

Oberverwaltungsgericht NRW, 20 D 16/14.AK

Datum: 03.06.2015
Gericht: Oberverwaltungsgericht NRW
Spruchkörper: 20. Senat
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 20 D 16/14.AK

Tenor: Die Klage wird abgewiesen.

Die Kläger tragen die Kosten des Verfahrens einschließlich der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen jeweils zu einem Fünftel.

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

Die Revision wird nicht zugelassen.

<u>Tatbestand</u>	1
Die Kläger wohnen sämtlich in der Nähe des von der Beigeladenen betriebenen Flughafens Köln/Bonn.	2
Der aus dem ehemaligen Militärflugplatz Wahn entstandene Flughafen Köln/Bonn verfügt insgesamt über drei Start-/Landebahnen, nämlich die parallel von Nordwest nach Südost verlaufenden Bahnen 14L/32R (Länge 3.815 m) und 14R/32L (Länge 1.866 m) sowie die 2.460 m lange Bahn 07/25, welche die beiden zuvor genannten Bahnen kreuzt und etwa von Ostnordost nach Westsüdwest verläuft.	3
Die Bahnen 14R/32L und 07/25 wurden vor 1950 angelegt. Dem Bau der Bahn 14L/32R nebst paralleler Rollbahn gingen ein Antrag der Beigeladenen vom 8. Februar 1958 und eine entsprechende Genehmigung des Beklagten vom 12. Dezember 1958 voraus. Antrag und Genehmigung bezogen sich auf eine Bahn von 4.500 m Länge. Gebaut wurde die Bahn in den Jahren 1959 bis 1961 mit einer Länge von 3.800 m, die jedenfalls nach der später erteilten Betriebsgenehmigung in Richtung Nordwesten 450 m und in Richtung Südosten 250 m kürzer ist als die beantragte und genehmigte Bahn.	4

In den Folgejahren wurde der Flughafen - außerhalb der Bahnen - in vielfältiger Weise (Terminals, Frachthallen, Vorfelder etc.) weiter ausgebaut; ein Planfeststellungsverfahren und eine Umweltverträglichkeitsprüfung wurde für keines dieser Ausbauprojekte durchgeführt. Im Jahr 1995 wurde die Bahn 14L/32R zudem im Zuge einer Teilsanierung in Richtung Nordwesten um 15 m verlängert. Vorangegangen war eine entsprechende Bauanzeige der Beigeladenen, aufgrund derer der Beklagte unter dem 17. August 1994 ein sog. Negativattest dahingehend erteilte, dass es sich bei der Teilsanierung um eine unwesentliche Änderung im Sinne der §§ 6, 8 LuftVG handele.

Die zivilrechtliche Nutzung des Flughafens beruhte zunächst auf einer vorläufigen befristeten Genehmigung des Beklagten vom 18. Juli 1957. Die "endgültige Genehmigung" für den Betrieb des Flughafens erteilte der Beklagte mit Urkunde vom 3. Januar 1959, den Betrieb der Bahn 14L/32R genehmigte er jedenfalls mit Bescheid vom 16. März 1961. Betriebsbeschränkungen hinsichtlich nächtlicher Flugbewegungen enthielten die Genehmigungen zunächst nicht. Aktuell gelten für den Flughafen bestimmte von dem Beklagten mit Bescheid vom 26. August 1997 unter Änderung der Genehmigung vom 3. Januar 1959 angeordnete, dem Schutz der Nachtruhe der Anwohner dienende Nachtflugbeschränkungen, deren Geltung mit Bescheid vom 7. Februar 2008 bis zum 31. Oktober 2030 verlängert wurde. 5

Die Klägerin zu 1. ist seit 1992 Miteigentümerin des Grundstücks Am C. in M. , wo sie auch wohnt. Das Grundstück liegt etwa 3.800 m vom südöstlichen Ende der Bahn 14L/32R entfernt und innerhalb der nach dem Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm eingerichteten Nacht-Schutzzone sowie der Tag-Schutzzone 2. Am Wohnhaus der Klägerin zu 1. sind auf Kosten der Beigeladenen Schallschutzmaßnahmen realisiert worden. 6

Die Klägerin zu 2. ist seit 2001 Miteigentümerin des Grundstücks C1. Straße in M. , wo sie auch wohnt. Das Grundstück liegt etwa 4.200 m vom südöstlichen Ende der Bahn 14L/32R entfernt und ebenfalls innerhalb der nach dem Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm eingerichteten Nacht-Schutzzone sowie der Tag-Schutzzone 2. 7

Der Kläger zu 3. ist seit 1993 Miteigentümer des Grundstücks Am U. in T. , wo er auch wohnt. Das Grundstück liegt etwa 7.300 m vom südöstlichen Ende der Bahn 14L/32R entfernt und innerhalb der nach dem Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm eingerichteten Nacht-Schutzzone. Am Wohnhaus des Klägers zu 3. sind auf Kosten der Beigeladenen Schallschutzmaßnahmen realisiert worden. 8

Der Vater des im September 2013 geborenen Klägers zu 4. ist seit 2006 (Mit-) Eigentümer des Grundstücks K.---straße in T. , wo er zusammen mit dem Kläger zu 4. auch wohnt. Das Grundstück liegt etwa 6.600 m vom südöstlichen Ende der Bahn 14L/32R entfernt und innerhalb der nach dem Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm eingerichteten Nacht-Schutzzone sowie der Tag-Schutzzone 2. 9

Der Kläger zu 5. ist seit 1988 Eigentümer des Grundstücks B.---straße in M. , wo er seit seiner Geburt im Jahr 1958 wohnt. Das Grundstück stand vormals seit 1955 im 10

Eigentum seiner Eltern. Es liegt etwa 3.900 m vom südöstlichen Ende der Bahn 14L/32R entfernt und innerhalb der nach dem Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm eingerichteten Nacht-Schutzzone sowie der Tag-Schutzzone 2. Am Wohnhaus des Klägers zu 5. sind auf Kosten der Beigeladenen Schallschutzmaßnahmen realisiert worden.

Die Grundstücke der Kläger sowie die dort wohnenden Kläger selbst werden durch den über den Flughafen der Beigeladenen abgewickelten Flugverkehr mit Immissionen insbesondere in Gestalt von Lärm belastet. Eine beträchtliche Anzahl von Überflügen findet auch nachts zwischen 22 Uhr und 6 Uhr statt (teilweise fast 60 Überflüge pro Nacht), wobei vereinzelt die niedrigste Überflughöhe unter 215 m liegt. Nächtliche Lärm-Maximalpegel liegen außen teilweise über 85 dB(A). Alle Kläger sehen sich durch den Fluglärm in ihrer Gesundheit beeinträchtigt, der Kläger zu 4. auch in Gestalt von Entwicklungsstörungen und-schäden. Die Kläger gehen ferner von einer starken Einschränkung der Nutzbarkeit der Außenbereiche ihrer Grundstücke aus und nehmen teilweise ferner Beeinträchtigungen durch von den Überflügen ausgehende Erschütterungen und Vibrationen sowie durch Schadstoffe aus der Kerosinverbrennung an. 11

Die Kläger beantragten jeweils bei dem Beklagten, gegenüber der Beigeladenen ein Nachtflugverbot anzuordnen, was dieser mit Bescheiden vom 20. und 30. Dezember 2013 sowie 28. Januar 2014 im Wesentlichen mit der Begründung ablehnte, der Flughafen gelte als im Plan festgestellt und deshalb sei die Nutzung der Anlage zu dulden. 12

Am 23. Januar 2014 haben die Kläger zu 1. bis 4. Klage erhoben, am 13. Februar 2014 der Kläger zu 5. 13

Während des laufenden Klageverfahrens beantragten die Kläger Ende Januar 2015 beim Beklagten, der Beigeladenen die Nutzung bestimmter (konkret bezeichneter) Anlagen(teile) ihres Flughafens zu untersagen. Dies lehnte der Beklagte mit Bescheid vom 4. Mai 2015 ab. Daraufhin haben die Kläger mit Schriftsatz vom 12. Mai 2015 ihre Klage um einen weiteren Hilfsantrag erweitert. 14

Zur Begründung ihrer Klage machen die Kläger im Wesentlichen geltend: 15

Ihr Hauptantrag sei als Feststellungsklage zulässig. Ein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis zwischen ihnen und der Beigeladenen als Flughafenbetreiber sei das (Nicht-)Bestehen der Duldungspflicht aus § 9 Abs. 3 LuftVG, § 75 Abs. 2 Satz 1 VwVfG NRW, die wiederum von der fiktiven Planfeststellungswirkung des § 71 Abs. 2 Satz 1 LuftVG abhängen. Ein Feststellungsinteresse ergebe sich daraus, dass sie nach ständiger Rechtsprechung aufgrund der Duldungspflicht mit Ansprüchen auf nachträgliche Anordnung von Nachtflugbeschränkungen gegenüber der Beigeladenen ausgeschlossen seien. Demgegenüber erfordere das Feststellungsinteresse nicht, dass sie in eigenen Rechten berührt seien. Die Feststellungsklage scheitere auch nicht am Subsidiaritätsgebot des § 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO. Eine Anfechtungsklage komme nicht in Betracht, weil für den Flughafen Köln/Bonn kein Planfeststellungsbeschluss 16

vorliege, sondern allenfalls eine Planfeststellungsfiktion greife. Eine Anfechtungsklage gegen die Betriebsgenehmigungen vom 3. Januar 1959 und 16. März 1961 scheidet offensichtlich aus. Eine Verpflichtungsklage sei nicht vorrangig, weil die Feststellungsklage hier weiter reiche. Sie (die Kläger) könnten auch nicht auf eine Gestaltungs- oder Leistungsklage verwiesen werden, in deren Rahmen das zur Feststellung gestellte Rechtsverhältnis nur bloße Vorfrage wäre. Möglicherweise gehe das Gericht bei der Entscheidung über ihren Hilfsantrag auf die Vorfrage gar nicht ein. Eine Verpflichtungsklage, mit der die Duldungspflicht angegriffen werden könne, gebe es nicht. Entsprechendes gelte auch in Bezug auf eine Leistungsklage. Im Übrigen stehe der Subsidiaritätsgrundsatz Feststellungsklagen gegen die öffentliche Hand ohnehin nicht entgegen. Dass sie nicht auf eine Verpflichtungsklage verwiesen werden könnten, zeige sich schließlich daran, dass der Beklagte die Anträge auf Nutzungsuntersagung bestimmter luftseitiger Anlagenteile mit Bescheid vom 4. Mai 2015 abgelehnt habe. Eine Klagebefugnis sei bei Feststellungsklagen keine Zulässigkeitsvoraussetzung. Die Zulässigkeit der Klage scheitere schließlich nicht an einer Verwirkung der Klagerechte. Das im Rahmen der Verwirkung zu prüfende Zeitmoment sei jedenfalls im Hinblick auf die unter Nr. 1 begehrte Feststellung schon deshalb nicht erfüllt, weil sie als Nicht-Juristen gar keine Kenntnis von der Einführung des § 71 Abs. 2 Satz 1 LuftVG und damit von der Planfeststellungsfiktion gehabt hätten. Zudem stehe ihnen für eine Klage gegen eine mit öffentlichen Mitteln geförderte Großanlage wie dem Flughafen eine lange Überlegungs- und Abwägungsfrist zu, die hier nicht überschritten sei. Weiterhin erfülle bloßes Untätigbleiben nicht das für die Annahme einer Verwirkung weiter erforderliche Umstandsmoment. Eine Rechtspflicht zum Handeln habe für sie nicht bestanden. Soweit die Beigeladene im Jahr 2011 Investitionen getätigt habe, seien diese nicht gerade wegen ihres (der Kläger) Untätigbleibens erfolgt. Im Übrigen wäre eine frühere Klageerhebung angesichts der in der Vergangenheit geführten Klageverfahren, die im Ergebnis ebenfalls gegen den Flughafenbetrieb gerichtet gewesen seien und die erst im Jahr 2013 ihren Abschluss gefunden hätten, unvernünftig gewesen. Schließlich sei das hier in Rede stehende Recht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG gar nicht verzichtsfähig.

Ihr Hauptantrag sei auch begründet. Der Flughafen gelte nicht als im Plan festgestellt, weil er nicht bis zum 31. Dezember 1958 angelegt gewesen sei. Angelegt sei ein Flughafen an dem genannten Stichtag gewesen, wenn er alle für die Anlegung und einen endgültigen Flugbetrieb notwendigen Genehmigungen besessen habe. Nach dem am Stichtag geltenden § 7 LuftVG seien Genehmigungen für die Anlegung und den Betrieb des Flughafens erforderlich gewesen. Danach sei der Flughafen zum Stichtag nicht angelegt gewesen. Auf die vorläufige befristete Genehmigung vom 18. Juli 1957 könne nicht abgestellt werden, weil diese zum einen nicht verlängert worden sei und sie zum anderen nichtig sei, weil im Gesetz eine vorläufige Betriebsgenehmigung gar nicht vorgesehen gewesen sei. Der Bescheid vom 12. Dezember 1958 habe lediglich den Ausbau der Bahn 14L/32R genehmigt, stelle jedoch keine endgültige Betriebsgenehmigung dar. Die endgültige Betriebsgenehmigung sei erst mit Bescheid vom 3. Januar 1959 erteilt worden. Im Übrigen sei die bisherige Rechtsprechung, die ein Angelegtsein auch dann annehme, wenn ein Anlagenteil vor dem Stichtag genehmigt, aber erst danach hergestellt worden sei, unzutreffend. Diese

17

Auslegung des Begriffs "angelegt" in § 71 Abs. 2 Satz 1 LuftVG lasse sich weder mit dem Wortlaut der Norm als Grenze willkürfreier Auslegung vereinbaren noch könne sie auf die Gesetzesmaterialien gestützt werden. Sie sei zudem aus Gründen der Systematik unzutreffend, weil sie im Widerspruch zur Auslegung des Begriffs "angelegt" in anderen Gesetzen stehe. Sprachwissenschaftlich setze ein Angelegtsein die physische Erschaffung der Anlage voraus. Schließlich könne die Bahn 14L/32R auch deshalb nicht von der Planfeststellungsfiktion erfasst werden, weil die hergestellte Bahn nicht der Genehmigung vom 12. Dezember 1958 entspreche. Die Bahn sei nämlich 700 m kürzer als die Genehmigte. Diese Tatsache sei im Rahmen der bisherigen Rechtsprechung nicht berücksichtigt worden. Aufgrund der Verkürzung liege ein nicht genehmigtes Aliud vor, das sich zudem im Verhältnis zum Genehmigten als wesentliche Änderung darstelle, weil die Verkürzung mit Nachteilen für die Anwohner in Gestalt einer höheren Lärmbelastung verbunden sei. Für diese steige die Fluglärmbelastung, weil startende Flugzeuge auf einer längeren Bahn eine größere Geschwindigkeit erreichten und steiler abheben könnten, was die Fluglärmbelastung am Boden verringere. Durch die Verkürzung der Bahn im Nordwesten sei ferner die Startschwelle und damit auch der Abhebpunkt in Richtung Südosten verschoben worden, was zu geringeren Überflughöhen über ihren Grundstücken und damit zu größerem Fluglärm führe. Die geringere Überflughöhe sei zudem sicherheitsrelevant. Auch bei Landungen aus Richtung Südosten erhöhe sich der Fluglärm aufgrund der Verkürzung der Bahn. Die Lärmerhöhung aufgrund der Verkürzung der Bahn führe teilweise dazu, dass der Lärmpegel die kritische Intensität von 80 dB(A) überschreite. Weiterhin berühre die Änderung der Hauptstart-/landebahn des Flughafens dessen Funktion. Außerdem lägen im Hinblick auf die Verbindung der Start-/Landebahn mit der parallel verlaufenden Rollbahn weitere Diskrepanzen zwischen dem Ausbauplan vom 6. Februar 1958 und der tatsächlichen Herstellung vor. Es seien unter anderem drei zusätzliche diagonale Abrollwege errichtet worden, welche die technische Kapazität des Flughafens erhöhten. Zudem seien die genehmigten Ausbaupläne bereits am 17. Januar 1959 überholt gewesen mit der Folge, dass die Bahn 14L/32R hinsichtlich ihrer Länge, ihrer Konfiguration und ihrer Koordinaten erheblich anders als genehmigt angelegt worden sei. Ferner sei der Flughafenbezugspunkt nach dem Stichtag anders als genehmigt festgelegt worden. Die wesentlichen Planungen für die Bahn 14L/32R hätten nachweislich erst nach dem Stichtag stattgefunden. Dementsprechend habe es sich bei der mit dem Genehmigungsantrag vom 8. Februar 1958 eingereichten Planung nur um eine Scheinplanung gehandelt, die ebenso wie die Genehmigung vom 12. Dezember 1958 selbst lediglich das Ziel gehabt habe, die nach dem absehbar kommenden § 8 LuftVG eintretende Planungsfeststellungspflicht zu umgehen. Weiterhin sei der Flughafen auch deshalb nicht am Stichtag angelegt gewesen, weil nicht innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten des Fünften Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes ein Bauschutzbereich festgelegt worden sei. Die weiteren Erweiterungen des Flughafens nach dem Stichtag würden von der Planfeststellungsfiktion erst recht nicht erfasst. Bei diesen handele es sich um sog. Schwarzbauten, weil sie aufgrund ihrer kapazitätssteigernden Wirkung planfeststellungsbedürftig gewesen seien, jedoch kein Planfeststellungsverfahren stattgefunden habe. Dies gelte insbesondere für den im November 1959 beschlossenen Ausbau des Vorfelds 14L/14R um sieben neue

Flugzeugabfertigungspositionen. Die nach Ablauf der Umsetzungsfrist für die europäische Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) realisierten Erweiterungen seien zudem UVP-pflichtig gewesen. Es liege auf der Hand, dass die im Jahr 1995 zur Verlängerung der Bahn 14L/32R gebauten 15 m am 31. Dezember 1958 nicht angelegt gewesen seien. Diese Verlängerung sei auch nicht von der Genehmigung von 12. Dezember 1958 gedeckt.

Ihr Hauptantrag hinsichtlich der unter Nr. 1 begehrten Feststellung sei auch deshalb begründet, weil § 71 Abs. 2 Satz 1 LuftVG, der die Rechtsgrundlage für die (unterstellt) bestehende Duldungspflicht bilde, als unzulässiges Einzelfallgesetz nichtig sei. Es handele sich um ein sog. verdecktes Individualgesetz, weil es trotz generell formulierter Tatbestandsmerkmale nur den Flughafen Köln/Bonn habe regeln wollen. Dieser Einschätzung stehe nicht entgegen, dass die Vorschrift auch im Hinblick auf andere Flughäfen Anwendung gefunden habe. Die genannte Norm stelle zudem ein grundrechtseinschränkendes Gesetz dar. § 71 Abs. 2 Satz 1 LuftVG sei auch deshalb verfassungswidrig, weil er eine unzulässige echte Rückwirkung beinhalte. Zudem sei die Vorschrift rechtsstaatswidrig, weil sie den durch die Beachtung von Verfahrensregelungen zu gewährleistenden Grundrechtsschutz aushebele und gegen das Bestimmtheitsgebot verstoße. Der Feststellungsantrag müsse im Hinblick auf die Duldungspflicht ferner deshalb Erfolg haben, weil die Verwaltungspraxis des Beklagten hinsichtlich der luft- und landseitigen Erweiterungen des Flughafens europarechtswidrig sei. 18

Der Feststellungsantrag zu Nr. 2 sei begründet, weil es für den Flugbetrieb auf dem Flughafen der Beigeladenen keine Rechtsgrundlage gebe. Die Planfeststellungsfiktion greife nicht. Auf die alten Betriebsgenehmigungen vom 3. Januar 1959 und 16. März 1991 könne nicht abgestellt werden, weil der Flugbetrieb sie (die Kläger) in ihrem Schutzanspruch aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG verletze. Deshalb hätten sie einen Anspruch auf Aufhebung dieser Genehmigungen. Im Übrigen bestünden hinreichende gesetzliche Ermächtigungsgrundlagen, um ein Nachtflugverbot gegenüber der Beigeladenen anzuordnen. 19

Ihr Hilfsantrag zu 1. sei ebenfalls begründet, weil sie aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG einen Anspruch auf Anordnung eines Nachtflugverbots hätten. Die Lärmimmissionen auf ihren Grundstücken überschritten die Schwelle des verfassungsrechtlich Zumutbaren. Der Staat habe im Hinblick auf das zuvor bezeichnete Grundrecht Schutzpflichten im Sinne eines auch praktisch wirksamen Schutzkonzepts. Dies gelte auch und gerade für den Schutz der menschlichen Gesundheit vor Fluglärm. Diese rechtlichen Anforderungen würden durch die Lärmwerte des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm nicht (mehr) erfüllt. Diese Lärmwerte seien durch neuere wissenschaftliche Erkenntnisse überholt, was auch evident im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sei. Dass das Schutzkonzept des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm nicht wirksam und ausreichend sei, werde auch durch die Häufung auftretender Spitzenschallpegel zur Nachtzeit belegt. Die sie (die Kläger) zur Nachtzeit treffenden Maximalpegel könnten unter Einbeziehung neuerer lärmmedizinischer Erkenntnisse eine ernsthafte Gesundheitsgefährdung eintreten lassen. Das 20

Schutzkonzept sei auch deshalb untragbar geworden, weil es die Gesundheitsrisiken für das menschliche Gehör, also das Ohr selbst, ausblende. Die hier in Rede stehenden nächtlichen, immer wiederkehrenden Lärmbelastungen schädigten das Gehör. Zur Abwehr von Gesundheitsgefahren sei ein Toleranzwert für nächtlichen Fluglärm von 40 dB(A) geboten. Die hier häufig auftretenden Maximalpegel zwischen 80 und 86 dB(A) seien in ihrer Anzahl gesundheitsschädigend und mit Blick auf Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG nicht hinnehmbar. Insbesondere Kinder litten besonders nachteilig unter den gesundheitlichen Auswirkungen nächtlichen Fluglärms. Die an ihren Wohnhäusern teilweise (Kläger zu 1., 3. und 5.) vorgenommenen Schallschutzmaßnahmen seien ineffektiv. Es sei ihnen im Übrigen nicht zuzumuten, bei geschlossenem Fenster zu schlafen sowie den Nachtschlaf störende Lüftergeräusche zu ertragen. Dadurch würden sie zu bloßen Objekten staatlichen Handelns, was ihre Menschenwürde verletze. Umweltschutz (Art. 20a GG) bedeute mit Blick auf Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG, dass der Mensch vor Störungen geschützt werde, und nicht, dass er sich vor Störungen "verkriechen" müsse.

Der Umstand, dass für den Flughafen der Beigeladenen zu keinem Zeitpunkt eine UVP 21 und/oder eine UVP-Vorprüfung durchgeführt worden sei, sei unmittelbare Rechtsfolge von § 71 Abs. 2 Satz 1, Abs. 1 Satz 1 LuftVG, da diese Vorschrift ohne jedes Planfeststellungsverfahren rückwirkend eine Planfeststellung fingiert habe. Dies führe dazu, dass auch die Festsetzung der Flugrouten für den Flughafen Köln/Bonn ohne UVP vorgenommen worden sei, weil nach deutschem Rechtsverständnis im Normalfall die UVP-Prüfungen einschließlich der Auswirkungen der Flugrouten im Planfeststellungsverfahren vorgenommen würden. Ein solches sei hier jedoch aufgrund von § 71 Abs. 2 Satz 1 LuftVG nicht durchgeführt worden, was zur Unionsrechtswidrigkeit der Vorschrift führe. Durch die Planfeststellungsfiktion werde eine UVP verhindert, obwohl die Zulassung von Flugverkehr vom und zum Flughafen Köln/Bonn ein UVP-pflichtiges Gesamtprojekt im Sinne der UVP-Richtlinie darstelle. Das Vorliegen eines Gesamtprojekts ergebe sich daraus, dass der grundsätzlich planfeststellungspflichtige Bau des Flughafens sowie die anschließende Festlegung der Flugrouten unselbständige Teile im Rahmen eines mehrstufigen Genehmigungsverfahrens darstellten. Kein UVP-pflichtiges Projekt wie ein Großflughafen dürfe genehmigt werden, ohne dass seine Umweltauswirkungen vor Erteilung der Genehmigung in einer UVP systematisch ermittelt und bewertet worden seien. Demgegenüber nehme § 71 Abs. 2 Satz 1 LuftVG die seinem Anwendungsbereich unterfallenden "Altflughäfen" auch für die Zukunft von der UVP-Pflicht aus.

Ihr Hilfsantrag zu 2. stelle eine bloße Klageerweiterung, jedenfalls aber eine 22 sachdienliche Klageänderung dar. Es bestehe Streitstoffidentität, weil es insgesamt um die Anwendung von § 71 Abs. 2 Satz 1 LuftVG gehe.

Die Kläger beantragen, 23

festzustellen, dass 24

1. der Flughafen Köln/Bonn nicht gemäß § 71 Abs. 2 Satz 1 i. V. m. Abs. 1 25

Satz 1 LuftVG als im Plan festgestellt gilt und sie (die Kläger) deshalb nicht verpflichtet sind, die von der flugbetrieblichen Benutzung des Flughafens Köln/Bonn für die Wohngrundstücke ausgehenden Lärm-, Schadstoff- und/oder Erschütterungs-Immissionen zu dulden,

2. die flugbetriebliche Nutzung des Flughafens Köln/Bonn insoweit rechtswidrig ist und sie (die Kläger) in ihren Rechten verletzt, als sie ihre Wohngrundstücke Lärm-, Schadstoff- und/oder Erschütterungs-Immissionen aussetzt, 26

hilfsweise, 27

1. den Beklagten unter Aufhebung seiner Bescheide vom 20. und 30. Dezember 2013 sowie 28. Januar 2014 zu verpflichten, der Beigeladenen unter insoweit erfolgreichem (Teil-) Widerruf der luftverkehrsrechtlichen Genehmigungen des Beklagten vom 3. Januar 1959 / 16. März 1961 die Durchführung von Nachtflugbetrieb (22:00 Uhr bis 6:00 Uhr) am Flughafen Köln/Bonn zu untersagen, 28

2. den Beklagten unter Aufhebung der Nr. 1 seines Bescheids vom 4. Mai 2015 zu verpflichten, gegenüber der Beigeladenen die Untersagung der Nutzung derjenigen luftseitigen Anlagenteile des Verkehrsflughafens Köln/Bonn anzuordnen, die nicht im Plan der Köln-Bonner-Flughafen Wahn G.m.b.H. zu Porz vom 6. Februar 1958 als Bestand in schwarz-weiß eingezeichnet sind und die nicht durch die Bescheide des Beklagten vom 15. März 1996 - Az.: 612-31-21/8 KB - und vom 14. Mai 1997 - Az.: 612-31-21/3 KB - plangenehmigt wurden. 29

Der Beklagte beantragt, 30

die Klage abzuweisen. 31

Er trägt im Wesentlichen vor: 32

Die Klage sei insgesamt unzulässig. Die mit dem Hauptantrag erhobene Feststellungsklage sei unstatthaft. Im Hinblick auf die beantragte Feststellung hinsichtlich der Planfeststellungsfiktion fehle es an einem feststellungsfähigen Rechtsverhältnis. Die fiktive Planfeststellungswirkung begründe als solche keinerlei Rechte und Pflichten zwischen den Parteien, was aber Voraussetzung für ein feststellungsfähiges konkretes Rechtsverhältnis sei. Aus der Fiktion ergebe sich ferner keine konkrete rechtliche Beziehung zwischen ihm (dem Beklagten) und der Beigeladenen, welche den Klägern ein subjektives öffentliches Recht vermittele. Selbst im Fall der Verneinung der Planfeststellungsfiktion ergäbe sich kein solches Recht der Kläger, etwa auf Unterlassung des Flughafensbetriebs. Im Hinblick auf die beantragte Feststellung hinsichtlich der Duldungspflicht fehle es an der Bestimmung eines hinreichend konkreten Rechtsverhältnisses. Die Kläger hätten nicht angegeben, woraus sich das von ihnen angenommene Nichtbestehen einer Duldungspflicht ergeben solle, zumal sich eine Duldungspflicht nicht nur aufgrund der Planfeststellungsfiktion in Verbindung mit § 75 Abs. 2 Satz 1 VwVfG NRW ergeben könne. Entsprechendes gelte für die unter Nr. 2 des Hauptantrags begehrte 33

Feststellung. Diese betreffe keine Beziehung zwischen den Klägern und ihm (dem Beklagten), sondern die abstrakte Rechtsfrage der Rechtmäßigkeit der flugbetrieblichen Nutzung des Flughafens, aus welcher sich keine unmittelbaren Rechte der Kläger ableiten ließen. Der Zulässigkeit der Feststellungsklage stehe ferner das Subsidiaritätsgebot des § 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO entgegen. Den Klägern gehe es um Nachtflugbeschränkungen, welche sie im Wege einer vorrangigen Verpflichtungsklage geltend machen könnten. Eine Feststellungsklage sei hier auch nicht rechtsschutzintensiver. Eine Subsidiarität der Feststellungsklage hinsichtlich der unter Nr. 2 des Hauptantrags begehrten Feststellung ergebe sich ferner daraus, dass die Kläger insoweit ihr Begehren mit einer vorrangigen Anfechtungsklage gegen die erteilten Betriebsgenehmigungen vom 3. Januar 1959 und 16. März 1961 hätten verfolgen können. Darauf, dass die Kläger ihre Grundstücke erst mehrere Jahre nach Erlass der Betriebsgenehmigungen erlangt hätten, komme es nicht an, weil das Schutzkonzept des Luftverkehrsrechts ähnlich wie beim anlagenbezogenen Immissionsschutzrecht nicht eigentümer-, sondern grundstücksbezogen sei, so dass sich die Kläger die Untätigkeit ihrer Rechtsvorgänger zurechnen lassen und die Bestandskraft der Genehmigungen hinnehmen müssten. Weiterhin fehle es den Klägern an einem Feststellungsinteresse, weil sich aus den begehrten Feststellungen keine eigenen Rechte der Kläger gegen ihn (den Beklagten) auf Unterlassung oder Einschränkung des Flughafenbetriebs ergeben würden. Zudem bestehe keine Klagebefugnis des Klägers zu 4. Dies gelte auch im Hinblick auf den ersten Hilfsantrag. Schließlich sei die Klage wegen prozessualer Verwirkung etwaiger Klagerechte unzulässig. Die Kläger hätten es versäumt, etwaige Abwehrrechte im Hinblick auf den Betrieb des Flughafens in einem angemessenen Zeitraum geltend zu machen. Das nunmehrige Vorgehen der Kläger sei treuwidrig und verstoße gegen Treu und Glauben. Der Kläger zu 4. müsse sich das Verhalten (Untätigbleiben) seines Vaters zurechnen lassen. Die Beigeladene habe auf die Nichtgeltendmachung dieser Rechte vertraut, was in von ihr getätigten Investitionen in einen Ausbau des Flughafens zum Ausdruck komme.

Die Klage sei auch unbegründet. Die unter Nr. 1 des Hauptantrags begehrte Feststellung hinsichtlich der Planfeststellungsfiktion könne nicht getroffen werden, weil deren tatbestandlichen Voraussetzungen vorlägen. Insbesondere sei der Flughafen am 31. Dezember 1958 angelegt gewesen. Was die Bahn 14L/ 32R anbelange, reiche insoweit die am 12. Dezember 1958 erteilte Genehmigung aus, die im Übrigen auch eine Betriebsgenehmigung darstelle oder einschließe. Dass die Bahn nach dem Stichtag kürzer als geplant gebaut worden sei, führe nicht auf ein - von der Planfeststellungsfiktion nicht erfasstes - Aliud im Verhältnis zu dem Genehmigten. Ein Aliud ergebe sich auch nicht daraus, dass Übersichtspläne im Januar 1959 als überholt bezeichnet worden seien und im Planungsausschuss der Beigeladenen seinerzeit über Ausbauvarianten diskutiert worden sei. Etwaige Fluglärm erhöhungen für bestimmte Bereiche aufgrund der verkürzten Herstellung der Bahn begründeten ebenfalls nicht die Annahme eines Aliud, zumal eine detaillierte Fluglärm betrachtung nicht Gegenstand der Genehmigung vom 12. Dezember 1958 gewesen sei. Für das Eingreifen der Planfeststellungsfiktion komme es im Übrigen nicht auf die Festlegung eines Bauschutzbereichs an. Die übrigen Anlagenteile (Bahnen) seien angelegt gewesen,

34

weil sie am Stichtag physisch vorhanden gewesen seien. Im Übrigen habe insoweit mit der später mehrfach verlängerten Genehmigung vom 18. Juli 1957 eine ausreichende Betriebsgenehmigung vorgelegen. Der in der bisherigen Rechtsprechung vorgenommenen Auslegung des Begriffs "angelegt" stünden weder der Wortlaut noch die Gesetzesmaterialien entgegen. Hinsichtlich der grammatikalischen Auslegung des Begriffs "angelegt" bestünden mehrere Bedeutungsvarianten, aufgrund derer die bisherige Auslegung grundsätzlich sprachlich zulässig sei und damit im Rahmen des Wortsinnes liege. Die unter Nr. 1 des Hauptantrags ferner begehrte Feststellung des Nichtbestehens einer Duldungspflicht könne nicht getroffen werden, weil sich die Pflicht aus der Planfeststellungsfiktion ergebe. Diese erfasse auch die Benutzung der Anlagen. Die Duldungspflicht scheitere auch nicht daran, dass der zugrunde liegende § 71 Abs. 2 Satz 1 LuftVG nichtig sei. Durchgreifende Anhaltspunkte dafür, dass es sich bei der Vorschrift um ein unzulässiges Einzelfallgesetz handle, lägen nicht vor. Der Feststellungsantrag unter Nr. 2 des Hauptantrags sei ebenfalls unbegründet, weil die flugbetriebliche Nutzung des Flughafens aufgrund der Planfeststellungsfiktion, welche auch die derzeitigen Betriebsregelungen umfasse, rechtmäßig sei. Unabhängig von der Planfeststellungsfiktion erfolge der Flugbetrieb zulässiger Weise auf der Grundlage der bestandskräftigen Betriebsgenehmigungen vom 3. Januar 1959 und 16. März 1961. Die Kläger hätten auch keinen Anspruch auf Aufhebung dieser Genehmigungen.

Der Hilfsantrag zu 1. sei ebenfalls unbegründet. Einem Anspruch der Kläger auf Einschränkung der flugbetrieblichen Nutzung in der Nachtzeit stehe die Duldungspflicht aufgrund der Planfeststellungsfiktion entgegen. Eine Notwendigkeit, unter Durchbrechung der Duldungspflicht (weitergehende) nächtliche Betriebsbeschränkungen anzuordnen, bestehe nicht. Etwaige die verfassungsrechtliche Zumutbarkeitsgrenze überschreitende gesundheitliche Beeinträchtigungen oder Gefährdungen ließen sich mit Mitteln des passiven Schallschutzes abwenden. Die Kläger könnten den mit dem Hilfsantrag verfolgten Anspruch ferner nicht auf § 29 Abs. 1, § 29b LuftVG stützen. Auch § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG scheide als Anspruchsgrundlage aus, weil ein Genehmigungsänderungsverfahren einen- hier nicht vorliegenden - Antrag der Beigeladenen voraussetze. Ein Anspruch ergebe sich auch nicht unmittelbar aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG. In diesem Zusammenhang komme es nicht darauf an, ob die Lärmwerte des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm aus verfassungsrechtlicher Sicht (noch) zutreffend seien oder nicht, da sie lediglich Auslöseschwellen für die Gewährung passiven Schallschutzes darstellten. Ansprüche auf passiven Schallschutz könnten effektiv durchgesetzt werden. Dies gelte auch für die Kläger, deren Grundstücke sämtlich innerhalb der festgelegten Nacht-Schutzzone lägen. Dass das Schutzniveau der 2. FlugLSV nicht hinreichend sei, sei weder vorgetragen worden noch sonst ersichtlich. Das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG und diesbezügliche staatliche Schutzpflichten hätten im Übrigen nichts mit einem Recht auf frische Luft zu tun. Schließlich wäre ein etwaiger Anspruch der Kläger auf Anordnung eines Nachtflugverbots auch materiell verwirkt.

35

§ 71 Abs. 2 Satz 1 LuftVG verstoße nicht gegen die UVP-Richtlinie, weil die durch die Vorschrift angeordnete Planfeststellungsfiktion keine Durchführungsentscheidung in

36

einem mehrstufigen Genehmigungsverfahren darstelle. Durch § 71 Abs. 2 Satz 1 LuftVG werde nicht der Bau eines Flugplatzes zugelassen, sondern der Bestand eines bereits vor 1959 angelegten Flugplatzes, als noch keine UVP-Pflicht bestanden habe, rechtlich abgesichert. Zulassungsrechtlich bewirke die Vorschrift eine Heilung von Verfahrensvorschriften.

Der mit dem Hilfsantrag zu 2. vorgenommenen Klageerweiterung werde nicht zugestimmt. Die Klageänderung sei auch nicht sachdienlich, weil es sich um einen völlig neuen Streitgegenstand handele. 37

Die Beigeladene beantragt ebenfalls, 38

die Klage abzuweisen. 39

Sie schließt sich den Ausführungen des Beklagten zur Unzulässigkeit der Klage an, ergänzt diese und macht darüber hinaus im Wesentlichen geltend: 40

Unabhängig von der Planfeststellungsfiktion sei der Flughafenbetrieb mit den bestandskräftigen Genehmigungen vom 3. Januar 1959 und 16. März 1961 zugelassen. Eine Umgehung dieser Genehmigungen mit der Feststellungsklage sei nicht zulässig. Soweit es den Klägern um die Feststellung der Verfassungswidrigkeit und der Unionsrechtswidrigkeit von § 71 Abs. 2 Satz 1 LuftVG gehe, fehle es an einem Feststellungsinteresse. Der Zulässigkeit der Feststellungsklage stehe zudem § 43 Abs. 2 VwGO entgegen, weil, wie der Hilfsantrag zu 1. zeige, eine Leistungsklage (Verpflichtungsklage) möglich sei. Die Feststellungsbegehren stellten lediglich Vorfragen im Hinblick auf den Hilfsantrag dar. 41

Die Klage sei zudem unbegründet. Es sei in der Rechtsprechung geklärt, dass für ihren Flughafen einschließlich der Bahn 14L/32R die Planfeststellungsfiktion gelte. Die Auslegung des Begriffs "angelegt" verstoße nicht gegen das Willkürverbot und stehe mit den Gesetzesmaterialien in Einklang. Insbesondere halte sich die Auslegung im Rahmen des möglichen Wortsinns des Begriffs "angelegt" und stimme damit überein, dass es nach den Gesetzesmaterialien um die Zuerkennung von Bestandsschutz gehe. Die Erwägungen der Kläger erschöpften sich in einer wörtlichen Interpretation des Begriffs "angelegt". Auch handele es sich bei § 71 Abs. 2 Satz 1 LuftVG nicht um ein unzulässiges Einzelfallgesetz, weil die Vorschrift auf mehrere Flughäfen anwendbar und auch angewendet worden sei. Die Abweichungen zwischen dem durch die Genehmigung vom 12. Dezember 1958 Erlaubten und dem tatsächlich Hergestellten stünden der Planfeststellungsfiktion nicht entgegen, weil es sich mit Blick auf das der Genehmigung vom 12. Dezember 1958 zugrunde liegende Planungsziel nicht um wesentliche Abweichungen und deshalb auch nicht um genehmigungs-/planfeststellungspflichtige Änderungen handele. Interkontinentalverkehr sei ohne Einschränkungen mit einer Bahn von 3.800 m Länge möglich. Durch die Inbetriebnahmeerlaubnis vom 16. März 1961 sei festgestellt worden, dass die Bahn in der genehmigten Lage errichtet worden sei. Im Übrigen habe keine Verpflichtung bestanden, die Genehmigung vom 12. Dezember 1958 in vollem Umfang auszunutzen. Bereits vor Genehmigungserteilung sei in der Diskussion 42

gewesen, die neue Bahn lediglich mit einer Länge von 3.800 m zu bauen. Die Verlängerung der Bahn um 15 m im Jahr 1995 sei ebenfalls auf der Grundlage der Genehmigung vom 12. Dezember 1958 erfolgt. Geringfügige Erhöhungen des Fluglärms in bestimmten Bereichen aufgrund der Verkürzung der Bahn begründeten ebenfalls nicht die Annahme einer wesentlichen Änderung. Soweit zusätzliche Abrollwege errichtet worden seien, habe dies nichts damit zu tun, ob die Bahn 14L/32R von der Planfeststellungsfiktion erfasst werde. Allerdings erfasse die Planfeststellungsfiktion auch die Abrollwege, weil es sich bei diesen um Änderungen oder Erweiterungen von unwesentlicher Bedeutung handle. Die Genehmigung vom 12. Dezember 1958 stelle weiterhin auch eine Betriebsgenehmigung dar. Dies gelte auch für die mehrfach verlängerte Genehmigung vom 18. Juli 1957. Darauf kommt es zudem nicht an, weil § 71 Abs. 2 Satz 1 LuftVG nicht an eine Betriebsgenehmigung anknüpfe. Der Feststellungsantrag hinsichtlich der Duldungspflicht sei unbegründet, weil die Kläger aufgrund der Planfeststellungsfiktion eine solche Pflicht treffe. Auch der Feststellungsantrag unter Nr. 2 des Hauptantrags sei unbegründet, weil der Flughafen auf der Grundlage der Genehmigungen vom 3. Januar 1959 und 16. März 1961 betrieben werde und in der Rechtsprechung geklärt sei, dass aktiver Lärmschutz in Gestalt von Flugbetriebsbeschränkungen rechtlich nicht geboten sei. Die bloße gesteigerte Ausnutzung der Kapazität eines uneingeschränkt genehmigten Flugplatzes stelle keine genehmigungsbedürftige Erweiterung oder Änderung dar. Die Kläger hätten zudem keinen Anspruch auf Widerruf oder Rücknahme der Genehmigungen. Ferner bestehe kein Anspruch auf Einschreiten auf der Grundlage von § 29 Abs. 1 Satz 1 und 2 LuftVG oder auf Anordnung von nächtlichen Betriebsbeschränkungen in einem Genehmigungsänderungsverfahren. Weiterhin sei der Vortrag der Kläger nicht geeignet, eine unzumutbare Lärmbelastung im Sinne einer Gesundheitsgefährdung darzutun. Zudem könnte einer (unterstellt) gesundheitsgefährdenden Belastung durch passive Schallschutzmaßnahmen Rechnung getragen werden, was verfassungsrechtlich unbedenklich sei. In der Rechtsprechung sei geklärt, dass ein Lärmschutzkonzept für einen Verkehrsflughafen verfassungsgemäß sei, das sich im Wesentlichen auf das Regelungssystem des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm stütze, also die Erstattung von Aufwendungen für passive Schallschutzmaßnahmen vorsehe. Auch die in dem zuvor genannten Gesetz vorgesehenen Lärmgrenzwerte seien verfassungsgemäß. Die der bisherigen Rechtsprechung zugrunde liegende Situation habe sich zudem nicht zum Nachteil der Kläger verändert. Ein Vergleich der nächtlichen Maximalpegel über 80 dB(A) in den Jahren 1999 bis 2014 zeige, dass deren Anzahl zurückgegangen sei. Ein Teilwideruf der luftrechtlichen Genehmigungen zwecks Reduzierung der nächtlichen Flugbewegungen komme daher nach wie vor nicht in Betracht. Die Frage nach einer Unionsrechtswidrigkeit von § 71 Abs. 2 Satz 1 LuftVG stelle sich nicht, weil ihr Flughafen bereits vor Inkrafttreten der UVP-Richtlinie bestandskräftig genehmigt worden sei. Die Richtlinie erfasse nicht zurückliegende luftrechtliche Zulassungsentscheidungen. Auf die Planfeststellungsfiktion des § 71 Abs. 2 Satz 1 LuftVG komme es daher nicht an, ebenso wenig darauf, ob Planfeststellung und Flugroutenfestlegung ein mehrstufiges Genehmigungsverfahren darstellten.

Bei dem Hilfsantrag zu 2. handle es sich nicht um eine zulässige Klageerweiterung. In die darin liegende Klageänderung werde nicht eingewilligt. Sie sei auch nicht

43

sachdienlich, weil wesentlich anderer Streitstoff zugrunde liege.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte, der beigezogenen Verwaltungsvorgänge des Beklagten und der von den Beteiligten eingereichten Unterlagen Bezug genommen. 44

Entscheidungsgründe 45

Die Klage hat insgesamt keinen Erfolg. 46

A. Hauptantrag 47

I. Zulässigkeit 48

Die Klage mit dem Hauptantrag erweist sich bereits als insgesamt unzulässig. 49

Dabei kann dahinstehen, ob es den Klägern - unabhängig von den im Einzelnen formulierten Haupt- und Hilfsanträgen und den in Betracht kommenden Klagearten - in der Sache ganz überwiegend darum geht, die nächtlichen (Lärm-)Immissionen, die aus dem über den Flughafen der Beigeladenen abgewickelten Flugverkehr herrühren und auf ihre Grundstücke sowie sie selbst einwirken, zu unterbinden, und zwar mittels des Beklagten, der in diesem Sinne gegen die Beigeladene einschreiten und dieser gegenüber ein nächtliches Flugverbot anordnen soll (was dem Hilfsantrag zu 1. entspricht). Für ein solches (sachdienliches) Verständnis des Klagebegehrens sprechen zumindest weite Teile des Vorbringens der Kläger im gerichtlichen Verfahren. Eine dahingehende Auslegung der Klageanträge ist aber nicht möglich. Denn die Kläger sind über ihre Prozessbevollmächtigten der schon vom Beklagten geäußerten Auffassung, ihnen (den Klägern) gehe es nur um ein Nachtflugverbot, ausdrücklich entgegengetreten und haben unter Hinweis auf ihren Hauptantrag geltend gemacht, es gehe ihnen um die Feststellung des Nichtbestehens der Pflicht, Immissionen aus der flugbetrieblichen Nutzung des Flughafens dulden zu müssen, und zwar nicht beschränkt auf bestimmte Zeiten. Über diese Erklärung, die nicht lediglich die Fassung der Anträge betrifft, kann sich das Gericht unabhängig von der Sachdienlichkeit eines solchen Begehrens nicht hinwegsetzen. 50

1. Feststellungsfähiges Rechtsverhältnis 51

Hinsichtlich der mit der Nr. 2 des Hauptantrags begehrten Feststellung ist die Klage unzulässig, weil es an einem konkreten feststellungsfähigen Rechtsverhältnis fehlt. Unter einem solchen sind die rechtlichen Beziehungen zu verstehen, die sich aus einem konkreten Sachverhalt aufgrund einer öffentlich-rechtlichen Norm für das Verhältnis von Personen untereinander oder einer Person zu einer Sache ergeben, kraft deren eine der beteiligten Personen etwas Bestimmtes tun muss, kann oder darf oder nicht zu tun braucht. Kein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis sind dagegen unselbständige Elemente oder Vorfragen, insbesondere Tatbestandsmerkmale, von deren Vorliegen die Rechtsbeziehungen zwischen den Beteiligten abhängen. 52

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 26. Juli 2007 - 6 B 25.07 -, Buchholz 442.066 § 28 TKG 53

Nr. 2, m. w. N.

Hiervon ausgehend bezieht sich die Nr. 2 des Hauptantrags nicht auf ein Rechtsverhältnis. Die begehrte Feststellung der Rechtswidrigkeit der flugbetrieblichen Nutzung des Flughafens Köln/Bonn und des Vorliegens einer Rechtsverletzung der Kläger durch die auf ihre Wohngrundstücke einwirkenden Lärm-, Schadstoff- und/oder Erschütterungs-Immissionen aus dem Flugbetrieb betrifft keine Rechtsbeziehungen im zuvor beschriebenen Sinn. Vielmehr geht es um rechtliche Bewertungen oder die Beantwortung von Rechtsfragen, die sich eher abstrakt als Vorfragen stellen, wenn es um eigentliche Rechtsbeziehungen zwischen den Beteiligten geht, also darum, ob jemand etwas tun muss, kann oder darf oder nicht zu tun braucht - wie etwa das unter Nr. 1 des Hauptantrags zur Feststellung gestellte Nichtbestehen einer Duldungspflicht -. Ferner ginge es nicht um ein konkretes Rechtsverhältnis, weil sich aus den Ausführungen der Kläger selbst ergibt, dass zur Beurteilung der Rechtmäßigkeit des Flugbetriebs mehrere verschiedene Rechtsgrundlagen in Betracht kommen. So haben sie im Hinblick auf das Feststellungsbegehren unter Nr. 2 des Hauptantrags zum einen geltend gemacht, dass es darum gehe, ob sie auf ihren Wohngrundstücken zur Duldung von Lärm-, Schadstoff- und Erschütterungs-Immissionen der Beigeladenen "kraft vermeintlich eingetretener Planfeststellungsfiktion verpflichtet sind". Zum anderen haben sie die Auffassung geäußert, dass der Flugbetrieb nicht auf die Betriebsgenehmigungen vom 3. Januar 1959 und 16. März 1961 gestützt werden könne und er sich auch in Ansehung dieser Genehmigungen als rechtswidrig erweise. Darüber hinaus ist nicht auszuschließen, dass die Beurteilung der Rechtmäßigkeit des Flugbetriebs auch noch von anderen Genehmigungen im weiteren Sinn- etwa den im Hilfsantrag zu 2. genannten Plangenehmigungen - abhängt.

Anknüpfend an das Vorstehende betrifft auch die im ersten Teil der Nr. 1 des Hauptantrags zur Feststellung gestellte Planfeststellungsfiktion kein Rechtsverhältnis. Die Fiktion selbst sowie der sie normierende § 71 Abs. 2 Satz 1, Abs. 1 Satz 1 LuftVG begründen keine Rechtsbeziehungen im zuvor dargestellten Sinn. Solche ergeben sich erst aus anderen Vorschriften, etwa aus dem vormaligen, bis zum 31. Mai 2015 geltenden § 9 Abs. 3 LuftVG oder aus dem - nunmehr allein geltenden - § 75 Abs. 2 Satz 1 VwVfG NRW, anwendbar über § 8 Abs. 1 Satz 5 LuftVG.

2. Subsidiarität 56

Der Zulässigkeit der Feststellungsklage steht weiterhin der Subsidiaritätsgrundsatz gemäß § 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO entgegen, und zwar sowohl was die Feststellung unter Nr. 1 des Hauptantrags als auch die unter Nr. 2 des Hauptantrags anbelangt. 57

Die zuvor genannte Vorschrift will unnötige Feststellungsklagen vermeiden, wenn für die Rechtsverfolgung eine andere sachnähere und wirksamere Klageart zur Verfügung steht. Der einem Kläger zustehende Rechtsschutz soll aus Gründen der Prozessökonomie auf ein einziges Verfahren, nämlich dasjenige, das seinem Anliegen am wirkungsvollsten gerecht wird, konzentriert werden. 58

Vgl. BVerwG, Urteil vom 12. Juli 2000 - 7 C3.00 -, BVerwGE 111, 396, m. w. N. 59

Hiervon ausgehend ergibt sich die Subsidiarität in gewisser Weise bereits aus dem eigenen Vorbringen der Kläger. Sie können ihr Begehren wirkungsvoll in einem Verfahren, nämlich durch Leistungsklage (Verpflichtungsklage) geltend machen, indem sie - wie ihr Hilfsantrag zu 1. für den Nachtflugbetrieb zeigt - die Verpflichtung des Beklagten beanspruchen, gegenüber der Beigeladenen den Flugbetrieb zu untersagen, jedenfalls soweit er ihre Grundstücke und sie selbst mit Immissionen belastet. 60

Zum einen besteht das eigentliche Anliegen der Kläger darin, nicht mit (Lärm-) Immissionen aus dem Flugbetrieb belastet zu werden. Dies ergibt sich ungeachtet aller Ausführungen zum Hauptantrag mit hinreichender Deutlichkeit aus ihrem umfangreichen Vorbringen zu einer sie treffenden unzumutbaren Lärmbelastung und einer damit einhergehenden Gesundheitsbeeinträchtigung. Es liegt mit Blick auf den Gesichtspunkt einer wirkungsvollen Rechtsverfolgung auf der Hand, dass der Flugbetrieb und die dadurch verursachten (Lärm-)Immissionen durch Feststellungen entsprechend der Nrn. 1 und 2 des Hauptantrags noch nicht unterbunden wären. Zum anderen haben sich die Kläger zur Begründung eines Feststellungsinteresses darauf berufen, dass in der Vergangenheit nach der Rechtsprechung Ansprüche Dritter auf Einschränkung der flugbetrieblichen Nutzung des Flughafens der Beigeladenen an der Duldungspflicht gescheitert seien. Dementsprechend beschränkt sich die Relevanz der das Nichtbestehen der Duldungspflicht betreffenden Feststellung (Nr. 1 des Hauptantrags) darauf zu verhindern, dass der Anordnung eines Flugverbots durch den Beklagten gegenüber der Beigeladenen - zur Unterbindung der die Kläger belastenden (Lärm-)Immissionen aus dem Flugbetrieb - die Duldungspflicht entgegengehalten werden kann. Die Frage nach dem Bestehen der Duldungspflicht kann jedoch sachgerecht in einem Verfahren, in dem die Anordnung eines Flugverbots im Wege einer Verpflichtungsklage begehrt wird, (mit-)geklärt werden; einer "Vorklärung" im Wege der Feststellungsklage bedarf es nicht. 61

Nichts anderes gilt mit Blick das Feststellungsbegehren unter Nr. 2 des Hauptantrags. Soweit die zur Feststellung gestellte Rechtswidrigkeit des Flugbetriebs und einer Rechtsverletzung daraus hergeleitet wird, dass keine aus der Planfeststellungsfiktion folgende Duldungspflicht besteht, gilt das Vorstehende entsprechend. Subsidiarität besteht zudem insoweit, als die unter Nr. 2 des Hauptantrags zur Feststellung gestellte Rechtswidrigkeit des Flugbetriebs auch die Betriebsgenehmigungen vom 3. Januar 1959 und 16. März 1961 einbezieht in dem Sinne, dass der Flugbetrieb (auch) auf ihrer Grundlage von den Klägern nicht als rechtmäßig angesehen wird. Ist dies dahingehend zu verstehen, dass die Betriebsgenehmigungen aufgrund eines aktuellen Änderungsbedarfs-/anspruchs den Flugbetrieb nicht rechtfertigen, kann dies wiederum im Rahmen einer Verpflichtungsklage (mit-)geklärt werden, was der Hilfsantrag zu 1., mit dem ausdrücklich inzident ein Teilwiderruf der zuvor genannten Genehmigungen beantragt wird, zeigt. Wird die Rechtswidrigkeit des Flugbetriebs dagegen daraus hergeleitet, dass die Betriebsgenehmigungen (ursprünglich) rechtswidrig sind, ergibt sich die Subsidiarität aus dem Vorrang einer Anfechtungsklage gegen die Betriebsgenehmigungen. Dass eine solche nunmehr zulässigerweise nicht mehr erhoben werden kann, ist kein Umstand, der den Subsidiaritätsgrundsatz unanwendbar macht. 62

Der Subsidiaritätsgrundsatz ist nicht deshalb unanwendbar, weil die Feststellungsklage hier rechtsschutzintensiver ist als eine Verpflichtungsklage. Entgegen der klägerischen Auffassung reichen die Feststellungsbegehren nicht weiter als ein auf die Anordnung eines gegebenenfalls ganztägigen Flugverbots gerichtetes Verpflichtungsbegehren. Insbesondere ist es nicht so, dass im Fall der Verneinung der Duldungspflicht wegen nicht greifender Planfeststellungsfiktion zugleich feststünde, dass der Flugbetrieb auf dem Flughafen der Beigeladenen unzulässig (rechtswidrig) wäre, ohne dass es darauf ankäme, ob die Kläger einer gesundheitsgefährdenden Lärmbelastung unterliegen. 63

Die einen Planfeststellungsbeschluss ersetzende fiktive Planfeststellung gemäß § 71 Abs. 2 Satz 1 LuftVG stellt vom Grundsatz her als Anlagengenehmigung (§ 8 Abs. 1 Satz 1 LuftVG) lediglich einen Teil der Rechtsgrundlage eines Flughafens dar. Dazu tritt in der Regel eine Betriebsgenehmigung gemäß § 6 Abs. 1 Satz 1 LuftVG, hier in Gestalt der Genehmigungen des Beklagten vom 3. Januar 1959 - diese gilt auch nach Inkrafttreten von § 6 Abs. 1 Satz 1 LuftVG fort - und 16. März 1961 in ihrer jeweils aktuellen Fassung. Diese Genehmigungen werden nicht dadurch automatisch "hinfällig", dass (unterstellt) der Flughafen nicht als im Plan festgestellt gilt. Sie gelten vielmehr auch in dem Fall fort, dass keine Planfeststellungsfiktion besteht. Dies ergibt sich hier insbesondere daraus, dass die Genehmigungen vom 3. Januar 1959 und 16. März 1961 nicht quasi akzessorisch zu einem Planfeststellungsbeschluss oder einer vergleichbaren Planfeststellungsfiktion ergangen sind. Vor und bei Erlass der Genehmigung vom 3. Januar 1959 bedurfte es eines Planfeststellungsbeschlusses nicht, weil die Planfeststellungspflicht für das Anlegen und Ändern von Flughäfen im Wesentlichen erst durch das am 10. Januar 1959 in Kraft getretene Gesetz zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes vom 5. Dezember 1958 (BGBl. I S. 899), dort Art. 1 Nr. 10- § 7 b -, Art. 7, eingeführt worden ist (§ 7 b ist im Wege der durch Art. 4 des zuvor genannten Gesetzes ermächtigten Neubekanntmachung des Luftverkehrsgesetzes zu § 8 geworden, vgl. BGBl. I 1959 S. 9). Zu diesem Zeitpunkt waren die Bahnen 14R/32L und 07/25 des Flughafens jedoch bereits tatsächlich vorhanden. Das Anlegen der Bahn 14L/32R ist ebenfalls nicht planfeststellungspflichtig gewesen, weil es bereits vor Inkrafttreten des § 8 LuftVG genehmigt worden war, nämlich unter dem 12. Dezember 1958 - was unten noch weiter auszuführen ist -. Von daher konnte auch die Betriebsgenehmigung vom 16. März 1961 unabhängig von einer vorherigen Planfeststellung erteilt werden. Dementsprechend sind in der Rechtsprechung zu einer Zeit, als es eine Planfeststellungsfiktion, die auf dem durch das Elfte Gesetz zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes vom 25. August 1998 (BGBl. I S. 2432) in das Luftverkehrsgesetz eingeführten § 71 Abs. 2 Satz 1 beruht, noch gar nicht gab, die zuvor genannten Betriebsgenehmigungen als ausreichende Rechtsgrundlage für den - auch damals bereits im Streit stehenden - Nachtflugverkehr angenommen worden. 64

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 29. September 1994- 20 D 16/93.AK -, bestätigt durch BVerwG, Urteil vom 21. Mai 1997 - 11 C 1.07 -, NVwZ-RR 1998, 22. 65

Daran änderte sich nichts dadurch, dass (unterstellt) nunmehr festgestellt würde, dass es mangels Planfeststellungsfiktion keine (daraus folgende) Duldungspflicht gibt, eben 66

weil die Genehmigungen darauf nicht beruhen. Von daher kann auch nicht mit dem Rechtsgedanken des § 6 Abs. 4 Satz 1 LuftVG dahingehend argumentiert werden, das (unterstellte) Nichtbestehen der Planfeststellungsfiktion und der Duldungspflicht müsse Konsequenzen für die Genehmigungen haben. Im Ergebnis betrifft das Feststellungsbegehren hinsichtlich der Duldungspflicht danach lediglich einen Teilaspekt eines wirkungsvoll im Wege der Leistungsklage (Verpflichtungsklage) zu verfolgenden Abwehranspruchs. Das wiederholte verbal-argumentative Bemühen der Kläger, das Feststellungsbegehren insbesondere hinsichtlich der Planfeststellungsfiktion und der daraus folgenden Duldungspflicht zum zentralen, quasi alle streitigen (Rechts-)Fragen beantwortenden oder erledigenden Thema zu erklären, hat daher keinen Erfolg. Dies zeigt sich im Übrigen auch daran, dass nach dem klägerischen Vortrag weitgehend im Dunkeln bleibt, was ihnen ein der Klage mit dem Hauptantrag stattgebendes Feststellungsurteil brächte, zumal der auf Untersagung des Nachtflugbetriebs gerichtete Hilfsantrag zu 1. im Fall des Erfolgs des Hauptantrags hinfällig würde und keiner Entscheidung mehr bedürfte. Zwar ist den Klägern zuzugestehen, dass die Frage der Planfeststellungsfiktion und der daraus folgenden Duldungspflicht im Fall eines Erfolgs der Nr. 1 ihres Feststellungsantrags ausdrücklich und nicht lediglich als Vorfrage geklärt wäre. Auch wäre geklärt, dass einem beim Beklagten erneut gestellten Antrag auf Untersagung des (nächtlichen) Flugverkehrs zwecks Unterbindung der dadurch bedingten (Lärm-)Immissionen nicht die aus der Planfeststellungsfiktion folgende Duldungspflicht entgegengehalten werden könnte. Wenn es den Klägern jedoch jedenfalls im Ergebnis um die Unterbindung der sie und ihre Grundstücke treffenden (Lärm-)Immissionen geht, ist die Frage der Planfeststellungsfiktion und der daraus resultierenden Duldungspflicht lediglich eine von mehreren (Vor-)Fragen. Zudem kann nach den vorstehenden Ausführungen keine Rede davon sein, dass die zu beantwortenden weiteren Fragen, insbesondere die hinsichtlich der Relevanz der erteilten Betriebsgenehmigungen, lediglich untergeordnete Bedeutung haben.

Der Subsidiaritätsgrundsatz ist ferner nicht deshalb unanwendbar, weil eine Feststellung gegenüber der öffentlichen Hand begehrt wird. Eine Unanwendbarkeit mag im "Normalfall" einer Feststellungsklage gegen die öffentliche Hand aufgrund der Überlegung angenommen werden können, dass sich die öffentliche Hand auch einem (nicht vollstreckungsfähigen) Feststellungsurteil beugen oder ihm nachkommen wird, ohne dass es dazu eines (vollstreckungsfähigen) Gestaltungs- oder Leistungsurteils bedarf. Diese Überlegung greift hier jedoch schon deshalb nicht, weil aus einem antragsgemäßen Feststellungsurteil nach den vorstehenden Ausführungen nicht ohne Weiteres folgte, in welcher Weise und in welchem Umfang der Beklagte gegen die Beigeladene einzuschreiten hätte. Im Verwaltungsverfahren hatten die Kläger - ebenso wie nunmehr mit dem Hilfsantrag zu 1. - lediglich die Anordnung eines Nachtflugverbots beantragt. Dass sie darüber hinausgehend ein ganztägiges Flugverbot beanspruchen, was bei einem unterstellten Erfolg des Feststellungsbegehrens unter Nr. 2 des Hauptantrags nahe läge, ist jedenfalls ausdrücklich nicht geltend gemacht worden. Dies gilt auch in Ansehung des Hilfsantrags zu 2., der zwar nicht zeitlich beschränkt ist, sich jedoch nur auf bestimmte Anlagen(-teile), darunter nicht die Bahnen 14R/32L und 07/25, bezieht.

67

3. Feststellungsinteresse	68
Die Klage ist mit dem Hauptantrag ferner deshalb unzulässig, weil es an einem Feststellungsinteresse fehlt. Selbst wenn man hinsichtlich der aus der Planfeststellungsfiktion folgenden Duldungspflicht angesichts der Bedeutung dieser Pflicht für gegen den Flugbetrieb gerichtete Abwehransprüche ein Feststellungsinteresse anerkennt, ist ein solches jedenfalls bereits prozessual verwirkt.	69
Mit dem die Duldungspflicht betreffenden Feststellungsbegehren aus Nr. 1 des Hauptantrags wird zumindest inzident auch die Planfeststellungsfiktion zur Überprüfung gestellt, aus der die Duldungspflicht gegebenenfalls folgt. Gleiches gilt für die Nr. 2 des Hauptantrags, soweit die Kläger die Rechtswidrigkeit der flugbetrieblichen Nutzung des Flughafens aus dem Nichtbestehen einer aus der Planfeststellungsfiktion folgenden Duldungspflicht herleiten. Damit wird im Ergebnis die Genehmigungslage oder der Zulassungsstatus des Flughafens, soweit er sich aus der Planfeststellungsfiktion ergibt, in Frage gestellt. Mit diesem Begehren sind die Kläger jedoch ausgeschlossen, weil diesbezügliche Rechte (Feststellungsinteressen) verwirkt sind.	70
Es ist anerkannt, dass der Grundsatz der Verwirkung, der sich als Ausprägung des allgemeinen Grundsatzes von Treu und Glauben darstellt,	71
vgl. BVerwG, Beschluss vom 12. Januar 2004- 3 B 101.03 -, NVwZ-RR 2004, 314,	72
auch im Luftverkehrsrecht zur Anwendung kommen kann.	73
Vgl. BVerwG, Beschluss vom 22. Mai 1980 - 4 B 70.80, 4 B 94.80 -, ZLW 1980, 427; OVG NRW, Urteile vom 10. November 1982 - 20 A 506/80 -, - 20 A 624/80 - und - 20 A 636/80 -, nachfolgend BVerwG, Beschluss vom 15. Dezember 1983- 4 B 24 bis 26.83 -, juris; OVG NRW, Urteile vom 28. April 1989 - 20 A 2427/86 -, 20 A 2430/86 - und - 20 A 1853/87 -, nachfolgend BVerwG, Beschluss vom 20. August 1990 - 4 B 146 bis 148.89 -, juris; BVerwG, Urteil vom 14. April 1989 - 4 C 21.88 -, NVwZ 1990, 260.	74
Die prozessuale Verwirkung beruht auf der unredlichen, Treu und Glauben zuwider laufenden Verzögerung der Klageerhebung. In diesem Sinne dient die prozessuale Verwirkung auch dem öffentlichen Interesse an der Wahrung des Rechtsfriedens.	75
Vgl. BVerwG, Urteil vom 10. August 2000 - 4 A 11.99 -, NVwZ 2001, 206.	76
Die Verwirkung setzt einen längeren Zeitraum voraus, während dessen die Möglichkeit der Klageerhebung bestand. Diese Möglichkeit muss dem Berechtigten bewusst gewesen sein. Der positiven Kenntnis steht es regelmäßig gleich, wenn der Berechtigte von der ihn belastenden Maßnahme zuverlässige Kenntnis hätte haben müssen, weil sich ihm - zum einen - deren Vorliegen hätte aufdrängen müssen und es ihm - zum anderen - möglich und auch zumutbar war, sich über die getroffene Maßnahme letzte Gewissheit zu verschaffen. Die Klageerhebung muss gerade deshalb gegen Treu und Glauben verstoßen, weil der Berechtigte trotz vorhandener Kenntnis oder der ihm zuzurechnenden Möglichkeit der Kenntnis erst zu einem derart späten Zeitpunkt Klage	77

erhebt, zu dem die nunmehr beklagte Behörde nicht mehr mit einer Klageerhebung rechnen musste. Die betroffene Behörde rechnet dann nicht mehr mit einer Klageerhebung gegen die von ihr getroffene Maßnahme, wenn ein Berechtigter unter Verhältnissen ihr gegenüber untätig bleibt, unter denen jedermann vernünftigerweise etwas zur Wahrung des Rechts unternommen hätte. Durch das Unterlassen wird eine tatsächliche Lage geschaffen, auf die sich die Behörde einstellen darf. Endlich muss sich die beklagte Behörde auch tatsächlich in einer Weise auf das Verhalten des Berechtigten eingerichtet haben, dass für sie eine begründete Klage mit nicht mehr zumutbaren Nachteilen verbunden wäre.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 10. August 2000 - 4 A 11.99 -, a. a. O.

78

Hiervon ausgehend ist ein zur Zulässigkeit der Klage erforderliches Feststellungsinteresse verwirkt. Was die mit der vorliegenden, im Januar/Februar 2014 erhobenen Feststellungsklage über die Duldungspflicht "angegriffene" Genehmigungslage (Planfeststellungsfiktion) anbelangt, beruht diese nach den vorstehenden Ausführungen auf dem am 1. März 1999 in Kraft getretenen Elften Gesetz zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes vom 25. August 1998, durch welches § 71 Abs. 2 Satz 1 LuftVG normiert wurde. Dementsprechend sind seit Einführung der Planfeststellungsfiktion bis zur Klageerhebung annähernd fünfzehn Jahre (der Untätigkeit) vergangen, was in zeitlicher Hinsicht auf jeden Fall die Annahme einer Verwirkung rechtfertigt. Dabei kommt es nicht darauf an, wann hier die Kläger zu 1., 2., 3. und 5. sowie im Fall des Klägers zu 4. dessen Vater jeweils Grundstückseigentümer geworden sind und wie lange sie nach dem Eigentumserwerb jeweils untätig geblieben sind, weil sie sich jeweils die Untätigkeit ihrer Rechtsvorgänger, der Kläger zu 4. zudem die seines Vaters, zurechnen lassen müssen. Im hier gegebenen Zusammenhang sind nämlich klagefähige Rechte und Interessen grundstücksbezogen und nicht personenbezogen zu beurteilen.

79

Vgl. in diesem Sinne OVG NRW, Urteil vom 28. April 1989 - 20 A 2430/86 -.

80

Unerheblich ist ferner, ob den Klägern oder ihren Rechtsvorgängern die Vorschrift des § 71 Abs. 2 Satz 1 LuftVG konkret bekannt war. Die Kläger und ihre Rechtsvorgänger waren und sind mit ihren Grundstücken im weiteren Sinne Nachbarn einer großen und bedeutenden, auch öffentlichen Interessen dienenden Infrastruktureinrichtung (internationaler Verkehrsflughafen), deren Existenz ihnen bereits aufgrund des Flugverkehrs und der dadurch bedingten, auf ihre Grundstücke einwirkenden Immissionen nicht verborgen geblieben sein kann. Damit muss die Erkenntnis einhergegangen sein und einhergehen, dass es aller Voraussicht nach für diese Anlage (irgendwelche) Genehmigungsakte gibt, welche die Grundlage für den Immissionen verursachenden Flugverkehr bilden. Aus dieser Lage/Situation heraus ergibt sich zumindest eine Obliegenheit, sich zur Wahrung etwaiger diesbezüglicher Klagerechte über die Genehmigungslage Gewissheit zu verschaffen. Dies ist ohne Weiteres möglich und zumutbar gewesen, zumal jedenfalls die Planfeststellungsfiktion ohnehin kraft Gesetzes, welches im Bundesgesetzblatt veröffentlicht worden ist, gilt und zudem beispielsweise angesichts der im Internet verfügbaren "Presseinformation" der

81

Lärmschutzgemeinschaft Flughafen Köln/Bonn e. V. vom 10. Juli 2003 davon auszugehen ist, dass über sie jedenfalls sinngemäß schon im Jahr 2003 in der örtlichen Presse berichtet worden ist. Soweit die Kläger die langjährige Untätigkeit damit zu rechtfertigen versuchen, dass sie den Ausgang anderer Klageverfahren betreffend die Genehmigungslage des Flughafens und den Flugbetrieb, über die in der Presse berichtet worden sei, abgewartet hätten, dringen sie damit schon deshalb nicht durch, weil es sich bei den in Rede stehenden Klagerechten (Feststellungsinteresse) um individuelle (grundstücksbezogene) Rechte handelt, die nicht dadurch gewahrt werden, dass andere Personen ihre eigenen Rechte verfolgen. Selbst wenn dem Ansatz der Kläger zu folgen wäre, hätte jedenfalls nach dem Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 26. Februar 2004 - 4 B 95.03 -, NVwZ 2004, 869, Veranlassung für ein zeitnahes Tätigwerden bestanden. Denn mit diesem Beschluss ist das Urteil des erkennenden Senats vom 10. Juli 2003 - 20 D 78/00.AK -, juris, bestätigt worden, in dem die Geltung der Planfeststellungsfiktion für den Flughafen der Beigeladenen erstmals (gerichtlich) festgestellt worden war.

Vor diesem Hintergrund musste der Beklagte ebenso wenig wie die Beigeladene Anfang 2014 noch damit rechnen, dass Grundstückseigentümer in der Nähe des Flughafens im Klagewege mit einer die Duldungspflicht betreffenden Feststellungsklage die Planfeststellungsfiktion "angreifen". Vielmehr konnten sie darauf vertrauen, dass prozessuale Rechte zur Klärung der Geltung der Planfeststellungsfiktion - sei es unmittelbar oder über die aus ihr folgende Duldungspflicht - nicht mehr geltend gemacht würden. Schließlich haben sich der Beklagte und die Beigeladene in Gestalt fortlaufender Änderungen und Erweiterungen des Flughafens und im Zusammenhang damit getroffener Verwaltungsentscheidungen auf das Untätigbleiben (auch) der Kläger und ihrer Rechtsvorgänger hinsichtlich der Planfeststellungsfiktion eingerichtet. Insoweit ist zu berücksichtigen, dass es gerade Sinn und Zweck der durch § 71 Abs. 2 Satz 1 LuftVG normierten Planfeststellungsfiktion ist, dem Flughafenbetreiber Rechtssicherheit zu vermitteln und den Flughafen in seinem Bestand zu schützen,

82

vgl. BT-Drucks. 13/9513, S. 54 f., 60 f.,

83

was zugleich die Rechtssicherheit von auf dem geschützten Bestand aufbauenden oder daran anknüpfenden Änderungen und Erweiterungen beeinflusst ("vergrößert"). Nicht erforderlich ist in diesem Zusammenhang der Nachweis eines konkreten Zusammenhangs zwischen einer bestimmten Änderungs-/Erweiterungsmaßnahme und dem Untätigbleiben eines bestimmten Grundstückseigentümers. Vielmehr ist bei lebensnaher Betrachtung davon auszugehen, dass die Änderungs-/Erweiterungsmaßnahmen, die in ausreichendem zeitlichen Abstand nach dem zuvor erwähnten Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 26. Februar 2004 vorgenommen wurden, jedenfalls auch deshalb erfolgt sind, weil nicht mehr mit (erfolgreichen) Klagen von Grundstückseigentümern gerechnet werden musste, welche die Rechtsgrundlage des Flughafens in Gestalt der Planfeststellungsfiktion in Frage stellen könnten.

84

Die vorstehenden Ausführungen gelten entsprechend, soweit sich die Feststellung

85

unter Nr. 2 des Hauptantrags inzident gegen die schon weit vor Normierung der Planfeststellungsfiktion erteilten Betriebsgenehmigungen vom 3. Januar 1959 und 16. März 1961 richtet in dem Sinn, dass ihre Wirksamkeit rückwirkend in Frage gestellt wird.

4. Rechtsschutzbedürfnis

86

Die Klage mit dem Hauptantrag ist weiterhin teilweise mangels eines Rechtsschutzbedürfnisses unzulässig.

87

Der Antrag bezieht sich seinem Wortlaut nach auf den gesamten Flughafen in seinem aktuellen Bestand, also auf sämtliche (Teil-)Anlagen ohne Rücksicht auf den jeweiligen Herstellungszeitpunkt. Die Kläger verstehen ihren Hauptantrag auch in einem umfassenden Sinn, weil sie unter anderem geltend machen, der Feststellungsantrag sei hinsichtlich sämtlicher "gesichtsverändernder" neuer Anlagen begründet, und damit, was die Bezugnahme auf bestimmte Randnummern der Klageschrift zeigt, sämtliche Ausbaumaßnahmen nach 1958 bis heute einbeziehen.

88

Indes ist in der Rechtsprechung

89

- vgl. zuletzt OVG NRW, Urteil vom 14. Oktober 2013 - 20 D 7/09.AK -, DVBl. 2014, 185 -

90

geklärt und auch - soweit ersichtlich - ansonsten allgemein anerkannt, dass sich die Planfeststellungsfiktion des § 71 Abs. 2 Satz 1 LuftVG - die Wirksamkeit der Vorschrift unterstellt - grundsätzlich nur auf diejenigen Anlagen oder Anlagenteile bezieht, die bereits am 31. Dezember 1958 physisch vorhanden waren, darüber hinaus auch - von den Kläger hier "bestritten" - auf diejenigen Anlagen(teile), welche bis zu dem genannten Datum genehmigt worden waren und anschließend auf der Grundlage der Genehmigung hergestellt wurden. Jedenfalls gehen auch die Kläger davon aus, dass von der Fiktion - ihre Wirksamkeit unterstellt - grundsätzlich nur der am 31. Dezember 1958 vorhandene Anlagenbestand erfasst wird. Wenn jedoch nicht "streitig" ist, dass nach dem genannten Datum hergestellten Anlagen(-teile) nicht von der Planfeststellungsfiktion erfasst werden, fehlt es hinsichtlich dieser Anlagen jedenfalls auch an einem Rechtsschutzbedürfnis für die begehrte Feststellung. Dies betrifft sämtliche nach dem 31. Dezember 1958 erstellte Anlagen(-teile) mit Ausnahme derjenigen, deren Herstellung aufgrund der Genehmigung von 12. Dezember 1958 erfolgt ist oder sein kann - das sind im Wesentlichen die Bahn 14L/32R nebst zugehöriger paralleler Rollbahn und Abrollwegen, möglicherweise auch noch die 15 m, um welche die Bahn 14L/ 32R im Jahr 1995 verlängert wurde -.

91

Da der Hauptantrag nach den vorstehenden Ausführungen bereits unzulässig ist, konnten die Beweisanträge Nrn. 1 bis 31 (auch) wegen Unerheblichkeit der jeweils unter Beweis gestellten Tatsachen, die der Sache nach jeweils die Begründetheit des Hauptantrags betreffen, abgelehnt werden. Entsprechendes gilt für die auf die Zulässigkeit des Hauptantrags bezogenen Beweisanträge Nrn. 33 und 34, da keine Relevanz der mit diesen jeweils unter Beweis gestellten Tatsachen für die Zulässigkeit

92

der Feststellungsklage ersichtlich ist. Letzteres gilt schließlich auch für den Beweisantrag Nr. 87 (in beiden Fassungen).

II. Begründetheit	93
Die Klage ist mit dem Hauptantrag zudem unbegründet.	94
1. Duldungspflicht aus der Planfeststellungsfiktion (Nr. 1 des Hauptantrags)	95
Die unter Nr. 1 des Hauptantrags begehrte Feststellung kann nicht getroffen werden, weil der Flughafen der Beigeladenen als im Plan festgestellt gilt und dementsprechend die Kläger der Duldungspflicht aus dem vormaligen § 9 Abs. 3 LuftVG unterlegen haben und nunmehr aus § 75 Abs. 2 Satz 1 VwVfG NRW unterliegen.	96
a) Der Flughafen der Beigeladenen gilt jedenfalls mit seinen drei Start-/Landebahnen als im Plan festgestellt. Dies ist in der Rechtsprechung geklärt.	97
Vgl. OVG NRW, Teilurteil vom 10. Juli 2003- 20 D 78/00.AK -, a. a. O., bestätigt durch BVerwG, Beschluss vom 26. Februar 2004 - 4 B 95.03 -, a. a. O.; siehe ferner OVG NRW, Urteil vom 19. April 2012 - 20 D 117/08.AK -, DVBl. 2012, 1108.	98
Auf diese den Klägern bekannte Rechtsprechung wird zur Vermeidung von Wiederholungen Bezug genommen. Das dagegen gerichtete Vorbringen der Kläger greift nicht durch.	99
aa) Die Planfeststellungsfiktion scheitert nicht am Fehlen einer Betriebsgenehmigung. Das Vorliegen einer solchen am Stichtag 31. Dezember 1958 ist nicht Voraussetzung für das (Ein-)Greifen der Planfeststellungsfiktion. Entgegen der Auffassung der Kläger folgt aus der zuvor zitierten Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts nicht, dass die Annahme eines bis zum 31. Dezember 1958 angelegten Flugplatzes im Sinne von § 71 Abs. 2 Satz 1 LuftVG voraussetzt, dass sowohl die Anlegung als auch der Betrieb nach § 7 des Luftverkehrsgesetzes in der - jedenfalls bis Ende 1958 geltenden - Fassung vom 21. August 1936 (RGBl. I S. 653) - im Folgenden: LuftVG a. F. - genehmigt sein mussten. Aus den in der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zitierten Gesetzesmaterialien ergibt sich, dass die Regelung des § 71 Abs. 2 Satz 1 LuftVG vor allem ehemalige Militärflugplätze im Blick hatte, die keiner Genehmigung nach § 7 LuftVG a. F. bedurften. Bereits dies steht der Annahme entgegen, ein Angelegtsein im Sinne von § 71 Abs. 2 Satz 1 LuftVG setze voraus, dass am Stichtag (31. Dezember 1958) sowohl die Anlegung als auch der Betrieb gemäß § 7 LuftVG a. F. genehmigt gewesen seien.	100
Soweit das Bundesverwaltungsgericht in der zitierten Entscheidung (Rn. 9 in juris) ausgeführt hat, mit dem Tatbestandsmerkmal "angelegt" seien alle Flugplätze gekennzeichnet, die bereits zum maßgeblichen Zeitpunkt die Voraussetzungen für einen Flugbetrieb erfüllt hätten, dann bezieht sich das auf die tatsächlich bereits vorhandenen Flugplätze - vor allem eben die in den Gesetzmaterialeen erwähnten ehemaligen Militärflugplätze -, auf denen geflogen werden konnte und wurde und die	101

deshalb die Voraussetzungen für einen Flugbetrieb erfüllten. Damit ist nicht gemeint, dass alle tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen für einen Flugbetrieb am Stichtag erfüllt gewesen sein müssen. Dies zeigt auch der folgende Satz des Bundesverwaltungsgerichts, in dem es sinngemäß heißt, zu den "angelegten" Flugplätzen, die bereits zum maßgeblichen Zeitpunkt die Voraussetzungen für einen Flugbetrieb erfüllt hätten, gehörten auch Flughäfen, die auf der Grundlage des § 7 LuftVG a. F. genehmigt gewesen seien, unabhängig davon, ob von dieser Genehmigung vor oder nach dem in § 71 Abs. 2 Satz 1 LuftVG erwähnten Stichtag Gebrauch gemacht worden sei. Vor dem Hintergrund, dass es in der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts wesentlich um die am 31. Dezember 1958 tatsächlich noch nicht vorhandene Bahn 14L/32R des Flughafens Köln/Bonn ging, ergibt sich aus dem - nur hier unterstrichenen - Wort "auch", dass das in dem wiedergegebenen Satz geforderte Genehmigungserfordernis nur für Flughäfen oder wesentliche Anlagenteile gilt, die am 31. Dezember 1958 tatsächlich noch nicht vorhanden waren.

Soweit in der zuvor zitierten Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts ferner darauf hingewiesen wird, es habe nach der (jedenfalls) bis zum 31. Dezember 1958 gültigen Fassung des Luftverkehrsgesetzes für die Anlegung und den Betrieb eines Flughafens außer der in § 7 LuftVG a. F. geregelten Genehmigung keiner zusätzlichen Zulassungsentscheidung bedurft und in Anwendung dieser Bestimmung erteilte Genehmigungen wirkten auch nach dem 31. Dezember 1958 für die Maßnahmen, die ihren Regelungsgegenstand bildeten, als Rechtsgrundlage fort, ohne dass hierfür weitere Rechtsakte nach neuem Recht nötig gewesen seien, ist das nicht dahingehend zu verstehen, dass für am 31. Dezember 1958 tatsächlich noch nicht vorhandene Flughäfen oder wesentliche Anlagenteile neben der Genehmigung für das Anlegen auch eine Genehmigung für den Betrieb vorgelegen haben muss, um von einem angelegten Flugplatz im Sinne von § 71 Abs. 2 Satz 1 LuftVG auszugehen. Der Schwerpunkt der Argumentation des Bundesverwaltungsgerichts liegt nicht darauf, dass nach § 7 LuftVG a. F. Anlegung und Betrieb einer Genehmigung bedurften, sondern darauf, dass eine nach altem Recht erteilte Genehmigung ihre Rechtswirkung unter Geltung des neuen Rechts nicht verliert. Dieser Rechtsgedanke gilt jedoch auch und isoliert für eine nach altem Recht erteilte Genehmigung, die lediglich das Anlegen eines Flugplatzes oder wesentlicher Anlagenteile gestattete, weil diese unter Geltung des neuen Rechts in Gestalt der Herstellung des Platzes oder der Anlagenteile vollzogen (ausgenutzt) werden konnte, ohne dass es eines Planfeststellungsbeschlusses gemäß § 8 LuftVG bedurfte. Wenn im Übrigen der Schwerpunkt der Regelung des § 71 Abs. 2 Satz 1 LuftVG in tatsächlich vorhandenen, überhaupt nicht nach § 7 LuftVG a. F. genehmigten (ehemaligen) Militärflugplätzen gesehen wurde, spricht nichts Durchgreifendes dafür, in den Fällen einer vor dem Stichtag zwar genehmigten, aber erst später erstellten Anlage für ein Angelegtsein im Sinne von § 71 Abs. 2 Satz 1 LuftVG eine Genehmigung gemäß § 7 LuftVG a. F. für Anlegung und Betrieb zu fordern. Für die Herstellung der Anlage, mit der zugleich faktisch die Voraussetzungen für Flugbetrieb geschaffen würden, reichte eine auf die Anlegung beschränkte Genehmigung gemäß § 7 Abs. 1 LuftVG a. F. Dann muss eine solche beschränkte Genehmigung auch ausreichen, um ein Angelegtsein im Sinne von § 71 Abs. 2 Satz 1 LuftVG anzunehmen.

102

Auf die zuvor behandelte Frage kommt es im Übrigen nicht entscheidend an. Selbst wenn sie anders als vorstehend zu beantworten wäre, änderte dies nichts daran, dass auch die Bahn 14L/32R des Flughafens Köln/Bonn im Sinne von § 71 Abs. 2 Satz 1 LuftVG am dort genannten Stichtag angelegt war. Mit der Genehmigung von 12. Dezember 1958 für den Ausbau des Flughafens einschließlich der Bahn 14L/32R liegt nämlich nicht nur eine Genehmigung zur Anlegung, sondern auch zum Betrieb vor. Dies ergibt sich daraus, dass die Genehmigung auf § 7 LuftVG a. F. insgesamt Bezug nimmt und sich aus dem Wortlaut keine Anhaltspunkte dafür ergeben, dass nur eine auf die Anlegung beschränkte Genehmigung gewollt war. Vielmehr sprechen die Bezugnahme in der Genehmigung auf § 32 Abs. 2 der Verordnung über Luftverkehr (vom 27. September 1936, RGBl. I S. 659; im Folgenden: LuftVO) sowie der Auflagenvorbehalt für den Ausbau und den Betrieb des Flughafens dafür, dass die Genehmigung auch eine Betriebsgenehmigung im Sinne von § 7 Abs. 1 Alt. 2 LuftVG a. F. darstellte. § 32 Abs. 2 LuftVO verhielt sich nämlich unter anderem zu Änderungen des Betriebszustands. Ferner machte der auch auf den Betrieb des Flughafens bezogene Auflagenvorbehalt keinen Sinn, wenn die Genehmigung nicht zugleich auch den Betrieb zuließe. Die unter dem 16. März 1961 für die Bahn 14L/32R erteilte Betriebsgenehmigung steht der vorstehenden Einschätzung nicht entgegen. Sie wurde auf der Grundlage von § 6 LuftVG erteilt und stellt sich mit Blick auf die zwischenzeitlich unter Geltung "neuen Rechts" gebaute und fertiggestellte Bahn 14L/32R als Ersetzung und Präzisierung der alten, auf der Grundlage von § 7 LuftVG a. F. erteilten Betriebsgenehmigung dar. Sie beinhaltet im Übrigen mehrere Auflagen hinsichtlich des Betriebs, die auf den Auflagenvorbehalt in der Genehmigung vom 12. Dezember 1958 zurückgeführt werden können.

103

Mit Blick auf die vorstehenden Ausführungen konnten die Beweisanträge Nrn. 4 Buchstabe a und b, 5, 6 sowie 75 bis 78 (auch deshalb) abgelehnt werden, weil die jeweils unter Beweis gestellten Tatsachen jeweils unerheblich sind.

104

bb) Alle drei Start-/Landebahnen waren im Sinne von § 71 Abs. 2 Satz 1 LuftVG angelegt. Dies gilt insbesondere auch für die Bahn 14L/32R. Die sinngemäße Auffassung der Kläger, die sich aus den vorstehenden Ausführungen ergebende Annahme, aufgrund der Genehmigung vom 12. Dezember 1958 werde auch die Bahn 14L/32R von der Planfeststellungsfiktion des § 71 Abs. 2 Satz 1 LuftVG erfasst, sei unzutreffend, weil die Bahn nicht entsprechend der Genehmigung erstellt worden sei, ist ihrerseits unzutreffend. Zwar bestehen im Hinblick auf diese Bahn Abweichungen zwischen dem Genehmigten und dem Hergestellten, doch haben diese kein derartiges Ausmaß, dass das Hergestellte als nicht genehmigtes und damit mangels Angelegtseins nicht von der Planfeststellungsfiktion erfasstes Aliud anzusehen ist.

105

Zwar liegen nicht mehr sämtliche Pläne vor, auf welche die Genehmigung vom 12. Dezember 1958 zwecks Konkretisierung des Ausbauvorhabens Bezug nimmt. Entsprechendes gilt für die Pläne, die in dem der Genehmigung vorausgehenden Genehmigungsantrag der Beigeladenen (respektive ihrer Rechtsvorgängerin) vom 8. Februar 1958 in Bezug genommen werden und diesem beilagen. Allerdings lag dem Beklagten unter anderem ein - nach wie vor existenter - Plan ("ANLAGE 2") vom 6.

106

Februar 1958 vor, bei dem es sich angesichts der diesbezüglichen Angaben auf Seite 2 f. des Genehmigungsantrags um den im Genehmigungsantrag erwähnten und diesem unter anderem beigefügten Lageplan mit Höhenschichtlinien im Maßstab 1 : 10.000 handelt. Dieser Plan konkretisiert das Ausbauvorhaben mit hinreichender Deutlichkeit. Angesichts dessen kommt es nicht darauf an, dass der in dem Genehmigungsantrag ebenfalls erwähnte, dem Beklagten nach dem Genehmigungsantrag bereits vorliegende "Plan Nr. IX", der nach dem Genehmigungsantrag "Zur Ausführung kommen soll", anscheinend nicht mehr existent ist. Im Übrigen ist davon auszugehen, dass der dem Genehmigungsantrag beigefügte Plan vom 6. Februar 1958 inhaltlich dem Plan Nr. IX entsprochen hat, weil es widersinnig gewesen wäre, mit dem Genehmigungsantrag einerseits auf einen zur Ausführung vorgesehenen Plan Nr. IX zu verweisen, der dem Beklagten bei Eingang des Genehmigungsantrags bereits vorgelegen haben soll, andererseits aber dem Genehmigungsantrag einen weiteren Plan - den vom 6. Februar 1958 - beizufügen, der mit dem "Ausführungsplan" Nr. IX nicht deckungsgleich ist. Weiterhin stimmt der in der Betriebsgenehmigung des Beklagten vom 16. März 1961 in Bezug genommene Ausbauplan vom 8. Dezember 1959 einschließlich des ausgewiesenen Bauschutzbereichs, der gemäß Art. 2 des Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes vom 5. Dezember 1958 festgelegt wurde, mit Ausnahme des Flughafenbezugspunkts im Wesentlichen mit dem Plan vom 6. Februar 1958 überein.

Es führt nicht auf ein nicht genehmigtes Aliud, dass die Bahn 14L/32R - ebenso im Übrigen die zugehörige Rollbahn, in dem von den Klägern überreichten aktuellen Konfigurationsplan des Flughafens mit "A" bezeichnet - in Abweichung von den zuvor genannten Plänen nicht mit einer Länge von 4.500 m, sondern lediglich mit einer Länge von 3.800 m hergestellt wurde. Vom Grundsatz her führt nicht jede nach Genehmigungserteilung vorgenommene Änderung eines der Genehmigung zugrunde liegenden, das Ausbauvorhaben konkretisierenden Plans (hier vom 6. Februar 1958) dazu, dass das aufgrund des geänderten Plans ins Werk Gesetzte als von der Genehmigung nicht mehr gedecktes Aliud anzusehen ist. Hiervon geht offensichtlich auch die zuvor genannte Betriebsgenehmigung vom 16. März 1961, die zudem eine Gestattung gemäß § 44 Abs. 1 LuftVZO darstellen dürfte, aus, weil sie trotz der gekürzten Herstellung der Bahn 14L/32R die Genehmigung vom 12. Dezember 1958 als Grundlage für das Erstellte ansieht. Dies ist im Ergebnis auch zutreffend, weil das Hergestellte lediglich in der Länge hinter dem Genehmigten zurückbleibt, ohne dass dadurch eine im Wesentlichen andere Anlage, also ein Aliud entstanden ist. 107

Zunächst ist festzustellen, dass sich die hergestellte Start-/Landebahn 14L/32R koordinaten-/lagemäßig bis auf die vorgenommenen Verkürzungen an beiden Bahnanfängen/-enden mit dem Genehmigten deckt. Unabhängig davon, wie lang die Verkürzungen jeweils genau sind, bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass mit den Verkürzungen eine Verschiebung der Bahn einhergegangen ist, welche die durch die Genehmigung vom 12. Dezember 1958 in Verbindung mit dem Plan vom 6. Februar 1958 gesetzten äußeren Grenzen überschreitet, die durch die Enden der genehmigten 4.500 m langen Bahn im Nordwesten und im Südosten markiert werden. Da der Startbahnbezugspunkt - soweit ersichtlich - gegenüber dem Plan vom 6. Februar 1958 108

nicht verändert worden ist, ergibt sich vielmehr aus der Betriebsgenehmigung vom 16. März 1961, in der die Abstände der Schwellen zum Startbahnbezugspunkt genannt sind, dass die Bahn 14L/32R in Richtung Nordwesten um 450 m und in Richtung Südosten um 250 m kürzer als genehmigt hergestellt wurde. Soweit im seinerzeit bestehenden Planungsausschuss der Beigeladenen kurz vor der Genehmigungserteilung und auch noch danach über eine Verschiebung der herzustellenden Start-/Landebahn in Richtung Südosten und damit auf die Stadt M. zu diskutiert wurde, ist lediglich ergänzend darauf hinzuweisen, dass kein Anhaltspunkt dafür vorliegt, dass diese Diskussion eine Verschiebung betraf, bei der die südöstliche Grenze überschritten werden sollte, wie sie sich für die Bahn aus dem Plan vom 6. Februar 1958 ergibt. Vielmehr ging es darum, wie der durch die - im Ausschuss beschlossene - Verkürzung der Bahn um 700 m entstandene Spielraum innerhalb des durch die Genehmigung gesetzten "Rahmens" von 4.500 m genutzt wird.

Bei der Beantwortung der Frage nach der Herstellung eines (möglicherweise) von der Genehmigung nicht mehr gedeckten Aliud ist zwar zu berücksichtigen, dass die Länge der Start-/Landebahn eines Flughafens insbesondere für dessen Funktion von wesentlicher Bedeutung ist und Änderungen einer solchen Bahn aus heutiger Sicht wesentliche Bedeutung haben, weil sie grundsätzlich unter anderem kapazitätsrelevant sein und zu veränderten Lärmbetroffenheiten führen können. Der zuletzt genannte Gesichtspunkt hat jedoch bei der Erteilung der Genehmigung vom 12. Dezember 1958 auf der Grundlage von § 7 LuftVG a. F. durch den Beklagten jedenfalls nach der Begründung der Genehmigung keine Rolle gespielt. In dieser finden sich keine Ausführungen zur Veränderung des Lärmgeschehens durch die genehmigte neue 4.500 m lange Start-/Landebahn. Entsprechendes gilt für den Genehmigungsantrag der Rechtsvorgängerin der Beigeladenen vom 8. Februar 1958. Es ist weder vorgetragen worden noch sonst ersichtlich, dass eine Genehmigungserteilung auf der Grundlage von § 7 LuftVG a. F. zwingend die Berücksichtigung der Lärmauswirkungen des zur Genehmigung gestellten Vorhabens voraussetzte. Selbst § 8 LuftVG in der Fassung von 10. Januar 1959 normierte keine diesbezüglichen Prüfungspflichten. Erstmals in der Vorschrift in der Fassung des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG) vom 12. Februar 1990 (BGBl. I S. 205) ist die Prüfung der Umweltverträglichkeit vorgeschrieben; Fluglärm wird erstmals in der Vorschrift in der Fassung des Gesetzes zur Verbesserung des Schutzes vor Fluglärm in der Umgebung von Flugplätzen vom 1. Juni 2007 (BGBl. I S. 986) erwähnt. Angesichts dessen kommt es schon vom Ansatz her nicht in Betracht, das Vorliegen eines nicht mehr von der Genehmigung gedeckten Aliud damit zu begründen, dass die Verkürzung der Bahn im Vergleich zur genehmigten Länge zu geänderten - teilweise höheren - Lärmbetroffenheiten geführt hat. Entsprechendes gilt erst recht, soweit die Kläger ein Aliud daraus herleiten wollen, dass die Verkürzung aus heutiger Sicht zu größeren Lärmschutzbereichen und dementsprechend zu höheren Aufwendungen für passiven Schallschutz geführt hat. Unabhängig davon sind die Änderungen des Lärmgeschehens aufgrund der Verkürzung der Bahn so gering, dass zwischen den Beteiligten streitig ist, ob die Änderungen überhaupt wahrnehmbar sind, was ebenfalls dagegen spricht, in der Änderung des Lärmgeschehens aufgrund der Verkürzung einen

109

(so wesentlichen) Umstand zu sehen, der die hergestellte Bahn als Aliud im Verhältnis zur genehmigten Bahn erscheinen lässt. Klarstellend ist darauf hinzuweisen, dass bei den vorstehenden Ausführungen der Umstand berücksichtigt wurde, dass bei der Beigeladenen intern im Zusammenhang mit der Ausbauplanung sowie bei der Entscheidung über die gegenüber der Genehmigung verkürzte Herstellung der Bahn durchaus auch Lärmschutzgesichtspunkte eine Rolle gespielt haben. Darauf kommt es jedoch bei der Beantwortung der Frage nach dem Vorliegen eines Aliud im Verhältnis zur Genehmigung nicht an, weil diesbezüglich nur Umstände von Relevanz sein können, die Gegenstand des Genehmigungsverfahrens und der Genehmigung selbst waren.

Was die Funktion der Start-/Landebahn anbelangt, diente ihre Herstellung nach dem Genehmigungsantrag und der Genehmigung dazu, interkontinentalen (Direkt-)Verkehr mit Düsenflugzeugen zu ermöglichen. Anhaltspunkte dafür, dass die verkürzt hergestellte Bahn diese Funktion - damals wie heute - nicht erfüllen kann, liegen nicht vor und sind auch von den Klägern nicht konkret geltend gemacht worden. Vielmehr ist offensichtlich, dass die Bahn - damals wie heute - dieser Funktion gerecht wird. Im Übrigen ist dem erkennenden Gericht aus dem Verfahren 20 D 80/05.AK betreffend den Ausbau des Verkehrsflughafens Münster/Osnabrück, der im Wesentlichen die Verlängerung der dortigen Start-/Landebahn auf 3.600 m zum Gegenstand hatte, bekannt, dass der mit der dortigen Bahnverlängerung beabsichtigte sog. "restriktionsfreie Interkontinentalverkehr"- gemeint war damit Interkontinentalverkehr ohne jede flugbetrieblichen Einschränkungen - mit einer Bahnlänge von 3.600 m bewerkstelligt werden kann. 110

Die Verkürzung der Start-/Landebahn zwingt auch nicht zu einem Betriebsgeschehen, das sich so wesentlich von dem auf einer 4.500 m langen Bahn zu praktizierenden Geschehen unterscheidet, dass unter diesem Gesichtspunkt die verkürzt hergestellte Bahn als Aliud im Verhältnis zur genehmigten Bahn zu qualifizieren wäre. Insbesondere zwingt die verkürzte Bahn nicht zu einem Betriebsgeschehen, das unter Sicherheitsgesichtspunkten als bedenklich anzusehen ist. Anknüpfend an die vorstehenden Ausführungen zur Funktion ergeben sich aus der Verkürzung der Bahn, was die für Starts und Landungen jeweils zur Verfügung stehenden Strecken anbelangt, keine Sicherheitsbedenken. Was die von den Klägern problematisierte Überflughöhe des M1. Bergs bei Starts in Richtung Südosten anbelangt, ist zwar davon auszugehen, dass die Überflughöhe größer wäre, wenn die Bahn in der genehmigten Länge gebaut und dementsprechend der Startpunkt für Abflüge in Richtung Südosten weiter in Richtung Nordwesten läge. Indes liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass die Überflughöhe aufgrund der Bahnverkürzung so niedrig ist, dass daraus ein Sicherheitsrisiko resultierte. Dagegen spricht insbesondere, dass die Betriebserlaubnis vom 16. März 1961 keine diesbezüglichen Regelungen (Einschränkungen) enthält. Soweit es gegenwärtig tatsächlich vereinzelt zu Überflügen über die klägerischen Grundstücke mit gefährlich niedrigen Höhen kommen sollte, ist nicht ersichtlich, dass dies eine Folge gerade der vorgenommenen Bahnverkürzung wäre. 111

Mit Blick auf das Vorstehende bedarf es keiner Entscheidung, ob die Annahme eines 112

Aliud schon allein deshalb ausscheidet, weil die verkürzte Herstellung der Bahn 14L/32R als teilweise Ausnutzung der Genehmigung von 12. Dezember 1958 anzusehen ist, sich das Hergestellte also als bloßes Minus zum Genehmigten darstellt.

Auf die von den Klägern geltend gemachten weiteren Abweichungen zwischen dem Genehmigten und dem Hergestellten und ihren diesbezüglichen umfangreichen Vortrag kommt es weitestgehend nicht an, weil sich daraus nicht ergibt, dass die hergestellte Bahn ein nicht mehr von der Genehmigung vom 12. Dezember 1958 gedecktes Aliud darstellt, das nach § 8 LuftVG in der Fassung vom 10. Januar 1959 planfestzustellen gewesen wäre. 113

Dies gilt zunächst für die Festlegung des Flughafenbezugspunkts sowie des Bauschutzbereichs gemäß Art. 2 des Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes vom 5. Dezember 1958, die von vornherein nichts mit der Bahn 14L/32R zu tun haben. 114

Soweit die Kläger Abweichungen aus einem Vergleich des Plans vom 6. Februar 1958 mit dem bereits zuvor erwähnten aktuellen Konfigurationsplan des Flughafens herleiten, begegnet dies schon deshalb Bedenken, weil der Konfigurationsplan eine Vielzahl von Anlagen und Einrichtungen ausweist, die bei der Herstellung der Bahn 14L/32R - entsprechend dem Plan vom 6. Februar 1958 - noch nicht vorhanden waren, sondern erst (teilweise deutlich) später gebaut wurden und dementsprechend offensichtlich nicht geeignet sind, zur Beurteilung beizutragen, ob sich die hergestellte Bahn 14L/32R im Verhältnis zur genehmigten Bahn als ein Aliud erweist. Speziell was die Verbindungen zwischen der Start-/ Landebahn 14L/32R und der Rollbahn (A) anbelangt, sind gravierende Abweichungen zwischen dem Konfigurationsplan und dem Plan vom 6. Februar 1958 nicht festzustellen. Auf beiden Plänen sind die beiden Anfangs- und Endpunkte der Start-/Landebahn jeweils durch eine halbkreisförmige oder ovale Bahn mit der Rollbahn verbunden. Darüber hinaus weist der Plan vom 6. Februar 1958 drei weitere Verbindungen (Rollbahnen oder Abrollwege) zwischen der Start-/Landebahn und der Rollbahn aus, die sich auch in dem Konfigurationsplan - dort Rollbahnen A 2, A 3 und A 4 - wiederfinden, auch wenn die Anbindungswinkel an die Start-/Landebahn und die Rollbahn jeweils andere sind. Soweit die Rollbahn A auf dem Konfigurationsplan - anders als im Plan vom 6. Februar 1958 darge-stellt - einen leichten Knick oder eine leichte Verschwenkung im Bereich des südöstlichen Endes des Vorfelds F 2 aufweist, ist nach der Darstellung des Konfigurationsplans, der die im Plan vom 6. Februar 1958 nicht vorgesehenen Vorfelder E, F 1 und F 2 bezeichnet, davon ausgehen, dass die Verschwenkung erst im Zusammenhang mit dem (späteren) Ausbau der Vorfelder E, F 1 und F 2 erfolgt ist. Selbst wenn diese Annahme nicht zutrifft und die Rollbahn (A) in Abweichung von dem Plan vom 6. Februar 1958 bereits ursprünglich mit einem leichten Knick oder einer Verschwenkung hergestellt worden sein sollte, wie sie nunmehr der Konfigurationsplan ausweist, hat diese Änderung auch in einer Zusammenschau der im Detail abweichenden Erstellung der Verbindungswege zwischen Start-/Landebahn und Rollbahn kein solches Ausmaß oder Gewicht, dass deshalb die hergestellte Start-/Landebahn im Verhältnis zur genehmigten Bahn als Aliud anzusehen wäre. Denn im Verhältnis zur Start-/Landebahn sind sowohl die 115

Rollbahn (A) als auch die Verbindungswege zwischen Start-/Landebahn und Rollbahn lediglich untergeordnete Nebenanlagen, denen erst dann durchschlagende Bedeutung für die Beurteilung der Start-/Landebahn selbst beigemessen werden könnte, wenn sie die der Start-/Landebahn zugeordnete Funktion ändern oder beeinträchtigen würden. Hierfür ist indessen nichts ersichtlich. Das Vorstehende gilt entsprechend für weitere Nebenanlagen, die (unterstellt) bereits im Zusammenhang mit dem Bau der Bahn 14L/32R erstellt wurden, jedoch nicht im Plan vom 6. Februar 1958 aufgeführt sind.

In diesem Zusammenhang dringen die Kläger auch nicht mit ihrem Vortrag durch, dass die Verbindungen zwischen der Start-/Landebahn und der Rollbahn - anders als im Plan vom 6. Februar 1958 dargestellt - als Schnellabrollwege ausgestaltet worden seien, was zu einer Kapazitätserhöhung geführt und deshalb eine Planfeststellungspflicht ausgelöst habe. Dabei mag ihr Vortrag zur kapazitätserhöhenden Wirkung von Schnellabrollwegen durchaus zutreffen. Darauf kommt es jedoch nicht an, weil nicht ersichtlich ist, dass im Genehmigungsverfahren auf Seiten des Beklagten Kapazitätsüberlegungen bestimmend oder maßgeblich gewesen sind oder solche Überlegungen zwingend hätten angestellt werden müssen. Von daher kommt es wiederum bereits vom Ansatz her nicht in Betracht, die hergestellte Bahn deshalb als Aliud im Verhältnis zur genehmigten Bahn zu qualifizieren, weil durch eine im Detail andersartige Herstellung von Nebenanlagen (Schnellabrollwege) eine Kapazitätserhöhung erreicht worden ist. 116

Das Vorliegen eines Aliud im Verhältnis zur genehmigten Bahn kann schließlich nicht aus dem von den Klägern angeführten Schreiben der Oberfinanzdirektion L. vom 26. Januar 1959 an die Beigeladene hergeleitet werden. Soweit in diesem davon die Rede ist, dass "sämtliche überreichten Übersichtspläne überholt sind und durch die mit Ihrem Antrag vom 17. Januar 1959 überreichten Übersichtspläne 1:10 000 ersetzt werden", gibt das entgegen den anderslautenden Deutungsversuchen und Spekulationen der Kläger nichts dafür her, dass der Ausbau - abgesehen von den bereits zuvor behandelten Abweichungen - tatsächlich wesentlich anders als in dem Plan vom 6. Februar 1958 dargestellt und genehmigt durchgeführt wurde. Entsprechendes gilt für die von den Klägern umfangreich referierte Diskussion im Planungsausschuss der Beigeladenen vor und nach der Genehmigungserteilung. Zwar deutet einiges darauf hin, dass der mit dem Genehmigungsantrag vom 8. Februar 1958 zur Genehmigung gestellte Plan vom 6. Februar 1958 entweder nicht auf abschließenden Planungen der Beigeladenen beruhte oder aber nach Stellung des Genehmigungsantrags und nach Genehmigungserteilung erneut in planerische Überlegungen eingetreten wurde, die teilweise sogar über den genehmigten Ausbauplan hinausgegangen sein mögen. Auch soll nicht in Abrede gestellt werden, dass der Ablauf des Genehmigungsverfahrens sowohl auf der Seite der Beigeladenen als auch auf der Seite des Beklagten wesentlich von dem Bemühen und der Überlegung geprägt gewesen war, durch eine Genehmigungserteilung vor dem absehbaren Inkrafttreten des § 8 LuftVG in der Fassung vom 10. Januar 1959 ein Planfeststellungsverfahren für die Ausbaumaßnahme zu vermeiden. Dies ändert jedoch nichts daran, dass tatsächlich eine Genehmigung gemäß § 7 LuftVG a. F. von der Beigeladenen gewollt war und von dem Beklagten erteilt wurde, dass die erteilte Genehmigung vor allem durch die 117

Bezugnahme auf den Plan vom 6. Februar 1958 einen hinreichend konkreten Inhalt hatte und hat sowie dass die Abweichungen zwischen dem tatsächlich Hergestellten und dem Plan vom 6. Februar 1958, insbesondere was die Start-/Landebahn 14L/32R anbelangt, kein solches Ausmaß haben, dass das Gebaute nicht mehr als auf der Grundlage der Genehmigung vom 12. Dezember 1958 hergestellt angesehen werden kann, sondern ein Planfeststellungsverfahren erforderlich gewesen wäre.

Lediglich ergänzend sei darauf hingewiesen, dass die Auffassung der Kläger, in der früheren Rechtsprechung zum Flughafen Köln/Bonn sei die gegenüber der Genehmigung verkürzte Herstellung der Bahn 14L/32R nicht bekannt gewesen und nicht berücksichtigt worden, unzutreffend ist. So wird bereits im Tatbestand des Senatsurteils vom 29. September 1994 - 20 D 16/93.AK - erwähnt, dass die dort genannte "lange Parallelbahn 14L/32R" eine Länge von 3.800 m hat. Diese Länge nennen auch die damaligen Prozessbevollmächtigten des Beklagten in dem Verfahren 20 D 78/00.AK auf Seite 2 ihres Schriftsatzes vom 22. Februar 2002. An gleicher Stelle wird zudem erwähnt, dass sich die Genehmigung vom 12. Dezember 1958 auf einen Antrag/Plan bezieht, der für die "Hauptstart- und Landebahn" 14L/32R eine Länge von 4.500 m angibt. Der Umstand, dass dies in dem Teilurteil des Senats vom 10. Juli 2003 - 20 D 78/00.AK -, a. a. O., nicht erwähnt wird, kann ohne Weiteres darauf zurückgeführt werden, dass der verkürzten Herstellung der Bahn bereits seinerzeit keine entscheidende Bedeutung beigemessen wurde, eben weil die vorgenommenen Verkürzungen die Funktion der Bahn nicht beeinträchtigen oder ändern und es sich deshalb nicht um ein von der Genehmigung nicht mehr gedecktes Aliud handelt.

Mit Blick auf die vorstehenden Ausführungen konnten die Beweisanträge Nrn. 12a Buchstabe a bis c, 13 bis 21, 23 Buchstabe b und c, 24, 25, 28, 56 bis 62, 65 bis 74, 82 sowie "Auskunft DFS II", "Einfluss Startbahnlänge", "Maulkorb für T1." und "Verheimlichung 'weiterreichender Ausbauabsichten' " (auch deshalb) abgelehnt werden, weil die jeweils unter Beweis gestellten Tatsachen jeweils unerheblich sind.

cc) Die sich aus den oben zitierten Gerichtsentscheidungen und den vorstehenden Ausführungen ergebende Auslegung des Begriffs "angelegt" in § 71 Abs. 2 Satz 1 LuftVG dahingehend, dass darunter auch vor dem Stichtag genehmigte und erst danach aufgrund der Genehmigung hergestellte Flughäfen und für einen solchen wesentliche Anlagen fallen, wird durch das klägerische Vorbringen ebenfalls nicht in Frage gestellt.

(1) Die Auslegung hält sich zunächst im Rahmen des möglichen Wortsinns.

Die Kritik der Kläger an der grammatischen Auslegung, die bis hin zum Vorwurf einer (verfassungswidrigen) Willkürlichkeit reicht, geht teilweise bereits von einem falschen Maßstab aus. Ihr wiederholter Hinweis darauf, dass der mögliche Wortsinn des Gesetzes die äußerste Grenze zulässiger richterlicher Interpretation bilde, trifft zwar zu und entspricht der ständigen verfassungsrechtlichen Rechtsprechung.

Vgl. etwa BVerfG, Beschluss vom 7. März 2011- 1 BvR 388/05 -, NJW 2011, 2020.

Die Wortsinngrenze ist jedoch Folge des aus Art. 103 Abs. 2 GG abzuleitenden

Analogieverbots. Dieses ist hier aber gar nicht einschlägig. Außerhalb dessen besteht grundsätzlich die Möglichkeit zur (rechtsfortbildenden) Auslegung, die nicht zwingend an den Wortlaut einer Vorschrift gebunden ist, aber den erkennbaren Willen des Gesetzgebers zu beachten hat.

Vgl. in diesem Sinne BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 2014 - 1 BvR 2142/11 -, 125 NVwZ 2015, 510; Urteil vom 11. Juli 2012 - 1 BvR 3142/07, 1 BvR 1569/08 -, BVerfGE 132, 99; Beschluss vom 27. Januar 1998 - 1 BvL 22/93 -, BVerfGE 97, 186.

Unabhängig davon ergibt sich aus dem Wortlaut der Vorschrift keine Grenze, welche 126 die bisherige Auslegung als unzulässig erscheinen lässt. Die Vorschrift stellt zunächst auf einen "bis zum 31. Dezember 1958 ... angelegten Flugplatz" ab. Unzweifelhaft war an der Stelle des auch gegenwärtig noch von der Beigeladenen betriebenen Verkehrsflughafens an dem zuvor genannten Datum ein Flugplatz tatsächlich (physisch) vorhanden. Dementsprechend erfasst die Vorschrift von ihrem Wortlaut her den Flughafen der Beigeladenen ohne Weiteres. Selbst wenn man entgegen dem Wortlaut der Vorschrift nicht auf einen Flugplatz (insgesamt), sondern auf einzelne Anlagenteile - wie hier die am 31. Dezember 1958 physisch noch nicht vorhandene Bahn 14L/32R - abstellt, ergibt sich aus dem Wortlaut der Vorschrift keine die bisherige Auslegung sperrende Grenze. Denn die Vorschrift nennt als weitere Voraussetzung für das Eingreifen der Planfeststellungsfiktion den Betrieb des Flugplatzes noch am 1. März 1999, was allein dem Wortlaut nach unproblematisch die Auslegung zulässt, dass sich die Planfeststellungsfiktion von ihrer Reichweite her auf den am 1. März 1999 vorhandenen (und noch betriebenen) Platz bezieht - zu dem hier unzweifelhaft auch die Bahn 14L/32R mit einer Länge von 3.815 m gehörte -.

Mit Blick auf die vorstehenden Ausführungen konnten die Beweisanträge Nrn. 29 und 86 Buchstabe a und b (auch deshalb) abgelehnt werden, weil die jeweils unter Beweis gestellten Tatsachen jeweils unerheblich sind. 127

Weiterhin hält die bisher vertretene Auslegung die Wortsinnengrenze auch dann ein, 128 wenn man - entgegen dem Wortlaut - nicht auf einen Flugplatz insgesamt abstellt und nur das in der Vorschrift zuerst genannte Datum (31. Dezember 1958) für die Reichweite der Planfeststellungsfiktion als maßgeblich erachtet. Es gibt entgegen der klägerischen Auffassung weder einen eindeutigen Wortlaut des Begriffs "angelegt" noch eine so eindeutige allgemeingebäuchliche Verwendung dieses Begriffs, dass in Ansehung dessen die bisherige Auslegung als außerhalb des möglichen Wortsinns liegend zu qualifizieren wäre. Zwar dürfte der Begriff "angelegt", wenn er in Bezug auf oder in Verbindung mit einem bestimmten Objekt verwendet wird, häufig oder überwiegend mit der Bedeutung "tatsächlich erstellt/hergestellt" im Sinne von physisch vorhanden gebräuchlich sein. Dies mag auch für eine Vielzahl anderer Vorschriften unter anderem im Luftverkehrsgesetz gelten, die den Begriff "angelegt" enthalten. Dieser Begriff wird jedoch im allgemeinen Sprachgebrauch, wie das von den Klägern vorgelegte sprachwissenschaftliche Gutachten bestätigt, auch dahingehend verwendet, dass ein Umstand oder ein Geschehen seine Ursache oder Grundlage in einem anderen oder früheren Geschehen hat, in diesem also bereits "angelegt" war. Die in

dem von den Klägern beigebrachten Sachverständigengutachten erwähnte Interpretation von "anlegen" als "planvoll gestalten" weist ebenfalls in diese Richtung, und zwar insoweit, als schon dann von einer planvollen Gestaltung ("angelegt") gesprochen werden kann, wenn Planungsabsichten in einem Gestaltungsplan umgesetzt wurden. Entsprechendes gilt für die vom Beklagten angeführten Beispiele. Zwar stellen die Kläger unter Bezugnahme auf das zuvor erwähnte Gutachten in Abrede, dass ein Begriffsverständnis von "angelegt" im Sinne der unmittelbar vorstehenden Ausführungen in Bezug auf oder im Zusammenhang mit einem Flughafen vertreten wird und werden kann. Dem ist zuzugestehen, dass die bisher vertretene Auslegung sicher nicht der üblichen allgemeinsprachlichen Bedeutung entspricht, wenn die Rede von einem "angelegten Flughafen" oder davon ist, ein Flughafen sei angelegt. Die (übliche) allgemeinsprachliche Bedeutung kann jedoch nicht mit dem möglichen Wortsinn - als dem Analogieverbot geschuldeter äußerster Grenze der Auslegung - gleichgesetzt werden. Insoweit stellt sich entscheidungserheblich die Frage, ob es sprachlich überhaupt möglich ist, einen Begriff in einer bestimmten Art und Weise zu gebrauchen (und zu verstehen). Da hier nach den vorstehenden Ausführungen das Partizip "angelegt" durchaus in dem Sinne verwendet wird, dass ein Geschehen oder ein Umstand seine Grundlage oder seine Ursache in einem anderen oder früheren Geschehen/Umstand hat, erschließt sich auch unter Berücksichtigung des von den Klägern vorgelegten Gutachtens nicht, dass dieser Bedeutungsgehalt dann quasi verloren gehen soll oder sogar muss, wenn das Partizip mit einem bestimmten Bezugsobjekt (hier: Flughafen) verwendet wird. Die Verwendung des Partizips mit seinem zuvor dargestellten Bedeutungsgehalt in Kombination mit (einem) Flughafen ergibt durchaus einen Sinn, nämlich - entsprechend der bisher vertretenen Auslegung - denjenigen, dass der Flughafen "im Rechtlichen angelegt" war. Ein solcher Sprachgebrauch mag sprachwissenschaftlich nicht nachweisbar und allgemeinsprachlich nicht üblich sein. Eine Überschreitung des möglichen Wortsinns liegt darin jedoch nicht.

(2) Die Materialien zum Elften Gesetz zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes stehen 129
der vorstehend dargestellten Auslegung des Begriffs "angelegt" in § 71 Abs. 2 Satz 1
LuftVG ebenfalls nicht entgegen. Zwar wird die bisher und hier vertretene Auslegung
so in den Materialien nicht angesprochen. Auch enthalten die Materialien keine
unmittelbaren Hinweise zur Auslegung des Begriffs "angelegt". Allerdings findet sich in
ihnen, wie bereits in den zuvor zitierten Gerichtsentscheidungen ausgeführt, der
Gedanke, dass mit der Planfeststellungsfiktion Rechtssicherheit für zum Stichtag
bereits angelegte Flughäfen geschaffen werden soll. Diese Flughäfen sollten auf eine
sichere Rechtsgrundlage gestellt und ihnen sollte dadurch Bestandsschutz vermittelt
werden.

Vgl. BT-Drucks. 13/9513, S. 55, 61, 13/10530, S. 61. 130

Dies hat der Senat in seinem schon zitierten Teilurteil vom 10. Juli 2003 - 20 D 131
78/00.AK - mit "Stabilisierungszweck" gemeint. Nichts anderes ist gemeint, wenn das
Bundesverwaltungsgericht in seinem ebenfalls bereits zitierten Beschluss vom 26.
Februar 2004 - 4 B 95.03 - von Stabilisierungswirkung spricht und die Beigeladene dies

als Frage des Bestandsschutzes ansieht. Mangels gegenteiliger Anhaltspunkte in den Gesetzesmaterialien überschreitet es die Grenzen zulässiger Auslegung nicht, wenn die nach den Materialien bezweckte Rechtssicherheit auch für diejenigen Flughäfen und Teilanlagen angenommen wird, die- wie hier die Bahn 14L/32R und die zugehörige Rollbahn - zum Stichtag (lediglich) im Rechtlichen angelegt, d. h. genehmigt waren.

Etwas anderes kann auch nicht aus der Gegenäußerung der Bundesregierung im Gesetzgebungsverfahren (Anlage 3 zur BT-Drucks. 13/9513, dort unter Nr. 22), auf die § 71 Abs. 2 LuftVG letztlich zurückgeht, geschlossen werden. Soweit in dieser in Bezug auf die zuvor genannte Vorschrift zur Begründung ausgeführt wird: 132

"Absatz 2 stellt eine Genehmigungsfiktion auch für Flugplätze in den alten Bundesländern her. Sie gilt aber nur für Flugplätze, die bis zum 31. Dezember 1958 angelegt worden sind und die heute noch betrieben werden. Für nach Inkrafttreten des Luftverkehrsgesetzes (1. Januar 1959) angelegten Flugplätze kann eine Genehmigungsfiktion nicht hergestellt werden. Für diese Plätze galt und gilt das Luftverkehrsgesetz.", 133

kann aus dem "nur" im zitierten zweiten Satz nicht auf das Erfordernis einer restriktiven Handhabung des Begriffs "angelegt" geschlossen werden. Mit dem "nur" wird lediglich zum Ausdruck gebracht, dass hinsichtlich des Merkmals "angelegt" für Flugplätze in den alten Bundesländern im Verhältnis zu den in Absatz 1 der Vorschrift geregelten Flugplätzen in den neuen Bundesländern ein anderer (früherer) Stichtag gilt. Dies wird in den nächsten beiden Sätzen damit näher begründet, dass nach dem Stichtag (31. Dezember 1958) für eine Planfeststellungsfiktion in den alten Bundesländern kein Raum ist. Dies gibt für das Verständnis des Begriffs "angelegt" unmittelbar nichts her, steht der hier vorgenommenen Auslegung aber auch nicht entgegen, den Anknüpfungspunkt für die Planfeststellungsfiktion in dem Plan vom 6. Februar 1958 in Verbindung mit der Genehmigung vom 12. Dezember 1958 zu sehen, durch die der Flughafen vor dem Stichtag "im Rechtlichen angelegt" war. 134

Lediglich ergänzend wird darauf hingewiesen, dass die hier vertretene Auslegung nach den Gesetzmaterialien annähernd zwingend erscheint, wenn man dem Vortrag der Kläger folgt, dass § 71 Abs. 2 Satz 1 LuftVG gerade mit Blick auf den Flughafen Köln/Bonn geschaffen wurde. Dann erschiene es nämlich widersinnig zu meinen, der Gesetzgeber habe "angelegt" in einer Weise verstanden oder verstehen wollen, dass die Hauptstart-/Landebahn des Flughafens nicht von der Planfeststellungsfiktion erfasst wird. 135

(3) Die Kläger können der in der bisherigen Rechtsprechung vertretenen Auslegung von "angelegt" in § 71 Abs. 2 Satz 1 LuftVG ferner nicht mit Erfolg systematische Erwägungen entgegensetzen. Zwar ist ihnen durchaus zuzugestehen, dass "angelegt" in anderen Vorschriften, insbesondere in § 6 Abs. 1 Satz 1, § 8 Abs. 1 Satz 1 LuftVG, im Sinne von physisch herstellen zu verstehen ist. Dies ist jedoch auch in der bisherigen Rechtsprechung nicht anders gesehen worden. Allerdings nimmt § 71 Abs. 2 Satz 1 LuftVG hinsichtlich Regelungszweck und -systematik eine Sonderstellung ein, was die Kläger an anderer Stelle selbst ausführlich darstellen und sie sogar zu der 136

Schlussfolgerung kommen lässt, es handele sich um ein - aus ihrer Sicht sogar rechtsstaatswidriges - Unikat. Aufgrund dessen kann keine Rede davon sein, dass sich die Vorschrift in die Systematik anderer Vorschriften einreicht und dementsprechend die Auslegung des Begriffs "angelegt" in anderen Gesetzen auch für die Auslegung des Begriffs in § 71 Abs. 2 Satz 1 LuftVG maßgeblich sein muss.

(4) Sollte die bisherige Auslegung entgegen den vorstehenden Ausführungen nicht mit der Wortsinnngrenze zu vereinbaren sein, stellt sie sich jedenfalls als zulässige analoge Anwendung der Vorschrift dar. 137

Das Vorliegen einer planwidrigen Regelungslücke ergibt sich unter der vorstehenden Voraussetzung daraus, dass nach den Gesetzesmaterialien der vorliegende Fall nicht bedacht worden ist, dass ein Flughafen oder eine für diesen wesentliche Anlage an dem in § 71 Abs. 2 Satz 1 LuftVG genannten Stichtag zwar noch nicht physisch vorhanden, aber "im Rechtlichen angelegt", d. h. genehmigt war. Die erkennbare Intention des Gesetzgebers, eine sichere Rechtsgrundlage und damit Rechtssicherheit durch Zuerkennung des Status "planfestgestellt" zu schaffen, kann auch für diesen Fall Geltung beanspruchen. 138

Unzweifelhaft greift die Planfeststellungsfiktion für am 31. Dezember 1958 physisch vorhandene Flughäfen ohne jegliche Genehmigung. Sie greift aber auch dann, wenn solche Flughäfen (lediglich) über eine Genehmigung gemäß § 7 LuftVG a. F. verfügten. Ein solcher Flughafen bleibt ebenfalls hinsichtlich seines Genehmigungsstatus hinter dem eines planfestgestellten Flughafens zurück. Da der Gesetzgeber dem von ihm gesehenen Bedürfnis nach Rechtssicherheit/einer sicheren Rechtsgrundlage auch und gerade über die Zuerkennung des Status "planfestgestellt" Rechnung getragen hat, bedarf auch ein lediglich gemäß § 7 LuftVG a. F. genehmigter Flughafen einer entsprechenden rechtlichen Absicherung, d. h. auch diesem muss die Planfeststellungsfiktion "zugutekommen". Der hier vorliegende Fall, dass die Bahn 14L/32R zwar am Stichtag noch nicht physisch vorhanden, aber bereits gemäß § 7 LuftVG a. F. genehmigt war, weist keine relevanten Unterschiede auf, die den Schluss rechtfertigen könnten, nach der Intention des Gesetzgebers solle diesbezüglich die Planfeststellungsfiktion nicht greifen. Wie zu der davor behandelten Konstellation ausgeführt, besteht auch dann, wenn lediglich eine Genehmigung gemäß § 7 LuftVG a. F. vorgelegen hat, das Bedürfnis nach (mehr) Rechtssicherheit eben in Gestalt der Zuerkennung des Status "planfestgestellt". Dem Fehlen einer am Stichtag physisch vorhandenen Anlage kommt dabei keine entscheidende Bedeutung zu, weil durch die Genehmigung gemäß § 7 LuftVG a. F. die zukünftige Herstellung der Bahn gesichert war, ohne dass noch ein Planfeststellungsverfahren nach § 8 LuftVG durchgeführt werden musste. 139

dd) Die Annahme der Planfeststellungsfiktion scheitert schließlich nicht daran, dass § 71 Abs. 2 Satz 1 LuftVG verfassungswidrig und damit nichtig ist. Dementsprechend bedarf es keiner Vorlage an das Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG. 140

(1) Die Vorschrift stellt kein verfassungsrechtlich unzulässiges (Art. 19 Abs. 1 Satz 1 a. 141

E. GG) und damit nichtiges Einzelfallgesetz dar - was auch die Kläger nach ihrem Vorbringen in der mündlichen Verhandlung inzwischen erkannt haben -. Ihre vorigen Ausführungen dazu, dass es sich bei Vorschrift trotz generell formulierter Tatbestandsmerkmale um ein verdecktes Individualgesetz handele, weil in der Sache lediglich der Flughafen Köln/Bonn habe geregelt werden sollen, sind fernliegend. Abgesehen davon, dass sowohl der Beklagte als auch die Beigeladene zutreffend darauf hingewiesen haben, dass die Vorschrift in der Rechtsprechung auch in Bezug auf andere Flughäfen Anwendung gefunden hat, was bereits für sich genommen der Annahme eines verdeckten Individualgesetzes entgegensteht, enthalten die Gesetzesmaterialien keinen Anhaltspunkt für eine auf den Flughafen Köln/Bonn beschränkte Regelungsabsicht des Gesetzgebers. Dementsprechend haben sich die Kläger allein mit einem diesbezüglichen Gerücht beschäftigt und ohne tragfähige Grundlage spekuliert. Was ihre Mutmaßung anbelangt, der Beklagte habe auf das Gesetzgebungsverfahren betreffend das Elfte Gesetz zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes vom 25. August 1998 (BGBl. I S. 2432), auf das § 71 LuftVG zurückgeht, zugunsten des Flughafens L. /Bonn Einfluss genommen, haben sie selbst eingeräumt, dass insoweit lediglich ein Schreiben vom 13. Dezember 1996 existiert, das in keiner Weise auf die Planfeststellungsfiktion für "Bestandsflughäfen" eingeht.

(2) § 71 Abs. 2 Satz 1 LuftVG ist auch nicht deshalb verfassungswidrig, weil er eine verfassungsrechtlich grundsätzlich unzulässige echte Rückwirkung ("Rückbewirkung von Rechtsfolgen") beinhaltet. Für eine Rückbewirkung von Rechtsfolgen ist nichts ersichtlich. Die diesbezüglichen Ausführungen der Kläger beruhen auf einer Verkennung von Umfang und Wirkung der Planfeststellungsfiktion. 142

Nach den vorstehenden Ausführungen erfasst die Planfeststellungsfiktion nur diejenigen Anlagen und Anlagenteile, die am 31. Dezember 1958 bereits vorhanden waren oder die an diesem Tag bereits gemäß § 7 LuftVG a. F. genehmigt waren und anschließend entsprechend der Genehmigung hergestellt wurden. Dagegen greift die Planfeststellungsfiktion nicht für Anlagen oder Anlagenteile, die (ohne bis Ende 1958 erteilte Genehmigung) ab 1959 hergestellt wurden, weil insoweit grundsätzlich das Planfeststellungserfordernis aus § 8 Abs. 1 LuftVG in der Fassung vom 10. Januar 1959 galt und bis heute auch aufgrund der nachfolgenden Fassungen der Vorschrift gilt. Hiervon ausgehend irren die Kläger, wenn sie eine Rückbewirkung von Rechtsfolgen daran festmachen (wollen), dass die zwischen 1959 und dem 28. Februar 1999 (der Tag vor dem Inkrafttreten des Elften Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes, vgl. dessen Art. 12 Abs. 1, durch das § 71 LuftVG geschaffen wurde) hergestellten Anlagen und Anlagenteile durch oder aufgrund der Planfeststellungsfiktion als rückwirkend legalisiert anzusehen seien. Diese Anlagen und Anlagenteile werden vielmehr von der Planfeststellungsfiktion gar nicht erfasst. Ob sie zulässigerweise angelegt wurden oder nicht, beurteilt sich allein anhand des ab Januar 1959 geltenden § 8 LuftVG. Daran anschließend können sich die Kläger ferner nicht mit Erfolg darauf berufen, in dem zuvor genannten Zeitraum hergestellte Anlagen oder Anlagenteile hätten auf die Planfeststellungsfiktion "aufsatteln" können. Zum einen konnten sich Zulassungsentscheidungen nach 1958 bis zum 28. Februar 1999 nicht an 143

der Planfeststellungsfiktion orientieren, weil diese noch gar nicht existierte. Zum anderen ist die Planfeststellungsfiktion ohne Relevanz, wenn es um Änderungen und Erweiterungen bestehender Anlagen oder Anlagenteile geht. Insoweit galt wiederum allein § 8 Abs. 2 Satz 1 LuftVG in der Fassung vom 10. Januar 1959 und danach bis zum 31. Mai 2015 § 8 Abs. 3 Satz 1 LuftVG, dessen Anwendung nicht voraussetzte, dass die Anlage oder der Anlagenteil, die/der geändert oder erweitert werden sollte, planfestgestellt war oder als planfestgestellt galt.

Ansonsten ist nicht ersichtlich, dass die auf den 1. Januar 1959 rückwirkende Zuerkennung des Status eines planfestgestellten Flughafens für den (bereits abgeschlossenen) Zeitraum bis zum Inkrafttreten des Elften Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes irgendwelche spürbaren (Rechts-)Folgen gehabt hätte oder noch haben könnte. In dem bereits abgeschlossenen Zeitraum kann dies nicht der Fall sein, eben weil die Planfeststellungsfiktion noch gar nicht existent war. Rechtsfolgen danach für den abgeschlossenen Zeitraum sind ebenfalls nicht ersichtlich. Dies gilt auch in Ansehung der mit der Planfeststellungsfiktion verbundenen oder aus ihr folgenden Duldungspflicht (bis zum 31. Mai 2015 gemäß § 9 Abs. 3 LuftVG). Sowohl die Planfeststellungsfiktion als auch die Duldungspflicht wirken eher abstrakt. Konkrete Auswirkungen für den abgeschlossenen Zeitraum haben sie jedoch nicht gehabt und es ist auch nicht ersichtlich, dass nunmehr noch solche Auswirkungen eintreten könnten. So ist nicht ersichtlich, dass im oder für den abgeschlossenen Zeitraum etwa Abwehr- oder Unterlassungsansprüche in Bezug auf den Flughafen geltend gemacht wurden, die später aufgrund der aus der Planfeststellungsfiktion folgenden Duldungspflicht abgelehnt wurden. Entsprechendes gilt im Hinblick auf etwaige Leistungsansprüche gegen den Flughafen. Soweit die Kläger für den bei Inkrafttreten des § 71 Abs. 2 Satz 1 LuftVG bereits abgeschlossenen Zeitraum ab 1. Januar 1959 den Flugbetrieb hingenommen hatten, ist ferner nicht ersichtlich, dass daraus und für diesen Zeitraum noch irgendwelche Ansprüche resultieren könnten, die sich aufgrund der rückwirkenden Planfeststellungsfiktion und der daraus folgenden Duldungspflicht nicht mehr oder nur noch erschwert durchsetzen lassen.

144

Daran anknüpfend kann ferner der Auffassung der Kläger, im Rahmen des Rückwirkungsverbots erweise sich § 71 Abs. 2 Satz 1 LuftVG zudem als rechtsstaatswidrig, nicht gefolgt werden. Diese Auffassung beruht zum Teil wiederum auf einer Verkennung von Umfang und Wirkung der Planfeststellungsfiktion des § 71 Abs. 2 Satz 1 LuftVG. Auf die von den Klägern angeführte "Typik anderer fiktiver Gestattungsakte" kommt es, wie die Kläger selbst erkennen, nicht an, weil § 71 Abs. 2 Satz 1 LuftVG dieser Typik nicht folgt. Eine Rechtsstaatswidrigkeit kann daraus nicht abgeleitet werden. Angesichts des dem Gesetzgeber zustehenden weiten Gestaltungs- und Entscheidungsspielraums begegnet es keinen durchgreifenden Bedenken, für eine auch öffentlichen (Verkehrs-)Interessen dienende Infrastruktureinrichtung dadurch Rechtssicherheit zu schaffen, dass dieser per Gesetz ein bestimmter Rechtsstatus zuerkannt wird. Dies gilt auch unter dem Gesichtspunkt, dass Grundrechtsschutz grundsätzlich unter anderem durch die Beachtung von Verfahrensvorschriften zu gewährleisten ist. Diesbezügliche Einschränkungen durch die Planfeststellungsfiktion sind als eher geringfügig einzuschätzen, weil die Fiktion nach den vorstehenden

145

Ausführungen vom Grundsatz her nur den am 31. Dezember 1958 vorhandenen Anlagenbestand erfasst, während darüber hinaus uneingeschränkt § 8 LuftVG Anwendung findet. Auch erschließt sich nicht, dass es den von der aus der Planfeststellungsfiktion folgenden Duldungspflicht Betroffenen nicht möglich (gewesen) sein sollte, effektiv Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen. Gerade was den Gesichtspunkt des Grundrechtsschutzes anbelangt, ist in der Rechtsprechung anerkannt, dass die Duldungspflicht grundsätzlich dann nicht greift, wenn eine in den Schutzbereich von Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG fallende Gesundheitsbeeinträchtigung in Rede steht. Schließlich lassen sich die von den Klägern reklamierten Bestimmtheitsprobleme, was den Umfang der Planfeststellungsfiktion anbelangt, ohne Weiteres im Wege der Auslegung lösen.

Eine Verfassungswidrigkeit der Vorschrift ist jedoch auch dann nicht gegeben, wenn entgegen den vorstehenden Ausführungen eine unzulässige echte Rückwirkung angenommen würde. Dieser Mangel ließe sich im Wege verfassungskonformer Auslegung dahingehend beheben, dass der durch die Vorschrift angeordneten Planfeststellungsfiktion keine Rückwirkung beigemessen wird, sie also erst ab dem Inkrafttreten des Gesetzes gilt und dementsprechend von ihr erfasste Flughäfen erst ab diesem Zeitpunkt als im Plan festgestellt gelten. Der Wortlaut der Vorschrift und die Gesetzmaterialien stehen einer solchen Auslegung nicht entgegen. Der Wortlaut der Vorschrift besagt nichts darüber, ab wann die Planfeststellungsfiktion gilt oder gelten soll. Das Abstellen auf am 31. Dezember 1958 vorhandene Flughäfen bedeutet nicht zwingend, dass die Planfeststellungsfiktion rückwirkend gelten soll. Den Gesetzmaterialien kann nicht entnommen werden, dass es gerade der Wille des Gesetzgebers war, die Planfeststellungsfiktion ab dem 1. Januar 1959 anzuordnen. Es ist auch kein zwingendes Bedürfnis hierfür ersichtlich. Die Intention, Rechtssicherheit zu schaffen, wird nicht dadurch beeinträchtigt, dass die Planfeststellungsfiktion erst ab dem Inkrafttreten des § 71 Abs. 2 Satz 1 LuftVG greift. Dies ergibt sich auch aus den vorstehenden Ausführungen, nach denen die rückwirkende Geltung der Planfeststellungsfunktion keine Rechtsfolgen für den bereits abgeschlossenen Zeitraum hatte. 146

(3) Auf die von den Klägern ferner geltend gemachte Unionsrechtswidrigkeit des § 71 Abs. 2 Satz 1 LuftVG (wegen Verstoßes gegen die UVP-Richtlinie) kommt es im hier gegebenen Zusammenhang nicht an, weil die (unterstellte) Unionsrechtswidrigkeit jedenfalls nicht zur Verfassungswidrigkeit und Nichtigkeit der Vorschrift führt. 147

b) Greift nach den vorstehenden Ausführungen die Planfeststellungsfiktion des § 71 Abs. 2 Satz 1 LuftVG für den Flughafen, soweit er bis zum 31. Dezember 1958 angelegt war, besteht auch eine Duldungspflicht, d. h. Beseitigungs- und Änderungsansprüche hinsichtlich der Anlage sind nach § 9 Abs. 3 LuftVG, § 75 Abs. 2 Satz 1 VwVfG NRW ausgeschlossen. Dies gilt nach der zuletzt genannten Vorschrift zudem für die Benutzung der Anlage. 148

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 19. April 2012 - 20 D 117/08.AK -, a. a. O.; nachfolgend BVerwG, Beschluss vom 7. Februar 2013 - 4 B 35.12 -, juris. 149

2. Rechtswidrigkeit des Flugbetriebs, Rechtsverletzung der Kläger (Nr. 2 des	150
Hauptantrags)	151
Das im Hauptantrag unter Nr. 2 formulierte Feststellungsbegehren ist ebenfalls	152
unbegründet. Abgesehen davon, dass nach den vorstehenden Ausführungen ohnehin	
allein das Fehlen der Duldungspflicht aus § 9 Abs. 3 LuftVG, § 75 Abs. 2 Satz 1 VwVfG	
NRW nicht zu einer Rechtswidrigkeit des Betriebs und einer dementsprechenden	
Rechtsverletzung der Kläger führte, soweit ihre Grundstücke aufgrund des Flugbetriebs	
mit Immissionen belastet werden, besteht hier die Duldungspflicht. Dementsprechend	
kann auch die unter Nr. 2 begehrte Feststellung, welche die Kläger als Konsequenz	
des von ihnen angenommenen Fehlens der Duldungspflicht meinen beanspruchen zu	
können, nicht getroffen werden. Der Flugbetrieb als solcher einschließlich der dadurch	
bedingten Immissionen erweist sich bereits aufgrund der Planfeststellungsfiktion und	
der daraus folgenden Duldungspflicht als rechtmäßig. Weiterhin erweist er sich auch	
aufgrund der bestandskräftigen Betriebsgenehmigungen von 3. Januar 1959 und 16.	
März 1961 als rechtmäßig; ein diesbezüglicher Änderungsanspruch der Kläger besteht	
nicht, was unten noch auszuführen ist.	
B. Hilfsantrag zu 1.	153
I. Zulässigkeit	154
Die Klage ist mit dem Hilfsantrag zu 1. zulässig.	155
1. Klageart	156
Statthaft ist eine Verpflichtungsklage, weil das von den Klägern begehrte Tätigwerden	157
oder Einschreiten des Beklagten im Erlass eines an die Beigeladene gerichteten	
Verwaltungsakts mit dem im Klageantrag bezeichneten Inhalt bestünde.	
2. Klagebefugnis	158
Die Kläger sind ferner klagebefugt. Es ist nicht nach jeder Betrachtungsweise	159
ausgeschlossen, dass diese gegen den Beklagten einen Anspruch auf Einschreiten,	
etwa aus § 6 Abs. 2 Satz 4 LuftVG, § 49 Abs. 2 Satz 1 VwVfG NRW oder aus § 29	
Abs. 1 Satz 1 und 2 LuftVG, haben. Dem steht die nach den vorstehenden	
Ausführungen hier einschlägige Duldungspflicht aus § 75 Abs. 2 Satz 1 VwVfG NRW	
jedenfalls nicht offensichtlich entgegen, auch wenn diese in aller Regel Ansprüche auf	
aktive Schallschutzmaßnahmen in Gestalt von Betriebsbeschränkungen, wie sie hier	
mit dem begehrten Nachtflugverbot in Rede stehen, ausschließt.	
Vgl. OVG NRW, Teilurteil vom 10. Juli 2003- 20 D 78/00.AK -, a. a. O., bestätigt durch	160
BVerwG, Beschluss vom 26. Februar 2004 - 4 B 95.03 -, a. a. O.; OVG NRW, Urteil	
vom 19. April 2012 - 20 D 117/08.AK -, a. a. O.	
Hier erscheint eine Durchbrechung der "Sperrwirkung" der Duldungspflicht zumindest	161

nicht als offensichtlich ausgeschlossen, weil sich die Kläger zum einen auf eine verfassungswidrige Gesundheitsbeeinträchtigung berufen und sie zum anderen die Uneffektivität von Maßnahmen des passiven Schallschutzes geltend machen. Ob diese Ausführungen in der Sache durchgreifen, ist nicht im Rahmen der Klagebefugnis zu beurteilen.

Etwaige Ansprüche/Klagerechte sind zudem nicht prozessual verwirkt. Die diesbezüglich bereits oben im Einzelnen genannten Voraussetzungen für die Annahme prozessualer Verwirkung liegen in Bezug auf den Hilfsantrag zu 1. nicht vor. Bereits eine unredliche, Treu und Glauben zuwider laufende Verzögerung der Klageerhebung lässt sich nicht mit der erforderlichen Eindeutigkeit feststellen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass im Unterschied zur oben im Rahmen der Feststellungsklage behandelten Konstellation das mit dem Hilfsantrag zu 1. verfolgte Begehren der Kläger nicht gegen zurückliegende Zulassungsentscheidungen im weiteren Sinn gerichtet ist, sondern die Kläger ein Tätigwerden des Beklagten (Einschreiten gegenüber der Beigeladenen) mit Blick auf das aktuelle Lärmgeschehen begehren. Soweit der Hilfsantrag zu 1. explizit auf die Betriebsgenehmigungen vom 3. Januar 1959 und 16. März 1961 eingeht, werden diese nicht rückwirkend auf ihren Erlasszeitpunkt bezogen in Frage gestellt, sondern es wird ein gegenwärtiger Änderungsbedarf aufgrund des gegenwärtigen Lärmgeschehens geltend gemacht. Von daher kommt es nicht darauf an, seit oder bis wann die Kläger ihre Rechte im Blick auf zurückliegende Zulassungsentscheidungen redlicherweise hätten geltend machen müssen. Entscheidend ist vielmehr, ob sich ein bestimmtes Lärmgeschehen identifizieren lässt, das die Kläger solange klaglos hingenommen haben, dass ihre Klageerhebung im Januar/Februar 2014 als unredlich, gegen Treu und Glauben verstoßend zu qualifizieren ist. Dies ist nicht der Fall.

162

Zwar trifft es zu, dass die Kläger jeweils über mehrere Jahre den Fluglärm klaglos hingenommen haben. Auch kann und soll nicht in Abrede gestellt werden, dass die Anzahl der über den Flughafen der Beigeladenen abgewickelten Flugbewegungen im Jahr 2000 ihren Höhepunkt erreicht hatte und seitdem nahezu stetig gesunken ist und dass das sog. Nachtschutzgebiet entsprechend den Vorgaben im Bescheid des Beklagten vom 26. August 1997 vom Jahr 1997 an bis zum Jahr 2010 um rund 2,3 km² kleiner geworden ist. Dies besagt jedoch zum einen nichts darüber, welcher Lärmbelastung die Kläger jeweils individuell ausgesetzt waren und sind. Zum anderen lässt sich daraus kein einheitliches, gleichbleibendes und ununterbrochen (ein-)wirkendes Lärmgeschehen ableiten. Tatsächlich stellt Fluglärm bereits vom Grundsatz her kein solches Geschehen dar. Mit der schlagwortartigen Bezeichnung "Fluglärm" werden vielmehr zahlreiche einzelne Lärmereignisse - im Wesentlichen Starts und Landungen von Flugzeugen - zusammengefasst, die mit mehr oder weniger langen zeitlichen Unterbrechungen auftreten und in der Regel jeweils von unterschiedlicher Intensität sind. Bei wiederholten gleichartigen Störungen, die zeitlich unterbrochen auftreten, ist zivilrechtlich anerkannt, dass jede neue Einwirkung einen neuen (Abwehr-)Anspruch auslöst und dementsprechend in der Regel keine Verwirkung angenommen werden kann, weil es an dem erforderlichen Zeitmoment fehlt.

163

- Vgl. BGH, Urteil vom 21. Oktober 2005 - V ZR 169/04 -, NJW-RR 2006, 235, m. w. N. 164
- Ferner ist zu berücksichtigen, dass die Bewertung von Fluglärm anhand verschiedener Parameter (Pegel) vorgenommen wird, beispielsweise auch die von der Beigeladenen herangezogenen Nachtmaximalpegel über 80 dB(A). Die von ihr diesbezüglich vorgelegten Diagramme zeigen - ohne dass es auf die genauen Zahlen an den einzelnen Säulen der Diagramme ankommt - eine eher uneinheitliche Entwicklung mit einem deutlichen "Zwischenhoch" der genannten Maximalpegel noch im Jahr 2012, jedenfalls am Messpunkt 8 T. -T2. Nimmt man schließlich in den Blick, dass es auch keine einheitliche medizinische Bewertung von (Flug-)Lärm und dessen Auswirkungen gibt, lässt sich hier kein bestimmtes (gleichbleibendes) Lärmgeschehen identifizieren, das den Klägern zwingend Veranlassung zur Klage hätte geben müssen und von dem aus gesehen sich ihre Klage im Januar/Februar 2014 als unredlich "zu spät" darstellt. 165
- Lediglich ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass der Beklagte vorprozessual die Anträge der Kläger auf Anordnung eines Nachtflugverbots gegenüber der Beigeladenen mit den Bescheiden vom 20. und 30. Dezember 2013 sowie 28. Januar 2014 nicht wegen Verwirkung etwaiger Ansprüche abgelehnt hat. 166
- Da der Hilfsantrag zu 1. nach den vorstehenden Ausführungen zulässig ist, waren auch insoweit die mit den Beweisanträgen Nrn. 33 und 34 unter Beweis gestellten Tatsachen unerheblich. Entsprechendes gilt für den Beweisantrag Nr. 87 (in beiden Fassungen). Mit Blick darauf bedarf es weiterhin weder der von den Klägern mit Schriftsatz vom 15. Juni 2015 (erneut) beantragten Schriftsatzfrist noch einer Wiedereröffnung der mündlichen Verhandlung, um den Klägern Gelegenheit zu geben, zu den Zahlen an den Diagrammen der Beigeladenen Stellung zu nehmen. Unabhängig davon bedarf es einer Schriftsatzfrist und einer Wiederöffnung der mündlichen Verhandlung auch deshalb nicht, weil die Kläger bereits nach Erhalt des Schriftsatzes der Prozessbevollmächtigten der Beigeladenen vom 22. Januar 2015 zu den in diesem enthaltenen beiden Diagrammen hätten Stellung nehmen können. Die Zahlen an den in den Diagrammen abgebildeten Säulen sind, wovon sich die Richter unter anderem im Rahmen der mündlichen Verhandlung überzeugt haben, jedenfalls unter Zuhilfenahme der Zahlen an den senkrechten Achsen der Diagramme lesbar/identifizierbar, was weitgehend auch die von den Klägern mit Schriftsatz vom 15. Juni 2015 zur Akte gereichte gutachterliche Stellungnahme bestätigt. Die Einschätzung in dieser Stellungnahme, (lediglich) die Ziffern "im kleinsten Balken auf Seite 5" seien unleserlich, ist nicht nachvollziehbar, weil die dortigen Ziffern ohne weitere Hilfsmittel unschwer als "215" identifiziert werden können. 167
- II. Begründetheit 168
- Die Klage ist mit dem Hilfsantrag zu 1. allerdings unbegründet. 169
- Die Kläger haben keinen Anspruch darauf, dass der Beklagte in der beantragten Weise gegenüber der Beigeladenen einschreitet. Die ablehnenden Bescheide des Beklagten sind rechtmäßig und verletzen die Kläger nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 5 Satz 1 170

VwGO).

1. Duldungspflicht 171
- Einem Anspruch der Kläger auf Einschreiten steht die Duldungspflicht aus (vormals) § 9 Abs. 3 LuftVG, (nunmehr allein) § 75 Abs. 2 Satz 1 VwVfG NRW entgegen, ohne dass die Voraussetzungen für eine Durchbrechung der "Sperrwirkung" der Duldungspflicht vorliegen. 172
- Es ist nach den vorstehenden Ausführungen geklärt, dass die Duldungspflicht einem Anspruch entgegensteht, der im Ergebnis auf eine Unterlassung der Benutzung der von der Planfeststellungsfiktion erfassten Anlage und Anlagenteile abzielt. So ist es hier, weil die begehrte Anordnung eines Nachtflugverbots jedenfalls auf eine Untersagung der Nutzung der Start-/Landebahnen in der Nacht hinausläufe. In diesem Zusammenhang kommt es nicht darauf an, ob auch die im Jahr 1995 hergestellten 15 m, um welche die Bahn 14L/32R verlängert wurde, von der Planfeststellungsfiktion erfasst werden, weil diese für die Durchführung von Flugbetrieb auf der Bahn nicht notwendig sind. Im Übrigen dürften die 15 m jedenfalls durch das Negativattest des Beklagten vom 17. August 1994 "zugelassen" sein (gemäß § 8 Abs. 3 Satz 1 LuftVG in der seinerzeit geltenden Fassung). 173
- Ebenfalls ist geklärt, dass eine Durchbrechung der "Sperrwirkung" der Duldungspflicht nur in Betracht kommt, wenn eine die Schwelle des verfassungsrechtlich Zumutbaren überschreitende gesundheitsgefährdende Lärmbelastung besteht, der nicht mit passiven Schallschutzmaßnahmen als Vorkehrungen im Sinne von § 75 Abs. 2 Satz 2 VwVfG NRW wirksam begegnet werden kann. 174
- Vgl. zuletzt OVG NRW, Urteil vom 19. April 2012- 20 D 117/08.AK -, a. a. O., m. w. N. 175
- Die Voraussetzungen für eine solche Durchbrechung liegen hier nicht vor. Bereits eine die Schwelle des verfassungsrechtlich Zumutbaren überschreitende Gesundheitsgefährdung lässt sich nicht feststellen. 176
- Diesbezüglich kommt es bei näherer Betrachtung auf den gesamten Vortrag der Kläger zu ungenügenden Lärmwerten im Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm und einem dementsprechenden Defizit bei der Erfüllung staatlicher Schutzpflichten nicht an. Denn die Grundstücke der Kläger liegen bereits aufgrund der geltenden Lärmwerte des § 2 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 FlugLärmG für die Nacht-Schutzzone sämtlich in dieser, so dass die Kläger nach § 9 Abs. 2 Satz 1 FlugLärmG Anspruch auf passive Schallschutzmaßnahmen, d. h. auf Erstattung der Aufwendungen für solche haben. Diesbezüglich würde sich nichts ändern, wenn dem Vortrag der Kläger gefolgt und die Lärmwerte des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm in dem von ihnen für erforderlich gehaltenen Maße verschärft würden. 177
- Im Übrigen ist der zuvor behandelte Vortrag der Kläger auch deshalb ungeeignet, eine verfassungswidrige Gesundheitsbeeinträchtigung aufzuzeigen, weil er sich weitgehend auf Außenpegel bezieht, nicht jedoch auf die Lärmbelastung, der die Kläger nachts im 178

Innen ihrer Häuser ausgesetzt sind. Diesbezüglich ist weder von den Klägern selbst substantiiert geltend gemacht worden noch sonst ersichtlich, dass bei Realisierung von Schallschutzmaßnahmen, welche die Anforderungen des aufgrund von § 7 FlugLärmG erlassenen § 3 2. FlugLSV erfüllen, noch eine nächtliche Lärmbelastung im Inneren ihrer Häuser besteht oder verbleibt, welche die Schwelle zur Gesundheitsgefährdung überschreitet. Dass nächtliche Maximal-/Spitzenpegel außen von über 80 dB(A) im Inneren mit über 40 dB(A) wahrgenommen werden, was die Kläger ohne diesbezügliche tatsächliche Anhaltspunkte vorgebracht haben, aber als wahr unterstellt worden ist, reicht zur Annahme einer (verfassungswidrigen) Gesundheitsgefährdung nicht aus, weil eine solche deutlich höhere Lärmwerte voraussetze.

Vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 9. November 2006 - 4 A 2001.06 -, BVerwGE 127, 95, 179 m. w. N.

Nach den vorstehenden Ausführungen konnten die Beweisanträge Nrn. 51 Buchstabe b bis d, 52 Buchstabe b, c, e bis g, 55 Buchstabe b, 63, 64, 84 Buchstabe a und b sowie 85 abgelehnt werden, weil die jeweils unter Beweis gestellten Tatsachen (jedenfalls auch) jeweils unerheblich sind. 180

Auf den unsubstantiierten Vortrag der Kläger, durchgeführte Schallschutzmaßnahmen seien ineffektiv, kommt es nach dem Vorstehenden nicht mehr an. Im Übrigen gibt dieser Vortrag, selbst wenn er als wahr unterstellt wird, weder für eine verfassungswidrige Gesundheitsbeeinträchtigung noch dafür etwas her, dass eine (unterstellte) verfassungswidrige Gesundheitsbeeinträchtigung sich nicht mit- noch vorzunehmenden, dann aber effektiven - passiven Schallschutzmaßnahmen abwenden ließe. 181

Eine verfassungswidrige Gesundheitsbeeinträchtigung wird weiterhin nicht ansatzweise 182 dadurch dargetan, dass die Kläger sich darauf berufen, einen Anspruch zu haben, mit oder bei geöffnetem Fenster zu schlafen. Der damit inzident geltend gemachte Anspruch auf Frischluftzufuhr während der Nachtzeit wird den Klägern nicht verwehrt, weil gesetzlich normiert ist (vgl. § 9 Abs. 2 Satz 1 FlugLärmG), dass bei zivilen Flugplätzen zu den Maßnahmen des passiven Schallschutzes auch elektrische Belüftungseinrichtungen gehören, die ihrerseits schallgedämmt sind und gegebenenfalls für die erforderliche Zufuhr von Frischluft von außen sorgen. Wenn die Kläger in diesem Zusammenhang schließlich sogar die Menschenwürde ins Spiel bringen, ist das offensichtlich "zu hoch gegriffen".

Die Berufung der Kläger auf eine signifikante Erhöhung des Herzinfarkttrisikos bei einem äquivalenten Dauerschallpegel außen von mehr als 65 dB(A) tags zeigt schließlich ebenfalls keine grundrechts-/verfassungswidrige Gesundheitsgefährdung auf. Abgesehen davon, dass bereits zweifelhaft erscheint, ob eine (unterstellt) verfassungs-/grundrechtswidrige Lärmbelastung tagsüber geeignet ist, die Anordnung eines Nachtflugverbots zu rechtfertigen, kann ausgeschlossen werden, dass die Kläger der von ihnen angenommenen Lärmbelastung tagsüber ausgesetzt sind. Denn keines der klägerischen Grundstücke liegt in der eingerichteten Tag-Schutzzone 1, die nach § 2 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 FlugLärmG für bestehende zivile Flugplätze durch einen 183

äquivalenten Dauerschallpegel von mehr als 65 dB(A) gekennzeichnet ist.

2. Einzelne andere Anspruchsgrundlagen

184

Auch im Übrigen, d. h. bei Außerachtlassung der Duldungspflicht, haben die Kläger keinen Anspruch auf das beantragte Einschreiten. Ein solches setzt nach den vorstehenden Ausführungen voraus, dass die der Beigeladenen erteilten Betriebsgenehmigungen vom 3. Januar 1959 und vom 16. März 1961 teilweise widerrufen werden, weil mit diesen der Flugverkehr in zeitlicher Hinsicht uneingeschränkt zugelassen worden ist und das beantragte Nachtflugverbot über die Beschränkungen hinausgeht, die der Beklagte nachträglich hinsichtlich des nächtlichen Flugbetriebs gegenüber der Beigeladenen verfügt hat.

185

a) Ein solcher Teilwiderruf der Betriebsgenehmigungen kommt auf der Grundlage von § 186 Abs. 2 Satz 4 LuftVG - ähnlich § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwVfG NRW, § 48 Abs. 1 Satz 2 LuftVZO - nicht in Betracht. Tatbestandlich setzt die Vorschrift eine (nachträglich eingetretene) Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung voraus. Zwar kann sich eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit auch aus einer Verletzung von Individualrechtsgütern, insbesondere einer Verletzung des Grundrechts aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG (durch gesundheitsbeeinträchtigenden Fluglärm) ergeben. Für eine diesbezügliche Verletzung ist hier jedoch nach den vorstehenden Ausführungen nichts ersichtlich. Eine nächtliche gesundheitsgefährdende Lärmbelastung der Kläger kann zudem aufgrund oder mittels passiver Schallschutzmaßnahmen ausgeschlossen werden, die sich unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit mit Blick auf die ebenfalls betroffenen und zu berücksichtigenden (Grund-)Rechte der Beigeladenen im Verhältnis zu Betriebsbeschränkungen als milderer Mittel darstellen.

186

b) § 75 Abs. 2 Satz 2 VwVfG NRW scheidet als Anspruchsgrundlage ebenfalls aus, weil die Vorschrift keinen Anspruch auf aktive Lärmschutzmaßnahmen in Form von Flugbetriebsregelungen einräumt.

187

Vgl. BVerwG, Urteil vom 20. April 2005 - 4 C 18.03 -, BVerwGE 123, 268 (274).

188

c) Auch § 29 Abs. 1, § 29b LuftVG kommen als Anspruchsgrundlage nicht in Betracht.

189

Eine Ermächtigungsgrundlage, aufgrund derer der Beklagte einschreiten, insbesondere in Rechte Dritter - hier der Beigeladenen - eingreifen könnte, stellt § 29b Abs. 2 LuftVG bereits angesichts des Wortlauts dieser Vorschrift nicht dar. Entsprechendes gilt für § 29b Abs. 1 LuftVG, der sich nicht an die Luftfahrtbehörden wendet.

190

Auch § 29 Abs. 1 Satz 3 LuftVG stellt keine eigenständige Ermächtigungsgrundlage dar, die es erlaubt, aus den dort genannten Gründen Maßnahmen zu treffen. Die Vorschrift ist durch das Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm vom 30. März 1971 (BGBl. I S. 282) in das Luftverkehrsgesetz eingefügt worden. Nach den Gesetzesmaterialien soll mit ihr (lediglich) sichergestellt werden, dass "bei Maßnahmen des Immissionsschutzes der hierfür zuständige Landesminister beteiligt wird".

191

192

Vgl. BT-Drucks. VI/1377, S. 4.

- Das entspricht dem Umstand, dass § 29 Abs. 1 Satz 2 LuftVG eine umfassende Ermächtigung zu Verfügungen in Ausübung der Luftaufsicht enthält und schließt es aus, in § 29 Abs. 1 Satz 3 LuftVG eine (weitere) eigenständige Ermächtigungsgrundlage zu sehen, die es erlaubt, aus Lärmschutzgründen Maßnahmen zu treffen. 193
- Unklar insoweit BVerwG, Urteil vom 24. Juni 2004 - 4 C 11.03 -, BVerwGE 121, 152 (165). 194
- Vielmehr geht die Vorschrift davon aus oder setzt voraus, dass nach anderen Vorschriften Maßnahmen zum Lärmschutz getroffen werden können. 195
- Mit Blick darauf kommt hier nur § 29 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. Satz 2 LuftVG in Betracht. Voraussetzung für ein Einschreiten auf der Grundlage dieser Vorschrift ist allerdings das Vorliegen einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung. An einer solchen in Gestalt einer Gesundheitsgefährdung oder -verletzung fehlt es hier jedoch nach dem Vorstehenden. Unabhängig davon können Maßnahmen, die eine teilweise Aufhebung der Betriebsgenehmigung erfordern, wie es hier nach den vorstehenden Ausführungen der Fall ist, nicht allein auf der Grundlage von § 29 Abs. 1 LuftVG getroffen werden. 196
- Vgl. in diesem Sinne Nds. OVG, Urteil vom 9. Juni 1997 - 12 K 325/96 -, bestätigt durch BVerwG, Beschluss vom 20. Februar 1998 - 11 B 37.97 -, NVwZ 1998, 850; siehe auch OVG Berlin, Urteil vom 2. Mai 1996 - 2 A 5.92 -, DVBl. 1997, 73, sowie Wysk, Ausgewählte Probleme zum Rechtsschutz gegen Fluglärm, Teil I, ZLW 1998, 18 (26 f.), m. w. N. 197
- d) Ein Anspruch des Klägers gegen den Beklagten auf Einschreiten im Sinne ihres Hilfsantrags zu 1. ergibt sich schließlich nicht daraus, dass bisher für den Flughafen der Beigeladenen keine UVP durchgeführt wurde, was die Kläger auf § 71 Abs. 2 Satz 1 LuftVG zurückführen und sie unter anderem zu der Auffassung gelangen lässt, die Vorschrift sei unionsrechtswidrig. Dieser Ansatz kann dem Hilfsantrag zu 1. - unabhängig von der Duldungspflicht - in mehrfacher Hinsicht nicht zum Erfolg verhelfen. 198
- Es bleibt nach dem Klagebegründung bereits weitgehend im Dunklen und ist auch sonst nicht ersichtlich, wo die Kläger insoweit die Anspruchsgrundlage für das mit Hilfsantrag zu 1. verfolgte Begehren sehen. Soweit sie teilweise sinngemäß geltend machen, sie würden die "Zulassung von Flugverkehr" angreifen, wird aus ihren nachfolgenden Ausführungen nicht deutlich, ob überhaupt und gegebenenfalls welche Zulassungsentscheidung sie insbesondere wegen unterbliebener UVP angreifen (wollen). Erst recht wird nicht deutlich, wie sich ein "Angriff" gegen welche Zulassungsentscheidung auch immer - den Gesichtspunkt der Verwirkung hier ausgeblendet - zu dem Inhalt des mit dem Hilfsantrag zu 1. zur Entscheidung gestellten Begehrens verhält, das auf eine Verpflichtung des Beklagten zum Einschreiten 199

gegenüber der Beigeladenen gerichtet ist. Dabei kann ausgeschlossen werden, dass das "Hauptangriffsziel" die im Hilfsantrag zu 1. ausdrücklich genannten Genehmigungen vom 3. Januar 1959 und 16. März 1961 sind, weil der gesamte Vortrag der Kläger zum Fehlen einer UVP für den Flughafen Köln/Bonn ersichtlich nichts mit den zuvor genannten Genehmigungen zu tun hat, die lange vor Erlass der UVP-Richtlinie erteilt wurden. Jedenfalls kann dem Vortrag der Kläger, der sich ganz überwiegend mit der UVP-Pflichtigkeit der Flugroutenfestlegung für den Flughafen sowie des Elften Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes beschäftigt, nicht entnommen werden, dass sie der Ansicht sind, gerade die zuvor genannten Genehmigungen seien wegen unterbliebener UVP in welcher Form auch immer zu "korrigieren".

Die Kläger können den mit dem Hilfsantrag zu 1. verfolgten Anspruch zudem nicht auf die jüngere höchstrichterliche Rechtsprechung 200

- BVerwG, Urteil vom 18. Dezember 2014 - 4 C 36.13 -, juris - 201

stützen. Zwar ist in dieser für den Fall einer Unterbleibensentscheidung gemäß § 8 Abs. 3 Satz 1 LuftVG entschieden worden, dass ein Fehler bei der UVP-Vorprüfung regelmäßig auch zu einem Anspruch eines Flughafennachbarn auf Nutzungsuntersagung führt. Daraus können die Kläger gleichwohl nicht ableiten, dass das von ihnen gerügte Fehlen einer UVP für den Flughafen Köln/Bonn dem von ihnen geltend gemachten Anspruch, der im Ergebnis auf eine Nutzungsuntersagung des Flughafens während der Nachtzeit abzielt, zum Erfolg verhilft. Der entscheidende Unterschied des vorliegenden Falls (hier) zu dem der zuvor zitierten Entscheidung zugrunde liegenden Fall (dort) besteht darin, dass dort eine konkrete Zulassungsentscheidung, die zuvor die Durchführung einer UVP-Vorprüfung erforderte, erfolgreich angefochten worden war und der Anspruch auf Nutzungsunterlassung dementsprechend die (Teil-)Anlage betraf, die Gegenstand der Zulassungsentscheidung war, während es hier an einem erfolgreichen "Angriff" einer Zulassungsentscheidung fehlt. Dieser Unterschied kann nicht mit der Erwägung außer Acht gelassen werden, dass das Fehlen oder Unterbleiben einer UVP für den Flughafen Köln/Bonn auf der Planfeststellungsfiktion des § 71 Abs. 2 Satz 1 LuftVG beruhe und diese nicht angefochten werden könne. Dieser Ansatz erweist sich schon deshalb als unzutreffend, weil das Fehlen einer UVP für den Flughafen nicht allein auf die Planfeststellungsfiktion zurückgeführt werden kann. 202

Gerade was die für den Flugbetrieb unabdingbar notwendigen Anlagen anbelangt, nämlich die Start-/Landebahnen, waren diese - mit Ausnahme der bereits erwähnten 15 m der Bahn 14L/32R, die im Jahr 1995 hergestellt wurden - bereits vor Erlass der UVP-Richtlinie und erst recht vor Ablauf von deren Umsetzungsfrist angelegt und war ihr Betrieb, wie sich aus den vorstehenden Ausführungen ergibt, genehmigt worden. Es ist auch in Ansehung des klägerischen Vortrags nicht ersichtlich, dass sich aus der UVP-Richtlinie, dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung oder dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz eine Verpflichtung ergibt, solche Anlagen - in welcher Form auch immer - nachträglich einer UVP zu unterziehen. Dass dieser sog. Altbestand hier 203

zudem nachträglich rückwirkend aufgrund der Fiktion des § 71 Abs. 2 Satz 1 LuftVG als planfestgestellt gilt, ändert daran nichts, weil die gesetzliche Fiktion keine (erneute) UVP-pflichtige behördliche Zulassungsentscheidung darstellt. Das Vorstehende gilt entsprechend für diejenigen Anlagen und Anlagenteile, die bis zum Ablauf der Umsetzungsfrist für die UVP-Richtlinie zugelassen und hergestellt wurden, unabhängig davon, ob diese von der Planfeststellungsfiktion erfasst werden oder nicht.

Für danach hergestellte Anlagen und Anlagenteile galt und gilt vom Grundsatz her eine 204 Verpflichtung zur Durchführung einer UVP, was auch und bereits in § 8 Abs. 1 Satz 1 LuftVG in der Fassung des oben genannten Gesetzes vom 12. Februar 1990 zum Ausdruck kommt. Der Umstand, dass für nach Inkrafttreten der UVP-Richtlinie bzw. nach Ablauf von deren Umsetzungsfrist hergestellte Anlagen(teile) keine Planfeststellungsverfahren und dementsprechend keine UVP durchgeführt wurden, beruht - soweit ersichtlich - nicht darauf, dass der sog. Altbestand aufgrund der Fiktion des § 71 Abs. 2 Satz 1 LuftVG als planfestgestellt gilt, sondern darauf, dass jeweils das Vorliegen einer wesentlichen Änderung oder Erweiterung verneint wurde. Ob diese Einschätzung jeweils zutreffend war, ist unerheblich, weil - soweit ersichtlich - die entsprechenden Zulassungsentscheidungen des Beklagten sämtlich bestandskräftig sind. Im Übrigen ist weder von den Klägern vorgetragen worden noch sonst ersichtlich, dass die Verneinung der Wesentlichkeit der jeweiligen Änderung/Erweiterung ihren Grund gerade in dem fingierten Rechtsstatus des Altbestands als planfestgestellt hatte.

Wie die zuvor zitierte Entscheidung zeigt, bestehen für Flughafenanwohner - im Wege 205 der Anfechtung von Zulassungsentscheidungen - effektive Rechtsschutzmöglichkeiten, um UVP-Fehler geltend zu machen. Dabei schreibt § 3e Abs. 1 Nr. 2 Halbsatz 2 UVPG unter bestimmten Voraussetzungen sogar vor, die Umweltauswirkungen früherer Änderungen und Erweiterungen, für die keine UVP durchgeführt wurde, einzubeziehen. Da die Kläger diesen Weg nicht gegangen sind, können sie sich nicht nunmehr darauf berufen, dass ihr Hilfsantrag zu 1. jedenfalls mit Blick auf Art. 19 Abs. 4 GG Erfolg haben müsse, um das Fehlen einer UVP erfolgreich geltend machen zu können. Angesichts der zuvor aufgezeigten effektiven Rechtsschutzmöglichkeiten kommt es zudem nicht darauf an, ob und gegebenenfalls wie Anwohner Rechtsschutz im Hinblick auf die Festlegung von Flugverfahren erlangen können. Lediglich ergänzend ist diesbezüglich darauf hinzuweisen, dass der klägerische Vortrag inkonsequent erscheint. Im Ergebnis sind sie der Auffassung, dass die Festlegungen der Flugverfahren UVP-pflichtig waren, weil eine Abschätzung der Umweltauswirkungen der Flugverfahren in einem Planfeststellungsverfahren nicht stattgefunden hat. Wenn dies zutreffend wäre, hätten sie sich konsequenterweise gegen die Festsetzung der Flugverfahren wenden müssen, was mit der Feststellungsklage grundsätzlich möglich ist.

Vgl. BVerwG, Urteile 18. Dezember 2014 - 4 C 35.13 -, juris, und vom 24. Juni 2004 - 4 206 C15.03 -, juris.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass im Hinblick auf die Auswirkungen von 207 Flugverfahren im Fall eines unanfechtbaren Planfeststellungsbeschlusses Ansprüche

auf Planergänzung oder ein ergänzendes Verfahren erwogen werden.

Vgl. dazu OVG Berlin-Bbg., Urteil 14. Juni 2013- 11 A 10.13 -, NuR 2014, 284. 208

Die hier hinsichtlich des Altbestands greifende Planfeststellungsfiktion dürfte einem unanfechtbaren Planfeststellungsbeschluss gleichstehen. 209

Da nach den vorstehenden Ausführungen keine Anhaltspunkte für eine Unionsrechtswidrigkeit von § 71 Abs. 2 Satz 1 LuftVG wegen Verstoßes gegen die UVP-Richtlinie vorliegen, besteht auch keine Veranlassung für eine Vorlage an den Europäischen Gerichtshof. Abgesehen davon wäre das erkennende Gericht mit Blick auf Art. 267 Abs. 3 AEUV ohnehin nicht zu einer Vorlage verpflichtet. 210

C. Hilfsantrag zu 2. 211

Mit dem Hilfsantrag zu 2. ist die Klage unzulässig, weil es sich bei dem Hilfsantrag zu 2. um eine unzulässige Klageänderung handelt. 212

I. Vorliegen einer Klageänderung 213

Der Hilfsantrag zu 2. stellt eine Klageänderung dar. Eine bloße Erweiterung des Klageantrags in der Hauptsache, die nach § 173 VwGO i. V. m. § 264 Nr. 2 ZPO nicht als Klageänderung anzusehen ist, liegt nicht vor. Der Hauptantrag (Feststellungsantrag) wird offensichtlich nicht lediglich erweitert, weil der Hilfsantrag zu 2. bereits dem Wortlaut nach keinen Bezug zum Hauptantrag aufweist. Eine (bloße) Erweiterung des Hilfsantrags zu 1. liegt ebenfalls nicht vor. Dieser betrifft die Untersagung der flugbetrieblichen Nutzung des Flughafens für einen bestimmten Zeitraum, ohne in diesem Zusammenhang auf bestimmte Anlagen oder Anlagenteile Bezug zu nehmen. Eine diesbezügliche (bloße) Erweiterung etwa dahingehend, dass die Untersagung der flugbetrieblichen Nutzung für einen längeren Zeitraum begehrt wird, liegt nicht vor. Vielmehr betrifft der Hilfsantrag zu 2. die Untersagung der Nutzung im Einzelnen bezeichneter Anlagen(teile), ohne insoweit in zeitlicher Hinsicht zu differenzieren. Damit stellt der Hilfsantrag zu 2. auf einen anderen sachlichen Ansatzpunkt als der Hilfsantrag zu 1. ab, was der Annahme entgegensteht, der Hilfsantrag zu 1. sei lediglich erweitert worden. 214

II. Unzulässigkeit der Klageänderung 215

Die Klageänderung ist unzulässig. 216

1. Einwilligung 217

Die übrigen Beteiligten haben nicht eingewilligt (§ 91 Abs. 1 Alt. 1 VwGO), auch nicht in Form der rügelosen Einlassung. Dies gilt auch für die Beigeladene. Der Umstand, dass sie nach Kenntnisnahme von der Klageänderung in ihrem Schriftsatz vom 26. Mai 2015 nicht auf diese eingegangen ist, stellt entgegen dem klägerischen Vorbringen keine rügelose Einlassung dar. 218

2. Sachdienlichkeit	219
Die Klageänderung ist auch nicht als sachdienlich (§ 91 Abs. 1 Alt. 2 VwGO) anzusehen. Maßgebliches Kriterium zur Beurteilung der Sachdienlichkeit ist, ob der Streitstoff im Wesentlichen derselbe bleibt.	220
Vgl. BVerwG, Beschluss vom 25. Juni 2009 - 9 B 20.09 -, Buchholz 310 § 88 VwGO Nr. 37, m. w. N.	221
Dies ist hier zu verneinen.	222
1. Verhältnis zum Hauptantrag	223
Was das Verhältnis zwischen dem Hilfsantrag zu 2. und dem Hauptantrag anbelangt, mag noch insoweit eine Übereinstimmung im Streitstoff anzunehmen sein, als letztlich beide Anträge in einem weit verstandenen Sinn den Zulassungsstatus des Flughafens betreffen. Es bestehen jedoch deutliche Unterschiede hinsichtlich des jeweils zu betrachtenden Anlagenbestandes. Während die im Mittelpunkt des Hauptantrags stehende Planfeststellungsfiktion einschließlich der sich daraus ergebenden (Rechts-)Folgen nach den Ausführungen zur Zulässigkeit und Begründetheit des Hauptantrags ganz wesentlich den am 31. Dezember 1958 vorhandenen (angelegten) Anlagenbestand betrifft, bezieht sich der Hilfsantrag zu 2. sinngemäß im Wesentlichen auf die nach dem zuvor genannten Datum erstellten Anlagen, hinsichtlich derer die Planstellungsfiktion vom Grundsatz her nicht greift. Von daher trifft die von den Klägern für das Vorliegen eines im Wesentlichen identischen Streitstoffs gegebene Begründung nicht zu, es gehe "hier wie da zentral um die Anwendung von § 71 Abs. 2 Satz 1 LuftVG". Lediglich hinsichtlich der Bahn 14L/32R besteht insoweit eine Überschneidung, was jedoch nicht ausreicht, um einen im Wesentlichen identischen Streitstoff anzunehmen. Mit Ausnahme der Bahn 14L/32R spielt die zuvor genannte Vorschrift im Rahmen des Hilfsantrags zu 2. keine Rolle. Dementsprechend ist es zudem unerheblich, dass der die Anträge der Kläger auf Nutzungsuntersagung ablehnende Bescheid des Beklagten vom 4. Mai 2015 unter anderem auf den Vortrag in diesem Verfahren verweist, soweit hier die Auffassung vertreten wird, auch die Bahn 14L/32R werde von der Planfeststellungsfiktion erfasst.	224
Lediglich ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass der Hilfsantrag zu 2., sähe man ihn partiell im Umfang der zuvor dargestellten Überschneidung, d. h. soweit er wie der Hauptantrag die Bahn 14L/32R betrifft, als sachdienlich an, jedenfalls unbegründet wäre. Einem Anspruch der Kläger auf Untersagung der Nutzung der Bahn 14L/32R steht nach den vorstehenden Ausführungen entgegen, dass auch diese Bahn von der Planfeststellungsfiktion des § 71 Abs. 2 Satz 1 LuftVG erfasst wird und dementsprechend die Kläger die Nutzung der Bahn zu dulden haben.	225
2. Verhältnis zum Hilfsantrag zu 1.	226
Hinsichtlich des Verhältnisses des Hilfsantrags zu 2. zum Hilfsantrag zu 1. mag unter dem Gesichtspunkt der Streitstoffidentität noch insoweit eine Übereinstimmung	227

anzunehmen sein, als beide Anträge im Ergebnis auf eine Unterbindung des Flugbetriebs/-verkehrs abzielen. Allerdings besteht ein wesentlicher, der Annahme eines weitgehend identischen Streitstoffs entgegenstehender Unterschied darin, dass der Hilfsantrag zu 1. unmittelbar auf den Betrieb selbst abzielt, ohne einzelne Anlagen in den Blick zu nehmen, während der Hilfsantrag zu 2. einen anlagenbezogenen Ansatz verfolgt, indem das begehrte Ergebnis - Unterbindung des Flugverkehrs/-betriebs - nicht unmittelbar durch dessen Untersagung, sondern mittelbar durch die Untersagung der Nutzung im einzelnen bezeichneter Anlagen erreicht werden soll. Es liegt auf der Hand, dass es bei dem vom Hilfsantrag zu 2. verfolgten Ansatz auf den Zulassungsstatus jeder einzelnen nach 1958 errichteten (Teil-)Anlage ankommt, weil die Frage nach einem Nutzungsuntersagungsanspruch in Bezug auf eine Anlage nicht ohne Kenntnis des Zulassungsstatus der Anlage zu beantworten ist. Der Zulassungsstatus der nach 1958 errichteten Anlagen gehört - mit Ausnahme der Bahn 14L/32R nebst zugehöriger Rollbahn und Abrollwegen - nach den vorstehenden Ausführungen jedoch nicht zum bisherigen Streitstoff. Dies zeigt sich im Übrigen auch daran, dass die Beteiligten diesbezüglich noch nicht konkret vorgetragen haben. Das bisherige Vorbringen der Kläger, hinsichtlich keiner Anlage sei eine UVP oder eine UVP-Vorprüfung durchgeführt worden, betrifft nicht den Zulassungsstatus. Ihr weiteres bisheriges Vorbringen, es sei kein Planfeststellungsverfahren durchgeführt worden und lediglich hinsichtlich zweier (Teil-)Anlagen habe es Plangenehmigungsverfahren gegeben, besagt nichts darüber, ob für die einzelnen Anlagen etwa Unterbleibensentscheidungen im Sinne des (bis zum 31. Mai 2015 geltenden) § 8 Abs. 3 Satz 1 LuftVG, denen ebenfalls eine gewisse Zulassungswirkung zukommt,

vgl. OVG NRW, Urteil vom 14. Oktober 2013 - 20 D 7/09.AK -, a. a. O., sowie 228
nachfolgend BVerwG, Urteil 18. Dezember 2014 - 4 C 36.13 -, a. a. O.,

oder etwa Baugenehmigungen oder, wie in dem Bescheid des Beklagten vom 4. Mai 229
2015 angesprochen, Änderungsgenehmigungen gemäß § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG
vorliegen.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 Satz 1, § 159 Satz 1, § 162 Abs. 3 230
VwGO, § 100 Abs. 1 ZPO, die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit auf §
167 VwGO, § 708 Nr. 10, § 711 ZPO.

Die Revision ist nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO 231
nicht vorliegen.