



**OBERVERWALTUNGSGERICHT
BERLIN-BRANDENBURG
IM NAMEN DES VOLKES
URTEIL**

OVG 11 A 19.13

Verkündet am 25. April 2013
Kraft, Justizbeschäftigte
als Urkundsbeamtin der
Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

1. [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
2. [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Klägerinnen,

bevollmächtigt:

[REDACTED]
[REDACTED]

g e g e n

das Land Brandenburg,
vertreten durch das Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft,
Henning-von-Tresckow-Straße 2-8, 14467 Potsdam,

Beklagten,

bevollmächtigt:

[REDACTED]
[REDACTED]

beigeladen:

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

bevollmächtigt:

[REDACTED]
[REDACTED]

hat der 11. Senat auf die mündliche Verhandlung vom 25. April 2013 durch den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht Fieting, die Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. Marenbach und Panzer, die ehrenamtliche Richterin Büttner und den ehrenamtlichen Richter Winter für Recht erkannt:

Der Beklagte wird unter Aufhebung des Bescheides vom 7. Februar 2013 verpflichtet, gegenüber der Beigeladenen durch geeignete aufsichtsrechtliche Maßnahmen sicherzustellen, dass diese die ihr obliegende Verpflichtung aus der Schutzaufgabe unter A II Ziff. 5.1.2 Abs. 1 des Planfeststellungsbeschlusses zum Ausbau des Flughafens Berlin-Schönefeld vom 13. August 2004 - in der derzeit geltenden Fassung - mit der Maßgabe einhält, dass die Kosten für Vorrichtungen zu erstatten sind oder für Schallschutzmaßnahmen Sorge zu tragen ist, die gewährleisten, dass durch die An- und Abflüge am Flughafen im Rauminnen bei geschlossenen Fenstern tagsüber höhere A-bewertete Maximalpegel als 55 dB(A) in den sechs verkehrsreichsten Monaten rechnerisch insgesamt weniger als einmal (weniger als 0,005 mal am Durchschnittstag der sechs verkehrsreichsten Monate) auftreten.

Die Kosten des Verfahrens einschließlich der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen tragen der Beklagte und die Beigeladene je zur Hälfte.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der jeweilige Vollstreckungsschuldner darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung des zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht

der jeweilige Vollstreckungsgläubiger vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Die Beteiligten streiten um die Dimensionierung der von den Klägerinnen begehrten Schallschutzmaßnahmen für den Tagzeitraum.

Die Klägerinnen sind Gemeinden im Umfeld des planfestgestellten Flughafens Berlin Brandenburg. Das Gemeindegebiet der Klägerin zu 1. liegt westlich der in Ost-Westrichtung verlaufenden Start- und Landebahnen und grenzt unmittelbar an das Flughafengelände. Das Gemeindegebiet der Klägerin zu 2. liegt östlich der Start- und Landebahnen und zwar teilweise unmittelbar in Verlängerung der neuen Südbahn.

Die Klägerin zu 1. ist Eigentümerin folgender Wohngrundstücke:

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Die Klägerin zu 2.

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Der Planfeststellungsbeschluss für den Ausbau des Verkehrsflughafens Berlin-Schönefeld vom 13. August 2004 (im Folgenden: PFB) in der Gestalt des Planergänzungsbeschlusses vom 20. Oktober 2009 (im Folgenden: PEB) sieht in seinem verfügenden Teil unter 5.1 Auflagen zur Vermeidung und Minderung des

Fluglärms vor. Gemäß Teil A II 5.1.2 Nr. 1 des PFB sind für Wohnräume, Büroräume, Praxisräume und sonstige nicht nur vorübergehend betrieblich genutzte Räume in der Umgebung des Flughafens geeignete Schallschutzvorrichtungen vorzusehen (Satz 1). Die Vorrichtungen haben zu gewährleisten, dass durch die An- und Abflüge am Flughafen im Rauminnen bei geschlossenen Fenstern keine höheren A-bewerteten Maximalpegel als 55 dB (A) auftreten (Satz 2). Innerhalb des Tagschutzgebietes haben die Träger des Vorhabens auf Antrag des Eigentümers eines Grundstücks, das am 15.05.2000 bebaut oder bebaubar war, für geeignete Schallschutzvorrichtungen an den Räumen Sorge zu tragen (Satz 3). Das Tagschutzgebiet umfasst gemäß 5.1.2 Nr. 2 des PFB das Gebiet, das von der Grenzlinie eines für die Tagstunden (06:00 bis 22:00 Uhr) der sechs verkehrsreichsten Monate ermittelten energieäquivalenten Dauerschallpegels von 60 dB(A) außen umschlossen wird.

Zur Umsetzung des Schallschutzprogramms kann der Träger des Vorhabens die Schallschutzeinrichtungen im Sinne der Auflage 5.1.2 selbst einbauen lassen oder dem Betroffenen auf Nachweis die Aufwendungen für den Einbau der erforderlichen Schallschutzeinrichtungen erstatten (PFB, Teil A II 5.1.7 Nr. 1, S. 108).

Die Klägerin zu 1. stellte mit Schreiben vom 23. Juli 2010 bei der Beigeladenen einen Antrag auf Schallschutz für ihre Wohngebäude. Soweit daraufhin durch ein von der Beigeladenen beauftragtes Ingenieurbüro auf der Grundlage von baulichen Bestandsaufnahmen der Gebäude auf den Grundstücken [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] sowie schalltechnischen Objektbeurteilungen Kostenerstattungsvereinbarung erstellt wurden, hat die Klägerin diese nicht unterzeichnet. Die für die beiden Wohngrundstücke der Klägerin zu 2. erstellten Kostenerstattungsvereinbarungen sind nicht zustande gekommen, weil die Beigeladene sie nicht unterzeichnet hat.

Der Beklagte forderte die Beigeladene mit Bescheid vom 2. Juli 2012 unter anderem auf, sicherzustellen, dass ab der Inbetriebnahme der neuen Start- und Landebahn des Flughafens Berlin Brandenburg tagsüber (6:00 Uhr bis 22:00 Uhr) im Rauminnen bei geschlossenen Fenstern innerhalb des Tagschutzgebiets

(Abschnitt A II 5.1.2 Nr. 1) des PFB keine höheren A-bewerteten Maximalpegel als 55 dB(A) auftreten (Ziffer 1 des Bescheides). Dies sei sowohl bei dem Einbau von Schallschutzvorrichtungen durch die Beigeladene selbst als auch im Rahmen der Kostenerstattung an die Betroffenen zu beachten (Ziffer 2 des Bescheides). Der Bescheid ergehe zur Durchsetzung des PFB und des (nicht von den Klägerinnen erwirkten) Beschlusses des Obergerichtes Berlin-Brandenburg vom 15. Juni 2012 (OVG 12 S 27.12), mit dem er im Wege einstweiliger Anordnung zu aufsichtsrechtlichem Einschreiten verpflichtet worden sei.

Nachdem die Beigeladene gegen den Bescheid des Beklagten Klage erhoben (OVG 11 A 11.13) und gegenüber dem Beklagten geltend gemacht hatte, dass sie der aufsichtsrechtlichen Verfügung nicht entnehmen könne, in welcher Weise dieser nachzukommen sei, erläuterte der Beklagte der Beigeladenen seinen Bescheid vom 2. Juli 2012 mit Schreiben vom 15. August 2012 (sog. Vollzugshinweise). Danach sei das Schallschutzziel gewährleistet, wenn ein Dauerschallpegel von 45 dB(A) eingehalten werde und regelmäßig keine höheren A-bewerteten Maximalpegel als 55 dB(A) im Rauminnen auftreten würden. Die berechneten Immissionswerte seien auf einen durchschnittlichen Tag der sechs verkehrsreichsten Monate eines Jahres zu beziehen. Es sei sachgerecht, an die Anwendung des den Kommunikationsschutz ergänzenden Maximalpegelkriteriums keinen allzu strengen Maßstab anzulegen. Die luftrechtliche Genehmigungs- und Planfeststellungsbehörde bleibe auch in Kenntnis der Entscheidung des Obergerichtes Berlin-Brandenburg vom 15. Juni 2012 bei ihrer Auffassung, dass der Lärmschutz im Tagschutzbereich so zu bemessen sei, dass die Schallschutzvorrichtungen zu gewährleisten haben, dass in den sechs verkehrsreichsten Monaten durchschnittlich weniger als einmal pro Tag ein Maximalpegel von 55 dB(A) oder mehr im Rauminnen auftritt. Bei Anwendung der einschlägigen Berechnungsverfahren und unter Berücksichtigung des Bescheides vom 2. Juli 2012 bedeute dies, dass die Summenhäufigkeit des für die Dimensionierung des baulichen Schallschutzes ausgewählten Maximalpegels mindestens unter einem Wert von 0,5 liegen müsse. Eine mathematische Rundung nach DIN 1333 ergebe dann eine Häufigkeit von Null und damit keine Überschreitung des Maximalpegels von 55 dB(A) innen. Die Beigeladene hat daraufhin in dem Verfahren OVG 11 A 11.13 den Rechtsstreit in der Hauptsache für erledigt erklärt; der Beklagte hat sich dem nicht angeschlossen.

Auch nahm die Beigeladene ihren bei dem Beklagten gestellten Antrag vom 18. April 2012 zurück, wonach Teil A II 5.1.2 Nr. 1 Satz 2 PFB dahin geändert werden sollte, dass die Vorrichtungen zu gewährleisten haben, dass durch An- und Abflüge am Flughafen im Rauminnern bei geschlossenen Fenstern am Durchschnittstag der sechs verkehrsreichsten Monate nicht mehr als sechs A-bewertete Maximalpegel über 55 dB (A) auftreten und ein für die Tagstunden (6:00 bis 22:00 Uhr) der sechs verkehrsreichsten Monate ermittelter energieäquivalenter Dauerschallpegel von 45 dB (A) nicht überschritten wird.

Mit Schreiben vom 17. Oktober 2012 beantragten die Klägerinnen bei dem Beklagten, gegenüber der Beigeladenen aufsichtsrechtliche Maßnahmen zu ergreifen, die geeignet sind sicherzustellen, dass in den geschützten Räumen ihrer Wohngebäude ab Inbetriebnahme des Flughafens das Tagschutzziel nach Teil A II 5.1.2 Abs. 1 Satz 2 des PFB eingehalten wird. Sie sind der Auffassung, dass die mit Schreiben vom 15. August 2012 vorgenommene Interpretation des Schallschutzziels für den Tag im Widerspruch zu den bestandskräftigen Festsetzungen im PFB und dem Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 15. Juni 2012 stehe. Es liege daher weiterhin eine systematische Verfehlung des Schallschutzprogramms durch die Beigeladene vor. Der Maximalpegel von 55 dB(A) im Rauminnern dürfe nach dem verbindlichen Schutzziel des PFB auch nicht einmal überschritten werden. Angesichts der konkret zu erwartenden Lärmbetroffenheit seien wesentlich umfangreichere Schallschutzmaßnahmen als von der Beigeladenen angeboten vorzunehmen.

Mit an die Beigeladene gerichtetem Schreiben vom 13. Dezember 2012 ergänzte der Beklagte seine Vollzugshinweise aus dem Schreiben vom 15. August 2012. Er wies unter anderem darauf hin, dass bei Überschreitung der festgelegten Schwellenwerte für den Tagschutz (60 dB(A) energieäquivalenter Dauerschallpegel außen) durch den realen Flugbetrieb die Betroffenen einen Anspruch auf die im PFB definierten Schutzziele unabhängig von der Ausweisung von Schutzgebieten hätten.

Mit Bescheid vom 7. Februar 2013 lehnte der Beklagte den Antrag der Klägerinnen vom 17. Oktober 2012 ab. Zur Frage nach der Dimensionierung des

baulichen Schallschutzes für den Tag wiederholte er im Wesentlichen unter Bezugnahme auf eine gutachtliche Stellungnahme von Dr. Isermann vom 26. Juli 2012 seine Ausführungen aus dem an die Beigeladene gerichteten Schreiben vom 15. August 2012. Im Übrigen stehe es den Klägerinnen offen, die ihrer Auffassung nach erforderlichen Schallschutzmaßnahmen selbst durchzuführen und hierfür die Beigeladene auf Kostenerstattung in Anspruch zu nehmen. Die Eigenvorname, die gegenüber dem aufsichtsrechtlichen Einschreiten den einfacheren und schnelleren Weg darstelle, werde nicht deshalb unzumutbar, weil die Beigeladene eine andere Auffassung zur Dimensionierung des baulichen Schallschutzes vertrete. Die Klägerinnen seien nicht an das von der Beigeladenen empfohlene Verfahren der Kostenerstattungsvereinbarung gebunden. Soweit die Kostenerstattungsvereinbarungen zunächst eine sog. Abgeltungsklausel enthalten hätten, sei dies seit April 2012 nicht mehr der Fall. Es sei daher ermessenfehlerfrei, gegenwärtig von einem Einschreiten abzusehen. Eine systematische Verfehlung des Tagschutzziels sei jedenfalls nicht mehr gegeben, nachdem die Beigeladene die den PFB konkretisierenden Vollzugshinweise aus dem Schreiben vom 15. August 2008 anerkannt habe.

Die Klägerinnen haben bereits am 21. Januar 2012 Untätigkeitsklage erhoben, die sie am 26. Februar 2013 auf den Bescheid vom 7. Februar 2013 erstreckt haben.

Sie sind im Wesentlichen der Auffassung, dass ihnen ein Anspruch auf aufsichtsrechtliches Einschreiten des Beklagten gegenüber der Beigeladenen zustehe. Dieser ergebe sich aus der bestandkräftigen Schutzauflage nach Abschnitt A II 5.1.2 Abs. 1 des PFB, die von der Beigeladenen nicht ordnungsgemäß umgesetzt werde. Der Vollzug des PFB und der darin enthaltenen Schutzauflagen obliege dem Beklagten. Es stehe in seinem Ermessen, welche Maßnahmen er aus dem Katalog des § 17 VwVfG – wie z.B. die Androhung und ggf. Festsetzung eines Zwangsgelds – ergreife. Die Klägerinnen hätten eine Teilerfüllung durch die Beigeladene nicht hinzunehmen. Zu den aufsichtsrechtlichen Möglichkeiten gehöre auch der vollständige oder teilweise Widerruf des PFB.

Bereits aus der Verwendung der Formulierung „keine höheren A-bewerteten Maximalpegel als 55 dB(A)“ in der Schutzauflage für Tagzeitraum ergebe sich, dass auch nicht eine Überschreitung dieses Pegels auftreten dürfe. Mit diesem keine Auslegung zulassenden Wortlaut sei der PFB öffentlich ausgelegt worden. Dies entspreche auch der Begründung des PFB (dort S. 561 und S. 655). Auch das Bundesverwaltungsgericht habe in seiner Entscheidung vom 16. März 2006 (BVerwG 4 A 1075.04) hinsichtlich des Tagschutzziels keinen Raum für eine Deutung gesehen, wonach im Rauminnen der Maximalpegel von 55 dB(A) auch nur einmal überschritten werden dürfe.

Soweit der Beklagte in seinem Schreiben vom 15. August 2012 den Bescheid vom 2. Juli 2012 ausgelegt habe, weiche dies von der genannten Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts und dem Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 15. Juni 2012 ab. Das von dem Beklagten angeführte Kriterium von $0,5 \times 55$ dB(A) lasse in den sechs verkehrsreichsten Monaten 89 Überschreitungen des Maximalpegels von 55 dB(A) zu. In dem Bescheid vom 2. Juli 2012 fänden sich an keiner Stelle Ausführungen zu einem solchen Maximalpegelkriterium. Sollte der Bescheid vom 2. Juli 2012 im Sinne des Schreibens vom 15. August 2012 auszulegen sein, wäre er wegen Verstoßes gegen das planfestgestellte Tagschutzziel rechtswidrig.

Auch der Begründung des Bescheides vom 7. Februar 2013 liege die im Schreiben vom 15. August 2012 vertretene Auslegung der Schutzauflage zugrunde. Soweit sich der Beklagte hierzu auf die Ausführungen auf Seite 626 des PFB stütze, wonach „regelmäßig keine höheren A-bewerteten Maximalpegel als 55 dB(A) auftreten“ dürften, sei dies dem Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 16. März 2006 bekannt gewesen. Im Übrigen könne mit der Verwendung des Begriffs „regelmäßig“ nur gemeint sein, dass außerhalb der Regel stehender Flugbetrieb – wie z.B. der Einsatz schwerer Militärmaschinen oder Flugverkehr im Rahmen der ILA – nicht Maßstab für die Bemessung des Schallschutzes sein könne. Der Umfang der Schutzmaßnahmen richte sich nach dem regelmäßigen Flugbetrieb. Der Beklagte bediene sich einer hier nicht einschlägigen und fehlerhaft angewandten DIN. Eine auf die sechs verkehrsreichsten Monate bezogene Abrundung hätte zur Folge, dass innerhalb dieses Gesamtzeitraums weniger als eine Überschreitung auftreten dürfte. Auch

der Beklagte sei jahrelang nicht auf die jetzt vorgenommene Auslegung gekommen.

Die Klägerinnen beantragen,

den Beklagten unter Aufhebung des Bescheides vom 7. Februar 2013 zu verpflichten, gegenüber der Beigeladenen durch geeignete aufsichtsrechtliche Maßnahmen sicherzustellen, dass diese die ihr obliegende Verpflichtung aus der Schutzauflage unter A II Ziff. 5.1.2 Abs. 1 des Planfeststellungsbeschlusses zum Ausbau des Flughafens Berlin-Schönefeld vom 13. August 2004 - in der derzeit geltenden Fassung - mit der Maßgabe einhält, dass die Kosten für Vorrichtungen zu erstatten sind oder für Schallschutzmaßnahmen Sorge zu tragen, die gewährleisten, dass durch die An- und Abflüge am Flughafen im Rauminnern bei geschlossenen Fenstern tagsüber höhere A-bewertete Maximalpegel als 55 dB(A) in den sechs verkehrsreichsten Monaten rechnerisch insgesamt weniger als einmal (weniger als 0,005 mal am Durchschnittstag der sechs verkehrsreichsten Monate) auftreten.

Der Beklagte und die Beigeladene beantragen,

die Klage abzuweisen.

Der Beklagte und die Beigeladene tragen im Wesentlichen vor, dass der Inhalt des Schreibens vom 15. August 2012 im Einklang mit der Tagschutzregelung in Abschnitt A II 5.1.2 Nr. 1 des PFB stehe und damit rechtmäßig sei. Maßgeblich für die Dimensionierung des baulichen Schallschutzes sei der Schutz der Betroffenen vor Kommunikationsstörungen im Rauminnern zur Tagzeit. Dieser sei gewährleistet, wenn ein Dauerschallpegel von 45 dB(A) eingehalten werde und regelmäßig keine höheren A-bewerteten Maximalpegel als 55 dB(A) im Rauminnern auftreten würden. Der vorbeugende Gesundheitsschutz werde allein durch die Einhaltung des Dauerschallpegels erfüllt. Bei dem Wert von 55 dB(A) handele es sich ausweislich der Begründung des PFB, wonach „regelmäßig“ keine höheren fluglärmbedingten Schallpegel als 55 d(BA) auftreten dürften (PFB S. 626), nicht um einen Wert, der nie überschritten werden dürfe. Dafür spreche

auch die Begründung des PFB zum Schutz der Kommunikation, wonach die sachgerechte Erfassung von Fluglärmwirkungen die zusätzlich Heranziehung von Pegel-Häufigkeits-Kriterien (NAT-Kriterien) erfordere (PFB S. 582). Auch zeige die mit dem Tagschutzziel identische Regelung über den ursprünglich im PFB vorgesehenen Nachtschutz, dass die Tagschutzregelung auf den Durchschnittstag der sechs verkehrsreichen Monate bezogen sei. In der Begründung des PFB sei für das Nachtschutzgebiet mehrfach das Wort „regelmäßig“ verwendet worden. Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts in seiner Entscheidung vom 16. März 2006 werde die Kommunikation angemessen durch Einhaltung des Dauerschallpegels von 45 dB(A) geschützt. Der Begrenzung des Maximalpegels auf 55 dB(A) komme lediglich eine ergänzende Funktion für den Kommunikationsschutz zu, um zu verhindern, dass eine größere Zahl sehr hoher Maximalpegel auch bei Einhaltung des vorgesehenen Dauerschallpegels innen auftreten könne. Auch das Fluglärmgesetz grenze die Tagschutzzonen nur nach dem Dauerschallpegel ab. Soweit das Bundesverwaltungsgericht für die Tagschutzregelung ausgeführt habe, dass diese keinen Raum für die Deutung zulasse, dass der Maximalpegel von 55 dB(A) auch nur einmal überschritten werden dürfe, habe es die allein maßgebliche Begründung des PFB auf den Seiten 582 f. und 626 übersehen. Im Übrigen seien die Ausführung obiter dicta im Rahmen der Auslegung der Nachtschutzregelung des PFB. Eine Festlegung des Maximalpegels als Höchstpegel hätte zur Folge, dass beim Tagschutzgebiet der gleiche Wertungswiderspruch auftreten würde, den das Bundesverwaltungsgericht hinsichtlich der ursprünglichen Nachtschutzregelung beanstandet habe: Außerhalb des Tagschutzgebietes wäre zwar der Dauerschallpegel innen von 45 dB(A) gewährleistet, nicht jedoch die Maximalpegel begrenzt. Die Maximalpegel könnten in großer Zahl 55 dB(A) innen überschreiten, solange ein Dauerschallpegel von 60 dB(A) außen und 45 dB(A) innen eingehalten werde, was bei 140 Maximalpegeln von 60 dB(A) pro Tag der Fall wäre. Für eine Schlechterstellung der außerhalb des Tagschutzgebietes liegenden Grundstücke gebe es keinen rechtfertigenden Grund. Für die in den Vollzugshinweisen vom 15. August 2012 vertretene Auslegung des Schallschutzziels spreche ferner die Regelung in Abschnitt A II 5.1.7 Nr. 9 PFB, wonach Lärmereignisse von Luftfahrzeugen bei der Anwendung von 5.1.2 bis 5.1.6 nicht zu berücksichtigen seien, soweit sie nur ausnahmsweise, also bei Vorliegen außergewöhnlicher Einflussfaktoren oder besonderer Umstände auftreten würden (Satz 1). Dies gelte

auch für Lärmereignisse von Luftfahrzeugen, die den Flughafen als Not- und Ausweichflughafen aus meteorologischen, technischen oder sonstigen Sicherheitsgründen, im Katastrophen- oder medizinischen Hilfeleistungseinsatz benutzen (Satz 2). Während sich die in Satz 2 genannten Ereignisse nicht prognostizieren ließen, seien die in Satz 1 der Regelung genannten Lärmereignisse in den Lärmberechnungen nach der AzB-DLR enthalten und daher bei der Bemessung des baulichen Schallschutzes aus der Fluglärmprognose durch Abrundung der Pegelsummenhäufigkeiten von $< 0,5$ für die Maximalpegel auf Null zu eliminieren.

Die Tagschutzregelung beziehe sich auf die Fluglärmbelastung, die durch das für das Verkehrsszenario 20XX prognostizierte Luftverkehrsaufkommen (Prognosejahr 2023) verursacht werde. Die Regelung könne nur im Zusammenhang mit den vom Bundesverwaltungsgericht gebilligten Berechnungsverfahren angewandt werden. Im Planfeststellungsverfahren seien dies die AzB 1975/1984 gewesen (AzB-84). Daneben sei eine Normalverteilungsfunktion eingeführt worden, um die Streuung der Maximalpegel um den Flugzeuggruppenwert zu berücksichtigen (AzB-DLR; vgl. PFB S. 587 ff.). Verschiedene Flugzeuge mit ähnlichen Leistungs- und Geräuschemissionsdaten würden in Fahrzeuggruppen zusammengefasst. Auf der Grundlage der Luftverkehrsprognose werde die Fluglärmbelastung für die sechs verkehrsreichsten Monate eines Jahres berechnet. Dementsprechend seien alle berechneten Immissionswerte auf einen durchschnittlichen Tag der sechs verkehrsreichsten Monate eines Jahres bezogen. Auf dieser Grundlage ließen sich der Dauerschallpegel für jeden Ort in der Umgebung des Flughafens, die Isolinien für Maximalpegel, die mit einer bestimmten Häufigkeit überschritten würden (NAT-Konturen), sowie für jeden Immissionsort die Anzahl und Höhe der auftretenden Maximalpegel (Maximalpegelverteilung) berechnen. Bei den Berechnungen seien Normalverteilungen zugrunde gelegt worden. Es sei notwendig, einen Schwellenwert für die Pegelhäufigkeit in den Berechnungsalgorithmus einzufügen, der definiere, bis zu welchem Punkt die Normalverteilungsfunktion angewendet werden solle (Abbruchkriterium). Die Normalverteilungsfunktion nähere sich zwar asymptotisch dem Wert Null an, der jedoch für Maximalpegel niemals erreicht werde. Der Schallschutz lasse sich aus betrieblicher und technischer Sicht nicht so dimensionieren, dass der

Maximalpegel von 55 dB(A) im Rauminnen niemals überschritten würde. Die Prognosen seien zwangsläufig mit Unsicherheiten behaftet. Nach den angewandten Berechnungsverfahren der AzB-DLR gebe es kein Kriterium 0×55 dB(A) in den sechs verkehrsreichen Monaten, die Häufigkeit liege immer > 0 . Es sei daher eine mathematische Rundung der Summenhäufigkeit nach Maßgabe der DIN 1333 auf ganze Flugbewegungen erforderlich. Die Rundung setze daher bei der ersten Stelle nach dem Komma an. Dies bedeute, dass bei einer Summenhäufigkeit des Maximalpegels von $< 0,5$ auf Null abgerundet werde. Der Bezugszeitraum von sechs Monaten ergebe sich nicht aus der AzB-DLR, sondern dem Fluglärmschutzgesetz 2007, auch wenn diese Regelung unmittelbar nur für die Ermittlung des äquivalenten Dauerschallpegels gelte. Auf den Bezugszeitraum von sechs Monaten sei auch für die Ermittlung der Maximalpegel zur Abgrenzung des Nachtschutzgebietes abzustellen. Für die Ermittlung der Maximalpegel am Tag sei eine entsprechende Regelung nicht getroffen worden, weil die Maximalpegel am Tag für die Schutzgebiete nach Maßgabe des Fluglärmschutzgesetzes 2007 ohne Bedeutung seien. Die AzB-DLR stelle für die Berechnung des Dauerschallpegels auf den Durchschnitt der sechs verkehrsreichsten Monate ab. Dies gelte auch für die Ermittlung von Maximalpegeln und NAT-Werten. Auch das Bundesverwaltungsgericht habe das NAT-Kriterium in Abschnitt A II 5.1.3 Nr. 2 PFB zur Abgrenzung des Nachtschutzgebiets auf die Durchschnittsnacht in den sechs verkehrsreichen Monaten und nicht auf die sechs verkehrsreichsten Monate insgesamt bezogen. Im Übrigen wähle die Vorhabenträgerin zugunsten der Betroffenen den Maximalpegel aus, dessen Isolinien gerade außerhalb des Grundstücks des Anspruchsberechtigten auf der den Fluglärmquellen zugewandten Seite lägen.

Eine vollständige Auslegung des Schallschutzes auf 55 dB(A) müsste sich am lautesten zu erwartenden Geräusch und damit statistisch gesehen an einem seltenen Ereignis orientieren. Die Auslegung von überdimensioniertem Schallschutz würde die Kommunikationssituation nicht wesentlich verbessern und zu einer erhöhten Wahrnehmung von Innengeräuschen führen. Gelegentliche Überschreitungen des Maximalpegels von 55 dB(A) seien zumutbar. Der Gesetzgeber habe die Grenzwerte des Fluglärmschutzgesetzes 2007 unter Berücksichtigung der wissenschaftlichen Erkenntnisse und der Kostenfolgen für die erfassten Flugplätze zur Vermeidung erheblicher Belästigungen bestimmt. Bei

der Auslegung des PFB seien Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkte zu berücksichtigen. Die von den Klägerinnen vertretene Auslegung des Schallschutzziels hätte unverhältnismäßige Mehrkosten in Höhe von insgesamt 591 Mio. EUR und damit Gesamtkosten in Höhe von 731 Mio. EUR zur Folge. Dies entspräche ungefähr dem Betrag, den der Gesetzgeber 2006 für alle deutschen Verkehrsflughäfen als Folge der Novellierung des Fluglärmschutzgesetzes veranschlagt habe, falls auch die Flughäfen Bremen und Köln/Bonn ausgebaut würden. Der bisher übliche Kostenaufwand für den Tag- und Nachtschutz betrage pro Wohneinheit durchschnittlich 5.800 EUR, nicht aber die von den Klägerinnen geforderten ca. 28.000 EUR.

Die Planfeststellungsbehörde habe ermessensfehlerfrei von einem aufsichtsrechtlichen Einschreiten gegenüber der Vorhabenträgerin abgesehen, da diese sich bereit erklärt habe, die Schutzauflage nach Maßgabe der Vollzugshinweise vom 15. August 2012 zu erfüllen. Eine systematische Verfehlung des hinter den Schutzauflagen stehenden Tagschutzziels stehe nicht mehr im Raum. Die Vorhabenträgerin habe sich rechtmäßig für die Eigenvornahme der Schallschutzmaßnahmen durch die Betroffenen entschieden; sie sei nicht zur Selbsterfüllung verpflichtet. Die Klägerinnen hätten die Möglichkeit, den Umfang der notwendigen Schallschutzmaßnahmen im Wege der Feststellungsklage gegen die Vorhabenträgerin zu klären. Der Erstattungsanspruch folge unmittelbar aus dem PFB, ohne dass es einer Kostenerstattungsvereinbarung bedürfe. Die Vollzugshinweise vom 15. August 2012 stünden einer Feststellungsklage nicht entgegen, da sie keinen Verwaltungsakt darstellten. Das sei gegenüber dem aufsichtsrechtlichen Einschreiten der einfachere und kostengünstigere Weg. Die Betroffenen seien nicht an die von der Vorhabenträgerin empfohlene Vorgehensweise – insbesondere die Beauftragung von Firmen aus dem Firmenpool – gebunden. Zudem verwende die Vorhabenträgerin seit April 2012 in den Kostenerstattungsvereinbarungen keine Abgeltungsklauseln mehr. Die Planfeststellungsbehörde habe bereits mit Bescheid vom 2. Juli 2012 ihr Ermessen dahingehend ausgeübt, von einem weiteren aufsichtsrechtlichen Einschreiten abzusehen. Darüber hinausgehende Maßnahmen der Verwaltungsvollstreckung stünden nicht zur Verfügung.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes und des Vorbringens der Beteiligten wird auf die Streitakte und die Verwaltungsvorgänge der Beklagten verwiesen, die vorgelegen haben und Gegenstand der mündlichen Verhandlung und Entscheidung gewesen sind.

Entscheidungsgründe

Die Klage hat Erfolg.

I. Die Klage ist zulässig.

Die Klage war zunächst als Untätigkeitsklage nach § 75 VwGO zulässig, da der Beklagte ohne zureichenden Grund nicht innerhalb von drei Monaten über den Antrag vom 17. Oktober 2012 entschieden hatte. Die Klägerinnen konnten den nach Klageerhebung ergangenen Bescheid vom 7. Februar 2013, mit dem ihr Antrag vom 17. Oktober 2012 abgelehnt worden ist, innerhalb der Klagefrist des § 74 Abs. 1 VwGO in die Klage einbeziehen und diese als Versagungsgegenklage weiterführen. Der Durchführung eines Vorverfahrens bedurfte es nicht, weil der angegriffene Bescheid von einer obersten Landesbehörde erlassen worden ist (§ 68 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Die Klägerinnen können sich auf die drittschützende Auflage in Teil A II 5.1 des PFB als subjektives Recht berufen (s. dazu unter II. 1. a). Sie sind wie private Grundstückseigentümer auf die Kostenerstattung der Beigeladenen für Schallschutzmaßnahmen an den in ihrem Eigentum stehenden Wohnhäusern angewiesen. Dem Rechtsschutzbedürfnis der Klägerinnen steht nicht entgegen, dass der Beklagte in Umsetzung des Beschlusses des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 15. Juni 2012 (OVG 12 S 27.12) mit aufsichtsrechtlicher Verfügung vom 2. Juli 2012 gegenüber der Beigeladenen tätig geworden ist, um das planfestgestellte Tagschutzziel auf diese Weise durchzusetzen. Maßgeblich ist, dass der Beklagte mit seinen hierzu erlassenen Vollzugshinweisen vom 15. August 2012 zum Ausdruck gebracht hat, dass seiner Auffassung nach in den sechs verkehrsreichsten Monaten weniger als 90 Überschreitungen des Maximalpegels von 55 dB(A) bzw. bezogen auf den Durchschnittstag der sechs verkehrs-

reichsten Monate eine Überschreitungshäufigkeit von weniger als 0,5 mal zulässig sind, und die Beigeladene sich mit dieser Interpretation der Schutzauflage einverstanden erklärt hat. Damit ist der Beklagte nach wie vor hinter der von den Klägerinnen begehrten Verpflichtung zur Durchsetzung des planfestgestellten Schallschutzprogramms zurückgeblieben (s. dazu unter II. 4).

II. Die Klage ist begründet.

Die Klägerinnen haben in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang einen Anspruch auf aufsichtsrechtliches Einschreiten des Beklagten gegenüber der Beigeladenen. Der versagende Bescheid des Beklagten vom 7. Februar 2013 ist rechtswidrig und verletzt die Klägerinnen in ihren Rechten (§ 113 Abs. 5 VwGO).

1. Der Anspruch auf aufsichtsrechtliches Einschreiten folgt unmittelbar aus den Auflagen in Teil A II 5.1. des PFB, wonach die Schallschutzvorrichtungen zu gewährleisten haben, dass durch die An- und Abfüge am Flughafen im Rauminnern bei geschlossenen Fenstern keine höheren A-bewerteten Maximalpegel als 55 dB(A) auftreten (Teil A II 5.1.2). Zur Umsetzung dieses Schutzziels hat der Beklagte dem Träger des Vorhabens im Wege einer weiteren Auflage aufgegeben, die Schallschutzeinrichtungen selbst einbauen zu lassen oder dem Betroffenen auf Nachweis die Aufwendungen für den Einbau der erforderlichen Schallschutzeinrichtungen zu erstatten (PFB, Teil A II 5.1.7 Nr. 1, S. 108; vgl. dazu auch allg. Bonk/Neumann in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 7. Aufl., § 74 Rn. 164 f., 176). Die von dem Beklagten nach § 74 Abs. 2 Satz 2 VwVfG im PFB angeordneten Schutzauflagen dienen der Vermeidung nachteiliger Wirkungen auf Rechte anderer und haben somit drittschützende Wirkung. Der PFB entfaltet nach § 75 Abs. 1 Satz 2 VwVfG gegenüber den betroffenen Dritten Gestaltungswirkung mit der Folge, dass diese – vorbehaltlich nachträglicher Anordnungen – nach Maßgabe der angeordneten Auflagen Schutz verlangen können (vgl. Bonk/Neumann, a.a.O., § 75 Rn. 24).

á) Zwar begründen die genannten Schutzauflagen einen Anspruch des Betroffenen grundsätzlich nur gegenüber dem Vorhabenträger. Dieser wird durch die Schutzauflagen verpflichtet, die angeordneten Schutzmaßnahmen zu erfüllen. Steht jedoch – wie im vorliegenden Fall – nicht nur eine unzureichende Umset-

zung der Auflagen zum passiven Lärmschutz in einzelnen Fällen, sondern eine im Ansatz fehlerhafte Auslegung und damit eine systematische Verfehlung des hinter den Schutzauflagen stehenden Schutzziels im Raum (s. dazu unter 4.), vermittelt die Schutzauflage dem Betroffenen auch einen Anspruch gegen die Genehmigungsbehörde auf aufsichtsrechtliches Einschreiten, zumal er nicht auf die Regelung über die Pflicht zur Verminderung von Fluglärm in § 29 b LuftVG verwiesen werden kann, die nach zutreffender Auffassung nicht dem Schutz des Einzelnen, sondern als bloße Gewichtungsvorgabe nur der Allgemeinheit dient (vgl. Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 15. Juni 2012 – OVG 12 S 27.12 – juris Rn. 27 f.; BayVGH, Urteil vom 20. März 1992 – 20 A 92.40020 u.a. – UA S. 19; Grabherr/Reidt/Wysk, Luftverkehrsgesetz, Stand 12/2002, § 29 b, Rn. 3; BVerwG, Urteil vom 16. März 2006 – BVerwG 4 A 1075.04 – BVerwGE 125, 116 Rn. 269).

b) Entgegen der Auffassung der Beklagten stellt es bei einer systematischen Verfehlung des Schallschutzziels durch den Vorhabenträger nicht den einfacheren und kostengünstigeren Weg für die Betroffenen dar, zunächst die Schallschutzvorrichtungen im Wege der Selbstvornahme einbauen und sodann die streitigen Fragen im Rahmen von Einzelklagen auf Kostenerstattung gegenüber dem Vorhabenträger klären zu lassen. Ein solcher Weg widerspräche der von der Beigeladenen zu Recht gewählten Vorgehensweise, wonach auf die Antragstellung durch den betroffenen Grundstückseigentümer eine schalltechnische Objektbeurteilung durch ein von ihr beauftragtes Ingenieurbüro, das auch die Kostenerstattungsvereinbarung erstellt, zu erfolgen hat. Grundlage der schalltechnischen Objektbeurteilung sind die Maximalpegel, die nach den Berechnungen der Beigeladenen am Durchschnittstag der sechs verkehrsreichsten Monate weniger als 0,5 mal außen auftreten. Diese Ergebnisse werden von der Beigeladenen für das gesamte Tagschutzgebiet mittels Isolinien kartografisch festgehalten. Sie kann auf diese Weise jeden Ort im Tagschutzgebiet entsprechend einordnen. Auf eine auch nur vergleichbare Grundlage kann der einzelne Betroffene nicht zurückgreifen, wenn er feststellen will, welche Maximalpegel in den sechs verkehrsreichsten Monaten insgesamt weniger als einmal außen auftreten. Es ist nicht ersichtlich, wie der einzelne Anwohner die für die Bemessung der baulichen Schallschutzvorrichtungen erforderlichen lärmphysikalischen Berechnungen ohne erheblichen Aufwand durchführen können soll. Er müsste diese von einem Ingenieurbüro für Schall-

schutz vornehmen lassen und damit vorfinanzieren. Hinzu kommt, dass die Betroffenen mit einem unzumutbaren Kostenrisiko belastet würden, wenn sie zunächst auf eigene Rechnung den aus ihrer Sicht erforderlichen Schallschutz einbauen ließen, um bereits bei Inbetriebnahme des Flughafens über Schallschutz zu verfügen, und sich im Nachhinein herausstellte, dass ihnen ein entsprechender Anspruch nicht zusteht. Soweit der Beklagte schließlich der Auffassung ist, dass die Klägerinnen vorrangig Feststellungsklage gegen die Beigeladene erheben müssten, steht dem die Subsidiarität der Feststellungsklage gegenüber der Leistungsklage auf Kostenerstattung bzw. Einbau von Schallschutzvorrichtungen entgegen (§ 43 Abs. 2 VwGO).

c) Verweigert der Vorhabenträger aus grundsätzlichen Erwägungen die Umsetzung von Lärmschutzaufgaben in dem planfestgestellten Umfang, so entspricht es nicht zuletzt den Grundsätzen der Prozessökonomie, derartige Fragen gleichsam vor die Klammer zu ziehen und zum Gegenstand einer Klage auf aufsichtsrechtliches Einschreiten zu machen. Die Klägerinnen müssen die Möglichkeit haben, die den Vollzug des Planfeststellungsbeschlusses überwachende Planfeststellungsbehörde in ihrer Funktion als Aufsichtsbehörde auf aufsichtsrechtliches Einschreiten in Anspruch zu nehmen, soweit diese ihrer Verpflichtung zu aufsichtsrechtlichem Einschreiten nicht bereits von Amts wegen nachkommt.

2. Der Beklagte ist als Planfeststellungsbehörde (vgl. § 10 Abs. 1 Satz 1 LuftVG i.V.m. Luftfahrt- und Luftsicherheitszuständigkeitsverordnung vom 2. Juli 1994, GVBl. II S. 610, i. d. F. vom 7. Juli 2009, GVBl. II S. 432) sachlich und örtlich dafür zuständig, die Einhaltung der von ihm nach § 74 Abs. 2 Satz 2 VwVfG planfestgestellten Auflagen zum passiven Lärmschutz zu überwachen. Er ist als Herr des Planfeststellungsverfahrens ermächtigt, die in den Schutzaufgaben festgesetzten Gebote im Wege des ihm außerhalb des § 47 Abs. 1 LuftVZO zur Verfügung stehenden gestuften aufsichtsrechtlichen Instrumentariums, zu dem auch Maßnahmen des Verwaltungszwangs zählen, durchzusetzen (vgl. BayVGh, a.a.O., UA S. 19 f.). Dies kommt auch in seiner Befugnis zum Erlass nachträglicher Lärmschutzaufgaben zugunsten der Anwohner (vgl. Teil A II 5.1.9 des PFB) sowie als ultima ratio der Ermächtigung zum (teilweisen) Widerruf des Planfeststellungsbeschlusses bei Vorliegen der in § 49 Abs. 2 VwVfG geregelten Voraussetzungen

zum Ausdruck (vgl. Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, a.a.O., Rn. 22; Schiller in Grabherr/Reidt/Wysk, a.a.O., Stand 7/2011, § 10 Rn. 93 f., 96., 119).

3. Der Beklagte hat mit der Lärmschutzaufgabe in Teil A II 5.1.2 Nr. 1 des PFB eine einfach-rechtliche Zumutbarkeitsschwelle festgelegt (vgl. PFB S. 578), die es rechtfertigt, den von den Klägerinnen letztlich erstrebten passiven Schallschutz daran auszurichten, dass innerhalb des Tagschutzgebiets im Rauminnern bei geschlossenen Fenstern höhere A-bewertete Maximalpegel als 55 dB(A) in den sechs verkehrsreichsten Monaten rechnerisch insgesamt weniger als einmal auftreten.

a) Schon der Wortlaut der Schutzaufgabe ist eindeutig. Danach haben die Schallschutzvorrichtungen zu gewährleisten, dass durch die An- und Abflüge am Flughafen im Rauminnern bei geschlossenen Fenstern keine höheren A-bewerteten Maximalpegel als 55 dB(A) auftreten.

aa) Der Begriff „keine“ ist nach seiner Wortbedeutung ein absolutes Ausschlusskriterium. Nach allgemeinem Sprachverständnis bedeutet die Formulierung „keine höheren ... als 55 dB(A) auftreten“, dass keine einzige Pegelüberschreitung vorhanden sein darf, bzw. anders gewendet, dass jegliche Überschreitungen zu unterbleiben haben (vgl. in diesem Sinne bereits BVerwG, a.a.O., Rn. 295, wonach die Tagschutzregelung keinen Raum für die Deutung lasse, dass im Rauminnern der Maximalpegel von 55 dB(A) auch nur einmal überschritten werden dürfte). Der Wortlaut der Aufgabe enthält auch keine relativierenden Zusätze.

bb) Der Begriff des Maximalpegels ist als Synonym für Höchst- oder Spitzenpegel zu verstehen. Soweit in der Tagschutzaufgabe auf den Maximalpegel Bezug genommen wird, handelt es sich ausweislich der Begründung des PFB um den höchsten Schallpegel, der während eines Schallereignisses (z.B. eines Überflugs) auftritt (PFB S. 524). Er ist abzugrenzen von dem mittleren Maximalpegel, bei dem es sich um den arithmetischen oder logarithmischen Mittelwert aller in Betracht kommenden Maximalpegel handelt (PFB S. 524, 581 f.) und der der Tagschutzaufgabe auch nach dem Vortrag des Beklagten nicht zu Grunde liegt.

cc) Dem Wortlaut der Schutzauflage lässt sich ebenfalls nicht entnehmen, dass es sich bei dem Tagschutzziel um ein sog. NAT-Kriterium (number of events above threshold) bzw. Pegel-Häufigkeits-Kriterium handelt. Pegel-Häufigkeitskriterien sind definiert durch die Anzahl der Überschreitungen eines Pegelwerts, der Schwelle, während einer bestimmten Zeitperiode (vgl. PFB S. 583). Die Lärmschutzauflage in Teil A II 5.1.2 Nr. 1 des PFB bestimmt aber weder die Anzahl zulässiger Überschreitungen noch den entsprechenden Bezugszeitraum.

b) Auch die Begründung des PFB lässt keinen ernstlichen Zweifel daran, dass das Maximalpegelkriterium im Sinne eines – absoluten – Höchstpegelkriteriums zu verstehen ist.

aa) Das Maximalpegelkriterium dient neben dem Dauerschallpegelkriterium dem Schutz vor Kommunikationsbeeinträchtigungen. Hierzu wird in dem PFB unter der Überschrift „Schutzziel zur Vermeidung von Kommunikationsstörungen“ ausgeführt, dass erste leichte Kommunikationsstörungen aus Sicht der Fachwissenschaft ab einem Dauerschallpegel $L_{eq(3,Tag)}$ von 35 dB(A) im Rauminnern auftreten. Um mindestens eine gute bis sehr gute Sprachverständlichkeit bei zwei Meter Abstand zu gewährleisten, müsse innen ein Dauerschallpegel $L_{eq(3,Tag)}$ von 45 dB(A) eingehalten werden. Das entspreche bei einem gekippten Fenster einem Außenpegel von 60 dB(A). Die Planfeststellungsbehörde lege daher zur Vermeidung von Kommunikationsstörungen die Grenze bei einem Dauerschallpegel $L_{eq(3,Tag)}$ von 60 dB(A) außen fest. Die Maximalpegel L_{max} dürften in Aufenthaltsräumen von Gebäuden einen Wert von 55 dB(A) als einfach-rechtliche Zumutbarkeitsschwelle nicht übersteigen (PFB, Teil C II 10.1.2.6, S. 578). Der Maximalpegel von 55 dB(A) im Innenraum sei auch in Bezug auf alte Menschen und lärm-sensible Personen die einfach-rechtliche Zumutbarkeitsgrenze (PFB, Teil C II 10.1.2.5.2, S. 573; zu der beinahe wortgleichen Begründung für den Schutz der besonderen Einrichtungen vgl. PFB, Teil C II 10.1.2.6, S. 579). Die Nichtüberschreitung des Innenwertes L_{max} von 55 dB(A) sei ein von der Planung und Rechtsprechung anerkannter Wert (PFB, Teil C II 10.2.4.1, S. 561). Als Maximalpegel L_{max} wird, wie bereits ausgeführt, im PFB der höchste Schallpegel bezeichnet, der während eines Schallereignisses (z.B. eines Überflugs) auftritt (PFB S. 524).

bb) Soweit in der Begründung des PFB im Rahmen der Darstellung der Grundlagen zur Beurteilung und zur Bewertung der Geräuschimmissionen bei der Erläuterung von Pegel-Häufigkeits-Kriterien deren zusätzliche Heranziehung auch zur sachgerechten Erfassung von Kommunikationsstörungen erwähnt wird (PFB, Teil II C 10.1.3.1.3, S. 582), lässt dies entgegen den Ausführungen des Beklagten in der mündlichen Verhandlung keine tragfähigen Rückschlüsse darauf zu, dass das Maximalpegelkriterium in Teil A II 5.1.2 Nr. 1 PFB entgegen seinem Wortlaut als Schwellenwert-Kriterium auszulegen ist. Das Pegel-Häufigkeits-Kriterium findet sich im Zusammenhang mit dem Schutzziel des Kommunikationsschutzes nur an dieser einen Stelle und mag insoweit seine Berechtigung haben, als der Kommunikationsschutz im Schulunterricht ausnahmsweise durch Anwendung eines Schwellenwertkriteriums erreicht werden soll. So sieht Teil A II 5.1.4 PFB eine Überschreitung des Maximalpegels von 55 dB(A) pro Schulstunde als zulässig an (vgl. auch PFB S. 576). Für die allgemeinen Regelungen zum Tagschutz lässt sich hieraus aber nichts herleiten. Insbesondere bietet die Begründung des PFB unter 10.1.2.4:1 (S. 561 ff.) keinen Ansatz für die Annahme, dass Kommunikationsbeeinträchtigungen grundsätzlich durch Pegel-Häufigkeits-Kriterien begegnet werden soll. Vielmehr enthalten die dortigen Ausführungen die apodiktische Aussage, dass die Maximalpegel im Rauminnern 55 dB(A) nicht übersteigen dürfen, und dass die Nichtüberschreitung dieses Werts ein von der Planung und Rechtsprechung anerkannter Wert sei. Auch die weitere Begründung des PFB unter 10.1.3.1.3 zu Pegel-Häufigkeits-Kriterien zeigt, dass die Planfeststellungsbehörde die Verwendung eines Pegel-Häufigkeits-Kriteriums insbesondere zur Ermittlung der durch die nächtliche Fluglärmbelastung verursachten Aufwachreaktionen für erforderlich gehalten hat. Die Erfassung von Kommunikationsstörungen wird nicht weiter erwähnt (vgl. PFB S. 583). Schließlich vermag die vereinzelt gebliebene Erwähnung des Pegel-Häufigkeits-Kriteriums in der Begründung des PFB auch deshalb eine inhaltliche Modifizierung der allgemeinen Tagschutzregelung nicht zu rechtfertigen, weil sie keine Entsprechung in dem Verfügungsteil des PFB gefunden hat. Andernfalls würde der Regelung ein Sinngehalt beigemessen, der von ihrem Wortlaut nicht mehr gedeckt wäre.

cc) Ohne Erfolg beruft sich der Beklagte auf die Ausführungen auf Seite 626 der Begründung des PFB zum Lärmschutzkonzept, wonach „zur Gewährleistung einer ungestörten Kommunikation in der Umgebung des Verkehrsflughafens Berlin-

Schönefeld (...) tagsüber (06:00 bis 22:00 Uhr) im Innern von Wohnräumen, Büroräumen, Praxisräumen und sonstigen nicht nur vorübergehend betrieblich genutzten Räume mit überwiegend lärmarmen oder geistiger Tätigkeit regelmäßig keine höheren A-bewerteten Maximalpegel als 55 dB(A) auftreten“ dürfen. Das Wort „regelmäßig“ wird in der Begründung des PFB im expliziten Zusammenhang mit dem Tagschutzziel nur ein einziges Mal verwendet und ist schon deshalb für ein inhaltlich modifiziertes Verständnis der Schutzauflage wenig aussagekräftig. Hinzu kommt, dass sich das Lärmschutzkonzept an den im Abschnitt C.II.10.1.2 des PFB „Lärmwirkungen und Zumutbarkeitsgrenzen“ (dort ab Seite 529) ermittelten Ergebnissen zur Vermeidung von Kommunikationsstörungen und erheblichen Belästigungen der Flughafenanrainer durch Fluglärm am Tag und der Vermeidung von Schlafstörungen bei Nacht orientiert. Dort wird zum Komplex Schlafstörungen ausgeführt, dass der Maximalpegel von 55 dB(A) im Innenraum „regelmäßig (durchschnittlich nicht mehr als 6 Ereignisse pro Nacht...)“ (PFB S. 543) eingehalten werden soll, während die Ausführungen zu Kommunikationsbeeinträchtigungen derartige Relativierungen nicht enthalten (PFB S. 562, 564). Aus der Bezugnahme auf die Seiten 529 ff. des PFB wird ersichtlich, dass Seite 626 keine für die Auslegung des Tagschutzziels tragenden Erwägungen enthält.

Die Verwendung des Wortes „regelmäßig“ ist im Zusammenhang mit der Tagschutzregelung auch deshalb nicht hinreichend aussagekräftig, weil sich insoweit weder im Verfügungsteil noch in der Begründung des PFB eine Definition des Begriffs findet. Was unter „regelmäßig“ zu verstehen ist, wird im PFB je nach Regelungszusammenhang unterschiedlich definiert. So wird für den Schutz besonderer Einrichtungen wie Schulen in Abschnitt A II 5.1.4 Nr. 1 des PFB das Wort „regelmäßig“ dahingehend konkretisiert, dass tagsüber eine Überschreitung des Maximalpegels von 55 dB(A) pro Schulstunde zulässig ist (PFB S. 106). Für die ursprünglich im PFB vorgesehene Nachtschutzregelung, die mit der hier in Rede stehenden Tagschutzregelung wortidentisch ist, wird in der Begründung des PFB unter „regelmäßig“ verstanden, dass durchschnittlich nicht mehr als sechs Ereignisse pro Nacht „mit“ 55 dB(A) im Rauminnern auftreten (PFB S. 657). Einer entsprechenden Definition hätte es auch für die Tagschutzregelung bedurft, wenn mit der Verwendung des Wortes „regelmäßig“ auf Seite 626 des PFB hätte zum Ausdruck gebracht werden sollen, dass die Maximalpegelangabe auch für den Tagschutz einen Schwellenwert markiert. Hierfür liegen jedoch – wie dargestellt –

keine hinreichenden Anhaltspunkte vor. Erst Recht lässt sich aus der im Kontext der allgemeinen Tagschutzregelung vereinzelt Nennung des Wortes „regelmäßig“ nicht folgern, dass damit eine Überschreitungshäufigkeit von weniger als 90 mal in den sechs verkehrsreichsten Monaten bzw. von weniger als 0,5 mal am Durchschnittstag der sechs verkehrsreichsten Monate gemeint sei, wie der Beklagte und ihm folgend nunmehr auch die Beigeladene dies vertreten.

Der nahe liegenden Frage, ob die Verwendung des Wortes „regelmäßig“ im Zusammenhang mit dem Tagschutzziel Folge eines Redaktionsversehens ist, weil es sich insoweit um eine im Zusammenhang mit der Nachtschutzregelung verwendete Formulierung handelt, die in den sich anschließenden Ausführungen zum Nachtschutz erkennbar fehlt, braucht der Senat daher nicht nachzugehen.

Soweit sich der Beklagte in der mündlichen Verhandlung auf eine Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Münster zur Änderung der Betriebsregelung für das Parallelbahnsystem des Verkehrsflughafens Düsseldorf bezogen hat, lässt er außer Acht, dass die dortige Planfeststellungsbehörde – anders als im vorliegenden Fall – das Spitzenpegelkriterium von 55 dB(A) unter den Vorbehalt „regelmäßig“ gestellt und durch die in der mündlichen Verhandlung erfolgte Ergänzung des Planfeststellungsbeschlusses im Sinne einer Überschreitenshäufigkeit von sechzehn definiert hat (vgl. Oberverwaltungsgericht Münster, Urteil vom 16. Mai 2007 – 20 D 128/05.AK u.a. – juris Rn. 208). Ebenso wenig verfängt der Hinweis des Beklagten auf eine Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Koblenz zur Erweiterung des Militärflughafens Ramstein, wonach in der angegriffenen luftrechtlichen Genehmigung das Maximalpegelkriterium in der Neufassung der dortigen Lärmschutzaufgabe durch eine Prozessklärung klarstellend unter den Vorbehalt „regelmäßig“ gestellt und dies dahingehend definiert wurde, dass Einzelpegel von mehr als 55 dB(A) im Durchschnitt der sechs verkehrsreichsten Monate eines Kalenderjahres nicht mehr als sechzehn mal zur Tagzeit auftreten (Oberverwaltungsgericht Koblenz, Urteil vom 21. Mai 2008 – 8 A 10911/07 – juris Rn. 15, 118). Im Unterschied hierzu fehlt es im vorliegenden Fall – wie dargestellt – in dem bereits bestandskräftigen und damit einer inhaltlichen Modifizierung nicht mehr zugänglichen PFB gerade an einem solchen Vorbehalt.

c) Entgegen der Auffassung des Beklagten ist nicht erkennbar, dass eine Auslegung des Maximalpegelkriteriums im Sinne eines Höchstpegelkriteriums zu rechtlich nicht hinnehmbaren Wertungswidersprüchen führt, wie sie das Bundesverwaltungsgericht hinsichtlich der ursprünglichen Nachtschutzregelung in Teil A II 5.1.3 des PFB beanstandet hat (vgl. BVerwG, a.a.O., Rn. 296).

Der Beklagte lässt außer Acht, dass der PFB für den Tagschutz ein anderes Regelungskonzept als für den Nachtschutz vorsieht. Das Tagschutzgebiet wird – anders als das Nachtschutzgebiet – ausschließlich nach dem Dauerschallpegelkriterium, nicht aber nach dem Maximalpegelkriterium abgegrenzt. Ein Betroffener, der nicht in dem durch Anlage 2 des PFB festgesetzten Tagschutzgebiet wohnt, muss im Wege der Einzelfallprüfung nachweisen, dass bei ihm der Dauerschallpegel von 60 dB(A) außen (= 45 dB(A) innen) überschritten wird. Ist dies der Fall, wird er in das Tagschutzgebiet einbezogen mit der Folge, dass er in seiner Kommunikation auch durch das Maximalpegelkriterium geschützt wird. Kann er eine entsprechende Lärmbelastung nicht nachweisen, bleibt er außerhalb des Tagschutzgebiets und genießt keinen Kommunikationsschutz nach Teil A II 5.1.2 Nr. 1 des PFB. Anders als bei der ursprünglichen Nachtschutzregelung entscheidet nicht ein (außen auftretender) Maximalpegel mehr oder weniger darüber, ob ein Schutzanspruch besteht oder nicht. Mit anderen Worten: Die Häufigkeit des Auftretens von Maximalpegeln über 55 dB(A) ist für die Frage, ob ein Anspruch auf Schallschutzvorrichtungen besteht, nicht entscheidungserheblich, sondern bestimmt lediglich den Anspruchsinhalt. Die Abgrenzung des Schutzgebietes allein nach dem Dauerschallpegel erzeugt daher nicht den von dem Bundesverwaltungsgericht für die ursprüngliche Nachtschutzregelung gerügten Wertungswiderspruch. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass die Festsetzung des Tagschutzgebiets allein der Verwaltungspraktikabilität geschuldet ist. Wer von dem Tagschutzgebiet erfasst ist, muss seine Lärmbelastung nicht mehr nachweisen. Dies hat der Beklagte in seinem ergänzenden Vollzugshinweisen vom 13. Dezember 2012 (dort S. 3 unter Punkt 4) selbst betont. Im Übrigen würde der von dem Beklagten angenommene Wertungswiderspruch auch bei dem von ihm nunmehr zugrunde gelegten NAT-Kriterium von weniger als 0,5 mal am Durchschnittstag der sechs verkehrsreichsten Monate auftreten. So hat der Beklagte in seinen Vollzugshinweisen vom 15. August 2012 (dort S. 2) sowie seinem Positionspapier vom August 2012 (dort S. 10 f.; abrufbar unter

www.mil.brandenburg.de) selbst ausgeführt: „Würde man die Regelung in A II 5.1.2 Nr. 1 Planfeststellungsbeschluss dahingehend verstehen, dass im Innern der Räume kein einziger Pegel 55 dB(A) überschreiten darf, hätte dies zur Folge, dass das Schutzniveau außerhalb des Tagschutzgebiets anders ist als innerhalb des Tagschutzgebiets: Außerhalb des Tagschutzgebiets wäre zwar ein Dauerschallpegel innen von 45 dB(A) gewährleistet, die Maximalpegel wären jedoch unbeschränkt und könnten in größerer Zahl den Wert von 55 dB(A) innen überschreiten, solange ein Dauerschallpegel von 60 dB(A) außen bzw. 45 dB(A) innen eingehalten ist, was bei 140 Maximalpegeln von 60 dB(A) pro Tag der Fall wäre.“ Das Zugeständnis von weniger als 0,5 Überschreitungen pro Durchschnittstag innerhalb des Tagschutzgebiets mindert diese Diskrepanz nicht nennenswert. Sie resultiert daraus, dass der Anspruch auf passiven Schallschutz dem Grunde nach durch ein Dauerschallpegelkriterium und der Höhe nach durch ein Maximalpegelkriterium bestimmt wird, dessen Einhaltung zu einem Dauerschallpegel innen führt, der die von der Planfeststellungsbehörde avisierten 45 dB(A), die bei gekippten Fenstern einem Außendauerschallpegel von 60 dB(A) entsprechen, in jedem Fall deutlich unterschreitet. Damit ist die Diskrepanz dem von der Planfeststellungsbehörde geregelten Tagschallschutzkonzept immanent.

Gleiches gilt, soweit die Tagschutzregelung im Vergleich zu der aktuellen Nachtschutzregelung mit Blick auf die Maximalpegelbegrenzung trotz des für die Nachtzeit geltenden Dauerschallpegelkriteriums von nur 35 dB(A) innen einen qualitativ höherwertigeren Schallschutz vorsehen sollte, weil sie keine einzige Maximalpegelüberschreitung erlaubt, während in der Durchschnittsnacht der sechs verkehrsreichsten Monate nicht mehr als sechs A-bewertete Maximalpegel über 55 dB(A) auftreten dürfen. Die Beseitigung einer solchen Diskrepanz ist ebenfalls nicht durch eine Auslegung des PFB zu leisten.

d) Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus der Festsetzung über die Behandlung von seltenen Ereignissen in Teil A II Ziffer 5.1.7 Abs. 9 des PFB, wonach Lärmereignisse, soweit sie nur ausnahmsweise, also bei Vorliegen außergewöhnlicher Einflussfaktoren oder besonderer Umstände auftreten (Satz 1), sowie Lärmereignisse von Luftfahrzeugen, die den Flughafen als Not- oder Ausweichflughafen aus meteorologischen, technischen oder sonstigen Sicherheitsgründen, im Katastrophen- oder medizinischen Hilfeleistungseinsatz benutzen, bei der Anwendung von

5.1.2 bis 5.1.6 des PFB nicht zu berücksichtigen sind. Der Beklagte hält es im Einklang mit der Beigeladenen für zwangsläufig vorgegeben, dass im Sinne von seltenen Ereignissen an einzelnen Tagen Überschreitungen des Maximalpegels von 55 dB(A) im Rauminnern auftreten können (vgl. Schreiben vom 15. August 2012, S. 4). Dies könne nur bedeuten, dass der bauliche Schallschutz so zu dimensionieren sei, dass in den sechs verkehrsreichsten Monaten durchschnittlich weniger als 0,5 mal pro Tag ein Maximalpegel von 55 dB(A) im Rauminnern auf-trete.

Der Beklagte verkennt, dass der durch seltene Ereignisse hervorgerufene Flug-lärm bei der Bemessung des baulichen Schallschutzes für den Tagzeitraum keine Rolle spielt. Die Regelung über die seltenen Ereignisse hat in ihrem Satz 1 Lärm-ereignisse von Luftfahrzeugen im Blick, die nur ausnahmsweise, mithin bei Vorlie- gen außergewöhnlicher Einflussfaktoren oder besonderer Umstände auftreten. Bei den in Satz 2 der Regelung genannten Lärmereignissen handelt es sich um Re- gelbeispiele für solche außergewöhnlichen Ereignisse. Sowohl die in Satz 1 als auch die in Satz 2 genannten Lärmereignisse sind nach dem eindeutigen Wortlaut der Regelung bei der Anwendung der Lärmschutzregelungen für den Tag und die Nacht nicht zu berücksichtigen. Der bauliche Schallschutz ist also unabhängig von dem Auftreten solcher seltenen Ereignisse zu dimensionieren. Soweit der Beklag- ten bei der Verkehrs- und Fluglärmprognose dennoch die seltenen Ereignisse im Sinne von Teil A II 5.1.7. Nr. 9 Satz 1 meint berücksichtigen zu müssen, um sie anschließend bei der Bemessung des baulichen Schallschutzes im Wege der Ab- rundung wieder zu „eliminieren“, findet dies weder im Wortlaut noch in dem Sinn und Zweck der Regelung eine Entsprechung. Der Auffassung des Beklagten liegt die fehlerhafte Annahme zugrunde, dass es sich bei den seltenen Ereignisse im Sinne von Teil A II 5.1.7. Nr. 9 Satz 1 des PFB um diejenigen Höchstpegel han- delt, deren auf den Durchschnittstag der sechs verkehrsreichsten Monate bezo- gene Summenhäufigkeit unter einem Wert von 0,5 liegt und die daher bei der Be- messung des Schallschutzes nicht mehr zu berücksichtigen sind. Seltene Ereig- nisse können jedoch in allen Pegelbändern auftreten und sind nicht zwingend die denkbar lautesten Maximalpegel.

Entgegen der Auffassung des Beklagten begehren die Klägerinnen keinen Schall- schutz, der durch seltene Ereignisse hervorgerufene und daher nicht

prognostizierbare Maximalpegelüberschreitungen im Rauminnern verhindert. Sie machen ausschließlich geltend, dass die Annahme der Prognose zugrunde gelegt wird, dass rechnerisch für die sechs verkehrsreichsten Monate kein einziger Maximalpegel über 55 dB(A) auftritt. Diese Forderung bezieht sich allein auf die Verkehrs- und Fluglärmprognose, die auf der Grundlage des regulären Flugbetriebs und damit ohne Berücksichtigung der seltenen Ereignisse im Sinne von Teil A II 5.1.7 Nr. 9 PFB erstellt wird. Die Klägerinnen verlangen gerade nicht, dass in der Realität kein einziger Maximalpegel über 55 dB(A) auftritt.

e) Ohne Erfolg macht der Beklagte im Einklang mit der Beigeladenen ferner geltend, dass es aus mathematisch-technischen Gründen nicht möglich sein soll, ein Bauschalldämmmaß zu berechnen, das dem Tagschutzziel in dem oben dargestellten Sinne genügt.

Soweit der Beklagte zunächst behauptet hat, dass sich der bauliche Schallschutz mit Blick auf das Maximalpegelkriterium nur berechnen ließe, wenn man statt auf die sechs verkehrsreichsten Monate auf den Durchschnittstag der sechs verkehrsreichsten Monate abstellt, ist dies unzutreffend. Der Beklagte bezieht seine diesbezüglichen Erkenntnisse erkennbar aus den Berechnungsmethoden für den Nachtschutz, für den das auf die Durchschnittsnacht bezogene Maximalpegelkriterium entwickelt und ausdrücklich in die neue Nachtschutzregelung des PEB aufgenommen worden ist. Anders als beim Nachtschutz, der bis zu sechs Maximalpegelüberschreitung erlaubt, ohne dass dadurch das Schutzziel der Vermeidung von – kompensierbaren – Schlafstörungen in Frage gestellt wird, ist bei dem Tagschutz jedoch zu beachten, dass sich Kommunikationsstörungen stärker noch als Störungen der Ruhe und Entspannung nachteilig auf das Wohnklima auswirken, da sie als besonders lästig eingestuft werden (vgl. BVerwG, a.a.O., Rn. 319). Dies zeigt, dass dem Maximalpegelkriterium am Tag und in der Nacht eine unterschiedliche Funktion zukommt und daher nicht ohne Weiteres dieselben Berechnungsmethoden angewendet werden dürfen. Dem entspricht, dass der Beklagte das Wort „Durchschnittstag“ nicht in die Tagschutzregelung aufgenommen hat.

Das hier unstreitig heranzuziehende Berechnungsverfahren AzB-DLR (vgl. dazu BVerwG, a.a.O., Rn. 341 ff.) enthält keine Vorgaben über den Bezugszeitraum, der bei der Berechnung zugrunde zu legen ist. Dies hat auch der Sachverständi-

ge der Beigeladenen, Herr Dr. Isermann, in der mündlichen Verhandlung bestätigt.

Die Berechnung der Maximalpegelverteilung für den Durchschnittstag der sechs verkehrsreichsten Monate erfolgt allein dadurch, dass in einem weiteren Rechenschritt die Anzahl der in den sechs verkehrsreichsten Monaten insgesamt auftretenden Maximalpegel durch die zu betrachtenden 180 Tage geteilt wird.

Zwar enthält die AzB-DLR eine Normalverteilungsfunktion zur Berücksichtigung der Streuung um den Flugzeuggruppenwert, um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die durch Überflüge verursachten Maximalpegel in der Realität variieren. Die – damit im Interesse einer realitätsnahen Berechnung eingeführte – Normalverteilung hat zur Folge, dass die Maximalpegel keinen ganzzahligen Flugbewegungen zuzuordnen sind, und dass sie unendlich hohe Maximalpegel mit einer unendlich niedrigen Eintrittswahrscheinlichkeit abbildet. Um zu verhindern, dass in der Realität kaum mehr auftretende Maximalpegel, die beispielsweise noch über den Emissionswerten liegen, zur Grundlage der Berechnung des Bauschalldämmmaßes gemacht werden, sind sich die Beteiligten zu Recht darüber einig, dass ein Abbruchkriterium bestimmt werden muss.

Auch erscheint es sachgerecht, den Abbruch im Wege einer mathematischen Rundung vorzunehmen. Es ist aber rechtlich zu beanstanden, dass der Beklagte nicht schon das Ergebnis des gesamten Prognosezeitraums der sechs verkehrsreichsten Monate, sondern erst das Ergebnis des Durchschnittstages dieses Zeitraums der Rundung unterzieht, was dazu führt, dass im gesamten Prognosezeitraum nicht weniger als eine, sondern weniger als 90 Überschreitungen des maßgeblichen Maximalpegels zulässig wären. Die dargestellten Folgen der Normalverteilungsfunktion, deren Beseitigung das Abbruchkriterium dienen soll, treten aber nicht erst für das Ergebnis des Durchschnittstages der sechs verkehrsreichsten Monate, sondern bereits für das Ergebnis des gesamten Prognosezeitraums auf. Dies gebietet es, das Abbruchkriterium bereits auf dieser Ebene zur Anwendung zu bringen, um die „unerwünschte Nebenwirkung“ der im Interesse einer realitätsgetreuen Abbildung eingefügten Normalverteilung auf der Ebene zu beseitigen, auf der sie eingetreten ist, aber nicht darüber hinaus Über-

schreitungshäufigkeiten zu eliminieren, die gar nicht Folge der Normalverteilung sind.

Dies zugrunde gelegt, wird dem Tagschutzziel hinreichend Rechnung getragen, wenn, wie von den Klägerinnen begehrt, tagsüber höhere A-bewertete Maximalpegel als 55 dB(A) in den sechs verkehrsreichsten Monaten rechnerisch insgesamt weniger als einmal auftreten, bzw. bezogen auf den Durchschnittstag der sechs verkehrsreichsten Monate die Überschreitungshäufigkeit des Maximalpegels von 55 dB(A) weniger als 0,005 beträgt. Eine derartige Berechnung lässt die AzB-DLR auch zu (vgl. Isermann, Anmerkungen vom 26. Juli 2012 zur Forderung, dass durch Fluglärm in Innenräumen erzeugte A-bewertete Maximalschallpegel 55 dB nicht überschritten werden dürfen, S. 2). Das von dem Beklagten zugrunde gelegte Abbruchkriterium mit einem Wert von unter 0,5 findet weder in dem PFB noch in den in Bezug genommenen AzB oder der DIN 1333 eine Grundlage und ist – wie Dr. Isermann in der mündlichen Verhandlung bestätigt hat – letztlich ein gesetzter Wert.

f) Der Beklagte macht schließlich im Einklang mit der Beigeladenen ohne Erfolg geltend, dass der von den Klägerinnen beehrte Schallschutz für den Tagzeitraum mit Blick auf die erheblichen Kosten unverhältnismäßig sei. Er führt insoweit aus, dass der für den Tagschutz vorgesehene Schallschutz für die Betroffenen vorteilhafter sei als ein am Fluglärmschutzgesetz 2007 orientierter Schallschutz. Die von den Klägerinnen vertretene Auslegung des Schallschutzziels hätte unverhältnismäßige Mehrkosten in Höhe von insgesamt 591 Mio. EUR und damit Gesamtkosten in Höhe von 731 Mio. EUR zur Folge. Dies entspräche ungefähr dem Betrag, den der Gesetzgeber 2006 für alle deutschen Verkehrsflughäfen als Folge der Novellierung des Fluglärmschutzgesetzes veranschlagt habe, falls auch die Flughäfen Bremen und Köln/Bonn ausgebaut würden. Seit 1971 hätten die deutschen Flughäfen einen Betrag von ca. 400 Mio. EUR für Maßnahmen des Fluglärmschutzes ausgegeben. An das Maximalpegelkriterium sei daher kein allzu strenger Maßstab anzulegen (vgl. Schreiben vom 15. August 2012 S. 4). Es sei den Klägerinnen zumutbar, maximal alle zwei Tage eine nur wenige Sekunden andauernde Überschreitung des Maximalpegels von 55 dB(A) im Rauminnern zu ertragen.

Mit diesen Erwägungen setzt sich der Beklagte in Widerspruch zu dem von ihm selbst planfestgestellten Lärmschutzkonzept. In der Begründung des PFB wird auf Seite 626 ausgeführt, dass die „zur Vermeidung von Kommunikationsstörungen und erheblichen Belästigungen der Flughafenanrainer durch Fluglärm am Tag (...) zu Grunde gelegten Pegelwerte (...) allesamt deutlich unterhalb den Werten, bei denen eine Gesundheitsgefährdung zu befürchten ist“ liegen. Damit soll „das Lärmschutzkonzept (...) dazu beitragen, dass die Lebensqualität der Flughafenanwohner weitestgehend erhalten bleibt“. Diese Ausführungen zeigen, dass sich der Beklagte bereits im Planfeststellungsverfahren bewusst dafür entschieden hat, einen schon aus damaliger Sicht überobligatorischen Lärmschutz festzusetzen. Dies hat auch das Bundesverwaltungsgericht so gesehen, wenn es zur Tagschutzregelung ausführt, dass die Planfeststellungsbehörde den Schwankungen, die im Geräuschspektrum zu verzeichnen sind, dadurch ausreichend Rechnung trägt, dass sie abweichend von den Lärmschutzvorschriften, die für die übrigen Verkehrswege gelten, den Maximalpegel als zusätzlichen Beurteilungsmaßstab verwendet (BVerwG, a.a.O., Rn. 321).

Der Beklagte hätte es in der Hand gehabt, im Zuge der Änderung der Nachtschutzregelung durch den PEB auch die Tagschutzregelung an die fachplanungsrechtliche Zumutbarkeitsgrenze, die das Fluglärmschutzgesetz 2007 vorgibt, anzupassen, zumal er sich nunmehr darauf beruft, dass für den Flughafen Berlin Brandenburg ein Schallschutzniveau für den Tagzeitraum festgesetzt worden sei, das weit über das hinausgehe, was an anderen Flughäfen üblich sei. Wie der bei den Verwaltungsvorgängen befindliche „Ergebnisvermerk der Besprechung mit der FBS vom 20.11.2008 Schallschutzprogramm BBI, Vollzug der Tagschutzregelungen aus dem Planfeststellungsbeschluss vom 13.08.2004“ zeigt, war dem Beklagten diese Möglichkeit unter Hinweis auf die sonst drohenden Kostenfolgen von der seinerzeit als FBS firmierenden Beigeladenen ausdrücklich aufgezeigt worden. Danach hatte die FBS unter anderem darauf hingewiesen, dass sich bei Zugrundelegung eines Maximalpegels von 55 dB(A) ein Dauerschallpegel $L_{eq(3)}$ von ca. 20 dB(A) ergeben würde. Die FBS habe bei der Kostenplanung bezüglich des Vollzugs der Auflage A II 5.1.2 hinsichtlich der Bemessung des Schalldämmmaßes ein Schutzziel im Rauminnen von 16 x 55 dB(A) zu Grunde gelegt, woraus sich Kosten von ca. 139 Mio. EUR ergäben. Die Mehrkosten betrügen bei einem Maximalpegelkriterium von 6 x 55 dB(A) 16,2 Mio. EUR und bei einem Ma-

ximalpegelkriterium von 1 x 55 dB(A) 200 Mio. EUR. Die Kostenanalyse habe gezeigt, dass unter einem Maximalpegelkriterium von 6 x 55 dB(A) ein sehr deutlicher Anstieg der Kosten zu verzeichnen sei. Dies beruhe darauf, dass bei Unterschreitung dieses Maximalpegelkriteriums eine bauliche Umsetzung der Schallschutzmaßnahmen nicht möglich sei, sondern vielmehr die Entschädigung in Höhe von 30 % des Grundstückswerts an die Betroffenen zu zahlen sei. Daher solle insbesondere verhindert werden, dass ein geringerer Wert als 6 x 55 dB(A) zu Grunde zu legen sei. Des Weiteren sei seitens der FBS die Gefahr von Klagen Betroffener für den Fall gesehen worden, dass die FBS von sich aus die passiven Schallschutzmaßnahmen anhand eines Maximalpegelkriteriums von 1 x 55 dB(A) oder mehr ausführe. Vor diesem Hintergrund zeigte die FBS folgende Alternativen auf: Im Rahmen des Planergänzungsverfahrens "Lärmschutzkonzept BBI" könne die Planfeststellungsbehörde neben der Nachtschutzregelung auch die Tagschutzregelung neu festlegen. Es könne ferner die Rechtsauffassung vertreten werden, dass die Auflagen aus dem Planfeststellungsbeschluss im Hinblick auf den Tagschutz durch die Neufassung des Fluglärmsgesetzes obsolet geworden seien. Insoweit bestünde auch keine rechtliche Bindung an die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts vom 16. März 2006. Eine weitere Alternative sei eine vor Beginn des Vollzugs von der Planfeststellungsbehörde erteilte schriftliche Bestätigung, dass das Maximalpegelkriterium von 55 dB(A) nicht so zu verstehen sei, dass dieser Wert keinmal überschritten werden dürfe. Die Planfeststellungsbehörde vereinbarte mit der FBS eine nähere Prüfung, kündigte entsprechend einer vorläufigen Auswertung der Gespräche in der Besprechung jedoch bereits an, dass sie keinen Anlass sehe, von den Regelungen im Planfeststellungsbeschluss abzuweichen. Der FBS seien die Auflagen zum Tagschutz bekannt gewesen. Hiergegen habe sie nicht geklagt. Insofern bestehe auch kein Bedarf, unter Heranziehung der Neufassung des Fluglärmsgesetzes die Regelungen aufzuheben und gegebenenfalls eine Verschlechterung des passiven Lärmschutzes für die Betroffenen in Kauf zu nehmen. Im Gegenteil könne mit dem Argument der Kostenreduzierung für die FBS nicht der Lärmschutz der Betroffenen ausgehebelt werden. Im Hinblick auf die letzte Alternative sehe die Planfeststellungsbehörde aufgrund der bestandskräftigen Regelung des Planfeststellungsbeschlusses zum gegenwärtigen Zeitpunkt ebenfalls keine Veranlassung, eine schriftliche Bestätigung über die hier strittige inhaltliche Auslegung des Planfeststellungsbeschlusses abzugeben.

Dementsprechend hat die Planfeststellungsbehörde im Rahmen des Planergänzungsverfahrens bewusst davon abgesehen, den Planfeststellungsbeschluss hinsichtlich der Tagschutzregelung zu ändern. Obwohl sie im Rahmen der Neuregelung des Nachtschutzes ausdrücklich auf die Durchschnittsnacht der sechs verkehrsreichsten Monate als Bezugszeitraum abstellte, hat sie im Hinblick auf die Tagschutzregelung keine Veranlassung gesehen, einen entsprechenden Zusatz aufzunehmen. Vielmehr heißt es in der Begründung des Planergänzungsbeschlusses (S. 257), die Planfeststellungsbehörde halte ausdrücklich an allen übrigen Regelungen des Planfeststellungsbeschlusses vom 13. August 2004 in der Fassung der 16. Planänderung vom 1. April 2009 fest und sehe auch keine Notwendigkeit, insoweit das Verfahren wieder aufzugreifen (§ 51 VwVfG Bbg). Der Beklagte hat mithin ausdrücklich an seinem planfestgestellten Schallschutzkonzept für den Tagzeitraum und damit an der bereits im Rahmen des Planfeststellungsbeschlusses getroffenen Grundentscheidung über den Umfang der Kosten festgehalten. Soweit die Beigeladene dessen ungeachtet mit ihrem Antrag vom 18. April 2012 die Einführung des von ihr bis dahin zugrunde gelegten NAT-Kriteriums von 6 x 55 dB(A) und damit wesentlich geringer dimensionierte Schallschutzvorrichtungen begehrt hatte, hat sie dies nicht weiterverfolgt.

4. Die von der Beigeladenen – im Einklang mit den Vollzugshinweisen des Beklagten vom 15. August 2012 – beabsichtigte Dimensionierung des baulichen Schallschutzes bleibt erheblich hinter dem planfestgestellten Tagschutzziel zurück. Die Klägerinnen haben unter Bezugnahme auf die gutachtliche Stellungnahme von Frau Dr.-Ing. Niemann nachvollziehbar dargelegt, dass die Auffassung der Beigeladenen im Mittel zu um 4 bis 5 dB(A) schlechteren Bauschalldämmmaßnahmen bei den Betroffenen führt. Damit steht nach wie vor eine systematische Verfehlung des hinter der Tagschutzaufgabe stehenden Schutzziels im Raum. Zwar kommt das NAT-Kriterium von 0,49 x 55 dB(A) dem Schutzziel näher als das in dem vorläufigen Rechtsschutzverfahren OVG 12 S 27.12 vorrangig diskutierte NAT-Kriterium von 6 x 55 dB(A) (vgl. Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, a.a.O., Rn. 29). Es ist aber nicht zu übersehen, dass – anders als der Beklagte meint – zwischen den unterschiedlichen Schutzvorstellungen nach wie vor eine erhebliche qualitative Differenz besteht, die nicht zuletzt in den von dem Beklagten behaupteten Mehrkosten in Höhe von 591 Mio. EUR zum Ausdruck kommt,

aber auch bei Zugrundelegung der zuvor genannten Zusatzkosten in Höhe von 300 Mio. EUR offensichtlich wäre.

5. Dies zugrunde gelegt haben die Klägerinnen einen Anspruch auf aufsichtsrechtliches Einschreiten des Beklagten gegenüber der Beigeladenen. Das Entschließungsermessen des Beklagten, ob aufsichtsrechtlich eingeschritten wird, ist angesichts der systematischen Verfehlung des Tagschutzziels durch die Beigeladene auf Null reduziert. Liegt – wie im vorliegenden Fall – trotz des bisherigen aufsichtsrechtlichen Einschreitens eine weitere systematische Verfehlung des hinter der Lärmschutzaufgabe stehenden Schutzziels vor, so steht es allerdings im Ermessen der Aufsichtsbehörde, wie sie ihrer Verpflichtung zur Durchsetzung der Schutzaufgabe nachkommt. Eine Ermessensreduzierung auf eine bestimmte aufsichtsrechtliche Maßnahme ist weder vorgetragen noch ersichtlich (vgl. Obergerverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, a.a.O., Rn. 35). Das Instrumentarium zur Durchsetzung der Auflagen zum passiven Lärmschutz reicht von Vollzugshinweisen über Weisungen bis hin zu Maßnahmen der Zwangsvollstreckung. Nach § 15 VwVGBbg können Verwaltungsakte, die auf die Vornahme einer Handlung oder auf Duldung oder Unterlassung gerichtet sind, mit Zwangsmitteln durchgesetzt werden. Dabei sind die vorherige Fristsetzung und Androhung des Zwangsmittels Teil der Zwangsvollstreckung (§ 23 VwVGBbg). Das gilt sowohl für das Zwangsgeld (§ 20 VwVGBbg) als auch für die bei vertretbaren Handlungen in Betracht zu ziehende Ersatzvornahme (§ 19 VwVGBbg). Dass der Beklagte über ein solches gestuftes Instrumentarium verfügt, hat er selbst in seiner aufsichtsrechtlichen Verfügung vom 2. Juli 2012 erkannt. Danach hat er von Maßnahmen des Verwaltungszwangs vorerst abgesehen, da er davon ausgegangen ist, dass die Vorhabenträgerin nach der durch die aufsichtsrechtliche Verfügung erfolgten Klarstellung die notwendigen Maßnahmen durchführt.

III. Die Kostenentscheidung folgt aus §§ 154 Abs. 1, 162 Abs. 3 VwGO. Die teilweise Erstattung der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen entspricht der Billigkeit, da diese einen Sachantrag gestellt und sich damit einem Kostenrisiko ausgesetzt hat.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Satz 1 VwGO in Verbindung mit §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO.

Die Revision ist nicht zuzulassen, weil keiner der in § 132 Abs. 2 VwGO genannten Gründe vorliegt. Insbesondere kommt der Rechtssache keine grundsätzliche Bedeutung zu, da es um die Auslegung eines singulären landesrechtlichen Planfeststellungsbeschlusses geht.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist bei dem Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Hardenbergstraße 31, 10623 Berlin, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung schriftlich oder in elektronischer Form mit einer qualifizierten elektronischen Signatur im Sinne des Signaturgesetzes versehen auf dem unter www.berlin.de/erv veröffentlichten Kommunikationsweg einzulegen. Die Beschwerde muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht schriftlich oder in der bezeichneten elektronischen Form einzureichen.

Im Beschwerdeverfahren müssen sich die Beteiligten durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschulen eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. In Angelegenheiten, die ein gegenwärtiges oder früheres Beamten-, Richter-, Wehrpflicht-, Wehrdienst- oder Zivildienstverhältnis betreffen, und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen einschließlich Prüfungsangelegenheiten, sind auch die in § 67 Absatz 2 Satz 2 Nr. 5 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) bezeichneten Organisationen einschließlich der von ihnen gebildeten juristischen Personen gemäß § 67 Absatz 2 Satz 2 Nr. 7 VwGO als Bevollmächtigte zugelassen; sie müssen durch Personen

mit der Befähigung zum Richteramt handeln. Ein als Bevollmächtigter zugelassener Beteiligter kann sich selbst vertreten. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt vertreten lassen; das Beschäftigungsverhältnis kann auch zu einer anderen Behörde, juristischen Person des öffentlichen Rechts oder einem der genannten Zusammenschlüsse bestehen. Richter dürfen nicht vor dem Gericht auftreten, dem sie angehören.

Fieting

Dr. Marenbach

Panzer