist. Das vom Beklagten wesentlich herangezogene Gutachten N2. geht auf die zuvor behandelte Problematik der unterschiedlichen Betriebszeiten nicht ein, ebenso nicht das Qualitätssicherungsgutachten. Darüber hinaus ist der Beklagte nach der Begründung der Änderungsgenehmigung selbst davon ausgegangen, dass jedenfalls das Bedarfsgutachten unter anderem mangels Aktualität nicht geeignet ist, einen hinreichend konkreten Bedarf darzutun. Diesen Mangel hat der Beklagte zwar durch die "Aktualisierung" durch das Gutachten N2. als ausgeräumt angesehen. Es erschließt sich jedoch nicht, wie vor diesem Hintergrund das Bedarfsgutachten - mit oder ohne Aktualisierung durch das Gutachten N2. - als Darstellung eines mit hinreichender Sicherheit eintretenden zukünftigen Bedarfs angesehen werden könnte.

(b) Das Verkehrsgutachten kann weiterhin deshalb nicht als Darstellung einer hinreichend sicheren zukünftigen Bedarfslage angesehen werden, weil jedenfalls sein Ergebnis nicht einleuchtend begründet ist. 220

Die vorgelagerte Frage, ob dem Verkehrsgutachten eine geeignete Methode zugrunde liegt, ist im Verfahren letztlich ungeklärt geblieben. Zwar sind auf der gleichen oder zumindest einer vergleichbaren/ähnlichen Methode basierende Verkehrsprognosen für andere Flughäfen erstellt und im Rahmen gerichtlicher Entscheidungen berücksichtigt worden, ohne dass durchgreifende Mängel hinsichtlich der Methodik festgestellt worden wären. Dennoch besteht Anlass zu dem Hinweis, dass die Geeignetheit der dem vorliegenden Verkehrsgutachten zugrunde liegenden Methodik nicht frei von Zweifeln ist. 221

Offensichtlich ist nach den im Rahmen der anhängigen vier gegen die Änderungsgenehmigung gerichteten Klageverfahren hinsichtlich der Methodik gewechselten Schriftsätze der Beteiligten jedenfalls, dass entgegen der Einschätzung des Beklagten in der Änderungsgenehmigung keine allgemein anerkannte Methode vorliegt. Ob die Methode an 222

sich geeignet ist, hängt von mehreren im Rahmen des Verfahrens nicht abschließend beantworteten Fragen ab. Dazu gehört unter anderem, ob die im Rahmen des Flughafenwahlmodells angewendeten, im Verkehrsgutachten noch nicht einmal aufgeführten mathematischen Formeln, mit deren Hilfe die für den Luftverkehrsmarkt E. prognostisch auf andere Weise ermittelte Nachfrage auf die einzelnen Flughäfen verteilt wurde, (wissenschaftlich) sachgerecht von den das Verkehrsgutachten erarbeitenden Sachverständigen fortentwickelt wurden. Die Sachverständigen haben nämlich in der mündlichen Verhandlung jedenfalls konkludent eingeräumt, dass das in einer Dissertation (von N7. I1. aus dem Jahr 1999) entwickelte ursprüngliche Flughafenwahlmodell und die dort genannten ursprünglichen Formeln nach der Dissertation selbst Schwächen hatte(n), weil sich vor allem für kleinere Flughäfen - angesichts der diesbezüglich in der Dissertation genannten Flughäfen C14., L1. und I2. zählt auch der Flughafen E. zu den kleineren - große Prognosefehler ergeben hatten. Näheres dazu, wie insoweit Abhilfe geschaffen wurde, haben die Sachverständigen dagegen nicht mitgeteilt. Weiterhin ist nicht geklärt, ob das Modell hinreichend validiert ist. Eine für oder auf das Jahr 2008 vorgenommene Kalibrierung des Modells stellt nicht zugleich eine Validierung dar. Angesichts der zahlreichen "Stellschrauben", welche die Formeln und die in ihnen verwendeten Parameter bieten, dürfte es ohne Weiteres möglich sein, solange an den "Stellschrauben" zu drehen, bis für das Jahr 2008 die Anzahl an Passagieren herauskommt, die tatsächlich im Jahr 2008 am/vom Flughafen E. geflogen sind (2,3 Mio.). Dies ist laut dem Verkehrsgutachten (S. 55) jedenfalls mit einer Abweichung von 5 % oder 130.000 Reisenden gelungen. Soweit die Sachverständigen in dem Gutachten aus der Kalibrierung für oder auf das Jahr 2008 schließen, dadurch sei die "Anwendbarkeit des Flughafenwahlmodells" bestätigt, erschließt sich nicht, was damit genau gemeint ist. Jedenfalls ist mit der Kalibrierung nicht belegt, dass das Modell mit den für das Jahr 2008 vorgenommenen Einstellungen auch für das Prognosejahr 2025 zuverlässige Werte liefert. Die anderslautende Auffassung in dem Qualitätssicherungsgutachten überzeugt mangels Begründung nicht, zumal in ihm kurz danach zur "vollständigen Absicherung" des Modells ein weiterer Modelllauf für ein weiteres Vergangenheitsjahr als vorteilhaft angesehen wird. Daran anschließend erscheint ferner erläuterungsbedürftig, warum für die nach dem Vorgehen der Sachverständigen für das Prognosejahr 2025 entscheidende Kalibrierung des Modells das Jahr 2008 ausgewählt wurde, das gerade durch ein "Allzeithoch" bei den Passagierzahlen am Flughafen E. gekennzeichnet ist. Die in einem anderen Zusammenhang gegebene Erklärung, das Jahr 2008 sei das letzte vor der Gutachtenerstellung gewesen, für das vollständige Zahlen vorgelegen hätten, erscheint im Hinblick auf die Kalibrierung nicht überzeugend. Außerhalb des eigentlichen Flughafenwahlmodells, aber im Hinblick auf die prognostizierte allgemeine Nachfrageentwicklung erscheint unter anderem erläuterungsbedürftig, wie methodisch im Einzelnen vorgegangen wurde, um aus den vom Deutschen Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR) in seinem Luftverkehrsbericht 2005 aufbereiteten Zahlen aus der ADV-Fluggastbefragung 2003, die laut DLR erst auf der Ebene der Raumordnungsregionen plausible Aussagen ergeben, plausible Aussagen für die im Rahmen des Verkehrsgutachtens betrachteten (kleineren) Kreisregionen abzuleiten. Auch das Qualitätssicherungsgutachten vermisst diesbezüglich die Transparenz. Die nach dem Qualitätssicherungsgutachten diesbezüglich von den Verfassern des Verkehrsgutachtens durchgeführten internen Plausibilitätstests sind nicht offengelegt worden.

Die Frage der Geeignetheit der zugrunde liegenden Methode bedarf vorliegend aber keiner abschließenden Entscheidung, weil jedenfalls die Annahme des Beklagten in der Begründung der Änderungsgenehmigung, das Verkehrsgutachten enthalte nachvollziehbare und einleuchtend begründete Ergebnisse, nicht zutrifft. Die insoweit von ihm gegebene Begründung trägt nicht, weil sie sich im Wesentlichen auf die bloße Wiedergabe der 223

Ergebnisse des Gutachtens beschränkt.

Das Ergebnis des Gutachtens ist bereits deshalb nicht einleuchtend und nachvollziehbar (begründet), weil es hinsichtlich der für die zu erwartende Nachfrage wesentlichen Frage der Marktausschöpfung Widersprüche aufweist. Eine wesentliche Komponente des Gutachtens ist die Bestimmung der - mittels des Flughafenwahlmodells auf die Flughäfen verteilte - Nachfrage im betrachteten Markt. Die entsprechenden Ergebnisse finden sich zunächst in der Tabelle 4-5. Die dortigen Zahlen bilden die Grundlage für die prozentuale Angabe der Marktausschöpfung, die zusammen mit den - im Wege des Flughafenwahlmodells ermittelten - Reisenden- und Passagierzahlen für den Flughafen E. in der Tabelle 6-6 dargestellt ist. Indes passen die Angaben in der letzten Spalte der Tabelle 6-6 nicht zueinander, weil auf der Grundlage der in der Tabelle 4-5 dargestellten Nachfrage entweder die Reisenden-/Passagierzahlen (deutlich) zu niedrig oder die Prozentangaben (deutlich) zu hoch sind, worauf das Gericht bereits vor der mündlichen Verhandlung hingewiesen hatte. Die insoweit von den Sachverständigen in der mündlichen Verhandlung gegebene Erklärung, es sei versehentlich unterblieben, in der Tabelle die falschen Prozentzahlen abzuändern, die zu vormals anders berechneten Reisenden-/Passagierzahlen gehörten, vermag jedenfalls nicht vollumfänglich zu überzeugen. Zum einen fehlt eine Erklärung dazu, warum vormals andere Reisenden-/Passagierzahlen berechnet und sodann verworfen worden sein sollen. Zum anderen ist die genannte (angeblich richtige) Prozentzahl für die Marktausschöpfung insgesamt im Planfall 2025 (3,45 Prozent, aufgerundet 3,5 Prozent) zwar rechnerisch richtig, passt jedoch nicht dazu, dass im Text des Gutachtens im vorletzten Absatz auf Seite 101 die Marktausschöpfung mit 3,6 Prozent angegeben wird. Soweit dort weiterhin die Marktausschöpfung für 2008 mit 3,4 Prozent angegeben wird, entspricht das zwar der Angabe in der ersten Spalte der Tabelle 6-6. Indes ist die Angabe rechnerisch unrichtig: Bei 32.630.000 Reisenden im Jahr 2008 laut Tabelle 4-5 ergeben 1.133.200 Reisende am Flughafen E. einen Anteil vom 3,47 Prozent, aufgerundet also 3,5 Prozent. Damit ist die Aussage, die Marktausschöpfung im Luftverkehrsmarkt E. steige von 3,4 Prozent im Jahr 2008 auf 3,6 Prozent im Jahr 2025, ebenfalls unrichtig oder jedenfalls nicht plausibel. Da die aufgezeigten Unstimmigkeiten wesentliche Aussagen des Gutachtens betreffen, können sie nicht als unerheblich qualifiziert werden.

Die Nachvollziehbarkeit des Ergebnisses des Gutachtens insgesamt leidet im Weiteren darunter, dass selbst unter Einbeziehung des Qualitätssicherungsgutachtens wesentliche Angaben im Rahmen der Anwendung der Methode, insbesondere des Flughafenwahlmodells fehlen.

Dieses Modell beruht, wie zuvor ausgeführt, auf mathematischen Formeln, die jedoch nicht bekannt sind. Bestandteil dieser Formeln sind bestimmte Variablen (Parameter), die im Verkehrsgutachten zwar dem Namen nach beschrieben werden, hinsichtlich derer jedoch nicht bekannt ist, welche Werte die Sachverständigen jeweils einerseits für das Prognosejahr (2025) und andererseits für das Jahr 2008, für das die Kalibrierung des Modells erfolgte, angenommen haben. So wird beispielsweise als ein wesentlicher Parameter das Ticketpreisniveau genannt und es werden anschließend breite Ausführungen dazu gemacht, wie ein mittleres gewichtetes Ticketpreisniveau jeweils ermittelt wurde, es wird aber nicht ein einziger konkreter Preis genannt. Entsprechendes gilt hinsichtlich der Zugangskosten zu den einzelnen Flughäfen - hier wurde, wie das Qualitätssicherungsgutachten aufzeigt, zudem der wesentliche Faktor der Parkkosten nicht berücksichtigt - sowie hinsichtlich des Flugangebots, welches - vor allem für das Jahr 2025 - für die "Konkurrenzflughäfen" jeweils angenommen wurde. Da gerade bei der Festlegung der Werte für die einzelnen Parameter für die Sachverständigen erhebliche ("Gestaltungs-")Spielräume bestanden haben, deren

Ausnutzung weitgehende Ergebnisrelevanz hat, muss insoweit zumindest eine grobe Pausibilitätskontrolle möglich sein, um ein nachvollziehbar und einleuchtend begründetes Ergebnis annehmen zu können.

Vgl. zu diesem Maßstab BVerwG, Urteil vom 4. April 2012 - 4 C 8.09 u. a. -, a. a. O., Rn. 73. 227

Dies sieht anscheinend auch das Qualitätssicherungsgutachten so, weil es unter anderem deshalb die Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse bemängelt. Die Begründung in dem Qualitätssicherungsgutachten dafür, warum dieser Aspekt in der Gesamtbewertung eine "nachgeordnete Rolle" spielen soll, überzeugt nicht. Zwar mag es sein, dass sich der Verfasser des Qualitätssicherungsgutachtens von der richtigen Vorgehensweise überzeugen konnte. Dies betrifft aber allein die Methode und deren Anwendung, nicht jedoch die Begründung der Ergebnisse und deren Nachvollziehbarkeit. Im Übrigen gibt es insoweit keine Gesamtbewertung, in der Mängel hinsichtlich der Begründung durch überzeugende Methodik ausgeglichen werden könnten. Woher das Qualitätssicherungsgutachten zu dem Ergebnis kommt, die Prognose komme zu hinreichend belastbaren und ausreichend begründeten Ergebnissen, erschließt sich daher nicht. Dass die das Verkehrsgutachten erstellenden Sachverständigen langjährige einschlägige Erfahrung haben und der Verfasser des Qualitätssicherungsgutachtens ihnen in der mündlichen Verhandlung ein sehr ambitioniertes und sorgfältiges Arbeiten bescheinigt hat, reicht insoweit nicht aus. 228

Mit Blick auf entsprechendes Vorbringen des Beklagten ist klarzustellen, dass mit den vorstehenden Ausführungen keine für die Behörde nicht erfüllbaren Anforderungen für die Prüfung von Prognoseentscheidungen aufgestellt werden. Dass überhaupt ein Gutachten über die zukünftige Verkehrsentwicklung vorgelegt worden ist, beruht darauf, dass die Beigeladene mit der Betriebszeitverlängerung vor allem einer zukünftigen Nachfrage Rechnung tragen will. Ob überhaupt und gegebenenfalls welcher Sachverständiger sie sich dabei bedient, ist ihre Sache. Allerdings stellt die Verkehrsprognose in erster Linie eine Entscheidungsgrundlage für die über den Genehmigungsänderungsantrag entscheidende Behörde dar, die zudem die Prognose nach den zuvor benannten Kriterien zu prüfen hat. Diese wird vor eine Herausforderung gestellt, wenn - wie hier - Sachverständige ausgewählt werden, die - so das Qualitätssicherungsgutachten - einen sehr anspruchsvollen Weg zur Erarbeitung der Luftverkehrsprognose gewählt haben. Denn aufgrund der Komplexität der Ausarbeitung wäre eine tiefgehende Beschäftigung mit der Prognose erforderlich gewesen, um beurteilen zu können, ob ihr eine geeignete Methode zugrunde liegt und ob die Ergebnisse einleuchtend und nachvollziehbar begründet sind. 229

Vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 4. April 2012 - 4 C 8.09 u. a. -, a. a. O., Rn. 62. 230

Dies hat der Beklagte hier ersichtlich nicht getan, obwohl bereits im Verwaltungsverfahren Zweifel an der Geeignetheit der dem Verkehrsgutachten zugrunde liegenden Methode geäußert worden waren. Nach der Begründung der Änderungsgenehmigung hat er die für die Überprüfung von Prognosen entwickelten Kriterien eher verbal "abgearbeitet", ohne dass eine eingehende Auseinandersetzung mit der Prognose erkennbar ist. Eine solche Auseinandersetzung, die sich, wie zuvor ausgeführt, nicht aus überzogenen, von einer Behörde nicht erfüllbaren Anforderungen an die Prüfung von Prognosen, sondern aus der Komplexität der hier vorliegenden ergibt, war auch nicht deshalb entbehrlich, weil es nach § 40 LuftVZO dem Flughafen obliegt, dem Genehmigungsantrag die entscheidungsrelevanten Unterlagen, insbesondere die erforderlichen Gutachten beizufügen. Daraus können keine Vorgaben für die behördliche Prüfung im Rahmen der Entscheidung über den Genehmigungsantrag abgeleitet werden. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass es dem Beklagten frei gestanden hat, hinsichtlich des Verkehrsgutachtens von der Beigeladenen 231

weitere (erläuternde) Unterlagen anzufordern (vgl. § 40 Abs. 2 Satz 2 LuftVZO) oder selbst externen Sachverstand hinzuzuziehen, sollte er sich zu einer eingehenden Prüfung selbst nicht in der Lage gesehen haben.

(2) Selbst wenn aber entgegen den vorstehenden Ausführungen aufgrund des Verkehrsgutachtens eine in absehbarer Zeit mit hinreichender Sicherheit eintretende zukünftige Bedarfslage anzunehmen wäre, führte dies hier nicht auf derart gewichtige öffentliche Verkehrsinteressen, wie sie der Beklagte bei seiner Entscheidung zugrunde gelegt hat. 232

Wiederum ausgehend davon, dass als Verkehrsbedarf die von Luftverkehrsgesellschaften an den Verkehrsflughäfen herangetragene Nachfrage anzusehen ist, ergäbe sich die zukünftige Nachfrage hier aus dem im Bedarfsgutachten für den Flughafen E. für das Prognosejahr 2025 entwickelten Modellflugplan (Anhang 1 zum Bedarfsgutachten). Die dort ausgewiesenen Flüge entsprächen der zukünftigen Nachfrage der Fluggesellschaften an den Flughafen. Indes ist es teilweise bereits schwierig, für die im Modellflugplan ausgewiesenen Nachtflüge zu erkennen, ob die Nutzung der Nachtrandstunden rechtfertigende Gründe vorliegen. Erst recht spricht Nichts für eine hohes Gewicht des Nachtflugbedarfs. 233

Insoweit gilt hinsichtlich der im Modellflugplan dargestellten Anbindung an den Flughafen N1. das oben Gesagte. Im Übrigen überrascht unter Plausibilitäts Gesichtspunkten, dass seitens der Sachverständigen wiederholt die Notwendigkeit oder Sinnhaftigkeit einer Hub-Feeder-Anbindung des Flughafens E. gerade an den Flughafen N1. betont und zum Beleg auf bestehende Anbindungen an den umliegenden Flughäfen hingewiesen worden ist, gleichwohl im Modellflugplan hinsichtlich des Flughafens N1. kein Hub-Feeder-Verkehr, sondern Linienverkehr dargestellt ist. In der Sache dürfte dies indes zutreffend sein, weil die M. in ihrer zuvor behandelten E-Mail vom 10. Juni 2008 eine Hub-Feeder-Anbindung des Flughafens E. an den Flughafen N1. ausdrücklich verneint und dies unter Hinweis auf die ab dem Flughafen E2. zur Verfügung stehenden (M. -) Verbindungen mit fehlender (Passagier-)Nachfrage begründet hat. Dahinter steht die naheliegende und plausible Überlegung, dass Passagiere aus dem Markt E. den Flughafen N1. nicht zum Umsteigen nutzen, wenn sie die Ziele direkt über den Flughafen E2. erreichen können. Dass sich an dieser Konstellation etwas durch eine zukünftig steigende Passagiernachfrage ändert, ist vollkommen ungewiss. 234

Ebenfalls erscheint es unplausibel, wenn in den von der Beigeladenen vorgelegten Gutachten und gutachterlichen Stellungnahmen unter dem Gesichtspunkt der Drehkreuzanbindung auch der Flughafen G1. angesprochen wird, dieser in dem Modellflugplan jedoch nicht auftaucht. Letzteres dürfte indes zutreffend sein, weil eine zukünftige Nachfrage betreffend eine Anbindung des Flughafens E. an das weitere M. -Drehkreuz G1. eher fernliegend erscheint. Zum einen sind auch insoweit wieder die ab E2. zur Verfügung stehenden M. -Verbindungen zu berücksichtigen. Zum anderen hat die M. in ihrer zuvor erwähnten E-Mail auf die gute Bahn-Anbindung des Großraums E. an den Flughafen G1. hingewiesen. 235

Soweit in dem Modellflugplan Hub(-Feeder)-Verbindungen zu anderen Drehkreuzen (PAR, ZRH) mit Ankünften in E. in den abendlichen Nachtrandstunden erwähnt sind, erschließt sich die Notwendigkeit der Einbeziehung der Nachtrandzeit nicht. Die sinngemäße Aussage in dem Bedarfsgutachten, jede Hub(-Feeder)-Anbindung erfordere die Nutzung der Nachtrandstunden an dem "Feeder"-Flughafen, trifft nicht zu. Denn beispielsweise hatte die M. den Flughafen E. während der Tagesstunden im Hub-Feeder-System an den Flughafen N1. angebunden und, wie oben ausgeführt, diese Verbindung nicht wegen der 236

Betriebszeit in E. , sondern wegen mangelnder Passagiernachfrage eingestellt. Im Übrigen ist die Annahme, es würden Hub-Anbindungen an die Flughäfen in A. und Q4. entstehen, angesichts der Tatsache, dass zum Zeitpunkt der Erstellung der Gutachten überhaupt keine direkte Verbindung vom Flughafen E. dorthin bestand, deutlich spekulativ. Konkrete und belastbare Angaben gerade zu einer diesbezüglichen zukünftigen Passagiernachfrage - entweder originär oder durch entsprechende Angebote stimuliert - fehlen. Zudem wäre auch insoweit wieder zu fragen, ob von einem Regionalflyer unter dem Gesichtspunkt eines befriedigenden Verkehrsangebots erwartet werden kann, dass er - unterstellt die Notwendigkeit der Nutzung der Nachtrandstunden bedingende - Anbindungen an mehrere Drehkreuz-Flughäfen bietet, und dies auch noch mit einer solchen Qualität, dass für jede Spätankunft an den Drehkreuzen noch die Rück-/Weiterflugmöglichkeit nach E. gewährleistet ist.

Bestehen die zukünftigen Anbindungen weniger wegen der Drehkreuz-Funktion des angebenen Flughafens, sondern aufgrund einer Passagier-Nachfrage nach Punkt-zu-Punkt-Verbindungen dorthin, stellt sich die Frage der Notwendigkeit der Nutzung der Nachtrandstunden in erhöhtem Maße, weil in diesem Fall Knotenstrukturen am Drehkreuz-Flughafen keine entscheidende Rolle spielen. Was etwa die im Modellflugplan ausgewiesenen Flüge im Linienverkehr von und nach M1. anbelangt, erschließt sich außerhalb diesbezüglicher etwaiger Umlaufplanungen der insoweit in Betracht kommenden Fluggesellschaft keine Notwendigkeit, den letzten Umlauf (19.30 Uhr Abflug nach M1. , 22.30 Uhr Ankunft von M1.) so zu legen, dass die Landung in E. nach 22.00 Uhr erfolgt. Dass das entsprechende Flugzeug als "Übernachter" in E. vorgesehen ist, stellt insoweit keine plausible Begründung dar, weil das Übernachten nicht zwingend eine Landung nach 22.00 Uhr voraussetzt, was das Beispiel der H16. -Maschine zeigt, die derzeit oder jedenfalls unter Geltung der vormaligen Betriebszeit, aus N1. kommend, vor 22.00 Uhr in E. landete und dort für den kommenden morgendlichen Flug nach N1. übernachtete. Das Vorstehende gilt im Übrigen für sämtliche nach dem Modellflugplan als Übernachter in E. vorgesehene Flugzeuge.

237

Was die in dem Modellflugplan hinsichtlich des Flughafens Q1. de N5. ausgewiesenen Flüge anbelangt, gilt zunächst wieder das diesbezüglich bereits oben Gesagte. Im Übrigen beschreibt und behandelt das Bedarfsgutachten in seinem Textteil den Flughafen Q1. de N5. als Drehkreuz-Flughafen, während der Modellflugplan insoweit von (reinem) Touristikverkehr ausgeht. Selbst wenn insoweit unterstellt wird, dass in E. im Jahr 2025 eine Passagiernachfrage besteht, die eine täglich dreimalige Bedienung des Flughafens in Q1. de N5. erfordert, und weiter berücksichtigt wird, dass sich ein dreimaliger Umlauf nach Q1. de N5. mit einer Maschine nicht innerhalb der Tagesstunden darstellen lässt, gibt das für eine Notwendigkeit der Nutzung der Nachtrandstunden in E. nichts her. Denn jedenfalls nach dem Rückzug der Fluggesellschaft B13. C15. vom Flughafen E. wird die N5. -Nachfrage nach dem im Internet verfügbaren Flugplan des Flughafens E. derzeit von drei verschiedenen Fluggesellschaften (F10. , H17. , S.) bedient. Belastbares dafür, dass im Jahr 2025 die N5. -Nachfrage von einer Fluggesellschaft mit einer Maschine abgedeckt werden wird, liegt nicht vor. Dafür, dass diejenige Fluggesellschaft, die (im Jahr 2025) den letzten Abbringerflug von Q1. de N5. nach E. durchführen wird, diesen zeitlich nur so legen kann, dass eine Landung in E. nach 22.00 Uhr erfolgt, ist nichts ersichtlich. Im Übrigen könnte im Jahr 2025 ein dreifacher N5. -Umlauf ohnehin nicht von einer Maschine geflogen werden, weil ein solcher Umlauf, der E. entsprechend der verlängerten Betriebszeit planmäßig bis 23.00 Uhr erreicht, nicht darstellbar ist. Ausgehend von einer - dem Bedarfsgutachten, S. 69, entnommenen - Mindestflugzeit von 2 h 15 min. und einer Mindestbodenzeit von 45 min. ergeben sich

238

folgende Umläufe: 6.00 Uhr ab E. - 8.15 Uhr an Q1. , 9.00 Uhr ab Q1. - 11.15 Uhr an E. , 12.00 - 14.15 Uhr E. - Q1. , 15.00 - 17.15 Uhr Q1. - E. , 18.00 - 20.15 Uhr E. - Q1. und 21.00 - 23.15 Uhr Q1. - E. . Die anderslautende graphische Darstellung in dem Bedarfsgutachten (Abbildung 4-3, Seite 69), die mit einer Ankunft in E. um 23.00 Uhr schließt, ist danach unplausibel. Dies gilt im Übrigen erst recht für den Modellflugplan, da die dortigen Flugzeiten für die N5. -Verbindung weitgehend mit der zuvor genannten Abbildung korrespondieren, an irgendeiner Stelle jedoch weitere fünf Minuten "eingespart" wurden, was zu einer Landung in E. um 22.55 Uhr führt.

Was schließlich den im Modellflugplan ausgewiesenen Touristikverkehr nach Südeuropa sowie den sonstigen Linienverkehr nach Osteuropa angeht, erschließt sich im Hinblick auf die vorgesehenen Starts und Landungen in den abendlichen Nachtrandstunden nicht, dass diese durch konkrete Gegebenheiten einer bestimmten Umlaufplanung der Fluggesellschaften bedingt (erforderlich) sein sollten und dies hinreichend sicher vorhersehbar ist. Gerade was die vorgesehenen Starts in den Nachtrandstunden angeht, ist angesichts des Vorbringens der Beigeladenen, aktuell werde die verlängerte Betriebszeit von der Fluggesellschaft T3. für planmäßige Flüge (Starts) nach B14. genutzt, darauf hinzuweisen, dass insoweit mangels Mitteilung einer bestimmten Umlaufplanung der Fluggesellschaft T4. überhaupt kein plausibler Grund für die Nutzung der abendlichen Nachtrandstunden erkennbar ist. Selbst wenn insbesondere bei touristisch motivierten Flügen ein partielles Passagierinteresse an späten Abflügen angenommen wird, ist die Annahme unplausibel, dieses Interesse könne mit Starts bis 22.00 Uhr nicht ausreichend befriedigt werden, wohl aber - wie im Modellflugplan vorgesehen - mit Starts um 22.15 Uhr. 239

Die zuvor dargestellte Einschätzung ändert sich auch dann nicht, wenn die zukünftige Nachfrage nicht an dem Modellflugplan festgemacht würde. Zwar besteht kein Zweifel daran, dass im Jahr 2025 Nachtflugverkehr stattfinden würde, wenn die Änderungsgenehmigung bestandskräftig würde, zumal die Betriebszeitverlängerung ohne jede verbindungs-spezifische Einschränkung genehmigt wurde (anders etwa der - über das Internet verfügbare - Planfeststellungsbeschluss der Regierung P1. vom 1. März 2013 für die Erweiterung des Verkehrsflughafens N8. unter A.II.3.1.3 hinsichtlich Abbringerflügen aus Drehkreuzen). Wie diesbezüglich jedoch die Inanspruchnahme der Nachtrandstunden rechtfertigende Gründe festgestellt werden sollten, erschließt sich nicht, zumal diesem Prüfungspunkt die Prämisse zugrunde liegt, dass es überhaupt auch Nachtflugverkehr gibt, für den es keine besondere Begründung gibt. Jedenfalls ließe sich kein hohes Gewicht eines solchen Nachtflugbedarfs feststellen. Denn er wäre wenig konkret und angesichts der auf das Jahr 2025 angelegten Verkehrsprognose wenig dringlich. Dass die Beigeladene sich von dem Nachtflugverkehr - je nach Auslegung des Verkehrsgutachtens - erhofft, ihren Marktausschöpfungsanteil zu halten oder zu erhöhen, ist zunächst einmal ein rein wirtschaftliches Argument. Soweit auch öffentliche Verkehrsinteressen mit dem Argument ins Spiel gebracht werden, ohne Betriebszeitverlängerung werde eine (zukünftig) bestehende Nachfrage nicht "abgeflogen", ist wiederum daran zu erinnern, dass im Rahmen der Gewichtung eine Nachfragedeckung von anderen Flughäfen nicht außer Betracht gelassen werden kann. In diesem Zusammenhang können auch die Passagiermengen von Relevanz sein, die nach dem Qualitätssicherungsgutachten im Planfall von den Flughäfen E2. , X3. und N. /P. abgezogen würden. 240

cc) Der zuvor bezeichnete Abwägungsmangel ist angesichts der Begründung der Änderungsgenehmigung offensichtlich und hat zudem Einfluss auf das Ergebnis gehabt (§ 8 Abs. 1 Satz 5, LuftVG, § 75 Abs. 1a Satz 1 VwVfG). Denn das Abwägungsergebnis beruht 241

ganz wesentlich auf der Annahme gewichtiger öffentlicher Verkehrsinteressen in Gestalt eines zu befriedigenden Nachtflugbedarfs.

Ein Aufhebungsanspruch steht den Klägern dagegen nicht zu. Die für Planfeststellungsbeschlüsse geltenden und entwickelten Fehlerfolgengrundsätze finden auch auf Genehmigungen gemäß § 6 LuftVG Anwendung. 242

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 18. August 2005- 4 B 17.05 -, a. a. O. 243

Dementsprechend scheidet eine Aufhebung hier aus, weil nicht auszuschließen ist, dass der aufgezeigte Abwägungsmangel in einem ergänzenden Verfahren behoben werden kann (§ 8 Abs. 1 Satz 5 LuftVG, § 75 Abs. 1a Satz 2 VwVfG). Die zuvor aufgezeigten Defizite im Rahmen der Feststellung eines Nachtflugbedarfs, ihn gegebenenfalls rechtfertigender Gründe und vor allem seiner Gewichtung sind zwar weitreichend, erscheinen jedoch jedenfalls in Bezug auf einen aktuellen Bedarf nicht unüberwindbar, auch wenn sich diesbezüglich Probleme mit der Reichweite der beantragten Betriebszeitverlängerung abzeichnen mögen. Voraussetzung ist jedenfalls eine plausible (Neu-)Bewertung des am Flughafen E. bestehenden Verkehrsangebots nach dem Maßstab berechtigter Erwartungen. Hilfreich könnten auch aussagekräftige und belastbare Absichtserklärungen der Fluggesellschaften selbst sein. 244

b) Weitere für das Ergebnis relevante Abwägungsmängel, die sich nicht ebenfalls in einem ergänzenden Verfahren beheben ließen, das bereits aufgrund des zuvor dargestellten Abwägungsmangels durchzuführen ist, liegen nicht vor. 245

aa) Dies gilt zunächst im Hinblick auf Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung, die nach § 6 Abs. 2 Satz 1 LuftVG, § 4 Abs. 1 Satz 1 ROG jedenfalls in die Abwägung eingestellt werden müssen. 246

(1) Eine im luftverkehrsrechtlichen Genehmigungsverfahren zu berücksichtigende, der Änderungsgenehmigung möglicherweise entgegenstehende Planaussage in den oben behandelten Raumordnungsplänen in Gestalt eines Grundsatzes gibt es nicht. 247

Bereits im Rahmen der Prüfung von der Änderungsgenehmigung entgegenstehenden Zielen der Raumordnung ist festgestellt worden, dass die Pläne keine Aussage dahingehend beinhalten, Nachtflugverkehr sei am Flughafen E. als Regionalflughafen nicht zulässig oder es dürfe nicht zu Lärmimmissionen kommen, welche die Lärmwerte der durch den LEP Schutz vor Fluglärm festgesetzten Lärmschutzzonen überstiegen oder außerhalb der Zonen über 62 dB(A) lägen. Gibt es keine entsprechenden Planaussagen, kann auch kein entsprechender Grundsatz vorliegen. 248

(2) Zu den zu berücksichtigenden Erfordernissen gehören nach § 3 Abs. 1 Nr. 4 ROG in Aufstellung befindliche Ziele der Raumordnung. Solche finden sich in dem Entwurf des LEP Nordrhein-Westfalen 2013. Ein nicht behebbarer Abwägungsmangel ergibt sich auch in diesem Zusammenhang nicht. 249

Zwar befand sich zum Zeitpunkt der Entscheidung des Beklagten in dem zuvor bezeichneten Plan (mit dem Entwurfsstand 25. Juni 2013) im Abschnitt Verkehr und technische Infrastruktur das Ziel 8.1-6, welches bestimmte, dass regionalbedeutsame Flughäfen und sonstige Flughäfen nur bedarfsgerecht und in Abstimmung mit der Entwicklung der landesbedeutsamen Flughäfen gesichert werden dürfen. Zugleich wurde an der gleichen Stelle für die landesbedeutsamen Flughäfen vorgegeben, dass diese bedarfsgerecht zu 250

entwickeln sind. Nach der Begründung der Änderungsgenehmigung hat sich der Beklagte nicht mit dem (Entwurfs-)Ziel 8.1-6 auseinandergesetzt und dementsprechend auch nicht geprüft, ob die genehmigte Betriebszeitverlängerung eine Sicherungsmaßnahme im Sinne des zuvor genannten Ziels darstellt. Daraus ergibt sich jedoch noch kein für das Ergebnis relevantes Abwägungsdefizit, weil es vorrangig darauf ankommt, ob angesichts des frühen Entwurfsstandes überhaupt bereits von einem in Aufstellung befindlichen Ziel ausgegangen werden konnte, ob gegebenenfalls die Planaussage jeglichen Entwicklungsmaßnahmen im Sinne von Ausbauten oder Erweiterungen entgegenstand und ob wiederum gegebenenfalls von ihr auch bloße Betriebsregelungen erfasst wurden. Dies bedarf jedoch keiner Entscheidung, weil es darauf jedenfalls angesichts eines inzwischen (Entwurfsstand 22. September 2015) geänderten (Entwurfs-)Ziels 8.1-6 nicht (mehr) ankommt, welches nunmehr auf die Sicherung und Entwicklung der regionalbedeutsamen Flughäfen abstellt. Wenn mit Blick auf die vormalige Fassung des (Entwurfs-)Ziels 8.1-6 ein ergebnisrelevanter Abwägungsmangel anzunehmen wäre, könnte dieser spätestens in einem ergänzenden Verfahren geheilt werden. Dementsprechend muss an dieser Stelle auch nicht geklärt werden, ob Belange der Kläger durch einen (unterstellten) Abwägungsfehler im Zusammenhang mit dem vormaligen (Entwurfs-) Ziel 8.1-6 überhaupt berührt sein können, da zum einen durch die Raumordnung und die Landesplanung in der Regel keine Rechte Einzelner begründet werden,

vgl. OVG NRW, Urteil vom 9. Dezember 2009- 8 D 12/08.AK -, DVBl. 2010, 719, 251

und zum anderen das vormalige (Entwurfs-)Ziel 8.1-6 mangels Berücksichtigung durch den Beklagten nicht als den öffentlichen Interessen Gewicht verleihender Gesichtspunkt in die Abwägung eingeflossen ist. 252

(3) Auseinandersetzen müssen hätte sich der Beklagte jedoch mit dem aus dem Erläuterungsbericht des LEP Schutz vor Fluglärm ergebenden raumordnungsrechtlichen Belang, dass die durch den Plan festgesetzten Schutzzonen nach der Erwartung des Plangebers nicht größer werden sollen. Auch wenn es sich hierbei nach den vorstehenden Ausführungen weder um ein Ziel noch um einen Grundsatz der Raumordnung handelt und insoweit auch nicht von einer landesplanerischen Stellungnahme im Sinne von § 3 Abs. 1 Nr. 4 ROG auszugehen sein dürfte, liegt es nahe, jedenfalls einen ähnlichen raumordnungsrechtlichen Belang anzunehmen. Hierfür spricht unter anderem, dass der Beklagte selbst jedenfalls nach der Begründung des Planfeststellungsbeschlusses für den Verkehrsflughafen E. vom 24. Januar 2000 in jenem insoweit sogar von einem Ziel der Raumordnung ausgegangen ist und geprüft hat, ob sich die Lärmauswirkungen des seinerzeitigen Ausbauvorhabens im Rahmen der durch den LEP Schutz vor Fluglärm festgesetzten Lärmschutzzonen halten. Dazu, ob sich die Lärmauswirkungen der Betriebszeitverlängerung im Rahmen der zuvor genannten Lärmschutzzonen halten, sind hier keine brauchbaren Feststellungen getroffen worden. Auf die Größe der im Prognoseplanfall nach dem Fluglärmschutzgesetz festzusetzenden Lärmschutzzonen (Anlagen 1 bis 3 zur Änderungsgenehmigung), auf die der Regionalverband S1. in seiner Stellungnahme vom 19. Juli 2011 abgestellt hat, dürfte es nicht ankommen, weil der hier behandelte raumordnungsrechtliche Belang ersichtlich auf die Berechnung der im LEP Schutz vor Fluglärm dargestellten Lärmschutzzonen entsprechend der seinerzeitigen Berechnungsmethode bezogen ist, während die entsprechend den Anlagen 1 bis 3 zur Änderungsgenehmigung festzusetzenden Lärmschutzzonen auf den Berechnungsvorgaben des derzeit geltenden Fluglärmschutzgesetzes beruhen, welche mit der seinerzeitigen Berechnungsmethode nicht übereinstimmen. Die Erwägungen, mit denen die Kläger eine Überschreitung der Lärmschutzzone C nach Maßgabe der im LEP Schutz vor Fluglärm 253

genannten Berechnungsvorgaben herleiten, erscheinen überprüfungsbedürftig.

Da zudem jedenfalls nicht auszuschließen ist, dass die Betriebszeitverlängerung zu Lärmimmissionen führt, die nach den Berechnungsvorgaben des LEP Schutz vor Fluglärm zu einer Ausweitung der Lärmschutzzone C führen, kann auch ein ergebnisrelevantes Abwägungsdefizit nicht verneint werden. Auch ein solches ließe sich jedoch in einem ergänzenden Verfahren beheben. In diesem besteht gegebenenfalls auch Raum für die Prüfung, ob der zuvor behandelte raumordnungsrechtliche Belang ausnahmsweise deshalb drittschützende Wirkung hat, weil in dem Erläuterungsbericht zum LEP Schutz vor Fluglärm (Nr. 2.1 Abs. 1 Satz 2 a. E., Abs. 2, Nr. 2.4 Abs. 4 Satz 2) im Zusammenhang mit den Lärmschutzzonen sowohl ein ausreichender Schutz der Wohnbevölkerung gegen Lärmimmissionen des Flughafens als auch die Notwendigkeit der Sicherung siedlungsstruktureller (kommunaler) Planungen betont wird. 254

bb) Nicht auf einen erheblichen Abwägungsmangel führt der Umstand, dass sich der Beklagte nicht explizit damit auseinandergesetzt hat, ob sich die Anwohner in Ansehung des Planfeststellungsbeschlusses vom 24. Januar 2000 auf Vertrauensschutz berufen können. 255

Es erscheint bereits zweifelhaft, den Planfeststellungsbeschluss als ausreichende Grundlage für die Begründung von Vertrauensschutz anzusehen. Der seinerzeitigen (beiläufigen) Bemerkung des Beklagten in der Begründung des Planfeststellungsbeschlusses, genehmigungsrechtlich habe nur Tagflugbetrieb zugelassen werden können, kann mangels näherer diesbezüglicher Erläuterungen jedenfalls kein über den Entscheidungszeitpunkt hinausgehender Aussagegehalt beigemessen werden. 256

Ähnlich verhält es sich, soweit die Beigeladene seinerzeit in der Begründung ihres Planfeststellungsantrags die ebenfalls von ihr für die Genehmigung beantragte Festlegung der Betriebszeit auf 6.00 bis 22.00 Uhr als Lärmschutzmaßnahme zugunsten der Anwohner dargestellt und zugleich geäußert hat, für den Regionalluftverkehr sei eine Betriebszeit von 6.00 bis 22.00 Uhr notwendig, aber auch ausreichend. Bereits mit Blick auf die Interessenlage der Beigeladenen erschließt sich nicht, dass darin eine in die Zukunft gerichtete, Vertrauensschutz begründende Zusicherung o. ä. liegen soll. Selbst wenn man dies anders sähe, fehlte es an hinreichendem Vortrag der Kläger zu einer Vertrauensbetätigung ihrerseits. Außerhalb eines Vertrauensschutztatbestands besteht kein Anspruch von Lärmbetroffenen auf Beibehaltung einer bestimmten flugbetrieblichen Regelung. 257

Vgl. BVerwG, Urteil vom 20. April 2005 - 4 C 18.03 -, a. a. O., Rn. 17. 258

Allerdings ist nach der zuvor zitierten Entscheidung das Interesse der Betroffenen an der Erhaltung wesentlicher Bestandteile des bisherigen Lärmschutzkonzepts gegen das Interesse des Flughafenbetreibers an der beabsichtigten Änderung abzuwägen. Damit hat sich der Beklagte nach der Begründung der Änderungsgenehmigung nicht auseinandergesetzt, obwohl jedenfalls nach der Begründung des Planfeststellungsbeschlusses vom 24. Januar 2000 die damals in der Genehmigung festgesetzte Betriebszeit (6.00 bis 22.00 Uhr) durchaus als Lärmschutzmaßnahme angesehen worden war. Allerdings dürfte dieser Belang kein solches Gewicht haben, um das Abwägungsergebnis maßgeblich zu beeinflussen, wenn auf der anderen Seite - wie vom Beklagten allerdings unzutreffend angenommen - hoch zu gewichtende öffentliche Verkehrsinteressen, welche die Notwendigkeit des Vorhabens gerade auch in Ansehung der Stellung des Flughafens E. als Regionallughafen begründen, einzustellen sind. 259

cc) Die Abwägung der Lärmschutzinteressen ist zwar teilweise mangelbehaftet. Dies führt aber ebenfalls nicht zu einer Aufhebung der Änderungsgenehmigung, weil sich auch diese Mängel in einem ergänzenden Verfahren beheben lassen.

(1) Soweit Kritik an dem Lärmgutachten geübt worden ist, greift diese nicht durch und führt dementsprechend schon nicht auf einen Abwägungsmangel. 261

Dabei kann das Lärmgutachten als grundsätzlich geeignet angesehen werden, das Gewicht der Lärmschutzinteressen der Lärmbetroffenen zu bestimmen. Der Umstand, dass es auf dem nach den vorstehenden Ausführungen mit Unsicherheiten behafteten und nicht einleuchtend begründeten Verkehrsgutachten aufbaut, hat deshalb hier kein entscheidendes Gewicht, weil die Kritik an dem Verkehrsgutachten im Ergebnis dahin geht, die Passagierzahlen und Flugbewegungen seien für den Planfall überschätzt worden. Trifft dies zu, stellt das Lärmgutachten jedenfalls keine zu geringe Lärmbelastung der Anwohner dar, da es die Lärmberechnungen auf der Grundlage der im Verkehrsgutachten für den Planfall prognostizierten Flugbewegungen vorgenommen hat, und kann es dementsprechend nicht dazu führen, dass im Rahmen der Abwägung die Lärmschutzinteressen der Anwohner mit einem zu niedrigen Gewicht berücksichtigt worden sind. 262

Unerheblich ist, dass das Lärmgutachten - dem Verkehrsgutachten folgend - von anderen Betriebszeiten ausgeht, weil das Lärmgutachten nicht innerhalb der Nacht(rand)stunden differenziert und nichts dafür spricht, dass sich die Summe der Nachtflugbewegungen dadurch änderte, dass im Verhältnis zum Verkehrsgutachten und dem darauf aufbauenden Lärmgutachten letztlich eine kürzere nächtliche Betriebszeit von der Beigeladenen beantragt und vom Beklagten genehmigt wurde. Jedenfalls kann ausgeschlossen werden, dass die oben angesprochenen Unsicherheiten der Prognose, die aus der Verkürzung der Betriebszeit resultieren, sich dahingehend auswirken können, dass innerhalb der Nachtrandstunden mehr Flüge als im Verkehrsgutachten prognostiziert und im Lärmgutachten berücksichtigt durchgeführt werden. 263

Was die teilweise gerügte Anzahl der berücksichtigten Hubschrauberflüge anbelangt, kann auch daraus kein Abwägungsmangel resultieren. Angesichts der Tatsache, dass das Verkehrsgutachten von einer gleichbleibenden Anzahl an Hubschrauberflügen bis zum Prognosehorizont ausgegangen ist, bestand für den Beklagten keine Veranlassung, deshalb an der Brauchbarkeit des Lärmgutachtens zu zweifeln, weil die Anzahl der Hubschrauberflüge im Jahr vor der Entscheidung leicht über der für das Jahr 2025 prognostizierten Anzahl lag. Die Überschreitung ist so geringfügig, dass sie lärmmäßig nicht ins Gewicht fallen kann. Soweit zudem die Anzahl der nächtlichen Hubschrauberflüge teilweise über den prognostizierten Werten lag, hat der Lärmsachverständige im Gerichtsverfahren plausibel dargelegt, dass auch dies lärmmäßig nicht ins Gewicht fällt, insbesondere nicht zu weiteren Überschreitungen des NAT-Kriteriums führt. Dass Hubschrauber (auch) nachts außerhalb der oder abweichend von den Flugrouten fliegen, konnte mangels insoweit feststellbarer verlässlicher Werte im Lärmgutachten nicht berücksichtigt werden. Im Übrigen geht es dabei um eine Lärmproblematik, die nicht durch die genehmigte Betriebszeitverlängerung bedingt ist. Von daher bestand keine Notwendigkeit, dieser Problematik im Rahmen der Genehmigungserteilung abwägend Rechnung zu tragen. Selbst wenn aber ein Abwägungsdefizit insoweit anzunehmen wäre, als in Gebieten abseits der Flugrouten mit Blick auf das sog. NAT-Kriterium mögliche unzumutbare Lärmbelastungen, die sich durch das Zusammenwirken der prognostizierten Nachtflüge und der "unplanbaren" nächtlichen Hubschrauberflüge ergeben könnten, nicht berücksichtigt wurden, könnte auch dieses Problem im Rahmen eines ergänzenden 264

Verfahrens gelöst werden.

Soweit das Lärmgutachten hinsichtlich der Sigma-Berechnung in Zweifel gezogen worden ist, 265 führt auch dies nicht auf einen Abwägungsmangel. Bereits aus dem Textteil des Lärmgutachtens ergibt sich, dass die Sigma-Berechnung nicht auf der Grundlage der durchschnittlichen Windwetterlagen vorgenommen wurde, sondern auf der Grundlage der tatsächlichen Betriebsrichtungsverteilung in den letzten zehn Jahren, dargestellt im Anhang E, Nr. 6.1 und Nr. 6.2 des Lärmgutachtens. Dass das Lärmgutachten insoweit nichts zur Verifizierung der Daten enthält, macht weder die Daten noch das Gutachten selbst unzutreffend.

(2) Es führt weiterhin nicht auf einen Abwägungsmangel, dass der Beklagte, ausgehend von 266 den im Lärmgutachten nach dem Fluglärmschutzgesetz berechneten und dargestellten Lärmschutzzonen (Anlagen 1 bis 3 zur Änderungsgenehmigung), die Grenze der fachplanerisch unzumutbaren Lärmbelastung an den Lärmwerten gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 2 FlugLärmG festgemacht und sich an diesen orientiert hat. Eine Auseinandersetzung mit (neueren) Erkenntnissen der Lärmmedizin und der Lärmwirkungsforschung war insoweit nicht erforderlich.

Vgl. - auch zur Verfassungsmäßigkeit des Fluglärmschutzgesetzes - BVerwG, Urteil vom 4. 267 April 2012 - 4 C 8.09 u. a. -, a. a. O., Rn. 139 ff.

Es führt zudem nicht auf einen relevanten Abwägungsmangel, dass der Beklagte das 268 Vorliegen einer atypischen Situation verneint und sich dadurch an der Anordnung über das Fluglärmschutzgesetz hinausgehender (passiver) Schallschutzmaßnahmen gehindert gesehen hat. Der Umstand allein, dass hier erstmals die Nachtzeit für planmäßigen Flugverkehr in Anspruch genommen werden soll, bietet keinen genügenden Anlass für die Annahme, die eintretende nächtliche Lärmbelastung werde durch die in § 2 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 FlugLärmG diesbezüglich genannten Lärmwerte nicht zutreffend erfasst. Sieht man dies anders, handelte es sich jedenfalls wieder um einen im ergänzenden Verfahren behebbaren Abwägungsmangel.

Ob sich der Beklagte im Rahmen der Abwägung mit der Rechtzeitigkeit des zu gewährenden 269 passiven Schallschutzes hätte auseinandersetzen müssen, kann dahinstehen, weil dieser Punkt durch die von der Beigeladenen in der mündlichen Verhandlung abgegebene Protokollerklärung, die Beigeladene werde unmittelbar nach Festsetzung der neuen Lärmschutzzonen die danach erforderlichen Maßnahmen für den passiven Lärmschutz umsetzen bzw. finanzieren, ausgeräumt worden ist.

Soweit verschiedentlich eine gesundheitsgefährdende Lärmbelastung geltend gemacht 270 worden ist, liegt eine solche hier nicht vor. Unabhängig davon, wo genau die Grenze liegt, ab der mit Blick auf Art. 2 Abs. 2 Satz 1, Art. 14 GG eine die verfassungsrechtliche Zumutbarkeitsschwelle überschreitende (unzumutbare) Lärmbelastung anzunehmen ist,

vgl. dazu etwa BVerwG, Urteile vom 16. März 2006 - 4 A 1075.04 -, a. a. O., Rn. 307, vom 271 4. April 2012 - 4 C 8.09 u. a. -, a. a. O., sowie Beschluss vom 30. Juli 2013 - 7 B 40.12 -, juris,

liegen die hier berechneten Lärmbelastungen deutlich unterhalb dieser Grenze. 272

(3) Ein erheblicher, d. h. auch für das Ergebnis relevanter Abwägungsmangel ist allerdings 273 darin zu sehen, dass der Beklagte keine nachvollziehbare Gewichtung der Lärmschutzinteressen vorgenommen hat, was die Lärmbelastung unterhalb der

fachplanerischen Zumutbarkeitsschwelle anbelangt. Allerdings lässt sich auch dieser Mangel in einem ergänzenden Verfahren beheben.

Zwar hat der Beklagte zutreffend erkannt, dass auch diese Interessen abwägungsrelevant sind. Dementsprechend hat er den Interessen auch ein Gewicht beigemessen, nämlich ein geringes im Verhältnis zu den Interessen der Beigeladenen an einer Betriebszeitenerweiterung. Unabhängig davon, dass nach den vorstehenden Ausführungen auch die öffentlichen Verkehrsinteressen jedenfalls nicht zutreffend gewichtet wurden, fehlt eine Begründung für die Annahme eines geringen Gewichts dieser Interessen. 274

Eine entsprechende Begründung könnte möglicherweise entbehrlich sein, wenn sich etwa aus dem Lärmgutachten ergäbe, dass es insoweit nur eine geringe Anzahl Betroffener gibt und die Lärmbelastungen nur unwesentlich über der Geringfügigkeitsschwelle liegen. In diesem Fall läge das geringe Gewicht auf der Hand, wäre also annähernd offensichtlich. Solches ergibt sich indes aus dem Lärmgutachten nicht, das sich wesentlich auf die Darstellung der Schutzzonen nach dem Fluglärmschutzgesetz beschränkt. Aussagekräftige Aussagen zur Lärmbelastung unterhalb der Zumutbarkeitsschwelle können ihm nicht entnommen werden. Soweit erstmals im gerichtlichen Verfahren von der Beigeladenen eine Ergänzung des Lärmgutachtens vorgelegt worden ist, der sich entsprechende Angaben entnehmen lassen, drängt sich aufgrund dessen die Richtigkeit der vom Beklagten vorgenommenen Bewertung zumindest nicht auf. Insoweit ist zu berücksichtigen, dass aufgrund des Vorhabens - sieht man von der bisherigen Verspätungsregelung ab - eine erhebliche Anzahl von Personen erstmals nachts durch nicht unerheblichen Fluglärm belastet wird. Zudem kann der Ergänzung nicht entnommen werden, wie viele Personen beispielsweise mit nächtlichen Maximalpegeln belastet werden, die gerade unterhalb der Unzumutbarkeitsschwelle gemäß § 2 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 FlugLärmG liegen. 275

Soweit der Beklagte durch bestimmte Maßnahmen auf eine Reduzierung des Nachtlärms (Kontingentierung der Verspätungen, Betriebsverbot für APU's nach 22.30 Uhr) sowie auf ein Abnehmen des Lärms zur Nachtkernzeit hin hingewirkt haben will, ersetzt dies weder eine zutreffende Gewichtung der Lärmschutzbelange, soweit eine Lärmbetroffenheit unterhalb der fachplanerischen Zumutbarkeitsgrenze in Rede steht, noch haben die Maßnahmen einen solchen Umfang, dass davon ausgegangen werden könnte, damit sei in jedem Fall auch der zuvor bezeichneten Lärmbetroffenheit hinreichend Rechnung getragen worden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Relevanz der Lärminderungsmaßnahmen zweifelhaft erscheint, weil das Lärmgutachten ohnehin davon ausgegangen ist, dass im Nachtzeitraum nach Landungen keine APU's betrieben werden, und nicht ersichtlich ist, dass sich die verfügte Kontingentierung der Verspätungen im Hinblick auf die durch das Verkehrsgutachten (nicht) festgestellte Lärmbelastung tatsächlich mindernd auswirkt. Weiterhin trifft es nicht zu, dass der Beklagte im Verwaltungsverfahren aus Gründen der Lärminderung auf eine Reduzierung der ursprünglich beantragten Betriebszeiten hingewirkt hat. Eine Antragsbesprechung, im Rahmen derer dies geschehen sein soll, lässt sich anhand der Verwaltungsvorgänge nicht verifizieren. Nach diesen beruhte die teilweise Rücknahme des ursprünglichen Genehmigungsantrags durch das Schreiben der Beigeladenen vom 15. Oktober 2012 allein darauf, dass der Beklagte - zuletzt in seinem Schreiben vom 14. September 2012 - bemängelt hatte, die Begriffe "übernachtende" und "stationierte" Luftfahrzeuge, die für die ursprünglich weitergehend beantragten Betriebszeiten eine Rolle spielten, seien zu unbestimmt. 276

dd) Ein offensichtlicher und ergebnisrelevanter Abwägungsmangel ergibt sich schließlich nicht durch die unterbliebene Berücksichtigung wirtschaftlicher Interessen. Da die 277

diesbezüglichen Einwendungen die Abwägungserheblichkeit dieses Belangs daraus herleiten, dass es nach § 6 Abs. 3 LuftVG nicht zu einer unangemessenen Beeinträchtigung öffentlicher Interessen kommen darf, dürfte es bereits an einer Rügebefugnis der Kläger fehlen. Unabhängig davon knüpfen die diesbezüglichen Ausführungen vor allem an die Leitlinien für staatliche Beihilfe für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften der EU-Kommission vom 4. April 2014 (2014/C 99/03) an. Dass der Beklagte diese Leitlinien unter dem Gesichtspunkt der Finanzierbarkeit des Vorhabens in vollem Umfang berücksichtigen, anwenden und zu dem Ergebnis kommen musste, das Vorhaben sei (zukünftig) nicht finanzierbar, liegt nicht ohne weiteres auf der Hand. Dem steht bereits der von der Beigeladenen erwähnte, auf der Grundlage der zuvor genannten Leitlinien erstellte Wirtschaftsplan entgegen. Unabhängig davon ließe sich ein etwaiger erheblicher Abwägungsmangel in diesem Zusammenhang wiederum in einem ergänzenden Verfahren beheben.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 und 3 Halbs. 1, § 155 Abs. 1 Satz 3, § 159 Satz 1, § 162 Abs. 3 VwGO, die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit auf § 167 VwGO, § 708 Nr. 10, § 711 ZPO. 278

Die Revision ist nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen. 279