

Verwaltungsgerichtshof Hessen — Urt. v. 14.03.2018

Az.: 9 C 1897/13.T

ECLI: ECLI:DE:VGHE:2018:0314.9C1897.13.T.00

Luftverkehrsrecht Rechtsgrundlagen:

HVwVfG § 35 S 2

LuftVG § 29 b Abs 2

LuftVO a.F. § 21 a

VGH Hessen, 14.03.2018 - 9 C 1897/13.T

Leitsatz:

1. Die von der Deutschen Flugsicherung - DFS - zuletzt 1999 erlassene Regelung zur Abwicklung des Luftverkehrs auf dem Flughafen Frankfurt Main stellt, soweit darin landenden Luftfahrzeugen unter der Voraussetzung einer Rückenwindkomponente von weniger als 5 Knoten bevorzugt die Landerichtung 25 zugewiesen wird, eine Betriebsregelung für den Flughafen Frankfurt Main in Gestalt einer Allgemeinverfügung im Sinne von § 35 Satz 2 Hess. Verwaltungsverfahrensgesetz (HVwVfG) dar und kann mit einer Anfechtungsklage angefochten werden.
2. Dieser Betriebsregelung kommt keine drittschützende Wirkung zu, da ihre Rechtsgrundlage (§ 21a LuftVO a.F.) allein öffentlichen Interessen (Sicherheit des Luftverkehrs) dient und ihr Entscheidungsprogramm auch durch § 29b Abs. 2 LuftVG nicht zugunsten von Individualinteressen einzelner angereichert wird. Für die Annahme einer drittschützenden Wirkung dieser Flugbetriebsregelung zugunsten der von Fluglärm Betroffenen ist auch deshalb kein Raum, da die seit 1999 geltende Betriebsregelung Grundlage der Fluglärmermittlung für die Ausbauplanung geworden ist und die zu erwartenden Fluglärmbelastungen als Gegenstand der in dem Planfeststellungsbeschluss vom 18. Dezember 2007 getroffenen Abwägungsentscheidung unanfechtbar geworden sind.

Tenor:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Kläger zu 1. und der Kläger zu 2. haben die Kosten des Verfahrens einschließlich der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen je zur Hälfte zu tragen. Die Kläger zu 1. tragen ihre Kosten als Gesamtschuldner.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Kläger dürfen die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe der vollstreckbaren Kosten abwenden, falls nicht die Beklagte oder die Beigeladene vor der Vollstreckung Sicherheit in derselben Höhe leisten.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

- 1 Die Kläger wenden sich mit ihrer Klage gegen die durch die Beklagte - Deutsche Flugsicherung GmbH (DFS) - getroffene Regelung der so genannten "Rückenwindkomponente", die für die Zuweisung der jeweiligen Betriebsrichtung am Flughafen Frankfurt Main vorgibt, dass bis zu einer Windgeschwindigkeit von 5 Knoten in Betriebsrichtung 25 - also im Westbetrieb mit Anflug aus östlicher Richtung - gelandet werden soll, sofern nicht wetterbedingte Voraussetzungen dies ausschließen. Die Kläger zu 1. sind Eigentümer und der Kläger zu 2. ist Nießbrauchsberechtigter von jeweils in Frankfurt-Sachsenhausen gelegenen Immobilien. Die Grundstücke befinden sich im

Einwirkungsbereich von Fluglärm, der von Flugzeugen ausgeht, die den Flughafen bei Westbetrieb (Betriebsrichtung 25) auf der Anfluggrundlinie zur Landebahn Nordwest anfliegen. Letztere wurde am 21. Oktober 2011 auf der Grundlage des Planfeststellungsbeschlusses vom 18. Dezember 2007 für den Ausbau des Flughafens Frankfurt Main in Betrieb genommen. Die derzeit geltende, von der DFS erlassene und von den Klägern angegriffene Regelung I-182/99 (Abwicklung des Luftverkehrs auf dem Flughafen Frankfurt / Main, Einführung HIRO) vom 27. Mai 1999 (Bl. I/009 - 011 der Gerichtsakte - GA -) ist in den Nachrichten für Luftfahrer (NfL) 1999, S. 273 - 275 bekannt gemacht worden. Die Kläger wenden sich ausschließlich gegen die Regelung in Ziffer 1, die die bevorzugte Landerichtung auf dem Flughafen Frankfurt Main betrifft. Diese Regelung, die seit dem Jahr 1970 nahezu unverändert gilt, lautet:

1. Bevorzugte Landerichtung

Landenden Luftfahrzeugen wird bevorzugt die Landerichtung 25 zugewiesen, vorausgesetzt, die Rückenwindkomponente ist nicht größer als 5 kt. Die Landerichtung wird jedoch auch bei einer Rückenwindkomponente von weniger als 5 kt gewechselt, wenn die Bremswirkung auf den Pisten durch Eis, Schnee, Schneematsch usw. beeinträchtigt ist.

2. ...

- 2 Gegen die dargestellte Festlegung einer bevorzugten Landerichtung unter Berücksichtigung einer Rückenwindkomponente sowie auch gegen die bis in das Jahr 1970 zurückreichenden Vorgängerregelungen wandten sich die Kläger mit Widerspruchsschreiben vom 25. Januar 2013, mit dem sie die Aufhebung der entsprechenden Regelungen begeherten. Mit Widerspruchsbescheiden vom 30. Juli 2013 (betreffend den Widerspruch der Kläger zu 1., Bl. I/039 ff GA) und vom 31. Juli 2013 (betreffend den Widerspruch des Klägers zu 2., Bl. I/045 ff GA) wies das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF), nachdem die beteiligte DFS den Widersprüchen der Kläger nicht abgeholfen hatte, diese im Wesentlichen mit der Begründung zurück, dass die hier in Rede stehende Regelung nach ihrem objektiven Sinngehalt nicht auf eine verbindliche Regelung der Pflichten des Luftfahrzeugführers bei der Landung gerichtet sei. Daher liege eine Regelung mit Außenwirkung nicht vor, so dass sie nicht als Verwaltungsakt zu qualifizieren sei. Vielmehr stelle sie eine die Freigabeerteilung des Lotsen lenkende verwaltungsinterne Richtlinie dar. Erst durch eine Flugverkehrskontrollfreigabe gemäß § 26 Abs. 1 und 2 LuftVO werde durch Verwaltungsakt gegenüber einem Luftfahrzeugführer mit Außenwirkung geregelt, welche Landerichtung ein Luftfahrzeugführer zu nutzen habe. Der Widerspruch sei damit nicht statthaft.
- 3 Dagegen haben die Kläger am 2. September 2013 Klage erhoben. Zur Begründung ihrer Klage tragen sie vor (Schriftsatz vom 04.11.2013; Bl. I/075 ff GA), die Regelung betreffend die Rückenwindkomponente, die sie als Verwaltungsakt in Gestalt einer Allgemeinverfügung betrachten (Bl. I/079 GA), sei rechtswidrig bzw. nichtig. Sie seien klagebefugt, da infolge der Anwendung der Rückenwindkomponente erheblich mehr Landungen im Westbetrieb erfolgen würden und sie damit auf ihren Grundstücken öfter Fluglärm ausgesetzt seien, als dies bei einer allein an den meteorologischen Windverhältnissen ausgerichteten Betriebsrichtungsverteilung ohne Rückenwindkomponente der Fall wäre. Ohne die Rückenwindkomponente könne von einer Reduzierung der Landeanflüge über ihre Grundstücke um etwa 15-20 % ausgegangen werden. Jährlich seien dies ca. 85.000 Flugbewegungen, die sie ohne die hier in Streit stehende Berücksichtigung der Rückenwindkomponente weniger erdulden müssten.
- 4 Die angegriffene Verfügung sei bereits nichtig nach § 44 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG, weil die DFS außerhalb ihres gesetzlichen Zuständigkeitsbereichs gehandelt habe. Aus der der DFS obliegenden Aufgabe der Flugverkehrskontrolle ergebe sich keine Zuständigkeit für die Festlegung einer Rückenwindkomponente, denn dies sei keine Frage der Flugsicherheit, weil § 22 Abs. 1 Nr. 6 LuftVO gegenüber dem Luftfahrzeugführer bereits festlege, dass er im Regelfall gegen den Wind zu landen und zu starten habe und Abweichungen von diesem Grundsatz nicht geeignet seien, die Luftverkehrssicherheit zu erhöhen. Die Festlegung der Rückenwindkomponente sei vielmehr eine Maßnahme des Fluglärmschutzes und zudem eine raumwirksame und damit planungsrelevante Maßnahme, die eine komplexe Abwägungsverpflichtung hinsichtlich der Lärmschutzbelange

erfordere. Die angegriffene Verfügung sei auch deshalb nichtig, jedenfalls aber rechtswidrig, weil sie abwägungsfehlerhaft sei. Es liege schon ein "Abwägungs-Totalausfall" vor, denn die DFS habe die Erforderlichkeit einer Abwägung nicht erkannt. Damit habe auch keine Ermittlung abwägungserheblicher Sachverhalte und Interessen stattgefunden, obschon es auf der Hand gelegen habe, dass durch die Entscheidung betreffend einen Landeanflug mit Rückenwindkomponente Tausende von Anwohnern des Flughafens stärker, teilweise erstmalig, durch unzumutbaren Fluglärm belastet sein werden. Des Weiteren habe die DFS mit der angegriffenen Verfügung auch gegen höherrangiges Recht, namentlich gegen § 22 Abs. 1 Nr. 6 LuftVO verstoßen, wonach der Führer eines Luftfahrzeuges verpflichtet sei, gegen den Wind zu landen und die in der genannten Vorschrift enthaltenen Ausnahmen, die den Flugzeugführer von dieser Pflicht entbinden, vorliegend nicht gegeben seien. Wenn aber die genannte Vorschrift eine entsprechende Verpflichtung zum Landen gegen den Wind für den Flugzeugführer festlege, sei es der DFS nicht erlaubt, durch eine Allgemeinverfügung oder auch eine innerbetriebliche Anweisung eine der LuftVO zuwiderlaufende Praxis zu etablieren. Die entsprechende Verfügung der DFS verstoße mithin gegen höherrangiges Recht und sei damit unwirksam.

5 Die Kläger haben beantragt:

1. Die Verfügung der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH betreffend die bevorzugte Landerichtung unter Ziff. 1 der Verfügung vom 27. Mai 1999, veröffentlicht in NfL I-182/99 - sowie vorsorglich in den vorangegangenen Verfügungen vom 24. April 1997, dort Ziff. 1, veröffentlicht in NfL I-163/97; der Bundesanstalt für Flugsicherung vom 19. Januar 1989, dort unter Ziff. 1, veröffentlicht in NfL I-26/89; der Bundesanstalt für Flugsicherung vom 7. Februar 1984, dort unter Ziff. 1, veröffentlicht in NfL I-46/84; der Bundesanstalt für Flugsicherung vom 6. August 1970, veröffentlicht in NfL I-267/70 - in der Fassung des jeweiligen Widerspruchbescheides des Bundesaufsichtsamtes für Flugsicherung vom 30./31. Juli 2013, jeweils zugestellt am 2. August 2013, Az. LFR/2.5.3/0003-004/13 (bzgl. der Kläger zu 1) und Az. LFR/2.5.3/0011-002/13 (bzgl. des Kläger zu 2.), wird aufgehoben.
2. Hilfsweise hierzu:

Es wird festgestellt, dass Ziff. 1 der Verfügung der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH vom 27. Mai 1999, veröffentlicht in NfL I-182/99 - vorsorglich auch betreffend die in dem Klageantrag zu Ziff. 1 benannten Verfügungen der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH und der Bundesanstalt für Flugsicherung - nichtig ist.

- 6** Die Beklagte ist der Klage entgegengetreten. Sie trägt vor, bei der hier in Rede stehenden Festlegung handele es sich mangels Außenwirkung nicht um einen Verwaltungsakt, so dass die Anfechtungsklage unzulässig sei. Aber auch wenn man von einer Allgemeinverfügung ausgehe, hätten die Kläger jegliches Klagerecht verwirkt. Die letzte Bekanntmachung der Rückenwindkomponente datiere aus dem Jahr 1999; sie sei bereits im Vorfeld der Planungen der neuen Landebahn immer wieder öffentlich diskutiert worden, habe Eingang in die Berechnung der Planfeststellung gefunden und sei insoweit eine Konstante, die jedermann am Flughafen Frankfurt ohne weiteres wahrnehmen können. Spätestens im Rahmen der Auslegung der Planunterlagen für den Planfeststellungsbeschluss zur Erweiterung des Verkehrsflughafens Frankfurt Main um eine neue Landebahn hätte ein entsprechender Angriff erfolgen können und müssen, denn auch die Planfeststellungsunterlagen berücksichtigten die Rückenwindkomponente. Sie sei auch Grundlage der weitergehenden Erwägungen im Rahmen der Planfeststellung gewesen sowie der öffentlichen Diskussion unter anderem im Forum Fluglärm und Region. Die Kläger hätten indes nicht einmal nach Aufnahme des Betriebs der neuen Landebahn unverzüglich reagiert, obwohl sich danach auch für die veränderten Flugführungen zur neuen Landebahn die unmittelbaren Folgen der Rückenwindkomponente gezeigt hätten. Stattdessen hätten sie wiederum deutlich länger als ein Jahr zugewartet bis sie sich erstmalig an das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung gewandt hätten. Zu diesem Zeitpunkt brauchte aber mit einem derartigen Angriff gegen die seit 1970 unveränderte Rückenwindkomponente nicht mehr gerechnet zu werden. Letztlich seien hier Zeiträume erreicht, die die Maßstäbe der so genannten unvorstellbaren Verjährung nach Verstreichen eines 40-jährigen Zeitraumes erreichten.

7 Die Klage sei aber auch unbegründet, da die Rückenwindkomponente in § 21a LuftVO ihre Rechtsgrundlage finde und die DFS als beliebene Flugsicherungsorganisation hiernach zuständig für den Erlass gewesen sei. Die angegriffene Regelung sei auch materiell rechtmäßig, insbesondere verstoße sie nicht gegen § 22 Abs. 1 Nr. 6 LuftVO oder gegen Vorschriften der ICAO. Ferner sei sie auch ermessens- und abwägungsfehlerfrei. Nach den der Öffentlichkeit am 11. September 2013 vorgestellten Ergebnissen der Untersuchung einer Expertenkommission über die Auswirkungen einer Erweiterung und Einschränkung der Rückenwindkomponente stelle sich Letztere gerade nach Inbetriebnahme der Landebahn Nordwest lärmgünstiger denn je dar; jeder Tag der Ausdehnung des Ostbetriebs bedeute insgesamt eine Mehrbelastung von mehr Personen mit unzumutbarem Fluglärm. Wenn heute über die Komponente erstmalig zu entscheiden wäre, wäre sie als vorzugswürdig zu erachten.

8 Mit Schriftsatz vom 25. März 2015 haben die Kläger ihre Klage um folgende Hilfsanträge erweitert:

3. Der Beklagten wird untersagt, bei Rückenwind landenden Flugzeugen die Landerichtung 25 zuzuweisen, soweit dies nicht durch zwingende Gründe der Flugsicherheit erforderlich ist.

Hilfsweise dazu:

4. Es wird festgestellt, dass es rechtswidrig ist, wenn die Beklagte landenden Luftfahrzeugen bevorzugt die Landerichtung 25 zuweist, wenn bei Rückenwind die Rückenwindkomponente nicht größer als 5 Knoten ist. Es wird festgestellt, dass die Zuweisung der Landerichtung 25 an folgende Luftfahrzeuge bzw. Flüge rechtswidrig war:
 - a) CSA4E (Flugzeugtyp A319) am 14. Dezember 2014 b) DLH3TT (Flugzeugtyp A321) am 14. Dezember 2014 c) DLH8F (Flugzeugtyp A321) am 13. Dezember 2014 d) DLH3EJ (Flugzeugtyp B744) am 13. November 2014 e) DLH1PF (Flugzeugtyp A320) am 28. Oktober 2014 und f) DLH45E (Flugzeugtyp A 321) am 26. Oktober 2014.

9 Zur Begründung dieser Anträge bringen die Kläger vor, dass sie sich bei ihren Unterlassungs- und Feststellungsanträgen an dem Beschluss des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 11. Juni 2014 - 9 C 1889/12. T - orientiert hätten. Die gegen die angegriffene (Allgemein-) Verfügung gerichteten Widersprüche und Klagen seien weder verfristet noch verwirkt. Da es der Verfügung an einer Rechtsbehelfsbelehrung fehle, die Verfügung den Klägern zu keinem Zeitpunkt bekannt gegeben worden sei und eine öffentliche Bekanntgabe, sofern sie vorliegend überhaupt zulässig gewesen sei, nicht gemäß § 41 Abs. 4 VwVfG erfolgt sei, seien ihre Widersprüche nicht als verfristet anzusehen. Die fehlende Bekanntmachung der Rückenwindkomponente in Bezug auf die neue Landebahn Nordwest führe ebenfalls zur Nichtigkeit der angegriffenen Verfügung und stehe auch der Annahme einer Verwirkung des Klagerechtes entgegen. Die Ausführungen der Beklagten zu den Tatbestandsvoraussetzungen des § 21a LuftVO gingen fehl, denn tatbestandlich gehe es um die Zulässigkeit von Abweichungen nach § 22 Abs. 3 LuftVO, die vorliegend gerade nicht gegeben sei, weil es schon nicht um eine Einzelfallregelung gehe und zudem kein zwingender Grund für ein ständiges Abweichen von der Flugbetriebsregelung des § 22 Abs. 1 Nr. 6 LuftVO vorliege, auch nicht im Hinblick auf die vom Beklagten angeführten ICAO-Regelungen. § 21a LuftVO erlaube die regelmäßige Zuweisung der Landerichtung 25 selbst bei Rückenwind nicht, da der Landeanflug von Verkehrsflugzeugen mit Instrumentenlandesystem nicht unter den Flugplatzverkehr im Sinne dieser Vorschrift falle.

10 Mit Schriftsatz vom 29. Mai 2015 hat die Beklagte unter Stellungnahme auch zu der Klageerweiterung beantragt,

die Klage abzuweisen.

- 11 Die Beigeladene hat mit Schriftsatz vom 29. Mai 2015 gleichfalls beantragt, die Klage abzuweisen.
- 12 Auch sie verweist auf die vom Forum Flughafen und Region im Jahr 2013 vorgenommenen umfänglichen Auswertungen zur aktuellen Belastungssituation, wonach erkennbar geworden sei, dass die Betriebsrichtung 07 aufgrund der unterschiedlichen Besiedlungsstruktur westlich und östlich des Flughafens deutlich stärkere Fluglärmbelastungen hervorrufe. Das liege beispielsweise daran, dass die Besiedlung von Frankfurt mit den Stadtteilen Niederrad und Sachsenhausen etwa doppelt so weit vom Flughafen entfernt liege wie Flörsheim und Raunheim. Entgegen der öffentlichen Wahrnehmung ergebe sich aufgrund der belastenden Abflugrouten für die Stadt Frankfurt sogar eine höhere Fluglärmbelastung bei Ostbetrieb, also bei Betriebsrichtung 07. Die Klage sei bereits unzulässig. Die angegriffene Ziffer 1 der Verfügung vom 27. Mai 1999 stelle sich nicht als Verwaltungsakt, sondern als ein reiner Innenrechtsakt dar. Verbindlichkeit nach außen entstehe erst durch den Inhalt der jeweiligen Flugverkehrskontrollfreigabe gemäß § 26 Abs. 2 LuftVO, die jeder Luftfahrzeugführer für die Landung benötige. Auch die hilfsweise erhobenen Feststellungsklagen seien unzulässig. Insgesamt stehe der Zulässigkeit auch die Verwirkung des Klagerechtes entgegen. Da seit der öffentlichen Bekanntgabe des Planfeststellungsbeschlusses vom 18. Dezember 2007 bis zur Einlegung des Widerspruchs gegen die Rückenwindkomponente bereits fünf Jahre vergangen gewesen seien, falle das bei einer Verwirkung zu berücksichtigende Zeitmoment hier erheblich ins Gewicht. Nach der verstrichenen Zeit sei nicht mehr damit zu rechnen gewesen, dass hinsichtlich des im Planfeststellungsbeschluss zugrunde gelegten Wechsels der Betriebsrichtung je nach Windgeschwindigkeit unter Einbeziehung der Rückenwindkomponente noch Klagerechte von Anwohnern in der Nähe der Landebahn Nordwest ausgeübt würden.
- 13 Die Klage sei jedenfalls auch unbegründet. Die Festlegung der Rückenwindkomponente in Ziff. 1 der Verfügung vom 27. Mai 1999 habe ihre Grundlage in § 21a Abs. 1 S. 1 LuftVO; außerdem könne die Rechtmäßigkeit dieser Verfügung auch unmittelbar aus § 29 Abs. 1 S. 2 und 3 LuftVG abgeleitet werden. Zunächst sei die Verfügung formell rechtmäßig. Die sachliche Zuständigkeit der DFS folge aus § 21a LuftVO, wonach die DFS als Flugsicherungsorganisation Regelungen zur Durchführung des Flugplatzverkehrs treffe. Die Verfügung habe als reiner Innenrechtsakt auch nicht den Klägern bekannt gegeben werden müssen. Es sei auch nicht erforderlich gewesen, die Rückenwindkomponente wegen der Inbetriebnahme der Landebahn Nordwest neu zu erlassen. Ein Neuerlass komme nur in Betracht, wenn eine Regelung durch das Hinzutreten neuer Umstände wirkungslos werde, was hier aber nicht der Fall gewesen sei, weil der Vorrang der Betriebsrichtung 25 für den Flughafen insgesamt mit allen Bahnen und somit unabhängig von deren Anzahl oder dem Hinzukommen einer weiteren parallelen Bahn gelte. Die erneute Bekanntmachung nach Inbetriebnahme der Startbahn West habe einen anderen Hintergrund gehabt, weil damit inhaltliche Änderungen bezogen auf die Startrichtung 25 verbunden gewesen seien. Die Verfügung sei auch materiell rechtmäßig. Sie entspreche den Maßgaben des § 21a Abs. 1 S. 1 LuftVO und zwar auch, soweit damit das Ziel des Schutzes vor Fluglärm verfolgt werde. Die genannte Vorschrift ermächtige zur Regelung des Flugplatzverkehrs und damit auch zur Festlegung der Betriebsrichtung für die An- und Abflugverfahren, denn die hier relevanten Endanflugverfahren seien entgegen der Auffassung der Kläger auch solche des Flugplatzverkehrs im Sinne der Vorschrift. Der Rechtmäßigkeit der Rückenwindkomponente könne auch entgegen der Ansicht der Kläger nicht entgegengehalten werden, dass damit Ziele des Schutzes vor Fluglärm verfolgt würden. Zur Aufgabenbeschreibung der Flugsicherungsorganisation gehöre auch die Vorschrift des § 29 Buchst. b Abs. 2 LuftVG, wonach Luftfahrtbehörden und ausdrücklich auch die Flugsicherungsorganisation bei der Erfüllung ihrer Aufgaben auch auf den Schutz der Bevölkerung vor unzumutbarem Fluglärm hinzuwirken hätten. Indem durch die Rückenwindkomponente stärker fluglärm betroffene Gemeinden westlich des Flughafens Frankfurt entlastet würden, habe diese die Funktion des Schutzes vor Fluglärm. Die Rückenwindkomponente sei auch mit sonstigem Recht vereinbar. Ihr stehe weder § 22 Abs. 1 Nr. 6 LuftVO entgegen, noch beschränkten die Vorgaben der ICAO über die zu wählende Landerichtung die Regelung. Schließlich sei auch die Abwägung der DFS über die Rückenwindkomponente rechtlich nicht zu beanstanden.

- 14 Durch Gerichtsbescheid vom 8. November 2017 hat der Senat die Klage abgewiesen.
- 15 Gegen diese ihnen am 16. November 2017 zugestellte Entscheidung haben die Kläger mit ihrem am 12. Dezember 2017 eingegangenen Schriftsatz vom selben Tag Antrag auf mündliche Verhandlung gestellt. Mit ihrer Antragsbegründung widersprechen sie der Auffassung des Senats in dem Gerichtsbescheid, dass es sich bei der Ziffer 1 der angegriffenen, von der DFS erlassenen Regelung I-182/99 vom 27. Mai 1999 um eine Betriebsregelung für den Flughafen Frankfurt Main in Gestalt einer Allgemeinverfügung handele. Vielmehr mache die verwendete Formulierung, dass die Landerichtung bevorzugt zugewiesen werde, deutlich, dass keineswegs die Ziffer 1 die Landerichtung zuweise und damit diese für den Flugzeugführer verbindlich festlege, sondern diese Festlegung durch die konkrete Anweisung des Fluglotsen erfolge, die dann vom Flugzeugführer beim Anflug zu beachten sei. Eine unmittelbare Außenwirkung komme der hier in Streit stehenden Regelung also nicht zu. Ferner handele es sich - anders als der Senat angenommen habe - auch nicht um eine Regelung des Flugplatzverkehrs im Sinne des § 21a LuftVO a.F., denn beim An- und Abflugverfahren von einem Flugplatz mit Flugverkehrskontrolle handele es sich nicht um einen Bestandteil der Platzrunde. Auch ermächtige § 21a LuftVO a.F. nicht zum Erlass von Anordnungen, die im Widerspruch zu den luftverkehrlichen Regelungen des § 22 LuftVO stehen, was vorliegend aber hinsichtlich der Nr. 6 des § 22 Abs. 1 LuftVO a.F. (Gebot, gegen den Wind zu landen und zu starten) der Fall sei. Des Weiteren sei nach erfolgter Inbetriebnahme der Landebahn Nordwest auch eine Fortgeltung der Regelung I-182/99 zu verneinen, da diese nur für die Pistenkonfiguration zum Zeitpunkt des Erlasses der Regelung und nicht auch für eine weitere hinzukommende Landebahn gelten könne. Selbst wenn man aber die angegriffene Regelung als Allgemeinverfügung verstehen wolle, so sei diese keineswegs allein im öffentlichen Interesse ergangen; vielmehr seien auch (Lärmschutz-) Belange Dritter, hier der Kläger, im Rahmen des Abwägungsgebots zu beachten gewesen; eine solche Abwägung der Lärmschutzbelange der Anwohner habe hier aber nicht stattgefunden und hätte zudem die Auswirkungen der Landebahn Nordwest noch gar nicht berücksichtigen können. Die hier in Rede stehende Regelung sei auch nicht Gegenstand der Planfeststellung gewesen, als Rückenwindkomponente habe sie nur bei der Prognose Berücksichtigung gefunden. Ebenso wie die Festlegung der Flugverfahren sei die Berücksichtigung der Rückenwindkomponente bei Landungen eigenständig rechtlich überprüfbar. Die Kläger hätten ihr Klagerecht zudem nicht verwirkt.
- 16 In der mündlichen Verhandlung am 14. März 2018 haben die Kläger ihre bisher gestellten Anträge wiederholt. Sie beantragen:
1. Die Verfügung der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH betreffend die bevorzugte Landerichtung unter Ziff. 1 der Verfügung vom 27. Mai 1999, veröffentlicht in NfL I-182/99 - sowie vorsorglich in den vorangegangenen Verfügungen vom 24. April 1997, dort Ziff. 1, veröffentlicht in NfL I-163/97; der Bundesanstalt für Flugsicherung vom 19. Januar 1989, dort unter Ziff. 1, veröffentlicht in NfL I-26/89; der Bundesanstalt für Flugsicherung vom 7. Februar 1984, dort unter Ziff. 1, veröffentlicht in NfL I-46/84; der Bundesanstalt für Flugsicherung vom 6. August 1970, veröffentlicht in NfL I-267/70 - in der Fassung des jeweiligen Widerspruchsbescheides des Bundesaufsichtsamtes für Flugsicherung vom 30./31. Juli 2013, jeweils zugestellt am 2. August 2013, Az. LFR/2.5.3/0003-004/13 und Az. LFR/2.5.3/0011-002/13, wird aufgehoben.
 2. Hilfsweise hierzu:

Es wird festgestellt, dass Ziff. 1 der Verfügung der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH vom 27. Mai 1999, veröffentlicht in NfL I-182/99 - vorsorglich auch betreffend die in dem Klageantrag zu Ziff. 1 benannten Verfügungen der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH und der Bundesanstalt für Flugsicherung - nichtig ist.
 3. Hilfsweise dazu:

Der Beklagten wird untersagt, bei Rückenwind landenden Flugzeugen die Landerichtung 25 zuzuweisen, soweit dies nicht durch zwingende Gründe der Flugsicherheit erforderlich ist.

4. Hilfsweise zu 3.:

Es wird festgestellt, dass es rechtswidrig ist, wenn die Beklagte landenden Luftfahrzeugen bevorzugt die Landerichtung 25 zuweist, wenn bei Rückenwind die Rückenwindkomponente nicht größer als 5 Knoten ist. Es wird festgestellt, dass die Zuweisung der Landerichtung 25 an folgende Luftfahrzeuge bzw. Flüge rechtswidrig war:

- a) CSA4E (Flugzeugtyp A319) am 14. Dezember 2014 b) DLH3TT (Flugzeugtyp A321) am 14. Dezember 2014 c) DLH8F (Flugzeugtyp A321) am 13. Dezember 2014 d) DLH3EJ (Flugzeugtyp B744) am 13. November 2014 e) DLH1PF (Flugzeugtyp A320) am 28. Oktober 2014 und f) DLH45E (Flugzeugtyp A 321) am 26. Oktober 2014.

17 Die Beklagte und die Beigeladene beantragen,

die Klage abzuweisen.

18 Sie sind auch der weiteren Klagebegründung im Schriftsatz des Bevollmächtigten der Kläger vom 15. Februar 2018 im Einzelnen entgegengetreten und haben die ihrer Ansicht nach bestehende Unzulässigkeit und darüber hinaus auch Unbegründetheit der Klage näher dargelegt.

19 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte des vorliegenden Verfahrens (3 Bände), die von den Verfahrensbeteiligten als Anlage zu ihren Schriftsätzen eingereichten Unterlagen sowie den Planfeststellungsbeschluss vom 23. März 1971 Bezug genommen, die zum Gegenstand der mündlichen Verhandlung gemacht worden sind.

Gründe

20 Die Klage ist als Anfechtungsklage statthaft, sie ist aber unzulässig, da es den Klägern an der Klagebefugnis fehlt (1.). Darüber hinaus ist das Rechtsschutzinteresse der Kläger zu verneinen, da sie ihr Klagerecht verwirkt haben (2.).

21 1. Die Kläger begehren in erster Linie die Aufhebung der Ziffer 1 der von der DFS erlassenen Regelung I-182/99 vom 27. Mai 1999 (Abwicklung des Luftverkehrs auf dem Flughafen Frankfurt / Main, Einführung HIRO, vom 27. Mai 1999, bekannt gemacht in NfL 1999, S. 273 f.). Gemäß Ziffer 1 der vorgenannten Regelung wird landenden Luftfahrzeugen bevorzugt die Landerichtung 25 zugewiesen, vorausgesetzt die Rückenwindkomponente ist nicht größer als 5 Knoten. Diese angegriffene Regelung stellt zur Überzeugung des Senats eine Betriebsregelung für den Flughafen Frankfurt Main in Gestalt einer Allgemeinverfügung im Sinne von § 35 Satz 2 Hess. Verwaltungsverfahrensgesetz (HVwVfG) dar, die zulässigerweise zum Gegenstand einer Anfechtungsklage gemacht werden kann.

22 Auch wenn die angegriffene Regelung selbst die ihr zugrunde liegende gesetzliche Vorschrift nicht benennt, so kann sie sich nach Auffassung des erkennenden Senats als Rechtsgrundlage auf die Vorschrift des § 21a Abs. 1 Satz 1 LuftVO a.F. (jetzt: § 22 Abs. 1 Satz 1 LuftVO) stützen. Sowohl dass sie ausdrücklich als "Regelung" bezeichnet ist aber auch der Umstand, dass sie von der DFS erlassen worden ist, weisen bereits darauf hin, dass es sich um eine "besondere Regelung zur Durchführung des Flugplatzverkehrs" im Sinne der Vorschrift des § 21a Abs. 1 Satz 1 LuftVO a.F. (jetzt: § 22 Abs. 1 Satz 1 LuftVO) handelt, die durch das Flugsicherungsunternehmen, also hier nach § 1 der Verordnung zur Beauftragung eines Flugsicherungsunternehmens vom 11. November 1992 - FS-AuftragsV - i.V.m. § 27c Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 LuftVG durch die DFS, getroffen werden konnte. Vor allem aber spricht der Gegenstand der Regelung dafür, dass ihr als Rechtsgrundlage § 21a LuftVO a.F. zugrunde liegt. Die vorgenannte Vorschrift (jetzt: § 22 LuftVO) ist die Ermächtigungsgrundlage zur Festlegung der Vorschriften für den Flugplatzverkehr (s. Giemulla /

Schmid, Frankfurter Kommentar zum Luftverkehrsrecht, Bd. 2, Stand: Juni 2017, § 22 LuftVO Rn. 2). Von ihrem Gegenstand her enthalten Regelungen im Sinne dieser Vorschrift konkrete, orts- und situationsbezogene Ge- und Verbote für die verkehrliche Benutzung des jeweils bezeichneten Teils des Luftraums bzw. des Rollfeldes durch eine Vielzahl raum-zeitlich zusammentreffender, prinzipiell gleichberechtigter Luftfahrzeuge; insofern gelten ähnliche Erwägungen, wie sie in der Rechtsprechung zur Natur von Verkehrszeichen entwickelt worden sind (s. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22.01.1997 - 20 D 73/96.AK -, juris Rn. 10 m.w.N.). Die Formulierung in der angegriffenen Ziffer 1 der Regelung, dass landenden Luftfahrzeugen bevorzugt die Landerichtung 25 zugewiesen wird, unter der Voraussetzung, dass die Rückenwindkomponente nicht größer als 5 Knoten ist, ist als Festlegung der bevorzugten Landerichtung für das gesamte Pistensystem des Flughafens Frankfurt Main unter Beachtung der Rückenwindkomponente und - in Satz 2 der Ziffer 1 - unter weiterer Beachtung von Beeinträchtigungen der Bremswirkung auf den Pisten durch Eis, Schnee, Schneematsch usw. zu verstehen, mithin um ein entsprechendes Gebot, das sich als Adressaten "an die, die es angeht" wendet, nämlich die den Flughafen Frankfurt Main anfliegenden Luftfahrzeugführer (vgl. dazu: Grabherr/Reidt/Wysk, Luftverkehrsgesetz, Stand: Januar 2017, § 29 Rn 10 a.E.; siehe auch Giemulla / Schmid, a.a.O., § 23 LuftVO, Rn 4) und damit auch an einen bestimmbaren Personenkreis im Sinne von § 35 Satz 2 HVwVfG. Darüber hinaus ist diese Regelung aber auch von den Fluglotsen des Flughafens Frankfurt Main bei der Flugverkehrskontrollfreigabe zu beachten, die gemäß § 26 Abs. 1 LuftVO a.F. (jetzt: § 31 LuftVO) von den Luftfahrzeugführern verpflichtend einzuholen ist.

23 Die Regelung hat mithin die Abwicklung des Flugplatzverkehrs auf dem Flughafen Frankfurt Main im Sinne des § 21a Abs. 1 LuftVO a.F. zum Gegenstand. Nachvollziehbar wird in der im Widerspruchsverfahren vom BAF eingeholten Stellungnahme der DFS vom 29. April 2013 (Bl. I/105 ff. GA; Anlage B 3 zum Schriftsatz der Beklagten vom 13. Februar 2014) dargestellt, dass es für die Landebahn Nordwest zwei Anflugrouten gibt, eine aus der Richtung 07 und eine aus der Richtung 25. Die vom BAF festgesetzten Flugrouten setzten bis zu einem Umkreis von ca. 50 km vom Flughafen an und bezweckten eine Kanalisierung der ankommenden Flugzeuge. Hingegen ist die streitgegenständliche Regelung laut der Stellungnahme der DFS auf die unmittelbare Landung bzw. das Aufsetzen auf die Landebahn gerichtet, also den Verkehr auf dem Flughafen selbst. Was unter Flugplatzverkehr zu verstehen ist, war zum Zeitpunkt der Bekanntmachung der hier in Rede stehenden Regelung in § 21a Absatz 2 Satz 1 LuftVO a.F. näher bestimmt. Danach ist Flugplatzverkehr der Verkehr von Luftfahrzeugen, die sich in der Platzrunde befinden, in diese einfliegen oder sie verlassen sowie der gesamte Verkehr auf dem Rollfeld. Bei der Platzrunde handelt es sich um den festgelegten Flugweg, der von Luftfahrzeugen in der Nähe eines Flugplatzes einzuhalten ist; sie stellt ein standardisiertes An- und Abflugverfahren an Flugplätzen für alle VFR-Flüge dar (Giemulla / Schmid, a.a.O., § 22 LuftVO, Rn 6) und ist auch Bestandteil der standardisierten IFR-Anflugverfahren (§ 27a LuftVO a.F.). Da gemäß § 21a Abs. 1 LuftVO a.F. besondere Regelungen für die Durchführung des Flugplatzverkehrs sowohl für Flugplätze mit Flugverkehrskontrollstelle als auch für solche ohne Kontrollstelle getroffen werden können (s. Sätze 1 und 2 der vorgenannten Vorschrift) zählt zum Flugplatzverkehr im Sinne des § 21a Abs. 1, 2 LuftVO a.F. auch der Anflug von Luftfahrzeugen auf Flughäfen wie den hier in Rede stehenden Flughafen Frankfurt Main und zwar gleich, ob der Anflug im Sichtflug erfolgt oder - wie hier überwiegend - im IFR-Anflugverfahren über ein durch Rechtsverordnung festgesetztes Flugverfahren.

24 Mit der streitgegenständlichen Regelung wird also durch die Vorgabe der bevorzugten Betriebsrichtung bis zu einer Rückenwindkomponente von 5 Knoten das Verhalten des Luftfahrzeugführers in Bezug auf das Anflugverfahren gesteuert und damit die Durchführung des Flugplatzverkehrs im Sinne des § 21a Abs. 1 Satz 1 LuftVO a.F. einer besonderen Regelung zugeführt. Letztgenannte Vorschrift ergänzt also für den Bereich unmittelbar am Flugplatz die Vorschrift des § 27a Abs. 2 LuftVO a.F., nach der die Flugverfahren einschließlich der Flugrouten vom Luftfahrt-Bundesamt im Wege einer Rechtsverordnung festgelegt werden (s. Bay. VGH, Urteil vom 31.10.2006, - 8 A 05.40029, 8 A 05.40030 - juris Rn. 28). Derartige Regelungen auf der Grundlage des § 21a Abs. 1 LuftVO a.F. sind, da das Gesetz ihren Rechtscharakter nicht näher bestimmt und der DFS keine Kompetenz zur Rechtsetzung zukommt, als Allgemeinverfügungen im Sinne von § 35 Satz 2 VwVfG zu begreifen. Ihre Außenwirkung, d.h. hier die Verbindlichkeit für (alle

anfliegenden) Luftfahrzeugführer, stellt § 22 Abs. 1 Nr. 1 LuftVO a.F. (jetzt: § 23 Abs. 1 Nr. 1 LuftVO) ausdrücklich fest (s. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22.01.1997 - 20 D 73/96.AK -, a.a.O., Rn. 11 m.w.N.; s. auch Bay. VGH, Urteil vom 31.10.2006, a.a.O., Rn. 19).

- 25** Der Verbindlichkeit der angegriffenen Regelung steht auch nicht deren Wortlaut entgegen. Die Kläger sind der Auffassung, die Formulierung, dass die Landerichtung "bevorzugt zugewiesen" werde, mache deutlich, dass nicht die streitgegenständliche Ziffer 1 der Regelung die Landerichtung zuweise und damit verbindlich festlege, sondern dass dies erst durch die konkrete, vom Flugzeugführer zu beachtende Anweisung des Fluglotsen beim Anflug erfolge. Dieser Auffassung ist entgegenzuhalten, dass die Regelung auch nach ihrem Wortlaut so zu verstehen ist, dass in Gestalt einer Betriebsrichtungsregelung eine bevorzugte Landerichtung verbindlich vorgegeben wird, von der Ausnahmen in den von der Regelung selbst angeführten Fällen (Rückenwindkomponente und Witterungsverhältnisse) und zudem aus weiteren Flugverkehrssicherheitsgründen im Rahmen der Flugverkehrskontrollfreigabe durch den Fluglotsen zugelassen werden können. Die gemäß § 26 Abs. 1 LuftVO a.F. (jetzt: § 31 LuftVO) verpflichtend einzuholende Flugverkehrskontrollfreigabe erfolgt selbst wiederum auf der Grundlage von u.a. der Ziffer 1 der hier in Rede stehenden Betriebsregelung I -182/99, indem sie diese anhand der dort genannten Parameter, nämlich der Rückenwindstärke sowie der die Bremswirkung beeinflussenden Witterungsverhältnisse (Bremskoeffizienten), im Einzelfall als verbindliche Anordnung (Verwaltungsakt) konkretisiert und ggf. im Einzelfall auch eine Abweichung (s. § 23 Abs. 2 LuftVO a.F. i.V.m. § 22 Abs. 3 LuftVO a.F.) von den Verpflichtungen des § 22 Abs. 1 LuftVO a.F., wozu auch die Beachtung der besonderen Regelungen für die Durchführung des Flugplatzverkehrs im Sinne des § 21a LuftVO a.F. zählt, aus Gründen der Flugverkehrssicherheit zulässt. Dieses Verhältnis von Freigabe nach § 26 LuftVO a.F. und der hier in Rede stehenden Ziffer 1 der Regelung steht der Annahme, dass es sich bei letzterer um eine verbindliche Regelung handelt, deshalb nicht entgegen, sondern wird durch § 22 Abs. 3 LuftVO a.F. vielmehr bestätigt, weil die Zulassung einer Abweichung nach der vorgenannten Vorschrift zwingend eine rechtsverbindliche Regelung voraussetzt, von der abgewichen werden soll.
- 26** Der verbindlichen Festsetzung der bevorzugten Landerichtung kommt indes keine drittschützende Wirkung zu, so dass es den Klägern für ihre Anfechtungsklage an der erforderlichen Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO fehlt. Für die Annahme einer Klagebefugnis ist, da die Kläger nicht Adressaten der Allgemeinverfügung sondern Drittbetroffene sind, maßgeblich, ob die dem angegriffenen Verwaltungsakt zugrundeliegende Rechtsvorschrift des § 21a Abs. 1 LuftVO a.F. drittschützende Wirkung in Bezug auf die Kläger entfaltet. Dies ist entgegen der Auffassung der Kläger nicht der Fall. § 21a Abs. 1 LuftVO a.F. ist eine Befugnisnorm zugunsten der DFS, und zwar eine spezielle Ausprägung der luftaufsichtsrechtlichen Generalklausel des § 29 Abs. 1 LuftVG (so auch OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22.01.1997, a.a.O. Rn. 19 ff.). Allgemeinverfügungen nach § 21a Abs. 1 LuftVO a.F. ergehen zur Abwehr von Gefahren, die den in § 29 Abs. 1 LuftVG aufgeführten Schutzgütern (Sicherheit des Luftverkehrs; öffentliche Sicherheit oder Ordnung) im Rahmen des Flugplatzverkehrs durch die Luftfahrt drohen. Die Ermächtigung in § 21a Abs. 1 LuftVO a.F. dient grundsätzlich allein dem öffentlichen Interesse an der Erfüllung hoheitlicher Aufgaben und nicht zugleich der Wahrung von Interessen einzelner. Der örtlichen Flugverkehrskontrollstelle gibt sie ein spezielles Instrument in die Hand, um im Rahmen des Flugplatzverkehrs eine auf engstem Raum zusammentreffende Vielzahl rollender, startender, landender und fliegender Luftfahrzeuge zu koordinieren; Ziel ist allein die sichere, geordnete und flüssige Abwicklung des Luftverkehrs (s. § 4 der Verordnung über die Betriebsdienste der Flugsicherung - FBetrVO - vom 17. Dezember 1992). Den dafür maßgeblichen Aspekten mangelt es, auch soweit die Sicherheit der am Boden lebenden Bevölkerung einbezogen ist, an einer Individualisierung der geschützten Interessen (OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22.01.1997, a.a.O. Rn. 21).
- 27** Ein anderes Ergebnis folgt auch nicht aus § 29 b Abs. 2 LuftVG , denn das Entscheidungsprogramm des § 21a LuftVO a.F. wird dadurch nicht zugunsten von Individualinteressen einzelner angereichert. Zwar haben danach die für die Flugsicherung zuständigen Stellen "auf den Schutz der Bevölkerung vor unzumutbarem Fluglärm hinzuwirken", und diese Pflicht ist von der DFS stets - also auch bei Maßnahmen zur Regelung des Flugplatzverkehrs nach § 21a Abs. 1 LuftVO a.F. - zu beachten. Die Verpflichtung aus § 29b Abs. 2 LuftVG , auf den Schutz der Bevölkerung vor unzumutbarem Fluglärm hinzuwirken, besteht allerdings ausschließlich gegenüber der

Allgemeinheit, nicht auch gegenüber einzelnen (lärmbeeinträchtigten) Grundstückseigentümern. Mit ihr soll sichergestellt werden, dass die Belange des Lärmschutzes auch bei den in erster Linie sicherheitstechnischen Entscheidungen der DFS nicht außer Ansatz gelassen werden. Das zeigt schon der Wortlaut mit dem Begriff "Bevölkerung", der die für eine Individualisierung nötige Abgrenzung des begünstigten Personenkreises nicht zulässt. Überdies wäre die DFS durch eine im Individualinteresse bestehende Verpflichtung zum Lärmschutz regelmäßig überfordert. Die mit der Genehmigung und Planfeststellung eines Flughafens einhergehende Legalisierung des Luftverkehrs schließt es im Grundsatz aus Rechtsgründen aus, Flugverkehr zu untersagen und dadurch die Lärmquelle selbst dauerhaft zu beseitigen. Das Instrumentarium der DFS kann vielmehr nur zur Lärm(um)verteilung nutzbar gemacht werden. In diesem Rahmen kann die DFS, die über keine planungs- oder immissionsschutzrechtlichen Mittel verfügt, konkurrierenden Lärmschutzansprüchen nicht gerecht werden. Denn zu abgestuften Erhebungen und Regelungen, wie sie eine wirksame Bekämpfung von Fluglärm zugunsten einzelner erfordern würde, ist sie aufgrund der generalisierenden Bestimmung des § 29b Abs. 2 LuftVG ebenso wenig befähigt wie nach § 21a Abs. 1 LuftVO a.F. Dementsprechend ist der DFS durch § 29b Abs. 2 LuftVG auch lediglich auferlegt, auf Lärmschutz "hinzuwirken" (so OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22.01.1997, a.a.O. Rn. 21). Eine drittschützende Wirkung in Bezug auf einzelne Fluglärmbeeinträchtigte wird dadurch also für die Vorschrift des § 21a Abs. 1 LuftVO a.F. nicht begründet.

- 28 Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus einer Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 31. Oktober 2006 (a.a.O. Rn. 21) betreffend einen Verkehrslandeplatz, in der offen gelassen wurde, ob die Befugnisnorm des § 21a Abs. 1 LuftVO auch Schutznormcharakter zu Gunsten lärmbeeinträchtigter Dritter besitzt. Die dort im Folgenden vorgenommene Anwendung der Grundsätze, die das Bundesverwaltungsgericht in seiner Rechtsprechung zur Abwägungspflicht bei der Festlegung von Flugrouten nach § 27a Abs. 2 LuftVO aufgestellt hat, mag für den vom Bay. VGH entschiedenen Fall eines Verkehrslandeplatzes in Betracht zu ziehen sein. Dies ist auf das vorliegende Verfahren jedoch nicht übertragbar, da sich die hier streitgegenständliche, auf § 21a Abs. 1 LuftVO a.F. gestützte Regelung auf einen Flughafen bezieht, für den in einem Planfeststellungsverfahren eine umfassende Fluglärmermittlung vorgenommen worden ist und auf dieser Grundlage auch die vom Flughafen ausgehende zu erwartende Fluglärmbelastung für die davon betroffenen Flughafenanwohner in die planerische Abwägung eingegangen ist und zu einem Planfeststellungsbeschluss mit einem umfassenden Fluglärmschutzkonzept geführt hat.
- 29 Die auf der Rechtsgrundlage des § 21a Abs. 1 LuftVO a.F. ergangene streitgegenständliche Regelung dient also in erster Linie der Abwehr von Gefahren für die Sicherheit des Luftverkehrs auf dem Flughafen Frankfurt Main und damit grundsätzlich allein öffentlichen Interessen, nicht jedoch Interessen einzelner wie hier der Kläger als Flughafenanwohner. Dies ist auch daraus zu ersehen, dass die Festsetzung der Rückenwindkomponente durch die Regelung vom 7. Februar 1984 (NfL I-46/84) wie auch durch die letzte, streitgegenständliche Regelung vom 27. Mai 1999 (NfL I-182/99) auf der Grundlage einer Anordnung der Planfeststellungsbehörde - Hessischer Minister für Wirtschaft und Technik - vom 31. Januar 1984 (NfL I-45/84) ergangen ist. Die genannte ministerielle Anordnung nimmt ihrerseits Bezug auf den Planfeststellungsbeschluss betreffend den Ausbau des Flughafens Frankfurt (Main) vom 23. März 1971 (StAnz 1971, S. 752 - 760), dem bereits die Festsetzung der bevorzugten Start- und Landebahnrichtung 25 durch die Bundesanstalt für Flugsicherung - BAF - vom 6. August 1970 (NfL I-267/70) vorausgegangen war. In der Anordnung des Hessischen Ministers für Wirtschaft und Technik vom 31. Januar 1984 ist eine Konkretisierung der Auflage 10 des Planfeststellungsbeschlusses vom 23. März 1971 zu sehen, die durch die Regelung I-46/84 (Abwicklung des Luftverkehrs auf dem Flughafen Frankfurt Main nach Inbetriebnahme der Startbahn 18) durch die damals noch zuständige BAF umgesetzt worden ist. Die genannte ministerielle Anordnung gibt vor, dass mit der Inbetriebnahme der Startbahn 18 das gesamte Start- und Landebahnsystem so zu nutzen ist, dass im Hinblick auf die in den Nachrichten für Luftfahrer festgesetzten Abflugstrecken eine möglichst günstige Verteilung des Fluglärms im Sinne des Planfeststellungsbeschlusses betreffend den Ausbau des Flughafens Frankfurt (Main) vom 23. März 1971 eintritt. Unter Beachtung der zulässigen Rückenwindkomponenten und der Bremskoeffizienten ist dabei eine optimale Ausschöpfung der Kapazität aller drei Bahnen anzustreben. Auf diese ministerielle Anordnung hin ist dann am 7. Februar 1984 die Regelung

I-46/84 ergangen, die mit demselben Wortlaut wie die streitgegenständliche Regelung aus dem Jahr 1999 die bevorzugte Landerichtung 25 festsetzt. Diese wie auch die streitgegenständliche Regelung machen bereits in ihrer Überschrift deutlich, dass sie der Abwicklung des Luftverkehrs auf dem Flughafen Frankfurt Main dienen. Die Lärmbelange der durch den Fluglärm betroffenen Flughafenanwohner sind bereits in dem Planfeststellungsbeschluss vom 23. März 1971 berücksichtigt worden, die entsprechenden Einwendungen wurden nach Abwägung mit den verkehrlichen Belangen des Flughafenausbaues zurückgewiesen (Teil II, Zu D: Einwendungen, Nr. 5g des Planfeststellungsbeschlusses - Störung durch Fluglärm -), so dass mit der Regelung der Betriebsrichtung für Landungen (und Starts) nur auf eine möglichst günstige Verteilung des (im Planfeststellungsbeschluss berücksichtigten) Fluglärms im Sinne des § 29b Abs. 2 LuftVG (in der im Jahr 1999 geltenden, mit der heute gültigen Vorschrift wortgleichen Fassung) hingewirkt worden ist. Individualinteressen einzelner Betroffener wird mit der angegriffenen Regelung nicht Rechnung getragen, da - wie oben bereits ausgeführt - die Verpflichtung aus § 29b Abs. 2 LuftVG ausschließlich gegenüber der Allgemeinheit ("Bevölkerung") besteht, nicht aber auch gegenüber einzelnen Lärmbetroffenen.

- 30** Dies gilt auch in Bezug auf die Planfeststellung über den Ausbau des Flughafens Frankfurt Main um die Landebahn Nordwest. Im Planfeststellungsbeschluss vom 18. Dezember 2007 ist auch die seit 1999 geltende Betriebsregelung I-182/99 Grundlage der für die Ausbauplanung vorzunehmenden Fluglärmermittlung gewesen und die mit dem Ausbau zu erwartenden Fluglärmbelastungen der Flughafenanwohner haben Eingang in die Abwägungsentscheidung gefunden und zu einem umfassenden Lärmschutzkonzept geführt. Für die Annahme einer drittschützende Wirkung der hier in Rede stehenden Flugbetriebsregelung für von Fluglärm Betroffene ist danach kein Raum.
- 31** Die von den Klägern vorgetragene Zweifel am Fortbestehen dieser Regelung nach Planfeststellung und Inbetriebnahme der Landebahn Nordwest im Jahr 2011 vermag der Senat nicht zu teilen. Die Kläger bringen vor, dass sich die Regelung I-182/99 laut ihrer Vorbemerkung ausdrücklich auf die betriebliche Nutzung des Pistensystems des Flughafens Frankfurt Main nach Inbetriebnahme der Piste 18 beziehe und sich die tatsächliche Sachlage mit der Inbetriebnahme der Landebahn Nordwest maßgeblich geändert habe. Eine Betroffenheit durch diese Regelung vor dem Zeitpunkt der Inbetriebnahme der Landebahn haben die Kläger nicht geltend gemacht. Dass die streitgegenständliche Ziffer 1 der Regelung sich inhaltlich allein auf das zum Zeitpunkt ihres Inkrafttretens (1999) vorzufindende Pistensystem bezieht und deshalb nach Inbetriebnahme der Landebahn Nordwest im Oktober 2011 eine Fortgeltung nicht beanspruchen kann, ist indes weder der Ziffer 1 der Regelung noch der Vorbemerkung dieser Regelung zu entnehmen. Die in Ziffer 1 festgesetzte bevorzugte Landerichtung 25 bis zu einer Rückenwindkomponente von 5 Knoten wurde bereits von der erstmaligen Regelung der bevorzugten Start- und Landebahnrichtung 25 (NfL I-267/70 vom 6. August 1970; s. Bl. I/019 GA) mit umfasst und lag damit als Teil des Betriebsregimes bereits dem Planfeststellungsbeschluss von 1971 zugrunde. In Ziffer 1 der Regelung I-46/84 vom 7. Februar 1984 ist dann - nach Inbetriebnahme der Piste 18 - weiterhin die bevorzugte Landerichtung 25 festgesetzt worden und diese Festsetzung ist wortgleich in die von den Klägern angegriffene letzte Regelung I-182/99 vom 27. Mai 1999 übernommen worden. Lediglich in Ziffer 2 der Regelung aus dem Jahr 1984 sind Änderungen der Anweisung zur bevorzugten Startrichtung sowohl bei Landerichtung 25 als auch bei Landerichtung 07 vorgenommen worden. Dies verdeutlicht, dass mit der angegriffenen Ziffer 1 der Regelung I-189/99, so wie auch bereits mit der Vorgängerregelung, keine Anordnungen in Bezug auf das vorhandene Pistensystem getroffen worden sind, sondern es wird die bevorzugte Betriebsrichtung für alle Landungen vorgegeben, die als Betriebsrichtungszuweisung auch nur einheitlich für den gesamten Flughafen Frankfurt Main Geltung beanspruchen kann. Eine Änderung ist nach dem Jahr 1999 nicht mehr erfolgt, vielmehr ist diese bevorzugte Landerichtung - wie oben bereits ausgeführt - als Teil der fortgeltenden Betriebsregelung für den Flughafen Frankfurt Main auch in das im März 2003 förmlich eingeleitete Planfeststellungsverfahren zum Ausbau des Flughafens Frankfurt Main eingegangen. Die Betriebsrichtungsverteilung unter Berücksichtigung der Rückenwindkomponente wird in dem dieses Verfahren abschließenden Planfeststellungsbeschluss 2007 also nicht festgesetzt, sondern zugrunde gelegt. Die Erforderlichkeit einer Anpassung dieser Regelung an das Pistensystem nach dem im Jahr 2007 planfestgestellten Ausbau des Flughafens Frankfurt Main ist danach entgegen der Auffassung der Kläger nicht zu erkennen.

- 32** 2. Aber selbst wenn man zugunsten der Kläger eine mögliche Verletzung in ihren Rechten durch die angegriffene Regelung unter dem Gesichtspunkt ihrer Fluglärmbeeinträchtigung unterstellt, ist deren Anfechtungsklage unzulässig. Denn die Kläger haben ihr Klagerecht verwirkt und die Beklagte sowie auch die Beigeladene haben sich auch ausdrücklich auf die Verwirkung des Klagerechtes berufen. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (s. zuletzt: Beschluss vom 24.05.2017 - BVerwG 1 B 103/17 -, juris Rn. 5 m.w.N.) bedeutet die Verwirkung als Hauptanwendungsfall des Verbots widersprüchlichen Verhaltens, dass ein Recht nicht mehr ausgeübt werden kann, wenn seit der Möglichkeit der Geltendmachung eine längere Zeit verstrichen ist und besondere Umstände hinzutreten, die die verspätete Geltendmachung als Verstoß gegen Treu und Glauben erscheinen lassen. Es ist in der Rechtsprechung geklärt, dass auch prozessuale Befugnisse im öffentlichen Recht verwirkt werden können, wenn seit der Möglichkeit der Geltendmachung längere Zeit verstrichen ist und der Berechtigte unter Verhältnissen untätig bleibt, unter denen vernünftigerweise etwas zur Wahrung des Rechts unternommen zu werden pflegt. Erst dadurch wird eine Situation geschaffen, auf die der jeweilige Gegner vertrauen, sich einstellen und einrichten darf (s. auch BVerwG, Beschluss vom 27.06. 2014 - BVerwG 2 B 76/13 -, juris Rn. 11 m.w.N.). Darauf, ob der mit Widerspruch und Klage angefochtene Verwaltungsakt rechtmäßig oder rechtswidrig war, kommt es nicht an, denn die Verwirkung des prozessualen Rechts hat zur Folge, dass ein Kläger die Rechtswidrigkeit der angefochtenen Verfügung nicht mehr geltend machen kann (s. BVerwG, Beschluss vom 24.05.2017, a.a.O.).
- 33** Vorliegend ist nach den Gesamtumständen von einer Verwirkung des prozessualen Rechts der Kläger auszugehen, sich in einem Widerspruchsverfahren oder in einem Klageverfahren auf die Rechtswidrigkeit oder die Nichtigkeit der in den NfL 1999 auf S. 273 ff. bekannt gemachten Regelung I-182/99 der DFS vom 27. Mai 1999 zu berufen. Zu Recht weisen die Beklagte und die Beigeladene darauf hin, dass unter dem Gesichtspunkt der Verwirkung die Kläger jedenfalls unverzüglich nach Bekanntgabe des Planfeststellungsbeschlusses vom 18. Dezember 2007 ihre prozessualen Rechte hätten ergreifen müssen, denn mit diesem Beschluss war u.a. die Erweiterung des Flughafens um die Landebahn Nordwest zugelassen worden und die Kläger waren mit ihren Wohngrundstücken - wie sie selbst vortragen - erstmals durch den Fluglärm der Flugzeuge betroffen, die den Flughafen bei Westbetrieb auf der Anfluggrundlinie zur Landebahn Nordwest anfliegen. Diese Auswirkungen und die der Planfeststellung zugrunde liegende Betriebsrichtungsverteilung in Abhängigkeit von der Rückenwindkomponente waren indes den auch in Frankfurt (Main) ausgelegten Planungsunterlagen des genannten Planfeststellungsverfahrens zu entnehmen. Die Rückenwindkomponente war, wie sich auch der Begründung des Planfeststellungsbeschlusses vom 18. Dezember 2007 entnehmen lässt (Bl. 1072 f.), Gegenstand öffentlicher Diskussion, wie etwa im Regionalen Dialogforum Flughafen Frankfurt und ist von dessen Vorsitzenden im Rahmen seines Vorschlags für einen Anti-Lärm Pakt vom 14. September 2007 unmittelbar angesprochen worden, indem dieser sich für eine Anhebung der Rückenwindkomponente auf 7 Knoten ausgesprochen hat. Vor allem aber ist die streitgegenständliche Regelung der bevorzugten Landerichtung Grundlage der Lärmermittlung und -bewertung des Planfeststellungsverfahrens gewesen. Auch dies ist der Begründung des Planfeststellungsbeschlusses vom 18. Dezember 2007 zu entnehmen, in der auf Seite 557 in Bezug auf die erforderliche Länge der Landebahn Nordwest zunächst grundsätzlich ausgeführt (Gl. Nr. 2.2.1.1) wird, dass die Landung von Flugzeugen in der Regel gegen den Wind durchgeführt wird. Sodann wird in Bezug auf die bestehende, hier in Rede stehende Betriebsrichtungsverteilung dargestellt, dass erst bei Windgeschwindigkeiten von fünf Knoten ein Wechsel der Betriebsrichtung stattfindet und deshalb bei der Bestimmung der Landebahnlänge vom ungünstigsten Fall, d.h. einem Rückenwind von fünf Knoten ausgegangen werden müsse. In diesem Fall müsse die Anfluggeschwindigkeit entsprechend erhöht werden, was eine Verlängerung der benötigten Landebahnstrecke bewirke. Auf die mit einem Wechsel der Betriebsrichtung verbundenen unterschiedlichen Schallimmissionen wird in der Begründung des Planfeststellungsbeschlusses ferner in der Gl. Nr. 6.1.2.1.3 (Betriebsrichtungsverteilung) abgestellt, da die Fluglärmrechnung die Betriebsrichtungsverteilung zu berücksichtigen hat. Auf Seite 973 f. wird dazu ausgeführt:

"Flugzeuge starten und landen nach Möglichkeit gegen den Wind. [...] Bei unterschiedlichen Windverhältnissen wird daher in der Regel aus unterschiedlichen Richtungen auf Landebahnen angeflogen bzw. von Startbahnen in unterschiedliche

Richtungen gestartet. [...] Da An- und Abflugrouten normalerweise in Lage und Höhe unterschiedlich verlaufen und auch die Lärmemissionen der Flugzeuge bei Start und Landung unterschiedlich sind, ergeben sich aufgrund der verschiedenen möglichen Betriebsrichtungen je nach Wetterlage auch unterschiedliche Schallimmissionen. Es ist daher von entscheidender Bedeutung, welche Betriebsrichtung mit welchem Anteil in die Fluglärmrechnungen eingeht".

- 34** Schließlich wird in der Gl. Nr. 6.1.6.5 (Sonstige Regelungen) auf der zuvor bereits erwähnten Seite 1072 f. der Begründung zu der Nebenbestimmung Ziffer A XI 5.1.8, mit der die Vorhabenträgerin verpflichtet wird, an der Weiterentwicklung von Maßnahmen des aktiven Schallschutzes zur Verringerung der vom planfestgestellten Vorhaben ausgehenden Lärmbelastung mitzuwirken, ausgeführt, der Vorsitzende des Regionalen Dialogforums Flughafen Frankfurt habe im Rahmen seines Vorschlags für einen Anti-Lärm-Pakt vom 14. September 2007 vor allem die Prüfung der folgenden Ansätze für eine Weiterentwicklung aktiver Schallschutzmaßnahmen vorgeschlagen. Unter den sodann dargestellten verschiedenen Ansätzen ist unter Spiegelstrich 2 auch die Anhebung der Rückenwindkomponente auf 7 Knoten angeführt. Weiter wird in der Begründung ausgeführt, dass die Realisierbarkeit bzw. das Maß des Nutzens dieser Ansätze für die Verbesserung der Lärmsituation im Umfeld des Flughafens Frankfurt Main nicht abschließend beurteilt werden könne, so dass die Planfeststellungsbehörde bereits aus diesem Grund habe davon absehen müssen, die verbindliche Umsetzung der genannten aktiven Schallschutzmaßnahmen anzuordnen.
- 35** Aus der dargestellten, auszugsweise wiedergegebenen Begründung des Planfeststellungsbeschlusses wird deutlich, dass die Regelung der Betriebsrichtungsverteilung einschließlich der hier von den Klägern angegriffenen bevorzugten Landerichtung 25 bis zu einer Rückenwindkomponente von 5 Knoten der Fluglärmmittlung und -berechnung zugrunde gelegen hat und damit auch in die Lärmbewertung des Planfeststellungsverfahrens eingegangen ist, und zwar als Teil der für den Flughafen Frankfurt Main schon seit langem getroffenen Betriebsregelungen, die auch für den um die Landebahn Nordwest ausgebauten Flughafen Frankfurt Main weiter Anwendung finden.
- 36** Dies war für die Kläger auch erkennbar und ein Vorgehen dagegen war ihnen zumutbar. Zutreffend weist die Beklagte darauf hin, dass diese Thematik Gegenstand der Musterklageverfahren gegen den Planfeststellungsbeschluss war und sowohl im Urteil des 11. Senats vom 21. August 2009 - 11 C 227/08.T u.a. - juris Rn. 666 und 1219) als auch in der Revisionsentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 4. April 2012 (- BVerwG 4 C 8.08 u.a. - juris Rn. 211) angeführt wird. Zu Recht weist deshalb die Beigeladene darauf hin, dass der Senat unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts in dessen Urteilen vom 31. Juli 2012 (- BVerwG 4 A 5000.10 u.a.; BVerwG 4 A 7001/11 u.a. -, jeweils juris) entschieden hat, dass die Bewältigung der mit dem Planvorhaben verbundenen Konflikte im Planfeststellungsverfahren zu erfolgen hat und dementsprechend dort auch die Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen ist. Effektiver Rechtsschutz gegen die Anlegung oder den Ausbau eines Flughafens und die damit verbundenen Beeinträchtigungen durch den Flugbetrieb könne danach nur im Planfeststellungsverfahren gewährleistet werden (Hess. VGH, Urteil vom 01.10.2013 - 9 C 574/12.T -, juris Rn. 33). Die Kläger müssen sich mithin im Hinblick auf den von der Beklagten und der Beigeladenen erhobenen Einwand der Verwirkung ihrer prozessualen Rechte entgegenhalten lassen, dass sie im Planfeststellungsverfahren Einwendungen gegen diesen Teil der Betriebsregelung hätten vorbringen und gegen den Planfeststellungsbeschluss vom 18. Dezember 2007 fristgerecht hätten klagen können und auch müssen, um nicht später - die Widersprüche der Kläger gegen die angegriffene Regelung datieren vom 25. Januar 2013 - unter dem Aspekt der Verwirkung mit ihren prozessualen Rechten auf gerichtliche Überprüfung eines vom Planfeststellungsbeschluss umfassten Teils der Betriebsregelung ausgeschlossen zu sein. Ein nachträglicher, Jahre später erfolgender Angriff gegen eine einzelne, dem Planfeststellungsbeschluss zugrunde liegende Regelung zur Abwicklung des Flugverkehrs in Gestalt einer Allgemeinverfügung ist deshalb als unzulässig zu betrachten.
- 37** Die Kläger sind damit im Sinne der oben dargestellten höchstrichterlichen Rechtsprechung zur Verwirkung "unter Verhältnissen untätig geblieben, unter denen vernünftigerweise etwas zur

Wahrung des Rechts unternommen zu werden pflegt" und sie haben "dadurch eine Situation geschaffen, auf die der Gegner vertrauen, sich einstellen und einrichten durfte". Aus diesen Gründen kommt es darauf, ob die Kläger erst ab dem Zeitpunkt der Inbetriebnahme der Landebahn Nordwest tatsächlich Kenntnis von den Auswirkungen der im Jahr 1999 getroffenen und in den NfL 1999, S. 273 - 275 bekannt gemachten Regelung der bevorzugten Landerichtung erlangt haben, schon nicht in rechtlich erheblicher Weise an.

- 38** Entgegen der Auffassung der Kläger ist vorliegend für eine Verwirkung ihres prozessualen Rechts auch nicht zu fordern, dass die verzögerte Geltendmachung des Rechts hier ursächlich für bestimmte Dispositionen der Beigeladenen gewesen ist. In dem von den Klägern dazu zitierten Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 16. Mai 1991 (- BVerwG 4 C 4.98 -, juris) ist in Bezug auf das materielle Abwehrrecht eines Nachbarn gegenüber einem Bauherrn ausgeführt, dass in dem Fall, dass der Bauherr nicht durch die - längere Zeit andauernde - Untätigkeit des Nachbarn und im Hinblick auf ein dadurch geschaffenes Vertrauen auf dessen Einverständnis zu seinen Baumaßnahmen veranlasst worden ist, sondern er unabhängig davon eine ihm erteilte Genehmigung von sich aus sofort in vollem Umfang ausgenutzt und weitgehende, mit erheblichem Kapitaleinsatz verbundene Schritte unternommen hat, auch eine längere Untätigkeit des Nachbarn, die solchen Dispositionen des Bauherrn nachfolgt, nicht mehr zur Verwirkung der nachbarlichen Abwehrrechte führen kann (BVerwG, a.a.O., Rn. 28). Diese auf das nachbarliche Gemeinschaftsverhältnis zwischen Bauherrn und Grundstücksnachbarn und deren gegenseitige Rücksichtnahmepflichten abstellende Aussage zur Qualifizierung eines Verhaltens als treuwidrig ist auf den vorliegenden Fall von Fluglärm betroffenen, die eine Allgemeinverfügung angreifen, die die bevorzugte Landerichtung für den Flughafen Frankfurt Main festsetzt, nicht übertragbar. Denn hier ist Streitgegenstand nicht eine die Beigeladene begünstigende Genehmigung und dem Rechtsstreit liegt auch kein im Baurecht wurzelndes nachbarliches Gemeinschaftsverhältnis zugrunde.
- 39** Die Treuwidrigkeit der verzögerten Rechtsausübung durch die Kläger liegt hier darin begründet, dass die Kläger in dem Verfahren, in dem sie ihre Einwendungen gegen die hier in Rede stehende Regelung der bevorzugten Landerichtung hätten vorbringen können und auch müssen, untätig geblieben sind und damit im Sinne der oben dargestellten höchstrichterlichen Rechtsprechung "unter Verhältnissen untätig geblieben sind, unter denen vernünftigerweise etwas zur Wahrung des Rechts unternommen zu werden pflegt". Damit haben sie sowohl für das Land Hessen als Planfeststellungsbehörde als auch für die Beigeladene "eine Situation geschaffen, auf die der Gegner vertrauen, sich einstellen und einrichten durfte", dergestalt, dass beide in Bezug auf den dem Planfeststellungsbeschlusses vom 18. Dezember 2007 zugrunde liegenden einzelnen Teil des bestehenden Betriebsregimes des Flughafens Frankfurt Main jedenfalls zu dem Zeitpunkt der Widerspruchseinlegung im Januar 2013 nicht mehr mit einem Angriff durch die Kläger zu rechnen brauchten.
- 40** Der Annahme einer Verwirkung steht ferner auch nicht die von den Klägern behauptete (Bl. I/137/139 GA) fehlende Bekanntmachung der angegriffenen Regelung entgegen. Zum einen ist entgegen der Auffassung der Kläger eine ordnungsgemäße Bekanntgabe gemäß der Vorschrift des § 21a Abs. 1 Satz 3 LuftVO a.F. erfolgt, wonach die Regelungen in den Nachrichten für Luftfahrer bekannt gemacht werden. Im Hinblick auf den Rechtscharakter der Regelung als Allgemeinverfügung, die sich an einen bestimmbaren Adressatenkreis (§ 35 Satz 2 HVwVfG), nämlich den der den Flughafen Frankfurt Main anfliegenden Luftfahrzeugführer wendet, nicht aber an Drittbetroffene, entspricht die in der LuftVO selbst vorgesehene Bekanntmachungsform den Vorgaben des § 41 Abs. 3 HVwVfG für die öffentliche Bekanntgabe.
- 41** Darüber hinaus ist für die Frage der Verwirkung auch nicht auf die öffentliche Bekanntgabe der Regelung, sondern auf die Möglichkeit der Kenntnisnahme von derselben für die Kläger abzustellen. Diese bestand - wie dargelegt - bereits zum Zeitpunkt der Auslegung der Planungsunterlagen im Planfeststellungsverfahren und spätestens im Zeitpunkt der öffentlichen Bekanntmachung des Planfeststellungsbeschlusses vom 18. Dezember 2007, der diese Regelung der Betriebsrichtungsverteilung als Teil der bestehenden Betriebsregelung zur Grundlage hatte. In Bezug auf die genannten Zeitpunkte ist aber nach obigen Ausführungen nach den Gesamtumständen wegen des Untätigbleibens der Kläger von einer Verwirkung ihrer prozessualen

Rechte auszugehen.

- 42** Die festzustellende Verwirkung der prozessualen Rechte der Kläger erfasst alle von ihnen gestellten, also auch die nur hilfsweise gestellten Klageanträge, da sie allesamt auf eine gerichtliche Überprüfung der Rechtmäßigkeit bzw. der Nichtigkeit der von ihnen angegriffenen Regelung betreffend die bevorzugte Landerichtung gerichtet sind. Ein Rechtsschutzbedürfnis für die erhobene Klage ist danach unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt gegeben.
- 43** Mangels Rechtserheblichkeit der Tatsachen, in Bezug auf die die Kläger Beweiserhebungen in ihrem Schriftsatz vom 11. Januar 2017 auf Seite 2 (Bl. II/0247 GA) sowie in ihrem Schriftsatz vom 28. September 2017 auf den Seiten 6 und 7 (Bl. II/287 f. GA) angeregt haben, für die Zulässigkeit der von ihnen erhobenen Klage, ist diesen Anregungen nicht nachzugehen. Weder die Betriebsrichtungsverteilung am Flughafen Frankfurt Main in den Jahren 1996 bis 2005 und für den Zeitraum von 2005 bis 2014 unter Berücksichtigung der Rückenwindkomponente einerseits noch die tatsächliche Windrichtungsverteilung gemäß den meteorologischen Daten des Deutschen Wetterdienstes bzw. der Wetterstatistik des Deutschen Fluglärmdienstes andererseits sind für die oben abgehandelten Fragen der Zulässigkeit der erhobenen Klage rechtlich bedeutsam.
- 44** Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO .
- 45** Da die Beigeladene einen Antrag gestellt hat, könnten ihr gemäß § 154 Abs. 3 VwGO Kosten auferlegt werden; dem entspricht es, ihr ihre außergerichtlichen Kosten nach § 162 Abs. 3 VwGO zu erstatten.
- 46** Die Entscheidung über die Nichtzulassung der Revision folgt aus § 132 VwGO . Gründe für die Zulassung der Revision liegen hier in Bezug auf die maßgeblichen Fragen betreffend die Zulässigkeit der Klage nicht vor.
-