

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Fachpresse: ja

Recht der Anlegung und des Betriebes von Flugplätzen - §§ 6 ff.
des Luftverkehrsgesetzes

Rechtsquelle/n:

Aarhus-Übereinkommen Art. 9 Abs. 3

BImSchG § 47a Satz 1

BNatSchG § 34 Abs. 1 Satz 1, § 44 Abs. 1, § 63 Abs. 2 Nr. 5, §
64 Abs. 1

FFH-RL Art. 6 Abs. 3

FluglärmG § 2 Abs. 2

GG Art. 103 Abs. 1

LuftVG § 29b Abs. 2, § 32 Abs. 4 Nr. 8, Abs. 4c

LuftVO § 27a Abs. 2 Satz 1

Umgebungslärm-RL Art. 8 Abs. 1

UmwRG § 1 Abs. 1, § 2 Abs. 1, § 3

UVPG § 2 Abs. 3, § 3b Abs. 1 Satz 1, § 3e Abs. 1 Nr. 2

UVP-RL Art. 4 Abs. 1

VwGO § 42 Abs. 2, § 43 Abs. 1, §§ 108, 119 Abs. 1, § 137 Abs.
2

Titelzeile:

Festlegung eines Flugverfahrens ("Müggelsee-Route")

Stichworte:

Flugverfahren; Flugroute; Umweltrechtsbehelf; Verbandsklage;
naturschutzrechtliche ~; tauglicher Gegenstand einer ~;
Umweltverträglichkeitsprüfung; ~ eines Flugverfahrens; FFH-
Verträglichkeitsprüfung; ~ eines Flugverfahrens; Abweichungsentscheidung;
FFH-Vorprüfung; Feststellungsklage; ~ eines Umweltvereins; Beteiligungsrecht;
artenschutzrechtliche Ausnahme; ruhige Gebiete; Lärmaktionsplan; Aarhus-
Übereinkommen; Planfeststellungsbeschluss; Auslegung eines ~; Verhältnis des
~ zu Flugverfahren; Drittschutz; Abwägungsgebot; Abwägungsvorgang;
Abwägungsergebnis; Zumutbarkeitsgrenze; NIROS-Berechnung;
Prognosehorizont; Beobachtungspflicht; Naherholung; Vertrauensschutz;
Planungssystem; Bauleitplan; Raumordnung.

Leitsatz/-sätze:

1. Schließt ein Planfeststellungsbeschluss die Festsetzung eines bestimmten
Flugverfahrens ausdrücklich oder konkludent ausschließlich im öffentlichen
Interesse aus, werden Rechte von Grundstückseigentümern auch dann nicht
verletzt, wenn ein Flugverfahren unter Verstoß gegen diese Regelung festgesetzt
wird.

2. Angesichts der bei der Festlegung von Flugverfahren im Vordergrund stehenden Bewirtschaftung des jeweils konkret anfallenden Lärms und flexibler Änderungsmöglichkeiten ist die Wahl eines überschaubaren Prognosehorizontes für die vom Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung geforderte Abwägungsentscheidung nicht zu beanstanden. Das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung muss aber die Auswirkungen seiner Festlegung beobachten und bei entsprechendem Anlass seine Abwägungsentscheidung überprüfen und gegebenenfalls korrigieren.

Urteil des 4. Senats vom 18. Dezember 2014 - BVerwG 4 C 35.13

I. OVG Berlin-Brandenburg vom 14. Juni 2013
Az: OVG 11 A 10.13



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 4 C 35.13
OVG 11 A 10.13

Verkündet
am 18. Dezember 2014

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 10. Dezember 2014
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Rubel
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Gatz, Petz, Dr. Decker und
Dr. Külpmann

am 18. Dezember 2014 für Recht erkannt:

Die Revision der Kläger gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 14. Juni 2013 wird zurückgewiesen.

Die Kläger tragen die Kosten des Revisionsverfahrens zu je 1/9.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Kläger wenden sich gegen das Abflugverfahren SUKIP 1 B für den Flughafen Berlin Brandenburg (sog. Müggelsee-Route), festgesetzt mit der 247. Durchführungsverordnung zur Luftverkehrs-Ordnung vom 10. Februar 2012 (BAnz. S. 1086) zuletzt geändert durch die 3. Änderungsverordnung vom 23. Oktober 2013 (BAnz. AT 25.10.2013 V1).
- 2 Das Flugverfahren SUKIP 1 B weicht von der dem Planfeststellungsverfahren zugrunde gelegten Grobplanung ab. Es führt von der Nordbahn des Flughafens Berlin Brandenburg nach Osten (Betriebsrichtung 07). Die Maschinen fliegen nach einem Überflug im Süden von Bohnsdorf eine Linkskurve und sodann zwischen dem Bezirk Treptow-Köpenick bzw. Friedrichshagen und Müggelheim bzw. Rahnsdorf über den Großen Müggelsee hinweg und nach einem Überflug über innerstädtische Bereiche von Berlin weiter in Richtung des Punktes SUKIP (ehemals ZIESA). Flugzeuge, die einen bestimmten Steiggradienten nicht erreichen, nutzen ein anderes Flugverfahren.
- 3 Der Kläger zu 1 ist ein in Berlin tätiger Umweltverein, die Kläger zu 2 bis 9 sind Eigentümer oder Miteigentümer selbst genutzter Hausgrundstücke oder Eigentumswohnungen am oder in der Nähe des Großen Müggelsees.
- 4 Ihre gegen die Rechtsverordnung erhobene Feststellungsklage hat das Oberverwaltungsgericht als zulässig, aber unbegründet abgewiesen (OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 14. Juni 2013 - OVG 11 A 10.13 - LKV 2013, 513 = NuR 2014, 284).
- 5 Die als Feststellungsklagen statthaften Klagen seien zulässig. Die Klagebefugnis des Klägers zu 1 folge aus § 2 Abs. 1 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG). Es sei nicht nach jeder Betrachtungsweise ausgeschlossen, dass die Festlegung des Flugverfahrens einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) bedürfe und damit eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. a UmwRG

sei. Der Kläger zu 1 könne auch das Unterlassen einer FFH-Verträglichkeitsprüfung und die fehlerhafte Behandlung wasserrechtlicher Fragen rügen. Die Kläger zu 2 bis 9 seien klagebefugt, da nicht von vornherein ausgeschlossen sei, dass sie in ihrem Recht auf willkürfreie Abwägung ihrer Belange aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 14 Abs. 1 GG verletzt seien. Dies gelte sowohl für den Schutz vor unzumutbaren Belästigungen durch Fluglärm als auch für den Schutz von Lärmschutzinteressen unterhalb dieser Schwelle.

- 6 Die Klage sei jedoch unbegründet. Einer UVP habe es weder nach nationalem Recht noch nach Unionsrecht bedurft. Dies gelte auch, wenn im Planfeststellungsverfahren keine Untersuchung der Umweltauswirkungen einer bestimmten, von der ursprünglichen Grobplanung abweichend festgesetzten Flugroute erfolgt sein sollte.
- 7 Die Flugroute verstoße nicht gegen die Ziele des bestandskräftigen Planfeststellungsbeschlusses für den Flughafen Berlin Brandenburg und verlasse auch dessen Planungsgrundlage nicht. Vielmehr löse der Planfeststellungsbeschluss mit der vorgenommenen UVP für den Bau des Flugplatzes und dessen (flug-)betriebsbedingte Wirkungen auch die Konflikte durch die Nutzung des streitgegenständlichen Flugverfahrens.
- 8 Das Planungsziel, dicht besiedelte innerstädtische Bereiche zu entlasten, werde nicht vereitelt. Ein solcher Fall läge nur vor, wenn stark belegte Abflugverfahren über dicht besiedeltes Stadtgebiet entlang der An- und Abfluggrundlinien geführt würden. Die angegriffene Route führe über den unbewohnten Müggelsee und die - im Verhältnis zur Bevölkerungsdichte in der Umgebung der Flughäfen Tegel und Tempelhof weniger dicht besiedelten - angrenzenden Gebiete. Auch ein explizit festgelegtes Überflugverbot bestehe nicht.
- 9 Die Planfeststellungsbehörde habe einen Überflug der Region um den Müggelsee auch nicht faktisch ausgeschlossen. Die untersuchten Umweltfolgen beschränkten sich erkennbar nicht auf die Auswirkungen einer konkreten Flugroutenführung, sondern seien in großem Umfang schutzgutbezogen durchgeführt worden. Die Müggelsee-Route führe zwar zu einer räumlichen Verschiebung

der Belastung. Mit Blick auf die Schutzgüter des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) ließen diese Abweichungen aber keine Umweltauswirkungen erwarten, die im Planfeststellungsverfahren nicht geprüft worden wären. Ebenso wenig träten relevante Beeinträchtigungen der Schutzgüter des europäischen FFH- und Vogelschutzrechts auf, so dass die Festlegung der Müggelsee-Route die Zulassung des Vorhabens an dem vorgegebenen Standort mit der festgelegten Bahnkonfiguration nicht nachträglich als unabgewogen erscheinen lasse. Es sei vielmehr mit hinreichender Sicherheit ausgeschlossen, dass die Planfeststellungsbehörde zu einem abweichenden Ergebnis gekommen wäre, wenn sie anstelle der Grobplanung das angegriffene Flugverfahren zugrunde gelegt hätte. Denn die Ergebnisse der UVP im Rahmen der Planfeststellung seien auch für die Umweltfolgen der Müggelsee-Route aussagekräftig. Dies führt das Oberverwaltungsgericht für den Untersuchungsraum, die Schutzgüter Luft, Wasser, Tiere und Pflanzen, FFH-Gebiete und Mensch weiter aus.

- 10 Die Abwägungsentscheidung sei nicht zu beanstanden. Das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF) sei von einer ausreichenden Datengrundlage ausgegangen. Es habe erkannt, dass den Berechnungen des Umweltbundesamtes (UBA) und der Deutschen Flugsicherung GmbH (DFS) unterschiedliche Methoden zugrunde liegen. Es gelange aber zu dem Ergebnis, dass die Untersuchungen - bei geringen Abweichungen untereinander - in fast sämtlichen Fällen sowohl zu einer im Wesentlichen gleichen Rangfolge als auch zu einer Identifizierung jeweils derselben Verfahrensalternative als Vorzugsvariante kommen. Es habe sich daher auf beide Vorarbeiten beziehen dürfen.
- 11 Grundlage der Abwägungsentscheidung habe das prognostizierte Verkehrsaufkommen 2012 (140 024 Flugbewegungen) bzw. 2015 (252 000 Flugbewegungen) sein dürfen. Mit Blick auf die für die Festlegung von Flugverfahren im Vordergrund stehende Lärmbewirtschaftung und die flexiblen Änderungsmöglichkeiten von Flugverfahren liege es nahe, nicht auf die technische Maximalkapazität abzustellen, die in den ersten Jahren nach Inbetriebnahme des Flughafens in keinem Fall ausgeschöpft werden werde.

- 12 Die Abwägungsentscheidung sei auch im Einzelnen nicht zu beanstanden. Die Festsetzung der Müggelsee-Route sei durchweg mit vertretbaren Argumenten begründet. Die prognostizierte Lärmbelastung der Kläger zu 2 bis 9 liege auch nach ihrem Vortrag unterhalb der Zumutbarkeitsschwelle. Für die Kläger zu 2 und 3 wäre der Grenzwert für die Nacht-Schutzzone zwar geringfügig überschritten, dies rechtfertige es jedoch nicht, insgesamt das strengere Abwägungsprogramm auszulösen.
- 13 Die Rüge einer fehlerhaften Abwägungsreihenfolge bleibe erfolglos. Der Ablauf des Festsetzungsverfahrens sei grundsätzlich vom Gestaltungsspielraum des Verordnungsgebers gedeckt. Auf die Reihenfolge der angestellten Erwägungen komme es nicht entscheidend an. Ausweislich des Abwägungsvermerks führe ein Verzicht auf die Müggelsee-Route zu vermeidbarem unzumutbarem Fluglärm. Denn die 55 dB(A)-Kontur schließe mit der Festsetzung der Müggelsee-Route am Tag einen deutlich geringeren Teil von Müggelheim ein. Ein ähnlicher, wenn auch geringerer Effekt gelte in der Nacht. Laut den Berechnungen nach NIROS (Noise Impact Reduction and Optimization System) sei die Müggelsee-Route im Dauerschallpegelbereich 50-55 dB(A) vorteilhaft. Diese Entlastung rechtfertige die höheren Betroffenenzahlen in den Pegelbereichen 40-45 dB(A) und 45-50 dB(A).
- 14 Dass die gewählte Variante gegenüber zwei anderen Alternativen (NIROS Gütewerte: 8,67 und 13,86) den schlechtesten NIROS-Gütwert (22,73) habe, führe nicht auf einen Abwägungsfehler. Denn die Beklagte habe nachvollziehbar dargelegt, dass der Gütwert zwar der Ausgangspunkt der Alternativenbetrachtung sei, im Rahmen der Gesamtabwägung aber nicht den Ausschlag geben müsse. Die Abwägung der Betroffenheiten in den einzelnen Pegelbändern sei trotz der erheblichen Zunahmen im unteren Pegelbereich noch vom Gestaltungsspielraum des BAF gedeckt. Gegen den Gewichtungsvorrang des Lärmschutzes für Siedlungsgebiete vor dem Lärmschutz für Erholungsgebiete und ruhige Gebiete sei nichts zu erinnern.
- 15 Die Beklagte habe ihre Augen nicht vor sich eindeutig aufdrängenden Alternativverfahren verschlossen. Sicherheitsbedenken gegen eine Routenführung auf

den "Gosener Wiesen" hätten die Kläger nicht entkräftet. Eine Berufung auf Vertrauensschutz scheidet schon deshalb aus, weil die Festlegung divergierender Abflurouten im Planfeststellungsverfahren zu keinem Zeitpunkt abgeschlossen gewesen sei.

- 16 Mit ihrer vom Oberverwaltungsgericht zugelassenen Revision verfolgen die Kläger ihren Antrag weiter. Die Beklagte verteidigt das angegriffene Urteil.

II

- 17 Die Revision bleibt erfolglos. Das angegriffene Urteil ist im Ergebnis richtig (§ 144 Abs. 4 VwGO).
- 18 A. Das Oberverwaltungsgericht hat die Klage des Klägers zu 1 im Ergebnis zutreffend abgewiesen (§ 144 Abs. 4 VwGO). Die Klage bleibt als Rechtsbehelf nach § 2 Abs. 1 UmwRG, als Verbandsklage nach § 64 Abs. 1 BNatSchG und als allgemeine Feststellungsklage (§ 43 Abs. 1 VwGO) erfolglos.
- 19 I. Für den Rechtsbehelf nach § 2 Abs. 1 UmwRG fehlt ein tauglicher Gegenstand.
- 20 1. § 2 Abs. 1 UmwRG eröffnet Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung gegen Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG oder deren Unterlassen. In Betracht kommen hier nur Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchst. a UmwRG, also Entscheidungen im Sinne von § 2 Abs. 3 UVPG über die Zulässigkeit von Vorhaben, für die nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung eine Pflicht zur Durchführung einer UVP bestehen kann. Das Vorliegen einer Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG ist Sachurteilsvoraussetzung für den Rechtsbehelf nach § 2 Abs. 1 UmwRG. Allein die Möglichkeit eines tauglichen Gegenstandes genügt entgegen der Auffassung des Oberverwaltungsgerichts nicht (BVerwG, Urteile vom 19. Dezember 2013 - 4 C 14.12 - BVerwGE 149, 17 Rn. 6 ff., vom 26. Juni 2014 - 4 C 3.13 - LKV 2014, 460 Rn. 32 [zur Veröffentlichung in BVerwGE vorgesehen] und vom 12. November 2014 - 4 C 34.13 - juris Rn. 10).

- 21 2. a) Das Oberverwaltungsgericht hat im Rahmen der Prüfung der Begründetheit zutreffend die Notwendigkeit einer UVP als auch einer Vorprüfung verneint. Die Festlegung eines Flugverfahrens bedarf weder nach § 3b Abs. 1 Satz 1 UVPG noch nach § 3e Abs. 1 Nr. 2 UVPG einer UVP. Dies gilt auch, wenn im Planfeststellungsverfahren Umweltauswirkungen eines bestimmten Flugverfahrens nicht in den Blick genommen worden sein sollten, weil die Planfeststellungsbehörde mit einer Festsetzung eines bestimmten Flugverfahrens nicht gerechnet hat. Dies hat der Senat in seinem Urteil vom 19. Dezember 2013 - 4 C 14.12 - (BVerwGE 149, 17 Rn. 11 ff.) im Einzelnen dargelegt und begründet. Hierauf nimmt er Bezug.
- 22 Die Einwände, welche die Revision gegen die Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts zu § 75 Abs. 2 Satz 2 bis 4 VwVfG und zum Verhältnis des Planfeststellungsbeschlusses zur Festlegung der Flugverfahren erhebt, können dabei auf sich beruhen. Sie betreffen nicht die Anwendung der hier maßgeblichen Vorschriften. Die von den Klägern erhobene Gehörsrüge, das Oberverwaltungsgericht setze sich mit dem Argument einer unzureichenden Beteiligung der Öffentlichkeit nicht auseinander, muss erfolglos bleiben. Das Oberverwaltungsgericht hat dieses Vorbringen im Tatbestand erwähnt. Dass es ihm nicht gefolgt ist, verhilft der Gehörsrüge nicht zum Erfolg.
- 23 Die Kläger selbst räumen im Übrigen ein, dass die Urteile des Senats vom 31. Juli 2012 (insbesondere 4 A 7001.11 u.a. - BVerwGE 144, 44 Rn. 42 ff.) geeignet sind, die von ihnen angenommenen UVP-rechtlichen Defizite durch die Trennung von Planfeststellungsbeschlüssen und Flugverfahrensfestlegungen jedenfalls abzumildern. Sie missverstehen diese Rechtsprechung aber, wenn sie ihre Bedeutung nur für künftige Planfeststellungsbeschlüsse beimessen. Die Urteile betreffen den auch hier in Rede stehenden Planfeststellungsbeschluss für den Flughafen Berlin Brandenburg. Den Vorwurf, seine Rechtsauffassung beschränke Rechtsschutzmöglichkeiten in unzumutbarer Weise, hat der Senat bereits in anderem Zusammenhang zurückgewiesen (BVerwG, Urteil vom 31. Juli 2012 - 4 A 5000.10 u.a. - BVerwGE 144, 1 Rn. 53).

- 24 b) Die nationale Rechtslage steht mit Unionsrecht im Einklang. Maßgebend ist der Projektbegriff nach Art. 1 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. L 175 S. 40), neu kodifiziert durch die Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. L 26 S. 1 - UVP-RL). Nach Anhang I Ziff. 7 Buchst. a UVP-RL ist der Bau eines Flugplatzes mit einer Start- und Landebahngrundlänge von 2 100 m oder mehr ein Projekt im Sinn des Art. 4 Abs. 1 UVP-RL. Dem entspricht eine Tätigkeit nur, wenn sie mit Arbeiten und Eingriffen zur Anlegung oder Änderung des materiellen Zustands des Flughafens einhergeht (EuGH, Urteil vom 17. März 2011 - C-275/09 [ECLI:EU:C:2011:154] - Rn. 24 und 30). Diese Frage hat der Europäische Gerichtshof bereits beantwortet, so dass es einer Vorlage nicht bedarf (EuGH, Urteil vom 6. Oktober 1982 - C-283/81 - [ECLI:EU:C:1982:335], Cilfit - Rn. 21).
- 25 Etwas Anderes folgt aus den Gründen des Senatsurteils vom 19. Dezember 2013 - 4 C 14.12 - (BVerwGE 149, 17 Rn. 22) nicht daraus, dass die UVP-RL nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs einen ausgedehnten Anwendungsbereich sowie einen sehr weitreichenden Zweck hat (EuGH, Urteile vom 24. Oktober 1996 - C-72/95 [ECLI:EU:C:1996:404] - Rn. 31, vom 16. September 1999 - C-435/97 [ECLI:EU:C:1999:418] - Rn. 40 und vom 28. Februar 2008 - C-2/07 [ECLI:EU:C:2008:133] - Rn. 32). Dies gilt auch unter Berücksichtigung des von der Revision angeführten Grundsatzes des *effet utile*. Er ist nicht geeignet, den Anwendungsbereich der UVP-RL auf von dieser nicht erfasste Sachverhalte zu erweitern. Dass eine förmliche Beteiligung der Öffentlichkeit insoweit nicht geboten ist, folgt aus der Beschränkung der UVP-RL auf bestimmte Projekte. Schließlich spricht auch der von der Revision angeführte integrative Ansatz der UVP-RL nicht für die Notwendigkeit einer UVP. Denn die UVP dient der gesamthaften Vorbereitung einer bestimmten Verwaltungsentscheidung, hier der Planfeststellung für einen Verkehrsflughafen. Sollte diese Prüfung mangelbehaftet gewesen sein, wäre es mit dem Charakter der UVP nicht vereinbar, etwaige Mängel zu einem späteren Zeitpunkt anlässlich einer anderen Verwaltungsentscheidung einer Behörde eines anderen Rechtsträgers

zu heilen (BVerwG, Urteil vom 19. Dezember 2013 - 4 C 14.12 - BVerwGE 149, 17 Rn. 18). Aus dem von der Revision angeführten Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 7. November 2013 - C-72/12 [ECLI:EU:C:2013:712], Alt-rip - folgt nichts Anderes, weil es sich zum sachlichen Anwendungsbereich der UVP-RL nicht äußert.

- 26 c) Es bedarf auch keiner Vorlage an den Europäischen Gerichtshof zur Klärung der Frage, ob unter den Bedingungen des vorliegenden Falles ein mehrstufiges Genehmigungsverfahren vorliegt, das eine UVP für die konkrete Flugverfahrensfestlegung erforderlich macht. Es ist Sache des nationalen Gerichts festzustellen, ob eine Entscheidung als Bestandteil eines mehrstufigen Genehmigungsverfahrens angesehen werden kann, das letztlich Tätigkeiten zum Ziel hat, die ein Projekt im Sinne der UVP-RL darstellen (EuGH, Urteil vom 17. März 2011 - C-275/09 - Rn. 34). Dies ist im Verhältnis von Planfeststellungsbeschluss und der Festlegung des Flugverfahrens nicht der Fall, weil An- und Abflugverfahren nicht Teil der Zulassungsentscheidung sind, sondern Verkehrsregeln zur sicheren Abwicklung des Flugverkehrs von und zu einem Flughafen (BVerwG, Urteile vom 19. Dezember 2013 - 4 C 14.12 - BVerwGE 147, 17 Rn. 22 und vom 12. November 2014 - 4 C 34.13 - juris Rn. 16).
- 27 Im Übrigen ist der unionsrechtliche Begriff der Genehmigung geklärt. Es ist die Entscheidung der zuständigen Behörden, aufgrund derer der Projektträger das Recht zur Durchführung seines Projektes erhält (EuGH, Urteil vom 4. Mai 2006 - C-290/03 [ECLI:EU:C:2006:286] - Rn. 44). Dies ist für den Bau eines Flughafens der Planfeststellungsbeschluss. Der Europäische Gerichtshof hat zum Fall eines mehrstufigen Genehmigungsverfahrens, in dem zunächst eine Grundsatzentscheidung ergeht und dann eine Durchführungsentscheidung getroffen wird, die nicht über die in der Grundsatzentscheidung festgelegten Vorgaben hinausgehen darf, entschieden, dass die Auswirkungen, die ein Projekt möglicherweise auf die Umwelt hat, im Verfahren des Erlasses der Grundsatzentscheidung zu ermitteln und zu prüfen sind. Nur wenn diese Auswirkungen erst im Verfahren des Erlasses der Durchführungsentscheidung ermittelt werden können, muss die Prüfung im Rahmen dieses Verfahrens vorgenommen werden (EuGH, Urteil vom 4. Mai 2006 - C-508/03 [ECLI:EU:C:2006:287] -

Rn. 104). Es liegt auf der Linie dieser Rechtsprechung, wenn der Senat die UVP in vollem Umfang dem Bereich der Planfeststellung zuweist.

- 28 3. Welche verfahrensrechtlichen und inhaltlichen Anforderungen das Unionsrecht an eine UVP stellt, bedarf danach keiner Klärung, so dass es auch insoweit keiner Vorlage an den Europäischen Gerichtshof bedarf.
- 29 II. Die Klage des Klägers zu 1 bleibt auch als Verbandsklage nach § 64 Abs. 1 BNatSchG erfolglos. Sie ist zulässig, aber unbegründet.
- 30 1. Gegenstand einer Verbandsklage nach § 64 Abs. 1 BNatSchG ist die Erteilung von Befreiungen von Geboten und Verboten zum Schutz von Natura 2000-Gebieten nach § 63 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG. Eine solche Entscheidung ist auch die Abweichungsentscheidung nach § 34 Abs. 3 bis 5 BNatSchG (BVerwG, Urteil vom 10. April 2013 - 4 C 3.12 - BVerwGE 146, 176 Rn. 22), die bei der Festlegung eines Flugverfahrens erforderlich werden kann, weil die Festlegung ein Projekt im Sinne des § 34 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG ist. Ein anerkannter Umweltverein ist zur Einlegung von Rechtsbehelfen nicht nur berechtigt, wenn die Behörde eine Abweichungsentscheidung getroffen hat, sondern auch, wenn er geltend macht, die Behörde habe eine solche Entscheidung rechtsfehlerhaft unterlassen (BVerwG, Urteil vom 19. Dezember 2013 - 4 C 14.12 - BVerwGE 149, 17 Rn. 26, 28).
- 31 Für die Zulässigkeit der Klage genügt es, wenn nicht von vornherein und nach jeder Sichtweise ausgeschlossen ist, dass es einer Abweichungsentscheidung bedarf. Dem Naturschutzverband obliegt es, Anhaltspunkte aufzuzeigen, dass die Nutzung des Flugverfahrens einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Projekten oder Plänen geeignet ist, ein Gebiet im Sinne von § 34 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG erheblich zu beeinträchtigen. Diesen Anforderungen genügt das Vorbringen des Klägers zu 1, der eine FFH-Verträglichkeitsprüfung für das FFH-Gebiet Müggelsee-Müggelspree und das darin eingeschlossene Vogelschutzgebiet sowie die FFH-Gebiete Wasserwerk Friedrichshagen, Wilhelmshagen-Woltersdorfer Dünenzug und Teufelsseemoor Köpenick gefordert hat.

- 32 2. Die Begründetheit der Verbandsklage nach § 64 Abs. 1 BNatSchG setzt voraus, dass eine Entscheidung nach § 63 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG vorliegt oder eine solche Entscheidung rechtswidrig unterlassen worden ist. Daran fehlt es.
- 33 a) Nach § 34 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG sind Projekte vor ihrer Zulassung oder Durchführung auf ihre Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen eines Natura 2000-Gebiets zu überprüfen, wenn sie einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Projekten oder Plänen geeignet sind, das Gebiet erheblich zu beeinträchtigen, und nicht unmittelbar der Verwaltung des Gebiets dienen. Ob diese Voraussetzungen vorliegen, ist im Rahmen einer Vorprüfung festzustellen. Vorprüfung und Verträglichkeitsprüfung sind naturschutzrechtlich obligatorische Verfahrensschritte (BVerwG, Urteil vom 10. April 2013 - 4 C 3.12 - BVerwGE 146, 176 Rn. 10). Eine Gefahr, welche eine Verträglichkeitsprüfung erforderlich macht, liegt vor, wenn anhand objektiver Umstände nicht ausgeschlossen werden kann, dass der betreffende Plan oder das betreffende Projekt das fragliche Gebiet erheblich beeinträchtigt (EuGH, Urteil vom 7. September 2004 - C-127/02 [ECLI:EU:C:2004:482] - Rn. 44). Die FFH-Vorprüfung beschränkt sich auf die Frage, ob nach Lage der Dinge ernsthaft die Besorgnis nachteiliger Auswirkungen besteht (BVerwG, Beschluss vom 13. August 2010 - 4 BN 6.10 - NuR 2010, 797 Rn. 4). § 34 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG verlangt keine formalisierte Durchführung der Vorprüfung, sondern regelt die Voraussetzungen, unter denen eine Verträglichkeitsprüfung geboten ist. Fehlen diese Voraussetzungen, weil eine Beeinträchtigung der Erhaltungsziele des Gebiets ohne vertiefte Prüfung ausgeschlossen werden kann, so ist der Verzicht auf eine Verträglichkeitsprüfung nicht rechtsfehlerhaft (BVerwG, Urteil vom 14. Juli 2011 - 9 A 12.10 - Buchholz 406.400 § 61 BNatSchG 2002 Nr. 13 Rn. 89 [insoweit in BVerwGE 140, 149 nicht abgedruckt]). Die Notwendigkeit einer Verträglichkeitsprüfung kann auch im gerichtlichen Verfahren festgestellt werden (BVerwG, Urteile vom 10. April 2013 - 4 C 3.12 - BVerwGE 146, 176 Rn. 31 und vom 19. Dezember 2013 - 4 C 14.12 - BVerwGE 149, 17 Rn. 29). Allerdings zwingt allein die Annahme im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung, dass die Notwendigkeit einer Abweichungsentscheidung nicht von vornherein und nach jeder Sichtweise ausgeschlossen ist, nicht zu der Folgerung, es bedürfe einer Verträglichkeitsprüfung. Der Maßstab der Zulässigkeitsprüfung ist großzügiger,

da die Anforderungen an den klägerischen Sachvortrag insoweit nicht überspannt werden dürfen (stRspr, vgl. BVerwG, Urteil vom 28. Juni 2000 - 11 C 13.99 - Buchholz 442.42 § 27a Luftverkehrsordnung Nr. 1 S. 6 [insoweit in BVerwGE 111, 276 nicht abgedruckt]).

- 34 b) Nach den tatrichterlichen Feststellungen steht für das Schutzgut Tiere und Pflanzen im Hinblick auf die Wirkfaktoren Überflüge und Fluglärm der Schutz der Avifauna und ihrer Lebensräume im Vordergrund. Hauptkriterium zur Sicherstellung des gebotenen Schutzes sei nach dem Planfeststellungsbeschluss eine Mindest-Überflughöhe über Vogellebensräume von 600 m. Im Hinblick auf die Schutz- und Erhaltungsziele der Schutzgebiete des europäischen Netzes Natura 2000 könnten erhebliche neue oder veränderte Beeinträchtigungen ausgeschlossen werden. Die hier maßgeblichen Gebiete seien überwiegend im Planfeststellungsverfahren betrachtet worden (PFB S. 845 15.2.2.1). Soweit die FFH-Gebiete Müggelsee-Müggelspree, Wasserwerk Friedrichshagen, Wilhelmshagen-Woltersdorfer Dünenzug und Teufelsseemoor Köpenick erst mit Festsetzung der Müggelsee-Route teilweise innerhalb der 47 dB(A)-Kontur lägen, seien - insbesondere auch angesichts der erreichten Flughöhen - keine relevanten zusätzlichen Belastungen zu erwarten. Zu den Einzelheiten verweist das Oberverwaltungsgericht auf den Bericht der Bundesregierung zu den betriebsbedingten Auswirkungen des Verkehrsflughafens Berlin Brandenburg durch Fluglärm und Überflüge in Bezug auf die Umweltverträglichkeitsprüfung und die Prüfungen nach FFH- und Vogelschutzrichtlinie aus Mai 2013, die es für zutreffend hält.
- 35 Der Senat ist an diese tatsächlichen Feststellungen nach § 137 Abs. 2 VwGO gebunden, weil in Bezug auf sie keine zulässigen und begründeten Revisionsrügen vorgebracht sind.
- 36 aa) Die Kläger meinen, das Oberverwaltungsgericht habe ihre methodische Kritik an der Stellungnahme der Bundesregierung nicht erwogen und so das rechtliche Gehör verletzt. Die vorgenommene räumliche Verschiebung der Auswirkungsbetrachtungen sei unzureichend gewesen, weil die UVP notwendig schutzgutbezogen erfolgen müsse. Dies legt keinen Gehörsverstoß dar. Das

Oberverwaltungsgericht hat die räumliche Verschiebung der Belastung der Umgebung festgestellt, nach seinen Feststellungen sind jedoch im Hinblick auf die Schutzgüter des Rechts der UVP-Prüfung durch die Abweichungen keine Umweltauswirkungen zu erwarten, die im Planfeststellungsverfahren nicht geprüft worden wären. Es ist damit nicht bei einer räumlichen Verschiebung stehengeblieben, sondern anhand von Schutzgütern vorgegangen. Dass es deren Beeinträchtigung anders beurteilt als die Kläger, ist keine Frage rechtlichen Gehörs.

- 37 bb) Einer gesonderten Auseinandersetzung mit der Gefährdung durch Vogelschlag bedurfte es in diesem Zusammenhang nicht. Die Kläger selbst haben innerhalb der Revisionsbegründungsfrist nicht dargelegt, dass sie aus dem Risiko des Vogelschlags auf eine Gefährdung der Erhaltungsziele eines FFH-Gebiets oder artenschutzrechtlich relevante Tatbestände geschlossen haben, sie rügen vielmehr die Nichtberücksichtigung ihres Vortrags zu "flugsicherheitsrelevanten Vogelarten".
- 38 cc) Die Kläger werfen dem Oberverwaltungsgericht mit mehreren Gehörsrügen vor, der Beeinträchtigung der genannten FFH-Gebiete nicht ausreichend nachgegangen zu sein.
- 39 (1) Sie beanstanden im Gewand einer Gehörsrüge eine fehlerhafte Sachaufklärung und werfen dem Oberverwaltungsgericht vor, möglichen Beeinträchtigungen der Vogelwelt wegen besonderer akustischer Bedingungen, avifaunistischer Besonderheiten (Populationsdichte und Bedeutung des Gebiets als Vogellebensraum) und Beeinträchtigungen von Fledermäusen nicht nachgegangen zu sein. Diese Rügen bleiben als Aufklärungsrügen erfolglos. Zur Erhebung einer Aufklärungsrüge muss dargelegt werden, dass bereits im Verfahren vor dem Tatsachengericht, insbesondere in der mündlichen Verhandlung, auf die Vornahme der Sachverhaltsaufklärung hingewirkt worden ist, oder dass sich dem Gericht - von seinem materiell-rechtlichen Standpunkt aus - die bezeichneten Ermittlungen auch ohne ein solches Hinwirken von sich aus hätten aufdrängen müssen (stRspr, vgl. BVerwG, Beschluss vom 19. August 1997 - 7 B 261.97 - Buchholz 310 § 133 <n.F.> VwGO Nr. 26 S. 14 f.). Die Kläger haben indes in der mündlichen Verhandlung insoweit keinen Beweisantrag gestellt und

auch nicht dargelegt, warum sich dem Oberverwaltungsgericht angesichts der vorliegenden Stellungnahme der Bundesregierung eine weitere Sachaufklärung hätte aufdrängen müssen. Von diesen Anforderungen an eine Aufklärungsrüge sind die Kläger nicht deshalb frei, weil sie diese als Gehörsrüge bezeichnen.

- 40 (2) Die Rügen sind hiervon unabhängig auch als Gehörsrügen unbegründet.
- 41 (a) Die Kläger vermissen eine Behandlung ihres Vortrags zu den akustischen Bedingungen einer offenen Wasserfläche. Dies führt nicht auf einen Gehörsverstoß.
- 42 Das Gebot rechtlichen Gehörs verpflichtet das Gericht, die Ausführungen der Prozessbeteiligten zur Kenntnis zu nehmen und in Erwägung zu ziehen. Art. 103 Abs. 1 GG ist allerdings erst verletzt, wenn sich im Einzelfall klar ergibt, dass das Gericht dieser Pflicht nicht nachgekommen ist. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass ein Gericht das von ihm entgegengenommene Beteiligungsvorbringen zur Kenntnis genommen und in Erwägung gezogen hat. Ein Gericht ist nicht verpflichtet, sich mit jedem Vorbringen in den Entscheidungsgründen ausdrücklich zu befassen (BVerwG, Urteil vom 20. November 1995 - 4 C 10.95 - Buchholz 310 § 108 VwGO Nr. 267 S. 22). Deshalb müssen im Einzelfall besondere Umstände deutlich machen, dass tatsächliches Vorbringen eines Beteiligten entweder überhaupt nicht zur Kenntnis genommen oder doch bei der Entscheidung nicht erwogen worden ist. Geht das Gericht auf den wesentlichen Teil eines Tatsachenvortrags einer Partei zu einer Frage, die für das Verfahren von wesentlicher Bedeutung ist, in den Entscheidungsgründen nicht ein, so lässt dies auf die Nichtberücksichtigung des Vortrags schließen, sofern er nicht nach dem Rechtsstandpunkt des Gerichts unerheblich oder aber offensichtlich unsubstantiiert war (BVerfG, Beschluss vom 19. Mai 1992 - 1 BvR 986/91 - BVerfGE 86, 133 <145 f.>; BVerwG, Urteil vom 20. November 1995 - 4 C 10.95 - Buchholz 310 § 108 VwGO Nr. 267 S. 23). Wird die Gehörsrüge darauf gestützt, dass das Tatsachengericht relevantes Vorbringen übergangen habe, bedarf es der Darlegung, welches Vorbringen das Gericht nicht zur Kenntnis genommen oder nicht in Erwägung gezogen hat und unter welchem denkbaren Gesichtspunkt das nicht zur Kenntnis genommene oder nicht erwogene Vor-

bringen für die Entscheidung hätte von Bedeutung sein können (BVerwG, Beschluss vom 16. August 1979 - 7 B 174.78 - Buchholz 451.55 Subventionsrecht Nr. 58 S. 97 f.).

- 43 Das Oberverwaltungsgericht verweist auf den Planfeststellungsbeschluss (PFB S. 1121 4.3.3.3), wonach keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Avifauna durch den Fluglärm selbst zu erwarten sind. Bestimmend für das Verhalten der Vögel seien die gleichzeitig stattfindenden Überflüge. Hauptkriterium zur Sicherstellung des gebotenen Schutzes sei die hier eingehaltene Mindest-Überflughöhe über Vogellebensräumen von 600 m. Hiervon ausgehend kam es auf die akustischen Bedingungen einer großen Wasserfläche nicht an.
- 44 (b) Die Kläger vermissen eine Auseinandersetzung mit der Populationsdichte der Avifauna. Der Bericht der Bundesregierung äußere sich nicht zu bestimmten Vogelarten, für die eine Störungsarmut weiter Bereiche des Müggelsees von Bedeutung sei. Dies führt nicht auf einen Gehörsverstoß. Das Oberverwaltungsgericht sieht als maßgeblich für den Schutz der Avifauna die erreichten Flughöhen an. Es stützt sich hierbei auf die Erläuterungen der Bundesregierung in ihrem Bericht aus Mai 2013, der eine Überflughöhe von 600 m zum Schutz der Avifauna für ausreichend hält. Die Kläger haben mit ihrer Gehörsrüge innerhalb der Frist des § 139 Abs. 3 Satz 1 und 3 VwGO weder aufgezeigt, dass sie diesen Wert in Zweifel gezogen hätten, noch geltend gemacht, dass sie unter Auseinandersetzung mit diesem Wert dargelegt hätten, dieser Wert könne auf die Verhältnisse am Müggelsee oder dort vorkommende Vogelarten keine Anwendung finden; der Hinweis auf "Senkungen der Reaktionsschwellen" infolge großer Artenvielfalt genügt insoweit nicht.
- 45 (c) Die Rüge der Kläger, das Oberverwaltungsgericht habe ihren Vortrag zur Gefährdung von Fledermäusen nicht zur Kenntnis genommen oder nicht erwogen, führt gleichfalls nicht auf einen Gehörsverstoß. Das Oberverwaltungsgericht hat zu weiteren Einzelheiten auf den Bericht der Bundesregierung verwiesen und sich dessen Überlegungen angeschlossen. Die dortigen Ausführungen gehen für Fledermäuse von bau- und anlagebedingten Gefährdungen aus und nehmen betriebsbedingte Gefährdungen durch Kollisionen am Boden

oder in niedriger Höhe für bestimmte Fledermausarten an. Erkenntnisse über Störungen durch Überflüge in großer Höhe seien nicht belegt. Zusätzliche oder neue Beeinträchtigungen der geschützten Arten seien folglich ausgeschlossen. Das Obergerverwaltungsgericht hat damit die Gefährdung von Fledermäusen zur Kenntnis genommen. Dass es sie abweichend von den Klägern und in Übereinstimmung mit der Bundesregierung bewertet, hat mit dem Anspruch auf rechtliches Gehör nichts zu tun.

- 46 (d) Auch soweit die Kläger eine Beeinträchtigung der Bechsteinfledermaus befürchten, bedurfte es keiner gesonderten Behandlung durch das Obergerverwaltungsgericht. Die Kläger legen mit ihrer Gehörsrüge nicht dar, dass sie erstinstanzlich in Auseinandersetzung mit dem Bericht der Bundesregierung substantiiert geltend gemacht hätten, dass für die Bechsteinfledermaus dort nicht betrachtete Gefährdungen gegeben wären. Allein der Hinweis der Kläger auf eine fehlende Identifizierung legt keine Gefährdung dieser Fledermausart dar.
- 47 c) Die Kläger sehen unionsrechtlichen Klärungsbedarf, ob Art. 6 Abs. 3 der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206 S. 7), zuletzt geändert durch Richtlinie 2013/17/EU des Rates vom 13. Mai 2013 zur Anpassung bestimmter Richtlinien im Bereich Umwelt aufgrund des Beitritts der Republik Kroatien (ABl. L 158 S. 193 - FFH-RL), dahingehend auszulegen ist, dass die Vorschrift einer Übertragung der Prognose, ob das Überfliegen eines Schutzgebiets im Sinne des Art. 3 Abs. 1 FFH-RL erhebliche Auswirkungen auf Erhaltungsziele dieses Gebiets hat, auf ein anderes (neues) Schutzgebiet entgegensteht, wenn die Prognose durch eine andere Behörde getroffen wurde, die Ermittlungen hinsichtlich des neuen Schutzgebiets und seiner Erhaltungsziele in der nun übertragenen Prognose unter der Annahme erfolgten, diese liege außerhalb der Vorhabenauswirkungen, die nun entscheidende Behörde keine eigenen Ermittlungen angestellt hat, um die Übertragbarkeit der ursprünglichen Prognose zu prüfen, und die ursprüngliche Prognose zum Zeitpunkt der Übertragung mindestens sieben Jahre alt ist.

- 48 Diese Frage stellt sich vorliegend nur unter der Bedingung, dass im Hinblick auf die Schutz- und Erhaltungsziele des europäischen Netzes Natura 2000 erhebliche neue oder veränderte Beeinträchtigungen ausgeschlossen werden können. Insoweit ist in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs geklärt, dass anhand objektiver Umstände zu klären ist, ob eine Verträglichkeitsprüfung durchgeführt werden muss (EuGH, Urteil vom 7. September 2004 - C-127/02 - Rn. 44). Es kommt danach nicht auf das Verfahren, sondern auf die Tragfähigkeit der Ergebnisse an.
- 49 d) Da das festgelegte Flugverfahren nicht geeignet ist, ein Gebiet im Sinne des § 34 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG erheblich zu beeinträchtigen, bedurfte es keiner Entscheidung im Sinne von § 63 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG. Es fehlt damit an einer tauglichen Entscheidung oder deren Unterlassung, die Voraussetzung für die Begründetheit des Rechtsbehelfs nach § 64 Abs. 1 BNatSchG ist. Auf die Frage, ob der Kläger zu 1 aus Gründen des Unionsrechts berechtigt sein könnte, im Rahmen eines Rechtsbehelfs nach § 64 Abs. 1 BNatSchG über den Wortlaut der Nr. 1 hinaus auch Verstöße gegen Vorschriften des Umweltrechts zu rügen, kommt es nicht an.
- 50 III. Die Klage des Klägers zu 1 bleibt schließlich auch als Feststellungsklage erfolglos.
- 51 1. Für die Feststellungsklage bedarf es einer Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 Alt. 2 VwGO (stRspr, vgl. BVerwG, Urteile vom 28. Juni 2000 - 11 C 13.99 - BVerwGE 111, 276 <279>, vom 10. Juli 2001 - 1 C 35.00 - BVerwGE 114, 356 <360> und vom 26. November 2003 - 9 C 6.02 - BVerwGE 119, 245 <249>). Der Kläger zu 1 hat geltend gemacht, dass der Erlass der angegriffenen Rechtsverordnung ohne seine vorherige Beteiligung an einer Abweichungsentscheidung nach § 34 Abs. 3 bis 5 BNatSchG und damit an einer Befreiung im Sinne von § 63 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG eigene Beteiligungsrechte verletze. Dies ist jedenfalls nicht von vornherein und nach jeder Sichtweise ausgeschlossen.
- 52 2. Die Feststellungsklage ist unbegründet. Die angegriffene Rechtsverordnung verletzt keine Rechte des Klägers zu 1.

- 53 a) Der Kläger war an der Vorprüfung zur Feststellung der Voraussetzungen für eine Verträglichkeitsprüfung nicht zu beteiligen. In der nicht formalisierten Vorprüfung besteht kein solches Beteiligungsrecht. Auch Unionsrecht fordert dies nicht. Es erwähnt die Öffentlichkeit vielmehr erst im Rahmen der Abweichungsentscheidung (vgl. Art. 6 Abs. 3 Satz 2 FFH-RL).
- 54 b) Eine Rechtsverletzung im Sinne von § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO folgt nicht daraus, dass der Kläger zu 1 an einer von ihm für notwendig gehaltenen Befreiung von einem artenschutzrechtlichen Verbotstatbestand nach § 44 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 BNatSchG für die Bechsteinfledermaus nicht beteiligt worden ist. Der vom Kläger zu 1 angeführte § 63 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG gewährt ein Beteiligungsrecht vor der Erteilung von Befreiungen von Geboten und Verboten zum Schutz von Gebieten im Sinne des § 32 Abs. 2 BNatSchG, Natura 2000-Gebieten, Naturschutzgebieten, Nationalparks, Nationalen Naturmonumenten und Biosphärenreservaten. Es geht demnach um die Befreiungen von Ge- und Verboten in Schutzgebietsregelungen (Kerkmann, in: Gärditz, VwGO, 2013, § 63 BNatSchG Rn. 39). Der Wortlaut nimmt Bezug auf einzelne im 4. Kapitel des Bundesnaturschutzgesetzes geschützte Gebiete. Die Gesetzessystematik schließt es aus, auch Befreiungen von artenschutzrechtlichen Vorschriften nach dem 5. Kapitel des Bundesnaturschutzgesetzes umfasst zu sehen (VGH München, Beschluss vom 24. Mai 2011 - 8 ZB 10.1007 - juris Rn. 30; VGH München, Urteil vom 17. März 2008 - 14 BV 05.3079 - BayVBl. 2008, 499 Rn. 22).
- 55 c) Der Kläger zu 1 kann auch nicht geltend machen, die Rechtsverordnung verstoße gegen Vorschriften zum Schutz ruhiger Gebiete. Denn auch ein etwaiger Verstoß gegen diese Vorschriften verletzte den Kläger zu 1 nicht in subjektiven Rechten, wie es für die Begründetheit der erhobenen Feststellungsklage notwendig wäre (vgl. BVerwG, Urteil vom 12. November 2014 - 4 C 34.13 - juris Rn. 22 ff.).
- 56 aa) Der Sechste Teil des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, zu dem § 47d BImSchG gehört, gilt nach § 47a Satz 1 BImSchG für den Umgebungslärm, dem Menschen ausgesetzt sind. Als juristische Person wird der Kläger zu 1

nicht vom Anwendungsbereich der §§ 47a ff. BImSchG erfasst. Aus der Regelung der Lärminderungsplanung in den §§ 47a ff. BImSchG folgen Pflichten der zuständigen Behörden zur Erarbeitung von Lärmkarten und zur Aufstellung von Lärmaktionsplänen, jedoch keine Schutzansprüche einzelner Immissionsbetroffener (BVerwG, Urteile vom 14. April 2010 - 9 A 43.08 - Buchholz 406.25 § 41 BImSchG Nr. 56 Rn. 46 und vom 10. Oktober 2012 - 9 A 20.11 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 229 Rn. 30).

- 57 bb) Unionsrecht gebietet nichts Abweichendes. Der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts hat in einer Entscheidung zum Luftqualitätsrecht der Union (Richtlinie 2008/50/EG) und der Bundesrepublik Deutschland (§§ 44 ff. BImSchG) die Auffassung vertreten, dass ein Klagerecht einer natürlichen Person zur Durchsetzung des Umweltrechts der Union auch Umweltvereinigungen zusteht, die nach § 3 UmwRG anerkannt sind (BVerwG, Urteil vom 5. September 2013 - 7 C 21.12 - BVerwGE 147, 312 Rn. 38 ff.). Vorliegend fehlt es jedoch an einem Klagerecht einer natürlichen Person.
- 58 Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs können sich Einzelne auf unbedingte und hinreichend genaue Bestimmungen einer Richtlinie berufen und haben die zuständigen nationalen Behörden und Gerichte die Bestimmungen des nationalen Rechts so weit wie möglich so auszulegen, dass sie mit dem Ziel der entsprechenden Richtlinie im Einklang stehen (EuGH, Urteil vom 25. Juli 2008 - C-237/07 [ECLI:EU:C:2008:447] - Rn. 36). Eine solche unbedingte und hinreichend genaue Bestimmung ist Art. 8 Abs. 1 Satz 1 Buchst. b Satz 2 der Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Juni 2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm (ABl. L 189 S. 12 - Umgebungslärm-RL) nicht. Die Vorschrift ordnet an, dass Ziel der Aktionspläne, die u.a. für Ballungsräume mit mehr als 250 000 Einwohnern aufzustellen sind, es auch sein soll, ruhige Gebiete gegen eine Zunahme des Lärms zu schützen. Die zuständigen Behörden sind weder verpflichtet, in ihren Plänen ruhige Gebiete darzustellen, noch ist es zwingend, den Schutz der Gebiete zum Ziel zu erklären. Die Umgebungslärm-RL gibt auch keine Lärmwerte vor, anhand derer ruhige Gebiete zu identifizieren sind. Vielmehr definiert sie als ruhiges Gebiet in einem Ballungsraum ein von der zuständigen Behörde

festgelegtes Gebiet, in dem beispielsweise der L_{den} -Index oder ein anderer geeigneter Lärmindex für sämtliche Schallquellen einen bestimmten, von dem Mitgliedstaat festgelegten Wert nicht übersteigt (Art. 3 Buchst. I Umgebungslärm-RL). Schließlich stellt die Richtlinie die in den Plänen zu nennenden Maßnahmen in das Ermessen der zuständigen Behörden (Art. 8 Abs. 1 Satz 3 Umgebungslärm-RL).

- 59 Es kommt auch nicht darauf an, ob Gemeinden, die in ihren Lärmaktionsplänen ruhige Gebiete dargestellt haben, möglicherweise in eigenen Rechten verletzt sein könnten (die Klagebefugnis nicht erörternd: BVerwG, Urteil vom 26. Juni 2014 - 4 C 2.13 -; die Klagebefugnis bezweifelnd: Berkemann, NuR 2012, 517 <529 f.>). Die Subjektivierung des Unionsrechts als Anknüpfungspunkt für ein Klagerecht von Umweltverbänden ist auf diejenigen Personen beschränkt, denen das Unionsrecht Rechte einräumt (Schlacke, NVwZ 2014, 11 <13>; Bunge, ZUR 2014, 3 <9>; Gärditz, EurUP 2014, 39 <42>). Die Umgebungslärm-RL nennt aber schon nicht die Gemeinden als diejenigen staatlichen Organe, die zur Aufstellung von Lärmaktionsplänen berufen sind und aus ihren Festsetzungen Rechte herleiten könnten, und beschränkt sich zudem darauf, den nach nationalem Recht zuständigen Behörden Kompetenzen zuzuweisen und Handlungspflichten zu formulieren.
- 60 cc) Etwas Anderes folgt nicht aus Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Übereinkommen - AK -; Gesetz vom 9. Dezember 2006 - BGBl. 2006 II S. 1251). Nach dieser Vorschrift stellt jede Vertragspartei sicher, dass Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen.
- 61 In der Rechtsprechung ist geklärt, dass der Vorschrift keine unmittelbare Wirkung zukommt. Die nationalen Gerichte sind aber verpflichtet, ihr nationales

Verwaltungsverfahrenrecht und Verwaltungsprozessrecht soweit wie möglich im Einklang sowohl mit den Zielen von Art. 9 Abs. 3 AK als auch mit dem Ziel eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes für die durch das Unionsrecht verliehenen Rechte auszulegen, um es einer Umweltschutzvereinigung zu ermöglichen, eine Entscheidung, die am Ende eines Verwaltungsverfahrens ergangen ist, das möglicherweise in Widerspruch zum Umweltrecht der Union steht, vor einem Gericht anzufechten (EuGH, Urteil vom 8. März 2011 - C-240/09 [ECLI:EU:C:2011:125] - Rn. 51 f.). Eine Auslegung contra legem - im Sinne einer methodisch unzulässigen richterlichen Rechtsfindung - fordert das Unionsrecht nicht (BVerwG, Urteil vom 5. September 2013 - 7 C 21.12 - BVerwGE 147, 312 Rn. 21, 36 m.w.N.).

- 62 In § 42 Abs. 2 VwGO kommt ein allgemeines Strukturprinzip des Verwaltungsrechtsschutzes zum Ausdruck. Vor dem Hintergrund des Art. 19 Abs. 4 GG ist dieser Rechtsschutz, wenn auch nicht ausschließlich, so doch in erster Linie auf den Individualrechtsschutz ausgerichtet (BVerwG, Urteile vom 29. April 1993 - 7 A 3.92 - BVerwGE 92, 263 <264> und vom 5. September 2013 - 7 C 21.12 - BVerwGE 147, 312 Rn. 18). Diese Grundentscheidung gilt in gleicher Weise für die Feststellungsklage, auch dann, wenn sie sich gegen eine Rechtsverordnung des Bundes richtet und die Hürde der Antragsbefugnis wegen der Möglichkeit einer Rechtsverletzung bereits genommen ist. Auch in einem solchen Fall ist die Feststellungsklage nur begründet, wenn die fragliche Rechtsverordnung gerade den jeweiligen Kläger in eigenen Rechten verletzt (vgl. BVerwG, Urteil vom 28. Juni 2000 - 11 C 13.99 - BVerwGE 111, 276 <283> und Beschluss vom 5. Oktober 2009 - 4 B 8.09 - juris Rn. 6). Wäre in einem solchen Fall die Klage eines Umweltschutzvereins unabhängig vom Vorliegen subjektiver Rechte bei einem Verstoß gegen europäisches Umweltrecht begründet, liefere dies in der Sache auf eine - nach ihrem Prüfungsumfang beschränkte - objektive Normenkontrolle gegen eine Rechtsverordnung des Bundes hinaus, welche der Gesetzgeber nicht eröffnet hat (vgl. § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO). Zu einer solchen Rechtsfortbildung ist die Rechtsprechung aus Gründen der Gewaltenteilung nicht befugt und auch aus unionsrechtlichen Gründen nicht gezwungen.

- 63 Einer Vorlage bedarf es nicht, weil die maßgeblichen Fragen zu Art. 9 Abs. 3 AK in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs bereits durch dessen Urteil vom 8. März 2011 - C-240/09 - geklärt sind (vgl. auch BVerwG, Urteil vom 12. November 2014 - 4 C 34.13 - juris Rn. 26). Da der Kläger zu 1 nicht berechtigt ist, die fehlerhafte Behandlung von in Lärmaktionsplänen dargestellten ruhigen Gebieten durch eine Flugverfahrensfestlegung zu rügen, kommt es nicht auf die für klärungsbedürftig gehaltenen Fragen an, welche Anforderungen das Unionsrecht insoweit an die Festlegung eines Flugverfahrens stellen könnte.
- 64 B. Das Oberverwaltungsgericht hat die Klagen der Kläger zu 2 bis 9 ebenfalls im Ergebnis zutreffend abgewiesen (§ 144 Abs. 4 VwGO). Die Festlegung des Flugverfahrens SUKIP 1 B verletzt die Kläger zu 2 bis 9 nicht in ihren Rechten.
- 65 Die Festlegung eines Flugverfahrens erfolgt nach § 32 Abs. 4 Nr. 8, Abs. 4c LuftVG, § 27a Abs. 2 Satz 1 LuftVO durch eine Rechtsverordnung des Bundes. Da eine Normenkontrolle nach § 47 Abs. 1 VwGO nicht eröffnet ist, ist als Rechtsbehelf der Kläger zu 2 bis 9 nur die Feststellungsklage nach § 43 Abs. 1 VwGO statthaft. Diese Klageart dient dem Individualrechtsschutz, auch wenn sie sich auf ein Rechtsverhältnis bezieht, das durch eine Rechtsverordnung begründet wird. Daher setzt der Klageerfolg eine Verletzung eigener Rechte des jeweiligen Klägers voraus (vgl. BVerwG, Urteil vom 28. Juni 2000 - 11 C 13.99 - BVerwGE 111, 276 <283> und Beschluss vom 5. Oktober 2009 - 4 B 8.09 - juris Rn. 6). Dies ist zutreffend Gegenstand des Klage- und Revisionsantrags der Kläger zu 2 bis 9.
- 66 I. Formelle Mängel der Rechtsverordnung sind nicht ersichtlich. Es bedurfte weder einer UVP noch einer darauf bezogenen Vorprüfung. Weitere formelle Bedenken machen auch die Kläger nicht geltend.
- 67 II. Die Festlegung des Flugverfahrens SUKIP 1 B verstößt nicht gegen Bindungen aus dem Planfeststellungsbeschluss für den Flughafen Berlin Brandenburg.

- 68 1. Im Ausgangspunkt zutreffend hat das Oberverwaltungsgericht erkannt, dass der Planfeststellungsbeschluss und die Festsetzung des streitgegenständlichen Flugverfahrens nicht beziehungslos nebeneinander stehen.
- 69 a) Bei einem inländischen Flughafen hat das BAF bei seiner Abwägung die von der zuständigen Landesluftfahrtbehörde in der Planfeststellung und der luftverkehrsrechtlichen Genehmigung des Flughafens getroffenen Entscheidungen zu beachten. Deren Ausnutzung darf es nicht vereiteln. Es darf keine Regelungen treffen, die im Widerspruch zu bereits getroffenen Entscheidungen über den Betrieb des Flughafens stehen, und ist insbesondere darauf beschränkt, den entstehenden Lärm gleichsam zu "bewirtschaften" (BVerwG, Beschluss vom 4. Mai 2005 - 4 C 6.04 - BVerwGE 123, 322 <330 f.>). Lässt sich die Zulassung eines Flughafens nach dem Abwägungskonzept der Planfeststellungsbehörde nur rechtfertigen, wenn bestimmte Gebiete von erheblichen Beeinträchtigungen durch Fluglärm verschont bleiben, kann die Planfeststellungsbehörde klarstellen, dass der Schutz dieser Gebiete zu den tragenden Erwägungen des Planfeststellungsbeschlusses gehört, zu denen sich das BAF bei der nachfolgenden Festlegung eines Flugverfahrens nicht in Widerspruch setzen darf (BVerwG, Urteil vom 31. Juli 2012 - 4 A 5000.10 u.a. - BVerwGE 144, 1 Rn. 51). Ist der Schutz bestimmter Gebiete bereits Voraussetzung für die zielförmige Festlegung des Flughafenstandorts in der Landesplanung, kann auch der Träger der Landesplanung die ihm zur Verfügung stehenden Mittel einsetzen, um den Schutz dieser Gebiete in den nachfolgenden Verfahren zu sichern (BVerwG, Urteile vom 4. April 2012 - 4 C 8.09 u.a. - BVerwGE 142, 234 Rn. 301 ff. und vom 31. Juli 2012 - 4 A 5000.10 u.a. - BVerwGE 144, 1 Rn. 51). Auch wenn Flugverfahren nicht selbst Regelungsgegenstand der Landesplanung oder der Planfeststellung sind (BVerwG, Urteil vom 13. Oktober 2011 - 4 A 4001.10 - BVerwGE 141, 1 Rn. 147), kann die Planfeststellungsbehörde mit bindender Wirkung für die spätere Festlegung von Flugverfahren feststellen, dass nach ihrem planerischen Konzept Grundlage für die Zulassung des Flughafens an dem gewählten Standort und mit der festgelegten Bahnkonfiguration ist, dass bestimmte, besonders schutzwürdige Gebiete von Verlärmung verschont bleiben (BVerwG, Urteil vom 26. Juni 2014 - 4 C 3.13 - LKV 2014, 460 Rn. 10). Ob der Planfeststellungsbeschluss ein Flugverfahren zulässt (so die Formulierung

in BVerwG, Urteil vom 19. Dezember 2013 - 4 C 14.12 - BVerwGE 149, 17 Rn. 16 f., 19), ist nach diesen Maßgaben zu prüfen.

- 70 b) Das Oberverwaltungsgericht hat angenommen, die Festlegung eines Flugverfahrens sei bereits rechtswidrig, wenn es abweichend von der Grobplanung über ein Gebiet festgesetzt werde, das erkennbar nicht von der planerischen Festsetzung getragen sei und auf das sich die UVP in der Planfeststellung deshalb nicht erstreckt habe. Für ein solches Flugverfahren fehle die notwendige planerische Konfliktbewältigung.
- 71 Diese Annahme dürfte mit Bundesrecht so nicht vereinbar sein. Allerdings hat der Planfeststellungsbeschluss die Aufgabe, die von dem Planvorhaben in seiner räumlichen Umgebung aufgeworfenen Probleme zu bewältigen (BVerwG, Urteile vom 13. Oktober 2011 - 4 A 4001.10 - BVerwGE 141, 1 Rn. 151 und vom 31. Juli 2012 - 4 A 5000.10 u.a. - BVerwGE 144, 1 Rn. 50). Er darf aber auf Vorgaben für die Festsetzung von Flugverfahren verzichten, wenn nach seiner Auffassung die in der räumlichen Umgebung des Flughafens aufgeworfenen Probleme bei allen in Betracht kommenden Flugverfahren bewältigt sind. Hat die Planfeststellungsbehörde Auswirkungen auf ein bestimmtes Gebiet nicht betrachtet, so kann dieser Umstand allenfalls ein Indiz sein, dass sie Flugverfahren dort nicht zulassen wollte. Er führt aber für sich genommen nicht dazu, dass der Planfeststellungsbeschluss der Festsetzung eines Flugverfahrens über dieses Gebiet entgegensteht. Denn es ist ohne Weiteres denkbar, dass eine Betrachtung unterblieben ist, weil die Planfeststellungsbehörde die Betroffenen durch die von ihr betrachteten Flugverfahren für vergleichbar mit den Betroffenen durch den Überflug über ein nicht näher betrachtetes Gebiet gehalten hat (BVerwG, Urteil vom 31. Juli 2012 - 4 A 5000.10 u.a. - BVerwGE 144, 1 Rn. 50). Dies bedarf keiner Vertiefung, weil der Maßstab des Oberverwaltungsgerichts den Klägern zu 2 bis 9 nicht zum Nachteil greifen kann.
- 72 c) Die Revision wendet sich gegen die Annahme des Oberverwaltungsgerichts, die Vorschriften über das Planfeststellungsverfahren hielten auch für den Fall der Unanfechtbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses das erforderliche Instrumentarium für eine etwaige Planergänzung oder ein ergänzendes Planfest-

stellungsverfahren selbst bereit (§ 75 Abs. 2 Satz 2 bis 4 VwVfG), obwohl Veränderungen der Betroffenheiten, die sich ergeben, wenn das BAF Flugverfahren festlegt, die von der für das Planfeststellungsverfahren erstellten Grobplanung abweichen, keine nicht voraussehbaren Wirkungen im Sinne des § 75 Abs. 2 Satz 2 VwVfG sind (BVerwG, Urteil vom 31. Juli 2012 - 4 A 5000.10 u.a. - BVerwGE 144, 1 Rn. 52). Dies mag auf sich beruhen. Das Oberverwaltungsgericht hat § 75 Abs. 2 Satz 2 bis 4 VwVfG nicht gemäß § 173 Satz 1 VwGO, § 546 ZPO angewendet, sondern zur Begründung seiner Rechtsauffassung zu anderen Normen angeführt. Damit fehlt es an einer Rechtsverletzung im Sinne von § 137 Abs. 1 VwGO.

- 73 2. Der Planfeststellungsbeschluss für den Flughafen Berlin Brandenburg verbietet nicht explizit einen Überflug über den Großen Müggelsee. Nach Auffassung des Oberverwaltungsgerichts verstößt die Festsetzung des streitgegenständlichen Flugverfahrens auch nicht gegen die im Planfeststellungsbeschluss ausdrücklich erklärten Planungsziele. Dies ist revisionsgerichtlich nicht zu beanstanden.
- 74 a) Die Auslegung eines Verwaltungsakts unterliegt als Tatsachenwürdigung nur eingeschränkter revisionsgerichtlicher Kontrolle. Zu prüfen ist, ob das Tatsachengericht den Regelungsgehalt des Verwaltungsakts nach den zu §§ 133, 157 BGB entwickelten Regeln ermittelt hat. In diesem Fall ist der tatrichterlich ermittelte Erklärungsinhalt als Tatsachenfeststellung nach § 137 Abs. 2 VwGO bindend. Dem Revisionsgericht ist eine eigene Auslegung des Verwaltungsakts nur möglich, wenn das Tatsachengericht in seiner Entscheidung nichts Näheres ausführt und insbesondere sein Auslegungsergebnis nicht begründet hat. Liegt dagegen - wie hier - eine solche Begründung vor, bedarf es einer den Anforderungen des § 139 Abs. 3 Satz 4 VwGO genügenden Verfahrensrüge, um das Auslegungsergebnis anzugreifen (BVerwG, Urteile vom 4. Dezember 2001 - 4 C 2.00 - BVerwGE 115, 274 <279 f.> und vom 5. November 2009 - 4 C 3.09 - BVerwGE 135, 209 Rn. 18); die bloße Darlegung einer abweichenden, von einem Beteiligten für richtig gehaltenen Auslegung eines Verwaltungsakts genügt dagegen nicht. Revisionsgerichtlicher Prüfung unterliegt ferner, ob sich das Tatsachengericht durch eine fehlerhafte Vorstellung des Bundesrechts den

Blick für die zutreffende Auslegung verstellt hat (Neumann, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 4. Aufl. 2014, § 137 Rn. 166).

- 75 b) Das Oberverwaltungsgericht hat eine Vereitelung des Planungsziels des Planfeststellungsbeschlusses nur für den Fall angenommen, dass stark belegte Abflugverfahren über dicht besiedeltes Stadtgebiet entlang der An- und Abfluggrundlinien geführt werden.
- 76 Die Kläger beanstanden zu Unrecht als Gehörsverstoß, das Oberverwaltungsgericht habe ihren Vortrag nicht erwogen, dass das so formulierte Planungsziel auch für zumutbaren, aber abwägungserheblichen Fluglärm gelte. Das Oberverwaltungsgericht hat sich mit diesem Einwand befasst, ist ihm aber nicht gefolgt. Es hat festgestellt, dass ein völliges Freihalten von Fluglärm sämtlicher zu Berlin gehörender Ortslagen aufgrund der den Flughafen umgebenden Siedlungsstruktur nicht möglich und auch im Planfeststellungsbeschluss weder als Ziel formuliert noch sonst Bestandteil der Planrechtfertigung sei. Es hat damit der Auffassung der Kläger widersprochen, wonach ein "metropolen-abgewandtes" Konzept des Planfeststellungsbeschlusses das angegriffene Flugverfahren ausschließe. Entsprechend formuliert das Oberverwaltungsgericht als Planungsziel nicht das vollständige Freihalten des Luftraums über innerstädtische Lagen, sondern das Vermeiden von Überflügen in niedriger Höhe über dicht besiedeltes Gebiet. Im Übrigen und hiervon unabhängig könnten die Kläger einen Verstoß gegen Festlegungen zu Gunsten innerstädtischer Lagen nicht rügen, weil ihre Grundstücke sich dort nicht befinden (s.u.).
- 77 Ob die Formulierung "entlang der An- und Abfluggrundlinien" aktenwidrig ist, kann dahinstehen, da es auf sie nicht ankommt.
- 78 c) Eine Vereitelung des festgestellten Planungsziels hat das Oberverwaltungsgericht verneint, weil die Routenführung über den unbewohnten Müggelsee und die - im Verhältnis zu den Bevölkerungskonzentrationen in der Umgebung der Flughäfen Tegel und Tempelhof - weniger dicht besiedelten angrenzenden Gebiete führe. Dies ist als Tatsachenwürdigung revisionsgerichtlich nicht zu beanstanden. Die hiergegen erhobenen Verfahrensrügen bleiben ohne Erfolg.

- 79 aa) Der Vorwurf der Kläger ist unbegründet, das Oberverwaltungsgericht habe Tatsachen handgreiflich fehlerhaft gewürdigt, weil es die Gebiete um den Müggelsee als weniger dicht besiedelt als die Umgebung der Flughäfen Tegel und Tempelhof angesehen habe. Tatsachenwürdigungen hat das Revisionsgericht nur daraufhin zu prüfen, ob das Tatsachengericht allgemein verbindliche Beweiswürdigungsgrundsätze, also gesetzliche Beweisregeln, Denkgesetze oder allgemeine Erfahrungssätze verletzt hat (stRspr, vgl. BVerwG, Urteil vom 15. Oktober 1991 - 1 C 24.90 - BVerwGE 89, 110 <117>; Neumann, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 4. Aufl. 2014, § 137 Rn. 182). Einen solchen Fehler zeigen die Kläger nicht auf. Sie beziehen die Einwohnerdichte auf einen kleineren räumlichen Umgriff als das Oberverwaltungsgericht, welches die an den Müggelsee angrenzenden Gebiete insgesamt in den Blick nimmt.
- 80 bb) Die Kläger beanstanden, dass das Oberverwaltungsgericht im Tatbestand seines Urteils keine Feststellungen dazu getroffen hat, wie häufig das festgelegte Flugverfahren befliegen werden wird.
- 81 Mit einer Kritik an dem Beschluss des Oberverwaltungsgerichts vom 17. Dezember 2013 in der Fassung des Berichtigungsbeschlusses vom 20. Dezember 2013 über ihren Antrag auf Tatbestandsberichtigung nach § 119 Abs. 1 VwGO können sie schon deshalb nicht durchdringen, weil dieser Beschluss unanfechtbar und daher der revisionsgerichtlichen Prüfung entzogen ist (§ 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 557 Abs. 2 ZPO; vgl. BVerwG, Beschluss vom 9. Dezember 2010 - 4 B 49.10 - juris Rn. 6; Rennert, in: Eyermann, VwGO, 14. Aufl. 2014, § 119 Rn. 6). Auch § 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO als Selektionsverbot ist nicht verletzt. Dass das Oberverwaltungsgericht insoweit keine Feststellungen trifft, lässt nicht den Schluss zu, es habe seine Überzeugung entgegen § 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO nicht auf der Grundlage des vollständigen Prozessstoffes gebildet (vgl. BVerwG, Beschluss vom 16. Mai 2013 - 8 B 70.12 - ZOV 2013, 131 Rn. 9). Denn ausgehend von dem von ihm festgestellten Ziel der Planfeststellung kam es auf die Häufigkeit der Nutzung nicht an.

- 82 3. Nach der Auslegung des Oberverwaltungsgerichts steht der Planfeststellungsbeschluss auch nicht "faktisch" oder konkludent dem festgesetzten Flugverfahren über den Müggelsee entgegen, um in dieser Region ansässige Grundstückseigentümer zu schützen.
- 83 a) Ein eingeschränktes Planungskonzept, das die Müggelseeregion ausspart, hat das Oberverwaltungsgericht verneint. Es hat sich von der Frage leiten lassen, ob Umweltauswirkungen zu erwarten sind, die im Planfeststellungsbeschluss nicht geprüft worden sind (UA S. 22). Es hat dem Planfeststellungsbeschluss damit in der Sache die Aussage entnommen, dass er einer Belastung der Müggelseeregion durch Überflüge nicht entgegensteht, diese vielmehr ebenso billigt wie den Überflug über andere Gebiete. Dies gilt insbesondere für den Schutz der Wohnbevölkerung. Nach den Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts ist der Schutz der Wohnbevölkerung und der Erholungssuchenden vor Fluglärm auch bei einer räumlichen Verschiebung der Belastungen durch das allgemein geltende Schutzkonzept der Planfeststellungsbehörde auf gleich bleibendem Niveau sichergestellt (UA S. 27).
- 84 b) Diese Auslegung bindet den Senat nach § 137 Abs. 2 VwGO. Die innerhalb der Revisionsbegründungsfrist erhobenen Verfahrensrügen bleiben erfolglos.
- 85 aa) Die von der Revision beanstandete Formulierung "Einwirkungsbereich des Vorhabens" für den nach den Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts (UA S. 22) die Umweltfolgen untersucht worden seien, ist nicht aktenwidrig. Sie ist nicht denknotwendig im Sinne eines rechtsförmlich festgesetzten Bereichs zu verstehen, sondern kann - wie hier - auch einen Bereich bezeichnen, auf den der Betrieb des Flughafens tatsächlich einwirkt.
- 86 bb) Die Aussage des Oberverwaltungsgerichts ist nicht aktenwidrig, die im Einwirkungsbereich des Vorhabens untersuchten Umweltfolgen beschränkten sich erkennbar nicht auf die Auswirkungen von konkreten Flugrouten, sondern seien in großem Umfang schutzgutbezogen durchgeführt worden. Dass Umweltauswirkungen bestimmter Flugverfahren anhand der Grobplanung im Planfeststellungsverfahren ermittelt werden, schließt weder eine Orientierung der UVP an

Schutzgütern aus, noch zwingt dieser Umstand zu der Annahme, die Erkenntnisse seien auf eine konkrete Flugroutenführung beschränkt.

- 87 cc) Die Kläger rügen als Gehörsverstoß, das Oberverwaltungsgericht habe sich nicht mit ihrem Vortrag zu einem eingeschränkten Planungskonzept für den Flughafen Berlin Brandenburg auf der Ebene der Raumordnung auseinandergesetzt. Dies legt keinen Gehörsverstoß dar. Die Ausführungen aus dem Schriftsatz vom 22. Mai 2013 werfen dem BAF eine Missachtung der Zielvorgaben des Landesentwicklungsplans Flughafenstandortentwicklung (LEP FS) vom 28. Oktober 2003 (GVBl. [BE] S. 521) in der Fassung der Änderung vom 30. Mai 2006 (GVBl. [BE] S. 509) vor, weil diese in der Abwägung nicht mit hohem Gewicht berücksichtigt worden seien und das streitgegenständliche Flugverfahren die Steuerungswirkung dieses Plans vereitele. Die angeführte Stelle entnimmt den Vorgaben des LEP FS aber keine Indizien für die Auslegung und Reichweite des Planfeststellungsbeschlusses, zu denen sich das Oberverwaltungsgericht in dem hier maßgeblichen Zusammenhang hätte verhalten müssen.
- 88 dd) Ein Verstoß gegen das Selektionsverbot des § 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO ist nicht ersichtlich. Das Oberverwaltungsgericht hat erkannt, dass sich die UVP der Planfeststellung nicht auf die hier in Rede stehenden Flugrouten erstreckt hat. Dass es daraus nicht den Schluss gezogen hat, die Planfeststellungsbehörde habe Beeinträchtigungen der Müggelseeregion ausschließen wollen, ist eine tatrichterliche Würdigung. Dass die Kläger diese nicht teilen, verstößt nicht gegen § 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO.
- 89 ee) Es ist auch nicht denkgesetzlich ausgeschlossen, dass die Planfeststellungsbehörde kein Planungskonzept für den Flughafen unter Aussparung der Müggelseeregion verfolgt habe, ohne die Vorhabenauswirkungen dieses Flugverfahrens untersucht und eingeschätzt zu haben. Ein Verstoß gegen Denkgesetze liegt nur vor, wenn das Gericht eine Schlussfolgerung zieht, die aus Gründen der Logik schlechterdings nicht gezogen werden kann und deshalb willkürlich ist (stRspr; vgl. BVerwG, Urteile vom 20. März 2012 - 5 C 1.11 - BVerwGE 142, 132 Rn. 32 und vom 20. Juni 2013 - 8 C 10.12 - BVerwGE 147,

47 Rn. 15). Ein solcher Fall liegt nicht vor, da Regelungswille einer Behörde und gewählter Untersuchungsraum nicht denkbildig übereinstimmen müssen.

- 90 c) Sollte das Oberverwaltungsgericht gemeint haben, seine Prüfung auf die Frage erstrecken zu müssen, ob der Planfeststellungsbeschluss eine Vergleichbarkeit der Auswirkungen der Grobplanung mit der Müggelsee-Route betreffend angenommen habe, wäre eine solche Prüfung nicht veranlasst. Dies ist indes unschädlich, weil sich die zu weit reichende Prüfung nicht zu Lasten der Kläger zu 2 bis 9 auswirken konnte.
- 91 aa) Hat der Planfeststellungsbeschluss bestimmte Umweltauswirkungen nicht in den Blick genommen, so obliegt es den Betroffenen, diesen insoweit binnen der hierfür laufenden Fristen mit der Begründung anzugreifen, dessen Maßnahmen reichten nicht aus, um die Ausgewogenheit der Standortentscheidung für den Fall von der Grobplanung abweichender Flugverfahren sicherzustellen. Mit Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses kann eine solche Korrektur nicht mehr gefordert werden (BVerwG, Urteil vom 19. Dezember 2013 - 4 C 14.12 - BVerwGE 149, 17 Rn. 17).
- 92 bb) Das Oberverwaltungsgericht hat zudem Schutzgüter des UVPG in den Blick genommen, deren Verletzung die Kläger zu 2 bis 9 nicht rügen können.
- 93 Für die Begründetheit ihrer Feststellungsklage kommt es darauf an, ob ein - unterstellter - Ausschluss des Überfluges durch den Planfeststellungsbeschluss zu ihren Gunsten drittschützend ist. Schließt ein Planfeststellungsbeschluss die Festsetzung eines bestimmten Flugverfahrens ausdrücklich oder konkludent allein im öffentlichen Interesse aus, werden Rechte von Grundstückseigentümern auch dann nicht verletzt, wenn das BAF diese Vorgabe missachtet. Denn insoweit können die von einem Flugverfahren betroffenen Grundstückseigentümer in gerichtlichen Verfahren gegen die Festlegung eines Flugverfahrens nicht besser stehen als die von einem Planfeststellungsbeschluss nur mittelbar Betroffenen, die darauf beschränkt sind, eine Verletzung in eigenen Rechten geltend zu machen (BVerwG, Beschluss vom 19. Mai 2005 - 4 VR 2000.05 - Buchholz 442.40 § 8 LuftVG Nr. 22 S. 42 m.w.N.). Es

bedarf daher nur der Prüfung solcher Bindungen aus dem Planfeststellungsbeschluss, die drittschützende Wirkung zugunsten der jeweiligen Kläger entfalten (vgl. VGH Kassel, Urteil vom 3. September 2013 - 9 C 323/12.T - juris Rn. 122 [nicht rechtskräftig]).

- 94 Ob die Belange der Schutzgüter Luft, Wasserqualität, Trinkwasser, Boden oder des Vogelschlages im Planfeststellungsbeschluss der Festsetzung eines Überfluges über die Müggelseeregion entgegenstehen, bedurfte daher keiner Prüfung. Denn es fehlt jeder Anhaltspunkt, dass diese Belange hätten Anlass geben können, zum Schutz der Kläger einen Überflug der Müggelseeregion auszuschließen. Auch die Kläger haben weder schriftsätzlich noch auf Hinweis in der mündlichen Verhandlung solche Anhaltspunkte angeführt, sondern ihren Vortrag in der mündlichen Verhandlung auf die Beeinträchtigung durch Lärm beschränkt.
- 95 Auf die Verfahrensrügen der Revision in diesem Zusammenhang kommt es daher nicht an (§ 144 Abs. 4 VwGO). Dies gilt auch für die gerügten Gehörsverstöße. Denn § 144 Abs. 4 VwGO kann auch herangezogen werden, wenn eine angeblich unter Verstoß gegen das rechtliche Gehör getroffene Feststellung zu einer einzelnen Tatsache nach der materiell-rechtlichen Beurteilung des Revisionsgerichts unter keinem denkbaren Gesichtspunkt erheblich ist (BVerwG, Urteile vom 10. November 1999 - 6 C 30.98 - BVerwGE 110, 40 <48 f.> und vom 27. Januar 2011 - 7 C 3.10 - NVwZ 2011, 696 Rn. 12).
- 96 d) Das Oberverwaltungsgericht hat es ferner für ausgeschlossen gehalten, dass die Planfeststellungsbehörde zu einem abweichenden Ergebnis gekommen wäre, wenn sie anstelle der Grobplanung das angegriffene Flugverfahren zugrunde gelegt hätte. Diese Feststellung führt nicht weiter, weil für die Frage nach den Bindungen aus einem Planfeststellungsbeschluss eine solche hypothetische Überlegung unergiebig ist. Die insoweit erhobenen Einwendungen der Revision können auf sich beruhen.
- 97 III. Im Ergebnis zutreffend hat das Oberverwaltungsgericht auch eine Verletzung des Abwägungsgebots zu Lasten der Kläger zu 2 bis 9 verneint.

- 98 1. Da es an einer fachgesetzlichen Normierung fehlt, unterliegt die Festlegung von Flugverfahren dem rechtsstaatlichen Abwägungsgebot (BVerwG, Urteil vom 28. Juni 2000 - 11 C 13.99 - BVerwGE 111, 276 <281>). In welchem Umfang die Abwägungspflicht besteht, richtet sich nach den gesetzlichen Vorgaben und im Übrigen nach dem rechtsstaatlich für jede Abwägung unabdingbar Gebotenen (BVerwG, Urteile vom 24. Juni 2004 - 4 C 11.03 - BVerwGE 121, 152 <157 f.> und vom 26. Juni 2014 - 4 C 3.13 - LKV 2014, 460 Rn. 8). Bei der richterlichen Kontrolle dieser untergesetzlichen Normen kommt es dabei im Grundsatz auf das Ergebnis des Rechtssetzungsverfahrens an, also auf die Vorschrift in ihrer regelnden Wirkung, nicht aber auf die Motive desjenigen, der an ihrem Erlass mitwirkt. Der Weg zu einer verwaltungsgerichtlichen Überprüfung des Abwägungsvorgangs ist bei untergesetzlichen Normen nur eröffnet, wenn und soweit der Normgeber einer besonders ausgestalteten Bindung an gesetzlich formulierte Abwägungsdirektiven unterliegt (BVerwG, Urteil vom 26. Juni 2014 - 4 C 3.13 - LKV 2014, 460 Rn. 25 m.w.N.).
- 99 a) Nach § 29b Abs. 2 LuftVG haben die Luftfahrtbehörden und damit auch das BAF auf den Schutz vor unzumutbarem Fluglärm hinzuwirken. Die Vorschrift normiert eine Regelverpflichtung, die Ausnahmen nur zulässt, wenn sich hierfür zwingende Gründe ins Feld führen lassen. Muss die Entscheidung für eine bestimmte Flugroute dagegen nicht mit unzumutbaren Lärmbelastungen erkaufte werden, so genügt es, wenn sie sich mit vertretbaren Argumenten untermauern lässt. Das BAF braucht nicht den Nachweis zu erbringen, auch unter dem Blickwinkel des Lärmschutzes die angemessenste oder gar bestmögliche Lösung gefunden zu haben. Einen Rechtsverstoß begeht es nur dann, wenn es die Augen vor Alternativen verschließt, die sich unter Lärmschutzgesichtspunkten als eindeutig vorzugswürdig aufdrängen, ohne zur Wahrung der für den Flugverkehr unabdingbaren Sicherheitserfordernisse weniger geeignet zu sein (ausführlich BVerwG, Urteil vom 24. Juni 2004 - 4 C 11.03 - BVerwGE 121, 152 <162, 164>; krit. Wöckel, Festlegung von Flugverfahren, 2013, S. 241 f.). § 29b Abs. 2 LuftVG ist für die Abwägungsentscheidung unergiebig, wenn alle in Betracht kommenden Flugverfahren unzumutbaren Lärm mit sich bringen. Denn die Norm ist auf die Situation zugeschnitten, in der neben Flugverfahren mit

Lärmwirkungen oberhalb der Zumutbarkeitsschwelle auch Flugverfahren zur Verfügung stehen, mit denen sich unzumutbare Lärmbelastungen vermeiden lassen (BVerwG, Urteil vom 12. November 2014 - 4 C 37.13 - juris Rn. 29; ebenso OVG Bautzen, Urteil vom 27. Juni 2012 - 1 C 13/08 - juris Rn. 49; VGH Kassel, Urteil vom 27. Mai 2014 - 9 C 2269/12.T - juris Rn. 75; OVG Münster, Urteil vom 13. November 2008 - 20 D 124/06.AK - juris Rn. 46).

- 100 b) Unzumutbar sind alle Lärmwirkungen, die durch das Qualifikationsmerkmal der Erheblichkeit die Schädlichkeitsgrenze überschreiten (BVerwG, Urteil vom 24. Juni 2004 - 4 C 11.03 - BVerwGE 121, 152 <161>). Da die einfachgesetzliche Grenzlinie der Unzumutbarkeit bei der Festlegung von Flugverfahren nicht anders zu ziehen ist als im luftrechtlichen Planungsrecht, gelten die nach § 8 Abs. 1 Satz 3 LuftVG in der Planfeststellung für Flughäfen zu beachtenden Werte des § 2 Abs. 2 Fluglärmschutzgesetz (FluglärmG) auch hier (BVerwG, Urteil vom 12. November 2014 - 4 C 37.13 - juris Rn. 26; ebenso Wöckel, Festlegung von Flugverfahren, 2013, S. 175). Das Oberverwaltungsgericht hat damit zutreffend für die Zumutbarkeitsgrenze einen Dauerschallpegel am Tag von 55 dB(A) angenommen, indem es die Einschätzung der Beklagten gebilligt hat, wonach der Bereich des vermeidbaren unzumutbaren Fluglärms nach den Berechnungen des UBA zur 55 dB(A)-Kontur am Tag zu bestimmen ist. Die Formulierung auf Seite 33 f. des Urteilsabdrucks lässt entgegen der Auffassung der Revision nicht den Schluss zu, das Oberverwaltungsgericht sehe bereits Fluglärm oberhalb eines äquivalenten Dauerschallpegels von 50 dB(A) am Tage als unzumutbar an, auch wenn der Bezug des Satzes missverständlich ist. Die Gehörsrüge der Kläger, das Oberverwaltungsgericht habe ihren Vortrag zur Einschätzung der Beklagten hinsichtlich des Pegelbereichs 50 bis 55 dB(A) als zumutbar nicht erwogen, geht damit ebenso ins Leere wie die Ausführungen der Revision zu § 114 Satz 1 VwGO.
- 101 Die Kläger haben sich in der mündlichen Verhandlung auf den Standpunkt gestellt, die Grenze der Zumutbarkeit liege bei einem energieäquivalenten Dauerschallpegel von 60 dB(A) entsprechend der Festsetzung des Planfeststellungsbeschlusses zum Umgriff des Tagschutzgebiets (A II Ziffer 5.1.2 Nr. 2 des PFB). Ihre Forderung soll offenbar die Belastung der Betroffenen kleinreden,

die auf alternativen Routen am Tag mit einem Dauerschallpegel von mindestens 55 dB(A) belastet würden. Es mag dahinstehen, ob die Kläger mit diesem Argument einen Fehler bei der Abwägung ihrer eigenen Belange aufzeigen könnten, zumal ihre Belastung ausgehend von der von ihnen angenommenen erhöhten Zumutbarkeitsschwelle zu gewichten wäre (BVerwG, Urteil vom 4. April 2012 - 4 C 8.09 u.a. - BVerwGE 142, 234 Rn. 190) und entsprechend geringer erschiene. Denn für die Anwendung des § 29b Abs. 2 LuftVG ist die Zumutbarkeitsgrenze § 2 Abs. 2 FluglärmG maßgeblich, nicht die Festsetzung des Planfeststellungsbeschlusses.

- 102 2. Gemessen hieran werden die Grundstücke der Kläger zu 2 bis 9 mit Fluglärm belastet, der unterhalb der Zumutbarkeitsschwelle des § 29b Abs. 2 LuftVG liegt.
- 103 a) Die von den Klägern erwartete Lärmbelastung beträgt für die Klägerin zu 2 und den Kläger zu 3 mindestens 51 dB(A) tags und mindestens 47 dB(A) nachts sowie für die Kläger zu 4 bis 9 mindestens 47 bis 50 dB(A) tags und mindestens 40 bis 47 dB(A) nachts. Selbst diese Belastung bleibt hinter den Grenzwerten des Fluglärmschutzes von § 2 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 FluglärmG von L_{AeqTag} 55 dB(A) und $L_{AeqNacht}$ von 50 dB(A) zurück und ist damit zumutbar. Schon von daher geht die Rüge, das Oberverwaltungsgericht sei von unzumutbarem Lärm ausgegangen, habe diese Annahme aber seiner rechtlichen Würdigung nicht zugrunde gelegt und damit § 108 Abs. 1 VwGO verletzt, ins Leere.
- 104 Die Feststellung auf Seite 32 des Urteilsabdrucks, wonach für die Klägerin zu 2 und den Kläger zu 3 der Grenzwert für die Nacht-Schutzzone geringfügig überschritten werde, kann allerdings dahin verstanden werden, diese seien nachts Fluglärm mit einem energieäquivalenten Dauerschallpegel von mehr als 50 dB(A) ausgesetzt. Eine solche Feststellung wäre aktenwidrig und damit nicht nach § 137 Abs. 2 VwGO bindend. Die Klägerin zu 2 und der Kläger zu 3 haben in ihrem Schriftsatz vom 22. Mai 2013 den bei ihnen zu erwartenden Schallpegel L_{den} mit (gerundet) 51 dB(A) angegeben. Dieser Pegel gibt nicht den nach § 2 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 Buchst. b FluglärmG maßgeblichen äquivalenten Dauerschallpegel während der Beurteilungszeit T nachts (22 bis 6 Uhr) an, sondern

einen Pegel für den Gesamttag, in den die Lärmbelastung über den gesamten Tag, gewichtet nach Tag- (day), Abend- (evening) und Nachtstunden (night) eingeht (vgl. Anhang I Nr. 1 der Umgebungslärm-RL). Ausweislich der Lärmfachlichen Bewertung der Flugrouten für den Verkehrsflughafen Berlin Brandenburg des UBA, 2012, S. 46, verlaufen die Lärmkonturen des $L_{AeqNacht}$ für die DFS-Vorzugsvariante (Müggelseeüberflug) (Nacht) ausgehend von der Landebahn in nordwestlicher Richtung, noch die Grenze von 40 dB(A) bleibt südlich des Großen Müggelsees. Die Grundstücke der Klägerin zu 2 und des Klägers zu 3 liegen deutlich außerhalb dieser Kontur.

- 105 Hiervon unabhängig führte auch eine Belastung der Kläger mit unzumutbarem Lärm im Sinne von § 29b Abs. 2 LuftVG nicht zu einem abweichenden Maßstab bei der Abwägungskontrolle. Denn alle in Betracht kommenden Routen sind mit unzumutbaren Lärmbelastungen verbunden (vgl. BVerwG, Urteil vom 12. November 2014 - 4 C 37.13 - juris Rn. 29).
- 106 b) Die Kläger machen geltend, das dem BAF aufgegebene Abwägungsprogramm könne nicht von der Betroffenheit der Kläger abhängen, es bedürfe bei unzumutbarem Fluglärm vielmehr stets eines zwingenden Grundes im Sinne des Senatsurteils vom 24. Juni 2004 - 4 C 11.03 - (BVerwGE 121, 152 <162>). Dies bedarf keiner Vertiefung. Für die Begründetheit der Feststellungsklage kommt es auf die abwägungserheblichen Belange der jeweiligen Kläger an. Werden diese mit zumutbarem Fluglärm belastet, muss die Entscheidung insoweit abwägungsfehlerfrei sein. Welche Abwägungspflichten dem BAF im Übrigen aufgegeben sind, spielt für den Erfolg der Klagen keine Rolle. Nichts anderes meint das Oberverwaltungsgericht auf Seite 32 seines Urteils. Der dort verwendete Begriff Prüfungsmaßstab bezieht sich auf die Begründetheit der Klage.
- 107 3. Das Oberverwaltungsgericht hat ohne Verstoß gegen Bundesrecht die der Abwägung zugrunde gelegte Datengrundlage und den gewählten Prognosehorizont gebilligt.
- 108 a) Das Oberverwaltungsgericht hat festgestellt, dass den Berechnungen des UBA und der DFS unterschiedliche Berechnungsmethoden zugrunde liegen.

Das BAF habe diese Unterschiede erkannt und sei zu dem Ergebnis gelangt, dass die Untersuchungen - bei geringen Abweichungen untereinander - in fast sämtlichen Fällen sowohl zu einer im Wesentlichen gleichen Rangfolge als auch zu einer Identifizierung jeweils derselben Verfahrensalternative als Vorzugsvariante kommen. Es habe auf dieser Grundlage das Abwägungsmaterial eigenständig gewertet.

- 109 Die gegen diese Feststellungen erhobenen Verfahrensrügen bleiben erfolglos. Die Revision wirft dem Oberverwaltungsgericht einen Verstoß gegen das Selektionsverbot des § 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO vor. Dies führt aber weder auf einen Verfahrensfehler noch einen revisionsrechtlich beachtlichen Verstoß bei der Tatsachenwürdigung. Dass das Oberverwaltungsgericht den Sachverhalt insoweit weniger detailliert darstellt als die Kläger dies wünschen, lässt nicht den Schluss zu, es habe gegen § 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO verstoßen. Es beachtet vielmehr die Anforderungen des § 117 Abs. 3 VwGO, der eine gedrängte Darstellung des Tatbestandes verlangt und zur Darstellung von Einzelheiten einen Verweis auf Schriftsätze, Protokolle und andere Unterlagen zulässt. Nichts anderes gilt, soweit die Kläger in der von ihnen beanstandeten Darstellung einen Gehörsverstoß erblicken.
- 110 Im Übrigen geht die Kritik der Kläger an dieser Aussage ins Leere, weil die Berechnungen nach NIROS und die vom UBA angestellten Berechnungen übereinstimmend die Müggelsee-Route nur an Platzziffer 3 hinter den anderen Alternativen ZIESA 24 und ZIESA 23 sehen. Dies ist Gegenstand der vom Oberverwaltungsgericht in Bezug genommenen Ausführungen auf Seite 39 des Abwägungsvermerks des BAF vom 26. Januar 2012. Für das Oberverwaltungsgericht stand damit schon für die Berechnungen nach NIROS die Frage im Raum, ob die ungünstige numerische Bewertung der Festlegung der streitgegenständlichen Route entgegenstand. Diese Frage stellte sich im Hinblick auf die Berechnungen des UBA nicht anders.
- 111 Die Kläger sehen ihr rechtliches Gehör ferner verletzt, weil sich das Gericht mit ihrem Vortrag zu den Unterschieden in der Datengrundlage des vom UBA gewählten Verfahrens und der Berechnung der DFS nach NIROS nicht auseinan-

dergesetzt habe. Das Gericht hätte bei einer Würdigung ihres Vortrags erkannt, dass die Bezugnahme auf beide Lärmberechnungen nicht geeignet gewesen sei, die Festsetzung der Müggelsee-Route zu tragen. Dies zeigt keinen Gehörsverstoß. Das Oberverwaltungsgericht hat sich mit diesen Fragen befasst und festgestellt, dass die unterschiedlichen Berechnungsmethoden einen unmittelbaren Vergleich der Betroffenenzahlen ausschließen (UA S. 30). Dass es aus diesem Befund nicht die von den Klägern für notwendig gehaltene Folgerung gezogen hat, hat mit dem Anspruch auf rechtliches Gehör nichts zu tun.

- 112 b) Den gewählten Prognosehorizont hat das Oberverwaltungsgericht ohne Verstoß gegen Bundesrecht gebilligt.
- 113 aa) Gesetzliche Vorgaben für die Wahl des Prognosehorizontes fehlen. Daher lässt sich ein gewählter Prognosehorizont nur beanstanden, wenn er Ausdruck unsachlicher Erwägungen ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 9. Juni 2010 - 9 A 20.08 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 208 Rn. 74). Hierfür ist nichts ersichtlich. Angesichts der bei der Festlegung von Flugverfahren im Vordergrund stehenden Bewirtschaftung des jeweils konkret anfallenden Lärms und flexibler Änderungsmöglichkeiten ist die Wahl eines überschaubaren Prognosehorizontes nicht zu beanstanden. Das fehlende Erfordernis baulicher Maßnahmen rechtfertigt es auch, einen kürzeren zeitlichen Horizont als bei der Verkehrsprognose für die Planfeststellung zu wählen (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. März 2006 - 4 A 1075.04 - BVerwGE 125, 116 Rn. 354). Dass das hier streitgegenständliche Flugverfahren bauliche Maßnahmen am Boden erforderlich machen könnte, wie die Kläger behaupten, hat das Oberverwaltungsgericht nicht festgestellt.
- 114 bb) Die im Hinblick auf den Prognosehorizont erhobenen Verfahrensrügen bleiben erfolglos. Der Vorwurf, das Oberverwaltungsgericht habe den klägerischen Vortrag zum Prognosehorizont nicht oder nur unvollkommen zur Kenntnis genommen, ist angesichts der Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts nicht nachvollziehbar. Die Bezeichnung von 360 000 Flugbewegungen als "technische Maximalkapazität" ist - wie die Kläger zutreffend geltend machen - fehlerhaft, bleibt aber auf die Erwägungen des Oberverwaltungsgerichts ohne Einfluss. Es hat gebilligt, dass das BAF seine Prognose nicht auf die "im Jahr 2023

zu erwartenden Dinge" - also 360 000 Flugbewegungen - habe stützen müssen. Die fehlerhafte Bezeichnung ist unschädlich.

- 115 Ausgehend von der für die Beurteilung eines Verfahrensfehlers maßgeblichen Rechtsauffassung des Oberverwaltungsgerichts (stRspr, vgl. BVerwG, Urteil vom 14. Januar 1998 - 11 C 11.96 - BVerwGE 106, 115 <119> und Beschluss vom 16. Januar 2014 - 4 B 32.13 - ZfBR 2014, 375 Rn. 20) zum maßgeblichen Prognosezeitpunkt kam es auf die von den Klägern unter Beweis gestellte Behauptung ihrer Belastung "bei Zugrundelegung der Verkehrsmengen und des Flugzeugmix aus dem Szenario 20XX" nicht an. Dies trägt die Ablehnung wegen fehlender Entscheidungserheblichkeit. Hiervon unabhängig war die unter Beweis gestellte Tatsache auch nach Maßgabe der weiteren materiell-rechtlichen Überlegungen des Tatsachengerichts zum Abwägungsprogramm nicht erheblich, ohne dass es auf die Richtigkeit dieser Überlegungen ankommt.
- 116 cc) Das BAF ist allerdings verpflichtet, die weitere Entwicklung zu beobachten. Ein Anstieg der Flugbewegungszahlen kann auch für das Verhältnis verschiedener Alternativrouten von Bedeutung sein, wenn etwa die Zahl der unzumutbar Betroffenen auf einer von mehreren alternativen Routen stärker steigt als in anderen Gebieten, weil sich die Verhältnisse am Boden, insbesondere die Besiedlungsdichte, unterscheiden. Das BAF muss daher die Auswirkungen seiner Regelung beobachten und bei entsprechendem Anlass seine Abwägungsentscheidung überprüfen (vgl. für den parlamentarischen Gesetzgeber BVerfG, Urteil vom 14. Februar 2012 - 2 BvL 4/10 - BVerfGE 130, 263 <312>; Beschluss vom 14. Oktober 2008 - 1 BvF 4/05 - BVerfGE 122, 1 <35>; für den Verordnungsgeber BVerwG, Urteil vom 23. März 2011 - 6 CN 3.10 - BVerwGE 139, 210 Rn. 40). Diese Beobachtungspflicht trifft das BAF als Normgeber von Amts wegen und unabhängig von Anregungen aus der Fluglärnkommision.
- 117 Die von den Klägern befürchtete Rechtsschutzlücke besteht nicht. Bei der Feststellungsklage kann der Kläger den Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung selbst bestimmen (Kothe, in: Redeker/von Oertzen, VwGO, 16. Aufl. 2014, § 108 Rn. 26). Dies gilt auch, wenn das Rechtsverhältnis auf einer Rechtsverordnung beruht. Übersteigt die Zahl der Flugbewegungen die Prognose, so

kann die Festlegung eines Flugverfahrens zu diesem Zeitpunkt Rechte eines Betroffenen auch dann verletzen, wenn die ursprüngliche Abwägungsentscheidung seine Rechte nicht verletzt hat.

- 118 4. Das Oberverwaltungsgericht hat ohne Verstoß gegen Bundesrecht die Auswahl des festgesetzten Flugverfahrens durch die Beklagte gebilligt.
- 119 a) Nach den Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts konnten die Kläger Sicherheitsbedenken der Beklagten gegen eine Routenführung über die Gosener Wiesen nicht entkräften. Die Abwägungsentscheidung sei auch nicht die Folge einer fehlerhaften "Abwägungsreihenfolge", weil der Abwägungsprozess das entwickelte Flugroutenkonzept abschließend in den Blick nehme.
- 120 Die gegen die Ausführungen zur Abwägungsreihenfolge erhobene Rüge fehlerhafter Tatsachenwürdigung lässt einen revisionsrechtlich beachtlichen Fehler bei der Tatsachenwürdigung nicht erkennen. Die Ausführungen zeigen auch keine Aktenwidrigkeit der zugrundeliegenden Feststellung auf. Aus der angeführten Passage aus dem Abwägungsvermerk der DFS folgt lediglich, dass bestimmte Kombinationen von Flugverfahren in der Abwägung nicht berücksichtigt worden sind.
- 121 Auch die Verfahrensrügen mit Blick auf die erhobenen Sicherheitsbedenken bleiben erfolglos. Das Oberverwaltungsgericht hat sich mit dem Vorschlag der Kläger zu einer Alternativroute befasst und auf die dagegen bestehenden Sicherheitsbedenken der Beklagten verwiesen. Diese ergeben sich aus dem wiedergegebenen Beklagtenvorbringen (UA S. 10). Damit scheidet eine Gehörsverletzung aus. Dass die Kläger eine ausführlichere Auseinandersetzung für notwendig halten, zeigt keinen Verstoß gegen das rechtliche Gehör auf. Hinsichtlich der Rüge der Aktenwidrigkeit fehlt es an einer Darlegung, aus welchem Aktenbestandteil sich die sicherheitsrechtliche Unbedenklichkeit der Führung über die Gosener Wiesen ergeben soll, zumal die Beklagte zu ähnlichen Varianten bereits Sicherheitsbedenken geäußert hat (Streitakte Bl. 287 ff.) und geltend macht, solche Bedenken in der mündlichen Verhandlung auch zu Varianten dieser Routenführung erhoben zu haben.

- 122 Die Kläger vermissen die Auseinandersetzung des Oberverwaltungsgerichts mit Ausführungen zu einer Route über die Gosener Wiesen II. Dies legt keinen Gehörsverstoß dar. Es ist nicht ersichtlich, dass das Oberverwaltungsgericht mit seinen Ausführungen zu einer "Routenführung 'Gosener Wiesen'" nur eine einzelne Routenführung gemeint haben könnte.
- 123 b) Nach den Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts führt ein Verzicht auf die Müggelsee-Route zu vermeidbarem unzumutbarem Fluglärm, weil nach der Berechnung des UBA die 55 dB(A)-Kontur mit der Festsetzung der Müggelsee-Route am Tag einen deutlich geringeren Teil von Müggelheim einschließt. Ein ähnlicher, wenn auch geringerer Effekt gelte in der Nacht. Nach den NIROS-Berechnungen ist die Müggelsee-Route im Dauerschallpegelbereich 50-55 dB(A) von Vorteil. Es sei vom Gestaltungsspielraum des BAF gedeckt, sich aus diesen Gründen für die Route über den Müggelsee zu entscheiden.
- 124 aa) Die erhobenen Verfahrensrügen greifen nicht durch. Die im Zusammenhang mit der Entlastung von Müggelheim erhobene Verfahrensrüge ist nicht schlüssig. Die Kläger tragen selbst vor, dass durch die Müggelsee-Route 1 710 Personen weniger von einem Lärm oberhalb von 55 dB(A) betroffen seien. Dass sie diesen Umstand wegen einer nur geringfügigen Senkung unter 55 dB(A) für 1 179 Personen anders bewerten als das Oberverwaltungsgericht, hat mit dem Anspruch auf rechtliches Gehör nichts zu tun.
- 125 Die Kläger vermissen eine Auseinandersetzung des Oberverwaltungsgerichts mit von ihnen geltend gemachten Unsicherheiten in der Datengrundlage, die sie dem Bericht des UBA entnehmen. Auch dies führt nicht auf einen Gehörsverstoß. Die Kläger haben zwar Unsicherheiten geltend gemacht, es fehlt aber Vortrag dazu, dass diese Unsicherheiten sich auf die Variantenauswahl auswirken, diese Unsicherheiten also gerade zu Lasten der von den Klägern bekämpften Route gehen. Dies wäre für einen substantiierten Angriff erforderlich gewesen.

- 126 Schließlich rügen die Kläger eine fehlende Befassung mit Bedenken, welche die Beklagte selbst gegen einen Variantenvergleich auf der Grundlage der Berechnungen des UBA anführt. Nach Einschätzung der Beklagten sind diese zum Variantenvergleich allenfalls bedingt geeignet. Denn sie betrachten An- und Abflugverfahren und ermöglichen damit keinen - isolierten - Vergleich von Abflugverfahren, weil diese durch Anflugverfahren überlagert werden können. Eine Auseinandersetzung mit dieser Kritik bedurfte es an dieser Stelle nicht. Denn die Annahme einer Entlastung des östlichen Teils von Müggelheim hinsichtlich der gesamten Lärmbelastung vergleicht nicht verschiedene Routen, sondern den Zustand mit und ohne Nutzung eines bestimmten Flugverfahrens.
- 127 bb) Die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts ist auch nicht deswegen bundesrechtswidrig, weil die gewählte Variante gegenüber zwei Alternativen einen höheren NIROS-Gütewert aufweist.
- 128 Insoweit zeigen die Kläger keine Rechtsverletzung zu ihren Lasten auf. Sie sind darauf beschränkt, eine fehlerhafte Abwägung ihrer eigenen Belange zu rügen. Diese Abwägungskontrolle kann hinsichtlich fremder Belange lediglich insoweit eine gewisse Ausdehnung erfahren, dass gleichgerichtete Interessen, wie die Lärmschutzbelange benachbarter Anlieger, die nur einheitlich mit den entsprechenden Belangen eines Klägers gewichtet werden können, in die Prüfung einzubeziehen sind (BVerwG, Beschluss vom 16. Januar 2007 - 9 B 14.06 - Buchholz 407.4 § 1 FStrG Nr. 11 Rn. 18). Dies sind solche Anlieger, deren Grundstücke wie diejenigen der Kläger am oder in der Nähe des Großen Müggelsees liegen. Wie dieses Gebiet im Einzelnen abzugrenzen wäre, bedarf keiner Entscheidung. Jedenfalls die Belastung des innerstädtischen Bereichs von Berlin können die Kläger nicht rügen. Dieser wird erst nach einer Linkskurve bei Hoppegarten und einer weiteren Linkskurve bei Marzahn nach Richtung Charlottenburg-Wilmersdorf (DFS, Abwägung für Paket I, 2011, S. 3 - 27 ff.) überflogen. Die Kläger selbst sehen ihre Grundstücke nicht in diesem innerstädtischen Bereich, wenn sie gegen das festgesetzte Flugverfahren Belange der Naherholung auf und um den Müggelsee ins Feld führen und einen Verlust von Naherholungsgebieten für die Bewohner Berlins fürchten.

- 129 Der NIROS-Wert ist ein Gesamtwert für die auf der gesamten Strecke entstehende Fluglärmbelastung und der numerische Ausdruck der Belastung aller von einem Flugverfahren Betroffenen. Die Kläger sind nicht berufen, deren Interessen geltend zu machen. Der hohe NIROS-Wert der Route folgt, wie die Kläger selbst geltend machen, aus dem Umstand, dass das Berliner Stadtgebiet ca. 1 000 m niedriger überquert würde als bei anderen Flugrouten. Die Berufung auf den NIROS-Wert scheidet daher hier aus, weil er die Beschränkung der gerichtlichen Abwägungskontrolle auf die Belange der Kläger unterliefe. Daher kann auch die Kritik der Kläger an der Formulierung des Oberverwaltungsgerichts auf Seite 34 des Urteilsabdrucks erster Absatz a.E. ebenso auf sich beruhen wie das von den Klägern vermisste Eingehen auf vorgelegtes Kartenmaterial.
- 130 c) Das Oberverwaltungsgericht hat den generell angenommenen Gewichtungsvorrang des Lärmschutzes für Siedlungsgebiete vor dem Lärmschutz für Erholungsgebiete gebilligt. Diese Wertung beruht auf einem sachlich einleuchtenden Grund; gegen sie ist bundesrechtlich nichts zu erinnern.
- 131 Die insoweit erhobene Gehörsrüge verfehlt die Darlegungsanforderungen. Das Oberverwaltungsgericht hat die Bedeutung der Müggelseeregion für die Naherholung ersichtlich zur Kenntnis genommen. Dass es dennoch einen Gewichtungsvorrang des Lärmschutzes für Siedlungsgebiete vor dem Lärmschutz für Erholungsgebiete angenommen hat, hat mit rechtlichem Gehör nichts zu tun. Einer detaillierteren Betrachtung der Müggelseeregion bedurfte es nicht, weil die Festsetzung eines Flugverfahrens eine parzellengenaue Betrachtung nicht verlangt, sondern bei der Ermittlung und Bewertung des Tatsachenmaterials Pauschalierungen zwingend sind (BVerwG, Urteil vom 24. Juni 2004 - 4 C 11.03 - BVerwGE 121, 152 <167>). Ob dem angenommenen Vorrang des Schutzes von Erholungs- vor Siedlungsgebieten entgegensteht, dass die Müggelsee-Route über dem Stadtgebiet von Berlin auch zu einer Belastung von Siedlungsgebieten führt, kann dahinstehen. Denn eine unzureichende Berücksichtigung der Belastung des innerstädtischen Bereichs von Berlin könnten die Kläger nicht geltend machen.

- 132 d) Ob das Oberverwaltungsgericht den Lärmschutz für ruhige Gebiete zutreffend behandelt hat, bedarf keiner Entscheidung. Auch eine fehlerhafte Behandlung würde die Kläger nicht in ihren Rechten verletzen, weil weder die §§ 47a ff. BImSchG noch die Umgebungslärm-RL ihnen Rechte gewährt (BVerwG, Urteile vom 14. April 2010 - 9 A 43.08 - Buchholz 406.25 § 41 BImSchG Nr. 56 Rn. 46, vom 10. Oktober 2012 - 9 A 20.11 - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 229 Rn. 30 und vom 12. November 2014 - 4 C 34.13 - juris Rn. 22 ff.). Auf die in diesem Zusammenhang erhobene Gehörsrüge kommt es nicht an (§ 144 Abs. 4 VwGO); sie wäre auch unbegründet, weil sich das Oberverwaltungsgericht mit dem klägerischen Vorbringen befasst hat.
- 133 5. Das Oberverwaltungsgericht hat ohne Verstoß gegen Bundesrecht angenommen, dass die Festlegung des streitgegenständlichen Flugverfahrens den im Rechtsstaatsprinzip verankerten Vertrauensschutzgedanken nicht verletzt.
- 134 a) Der Senat hat in seinem Urteil vom 31. Juli 2012 die Frage offengelassen, ob und gegebenenfalls in welcher Weise die Erwartung von Anwohnern, die Festlegung werde von der dem Planfeststellungsbeschluss zugrunde liegenden Grobplanung nicht wesentlich abweichen, in die Abwägung des BAF einzustellen ist. Ein solcher Belang ist in der Abwägung jedenfalls nicht unüberwindbar. Denn die Entstehung anderer als der prognostizierten Betroffenheiten kann im Verfahren zur Festlegung der Flugrouten nicht ausgeschlossen werden (BVerwG, Urteil vom 31. Juli 2012 - 4 A 5000.10 u.a. - BVerwGE 144, 1 Rn. 48 a.E.). Die angegriffene Rechtsverordnung ist daher nach dem für die Abwägungskontrolle maßgeblichen Abwägungsergebnis (BVerwG, Urteil vom 26. Juni 2014 - 4 C 3.13 - LKV 2014, 460 Rn. 25 m.w.N.) nicht zu beanstanden. Die Einwände der Revision greifen nicht durch.
- 135 aa) Der Planfeststellungsbeschluss für den Flughafen Berlin Brandenburg begründet keinen weitergehenden Vertrauensschutz. Er schließt weder einen Überflug der Müggelseeregion aus, noch formuliert er ein völliges Freihalten von Fluglärm sämtlicher zu Berlin gehörender Ortslagen als Ziel oder Bestandteil der Planrechtfertigung. Die Festlegung divergierender, also abweichender Abflugrouten war im Planfeststellungsverfahren zu keinem Zeitpunkt ausge-

geschlossen worden. Dieses Auslegungsergebnis würde in sein Gegenteil verkehrt, wenn aus dem Planfeststellungsbeschluss und der ihm zugrunde gelegten Grobplanung ein nicht überwindbarer Vertrauensschutz zu Gunsten der Kläger hergeleitet würde.

- 136 Etwas Anderes folgt nicht aus dem Umgriff der UVP in der Planfeststellung. Die Ermittlung der Lärmbetroffenheiten und anderer Auswirkungen des Flugbetriebs war systemimmanent mit der Unsicherheit behaftet, dass die Flugrouten für die An- und Abflüge nicht feststehen (BVerwG, Urteil vom 31. Juli 2012 - 4 A 5000.10 u.a. - BVerwGE 144, 1 Rn. 47). Die Ausführungen der Generalanwältin Kokott in der Rechtssache C-420/11 [ECLI:EU:C:2012:701], Leth (Rn. 49 ff.) zu einer Warnfunktion der UVP, auf die sich die Kläger berufen, hat der Europäische Gerichtshof in seinem Urteil vom 14. März 2013 - C-420/11 [ECLI:EU:C:2013:166] - nicht aufgegriffen und angenommen, dass die Merkmale der UVP darauf hindeuteten, dass selbst das vollständige Unterlassen einer UVP als solches grundsätzlich nicht die Ursache für die Wertminderung einer Liegenschaft sei (Rn. 46). Es wäre mit der nur begrenzten Pflicht des BAF zur Sachverhaltsaufklärung (BVerwG, Urteil vom 24. Juni 2004 - 4 C 11.03 - BVerwGE 121, 152 <167>) nicht vereinbar, in die Gewichtung des Vertrauensschutzes Entschädigungsansprüche einzustellen, die nach der angeführten Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs allenfalls in Einzelfällen nicht von vornherein ausgeschlossen sein mögen.
- 137 bb) Die Gehörsrügen bleiben erfolglos. Mit dem Schicksal der einzelnen Kläger brauchte sich das Oberverwaltungsgericht nicht zu befassen, weil nach seiner (zutreffenden) Rechtsauffassung bei der Sachverhaltsermittlung in Bezug auf Lärmbetroffenheiten ausreichend ist, wenn sich das BAF auf aussagekräftiges Kartenmaterial sowie Unterlagen über die Einwohnerzahl stützt.
- 138 Die Kläger vermissen die Feststellung, dass das festgesetzte Flugverfahren von der Regelung der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) über die Notwendigkeit von um 15° abknickende Flugverfahren bei unabhängigem Parallelbetrieb nicht gefordert werde. Dies führt auf keinen Verfahrensfehler. Der Beschluss des Oberverwaltungsgerichts vom 17. Dezember 2013 in der Fassung

des Berichtigungsbeschlusses vom 20. Dezember 2013 ist der revisionsgerichtlichen Kontrolle entzogen (§ 119 Abs. 2 Satz 1 VwGO, § 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 557 Abs. 2 ZPO). Es liegt aber auch kein Verstoß gegen § 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO vor, weil es nach der Rechtsauffassung des Oberverwaltungsgerichts auf das Maß der Abweichung nicht ankam.

- 139 Das Oberverwaltungsgericht hat auch zur Kenntnis genommen, dass die Kläger schutzwürdiges Vertrauen nicht allein aus dem Planfeststellungsbeschluss herleiten. Nach seiner Rechtsauffassung war indes notwendige Voraussetzung für die Gewährung von Vertrauensschutz, dass die Festlegung divergierender Abflugrouten im Planfeststellungsverfahren zu irgendeinem Zeitpunkt ausgeschlossen worden wäre. Daran fehlte es, auf den weiteren Vortrag der Kläger kam es nicht an.
- 140 cc) Materiell-rechtlich folgt kein weitergehender Vertrauensschutz daraus, dass die Abweichung von der im Planfeststellungsverfahren angenommenen Grobplanung nicht auf dem Erfordernis beruht, um 15° abknickende Flugverfahren bei unabhängigen Parallelbahnbetrieb festzulegen. Weder den Aussagen des Senats in seinem Urteil vom 13. Oktober 2011 - 4 A 4001.10 - zu den Anforderungen an die Prognose der Lärmbetroffenheiten im Planfeststellungsverfahren (BVerwGE 141, 1 Rn. 161) noch den Aussagen zum Umfang der UVP im Urteil vom 31. Juli 2012 - 4 A 7001.11 u.a. - (BVerwGE 144, 44 Rn. 43) noch dem Urteil des Senats vom 31. Juli 2012 - 4 A 6001.11 u.a. - (juris Rn. 55) zu den Anforderungen an die Landesplanung kann entnommen werden, dass die vom Senat angenommene systemimmanente Unsicherheit für die Festlegung von Flugverfahren auf ein Abknicken um 15° beschränkt ist. Der Senat hat vielmehr bereits in seinem Urteil vom 13. Oktober 2011 - 4 A 4001.10 - anerkannt, dass Gründe des Lärmschutzes auch zu stärker abknickenden Flugverfahren führen können (BVerwGE 141, 1 Rn. 161).
- 141 Hiervon unabhängig übersehen die Kläger, dass Gegenstand des ICAO-Dokuments 4444 und damit des 15°-Erfordernisses die Abflugrouten unmittelbar nach dem Abheben sind (BVerwG, Urteil vom 13. Oktober 2011 - 4 A 4001.10 - BVerwGE 141, 1 Rn. 155). In diesem Abschnitt sieht die angegriffene Rechts-

verordnung eine Führung der Flugzeuge auf Startbahnkurs an. Für die Routenführung im weiteren Verlauf des Flugverfahrens ist das Erfordernis unergiebig.

- 142 dd) Die Kläger rügen schließlich ohne Erfolg, das festgelegte Flugverfahren verletze ihr Vertrauen in ein in sich geschlossenes, mehrere Ebenen umfassendes Planungssystem, das sie raumordnerischen Vorgaben, der Lärminderungsplanung, der kommunalen Bauleitplanung und der zum Flughafen Berlin Brandenburg ergangenen Rechtsprechung entnehmen wollen.
- 143 Der Grundsatz des Vertrauensschutzes besagt, dass sich Bürgerinnen und Bürger auf die Fortwirkung bestimmter Regelungen in gewissem Umfange verlassen können. Er gewährleistet unter bestimmten Umständen Rechtssicherheit auch dann, wenn keine Regelungen bestehen, die Anlass zu spezifischem Vertrauen geben (BVerfG, Beschluss vom 5. März 2013 - 1 BvR 2457/08 - BVerfGE 133, 143 Rn. 41). Es ist keine bundesrechtliche Norm ersichtlich, nach der die von den Klägern genannten Umstände einzeln oder in ihrer Gesamtheit einer Festlegung des streitgegenständlichen Flugverfahrens entgegenstehen oder für deren Abwägung eine Gewichtungsvorgabe machen. Auf einen von einer Norm unabhängigen Vertrauensschutz können sich die Kläger nicht berufen. Informationen des Flughafenbetreibers oder Medienberichte begründen ebenso wenig einen Vertrauenstatbestand wie Überlegungen der DFS im Verlauf der Flugroutenplanung. Zwischen der Festlegung von Flugverfahren und Bodennutzungsregelungen durch Bauleitpläne nach § 1 Abs. 3 BauGB besteht kein Konkurrenzverhältnis (BVerwG, Urteil vom 24. Juni 2004 - 4 C 11.03 - Buchholz 442.42 § 27a Luftverkehrsordnung Nr. 3 S. 38 [insoweit in BVerwGE 121, 152 nicht abgedruckt]), so dass sich gestützt auf solche Bauleitpläne kein Vertrauen bilden kann, ein bestimmtes Flugverfahren werde nicht festgesetzt. Lärmaktionspläne begründen zu Gunsten der Kläger zu 2 bis 9 - wie dargelegt - keine subjektiven Rechte. Diese gesetzgeberische Wertung darf durch Herleitung eines hierauf gestützten Vertrauensschutzes nicht unterlaufen werden.
- 144 Einen Vertrauensschutz können die Kläger auch nicht aus dem Landesentwicklungsplan Flughafenstandortentwicklung (LEP FS) ableiten. Da das Oberverwaltungsgericht diese landesrechtliche Norm nicht selbst ausgelegt und ange-

wandt hat, ist der Senat hierzu befugt (BVerwG, Urteil vom 3. Juni 2014 - 4 CN 6.12 - NVwZ 2014, 1377 Rn. 25 [zur Veröffentlichung in BVerwGE vorgesehen]). Der LEP FS legt als beachtenspflichtige Ziele Bauhöhenbeschränkungen (Z 3) und Siedlungsbeschränkungen (Z 5) fest, die an geradeaus verlaufenden Flugverfahren ausgerichtet sind. Der LEP FS zeichnet damit lediglich die Grobplanung nach, von der die Planfeststellungsbehörde zuvor ausgegangen war. Er war daher weder geeignet, einen eigenständigen Vertrauenstatbestand zu begründen, noch einen - möglicherweise - im Planfeststellungsbeschluss begründeten Vertrauenstatbestand zu verstärken.

- 145 b) Etwas anderes ergibt sich auch nicht, wenn eine Berücksichtigung von Überlegungen des Vertrauensschutzes im Abwägungsvorgang zu fordern wäre. Denn nach den tatrichterlichen Feststellungen hat sich das BAF in seinem Abwägungsvermerk mehrfach mit dem Votum der Fluglärnkommision auseinandergesetzt, in dem Vertrauensschutzgesichtspunkte Gegenstand der Erörterung gewesen sind, und damit Vertrauensschutzgesichtspunkte in seine Abwägung eingestellt.
- 146 Die dagegen erhobene Rüge der Aktenwidrigkeit ist nicht schlüssig vorgetragen. Die seitens der Kläger angeführte Rechtsansicht der Beklagten (Streitakte Bl. 284) schließt nicht aus, dass Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes in die Abwägung eingegangen sind. Ein Widerspruch zwischen den tatsächlichen Annahmen des Oberverwaltungsgerichts und dem insoweit unumstrittenen Akteninhalt folgt auch nicht aus der fehlenden Erwähnung des Votums der Fluglärnkommision im Abwägungsvermerk des BAF auf Seite 58 ff.
- 147 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2, § 159 Satz 1 VwGO, § 100 Abs. 1 ZPO.

Prof. Dr. Rubel

Dr. Gatz

Petz

Dr. Decker

Dr. Külpmann

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 135 000 € festgesetzt (15 000 € je Klägerin bzw. Kläger).

Prof. Dr. Rubel

Dr. Gatz

Petz

Dr. Decker

Dr. Külpmann