



EINGEGANGEN 11. Mai 2002

OBERVERWALTUNGSGERICHT FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

Verkündet am: 4. März 2002
Haas
als Urkundsbeamtin der
Geschäftsstelle

20 D 180/97.AK

Indem Verwaltungsrechtsstreit

1. der Frau
2. des Herrn

Kläger,

Prozessbevollmächtigter: Rechtsanwalt Rolf Heindl

g e g e n

die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch den Präsidenten des Luftfahrt-Bundesamtes, Verwaltungsstelle Flugsicherung, Kaiserleistraße 43, 63067 Offenbach, Az.: VR-811 144,

Beklagte,

Beigeladene: 1. Stadt Bergisch Gladbach, vertreten durch die Bürgermeisterin, Konrad-Adenauer-Platz, 51465 Bergisch Gladbach

- Prozessbevollmächtigte: [REDACTED]

2. Flughafen Köln/Bonn GmbH, vertreten durch den Geschäftsführer Wolfgang Klapdor, Waldstraße 247, 51129 Köln

- [REDACTED]
[REDACTED]
3. Stadt Rösrath, vertreten durch den Bürgermeister, Rathausplatz,
51503 Rösrath,

Beteiligter: Der Vertreter des öffentlichen Interesses beim Oberverwaltungs-
gericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Haroldstraße 5,
40213 Düsseldorf,

wegen Festlegung von Flugverfahren für Abflüge nach Instrumentenflugregeln vom
Flughafen Köln/Bonn

hat der 20. Senat

auf die mündliche Verhandlung

vom 28. Februar 2002

durch

den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht

	T u s c h e n
den Richter am Oberverwaltungsgericht	G e l b e r g ,
den Richter am Oberverwaltungsgericht	O e s t r e i c h ,
den Richter am Oberverwaltungsgericht	Dr. W y s k ,
den Richter am Oberverwaltungsgericht	B a k e m e i e r ,
den ehrenamtlichen Richter	B e c k e r und
die ehrenamtliche Richterin	C z y l w i k

für R e c h t erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Kläger tragen jeweils zur Hälfte die Kosten des
Klage- und des Revisionsverfahrens mit Ausnahme
der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig voll-
streckbar. Der jeweilige Vollstreckungsschuldner
darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in
Höhe des beizutreibenden Betrages abwenden, wenn
nicht

die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in entsprechender Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

T a t b e s t a n d

Die Kläger sind jeweils Eigentümer selbstgenutzter Hausgrundstücke bzw. selbstgenutzter Wohnungen in Rösrath-Forsbach, wenige Kilometer nordöstlich des Flughafens Köln/Bonn. Mit ihrer Klage wenden sie sich gegen die Verlegung der Abflugstrecken DOM, GMH, COL und SIGEN, die das Luftfahrt-Bundesamt bei Benutzung der beiden Hauptstart- und -landebahnen des Flughafens für Abflüge in Richtung Nordosten in der später mehrfach geänderten 147. Durchführungsverordnung zur Luftverkehrs-Ordnung ("Festlegung von Flugverfahren für An- und Abflüge nach Instrumentenflugregeln zum und vom Flughafen Köln/Bonn") vom 11. Juli 1994 (BAnz Nr. 139) festgelegt hatte. Die Kläger sehen sich durch Fluglärm beeinträchtigt, dem sie auf ihren Grundstücken seit der Verlegung der Abflugstrecken ausgesetzt sind.

Von Juni 1991 bis November 1994 wurden die genannten Abflugstrecken auf verschiedenen Radialen geführt, z.T. zunächst über Heumar und Rath und sodann über Teile der Stadt Bergisch Gladbach. Schon bald nach der erstmaligen Einrichtung der Strecken griff die für den Flughafen Köln/Bonn gebildete Kommission nach § 32b LuftVG (Fluglärmkommission) auch im Hinblick auf Lärmbeschwerden die Anregung auf, die Abflugstrecken zur "wirksame[n] Lärmverringerung über lärmsensitiven Gebieten" neu festzulegen. Sie bildete im Juli 1993 einen Technischen Arbeitsausschuß, der in Zusammenarbeit mit der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH (DFS), der Deutschen Lufthansa und der Beigeladenen zu 2. die Möglichkeit einer Zusammenlegung der Abflugstrecken und ihrer Führung über den Königsforst, ein dünn-, weitgehend sogar unbesiedeltes Waldgebiet zwischen den Ortsrändern von Bergisch Gladbach-Bensberg und Rösrath bzw. Overath, in einem

einjährigen Feldversuch "Längstmöglicher Königsforstüberflug" untersuchte. Dabei sollte die Abfluggrundlinie zunächst auf den Radial 072 zum Funkfeuer Nörvenich (NOR), also nach Süden, verlegt werden. Das Luftfahrt-Bundesamt setzte die Empfehlung zur Einleitung des Feldversuches durch entsprechende Änderung der 147. Durchführungsverordnung zur Luftverkehrs-Ordnung mit Geltung ab dem 10. November 1994 um. Die Auswertung von Flugspuraufzeichnungen ergab allerdings, daß der Radial 072 NOR zu weit südlich lag, um den gewünschten mittigen Königsforstüberflug zu gewährleisten, und zu einer unerwünscht starken Lärmbelastung der südlich der Abfluggrundlinie liegenden Wohngebiete Rösrath-Kleineichen, Rösrath-Forsbach und Overath führte. Die DFS änderte deshalb die Streckenführung verschiedentlich; u.a. wurde der Kurs von Radial 072 NOR auf 071 NOR und sodann auf 070 NOR zurückverlegt. Einer abschließenden Empfehlung der Beratungskommission folgend, legte das Luftfahrt-Bundesamt schließlich durch die 5. Änderungsverordnung vom 26. Oktober 1995 die Abflugstrecken über dem Königsforst mit Geltung vom 7. Dezember 1995 endgültig auf den Radial 070 NOR, der nach dem Abheben auf einem Kurs von 30° zu erfliegen war (DOM5B, GMH6B, SIGEN5B). Durch die 7. Änderungsverordnung vom 16. September 1996 wurde zusätzlich die Abflugstrecke COL1B eingerichtet, die im hier interessierenden Abschnitt mit den vorgenannten Strecken identisch ist.

Die Kläger haben am 27. Oktober 1997 Klage erhoben.

Während des Klageverfahrens hat das Luftfahrt-Bundesamt die Abflugstrecken DOM, GMH, COL und SIGEN wiederum neu festgelegt. Mit der 11. Änderungsverordnung vom 10. Februar 1999 (gültig ab 25. März 1999) sind die Strecken getrennt für konventionelle und für rechnergestützte Abflüge beschrieben worden. Luftfahrzeuge mit GPS/FMS-Ausrüstung können die Flugstrecken seither über kodierte Wegpunkte mit dem so genannten NeSS-Verfahren erfliegen. An der Streckenführung über dem Königsforst - jetzt unter Bezug auf den Radial 244 zum Funkfeuer Germinghausen (GMH) - hat sich dadurch allerdings nichts Wesentliches

geändert. Durch die 14. Änderungsverordnung vom 21. Juli 1999 (BANz Nr. 144, in Kraft seit dem 12. August 1999) sind die Streckenbeschreibungen für konventionelle Abflüge durch Bezug auf das Funkfeuer LJ definiert; für GPS/FMS-gestützte Abflüge ist die Strecke bis zum Erreichen des Radials 244 GMH als kontinuierliche Kurve kodiert. Für die Benutzung der Startbahn 32 L sind nunmehr Flugverfahren mit dem Kennbuchstaben M eingerichtet, deren Ideallinie über dem Königsforst bis zur Aufteilung in eigenständige Strecken aber ebenfalls auf dem Radial 244 GMH liegt. Zurzeit gilt die 147. Durchführungsverordnung in der Fassung der 23. Änderungsverordnung vom 26. Oktober 2001 (BANz vom 15. November 2002, S. 23429).

Der Senat hat die Klage mit Urteil vom 19. August 1999 als unzulässig abgewiesen. Zur Begründung hat er im Wesentlichen ausgeführt: Die allgemeine Leistungsklage stehe für die Durchsetzung eines Anspruchs auf Verpflichtung zur Normaufhebung nicht zur Verfügung. Außerdem fehle es an einer Rechtsverletzung im Sinne des § 42 Abs. 2 VwGO, weil die Beeinträchtigungen durch Lärm nicht auf die Verletzung einer drittschützenden Norm zurückgeführt werden könnten. Eine etwaige aus Grundrechten resultierende staatliche Schutzpflicht sei durch die für den Flughafen zuständige Genehmigungsbehörde zu erfüllen.

Das Bundesverwaltungsgericht hat dieses Urteil auf die vom Senat zugelassene Revision der Kläger hin mit Urteil vom 28. Juni 2000 - 11 C 16.99 - (Parallelurteil veröffentlicht in NJW 2000, 3584) aufgehoben und die Sache zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an das erkennende Gericht zurückverwiesen.

Die Kläger machen zur Begründung ihrer Klage geltend: Die Rechtsverordnung der Beklagten, auf die ihre Belastung durch Fluglärm zurückgehe, und die Ermächtigungsnorm in § 27a LuftVO seien rechts- und verfassungswidrig. Zur Festlegung von Flugstrecken bedürfe es eines parlamentarischen Gesetzes und eines wissenschaftlich und rechtsstaatlich geordneten Verfahrens. Die bisherige Praxis der Flugroutenverlegung sei willkürlich und grundrechtswidrig. Schon das Erlassverfahren sei fehlerhaft. Eine Öffentlichkeitsbeteiligung habe nicht stattgefunden. Der

Feldversuch sei unwissenschaftlich und dilettantisch durchgeführt worden; er habe sein Ziel, Bensberg zu entlasten, ohne eine signifikante Verschlechterung für andere Ortschaften zu verursachen, völlig verfehlt. Das Luftfahrt-Bundesamt sei nicht von einem zutreffenden Sachverhalt ausgegangen. Ihm hätten keine Unterlagen vorgelegen, die die Notwendigkeit der Flugroutenverlegung zweifelsfrei belegten. Mit der Verlegung habe vielmehr rein persönlichen Interessen Einzelner Rechnung getragen werden sollen. Ausreichende Ermittlungen zur Lärmbelastung, Bebauung, Bevölkerungsdichte und zu den Geländehöhen im Überfluggebiet seien nicht vorgenommen worden. Ausreichendes Kartenmaterial sowie Unterlagen über die Einwohnerzahlen der betroffenen Orte, wie sie im Revisionsurteil des Bundesverwaltungsgerichts gefordert würden, hätten zu keinem Zeitpunkt vorgelegen. Die begleitenden Fluglärmmessungen seien fehlerhaft durchgeführt worden. Eine repräsentative Bestandsaufnahme der ursprünglichen Lärmsituation, insbesondere in Gestalt von Referenzmessungen in Forsbach und Overath, sei nicht erfolgt, die DIN 45 643 Teil 2 nicht beachtet und die computersimulierten Optimierungsverfahren seien technisch grob fehlerhaft durchgeführt worden. FANOMOS-Aufzeichnungen seien ein Werkzeug, mit dem die Einhaltung der Routen überwacht werden könne; Aussagen über die tatsächlich auftretenden Lärmimmissionen ließen sich damit hingegen nicht machen. Die Aufzeichnungen seien überdies fehlerhaft. § 29b LuftVG sei nicht beachtet und alternative Streckenführungen seien nicht untersucht worden, obwohl die Alternative "Abflug = Anflug" signifikante Vorteile biete. Eine Abwägung habe nicht stattgefunden. Dies folge bereits daraus, dass zwischen den Beteiligten ein subjektives Recht auf Abwägung streitig gewesen und den Lärmbetroffenen erst durch die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zuerkannt worden sei. Auch sei die sachliche Entscheidungsbefugnis von Dritten, nämlich von der Fluglärmkommission bzw. dem von dieser eingesetzten Technischen Ausschuss, ausgeübt worden. Die Beschlüsse der Fluglärmkommission würden offensichtlich ungeprüft umgesetzt. Die Arbeit in der Kommission sei aber ihrerseits ungenügend. Die Flugstreckenverlegung habe auch ihr Ziel verfehlt. Eine nennenswerte Entlastung der zuvor betroffenen Gebiete sei nicht erreicht, wohl aber eine gravierende Be-

lastung anderer Wohngebiete herbeigeführt worden. In den südlich des Königsforstes gelegenen Wohngebieten führten auch Flüge, die die Ideallinie exakt einhielten, zu einer signifikanten Mehrbelastung mit Fluglärm. Nur eine Verschiebung der Abflugstrecken nach Norden würde gewährleisten, dass es zwischen Bensberg und Forsbach zu einer einigermaßen gleichmäßigen Verteilung der Lärmbelastung komme. Die derzeit verursachte Lärmbelastung verletze Grundrechte. Auch sie, die Kläger, würden nunmehr mit Fluglärm belastet, der die enteignungsrechtliche Zumutbarkeitsschwelle überschreite und insbesondere zur Nachtzeit gesundheitsgefährdend sei; der Akustiker Prof. Dr. Buchholz habe Pegel bis 79 dB(A) gemessen. Es bestehe ein Anspruch gegen das Luftfahrt-Bundesamt, vor Fluglärm solchen Ausmaßes bewahrt zu werden. Dieser Anspruch könne nur durch eine erneute Verlegung der Flugstrecken erfüllt werden. Durch die weiteren Änderungsverordnungen habe sich ihre Betroffenheit nicht verbessert. Das nunmehr eingeführte NeSS-Verfahren habe zu einer zusätzlichen drastischen Verschlechterung der Lärmsituation geführt.

Die Kläger beantragen,

festzustellen, dass die Festlegung der Abflugstrecken DOM, GMH, SIGEN und COL von den Startbahnen 32 L und 32 R in § 3 Abs. 2 Nm. 1 und 2 der 147. Durchführungsverordnung zur Luftverkehrs-Ordnung sie in ihren Rechten verletzt.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie erwidert: Es treffe zu, dass sich die tatsächlichen Verhältnisse durch die Streckenverlegung zu Ungunsten der Kläger geändert hätten. Doch sei die Grundentscheidung des Luftfahrt-Bundesamtes aus dem Jahre 1994, die bis dahin geltenden Abflugstrecken zu verlegen, weder in tatsächlicher noch in rechtlicher Hinsicht zu

beanstanden. Die früheren Abflugverfahren seien flugsicherungs- und flugbetrieblich günstig gewesen, hätten aber über die westlichen und östlichen Teile der Stadt Bergisch Gladbach geführt und bereits 1991/92 massive Proteste der Bevölkerung ausgelöst. Man habe mit Hilfe des Feldversuchs zu einer gleichmäßigeren Verteilung der sich aus den Überflügen ergebenden Belastungen kommen wollen. Fehler des Feldversuchs seien jedenfalls nicht kausal für die streitige Rechtsverordnung geworden. Die Streckenverlegung habe nicht nur Bergisch Gladbach, sondern auch Heumar und Rath spürbar entlastet. Die Zunahme der Lärmbelastung sei maßgeblich auf die Steigerung des Nachtflugbetriebes am Flughafen Köln/Bonn zurückzuführen. Das Luftfahrt-Bundesamt stütze sich bei der Erarbeitung der Flugverfahren zwar inhaltlich auf die Vorgaben der DFS; es treffe aber nicht zu, dass es seine Entscheidungsbefugnis de facto von Dritten, etwa der Fluglärmkommission, ausüben lasse. Das Vorhandensein von Fluglärm in den Wohngebieten der Kläger sei nie ernsthaft bestritten worden; doch könne das Überschreiten der Zumutbarkeitsgrenze unterstellt werden, ohne dass die Entscheidung als willkürlich angesehen werden könne: Aufgrund des verwendeten Kartenmaterials, das weder veraltet noch ungeeignet sei, sowie der ermittelten "Gütwerte" mit Hilfe des NIROS-Verfahrens sei erkennbar, dass die gegenwärtige Linienführung daran orientiert sei, den Kreis und das Ausmaß der Betroffenen möglichst gering zu halten. Eine echte Alternative der Flugroutenführung im Sinne einer Lösung mit insgesamt geringeren Belastungen in der Umgebung des Flughafens Köln/Bonn durch dünn oder sehr dünn besiedelte Gebiete gebe es nicht, wie die Schaubilder der DFS belegten. Dass es überhaupt ein Flugverfahren gebe, das zumindest ähnliche Betroffenen ausschließe, könne auch von den Klägern nicht ernsthaft behauptet werden. Dem Luftfahrt-Bundesamt sei lediglich eine Auswahl zwischen mehr und minder starken Belastungen geblieben. Eine Linienführung am südlichen Rand von Bergisch Gladbach würde eine höher verdichtete Bebauung treffen als die derzeitige Lösung. Insofern spreche bereits die Kartenlage gegen die Rückkehr zum Zustand vor dem Feldversuch. Die von den Klägern und der Beigeladenen zu 3. bevorzugte Variante "Abflugroute = Anflugroute" sei willkürlich; sie nehme sehenden Auges in Kauf, eine weitaus höhere

Einwohnerzahl im Großstadtbereich von Köln Fluglärm auszusetzen, als dies jemals der Fall gewesen sei. Es gebe keine Möglichkeit, die Kläger zu verschonen, ohne das Risiko, gleichartige neue Beeinträchtigungen zu bewirken. Zu Unrecht leiteten die Kläger aus ihrer persönlichen Betroffenheit den Schluss ab, die Verlegung der Abflugstrecken sei willkürlich. Sie übersähen, dass sich die tatsächlichen Verhältnisse bezüglich Art, Menge und Intensität des zu bewältigenden Luftverkehrs seit 1994 grundlegend verändert hätten. Auch rühre jedenfalls ein Teil ihrer Betroffenheit unmittelbar vom Flugverkehr auf dem Flughafengelände her und nicht von den festgelegten Flugverfahren. Dass die Streckenbeschreibung nunmehr auf dem NeSS-Verfahren beruhe, bringe für die Bevölkerung keine Verschlechterung mit sich. Es bedeute, dass die Streckenführung der Abflugverfahren mit Wegpunkten beschrieben werde, die speziell an die Flächennavigationssysteme moderner Luftfahrzeuge angepasst seien. Eine solche Darstellung habe für den tatsächlichen Flugweg in der Regel geringere Abweichungen von der Ideallinie zur Konsequenz als die herkömmliche Navigation, sofern das Luftfahrzeug entsprechend ausgestattet sei und der Luftfahrzeugführer von den Möglichkeiten Gebrauch mache. Allerdings werde es auch weiterhin zulässige Abweichungen von der Ideallinie im Sinne eines Flugerwartungsgebiets geben. Diese Problematik gelte jedoch allgemein und sei kein spezifisches Element des NeSS-Verfahrens.

Die Beigeladene zu 1. beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie weist darauf hin, dass dem Luftfahrt-Bundesamt bei der Festlegung der Abflugstrecke ein weiter Gestaltungsspielraum zukomme. Unzumutbare Beeinträchtigungen stünden der Festlegung nicht von vornherein entgegen. Die Klage könne nach den Maßstäben des Bundesverwaltungsgerichts im Revisionsurteil keinen Erfolg haben. Das Interesse der Kläger am Schutz vor unzumutbaren Lärmbeeinträchtigungen sei nicht willkürlich unberücksichtigt gelassen worden. Die überwiegende Zahl der klägerischen Einwände sei bereits durch das Bundesverwaltungsgericht

selbst als nicht durchgreifend bewertet worden. Ein willkürliches Verhalten des Luftfahrt-Bundesamtes sei weder schlüssig dargelegt noch ersichtlich, zumal die Rechtswidrigkeit einer Entscheidung nicht mit deren Willkürlichkeit gleichzusetzen sei. Die Festlegung von Flugrouten stelle sich allgemein als "Verwaltung" desjenigen Lärms dar, der aufgrund anderer Vorbedingungen bereits bestehe. Nur ein Teil der Faktoren, die zur Belastung mit Fluglärm führten, seien vom Luftfahrt-Bundesamt beeinflussbar. Deshalb könne es trotz einer Optimierung der Flugwege zu erheblichen Belastungen kommen. Eine Verbesserung könne dann nur durch Rechtsschutz gegenüber der Flughafengenehmigungsbehörde erreicht werden. Die Gemeinden, die von der Änderung der Flugrouten betroffen sein könnten, seien in dem Technischen Arbeitsausschuss der Fluglärmkommission seinerzeit vertreten gewesen. Auf diese Weise seien die Gemeinden über sämtliche Arbeitsschritte unmittelbar informiert worden und hätten Gelegenheit gehabt, ihre Position darzulegen. Die Zielvorgabe eines zentrierten Überflugs des Königsforstes sei nach verschiedenen Versuchen schließlich erreicht worden. Es sei eine relativ gleichmäßige Belastung von Bensberg und Forsbach festgestellt worden. Der Feldversuch sei durch wöchentliche Messungen an verschiedenen Lärmbrennpunkten begleitet worden. Die Messungen seien nicht fehlerhaft gewesen. Aber selbst Fehler des Feldversuches hätten nicht zur Folge, dass die Interessen der Kläger willkürlich unberücksichtigt geblieben seien. Sachfremde Erwägungen der Beklagten seien nicht erkennbar. Auch sei Ziel des NeSS-Verfahrens ein verbesserter Lärmschutz für die Anwohner des Flughafens gewesen. Die DFS habe über 80 Varianten auf ihre Tauglichkeit hin überprüft, ehe sich die Fluglärmkommission auf die späteren Routen verständigt habe. Es sei vorrangig darauf geachtet worden, dass die Ideallinie möglichst weit entfernt von allen Siedlungszonen liege und eine gleichmäßige Belastung der Anrainer-Kommunen Köln, Bergisch Gladbach, Rösrath und Overath gegeben sei. In den Konsensgesprächen in der Fluglärmkommission hätten sich sämtliche beteiligten Kommunen auf die NeSS-Route "mittiger Königsforstabflug" geeinigt.

Die Beigeladene zu 2. stellt keinen Antrag, unterstützt aber den Antrag der Beklagten.

Die Beigeladene zu 3. stellt ebenfalls keinen Antrag, unterstützt aber den Antrag der Kläger, weil namentlich die Alternative "Abflugroute = Anflugroute" nicht untersucht worden sei, obwohl sie signifikante Vorteile biete.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte sowie der beigezogenen Verwaltungsvorgänge der Beklagten und der Akten der DFS Bezug genommen.

E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e

Die Klage ist - mit dem im Revisionsverfahren konkretisierten. und im neuerlichen Klageverfahren weiterverfolgten Begehren - zulässig, aber nicht begründet.

Die Kläger wenden sich gegen Flugverfahren im Sinne des § 27a LuftVO, die vom Luftfahrt-Bundesamt auf der Grundlage des § 27a Abs. 2 LuftVO durch Rechtsverordnung festgelegt worden sind. Das Bundesverwaltungsgericht hat im Revisionsurteil mit bindender Wirkung für das vorliegende Verfahren (§ 144 Abs. 6 VwGO) entschieden, dass dieses Rechtsschutzbegehren als Feststellungsklage (§ 43 Abs. 1 VwGO) statthaft und auch sonst zulässig ist, die Kläger insbesondere als Rechtsverletzung entsprechend § 42 Abs. 2 VwGO geltend machen können, bei der Festlegung der Flugverfahren sei ein subjektives Recht auf gerechte Abwägung ihrer eigenen rechtlich geschützten Interessen verletzt worden.

Die Feststellungsklage ist indessen nicht begründet, weil die Kläger von der Festlegung der streitigen Abflugverfahren nicht in ihren Rechten verletzt werden.

Die Festlegung dieser Abflugverfahren beruht - wie in der Verordnung gemäß Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG angegeben - auf der Ermächtigung gemäß § 32 Abs. 1 Satz 1

Nr. 1, Abs. 3 LuftVG i.V.m. der Subdelegationsnorm des § 27a Abs. 2 LuftVO. Durchgreifenden Bedenken ist die Ermächtigungsgrundlage nicht ausgesetzt:

Flugverfahren sind einer Festlegung durch untergesetzliche Norm nicht deshalb verschlossen, weil sie im Sinne der Wesentlichkeitstheorie der Entscheidung des parlamentarischen Gesetzgebers vorbehalten wären. Flugverfahren sind in ihrem Kern Maßnahmen der bloßen Gefahrenabwehr. Sie bilden notwendige Regelungen (vgl. § 32 Abs. 1 LuftVG) zur sicheren Abwicklung von Luftverkehr im Anschluss an anderweitig bereits getroffene Grundentscheidungen, nämlich über die prinzipielle Zulässigkeit von Luftverkehr im Luftverkehrsgesetz, dessen Verfassungsmäßigkeit nicht fraglich ist (s. auch Art. 87d GG), und über den konkreten Flugbetrieb an einem bestimmten Flugplatz in dessen luftverkehrsrechtlicher Genehmigung bzw. Planfeststellung. Demgemäß regeln die Verfahren, wie in § 32 Abs. 3 Sätze 2 und 3 LuftVG hervorgehoben ist, die "zur Gewährleistung der Sicherheit des Luftverkehrs und der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung notwendigen Einzelheiten über die Durchführung der Verhaltensvorschriften nach Absatz 1 Satz 1 Nr. 1", die ihrerseits u.a. "das Verhalten im Luftraum ..., Verhalten bei Start und Landung ..." betreffen. Hierauf aufbauend greifen Flugverfahrensfestlegungen einen der jeweiligen Planungsentscheidung für einen Flughafen zugrunde liegenden Teil der prognostischen Annahmen - nämlich das so genannte Flugbetriebsmodell - wieder auf. Dass das Luftfahrt-Bundesamt dabei auf Lärmschutz "hinzuwirken" hat, wie § 29b Abs. 2 LuftVG bestimmt, prägt die Entscheidung über Flugverfahren ebenso wenig im Sinne einer unmittelbaren Grundrechtsrelevanz mit der Folge der Notwendigkeit einer parlamentarischen Regelung, wie es bei planerischen Entscheidungen der ebenfalls auf die Beachtung des Schutzes vor Fluglärm verpflichteten Genehmigungs- bzw. Planfeststellungsbehörden (vgl. dazu § 6 Abs. 2 Satz 1 LuftVG) der Fall ist.

In der Konsequenz dieser Überlegungen liegt es, dass Flugverfahren nicht deshalb als "wesentliche" Regelungen einem Parlamentsvorbehalt unterliegen, weil sie in

einzelnen Bereichen zu (fachplanerisch) unzumutbarem oder sogar zu grundrechtsbeeinträchtigendem Fluglärm führen können. Wenn solchen Folgen im Rahmen der Flugverfahrensplanung nicht angemessen vorgebeugt oder Rechnung getragen werden kann, dann sind sie nicht schon allein und aufgrund der entsprechenden Verordnung endgültig hinzunehmen, vielmehr kann und muss ihnen gegebenenfalls durch Zugriff auf die luftverkehrsrechtliche Zulassungsentscheidung, die den Betrieb des Flughafens trägt, wirksam begegnet werden. Dies hat der Senat im vorliegenden Klageverfahren bereits in seinem aufgehobenen ersten Urteil vom 19. August 1999 im Einzelnen dargelegt; das Bundesverwaltungsgericht hat diese Sicht im Revisionsurteil bestätigt. Hierauf wird wegen der Einzelheiten Bezug genommen.

In der damit einhergehenden Notwendigkeit, Abhilfe gegebenenfalls in mehreren Verfahren zu suchen, liegt für sich betrachtet keine verfassungsrechtlich bedenkliche Rechtsschützerschwerung. Die Aufspaltung ist Folge der unterschiedlichen Handlungsformen (Verordnung und Verwaltungsakt) sowie der unterschiedlichen Kompetenzen, nachdem der Bund von der verfassungsrechtlichen Ermächtigung, (einzelne) Aufgaben der bundeseigenen Luftverkehrsverwaltung auf die Länder zu übertragen (vgl. Art. 87d Abs. 2 GG), in § 31 Abs. 2 Nr. 4 und § 10 Abs. 1 LuftVG - soweit hier einschlägig - nur hinsichtlich der Regelung der Bodennutzung der Flugplätze (durch Genehmigung und Planfeststellung) Gebrauch gemacht hat, nicht jedoch hinsichtlich der mit der Flugverfahrensplanung verbundenen Luftraumnutzung.

Die Ermächtigung wahrt die Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 und 2 GG: § 32 Abs. 3 Satz 3 i.V.m. Satz 2 LuftVG lässt die Subdelegation der in Absatz 1 Nr. 1 der Vorschrift dem Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (bislang: Bundesministerium für Verkehr) erteilten Ermächtigung auf das Luftfahrt-Bundesamt, wie in § 27a Abs. 2 Satz 1 LuftVO geschehen, also eine Weiterübertragung im Sinne des Art. 80 Abs. 1 Satz 4 GG, ausdrücklich zu. Einer Zustimmung des Bundesrates zu der Verordnung des Luftfahrt-Bundesamtes bedurfte es, abweichend von § 32 Abs. 1 LuftVG, nicht, weil in § 32 Abs. 3 Satz 2 i.V.m. Satz 1 LuftVG eine

"anderweitige bundesgesetzliche Regelung" im Sinne des Art. 80 Abs. 2 GG getroffen ist. Schließlich sind Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung hinreichend bestimmt: Nach der Vorgabe in § 32 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 LuftVG ist Regelungsgegenstand das Verhalten (von Luftfahrzeugführern bzw. Luftfahrzeugen) im Luftraum, insbesondere bei Start und Landung. Dies wird in § 27a Abs. 1 und 2 LuftVO durch die Wendung "bei Flügen nach Instrumentenflugregeln", was die technischen Notwendigkeiten des Sachbereichs "Instrumentenflugbetrieb" einschließt, sowie durch die Begriffe "einschließlich der Flugwege, Flughöhen und Meldepunkte" ausreichend - nämlich so weit abstrakt möglich - präzisiert.

Das vom Luftfahrt-Bundesamt angewandte Erlassverfahren führt nicht auf Rechtsfehler zulasten der Kläger: -

Insbesondere war das Luftfahrt-Bundesamt nicht gehalten, die Kläger am Verfahren (individuell oder als Teil der Öffentlichkeit) zu beteiligen. Eine gesetzliche Verpflichtung zur Beteiligung der Öffentlichkeit, die durch die Auswirkungen zu verordnender oder zu ändernder Flugverfahren betroffen werden kann, besteht nicht. Die Anhörungs- bzw. Beteiligungsvorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes (hier: des Bundes) können nicht herangezogen werden, da es sich nicht um ein Verwaltungsverfahren im Sinne des § 9 VwVfG, sondern um ein Rechtssetzungsverfahren im formellen Sinne handelt. Eine Beteiligungspflicht lässt sich auch nicht aus vorrangigem Recht, insbesondere den Grundrechten, herleiten. Aus dem oben schon Gesagten folgt, dass Flugverfahren im Kern Maßnahmen zur Gefahrenabwehr, in die Lärmschutzaspekte eingebunden sind, darstellen. Originäre Eingriffe in verfassungskräftig geschützte Positionen werden, anders als etwa bei der Festlegung der ebenfalls durch Rechtsverordnung festzusetzenden Lärmschutzzonen nach dem Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm,

vgl. dazu BVerfG, Beschluss vom 7. Oktober 1980
- 2 BvR 584/76 u.a. -, DVBl. 1981, 535 (537 f.),

nicht zugelassen. Vielmehr stellen die Lärmwirkungen einzelner Flugverfahren, wie gesagt, lediglich Folgen der vorausgegangenen Entscheidungen über die grundsätzliche Zulässigkeit und Zumutbarkeit des von einer konkreten Anlage ausgehenden Fluglärms dar. Etwa ausgelösten Grundrechtsbetroffenheiten, die trotz hinreichend erfolgter Berücksichtigung des Lärmschutzaspekts im Rahmen einer konkreten Festlegung von Flugverfahren verbleiben, ist mit dem Mittel der Änderung im Bereich der Genehmigung bzw. des Planfeststellungsbeschlusses zu begegnen; so wird jedenfalls insgesamt auch die Erfüllung der „aus dem objektiv-rechtlichen Gehalt des Art. 2 Abs. 2 GG folgenden - Pflicht der staatlichen Organe hinreichend gewährleistet, sich schützend und fördernd vor die darin genannten Rechtsgüter zu stellen und sie insbesondere vor rechtswidrigen Eingriffen von Seiten anderer zu bewahren. Es besteht deshalb auch keine Notwendigkeit, aus Gründen des Grundrechtsschutzes ein Verfahren mit der Funktion vorverlagerten Rechtsschutzes und einem gegenüber dem materiellen Recht eigenständigen Gewicht zugunsten von Drittbetroffenen zu fordern, wie dies im Atomrecht wegen der dort auftretenden, nach Art und Umfang exponentiellen Risiken, die mit den vorliegend zu bewältigenden Gefahren durch Fluglärm nicht ansatzweise vergleichbar sind, entwickelt worden ist.

Vgl. dazu BVerfG, Beschluss vom 20. Dezember 1979 - 1 BvR 385/77 -, BVerfGE 53, 30 (62 ff.); BVerwG, Urteil vom 5. Oktober 1990 - 7 C 55 und 56.89 -, BVerwGE 85, 368 (373 ff.); vgl. ferner zum Abfallrecht: BVerwG, Beschluss vom 19. Mai 1988 - 7 B 215.87 -, UPR 1989, 24.

Eine andere Betrachtung des Beteiligungsrechtes ist auch dann nicht geboten, wenn man darauf abstellt, dass Flugverfahren ihrem materiellen Gehalt nach jedenfalls auf der Grenze zwischen Norm und Allgemeinverfügung im Sinne des § 35 Satz 2 VwVfG liegen.

Vgl. dazu Czybulka/Wandres, Rechtsschutz gegen zivilen Fluglärm bei der Festlegung von "Flugrouten", DÖV 1990, 1033 und Czybulka, Verwaltungspro-

zessuale Probleme bei der Klage gegen die Festlegung von "Flugrouten", DÖV 1991, 410.

Denn zum einen besteht, wie der Wertung in § 28 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG zu entnehmen ist, auch bei Allgemeinverfügungen für die Behörde keine zwingende Notwendigkeit zur vorherigen Anhörung, und zum anderen beschränkt sich der - gegebenenfalls anzuhörende - Adressatenkreis auf die Luftfahrzeugführer, die zur Befolgung der (vorgeschriebenen) Flugverfahren verpflichtet sind (vgl. § 27a Abs. 1 LuftVO).

Schließlich folgt aus dem Gebot, den für die beabsichtigte Planung erheblichen Sachverhalt zu ermitteln, nicht die Pflicht des Verordnungsgebers, die potenziell betroffenen Grundstückseigentümer anzuhören. Mangels gesetzlicher Bestimmungen und aus vorrangigem Recht abzuleitender Pflichten liegt die Gestaltung des Erlassverfahrens als Ausfluss der Aufgabenzuweisung im sachgerecht auszuübenden Ermessen des Luftfahrt-Bundesamtes. Aufgrund dessen ist das Luftfahrt-Bundesamt ermächtigt, selbst zu bestimmen, auf welche Weise es sich die notwendigen Erkenntnisse, auch etwa über die jeweils zu beachtenden örtlichen Verhältnisse und Besonderheiten, verschafft. Entscheidend für die Ausübung des Ermessens ist insoweit, wie später noch näher darzulegen, das im Einzelfall verfolgte Regelungskonzept. Danach besteht - wie auch im Revisionsurteil hervorgehoben - zur Herbeiführung einer abwägungsgerechten Entscheidung mit Blick auf anderweitig zur Verfügung stehende Erkenntnismittel keine generelle Pflicht zu einer bis auf die Ebene der einzelnen Grundstücke vordringenden Sachverhaltsaufklärung, die eine individuelle Anhörung bedingen könnte; vielmehr kann eine - prinzipiell zulässige - generalisierende, großräumige Betrachtung ausreichen. Für das hier konkret verfolgte Regelungskonzept war - wie später noch ausgeführt wird - nicht mehr an Tatsachenerkenntnis erforderlich, als was anhand der herangezogenen Unterlagen ermittelt worden ist. Im Übrigen ist klägerseitig auch nichts aufgezeigt worden, was im Falle einer durchgeführten Anhörung vorgetragen worden wäre und angesichts der Zielsetzung sowie der gewählten Vorgehensweise der Beklagten für

die konkret getroffene Entscheidung zugunsten der Kläger hätte relevant werden können.

Unzulässige Einflussnahmen auf das Verfahren der Festlegung der Flugverfahren sind nicht festzustellen: So ist nicht zu beanstanden, dass sich das Luftfahrt-Bundesamt ganz maßgeblich der Hilfe der DFS bedient hat. Wie im Revisionsurteil bereits anerkannt ist, darf das Luftfahrt-Bundesamt der DFS sogar im Wesentlichen die Erarbeitung der Abwägungsentscheidung überlassen. Die Inanspruchnahme einer so weit gehenden Hilfe ist sachgerecht, weil die DFS - als Nachfolgerin der Bundesanstalt für Flugsicherung - die für die Vorbereitung von Flugverfahren uneingeschränkt kompetente, personell und sachlich hinreichend ausgestattete Stelle ist, bei der zudem die Kenntnis über ganz wesentliche Faktoren, von denen eine möglichst optimale Festlegung von Flugverfahren abhängt, vorhanden ist. überdies ist die DFS - anders als das Luftfahrt-Bundesamt - mit ihren regionalen Flugverkehrskontrollstellen jeweils vor Ort vertreten (vgl. auch § 27d LuftVG) und nach §§ 27c Abs. 2, 31b Abs. 1 Satz 1 LuftVG i.V.m. der Verordnung zur Beauftragung eines Flugsicherungsunternehmens vom 11. November 1992 (BGBl. I S. 1928) u.a. mit der Überwachung und Lenkung der Bewegungen im Luftraum, also auch mit der Durchführung der angegriffenen Verordnung im Einzelfall betraut (vgl. die Verordnung über die Betriebsdienste der Flugsicherung [FSBetrV] vom 17. Dezember 1992, BGBl. I S. 2068). Eine Befassung der DFS mit Fragen des Schutzes gegen Fluglärm bei konkreten Flughäfen ist zudem durch ihre Einbindung in die Tätigkeit der Fluglärmkommissionen (vgl. § 32b LuftVG) gesetzlich verankert. Die DFS ist auch keineswegs ein in ihren Entscheidungen grundsätzlich freies oder beliebigen Einflüssen offenes privates Unternehmen; vielmehr kommt ihr als Beliehener hinsichtlich ihrer Aufgaben Behördeneigenschaft zu und unterliegt sie insofern der Rechts- und Fachaufsicht des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (vgl. § 31d Abs. 2 LuftVG), was ihre im Luftverkehrsgesetz als selbstverständlich vorausgesetzte Neutralität - auch für das vorliegende Verfahren - sichert.

Ebenso wenig ist im Ansatz zu beanstanden, dass das Luftfahrt-Bundesamt bei der Gestaltung der streitigen Flugverfahren, insbesondere der zugrunde liegenden Bewertung der widerstreitenden Lärmschutzbelange der Meinungsbildung in der örtlichen Fluglärmkommission wesentliches Gewicht gegeben hat. Die Fluglärmkommission ist ein nach § 32b Abs. 1 LuftVG eingerichtetes Gremium mit einer beratenden Funktion, die nach der genannten Vorschrift in zentraler Weise Lärmschutzaspekte umfasst, die auch bei der Festlegung von Flugverfahren zu berücksichtigen sind (§ 29b Abs. 2 LuftVG). Flugverfahren können wegen der mit ihnen verbundenen Verlagerung von Flugverkehr, gerade wenn diese wie hier vorrangig auf Lärmschutz zielt, zu den betrieblichen Maßnahmen der so genannten aktiven Lärminderung gehören, also unmittelbar zum Beratungsgegenstand "Maßnahmen zum Schutz gegen Fluglärm" im Sinne des § 32b Abs. 1 Satz 1 LuftVG. Wenn auch ausdrücklich nur eine Beratung der Genehmigungsbehörde sowie der für die Flugsicherung zuständigen Stelle vorgesehen ist, so ist doch nicht zweifelhaft, dass einer wertenden Berücksichtigung der Meinungs- und Willensbildung in der örtlichen Kommission, die unter Umständen bis hin zu einer detaillierten Umsetzung eines in der Kommission gebilligten Flugverfahrens gehen kann, insbesondere deshalb nichts im Wege steht - falls sie nicht sogar als aus der Sache heraus angezeigt erscheint -, weil eine fundierte Kenntnis der für den Lärmschutz im Rahmen der Festlegung von Flugverfahren relevanten Umstände gewährleistet ist, nämlich durch die Mitgliedschaft von Vertretern der von Fluglärm betroffenen Gemeinden und des - nicht zuletzt durch Beschwerden u.ä. über Problembereiche informierten - Flughafenunternehmers sowie durch die Anwesenheit eines Vertreters der Genehmigungsbehörde (vgl. § 32b Abs. 4 und 6 LuftVG).

Dass der DFS, der das Luftfahrt-Bundesamt die Erarbeitung der Flugverfahren, die Sachverhaltsaufklärung und die Abwägung überlassen hat und, wie gesagt, überlassen durfte, die in der Kommission diskutierten Unterlagen und der dortige Meinungsbildungsprozess vor Erlass der streitigen Rechtsverordnung umfassend bekannt waren, ist aufgrund der Einbindung des Vertreters der für die Flugver-

kehrskontrolle zuständigen Stelle (§ 32b Abs. 4 Satz 1 LuftVG) in die Kommission bzw. der hier festzustellenden faktischen Teilnahme weiterer Bediensteter der DFS an deren Sitzungen offenkundig, ergibt sich aber auch aus den von der Beklagten vorgelegten Sitzungsniederschriften der Kommission für den Flughafen Köln/Bonn und aus den Ausführungen des Beklagtenvertreters sowie des Vertreters der DFS in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat. Ebenso wenig ist fraglich, dass eine hinreichende Prüfung der letztlich gefundenen Flugverfahren durch das Luftfahrt-Bundesamt, das für die Entscheidung verantwortlich bleibt, stattgefunden hat, wobei - wie vor allem die überzeugenden Schilderungen des Ablaufs durch den Beklagtenvertreter in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat ergeben haben - neben den vorgelegten Kommissionsprotokollen vor allem die laufenden Kontakte zur federführenden Fachgruppe Verfahrensplanung der DFS die Grundlage waren. Ausweislich der über Jahre intensiv geführten Diskussionen, der vorgenommenen Versuche, Berechnungen und Messungen steht zur Überzeugung des Senats fest, dass sich das Luftfahrt-Bundesamt bzw. die DFS nicht als Vollzugsorgan für einen - wie auch immer zustande gekommenen - Beschluss der Kommission verstanden oder geriert, sondern Erkenntnisse aus der Kommissionsarbeit verwertet hat.

Die Kläger sind durch die streitigen Abflugverfahren nicht in ihrem subjektiven Recht auf gerechte Abwägung verletzt.

Dazu ist zunächst festzustellen, dass weder ein Abwägungsausfall noch das gänzliche Ausblenden eines abwägungserheblichen und die Kläger berührenden Belangs vorliegt. Wird gemäß dem Vorstehenden die vorbereitende Tätigkeit der DFS und deren Kontakt zur örtlichen Fluglärmkommission einbezogen, so kann schlechthin nicht bezweifelt werden, dass im Sinne eines Abwägens das Für und Wider verschiedener Gestaltungsmöglichkeiten betrachtet worden ist und die Lärmwirkungen dabei - als durchgängig prägendes Element - mit vorrangigem Gewicht einbezogen worden sind. Dass sich zur Belastung gerade der klägerischen Grundstücke keine Feststellungen oder Aussagen finden, weist wegen der - wie oben bereits gesagt -

zulässigen generalisierenden Betrachtung nicht auf eine grundlegende Vernachlässigung klägerischer Belange hin. Das frühere Vorbringen der Beklagten im vorliegenden Klageverfahren und das auf die Revision hin aufgehobene Urteil des Senats ergeben ebenfalls nichts für einen groben Abwägungsmangel der eingangs genannten Art. Es ging dort nicht darum, wie und insbesondere unter Berücksichtigung welcher Aspekte die Streckenfestlegung zustande gekommen ist, sondern um die Frage, inwieweit damit Rechte von Betroffenen verbunden sind, die gegebenenfalls im Klagewege verfolgt werden können. Ob ein Betroffener klageweise eine unzureichende Berücksichtigung seiner Belange gerichtlich geltend machen kann, hat aber nichts mit der Frage zu tun, ob seine Betroffenheit behördenseitig eingestellt und abgewogen worden ist. Auch wird das Gewicht, das Belangen zu geben ist, entscheidend von gesetzlichen Wertungen bestimmt, und hängt nicht von vornherein und maßgeblich davon ab, ob dem Ordnungsgeber gerade auch die aus der Berührung individualrechtlicher Positionen folgende Möglichkeit einer nachfolgenden gerichtlichen Kontrolle bewusst war oder nicht.

Die weitere gerichtliche Prüfung der Abwägungsentscheidung wird durch - bereits im Revisionsurteil des Bundesverwaltungsgerichts aufgezeigte - Besonderheiten beeinflusst, die die Festlegung von Flugverfahren im Sinne des § 27a Abs. 2 LuftVO prägen und sich im Wesentlichen aus der Natur derartiger Regelungen ergeben.

Die Besonderheiten rühren zunächst daher, dass - wie bereits gesagt - die eigentliche Ursache einer möglichen Betroffenheit innerhalb der Abwägung bei der Festlegung von Flugverfahren nicht mehr zur Disposition steht. Diese Ursache liegt im vom konkreten Flugplatz ausgehenden Luftverkehr, dessen Zulässigkeit auf anderweitig getroffenen Entscheidungen beruht, die im Verfahren zur Festlegung von An- und Abflugstrecken vom Ordnungsgeber als gegeben hinzunehmen sind.

Auch erlaubt das als Ergebnis der Abwägung festzulegende Flugverfahren keine klare und verbindliche Aussage über die tatsächliche räumliche Ausdehnung und die

Schwerpunkte des Lärmgeschehens im Bereich einzelner Strecken. Zwar ist mit üblichen Berechnungsmethoden (etwa nach der Anleitung zur Berechnung nach dem Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm) eine Prognose der langfristigen mittleren Lärmbelastung jedenfalls innerhalb einiger Meilen um das Start- und Landebahn-system herum möglich. Jedoch ist die Bedeutung solcherart allgemein zu gewinnender Aussagen als Entscheidungsgrundlage für den im Rahmen der Flugver-fahrensplanung zu bewirkenden Lärmschutzentscheidend gemindert. Die so ermittelten Werte ergeben keine zulänglichen Erkenntnisse, wenn es um die durch Flugverfahren ausgelösten konkreten Belastungen mit Einzelschallpegeln oder um Belastungsdifferenzen im Vergleich von Grundstücken geht. Dies folgt daraus, dass jedes Abflugverfahren zwar, zumindest in der Ebene, eine ideale Abfluggrundlinie ergibt, der die Luftfahrzeugführer möglichst genau folgen müssen, weshalb die Ideallinie notwendiger Maßstab für Durchführung und Bewertung des tatsächlichen Fluggeschehens ist, dieses aber gleichwohl nicht wirklichkeitsgetreu abbildet. Vielmehr ist jeder Ideallinie mit Blick auf den realen Flugbetrieb - auch unabhängig von "Ausreißern" - ein so genanntes Flugerwartungsgebiet zugeordnet, das die letztlich wegen nicht auszuräumender technischer Unzulänglichkeiten auch bei regelgerechten Flügen und guter Fliegbarkeit der Strecken hinzunehmende Streuung der Flugbewegungen umschließt. Die Ideallinie ist demgemäß nur als "average track", d.h. als das unter günstigsten Bedingungen durchschnittlich Erreichbare, gestaltet und zu verstehen. Neben den nicht vorhersehbaren Abweichungen der einzelnen Flüge von der Ideallinie wird die Belastbarkeit allgemeiner Lärmaussagen zu Lärmschutzzwecken für die Festlegung des Streckenverlaufs im Detail auch durch weitere Faktoren weitestgehend eingeschränkt, insbesondere durch die innerhalb von Kurzzeiträumen ständig variierende Inanspruchnahme der Strecken und durch wechselnde Witterungsbedingungen, die zusätzlich für unvermittelte Verteilungs-änderungen des erzeugten Fluglärms sorgen können (vor allem als so genannte Windverdriftungen des Lärms wie sie auch die Kläger beklagen).

Besonderheiten bietet die Abwägung - zu Flugverfahrensfestlegungen auch in verfahrens- und wertungsmäßiger Hinsicht:

Verfahrensmäßig bilden sich Flugverfahren - wie gerade die vorliegende Sache zeigt - oft nicht in einem einzigen, in sich geschlossenen Meinungsbildungsvorgang heraus, sondern in einem vielschichtigen Entwicklungsprozess, der - insbesondere wenn es, wie vorliegend, um Veränderungen der Streckenführung geht - auf Früherem aufbaut, das möglicherweise nicht nochmals klar thematisiert wird. Denn der Meinungsbildungsvorgang, der dem Erlass der Rechtsverordnungen zugrunde liegt, ist anders als im Planfeststellungsverfahren nicht gesetzlich vorstrukturiert bzw. formalisiert. Dies bedingt, dass der Prozess des Abwägungsvorgangs nur mit Einschränkungen wirklich verlässlich aufklärbar und nachvollziehbar ist. Aber auch die Substanz, die der Abwägung zugrunde liegt, kann sich im Laufe der Entwicklung erheblich wandeln, sodass etwa ursprünglich Bedeutsames seinen Einfluss auf das Ergebnis verlieren kann, ohne dass dies zuverlässig und in einer für Rechtsschutzverfahren brauchbaren Weise greifbar wird.

Eine nachhaltige weitere Besonderheit der hier in Rede stehenden Abwägung ist, dass die in ihr zu erarbeitende Konfliktlösung - einmal abgesehen von eventuell berührten Belangen der Luftverkehrsunternehmen in Bezug auf einzelne Flugstrecken - weithin nicht zwischen widerstreitenden Belangen eines "Störers" und eines "Gestörten" zu finden ist, sondern sich zwischen den prinzipiell gleichgelagerten und deshalb prinzipiell mit gleichem Gewicht zu veranschlagenden Interessen der einzelnen in der Flughafenumgebung Lebenden am Fernhalten von Lärmbeeinträchtigungen von ihrem Grundstück vollzieht. Dabei geht es insbesondere nicht an, die durch ein neues Flugverfahren Entlasteten dem "Begünstigten" eines emittierenden Vorhabens gleichzusetzen; denn die Entlasteten sind, anders als ein Vorhabenträger, nicht Lärmverursacher.

Bei seinen Bewertungen hat der Ordnungsgeber ferner auch dann, wenn er mit einer Regelung in erster Linie auf eine Verbesserung des Lärmschutzes abzielt, neben dem für das gesamte potenzielle Überfluggebiet gleichermaßen geltenden interessenbestimmenden Lärmaspekt stets weitere öffentliche Belange in seine Abwägung einzustellen. Insofern wirkt sich aus, dass Flugverfahren flugsicherungs- betriebliche Maßnahmen sind, die ganz vorrangig der sicheren, geordneten und - gegebenenfalls auch Interessen der Luftfahrtunternehmen an der Vermeidung von Umwegen berührenden - flüssigen Abwicklung des Luftverkehrs verpflichtet sind und bleiben. Dies ergibt sich aus § 27c Abs. 1 LuftVG, aber auch aus dem in § 27a Abs. 1 LuftVO betonten Zusammenhang der Flugverfahren mit den Flugverkehrskontroll- freigaben nach § 26 LuftVO. Nur in dem durch das flugsicherungs- betrieblich Verant- wortbare im Einzelfall eröffneten Rahmen bleibt Raum, bei der Gestaltung von Flugverfahren auf sonstige Aspekte Rücksicht zu nehmen, so etwa nach Maßgabe des § 29b Abs. 2 LuftVG, auf den Schutz der Bevölkerung vor unzumutbarem Fluglärm "hinzuwirken".

Die genannten Besonderheiten der Abwägung ziehen Auswirkungen auf die gericht- liche Überprüfung nach sich:

Da auch der stärkste emittierte Fluglärm, soweit er auf eine wirksame Zulassungs- entscheidung zurückgeht, verteilt werden muss, aber wegen der Besiedlungsdichte der Bundesrepublik Deutschland nie vollständig auf unbewohntes Gebiet verlagert werden kann, ist die Höhe der Lärmbelastung, die sich infolge einer Flugverfahrens- festlegung oder -änderung für einen beaufschlagten Siedlungsbereich ergibt, für sich allein kein tragfähiges Indiz für eine unzureichende Berücksichtigung der Lärm- schutzinteressen.

Zudem ist dem Ordnungsgeber für die Gestaltung der Flugverfahren und die damit einhergehende Verteilung des Lärms notwendigerweise ein großes Maß an Gestaltungsfreiheit zuzugestehen. Die hier gegebene Weite des der planerischen

Abwägung stets immanenten Gestaltungsspielraums folgt aus der dargelegten grundsätzlichen Gleichrangigkeit der Lärmschutzinteressen in den potenziellen Überfluggebieten sowie daraus, dass weder das Luftverkehrsgesetz noch die Luftverkehrs-Ordnung "Planungsleitsätze" beinhalten, die bei der den Lärm verteilenden Entscheidung strikt zu beachten, d.h. prinzipiell unüberwindbar wären. Selbst nach § 29b Abs. 2 LuftVG ist das Luftfahrt-Bundesamt lediglich verpflichtet, auf Schutz vor unzumutbarem Fluglärm "hinzuwirken", was im Sinne einer Abwägungsdirektive eine Einbeziehung des - aus den oben genannten Gründen in der Umsetzung ohnehin relativierten - Lärmaspekts in das Entscheidungsprogramm der Ermächtigungsgrundlage bedeutet; ein prinzipieller Vorrang des Lärmschutzes oder eine ohne weiteres umsetzbare Handlungsanweisung ist damit nicht verbunden. Lassen sich aber Gewichtungen und anzuerkennende Gestaltungsgrundsätze nicht auf gesetzliche Vorgaben zurückführen, so sind sie mit Anspruch auf Allgemeinverbindlichkeit kaum überzeugend abzuleiten. Selbst innerhalb des Lärmaspekts ist zwischen Alternativen zu entscheiden, von denen sich bei einer abstrakten Betrachtung keine zwingend als schlechthin vorzugswürdig darstellt. Solche Wertungen sind etwa zu treffen bei der Wahl

- zwischen Bündelung und Streuung von Flugbewegungen (d.h. Lärmereignissen),

vgl. dazu Bundesvereinigung gegen Fluglärm e.V.,
Merkblatt LT009 "Bündeln oder Streuen?", in:
Oeser/Beckers, Fluglärm 2000, S. 368,

zwischen der Aufrechterhaltung bzw. sogar Verstärkung einer Altbelastung und der Neubelastung bisher verschonter Gebiete,

- zwischen Relationen von Bevölkerungszahl und Belastungsgrad (z.B.: mehr Menschen mit weniger Ereignissen oder niedrigeren Pegeln oder weniger Menschen mit mehr Ereignissen bzw. höheren Pegeln?) oder etwa

- einer Bilanzierung aller sich ergebender Vor- und Nachteile.

Die Entscheidung zwischen solchen Möglichkeiten und den ihnen zugrunde liegenden Wertungen gehört grundsätzlich zum Kern des Gestaltungsauftrags der – demokratisch legitimierten - Behörde, bei dessen Ausfüllung Dritte oder auch ein Gericht regelmäßig keine überzeugenderen, sondern nur andere Antworten haben können.

Der notwendige Umfang der Sachverhaltsermittlung vor dem Verordnungserlass ist nicht abstrakt und allgemeingültig festzulegen; insbesondere kann den - von der Bindungswirkung nach § 144 Abs. 6 VwGO ohnehin nicht erfassten - Hinweisen des Bundesverwaltungsgerichts im Revisionsurteil keine zwingende Vorgabe für die Entscheidungsgrundlage entnommen werden. Die revisionsgerichtlichen Ausführungen sind nach ihrem Gesamtzusammenhang darauf angelegt darzutun, dass bestimmte klägerseitig angebrachte Rügen - deren tatsächliche Grundlage auch im Revisionsverfahren nicht streitig war - dem Klagebegehren nicht zum Erfolg verhelfen können, und zeigen in diesem Rahmen Wege zu einer als hinreichend anzusehenden Sachverhaltsermittlung auf; dass diesen die Bedeutung eines unerlässlichen Mindeststandards an Grundlagenmaterial zukommen soll, erschließt sich nicht. Auszugehen ist vielmehr von den allgemeinen Grundsätzen zur Vorbereitung von behördlichen Entscheidungen in tatsächlicher Hinsicht. Danach beziehen sich die Ermittlungspflichten allein auf den entscheidungserheblichen Sachverhalt. Umfang und Tiefe der jeweils gebotenen Ermittlungen richtet sich mithin in den vorliegenden Fällen nach dem konkreten Regelungskonzept - dem angestrebten Ziel und dem verfolgten Regelungsweg -, wobei angesichts der besonderen sachlichen Eigenart der Festlegung von Abflugstrecken aus den oben genannten Gründen in aller Regel eine großräumige Betrachtung ausreicht und weitgehend auf Detailfeststellungen verzichtet werden kann, falls das Regelungsziel nicht im Einzelfall etwas anderes oder mehr verlangt. Aus diesen Erwägungen greift es zu kurz, wenn die Kläger vorbringen, die Festlegung der angegriffenen Flugverfahren führe schon allein

und deshalb zu einer Rechtsverletzung, weil die Beklagte "Kartenmaterial sowie Unterlagen über die Einwohnerzahlen" von einem Aussagegehalt und einem Gewicht, wie es klägerseitig als im Revisionsurteil gefordert betrachtet wird, nicht als seinerzeit tatsächlich vorhanden und berücksichtigt vorgewiesen hat. Dass die Entscheidung der Beklagten auch ohne derartiges Material auf einer sachangemessenen, ausreichenden und zutreffenden Grundlage beruht, steht jedenfalls - wie weiter unten noch auszuführen - zur Überzeugung des Gerichts fest.

Im Übrigen ist - auch über die Sachverhaltsermittlung hinaus - generell zu beachten, dass eventuell festzustellende Mängel nach einem für die Überprüfung von Abwägungsentscheidungen allgemein geltenden Grundsatz, dessen Anwendung nicht von einer ausdrücklichen gesetzlichen Normierung oder deren entsprechenden Anwendung abhängt, nur erheblich sind, wenn sie auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen sind,

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

was voraussetzt, dass nach den Umständen des Falles die konkrete Möglichkeit besteht, dass die planende Behörde ohne den Fehler zugunsten der Rechtsposition des Dritten anders entschieden hätte.

Der sich so ergebende gerichtliche Prüfungsrahmen entspricht im Ergebnis im Wesentlichen auch demjenigen, der in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts für die gerichtliche Kontrolle untergesetzlicher Normen entwickelt worden ist, und trägt so dem Charakter der Flugverfahrensfestlegung als Rechtsverordnung Rechnung. Auch für die Prüfung von Rechtsverordnungen im Übrigen ist geklärt, dass von einem weiten Gestaltungsspielraum innerhalb der Vorgaben der Ermächtigungsnorm auszugehen ist, dass in der gerichtlichen Überprüfung - die Betrachtung des Entscheidungsprozesses zugunsten. einer Ergebniskontrolle zurücktritt - weil es auf das Ergebnis des Rechtssetzungsverfahrens ankommt, also

auf die erlassene Vorschrift in ihrer regelnden Wirkung, nicht aber auf die die Rechtsnorm tragenden Motive dessen, der an ihrem Erlass mitgewirkt hat -,

vgl. BVerwG, Beschluss vom 27. Juli 1995 - 7 NB 1.95 -, BVerwGE 99, 88; Beschluss vom 3. Mai 1995 - 1 B 222.93 -, Buchholz 451.45 § 113 HwO Nr. 2; Urteil vom 13. Dezember 1984 - 7 C 3.83 u.a. -, BVerwGE 70, 318 (335); VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 1. September 1982 - NC 9 S 1696/81 u.a. -, NVwZ 1983, 369 f.,

und dass die Grundsätze über die Ermessensausübung beim Erlass von Verwaltungsakten nicht übertragbar sind.

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 5. April 1988 - 7 B 47.88 -, Buchholz 415.1 AllgKommR Nr. 73 (S. 17).

In Anwendung der sich aus dem Vorstehenden ergebenden Grundsätze ist nicht festzustellen, dass die angegriffenen Abflugstrecken die Kläger in ihrem Recht auf fehlerfreie Abwägung verletzen:

Die Beklagte hat mit der Zusammenlegung der ursprünglich (von 1991 bis etwa Mitte 1994) getrennt verlaufenden Abflugstrecken DOM, GMH, SIGEN und COL im hier interessierenden flughafennahen Streckensegment,

hinsichtlich der Strecken DOM, GMH und SIGEN durch die 5. Änderungsverordnung vom 26. Oktober 1995 zur 147. DVO (gültig ab 7. Dezember 1995), hinsichtlich der Strecke COL durch die 7. Änderungsverordnung vom 16. September 1996,

ein zu billigendes Ziel verfolgt und dieses auf tauglichem Wege erreicht.

Nicht zu kritisierender Anlass für die Streckenänderung war eine massive Fluglärmproblematik im Raum Bergisch Gladbach, wo aufgrund der alten, seit 1991 gültigen

Streckenführungen im mäßigen Abstand nach dem Abheben von den Startbahnen zentrale Siedlungsgebiete (vor allem Bensberg und Herkenrath) in breiter Streuung überflogen wurden. Diese Problematik war schon aufgrund der Lagebeziehung zwischen dem Flughafen und den Siedlungsgebieten, nicht zuletzt aber aufgrund von in der mündlichen Verhandlung exemplarisch vorgelegten Flugspuraufzeichnungen objektiv erkennbar; ein daraus resultierender Handlungsbedarf im Sinne von Überlegungen zu einer Entschärfung der Belastungssituation lag auf der Hand, zumal im Hinblick auf das Konfliktpotenzial mit einem südlich angrenzenden Waldgebiet, dem Königsforst, ein greifbar nicht in gleicher Weise kritischer Bereich erkennbar war. Den Lärmbeschwerden aus Bergisch Gladbach und der Anregung der Fluglärmkommission kommt gegenüber diesen objektiven Anhaltspunkten lediglich Gewicht im Sinne einer Anstoßwirkung mit zusätzlicher indizieller Bedeutung zu, so dass ihr Aufgreifen durch die Beklagte keinesfalls auf einen einseitigen und unsachlichen Einstieg in die Prüfung der Routenführung hinweist.

Mit der Bündelung aller nordöstlichen Abflugstrecken auf einer längstmöglichen und mittigen - d.h. gleichen Abstand zu den nördlichen und südöstlichen Siedlungsgebieten wahren - Ideallinie über dem Königsforst hat die Beklagte eine Handlungsalternative aufgegriffen, gegen die rechtlich nichts zu erinnern ist; denn sie ist von einem guten Grund getragen. Ziel dieser Bündelung ist ein doppeltes: Vorrangig soll das Zentrum des Abflugeschehens nach Nordosten - und damit die Masse des gerade in der ersten lärmintensiven Zeit nach dem Start erzeugten Fluglärms - auf den nahezu unbesiedelten Königsforst verlagert, insofern also Lärmentlastung für Wohnbevölkerung gewährleistet werden; andererseits sollen die verbleibenden, nach den örtlichen und technischen Gegebenheiten unvermeidlich Wohnbebauung treffenden Lärmereignisse möglichst gleichmäßig zwischen den beidseitig der Ideallinie liegenden Siedlungsbereichen verteilt werden; dabei sollen die Abstände zu den stärker besiedelten Gebieten so groß wie möglich gehalten werden.

Demgegenüber ist die von den Klägern angeführte Vorstellung, im Zuge der angestrebten Entlastung keine neuen oder zusätzlichen Betroffenenheiten zu schaffen, kein Regelungsziel. Es ist schon nicht erkennbar, dass es sich überhaupt jemals um mehr als nur eine Hoffnung Einzelner innerhalb der Fluglärmkommission gehandelt haben könnte - weder die DFS noch das Luftfahrt-Bundesamt hat sich eine Neuregelung unter Vermeidung jeglicher neuer Betroffenenheiten als striktes Ziel erkennbar zu eigen gemacht, was angesichts des - wie oben ausgeführt - in der Routenbestimmung lediglich zu verteilenden Lärms in solcher Absolutheit auch schlechterdings bereits im Ansatz verfehlt wäre. Jedenfalls aber ist eine solche Intention, wäre sie ursprünglich verfolgt worden, bei der 5. Änderungsverordnung vom 26. Oktober 1995, die den Zeitpunkt der definitiven Verfestigung des Regelungswillens markiert, der später nur noch verfeinert worden ist, fallen gelassen worden, nachdem sich im Rahmen des Feldversuchs herausgestellt hatte, dass eine vollständige Schonung der südöstlich des Königsforstes gelegenen Gebiete (also insbesondere die Ortsränder von Rösrath und Overath) nicht realisierbar war. Eine Lösung unter Inkaufnahme einer Belastung dieser Gebiete ist nicht bereits im Ansatz zu beanstanden. Angesichts der Verhältnisse in der Umgebung des Flughafens war von vornherein klar, dass insgesamt - auch bei Berücksichtigung des Königsforstes angesichts von dessen Größe, Lage und Zuschnitt - allein Verbesserungen in der Lärmbetroffenheit zu erreichen waren. Auf diese nicht deshalb zu verzichten, weil absehbar keine vollständige Schonung der Bevölkerung zu erreichen war, ist - zumal unter Berücksichtigung der oben aufgezeigten Einschätzungsprärogative der Beklagten - sachlich ohne weiteres vertretbar; es ging der Beklagten nicht nur um die Verlagerung einer vorhandenen und in der Summe unverändert bleibenden Lärmbetroffenheit auf ein anderes, aber ähnlich strukturiertes Siedlungsgebiet, sondern darum, die Lärmbetroffenheit insgesamt herabzusetzen auf das nach Lage der Dinge mit dem Mittel des Abstandes zwischen Überflügen und Wohnbereichen erzielbare Minimum, also die bei gegebener Minderung nicht mehr vermeidbare Betroffenheit in der Fläche zu verteilen, um übermäßige Betroffenheit eines kleineren Bereichs zu vermeiden.

Alternative Lösungen boten sich nicht ernsthaft an. Insbesondere ist die von den Klägern und von der Beigeladenen zu 3. nachdrücklich favorisierte Variante "Abflug = Anflug" von der Beklagten fehlerfrei nicht näher in Erwägung gezogen worden. Der zu Recht mit erheblichem Gewicht versehene Ansatz, unter Ausnutzung der mit dem Königsforst eröffneten Möglichkeit, die Masse des Abfluglärms bei Betriebsrichtung Nord auf unbesiedeltes Gebiet zu verlagern, wäre damit aufgegeben, ohne dass an die Stelle ein vergleichbarer Vorteil getreten wäre. Im Gegenteil führte diese Variante unter Lärmgesichtspunkten zu einem ähnlichen Zustand wie dem, dem mit der Regelung gerade abgeholfen werden sollte; sie ist deshalb als Problemlösung greifbar untauglich: Sie zwingt nämlich, wie das Kartenmaterial ohne weiteres erkennen lässt, zum lärmintensiven Überflug dicht besiedelter Bereiche des Kölner Ostens (beginnend mit Rath-Heumar), die zudem deutlich näher am Abhebepunkt der Flugzeuge liegen als Bergisch Gladbach und ferner bereits durch die überwiegende Zahl der Anflüge aus Richtung Norden erheblich belastet sind. Auch im weiteren Verlauf einer solchen - wegen der Flugziele alsbald nach Osten abdrehenden - Streckenführung befinden sich keine annähernd vergleichbar dünnbesiedelten Bereiche wie der Königsforst nebst östlich anschließendem Bereich. Demgegenüber ist es von zu vernachlässigender Bedeutung, dass die Flugzeuge bei der "Abflug = Anflug"-Variante wegen des längeren Geradeausflugs etwas schneller an Höhe gewinnen als im Kurvenflug. Das gilt auch bei Einbeziehung der unterschiedlichen Geländeverhältnisse im Rheintal und im weiteren Bereich des Königsforstes. Wie von dem Vertreter der DFS in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat überzeugend dargestellt, kommt Höhenunterschieden bzw. Tallagen wegen der Streubreite der Überflüge und des Einflusses weiterer Faktoren wie insbesondere der Windverhältnisse und wegen der Großräumigkeit der betrachteten Zusammenhänge innerhalb der Flugverfahrensplanung nur geringe Bedeutung zu, die sich mit zunehmender Entfernung vom Flughafen und damit wachsender Höhe des Überflugs weiter relativiert. Daher liegt die Vorzugswürdigkeit auf der Hand, wenn - wie bei der von der Beklagten festgelegten Streckenführung - Siedlungsschwerpunkte überhaupt nicht überflogen, sondern allenfalls an ihren Rändern von

Lärmeinwirkungen aus seitlichen Vorbeiflügen berührt werden. Die Beklagte hat die Variante schließlich auch nicht deshalb aufgreifen müssen, weil die Wohnbebauung im Kölner Osten teilweise mit Schallschutzausstattung versehen ist. Der bauliche Schallschutz beseitigt nicht die Belastung, der ein Grundstück durch Fluglärm ausgesetzt ist, sondern mildert lediglich die Folgen des Fluglärms für die Innenraumnutzung, sodass sich ein schon "geschütztes" Gebiet gegenüber einem solchen, das in vergleichbarer Nähe zum Flughafen liegt und im Wesentlichen unbesiedelt ist, keinesfalls allein deshalb als vorzugswürdig darstellt. Selbst wenn davon ausgegangen würde, dass die Beklagte die Lösungsmöglichkeit "Abflug = Anflug" mit ihren vorerörterten Aspekten der Höhenverhältnisse und des Schallschutzes in ihre Abwägung hätte einstellen müssen, kommt dem keine Entscheidungsrelevanz zu. Angesichts der dargestellten Vorzüge der gefundenen Lösung im Übrigen hat sich ein gegebenenfalls festzustellender Mangel jedenfalls mit Blick auf abwägungserhebliche Positionen der Kläger nicht auf das Ergebnis auswirken können: Zum einen werden die Kläger in aller Regel nur von seitlichen Vorbeiflügen betroffen, woraus sich die Bedeutung von Höhenunterschieden gegenüber dem Rheintal deutlich relativiert; zum anderen unterfällt es, wie oben bereits gesagt, dem weiten Wertungs- und Gestaltungsspielraum der Beklagten, ob sie sich bei der Planung oder Änderung eines Flugverfahrens für die zusätzliche Belastung schallgeschützter Gebiete oder die Neubelastung von Gebieten entscheidet.

Das Luftfahrt-Bundesamt ist von einem zutreffenden und für seine Entscheidung ausreichend detaillierten Sachverhalt ausgegangen. Die tatsächlichen Gegebenheiten, soweit sie im Hinblick auf die - wie oben ausgeführt - den Ermittlungsumfang bestimmenden Entscheidungskriterien erforderlich sind, waren anhand des verwendeten - wenn auch auf den ersten Blick eher grob erscheinenden - Kartenmaterials des Landesvermessungsamtes im Maßstab 1 : 50.000 (TK 50) in angemessener Weise zu erfassen und zu beurteilen. Denn es kam hier nur auf die großräumigen Zusammenhänge und Relationen zwischen der Lärmquelle und den Besiedlungsräumen an. Aus einer genaueren Kenntnis der Verhältnisse am Boden hätten keine

entscheidungserheblichen Konsequenzen gezogen werden können. Es ist nicht ansatzweise ersichtlich, dass die Bevölkerungsdichte nördlich und nordöstlich des Flughafens in relevanter Weise falsch eingeschätzt wurde. Die herangezogenen Karten lassen die Bebauungszusammenhänge und die Dichte der Besiedlung nördlich und nordöstlich des Flughafens erkennen und ergeben so deutliche Unterschiede zwischen den vor der Änderung der Flugrouten, den bei "Abflug = Anflug" sowie den nach der angegriffenen Regelung betroffenen Bereichen, dass auf Differenzierungen gemäß der Bebauung etwa mit Ein- oder Mehrfamilienhäusern oder der genauen Ermittlung etwaiger gewerblicher Nutzung verzichtet werden konnte. Dass der Aussagegehalt der Karten ein tatsächlich falsches Bild ergeben hätte oder die Informationen wegen des Alters der Karten, die hinter dem jeweils aktuellen Stand bis zu vier Jahre zurückbleiben können, im Entscheidungszeitpunkt prinzipiell überholt gewesen wären, ist zur Überzeugung des Senats auszuschließen. Dagegen spricht schon die Diskussion, die auf der Grundlage dieser Karten unter Beteiligung von Vertretern der betroffenen Gemeinden in der Fluglärmkommission geführt worden ist. Auch die in dem betroffenen räumlichen Bereich ansässigen Kläger zeigen nicht ansatzweise auf, dass tatsächlich unzutreffende Annahmen von möglicherweise entscheidungserheblichem Gewicht eingeflossen sind, sondern üben lediglich unter Bezugnahme auf einen - überinterpretierten und ohnehin von der Bindungswirkung nicht erfassten - Hinweis im Revisionsurteil des Bundesverwaltungsgerichts abstrakt Kritik an dem Karten- und sonstigen Material. Der einzige konkrete Ansatz des genauen und im Zeitpunkt der Streckenfestlegung aktuellen Bestandes an Wohnbebauung unter Berücksichtigung neuer Bebauung im Sülzbachtal vermochte die Grundannahmen der Planung - das überfliegen dünner besiedelter Bereich in größerer Höhe - nicht zu erschüttern und hat daher keine Ergebnisrelevanz. Im Übrigen wird die Richtigkeit der für die Abwägungsentscheidung der Beklagten maßgeblichen Annahmen bestätigt durch die ab 1997 durchgeführten Berechnungen von Gesamtgütwerten für Abflugverfahren mit dem System NIROS (Noise Impact Reduction and Optimization System, einem computergestützten Simulationsverfahren zur Minimierung der Lärmimmission durch

Optimierung des Flugwegverlaufes), die die Beklagte zu den Akten gereicht und gegen deren Aussagekraft die Kläger keine durchgreifenden Einwände vorgebracht haben. Was - über den bereits erörterten Vergleich im Hinblick auf die Variante "Abflug = Anflug" hinaus in Bezug auf die Gestaltung beim Königsforst-Überflug - die Geländehöhen betrifft, so ist festzustellen, dass sie ausweislich der verwendeten Karten TK 50 im gesamten Bereich der Abflugstrecken so stark (zwischen etwa 10 und 180 m) wechseln, dass sich aus ihnen - unter Berücksichtigung der Ausführungen des Vertreters der DFS in der mündlichen Verhandlung zur Unmöglichkeit zuverlässiger Aussagen über die Wirkungen - mit Blick auf das Ziel - möglichst großer seitlicher Abstand zu Wohnbebauung - keine eindeutige Folgerung ergeben hätte.

Dass die Beklagte bei ihrer Entscheidung bedeutsame und anerkannte Grundsätze missachtet hätte, ergibt sich nicht. Die klägerseitig angeführten technischen Regeln der DIN 45 643 Teil 2 (Messung und Beurteilung von Flugzeuggeräuschen) messen sich für die Planung von Flugverfahren keine Geltung bei und bieten auch der Sache nach dafür keine Hilfestellung, weshalb die Beklagte sie nicht beachten musste. Vielmehr legt die DIN ausdrücklich nur Anforderungen an "Fluglärmüberwachungsanlagen im Sinne von § 19a Luftverkehrsgesetz" fest, insbesondere soweit diese dazu dienen, "Flugstrecken und Flugverfahren in der Umgebung von Verkehrsflughafen akustisch zu überwachen" (vgl. dort Anm. 1).

Auch sonstige Fehler mit einem möglichen Aussagegehalt für die Wahrung der Rechte der Kläger sind nicht festzustellen. Die Berücksichtigung der Lärmwirkungen als ein wesentliches Abwägungselement ist oben schon dargestellt worden. Es war von vornherein klar, dass beim Königsforst-Überflug, für den sich die Beklagte fehlerfrei entschieden hat, für die beiderseits der gewählten Ideallinie liegenden Siedlungsgebiete Lärmfreiheit angesichts der Breite des Königsforstes und der einzustellenden Streubreite der Lärmereignisse nicht gewährleistet werden kann. Im flughafennahen Kurvensegment der Abflugstrecken, in dessen südöstlichen Einwir-

kungsbereich die Grundstücke der Kläger liegen, wirken sich insofern zwei Faktoren nachteilig aus: Zum einen tritt dort u.a. aufgrund der unterschiedlichen Flugeigenschaften der abzuwickelnden Flugzeugbaumuster eine (derzeit) nicht weiter zu reduzierende Streubreite der Abflüge auf; zum anderen verengen die von den Klägern beklagten, durch Änderungen der 147. Durchführungsverordnung sukzessive umgesetzten Bemühungen der Beklagten, die Abflüge verfahrenstechnisch so weit wie möglich mittig zu bündeln, den Kurvenradius und rücken damit die Flugbewegungen näher an die Siedlungsbereiche der Kläger heran. Die Inkaufnahme einer solchen Gestaltung des Kurvenflugs unmittelbar nach dem Abheben ist gleichwohl - auch mit Blick auf die Kläger - nicht zu beanstanden. Denn die Gestaltung der Beklagten ist durch das zu billigende Ziel getragen, auch im Kurvenbereich einen gleichen Abstand der Ideallinie und der tatsächlichen Flugwege zu den nördlichen und südöstlichen Siedlungsgebieten zu wahren. Gerade im hier fraglichen Bereich spricht für diese Lösung, dass der Königsforst unterhalb der Kurvensegments die relativ größte und überhaupt nur bei der gewählten Streckenführung nutzbare Breite aufweist, was in der Summe die größterzielbare Reduzierung der Betroffenheiten erlaubt. In der mündlichen Verhandlung ist demgemäß deutlich geworden, dass, zumal seit der Bezugnahme auf den Radial 244 des Funkfeuers GMH, das Ziel einer Entlastung dicht besiedelter Gebiete erreicht werden konnte, mithin der Belastung der Kläger ein positiver Effekt gegenübersteht. Dies belegen namentlich die vorgelegten Flugspuraufzeichnungen, nach denen nunmehr zwar die Kläger mit Lärmereignissen belastet werden, dies aber mit einer unmittelbaren Entlastung von Rath-Heumar, im späteren Verlauf von Bensberg, einhergeht.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1, § 159 Satz 1, § 162 Abs. 3 VwGO, § 100 ZPO. Die Kosten der Beigeladenen für erstattungsfähig zu erklären entspricht - unabhängig von der Stellung eines Antrags - nicht der Billigkeit. In der Sache wird nicht um Rechtspositionen der - hier nach § 65 Abs. 1 VwGO, also nicht notwendig - Beigeladenen gestritten. Vielmehr erfolgte die Beiladung allein deshalb, um ihnen Gelegenheit zu geben, die sie betreffenden Bezüge gegebenenfalls in das Verfahren

einzubringen. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO. .

Die Revision ist nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen nach § 132 Abs. 2, § 137 Abs. 1 VwGO nicht gegeben sind.

R e c h t s m i t t e l b e l e h r u n g

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Aegidiikirchplatz 5, 48143 Münster (Postanschrift: Postfach 63 09, 48033 Münster), innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils einzulegen. Sie muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

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

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte, soweit er einen Antrag stellt, durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule als Bevollmächtigten vertreten lassen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie durch Diplomjuristen im höheren Dienst vertreten lassen.

Oestreich

Gelberg

Oestreich .

Dr. Wysk

Bakemeier

B e s c h l u s s

Der Streitwert wird gemäß § 13 Abs. 1 Satz 1, § 73 Abs. 1 Satz 1 GKG, § 5 ZPO auf 20.451,68 EUR (40.000,-- DM) festgesetzt, wobei für jeden Kläger 10.225,84 EUR (20.000,-- DM) in Ansatz gebracht sind.

Oestreich

Gelberg

Oestreich

Dr. Wysk

Bakemeier