



RA Karsten Sommer * Grolmanstr.39 * 10623 Berlin

Karsten Sommer
Rechtsanwalt und
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
V.-Prof. BTU Cottbus-Senftenberg
Fachgebiet Bau- und Planungsrecht
Grolmanstraße 39
10623 Berlin

Tel: 030/28 00 95 - 0

Fax: 030/28 00 95 15

Funk: 0173/20 31 865

mail@kanzleisommer.de
www.kanzleisommer.de

**Rechtliche Prüfung der Position des BUND Berlin
zur Offenhaltung des Flughafen Berlin-Tegel**

im Auftrag des BUND für Umwelt und Naturschutz Deutschland,
Landesverband Berlin e.V. (BUND Berlin)

Verfasser:
Karsten Sommer
Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht
V.-Prof. BTU Cottbus-Senftenberg
Fachgebiet Bau- und Planungsrecht

Berlin im August 2017

1. Gutachtenauftrag, Sachverhalt

Der BUND Berlin hat den Verfasser beauftragt, die BUND-Position, eine Offenhaltung des Flughafen Berlin-Tegel bedürfe einer (erneuten) raumordnerischen Abwägung und in dieser Abwägung könne sich der Flughafen Tegel nicht gegen andere Standorte durchsetzen, rechtlich zu prüfen und zu bewerten. Hintergrund ist der parallel zur Bundestagswahl am 24. September 2017 in Berlin zur Entscheidung stehende Volksentscheid zur Offenhaltung des Flughafen Berlin-Tegel, gegen den der BUND Berlin Position bezogen hat.

Im Einzelnen:

a. Der Volksentscheid zur Offenhaltung des Flughafens Berlin-Tegel

Am 24. September 2017 wird parallel zur Bundestagswahl in Berlin ein Volksentscheid über den Weiterbetrieb des Flughafens Berlin-Tegel „Otto-Lilienthal“ (TXL) zur Abstimmung gestellt. Den Wahlberechtigten wird folgende Frage zur Abstimmung vorgelegt:

„Der Flughafen Berlin-Tegel „Otto-Lilienthal“ ergänzt und entlastet den geplanten Flughafen Berlin Brandenburg „Willy Brandt“ (BER). Der Berliner Senat wird aufgefordert, sofort die Schließungsabsichten aufzugeben und alle Maßnahmen einzuleiten, die erforderlich sind, um den unbefristeten Fortbetrieb des Flughafens Tegel als Verkehrsflughafen zu sichern!“¹

In den Argumenten der Trägerin des Volksentscheids findet sich folgende Beschreibung der rechtlichen Rahmenbedingungen:

„Damit Tegel offenbleiben kann, muss die im Landesentwicklungsplan (LEP) niedergelegte Raumplanung geändert werden. Allein dort ist auf der Grundlage der alten Prognosen ein Single-Airport für die Region Berlin-Brandenburg festgeschrieben. Wird der Flughafen Tegel in den LEP aufgenommen, ist der Senat berechtigt und verpflichtet, seine dann nachträglich rechtswidrig gewordenen Verwaltungsmaßnahmen zur Schließung des Flughafens Tegel rückgängig zu machen. Diese Schließungsmaßnahmen (Widerruf der Betriebsgenehmigung und Entlassung des Geländes aus der Zweckbestimmung) sind noch nicht wirksam, weil ihre rechtlich verankerte Bedingung – die Eröffnung des BER – noch nicht eingetreten ist. Der Senat muss im Fall eines zu Gunsten der Offenhaltung von Tegel geänderten LEP den Widerruf der Betriebsgenehmigung für Tegel widerrufen. Dadurch lebt die alte Betriebsgenehmigung wieder auf. In gleicher Weise muss der Senat die Entlassung des Geländes aus der luftverkehrsrechtlichen Zweckbestimmung widerrufen.“

Die Trägerin des Volksentscheids hält demnach eine Änderung des Landesentwicklungsplans (LEP) für erforderlich, wobei an dieser Stelle nicht näher konkretisiert ist, was im Einzelnen geändert werden sollte.

¹ Amtliche Information zum Volksentscheid über den Weiterbetrieb des Flughafens Berlin-Tegel „Otto-Lilienthal“ (TXL) am 24. September 2017, Hrsg.: Die Landesabstimmungsleiterin Berlin (ohne Datum), www.wahlen-berlin.de/Abstimmungen/VE2017_Tegel/amtlicheInformationen_VE_17_03b.pdf.

b. Position des BUND Berlin

Der zitierten Rechtsposition hat der Geschäftsführer des BUND Berlin, Tilmann Heuser, in einer „Analyse der rechtlichen Argumentation bezüglich des Weiterbetriebs des Flughafen Tegel“² entgegen gehalten, es gäbe keinen rechtlich gangbaren Weg, um den Flughafen Tegel nach Inbetriebnahme des Flughafen BER offen zu halten. Weiter wird u.a. ausgeführt:

„Nach Einschätzung des BUND Berlin scheitert ein Weiterbetrieb des Flughafen Tegel als Ergänzungsflughafen zum BER bereits an einer Änderung des LEP FS, da sich dieser Standort angesichts seiner innerstädtischen Lage und der im Vergleich zu anderen potenziellen Standorten hohen Zahl von Lärmbetroffenen bereits unter Beachtung der Ziele der Raumordnung nicht rechtfertigen lässt. Eine Aufnahme des Flughafenstandortes Tegel in den LEP FS würde zudem die raumordnerische Abwägungsentscheidung für den Standort Schönefeld quasi auf dem Kopf stellen. Die Schließung der innerstädtischen Flughäfen Tegel und Tempelhof war nicht nur für die Planrechtfertigung des BER, sondern bereits für die vorgelagerte raumordnerische Entscheidung des LEP FS eine zwingende Notwendigkeit zur Rechtfertigung der getroffenen Standortentscheidung.

(...)

Eine Änderung des LEP FS würde erfordern, dass als Alternativen zum Standort Tegel zum einen die Möglichkeiten der Kapazitätserweiterung des BER, zum anderen alle anderen realistisch für einen Ergänzungsflughafen in Betracht kommenden Standortalternativen geprüft und bewertet werden. Auch unter der Annahme einer – klima- und umweltpolitisch inakzeptablen – ungehemmten Entwicklung des Luftverkehrs und damit einhergehend der Notwendigkeit eines Kapazitätsausbaus ist ein Weiterbetrieb Tegel raumordnerisch nicht zu rechtfertigen:

- Die Abfertigungskapazitäten des BER werden nach Inbetriebnahme ggf. durch unzureichende Terminalkapazitäten begrenzt, nicht hingegen durch die luftseitige Infrastruktur (Landebahnen). Nach Angaben der Flughafengesellschaft kann der BER bis 2040 auf eine Kapazität von 55 Millionen Passagieren ausgebaut werden. Die Änderung des LEP FS mit der in der Vergangenheit erwiesenen Unfähigkeit der Flughafengesellschaft, einen funktionierenden Flughafen zu bauen, zu begründen, hätte zwar einen hohen Unterhaltungswert, wäre aber wohl nicht abwägungsrelevant. Angesichts der Ausbaupotenziale begründet sich eine Kapazitätsgrenze des BER für den BUND Berlin insbesondere aus der mit dem Wachstum des Flugverkehrs einhergehenden Zunahme der Lärmbelastung für die Anwohner. Damit würde sich jedoch gerade die Nutzung von Tegel als Ergänzungsflughafen nicht rechtfertigen lassen.*
- Sofern aus Gründen des Lärmschutzes oder einer drohenden Überlastung der Verkehrsanbindung am BER ein Ergänzungsflughafen in Betracht gezogen werden soll, müssten zumindest die Flughafenstandorte erneut bewertet werden, die bereits bei der Aufstellung des LEP FS in Betracht gezogen wurden. Dies betrifft insbesondere die ehemaligen Militärflughäfen in Brandenburg. Dazu gehören u.a. die Flugplätze in Eberswalde-Finow und Neuhardenberg, deren jeweilige Betreiber 2007 bzw. 2003 die Einstufung als Verkehrslandeplatz beantragt hatten. Begründet wurde dies insbesondere mit dem Bedarf für einen Flughafen für Billig-*

² BUND Berlin e.V.: Analyse der rechtlichen Argumentation bezüglich eines Weiterbetriebs des Flughafen Tegels. Stand 24.7.2017. Abrufbar unter <http://www.bund-berlin.de/tegel>.

fluglinien im Einzugsbereich von Berlin. Die Pläne wurden von der Gemeinsamen Landesplanung jedoch abgelehnt, da dies mit den Zielen zur Flughafenplanung und dem Entwurf des Landesentwicklungsplanes Berlin-Brandenburg nicht zu vereinbaren sei. Von Seiten der Tegelbefürworter werden die Kapazitätsengpässe insbesondere mit dem Wachstum der low-cost-carrier begründet (u.a. im Gutachten von Frontier Economics (2017) im Auftrag von Ryanair). Es liegt daher auf der Hand, dass der innerstädtische Flughafen Tegel gegen die Standorte im Umland in einer raumordnerischen Abwägung keine Chance hätte. Schließlich kommt keine andere Metropole in Europa auf die Idee, einen Ergänzungsflughafen für Billigflieger mitten in der Stadt zu genehmigen (Anmerkung: Der BUND Berlin setzt sich insgesamt für eine Begrenzung der Umwelt- und Klimabelastung durch den Luftverkehr mittels Einsatz marktwirtschaftlicher Instrumente ein und fordert keinen Standort für einen Ergänzungsflughafen zum BER).“

Die so skizzierte Position des BUND Berlin wird im Folgenden rechtlich bewertet.

Da die Position im Kontext bereits vorgelegter rechtlicher Stellungnahmen entwickelt wurde und diskutiert werden soll, werden im Folgenden noch kurz die zum Zeitpunkt des Abschlusses dieser Bewertung vorliegenden rechtlichen Stellungnahmen kurz skizziert und den rechtlichen Ausführungen dann noch die einschlägigen raumordnerischen Vorgaben im Wortlaut vorangestellt.

c. Die vorliegenden rechtlichen Stellungnahmen

Die wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags haben im April 2013 eine Ausarbeitung „Voraussetzungen für die Weiterführung des Flughafens Berlin-Tegel“ vorgelegt. Unter Hinweis auf die begrenzten Aufgaben der wissenschaftlichen Dienste, allgemeine Rechtsauskünfte zu geben, wird darauf hingewiesen, dass das Landesentwicklungsprogramm nicht zwingend die Schließung des Flughafens Berlin-Tegel vorsieht. Der Landesentwicklungsplan Flughafenstandortentwicklung (LEP FS) sieht hingegen die Schließung zwingend vor, müsste daher zur Offenhaltung des Flughafens geändert werden. Im Rahmen der nach Art 8 Abs. 5 Landesplanungsvertrag als „Soll“-Vorgabe gestalteten Überprüfung der LEP „spätestens zehn Jahre“ nach ihrer Aufstellung müsste bei einer Änderung des Bedarfs (z.B. gestiegenes Passagieraufkommen) das sogen. „Single-Airport“-Konzept neu bewertet und ggfs. durch Kapazitätserweiterungen des geplanten BER, die Schaffung von alternativen Flughafenstandorten oder den Erhalt von bestehenden Flughafenstandorten berücksichtigt werden. Unter „Änderungsvoraussetzungen“ wird das Änderungsverfahren in Ausschnitten skizziert und darauf hingewiesen, dass dem LEP FS eine Prognose zugrunde lag, nach der das Passagieraufkommen 2010 bei 19,4 Mio und 2015 bei 23,2 Mio liegen sollte. Tatsächlich habe das Passagieraufkommen 2010 22,3 Mio betragen und seien die für 2015 prognostizierten Zahlen schon 2011 und 2012 überschritten worden.

Der wissenschaftliche Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses von Berlin hat im Juni 2013 im Auftrag des Präsidenten des Abgeordnetenhauses und auf Initiative der Piratenfraktion ein „Gutachten zu den Voraussetzungen für einen dauerhaften Weiterbetrieb des Flughafens Berlin-Tegel“ vorgelegt. Im Gutachten wird davon ausgegangen, dass das Land Berlin den Landesentwicklungsplan Flughafenstandortentwicklung (LEP FS) ändern müsste, was es nach den Vorgaben des Landesplanungsvertrags nur im Einvernehmen mit dem Land Brandenburg kann.

Im April 2017 haben die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags in einem mit „Sachstand“ und „Fragen zum Verkehrsflughafen Berlin-Tegel“ überschriebenen Papier³ allgemein unter Hinweis auf einen Aufsatz von Kluckert⁴ darauf hingewiesen, dass Ziele der Raumordnung geändert werden müssten. In dem angeführten Aufsatz von Kluckert selbst findet sich auch nur der allgemeine Hinweis auf die Erforderlichkeit der Änderung ohne weitere Konkretisierung, was im Einzelnen unter welchen Voraussetzungen zu ändern ist.

In einer „Analyse juristischer und ökonomischer Aspekte im Auftrag von Ryanair“ mit dem Titel „Tegel offen halten“ aus dem Juni 2017 (ohne Verfasser) unter den Logos von „frontier economics“ und „C’M’S’ Law . Tax“ wird u.a. ausgeführt, eine rechtliche Verpflichtung zur Schließung von TXL ergebe sich nicht aus der Raumplanung (S. 27). Auf S. 39 f. wird ausgeführt, eine luftverkehrsrechtliche Genehmigung könne nur in Übereinstimmung mit den Erfordernissen der Raumordnung erteilt werden. Es finden sich dort folgende Sätze:

„Die regionalplanerischen Instrumente sehen einen (einzig) Flughafen für die Region Berlin-Brandenburg in Schönefeld vor. Allerdings sehen diese Instrumente für sich genommen aus unserer Sicht nicht die Schließung von TXL vor.“

Auf S. 68 ff. wird dann allerdings doch festgestellt, dass jedenfalls der LEP FS die Schließung des Flughafen Tegel mit Bindung für andere Planungen vorsieht und auf S. 70 ausgeführt:

In jedem Fall würde die Offenhaltung von TXL, vorausgesetzt die Entscheidungen zum Widerruf bzw. zur Aufhebung oder Änderung der Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen müssten ihrerseits mit den Vorgaben der Raumordnung in Einklang stehen, die Anpassung der diesbezüglichen raumordnerischen Instrumente erfordern. Dies wiederum würde eine politische Grundsatzentscheidung von Berlin und Brandenburg voraussetzen.

In einer weiteren Stellungnahme zur „Analyse der rechtlichen Argumentation bezüglich eines Weiterbetriebs des Flughafen Tegel“ des BUND Berlin vom 1. August 2017 von Rechtsanwalt Dr. Schirmer (C’M’S Hasche Sigle) im Auftrag der CDU Berlin stellt der Autor zunächst klar, dass er an der Ausarbeitung „Tegel offen halten“ mitgewirkt hat. Unter „Zusammenfassende Einschätzung“ wird auf S.3 ausgeführt, der Analyse des BUND liege eine nicht zutreffende Gewichtung der rechtlichen Voraussetzungen für einen Weiterbetrieb des TXL zugrunde. Die Zulässigkeit einer Änderung des LEP FS bedürfe einer rechtsgutachterlichen Prüfung. Hierzu würden Hinweise gegeben, „ohne die diesbezüglichen Fragen vertieft zu prüfen“ (S. 10). Es sei bisher ungeklärt und nicht einhellige Auffassung, dass eine Änderung des LEP FS (und ggf. anderer raumordnerischer Vorgaben) für den Weiterbetrieb des TXL erforderlich sei. Es sei nicht einhellige Auffassung, dass die Entscheidungen zur Aufhebung oder Änderung der Widerrufsentscheidungen ihrerseits von der Bindungswirkung des § 4 ROG erfasste planerische Entscheidungen seien. Wäre dies der Fall, müsse sich eine Änderung der Raumordnungsvorgaben „auf die raumordnerische Absicherung des Weiterbetriebs des TXL beziehen“, also auf den Erhalt des Status Quo ausgerichtet sein. Eine Alternativenprüfung sei nicht erforderlich, der Sichtweise des BUND komme „keine ernsthafte Relevanz“ zu (S. 13).

³ WD 7 – 3000 – 053/17 vom 20. April 2017

⁴ Dr. Sebastian Kluckert, rechtliche Perspektiven für den Weiterbetrieb des Verkehrsflughafens Berlin-Tegel, DÖV 2013, S. 874 ff.

d. raumordnerische Vorgaben

Der BUND orientiert sich bei seiner hier zu prüfenden Position, eine Offenhaltung des Flughafens Berlin-Tegel bedürfe einer (erneuten) raumordnerischen Abwägung und in dieser Abwägung könne sich der Flughafen Tegel nicht gegen andere Standorte durchsetzen, an den bestehenden raumordnerischen Vorgaben für einen Single-Airport und die Schließung des Flughafens Tegel. Diese raumordnerischen Vorgaben bilden die über die letzten Jahrzehnte entwickelten und aktuell geltenden raumordnerischen Abwägungen in dem hier zu prüfenden Zusammenhang ab und sollen daher vorab in ihrem Wortlaut vorgestellt werden.

Das Landesentwicklungsprogramm (LEPRO), welches vorrangig der Konkretisierung der bereits im Raumordnungsgesetz (ROG) verankerten Grundsätze der Raumordnung (vgl. § 2 ROG) für den gemeinsamen Planungsraum Berlin-Brandenburg dient, gilt derzeit in einer Fassung aus dem Jahre 2007. Neben dem LEPro 2007 hat aus der Anlage 1 zum Staatsvertrag vom 7. August 1997 über das gemeinsame Landesentwicklungsprogramm der Länder Berlin und Brandenburg (Landesentwicklungsprogramm) und über die Änderung des Landesplanungsvertrages, geändert durch Staatsvertrag vom 5. Mai 2003, § 19 Absatz 11 weiterhin Gültigkeit.

§ 19 Absatz 11 lautet:

„Der im Gesamtraum Berlin-Brandenburg zu erwartende Bedarf an Luftverkehrskapazitäten soll durch rechtzeitige Bereitstellung vornehmlich innerhalb des bestehenden internationalen Flughafensystems, insbesondere unter Verringerung der Lärmbetroffenheit, gedeckt werden. Dabei soll der nationale und internationale Luftverkehrsanschluss für Berlin und Brandenburg möglichst auf einen Flughafen konzentriert werden. Hierbei soll eine enge räumliche Beziehung des Flughafens zum Aufkommensschwerpunkt Berlin mit kurzen Zugangswegen und unter Einbindung in das vorhandene Verkehrssystem, insbesondere zum Schienennetz und zum öffentlichen Personennahverkehr, angestrebt werden. Die für den Flughafen sowie für seine Funktionsfähigkeit notwendigen Flächen sollen gesichert werden. Für die allgemeine Luftfahrt sollen ergänzend regionale Flugplätze geschaffen werden. Der Anteil des Kurzstreckenluftverkehrs soll zugunsten des Eisenbahnfernverkehrs erheblich verringert werden.“

Während dieser nach § 4 Abs. 1 Satz 1 ROG bei bestimmten raumbedeutsamen Abwägungs- und Ermessensentscheidungen zu berücksichtigende Grundsatz noch eine „Soll“-Vorgabe der Konzentration des nationalen und internationalen Luftverkehrsanschlusses für Berlin und Brandenburg „möglichst“ auf einen berlinnahen Standort unter besonderer Berücksichtigung der Anbindung besonders an den Schienenverkehr enthält, enthalten weitere raumordnerische Vorgaben auch konkrete Vorgaben zur Schließung des Flughafens Tegel.

So enthält der Landesentwicklungsplan Flughafenstandortentwicklung (LEP FS 2006)⁵ zwei als Ziele der Raumordnung formulierte – und damit mit Bindungswirkung für raumbedeutsame Entscheidungen nach Maßgabe des § 4 Abs. 1 Satz 1 ROG versehene – Vorgaben:

⁵ Landesentwicklungsplan Flughafenstandortentwicklung (LEP FS) i.d.F. der Verordnung zur Änderung der Verordnung über den Landesentwicklungsplan Flughafenstandortentwicklung vom 30. Mai 2006, GVBl. Brandenburg II S. 153 sowie GVBl. Berlin S. 509.

„Z 1

Zur Deckung des nationalen und internationalen Luftverkehrsbedarfes der Länder Berlin und Brandenburg ist der Flughafen Berlin-Schönefeld weiter zu entwickeln. Mit Inbetriebnahme der Kapazitätserweiterung am Standort Schönefeld sind die Flugplätze Berlin-Tegel und Berlin-Tempelhof zu schließen und ihre Flächen einer anderen Nutzung zuzuführen.“

„Z 15

Für die Fläche des Flugplatzes Berlin-Tegel entfällt in der Festlegungskarte zum Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum Brandenburg-Berlin (Bestandteil der Verordnung über den LEP eV vom 2. März 1998) das Symbol „bestehender Verkehrsflughafen“. Die in der Karte bisher grau dargestellte Flughafenfläche wird durch eine anteilige Festlegung entsprechend „Freiraum mit besonderem Schutzanspruch“ gemäß Z 2.2.1 LEP eV und entsprechend „Siedlungsbereich“ gemäß Z 1.0.1 LEP eV ersetzt, wobei das Flächenverhältnis zwischen beiden Nutzungen hälftig ist. Zusätzlich wird dieses Gebiet als „Handlungsschwerpunkt“ gemäß Z 5.2 des LEP eV festgelegt.“

Die gemeinsamen Landesentwicklungspläne der Länder Berlin und Brandenburg, zu denen der LEP FS gehört, sollen gem. Art. 8 Abs. 5 des Landesplanungsvertrags spätestens 10 Jahre nach ihrer Aufstellung überprüft werden. Eine Überprüfung des LEP FS vom 30.5.2006 hat nicht stattgefunden.⁶

Der Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B)⁷ enthält ebenfalls eine als verbindliches Ziel festgesetzte Vorgabe, die Linienflugverkehr und Pauschalflugreiseverkehr ausschließlich auf dem Verkehrsflughafen Berlin Brandenburg International zulässt (mit Ausnahme für Flugzeuge mit zulässiger Höchstabflugmasse von bis zu 14 t):

„6.6 (Z)

(1) Linienflugverkehr und Pauschalflugreiseverkehr mit Flugzeugen sind in Berlin und Brandenburg nur auf dem Verkehrsflughafen Berlin Brandenburg International (BBI) zulässig, ausgenommen Flugverkehr durch Flugzeuge mit einer zulässigen Höchstabflugmasse von bis zu 14 000 Kilogramm. Bis zur Inbetriebnahme der Kapazitätserweiterung am Standort Schönefeld (BBI) ist dieser Verkehr nur auf den Flughäfen des Berliner Flughafensystems zulässig.

(2) Absatz 1 gilt nicht, soweit die bestehende luftverkehrsrechtliche Genehmigung des Verkehrslandeplatzes Cottbus-Drewitz darüber hinausgehenden Verkehr zulässt.“

Der in Ziel 15 des LEP FS angeführte LEP eV soll durch den derzeit in Aufstellung befindlichen Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg (LEP HR)⁸ ersetzt wer-

⁶ Telefonische Auskunft der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung am 16. August 2017 gegenüber dem Verfasser.

⁷ Rechtsverordnung der Landesregierung Brandenburg über den Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg vom 14.5.2009, GVBl.II S. 186; für unwirksam erklärt durch Urteil des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 16.6.2014 – OVG 10 A 8.10 – juris (Bekanntmachung vom 18.5.2015, GVBl. II Nr. 22; nach ergänzendem Verfahren erneut in Kraft gesetzt als Verordnung vom 27.5.2015, GVBl. II Nr. 24 und vom Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 6.5.2016 – 10 S 16.15 – juris – im einstweiligen Rechtschutzverfahren zunächst nicht beanstandet.

⁸ Stand: Entwurf vom 19.Juli 2016; abzurufen unter gl.berlin-brandenburg.de/landesplanung/.../lep_hr_text_entwurf_barrierefrei.pdf

den. Die Beteiligung zum Plan-Entwurf fand in 2016 statt. Die dort dargestellten Ziele der Raumordnung sind nach § 4 Abs. 1 in Verbindung mit § 3 Abs. 1 Nr. 4 ROG als sogen. sonstige Erfordernisse der Raumordnung bei bestimmten raumbedeutsamen Abwägungs- und Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen.

Ziel 7.3 soll den Singlestandort BER mit im Kern gleichem Inhalt wie Ziel 6.6 des LEP B-B festsetzen:

Z 7.3 Singlestandort BER

(1) Linienflugverkehr und Pauschalflugreiseverkehr mit Flugzeugen sind in Berlin und Brandenburg nur auf dem Verkehrsflughafen Berlin Brandenburg (BER) zulässig, ausgenommen Flugverkehr durch Flugzeuge mit einer zulässigen Höchstabflugmasse von bis zu 14 000 Kilogramm. Bis zur Inbetriebnahme der Kapazitätserweiterung am Standort Schönefeld (BER) ist dieser Verkehr nur auf den Flughäfen des Berliner Flughafensystems zulässig.

Im Plan selbst ist der Standort des Flughafens Tegel teils als Gestaltungsraum Siedlung, teils als Freiraumverbund dargestellt. Für diese beiden Darstellungen enthält der LEP HR folgende Ziele der Raumordnung:

Z 5.6 Schwerpunkte der Wohnsiedlungsflächenentwicklung

(1) In Berlin und im Berliner Umland ist der Gestaltungsraum Siedlung der Schwerpunkt für die Entwicklung von Wohnsiedlungsflächen. (...)

(3) In den Schwerpunkten nach Absatz 1 und Absatz 2 ist eine quantitativ uneingeschränkte Entwicklung von Wohnsiedlungsflächen über den örtlichen Bedarf hinaus möglich.

Z 6.2 Freiraumverbund

(1) Der Freiraumverbund ist zu sichern und in seiner Funktionsfähigkeit zu entwickeln. Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen, die den Freiraumverbund in Anspruch nehmen oder neu zerschneiden, sind regelmäßig ausgeschlossen, sofern sie die Funktionen des Freiraumverbundes oder seine Verbundstruktur beeinträchtigen.

(2) Ausnahmen sind unter der Voraussetzung, dass

- die raumbedeutsame Planung oder Maßnahme nachweislich nicht auf anderen geeigneten Flächen außerhalb des Freiraumverbundes durchgeführt werden kann und*
- die Inanspruchnahme minimiert wird,*

in folgenden Fällen möglich:

- für überregional bedeutsame Planungen oder Maßnahmen, insbesondere für eine überregional bedeutsame linienhafte Infrastruktur, soweit ein öffentliches Interesse an der Realisierung besteht,*
- für Wohnsiedlungsentwicklung, soweit sie in einer Gemeinde nachweislich auf Flächen außerhalb des Freiraumverbundes nicht möglich ist.*

2. Rechtliche Bewertung

Rechtlich zu bewerten ist die Position des BUND Berlin, eine Offenhaltung des Flughafen Berlin-Tegel bedürfe einer (erneuten) raumordnerischen Abwägung und in dieser Abwägung könne sich der Flughafen Tegel nicht gegen andere Standorte durchsetzen. Die Position des BUND Berlin wurde bereits unter dem Gesichtspunkt der rechtlichen Prüfung und Bewertung in der soeben angeführten Art und Weise verkürzt, um deutlich zu machen, dass sie im Kern aus zwei rechtlich zu prüfenden Elementen besteht:

- (1.) Der Annahme, eine Offenhaltung des Flughafen Berlin-Tegel bedürfe einer raumordnerischen Abwägung.
- (2.) Der Annahme, in der notwendigen raumordnerischen Abwägung werde sich der Flughafen Tegel nicht gegen andere Standorte durchsetzen.

Die erste Annahme wird in der oben zu 1. c) referierten rechtlichen Diskussion bereits in Frage gestellt. So wird in der Stellungnahme zur „Analyse der rechtlichen Argumentation bezüglich eines Weiterbetriebs des Flughafen Tegel“ des BUND Berlin vom 1. August 2017 von Rechtsanwalt Dr. Schirmer (C’M’S Hasche Sigle) im Auftrag der CDU Berlin behauptet, es sei bisher ungeklärt und nicht einhellige Auffassung, dass eine Änderung des LEP FS (und ggf. anderer raumordnerischer Vorgaben) für den Weiterbetrieb des TXL erforderlich sei. Es sei nicht einhellige Auffassung, dass die Entscheidungen zur Aufhebung oder Änderung der Widerrufsentscheidungen ihrerseits von der Bindungswirkung des § 4 ROG erfasste planerische Entscheidungen seien. Begründet wird diese Behauptung nicht. Auch wird auf keinerlei Quellen verwiesen, in denen eine vergleichbare Auffassung vertreten wird. Die Stellungnahmen des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestags und des wissenschaftlichen Parlamentsdienstes des Abgeordnetenhauses von Berlin gehen demgegenüber davon aus, dass die raumordnerischen Vorgaben geändert werden müssen. Auch wenn es sich bei der Behauptung in der Stellungnahme von Herrn Rechtsanwalt Dr. Schirmer um eine Behauptung ohne rechtliche Herleitung und ohne Quellenverweis handelt, die zudem als Hinweis und nicht als Ergebnis vertiefter rechtlicher Prüfung gekennzeichnet ist, mag sie doch für einen gewissen Klärungsbedarf an dieser Stelle sprechen. Es wird daher auf diese Behauptung im folgenden Abschnitt im Rahmen der allgemeinen Darstellung des Verhältnisses von Raumordnung und luftverkehrsrechtlicher Zulassung eingegangen.

Für die rechtliche Bewertung der zweiten Annahme, in der notwendigen raumordnerischen Abwägung werde sich der Flughafen Tegel nicht gegen andere Standorte durchsetzen, muss zunächst geklärt werden, welche allgemeinen Anforderungen an eine raumordnerische Abwägung im Zusammenhang mit Flughafenstandortentscheidungen und deren Änderung zu stellen sind. Auf dieser Grundlage sind die für eine Offenhaltung des Flughafen Tegel zu ändernden raumordnerischen Festlegungen und die Anforderungen an deren Änderung näher zu betrachten. In diesem Rahmen wird auch auf die Annahme in der bereits angeführten Stellungnahme von Rechtsanwalt Dr. Schirmer einzugehen sein, es müsse sich eine Änderung der Raumordnungsvorgaben „auf die raumordnerische Absicherung des Weiterbetriebs des TXL beziehen“, also auf den Erhalt des Status Quo ausgerichtet sein. Eine Alternativenprüfung sei nicht erforderlich, der Sichtweise des BUND komme „keine ernsthafte Relevanz“ zu

a) Das Verhältnis zwischen Raumordnung und luftverkehrsrechtlicher Zulassung

Das Verhältnis zwischen Raumordnung und luftverkehrsrechtlicher Zulassung lässt sich zunächst ganz grundsätzlich mit der höchstrichterlichen Rechtsprechung dahin charakterisieren, dass Flughafenstandortentscheidungen aufgrund ihrer Raumbedeutsamkeit grundsätzlich auf der Ebene der Raumordnung zu klären sind und wenn sie in dieser Weise geklärt sind, auch die luftverkehrsrechtlichen Zulassungsbehörden bei ihren Entscheidungen binden. Ein Zitat aus der Rechtsprechung zu den Berliner Flughäfen mag dies verdeutlichen:

„Beantragt der Vorhabenträger die Zulassung eines Flughafenvorhabens an dem von der Landesplanung festgelegten Standort, ist es weder Aufgabe der Planfeststellungsbehörde noch ist sie dazu befugt, die vorangegangene raumordnerische Abwägung durch eine eigene ergebnisoffene Abwägung der nach ihrer Auffassung maßgeblichen Standortanforderungen zu ersetzen, zu bestätigen oder zu korrigieren. Die Planfeststellungsbehörde hat das Ergebnis des landesplanerischen Standortvergleichs als solches hinzunehmen. Das ist gerechtfertigt, weil die Wahl eines Standorts für einen internationalen Verkehrsflughafen vorrangig eine raumordnerische Entscheidung darstellt. Die Standortwahl hat weiträumige Auswirkungen auf die Siedlungs- und Freiraumstrukturen des Planungsraums und schafft Nutzungskonflikte, die in der Regel bereits auf der übergeordneten Ebene der Landesplanung ein öffentliches Planungsbedürfnis auslösen. Dieser Planungsaufgabe kommt unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen, die dadurch gekennzeichnet sind, dass eine rechtsverbindliche Flughafenetz- und Bedarfsplanung auf der Grundlage einer luftverkehrspolitischen Gesamtkonzeption weder auf europäischer noch auf nationaler Ebene existiert, besondere Bedeutung zu. Hat ein Träger der Landesplanung seine Planungsbefugnisse in diesem Sinne wahrgenommen, wäre eine erneute ergebnisoffene Standortalternativenprüfung des Fachplanungsträgers mit dem gesamträumlichen Gestaltungsanspruch der Landesplanung nicht vereinbar. Sie würde auch dem vom Bundesgesetzgeber mit der verfahrensmäßigen Abschichtung raumbedeutsamer Standortfragen verfolgten Ziel zuwiderlaufen, die Komplexität räumlicher Planungen schrittweise zu reduzieren und die Planungsträger auf den nachfolgenden Planungsstufen zu entlasten.

- BVerwG, Urteil vom 16. März 2006 – 4 A 1075/04 –, BVerwGE 125, 116-325, Rn. 72; Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Urteil vom 21. Juni 2011 – OVG 12 A 51.05 –, Rn. 31, juris -

Für die hier konkret zu prüfende Bindung luftverkehrsrechtlicher Entscheidungen an die Raumordnung ist zunächst die Annahme rechtlich zu bewerten, die Offenhaltung des Flughafen Tegel bedürfe einer neuen raumordnerischen Abwägung.

Das raumordnerische Abwägungsgebot findet sich in § 7 Abs. 2 ROG. Danach sind bei der Aufstellung der Raumordnungspläne die öffentlichen und privaten Belange, soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind, gegeneinander und untereinander abzuwägen; bei der Festlegung von Zielen der Raumordnung ist abschließend abzuwägen. Eine raumordnerische Abwägung ist mithin erforderlich, wenn eine Aufstellung der Raumordnungspläne erfolgt. Raumordnungspläne sind die in Abschnitt 2 und Abschnitt 3 des ROG

und den Landesplanungsgesetzen aufgeführten Pläne. Im Planungsraum Berlin-Brandenburg gehören dazu u.a. alle oben unter 1. d) aufgeführten Pläne, die raumordnerische Festlegungen enthalten, die dort zitiert sind. Nach einhelliger Auffassung ist eine raumordnerische Abwägung auch bei Änderung von Raumordnungsplänen erforderlich. Mithin bedarf es einer raumordnerischen Abwägung, wenn die oben zitierten Raumordnungspläne geändert werden müssten, um den Flughafen Tegel offen zu halten.

Ob die oben zitierten Passagen der Raumordnungspläne geändert werden müssen, um den Flughafen Tegel offen zu halten, hängt wiederum davon ab, ob die für eine Entscheidung zur Offenhaltung des Flughafen Tegel zuständige Behörde an die zitierten Festlegungen in Raumordnungsplänen gebunden ist und ob diese Festlegungen einer Offenhaltung des Flughafen Tegel entgegen stehen.

Die Bindung raumordnerischer Festlegungen ist in § 4 Abs. 1 ROG geregelt. Danach sind bei

1. raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen,
2. Entscheidungen öffentlicher Stellen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen anderer öffentlicher Stellen,
3. Entscheidungen öffentlicher Stellen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen von Personen des Privatrechts, die der Planfeststellung oder der Genehmigung mit der Rechtswirkung der Planfeststellung bedürfen,

Ziele der Raumordnung zu beachten sowie Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung in Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen. Satz 1 Nr. 1 und 2 gilt entsprechend bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen, die Personen des Privatrechts in Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durchführen, wenn öffentliche Stellen an den Personen mehrheitlich beteiligt sind oder die Planungen und Maßnahmen überwiegend mit öffentlichen Mitteln finanziert werden. Weitergehende Bindungswirkungen von Erfordernissen der Raumordnung nach Maßgabe der für diese Entscheidungen geltenden Vorschriften bleiben unberührt.

Zur Feststellung, ob eine Bindungswirkung besteht, ist also zunächst zu klären, ob Maßnahmen oder Entscheidungen im Sinne der Nummern 1. bis 3. erfolgen oder ob raumbedeutsame Maßnahmen bzw. Entscheidungen getroffen werden, die von Privatpersonen mit überwiegend öffentlicher Beteiligung oder überwiegender öffentlicher Finanzierung beantragt sind.

Es ist demnach festzustellen, welchen rechtlichen Charakter die behördliche Entscheidung hat, die für eine Offenhaltung des Flughafen Tegel erforderlich ist. Dem Verfasser ist nicht bekannt, dass die Frage, welche Entscheidungen für eine Offenhaltung des Flughafen Tegel rechtlich erforderlich sind, umfassend geprüft worden wäre. Das kann aber hier auch offen bleiben. Denn es lässt sich bereits mit einem Blick in die Entscheidung zum Widerruf der Betriebsgenehmigung für den Flughafen Tegel⁹ feststellen, dass die Entscheidung auf § 6 des Luftverkehrsgesetzes (LuftVG), § 45 der Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (LuftVZO) und § 49 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) gestützt wurde. Die Aufhebung dieser Entscheidung ist ihrerseits wiederum auf § 6 LuftVG zu stützen, also auf die luftverkehrsrechtliche Genehmigungsvorschrift. Mithin ist festzustellen, dass es sich bei der für eine Offenhaltung des Flughafen Tegel erforderlichen Entscheidung um eine luftverkehrsrechtliche Genehmigung handelt.

⁹ Bescheid über den Widerruf der Betriebsgenehmigung für den Flughafen Berlin-Tegel der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung vom 29. Juli 2004

Eine luftverkehrsrechtliche Genehmigungentscheidung nach § 6 LuftVG zur Offenhaltung des Flughafen Berlin-Tegel ist eine raumbedeutsame Planung oder Maßnahme im Sinne des § 4 Abs. 1 ROG. Das ergibt sich schon aus der Tatsache, dass die Vorgabe der Schließung des Flughafen Tegel Gegenstand mehrerer raumordnerischer Festlegungen ist, wie oben aufgezeigt. Die Tatsache, dass eine Genehmigung evtl. nicht erneut erteilt werden müsste, weil bei einem Widerruf des Widerrufs die alte Betriebsgenehmigung möglicherweise wieder aufleben könnte, ist insoweit ohne rechtliche Bedeutung, da der Widerruf des Widerrufs jedenfalls eine Änderung der Genehmigung ist, die zumindest in der Geltung der alten Genehmigung auf unbestimmte Zeit besteht, die zuvor, d.h. ohne Widerruf des Widerrufs, mit Ablauf von sechs Monaten nach Inbetriebnahme der neuen Bahnen des BER erloschen wäre. Eine Änderung der Genehmigung unterliegt aber den gleichen rechtlichen Anforderungen wie deren erstmalige Erteilung, wie das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg zutreffend formuliert hat:

„Die Änderungsgenehmigung im Sinne von § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG unterliegt, soweit es die Änderungen betrifft, demselben Prüfprogramm wie die erstmalige Erteilung der Genehmigung (BVerwG, Urteil vom 22. Juni 1979 – 4 C 40.75 –, Buchholz 442.40 § 6 LuftVG Nr. 11). Sie stellt – zumal als isolierte Genehmigung ohne nachfolgendes Planfeststellungsverfahren – eine planerische Ermessensentscheidung dar und ist im Hinblick auf die von ihr ausgehenden Einwirkungen auf die Rechte Dritter rechtfertigungsbedürftig (BVerwG, Urteil vom 11. Juli 2001 – 11 C 14/00 –, BVerwGE 114, 364).“

- Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Urteil vom 21. Juni 2011 – OVG 12 A 51.05 –, Rn. 32, juris -

Die luftverkehrsrechtliche Entscheidung zur Offenhaltung des Flughafen Berlin-Tegel unterliegt mithin den Anforderungen an eine luftverkehrsrechtliche Genehmigung nach § 6 LuftVG.

Die luftverkehrsrechtliche Genehmigung nach § 6 LuftVG wiederum ist eine Entscheidung, die der Bindung aus § 4 Abs. 1 ROG unterfällt. Dabei kann es hier offen bleiben, ob sie § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 ROG unterfällt, also eine Entscheidung über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen von Personen des Privatrechts, die der Planfeststellung oder der Genehmigung mit der Rechtswirkung der Planfeststellung bedürfen, ist oder ob sie wegen der mehrheitlichen öffentlichen Beteiligung an der Flughafengesellschaft und der mehrheitlichen öffentlichen Beteiligung nach § 4 Abs. 1 Satz 2 ROG an die Ziele der Raumordnung gebunden ist und die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse berücksichtigen muss. Der erstgenannten Auffassung ist das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, dass dazu ausgeführt hat:

„§ 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 ROG 1998 ist – ebenso wie § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 ROG in der Fassung des GeROG vom 22. Dezember 2008 – auf die luftverkehrsrechtliche Genehmigung bzw. Änderungsgenehmigung im Sinne von § 6 LuftVG anwendbar, und zwar auch dann, wenn ihr – wie hier – keine Planfeststellung folgt (ebenso Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, K § 4 ROG Rn. 390; Wysk, in: Ziekow, Fachplanungsrecht, Rn. 594; Reidt, in: Grabherr/Reidt/ Wysk, LuftVG, Kommentar § 6 Rn. 156; Erbguth, NVwZ 2003, 144, 147). Dies entspricht vor allem dem Sinn und Zweck der Regelung sowie der Systematik der luftverkehrsrechtlichen Vorschriften. Demgegenüber kann dem Wortlaut des § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 ROG 1998 nicht entnommen werden, dass unter einer Genehmigung

mit der Rechtswirkung der Planfeststellung nur die Plangenehmigung im Sinne von § 74 Abs. 6 VwVfG bzw. § 8 Abs. 2 LuftVG zu verstehen ist, weil ihr – wie der Planfeststellung – insbesondere Konzentrationswirkung zukommt, § 74 Abs. 6 Satz 2 VwVfG bzw. § 8 Abs. 2 Satz 2 LuftVG.

Für eine Subsumtion der isolierten luftverkehrsrechtlichen Genehmigung im Sinne von § 6 LuftVG, der keine Planfeststellung nachfolgt, unter § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 ROG 1998 spricht vor allem ihre Doppelnatur als Unternehmerngenehmigung und Planungsentscheidung (vgl. dazu BVerwG, Urteile vom 17. Februar 1971 – BVerwG 4 C 96.98 – Buchholz 442.40 § LuftVG Nr. 6, und vom 20. April 2005 – BVerwG 4 C 18.03, BVerwGE 123, 261, 266; BVerwG, Beschluss vom 13. Dezember 2006 – BVerwG 4 B 73.06 – NVwZ 2007, 459 Rn. 5). Damit erfüllt sie letztlich die Funktion einer Plangenehmigung. Ihr kommen im Hinblick auf die hier allein maßgebliche luftverkehrsrechtliche und raumordnungsrechtliche Beurteilung wegen der von der Genehmigungsbehörde vorzunehmenden Abwägung dieselben Rechtswirkungen zu wie der Planfeststellung. Dementsprechend hat das Bundesverwaltungsgericht zu § 38 Satz 1 BauGB entschieden, dass das Verfahren zur Erteilung einer Genehmigung nach § 6 LuftVG, der keine Planfeststellung nachfolgt, ein sonstiges Verfahren mit den Rechtswirkungen der Planfeststellung im Sinne des § 38 Satz 1 BauGB darstellt (BVerwG, Beschluss vom 13. Dezember 2006 – 4 B 73.06 -, NVwZ 2007, 459). Diese Grundsätze sind auch auf das vorliegende Verfahren übertragbar.“

- Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Urteil vom 21. Juni 2011 – OVG 12 A 51.05 –, Rn. 36, juris -

Das Bundesverwaltungsgericht sieht im Ergebnis die Bindung der Berliner Luftverkehrsbehörde an die Ziele der Raumordnung bei den Entscheidungen über den Widerruf der luftrechtlichen Genehmigung für die Flughäfen Tegel und Tempelhof, ohne dies im Detail herzuleiten:

„Die Frage, ob der Widerruf der Betriebsgenehmigung für den Flughafen Tempelhof mit Inbetriebnahme des Flughafens Berlin-Brandenburg International in Schönefeld zwingend ist oder ob eine Einschränkung der Betriebsgenehmigung auf einen Landeplatz im Sinne des § 49 LuftVZO möglich ist, rechtfertigt nicht die Zulassung der Grundsatzrevision, da sie auf den konkreten Sachverhalt gemünzt ist und zudem anhand der Zielfestlegung Z 1 des Landesentwicklungsplans Flughafenstandortentwicklung in der Fassung der Änderungsverordnung vom 30. Mai 2006 (GVBl Bln S. 509) mit eindeutigem Ergebnis beantwortet werden kann. Danach sind mit Inbetriebnahme der Kapazitätserweiterung am Standort Schönefeld die Flugplätze Berlin-Tegel und Berlin-Tempelhof zu schließen und ihre Flächen einer anderen Nutzung zuzuführen. Die Regelung schließt unmissverständlich auch die Fortführung als Landeplatz aus und ist für die Behörden des Landes Berlin, die für den Widerruf der luftrechtlichen Genehmigung für die Flughäfen Tegel und Tempelhof zuständig sind, gemäß § 4 Abs. 1 ROG bindend (Urteil vom 16. März 2006 - BVerwG [4 A 1075.04](#) - BVerwGE 125, 116 Rn. 193).“

- BVerwG, Beschluss vom 29.11.2007 – 4 B 22.07 – Rn. 17 ¹⁰-

Da auch eine Entscheidung über den Widerruf des Widerrufs eine luftverkehrsrechtliche Genehmigungsentscheidung ist, ist die Frage der Bindung an die Ziele der Raumordnung damit

¹⁰ Zur Bindung luftverkehrsrechtlicher Zulassungsentscheidungen allgemein an Flughafenstandortentscheidungen, die als Ziele der Raumordnung festgesetzt sind Ramsauer, Umweltprobleme in der Flughafenplanung – Verfahrensrechtliche Fragen, NVwZ 2004, 1041 ff.

auch bereits höchstrichterlich entschieden. Nachvollziehbare Erwägungen, mit denen dies in Frage gestellt werden könnte, sind hier nicht bekannt.

Ist die Luftverkehrsbehörde bei einer Entscheidung über die Offenhaltung des Flughafen Tegel mithin an Ziele der Raumordnung strikt gebunden und muss sie Grundsätze und sonstige Erfordernisse bei einer Abwägungs- oder Ermessensentscheidung berücksichtigen, so muss für die Beantwortung der Frage, ob eine solche Entscheidung einer erneuten raumordnerischen Abwägung bedarf, noch die Frage beantwortet werden: Gibt es eine negative raumordnerische Standortentscheidung zu Lasten des Flughafen Berlin-Tegel und welche Bindungswirkung entfaltet sie für die luftverkehrsrechtliche Zulassung?

Mit den oben zu 1. d) zitierten raumordnerischen Festlegungen kann diese Frage beantwortet werden:

- Der Grundsatz in § 19 Abs. 11 LEPro gibt als „Soll“-Vorgabe die Bedarfsdeckung im Luftverkehr vornehmlich innerhalb des bestehenden internationalen Flughafensystems, insbesondere unter Verringerung der Lärmbetroffenheit vor. Auch die Konzentration auf einen Standort ist eine „Soll“-Vorgabe.
- Ziel 1 des LEP FS sieht die Schließung des Flughafen Berlin-Tegel und die anderweitige Nutzung der Flächen vor.
- Ziel 15 des LEP FS sieht vor, auf der Fläche des heutigen Flughafens Tegel im LEP eV das Symbol für Flughafen zu entfernen und stattdessen Freiraum und Siedlungsbereich festzusetzen.
- Ziel 6.6 des LEP B-B sieht vor, dass Linienflugverkehr und Pauschalflugreiseverkehr nur auf dem BER zulässig ist.
- Ziel 7.3 des LEP HR (Entwurf) sieht Vergleichbares wie Ziel 6.6 des LEP B-B vor.
- Die Karte des LEP HR (Entwurf) enthält auf den Flächen des heutigen Flughafens Tegel teils Gestaltungsraum Siedlung, teils Freiraumverbund vor. Der Gestaltungsraum Siedlung ist nach Ziel 5.6 Schwerpunkt für die Entwicklung von Wohnsiedlungsflächen, der Freiraumverbund ist nach Ziel 6.2 zu sichern und in seiner Funktionsfähigkeit zu entwickeln (mit Ausnahmemöglichkeiten).

Es gibt mit den Zielen 1 und 15 des LEP FS und den Zielen 5.6 und 6.2 des LEP HR negative raumordnerische Standortentscheidungen zu Lasten des Flughafens Berlin-Tegel. Die Ziele 1 und 15 des LEP FS entfalten strikte Bindungswirkung. Solange sie gelten, ist eine Entscheidung zur Offenhaltung des Flughafen Tegel unzulässig. Ziele 5.6 und 6.2 des LEP HR gelten als in Aufstellung befindliche Ziele als sogen. sonstige Erfordernisse der Raumordnung, die Behörden bei Abwägungs- und Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen (also abzuwägen) haben. Es ist allerdings nicht ohne weiteres erkennbar, wie diese Vorgaben in der Abwägung überwunden werden könnten. Ziele 6.6 des LEP B-B und 7.3 des LEP HR (Entwurf) stehen einer Offenhaltung des Flughafen Tegel für Linienflugverkehr und Pauschalflugreiseverkehr entgegen und stehen der Offenhaltung des Flughafen Tegel, wie sie Gegenstand des Volksentscheids ist, ebenfalls entgegen (Z 7.3 des LEP HR wiederum als in Abwägungs- und Ermessensentscheidungen zu berücksichtigender Belang).

Als **Zwischenergebnis** ist festzuhalten:

Die Annahme des BUND, die Offenhaltung des Flughafen Berlin-Tegel im Sinne des Volksentscheids bedürfe einer neuen raumordnerischen Abwägung, ist zutreffend. Der Offenhaltung stehen Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung entgegen. Jeden-

falls die Ziele müssen geändert werden. Es ist auch nicht erkennbar, wie die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung bei einer Entscheidung zur Offenhaltung überwunden werden könnten. Auch diese müssten geändert werden. Die Änderung von Zielen und Erfordernissen der Raumordnung erfolgt im Wege der Änderung der Raumordnungspläne, hier des LEPro, des LEP B-B, des LEP FS und des LEP HR (Entwurf). Derartige Änderungen unterliegen ebenso wie die Aufstellung von Raumordnungsplänen der raumordnerischen Abwägung nach § 7 Abs. 2 ROG.

b) Die Änderung raumordnerischer Flughafen-Standortentscheidungen

Ist mithin eine Änderung der raumordnerischen Festlegungen grundsätzlich erforderlich, „um Tegel offen zu halten“, so stellt sich die weitere hier zu prüfende Frage, ob sich bei Änderung der raumordnerischen Entscheidungen für den Single-Airport und für eine Schließung des Flughafens Tegel und die Nachnutzung der Flächen als Siedlungsflächen und Freiraumverbund auch eine Offenhaltung des Flughafens Tegel durchsetzen könnte. Dazu sollen zunächst die allgemeinen Anforderungen an die raumordnerische Flughafenstandortentscheidung und ihre Änderung betrachtet werden, um auf dieser Grundlage die Anforderungen an eine Änderung der Berlin-Brandenburgischen Flughafen-Standortentscheidung mit dem Ziel einer Bewertung, ob sich eine Offenhaltung des Flughafens Tegel raumordnerisch abwägungsgerecht festsetzen lässt, zu betrachten.

a. allgemeine raumordnerische Anforderungen

Wie oben zu 1. d) dargestellt, enthalten die raumordnerischen Festlegungen für den Planungsraum Berlin-Brandenburg Festlegungen auf einen Single-Airport am Standort Schönefeld, die eine Abwicklung von Linienverkehren auf anderen Flugplätzen nicht zulassen sowie Festlegungen zur Schließung des Flughafens Tegel. Sie sind insgesamt Bestandteil des raumordnerischen Konzepts eines Single-Airports, das der raumordnerischen Flughafen-Standortentscheidung im Berlin-Brandenburgischen Planungsraum zugrunde liegt. Mit einer Offenhaltung von Tegel würde dieses Single-Airport-Konzept in Frage gestellt. Es geht mithin im Kern um eine Änderung der raumordnerischen Flughafenstandortentscheidung.

In § 7 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 Buchst. a ROG in der bis 2008 geltenden früheren Fassung waren Festlegungen zur Standortsicherung für Verkehrsinfrastrukturvorhaben den Raumordnungsplänen zugewiesen. Daraus folgte allerdings schon nach damaliger Rechtslage kein Zwang zur Festlegung von Flughafenstandorten auf raumordnerischer Ebene. Vielmehr geht auch das Bundesverwaltungsgericht davon aus, dass eine bundesrechtliche Vorschrift, die den Träger der Landesplanung verpflichtet, den Standort der Erweiterung eines internationalen Verkehrsflughafens mit bindender Wirkung für die Fachplanung zielförmig festzulegen, nicht existiert.

- BVerwG, Beschluss vom 31. März 2011 – 4 BN 19/10 –, Rn. 10, juris -

Zwar stellt die Wahl eines Flughafenstandorts vorrangig eine raumordnerische Entscheidung dar, weil die Standortwahl weiträumige Auswirkungen auf die Siedlungs- und Freiraumstrukturen des Planungsraums hat und Nutzungskonflikte schafft, die in der Regel bereits auf der übergeordneten Ebene der Landesplanung ein öffentliches Planungsbedürfnis auslösen. Andererseits ist es nicht Voraussetzung für die Erteilung einer luftverkehrsrechtlichen Planfeststellung oder auch Änderungsgenehmigung, dass der in Rede stehende Standort auf der Ebene der Landesplanung zielförmig als Standort eines Flughafens festgelegt worden ist. Weiter hat das Bundesverwaltungsgericht ausgeführt, dass gemäß § 6 Abs. 2 Satz 1 LuftVG vor Ertei-

lung einer luftverkehrsrechtlichen Genehmigung lediglich zu prüfen ist, ob die geplante Maßnahme den Erfordernissen der Raumordnung entspricht; dass das Vorhaben an dem beantragten Standort positiv einem Ziel der Raumordnung entspricht, ist nicht erforderlich.

- BVerwG, Beschluss vom 31. März 2011 – 4 BN 19/10 –, Rn. 14, juris; Urteil vom 13.12.2007 – BVerwG 4 C 9.06 – BVerwGE 130,83 – juris –

Mit den hier näher zu betrachtenden raumordnerischen Festlegungen ist allerdings für den Planungsraum Berlin-Brandenburg die Standortentscheidung auf der Raumordnungsebene zulässigerweise verbindlich getroffen worden.

- BVerwG, Urteil vom 16.03.2006 – BVerwG 4 A 1075.04 – juris –

Sie umfasst die Festlegung auf einen Single-Airport und auf die Schließung des Flughafens Tegel, so dass die Offenhaltung von Tegel eine Änderung der Standortentscheidung mit ihrem so beschriebenen Rahmen voraussetzt. Denn die weiträumigen Auswirkungen auf die Siedlungs- und Freiraumstrukturen des Planungsraums und die sich durch die Standortentscheidung ergebenden Nutzungskonflikte stellen sich bei einer Änderung der Single-Standort-Konzept hin zu einem Konzept mit mehreren Standorten grundlegend anders dar und bedürfen daher der erneuten raumordnerischen Prüfung.

Dabei sind die allgemeinen Anforderungen an die raumordnerische Prüfung und Abwägung zu beachten:

Nach § 7 Abs. 2 Satz 1 ROG sind bei der Aufstellung der Raumordnungspläne die öffentlichen und privaten Belange, soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind, gegeneinander und untereinander abzuwägen. Bereits der Gesetzeswortlaut lässt mit der Formulierung, „soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind“, gewisse Abstriche an der Prüfungs- und Abwägungsdichte und insbesondere eine sachgerechte Abschichtung zum Inhalt nachfolgender Planungs- und Zulassungsverfahren zu. Eine dem Maßstab der übergeordneten Planung geschuldete Typisierung wird mithin für zulässig gehalten, wie die folgenden Beispiele aus der höchstrichterlichen Rechtsprechung deutlich machen.

„In die Abwägung nach § 7 Abs. 2 Satz 1 RaumOG sind alle öffentlichen und privaten Belange einzustellen, soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind. Abwägungsrelevant sind alle Belange, die mehr als geringwertig, schutzwürdig, nicht mit einem Makel behaftet und für den Planer erkennbar sind. Der Planungsträger darf bei der Abwägungsentscheidung typisieren; das Abwägungsmaterial muss also nicht so kleinteilig zusammengestellt werden, wie auf den nachgeordneten Planungsebenen, es sei denn, die Belange wären hierdurch auf der nachfolgenden Ebene nicht mehr zu prüfen.“

- BVerwG, Beschluss vom 22. Dezember 2016 – 4 BN 17/16 –, juris -

„Angesichts der Aufgaben der Raumordnung als einer zusammenfassenden, übergeordneten Planung, ihrer weiträumigen Sichtweise und ihres Rahmencharakters hat der Planungsträger im Zuge des Abwägungsvorgangs die Befugnis zur Typisierung. Das Abwägungsmaterial braucht mithin nicht so kleinteilig zusammengestellt werden wie auf den nachgeordneten Planungsebenen.“

- BVerwG, Beschluss vom 10. Februar 2016 – 4 BN 37/15 –, juris -

„Wegen des groben Rasters der raumordnerischen Abwägung und der damit verbundenen Ungenauigkeiten kann sich der Plangeber darauf beschränken, private Belange in einer pauschalen, typisierenden Art und Weise als Gruppenbelange zu berücksichtigen.“

- BVerwG, Beschluss vom 24. März 2016 – 4 BN 41/15 –, juris -

Für die Flughafen-Standortentscheidung in der Berlin-Brandenburgischen Landesplanung hat das Bundesverwaltungsgericht die Anforderungen an die Abwägung wie folgt allgemein beschrieben:

„Die Anforderungen an Ermittlungstiefe und Abwägungsdichte des landesplanerischen Standortvergleichs werden einerseits durch die Aufgabenstellung der Raumordnung und andererseits durch den Detaillierungsgrad der jeweils angestrebten Zielaussage bestimmt. Je konkreter die Festlegungen eines Landesentwicklungsplans sind, umso schärfer sind die Raumverhältnisse im Umfeld der zu vergleichenden Standorte in den Blick zu nehmen. Das gilt insbesondere für die gebietsscharfe Ausweisung von Infrastrukturvorhaben, die - wie ein internationaler Verkehrsflughafen - Lärmbelastungen, Luftverunreinigungen, eine Zunahme der Belastungen des bestehenden Verkehrsnetzes und Eingriffe in Natur und Landschaft befürchten lassen (vgl. BVerwG, Urteil vom 15. Mai 2003 - BVerwG 4 CN 9.01 - BVerwGE 118, 181, 194). In der Abwägung sind auch die Erhaltungsziele und die Schutzzwecke der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung (FFH-Gebiete) und der Europäischen Vogelschutzgebiete zu berücksichtigen (§ 7 Abs. 7 Satz 4 ROG). Für Raumordnungspläne, deren Aufstellung nach dem 20. Juli 2004 förmlich eingeleitet wurde, ist eine Umweltprüfung i.S.d. Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (ABl EG Nr. L 197 S. 30 - Plan-UP-Richtlinie) durchzuführen (vgl. § 7 Abs. 5, § 22, § 23 Abs. 3 ROG i.d.F. des EuroparechtsanpassungsG Bau vom 24. Juni 2004, BGBl I S. 1359). Dabei sind unter Berücksichtigung der allgemeinen landesplanerischen Zielsetzungen auch Planungsalternativen zu untersuchen (§ 7 Abs. 5 Satz 3 ROG).“

- BVerwG, Urteil vom 16. März 2006 – 4 A 1075/04 –, BVerwGE 125, 116-325, Rn. 74 –

Demnach sind bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen Abstriche an der Prüfungstiefe einzelner abzuwägender Belange zulässig, die dem groben Maßstab der Landes- oder Regionalplanung geschuldet sind. Die allgemeinen Anforderungen an eine Abwägung, zu denen das Ermitteln, Gewichten und Abwägen aller im Einzelfall (abwägungs-)relevanten Aspekte gehört, sind nach § 7 Abs. 2 ROG zu wahren. Eine Umweltprüfung ist durchzuführen und ein Umweltbericht zu erstellen, § 9 ROG. Mindestinhalt ist die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der voraussichtlichen Auswirkungen des Plans auf

1. Menschen, einschließlich der menschlichen Gesundheit, Tiere, Pflanzen und die biologische Vielfalt,
2. Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft,
3. Kulturgüter und sonstige Sachgüter sowie

4. die Wechselwirkung zwischen den vorgenannten Schutzgütern.

Nach § 9 Abs.1 ROG in Verbindung mit Anlage 1 Nr. 2 d) sind auch die in Betracht kommenden anderweitigen Planungsmöglichkeiten Gegenstand der Prüfung, wobei die Ziele und der räumliche Geltungsbereich des Raumordnungsplans zu berücksichtigen sind. Eine Alternativenprüfung ist mithin geboten.

Die Vorgaben für die Aufstellung von Raumordnungsplänen gelten nach § 7 Abs. 7 ROG auch für ihre Änderung, Ergänzung oder Aufhebung.

Eine Reduzierung der Prüfungsanforderungen dahingehend, eine Änderung der Raumordnungsvorgaben „auf die raumordnerische Absicherung des Weiterbetriebs des TXL“ zu beziehen, also auf den Erhalt des Status Quo ausgerichtet zu sein, kennt das Raumordnungsrecht hingegen nicht. Der gedankliche Ansatz einer Reduzierung der Prüfung auf den Erhalt des Status Quo ist auch in der Sache nicht nachvollziehbar. Die Schließung des Flughafens Tegel ist Bestandteil der raumordnerischen Flughafen-Standortentscheidung. Sie rückgängig zu machen, berührt die Standortentscheidung grundlegend. Im Übrigen ist auch nicht erkennbar, in welcher Weise eine auf den Erhalt des Status Quo ausgerichtete Prüfung inhaltliche Abstriche rechtfertigen könnte. Die Behauptung, eine Alternativenprüfung sei nicht erforderlich, widerspricht dem klaren Gesetzeswortlaut.

b. raumordnerische Anforderungen für die Änderung der Flughafen-Standortentscheidung in der B-B Landesplanung

Eine Änderung der raumordnerischen Festlegungen mit dem Ziel der Offenhaltung des Flughafens Tegel unterliegt selbstverständlich den soeben angeführten allgemeinen Anforderungen an die Änderung von Raumordnungsplänen, wie

- dem Erfordernis einer Abwägung aller für die Planung relevanten und von der Planung betroffenen Belange,
- dem Erfordernis von Umweltprüfung und Umweltbericht,
- dem Erfordernis einer Prüfung von Alternativen.

Eine Änderung der raumordnerischen Festlegungen mit dem Ziel der Offenhaltung des Flughafens Tegel müsste sich dabei zunächst an den Zielen des jeweiligen Raumordnungsplans ausrichten die raumordnerische Abwägung berücksichtigen, die zu den zu ändernden Festsetzungen geführt haben. Sie hätte zu berücksichtigen, dass das raumordnerische Konzept, dass der Flughafen-Standortentscheidung im Planungsraum Berlin-Brandenburg zugrunde liegt, mit einer Offenhaltung des Flughafens Tegel grundlegend geändert würde. Denn das raumordnerische Konzept besteht aus der positiven Komponente der Standortzuweisung nach Schönefeld einschließlich der Zuweisung des gesamten relevanten Linien- und Pauschalreiseflugverkehrs und aus der negativen Komponente des Ausschlusses aller anderen Flugplätze von der Abwicklung der relevanten Verkehre und der Schließung der innerstädtischen Flughafenstandorte. Das Oberverwaltungsgericht hat das in seiner Entscheidung zu einem Flugplatz in Brandenburg wie folgt beschrieben:

„Der Planaussage Z 1 Satz 1 LEP FS zufolge ist ein Verkehrsflughafen der Art, wie die Klägerin ihn zu betreiben beabsichtigt, im Planungsraum Berlin-Brandenburg ausgeschlossen. Das Luftverkehrskonzept basiert darauf, den Standort Berlin-Schönefeld als einzigen Standort für die Deckung des nationalen und internationalen Luftverkehrsbe-

darfs in Berlin-Brandenburg zu entwickeln. Satz 1 des Ziels Z 1 LEP FS erschöpft sich nicht in der positiven Feststellung zur Weiterentwicklung des Flughafens Berlin-Schönefeld, sondern beinhaltet darüber hinaus, da dies zur Deckung des nationalen und internationalen Luftverkehrsbedarfs der Länder Berlin und Brandenburg geschieht, dass – abgesehen von weiteren Regionalflughäfen – kein weiterer Verkehrsflughafen entstehen soll. Damit konkretisiert die Festlegung den Grundsatz in § 19 Abs. 11 des Landesentwicklungsprogramms in der Fassung vom 1. November 2003 (LePro 2003). Danach soll der "im Gesamtraum Berlin-Brandenburg zu erwartende Bedarf an Luftverkehrskapazitäten (...) vornehmlich innerhalb des bestehenden internationalen Flughafensystems (...) gedeckt werden. Dabei soll der nationale und internationale Luftverkehrsanschluss für Berlin und Brandenburg möglichst auf einen Flughafen konzentriert werden", und zwar in enger räumlicher Beziehung zum Aufkommensschwerpunkt Berlin und unter Einbindung in das bestehende Verkehrssystem, insbesondere das Schienennetz und Personennahverkehrssystem.

Auch die zur Ermittlung der Reichweite des Ziels der Raumordnung heranzuziehende Begründung verdeutlicht, dass das Ziel Z 1 LEP FS neben der positiven Planaussage für den Standort Berlin-Schönefeld zugleich eine negative Planaussage gegen weitere Standorte für Verkehrsflughäfen in Berlin und Brandenburg beinhaltet. So verlangt der Plangeber im Teil IV – Begründungen – zum Ziel Z 1 neben der Anforderung einer engen räumlichen Beziehung zum Hauptaufkommensgebiet (Nr. 4.1) in Nr. 4.2 als zweite Anforderung die Konzentration des Luftverkehrs auf einen Standort. Dies sei u.a. erforderlich, um eine Vernetzung des Flughafens mit dem Verkehrsnetz zu gewährleisten, um den Flughafenbetrieb zu effektivieren, um durch den konzentrierten Einsatz von Fluggerät und sonstiger Technik die Bedingungen für die Fluggesellschaften und Reiseveranstalter zu verbessern, um die Nutzungsqualität für Flugreisende zu verbessern und die Lärmbelastung der betroffenen Bevölkerung zu reduzieren. Zu Teil IV Nr. 6 wird in der "abschließenden Gesamtbetrachtung" betont, die Konzentration an einem Standort durch die Schließung der Flughäfen Berlin-Tegel und Berlin-Tempelhof sei Grundvoraussetzung für die abschließende Gesamtabwägung. Die Schließung dieser Flughäfen sei "durch die Bereitstellung von bedarfsgerechten Kapazitäten im Planungsraum (also im Land Berlin-Brandenburg und nicht nur in Berlin und dem engeren Verflechtungsraum) gerechtfertigt".

Dieses Konzept ist – ebenso wie die Rechtmäßigkeit des LEP FS und seiner Festlegung Z 1 – durch das Bundesverwaltungsgericht als rechtmäßig bestätigt worden (Urteil vom 16. März 2006 – BVerwG 4 A 1075.04 -, BVerwGE 125, 116 ff., insbesondere Rn. 85 ff.). Eine Unvereinbarkeit mit höherrangigem Recht ist danach nicht ersichtlich.“

- Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Urteil vom 21. Juni 2011 – OVG 12 A 51.05 –, Rn. 43, juris –

Der BUND Berlin hat die hier zu prüfende Einschätzung getroffen, es scheitere "ein Weiterbetrieb des Flughafens Tegel als Ergänzungsflughafen zum BER bereits an einer Änderung des LEP FS, da sich dieser Standort angesichts seiner innerstädtischen Lage und der im Vergleich zu anderen potenziellen Standorten hohen Zahl von Lärmbetroffenen bereits unter Beachtung der Ziele der Raumordnung nicht rechtfertigen lässt. Eine Aufnahme des Flughafenstandortes Tegel in den LEP FS würde zudem die raumordnerische Abwägungsentscheidung für den Standort Schönefeld quasi auf dem Kopf stellen. Die Schließung der innerstädtischen Flughäfen Tegel und Tempelhof war nicht nur für die Planrechtfertigung des BER, sondern bereits für die vorgelagerte raumordnerische Entscheidung des LEP FS eine zwingende Notwendigkeit zur Rechtfertigung der getroffenen Standortentscheidung.

Die Einschätzung wird demnach getragen von der als entscheidend eingeschätzten Bedeutung der Zahl der Lärmbetroffenen sowohl für die Entscheidung zur Schließung des Flughafens Tegel wie auch für die Standortscheidung zugunsten eines Single-Standorts in Schönefeld.

Die hohe Bedeutung des Fluglärmschutzes bei der raumordnerischen Abwägung hat auch das Bundesverwaltungsgericht in seinen Entscheidungen zum Flughafen Berlin Brandenburg International erkannt und gebilligt:

„§ 2 Abs. 2 Nr. 8 Satz 8 ROG formuliert als Grundsatz der Raumordnung, dass der Schutz der Allgemeinheit vor Lärm sicherzustellen ist. Nach § 33 Abs. 3 LEPro sind Nutzungen zur Vorsorge gegen Immissionen einander so zuzuordnen, dass schädliche Umwelteinwirkungen und Beeinträchtigungen auf schutzbedürftige Gebiete soweit wie möglich vermieden werden. Das gilt insbesondere bei der Standortfestlegung für raumbedeutsame Infrastruktureinrichtungen i.S.v. § 7 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 ROG. Das Gewicht dieser raumordnerischen Grundsätze steigt mit der Größe und der Einwohnerdichte der jeweils vom Fluglärm betroffenen Gebiete. Bei der Prüfung von Standortalternativen müssen die Träger der Landesplanung sich daher zumindest Klarheit über die flächen- und zahlenmäßige Größenordnung der Lärmbetroffenheiten an den in die Vergleichsbetrachtung einbezogenen Standorten verschaffen. Bereits auf der Grundlage einer Grobanalyse der Siedlungsstrukturen ins Auge fallende, gravierende Unterschiede im Ausmaß der Lärmbetroffenheit müssen in die Abwägung eingestellt werden.

- BVerwG, Urteil vom 16. März 2006 – 4 A 1075/04 –, BVerwGE 125, 116-325, Rn. 155
-

Zu ändern sind die oben angeführten Raumordnungspläne. Bei ihrer Änderung kommt ihrer Zielsetzung und der bei ihrer Aufstellung durchgeführten raumordnerischen Abwägung eine besondere Rolle zu, da die Abwägung im Rahmen der Änderung sich zunächst an Zielsetzung und vorgenommener Abwägung orientieren und diese auf gebotene Änderungen zu prüfen hätte.

Von den hier zu betrachtenden Raumordnungsplänen enthält lediglich der LEP FS eine umfassende und nachvollziehbare raumordnerische Abwägung. Den Begründungen der anderen Raumordnungspläne ist eine umfassende raumordnerische Abwägung nicht zu entnehmen. Die Begründung des LEP FS leidet aus heutiger Sicht unter erheblichen Fehleinschätzungen. So ist insbesondere das Verkehrsaufkommen deutlich stärker gestiegen als prognostiziert und das für das Jahr 2023 für den neuen Flughafen prognostizierte Verkehrsaufkommen schon heute auf den Flughäfen Tegel und Schönefeld erreicht. Der neue Flughafen ist nicht in Betrieb gegangen. Die aus heutiger Sicht falsch eingeschätzten Aspekte wären im Rahmen der in Art. 8 Abs. 5 des Landesplanungsvertrags vorgesehenen Überprüfung nach spätestens 10 Jahren zu prüfen gewesen. Die gesetzlich als „Soll“-Vorgabe formulierte Prüfpflicht wurde nicht erfüllt, obgleich sie sich angesichts der grundlegenden Fehleinschätzungen, die dem LEP FS zugrunde liegen, wohl zu einer strikten Prüfpflicht verdichtet haben dürfte.

Der in Aufstellung befindliche LEP HR leistet die gebotene Überprüfung der Abwägung des LEP FS nicht. Er enthält zur Begründung der flughafenbezogenen Ziele kaum mehr als Hinweise auf raumordnerische Grundsätze und allgemeine Ausführungen. Eine umfassende raumordnerische Abwägung unter Zugrundelegen aktueller Daten und Erkenntnisse findet

sich dort nicht. Auf den LEP FS wird zwar Bezug genommen. Die dem LEP FS zugrunde liegenden falschen Annahmen werden aber nicht einmal erwähnt.

Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Länder Berlin und Brandenburg ihrer Prüfpflicht bei der einzig vorhandenen umfassenden Abwägung zum LEP FS nicht nachgekommen sind, ist die Einschätzung des BUND zu bewerten. Die Bewertung beruht auf den von der Gemeinsamen Landesplanung der Länder Berlin und Brandenburg veröffentlichten Plänen und Begründungen. Weitere Materialien, die bei der raumordnerischen Abwägung insbesondere zum LEP FS eine Rolle spielten, konnten in diesem Rahmen nicht hinzu gezogen werden. Infolge dessen können einzelne Angaben und deren Konsequenzen nicht bewertet werden, etwa die Angaben zur Auswahl der in der Begründung zum LEP FS geprüften Alternativen. Die raumordnerische Abwägung und die einzelnen abwägungserheblichen Belange mit ihrer Bedeutung können in diesem Rahmen auch lediglich schlagwortartig aufgeführt werden. Grundlage der Bewertung ist eine vollständige Durchsicht und Bewertung der veröffentlichten Begründung zum LEP FS.

Festzustellen ist zunächst, dass die Begründung des LEP FS die Reduzierung der Anzahl der Fluglärm-betroffenen und des Ausmaßes der Fluglärm-belastung zu einem zentralen Abwägungsgesichtspunkt macht. Grundlage dafür bietet bereits der raumordnerische Grundsatz des Schutzes der Allgemeinheit vor Lärm in § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG. Die Abwägung basiert auf der folgenden Tabelle, die der Begründung des LEP FS entnommen ist:

Lärmkontur (Lärmpegel außen)		Bestehende Flughäfen ²⁸				insgesamt	Ausbau Berlin- Schönefeld ²⁹	Neubau am Standort Sperenberg ²⁹
		Berlin- Tegel	Berlin- Tempelhof	Berlin- Schönefeld				
L _{eq} ≥ 55 dB(A) Tag	Realver- teilung	183 700	35 700 ³¹	6 400 21 200 ³⁰	225 800	59 600	2 900	
	100 : 100	245 200	44 700 ³¹	8 600 29 200 ³⁰	298 500	75 300	4 100	
L _{eq} ≥ 60 dB(A) Tag	Realver- teilung	56 800	4 900 ³¹	400 7 500 ³⁰	62 100	26 000	800	
	100 : 100	91 700	6 000 ³¹	600 10 000 ³⁰	98 300	34 400	1 000	
L _{max} ≥ 6 x 70 dB(A) Nacht	100 : 100	94 900	0 ³¹	16 900 18 800 ³⁰	111 800	42 800	2 200	

28 Berechnungsgrundlage ist das Passagieraufkommen 2004 mit 14,87 Mio. Pax/a (Berlin-Tegel 11,05 Mio. Pax/a; Berlin-Tempelhof 0,44 Mio. Pax/a; Berlin Schönefeld 3,38 Mio. Pax/a)

29 Berechnungsgrundlage sind jeweils 30 Mio. Pax/a, Quelle: Isermann/Schmidt a. a. O.

Bei der Bewertung dieser Tabelle und ihrer Bedeutung im Rahmen einer aktuellen raumordnerischen Abwägung ist zu berücksichtigen, dass die Anzahl der Lärmbetroffenen innerhalb der einzelnen Betroffenheitsbereiche sich deutlich verändert haben dürfte. Bei den bestehenden Flughäfen haben sich die Betroffenheiten aufgrund der deutlich höheren und bereits über den Prognosen für 2023 liegenden Flugbewegungszahlen verändert. Ob und in welcher Weise sich daneben auch eine Änderung des Flugzeugmixes und andere Einflussfaktoren ausgewirkt haben können, kann hier nicht abgeschätzt und nicht berücksichtigt werden. Für die Alternative „Ausbau Berlin-Schönefeld“ muss sich die Anzahl der Betroffenen ändern, da für ein aus heutiger Sicht sachgerechtes Prognosejahr von deutlich höheren Flugbewegungszahlen auszugehen ist. Ob und in welcher Weise sich daneben auch eine Änderung des Flugzeugmixes

und andere Einflussfaktoren auswirken können, kann hier nicht abgeschätzt und nicht berücksichtigt werden.

Die aktuellste Information zu Lärmbelastungen um die Berliner Flughäfen scheint die Tabelle „Belastung der Bevölkerung durch Fluglärm in der Umgebung der Großflughäfen nach Umgebungslärmrichtlinie“ des Umweltbundesamtes mit Stand 31.12.2014 zu sein. Daraus ergibt sich, dass die Lärmbelastung der Bevölkerung um den Flughafen Berlin-Tegel als Tag-Abend-Nacht-Index (L DEN) nach der Umgebungslärmrichtlinie mit deutlichem Abstand die höchste in der Bundesrepublik Deutschland ist. Lediglich beim Nachtlärmindex liegen im niedrigeren Belastungsbereich die Betroffenenzahlen um den Flughafen Frankfurt etwas höher, im höheren Belastungsbereich diejenigen um den Flughafen Köln/Bonn.

Belastung der Bevölkerung durch Fluglärm in der Umgebung der Großflughäfen nach Umgebungslärmrichtlinie, Tag-Abend-Nacht-Index (L DEN) und Nachtlärmindex (L Night)

Bundesland	Großflughafen	Kennung	L DEN > 55 dB(A)	L DEN > 65 dB(A)	L DEN > 70 dB(A)	L Night > 50 dB(A)	L Night > 55 dB(A)	L Night > 60 dB(A)
Brandenburg/Berlin	Berlin-Schönefeld	EDDB	16.100	200	0	6.500	600	0
Berlin	Berlin-Tegel	EDDT	240.500	20.500	1.700	54.100	8.900	200
Baden-Württemberg	Stuttgart	EDDS	44.200	200	0	5.700	100	0
Bayern	München	EDDM	11.300	100	0	3.400	100	0
Bayern	Nürnberg	EDDN	10.500	100	0	3.700	200	0
Hessen	Frankfurt am Main	EDDF	197.600	0	0	59.800	300	0
Hamburg	Hamburg Fuhlsbüttel	EDDH	54.200	2.800	200	4.500	1.200	0
Niedersachsen	Hannover-Langenhagen	EDDV	18.300	200	0	4.900	1.000	0
Nordrhein-Westfalen	Düsseldorf	EDDL	48.300	3.300	800	8.500	2.500	300
Nordrhein-Westfalen	Köln-Bonn	EDDK	85.000	900	0	45.200	10.000	300
Sachsen	Leipzig-Halle	EDDP	12.000	0	0	9.400	2.100	0
Summe			738.000	28.300	2.700	205.700	27.000	800

Stand: 31.12.2014

Quelle: Umweltbundesamt 2015, Zusammenstellung der Mitteilungen der Bundesländer entsprechend § 47c FlusSchG

Unter Berücksichtigung dieser erheblichen Unsicherheiten bei der Bewertung der Zahlen der Tabelle kann dennoch festgestellt werden: Die Konzentration auf den Single-Airport am Standort Schönefeld führt dazu, dass die Anzahl der Lärmbetroffenen in allen Betroffenenbereichen auf einen Bruchteil der Betroffenen bei Weiterbetrieb der Flughäfen Tegel und BER sinkt. Dieses Ergebnis dürfte sich etwa dann etwas anders darstellen, wenn der Flugverkehr auf dem Flughafen Tegel reduziert würde. In welchem Verhältnis dadurch evtl. entstehende Reduzierungen der Anzahl von Lärmbetroffenen zu einem evtl. bereits heute festzustellenden Anstieg durch höhere Flugbewegungszahlen steht, kann nicht beurteilt werden. Alle berechtigten Zweifel an der aktuellen Verwendbarkeit der Zahlen können aber die zentrale Erkenntnis nicht in Frage stellen: die Konzentration des Flugverkehrs auf einen Single-Airport führt dazu, dass die Zahl der Lärmbetroffenen nur noch einen Bruchteil gegenüber einer Variante mit Offenhaltung von Tegel beträgt.

Die Begründung zum LEP FS ermittelt, gewichtet und bewertet die Abwägungsbelange Bedarf, Nachnutzung bestehender Infrastrukturen, Konzentration auf einen Standort, Erreichbarkeit, Verknüpfung mit anderen Verkehrsträgern, Verlagerung von Kurzstreckenluftverkehr, Leitbild, Siedlungs- und Freiraum, Trennung von Raumnutzungen, Vermeidung von Lärmbetroffenheiten, Schadstoffimmissionen, Havarierisiko, Erholung, Natürliche Lebensgrundlagen, schutzbedürftige Bereiche, Wirtschaftsimpulse, Arbeitsmarkt mit verschiedenen Unterpunkten verbal und in tabellarischer Form. Sie differenziert in der Tabelle zwischen den drei Varianten Weiterbetrieb der bestehenden Flughäfen, Ausbau des Flughafens Berlin-Schönefeld und Neubau eines Flughafens am Standort Sperenberg. Sie wertet die einzelnen Aspekte bei den einzelnen Varianten als vollständig erfüllt, überwiegend erfüllt, teilweise

erfüllt, nicht erfüllt. Danach wird eine Gewichtung der einzelnen abwägungsrelevanten Aspekte vorgenommen. Danach wird eingestuft:

- Reduzierung der Lärmbetroffenheit mit **ganz besonders hohem Gewicht**,
- Bedarf, Erreichbarkeit, Wirtschaftsimpulse und Arbeitsmarkt mit **besonders hohem Gewicht**,
- Trennung von Raumnutzungen, Havarierisiko und schutzbedürftige Bereiche mit **hohem Gewicht**,
- alle weiteren Aspekte ohne besondere Gewichtung.

Die folgende Abbildung der Abwägungstabelle wurde um diese Gewichtungen ergänzt, wobei das ganz besonders hohe Gewicht mit drei Sternen, das besonders hohe Gewicht mit zwei Sternen und das hohe Gewicht mit einem Stern markiert wurde. Die Variante Sperenberg ist nicht mehr von Interesse.

Tabelle 5: Erfüllung der Anforderungen durch die geprüften Alternativen

Anforderung	Weiterbetrieb der bestehenden Flughäfen	Ausbau des Flughafens Berlin-Schönefeld ⁵²	Neubau eines Flughafens am Standort Sperenberg ⁵³
Bedarf			
Nachnutzung bestehender Infrastrukturen			
Konzentration auf einen Standort			
Erreichbarkeit			
Verknüpfung mit anderen Verkehrsträgern			
Verlagerung von Kurzstreckenluftverkehr			
Leitbild			
Siedlungs- und Freiraum			
Trennung von Raumnutzungen			
Vermeidung von Lärmbetroffenheit			
Schadstoffimmissionen			
Havarierisiko			
Erholung			
Natürliche Lebensgrundlagen			
Schutzbedürftige Bereiche			
Wirtschaftsimpulse			
Entwicklungspotenziale			
Arbeitsmarkt			



52 bei gleichzeitiger Schließung der Flughäfen Berlin-Tegel und Berlin-Tempelhof
 53 ~~bei gleichzeitiger Schließung der Flughäfen Berlin-Tegel und Berlin-Tempelhof~~

Würde man diese Tabelle aktualisieren, so würde bei der Variante Weiterbetrieb der Flughafen Tempelhof nicht mehr und der Flughafen Schönefeld mit dem Neubau eingestellt. Auch würden sich einige Aspekte ändern und neue wie die Schaffung von Wohnraum hinzukommen. Insgesamt macht die Tabelle aber noch immer das deutliche Übergewicht der Single-Airport-Variante gegenüber einem Parallelbetrieb auf dem neuen Flughafen und dem Flughafen Tegel deutlich. Die Beeinträchtigungen, die ein innerstädtischer Flughafen mit sich bringt,

haben in der raumordnerischen Abwägung ein hohes Gewicht und führen dazu, dass sich eine Offenhaltung von Tegel im Rahmen der dafür erforderlichen Abwägung nicht durchsetzen könnte.

Für eine Einbeziehung anderer potentieller Standorte für einen Ergänzungsflughafen wie Eberswalde-Finow oder Neuhardenberg in die nachvollziehende Variantenbetrachtung fehlt es an Informationen. Die Begründung des LEP FS beschränkt sich auf die Abwägung der oben angeführten Varianten. Andere Varianten waren bereits zuvor ausgeschieden, was grundsätzlich zulässig ist. Die Kriterien, unter denen die anderen Varianten ausgeschieden sind, sind hier derzeit nicht bekannt. Daher lässt sich insoweit nur auf die allgemeinen Anforderungen an die raumordnungsrechtliche Abwägung verweisen, wie sie oben dargestellt sind. Danach ist die Prüfung von Alternativen grundsätzlich Bestandteil der raumordnerischen Abwägung. Bei einer Änderung des LEP FS wäre daher zu prüfen, welche Alternativen – auch von den bereits in einem früheren Stadium der Planung ausgeschiedenen – in eine erneute raumordnerische Abwägung einzubeziehen sind. Ob andere Standorte wie Neuhardenberg oder Finow in eine raumordnerische Alternativenprüfung einzubeziehen sind und sich aufgrund der erheblich geringeren Lärmbetroffenheiten gegenüber der Offenhaltung des Flughafen Tegel durchsetzen würden, bedarf vertiefter Prüfung. Das soeben dargestellte hohe Gewicht des Lärmschutzes in der raumordnerischen Abwägung und das Ausmaß der Lärmbetroffenheiten im Umfeld des Flughafen Tegel lassen aber zumindest erkennen, dass nur raumbedeutsame Belange von hohem Gewicht dazu führen können, dass sich die Offenhaltung des Flughafen Berlin-Tegel gegen einen Ausbau anderer Flugplätze in der Hauptstadtregion durchsetzen könnte.

3. Ergebnis

Als **Ergebnis** ist festzuhalten:

Eine Offenhaltung des Flughafen Berlin-Tegel bedarf u.a. einer Entscheidung, mit der der Widerruf der Betriebsgenehmigung aufgehoben wird. Diese Entscheidung ist luftverkehrsrechtlich nach § 6 LuftVG zu treffen. Für eine solche Entscheidung gilt neben der speziellen Raumordnungsklausel des § 6 Abs. 2 Satz 1 LuftVG die Bindungswirkung nach § 4 Abs. 1 des Raumordnungsgesetzes: Ziele der Raumordnung sind (strikt) bindend, sonstige Erfordernisse sind zu berücksichtigen.

Einer Offenhaltung des Flughafen Berlin-Tegel stehen eine Reihe von Zielen und sonstigen Erfordernissen der Raumordnung entgegen. Zu nennen ist insbesondere Z 1 des Landesentwicklungsplans Flughafenstandortentwicklung (LEP FS 2006):

„Z 1

Zur Deckung des nationalen und internationalen Luftverkehrsbedarfes der Länder Berlin und Brandenburg ist der Flughafen Berlin-Schönefeld weiter zu entwickeln. Mit Inbetriebnahme der Kapazitätserweiterung am Standort Schönefeld sind die Flugplätze Berlin-Tegel und Berlin-Tempelhof zu schließen und ihre Flächen einer anderen Nutzung zuzuführen.“

Darüber hinaus stehen Ziel 15 des LEP FS, Ziel 6.6 des Landesentwicklungsplans Berlin-Brandenburg (LEP B-B), sowie die Ziele 7.3, 5.6 und 6.2 des in Aufstellung befindlichen LEP Hauptstadtregion (LEP HR) einer Offenhaltung des Flughafen Berlin-Tegel entgegen.

Für eine Offenhaltung des Flughafens Berlin-Tegel müssten die angeführten Ziele der Raumordnung geändert werden. Im Rahmen eines Verfahrens zur Änderung dieser Ziele ist eine raumordnerische Abwägung vorzunehmen, die alle raumbedeutsamen Belange, die bei der Festsetzung und Änderung der Ziele relevant sind, erneut in den Blick zu nehmen hat. Insbesondere ist die Prüfung von Alternativen, darunter Standortalternativen, zentraler Bestandteil raumordnerischer Abwägung. In welchem Umfang und unter Einbeziehung welcher Standortalternativen die raumordnerische Abwägung bei einer Prüfung der Offenhaltung des Flughafens Tegel erneut durchzuführen ist, bedarf noch näherer Prüfung.

Die Vermeidung von Lärmbetroffenheiten war bei der Aufstellung insbesondere des LEP FS Abwägungsgesichtspunkt von zentraler Bedeutung. Dieser Abwägungsgesichtspunkt von zentraler Bedeutung kann nach der von den Gerichten nachvollzogenen und gebilligten hohen Gewichtung des Lärmschutzes in der raumordnerischen Abwägung, den grundlegenden Unterschieden der Varianten Single-Airport und Flughafenneubau zuzüglich Offenhaltung von Tegel und der Überlegenheit des Single-Airport-Konzepts in der raumordnerischen Abwägung kaum überwunden werden.

Die Position des BUND Berlin, eine Offenhaltung des Flughafens Berlin-Tegel bedürfe einer (erneuten) raumordnerischen Abwägung und in dieser Abwägung könne sich der Flughafen Tegel nicht gegen andere Standorte durchsetzen, wird nach rechtlicher Prüfung mit der Einschränkung geteilt, dass sich eine Offenhaltung des Flughafens Tegel in der raumordnerischen Abwägung nicht gegen das Single-Airport-Konzept durchsetzen kann, das bis heute Gegenstand der Landesplanung ist. Ob andere Standorte wie Neuhardenberg oder Finow in eine raumordnerische Alternativenprüfung einzubeziehen sind und sich aufgrund der erheblich geringeren Lärmbetroffenheiten gegenüber der Offenhaltung des Flughafens Tegel durchsetzen würden, bedarf näherer Prüfung. Das hohe Gewicht des Lärmschutzes in der raumordnerischen Abwägung und das Ausmaß der Lärmbetroffenheiten im Umfeld des Flughafens Tegel lassen aber zumindest erkennen, dass nur raumbedeutsame Belange von hohem Gewicht dazu führen können, dass sich die Offenhaltung des Flughafens Berlin-Tegel gegen einen Ausbau anderer Flugplätze in der Hauptstadtregion durchsetzen könnte.

Karsten Sommer
Rechtsanwalt