



# **BUNDESVERWALTUNGSGERICHT**

## **BESCHLUSS**

BVerwG 4 A 1008.07 (4 A 1023.06)

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
am 13. September 2007  
durch den Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Rojahn,  
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Jannasch und  
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Philipp

beschlossen:

Das Ablehnungsgesuch des Klägers gegen den Vorsit-  
zenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Paetow  
wird zurückgewiesen.

#### G r ü n d e :

I

- 1 Dem Ablehnungsgesuch des Klägers liegt folgender Sachverhalt zugrunde:
- 2 1. Der Kläger wendet sich gegen den Planfeststellungsbeschluss des Beklagten vom 13. August 2004 zum Ausbau des Verkehrsflughafens Berlin-Schönefeld. Er ist Eigentümer eines Wohngrundstücks in Berlin-Schmöckwitz, das in der Umgebung des planfestgestellten Flughafens liegt, aber nicht unmittelbar für

das Vorhaben in Anspruch genommen wird. Der Kläger hat in erster Linie beantragt, den Planfeststellungsbeschluss aufzuheben. Hilfsweise hat er zahlreiche Anträge auf Nachbesserung des planfestgestellten Lärmschutzkonzepts gestellt.

- 3 Gegen den Planfeststellungsbeschluss vom 13. August 2004 haben nahezu 4 000 Personen Klage erhoben, die in rund 60 Verfahren zusammengefasst waren. Der beschließende Senat hat von der ihm durch § 93a Abs. 1 VwGO eröffneten Möglichkeit Gebrauch gemacht, vorab Musterverfahren durchzuführen und die übrigen Verfahren auszusetzen. Der Kläger, dessen Klage nicht als Musterverfahren vorgesehen war, hat sich ebenso wie der Beklagte und die Beigeladenen mit dem beabsichtigten Vorhaben einverstanden erklärt. Das Verfahren des Klägers wurde gemäß § 93a Abs. 1 VwGO ausgesetzt.
- 4 Über die ausgewählten Musterklagen ist auf die mündliche Verhandlung im Februar 2006 durch Urteile vom 16. März 2006 entschieden worden (vgl. BVerwG 4 A 1001.04, BVerwG 4 A 1073.04, BVerwG 4 A 1078.04 und BVerwG 4 A 1075.04 - letzteres Urteil abgedruckt in BVerwGE 125, 116). Die Anfechtungsklagen gegen den Planfeststellungsbeschluss vom 13. August 2004 i.d.F. vom 21. Februar 2006 wurden abgewiesen, die hilfsweise erhobenen Anträge auf Planergänzung hatten, soweit es um besseren Lärmschutz ging, teilweise Erfolg. Nach Zustellung der Musterurteile hat das Gericht den Kläger darauf hingewiesen, dass sein Verfahren fortzuführen sei, ggf. auch nach Maßgabe des § 93a Abs. 2 VwGO. Der Kläger hat seine Anfechtungsklage in vollem Umfang aufrechterhalten und begehrt hilfsweise in zahlreichen Punkten eine Nachbesserung des planfestgestellten Lärmschutzkonzepts. Er hat dem Gericht mitgeteilt, er beabsichtige weiterhin, das streitige Verfahren umfassend durchzuführen.
- 5 2. Der Vorsitzende Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Paetow hat sich auf parlamentarischer und ministerieller Ebene mehrfach zum Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 2. Februar 2006 (BTDrucks 16/508) betreffend das Gesetz zur Verbesserung des Schutzes vor Fluglärm in der Umgebung von

Flugplätzen (im Folgenden: FluglärmG) und Folgeänderungen im Luftverkehrsgesetz geäußert.

- 6 Im Verlauf der parlamentarischen Beratungen hat der federführende Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit des Deutschen Bundestages (im Folgenden: Umweltausschuss) in seiner 11. Sitzung am 8. Mai 2006 eine öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung (BTDrucks 16/508) durchgeführt. Als Sachverständige geladen waren u.a. Herr Dr. V. G. (Fachanwalt für Verwaltungsrecht, M.) und der Vorsitzende Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Paetow. Herr Dr. Paetow hat schriftlich und mündlich zur Ergänzung des § 8 Abs. 1 LuftVG Stellung genommen. Die im Gesetzentwurf enthaltene Ergänzung (§ 8 Abs. 1 S. 2 neu LuftVG) sah vor, dass u.a. bei der Planfeststellung für Flughäfen im Rahmen der Abwägung im Hinblick auf die Berücksichtigung des Fluglärms die jeweils anwendbaren Lärmgrenzwerte des § 2 Abs. 2 FluglärmG (Entwurf) zugrunde zu legen seien. Ausweislich seiner mündlichen Erklärungen vor dem Umweltausschuss hat Herr Dr. Paetow sich dafür eingesetzt, die Verbindlichkeit der im Fluglärmgesetz festgelegten Grenzwerte für die luftverkehrsrechtlichen Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren noch deutlicher zu regeln (vgl. das Wortprotokoll Nr. 16/11 des Umweltausschusses vom 8. Mai 2006, S. 5 f.). Zur Begründung hat Herr Dr. Paetow auf den Gewinn an Rechts- und Planungssicherheit sowie auf prozessökonomische Entlastungseffekte, den Zeitgewinn in der Verfahrensdauer und die Reduzierung der Verfahrenskosten für alle Beteiligten im Rahmen gerichtlicher Streitigkeiten verwiesen, die zu erwarten seien, wenn die komplexen Fragen nach der fachplanerischen Zumutbarkeitsgrenze bei den flughafenbedingten Lärmimmissionen und der jeweils aktuellen Stand der Lärmwirkungsfor- schung nicht in jedem Rechtsstreit um den Neu- oder Ausbau eines Flughafens in Gestalt zahlreicher umfangreicher Sachverständigengutachten neu aufgerollt werden müssten.
- 7 Kurze Zeit nach der parlamentarischen Anhörung trat der Berichterstatter der CDU-Fraktion für den Gesetzentwurf, MdB P., an Herrn Dr. Paetow mit der Bitte heran, zu prüfen, ob er zusammen mit Rechtsanwalt Dr. G. für den Umwelt- ausschuss einen gemeinsamen Formulierungsvorschlag zum Thema „Verbind-

lichkeit der Grenzwerte auch für das Zulassungsverfahren“ vorlegen könne. Herr Dr. G., der in drei der vier Musterverfahren betreffend den Flughafen Berlin-Schönefeld (jedoch nicht im hier vorliegenden Verfahren) die beigeladene Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH vertrat, hatte im Zuge seiner Anhörung vor dem Umweltausschuss auch zu diesem Thema einen Vorschlag gemacht (vgl. auch das Wortprotokoll Nr. 16/11 des Ausschusses, S. 2 f.). Im August 2006 kam es in Leipzig zu einer Besprechung zwischen leitenden Beamten des Bundesumweltministeriums, Herrn Dr. G. und Herrn Dr. Paetow. Herr Dr. G. und Herr Dr. Paetow verfolgten mit einem gemeinsamen Formulierungsvorschlag zu § 8 Abs. 1 LuftVG das Konzept, die Verbindlichkeit der Lärmgrenzwerte des neuen FluglärmG in ähnlicher Weise wie in anderen Fachplanungsgesetzen - etwa im Bundesfernstraßengesetz i.V.m. der 16. BImSchV - im Luftverkehrsgesetz und einer Verordnung auf der Ermächtigungsgrundlage des § 32 Abs. 1 LuftVG sicherzustellen. Demgegenüber legte das Bundesumweltministerium einen Vorschlag vor, der vorsah, dass die Fragen des passiven Schallschutzes (einschließlich der Entschädigungsfragen) künftig allein im Rahmen der Festsetzung der Lärmschutzbereiche nach dem neuen Fluglärmgesetz Berücksichtigung finden sollten, und zwar auch mit verbindlicher Wirkung für die Zulassungsverfahren nach dem Luftverkehrsgesetz. Dieser Lösungsvorschlag entspricht den am 7. Juni 2004 in Kraft getretenen Neuregelungen in § 13 Abs. 1 des FluglärmG vom 1. Juni 2007 und § 8 Abs. 1 S. 2 LuftVG (vgl. BGBl I, 986, 991).

- 8 Zur Vorbereitung der Besprechung im August 2006 in Leipzig hat Herr Dr. F. (Referatsleiter im Bundesumweltministerium) Herrn Dr. Paetow einen Regelungsvorschlag übermittelt, der im Wesentlichen dem später Gesetz gewordenen § 13 Abs. 1 FluglärmG entsprach. Nach einem Gespräch, das Herr Dr. G. und Herr Dr. Paetow mit Mitgliedern des Umweltausschusses des Deutschen Bundestages im September 2006 geführt haben, baten mehrere Bundestagsabgeordnete Herrn Dr. G. und Herrn Dr. Paetow, von ihrem Regelungsvorschlag zu § 8 LuftVG abzugehen und zum Regelungskonzept des Bundesumweltministeriums, falls sie dies für zweckmäßig hielten, Formulierungsvorschläge zu machen. Das ist im Oktober 2006 geschehen. Auf Einzelheiten ist zurückzukommen.

- 9 3. Mit Schriftsatz vom 25. Juni 2007 hat der Kläger den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Paetow wegen Besorgnis der Befangenheit abgelehnt (§ 54 VwGO i.V.m. § 42 Abs. 2 ZPO). Dem Schriftsatz ist eine Gegenüberstellung von Formulierungsvorschlägen zum Entwurf des § 13 FluglärmG beigefügt, die Formulierungsvorschläge von Herrn Dr. G. und Herrn Dr. Paetow sowie des Bundesumweltministeriums in Form einer Synopse wiedergibt. Die Synopse enthält keine Angaben zur zeitlichen Abfolge der verschiedenen Formulierungsvorschläge. Der Kläger hat sein Ablehnungsgesuch mit Schriftsätzen vom 3. August 2007 und vom 12. September 2007 ergänzt und vertieft. Der Vorsitzende Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Paetow hat sich in zwei dienstlichen Erklärungen vom 28. Juni 2007 und vom 29. August 2007, die den Beteiligten zur Stellungnahme übersandt worden sind, zum Ablehnungsgesuch des Klägers geäußert. Der Kläger begründet sein Ablehnungsgesuch im Wesentlichen wie folgt:
- 10 Sein Vertrauen in die Unparteilichkeit des Vorsitzenden Richters am Bundesverwaltungsgericht Dr. Paetow sei zerstört, weil dieser sich mit Rechtsanwalt Dr. G., der in luftverkehrsrechtlichen Streitigkeiten regelmäßig die Flughafenbetreiber vertrete, zusammengetan und im Zuge der Beratungen über das Fluglärmgesetz über die Anhörung im Bundestag hinaus beim Bundesumweltministerium Regelungen vorgeschlagen und durchgesetzt habe, die die Situation des Klägers im laufenden Gerichtsverfahren gegen den Planfeststellungsbeschluss vom 13. August 2004 zum Ausbau des Flughafens Berlin-Schönefeld erheblich verschlechtert hätten. Herr Dr. Paetow habe sich mit Erfolg dafür eingesetzt, dass die Lärmgrenzwerte des neuen Fluglärmgesetzes im Rahmen der luftverkehrsrechtlichen Fachplanung einen Grad an Verbindlichkeit erlangten, der jegliche Güterabwägung und die Berücksichtigungen örtlicher Besonderheiten im Rahmen der Zumutbarkeitsprüfung ausschließe. Herr Dr. Paetow habe sich auch für die Regelung der Aussetzung der Vollziehung in § 13 Abs. 1 Satz 3 FluglärmG eingesetzt und damit erreicht, dass die für die Lärmbetroffenen günstigeren Regelungen des Planfeststellungsbeschlusses vom 13. August 2004 in ihrer Vollziehung gesetzlich ausgesetzt würden. Damit werde den Betroffenen eine Rechtsposition genommen, die sie bereits gehabt hätten. Herr

Dr. Paetow habe die Vorschläge von Herrn Dr. G. unterstützt, der im Gesetzgebungsverfahren einseitig die Interessen der Luftverkehrswirtschaft vertreten habe. In den Augen des Klägers habe sich der Vorsitzende Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Paetow „vor den Karren der Flughafengesellschaften“ spannen lassen und gegen die Interessen der lärm betroffenen Flughafen anwohner gehandelt. Mit seiner Autorität als Bundesrichter habe er den Empfehlungen von Herrn Dr. G. „Schützenhilfe“ geleistet und „die nötige Durchschlagskraft vermittelt“.

- 11 In seinen dienstlichen Äußerungen erklärt der Vorsitzende Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Paetow, seine Tätigkeit im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens betreffend das Fluglärmgesetz habe dem Kläger keinen Anlass gegeben, an seiner Unvoreingenommenheit zu zweifeln. Auf den Inhalt der dienstlichen Äußerungen wird verwiesen.
- 12 Der Beklagte und die Beigeladene zu 1 haben erklärt, dass sie keinen Grund zur Besorgnis der Befangenheit des abgelehnten Richters erkennen können. Die Beigeladenen zu 2 und 3 haben sich nicht geäußert.

## II

- 13 Der Antrag auf Ablehnung des Vorsitzenden Richters am Bundesverwaltungsgericht Dr. Paetow wegen Besorgnis der Befangenheit ist unbegründet.
- 14 1. Nach § 54 Abs. 1 VwGO i.V.m. § 42 Abs. 2 ZPO setzt die Ablehnung eines Richters wegen Besorgnis der Befangenheit voraus, dass ein Grund vorliegt, der geeignet ist, Misstrauen gegen die Unparteilichkeit eines Richters zu rechtfertigen. Die Ablehnung wegen Besorgnis der Befangenheit setzt nicht voraus, dass der Richter tatsächlich befangen, voreingenommen oder parteiisch ist. Es genügt, wenn vom Standpunkt der Beteiligten aus gesehen hinreichende objektive Gründe vorliegen, die bei vernünftiger Würdigung aller Umstände Anlass geben, an seiner Unparteilichkeit zu zweifeln. Die rein subjektive Besorgnis, für die bei Würdigung der Tatsachen vernünftigerweise kein Grund ersichtlich ist,

reicht dagegen zur Ablehnung nicht aus (BVerwG, Urteil vom 5. Dezember 1975 - BVerwG 6 C 129.74 - BVerwGE 50, 36 <38 f.>).

- 15 Rechtsansichten und Gesetzgebungsvorschläge, die ein Richter im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens in seiner Eigenschaft als Sachverständiger äußert, rechtfertigen in aller Regel die Besorgnis der Befangenheit in einem konkreten anhängigen Gerichtsverfahren nicht. Das gilt insbesondere dann, wenn die Meinungskundgabe nicht in einer äußeren oder inneren Beziehung zu den Verfahrensbeteiligten, zu dem anhängigen Streitstoff oder zu einer für die Entscheidung maßgebenden Rechtsauffassung steht (Meissner, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, Kommentar, Stand Oktober 2005, Rn. 45 zu § 54). Sind diese Grenzen gewahrt, besteht in aller Regel kein begründeter Anlass für die Annahme, dass der Richter sein Amt nicht unvoreingenommen und im Bemühen um Objektivität wahrnehmen wird. Das gilt im Grundsatz für sachverständige Äußerungen eines Richters im Rahmen parlamentarischer Ausschussberatungen ebenso wie für die Inanspruchnahme seiner richterlichen Sachkunde und Erfahrungen im Rahmen der Beratungen eines Gesetzentwurfs auf ministerieller Ebene. Sachverständige Äußerungen eines Richters im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens können jedoch Misstrauen gegen seine Unparteilichkeit in einem anhängigen Rechtsstreit auslösen, wenn besondere Umstände hinzutreten, aus denen sich Zweifel an seiner Objektivität ergeben.
- 16 2. Bei Anwendung dieses Maßstabes ist die Besorgnis der Befangenheit des Vorsitzenden Richters am Bundesverwaltungsgericht Dr. Paetow nicht begründet. Besondere Umstände, aus denen sich Zweifel an der Objektivität des abgelehnten Richters ergeben, sind nach dem festgestellten Sachverhalt nicht ersichtlich. Die vom Prozessbevollmächtigten des Klägers vertretenen Rechtsauffassungen, die im Ablehnungsgesuch des Klägers zum Ausdruck kommen, beruhen teils auf Missverständnissen der Formulierungsvorschläge des abgelehnten Richters, teils auf juristisch offensichtlich unzutreffenden Interpretationen der gesetzlichen Neuregelungen zum Schutz gegen Fluglärm.



- 17 2.1 Soweit der Kläger die Besorgnis der Befangenheit des abgelehnten Richters daraus herleitet, dieser habe sich dafür eingesetzt, dass die Lärmgrenzwerte für die Einrichtung von Lärmschutzbereichen in § 2 FluglärmG „mit abschließender Wirkung“ und ohne einzelfallbezogene Interessenabwägung und Zumutbarkeitserwägungen auch für die luftverkehrsrechtlichen Zulassungsentscheidungen gelten sollten, und darin eine Verschlechterung seiner Rechtsposition im anhängigen Verfahren (BVerwG 4 A 1008.07) sieht, beruht sein Vorbringen auf offensichtlich unrichtigen rechtlichen Vorstellungen. Die von Herrn Dr. Paetow geäußerten rechtspolitischen Vorstellungen sind daher ohne rechtliche Bedeutung für den Ausgang des anhängigen Verfahrens.
- 18 Im vorliegenden Verfahren stellt sich zunächst die Frage, ob das Gericht gemäß § 93a Abs. 2 Satz 1 VwGO ohne mündliche Verhandlung durch Beschluss entscheiden kann. Das ist der Fall, wenn es einstimmig der Auffassung ist, dass die Rechtssache gegenüber den rechtskräftig entschiedenen Musterverfahren (Urteile vom 16. März 2006) betreffend den Planfeststellungsbeschluss vom 13. August 2004 (i.d.F. vom 21. Februar 2006 und des vom Kläger nachträglich in das Verfahren einbezogenen 5. Änderungsbescheides vom 14. September 2006) keine wesentlichen Besonderheiten tatsächlicher oder rechtlicher Art aufweist und der Sachverhalt geklärt ist. Sollte der Senat zu der Auffassung gelangen, dass diese Voraussetzungen nicht vollen Umfangs erfüllt sind, müsste er am Maßstab der Rechtsgrundsätze und Lärmschutzkriterien, die er seiner Rechts- und Abwägungskontrolle in den Musterverfahren zugrunde gelegt hat, prüfen, ob der Planfeststellungsbeschluss vom 13. August 2004 über die in den Musterverfahren bereits festgestellten Abwägungsmängel in den Bereichen des aktiven und passiven Lärmschutzes hinaus wegen der tatsächlichen oder rechtlichen Besonderheiten des vorliegenden Falles weitere Rechts- oder Abwägungsfehler zu Lasten des Klägers enthielte. Bei Anlegung der Kontrollmaßstäbe, die der Senat in seinen Musterurteilen vom 16. März 2006 entwickelt hat, kämen die Lärmgrenzwerte in § 2 Abs. 2 des am 7. Juni 2007 in Kraft getretenen Fluglärmgesetzes nicht zur Anwendung.
- 19 Einer Rückwirkung dieser Lärmgrenzwerte zu Lasten des Klägers stünde auch § 13 Abs. 1 Satz 2 FluglärmG im Wege, der vorsieht, dass weitergehende Re-

gelungen, die in einer Planfeststellung bis zum 6. Juni 2007 getroffen worden sind, unberührt bleiben. Aus dieser Regelung ergibt sich ohne Weiteres, dass sich das Fluglärmgesetz die vom Kläger befürchtete rückwirkende Geltung zu seinen Lasten selbst nicht beimisst. Im Übrigen gelten die Lärmgrenzwerte in § 2 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 FluglärmG nur für solche zivilen Flugplätze, deren wesentliche bauliche Erweiterung nach dem 7. Juni 2007 genehmigt oder planfestgestellt worden sind (vgl. § 2 Abs. 2 Satz 3 FluglärmG). Gegenstand des anhängigen Klageverfahrens ist der Planfeststellungsbeschluss für den Ausbau des Flughafens Berlin-Schönefeld vom 13. August 2004 (mit den Änderungen vom 21. Februar 2006 und vom 14. September 2006).

- 20 2.2 Soweit der Kläger geltend macht, die Besorgnis der Befangenheit des abgelehnten Richters ergebe sich auch daraus, dass er sich zusammen mit Rechtsanwalt Dr. G. erfolgreich für die Regelung in § 13 Abs. 1 Satz 3 FluglärmG eingesetzt und dadurch die Rechtsstellung des Klägers im anhängigen Verfahren verschlechtert habe, ist das Ablehnungsgesuch ebenfalls unbegründet. Es beruht auch insoweit auf offensichtlich unzutreffenden Vorstellungen.
- 21 Das Vorbringen des Klägers entspricht schon nicht den Tatsachen. Die Vorschrift des § 13 Abs. 1 Satz 3 FluglärmG, nach der die Vollziehung der (im Vergleich zum Fluglärmgesetz) weitergehenden Regelungen (des passiven Lärmschutzes und der Entschädigungen) ausgesetzt ist, solange eine vorher erfolgte Planfeststellung nach § 8 LuftVG nicht bestandskräftig ist, beruht nicht auf einer Gesetzgebungsinitiative des Vorsitzenden Richters am Bundesverwaltungsgericht Dr. Paetow. Das ergibt sich zur Überzeugung des Senats eindeutig aus der E-Mail-Anfrage vom 25. Juli 2006, die der zuständige Referatsleiter im Bundesumweltministerium, Herr Dr. F., zur Vorbereitung der Besprechung in Leipzig im August 2006 Herrn Dr. Paetow übersandt hat. Der Gesetzesvorschlag des Ministeriums, der zunächst § 11 Abs. 2 und § 11a LuftVG betraf und später in § 13 Abs. 1 FluglärmG übernommen worden ist, enthielt bereits die Regelung der Aussetzung der Vollziehung, die nunmehr in § 13 Abs. 1 Satz 3 FluglärmG enthalten ist. Aus der vom Kläger vorgelegten Beratungsgrundlage zu § 13 FluglärmG („abschließende und weitergehende Vorschriften“) ergibt

sich nichts anderes. Die dort gegenübergestellten Formulierungen "Paetow/G.I, Formulierung BMU, Formulierung Paetow/G. II (aktuell)" suggerieren in zeitlicher und inhaltlicher Hinsicht einen Verlauf der Gesetzesberatungen, der - soweit es § 13 Abs. 1 Satz 3 FluglärmG betrifft - dem tatsächlichen Ablauf der Beratungen nicht entspricht. Die dienstlichen Stellungnahmen von Herrn Dr. Paetow bestätigen das. Der Senat hat keine Zweifel an dem von Herrn Dr. Paetow geschilderten und durch das E-Mail-Schreiben von Herrn Dr. F. belegten zeitlichen Ablauf.

- 22 Im Übrigen misst der Kläger der Vorschrift des § 13 Abs. 1 Satz 3 FluglärmG eine Bedeutung für das anhängige Klageverfahren bei, die dieser Vorschrift nicht zukommt. Der Kläger lässt zunächst außer Acht, dass nach § 13 Abs. 1 Satz 2 FluglärmG bestandskräftige Regelungen des passiven Lärmschutzes (einschließlich der Entschädigungsregelungen), die über das Lärmschutzkonzept in §§ 2 ff. FluglärmG hinausgehen, unberührt bleiben. Vor diesem rechtlichen Hintergrund regelt § 13 Abs. 1 Satz 3 FluglärmG, dass die Vollziehung dieser weitergehenden Regelungen ausgesetzt ist, soweit der Planfeststellungsbeschluss, der gerichtlich angefochten wird, noch nicht bestandskräftig geworden ist. In der Sache bedeutet dies, dass ein Lärmbetroffener erst dann in den Genuss der weitergehenden Regelungen des passiven Lärmschutzes (einschließlich der Entschädigung) kommt, wenn die Grundentscheidung über die Zulassung des zur Planfeststellung gestellten Vorhabens zu Gunsten des Vorhabenbetreibers endgültig gefallen ist. Der Vollzug passiver Lärmschutzkonzepte für Lärmbetroffene in der Umgebung eines Flughafens steht und fällt mit der rechtskräftigen Zulassung des Vorhabens selbst. Diese Entscheidung muss auch der Kläger, der den Planfeststellungsbeschluss vollen Umfangs angefochten hat, abwarten. Die vom Kläger im Wortlaut wiedergegebene Erklärung von Herrn Dr. Paetow in der Anhörung vor dem Umweltausschuss zum Widerruf von Betriebsregelungen (Wortprotokoll Nr. 16/11, S. 16) betrifft einen zwar theoretisch denkbaren, aber sehr seltenen Fall und hat den Charakter einer abstrakten Rechtsauskunft, der jeglicher Bezug zum anhängigen Verfahren fehlt.

- 23 Lärmschutzaufgaben, die der gerichtlichen Prüfung standhalten und in Bestandskraft erwachsen, können - wenn und soweit das Vorhaben verwirklicht wird - vollzogen werden. Die Regelung über die Aussetzung der Vollziehung in § 13 Abs. 1 Satz 3 FluglärMG stellt dies nicht in Frage. Mängel planfestgestellter Vorkehrungen des passiven Lärmschutzes, die der gerichtlichen Kontrolle nicht standhalten und aufgehoben werden, lassen sich, wenn das Vorhaben gleichwohl verwirklicht werden soll, nur durch Planergänzungen beheben. Vom Gericht aufgehobene Lärmschutzaufgaben sind rechtlich nicht mehr existent; ihre Vollziehung kann daher nicht mehr ausgesetzt werden. In dem Musterurteil zum Flughafen Berlin-Schönefeld vom 16. März 2006 - BVerwG 4 A 1075.04 - (BVerwGE 125, 116 <211 Rn. 290>) wird außerdem festgestellt, dass der (nächtliche) Flugbetrieb nicht aufgenommen werden darf, solange die gebotene Vervollständigung der behördlichen Lärmschutzkonzeption noch aussteht.
- 24 2.3 Die Besorgnis der Befangenheit des Vorsitzenden Richters am Bundesverwaltungsgericht Dr. Paetow im anhängigen Verfahren lässt sich entgegen dem Ablehnungsgesuch des Klägers auch nicht damit begründen, dass Herr Dr. Paetow sich auf parlamentarischer und ministerieller Ebene ganz generell zu Lasten der potentiell von Fluglärm betroffenen Anwohner in der Umgebung eines Flughafens für eine gesetzliche Regelung eingesetzt habe, nach der die im FluglärMG festgelegten Lärmgrenzwerte für die Einrichtung von Lärmschutzbereichen auch für die luftverkehrsrechtliche Fachplanung verbindlich sein sollten, und dabei ein Regelungskonzept verfolgt habe, nach der die Verbindlichkeit dieser Grenzwerte ähnlich wie in anderen Fachplanungsgesetzen (z.B. im Bundesfernstraßengesetz i.V.m. der 16. BImSchV) im Luftverkehrsgesetz geregelt werden sollte.
- 25 Als vom Umweltausschuss des Bundestages geladener Sachverständiger hat Herr Dr. Paetow einen ergänzenden Formulierungsvorschlag zu § 8 Abs. 1 Satz 2 (neu) LuftVG gemacht, der als Folgeänderung im Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 2. Februar 2006 enthalten war (vgl. Art. 2 Nr. 1 des Gesetzentwurfs, BTDrucks 16/508, 12). Nach dem Gesetzentwurf sollte in § 8 Abs. 1 LuftVG ein Satz 2 angefügt werden, der vorsah, dass in luftverkehrsrechtlichen Zulassungsverfahren im Rahmen der Abwägung im Hinblick auf die

Berücksichtigung des Fluglärms die jeweils anwendbaren Werte des § 2 Abs. 2 FluglärmG "zugrunde zu legen" sind. Dieser Gesetzesvorschlag bringt bereits unmissverständlich die Regelungsabsicht der Bundesregierung zum Ausdruck, durch die vorgesehene Ergänzung sicherzustellen, dass bei der Bewältigung der durch Fluglärm hervorgerufenen Probleme im Rahmen der luftverkehrsrechtlichen Planfeststellung bei der Abwägung ausschließlich die nach dem FluglärmG maßgeblichen Grenzwerte angewandt werden. In der Begründung des Gesetzentwurfs wird dies auf die Gesichtspunkte der Rechtssicherheit und Gleichbehandlung gestützt (BTDrucks 16/508, S. 14, 24). Die Initiative zur Übernahme der Lärmgrenzwerte in § 2 Abs. 2 FluglärmG in die luftverkehrsrechtliche Fachplanung ist also nicht von Herrn Dr. Paetow ausgegangen.

- 26 Die von der Bundesregierung in ihrem Entwurf zum Fluglärmgesetz und zu § 8 Abs. 1 LuftVG bereits vorgesehene Übernahme der Lärmgrenzwerte des FluglärmG in die luftverkehrsrechtlichen Zulassungsverfahren zeigt sich auch in den Formulierungsvorschlägen des Bundesumweltministeriums (Referat IG I 7, Dr. F.) zu § 11 Abs. 2 <neu> oder § 11a <neu> LuftVG bzw. zu § 13 FluglärmG. In dem Herrn Dr. Paetow am 25. Juli 2006 übermittelten Gesetzesvorschlag zu § 11 Abs. 2 bzw. § 11a LuftVG heißt es bereits, dass die Regelungen über Lärmschutzbereiche im FluglärmG „mit abschließender Wirkung“ auch für die Zulassungsverfahren nach dem Luftverkehrsgesetz gelten. Soweit die vom Kläger vorgelegte Beratungsunterlage zu § 13 FluglärmG (Synopsis der Formulierungsvorschläge Paetow/G. I, BMU und Paetow/G. II) den Eindruck vermitteln soll, die Formulierung „mit abschließender Wirkung“ sei erstmals in einem Vorschlag der Herren Dr. Paetow und Dr. G. enthalten, trifft dies, wie sich aus dem Schreiben von Herrn Dr. F. an Herrn Dr. Paetow vom 25. Juli 2006 und aus der dienstlichen Erklärung von Herrn Dr. Paetow vom 29. August 2007 ergibt, nicht zu.
- 27 Im Übrigen hat Herr Dr. Paetow in seinem alternativen Formulierungsvorschlag zu § 8 Abs. 1 LuftVG Erwägungen aufgegriffen, die der Senat bereits in seinem Urteil vom 16. März 2006 - BVerwG 4 A 1075.04 - (BVerwGE 125, 116 <194 Rn. 252>) zum Planfeststellungsbeschluss für den Ausbau des Flughafens Berlin-Schönefeld angestellt hat. Der Senat hat dort ausgeführt: In § 32 Abs. 1

Satz 1 Nr. 15 LuftVG werde das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen ermächtigt, die zum „Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm“ notwendigen Rechtsverordnungen zu erlassen. Anders als im Bereich des Immissionsschutzrechts, in dem in Ausführung des Regelungsauftrags der §§ 23, 43 und 48 BImSchG die Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV), die Sportanlagenlärmschutzverordnung (18. BImSchV) und die TA-Lärm mit ihren Grenz- bzw. Richtwertbestimmungen geschaffen worden seien, stehe im Luftverkehrsrecht ein entsprechendes Regelwerk, das zu Recht immer wieder angemahnt werde, weiterhin aus. Der Senat verweist in diesem Zusammenhang ergänzend auf wissenschaftliche Beiträge von Berkemann, ZUR 2002, 202, Koch/Wieneke, NVwZ 2003, 1153 <1167> und Storost, NVwZ 2004, 257 <264>, die das Fehlen materieller Schutzstandards (Lärmschutzkriterien) bei der Zulassung und dem Ausbau von Flughäfen aus Gründen der Rechts- und Planungssicherheit in deutlichen Worten kritisieren. Dass der Vorsitzende Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Paetow sich diese Sichtweise zu Eigen gemacht und in Form eines Formulierungsvorschlages niedergelegt hat, vermag die Besorgnis seiner Befangenheit auch aus diesem Grund nicht zu begründen. Die Frage, auf welche Weise die Lärmgrenzwerte des neuen Fluglärmgesetzes für die luftverkehrsrechtlichen Zulassungsverfahren für verbindlich erklärt werden, ist im Übrigen eine Frage der gesetzlichen Regelungstechnik. Die Verbindlichkeit der Lärmgrenzwerte wirkt für und gegen alle Beteiligten in einem Rechtsstreit. Sie wirkt sich nicht einseitig zu Lasten der Lärmbetroffenen aus.

- 28 Es gibt entgegen dem Ablehnungsgesuch auch keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass die vom Gesetzgeber verfolgte und von Herrn Dr. Paetow mitgetragene Verbindlicherklärung der Lärmgrenzwerte des Fluglärmgesetzes für die luftverkehrsrechtlichen Zulassungsverfahren den Lärmschutz der Flughafenanwohner auf Maßnahmen des passiven Lärmschutzes verkürzen und Maßnahmen des aktiven Lärmschutzes, insbesondere Betriebsbeschränkungen, aus der luftverkehrsrechtlichen Abwägung verdrängen sollte. Herr Dr. Paetow führt in seiner dienstlichen Erklärung vom 28. Juni 2007 aus, zwischen ihm, Herrn Dr. G. und den an der Besprechung in Leipzig im August 2006 beteiligten leitenden Beamten des Bundesumweltministeriums habe Einigkeit darüber bestanden, dass

das Erfordernis, im Rahmen der fachplanerischen Abwägung auch über die Notwendigkeit aktiver Lärmschutzmaßnahmen (z. B. Betriebsbeschränkungen) zu befinden, durch die Festlegung verbindlicher Grenzwerte unberührt bleiben sollte. Eine andere Regelungsabsicht ist den protokollierten Stellungnahmen von Herrn Dr. Paetow und Herrn Dr. G. in der Anhörung vor dem Umweltausschuss des Deutschen Bundestages (vgl. hierzu das Wortprotokoll Nr. 16/11 vom 8. Mai 2006, S. 2 f., 5 f., 18 ff., 23) nicht zu entnehmen.

- 29 Auch die Gesetz gewordenen Vorschriften (§ 8 Abs. 1 Satz 2 LuftVG, § 13 Abs. 1 FluglärmG) können nicht im Sinne des Ablehnungsgesuchs des Klägers ausgelegt werden. Es liegt auf der Hand, dass nach der gegenwärtigen Rechtslage Maßnahmen des aktiven Schutzes vor Fluglärm insbesondere in Gestalt von Betriebsbeschränkungen zu erwägen und gegebenenfalls anzuordnen sind, wenn auf andere Weise kein fachplanungsrechtlich wirksamer und angemessener Schutz vor Fluglärm gewährleistet werden kann. Insoweit unterliegt ein Planfeststellungsbeschluss der gerichtlichen Abwägungskontrolle.
- 30 Die Lärmgrenzwerte, die das Fluglärmgesetz für die Einrichtung von Lärmschutzbereichen festlegt und die in den luftverkehrsrechtlichen Zulassungsverfahren nunmehr zu beachten sind, stellen Grenzwerte dar, die zu Lasten der Lärmbetroffenen nicht überschritten werden dürfen. Der beschließende Senat sieht keine Anhaltspunkte dafür, dass die Neuregelungen im Fluglärmgesetz es der zuständigen Behörde bei der Festsetzung von Lärmschutzbereichen verwehren, diese Lärmgrenzwerte zum Schutz bestimmter Gruppen besonders schutzwürdiger Lärmbetroffener oder Einrichtungen zu unterschreiten. Dies wird auch in der abschließenden Beschlussempfehlung und im Bericht des Umweltausschusses vom 13. Dezember 2006 (BTDrucks 16/3813, S. 12, 19) zum Ausdruck gebracht.
- 31 Das Ablehnungsgesuch des Klägers gibt dem beschließenden Senat keinen Anlass, sich zu der Frage zu äußern, ob es der zuständigen Behörde nach neuer Rechtslage möglich ist, atypische bauliche oder standortbedingte bzw. topographische Gegebenheiten in besonderen Einzelfällen bei der Festsetzung von Lärmschutzbereichen zu berücksichtigen und solche Sonderfälle in die

Lärmschutzbereiche einzubeziehen oder deren Schutzstandards materiellrechtlich auf sie zu erstrecken. Es kann insbesondere dahinstehen, aus welchen Gründen der im „Formulierungsvorschlag BMU“ in der vom Kläger vorgelegten Synopse zu § 13 FluglärmG enthaltene Satz, demzufolge aufgrund besonderer Umstände des Einzelfalles in den luftverkehrsrechtlichen Verfahren weitergehende Erstattungen auferlegt werden können, im Formulierungsvorschlag „Paetow/G. II (aktuell)“ nicht enthalten ist. Die Synopse selbst gibt hierüber keinen Aufschluss; sie trägt die vom Kläger geäußerten Vermutungen nicht. Anhaltspunkte dafür, dass dieser Satz auf Vorschlag von Herrn Dr. Paetow nicht Gesetz geworden ist, bestehen nach den dienstlichen Äußerungen von Herrn Dr. Paetow nicht.

- 32 2.4 Der Umstand, dass der Vorsitzende Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Paetow im Prozess der parlamentarischen und ministeriellen Beratungen über § 8 Abs. 1 LuftVG und § 13 Abs. 1 des späteren FluglärmG Formulierungsvorschläge gemeinsam mit Rechtsanwalt Dr. G. entwickelt und vertreten hat, gibt bei verständiger Würdigung aller Umstände ebenfalls keinen Anlass zur Besorgnis der Befangenheit des abgelehnten Richters.
- 33 Ausweislich des Wortprotokolls Nr. 16/11 der Anhörung vor dem Umweltausschuss des Deutschen Bundestages vom 8. Mai 2006 hat sich Herr Dr. G. ebenso wie Herr Dr. Paetow für eine verbindliche Übernahme der Lärmgrenzwerte des Fluglärmgesetzes in die luftverkehrsrechtlichen Zulassungsverfahren nach dem Luftverkehrsgesetz ausgesprochen. Seine im Wortprotokoll wiedergegebenen Stellungnahmen machen deutlich, dass Herr Dr. G. aus Gründen der Rechts- und Planungssicherheit, der Prozessökonomie und der Befriedungsfunktion gesetzlich festgelegter Grenzwerte ein Regelungsmodell befürwortet hat, das den Vorstellungen von Herrn Dr. Paetow im Wesentlichen entspricht. Es ist deshalb durchaus nachvollziehbar, dass ein für den Entwurf des FluglärmG zuständiger Berichterstatter des Umweltausschusses (MdB U. P., CDU) - wie dies Herr Dr. Paetow in seiner dienstlichen Erklärung vom 28. Juni 2007 ausführt - an ihn und Herrn Dr. G. mit der Bitte herangetreten ist, einen gemeinsamen Formulierungsvorschlag zur Übernahme der Lärmgrenzwerte in das luftverkehrsrechtliche Zulassungsverfahren vorzulegen und dabei auch die



Überlegungen des Bundesumweltministeriums in Erfahrung zu bringen und mit zu berücksichtigen.

- 34 Der Umstand, dass die - im Gesetzentwurf der Bundesregierung bereits angelegte - verbindliche Übernahme der Lärmgrenzwerte des Fluglärmgesetzes in die luftverkehrsrechtlichen Zulassungsverfahren aus Gründen der Rechts- und Planungssicherheit auch den Betreibern von Flughäfen (und potentiellen Investoren im Flughafenumfeld) entgegenkommt, rechtfertigt nicht die Annahme, Herr Dr. Paetow habe sich in der Zusammenarbeit mit Herrn Dr. G. einseitig die Interessen der Luftverkehrswirtschaft zu Eigen gemacht. Der Inhalt der gemeinsamen Formulierungsvorschläge beschränkt sich wie dargelegt auf Fragen der Regelungstechnik, die mit einer Übernahme der Lärmgrenzwerte in die luftverkehrsrechtlichen Zulassungsverfahren verbunden sind. Die gemeinsamen Vorschläge betreffen hingegen nicht die Höhe der gesetzlich festzulegenden Lärmgrenzwerte, Fragen ihrer Berechnung oder Entschädigungsfragen. Diese Vorschläge bringen auch nicht - wie bereits ausgeführt – zum Ausdruck, im luftverkehrsrechtlichen Zulassungsverfahren seien künftig von vornherein Maßnahmen des aktiven Lärmschutzes auszuklammern, soweit Vorkehrungen des passiven Schallschutzes sicherstellten, dass die Lärmgrenzwerte in § 2 Abs. 2 FluglärmG eingehalten würden. Die Zusammenarbeit zwischen Herrn Dr. Paetow und Herrn Dr. G. rechtfertigt daher nicht den vom Kläger erhobenen Vorwurf, Herr Dr. Paetow habe sich einseitig auf die Seite der Flughafenbetreiber bzw. der Luftverkehrswirtschaft gestellt und dadurch Anlass zu Zweifeln an seiner Unvoreingenommenheit und Unparteilichkeit gegeben.

Prof. Dr. Rojahn

Dr. Jannasch

Dr. Philipp