
Rechtsanwaltskanzlei Wolfram Günther · Bernhard-Göring-Str. 152 · 04277 Leipzig

Bundesverwaltungsgericht
Simsonplatz 1

04107 Leipzig

Verwaltungsrechtssache Grüne Liga Sachsen e.V. / Bundesrepublik Deutschland

Az.: BVerwG 4 C 14.12

hier: Begründung des Revisionsantrages vom 05.10.2012

Leipzig, den 9. November 2012

I. Zulässigkeit der Klage

Wesentlicher Gegenstand der Revision ist die von der Vorinstanz bestrittene Klagebefugnis der Klägerin und damit die Frage der Zulässigkeit der Klage.

1. Zusammenfassung

Mit der Revision soll durch das Bundesverwaltungsgericht geklärt werden, ob Umweltverbände bei der Festlegung von Flugrouten Klagebefugnisse haben, sofern sie die Beeinträchtigung von europäischen Schutzgebieten (FFH und Vogelschutz) geltend machen. Bislang wird Verbänden sowohl eine Beteiligung im Verfahren der Festlegung der Flugrouten verwehrt, als auch genau diese Klagebefugnis. Aus Sicht der Klägerin ergibt sich ein solches Recht aber aus dem Europarecht (zu Umweltrechtsbehelfen, Umweltverträglichkeitsprüfung und FFH-/Vogelschutz-Richtlinie).

Zunächst wird durch die Vorinstanz bestritten, dass die Festlegung von Flugrouten ein "Projekt" oder "Plan" im Sinne des europäischen Naturschutzrechts (FFH-Richtlinie) sei. Die FFH-Richtlinie will aber sicherstellen, dass jede nur denkbare Maßnahme (Pläne oder Projekte) zuvor auf ihre Auswirkungen auf FFH-Schutzgebiete hin untersucht wird. Ziel ist ein wirksamer und letztlich lückenloser Schutz dieser Gebiete. Danach muss es egal sein, ob die Beeinträchtigung durch eine Forstrodung, Eisenbahnverkehr oder eben Flugverkehr erfolgt. Für letzteres verneint dies aber die deutsche Rechtsprechung bislang, da es sich hier nur um "Verhaltenssteuerung" handele und damit um kein Projekt oder Plan. Das entspricht jedoch nicht der Zielsetzung der FFH-RL, die zum Projektbegriff einzig wirkungsbezogen und nach dem Besorgnisgrundsatz, dass jede nachteilige Wirkung sicher vermieden werden solle, unabhängig von ihrer Ursache, anzuwenden ist. Eine wie auch immer geartete durch feinsinnige juristische Abgrenzungen/Definitionen ermöglichte Öffnung von Hintertüren, will der europäische Gesetzgeber und mit ihm der EuGH gerade nicht.

Weiter wird dem Umweltverband hier verwehrt, die möglichen Beeinträchtigung von Schutzgebieten (Natura 2000) verfahrensmäßig geltend zu machen, da eine Beteiligung nur zu erfolgen hätte, wenn eine Pflicht des streitigen Vorhabens zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem entsprechenden Gesetz bestünde. Eine solche Pflicht

bestünde aber nur bei Vorhaben, die konkret raumbezogen wären. Die Festlegung von Flugrouten soll dabei keine "raumbezogene Planung" sein, sondern eben nur "Verhaltenssteuerung". Die Klägerin vertritt jedoch die Ansicht, dass - anders als möglicherweise bei normalen Flugrouten in normaler Flughöhe - zumindest solche Flugrouten, die für An- und Abflüge festgelegt werden, selbstverständlich raumbezogen sind. Sie sind ganz konkret definierte Flugkanäle, die auf einer eindeutig dreidimensional als Linie über dem Boden und in ihrer Höhe im Luftraum bestimmten Führung zwischen zwei eindeutig festgelegten Punkten auf der Erde (Flughafen) und im Himmel (Anschluss an die allgemeinen Flugrouten in normaler Flughöhe) liegen. Selbst die Umweltauswirkungen bezüglich Emissionen lassen sich hier exakt bestimmen. Flugrouten für An- und Abflüge unterscheiden sich also in wesentlicher Hinsicht nicht etwa von Straßentrassen, für deren Festlegung ganz unbestritten eine Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung besteht.

2. Flugrouten als Projekt i.S.v. Art. 6 Abs. 3 FFH-RL

Entgegen der Auffassung der Vorinstanz kann sich die Klägerin als ein nach § 59 BNatSchG a.F. und § 60 BNatSchG a.F. i.V.m. § 56 SächsNatSchG anerkannter Naturschutzverband auf eine Verletzung von Rechten aus § 34 BNatSchG a.F. berufen und Klage nach Maßgabe der VwGO einlegen, ohne in eigenen Rechten verletzt zu sein.

Hier sind von der streitigen Flugroutenfestlegung das Vogelschutzgebiet (SPA) "Leipziger Auwald" sowie das FFH-Gebiet "Leipziger Auensystem" betroffen. Die Leistungsfähigkeit beider Schutzgebiete wird durch die Nutzung der streitigen Flugroute fortlaufend geschädigt. Dazu wird auf den Vortrag im vorangegangenen Verfahren verwiesen. Eine Prüfung der Flugroutenfestlegung auf die Verträglichkeit mit den jeweiligen Schutzgebietszielen erfolgte jedoch nicht.

Bei der Festlegung von Flugrouten handelt es sich jedoch entgegen der Auffassung der Vorinstanz um ein Projekt bzw. Plan im Sinne von § 34 BNatSchG a.F. bzw. dem mit dieser Norm in bundesdeutsches Recht umgesetzten Art. 6 Abs. 3 Richtlinie 92/43/EWG (FFH-RL).

Die Begriffe Projekte oder Pläne sind weder in der FFH-RL, noch im BNatSchG, noch im SächsNatSchG legal definiert.

Allgemein anerkannte Methoden zur Auslegung von Rechtsnormen sind zunächst die systematische Auslegung (orientiert an der Stellung der Norm im Gesamtgefüge des Gesetzes bzw. der gesamten Rechtsordnung); teleologische Auslegung (orientiert am Sinn und Zweck der Norm); grammatikalische Auslegung bzw. Auslegung nach dem Wortsinn (orientiert am Sinn des Normenwortlauts); historische Auslegung (orientiert an der Entstehungsgeschichte der Norm).

Weiter gilt der Grundsatz der verfassungskonformen Auslegung. Sofern verschiedene Möglichkeiten zur Auslegung einer Norm bestehen, ist diejenige zu wählen, die mit dem Grundgesetz im Einklang steht. Eine Rechtsnorm steht dann nicht im Widerspruch zu einem Grundsatz von Verfassungsrang, wenn es verfassungskonform ausgelegt werden kann. Lässt also eine Rechtsnorm mehrere Auslegungsmöglichkeiten zu, so ist die Möglichkeit zu wählen, die zu dem Ergebnis einer Vereinbarkeit mit der Verfassung kommt. Der verfassungskonformen Auslegung ist damit, soweit sie möglich ist, Vorrang vor jeder anderen einzuräumen. Ihre Grenzen findet sie erst dort, wo sie mit dem Wortlaut und dem klar erkennbaren Willen des Gesetzgebers in Widerspruch treten würde (vgl. BVerfGE 59, 360ff [BVerfG 09.02.1982 - 1 BvR 845/79] sowie BVerfGE 70, 134 [BVerfG 04.06.1985 - 1 BvL 7/85]). Hier gilt es, die Funktionsfähigkeit der Europäischen Union i.S.v. Art. 23 GG zu gewährleisten sowie den wirksamen Schutz der Umwelt i.S.v. Art. 20a GG.

Nicht zuletzt gilt der Grundsatz der richtlinienkonformen Auslegung hinsichtlich der immer stärker werdenden Europäisierung des Rechts, wonach viele innerstaatliche Rechtsvorschriften mittlerweile auf einer EU-Richtlinie basieren. Deren Inhalt bzw. Normzweck ist bei der

Auslegung der betreffenden nationalen Norm zu berücksichtigen. Die Auslegung hat sich dabei so weit wie möglich nach Wortlaut und Zweck der betreffenden Richtlinie zu richten (EuGH 04.07.2006 - C 212/04).

Die Bedeutung der Begriffe Projekte oder Pläne muss aus Sinn und Zweck der einschlägigen Normen der FFH-RL abgeleitet werden. Auf diese Normen verweisen auch die Erwägungsgründe, die vorsehen, dass Projekte und Pläne, die sich auf die mit der Ausweisung eines Gebietes verfolgten Erhaltungsziele auswirken könnten, einer angemessenen Prüfung zu unterziehen sind (vgl. Gassner u.a., BNatSchG, § 10 Rn. 10). Entscheidend ist gem. Art. 6 Abs. 3 FFH-RL, ob Pläne oder Projekte - einzeln oder zusammen mit anderen - ein besonderes Schutzgebiet erheblich beeinträchtigen könnten. *"Folglich kommt es darauf an, ob ein Plan oder Projekt ein entsprechendes Beeinträchtigungspotential hat. Richtig: 'Ansatzpunkt ist die mögliche Gefährdung der Gebiete, nicht die Anknüpfung an eine bestimmte Art von Maßnahme oder den Ort ihrer Vornahme."* (Gassner u.a., BNatSchG, § 10 Rn. 11 - unter Verweis auf Niederstadt, NuR 1998, 515/523).

"§ 34 [BNatSchG] ist wirkungsbezogen konzipiert. Dieser wirkungsbezogene Ansatz bricht sich auch in der EuGH-Rechtsprechung zur FFH-Verträglichkeitsprüfung in Art. 6 Abs. 3 FFH-RL Bahn. Das Erfordernis einer solchen Prüfung von Plänen und Projekten hängt danach davon ab, 'dass die Wahrscheinlichkeit oder die Gefahr besteht, dass sie das betreffende Gebiet erheblich beeinträchtigen. Insbesondere unter Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips liegt eine solche Gefahr dann vor, wenn anhand objektiver Umstände nicht ausgeschlossen werden kann, dass ein Plan oder Projekt das fragliche Gebiet erheblich beeinträchtigt.' (EuGH, Urt. v. 10.01.2006 - Rs C-98/03, Slg. 2006, I-53, Rn 40 - Kommission/Deutschland unter Verweis auf EuGH, Urt. v. 20.10.2005 - Rs. C-6/04, Slg. 2005, I-9017, Rn. 54 - Kommission/Vereinigtes Königreich). *Schon bei Zweifeln hinsichtlich des Fehlens erheblicher Auswirkungen hat eine Verträglichkeitsprüfung zu erfolgen (EuGH, Urt. v. 10.01.2006 - Rs C-98/03, Slg. 2006, I-53, Rn 41 - Kommission/Deutschland). Zumal der erste Satz an den stark vorsorgeorientierten wasserrechtlichen Besorgnisgrundsatz erinnert. Danach dürfen Stoffe nur so gelagert und abgelagert werden, dass eine schädliche Verunreinigung des Grundwassers oder eine sonstige nachteilige Änderung seiner Eigenschaften nicht zu besorgen ist. Es muss die Möglichkeit eines Schadenseintritts nach den gebotenen Umständen und im Rahmen einer sachlich vertretbaren, auf konkreten Festlegungen beruhende Prognose aufgrund einer konkreten Betrachtungsweise von der Hand zu weisen sein (BVerwG, Urt. v. 12.09.1980 - IV C 89.77, DÖV 1981, 104, 105). Auch der wasserrechtliche Besorgnisgrundsatz stellt ausschließlich auf die potenziellen Auswirkungen ab. Die Parallele mag darauf beruhen, dass sowohl natürliche Lebensräume als auch der Wassergehalt eine lange Renaturierungszeit haben, wenn es erst einmal zu negativen Beeinträchtigungen gekommen ist. Eine klare Begrenzung relevanter Maßnahmen lässt sich daraus freilich nicht gewinnen. Vielmehr ist jede mögliche Auswirkung in Gefahr, unter das normale Verdikt zu fallen, unabhängig davon, auf welcher konkreten Handlung sie beruht. (...) § 34 [BNatSchG] unterwirft 'Projekte' einer Verträglichkeitsprüfung mit den Erhaltungszielen eines 'Natura 2000' - Gebietes, ohne diesen Begriff zu definieren. Eine Definition der Begriffe 'Projekt' und 'Plan' fehlt auch in der FFH- und VRL. (...) In Art. 16 FFH-RL ist dagegen ebenso wie in Art. 9 Abs. 1 VRL von Abweichungen die Rede. dahinter können sich ebenfalls Projekte und Pläne verbergen. Dass die beiden letztgenannten Vorschriften allgemein Abweichungen von bestimmten Schutzstandards erfassen, zeigt allerdings ein vorherrschendes wirkungsbezogenes Verständnis. Relevant sind negative Beeinträchtigungen der in den 'Natura 2000' - Richtlinien aufgestellten Schutzstandards."* (Frenz/Müggenborg, BNatSchG, § 34, Rn. 17 f)

In diesem Zusammenhang ist auch die Legaldefinition des Begriffs Projekt in Art. 1 Abs. 2 Richtlinie 85/337/EWG (UVP-RL, die zum Zeitpunkt des Erlasses der hier streitigen Flugroutenfestlegung noch anwendbar war) von Interesse. Danach sind Projekt neben der *"Errichtung von baulichen oder sonstigen Anlagen"* auch *"sonstige Eingriffe in Natur und Landschaft"*. Der Projektbegriff hier wird somit bewusst weit gefasst und soll gerade neben den Anlagen zumindest grundsätzlich alles umfassen können, was in irgendeiner Weise in Natur

und Landschaft eingreifen kann, was also im Ergebnis entsprechende Auswirkungen/Folgen haben kann.

Der EuGH sieht den Vorhabenbegriff des UVP-Rechts als maßgeblichen Anhaltspunkt, um den Projektbegriff auf im Recht von Natura 2000 auszulegen und anzuwenden (Frenz/Müggenborg, BNatSchG, § 34, Rn. 19 - unter Verweis auf EuGH, Urte. v. 07.09.2004 - Rs. C-127/02, Slg. 2004, I-7405 - Waddenvereniging und Vogelbeschermingsvereniging). Die Gesetzesbegründung für § 34 BNatSchG schließt sich dieser Sicht ausdrücklich an (Begründung zum Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD v. 17.03.2009, BT-Drs 16/12274, S. 65). Art. 2 Abs. 1 UVP-RL und vor allem der in Art. 3 UVP-RL ausgedrückte Zweck der Richtlinie bestimmen, dass alle Projekte mit erheblichen Umweltauswirkungen einer UVP zu unterziehen sind. *"Damit kommt es letztlich maßgeblich auf die von den Projekten ausgehenden Auswirkungen auf die Umwelt an. Die Bestimmung erfolgt danach weniger projekt- als vielmehr auswirkungsbezogen."* (Frenz/Müggenborg, BNatSchG, § 34, Rn. 20 - unter Verweis auf EuGH, Urte. v.24.10.1996 - Rs. C-72/95, Slg. 1996, I-5403, Rn. 30 ff - Kraaijeveld).

"Diese Definitionen lassen sich auf die 'Natura 2000' - Richtlinien übertragen. das gilt vom Ansatz her deshalb, weil die FFH-Verträglichkeitsprüfung zusammen mit einer UVP-Prüfung durchgeführt werden kann (Gellermann, NuR 1996, 548, 551 f) und die Umweltprüfung nach der SUP-RL gerade auch Pläne und Programme mit FFH-Relevanz erfasst. (...) Wegen dieses vorprägenden Effektes ist es wenig sinnvoll, unterschiedliche Maßstäbe für die Reichweite der FFH-Verträglichkeitsprüfung selbst und damit an die Erfassung von Projekten anzusetzen. (...) Da bei allen erforderlichen Prüfungen die Verträglichkeit mit der Umwelt im Zentrum steht, ist ohnehin eine Harmonisierung angezeigt." (Frenz/Müggenborg, BNatSchG, § 34, Rn. 23, 25).

Diesen Grundsatz verdeutlicht insbesondere etwa die Entscheidung des EuGH zu fortlaufenden Projekten (EuGH, Urte. v. 14.01.2010 - Rs. C-226/08, NuR 2010, 114, Rn. 36 ff - Papenburg). Selbst vor Ablauf der Umsetzungsfrist für die FFH-RL in der Vergangenheit genehmigte Tätigkeiten unterliegen - wenn sie fortgeführt werden sollen - der Pflicht zur Durchführung einer FFH-Verträglichkeitsprüfung. Der vom EuGH angenommene wirkungsbezogene Projektbegriff, der in seiner Schutzwirkung lückenlos sein soll, wird in der genannten Entscheidung wie folgt begründet:

"Zur fünften Frage

35 Mit seiner fünften Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob fortlaufende Unterhaltungsmaßnahmen in der Fahrrinne des im Ausgangsverfahren betroffenen Ästuariums, die nicht unmittelbar mit der Verwaltung des Gebiets in Verbindung stehen oder hierfür nicht notwendig sind und die bereits vor Ablauf der Umsetzungsfrist der Habitatrichtlinie nach nationalem Recht genehmigt wurden, bei ihrer Fortsetzung nach Aufnahme des Gebiets in die Liste der GGB gemäß Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 3 der Habitatrichtlinie einer Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 und 4 dieser Richtlinie zu unterziehen sind, soweit sie das betreffende Gebiet erheblich beeinträchtigen könnten.

36 Nach Art. 6 Abs. 3 Satz 1 der Habitatrichtlinie können Pläne oder Projekte, die das betreffende Gebiet erheblich beeinträchtigen könnten, nur dann genehmigt werden, wenn ihre Verträglichkeit für dieses Gebiet vorher geprüft worden ist (Urteil vom 7. September 2004, Waddenvereniging und Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, Slg. 2004, I-7405, Randnr. 22).

37 Daher ist zunächst zu prüfen, ob die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Ausbaggerungen unter den Begriff des „Plans“ oder des „Projekts“ im Sinne von Art. 6 Abs. 3 Satz 1 der Habitatrichtlinie fallen.

38 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof nach der Feststellung, dass die Habitatrichtlinie keine Bestimmung der Begriffe „Plan“ und „Projekt“ enthält, ausgeführt hat, dass der in Art. 1 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. L 175, S. 40) enthaltene Begriff „Projekt“ zur Ermittlung des Begriffs „Plan“ oder „Projekt“ im Sinne der Habitatrichtlinie erheblich ist (Urteil Waddenvereniging und Vogelbeschermingsvereniging, Randnrn. 23, 24 und 26).

39 Die Tätigkeit der Ausbaggerung einer Fahrrinne kann unter den Begriff „Projekt“ im Sinne von Art. 1 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Richtlinie 85/337 fallen, der „sonstige Eingriffe in Natur und Landschaft einschließlich derjenigen zum Abbau von Bodenschätzen“ anführt.

40 Eine solche Tätigkeit kann daher als vom Begriff „Projekt“ in Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie umfasst angesehen werden.

41 Der Umstand, dass diese Tätigkeit vor Ablauf der Umsetzungsfrist der Habitatrichtlinie nach nationalem Recht endgültig genehmigt wurde, hindert als solcher nicht daran, diese Tätigkeit bei jedem Eingriff in die Fahrrinne als gesondertes Projekt im Sinne der Habitatrichtlinie anzusehen.

42 Andernfalls wären diese Ausbaggerungen der betreffenden Fahrrinne, die nicht unmittelbar mit der Verwaltung des Gebiets in Verbindung stehen oder hierfür nicht notwendig sind, soweit sie dieses Gebiet erheblich beeinträchtigen könnten, einer Prüfung auf Verträglichkeit mit diesem Gebiet im Sinne des Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie und dem in Art. 6 Abs. 4 vorgesehenen Verfahren von vornherein auf Dauer entzogen.

43 Auch die Erreichung des Ziels der Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen im Sinne der Habitatrichtlinie könnte nicht vollständig gewährleistet werden.

44 Entgegen dem Vorbringen der Stadt Papenburg und der Kommission hindern Gründe der Rechtssicherheit oder des Vertrauensschutzes nicht daran, die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Ausbaggerungen der Fahrrinne als gesonderte und sukzessive Projekte dem in Art. 6 Abs. 3 und 4 der Habitatrichtlinie vorgesehenen Verfahren zu unterwerfen, obwohl sie nach nationalem Recht endgültig genehmigt wurden."

Nach dem Vorgenannten ist auch klar, dass die Definition, welche Maßnahme ein Projekt oder Plan im Sinne der FFH-RL ist, somit insbesondere auch nicht - wie durch die Vorinstanz ausgeführt - daran festgemacht werden kann, ob es sich im formaljuristischen Sinn um "ein genehmigungs- oder anzeigepflichtiges Vorhaben (vgl. auch § 1 UVPG)" handelt. Vielmehr erfolgt die Qualifikation einer Maßnahme als Projekt oder Plan allein vom Ergebnis, also von ihren möglichen Folgen her. Völlig egal ist es dabei, als was eine Maßnahme sonst definiert werden kann oder auch nicht. Wenn ihre Folgen mit einem entsprechenden Beeinträchtigungspotential verbunden sind, dann muss sie als Projekt oder Plan im Sinne der FFH-RL qualifiziert werden.

Weiter legt Art. 6 Abs. 2 FFH-RL fest, dass jegliche Verschlechterungen der natürlichen Lebensräume in diesen Schutzgebieten wirksam vermieden werden müssen. Gem. Art. 6 Abs. 1 FFH-RL sind diese Gebiete zudem nicht nur vor Verschlechterungen zu schützen, sondern sollen überdies positiv entwickelt werden. Danach ist es auch bei einer Gesamtbetrachtung der Regelungen in den verschiedenen Absätzen von Art. 6 FFH-RL dessen eindeutiger Zweck, dass die Schutzgebiete wirksam vor allen Maßnahmen zu schützen sind, die im Ergebnis zu erheblichen Beeinträchtigungen führen können.

Die FFH-RL bezweckt einen lückenlosen Schutz der Schutzgebietsziele nach dem allein wirkungsbezogenen Besorgnisgrundsatz. Durch entsprechend niedrige und viel beflogene Flugrouten könnte im Extremfall ein bestehendes SPA vollständig seine Eignung als Lebensraum für die Avifauna verlieren - und würde man der Vorinstanz folgen - ohne, dass die entsprechende behördliche Festlegung dieser Flugrouten irgendwann einmal auf diese Folge hin überprüft werden müsste. Würde die Festlegung von Flugrouten tatsächlich in keinem Fall als Plan oder Projekt qualifiziert werden können, könnte so der Schutzzweck von Natura 2000 bzw. hier der Vogelschutzrichtlinie für ein derart betroffenes Gebiet im Ergebnis vollständig unterlaufen werden. Dass dieses Ergebnis nicht Sinn und Zweck der FFH-RL und den vom EuGH in ständiger Rechtsprechung immer weiter verdichteten Auslegungs- und Anwendungshinweisen entspricht bzw. entsprechen kann, ist geradezu offensichtlich.

Es muss demnach zwingend irgendeinen Verfahrensschritt geben, an dem eine entsprechende FFH-Verträglichkeitsprüfung angebunden wird. Das könnte in Deutschland entweder im Zusammenhang mit einer Planfeststellung erfolgen. Dann dürften nur solche Flugrouten

festgelegt werden, für die im Rahmen eines vorangegangenen Planfeststellungsverfahrens entsprechende FFH-Verträglichkeitsprüfungen (bzw. Vorprüfungen) stattgefunden haben. Eine solche Regelung gibt es in Deutschland aber nicht. Die andere Möglichkeit ist, dass dann eine Verträglichkeitsprüfung (bzw. Vorprüfungen) für eine bestimmte Flugroute eben erst dann durchgeführt wird, wenn diese - möglicherweise FFH-Belange beeinträchtigende - Flugroute erstmals festgelegt werden soll.

Zudem ist auch bezüglich auf Folgen der hier dargestellten Definition des Projektbegriffs festzuhalten, dass die Qualifizierung eine Maßnahme "Festlegung von Flugrouten" mit entsprechendem Beeinträchtigungspotential als Plan oder Projekt im Sinne von Art. 6 FFH-RL, zunächst erstmal nur eine Verträglichkeitsprüfung gem. Art. 6 Abs. 3 FFH-RL auslösen. Diese Prüfung kann dann immer noch ergeben, dass tatsächlich keine "erhebliche Beeinträchtigung" erkennbar ist. Und selbst wenn eine erhebliche Beeinträchtigung festgestellt würde, könnte noch immer eine Ausnahmegenehmigung gem. Art. 6 Abs. 4 FFH-RL ergehen. Vor diesem Hintergrund ist überhaupt nicht erkennbar, warum entgegen dem eindeutigen Zweck der FFH-RL die Begriffe Pläne und Projekte besonders restriktiv ausgelegt werden sollten und erhebliche Beeinträchtigungen von Schutzgebieten als Ergebnis von bestimmten Maßnahmen ungeprüft und ungesteuert ermöglicht werden sollten.

Eine FFH-Verträglichkeitsprüfung im Zusammenhang mit der Festlegung von Flugrouten wäre auch kein "unselbständiger Verfahrensschritt im Rahmen der Genehmigung oder Untersagung eines bestimmten Projekts". Die Durchführung der FFH-Verträglichkeitsprüfung soll nach Auffassung des Klägers ja gerade verfahrensmäßig im Zusammenhang mit der behördlichen Entscheidung über die Festlegung bestimmter Flugrouten erfolgen.

3. Flugrouten zum An- und Abflug an und von Flughäfen sind UVP-Pflichtig i.S.d. UVP-RL

Entgegen der Auffassung der Vorinstanz ist die Klägerin aufgrund von § 2 Abs. 1 UmwRG klagebefugt. Das UmwRG findet hier Anwendung, da sich die Klage gegen eine Entscheidung über die Zulässigkeit eines Vorhabens im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a UmwRG richtet, für eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bestand.

Diese Pflicht ergibt sich aus § 3a Abs. 1 Satz 1 UVPG in Verbindung mit Anlage 1 Nr. 14.12 des Gesetzes, der Liste "UVP-pflichtiger Vorhaben", hier im Zusammenhang mit dem Bau oder der Erweiterung eines Flugplatzes. Das UVPG ist diesbezüglich im Sinne der Richtlinie 85/337/EWG (UVP-RL) auszulegen, die zum Zeitpunkt des Erlasses der hier streitigen Flugroutenfestlegung noch anwendbar war.

Die UVP-RL nennt ausdrücklich in ihrem Anhang II Nr. 10d den „*Bau von Flugplätzen*“ sowie in Anhang II Nr. 13 jede „*Änderung*“ (bezogen etwa auf Flugplätze). Für den Fall der Anlage eines Flugplatzes bzw. dessen Veränderung ergibt sich die UVP-Pflicht damit bereits unstreitig aus dem ausdrücklichen Wortlaut der UVP-RL.

a) „Weiter Zugang zu Gerichten“

Zunächst ist festzustellen, dass die „Festlegung von Flugrouten zum und von einem Flughafen“ auch in der UVP-RL und deren Anlagen nicht ausdrücklich genannt wird. Die Anwendbarkeit dieser Richtlinie ergibt sich jedoch aus ihrer Auslegung (nach den oben bereits ausgeführten Auslegungsmethoden) und der Zusammenschau mit weiterem EU-Recht, insbesondere der Regelungen in Art. 10a Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 2 UVP-RL u. Anhang II Nr. 10d u. Nr. 13 UVP-RL, Art. 2 Abs. 2 Richtlinie 2003/35/EG (ÖffentlichkeitsbeteiligungsRL), Art. 9 Abs. 2 i.V.m. Art. 6 Abs. 2 Aarhus-Konvention (AK), § 29 Abs. 1 LuftVG.

Ziel der UVP-RL und der ÖffentlichkeitsbeteiligungsRL ist, die Anforderungen der Aarhus-Konvention an die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten in Gemeinschaftsrecht umzusetzen (siehe dazu etwa Zschesche, ZUR 2001, 177 ff.; Epiney, ZUR 2003, 176 ff). Die an den Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten zu stellenden Anforderungen ergeben sich insbesondere aus Art. 9 Abs. 2 AK. Dieser Artikel wurde durch die im Wesentlichen wörtliche Übernahme durch die ÖffentlichkeitsRL in Art. 10a UVP-RL (sowie in Art. 15a IVU-RL) bestehendes Gemeinschaftsrecht.

Auf Grund der Übernahme der in Art. 9 Abs. 2 AK enthaltenen Vorgaben in die genannten Richtlinien besteht Einigkeit darüber, dass für die Interpretation der dort eingefügten Rechtsschutzregelungen die Zielsetzungen der Aarhus-Konvention bedeutsam sind (Zur Funktion der Verbandsklage Rat von Sachverständigen für Umweltfragen [SRU], Rechtsschutz für die Umwelt – die altruistische Verbandsklage ist unverzichtbar, Stellungnahme, 2005, Tz. 26; siehe auch v. Danwitz, Zur Ausgestaltungsfreiheit der Mitgliedstaaten bei der Einführung der Verbandsklage anerkannter Umweltschutzvereine nach den Vorgaben der Richtlinie 2003/35/EG und der sog. Aarhus-Konvention, Rechtsgutachten, erstattet dem VDEW, 2005, S. 38 - vgl. Schmidt/Kremer, ZUR 2007, 57, 59).

Es ist daher zu berücksichtigen, dass die Aarhus-Konvention für die einzelnen Bürger und auch für die von ihnen gegründeten Organisationen die notwendigen Rahmenbedingungen schaffen will, damit diese ihre Rechte an einer gesunden Umwelt durchsetzen und ihre Pflicht erfüllen können, den Schutz der Umwelt auch im Interesse zukünftiger Generationen zu gewährleisten und zu verbessern. Deshalb sollen die Bürger und ihre Organisationen Zugang zu einem wirksamen Rechtsschutz haben, und zwar nicht nur zum Schutz berechtigter Interessen des Einzelnen, sondern auch zur Durchsetzung „des Rechts“, also mit dem Ziel einer umfassenden Überprüfbarkeit der Beachtung umweltrechtlicher Vorschriften (siehe dazu den 7. und 18. Erwägungsgrund der Aarhus-Konvention; dazu Schmidt/Kremer, Die Anforderungen der Öffentlichkeitsrichtlinie 2003/35/EG und der Aarhus-Konvention an die Erweiterung der Klagemöglichkeiten von Umweltverbänden, Gutachten erstattet im Auftrag des Unabhängigen Instituts für Umweltfragen e. V. (UfU) und des Bundes für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND), 2006, S. 10).

Die Rechtsdurchsetzung wird somit als Aufgabe der Gesellschaft angesehen (Schmidt/Kremer, ZUR 2007, 57, 59; Seelig/Gündling, NVwZ 2002, 1033, 1040, die darin „zweifelloso die Intention der Aarhus-Konvention“).

Dem entspricht der im Gemeinschaftsrecht und in der Rechtsprechung des EuGH entwickelte Ansatz, angesichts erheblicher Vollzugsdefizite die Gemeinschaftsbürger für die Durchsetzung des Rechts zu mobilisieren (Schmidt/Kremer, ZUR 2007, 57, 59; Masing, Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts – Europäische Impulse für eine Revision der Lehre vom subjektivöffentlichen Recht. 1997, 42 ff). Dies ist bedeutsam, weil neben den Zielen der Aarhus-Konvention bei der Umsetzung der ÖffentlichkeitsRL in innerstaatliches Recht auch die Ziele des Gemeinschaftsrechts zu beachten sind (siehe dazu den 1. Erwägungsgrund der Aarhus-Konvention, der ausdrücklich auf die „gemeinschaftlichen Umweltvorschriften“ verweist; weiter Walter, EuR 2005, 302, 322; Schmidt/Kremer, ZUR 2007, 57, 60).

Das ist bei der UVP-RL und der IVU-RL in Übereinstimmung mit dem Primärrecht (Art. 174 Abs. 2 EGV) ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt, das insbesondere durch eine wirksame Umweltvorsorge und einen integrativen, alle Umweltauswirkungen erfassenden Ansatz sowie durch die Beteiligung der Öffentlichkeit erreicht werden soll (Vgl. Dietrich/Au/Dreher, Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaften, 2003, S. 91ff zur UVP-RL und S. 109ff zur IVU-RL).

Den Bürgern und den von ihnen gegründeten Organisationen kommt also sowohl nach der Aarhus-Konvention als auch nach der Konzeption des Gemeinschaftsrechts die Aufgabe zu, eigenverantwortlich zur Rechtsdurchsetzung beizutragen, um dadurch die insbesondere im Umweltschutz feststellbaren Vollzugsdefizite abzubauen (Walter, EuR 2005, 302, 306; Calliess, NJW 2003, 98; Schmidt-Preuß, NVwZ 2005, 489, 492 f; Schmidt/Kremer, ZUR 2007, 57, 60).

Nach Art. 10 Abs. 1 UVP-RL (bzw. Art. 15a IVU-RL) müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass alle „*Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit ... Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht*“ bei den in den Anwendungsbereich dieser Richtlinien fallenden Entscheidungen haben. Als „*betroffene Öffentlichkeit*“ sind nach den – gleich lautenden – Definitionen in Art. 1 Abs. 2 UVP-RL und in Art. 2 Nr. 13 und 14 IVU-RL alle natürlichen und juristischen Personen anzusehen, die von umweltbezogenen Entscheidungen oder Genehmigungsaufgaben betroffen sind oder ein Interesse daran haben, wobei für „*Nichtregierungsorganisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen*“, ein solches Interesse generell unterstellt wird. Somit gehören auch die anerkannten Naturschutzverbänden zur „*betroffenen Öffentlichkeit*“ und müssen einen „*Zugang zu Gerichten*“ haben.

Sowohl die Art. 10a UVP-RL und Art. 15a IVU-RL als auch die zugrunde liegende Aarhus-Konvention dürfen also nicht so ausgelegt werden, dass das Ziel eines „*weiten Zugangs zu Gerichten*“ praktisch konterkariert wird (Walter, EuR 2005, 302, 338; Schmidt/Kremer, ZUR 2007, 57, 61). Vielmehr ist diese Zielsetzung – dem Wortsinn und der beschriebenen Konzeption der Aarhus-Konvention und des Gemeinschaftsrecht entsprechend (siehe C.I) – so zu verstehen, dass damit weit gefasste Klage- und Rügebefugnisse etabliert werden sollen, die nicht nur dem Schutz der Interessen oder Rechte einzelner Bürger dienen, sondern die darüber hinaus im Hinblick auf künftige Generationen und die Umweltvorsorge die Durchsetzung „*des Rechts*“ insbesondere auch durch Klagemöglichkeit für Naturschutzverbände ermöglichen.

Nicht zuletzt ist hierbei zu beachten, dass die Aarhus-Konvention in Art. 6 Abs. 2 AK ganz allgemein „*umweltbezogene Entscheidungsverfahren*“ zu ihrem Anwendungsbereich erklärt. „*Im Ergebnis wird den Vertragsstaaten damit vorgegeben, bei allen behördlichen Entscheidungen über Aktivitäten mit potenziellen erheblichen umweltrelevanten Konsequenzen den Rechtsweg zu eröffnen.*“ (Epiney, in Fluck/Theuer, IFG/UG Kommentar, Bd. 2, F II.1, Art. 9 AK, Rn. 11).

Ergebnis: Sowohl durch eine systematische Auslegung im Bezug auf die gesamte UVP-RL i.V.m. der Aarhus-Konvention, als auch eine teleologische Auslegung, eine grammatikalische Auslegung, eine verfassungskonforme Auslegung sowie eine richtlinienkonforme Auslegung von Art. 10a Abs. 1 UVP-RL kommt man stets zum Ergebnis, dass Art. 10a Abs. 1 UVP-RL im Zweifelsfall weit auszulegen ist. Dies in der Hinsicht, dass für Naturschutzverbände ein möglichst „*weiter Zugangs zu Gerichten*“ für die Überprüfung umweltrelevanter behördlicher Entscheidungen besteht ungeachtet deren konkreter Rechtsform bzw. der rechtlichen und tatsächlichen Organisation der behördlichen Entscheidungsfindung.

b) Flugrouten zum An- und Abflug an und von Flughäfen sind raumbezogene Planung i.S.d. UVP-RL

Hauptargument der Vorinstanz gegen die Anwendbarkeit der UVP-RL auf die hier streitigen Flugrouten zum An- und Abflug von und zu Flughäfen ist folgende, tatsächlich jedoch nicht zutreffende Behauptung: "Allerdings fehlt dieser Linienführung die Präzision eines festgelegten Verkehrsweges, da sich Flugrouten nur im Rahmen eines mehr oder weniger breiten Korridors kanalisieren lassen".

Damit verkennt die Vorinstanz einen ganz wesentlichen Unterschied zwischen Flugrouten im Allgemeinen und Flugrouten zum An- und Abflug von und zu Flughäfen, wie sie hier streitig sind. Für Erstere mag die Argumentation der Vorinstanz zutreffen, für Zweite aber gerade nicht. Anders als bei allgemeinen Flugrouten liegt es in der Natur der Sache von An- und Abflugrouten, dass diese an einem exakt bestimmten Punkt auf der Erdoberfläche beginnen bzw. enden und gerade nicht lediglich einen "mehr oder weniger breiten Korridor" darstellen. Die Festlegung von An- und Abflugrouten ist durch die exakte Festlegung eines An- bzw. Abflugpunktes auf der Erdoberfläche sowie einer konkreten, von diesem Punkt ausgehenden,

Linie (Linienführung dreidimensional bestimmt als gedachte Schatten-Linie über dem Erdboden sowie und Höhe) zu einem Punkt in 5.000 Fuß (c. 1.500 m) Höhe eine ganz konkrete raumbezogene Planung.

Einzigste Aufgabe eines Flughafens oder Flugplatzes i.S.v. Anhang II Nr. 10d bzw. Anhang II Nr. 13 der UVP-RL ist die Ermöglichung von An- und Abflügen von Flugzeugen. Die mit dem Betrieb eines Flughafens regelmäßig verbundenen erheblichen umweltrelevanten Auswirkungen ergeben sich daher in erster Linie genau aus diesen An- und Abflugbewegungen. Dies sind typischerweise Beeinträchtigungen der Fauna, insbesondere der Avifauna durch den von Flugzeugen erzeugten Schall, die optische Wirkung der Flugzeuge und regelmäßig stattfindende Kollisionen der Flugzeuge mit hochfliegenden Vogelarten, wie sie gerade auch in der hier anhängigen Klage geltend gemacht werden.

Die vorliegende Klage bezieht sich dabei nicht pauschal auf Flugrouten in beliebiger Höhe und an beliebigem Ort und deren mehr oder weniger schwer bestimmbarer Umweltauswirkungen, sondern ausschließlich auf den Verkehrsweg einer Start- bzw. Landeflugroute zwischen Höhe 0 m bis 5.000 Fuß. Bis zu einer Flughöhe von 5.000 Fuß (c. 1.500 m) gibt es eine exakte Koordinatenvorgabe. Die DFS gibt exakte, kartografisch festgehaltene Vorgaben für Fluglinien, die für die Piloten verbindlich sind.

Anlage: Karten der DFS zu Flugrouten NAMUB 2E und 2Q vom 19.09.2009;
als Anlagen **K28** und **K29**

D.h. vom Start bis zur Flughöhe von ca. 1.500 m ist eine Flugroute tatsächlich mit einer exakt in ihrem ganz konkreten räumlichen Verlauf bestimmten Straße vergleichbar.

Die ganz exakte und eben nicht lediglich mehr oder weniger genaue Definition (Linienführung über dem Erdboden und Höhe) der Flugroute umfasst auch die exakte Bestimmung der Emissionswerte wie Lärm, CO²-Ausstoß und anderes mehr. So ließ sich etwa der CO²-Ausstoß des Flughafens Leipzig-Halle für das gesamte Jahr 2011 mit genau 97.525 Tonnen ermitteln, der von NO_x mit 459 Tonnen oder der von HC mit 34 Tonnen.

Anlage: Aufstellung aller Schadstoffemissionen Flughafen Leipzig-Halle für das Jahr 2011;
als Anlage **K33**

Diese Emissionen sind nicht pauschal auf den Flughafen bzw. in mehr oder weiter definierten lokalen Umfeld angefallen, sondern durch den konkreten (ersten) Start- bzw. (letzten) Landeabschnitt genau definierter Flugrouten. Dies ist durchaus der Situation an einem konkreten Straßenabschnitt vergleichbar. Die Werte sind in beiden Fällen sowohl örtlich als auch quantitativ genau bestimmbar.

Das kann am Beispiel des Flugs einer B752 von DHL am 23.09.2012 nochmals verdeutlicht werden anhand dessen Flugspuraufzeichnung und den zugehörigen Angaben der DFLD-Mess-Stationen Stahmeln 2 (liegt vor dem Auenwald) und Böhlitz-Ehrenberg (liegt nach dem Auenwald). Das FFH-Gebiet wird zwischen 500 m und 1.200 m nach dem Start überflogen.

Anlage: Flugspur Flug einer B752 von DHL vom 23.09.2012; als Anlage **K30**;
Flugspur-Info Flug B752 DHL vom 23.09.2012 zu Stahmeln; als Anlage **K31**;
Flugspur-Info Flug B752 DHL vom 23.09.2012 zu Böhlitz-Ehrenberg;
als Anlage **K32**

Es sind also genaue Aussagen über die Umweltauswirkungen exakt des Lande- und Startverkehrs auf den festgelegten Flugrouten möglich. Damit sind etwa auch die Immissionen in den hier betroffenen Natura 2000-Gebiete exakt planbar und kontrollierbar.

Auch bei allen anderen in den letzten Jahren bekannt gewordenen Genehmigungsplanungen zum Bau und Betrieb von Flughäfen wurden und werden zur Ermittlung der Auswirkungen und Auswirkungsintensitäten im Flughafenumfeld zunächst Flugrouten angenommen. Diese Flugrouten finden dann zeichnerisch Eingang in die entsprechenden Karten der Genehmigungsplanung. Ausgehend von den konkret definierten Linien finden dann mit entsprechenden Rechnermodellen konkrete Berechnungen der genauen Werte (z. B. von Lärm auf die Bevölkerung) bis auf eine Stelle nach dem Komma statt. Die errechneten Werte finden Eingang in den Planfeststellungsbeschluss des jeweiligen Gesamtvorhabens zum Bau und Betrieb eines Flughafens. Anhand der festgestellten Intensität der Werte wird auf die Auswirkungen geschlussfolgert (z. B. auf die Gesundheitsverträglichkeit der Anwohner). Wenn also Flugrouten keine hinreichende Verbindlichkeit besäßen, wäre im Umkehrschluss die Ungültigkeit aller in den letzten Jahren ergangenen Planfeststellungsbeschlüsse zu dieser Projektart zu unterstellen.

Flugrouten dienen im Kern der Flugsicherung. Bestände in Flughafennähe über die Flugrouten keine besondere raumkonzentrierende Wirkung, könnten auch insbesondere bei schlechtem Wetter regelmäßige Unfälle nicht ausgeschlossen werden. Die alltägliche Praxis zeigt aber das Gegenteil. Obwohl die Flugzeuge mit hohen Geschwindigkeiten fliegen, teilweise gleichzeitig eine hohe Verkehrsdichte vorliegt und sich die komplizierten Starts und Landungen in einem vergleichsweise kleinen Raum abspielen, kommt es nur extrem selten zu Zusammenstößen.

Nach Kenntnis der Klägerin bestehen auch klare verschriftlichte Richtlinien und Dienstanweisungen für Piloten zum Start und Landeanflug bezüglich des Umgangs mit Flugrouten und möglichen Abweichungen von vorgegebenen Routen. Hier sind nur sehr geringe Toleranzen unter ganz bestimmten Bedingungen zugelassen. Die Flugrouten werden auch in diesen Anweisungen dienstintern genau definiert.

Weiter ist die Einhaltung genauer Linien und eben nicht bloß weiter Korridore auch technisch ausreichend abgesichert und dabei Alltag. GPS-basierte Flugleitsysteme und Autopilot sorgen dafür, dass keine erheblichen Abweichungen / Streuungen von vorgegebenen Linien erfolgen.

Vor diesem Hintergrund ist keine sachliche Rechtfertigung dafür denkbar, dass es für Straßenabschnitte und Industrieanlagen eine Umweltverträglichkeitsprüfung gibt, aber für Start- und Landeanflugrouten nicht, obwohl die mit diesen verbundenen Immissionsbelastungen extrem hoch und in den meisten Fällen höher als bei Straßen und Industrieanlagen sind.

Die Anlage und Änderung eines Flughafens erfolgt in Deutschland im Rahmen einer Planfeststellung i.S.v. §§ 8 ff LuftVG, für die die UVP-Pflicht unbestritten gegeben ist. Diese UVP erfolgt hier in der Praxis ganz selbstverständlich in Orientierung an den jeweils gültigen Flugrouten - berücksichtigt diese damit (so auch gerade im Planfeststellungsverfahren zum Flughafen Leipzig/Halle, Start- und Landebahn Süd mit Vorfeld; etwa „Verträglichkeitsvorprüfung - Prognose zu den Auswirkungen des Vorhabens auf avifaunistisch bedeutsame Teilflächen des ehemaligen Tagebaus ‚Delitzsch-Südwest‘“ der Grünplan GmbH v. 16.06.2004; „Special Protected Area [SPA] - Verträglichkeitsvorprüfung - Prognose zur den Auswirkungen des Vorhabens auf das Europäische Vogelschutzgebiet ‚Saale-Elster-Aue südlich Halle‘ sowie auf die Horstschutzzone ‚Döllnitzer Holz‘“ der Grünplan GmbH v. 16.06.2004).

Wenn nach erfolgter Planfeststellung die Flugrouten geändert werden, so erfolgt dies in Deutschland allein durch eine Festlegung gem. § 32 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Abs. 3 Satz 2 und 3 LuftVG i.V.m. § 27a Abs. 1 u. 2 Satz 1 LuftVO gesondert durch das Luftfahrt-Bundesamt, was derzeit standardgemäß mit keiner UVP verbunden ist. Da die relevanten Umweltauswirkungen eines Flughafens nun gerade aus den An- und Abflugbewegungen herrühren, kann eine Auslegung (nach den oben bereits angeführten Grundsätzen) des in Anhang II Nr. 13 UVP-RL genannten Begriffs der „Änderung“ nur in der Weise erfolgen, dass sich dieser auch - oder besser gerade - auf die Änderung der Flugrouten zum und vom Flughafen bezieht. Würde man dieser Auslegung nicht folgen, würde dies dazu führen, dass die UVP-RL an dieser Stelle eine

erhebliche Prüfungslücke eröffnen würde, was - wie bereits weiter oben ausgeführt - letztlich sogar zu einer erheblichen Beeinträchtigung von Natura 2000 durch eine behördliche Entscheidung führen könnte, ohne dass dies an irgend einer Stelle des behördlichen Entscheidungsverfahrens eine Rolle spielen würde, also letztlich billigend in Kauf genommen würde. Eine solche restriktive Auslegung stünde im eklatanten Widerspruch zu den ausdrücklichen Zielen der UVP-RL und darüber hinaus u.a. auch der FFH-RL, mit denen gerade ein wirksamer Umweltschutz erreicht werden soll.

Auch in den erst kürzlich am Bundesverwaltungsgericht entschiedenen Verwaltungsstreitsachen zum Verkehrsflughafen Berlin-Schönefeld (BVerwG 4 A 5000.10 - 5002.10, 6001.11, 6002.11, 7000.11, 7001.11 - 7003.11 "Ausbau Verkehrsflughafen Berlin-Schönefeld") ist nochmals deutlich geworden, dass die verfahrensrechtliche Gestaltung der Festlegung von Flugrouten in Deutschland schwerwiegende rechtsstaatliche Probleme aufwirft. Eine Beteiligung der Umweltverbände, genauso wie der betroffenen Bürger und Gemeinden findet nur im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens statt, wobei der Planung konkrete Korridore mit Flugrouten und konkrete Festlegungen zu Flugzeiten und Tonnagen (Thema Nachtlärm) zu Grunde gelegt werden. Auf diese bezieht sich etwa auch eine erforderliche Umweltverträglichkeitsprüfung. Jedoch ist die Bestimmung der Flugrouten im Planfeststellungsbeschluss nicht verbindlich. Nach Abschluss des Planfeststellungsverfahrens werden dann die tatsächlichen Flugrouten in einem gesonderten Verfahren festgelegt, ohne Beteiligungsmöglichkeit Betroffener und ohne Umweltverträglichkeitsprüfung.

Wie nun erneut am Verkehrsflughafen Berlin-Schönefeld zu beobachten ist, es keine Ausnahme, sondern allgemeine Praxis von Flughafengesellschaften und Deutscher Flugsicherung als zuständiger Behörde, die genannten Spielräume zu nutzen, um vorhersehbare Konflikte im Zusammenhang mit Fluglärm im Planfeststellungsverfahren bewusst zu verschleiern. Den später tatsächlich von Fluglärm betroffenen Bürgern und altruistisch betroffenen Umweltverbänden (für Naturräume) wird im Planfeststellungsverfahren mitunter offenbar bewusst wahrheitswidrig suggeriert, nicht betroffen zu sein. Damit wird verhindert, dass die Betroffenen sich als solche fühlen, mit den ihnen verfügbaren Mitteln zielführend in die Planung einbringen und ggf. gegen diese wehren. Wenn dann keine Rechtsschutzmöglichkeiten mehr gegen den Planfeststellungsbeschluss bestehen, werden die tatsächlich geplanten Flugrouten festgelegt.

Beim Ausbau des Flughafens Leipzig/Halle erfolgte dies in folgender Chronologie (zu den Beweisanlagen wird auf den Schriftsatz vom 14.08.2012 in der Verfahrensakte verwiesen):

- Im Laufe des 2004 abgeschlossenen Planfeststellungsverfahrens wurde stets betont, dass die Stadt Leipzig umflogen wird und von nächtlichem Fluglärm nicht betroffen ist (siehe zum Planfeststellungsbeschluss auch BVerwG 4 A 2001.06).
- Am 04.11.2004 wurde der Planfeststellungsbeschluss veröffentlicht und von der Deutschen Flugsicherung (DFS) medienwirksam präsentiert. So hieß es "*Leipzig wird umflogen*" und "*Leipzig wird vom nächtlichen Fluglärm verschont*" (Leipziger Volkszeitung vom 05.11.2004 und 14.12.2004).
- Während des laufenden Planfeststellungsverfahrens hatte die Flughafen Leipzig/Halle GmbH an die Deutsche Flugsicherung (DFS) am 25.04.2003 zu ihren auf die öffentliche Diskussion ausgerichteten offiziellen Entwürfen geschrieben: „*Nun zu unseren Wunschabflugrouten (diese gehen ziemlich weit raus, macht sich in der öffentlichen Diskussion aber bestimmt gut, ...)*“.
- Im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens und im Planfeststellungsbeschluss wurde bzgl. der sog. kurzen Südabkurvung (über Wohngebiete und ein Europäisches Vogelschutzgebiet) davon ausgegangen, dass diese "*im Zeitraum 06-22 Uhr nur durch Luftfahrzeuge bis 30 t MTOM zu nutzen*" ist; festgehalten in einem Protokoll der Flughafen Leipzig/Halle GmbH für die DFS vom 29.07.2003.
- Das wurde von der DFS am 16.06.2006 gegenüber der Flughafen Leipzig/Halle GmbH nochmals bestätigt.

- Das wurde auch so der EU-Kommission bei der Beantragung von Subventionen für den Flughafenausbau versichert und zur Grundlage deren Entscheidung über die Bewilligung von Beihilfen. So heißt es dazu in der Entscheidung der EU-Kommission vom 23.07.2008 (C 48/2006 - ex N 227/2006), die neue Flugbahn "*verhindere in Zukunft, dass die dicht besiedelten Gebiete im Norden von Leipzig und im Norden von Halle überflogen werden*".
- Nach Fertigstellung der planfestgestellten Ausbauten und im Zuge des nun aufzunehmenden neuen Flugbetriebs wurden 2007 dann die während des Planfeststellungsverfahrens verheimlichten, aber tatsächlich geplanten Flugrouten festgelegt. Dies betrifft insbesondere die sog. kurzen Südabkurvung. Am 19.07.2007 wurde im Widerspruch zum Planfeststellungsbeschluss auf der Grundlage der fachlichen Erarbeitung durch die Deutsche Flugsicherung durch entsprechende Rechtsverordnung die Nutzung der kurzen Südabkurvung (NAMUB1 E/Q) zur uneingeschränkten Nutzung festgelegt. Mit nachfolgender Verordnung vom 30.10.2008 wurde später eine Beschränkung auf 136 t festgelegt. Dadurch werden seitdem - im Widerspruch zum Planfeststellungsbeschluss - zahlreiche Leipziger überflogen und durch Fluglärm, insbesondere auch Nachtlärm erheblich betroffen. Dasselbe gilt für ein Europäisches Vogelschutzgebiet (Auwald).
- Von den Änderungen der Flugrouten erfuhren die Leipziger und Umweltverbände erst mit den ersten Überflügen im Juli 2007, was dazu führte, dass in Böhlitz-Ehrenberg tausende Betroffene zu einer „Spontandemo“ zusammen fanden.
- Angeblich sollten die Änderungen in einer Sitzung der Fluglärmkommission am 28.11.2006 durch die DFS dem Flughafen Leipzig/Halle und den weiteren Kommissionsmitgliedern (Stadt Leipzig war nicht anwesend) mitgeteilt worden sein, was aber aus dem Protokoll nicht ersichtlich ist und vom Fluglärmkommissions-Vorsitzenden Herrn Heumos auch bestritten wird.
- Diese nun festgelegten Flugrouten entsprachen in keiner Weise mehr den Annahmen, die der Planfeststellung zum Ausbau des Flughafens zu Grunde gelegen hatten, was insbesondere auch der Freistaat Sachsen als Planfeststellungsbehörde gegenüber der Bundesrepublik Deutschland (für die DFS) und der Öffentlichkeit betonte, so in einem Schreiben des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit vom 28.08.2007 und in einer Pressemitteilung des damaligen Regierungspräsidiums Leipzig vom 19.07.2007.
- Die Festlegung der sog. alternativen Südabkurvung (NAMUB2 E/Q) am 15.12.2009 führte dann zu einer noch stärkeren Belastung der unmittelbar betroffenen Leipziger Bevölkerung und Europäischen Schutzgebiete.

Hingewiesen werden kann hier auch auf das Urteil des EuGH vom 21. September 1999 (RS C-392/96) zur Klage der EU-Kommission gegen Irland wegen der Festsetzung von Schwellenwerten für die UVP im innerstaatlichen irischen Recht. Danach hatte Irland seinen Ermessensspielraum bei der Festlegung von Schwellenwerten überschritten, indem für bestimmte Projektklassen nur die Größe, nicht aber Art und Standort der Projekte berücksichtigt wurden. Außerdem wurde eine Aufsplitterung von Projekten ermöglicht. Der EuGH stellte daher fest, dass damit der Regelungszweck der UVP-Richtlinie vereitelt wurde, weil tatsächlich bestimmte Projekte von der UVP-Pflicht ausgenommen blieben, wie in mehrere Teilprojekte untergliederte Vorhaben, deren kumulative Auswirkungen jedoch signifikante Auswirkungen auf die Umwelt haben können. Die UVP-Richtlinie fordert aber eine lückenlose Erfassung.

Von Belang für die Auslegung der UVP-RL im Hinblick darauf, dass diese auch die Festlegung von Flugrouten zum und von einem Flughafen mit umfasst, ist nicht zuletzt die Betrachtung der Rechtsfolgen dieser Auslegung. Unmittelbare Folge der Anwendbarkeit der UVP-RL ist, dass die Umweltauswirkungen vorab geprüft werden müssen. Das beinhaltet zunächst keine Aussage über die Zulässigkeit eines Vorhabens. Es ist kein Grund ersichtlich, wieso diese verhältnismäßig überschaubare Folge nicht bei so gravierenden Entscheidungen wie der Flugroutenfestlegung gelten soll - dies gerade im Hinblick auf die klar formulierte gemeinschaftsrechtliche Zielstellung eines wirksamen Schutzes der Umwelt und einer

möglichst weitgehenden Vorprüfungspflicht behördlicher Entscheidungen auf deren Umweltauswirkungen.

Somit besteht angesichts der aktuellen Praxis in Deutschland bezüglich der Vorgaben der UVP-RL (und überdies auch der FFH-RL) im Hinblick auf die Prüfung möglicher Umweltauswirkungen der Festlegung von Flugrouten zum und von einem Flughafen derzeit in Deutschland eine faktische gemeinschaftsrechtswidrige Prüfungslücke. Es ist dem deutschen innerstaatlichen Gesetzgeber und der Verwaltung zwar überlassen, in welchem behördlichen Verfahren diese zwingende UVP-Pflicht angesiedelt ist, hier Planfeststellungsverfahren gem. LuftVG oder Flugroutenfestsetzung gem. LuftVO, aber das „ob“ der Prüfpflicht steht eben nicht zu Disposition. Für die UVP-RL ist es letztlich unerheblich, ob die möglichen Umweltbeeinträchtigungen Folge eines Planfeststellungsbeschlusses oder einer gesonderten Festlegung von Flugrouten sind. Zwingend ist nur, dass die möglichen Umweltbeeinträchtigungen im Rahmen einer UVP geprüft werden, dem Effektivitätsgebot entsprechen (siehe dazu die Ausführungen weiter oben), und dass hierzu die Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung durch die Naturschutzverbände besteht. Da der deutsche Gesetzgeber Änderungen von Flugrouten zum und von einem Flughafen nicht durch eine Änderung des Planfeststellungsbeschlusses festlegen lässt (was durchaus möglich wäre) und was unzweifelhaft mit einer UVP verbunden wäre, sondern durch eine Festlegung gem. LuftVG bzw. LuftVO, muss konsequenterweise hier auch die UVP integriert sein.

Entweder ergibt sich diese Prüfpflicht nun im Zuge einer richtlinienkonformen Auslegung der bestehenden innerstaatlichen Rechtsnormen, hier des LuftVG oder es besteht dahingehend ein Umsetzungsdefizit, was zu einer unmittelbaren Anwendbarkeit der UVP-RL führt (siehe dazu Ausführungen weiter oben sowie im Klageschriftsatz).

Entgegen den Ausführungen der Beklagten lassen sich im LuftVG jedoch durchaus Anknüpfungspunkte finden, die zu einer richtlinienkonformen Auslegung des LuftVG führen. Dazu das Urteil des BVerwG vom 24.06.2004 (4 C 11.03):

„2.2.2 (...) Das Luftfahrt-Bundesamt ist darauf beschränkt, den vorhandenen Lärm gleichsam zu „bewirtschaften“. Einen umfassenden Interessenausgleich, wie ihn das Planungsrecht fordert, kann das Luftfahrt-Bundesamt nicht gewährleisten.“

2.2.3 Das bedeutet allerdings nicht, dass sich das Luftfahrt-Bundesamt bei seiner Entscheidung ausschließlich von Sicherheitsüberlegungen leiten lassen darf. Der Gesetzgeber bringt zum Ausdruck, dass es bei der Festlegung von Flugverfahren eine Abwägungsentscheidung zu treffen hat, bei der auch anderen Belangen Rechnung zu tragen. Wie aus § 29 Abs. 1 S. 1 LuftVG erhellt, dürfen die Luftfahrtbehörden bei der Abwehr von „Gefahren für die Sicherheit des Luftverkehrs“ nicht aus den Augen verlieren, dass Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung auch „durch die Luftfahrt“ drohen können. In § 29 Abs. 1 S. 3 LuftVG geht der Gesetzgeber noch einen Schritt weiter. Danach gehört nicht bloß die Abwehr von Gefahren „durch die Luftfahrt“, sondern darüber hinaus in Anlehnung an das Immissionsschutzrecht auch die Abwehr von erheblichen Nachteilen oder Belästigungen zu den Aufgaben der Luftaufsicht. In diesem Zusammenhang spricht der Gesetzgeber als Quelle etwaiger Beeinträchtigungen ausdrücklich den „durch Luftfahrzeuge in der Umgebung von Flugplätzen“ hervorgerufenen „Fluglärm“ an. Freilich ermächtigt § 29 Abs. 1 LuftVG nur zu luftfahrtbehördlichen Einzelfallregelungen. Als allgemeine Vorschrift der Luftaufsicht hat er den Charakter einer Generalklausel, die eingreift, sofern nicht Spezialvorschriften eine abweichende Regelung enthalten.“

Die umweltrechtlichen Vorgaben der UVP-RL, aber auch der FFH-RL, der VogelSchRL, des BNatSchG sowie der Landes-NatSchG sind vom Begriff der „öffentlichen Ordnung“ mit umfasst. Wenn auch die Entscheidung des Luftfahrt-Bundesamtes keine Abwägungsentscheidung im Sinne einer Planfeststellung ist, die einen umfassenden Interessenausgleich gewährleisten soll, so müssen nach den Vorgaben des § 29 Abs. 1 LuftVG als „allgemeiner Vorschrift“ im Sinne der Rechtsprechung des BVerwG dennoch die typischen und sicher erwartbaren Folgen einer Flugroutenfestlegung auf die Umwelt betrachtet und

berücksichtigt werden. Bei einer anderen Auslegung von § 29 Abs. 1 LuftVG müsste man von einem Umsetzungsdefizit im Hinblick auf die UVP-RL ausgehen. Dies soll nach den Grundsätzen der richtlinienkonformen Auslegung von Rechtsnormen jedoch gerade vermieden werden.

Geht man dagegen davon aus, dass sich die UVP-Pflicht nicht aus dem LuftVG herleiten lässt, so führt dies letztlich zum selben Ergebnis der UVP-Pflicht, dann aufgrund der unmittelbaren Anwendbarkeit der (alten) UVP-RL selbst.

II. Verstoß gegen Europäisches Recht - Vorlagenotwendigkeit zum EuGH

Sollte das Gericht hier nicht den vorgenannten Auslegungen des Projektbegriffs zu Art. 6 FFH-RL sowie dem zur Anwendbarkeit von Anhang II Nr. 10d bzw. Anhang II Nr. 13 der UVP-RL auf Flugrouten für An- und Abflügen von Flugzeugen im Sinne der Klägerin folgen können, widerspräche eine solche abweichende Auslegung nach Auffassung der Klägerin eindeutig Sinn- und Zweck der genannten europarechtlichen Normen. Sollte das Gericht daher zu einer abweichenden Auslegung tendieren, stünde dies im Konflikt mit den genannten europarechtlichen Vorschriften. In diesem Fall wäre eine Klärung dieser Fragen gem. Art. 234 EGV durch den EuGH im Wege der Vorabentscheidung erforderlich.

RA Wolfram Günther