

C Entscheidungsgründe

I Verfahren

1 Erforderlichkeit der Planfeststellung

Für das von der Fraport AG als Vorhabensträgerin beabsichtigte Vorhaben des kapazitiven Ausbaus des Verkehrsflughafens Frankfurt Main bedarf es der Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens. Gemäß § 8 Abs. 1 S. 1 LuftVG dürfen bestehende Flughäfen nur geändert werden, wenn der Plan nach § 10 LuftVG vorher festgestellt ist. Die Voraussetzungen, unter denen eine Planfeststellung gemäß § 8 Abs. 2 LuftVG durch eine unter vereinfachten verfahrensrechtlichen Vorgaben mögliche Plangenehmigung ersetzt werden oder gemäß § 8 Abs. 3 LuftVG gänzlich unterbleiben kann, sind ersichtlich nicht gegeben. Insbesondere liegt mit dem Ausbauvorhaben kein Fall untergeordneter Bedeutung vor, da mit der geplanten Errichtung neuer Flugbetriebsflächen, vor allem einer neuen Landebahn, aber auch mittels der sonstigen Vorhabensbestandteile die kapazitive Leistungsfähigkeit des Flughafens sowohl hinsichtlich der Flugbewegungszahl als auch des Passagier- und Frachtaufkommens erheblich gesteigert werden kann und damit öffentliche Belange und Rechte Dritter im Flughafenumfeld wesentlich berührt werden.

Die Fraport AG hat das Vorhaben daher gemäß §§ 8 ff. LuftVG i. V. m. den §§ 73 ff. HVwVfG in vollem Umfang zur Planfeststellung beantragt. Gegenstand dieses Vorhabens sind im Wesentlichen die Errichtung einer Landebahn im nordwestlich des bestehenden Flughafengeländes belegenen Kelsterbacher Wald, die Erweiterung und Anpassung des Rollbahnsystems des Flughafens einschließlich der Anbindung des neuen Landebahnbereichs an die bestehenden Flugbetriebsflächen, die Errichtung eines dritten Passagierabfertigungsterminals im Südosten des Flughafengeländes einschließlich Passagier- und Gepäcktransfersystemen zur Verbindung dieses Abfertigungsbereichs mit den Passagieranlagen und Bahnhöfen im Norden des Flughafengeländes, die Erweiterung und Neustrukturierung der Frachtabfertigungsanlagen sowie Maßnahmen der landseitigen Erschließung – insbesondere die Anpassung der Anschlussstelle Zeppelinheim der A 5 und die Anpassung bzw. teilweise Verlegung weiterer Straßenverbindungen – sowie die zur Ver- und Entsorgung des Flughafengeländes bzw. der Flughafeneinrichtungen erforderlichen Erweiterungs- und Anpassungsmaßnahmen (vgl. B II).

2 Zuständigkeit

Das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (HMWVL) ist gemäß § 10 Abs. 1 S. 1 LuftVG i. V. m. § 1 Abs. 2 S. 1 der Verordnung zur Bestimmung von

luftverkehrsrechtlichen Zuständigkeiten und Zuständigkeiten nach dem Luftsicherheitsgesetz (LuftVSiZustVO) vom 24.11.2005 (GVBl. I, S. 772) für den Erlass des vorliegenden Planfeststellungsbeschlusses zuständig.

3 Antragsbefugnis der Vorhabensträgerin

Die Vorhabensträgerin ist für das Gesamtvorhaben antragsbefugt. Sie ist Betreiberin des Verkehrsflughafens Frankfurt Main und mithin im Hinblick auf das Erweiterungsvorhaben des Flughafens „Unternehmerin“ i. S. d § 9 Abs. 1 S. 2 LuftVG. Die Antragsbefugnis erstreckt sich auch auf den Flugsicherungskontrollturm, die Radar- und Funkanlagen sowie die Frachteinrichtungen. Insoweit steht der Antragsbefugnis nicht entgegen, dass diese Anlagen nach Vorhabensrealisierung von Dritten – etwa der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH oder Luftfrachtdienstleistern – im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags bzw. ihrer Gewerbeausübung betrieben oder – nach positiver Planfeststellungsentscheidung und Erfüllung der sonstigen baurechtlichen Voraussetzungen – unter Umständen bereits von diesen errichtet und finanziert werden. Entscheidend ist, dass die Flugsicherungs- und Frachteinrichtungen zentrale, für die Funktionalität erforderliche Bestandteile der von der Vorhabensträgerin begehrten Flughafenerweiterung darstellen. Hinsichtlich der für die Erbringung von Flugsicherungsdiensten erforderlichen Bauwerke ordnet das LuftVG mit § 27d Abs. 2 Nr. 1 LuftVG sogar ausdrücklich an, dass die Flugplatzunternehmer verpflichtet sind, die baulichen Voraussetzungen für Zwecke der Flugsicherung zu schaffen. Dies setzt die Antragsbefugnis der Vorhabensträgerin auch insoweit voraus. Hiergegen gerichtete Einwendungen werden zurückgewiesen.

4 Sachbescheidungsinteresse

Für den Antrag der Vorhabensträgerin auf Planfeststellung besteht ein Sachbescheidungsinteresse. Das Sachbescheidungsinteresse fehlt nur dann, wenn der Antragsteller den Planfeststellungsbeschluss zwar formal beanspruchen kann, jedoch klar ist, dass er an einer Verwertung des begehrten Beschlusses – etwa wegen entgegen stehender privatrechtlicher oder öffentlich-rechtlicher Rechtsverhältnisse – gehindert und deshalb die Planfeststellung offenkundig nutzlos wäre (BVerwG, Urteil vom 30.06.2004 – 7 B 92/03 – juris, Rn.24 m. w. N.). Dies ist vorliegend nicht der Fall. Es liegen keinerlei Anhaltspunkte dafür vor, dass das Vorhaben von vornherein wegen unüberwindbarer rechtlicher Hindernisse ausgeschlossen und die Planfeststellung demzufolge evident sinnlos ist.

4.1 Kein Ausschluss des Sachbescheidungsinteresses durch den Planfeststellungsbeschluss des Hessischen Ministers für Wirtschaft und Technik vom 23.03.1971

Aus dem Planfeststellungsbeschluss des Hessischen Ministers für Wirtschaft und Technik vom 23.03.1971 (IV a 3 – 66 m, StAnz. 18/1971, S. 752) lässt sich nichts dafür herleiten, dass die Planung, insbesondere soweit sie die Errichtung einer Landebahn am Flughafen Frankfurt Main betrifft, von vornherein unzulässig ist. Diesbezügliche Einwendungen werden zurückgewiesen. Die in den Entscheidungsgründen (II. 2. a) des genannten Beschlusses enthaltene Formulierung, dass die Befürchtungen, später könne eine weitere Start- oder Landebahn – etwa parallel zur Bahn 18-West – errichtet werden, jeder Grundlage entbehren und die Genehmigung einer solchen Maßnahme auf keinen Fall erteilt werde, entfaltet keine Bindungswirkung im Hinblick auf die Planfeststellungsentscheidung. Insbesondere kann dieser Passage keine behördliche Zusicherung i. S. v. § 38 Abs. 1 S. 1 HVwVfG oder eine sonstige rechtsverbindliche Erklärung im Hinblick auf das Unterlassen der luftrechtlichen Zulassung weiterer Ausbaumaßnahmen des Flughafens Frankfurt Main entnommen werden. Derartige Rechtsfolgen sollen von der genannten Aussage ersichtlich nicht ausgehen.

Eine bestandskräftige Festlegung mit dem Inhalt, dass die Errichtung einer weiteren Start- oder Landebahn auf dem Flughafen Frankfurt Main unterbleibt, liegt nicht vor. Die von Einwendern in Bezug genommene Aussage findet sich nicht im verfügenden Teil des Planfeststellungsbeschlusses vom 23.03.1971, sondern in den Gründen desselben. An der Bestandskraft eines Verwaltungsaktes nimmt nur der Entscheidungssatz, nicht jedoch dessen Begründung – auch nicht soweit sie die wesentlichen Gründe der Entscheidung betrifft – teil (vgl. statt vieler Kopp/Ramsauer, VwVfG, 9. Auflage 2005, § 43, Rn. 32). Selbst wenn man den wesentlichen Gründen eines Verwaltungsaktes eine gewisse Funktion zur Auslegung des Entscheidungstenors zubilligt (so Kopp/Ramsauer, a. a. O.), ergibt sich hieraus nichts für die Annahme einer Bestandskraft der in Rede stehenden Aussage des Planfeststellungsbeschlusses. Die Passage gehört zum einen bereits ersichtlich nicht zu den tragenden Gründen des Beschlusses. Zum anderen existiert im Beschlusstenor keine Festlegung, der im Wege der Auslegung mit Hilfe der genannten Begründungspassage eine Aussage im Hinblick auf die Unzulässigkeit bzw. fehlende Absicht zukünftiger Erweiterungen des Flughafens Frankfurt Main zuerkannt werden könnte. Ein Wille der seinerzeitigen Planfeststellungsbehörde, durch die fragliche Passage Anordnungen im verfügenden Teil des Beschlusses einen entsprechenden rechtlichen Gehalt beizugeben und damit eine rechtsförmliche Bindungswirkung zu erzeugen, ist nicht ersichtlich.

Im Übrigen würde selbst die Existenz einer bestandskräftigen Aussage im Hinblick auf die Genehmigung weiterer Start- und Landebahnen auf dem Flughafen Frankfurt Main keine Bindungswirkung im Hinblick auf die Unzulässigkeit späterer Planungen bewirken. Ein Planfeststellungsbeschluss kann – wie jeder andere Verwaltungsakt auch – durch spätere einschlägige Verwaltungsakte (Änderungsplanfeststellungsbeschlüsse oder „überlagernde“ neue Planfeststellungsbeschlüsse) modifiziert werden. Ein generelles Verbot abweichender späterer Entscheidungen existiert nicht und lässt sich insbesondere nicht aus der Bestandskraft von Verwaltungsakten herleiten. Verwaltungsakte, die eine in einem zuvor erlassenen Verwaltungsakt getroffene Entscheidung ausdrücklich oder konkludent modifizieren, sind nicht auf die formelle Beseitigung des Erst-Verwaltungsaktes angewiesen, da mit der inhaltlich abweichenden Regelung zugleich die Aufhebung der Erstentscheidung verbunden ist. Eine Bindungswirkung und mithin ein Abweichensverbot kann infolge dessen von der Ursprungsentscheidung nicht mehr ausgehen (so Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 6. Auflage 2001, § 43, Rn. 46).

Etwas anderes folgt entgegen der Auffassung von Einwendern auch nicht aus § 38 Abs. 1 S. 1 HVwVfG. Eine Zusicherung im Sinne der Vorschrift ist in der fraglichen Aussage des Planfeststellungsbeschlusses nicht zu erblicken. Dies ergibt sich bereits aus dem Umstand, dass eine Zusicherung im Hinblick auf eine bestimmte künftige Planungsentscheidung bzw. deren Unterbleiben dem planerischen Abwägungsgebot widersprechen würde und daher unzulässig ist. Dem Entscheidungsrahmen der Planfeststellungsbehörde kann daher nicht durch Zusicherungen vorgegriffen werden (so Dürr, in: Knack, VwVfG, 7. Auflage 2000, § 72, Rn. 26; vgl. auch P. Stelkens/U. Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 6. Auflage 2001, § 38, Rn. 12a). Die seinerzeitige Planfeststellungsbehörde hat mit der in den Entscheidungsgründen enthaltenen Aussage daher auch aus diesem Grund keinen Rechtsbindungswillen äußern können, wie er aber für die Annahme einer Zusicherung – die als Verwaltungsakt ergeht (vgl. statt vieler Henneke, in: Knack, VwVfG, 7. Auflage 2000, § 38, Rn. 21; Kopp/Schenke, VwVfG, 9. Auflage 2005, § 38, Rn. 2 f.) – erforderlich wäre. Nicht zuletzt wäre auch fraglich, wer Adressat einer Zusicherung hätte sein sollen.

Schließlich würde selbst eine Zusicherung nicht zur Unzulässigkeit abweichender späterer Verwaltungsentscheidungen führen. Gemäß § 38 Abs. 3 HVwVfG ist die Behörde an eine Zusicherung nicht mehr gebunden, wenn sich nach Abgabe der Zusicherung die Sach- oder Rechtslage derart geändert hat, dass die Behörde bei Kenntnis der nachträglich eingetretenen Änderung die Zusicherung nicht gegeben hätte oder aus rechtlichen Gründen nicht hätte geben dürfen. Die seinerzeitige Planfeststellungsbehörde ist erkennbar davon ausgegangen, mit dem von ihr zugelassenen Vorhaben sämtliche Kapazitätsengpässe des

Flughafens Frankfurt Main auf unabsehbare Zeit beseitigt (vgl. den Planfeststellungsbeschluss des Hessischen Ministers für Wirtschaft und Technik vom 23.03.1971 – IV a 3 – 66 m – StAnz. 18/1971, S. 752, 755 unter II.) und infolge dessen die Notwendigkeit weiterer Ausbaumaßnahmen ausgeschlossen zu haben. Nur im Hinblick auf diese Annahme erklärt sich die Aussage bezüglich der Nichterrichtung einer weiteren Start- oder Landebahn. Es ist gerade nicht ersichtlich, dass die Ausführungen auch für den von der Behörde nicht gesehenen, mittlerweile aber evident vorliegenden Fall abermaliger erheblicher Kapazitätsengpässe auf dem Flughafen Frankfurt Main gelten sollten. In Kenntnis der gegenwärtigen Situation wäre eine derartige Äußerung mit Blick auf diesen systematischen Kontext nicht erfolgt, so dass die Bindungswirkung einer Zusicherung ohnedies beseitigt wäre.

Die Aussagen des genannten Planfeststellungsbeschlusses stellen nach alledem kein unüberwindbares rechtliches Hindernis für die Vorhabensrealisierung dar und schließen infolge dessen das Sachbescheidungsinteresse der Vorhabensträgerin nicht aus.

4.2 Kein Ausschluss des Sachbescheidungsinteresses durch den Schutzstatus „Bannwald“ (§ 22 Abs. 2 HForstG) von Waldflächen im Vorhabensgebiet

Das Sachbescheidungsinteresse wird ebenso wenig durch den Schutzstatus „Bannwald“ i. S. v. § 22 Abs. 2 HForstG der für die Errichtung des Vorhabens benötigten Waldflächen ausgeschlossen. Dieser steht dem Erlass einer positiven Planfeststellungsentscheidung nicht entgegen. Bannwalderklärungen können unter den Voraussetzungen des § 22 Abs. 2 S. 3 HForstG aufgehoben werden, was in diesem Planfeststellungsbeschluss geschieht, soweit Rodungsflächen im derzeitigen Bannwald belegen sind (vgl. A V 1). Eine „Ewigkeitsgarantie“ für den Fortbestand des Schutzstatus der als Bannwald ausgewiesenen Waldflächen existiert nicht (vgl. C III 7.1.2.2).

Einer Aufhebung der Bannwaldeigenschaft steht auch nicht die Auflage zu C. 5 des Planfeststellungsbeschlusses des Hessischen Ministers für Wirtschaft und Technik vom 23.03.1971 (IV a 3 – 66 m, StAnz. 18/1971, S. 752) von vornherein entgegen, wonach der Flughafenunternehmer die ihm in der unmittelbaren Nähe des Flughafens zum Erwerb angebotenen bewaldeten Grundstücke zu erwerben und als Waldflächen zu erhalten hat. Die seinerzeitige Planfeststellungsbehörde hat erkennbar keine Regelung dahin gehend getroffen, jede Veränderung der von der Auflage betroffenen Waldflächen unabänderlich auszuschließen. Eine Zusicherung i. S. d. § 38 Abs. 1 HVwVfG im Hinblick auf das Unterbleiben späterer, von den Regelungen der Nebenbestimmung abweichender

Verwaltungsentscheidungen beinhaltet die betreffende Passage schon deshalb nicht, weil sie überhaupt keine Aussage in Bezug auf den Erlass bzw. die Unterlassung zukünftiger Verwaltungsakte trifft. Mithin bleibt es bei der Aufhebbarkeit bzw. Veränderbarkeit der Auflage durch spätere, aufgrund einer geänderten Sachlage oder eines neuen Abwägungsvorgangs getroffene Anordnungen eines weiteren Verwaltungsaktes.

Aus der Bannwaldeigenschaft der für das Vorhaben benötigten Waldflächen kann daher nicht abgeleitet werden, dass eine positive Planfeststellungsentscheidung ausgeschlossen und die Durchführung des Planfeststellungsverfahrens ersichtlich sinnlos ist. Das Sachbescheidungsinteresse der Vorhabensträgerin wird dadurch folglich nicht berührt.

4.3 Kein Ausschluss des Sachbescheidungsinteresses durch Vertrag zwischen der Stadt Kelsterbach und der Flughafen Frankfurt Main AG vom 11.09.1968

Schließlich ist die Verwirklichung des Vorhabens entgegen der in Einwendungen geäußerten Auffassung auch nicht aufgrund der Regelungen des zwischen der seinerzeitigen Flughafen Frankfurt Main AG und der Stadt Kelsterbach unter dem 11.09.1968 geschlossenen Vertrags von vornherein ausgeschlossen. In § 1 Ziff. 1 des Vertrags hat sich die Flughafen Frankfurt Main AG verpflichtet, auf eigene Kosten eine Lärmschutzanlage (Schallschutzwand, Bauwerk Nr. 090 gemäß Bestandsplan der Fraport AG vom Juli 2007) zu errichten. Für die Anbindung des Landebahnbereichs Nordwest an die Flugbetriebsflächen im Bestand des Flughafens bedarf es im Rahmen des Vorhabens nunmehr der lokalen Unterbrechung der Schallschutzwand an einer Stelle, und zwar nördlich des Export-Terminals des Lufthansa Cargo Centers (Gebäude 420 gemäß Bestandsplan der Fraport AG vom Juli 2007), auf einer Länge von etwa 392,6 Metern (vgl. Planteil B7, Abrissmaßnahmen, Abrissverzeichnis in der Fassung vom 23.10.2006, S. 8, Ziff. 209). Dieser Umstand führt jedoch weder dazu, dass die Planfeststellung des Vorhabens als solche aufgrund eines materiellrechtlichen Hindernisses evident ausgeschlossen ist, noch verbietet er die Verwertung des Planfeststellungsbeschlusses durch die Vorhabensträgerin.

Der Vertrag zwischen der Vorhabensträgerin und der Stadt Kelsterbach stellt kein offensichtliches materiellrechtliches Hindernis für die Planfeststellung dar. Zivilrechtliche Vertragsbeziehungen zwischen der Vorhabensträgerin und vom Plan Betroffenen stehen der Planfeststellung des Vorhabens nicht per se unüberwindbar entgegen, weil sie die Regelung von Rechtsverhältnissen betreffen, über die im Rahmen der Planfeststellung nicht entschieden wird. Gemäß § 9 Abs. 1 S. 2 LuftVG und § 75 Abs. 1 S. 2 HVwVfG werden durch den Planfeststellungsbeschluss alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem

Träger des Vorhabens und den durch den Plan Betroffenen rechtsgestaltend geregelt, grundsätzlich aber gerade nicht die privatrechtlichen Rechtsbeziehungen. Demgemäß werden privatrechtliche Ansprüche (etwa auf Unterlassung) gemäß § 11 LuftVG i. V. m. § 14 BImSchG analog nur insoweit durch den Planfeststellungsbeschluss ausgeschlossen, als sie nicht auf besonderen Titeln beruhen. Titulierte Ansprüche – etwa aus bereits bestehenden Verträgen zwischen Vorhabensträgerin und Vorhabensnachbarn, sind mithin nicht von der Präklusionswirkung des Planfeststellungsbeschlusses erfasst (vgl. Reh binder, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Band I, Loseblatt, § 14 BImSchG, Rn. 29). Wenn die Herleitung von Rechten aus derartigen Titeln durch die Planfeststellung nicht ausgeschlossen wird, bedeutet dies umgekehrt, dass titulierte privatrechtliche Verpflichtungen der Planfeststellung eines Vorhabens nicht im Sinne eines unüberwindbaren Hindernisses entgegenstehen können. Es handelt sich vielmehr um voneinander unabhängige Rechtsbeziehungen, die nach den jeweils für sie geltenden normativen Regelungen zu beurteilen sind. Rechtliche Hindernisse für das Vorhaben können aus dem Vertrag der Flughafen Frankfurt Main AG mit der Stadt Kelsterbach vom 11.09.1968 schon aus diesem Grunde nicht erwachsen.

Die Vorhabensträgerin ist überdies nicht vertraglich gehindert, einen Planfeststellungsbeschluss für die Erweiterung des Verkehrsflughafens Frankfurt Main auszunutzen. Es ist nichts dafür ersichtlich, dass die vertraglich begründeten Rechte der Stadt Kelsterbach durch die vorhabensbedingte Durchschneidung der Schallschutzwand in rechtlich beachtlichem Maße betroffen werden. Die vertragliche Absprache ist nicht auf das Unterbleiben der Beantragung von Genehmigungen oder der Planfeststellung für künftige Erweiterungen der Flughafenanlage sowie deren Ausnutzung gerichtet. Die Vorhabensträgerin hat sich diesbezüglich in keiner Weise zu einem Unterlassen verpflichtet. Ebenso wenig kann aus dem Vertrag schlechthin eine Unterlassungspflicht im Hinblick auf die Verwertung solcher Genehmigungen bzw. Planfeststellungsbeschlüsse hergeleitet werden, die Durchbrechungen der Schallschutzanlage zum Gegenstand haben. Die seinerzeit zwischen den Vertragspartnern vereinbarte Errichtung der Lärmschutzanlage ist kein Selbstzweck gewesen, sondern sollte die effektive Wahrnehmung der in der Präambel des Vertrages zu Ziff. 2 erwähnten Schutzfunktion der Stadt Kelsterbach zugunsten von Sicherheit und Gesundheit ihrer Bürger ermöglichen. Infolge der Baumaßnahme sollte eine Minderung der nach dem seinerzeitigen Flughafenausbau erwarteten Lärm mehrbelastung – d. h. des vom Flughafengelände ausgehenden Roll- und Bodenlärms – verwirklicht werden. Diese Funktion der Lärmschutzanlage wird infolge der Vorhabensrealisierung nicht gemindert. Die Vorhabensträgerin hat auf Veranlassung durch die Planfeststellungsbehörde nachgewiesen, dass infolge der lokal begrenzten Unterbrechung der Schallschutzwand als

solcher keine gegenüber dem Zustand bei einem komplett geschlossenen Verlauf der Lärmschutzanlage nachweisbare Erhöhung der flugbetriebsbedingten, vom bisherigen Flughafengelände ausgehenden Lärmbelastungen zu erwarten ist (vgl. Aufklärungsschreiben der Planfeststellungsbehörde vom 06.04.2006, S. 17, beantwortet mit Schreiben der Vorhabensträgerin an die Planfeststellungsbehörde vom 01.09.2006, S. 21 f. nebst Anlage zu 5.2.1). Der von der Vorhabensträgerin beauftragte Gutachter ist zu dem Ergebnis gelangt, dass die Pegelunterschiede an den Nachweispunkten Hattersheim 01 und Kelsterbach 01–07 rechnerisch entweder 0,0 dB(A) betragen oder mit +0,1 dB(A). bzw. sogar -0,1 dB(A) so gering sind, dass aus ihnen keinerlei Aussagen für eine Verschlechterung der Lärmsituation abgeleitet werden können. Dieses Ergebnis ist nach Überzeugung der Planfeststellungsbehörde plausibel mit der Dämmwirkung infolge der Geländeanpassung für den in Dammlage trassierten östlichen Verbindungsrollweg vom Landebahnbereich Nordwest zum bestehenden Flughafengelände sowie die Rollbrücke Ost begründet worden. Hinzu kommt, dass sich die Unterbrechung zum Teil in einem Bereich befindet, der durch das Luftfracht-Exportterminal (Gebäude 420) gegen die Ausbreitung der vom derzeitigen Flughafengelände ausgehenden Roll- und Bodengeräusche nach Norden hin abgeschirmt ist. Infolge dessen besteht kein Anlass zur Annahme, dass das Vorhaben die Rechte der Stadt Kelsterbach aus dem mit der Flughafen Frankfurt Main AG geschlossenen Vertrag berührt. Die Ausnutzung eines positiven Planfeststellungsbeschlusses durch die Vorhabensträgerin wird demzufolge nicht durch den Vertrag mit der Stadt Kelsterbach ausgeschlossen.

Nach alledem steht das Sachbescheidungsinteresse der Vorhabensträgerin nicht in Frage.

5 Rechtswirkungen der Planfeststellung

Die luftverkehrsrechtliche Planfeststellung ersetzt gemäß § 9 Abs. 1 S. 1 LuftVG alle nach anderen Rechtsvorschriften notwendigen öffentlich-rechtlichen Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse und Zustimmungen. Durch sie werden gemäß § 9 Abs. 1 S. 2 LuftVG alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Unternehmer und den durch den Plan Betroffenen rechtsgestaltend geregelt, indem die Zulässigkeit des Vorhabens einschließlich der notwendigen Folgemaßnahmen an anderen Anlagen im Hinblick auf alle von ihm berührten öffentlichen Belange festgestellt wird, § 75 Abs. 1 S. 1 HVwVfG. Von dieser Ersetzungs- und Gestaltungswirkung ausgenommen bleiben gemäß § 9 Abs. 1 S. 3 LuftVG lediglich die Entscheidungen des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung nach § 27d Abs. 1 und 4 LuftVG und Entscheidungen der Baugenehmigungsbehörden auf Grund des Baurechts.

Die Planfeststellung umfasst daher auch die notwendigen Folgemaßnahmen an Anlagen, die Gegenstand einer selbständigen Planfeststellung gemäß § 17 FStrG im Hinblick auf Bundesfernstraßen bzw. § 33 HStrG im Hinblick auf Kreisstraßen sein können. Dies betrifft insbesondere die Verlegung der Kreisstraße K 152/K 823 als Folgemaßnahme der Inanspruchnahme der entsprechenden Flächen durch die Landebahn Nordwest und ihre Rollbahnen bzw. der Querung dieser Straße durch die Rollbrücke West im Nordwestbereich des Plangebietes, die Verlegung dieser Straße nach Süden infolge Überplanung durch das Flughafengelände und die Anpassung im Bereich der Zufahrt zum neuen Tor 31 im Südwesten des Plangebietes, die Erweiterung der Anschlussstelle Zeppelinheim (A 5/L 3262) sowie den Ausbau der A 5 zwischen dem Frankfurter Kreuz und der Anschlussstelle Zeppelinheim im Osten des Plangebietes einschließlich der Umgestaltungsmaßnahmen am Frankfurter Kreuz. Es handelt sich hierbei um Maßnahmen der Bewältigung der durch das Flughafenausbauvorhaben aufgeworfenen Konflikte.

Keine der Folgemaßnahmen erfordert ein eigenständiges Planungskonzept des jeweiligen Straßenbaulastträgers. Hierauf gerichtete Einwendungen werden zurückgewiesen. Die Anpassung der Trassenführung der K 152/K 823 im Plangebiet sowie Notwendigkeit, Verortung und Dimensionierung des Tunnelbauwerks ergeben sich durch die Verortung der Vorhabensbestandteile. Die Anlegung eines Geh- und Radweges ist im Bereich des Tunnels aus Sicherheitsgründen sowie im Bereich der Rampenbauwerke zum Zwecke des Anschlusses an das bestehende Geh- und Radwegenetz erforderlich. Die Maßnahmen an den Autobahnen A 3 und A 5 beschränken sich auf die für die Abwicklung der im Planungsfall zusätzlich zu prognostizierenden Verkehre im unmittelbaren Flughafenumfeld erforderlichen Anpassungen und Erweiterungen auf einem kurzen Streckenabschnitt von nur etwa 2.300 Metern. Die Vorhabensträgerin hat daher die Straßenbaumaßnahmen vollumfänglich zur Planfeststellung beantragt, soweit sie die vorstehend bezeichneten klassifizierten öffentlichen Straßen betreffen.

Die Ersetzungsfunktion der Planfeststellung betrifft nicht die Entscheidungen über wasserrechtliche Erlaubnisse und Bewilligungen i. S. d. §§ 7 und 8 WHG. Für sie gilt gemäß § 14 Abs. 1 und 3 WHG lediglich eine Zuständigkeitskonzentration der Planfeststellungsbehörde, die diese Entscheidungen im Einvernehmen mit der für das Wasser zuständigen Behörde zu treffen hat. Aus diesem Grunde erteilt die Planfeststellungsbehörde die wasserrechtlichen Erlaubnisse gesondert neben der Planfeststellung. Dies kann gemäß § 79, 1. Alt. HWG einheitlich unter Anwendung der für die Planfeststellung geltenden Vorschriften geschehen, da über die Erlaubnisse gleichzeitig mit der Planfeststellung entschieden wird.

6 Erforderlichkeit der Umweltverträglichkeitsprüfung

Gemäß § 8 Abs. 1 S. 2 LuftVG i. V. m. §§ 3 Abs. 1 S. 1, 3e Abs. 1 Nr. 1 UVPG sowie Nr. 14.12.1 der Anlage I zum UVPG ist für das Vorhaben eine Umweltverträglichkeitsprüfung vorzunehmen, die von der Planfeststellungsbehörde gemäß § 2 Abs. 1 S. 1 als unselbständiger Teil des Planfeststellungsverfahrens durchgeführt wird. Für das Vorhaben des kapazitiven Ausbaus des Flughafens Frankfurt Main besteht nach den genannten Vorschriften eine Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung, da bereits die Erweiterung des Flughafens um eine 2.800 Meter lange Landebahn als solche den in der Anlage I zum UVPG, Spalte 1, Nr. 14.12.1 angegebenen Größenwert überschreitet.

Der Antrag, die Pläne und die Gutachten beinhalten die gemäß § 6 UVPG erforderlichen Unterlagen. Diese wurden den gemäß § 7 UVPG zu beteiligenden Behörden im Rahmen der durchgeführten Anhörungsverfahren zugeleitet. Die Einbeziehung der Öffentlichkeit gemäß § 9 Abs. 1 UVPG ist nach Maßgabe des § 10 Abs. 2 LuftVG i. V. m. § 73 HVwVfG erfolgt.

Die zusammenfassende Darstellung und Bewertung der Umweltauswirkungen des Vorhabens erfolgt gemäß § 11 S. 4 UVPG in der Begründung dieses Planfeststellungsbeschlusses.

7 Zurückweisung von Verfahrenseinwendungen

Die sich gegen das Verfahren im Übrigen richtenden Einwendungen werden zurückgewiesen.

7.1 Verfristung von Verfahrenseinwendungen

Soweit Verfahrenseinwendungen nicht innerhalb der Frist des § 73 Abs. 4 S. 1 HVwVfG von zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist erhoben worden sind, werden sie gemäß § 73 Abs. 4 S. 3 HVwVfG als verspätet zurückgewiesen. Bei der Zweiwochenfrist handelt es sich um eine zwingende gesetzliche Fristbestimmung. In der Bekanntmachung der Auslegung ist auf die Frist und die Folgen ihrer Nichteinhaltung gemäß § 73 Abs. 4 S. 4 HVwVfG hingewiesen worden.

7.2 Anstoßwirkung der Antragsunterlagen

Entgegen dem Vortrag zahlreicher Einwender sowie beteiligter Träger öffentlicher Belange ermöglichen die zur Planfeststellung von der Vorhabensträgerin eingereichten Unterlagen die Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens. Die hiergegen gerichteten Einwendungen und Stellungnahmen, mit denen die Einwendungsführer bzw. beteiligten Behörden und Verbände geltend machen, dass die Planfeststellungsunterlagen derart

fehlerhaft, unvollständig und irreführend seien, dass sie die durch das Vorhaben ausgelösten Betroffenheiten eigener Rechte bzw. des eigenen Aufgabenkreises nicht erkennen könnten und dadurch in der Geltendmachung ihrer Rechte bzw. der Abgabe einer Stellungnahme gehindert seien, werden zurückgewiesen.

Die Unterlagen haben zu den Zeitpunkten der Auslegung sowie der Behörden- und Verbändebeteiligung den an die so genannte Anstoßwirkung zu stellenden Anforderungen genügt. Die von der Anhörungsbehörde durchgeführte Überprüfung der am 09.09.2003 eingereichten Unterlagen hatte ergeben, dass diese noch nicht vollständig gewesen sind. Nach Unterrichtung durch die Anhörungsbehörde hat die Vorhabensträgerin die Unterlagen vervollständigt und eine Vielzahl von Änderungen vorgenommen, die ihrerseits von der Anhörungsbehörde auf die Erfüllung der Voraussetzungen für die Anstoßwirkung überprüft worden sind. Die Anhörungsbehörde hat darauf hin mit Schreiben an die Vorhabensträgerin vom 10.11.2004 die Vollständigkeit der Planfeststellungsunterlagen festgestellt (vgl. Anhörungsbericht, S. 9).

Die Planfeststellungsunterlagen genügen seit diesem Zeitpunkt den im Hinblick auf die Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens zu stellenden Anforderungen an die Erkennbarkeit der Betroffenheiten von Rechten und Aufgabengebieten. Dies wird nicht zuletzt durch die große Zahl von Einwendungen und Stellungnahmen belegt, die sich in der Sache detailliert mit dem Vorhaben auseinandersetzen und hierzu an zahlreichen Stellen auf die von der Vorhabensträgerin eingereichten Planfeststellungsunterlagen Bezug nehmen. Ebenso hat sich während des Erörterungstermins gezeigt, dass aufgrund der Darstellungen in den Planfeststellungsunterlagen eine substantiierte und ausführliche Erörterung des Planes und der durch die Vorhabensverwirklichung ausgelösten Betroffenheiten möglich gewesen ist. Dass ein Teil der Unterlagen – insbesondere die zur Begründung des Plans beigegebenen Gutachten – nicht in jeder Einzelheit ohne entsprechendes Fachwissen inhaltlich überprüft werden kann, liegt angesichts der Komplexität des Planes und der planinduzierten Auswirkungen in der Natur der Sache und ändert nichts an der Tatsache, dass die prognostizierten vorhabensbedingten Betroffenheiten den Planfeststellungsunterlagen im Ergebnis in einer die Einschätzung der Vorhabensauswirkungen sowie die Erhebung von Einwendungen bzw. Abgaben von Stellungnahmen ermöglichenden Weise transparent entnommen werden konnten. Dies gilt nicht zuletzt im Hinblick auf die Umweltauswirkungen, die den Anforderungen des § 6 Abs. 3 S. 2 UVPG gemäß in einer allgemein verständlichen nichttechnischen Zusammenfassung dargestellt sind.

Auch die Planfeststellungsunterlagen in ihrer mit Schreiben der Vorhabensträgerin an die Planfeststellungsbehörde vom 27.02.2007 zum Zwecke der erneuten Auslegung sowie Beteiligung von Behörden und Verbänden gemäß § 10 Abs. 2 LuftVG i. V. m. § 73 Abs. 8 HVwVfG übersandten aktualisierten Fassung genügen den Anforderungen an die Anstoßwirkung. Nachdem die Vorhabensträgerin die Planfeststellungsunterlagen im Hinblick auf die von der Planfeststellungsbehörde mit Schreiben vom 16.12.2005 geforderte Aktualisierung der Luftverkehrsprognose und Anpassung sämtlicher Auswirkungsbetrachtungen an etwaige neue Prognoseergebnisse überarbeitet und zur Umsetzung von Anregungen und Hinweisen aus dem Anhörungsverfahren verschiedene Planänderungen vorgenommen hatte, hat sie die geänderten Unterlagen sukzessive der Planfeststellungsbehörde zur Prüfung auf Vollständigkeit vorgelegt. Die Planfeststellungsbehörde hat die Vollständigkeit – teilweise nach Aufforderung der Vorhabensträgerin zur Vornahme von Ergänzungen bzw. Änderungen – im Ergebnis hinsichtlich sämtlicher Teile der überarbeiteten Planfeststellungsunterlagen in zahlreichen an die Vorhabensträgerin gerichteten Schreiben bestätigt. Erst daraufhin sind die Unterlagen Gegenstand der erneuten Auslegung bzw. Beteiligung von Behörden und Verbänden geworden.

Die Planfeststellungsunterlagen sind vor der Auslegung bzw. der Versendung an die beteiligten Behörden und Verbände jeweils hinsichtlich ihrer Druckdarstellung einer Qualitätssicherung unterzogen worden.

Die Erfüllung der Anstoßfunktion wird auch nicht durch die Tatsache in Frage gestellt, dass die Planfeststellungsbehörde von der Vorhabensträgerin im Zuge der inhaltlichen Überprüfung des Planfeststellungsantrages mittels mehrerer Aufklärungsschreiben ergänzende Angaben bzw. die Durchführung weiterer Untersuchungen angefordert hat. Dies verdeutlicht im Gegenteil, dass der Planfeststellungsbehörde die ihr obliegende Beurteilung des Vorhabens der Sache nach möglich gewesen ist. Die der Vorhabensträgerin im Rahmen der behördlichen Pflicht zur Sachverhaltsaufklärung (§ 24 HVwVfG) aufgegebenen Ergänzungen bzw. klarstellenden Erläuterungen dienen der Vervollständigung der für eine abschließende Sachentscheidung erforderlichen umfassenden Tatsachengrundlage. Hiervon zu unterscheiden ist die Tatsachenbasis, die für die Einschätzung von Betroffenheiten sowie die aufgrund dessen erfolgende Erhebung von Einwendungen bzw. Abgabe von Stellungnahmen erforderlich ist. Zudem betreffen die Aufklärungsersuchen punktuelle Bereiche des Planes und berühren nicht die fundamentale Erkennbarkeit des Vorhabensgegenstandes sowie von Inhalt und Umfang der durch den Plan verursachten Auswirkungen.

Ebenso wenig berührt es die Anstoßfunktion der Planfeststellungsunterlagen, dass die Planfeststellungsbehörde nach der durchgeführten inhaltlichen Überprüfung in Teilfragen zu von der Darstellung in den Planfeststellungsunterlagen abweichenden fachlichen Einschätzungen gelangt ist. Das Erfordernis der Richtigkeit und Vollständigkeit der Planfeststellungsunterlagen bedeutet nicht, dass diese in jeder Hinsicht mit den Beurteilungen durch die Planfeststellungsbehörde übereinstimmen müssen. Die Anstoßwirkung ist erst dann nicht mehr gegeben, wenn die Planfeststellungsunterlagen derart schwer wiegende Fehler aufweisen, dass eine zutreffende Einschätzung der durch den Plan hervorgerufenen Betroffenheiten schlechterdings nicht mehr möglich erscheint. Dies ist vorliegend nicht der Fall.

7.3 Ergänzende Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß § 10 Abs. 2 LuftVG i. V. m. § 73 Abs. 8 HVwVfG

7.3.1 Ergänzende Öffentlichkeitsbeteiligung nach Überarbeitung der Planfeststellungsunterlagen

Das nach Eingang der überarbeiteten Planfeststellungsunterlagen durchgeführte erneute Auslegungs- und Beteiligungsverfahren (vgl. dazu B V 5) konnte nach Maßgabe des § 10 Abs. 2 LuftVG i. V. m. § 73 Abs. 8 HVwVfG in der gewählten Form stattfinden. Hiergegen gerichtete Einwendungen werden zurückgewiesen. Da die nicht ausschließbare Möglichkeit bestanden hat, dass infolge der Fortschreibung der Luftverkehrsprognose und aller darauf basierenden Auswirkungsprognosen sowie der von der Vorhabensträgerin vorgenommenen Planänderungen die Belange Dritter bzw. die Aufgabenbereiche von Behörden und Verbänden voraussichtlich erstmalig oder stärker als in den zum Gegenstand der ersten Beteiligung gemachten Planfeststellungsunterlagen dargestellt berührt werden, hat die Planfeststellungsbehörde ein ergänzendes Anhörungs- und Beteiligungsverfahren durchgeführt.

Wenngleich die erneute Beteiligung gemäß dem Wortlaut des § 73 Abs. 8 S. 1 HVwVfG nicht zwingend eine Auslegung der Planunterlagen, sondern lediglich die „Mitteilung der Änderung und Gelegenheit zu Stellungnahmen und Einwendungen“ erfordert, hat die Planfeststellungsbehörde dennoch die Auslegung der gesamten überarbeiteten Planfeststellungsunterlagen in den 57 Kommunen, in welchen die Planfeststellungsunterlagen bereits im Rahmen des ersten Anhörungsverfahrens ausgelegt worden sind, veranlasst. Darüber hinaus sind die Unterlagen in weiteren sechs Kommunen, in denen sich das Vorhaben voraussichtlich erstmalig abwägungserheblich auswirken wird (vgl. § 73 Abs. 8 S. 2 HVwVfG), ausgelegt worden (zur Bestimmung des Auslegungsumgriffs

vgl. C I 7.4). Schließlich sind sämtliche Behörden und Verbände, deren Aufgabengebiete erstmalig oder stärker berührt sein können, beteiligt worden (zur Bestimmung der zu beteiligenden Behörden und Verbände vgl. C I 7.5). Die erneute Auslegung in den bereits anlässlich des ersten Anhörungsverfahrens beteiligten Kommunen ist erforderlich gewesen, weil der Kreis potentiell stärker oder erstmalig Betroffener schon angesichts der Vielfalt denkbarer Betroffenheiten nicht dergestalt eingrenzbar gewesen ist, dass eine individuelle Benachrichtigung nur dieser Personen in Betracht gekommen wäre. Mit der erneuten Behörden- und Verbandsbeteiligung hat die Planfeststellungsbehörde zudem das im Falle einer Planänderung nach Auslegung bestehende Beteiligungserfordernis des § 10 Abs. 2 Nr. 6 LuftVG im Hinblick auf die nach § 59 BNatSchG oder nach landesrechtlichen Vorschriften im Rahmen des § 60 BNatSchG anerkannten Vereine gewahrt.

Die Vorhabensträgerin hat in den ausgelegten bzw. den Behörden und Verbänden übersandten Unterlagen auf Veranlassung durch die Planfeststellungsbehörde die neu gefassten Textpassagen farblich markiert bzw. in den vorangestellten Übersichten und Inhaltsverzeichnissen durch entsprechende farbliche Kennzeichnung auf geänderte Unterlagen und Pläne hingewiesen. Auf diese Weise ist es möglich gewesen, etwaige für die Beurteilung der erstmaligen oder stärkeren Betroffenheit in eigenen Rechten oder Aufgaben maßgebliche Änderungen gezielt festzustellen. Einer darüber hinaus gehenden Aufbereitung der Änderungen bedurfte es nicht. Die Hervorhebung jeder einzelnen Änderung in den Plankarten verbot sich bereits aus Gründen der Übersichtlichkeit und der Wahrung der Aussagekraft der Pläne. Ebenso wenig bedurfte es einer weiter gehenden Aufbereitung der Änderungen, etwa in Gestalt einer synoptischen Gegenüberstellung der in den alten sowie den neu gefassten Unterlagen ausgewiesenen Betroffenheiten. Die Beurteilung, ob von den Änderungen Einfluss auf Inhalt und Ausmaß der jeweils eigenen Betroffenheiten ausgeht, ist individuelle Aufgabe der beteiligten Öffentlichkeit bzw. der Träger öffentlicher Belange gewesen und konnte von den Beteiligten, die bereits im Rahmen des ersten Anhörungsverfahrens eine Einwendung erhoben bzw. eine Stellungnahme abgegeben haben, nicht zuletzt unter Vergleich der geänderten Unterlagen mit dem seinerzeitigen Sachvortrag beurteilt werden. Einwendungen, die sich unter diesem Gesichtspunkt gegen die Anstoßfunktion der geänderten Planfeststellungsunterlagen richten, werden deshalb zurückgewiesen.

Der erneuten Durchführung eines allgemeinen Erörterungstermins gemäß § 10 Abs. 2 Nr. 4 LuftVG i. V. m. § 73 Abs. 6 und Abs. 8 S. 2 HVwVfG, in dem sämtliche der im zweiten Anhörungsverfahren erhobenen Einwendungen und abgegebenen Stellungnahmen hätten erörtert werden können, bedurfte es nicht. Gemäß § 10 Abs. 2 Nr. 5 S. 1 LuftVG liegt es bei

der Änderung eines Flughafens im pflichtgemäß auszuübenden Verfahrensermessen der verfahrensführenden Behörde, ob ein Erörterungstermin stattfindet. Aus § 10 Abs. 2 S. 1 Nr. 6 S. 3 LuftVG i. V. m. § 73 Abs. 8 HVwVfG ergibt sich zudem, dass im Falle der auswirkungserheblichen Änderung eines ausgelegten Plans zwar eine – erneute bzw. für neu Betroffene erstmalige – Beteiligung, nicht aber zwingend ein weiterer Erörterungstermin durchzuführen ist.

Die Planfeststellungsbehörde hat ihr Verfahrensermessen dahin gehend ausgeübt, dass sie von der Durchführung eines weiteren allgemeinen Erörterungstermins abgesehen hat. Eines solchen Erörterungstermins hätte es lediglich bedurft, wenn im ergänzenden Anhörungsverfahren wesentliche neue, bislang nicht vorgetragene Einwendungen geltend gemacht bzw. Stellungnahmen abgegeben worden wären, deren mündliche Erörterung bei objektiver Betrachtung einen die verfahrensabschließende Entscheidung maßgeblich beeinflussenden, über das in den Einwendungsschriftsätzen bzw. Stellungnahmen selbst Geäußerte hinausgehenden Erkenntnisgewinn hätte erwarten lassen. Nach Prüfung der im erneuten Anhörungsverfahren erhobenen Einwendungen und abgegebenen Stellungnahmen hat die Planfeststellungsbehörde hierfür keine Anhaltspunkte festgestellt. Die in den Einwendungen und Stellungnahmen vorgebrachten Argumente sind – nicht zuletzt im Lichte der bereits durchgeführten Erörterung – überwiegend selbsterklärend und ermöglichen der Planfeststellungsbehörde auch ohne erneute Erörterung eine zutreffende Berücksichtigung der Betroffenheiten von Belangen und Aufgabengebieten der Einwender bzw. Stellungnehmenden Behörden und Verbände. Die für eine abschließende Entscheidung punktuell noch erforderlichen Informationen konnten von der Planfeststellungsbehörde mittels eingehender eigener Recherchen, Begutachtungen und sonstiger Maßnahmen der Sachverhaltsaufklärung gewonnen werden. Die Planfeststellungsbehörde hat daher angesichts ihrer Pflicht zur zügigen und zweckmäßigen Gestaltung des Verwaltungsverfahrens aus § 10 S. 2 HVwVfG von der Durchführung eines weiteren allgemeinen Erörterungstermins abgesehen (vgl. im Einzelnen Entscheidungsvermerk vom 22.08.2007).

Lediglich in Einzelfällen hat es die Planfeststellungsbehörde für sachdienlich erachtet, die erhobenen Einwendungen ergänzend mit den Betroffenen zu erörtern, wenn hierdurch ein über das schriftlich Vorgetragene hinausgehender Erkenntnisgewinn sowie eine mögliche Einigungs- und Befriedungsfunktion zu erwarten waren. Dies war im Hinblick auf die nicht ohne weiteres auszuschließenden besonders gravierenden Betroffenheiten einiger Inhaber von landwirtschaftlichen Betrieben der Fall, bei denen zur Klärung der Frage einer abwägungserheblichen vorhabensbedingten Existenzgefährdung infolge von

Ersatzaufforderungen auf ihren Betriebsflächen eine mündliche Erörterung unter Beteiligung der Vorhabensträgerin und der landwirtschaftlichen Fachbehörden sinnvoll erschien. Die Planfeststellungsbehörde hat aus diesem Grunde am 26.09.2007 mit vier Inhabern landwirtschaftlicher Betriebe Einzelerörterungen durchgeführt. Anlass für darüber hinaus gehende Erörterungen von Einwendungen und Stellungnahmen bestand nicht.

7.3.2 Absehen von einer ergänzenden Öffentlichkeitsbeteiligung nach Sachverhaltsaufklärung zum Nachtflugbedarf

Über das nach Überarbeitung der Planfeststellungsunterlagen durchgeführte Anhörungsverfahren hinaus ist von Einwendern gefordert worden, auch im Hinblick auf die Erkenntnisse, die sich aus der im Sommer und Herbst 2007 geschehenen vertieften Sachverhaltsermittlung zur nächtlichen Nachtflugsituation und zum künftigen Nachtflugbedarf ergeben haben, gem. § 10 Abs. 2 LuftVG i. V. m. § 73 Abs. 8 HVwVfG die betroffenen Personen bzw. Behörden zu beteiligen. Eine der gutachterlich hergeleiteten Bedarfssituation für Flüge in der „Mediationsnacht“ zwischen 23.00 Uhr und 05.00 Uhr ganz oder teilweise Rechnung tragende Entscheidung der Planfeststellungsbehörde über die Zulassung von Flügen in diesem Zeitraum werde ein Betriebsszenario verursachen, das wesentlich von den bisherigen Annahmen der Planfeststellungsunterlagen abweiche.

Entgegen den vorgebrachten Einwendungen setzt eine an strenge Voraussetzungen geknüpfte Zulassung von wenigen Flugbewegungen in der „Mediationsnacht“ jedoch keine ergänzende Öffentlichkeitsbeteiligung voraus. Die entsprechenden Einwendungen werden zurückgewiesen. Die von der Planfeststellungsbehörde bzw. der Vorhabensträgerin auf Veranlassung durch die Planfeststellungsbehörde eingeholten Gutachten zu Fragen des nächtlichen Flugbedarfs stellen keine Planänderung i. S. v. § 73 Abs. 8 HVwVfG dar. Ebenso wenig ist die Verwertung der Gutachten in der Abwägung der zu erlassenden betrieblichen Regelungen für den Verkehrsflughafen Frankfurt Main als Planänderung, die eine erneute Anhörungspflicht auslöst, anzusehen. Vielmehr handelt es sich bei den Studien bzw. deren Würdigung durch die Planfeststellungsbehörde um eine Vervollständigung des erforderlichen Abwägungsmaterials, die – anders als von Einwendern vorgetragen – weitgehend auf den Erkenntnissen der bisherigen, in den Planfeststellungsunterlagen der Vorhabensträgerin enthaltenen Luftverkehrsprognosen aufbaut und diese einer detaillierten Betrachtung im Hinblick auf spezifische Fragestellungen zum Nachtflugbedarf unterzieht. Ein Widerspruch der ergänzenden Gutachten zu der für den Gesamtluftverkehr (Tag und Nacht) erstellten Prognose besteht nicht.

Im Übrigen wäre selbst im Falle einer grundsätzlichen Bejahung der Anwendbarkeit des § 73 Abs. 8 HVwVfG das Tatbestandsmerkmal der erstmaligen oder stärkeren Betroffenheit von Belangen Dritter oder behördlichen Aufgaben nicht erfüllt. Anders als von Einwendern befürchtet ergeben sich aus der bloßen zeitlichen Verschiebung von Flügen auf andere Zeiten innerhalb des Nachtzeitraums keine Änderungen der für die Nachtzeit in den Planfeststellungsunterlagen dargestellten Lärmauswirkungen. Selbst wenn man auf der Grundlage der in diesem Planfeststellungsbeschluss angeordneten Betriebsregelungen (vgl. A II 4.1.2) unterstellt, dass einige der prognostizierten Nachtflüge während der „Mediationsnacht“ stattfinden, aber hierfür lediglich die „Bestandsbahnen“ genutzt werden dürfen, bleiben die Lärmauswirkungen im Wesentlichen unverändert. Die am 05.11.2007 durch die Vorhabensträgerin vorgelegten neuen Lärmberechnungen für die Gesamtnacht (22.00 Uhr bis 06.00 Uhr) unter der Annahme der zugelassenen 17 planmäßigen Flugbewegungen zwischen 23.00 Uhr und 05.00 Uhr weisen für diesen Fall gegenüber den in den Antragsunterlagen dargestellten Werten nur geringfügige Veränderungen des Dauerschallpegels im Bereich von bis zu ca. +/-1 dB(A) aus (vgl. auch C III 6.1.4). Dies ist ausschließlich in dem Umstand begründet, dass die 17 Flugbewegungen aus der prognostizierten Gesamtzahl von 150 nächtlichen Flugbewegungen während der „Mediationsnacht“ nur auf den Bestandsbahnen abgewickelt werden. Die geringe Zahl von durchschnittlich 17 planmäßigen Starts und Landungen, die zwischen 23.00 Uhr und 05.00 Uhr zulässig sind, führt nicht zu neuen Betroffenheiten.

Unter diesen Gesichtspunkten wären von einem weiteren Beteiligungsverfahren auch keine neuen, über die der Planfeststellungsbehörde bereits bekannte Tatsachenbasis hinausgehenden Erkenntnisse zu erwarten gewesen. Dies gilt umso mehr, als die Einwender, die ein erneutes Verfahren gem. § 10 Abs. 2 LuftVG i. V. m. § 73 Abs. 8 HVwVfG gefordert haben, selbst ausdrücklich an dem bereits mit den erhobenen Einwendungen mitgeteilten und im Rahmen der Erörterung diskutierten Vortrag festhalten, wonach sie zur Kompensation der Fluglärmbelastung am Tage ein absolutes Nachtflugverbot zwischen 22.00 Uhr und 06.00 Uhr fordern. Diesen Vortrag kann die Planfeststellungsbehörde auch ohne eine neuerliche Anhörung in ihre Abwägung einbeziehen. Einer weiteren Öffentlichkeitsbeteiligung bedurfte es daher nicht.

7.4 Bestimmung der Kommunen für die Auslegung der Antragsunterlagen

Zahlreiche Einwender haben kritisiert, dass der Kreis der Kommunen, in denen der Plan ausgelegt worden ist, zu eng gezogen sei. Angesichts der Auswirkungen des Vorhabens wäre es erforderlich gewesen, die Auslegung auf weitere Städte und Gemeinden zu erstrecken. Die hierauf gerichteten Einwendungen werden zurückgewiesen. Gemäß § 73

Abs. 2 HVwVfG, auf den § 10 Abs. 2 Nr. 2 LuftVG verweist, ist der Plan in denjenigen Gemeinden, in denen sich das Vorhaben auswirkt, auszulegen. Auswirkungen in diesem Sinne sind neben der unmittelbaren Flächeninanspruchnahme durch das Vorhaben auch mittelbare Vorhabensfolgen wie etwa vorhabensinduzierte Lärmbelastungen oder Belastungen mit Luftschadstoffen. Sie sind für die Bemessung des Auslegungsumgriffs jedoch von vornherein nur soweit von Bedeutung, wie sie im Rahmen der Abwägung überhaupt erheblich werden können. Soweit dies ausgeschlossen ist, besteht keine Auslegungspflicht, weil es insoweit nicht zu einer Gestaltung von Rechtsverhältnissen durch die Planfeststellung kommt (vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG, 9. Auflage 2005, § 73, Rn. 31).

Die Anhörungsbehörde sowie – bei dem durchgeführten weiteren Anhörungsverfahren – die Planfeststellungsbehörde haben daher für die Bestimmung des Auslegungsraumes eine Kombination von (alternativ und nicht kumulativ zu erfüllenden) Kriterien für die Auslegung des Plans in einer Gemeinde herangezogen, mit welcher garantiert werden kann, dass abwägungserhebliche Betroffenheiten Dritter in Gemeinden, die nicht zum Auslegungsgebiet zählen, ausgeschlossen sind. Die Auslegung ist im Hinblick auf solche Gemeinden veranlasst worden, bei denen in einem Teil des Gemeindegebietes – unter Betrachtung des jeweiligen Planungsfalles (Prognosehorizont 2015 bei der ersten Auslegung; Prognosehorizont 2020 bei der zweiten Auslegung) – entweder

- die Lärmauswirkungen von 50 dB(A) am Tag und 45 dB(A) in der Nacht – jeweils berechnet als $L_{eq(3)}$ unter Heranziehung der realen Betriebsrichtungsaufteilung mit Standardabweichung – erreicht oder überschritten werden oder
- das Irrelevanzkriterium von 3% des NO₂-Grenzwertes überschritten wird oder
- sich die Beschränkungen des zukünftig erweiterten Bauschutzbereichs (§§ 12 ff. LuftVG) auswirken oder
- Kompensationsmaßnahmen im weiten Sinne (aufgrund naturschutzrechtlicher Eingriffsregelung, FFH- bzw. Vogelschutzrichtlinie, Forstrechts oder Artenschutzrechts) geplant sind.

Der damit umschriebene Auslegungsraum umfasst diejenigen Gemeinden, in deren Gebiet es zu unmittelbaren Vorhabensfolgen infolge von Flächeninanspruchnahme kommt. Er geht aber weit über diesen Raum hinaus.

Über die vorstehenden Kriterien hinaus sind keine weiteren Aspekte ersichtlich, aus denen sich abwägungserhebliche Betroffenheiten für Dritte ergeben könnten und die infolge dessen

eine Erweiterung des Auslegungsraums geboten hätten. Dies wird im Wesentlichen auch nicht von Einwendern vorgetragen. Vielmehr machen diese überwiegend geltend, dass sie die Lärmauswirkungen des Flughafens Frankfurt Main bereits im Ist-Fall auch auf dem Gebiet von Gemeinden, in denen der Plan nicht ausgelegt worden ist, als erheblich betrachten. Auf dieses subjektive Empfinden kann es jedoch für die Bestimmung des Auslegungsraumes nicht ankommen. Mit den herangezogenen niedrigen Dauerschallkriterien wird sichergestellt, dass unter Lärmgesichtspunkten sämtliche Gemeinden, in denen das Vorhaben Betroffenheiten oberhalb einer für die Abwägung nicht relevanten Unerheblichkeitsschwelle erzeugt, erfasst sind. Die für die Bestimmung des Auslegungsraums herangezogenen Werte befinden sich weit unterhalb der Kriterien, nach denen aufgrund der normativen Anordnung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm (Fluglärmschutzgesetz) in der Fassung von Art. 1 des Gesetzes zur Verbesserung des Schutzes vor Fluglärm in der Umgebung von Flugplätzen vom 01.06.2007 (BGBl. I, S. 986) sowie – ergänzend dazu – dem Lärmschutzkonzept dieses Planfeststellungsbeschlusses Schutzmaßnahmen in Betracht kommen. Dadurch kann gewährleistet werden, dass auch Lärmbetroffenheiten deutlich unterhalb der Schwelle des § 9 Abs. 2 LuftVG erfasst sind. Der Plan ist in den dergestalt betroffenen Gemeinden ausgelegt worden, so dass aus diesem Gesichtspunkt nichts gegen die Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens eingewandt werden kann.

Mit dem Vorstehenden ist zugleich die Argumentation, dass aus Lärmgesichtspunkten weitere Kommunen als Behörden hätten beteiligt werden müssen, zurückzuweisen. Bei Unterschreiten der genannten Relevanzkriterien erscheint es ausgeschlossen, dass das Vorhaben in rechtserheblicher Weise die Aufgaben von Kommunen in ihrer Eigenschaft als Behörden i. S. v. § 73 Abs. 2 HVwVfG berühren kann.

7.5 Beteiligung der Träger öffentlicher Belange

Soweit von Einwendern vorgetragen worden ist, dass im Verfahren neben den gemäß § 10 Abs. 2 Nr. 1 LuftVG i. V. m. § 73 Abs. 2 HVwVfG bzw. § 7 UVPG beteiligten Behörden und Verbänden weitere Vereinigungen – etwa Vereine, deren Satzungszweck auf den Schutz vor Fluglärm gerichtet ist – hätten beteiligt werden müssen, werden die Einwendungen zurückgewiesen. Über die beteiligten „Träger öffentlicher Belange“ hinaus ist eine Einbeziehung weiterer Stellen nicht geboten.

Nach dem Wortlaut des § 73 Abs. 2 HVwVfG bezieht sich das Beteiligungserfordernis lediglich auf Behörden, deren Aufgabenbereiche durch das Vorhaben berührt werden. Die Beteiligung dient der Feststellung und Berücksichtigung der öffentlichen Belange, die durch

das Vorhaben betroffen werden und für die behördliche Wahrnehmungszuständigkeiten bestehen (Kopp/Ramsauer, VwVfG, 9. Auflage 2005, § 73, Rn. 21). Behörden sind – unabhängig von der Organisationsform – gemäß § 1 Abs. 2 HVwVfG alle Stellen, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen. Maßgeblich ist mithin die Wahrnehmung eines öffentlich-rechtlich begründeten Funktionsbereichs (vgl. Kopp/Ramsauer, a. a. O., Rn. 23).

Sämtliche nach dem so verstandenen – weiten – Behördenbegriff in ihren Aufgaben berührten Träger öffentlicher Belange einschließlich der Träger von Daseinsvorsorgefunktionen sind von der Anhörungsbehörde bzw. – im zweiten Anhörungsverfahren – der Planfeststellungsbehörde beteiligt worden. Vereine, deren Satzungszweck auf den Fluglärmschutz gerichtet ist, üben derartige öffentlich-rechtlich zugewiesene Aufgaben nicht selbst und in eigenem Namen aus. Hieran ändert auch die Mitgliedschaft in der Kommission zur Abwehr des Fluglärms gemäß § 32b LuftVG nichts. Die Kommission als solche nimmt zwar durch öffentliches Recht begründete Aufgaben wahr und ist deshalb beteiligt worden. Hieraus ist aber nicht abzuleiten, dass sämtlichen ihrer Mitglieder selbst Behördeneigenschaft i. S. d. § 73 Abs. 2 HVwVfG zukommt. Soweit sich ihre Mitwirkung an Aufgaben der öffentlichen Verwaltung in der Mitarbeit innerhalb der Fluglärmkommission erschöpft, sind die insoweit von ihnen in der Kommission vertretenen öffentlichen Belange durch die Gelegenheit der Kommission zur Stellungnahme verfahrensrechtlich berücksichtigt. Darüber hinaus gehende öffentliche Aufgaben, die eine Beteiligung als Träger öffentlicher Belange rechtfertigen, werden von Vereinigungen mit dem Satzungszweck des Fluglärmschutzes nicht wahrgenommen.

7.6 Einhaltung der Fristen für die Auslegung und die Beteiligung von Trägern öffentlicher Belange

In zahlreichen Verfahrenseinwendungen und Stellungnahmen ist gerügt worden, dass die Einwendungsfristen bzw. Fristen zur Abgabe einer Stellungnahme angesichts des Umfangs und der Komplexität der Planunterlagen zu kurz bemessen worden seien. Die Einwendungen werden auch insoweit zurückgewiesen.

Soweit die angeblich zu kurzen Einwendungsfristen angegriffen werden, sind die Einwendungen unberechtigt, weil die gesetzlichen Fristen des § 73 Abs. 3 S. 1 und Abs. 4 S. 1 HVwVfG, die auch im Verfahren der zweiten Anhörung (§ 73 Abs. 8 S. 2, 2. Halbsatz HVwVfG) gelten, eingehalten worden sind. Dies betrifft auch die Fristen zur Stellungnahme durch die Naturschutzverbände, die sich gemäß § 10 Abs. 2 S. 1 Nr. 6 S. 1 und 2 i. V. m.

Nr. 3 S. 4 LuftVG, § 73 Abs. 4 HVwVfG nach den Bestimmungen über die Einwendungsfrist richten.

Auch im Hinblick auf die Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange sind die Fristen nicht zu kurz bemessen gewesen. Im Rahmen der ersten Anhörung waren insoweit die §§ 10 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 S. 1 LuftVG, 73 Abs. 3a S. 1 HVwVfG maßgeblich. Hiernach haben die Behörden ihre Stellungnahme innerhalb einer von der Anhörungsbehörde zu setzenden Frist abzugeben, die drei Monate nicht überschreiten darf. Innerhalb dieses Höchstmaßes obliegt die Fristbestimmung dem pflichtgemäß auszuübenden Verfahrensermessen der die Anhörung durchführenden Behörde. Die Anhörungsbehörde hat die volle Ausschöpfung der dreimonatigen Höchstfrist für die Stellungnahme trotz Unterbrechung des Dienstbetriebes durch mehrere Feiertage dadurch garantiert, dass den Trägern öffentlicher Belange die Planfeststellungsunterlagen zwischen dem 14. und dem 17.12.2004 übersandt und sie um Stellungnahme bis zum 04.04.2005 ersucht worden sind. Die Ausschöpfung des gesetzlich festgelegten Zeitrahmens rechtfertigte sich durch die Komplexität des Vorhabens und den Umfang der Planfeststellungsunterlagen.

Im Rahmen der weiteren Anhörung infolge der Überarbeitung der Planfeststellungsunterlagen hat die Planfeststellungsbehörde für die Bemessung der Stellungnahmefristen danach differenziert, ob der betreffende Träger öffentlicher Belange wegen einer erstmaligen Betroffenheit oder einer geänderten Betroffenheit seines Aufgabenbereiches zur Stellungnahme aufgefordert worden ist. In ersterem Fall wurde eine dreimonatige Äußerungsfrist (01.03.2007 bis 01.06.2007) gesetzt (§ 73 Abs. 8 S. 2, 2. Halbsatz i. V. m. § 73 Abs. 3a HVwVfG), während im Falle der wiederholten Stellungnahme – über die gesetzlich vorgesehene Fristbemessung hinaus (vgl. § 73 Abs. 8 S. 1 HVwVfG) – eine Frist von einem Monat (01.03.2007 bis 02.04.2007) angeordnet worden ist. Mit der Festsetzung der Monatsfrist hat die Planfeststellungsbehörde sichergestellt, dass die Gelegenheit zu einer gründlichen und sachdienlichen Befassung der Träger öffentlicher Belange mit den Änderungen der Planunterlagen wahrgenommen werden konnte. Nach alledem wird die in Stellungnahmen geäußerte Auffassung, wonach die Fristen für die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange zu kurz bemessen gewesen seien, zurückgewiesen.