

Verwaltungsgerichtshof Hessen — Urt. v. 20.02.2018

Az.: 9 C 1969/14.T

ECLI: ECLI:DE:VGHHE:2018:0220.9C1969.14.T.00

Luftverkehrsrecht Rechtsgrundlagen:

FLärmSchG § 7

FLärmSchG § 9

GG Art 14

GG Art 2

Hess. RegionalfondsG

2. FlugLSV § 3

2. FlugLSV § 4

2. FlugLSV § 5

VGH Hessen, 20.02.2018 - 9 C 1969/14.T

Leitsatz:

1. Der Ausschluss der Erstattung von Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen nach § 9 Abs. 3 Satz 2 FLärmSchG für den Fall, dass bereits im Rahmen freiwilliger Schallschutzprogramme oder in sonstigen Fällen Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen erstattet wurden, umfasst auch Fälle, in denen baulicher Schallschutz aufgrund einer behördlichen Anordnung zu leisten war.
2. Die in § 5 Abs. 3 der 2. FlugLSV bei nach früheren Schallschutzprogrammen ertüchtigten Bestandsgebäuden zu berücksichtigende Toleranzmarge von 8 dB verstößt weder gegen das Fluglärmschutzgesetz, noch werden dadurch Grundrechte der Betroffenen verletzt. 3. Die Bewilligung von Mitteln aus dem Gesetz zur Einrichtung eines Regionalfonds im Rahmen der Allianz für Fluglärmschutz "Gemeinsam für die Region" - Regionalfondsgesetz - des Landes Hessen führt nicht zum Wegfall der Erstattungsfähigkeit von Aufwendungen nach § 9 FLärmSchG und der 2. FlugLSV und damit des Rechtsschutzbedürfnisses für eine darauf gerichtete Klage. Dies gilt auch dann, wenn diese Mittel vor Rechts- oder Bestandskraft der Entscheidung über den Umfang von Ansprüchen nach dem Fluglärmschutzgesetz bewilligt wurden, die damit geförderten Maßnahmen mit nach dem Fluglärmschutzgesetz erstattungsfähigen Maßnahmen teilweise oder vollständig deckungsgleich sind und schon umgesetzt wurden.

Tenor:

Die Klage wird abgewiesen.

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

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Kläger dürfen die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe der festzusetzenden Kosten abwenden, falls nicht der jeweilige Kostengläubiger vor der Vollstreckung Sicherheit in derselben Höhe leistet.

Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand

- 1 Die Kläger sind Eigentümer eines im Jahr 1958 errichteten, in der A-Straße in Rüsselsheim gelegenen Wohnhauses mit drei separaten Wohneinheiten, von denen eine von den Klägern selbst genutzt wird und zwei vermietet sind. Das Hausgrundstück liegt westlich des Flughafens Frankfurt Main und nach den Festsetzungen der Verordnung über die Festsetzung des Lärmschutzbereichs für den Verkehrsflughafen Frankfurt Main des Landes Hessen vom 30. September 2011 - LärmschutzbereichsVO - in der Tag-Schutzzone 1 sowie in der Nacht-Schutzzone des Flughafens.
- 2 Auf Antrag der Kläger vom 19. Januar 2012 sicherte der Beklagte dem Kläger zu 1. mit Bescheid vom 16. September 2013 (Bl. 86 der Behördenakte - BA -) zu, für das Wohnhaus die Aufwendungen für die Durchführung von im Einzelnen aufgeführten Schallschutzmaßnahmen mit einer voraussichtlichen Höhe von 1.026,11 € als erstattungsfähig anzuerkennen. Zur Begründung wurde ausgeführt, dass bei dem für die Immobilie berechneten Außenpegel von $L_{Aeq\ Nacht} < 55$ dB(A) für die Nacht und von $L_{Aeq\ Tag} < 65$ dB(A) am Tag ein rechnerisch ermitteltes Bauschalldämm-Maß der Umfassungsbauteile von 27 dB für Schlafräume und für die sonstigen Aufenthaltsräume von 32 dB vorgesehen sei, das nach dem Ergebnis der schalltechnischen Objektbeurteilung vom 4. März 2013 (Bl. 42 ff. BA) in einem Wohnraum im Erdgeschoss (Raum 2.3) sowie in einem weiteren Raum (Raum 3.1, Küche/Esszimmer) im Dachgeschoss nicht erreicht werde. In diesen Räumen seien deshalb Schalldämm-Maßnahmen an den Rolladenkästen sowie in einem Raum (Raum 3.1 im Dachgeschoss) der Austausch eines Fensters erforderlich. Da in den übrigen Räumen das gesetzlich vorgegebene Bauschalldämm-Maß erreicht werde, seien weitere Maßnahmen nicht erforderlich.
- 3 Mit ihrer dagegen am 24. Februar 2014 bei dem Verwaltungsgericht Darmstadt erhobenen, nach Anhörung der Beteiligten mit Beschluss vom 14. November 2014 an den Hessischen Verwaltungsgerichtshof verwiesenen Klage haben die Kläger die Zusicherung der Erstattungsfähigkeit weiterer Maßnahmen begehrt. Sie führen zur Begründung an, der Beklagte habe zu Unrecht eine Minderung der erforderlichen Schalldämm-Maße um 3 bzw. 8 dB zugrunde gelegt. Die Vorschriften des § 5 Abs. 2 und Abs. 3 der Flugplatz-Schallschutzmaßnahmenverordnung - 2. FlugLSV - würden zu Unrecht eine Minderung der in § 3 der 2. FlugLSV zunächst vorgesehenen erforderlichen Schalldämm-Maße um 3 bzw. 8 dB bestimmen und seien deshalb unwirksam. Die 2. FlugLSV entspreche mit diesen Regelungen nicht der Ermächtigungsgrundlage in §§ 7 und 9 Abs. 4 Satz 2 FLärmSchG, denn der Regelungsbereich des § 7 FLärmSchG erschöpfe sich in der Definition der Schallschutzanforderungen für Neubauten und nehme auf § 9 FLärmSchG, in dem erst der Regelungsbereich der Erstattung von Aufwendungen angesprochen werde, keinerlei Bezug. In § 9 FLärmSchG seien der Bundesregierung sehr konkrete und einzeln aufgeführte Regelungsgegenstände übertragen worden, die die Dimensionierung des baulichen Schallschutzes aber gerade nicht umfassten. Dazu bedürfe es auch keiner derartigen Rechtsverordnung, denn § 9 Abs. 4 Satz 1 FLärmSchG sehe selbst schon einen Anspruch auf Aufwendungsersatz für baulichen Schallschutz insoweit vor, als dieser nach Maßgabe der gemäß § 7 FLärmSchG zu erlassenden Rechtsverordnung und somit für Neubauten erforderlich sei. Dies ergebe auch eine Auslegung der Vorschrift nach deren Wortlaut und Systematik sowie der Entstehungsgeschichte, denn die heutige Vorschrift des § 9 Abs. 4 Satz 1 FLärmSchG solle der Gesetzesbegründung zufolge dem früheren § 9 Abs. 3 Satz 1 FLärmSchG entsprechen. Eine eigenständige Ermächtigungsgrundlage oder auch nur überhaupt einen Regelungsbedarf für eine zu erlassende Rechtsverordnung in Bezug auf Bestandsgebäude lasse auch § 9 Abs. 3 S. 2 FluglärmG nicht erkennen.
- 4 Dass es für diese Abschlüsse an einer Ermächtigungsgrundlage fehle, ergebe sich auch aus der Vollzugspraxis in der Zeit zwischen 1971 und 2007. Es habe nämlich Einigkeit darüber bestanden, dass die damals geltende Verordnung über bauliche Schallschutzanforderungen vom 5. April 1974 (BGBl. I, S. 903) zwar unmittelbar nur die notwendigen baulichen Schallschutzmaßnahmen bei der Errichtung von Wohnungen und schutzbedürftigen Einrichtungen geregelt habe, dass sie mittelbar aber auch Bedeutung für den Anspruch auf Aufwendungsersatz beim nachträglichen Einbau von

baulichen Schallschutzmaßnahmen an bestehenden Gebäuden gehabt habe. Schallschutz sei damit grundsätzlich nach den Maßstäben für Neubauten zu dimensionieren gewesen, auch wenn die Formulierung "im Rahmen der Verordnung" einen gewissen Abweichungsspielraum eröffnet habe. Dies werde auch von der Kommentarliteratur vertreten und von der amtlichen Begründung bestätigt. Deshalb sei auch schon zur früheren Fassung des Fluglärmsgesetzes die Frage, wann sich der nachträgliche bauliche Schallschutz noch "im Rahmen" der Verordnung nach § 7 halte, diskutiert und dazu einhellig die Auffassung vertreten worden, dass dies nur eine Frage des Vollzugs im Einzelfall, nicht aber Gegenstand der Ermächtigungsgrundlage nach § 7 FluglärmG sei. Der Verordnungsgeber habe sich eine ihm so nicht zustehende Befugnis zur Konkretisierung des geltenden materiellen Rechts angemäßt, die ihm die Ermächtigungsgrundlage nicht zugestehe.

- 5 Jedenfalls aber hielten sich die Abschlüsse von 3 bzw. 8 dB nicht mehr im Rahmen der Verordnung nach § 7 FLärmSchG. Da die gesetzgeberische Intention darin bestanden habe, den Lärmschutz zu Gunsten der Betroffenen deutlich zu verbessern, dürfe keine Verschlechterung gegenüber der früheren Schallschutzverordnung von 1974 eintreten. Diese habe ausgehend von den zwei Schutzzonen der früheren Fassung des Fluglärmsgesetzes erforderliche Bauschalldämm-Maße von mindestens 50 dB in der Schutzzone 1 mit einem Grenzwert von über 75 dB(A) bzw. mindestens 45 dB in der Schutzzone 2 mit einem Grenzwert von über 67 dB(A) vorgesehen. Schon der in der 2. FlugLSV grundsätzlich vorgesehene Innenpegel von im Mittel 37 dB(A) bleibe dahinter zurück und entspreche auch nicht den Empfehlungen der Weltgesundheitsorganisation WHO. Die Regelung beinhalte zugleich eine Verschlechterung gegenüber der als Stand der Schallschutztechnik im Hochbau anzusehenden DIN 4109, die bei einem Außenpegel von 68 dB(A) ebenfalls ein Schalldämm-Maß von 45 dB verlange; dies gelte erst recht im Fall der Anwendbarkeit der Abschlüsse.
- 6 Auch die Tatsache, dass die nach § 5 Abs. 2 und Abs. 3 der 2. FlugLSV erreichbaren Innenpegel für die zur Tagzeit genutzten Aufenthaltsräume einerseits und die Schlafräume andererseits trotz evident unterschiedlicher Schutzbedürftigkeit nur um 2 dB auseinanderfallen würden, zeige die Absurdität dieses Ergebnisses. Jedenfalls bedürfe es zur Anwendung von § 9 Abs. 4 Satz 1 und Abs. 3 Satz 2 FLärmSchG entsprechend der Praxis zum FluglärmG 1971 einer einzelfallbezogenen Prüfung, mit welchem Aufwand im konkreten Fall welche Verbesserung des Bauschalldämm-Maßes erreichbar sei und ob dieser Aufwand unter Berücksichtigung des angestrebten Schutzziels einerseits und der finanziellen Interessen des Flugplatzhalters andererseits noch als angemessen angesehen werden könne.
- 7 Da die Möglichkeit einer einzelfallbezogenen Prüfung abgeschnitten werde, verstoße die 2. FlugLSV auch materiell-rechtlich gegen die Vorgaben des Fluglärmschutzgesetzes. Von einer finanziellen Unverhältnismäßigkeit eines Aufwendungsersatzes für baulichen Schallschutz unter Außerachtlassung von § 5 Abs. 2 und Abs. 3 der 2. FlugLSV könne vorliegend keine Rede sein, denn bei einer Gesamtfläche von 182,69 m² der Aufenthaltsräume des Gebäudes der Kläger ergebe sich unter Zugrundelegung der Höchstbetragsregelung in § 5 Abs. 4 der 2. FlugLSV ein maximaler Erstattungsbetrag von 27.403,50 Euro, während sich die Zusicherung des Beklagten auf Kosten in Höhe von 1.026,11 Euro brutto belaufe. Ausgehend von der Wertung des Verordnungsgebers, dass für ein Gebäude dieser Größe an sich Kosten von bis zu 27.403,50 Euro noch angemessen seien, sei die Annahme fernliegend, dass ein an den Bauschalldämm-Maßen des § 3 Abs. 1 der 2. FlugLSV orientierter Aufwendungsersatzanspruch unverhältnismäßig sei.
- 8 Entgegen der Ansicht des Beklagten seien auch die Voraussetzungen des § 2 Abs. 3 der 2. FlugLSV nicht erfüllt, da den Klägern in der Vergangenheit nicht "im Rahmen freiwilliger Schallschutzprogramme oder in sonstiger Weise" Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen erstattet worden seien. Die im Jahr 2004 mit der Fraport AG abgeschlossene Erstattungsvereinbarung beruhe nämlich nicht auf einem freiwilligen Schallschutzprogramm, sondern auf verpflichtenden behördlichen Verfügungen des HMWVL vom 26. April 2001 und vom 25. November 2002. Die Formulierung in § 9 Abs. 3 Satz 2 FLärmSchG mache deutlich, dass der Gesetzgeber des Fluglärmsgesetzes mit der Formulierung "oder in sonstigen Fällen" nur solche Fälle gemeint habe, bei denen die Erstattung der Aufwendungen seitens des Flugplatzbetreibers auf freiwilliger Basis erfolgt sei; sie erfasse deshalb nicht diejenigen

Fälle, in denen die Erstattung in der Vergangenheit ihren Rechtsgrund in einer behördlichen Anordnung finde. Eine Maßnahme, die - ggf. auch nur in Grundzügen - durch einen behördlichen Bescheid angeordnet sei, könne wohl kaum noch "freiwillig" durchgeführt werden.

- 9 Mit Bescheid vom 11. März 2014 erkannte der Beklagte auch die Räume Nr. 1.5 und 2.1 als Aufenthaltsräume an und sicherte den Klägern insoweit die Erstattungsfähigkeit der Kosten in Höhe von 1.322,30 Euro für den Einbau einer Rollladenkastendämmung als die für das Erreichen des nach § 5 Abs. 2 der 2. FlugLSV erforderlichen Bauschalldämm-Maßes notwendige Maßnahme zu.
- 10 Mit Zuwendungsbescheid vom 23. Juli 2014 wurde den Klägern eine Gesamtförderung in Höhe von 13.050 Euro nach dem Regionalfondsgesetz bewilligt. Die damit bezuschussten baulichen Schallschutzmaßnahmen durch Austausch der Fenster betreffen die Räume 1.1 (Esszimmer EG), 1.2 (Wohnen EG), 1.5 (Wohnküche EG), 2.1 (Wohnküche OG), 2.2 (Esszimmer OG), 2.3 (Wohnen OG), 3.1 (Wohnküche DG) und 3.2. (Wohnen DG) und wurden zwischenzeitlich umgesetzt.
- 11 Mit gegenüber der Beigeladenen erlassenen und dem Kläger zu 1. zugestelltem Festsetzungsbescheid des Beklagten vom 23. März 2015 setzte dieser auf der Grundlage des Bescheides vom 11. März 2014 die Höhe der erstattungsfähigen Aufwendungen für die von den Klägern bereits durchgeführten und mit Rechnung nachgewiesenen Maßnahmen des baulichen Schallschutzes auf 1.441,99 Euro fest. Gegen diesen Bescheid haben die Kläger mit am 28. April 2015 eingegangenen Schriftsatz vom 27. April 2015 ebenfalls Klage erhoben, die der Senat mit Beschluss vom 30. April 2015 wegen Sachdienlichkeit mit diesem Verfahren verbunden hat.
- 12 Die Kläger sind der Ansicht, dass die ihnen zwischenzeitlich nach dem Regionalfondsgesetz gewährte Zuwendung für den hier geltend gemachten Anspruch nach §§ 9 und 10 FLärmSchG rechtlich unerheblich sei, wie der Beklagte ihnen gegenüber schon selbst eingeräumt habe.
- 13 Da die erforderlichen Schalldämm-Maße infolge der Unwirksamkeit der Regelungen über die Abschläge von 3 bzw. 8 dB für Wohn- bzw. Schlafräume um dieses Maß zu erhöhen seien, ergebe sich deshalb weiterhin die Notwendigkeit zusätzlicher Maßnahmen für die Räume 1.1 (Esszimmer), 1.2 (Wohnzimmer) und 1.5 (Wohnküche) im Erdgeschoss, für die Räume 2.1 (Wohnküche) und 2.2 (Esszimmer) im 1. Obergeschoss sowie für die Räume 3.3 (Schlaf-/Kinderzimmer) und 3.4 (Kinder-/Gästezimmer) im Dachgeschoss. Es ändere sich an ihrem Klagebegehren im Ergebnis auch dadurch nichts, dass die Räume 1.5 und 2.1 zwischenzeitlich als Aufenthaltsräume anerkannt worden seien, da das erforderliche Schalldämm-Maß insoweit fehlerhaft mit 36 dB und nicht mit 39 dB angenommen worden sei. Insoweit bestehe auch weiterhin ein Anspruch auf Festsetzung der Erstattungsfähigkeit dieser mittlerweile umgesetzten Aufwendungen.
- 14 Die Kläger beantragen,
 - den Beklagten zu verpflichten, die Erstattungsfähigkeit der Kosten für die Durchführung von Schallschutzmaßnahmen an den Räumen Nr. 1.1, 1.2, 1.5, 2.1, 2.2, 2.3, 3.1, 3.2, 3.3 und 3.4 (gemäß der Schalltechnischen Objektbeurteilung vom 03.04.2013) des Gebäudes auf dem Grundstück A-Straße, 65428 Rüsselsheim, festzusetzen soweit sie erforderlich sind, um das Schalldämm-Maß nach § 3 der 2. FlugLSV zu erreichen, und den Höchstbetrag von € 150,00 je Quadratmeter Wohnfläche nicht überschreiten,
 - den Festsetzungsbescheid des Regierungspräsidium Darmstadt vom 23.03.2015, Az. III33.3PGS Rüs0425017x001, aufzuheben, soweit er einer weitergehenden Erstattungsfähigkeit von Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen entgegensteht, die erforderlich sind, um das Schalldämm-Maß nach § 3 der 2. FlugLSV zu erreichen.
- 15 Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

- 16** Zur Begründung führt er aus, nachdem den Klägern mit Bescheid vom 11. März 2014 für die Räume Nr. 1.5 und 2.1 die Erstattung der Kosten für weitere notwendige Maßnahmen in Höhe von 1.322,30 Euro zugesichert und mit Zuwendungsbescheid vom 23. Juli 2014 eine Gesamtförderung in Höhe von 13.050 Euro nach dem Regionalfondsgesetz bewilligt worden sei, sei die Klage unzulässig geworden. In den Räumen 1.1, 1.2, 1.5, 2.1, 2.2, 2.3, 3.1 und 3.2. seien Schallschutzfenster und Schallabsorber eingebaut worden, letztere auch in den Räumen 1.1, 1.2 und 2.2, 1.5, 2.1, 2.3, 3.1 und 3.2; dort seien die Maßnahmen damit auch umgesetzt worden. Da sich die damit bezuschussten baulichen Schallschutzmaßnahmen teilweise mit den hier streitgegenständlichen Maßnahmen decken würden, sei angesichts der erfolgten Finanzierung und Verwirklichung der begehrten Schallschutzertüchtigung aus Regionalfondsmitteln insoweit das Rechtsschutzbedürfnis für die Kläger entfallen. Eine Aufwenderstattung nach dem FluglärmSchutzgesetz könne nämlich nur beanspruchen, dessen Gebäude ein Bauschalldämm-Maß unterhalb der Werte der 2. Flugplatz-Schallschutzmaßnahmenverordnung aufweise. Da die Räume nunmehr das erforderliche Bauschalldämm-Maß erreichen würden und die Aufwendungen bereits aus anderen öffentlichen Mitteln erstattet worden seien, ginge der Erstattungsanspruch der Kläger ins Leere bzw. bestehe nicht mehr, denn eine zweifache Kostenerstattung könne auch nach dem FluglärmSchutzgesetz nicht begehr werden.
- 17** Die Klage sei aber auch unbegründet. § 7 FLärmSchG enthalte eine Verordnungsermächtigung zur Regelung der Schallschutzanforderungen, die verfassungsrechtlichen Anforderungen seien gewahrt und die Regelungen des § 5 Abs. 2 und 3 der 2. FlugLSV hielten sich im Rahmen der Verordnungsermächtigung. Der Gesetzgeber habe in § 9 Abs. 4 Satz 1 FLärmSchG den Umfang der Erstattung geregelt, die Maßnahmen der nach § 7 FLärmSchG erlassenen Rechtsverordnung bezögen sich jedoch nicht allein auf Neubauten, sondern umfassten auch bereits bestehende bauliche Anlagen. Auch die Reduzierung der Erstattungsansprüche für Bestandsbauten begegne keinen Bedenken. Insgesamt solle mit der Toleranzmarge von 3 Dezibel bzw. 8 Dezibel gewährleistet werden, dass ein baulicher Schallschutz, der noch als angemessen erachtet werden könne, nicht unnötig mit hohem Kostenaufwand durch nur unerheblich bessere Maßnahmen ersetzt werden müsse.
- 18** Auch die festgelegte Dimensionierung des erforderlichen Schallschutzes sei nicht zu beanstanden. Da sowohl in der Schallschutzverordnung 1974 als auch in der 2. FlugLSV keine einzuhaltenden Innenpegel, sondern ausschließlich bestimmte Bauschalldämm-Maße der Umfassungsbauteile von Aufenthaltsräumen vorgegeben würden, ergäben sich aufgrund dieser Bauschalldämm-Maße rechnerisch im Bereich Gebäudebestand für typische Wohnräume tags Innenpegel im Mittel von 40 dB(A) und für Schlafräume nachts im Mittel von 30 dB(A), dies entspreche im Ergebnis auch dem Lärmschutz der für den Gebäudebestand an neuen und ausgebauten Straßen und Schienen geltenden Verkehrswege-Schallschutzmaßnahmenverordnung - 24. BImSchV - (v. 04.02.1997, BGBl. I S. 172). Sinn und Zweck der 2. FlugLSV lägen darin, eine angemessene Dimensionierung der Schallschutzmaßnahmen und damit sowohl einen ausreichenden Schallschutz von Aufenthaltsräumen in Wohnungen und in schutzbedürftigen Einrichtungen zu gewährleisten, aber auch eine wirkungsseitige, nicht mehr erforderliche und zu umfangreiche Dimensionierung der Schallschutzmaßnahmen zu vermeiden. Damit werde auch dem Rechtsgedanken des § 29b Abs. 2 LuftVG ausreichend Rechnung getragen. Selbst bei einem Abschlag von 8 dB(A) bei Räumen, die bereits am 1. Schallschutzprogramm der Fraport AG (1. SSP) teilgenommen hätten, führe die Anwendung dieser Vorschriften nicht zu einem unzureichenden Schallschutz, wie die Berechnung im Fall des Raumes 1.4 mit einem Abschlag von nur 3 dB zeige. Auf die Anwendbarkeit von § 5 Abs. 3 der 2. FlugLSV komme es deshalb auch insoweit nicht an, als die Bauschalldämm-Maße der Räume ihres Gebäudes nach den dazu angestellten Nachberechnungen nicht um mehr als 3 dB unter den Bauschalldämm-Maßen für die Errichtung baulicher Anlagen nach § 3 der 2. FlugLSV liegen würden.
- 19** Der Verweis auf die Schallschutzverordnung 1974 gehe fehl, weil diese für den Verkehrsflughafen Frankfurt Main gar keine Anwendung gefunden habe, da sie einer Bebauung in die Schutzzonen hinein vorbeugen sollte.

20

Da bei der Schallschutzmaßnahme im 1. SSP die Art der baulichen Maßnahme, die Höhe der Kostentragung sowie die rechtsverbindliche Festlegung der Zahlungspflicht nicht behördlich vorgegeben, sondern von der Beigeladenen vertraglich im Einvernehmen mit den jeweiligen Antragstellern individuell festgelegt worden sei, sei vorliegend das von der Beigeladenen durchgeführte Schallschutzprogramm durchaus als freiwillig im Sinne von § 9 Abs. 3 FLärmSchG zu beurteilen.

- 21** Dem Festsetzungsbescheid vom 23. März 2015 komme in Bezug auf die von ihm erfassten Räume zwar eine abschließende Wirkung zu, da darin ausdrücklich darauf hingewiesen werde, dass die die Zusicherung vom 11. März 2014 übersteigenden Kosten nicht erstattungsfähig und die Mehrkosten durch den Antragsteller selbst zu tragen seien; eine Erstattung der anderen in der Rechnung mit der Rechnungsnummer 141896 aufgeführten Positionen komme mangels Erforderlichkeit nicht in Frage. Auch diese Klage sei aber aus den bisher ausgeführten Gründen unbegründet.
- 22** Die Beigeladene beantragt,

die Klage abzuweisen.
- 23** Sie meint, die Klage sei in weiten Teilen zumindest unzulässig, jedenfalls aber unbegründet. Die grundlegenden Feststellungen des Bescheids vom 16. September 2013 seien auch aus Sicht der Beigeladenen überwiegend zutreffend, auch wenn sie auf der Basis jeweils sehr konservativer Annahmen und Bewertungsansätze ergangen seien und das am Gebäude der Kläger tatsächlich vorhandene Bauschalldämm-Maß damit sicher unterschätzt werde. So seien bspw. im Fall des Raumes 3.4 (alt 2.2) des Gebäudes der Kläger schon im Rahmen des seinerzeitigen Schallschutzprogramms der Beigeladenen Fenster der Schallschutzklasse 3 (mit einem Scheibenaufbau von 4-16-8 mm) eingebaut worden, für die ein Schalldämm-Maß von 35 bis 39 dB gelte, während der Beklagte für dieses Fenster ein Maß von nur 34 dB angesetzt habe. Gemäß der vorliegenden Rechnung und dem zugehörigen Prüfzeugnis betrage der Prüfwert im Labor für die konkret eingebauten Fenster tatsächlich 39 dB, auf dieser Basis sei für Raum 3.4 des Gebäudes ein Dämm-Maß für die Fenster von 36 dB realistisch. Daran anknüpfend folge daraus aufgrund der sog. Raumkorrektur nach Tab. 9, DIN 4109 ein Schalldämm-Maß von 36,8 dB für den genannten Raum 3.4. Jedenfalls sei das bauliche Schalldämm-Maß von $R'_{w, res} = 32$ dB i. S. d. § 5 Abs. 2 der 2. FlugLSV für den Raum 3.4 und damit im Ergebnis bei allen Räumen des klägerischen Gebäudes erfüllt.
- 24** Da die Kläger auf Basis des Regionalfondsgesetzes den für ein Gebäude mit drei Wohneinheiten geltenden Höchstbetrag von 13.050,00 Euro als Zuschuss für weiteren baulichen Schallschutz erhalten hätten und die maximalen Kosten für den streitigen, von den Klägern auf der Basis ihrer Rechtsauffassung begehrten baulichen Schallschutz mit insgesamt 11.762,18 Euro unterhalb dieses gewährten Zuschuss-Betrages verbleiben würden, sei davon auszugehen, dass den Klägern keine Kosten für den klageweise geltend gemachten baulichen Schallschutz entstanden seien, die nicht bereits erstattet worden seien. Aus diesen Gründen sei die Klage mindestens teilweise, wenn nicht vollständig unzulässig, da kein Rechtsschutzbedürfnis mehr bestehe, soweit nach dem Regionalfondsgesetz Zuwendungen gewährt worden seien; jedenfalls aber übersteige die gewährte Zuwendung den Höchstbetrag für die begehrten Schallschutzmaßnahmen.
- 25** Die Klage sei aber auch unbegründet, da der angegriffene Bescheid infolge der zutreffenden Anwendung eines baulichen Schalldämm-Maßes für das Haus der Kläger von 32 dB rechtmäßig sei. Es seien keine Anhaltspunkte für eine Unwirksamkeit der Regelungen der 2. FlugLSV erkennbar, insbesondere hielten diese sich im Rahmen der Verordnungsermächtigung. Der in der Vollzugspraxis überwiegend zur Anwendung kommende Regelungsgehalt der 2. FlugLSV in Gestalt der Regelung der Erstattung von Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen an Bestandsbauten i. S. d. § 1 Satz 2 der 2. FlugLSV folge sowohl aus § 9 Abs. 4 Satz 2 FluglärmG wie auch aus der Zusammenschau von § 9 Abs. 4 Satz 1 FLärmSchG mit seinem Verweis auf § 7 FLärmSchG, und diese Ermächtigung umfasse auch die Differenzierung zwischen Neu- und Bestandsbauten sowie deren Pauschalierung. Auch die Materialien zum Gesetzgebungsverfahren würden belegen, dass es das Ziel des Gesetzgebers bei der im Zuge der Novellierung des

FluglärmG im Jahr 2007 erfolgten Neufassung von § 9 Abs. 4 Satz 2 FluglärmG gewesen sei, die Bundesregierung damit zur Regelung entsprechender Maßgaben und Voraussetzungen für die Erstattung von Aufwendungen für baulichen Schallschutz auf Verordnungsebene zu ermächtigen. Auch das Bundesverfassungsgericht habe schon 1973 die Pauschalierung zu den damaligen Vorschriften als von der Ermächtigungsgrundlage umfasst bewertet. Schließlich differenziere der Gesetzgeber bei der rechtlichen Relevanz von Fluglärm vielfach zwischen Neu- und Bestandsbauten und knüpfe daran unterschiedliche Rechtsfolgen. Die Differenzierung um 3 dB bzw. 8 dB bei den Voraussetzungen für eine Kostenerstattung für baulichen Schallschutz bei Bestandsbauten bzw. ertüchtigten Bestandsbauten gegenüber dem nach § 3 der 2. FlugLSV bei Neubauten baulich umzusetzenden Schalldämm-Maß halte sich auch inhaltlich "im Rahmen" der Regelung der 2. FlugLSV, da sie im Umfang geringfügig ausfalle und sachlich gerechtfertigt sei.

- 26** Entgegen der Ansicht der Kläger liege gegenüber dem früheren Recht mit der seinerzeit geltenden Flugplatz-Schallschutzmaßnahmenverordnung aus dem Jahr 1974 mit den Vorgaben des § 5 Abs. 2 der 2. FlugLSV keine Verschlechterung der Schallschutz-Vorgaben vor, denn die Kläger ließen die unterschiedlichen Regelungsansätze des geltenden Fluglärmschutzgesetzes gegenüber der früheren Rechtslage unberücksichtigt.
- 27** Auch die 8 dB-Toleranzmarge sei nicht zu beanstanden. Anders als die Kläger meinen, stelle § 5 Abs. 3 der 2. FlugLSV insbesondere darauf ab, ob für die entsprechenden Bestandsbauten vor dem 15. September 2009 bereits "im Rahmen freiwilliger Schallschutzprogramme oder in sonstiger Weise" Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen erstattet worden seien. Dies stelle auch der Verordnungsgeber in der Begründung zu § 5 der 2. FlugLSV klar, wonach die Norm nicht nur Fälle erfasse, in denen Flugplätze im Rahmen freiwilliger Schallschutzprogramme Schallschutzmaßnahmen an Wohngebäuden finanziert haben, sondern auch die, in denen ausdrücklich entsprechende Erstattungen "aufgrund behördlicher Anordnung" erfolgt seien. Die Alternative "in sonstiger Weise" wäre sonst überflüssig und hätte keinerlei eigenständigen Regelungsbereich. Damit solle vermieden werden, dass in der Vergangenheit auf Kosten der Luftverkehrswirtschaft realisierter und in seiner Dämm-Wirkung noch angemessener baulicher Schallschutz durch letztlich nur unerheblich bessere Maßnahmen ersetzt werde, da damit ein in Anbetracht geringer Verbesserung unnötig hoher Kostenaufwand verbunden wäre und dies zu einer doppelten Belastung der Luftverkehrswirtschaft führen würde. Im Übrigen sei die Kostenerstattung schon deshalb als "freiwillig" i. S. d. § 5 Abs. 3 der 2. FlugLSV einzustufen, da in dem maßgeblichen Bescheid vom 26. April 2001 ausdrücklich festgehalten worden sei, dass der Umfang des baulichen Schallschutzes auf ein Angebot der Beigeladenen zurückgehe.
- 28** Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten wird auf den Inhalt der Gerichtsakten (5 Bände) sowie die dazu vom Beklagten vorgelegten Behördenakten (1 Hefter) verwiesen, die sämtlich Gegenstand der mündlichen Verhandlung waren.

Gründe

- 29** Die Klage ist hinsichtlich des Antrags zu 1. als Verpflichtungsklage gemäß § 42 Abs. 2 VwGO und hinsichtlich des Antrags zu 2. als gegen den Festsetzungsbescheid des Beklagten vom 23. März 2015 gerichtete Anfechtungsklage gemäß § 42 VwGO statthaft und auch im Übrigen zulässig, sie ist jedoch unbegründet. Die Bescheide des Beklagten vom 16. September 2013 und vom 23. März 2015 sind rechtmäßig, und die Kläger werden dadurch nicht in ihren Rechten verletzt (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO). Sie haben keinen Anspruch auf eine erneute oder weitergehende Entscheidung über ihren Antrag auf Festsetzung der Erstattungsfähigkeit von Aufwendungen für Schallschutzmaßnahmen an ihrem Wohnhaus.
- 30** I. Die Klage ist zulässig, insbesondere fehlt es den Klägern weder hinsichtlich der Verpflichtungsklage noch in Bezug auf die Anfechtungsklage an dem erforderlichen Rechtsschutzbedürfnis.
- 31** 1. Hinsichtlich der mit dem Antrag zu 1. erhobenen Verpflichtungsklage, mit der nunmehr - nachdem

die Schallschutzmaßnahmen, für die ursprünglich die Zusicherung der Erstattungsfähigkeit begehrt wurde, umgesetzt worden sind - über die Bescheide des Beklagten vom 16. September 2013, vom 11. März 2014 und vom 23. März 2015 hinausgehend die Festsetzung der Erstattungsfähigkeit weiterer Schallschutzmaßnahmen begehrt wird, fehlt es nicht schon deshalb an dem erforderlichen Rechtsschutzbedürfnis, weil die Kläger sich zur Begründung auf die Unwirksamkeit der 2. FlugLSV als Rechtsgrundlage stützen. Denn die Kläger berufen sich nur auf die Unwirksamkeit derjenigen anspruchsbeschränkenden Rechtsvorschriften, die den Umfang des von ihnen geltend gemachten Anspruchs auf Erstattung von Aufwendungen für Schallschutzmaßnahmen begrenzen. Eine Verpflichtung des Beklagten zur Neubescheidung kommt deshalb jedenfalls grundsätzlich insoweit in Betracht, als sie behaupten, ihr Anspruch auf weitergehende Leistungen beruhe auf der alleinigen Anwendbarkeit des § 3 der 2. FlugLSV, da zu Unrecht die Regelungen über die Einschränkung des danach zu gewährenden passiven Schallschutzes angewendet worden seien. Dies begründet ihre Klagebefugnis, und die Beantwortung ist allein eine Frage der Begründetheit ihrer Klage.

- 32** 2. Ihr Rechtsschutzbedürfnis in Bezug auf die Verpflichtungsklage zu 1. ist auch nicht wegen der zwischenzeitlich auf der Grundlage des Gesetzes zur Einrichtung eines Regionalfonds im Rahmen der Allianz für Fluglärmenschutz "Gemeinsam für die Region" - Regionalfondsgesetz (RegFondsG) - bewilligten Förderung oder infolge der Umsetzung der bisher beehrten Schallschutzmaßnahmen unter Verwendung dieser Mittel entfallen. Abgesehen davon, dass die umgesetzten Maßnahmen nur teilweise deckungsgleich mit den Maßnahmen sind, für die die Festsetzung der Erstattungsfähigkeit dafür erforderlicher Aufwendungen begehrt wird, ist die Bewilligung von Mitteln aus dem Regionalfondsgesetz schon nicht geeignet, die Erstattungsfähigkeit von Aufwendungen, auf die nach § 9 FLärmSchG und der 2. FlugLSV ein Anspruch besteht, und damit ein diesbezügliches Rechtsschutzbedürfnis entfallen zu lassen.
- 33** Mit dem Regionalfondsgesetz wurde bei der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank) ein aus Beiträgen des Landes Hessen, der Beigeladenen und aus Darlehensmitteln der WIBank gespeister, nicht rechtsfähiger Regionalfonds für passiven Fluglärmenschutz eingerichtet, aus dem Maßnahmen des passiven Fluglärmeschutzes in der Region um den Flughafen Frankfurt Main für natürliche und juristische Personen des Privatrechts und für juristische Personen des öffentlichen Rechts durch Gewährung von Zuschüssen und Darlehen finanziert werden (§ 1 Abs. 1 RegFondsG). Die Vergabe der Mittel des Fonds erfolgt auf Antrag durch den Beklagten oder die WIBank nach vom Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung auf Empfehlung des Forums Flughafen und Region erlassenen Richtlinien (§ 2 Abs. 1 RegFondsG). Zwar ist in dem Regionalfondsgesetz selbst nicht ausdrücklich geregelt, in welchem Verhältnis diese Vorschriften zu den nach dem Fluglärmenschutzgesetz zu gewährenden Erstattungen für passive Schallschutzmaßnahmen stehen. Nach Sinn und Zweck der Regelungen, soweit diese sich aus dem erkennbaren Willen des Gesetzgebers entnehmen lassen, sowie den dazu erlassenen Förderrichtlinien zufolge sollen damit jedoch zusätzliche und weitergehende Maßnahmen passiven Schallschutzes gewährt werden, die neben den nach dem Fluglärmenschutzgesetz und der 2. FlugLSV erstattungsfähigen Aufwendungen stehen bzw. über diese hinausgehen.
- 34** Dies kann schon der Begründung zu dem Entwurf des Regionalfondsgesetzes entnommen werden. Dort wird nämlich dazu ausgeführt, der Kreis der subjektiv von Fluglärm betroffenen Kommunen und Privatpersonen habe sich als größer erwiesen als der Kreis der Berechtigten, die aufgrund des Fluglärmgesetzes in Verbindung mit der Verordnung über die Festsetzung des Lärmschutzbereichs für den Verkehrsflughafen Frankfurt Main Ansprüche auf Erstattung von Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen und auf Entschädigung für Beeinträchtigungen des Außenwohnbereichs haben. Deshalb habe man beschlossen, in der Tradition des Dialoges zwischen Luftverkehrsakteuren, Landesregierung und Region dieser Betroffenheit durch weitere Maßnahmen insbesondere des aktiven und passiven Fluglärmeschutzes zu begegnen, wobei Kernpunkt der Vereinbarung das weitere Forcieren der Maßnahmen des passiven Fluglärmeschutzes sein solle (Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU und FDP für ein Gesetz zur Einrichtung eines Regionalfonds im Rahmen der Allianz für Fluglärmenschutz "Gemeinsam für die Region", LT-Drs. 18/5592, S. 1 und 4). Dass die Mittel aus dem Regionalfondsgesetz an die Stelle der nach dem Fluglärmenschutzgesetz und der Flugplatz-Schallschutzmaßnahmenverordnung zu erstattenden Aufwendungen treten sollen, lässt sich daraus keinesfalls entnehmen.

- 35** Auch den auf der Grundlage dieses Gesetzes erlassenen Richtlinien des Landes Hessen zur Förderung von Maßnahmen des passiven Schallschutzes und der nachhaltigen Kommunalentwicklung (StAnz. vom 31.12.2012, S. 67 und vom 25.02.2013, S. 371) wurde offensichtlich zugrunde gelegt, dass die danach zu gewährenden Mittel neben die nach dem Fluglärmschutzgesetz und der 2. FlugLSV zu gewährenden Ansprüche treten sollen. Denn dort wird schon in den Vorbemerkungen darauf hingewiesen, Ziel der Empfehlung des Forum Flughafen und Region - FFR - sei es, den Anspruch auf Erstattung von Aufwendungen für Maßnahmen des passiven Schallschutzes nach §§ 9, 10 FLärmSchG aufzustocken, und dass diese Fondsmittel zusätzliche Leistungen zu den bundesgesetzlich geregelten Ansprüchen darstellen sollen. Zweck der Förderung ist demnach vor allem, die durch die Inbetriebnahme der Landebahn Nordwest bedingten Belastungen Betroffener durch Hilfen für (u.a.) Private zu verringern, damit diese ergänzend zu den gesetzlichen Ansprüchen Maßnahmen des passiven Schallschutzes sowie Maßnahmen zur Verbesserung des Raumklimas durchführen können.
- 36** Dies hat sich so auch inhaltlich in den Regelungen niedergeschlagen. Nach Teil II - Einzelbestimmungen - Ziffer 1.1 sind Gegenstand der Förderung ergänzend zu den in §§ 9, 10 FLärmSchG festgelegten Ansprüchen geplante, zusätzliche Maßnahmen des passiven Schallschutzes an oder in Wohngebäuden sowie Maßnahmen zur Verbesserung des Raumklimas in Wohngebäuden. Nach Teil II Ziffer 1.5.1 der Förderrichtlinien setzt die Zuschussförderung außerdem voraus, dass zuvor der Anspruch auf Erstattung von Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen nach § 9 Absatz 1 und Absatz 2 FLärmSchG beim Regierungspräsidium Darmstadt geltend gemacht worden ist. Gemäß Teil II Ziffer 1.5.4 hat der Zuwendungsempfänger in der Regel innerhalb von einem Jahr ab dem Datum der Bestandskraft des Zuwendungsbescheides dafür Sorge zu tragen, dass die geförderten Maßnahmen fachgerecht umgesetzt werden, eine Verzögerung kann nur in Ausnahmefällen zugelassen werden.
- 37** Daraus ergibt sich zur Überzeugung des Senats mit hinreichender Deutlichkeit, dass die Fördermittel nach dem Regionalfondsgesetz die gesetzlichen Ansprüche auf Erstattung von Aufwendungen ergänzen und deshalb über diese hinausgehen sollen und können, ohne diese zu ersetzen. Davon geht offensichtlich auch der Beklagte selbst aus, denn er hat sich gegenüber den Klägern darauf berufen, dass der Gegenstand der Förderung nach dem Regionalfondsgesetz dahingehend geregelt sei, dass ergänzend zu den Ansprüchen nach §§ 9, 10 FluglärmG zusätzliche passive Schallschutzmaßnahmen gefördert werden (Schreiben des Beklagten vom 19.01.2015, Anlage K 7 zum Schriftsatz des Klägerbevollmächtigten vom 21.01.2015, Bl. II/0215 der Gerichtsakte - GA -). Weitere Voraussetzung sollte offensichtlich aber auch sein, dass über die nach dem Fluglärmschutzgesetz und der Flugplatz-Schallschutzmaßnahmenverordnung zu erstattenden Aufwendungen in einem vorher durchgeführten Verwaltungsverfahren (Rechts-)Klarheit geschaffen wurde, da nur dann festgestellt werden kann, durch welche Maßnahmen diese (noch) ergänzt werden können.
- 38** Da die auf der Grundlage des Regionalfondsgesetzes zu bewilligenden Mittel die nach dem Fluglärmschutzgesetz erstattungsfähigen Aufwendungen ergänzen sollen, können Ansprüche nach diesem Gesetz nicht durch die Mittel aus dem Regionalfonds ersetzt werden und infolgedessen auch nicht das Rechtsschutzbedürfnis für eine darauf gerichtete Klage entfallen lassen.
- 39** Auch nach dem Vorbringen des Beklagten handelt es sich bei den vorliegend mit Zuwendungsbescheid vom 23. Juli 2014 geförderten Maßnahmen um ergänzende Maßnahmen, die über die nach § 9 FLärmSchG und der 2. FlugLSV gewährten Erstattungsansprüche hinausgehen sollten. Offensichtlich ist dies hinsichtlich der damit geförderten Schallabsorber, für die nach dem Fluglärmschutzgesetz in Verbindung mit der Flugplatz-Schallschutzmaßnahmenverordnung überhaupt keine erkennbare Rechtsgrundlage besteht. Es gilt aber auch in Bezug auf die damit geförderten Schallschutzfenster, da Aufwendungen dafür vom Beklagten als nach der 2. FlugLSV nicht erstattungsfähig erachtet wurden. Ob dann, wenn die Kläger in diesem Verfahren erfolgreich einen rechtskräftigen Anspruch auf Festsetzung der Erstattungsfähigkeit weiterer Aufwendungen für passive Schallschutzmaßnahmen erstreiten würden, die nach dem Regionalfondsgesetz bewilligten Mittel zu Unrecht gewährt wurden und der diesbezügliche Bescheid - wie der Beklagte schon

angekündigt hat (Schreiben vom 19.01.2015, Anlage K 7 zum Schriftsatz des Klägerbevollmächtigten vom 21.01.2015, Bl. II/0216 GA) - widerrufen werden könnte, oder die Kläger sich die gewährten Mittel - wie Beklagter und Beigeladene meinen - auf ihren Erstattungsanspruch anrechnen lassen müssten, stellt nach alledem schon deshalb keine Frage des Rechtsschutzbedürfnisses für ihre streitgegenständliche Klage dar, da die Rechtmäßigkeit der zusätzlich gewährten Mittel aus dem Regionalfonds hier nicht Streitgegenstand ist.

- 40** Aus diesem Grund kann hier auch offen bleiben, ob - wie die die Kläger einwenden - die im Fall des Erfolgs ihrer Klage nach dem Fluglärmenschutzgesetz erhältlichen Mittel für zusätzliche Maßnahmen des passiven Schallschutzes und zur Verbesserung des Raumklimas in Wohn- und Schlafräumen sowie für weitere Schallschutzmaßnahmen eingesetzt werden könnten.
- 41** 3. Die mit dem Antrag zu 2. erhobene Anfechtungsklage ist zulässig, obwohl Adressatin des angegriffenen Bescheides die Beigeladene ist. Denn mit diesem Bescheid wurde gegenüber der Beigeladenen die Erstattungsfähigkeit der Aufwendungen für diejenigen durchgeführten Schallschutzmaßnahmen der Höhe nach verbindlich festgesetzt, deren Erstattungsfähigkeit mit dem angegriffenen Bescheid vom 16. September 2013 zugesichert worden war. Damit wurde auch über die Erforderlichkeit der umgesetzten Schallschutzmaßnahmen verbindlich entschieden, und da die Kläger die Festsetzung der Erstattungsfähigkeit weiterer Maßnahmen verlangen, besteht die Möglichkeit, dass sie durch diesen Festsetzungsbescheid in ihren diesbezüglichen Rechtspositionen aus dem Fluglärmenschutzgesetz und mithin in einer Weise betroffen sein können, die ihre Klagebefugnis und ihr Rechtsschutzbedürfnis begründen. Ob und in welchem Umfang dies der Fall ist und ob andere schon erhaltene Leistungen ihren Anspruch mindern können, stellt sich dagegen als Frage der Begründetheit dar.
- 42** II. Die Kläger haben jedoch keinen Anspruch auf die Verpflichtung des Beklagten zu einer neuen oder weitergehenden Entscheidung über die Erstattungsfähigkeit für die von ihnen mit ihren Anträgen geltend gemachten Schallschutzmaßnahmen an ihrem Wohnhaus. Die den angegriffenen Bescheiden des Beklagten zugrunde gelegten Bestimmungen der Flugplatz-Schallschutzmaßnahmenverordnung erweisen sich weder als nichtig noch als rechtswidrig, und weder der Bescheid des Beklagten vom 16. September 2013 noch der Bescheid des Beklagten vom 23. März 2015 weisen Rechtsfehler auf, die zu einer Verpflichtung des Beklagten zur Festsetzung der Erstattungsfähigkeit weiterer Schallschutzmaßnahmen (Klageantrag zu 1.) oder zu einer Teil-Aufhebung des Bescheides vom 23. März 2015 (Klageantrag zu 2.) führen müssen.
- 43** 1. Die angegriffenen Bescheide des Beklagten beruhen auf einer gültigen Rechtsgrundlage. Die Regelungen der Flugplatz-Schallschutzmaßnahmenverordnung - 2. FlugLSV - über die Beschränkungen der für Bestandsbauten zu gewährenden Schallschutzmaßnahmen erweisen sich weder als verfassungswidrig oder sonst als nichtig (1.1.), sie sind auch nicht wegen der Unvereinbarkeit mit dem Fluglärmenschutzgesetz als höherrangigem Recht unanwendbar (1.2.).
- 44** 1.1. Die Kläger berufen sich darauf, dass die in dem angegriffenen Zusicherungsbescheid des Beklagten vorgenommene Beurteilung des erforderlichen Bauschalldämm-Maßes unter Minderung um 3 dB für ihr Wohnhaus als Bestandsgebäude bzw. 8 dB wegen der Teilnahme an einem früheren Schallschutzprogramm der Beigeladenen (1. SSP) rechtswidrig erfolgt sei. Ihrer Ansicht nach entsprechen die der Zusicherung zugrunde gelegten Vorschriften des § 5 Abs. 2 und Abs. 3 der 2. FlugLSV, soweit damit die in § 3 der 2. FlugLSV zunächst vorgesehenen erforderlichen Schalldämm-Maße für Bestandsbauten um 3 bzw. für ertüchtigte Bestandsbauten um 8 dB zu mindern sind, nicht der Ermächtigungsgrundlage in §§ 7 und 9 Abs. 4 FLärmSchG, sie seien deshalb wegen eines Verstoßes gegen Art. 80 GG unwirksam. Dem vermag der erkennende Senat nicht zu folgen.
- 45** 1.1.1 Entgegen der Ansicht der Kläger liegt kein Verstoß gegen Art. 80 GG vor. Die §§ 7 und 9 FLärmSchG stellen vielmehr eine hinreichend bestimmte Ermächtigungsgrundlage für die angegriffenen Vorschriften der Rechtsverordnung dar.

- 46** Soweit der Gesetzgeber Einzelregelungen einer Verordnung überlässt, verpflichtet ihn Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG, deren Tendenz und Programm schon so weit zu umreißen, dass sich der Zweck und der mögliche Inhalt der Verordnung bestimmen lassen. Dabei ist aber ausreichend, dass die gesetzlichen Vorgaben mit Hilfe allgemeiner Auslegungsgrundsätze erschlossen werden können (vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 28.07.2016 - BVerwG 7 C 3/15 -, juris Rn. 18 m.w.Nachw.).
- 47** Welche Anforderungen an das Maß der erforderlichen Bestimmtheit im Einzelnen zu stellen sind, lässt sich somit nicht allgemein festlegen, vielmehr kommt es auf die Intensität der Auswirkungen der Regelung für die Betroffenen an. Die Bestimmtheit der Ermächtigungsnorm muss der Grundrechtsrelevanz der Regelung entsprechen, zu der ermächtigt wird. Greift die Regelung erheblich in die Rechtsstellung des Betroffenen ein, sind höhere Anforderungen an den Grad der Bestimmtheit der Ermächtigung zu stellen, als wenn es sich um einen Regelungsbereich handelt, der die Grundrechtsausübung weniger tangiert. Die Anforderungen an Inhalt, Zweck und Ausmaß der gesetzlichen Determinierung richten sich außerdem nach der Eigenart des zu regelnden Sachverhalts, insbesondere danach, in welchem Umfang der zu regelnde Sachbereich einer genaueren begrifflichen Umschreibung überhaupt zugänglich ist. Dies kann es auch nahe legen, von einer detaillierten gesetzlichen Regelung abzusehen und die nähere Ausgestaltung des zu regelnden Sachbereichs dem Ordnungsgeber zu überlassen, bspw. weil dieser die Regelungen rascher und einfacher auf dem neuesten Stand zu halten vermag als der Gesetzgeber (BVerfG, Beschluss vom 21.09.2016 - 2 BvL 1/15 -, juris Rn. 56 f.)
- 48** Gemessen an diesen Grundsätzen lassen sich durchgreifende verfassungsrechtliche Bedenken nicht feststellen.
- 49** Mit § 7 FLärmSchG wird die Bundesregierung ermächtigt, nach Anhörung der in § 15 FLärmSchG näher bestimmten beteiligten Kreise durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Schallschutzanforderungen einschließlich Anforderungen an Belüftungseinrichtungen unter Beachtung des Standes der Schallschutztechnik im Hochbau festzusetzen, denen die baulichen Anlagen zum Schutz ihrer Bewohner vor Fluglärm in dem Fall des § 6 FLärmSchG genügen müssen. Diese Verordnungsermächtigung bestimmt in hinreichend konkreter Weise die Befugnis des Ordnungsgebers und umfasst entgegen der Ansicht der Kläger auch die Bestandsbauten, die bei Festsetzung der maßgeblichen Lärmschutzbereiche schon errichtet waren.
- 50** Zwar bezieht sich § 6 FLärmSchG nur auf die nach § 5 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 3 FLärmSchG zulässigen baulichen Anlagen sowie Wohnungen in der Tag-Schutzzone 2, so dass nach dem Wortlaut des § 5 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 3 der 2. FlugLSV von der Verordnungsermächtigung zunächst ausdrücklich nur diejenigen Wohnungen und Einrichtungen erfasst werden, die ausnahmsweise in Lärmschutzbereichen neu errichtet werden dürfen. Vor der Festsetzung eines Lärmschutzbereichs genehmigte und in der Tag-Schutzzone 1 sowie in der Nacht-Schutzzone gelegene bauliche Anlagen wie das Wohnhaus der Kläger fallen dagegen nicht darunter. Entgegen der Ansicht der Kläger erschöpft sich § 7 FLärmSchG gleichwohl nicht in der Definition der Schallschutzanforderungen für Neubauten. Vielmehr ist die Vorschrift in Zusammenhang mit § 9 Abs. 1 und 2 FLärmSchG zu sehen, wo jeweils die Erstattung von Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen für die bei Festsetzung des Lärmschutzbereichs in der Nacht-Schutzzone bzw. der Tag-Schutzzone 1 (schon) gelegenen Gebäude geregelt und zudem - in § 9 Abs. 4 Satz 1 FLärmSchG - Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen ohne Differenzierung zwischen Bestands- und Neubauten vorgesehen werden. Damit erstreckt sich zur Überzeugung des Senats nach der Systematik dieser Vorschriften der Regelungsbereich der nach § 7 FLärmSchG zu erlassenden Rechtsverordnung trotz fehlender ausdrücklicher Erwähnung in dessen Wortlaut mit hinreichender Bestimmtheit auch auf die in § 9 FLärmSchG erfassten Bestandsbauten (so auch Reidt/Schiller, a.a.O., § 9 FluglärmG Rn. 51).
- 51** 1.1.2 Anders als die Kläger meinen, stehen dem weder die Entstehungsgeschichte von § 7 FLärmSchG noch der Wille des Gesetzgebers entgegen. Dass der Gesetzgeber mit der Novelle des Fluglärmgesetzes vielmehr eine über die Einfügung der Anhörung der beteiligten Kreise und die Erweiterung um Anforderungen an Belüftungseinrichtungen hinausgehende Änderung der

bisherigen bewährten Regelungen beabsichtigt hat, lässt sich auch der dazu gegebenen amtlichen Begründung entnehmen. Demnach sollte mit dieser Bestimmung allgemein vorgesehen werden, dass durch die zu erlassende Rechtsverordnung nicht nur die Festlegung des Höchstbetrags für die Erstattung je Quadratmeter Wohnfläche geändert, sondern darüber hinausgehend weitere Modalitäten der Gewährung von baulichem Schallschutz wie die Wohnflächenberechnung, Pauschalierungen und Nebenleistungen geregelt werden können, die im Vollzug für die Praxis von Bedeutung sind (BT-Drs. 16/508, S. 22). Dem weit gefassten Wortlaut dieser Aufzählung lässt sich die von den Klägern behauptete Einschränkung dieser Regelungsbefugnis auf die Schallschutzanforderungen für neu zu errichtende Gebäude nicht entnehmen, er schließt gerade nicht aus, dass der Gesetzgeber eine nicht nur auf die in § 5 FLärmSchG ausdrücklich genannten Neubauten, sondern auch auf Bestandsbauten bezogene Verordnung ermöglichen wollte. Mit ihrem diesbezüglichen Zitat greifen die Kläger deshalb zu kurz.

- 52** Eine derart einschränkende Auslegung, wie sie die Kläger vornehmen, würde aber auch Sinn und Zweck des Fluglärmschutzgesetzes widersprechen. Denn aus den Regelungen der § 5 und 6 FLärmSchG ergibt sich, dass die Erstattung von Aufwendungen für Schallschutzmaßnahmen grundsätzlich und prioritär den Eigentümern von Bestandsgebäuden zukommen sollte, da Ansprüchen auf baulichen Schallschutz bei bereits vorhandenen Wohngebäuden in hochgradig lärmbelasteten Bereichen abgestufte Bauverbote und Baubeschränkungen im Flugplatzumland gegenübergestellt wurden, die - wie im Übrigen auch schon in vorangegangenen Regelungen - vor allem einem weiteren Heranwachsen von Wohnbebauung an die Flugplätze und damit dem Entstehen weiterer Nutzungskonflikte vorbeugen sollen (vgl. BT-Drs. 16/508, S. 21 und S. 13). Die Erstattung von Aufwendungen für baulichen Schallschutz an Bestandsgebäuden stellt damit den Hauptanwendungsfall der Regelungen über passiven Schallschutz dar, und die Beschränkung der Bestimmung von Modalitäten zur Gewährung baulichen Schallschutzes auf Neubauten würde gerade diesen Hauptanwendungsbereich von der Anwendbarkeit dieser Regelungen ausschließen. Dass der Gesetzgeber dies beabsichtigt hat, lässt sich entgegen der Ansicht der Kläger nicht feststellen. Vielmehr hat er in der amtlichen Begründung selbst in § 9 Abs. 3 FLärmSchG auf die nach § 7 FLärmSchG zu erlassende Rechtsverordnung Bezug genommen und dazu ausgeführt, dass dieser Ausschluss auch den Fall abdecken soll, dass die Schallschutzmaßnahmen nicht entsprechend den Anforderungen oder gar nicht realisiert worden sind, sich die Schallschutzanforderungen selbst aber ebenfalls noch im Rahmen der Rechtsverordnung halten (BT-Drs. 16/508, S. 22). Schon der Wortlaut dieser Formulierungen lässt erkennen, dass der Gesetzgeber des Fluglärmschutzgesetzes die Rechtsverordnung auch für Regelungen über Schallschutz bei Bestandsgebäuden vorgesehen hat.
- 53** § 7 FLärmSchG scheidet deshalb entgegen der Ansicht der Kläger nicht als Ermächtigungsgrundlage aus, die Vorschrift ist vielmehr im Zusammenhang mit § 9 FLärmSchG zu sehen. Anders als die Kläger meinen, hat der Gesetzgeber in § 9 Abs. 4 Satz 2 FLärmSchG der Bundesregierung für die zu erlassende Rechtsverordnung auch nicht nur "sehr konkrete", einzeln aufgeführte und damit eng begrenzte Regelungsgegenstände übertragen, und er hat dort auch nicht schon selbst eine vollzugsfähige materiell-rechtliche Regelung getroffen, die einer Konkretisierung im Verordnungsweg nicht mehr bedarf oder einer solchen gar entgegensteht. Das folgt insbesondere daraus, dass der Gesetzgeber in § 9 Abs. 4 Satz 1 FLärmSchG auf die nach § 7 FLärmSchG zu erlassende Rechtsverordnung verweist, in der erst die erforderlichen Maßnahmen bestimmt werden sollen. Die in Satz 2 bestimmte Eröffnung der Regelungsbefugnis für pauschalierte Erstattungsbeträge zeigt mit diesem unbestimmten Rechtsbegriff, der seinerseits einer Konkretisierung bedarf, dass auch der Normgeber dies als eine (weiter) konkretisierungsbedürftige Regelung angesehen hat. Schon daran lässt sich erkennen, dass der Gesetzgeber den Hauptanwendungsbereich des Gesetzes, nämlich der Erstattung von Aufwendungen für passiven Schallschutz bei Bestandsbauten, nicht von der in § 9 Abs. 4 FLärmSchG ermöglichten pauschalierenden Regelung der Dimensionierung des Schallschutzes ausnehmen und dafür gar - wie die Kläger meinen - nur auf den einzelnen Fall bezogene Entscheidungen vorsehen wollte.
- 54** Für diese Auslegung spricht zudem, dass das Fluglärmschutzgesetz - entgegen der Ansicht der Kläger - auch sonst keine hinreichend bestimmten Regelungen darüber enthält, wie Einzelfallprüfungen zur Bemessung der erforderlichen Schallschutzmaßnahmen bei Bestandsbauten

vorgenommen werden sollen und wie im Verhältnis zu Neubauten differenziert werden könnte. Denn im Fluglärmschutzgesetz werden weder (zumutbare) Innenraumpegel geregelt, noch wird in sonstiger Weise bestimmt, welches Maß an passivem Schallschutz in den Bestandsgebäuden vorzusehen ist und welche Aufwendungen noch als angemessen zu gelten haben (vgl. dazu auch Koch, in Festschrift für Sellner, 2010, S. 277 ff. [290]). Dass der Gesetzgeber diese Fragen vielmehr der Konkretisierung durch die von der Bundesregierung zu erlassende Rechtsverordnung überlassen wollte, ist zudem daraus ersichtlich, dass er die Bundesregierung der Begründung zu seinem Gesetzentwurf zufolge ausdrücklich und weiter gehend als in der Regelung der bisherigen Absätze 3 und 4 in § 9 Abs. 4 FLärmSchG zum Erlass einer umfassenderen Rechtsverordnung ermächtigt hat, und zwar einschließlich der Regelungen über pauschalisierende Erstattungsbeträge sowie Art und Umfang der erstattungsfähigen Nebenleistungen (BT-Drs. 16/508, S. 22). Dass für Bestandsbauten eingehende Einzelfallprüfungen nach den Vorgaben des Fluglärmschutzgesetzes gewollt waren, wie die Kläger meinen, lässt sich daraus nicht entnehmen.

55 Auch die von den Klägern vertretene Ansicht, durch die Vorgabe in § 9 Abs. 4 S. 1 FLärmSchG, wonach Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen nur erstattet werden, "soweit sich die Maßnahmen im Rahmen der nach § 7 erlassenen Rechtsverordnung halten", gelte dies deshalb eben nur für Neubauten, findet aus den vorstehend genannten Gründen schon keine Stütze im Wortlaut dieser Vorschrift. Der in diesem Zusammenhang vorgebrachten Ansicht der Kläger, die in diesem Satz der Vorschrift getroffene Regelung über den Umfang des Aufwendungsersatzes für baulichen Schallschutz sei abschließend, hält die Beigeladene deshalb zu Recht entgegen, der Wortlaut des § 9 Abs. 4 Satz 1 FLärmSchG mit der Formulierung "im Rahmen der Rechtsverordnung" spreche vielmehr dafür, dass auch Differenzierungen ermöglicht werden sollten, erstattungsfähige Maßnahmen im Wohnungsbestand auch partiell hinter den Anforderungen an Neubauten zurückbleiben können und dies in der Rechtsverordnung vollzugsfähig zu konkretisieren ist (so auch Koch, in Festschrift für Sellner, 2010, S. 277 ff. [290]). Letztlich sehen die Kläger aber im Grunde selbst, dass der Gesetzgeber für die Geltendmachung der Erstattung für Schallschutzmaßnahmen eine Differenzierung ermöglichen wollte, da sie sich nur darauf berufen, dass § 9 Abs. 4 Satz 1 FLärmSchG eine jedenfalls weitgehende Gleichstellung des erforderlichen Schallschutzes für die Neubauten einerseits und die Bestandsgebäude andererseits normiere.

56 1.1.3 Zu einem anderen Ergebnis führt auch nicht das Argument der Kläger, auf die von der Beigeladenen in diesem Zusammenhang angeführten finanziellen Auswirkungen komme es rechtlich nicht an, weil es für die Dimensionierung des baulichen Schallschutzes unerheblich sei, ob dieser vom Bauherrn selbst oder vom Flugplatzhalter finanziert werden müsse. Entgegen ihrer Ansicht war der Gesetzgeber sogar verpflichtet, die Belange der Flugplatzbetreiber bei der Gesetzesnovellierung zu berücksichtigen, und er hat dem dadurch Rechnung getragen, dass die Kostenfolgen nicht nur für die Flugplatzbetreiber, sondern für die Luftverkehrswirtschaft insgesamt in die gesetzgeberischen Erwägungen eingestellt wurden. Dies lässt sich der Gesetzesbegründung (BT-Drs. 16/508, S. 1, 14 f., 16), aber auch weiteren Materialien entnehmen, die Teil des Gesetzgebungsverfahrens waren, wie bspw. die Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates (BT-Drs. 16/508, Anlage 3 S. 27), oder die - wie die Dokumentation der Ergebnisse der Arbeitsgruppe Kostenfolgen der Novelle des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm (Öko-Institut e.V. vom 21.02.2005 S. 1, Anlage 3 zum Schriftsatz des Bevollmächtigten der Beigeladenen vom 30.01.2015, Bl. II/0333 ff. GA) - anderweitig Eingang in das Gesetzgebungsverfahren gefunden haben. Aus diesem Grund wurden schließlich die Kostenfolgen umfänglich ermittelt und in die Begründung des Gesetzentwurfs aufgenommen, dass die Bauverbote und Baubeschränkungen im Flugplatzumland sowie die Maßnahmen des baulichen Schallschutzes an Wohngebäuden und schutzbedürftigen Einrichtungen in den Tag-Schutzzonen und in der Nacht-Schutzzone zwar einerseits einem angemessenen Interessenausgleich dienen, sie aber andererseits insgesamt geeignet sein sollen, in relevanter Weise auch zur Wahrung der Entwicklungsperspektiven der Luftverkehrswirtschaft in Deutschland und damit zur Stärkung der strategischen Wettbewerbsfähigkeit dieses Wirtschaftssektors beizutragen (BT-Drs. 16/508, S. 16). Die Verfolgung dieser Zwecke ist schließlich rechtlich nicht zu beanstanden, da dem Gesetzgeber auch bei der grundrechtlich geforderten Erfüllung von Schutzpflichten wie hier gegenüber Lärmbetroffenen grundsätzlich ein Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zukommt, der Raum lässt, etwa konkurrierende öffentliche und private Interessen zu berücksichtigen (BVerfG,

- 57** Für eine vom Gesetzgeber gewollte, eingehende Berücksichtigung der Kostenfolgen spricht nicht nur die Konzeption des § 9 FLärmSchG (so Koch, in Festschrift für Sellner, 2010, S. 277 ff. [290]), sondern zudem, dass die Gesetzesnovelle - wie gleichfalls in der Gesetzesbegründung zum Ausdruck gebracht wird - gegenüber dem Referentenentwurf (mit Stand 22. Juni 2004; BT-Drs. 16/508, S. 15), der zunächst der Arbeitsgruppe Kostenfolgen und der darauf ergangenen Kostenschätzung zugrunde gelegt wurde, einige Änderungen enthält, die zu Kostensenkungen geführt haben, wie bspw. die abgestufte Absenkung der Grenzwerte für die Nacht-Schutzzone beim Neu- und Ausbau nach § 2 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 Buchstabe a und b FLärmSchG und das Berechnungsverfahren zur Berücksichtigung der verschiedenen Betriebsrichtungen (Anlage zu § 3 FLärmSchG). Soweit die Kläger demgegenüber einwenden, in dem von der Beigeladenen angeführten Bericht der Arbeitsgruppe Kostenfolgen sei von einer Absenkung des Schutzniveaus im Falle bereits früher durchgeführter baulicher Schallschutzmaßnahmen gerade nicht die Rede, vielmehr werde nach den dortigen Ausführungen (auf S. 22, Bl. II/0343 GA) ein bereits vorhandener Schallschutz dann als ausreichend betrachtet, wenn er die Schutzziele einhalte, "die im Einzelfall noch im untergesetzlichen Regelwerk zu unterlegen sind", lassen sie die weiteren dortigen Ausführungen außer Acht. Denn die Arbeitsgruppe Kostenfolge hat an der von den Klägern zitierten Stelle in der Dokumentation ihrer Ergebnisse ferner ausgeführt, dass für die Kostenschätzung diejenige Interpretation des Gesetzesentwurfs angenommen worden sei, nach der für sämtliche Wohneinheiten innerhalb der Schutzzonen, für die bereits ausreichend Schallschutz besteht und/oder für die bereits eine ausreichende Entschädigung für die Beeinträchtigung der Außenwohnbereiche erfolgte, keine Ansprüche aus dem Fluglärmschutzgesetz abgeleitet werden können, da die dafür zugrunde zu legenden Einschränkungen noch nicht erkennbar seien. Mithin wurde auch dort von entsprechenden, in der Rechtsverordnung zu konkretisierenden Einschränkungen ausgegangen.
- 58** Auch soweit die Kläger ferner vorbringen, dass die AG Kostenfolgen nicht von einer besonderen Privilegierung derjenigen Fälle ausgegangen sei, in denen in der Vergangenheit bereits einmal auf Kosten des Flughafenbetreibers Schallschutzmaßnahmen realisiert wurden, greifen sie zu kurz. Sie zitieren auch dazu die Äußerung, der in diesem Zusammenhang verwendete Begriff "ausreichend" entspreche der Einhaltung der Schutzziele, die im Einzelfall noch im untergesetzlichen Regelwerk zu unterlegen seien (Anlage 3 der Beigeladenen zum Schriftsatz vom 30.01.2015, S. 4, Bl. II/0339 GA). Dem von ihnen daraus gezogenen Schluss vermag der erkennende Senat aber schon deshalb nicht zu folgen, weil das Zitat aus dem Zusammenhang des dortigen Wortlauts gezogen wurde. Denn dort wird noch ausgeführt, dass bisherige Aufwendungen von Flughafenbetreibern für bauliche Schallschutzmaßnahmen aufgrund des alten Fluglärmschutzgesetzes, behördlich festgesetzter Programme oder freiwilliger Maßnahmen, die die ADV mit insgesamt ca. 400 Mio. € ermittelt hat, bei der gemeinsamen Kostenschätzung pauschal vollständig abgezogen worden seien, im Gesetzestext jedoch klar geregelt werden müsse, dass keine neuerlichen Ansprüche entstehen, wenn die bisherigen Maßnahmen dem erforderlichen Schutzniveau nach dem Entwurf des Fluglärmschutzgesetzes entsprechen, derzeit jedoch nicht abgeschätzt werden könne, in welchem Umfang die bisherigen Maßnahmen dem zukünftig erforderlichen Schutzniveau entsprechen, da diese Anforderungen noch nicht definiert worden seien.
- 59** Aus alledem ist zu entnehmen, dass schon anhand des Entwurfs zum Fluglärmschutzgesetz von einer künftigen Definition der Anforderungen außerhalb dieses Gesetzes ausgegangen wurde. Im Übrigen ist für die Auslegung des Gesetzes in erster Linie die - oben dargestellte - Intention des Gesetzgebers ausschlaggebend, der seinerseits im Hinblick auf die Empfehlungen der Arbeitsgruppe in § 9 Abs. 4 FLärmSchG die Bundesregierung zum Erlass einer Rechtsverordnung ermächtigt hat, die unter anderem pauschalisierende Erstattungsbeträge sowie Art und Umfang der erstattungsfähigen Nebenleistungen regelt (BT-Drs. 16/508, S. 15). Den von einer im Gesetzgebungsverfahren vorbereitend tätigen Arbeitsgruppe zugrunde gelegten Prämissen kommt deshalb nur eine begrenzte Erheblichkeit zu.
- 60** 1.1.4 Auch die Entstehungsgeschichte des Fluglärmschutzgesetzes führt zu keinem anderen Ergebnis. Nach dem oben Dargestellten lässt sich dem von den Klägern behaupteten Umstand, § 9

Abs. 4 Satz 1 FLärmSchG gleiche dem früheren § 9 Abs. 3 FLärmG, nicht entnehmen, dass - wie sie meinen - nach dem Willen des Gesetzgebers mit der Gesetzesänderung einzig der Höchstbetrag des Aufwendersersatzes pro Quadratmeter insoweit geändert werden sollte, als sich die erforderlichen Aufwendungen für Schallschutzmaßnahmen nach § 7 FLärmSchG allgemein wesentlich erhöht haben. Der erkennende Senat teilt vielmehr die Ansicht der Beigeladenen und des Beklagten, die insoweit einwenden, der Gesetzgeber habe der amtlichen Begründung zufolge mit seiner Neufassung des Fluglärmschutzgesetzes den Umfang der Verordnungsermächtigung gerade in dem oben schon dargestellten Umfang erweitern wollen, denn daraus gehe hervor, dass eine "umfassendere Verordnungsermächtigung" geschaffen werden sollte, die gerade nicht nur auf die Fixierung eines Höchstbetrages abzielt. Vielmehr seien auch "weitere Modalitäten wie Wohnflächenberechnung, Pauschalierungen und Nebenleistungen" darin zu regeln (BT-Drs. 16/508, S. 22), und bei den danach vorgesehenen Pauschalierungen für die Erstattungsfähigkeit von Aufwendungen durch die Festlegung von erforderlichen Bauschalldämm-Maßen sowie von Abschlägen und Toleranzmargen ebenso wie bei den pauschalisierten Erstattungsbeträgen handele es sich um die vom Gesetzgeber gewünschten "Modalitäten für den praktischen Vollzug".

- 61** Deshalb lässt sich § 9 Abs. 4 FluglärmG a.F. weder - wie die Kläger meinen - die Gleichstellung der Schallschutzanforderungen für Neubauten einerseits und des Aufwendersersatzes für Bestandsgebäude andererseits deutlich entnehmen, noch ist erkennbar, dass diese nach dem Willen des Gesetzgebers aufrechterhalten werden sollte. Dass der Gesetzgeber mit § 9 Abs. 4 FLärmSchG eine umfassendere Regelung in der Rechtsverordnung ermöglichen wollte, lässt vielmehr den Schluss auf einen auf weitergehende Regelungen über die erstattungsfähigen Aufwendungen gerichteten Willen zu.
- 62** Dem widerspricht entgegen der Ansicht der Kläger auch nicht die von ihnen dazu in Bezug genommene amtliche Begründung der Bundesregierung zum Entwurf der 2. FlugLSV. Denn dort wird ausgeführt, dass die gegenüber der Nebausituation um 3 Dezibel verminderten Bauschalldämm-Maße bei der nachträglichen Schalldämmung des Gebäudebestandes sich gemäß § 9 Abs. 4 Satz 1 FLärmSchG "im Rahmen" dieser Verordnung halten, und diese quantitativ eng begrenzte Differenzierung des Schallschutzes zwischen Neubau und Bestandsnachrüstung außerdem dem Umstand Rechnung trage, dass beim Neubau bereits in der Planungsphase auf die Lärmschutzbelange eingegangen werden kann, insbesondere durch die Anordnung der Räume, die Größe der Fenster und die Dämmwirkung der sonstigen Bauteile. Ferner wird dort ausgeführt, dass sich bei Einhaltung der Toleranzmarge von 8 Dezibel für Bauschalldämm-Maße der früher durchgeführten Schallschutzmaßnahmen diese früheren Schallschutzmaßnahmen gemäß § 9 Abs. 3 Satz 1 und 2 des Fluglärmgesetzes im Rahmen dieser Verordnung halten, und dass diese Regelung der Vermeidung nicht sachgerechter Aufwendungen für den Austausch von Schallschutzfenstern dienen soll, die nur zu nicht erheblicher Verbesserung des Schallschutzes führen würden (BR-Drs. 521/09, S. 14). Dies alles zeigt aber deutlich den vom Ordnungsgeber verfolgten Zweck auf, zwischen Bestandsbauten einerseits und nachgerüsteten Bestandsbauten andererseits differenzieren zu wollen. Es lässt sich entgegen der Ansicht der Kläger jedoch weder für noch gegen den Umfang der zugrunde liegenden Verordnungsermächtigung nutzbar machen und lässt auch nicht den von den Klägern gezogenen Schluss zu, dass es an einer Verordnungsermächtigung fehle.
- 63** 1.1.5 Entgegen der Ansicht der Kläger ergibt sich ein anderes Ergebnis auch nicht aus der Vollzugpraxis des Fluglärmgesetzes 1971. So erscheint bereits die Übertragbarkeit der dabei gefundenen Regelungen und Ergebnisse nicht nur deshalb mehr als zweifelhaft, weil der Gesetzgeber gerade eine umfassende Änderung beabsichtigt hat, sondern auch, weil auch die Systematik des Fluglärmgesetzes 1971 gegenüber derjenigen des Fluglärmschutzgesetzes 2007 grundlegende Unterschiede aufweist. Sowohl die Festlegungen in Bezug auf die Schutzgebiete als auch die diesen zugrunde liegenden Berechnungen unterscheiden sich gravierend. Nach dem FluglärmG 1971 und der SchallschutzVO 1974 wurde nämlich nur eine Beurteilungsgröße - ein äquivalenter Dauerschallpegel mit dem Äquivalenzparameter $q = 4$ - verwendet, und zwar über 24 Stunden eines Tages mit einem Zuschlag für die Nachtflugbewegungen. Der Lärmschutzbereich eines Flugplatzes war infolge dessen nur in zwei Lärmschutzzonen mit einem L_{eq4} von 67 dB(A) und einem L_{eq4} von 75 dB(A) gegliedert, wobei das seinerzeit geltende AzB-Berechnungsverfahren

zudem die "Rechteckmethode" mit dem höchsten Schallpegel eines Vorbeiflugs und der t_{10} -Zeit als Geräuschkdauer für diesen Vorbeiflug verwendete. Demgegenüber werden nach dem geltenden Fluglärmschutzgesetz 2007 und der 2. FlugLSV drei Beurteilungsgrößen verwendet, nämlich ein äquivalenter Dauerschallpegel mit dem Äquivalenzparameter $q = 3$ über den Zeitraum von 6:00 bis 22:00 Uhr, ein äquivalenter Dauerschallpegel ebenfalls mit dem Äquivalenzparameter $q = 3$ über den Zeitraum von 22:00 bis 06:00 Uhr und ein Pegel-Häufigkeitskriterium für die Nachtzeit von 22:00 bis 06:00 Uhr. Außerdem unterscheidet sich die Berechnungsmethode der geltenden AzB grundsätzlich von derjenigen der AzB aus dem Jahr 1974; bspw. indem anstelle der Rechteckmethode ein Segmentierungsverfahren für die einzelnen Flugstrecken verwendet wird, das auf die Pegelwirkung während des gesamten Vorbeiflugs innerhalb bestimmter Entfernungen abstellt; darüber hinaus findet ein Pegelzuschlag zur Berücksichtigung der Streuung der Nutzungsanteile der Betriebsrichtungen (sog. 3 Sigma-Regelung) Verwendung. Die Beigeladene wendet deshalb zu Recht ein, dass sich eine derartige Übertragung genau genommen verbietet.

- 64** Die von den Klägern vorgebrachten Argumente vermögen von einer anderen Auslegung nicht zu überzeugen. Sie bringen vor, unter der Geltung der alten Fassung des Fluglärmschutzgesetzes habe Einigkeit darüber bestanden, dass die auf der Grundlage des § 7 FluglärmG a.F. erlassene Rechtsverordnung zwar unmittelbar nur die notwendigen baulichen Schallschutzmaßnahmen bei der Errichtung von Wohnungen und schutzbedürftigen Einrichtungen geregelt, mittelbar aber auch Bedeutung für den Anspruch auf Aufwendungsersatz bei nachträglichem Einbau von baulichen Schallschutzmaßnahmen an bestehenden Gebäuden gehabt habe. Sie ziehen selbst daraus schon den Schluss, die Vollzugspraxis sei somit davon ausgegangen, dass der bauliche Schallschutz, für dessen nachträglichen Einbau § 9 FluglärmG a.F. Anspruch auf Aufwendungsersatz begründete, zwar grundsätzlich nach den auf der Grundlage von § 7 FluglärmG definierten Maßstäben für Neubauten zu dimensionieren gewesen sei, dass aber die im Gesetz enthaltene Formulierung "im Rahmen" - wie auch im Fall der jetzt geltenden Regelungen - einen gewissen Abweichungsspielraum eröffnet habe. Dies stützt aber gerade die Auffassung, dass schon für die Praxis vor Erlass des novellierten Fluglärmschutzgesetzes eine Differenzierung zwischen Bestands- und Neubauten vorgesehen war. Für diese Ansicht spricht zusätzlich das von den Klägern dazu angeführte Zitat aus dem Bericht des Bundesministers des Inneren über Fragen des baulichen Schallschutzes bei der Erstattung nach § 9 des FluglärmG vom Mai 1977 (nach Anlage 1 zur BT-Drs. 8/2254, Schriftsatz des Klägerbevollmächtigten vom 24.02.2014, Bl. I/016 GA). Denn dort wird ausgeführt, dass man im Einzelfall bei nachträglichem Einbau von Schallschutzelementen das Unterschreiten des für Neubauten festgesetzten bewerteten Bauschalldämm-Maßes von 50 dB um bis zu 5 dB hinnehmen könne, damit auch dem Schutzgedanken des Gesetzes noch Rechnung getragen werde und dass sich, wenn diese Toleranz vorgesehen werde, bei nahezu allen bestehenden Gebäuden, für die Aufwendungsersatz in Frage komme, die vorgeschriebenen bauakustischen Anforderungen erfüllen lassen würden. Dabei wurde zudem eine Ausnahme bei denjenigen Gebäuden gesehen, bei denen wegen Art und Beschaffenheit der Bausubstanz zusätzlicher Schallschutz aus technischen und wirtschaftlichen Gründen nicht vertretbar sei.
- 65** Dem lässt sich ohne weiteres entnehmen, dass schon in der Vollzugspraxis des Fluglärmschutzgesetzes 1971 in Bezug auf die Schallschutzanforderungen bei Bestandsgebäuden gegenüber Neubauten differenziert und die Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen berücksichtigt wurde. Dafür, dass - wie die Kläger vorbringen - nach der ursprünglichen, bis zum Jahr 2007 geltenden Fassung des Fluglärmschutzgesetzes nach Auffassung der Bundesregierung und der sonstigen Vollzugsbehörden die Dimensionierung des baulichen Schallschutzes für bestehende Gebäude, der vom Flugplatzhalter zu finanzieren war, den gleichen Maßstäben zu folgen hatte, wie es für Neubauten vorgeschrieben war, findet sich darin keine Stütze. Selbst wenn man - wie die Kläger - daraus folgern wollte, dass unter Geltung des FluglärmG a.F. niemand von einer Befugnis des Verordnungsgebers ausgegangen ist, diese Unterschreitungen verallgemeinernd und über den begründeten Einzelfall hinaus festzuschreiben, lässt sich dies nicht für die damalige Vollzugspraxis behaupten. Auch dann ließe sich eine solche Einschränkung aber keinesfalls auf die Gesetzeslage nach der Novelle des Fluglärmschutzgesetzes 2007 übertragen, da der Gesetzgeber - wie oben dargestellt - die Rechtslage im Bereich des neuen Fluglärmschutzgesetzes - anders als die Kläger meinen - sehr wohl umfassend ändern wollte.

- 66** Auch dem Vorbringen der Kläger, schon zur früheren Fassung des Fluglärmschutzgesetzes sei die Frage diskutiert worden, wann sich der nachträgliche bauliche Schallschutz noch "im Rahmen" der Verordnung nach § 7 halte und man habe dazu einhellig die Auffassung vertreten, dies sei nur eine Frage des Vollzugs im Einzelfall, nicht aber Gegenstand der Ermächtigungsgrundlage nach § 7 FluglärmG, kann deshalb nicht gefolgt werden. Diese Ansicht lässt sich dem von den Klägern vorgelegten und zitierten Bericht der Bundesregierung über die Erfahrungen bei der Durchführung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm vom 30. März 1971 (Anlage K 5 zum Schriftsatz der Kläger vom 26.05.2014, BGBl. I, S. 282, - Fluglärmbericht - vom 07.11.1978, BT-Drucks. 8/2254, S. 19) auch nicht entnehmen, dieser trägt die Schlussfolgerung der Kläger schon deshalb nicht. In dem Bericht wird vielmehr ausgeführt, dass die Bundesregierung eine Prüfung zu der Frage eingeleitet habe, in welcher Weise die Durchführung der Schallschutzverordnung erleichtert werden könne, und dabei insbesondere das Ziel verfolgt werde, das Erfordernis eines Einzelnachweises über die akustische Qualität der Bauteile soweit wie möglich einzuschränken. Daraus ergibt sich im Gegenteil, dass auch zu der früheren Fassung des Fluglärmschutzgesetzes eine pauschalierende Regelung gewollt war. Im Übrigen bestätigen dies auch die - oben schon dargestellten - weiteren Ausführungen in diesem Bericht dazu, dass im begründeten Einzelfall ein Unterschreiten des für Neubauten festgesetzten bewerteten Bauschalldämm-Maßes von 50 dB um bis zu 5 dB hingenommen werden könne, ohne dass dadurch der Rahmen der Schallschutzverordnung verlassen werde und dies für die Praxis bedeute, dass bei dem nachträglichen Einbau von Schallschutzfenstern in bestehende Gebäude durch Fenster mit einem bewerteten Bauschalldämm-Maß von 45 dB in jedem Falle die Anforderung erfüllt werde. Auch dies stützt im Gegenteil die von dem Beklagten und der Beigeladenen vertretene Ansicht, schon in der Vollzugspraxis zum Fluglärmgesetz 1971 seien Differenzierungen zwischen Neu- und Bestandsbauten durch Abschläge vorgenommen wurden.
- 67** Anderes wird letztlich auch in der von den Klägern angeführten Kommentarliteratur nicht vertreten, der im Übrigen nur ein Entwurf der späteren Schallschutzverordnung vorlag (Reidt/Schiller in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand April 2008, § 7 FLärmSchG Rn. 18). In der dazu genannten Zitatstelle beschränken sich die Ausführungen vielmehr darauf, dass sich das Ausmaß der notwendigen Verbesserungen (durch Schalldämm-Maßnahmen) "aus der Differenz zwischen den bewerteten Schalldämm-Maßen der vorhandenen maßgeblichen Bauteile und dem nach der prognostizierten Lärmbelastung erforderlichen bewerteten Schalldämm-Maß, wie es in der Schallschutzverordnung nach § 7 zu regeln ist" ergebe (Reidt/Schiller a.a.O., § 9 FLärmSchG Rn. 27), sie führt deshalb zu keinem anderen Ergebnis. Im Übrigen heißt es in dieser Kommentierung aber auch, § 9 Abs. 4 Satz 1 FLärmSchG begrenze die erstattungsfähigen Kosten überdies dahingehend, dass Aufwendungen für bauliche Erstattungsmaßnahmen nur erstattet werden, soweit sich die Maßnahmen im Rahmen der nach § 7 erlassenen Rechtsverordnung halten, dabei regelmäßig an dem typischen Fall einer durchschnittlichen Bausubstanz orientierte Schallschutzmaßnahmen zugrunde gelegt werden und ein solches pauschalierendes Vorgehen von der Rechtsprechung bei luftverkehrsrechtlichen Planfeststellungen für zulässig erachtet worden sei (Reidt/Schiller a.a.O., Rn. 32). Soweit dort schließlich geäußert wird, die Aufzählung in § 9 Abs. 4 Satz 2 FLärmSchG sei abschließend, und der Ordnungsgeber dürfe nur den Höchstbetrag der Erstattung je Quadratmeter, die Berechnung der Wohnfläche, pauschalierte Erstattungsbeträge sowie Art und Umfang der erstattungsfähigen Nebenleistungen regeln, steht das der hier vorgenommenen Auslegung des Begriffs der pauschalierten Erstattungsbeträge auch nicht entgegen.
- 68** 1.1.6 Auch die Regelung in § 5 Abs. 3 der 2. FlugLSV über einen Abschlag von 8 dB bei ertüchtigten Bestandsgebäuden erweist sich als wirksam und ist rechtlich nicht zu beanstanden.
- 69** Wie die Kläger selbst vorbringen, bestimmt § 9 Abs. 3 Satz 2 FLärmSchG recht eindeutig, dass Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen nicht erstattet werden, wenn der nach § 12 Zahlungspflichtige bereits im Rahmen freiwilliger Schallschutzprogramme oder in sonstigen Fällen Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen erstattet hat, die sich im Rahmen der nach § 7 FLärmSchG erlassenen Rechtsverordnung halten. Dem von den Klägern gezogenen Schluss, mit dieser Vorschrift werde eine Gleichstellung des angestrebten Schutzniveaus von Neubauten und Bestandsgebäuden sowie von erneut mit baulichem Schallschutz versehenen Gebäuden

vorgenommen, vermag der erkennende Senat aus den oben dargestellten Gründen schon nicht zu folgen. Eine solche Gleichstellung lässt sich weder aus dem Wortlaut der Vorschrift entnehmen, noch ergibt sie sich aus Sinn und Zweck der Regelung, denn auch der Gesetzgeber selbst hat der Bestimmung eine derartige Bedeutung nicht beigemessen.

- 70** Dem Wortlaut der Regelung lässt sich nur entnehmen, dass in allen Fällen von früher erstatteten Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen, die die Anforderungen der dort genannten Rechtsverordnung erfüllen, nicht erneut Aufwendungen erstattet werden müssen, sofern diese sich im Rahmen der Rechtsverordnung nach § 7 FLärmSchG halten, und damit die dort geregelten Schallschutzanforderungen erfüllt werden. Dies sagt über die in der Verordnung zu regelnden Schallschutzanforderungen selbst nichts aus und ist deshalb auslegungsbedürftig. Nach dem Willen des Gesetzgebers, soweit dieser der Begründung zu entnehmen ist, soll dieser Ausschluss die Fälle abdecken, in denen die Schallschutzmaßnahmen nicht entsprechend den Anforderungen oder gar nicht realisiert worden sind, sofern sich die Schallschutzanforderungen selbst aber ebenfalls noch im Rahmen der Rechtsverordnung halten (BT-Drs. 16/508 S. 22). Damit sind dort vorgenommene Differenzierungen und Pauschalierungen aber nicht ausgeschlossen, sondern ermöglicht worden, denn nach dem Willen des Gesetzgebers sollen sämtliche bisherigen baulichen Schallschutzmaßnahmen aufgrund des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm von 1971, aufgrund freiwilliger Schallschutzprogramme der Flughäfen oder aufgrund behördlich festgesetzter Programme berücksichtigt werden und keine neuerlichen Ansprüche entstehen können, wenn die bisherigen Maßnahmen sich innerhalb der nach diesem Gesetz erforderlichen Schutzanforderungen bewegen. Dies spricht deutlich für die Möglichkeit der Abweichung von den für Neubauten bestimmten Schallschutzanforderungen, insbesondere da damit auch kostenrelevante Unsicherheiten ausgeräumt werden sollten (BT-Drs. 16/508, S. 15). Der Senat sieht wie der Beklagte darin das Ziel des Gesetzgebers, in beiden Anwendungsbereichen nicht sachgerechte Aufwendungen vermeiden zu wollen, die - wie bspw. der Austausch von Schallschutzfenstern - zwar mit erheblichen Kosten verbunden sind, aber zu einer nur unerheblichen Verbesserung des Schallschutzes führen würden. Dies setzt aber die Bestimmung derjenigen Toleranzmarge voraus, innerhalb der es sich um eine nur unerhebliche Verbesserung des Schallschutzes handeln würde, und umfasst auch die entsprechende Verordnungsermächtigung.
- 71** 1.2. Die in § 5 Abs. 2 und Abs. 3 der 2. FlugLSV normierten Abschlüsse von 3 dB und 8 dB sind auch materiell-rechtlich vereinbar mit § 9 Abs. 4 Satz 1 und Abs. 3 Satz 2 FLärmSchG.
- 72** 1.2.1 Die Kläger bringen dazu vor, die 2. FlugLSV verstoße mit diesen Regelungen gegen das Fluglärmenschutzgesetz, weil die Dimensionierung des baulichen Schallschutzes nach der 2. FlugLSV eine Verschlechterung des Schutzes gegenüber der früheren Schallschutzverordnung vom 5. April 1974 darstelle, während erklärte Zielsetzung der Novelle des Fluglärmgesetzes 2007 gewesen sei, den Lärmschutz zu Gunsten der Betroffenen deutlich zu verbessern. Diese gesetzgeberische Intention hätte auch vom Ordnungsgeber beachtet werden müssen. Die Verschlechterung bemesse sich anhand der in der früher geltenden Schallschutzverordnung vorgesehenen Bauschalldämm-Maße, die nach Ansicht der Kläger nicht unterschritten werden dürfen. Einen Verstoß der Flugplatz-Schallschutzmaßnahmenverordnung gegen § 9 FLärmSchG vermögen die Kläger damit aber schon wegen der - oben schon dargestellten - erheblichen Unterschiede zwischen den 1974 getroffenen und den 2007 in das Fluglärmenschutzgesetz aufgenommenen Regelungen nicht darzutun.
- 73** Der von ihnen vorgenommene Vergleich zwischen den in der früheren Schallschutzverordnung vorgesehenen Bauschalldämm-Maßen von mindestens 50 dB bzw. 45 dB in der Schutzzone 1 bei einem (damaligen) Grenzwert von über 75 dB(A) bzw. in der Schutzzone 2 bei einem Grenzwert von über 67 dB(A) und den Schalldämm-Maßen für Neubauten in der 2. FlugLSV trägt schon aus diesem Grund nicht. Anhand der dazu aufgestellten vereinfachenden Berechnung, die einen daraus folgenden Innenpegel von nur 32 dB(A) nach früherem Recht ergibt, steht dem ein nunmehr angestrebter Innenpegel von im Mittel 37 dB(A) gegenüber, der eine Verschlechterung gegenüber der früheren Rechtslage darstelle, wie die Kläger folgern. Diese Berechnung ist aber schon deshalb nicht nachvollziehbar, da - wie oben schon dargestellt wird - weder die Beurteilungsgrößen, noch die Berechnung der zugrunde gelegten Lärmschutzbereiche auch nur annähernd vergleichbar sind.

Unterschiede bestehen vielmehr sowohl hinsichtlich der für die Berechnung der Grenzwerte zugrunde gelegten Dauer, die nach der Fassung 1971 für die Mittelung 24 Stunden eines Tages mit einem Zuschlag für die Nachtflugbewegungen zugrunde legt, während nach dem Fluglärmschutzgesetz 2007 ein jeweils über die Zeiträume von 6:00 bis 22:00 Uhr sowie von 22:00 bis 06:00 Uhr ermittelter äquivalenter Dauerschallpegel mit einer anhand des Pegel-Häufigkeitskriteriums über die Nachtzeit von 22:00 bis 06:00 Uhr berechneten Nacht-Schutzzone zugrunde gelegt wird. Dazu kommen gravierende Unterschiede in dem jeweils zugrunde liegenden Berechnungsverfahren der AzB, die von der Beigeladenen dargestellt werden, ohne dass die Kläger ihre Berechnung auf diese Einwände hin näher substantiiert haben. Schon wegen der erheblichen Unterschiede in der Methodik der früheren gegenüber der heute geltenden Sachlage vermag der erkennende Senat die von den Klägern vorgenommene, auf eine schlichte Gegenüberstellung einzelner Größen aus der früheren und der heute geltenden Rechtslage gestützte Schlussfolgerung einer Verschlechterung nicht nachzuvollziehen.

- 74** 1.2.2 Der vom Ordnungsgeber der 2. FlugLSV trotz der Abschlüsse jeweils für erreichbar erachtete Innenpegel von im Mittel 30 bzw. 35 dB(A) nachts und 40 bzw. 45 dB(A) tags für Aufenthaltsräume und dessen Bewertung ist aber auch nachvollziehbar und rechtlich nicht zu beanstanden.
- 75** Der danach vorgesehene Abschlag von 3 dB bzw. 8 dB auf die durch Gewährung passiven Schallschutzes einzuhaltenen Schallschutzanforderungen verstößt weder gegen das Fluglärmschutzgesetz, noch werden dadurch Grundrechte der Betroffenen verletzt. Es ist weder aufgezeigt worden noch sonst feststellbar, dass die angegriffenen Regelungen der Schutzpflicht, die dem Gesetzgeber gegenüber den Betroffenen durch Maßnahmen zum Schutz vor gesundheitsschädigenden und gesundheitsgefährdenden Auswirkungen von Fluglärm obliegt und die sich aus dem Fluglärmschutzgesetz als Konkretisierung des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG ergibt, nicht gerecht werden. Der dem Gesetzgeber dabei grundsätzlich eingeräumte Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum lässt nämlich auch Raum, etwa konkurrierende öffentliche und private Interessen zu berücksichtigen. Er kann gerichtlich nur daraufhin überprüft werden, ob der Gesetzgeber seinen Einschätzungsspielraum vertretbar gehandhabt hat, und eine Verletzung kann nur festgestellt werden, wenn die öffentliche Gewalt Schutzvorkehrungen überhaupt nicht getroffen hat oder die getroffenen Maßnahmen gänzlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das gebotene Schutzziel zu erreichen oder erheblich dahinter zurückbleiben (BVerfG, Beschluss vom 04.05.2011 - 1 BvR 1502/08 -, juris Rn. 37 f.).
- 76** Die Kläger haben nicht dargetan, dass die vom Ordnungsgeber getroffenen Maßnahmen sich wegen eines Verstoßes gegen das Fluglärmschutzgesetz als gänzlich ungeeignet oder völlig unzulänglich erweisen, das demnach gebotene Schutzziel zu erreichen oder erheblich dahinter zurück bleiben. Die Regelungen über den vorzunehmenden Abschlag von den Schallschutzanforderungen bei Neubauten bewegen sich vielmehr im Rahmen dieser Ermächtigungsgrundlage und verstoßen auch sonst nicht gegen Vorschriften des Fluglärmschutzgesetzes.
- 77** Bei der danach vorzunehmenden Prüfung ist zu berücksichtigen, dass das Fluglärmschutzgesetz als Ermächtigungsgrundlage für die hier angegriffenen Regelungen der Flugplatz-Schallschutzmaßnahmenverordnung ausweislich des in § 1 FLärmSchG zum Ausdruck kommenden Gesetzeszweckes nicht den Anspruch erhebt, die Problematik des Schutzes der Bevölkerung vor Fluglärm umfassend und abschließend zu regeln. Vielmehr hat der Gesetzgeber die Systematik des bereits seit 1971 bestehenden Fluglärmschutzgesetzes als Baubeschränkungs- und Entschädigungsgesetz, das insbesondere das weitere Heranwachsen von Wohnsiedlungen an bestimmte Flugplätze verhindern sollte und dessen Lärmgrenzwerte weder zur Beurteilung von individuellen Lärmbeeinträchtigungen noch zur Festlegung von fachplanungsrechtlichen Zumutbarkeitsgrenzen vorgesehen und geeignet waren, im Grundsatz beibehalten (BVerfG, a.a.O., juris Rn. 23 ff.). Eine zur Verfassungswidrigkeit und damit zur Nichtigkeit der hier maßgeblichen Vorschriften führende Grundrechtsverletzung im unmittelbaren Anwendungsbereich des Fluglärmschutzgesetzes und damit der 2. FlugLSV erscheint - ausgehend von dieser gesetzlichen Konzeption - deshalb nur dann möglich, wenn das Vorbringen hinreichend konkret ergibt, dass

aufgrund der Regelungen der 2. FlugLSV in verfassungswidriger Weise baulicher Schallschutz vorenthalten wird.

- 78** Die insoweit maßgeblichen Vorschriften der §§ 2, 5 Abs. 2 und 6 FLärmSchG bestimmen die anzuwendenden Grenz- und Auslösewerte für die Tag-Schutzzonen in der Gestalt von Außenpegeln und sehen zunächst vor, dass bauliche Anlagen in der danach zu bestimmenden Tag-Schutzzone 1 und in der Nacht-Schutzzone grundsätzlich nicht mehr errichtet werden dürfen. Diejenigen Gebäude, die ausnahmsweise dort oder in der Tag-Schutzzone 2 errichtet werden dürfen, müssen jedenfalls den Schallschutzanforderungen nach § 7 FLärmSchG durch eigenen Aufwand der Bauherrschaft genügen; nur für in der Tag-Schutzzone 1 und in der Nacht-Schutzzone bei deren Festsetzung schon gelegene Gebäude kommt die Gewährung einer Entschädigung bzw. von Maßnahmen des passiven Schallschutzes infrage. Dabei legt § 2 Abs. 2 Nr. 2 FLärmSchG lediglich für die Nacht-Schutzzone fest, dass die Kontur gleicher Pegelhäufigkeit für das Maximalpegel-Häufigkeitskriterium unter Berücksichtigung eines Pegelunterschiedes zwischen außen und innen von 15 dB(A) ermittelt wird und hat damit einen Innenpegel von sechs Mal 57 dB(A) für bestehende sowie von sechs Mal 53 dB(A) für neue oder wesentlich baulich erweiterte zivile Flugplätze bestimmt, wie sich aus der Anlage zu § 3 FLärmSchG (BGBl. I 2007, 2556) ergibt. Im Übrigen sind die Auslösewerte in der Gestalt von Außenlärmpegeln festgelegt worden. Diese Bestimmungen schließen es entgegen der Ansicht der Kläger weder aus, die Schallschutzanforderungen für die Umfassungsbauteile von Neu- und Bestandsbauten pauschalierend zu bestimmen, noch dabei nach den unterschiedlichen baulichen Gegebenheiten und Möglichkeiten bei Bestandsbauten einerseits und Neubauten andererseits zu differenzieren.
- 79** Da der Gesetzgeber - wie oben dargestellt - in den Vorschriften des Fluglärmschutzgesetzes mit Ausnahme des Maximalpegel-Häufigkeitskriteriums von 6 mal 57 bzw. 53 dB(A) keine Grenzwerte für den Innenraum bestimmt, können sich diese nur rechnerisch aus dem festgelegten Außenlärmpegel und dem ermittelten baulichen Schalldämm-Maß im Einzelfall ergeben. Der Verordnungsgeber hat auf diese Weise für den Fall der Bestandsbauten unter Berücksichtigung des Abschlags von 3 dB für Wohnräume Innenpegel tagsüber zwischen 37 und 42 Dezibel (A) - im Mittel unter Berücksichtigung der Rundung von 40 Dezibel (A) - und für Schlafräume nachts zwischen 27 und 32 Dezibel (A) - im Mittel von 30 Dezibel (A) - zugrunde gelegt. Bei der Marge von 8 Dezibel ist der Normgeber davon ausgegangen, dass bei Wohnräumen die Innenpegel tags zwischen 42 und 47 Dezibel (A) - im Mittel bei 45 Dezibel (A) - und für Schlafräume nachts zwischen 32 und 37 Dezibel (A) - im Mittel bei 35 Dezibel (A) - liegen können (BR-Drs. 521/09, S. 14). Dies ist rechtlich nicht zu beanstanden, die Kläger haben auch nicht substantiiert aufgezeigt, dass diese Werte in ihrem Wohnhaus aufgrund dieses Abschlags überschritten werden, noch haben sie eine dadurch begründete Verletzung ihrer Grundrechte dargetan.
- 80** Dafür, dass die vom Verordnungsgeber in der 2. FlugLSV und vom Gesetzgeber im Fluglärmschutzgesetz zugrunde gelegten Lärmpegelwerte die für den Gesundheitsschutz maßgeblichen Grenzwerte überschreiten, bestehen keine Anhaltspunkte. Schon für die Zeit vor Inkrafttreten des Fluglärmschutzgesetzes war vor dem Hintergrund der Anforderungen der Lärmwirkungsforschung an den Gesundheitsschutz sowie im Hinblick auf die zu diesem Zeitpunkt erkennbar beabsichtigten gesetzlichen Grenzwertfestlegungen in der Rechtsprechung zwar darauf verwiesen worden, dass von lärmmedizinischer Seite für ein Nachtschutzkonzept die Vermeidung von im Schlafräum auftretenden Maximalpegeln von über 65 dB(A) gefordert werde (Hess. VGH, 13.07.2007 - 11 A 2061/06 -, juris Rn. 66 unter Hinweis auf die DLR-Studie, Basner, Isermann, Samel, ZfL 2005, S. 114 und S. 119). Für das belüftete Rauminnere der zum Schlafen geeigneten Räume wurde deshalb ein Maximalpegel von 52 dB(A) L_{max} bei geschlossenem Fenster am Ohr des Schlafers als geeignet erachtet, das Schutzziel möglichst störungsfreien Schlafens durch ein Pegelhäufigkeitskriterium zu erreichen, dieser wurde jedoch nicht als maßgeblicher Grenzwert beurteilt (Hess. VGH, Urteil vom 13.07.2007 - 11 A 2061/06 -, juris Rn. 66). In der dieser sowie nachfolgenden Entscheidungen u.a. zugrunde gelegten gemeinsamen Stellungnahme von Griefahn, Jansen, Scheuch und Spreng (ZfL 2002, 171, 175) wurden als Bewertungsgrenze zur Vermeidung von Schlafstörungen als kritischer Toleranzwert ein sechsmal pro Nacht auftretenden Maximalpegel (innen) von 60 dB(A) und als präventiver Richtwert das 13-malige Erreichen eines Maximalpegels (innen) von 53 dB(A) genannt, ohne dass jedoch Grenzwerte festgesetzt worden wären. Das

Bundesverwaltungsgericht hat schließlich in Auseinandersetzung mit den Ergebnissen der Lärmwirkungsforschung im Jahr 2006 das in dem Schallschutzkonzept für den Flughafen Berlin Schönefeld bestimmte Maximalpegelhäufigkeitskriterium von sechsmal 55 dB(A) (innen) - bei Zugrundelegung des strengeren fachplanerischen Zumutbarkeitsmaßstabes - sowie einen energieäquivalenten Dauerschallpegel von 35 dB(A) innen nachts bzw. von 45 dB(A) tags zum Schutz der Kommunikation für akzeptabel erachtet, aber gleichfalls davon abgesehen, einen Grenzwert festzulegen (BVerwG, 16.03.2006 - 4 A 1073.04 - Rn 296, 302, 313 ff. und 322 ff.). Hintergrund waren auch hier Ergebnisse der Lärmwirkungsforschung mit Begrenzungswerten, die zwischen 35 dB(A) und 45 dB(A) schwankten (BVerwG, a.a.O., Rn. 313). Mit der Entscheidung zum Planfeststellungsbeschluss des Flughafens Frankfurt Main wurden die nunmehr maßgeblichen Auslösewerte des Fluglärmschutzgesetzes bestätigt (Urteil vom 04.04.2012 - BVerwG 4 C 8.09 u.a. -, juris Rn. 152, 194) und außerdem entschieden, dass der Gesetzgeber mit der Festlegung dieser Grenzwerte als Voraussetzungen für die Gewährung von baulichem Schallschutz und für Entschädigungen wegen Einschränkung der Nutzung von Außenwohnbereichen in §§ 2 Abs. 2 Satz 2 i.V.m. 9 Abs. 1, 2 und 5 FLärmSchG die fachplanerische Zumutbarkeitsschwelle für Fluglärm mit pauschalierenden Effekten definiert hat. Der gegen diese vom Gesetzgeber unter Auswertung der lärmmedizinischen Erkenntnisse getroffene Entscheidung erhobene Einwand, der Gesetzgeber habe es versäumt, die neuesten lärmmedizinischen Erkenntnisse auszuwerten, führte zu keiner Beanstandung, da es dem Gesetzgeber unterhalb der Schwelle der Gesundheitsgefährdung freistehe zu entscheiden, welche Erkenntnisse er mit welchem Gewicht seiner Regelung zugrunde legt (Hess. VGH, Urteil vom 21.08.2009 - 11 C 227/08.T -, juris Rn. 608).

- 81** Zutreffend wendet deshalb auch die Beigeladene ein, dass die mit den Vorgaben der 2. FlugLSV erreichbaren Lärmpegelwerte im Gebäudeinneren für Bestandsgebäude ihrer Höhe nach der Bewertung der Rechtsprechung zur Zumutbarkeit entsprechender Lärmpegel entsprechen, der zufolge Dauerschallpegel von tags 45 dB(A) im Gebäudeinnern bei Wohnräumen sowie zum Schutz des Nachtschlafs Werte von 35 dB(A) innen unter Zurückweisung von Forderungen nach jeweils niedrigeren Lärmpegelkriterien rechtlich als ausreichend bewertet worden sind.
- 82** Weitere Anhaltspunkte dafür, dass das Fluglärmschutzgesetz und die 2. FlugLSV sich mit diesem Abschlag von den Schallschutzanforderungen als ungeeignet erweisen, der Schutzpflicht des Staates aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG zu genügen, haben die Kläger nicht aufgezeigt.
- 83** Sie bringen dazu vor, dieser Innenpegel entspreche nicht den Empfehlungen der Weltgesundheitsorganisation WHO, und der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit des Bundesrats habe unter Hinweis darauf im Rahmen des Verordnungsverfahrens um 5 dB höhere Bauschalldämm-Maße gefordert, wie sich aus der Beschlussempfehlungen der Ausschüsse des Bundesrats zum Verordnungsentwurf der Bundesregierung für die 2. FlugLSV (BT-Drs. 521/1/09) ergebe. Dies vermag als letztlich unbeachtet gebliebene Forderung jedoch weder einen Verstoß gegen die Regelungen des Fluglärmschutzgesetzes noch eine Grundrechtsverletzung aufzuzeigen.
- 84** 1.2.3 Anders als die Kläger meinen, folgt ein solcher Verstoß auch nicht daraus, dass die Regelungen der 2. FlugLSV damit am Stand der Schallschutztechnik im Hochbau vorbeigehen. Soweit sie darauf verweisen, dass sowohl in der zivilgerichtlichen Rechtsprechung zu Bau- oder Sachmängeln bei Abweichung von den Bauschalldämm-Maßen der DIN 4109 als auch in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung zur Erheblichkeit zusätzlicher Lärmbelastungen die Schwelle der Wesentlichkeit bei einer Lärmsteigerung um etwa 2 dB angesetzt werde, führt dies schon wegen ihres nicht weiter substantiierten Vorbringens, aber auch wegen der Unerheblichkeit der in baurechtlicher Hinsicht anwendbaren technischen Regelungen zu keinem anderen Ergebnis. Denn der Normgeber hat in nicht zu beanstandender Weise nur die DIN 4109, Ausgabe November 1989, und auch diese nur begrenzt für anwendbar erklärt; es kommt deshalb weder auf den aktuellen Stand der Schallschutztechnik im Hochbau noch auf die Anwendung der VDI-RL 2719 zur Berechnung des Schalldämm-Maßes von Fenstern in erheblicher Weise an. Nur für den hier nicht streitgegenständlichen und damit nicht rechtserheblichen Fall, dass die Umfassungsbauteile nicht in den dort aufgeführten Ausführungsbeispielen enthalten sind, wird auf den aktuellen Stand der Schallschutztechnik verwiesen (vgl. dazu Urteil des Senats vom 23.01.2018 - 9 C 1852/14.T -,

Urteilsabdruck S. 15 ff.); der Beklagte hat seinem Bescheid deshalb zu Recht die in der schalltechnischen Objektbeurteilung anhand der DIN 4109-1989 vorgenommene Berechnung des bewerteten Schalldämm-Maßes $R'_{w,res}$ zugrunde gelegt. Im Übrigen wurde bei der danach vorgenommenen Berechnung des erforderlichen Bauschalldämm-Maßes unter Anwendung der VDI-RL 2719 auch der Außenlärmpegel in nicht zu beanstandender Weise berücksichtigt, auf die der Normgeber für die pauschalierend erfolgende Berechnung von (Durchschnitts-)Innenschallpegeln für typische Wohnräume bei Errichtung baulicher Anlagen hinweist (BR-Drs. 521/09, S. 10 f.). Dies haben die Kläger auch nicht im Einzelnen in Zweifel gezogen, sondern ohne weitere Substantiierung nur behauptet, die Anwendung der VDI-RL 2719 würde zu deutlich niedrigeren Innenpegeln führen als die 24. BImSchV oder die 2. FlugLSV, nämlich mit 30-35 dB(A) in den Wohnräumen und 25-30 dB(A) in den Schlafräumen. Damit vermögen die Kläger schon aus den vorstehenden Gründen die diesbezügliche Berechnung des Beklagten nicht in Zweifel zu ziehen. Sie haben aber auch nicht substantiiert darlegen können, dass sich mit dem in der Berechnung des Beklagten berücksichtigten Abschlag die vom Verordnungsgeber errechneten Innenpegel von tagsüber zwischen 37 und 42 Dezibel (A) - im Mittel unter Berücksichtigung der Rundung von 40 Dezibel (A) - und für Schlafräume nachts zwischen 27 und 32 Dezibel (A) - im Mittel von 30 Dezibel (A) - nicht erreichen lassen. Schon aus den vorstehenden Gründen kommt es nicht in entscheidungserheblicher Weise darauf an, dass nach Erkenntnissen des Bayerischen Landesamtes für Umwelt (Anlage K 4 zum Schriftsatz des Klägerbevollmächtigten vom 26.05.2014, Bl. I/085 GA) auch das Schutzniveau der 24. BImSchV nicht mehr dem Stand der Technik entspreche, und auch der weitere Verweis der Kläger auf die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs dazu, dass der Stand der Schallschutztechnik durch die Schallschutzanforderungen der DIN 4109 definiert werde, ist ebenso wie der Verweis auf die - im Rahmen des Fluglärmschutzgesetzes ohnehin nicht anwendbare - TA-Lärm in ihrem Verfahren unbehelflich.

- 85** Da Betroffene wie die Kläger nach alledem nicht infolge der Ungeeignetheit der vom Normgeber vorgesehenen Schallschutzmaßnahmen durch den Fluglärm in ihrer Gesundheit beeinträchtigt werden, ist eine Verletzung des Art. 2 Abs. 1 GG nicht feststellbar. Nach ihrem Vorbringen hat der Abschlag von 3 dB gemäß § 5 Absatz 2 der 2. FlugLSV in den zur Tagzeit genutzten Aufenthaltsräumen ihres Wohnhauses einen Innenpegel von 38 dB(A) im Tagzeitraum sowie der Abschlag von 8 dB gemäß § 5 Abs. 3 der 2. FlugLSV in den Schlafräumen einen Innenpegel von 36 dB(A) im Nachtzeitraum zur Folge. Beide Pegel halten sich im Rahmen der vom Verordnungsgeber angestrebten und rechtlich nicht zu beanstandenden Werte, mit denen dafür, dass dies im Einzelfall des Wohnhauses der Kläger anders zu beurteilen wäre, hinreichende Anhaltspunkte weder vorgetragen wurden und sich auch sonst nicht aufdrängen.
- 86** Nach alledem haben die Kläger auch keinen Anspruch auf die von ihnen begehrte einzelfallbezogene Prüfung, mit welchem Aufwand in ihrem konkreten Fall eine Verbesserung des Bauschalldämm-Maßes erreicht werden kann und ob dies verhältnismäßig ist. Vielmehr hat der Verordnungsgeber dies in - wie oben dargestellt - nicht zu beanstandender Weise mit den in der 2. FlugLSV vorgenommenen Pauschalierungen ausgeschlossen, ohne damit gegen höherrangiges Recht zu verstoßen. Infolge dessen kommt es auch auf die behauptete Verhältnismäßigkeit der von ihnen begehrten Erstattung von Aufwendungen und die dazu von den Klägern für ihr Wohnhaus anhand des in der 2. FlugLSV bestimmten Höchstbetrages angestellte Berechnung nicht in entscheidungserheblicher Weise an.
- 87** 2. Ein Anspruch der Kläger auf Festsetzung der Erstattungsfähigkeit weitergehender Schallschutzmaßnahmen folgt auch nicht daraus, dass der Beklagte seinem Bescheid vom 16. September 2013 bei der Berechnung des erforderlichen bewerteten Bauschalldämm-Maßes nach § 5 Abs. 3 Satz 2 der 2. FlugLSV zu Unrecht wegen einer früher vorgenommenen Ertüchtigung des Wohnhauses aufgrund des 1. Schallschutzprogrammes der Beigeladenen einen Abschlag von 8 dB zugrunde gelegt und die Erstattungsfähigkeit weiterer Maßnahmen abgelehnt hat. Ungeachtet dessen, dass sich dieser Abschlag nach dem insoweit unwidersprochen gebliebenen Vorbringen des Beklagten und der Beigeladenen wegen des festgestellten vorhandenen Bauschalldämm-Maßes nicht auswirken dürfte, erweisen sich die Feststellungen des Beklagten auch in diesem Punkt nicht als rechtswidrig.

- 88** Gemäß § 9 Abs. 3 Satz 2 FLärmSchG ist eine Erstattung von Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen ausgeschlossen, wenn der nach § 12 FLärmSchG Zahlungspflichtige bereits im Rahmen freiwilliger Schallschutzprogramme oder in sonstigen Fällen Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen erstattet hat, die sich im Rahmen der nach § 7 FLärmSchG erlassenen Rechtsverordnung halten.
- 89** Unstreitig haben die Kläger im Jahr 2004 mit der Fraport AG eine Erstattungsvereinbarung abgeschlossen, in deren Folge ihnen Aufwendungen für den Austausch von insgesamt sechs Fenstern erstattet wurden (Anlage 2 zum Schriftsatz des Bevollmächtigten der Beigeladenen vom 30.01.2015, Bl. II/0330 ff. GA). Die Kläger sind der Ansicht, der vom Beklagten deshalb für die entsprechenden Räume - mit Ausnahme des Raumes 1.4 (Aktenvermerk des Beklagten vom 10.03.2014, Bl. 124 BA) - seiner Berechnung zugrunde gelegte Abschlag von 8 dB von dem erforderlichen Bauschalldämm-Maß hätte nicht vorgenommen werden dürfen, da § 9 Abs. 3 Satz 2 FLärmSchG nur freiwillige Erstattungsleistungen anrechnen lassen wolle. Die hier erfolgte Erstattungsleistung sei aber aufgrund von Bescheiden des HMWVL (vom 26.04.2001 und vom 25.11.2002) und damit nicht "freiwillig" i.S.v. § 5 Abs.3 der 2. FlugLSV gewesen, und auch die alternative Voraussetzung dieser Vorschrift, die eine Anrechnung auch "in sonstigen Fällen" vorsehe, erfasse nur Fälle freiwilliger sonstiger Leistungen (Schriftsatz der Kläger vom 24.02.2014, S. 23 f.). Dem vermag der erkennende Senat nicht zu folgen.
- 90** Allerdings handelt es sich zur Überzeugung des Senats bei den im Wohnhaus der Kläger nach dem 1. Schallschutzprogramm vorgenommenen Maßnahmen entgegen der Auffassung der Beigeladenen nicht um ein freiwilliges Schallschutzprogramm im Sinne dieser Vorschrift. Denn die Beigeladene war durch den auf der Grundlage des § 6 LuftVG erlassenen Bescheid des HMWVL vom 26. April 2001 unter Änderung der Betriebsgenehmigung für den Flughafen Frankfurt Main rechtlich bindend verpflichtet worden, baulichen Schallschutz nach bestimmten Kriterien u.a. für Wohnhäuser sicherzustellen, sofern sich diese in dem darin definierten (Nacht-)Schutzgebiet befanden, das durch Bescheid vom 25. November 2002 nochmals erweitert wurde. Der rechtlich verpflichtende Charakter dieser Entscheidung, mit der die am 20. Dezember 1957 erteilte und bis dahin zuletzt am 30. Juli 1999 geänderte Genehmigung zum Betrieb des Flughafens Frankfurt Main geändert wurde, ergibt sich eindeutig aus dem Bescheid vom 26. April 2001 (S. 1 f. des Bescheides, Anlage K 3 zum Schriftsatz des Klägerbevollmächtigten vom 12.01.2018, Bl. III/0477 f. GA; vgl. dazu auch Hess. VGH, Urteil vom 14.10.2003 - 2 A 2796/01 -, juris Rn. 123). Daran ändert sich auch nichts dadurch, dass die Beigeladene sich im Vorfeld des Erlasses der Bescheide zur Erstattung von Aufwendungen für Schallschutzmaßnahmen in einem selbst vorgeschlagenen Umfang bereit erklärt hat und - wie die Beigeladene ferner einwendet - Einzelheiten der erstattungsfähigen Aufwendungen vertraglich geregelt worden sind. Denn dies ändert zum einen nichts an dem rechtlich verpflichtenden Charakter der Bescheide, auf den auch in dem Kostenerstattungsvertrag ausdrücklich Bezug genommen und der mit der Durchführung der vereinbarten Maßnahmen ausdrücklich und mit rechtlich bindender Wirkung als abgeholten anerkannt wird (§ 9 des Kostenerstattungsvertrages vom 22.07.2004, Anlage K 1 zum Schriftsatz des Klägerbevollmächtigten vom 24.02.2014, Bl. I/040 GA).
- 91** Die Regelung des § 9 Abs. 3 Satz 2 FLärmSchG umfasst zur Überzeugung des Senats aber nicht nur freiwillige Erstattungen des Flughafenbetreibers, sondern auch Fälle, in denen baulicher Schallschutz aufgrund einer behördlichen Anordnung zu leisten war.
- 92** Die von den Klägern behauptete Beschränkung auf Erstattungen im Rahmen freiwilliger Schallschutzprogramme vermag der erkennende Senat weder dem Wortlaut des § 9 Abs. 3 Satz 2 FLärmSchG noch der Begründung des Gesetzgebers zu dem Gesetzesentwurf zu entnehmen. Schon der Wortlaut ist vielmehr eindeutig, und danach wird neben den freiwilligen Maßnahmen des Schallschutzes auch "in sonstigen Fällen" geleisteter baulicher Schallschutz angerechnet. Schon nach grammatikalischer Auslegung geht die zweite Alternative über die zuvor ausdrücklich aufgeführten Fälle freiwilliger Leistungen hinaus. Die Beigeladene wendet deshalb zu Recht ein, dass diese Alternative überflüssig wäre, wenn auch davon nur freiwillige Leistungen erfasst sein sollten, selbst wenn nur solche im Rahmen einer Einzelfallregelung damit gemeint wären, wie die

Kläger ohne weitere Substantiierung vorbringen.

- 93** Dass der Gesetzgeber in der Begründung zu seinem Gesetzentwurf nur ausführt, nach Satz 2 sei die Erstattung ausgeschlossen, wenn der nach § 12 FLärmSchG Zahlungspflichtige bereits auf freiwilliger Basis Aufwendungen erstattet hat (BT-Drs. 16/508, S. 22), bildet für die von den Klägern vertretene Einschränkung schon deshalb keine taugliche Grundlage, da auch eine Auslegung unter Heranziehung der Begründung eines Gesetzentwurfs ihre Grenze im Wortlaut der Vorschrift findet. Zudem hat der Gesetzgeber in der Begründung zu dem Gesetzentwurf auch ausgeführt, § 9 Abs. 3 und 4 FLärmSchG lege fest, dass bisherige bauliche Schallschutzmaßnahmen aufgrund des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm von 1971, aufgrund freiwilliger Schallschutzprogramme der Flughäfen oder aufgrund behördlich festgesetzter Programme berücksichtigt werden und dass keine neuerlichen Ansprüche entstehen, wenn die bisherigen Maßnahmen sich im Rahmen der nach diesem Gesetz erforderlichen Schutzanforderungen halten (BT-Drs. 16/508, S. 15), so dass eine Beschränkung auf freiwillige Erstattungsleistungen offenbar nicht gewollt war. Denn damit werden behördlich festgesetzte Schallschutzmaßnahmen, wie sie hier mit dem 1. Schallschutzprogramm der Bescheide vom 26. April 2001 und vom 25. November 2002 vorgesehen wurden, ausdrücklich erwähnt und mithin auch klargestellt, dass die Formulierung "in sonstigen Fällen" sich auf andere als freiwillige Schallschutzprogramme bezieht. Dies entspricht - wie die Beigeladene zu Recht einwendet - auch dem Sinn und Zweck dieser Regelung, mit der unerhebliche Verbesserungen gegenüber schon früher erlangten baulichen Schallschutzmaßnahmen vermieden werden sollen.
- 94** Schließlich steht dem aber auch die von den Klägern bemühte Entstehungsgeschichte der Vorschrift nicht entgegen. Der Ordnungsgeber hat in der amtlichen Begründung zur 2. FlugLSV die vorgesehene Toleranzmarge von 8 dB nämlich damit begründet, dass sich die früheren Schallschutzmaßnahmen in diesen Fällen - wie in § 9 Absatz 3 Satz 1 und 2 FLärmSchG bestimmt - "im Rahmen" dieser Verordnung halten und diese Regelung neben der Neufestsetzung eines Lärmschutzbereichs insbesondere Fälle betreffe, in denen Flugplätze nicht nur im Rahmen freiwilliger Schallschutzprogramme, sondern auch aufgrund behördlicher Anordnung oder in ähnlicher Weise Schallschutzmaßnahmen an Wohngebäuden oder schutzbedürftigen Einrichtungen finanziert haben. Auch dabei betont der Ordnungsgeber, dass dies der Vermeidung nicht sachgerechter Aufwendungen für den Austausch von Schallschutzfenstern diene, die nur zu nicht erheblichen Verbesserungen des Schallschutzes führen würden (BR-Drs. 521/09, S. 14). Dies wird auch durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit in einer vom Beklagten vorgelegten Stellungnahme vom 30. Mai 2014 (Anlage zum Schriftsatz des Beklagten vom 04.06.2014, Bl. I/0131 GA) bestätigt, der zufolge sich aus der Gesetzesbegründung zu den Kostenfolgen der Novelle ergebe, dass die Begründung des Gesetzentwurfs nicht abschließend sei, da dort neben den freiwilligen Programme der Flughäfen auch auf behördlich festgesetzte Programme hingewiesen werde.
- 95** Entgegen der Ansicht der Kläger wird die von ihnen vertretene Beschränkung der Regelung auch nicht in der dazu zitierten Kommentarliteratur (Reidt/Schiller, a.a.O., § 9 FLärmSchG Rn. 52) vertreten. Vielmehr wird dort nur wiedergegeben, dass in der Vergangenheit vielfach von den Flugplatzbetreibern freiwillige Schallschutzprogramme aufgelegt wurden, und diese durchweg über die bislang gesetzlich festgelegten Verpflichtungen des Flugplatzbetreibers zum passiven Lärmschutz hinausgingen. Auf die Alternative "in sonstigen Fällen" und deren Bedeutung wird an dieser Stelle jedoch nicht eingegangen.
- 96** 3. Da den Klägern kein Anspruch auf Festsetzung der Erstattungsfähigkeit weiterer Schallschutzmaßnahmen zusteht, ist auch der gegenüber der Beigeladenen erlassene Festsetzungsbescheid vom 23. März 2015 rechtlich nicht zu beanstanden und der Aufhebungsantrag ebenfalls abzuweisen.
- 97** III. Nebenentscheidungen
- 98** Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO . Da die Beigeladene einen Antrag gestellt hat und ihr gemäß § 154 Abs. 3 VwGO Kosten auferlegt werden könnten, sind ihr ihre

außergerichtlichen Kosten nach § 162 Abs. 3 VwGO zu erstatten.

- 99** Die Entscheidung über die Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO in Verbindung mit §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO .
- 100** Die Entscheidung über die Zulassung der Revision folgt aus § 132 VwGO und beruht darauf, dass die sich hier stellenden Fragen zur Verfassungsmäßigkeit und Anwendung der Vorschriften der Flugplatz-Schallschutzmaßnahmenverordnung in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts noch nicht geklärt sind.
-