

### Rechtsfragen des befristeten Weiterbetriebs des Flughafens Tegel

Lechleitner, Marc

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lechleitner, M. (2018). *Rechtsfragen des befristeten Weiterbetriebs des Flughafens Tegel*. (Wahlperiode Brandenburg, 6/43). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-58195-9>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0>

## **Rechtsfragen des befristeten Weiterbetriebs des Flughafens Tegel**

Bearbeiter: Marc Lechleitner

Datum: 26. Juni 2018

---

Die Ausarbeitungen des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

---

## Inhaltsverzeichnis

A.	Auftrag.....	3
B.	Stellungnahme .....	3
I.	Derzeitige Rechtslage zum Betrieb des Flughafens Tegel .....	4
1.	Betriebsgenehmigung und Planfeststellung .....	4
2.	Raumordnung.....	5
a)	Landesentwicklungsprogramm .....	5
b)	Landesentwicklungspläne .....	5
II.	Erforderliche Änderungen im Rahmen des geltenden Gesetzesrechts.....	6
1.	Grundannahmen.....	6
a)	Keine Verzögerung des Bedingungseintritts .....	7
b)	Vornahme der erforderlichen Änderungen der Rechtsakte bis zum Eintritt der Schließungsbedingung.....	7
c)	Erfordernis eines Konsenses zwischen Brandenburg, Berlin und dem Bund.....	8
aa)	Bundesauftragsverwaltung .....	8
bb)	Gemeinsame Landesplanung.....	9
cc)	Privatrechtliche, insbesondere gesellschaftsrechtliche Verflechtungen .....	11
2.	Verlängerung der Betriebsgenehmigung .....	12
a)	Regelungsziel .....	12
b)	Regelungsmöglichkeiten .....	13
c)	Regelungsgrundlage .....	14
d)	Regelungsvoraussetzungen.....	15
aa)	Antrag .....	15
bb)	Bestimmtheitsgebot .....	15
cc)	Erfordernisse der Raumordnung .....	16
(1)	§ 19 Abs. 11 LEPro 2003 .....	18
(2)	Ziel 6.6 LEP B-B und Ziel 1 LEP FS.....	18
(a)	Auslegung des Ziels .....	18
(aa)	„Kapazitätserweiterung“ .....	19
(bb)	„mit Inbetriebnahme“ .....	20
(cc)	Ergebnis .....	22
(b)	Widerspruch gegen das Ziel nach § 5 ROG .....	22

(c)	Zielabweichung nach § 6 ROG, Art. 10 LPIV .....	24
(d)	Möglichkeiten einer Zieländerung .....	26
dd)	Berücksichtigung weiterer Belange .....	27
e)	Ergebnis.....	28
3.	Änderung des Bescheides über die Planfeststellung von 2006.....	28
4.	Weiterer Regelungsbedarf.....	29
III.	Änderung von Parlamentsgesetzen .....	30
IV.	Zusammenfassung .....	32

## A. Auftrag

Vor dem Hintergrund, dass aus Sicht der Auftraggeberin nicht sicher ist, ob die Kapazitäten des Flughafens BER bei Eröffnung ausreichen werden, wurde der Parlamentarische Beratungsdienst gebeten, aufbauend auf dem Gutachten von *Paetow*<sup>1</sup> rechtsgutachterlich zu erörtern, welche Änderungen der Rechtslage erforderlich sind, damit sichergestellt werden kann, dass der Flughafen Tegel gegebenenfalls befristet solange weiterbetrieben werden kann, bis der BER eine hinreichende Kapazität aufweist.

## B. Stellungnahme

Zum Weiterbetrieb des Flughafens Tegel gibt es mittlerweile zahlreiche publizierte rechtliche Äußerungen,<sup>2</sup> die weitgehend übereinstimmend<sup>3</sup> die Sach- und Rechtslage darstellen.

---

<sup>1</sup> Rechtsgutachten zum Umgang des Senats von Berlin mit dem Ergebnis des Volksentscheids „Berlin braucht Tegel“, 2018, hier abrufbar:

[https://www.berlin.de/rbmskzl/\\_assets/paetow-rechtsgutachten-volksentscheid-tegel.pdf](https://www.berlin.de/rbmskzl/_assets/paetow-rechtsgutachten-volksentscheid-tegel.pdf).

<sup>2</sup> *Ziekow*, Rechtsgutachten, 2018, das Gutachten ist unter folgendem Link abrufbar: [http://www.fdp-fraktion.berlin/wp-content/uploads/2018/04/Ziekow\\_Rechtsgutachten\\_Tegel.pdf](http://www.fdp-fraktion.berlin/wp-content/uploads/2018/04/Ziekow_Rechtsgutachten_Tegel.pdf); *Schirmer*, Die Offenhaltung des Flughafens Berlin-Tegel – Eine rechtliche Herausforderung, DVBl 2018, S. 17 ff.; *Schirmer* hat zudem den juristischen Teil der Studie „Tegel offen halten – Eine Analyse juristischer und ökonomischer Aspekte“, 2017, bearbeitet; *Geulen*, Planungs- und immissionsschutzrechtliche Fragestellungen bei einem Weiterbetrieb des Flughafens Berlin-Tegel, 2017, das Kurzgutachten ist hier abrufbar: [https://www.berlin.de/sen/justva/\\_assets/gutachten-tegel.pdf](https://www.berlin.de/sen/justva/_assets/gutachten-tegel.pdf); *Kipp*, Stellungnahme, 2017, hier abrufbar: <https://www.berlin.de/sen/finanzen/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung.630224.php>; *Sommer*, Rechtliche Prüfung der Position des BUND Berlin zur Offenhaltung des Flughafen Berlin-Tegel, 2017, die Stellungnahme ist hier abrufbar: <https://www.bund-berlin.de/fileadmin/berlin/publikationen/mobilitaet-pdf/luftverkehr/Rechtsgutachten-Sommer-ergaenzt.Tab.UBA-1.pdf>; *Kluckert*, Rechtliche Perspektiven für den Weiterbetrieb des Verkehrsflughafens Berlin-Tegel, DÖV 2013, S. 874 ff.; Wissenschaftlicher Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses von Berlin, Gutachten zu den Voraussetzungen für einen dauerhaften Weiterbetrieb des Flughafens Berlin-Tegel, 2013; Wissenschaftliche Dienste des Deut-

Das vorliegende Gutachten baut auf diesen Stellungnahmen auf. Daher wird im Folgenden die geltende Rechtslage nur kurz skizziert (I.). Der Schwerpunkt der Untersuchung liegt in der Analyse der Frage, welche Rechtsakte zur Gewährleistung eines (nur) befristeten Weiterbetriebs des Flughafens Tegel geändert werden müssen und geändert werden können.<sup>4</sup> Hierzu wird zunächst erörtert, unter welchen Voraussetzungen der befristete Weiterbetrieb im Rahmen der geltenden Parlamentsgesetze möglich ist (II.). Da die maßgeblichen Akteure, also die Länder Brandenburg und Berlin sowie der Bund, im Falle eines entsprechenden politischen Willens auch die Möglichkeit haben, die Gesetzeslage zu ändern, werden zudem kurz denkbare gesetzgeberische Handlungsoptionen dargestellt. (III.). Eine Zusammenfassung schließt die Untersuchung ab (IV.).

## **I. Derzeitige Rechtslage zum Betrieb des Flughafens Tegel**

### **1. Betriebsgenehmigung und Planfeststellung**

Die rechtliche Grundlage für Betrieb und Anlage des Flughafens Tegel bildet § 2 Abs. 5 des Gesetzes zur Überleitung von Bundesrecht nach Berlin (West) – Sechstes Überleitungsgesetz<sup>5</sup>. Danach gilt der Flughafen im Sinne der §§ 6 bis 10 des Luftverkehrsgesetzes (LuftVG) als genehmigt und im Plan rechtskräftig festgestellt.

Die auf diese Weise gesetzlich fingierte Betriebsgenehmigung wurde im Juli 2004 von der Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung widerrufen. Anfang 2006 wurde auch die gesetzlich fingierte Planfeststellung aufgehoben. Beide Aufhebungsbescheide wurden bestandskräftig.<sup>6</sup> Sie bestimmen im Wesentlichen gleichlautend, wann sie wirksam werden, nämlich „mit Ablauf von sechs Monaten, nachdem die Verlängerung der künftigen Start- und Landebahn 07L/25R (Nord- und heutige Südbahn) auf 3600 m Länge und der Neubau der künftigen Start- und Landebahn 07R/25L (Südbahn) des Verkehrsflughafens Berlin-Schönefeld mit einer Länge von mindestens 4000 m funktionsfähig in Betrieb genommen worden ist.“

---

schen Bundestages, Voraussetzungen für die Weiterführung des Flughafens Berlin-Tegel, 2013, WD 7 – 3000 – 066/13.

<sup>3</sup> Siehe Zusammenstellung bei *Ziekow* (Fn. 2), S. 7 ff.

<sup>4</sup> Mit dieser Problematik befassen sich die meisten bisherigen Stellungnahmen, soweit ersichtlich, nicht in aller Tiefe, da es dort vor allem um Fragen des dauerhaften Weiterbetriebs des Flughafens Tegel geht.

<sup>5</sup> Sechstes Überleitungsgesetz vom 25. September 1990 (BGBl. I S. 2106, 2153), zuletzt geändert durch Art. 1 der Verordnung vom 31. Okt. 2006, BGBl. I S. 2407.

<sup>6</sup> *Paetow* (Fn. 1), S. 15 f.

Der Planfeststellungsbeschluss zum BER von August 2007<sup>7</sup> enthält in seinem verfügbaren Teil keine Aussagen zum Flughafen Tegel.<sup>8</sup>

## **2. Raumordnung**

Diese Schließung des Flughafens Tegel entspricht den Erfordernissen der Raumordnung, die die Länder Berlin und Brandenburg im Rahmen ihrer gemeinsamen Landesplanung auf Grundlage des Landesplanungsvertrages (LPIV)<sup>9</sup> festgelegt haben.

### **a) Landesentwicklungsprogramm**

Nach Art. 7 Abs. 1 LPIV wurde zwischen den Ländern ein gemeinsames Landesentwicklungsprogramm (LEPro) als Staatsvertrag vereinbart. Es legt insbesondere Grundsätze der Raumordnung fest, die für die Gesamtentwicklung der beiden Länder von Bedeutung sind. Nach § 19 Abs. 11 LEPro 2003<sup>10</sup> soll der im Gesamtraum Berlin-Brandenburg zu erwartende Bedarf an Luftverkehrskapazitäten 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.

### **b) Landesentwicklungspläne**

Auf der Grundlage des LEPro wurden gem. Art. 8 LPIV weitere Grundsätze und Ziele der Raumordnung in gemeinsamen Landesentwicklungsplänen in Form von Rechtsverordnungen festgelegt.

---

<sup>7</sup> Der Beschluss und seine Änderungen sind auf den Seiten des Landesamtes für Bauen und Verkehr abrufbar:

<http://www.lbv.brandenburg.de/3123.htm>.

<sup>8</sup> *Paetow* (Fn. 1), S. 16; *Schirmer* (Fn. 2), S. 18 f.

<sup>9</sup> Vertrag über die Aufgaben und Trägerschaft sowie Grundlagen und Verfahren der gemeinsamen Landesplanung zwischen den Ländern Berlin und Brandenburg i.d.F. der Bekanntmachung vom 10. Feb. 2008 (GVBl. I S. 42), geänd. durch Fünften Staatsvertrag vom 16. Feb. 2011 (GVBl. I Nr. 21).

<sup>10</sup> Diese Vorschrift gilt fort gem. Art. 3 Abs. 2 Satz 1 des Staatsvertrages der Länder Berlin und Brandenburg über das Landesentwicklungsprogramm 2007 (LEPro 2007) und die Änderung des Landesplanungsvertrages vom 10. Okt. 2007 (GVBl. I S. 235, 236).

Im Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B)<sup>11</sup> ist folgendes Ziel 6.6.<sup>12</sup> festgelegt:

„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. ... Das Ziel der Raumordnung Z 1 des Landesentwicklungsplanes Flughafenstandortentwicklung ... bleibt unberührt.“

Ergänzend wird in einem sachlichen und räumlichen Teilplan, dem Landesentwicklungsplan Flughafenstandortentwicklung (LEP FS)<sup>13</sup> folgendes Ziel 1<sup>14</sup> festgelegt:

„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.“

## **II. Erforderliche Änderungen im Rahmen des geltenden Gesetzesrechts**

### **1. Grundannahmen**

Im Folgenden wird untersucht, welche Handlungsmöglichkeiten die Exekutive hat, im Rahmen der bestehenden (Parlaments-)Gesetze eine Verlängerung des befristeten Weiterbetriebs des Flughafens Tegel herbeizuführen. Dabei wird vorausgesetzt, dass die bis-

---

<sup>11</sup> Verordnung vom 27. Mai 2015, GVBl. II Nr. 24.

<sup>12</sup> Der zweite Entwurf für einen Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion (LEP HR), der den LEP B-B ablösen soll und derzeit aufgestellt wird, sieht ein inhaltlich identisches Ziel 7.3 vor. Der Entwurf ist hier abrufbar:

[https://gl.berlin-brandenburg.de/landesplanung/landesentwicklungsplaene/2017-12-19\\_2-lep-hr-entwurf\\_text.pdf](https://gl.berlin-brandenburg.de/landesplanung/landesentwicklungsplaene/2017-12-19_2-lep-hr-entwurf_text.pdf).

<sup>13</sup> Verordnung vom 28. Okt. 2003, GVBl. II, S. 594, geändert durch Art. 1 der Verordnung vom 30. Mai 2006, GVBl. II, S. 154.

<sup>14</sup> Darüber hinaus macht Ziel 15 redaktionelle Vorgaben, u.a. dass für die Fläche des Flugplatzes Berlin-Tegel 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“ entfällt.

her erlassenen exekutiven Rechtsakte (Verwaltungsakte, Rechtsverordnungen) rechtmäßig sind.<sup>15</sup>

Zudem werden folgende Annahmen zu Grunde gelegt:

**a) Keine Verzögerung des Bedingungseintritts**

Es wird unterstellt, dass eine Inbetriebnahme der Start- und Landebahnen am BER erfolgt, wie sie in den Änderungsbescheiden zur Betriebsgenehmigung und zur Planfeststellung für den Flughafen Tegel vorausgesetzt wird. Denn wenn und solange diese aufschiebende Bedingung nicht eintritt, kann und muss<sup>16</sup> der Flughafen Tegel weiterbetrieben werden. Dabei ist davon auszugehen, dass die Bedingung erst eintritt, wenn beide Bahnen parallel in Betrieb genommen werden.<sup>17</sup> Sollte sich herausstellen, dass die vorhandenen landseitigen Kapazitäten zu dem Zeitpunkt, zu dem der BER „eröffnungsreif“ fertiggestellt sein wird, nicht ausreichend sein werden, um den Luftverkehrsbedarf abzudecken, ist also zumindest theoretisch denkbar, dass die FBB<sup>18</sup> mit der parallelen Inbetriebnahme der beiden Bahnen (und damit wohl letztlich auch mit der Eröffnung des BER) solange zuwartet, bis die landseitigen Kapazitäten bedarfsgerecht ausgebaut sind. Ob und inwieweit eine solche Verzögerung des Eintritts der Schließungsbedingung überhaupt rechtlich und flug(hafen)betrieblich möglich ist, wird nicht näher untersucht, da davon auszugehen ist, dass es im Interesse der FBB und ihrer Gesellschafter ist, den BER mit Eröffnungsreife mit allen vorhandenen Kapazitäten, also insbesondere mit Zwei-Bahnen-System, in Betrieb zu nehmen.

**b) Vornahme der erforderlichen Änderungen der Rechtsakte bis zum Eintritt der Schließungsbedingung**

Des Weiteren wird unterstellt, dass die erforderlichen Änderungen der Bescheide und Verordnungen vorgenommen werden, bis die Bedingung für die Schließung des Flughafens Tegel eingetreten ist, also bis zum Ablauf von sechs Monaten nach Inbetriebnahme

---

<sup>15</sup> Zum LEP FS BVerwG, Urt. vom 16. März 2006, Az. 4 A 1075/04, juris, Rn. 80 ff.

<sup>16</sup> Zur Betriebspflicht siehe § 45 Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung.

<sup>17</sup> Siehe dazu *Schirmer* (Fn. 2), S. 20.

<sup>18</sup> Die FBB GmbH ist die Betreiberin des Flughafens Schönefeld und Vorhabenträgerin des BER, ihre 100-prozentige Tochtergesellschaft BFG GmbH betreibt den Flughafen Tegel. Gesellschafter der FBB sind die Länder Berlin und Brandenburg zu je 37 % und der Bund zu 26 %, siehe <http://www.berlin-airport.de/de/unternehmen/ueber-uns/index.php>.



der Bahnen in Schönefeld. Werden hingegen die Änderungsbescheide wirksam, verliert die Fläche in Tegel ihre Flughafeneigenschaft und es muss ein vollständig neues Genehmigungsverfahren, insbesondere ein Planfeststellungsverfahren, durchgeführt werden.<sup>19</sup>

### **c) Erfordernis eines Konsenses zwischen Brandenburg, Berlin und dem Bund**

Schließlich wird davon ausgegangen, dass über den hier zu untersuchenden befristeten Weiterbetrieb des Flughafens Tegel Konsens zwischen den Ländern Berlin und Brandenburg sowie dem Bund besteht. Diese drei Körperschaften sind in Bezug auf den Luftverkehr im Raum Berlin/Brandenburg auf vielfältige Weise miteinander verbunden, sodass ein Agieren gegen den Willen eines Beteiligten nicht in Betracht kommt. Im Einzelnen:

#### **aa) Bundesauftragsverwaltung**

Die Luftverkehrsverwaltung ist nach Art. 87d GG grundsätzlich Aufgabe des Bundes. Allerdings ermächtigt Art. 87d Abs. 2 GG den Bund, durch Gesetz Aufgaben der Luftverkehrsverwaltung den Ländern als Auftragsverwaltung zu übertragen. Hiervon hat der Bund u.a. in § 31 Abs. 2 Nr. 4 LuftVG Gebrauch gemacht. Danach führen die Länder die Aufgabe der Genehmigung von Flugplätzen im Auftrag des Bundes aus. Zuständig ist nach § 39 Abs. 1 Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (LuftVZO) die Luftfahrtbehörde des Landes, in dem das Gelände liegt. Die (Verbands-)Zuständigkeit für die Betriebsgenehmigung und die Planfeststellung des Flughafens Tegel liegt also beim Land Berlin.<sup>20</sup> Dies gilt nach § 31 Abs. 2 Nr. 4 LuftVG jedoch nicht für die Prüfung und Entscheidung, inwieweit durch die Anlegung und den Betrieb eines Flughafens, der dem allgemeinen Verkehr dienen soll, die öffentlichen Interessen des Bundes berührt werden. Insoweit verbleibt es also bei der Zuständigkeit des Bundes nach Art. 87d GG. Doch auch außerhalb dieses wichtigen Teilbereichs hat der Bund maßgebliche Einflussrechte. Denn gem. Art. 85 Abs. 3 und 4 GG unterstehen die Landesbehörden bei der Bundesauftragsverwaltung den Weisungen der zuständigen obersten Bundesbehörden. Diese Bundesaufsicht erstreckt sich nicht nur auf die Gesetzmäßigkeit des Handels der Landesbehörden, sondern auch auf dessen

---

<sup>19</sup> Paetow (Fn. 1), S. 53 f.

<sup>20</sup> Zuständig für die Genehmigung und Planfeststellung des Flughafens Tegel ist die Oberste Luftfahrt- und Luftsicherheitsbehörde des Landes Berlin, ein Fachbereich der Verkehrsabteilung in der Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz. Diese Behörde hat sich nach Art. 9 des Luftfahrtstaatsvertrages zwischen den Ländern Berlin und Brandenburg (GVBl. I 2006, S. 93) mit der Obersten Luftfahrtbehörde des Landes Brandenburg zu beraten, um die grundsätzlichen luftfahrtpolitischen Interessen der beiden Länder abzustimmen und gemeinsam zu vertreten sowie eine gemeinsame Positionierung beider Länder gegenüber dem Bund zu entwickeln.

Zweckmäßigkeit. Ist der Bund also der Auffassung, dass durch den verlängerten Weiterbetrieb des Flughafens Tegel die öffentlichen Interessen in unangemessener Weise beeinträchtigt werden (vgl. § 6 Abs. 3 LuftVG), kann er diese Auffassung gegenüber dem Land Berlin durchsetzen.<sup>21</sup> Ein Handeln der betroffenen Länder gegen den Willen des Bundes dürfte schon deshalb in aller Regel nicht in Betracht kommen.

### **bb) Gemeinsame Landesplanung**

Im Bereich des Raumordnungsrechts sind die Länder Berlin und Brandenburg durch den Landesplanungsvertrag miteinander verbunden. Dieser schreibt in Art. 1 eine gemeinsame Landesplanung vor. Dementsprechend sind gem. Art. 8 LPIV gemeinsame Landesentwicklungspläne in beiden Ländern durch inhaltsgleiche Rechtsverordnungen in Kraft zu setzen. Auf Grundlage des Landesplanungsvertrages kann ein Land daher nicht gegen den Willen des anderen Landes für den Weiterbetrieb des Flughafens Tegel ggf. erforderliche Änderungen am LEP B-B und am LEP FS vornehmen. Für das Land Brandenburg würde ein landesplanerischer Alleingang im Hinblick auf den Flughafen Tegel ohnehin keinen Vorteil bringen, da ohne Landesplanungsvertrag die Planungshoheit beim Land Berlin liegen würde.

Wollte das Land Berlin gegen den Willen Brandenburgs die Landesentwicklungspläne ändern, ist eine Kündigung des Landesplanungsvertrages erforderlich. Der Vertrag kann gem. Art. 24 Abs. 1 Satz 2 LPIV zum Ende des Kalenderjahres mit einer Frist von drei Jahren gekündigt werden. Würde eine Kündigung im Jahr 2018 ausgesprochen, endete der Vertrag also mit Ablauf des Jahres 2021. Unabhängig davon, dass eine solche Kündigung wegen der engen Verflechtungen zwischen den Ländern<sup>22</sup> kaum ernsthaft in Erwägung gezogen werden dürfte, würde bis zur Inkraftsetzung landeseigener Raumordnungspläne weitere Zeit vergehen,<sup>23</sup> sodass selbst bei Nichteinhalten<sup>23</sup> des derzeit geplanten Eröff-

---

<sup>21</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses von Berlin (Fn. 2), S. 6; siehe auch die Zusammenfassung der Folgeabschätzungen aller Senatsverwaltungen bei Umsetzung des Volksentscheids „Berlin braucht Tegel“ vom 6. Nov. 2017, S. 5, hier abrufbar:

<https://www.stadtentwicklung.berlin.de/staedtebau/projekte/tegel/index.shtml>.

<sup>22</sup> Siehe auch § 13 Abs. 3 ROG: „Ist eine Planung angesichts bestehender Verflechtungen, insbesondere in einem verdichteten Raum, über die Grenzen eines Landes hinaus erforderlich, soll eine gemeinsame Regionalplanung erwogen werden.“

<sup>23</sup> Zu diesen Aspekt siehe *Paetow* (Fn. 1), S. 64 f.

nungstermins des BER (Oktober 2020)<sup>24</sup> die aufschiebende Bedingung für die Schließung des Flughafens Tegel einschließlich der sechsmonatigen Übergangszeit abgelaufen sein dürfte und ein Weiterbetrieb daher nicht mehr möglich ist, sondern lediglich die – hier nicht weiter zu untersuchende – Neuaufnahme des Betriebes.

Da der Landesplanungsvertrag ein Staatsvertrag auf parlamentsgesetzlicher Grundlage ist, bemisst sich die Kündigung allein nach den besonderen Regelungen des Vertrages. Eine Teilkündigung, wie sie teilweise für denkbar angesehen wird,<sup>25</sup> kommt daher nicht in Betracht.<sup>26</sup>

Die Vertragsparteien haben die Bedingungen zur Beendigung des Vertrages so ausgestaltet, dass der in Art. 1 LPIV niedergelegte Grundsatz einer *auf Dauer* angelegten *gemeinsamen* Raumordnung und Landesplanung und damit das berechtigte Interesse an einer zumindest mittelfristigen Planungssicherheit angemessen berücksichtigt wird. Demzufolge besteht ein Anspruch auf Zustimmung zu einer vorfristigen (Teil-)Aufhebung des Vertrages oder gar ein Anspruch auf Anpassung der Landesentwicklungspläne<sup>27</sup> – etwa unter Berufung auf den zwischen durch Staatsvertrag verbundenen Ländern geltenden bundesverfassungsrechtlichen Grundsatz der Bundestreue<sup>28</sup> – ebenfalls nicht. Vielmehr gelten im Fall von Differenzen zwischen den beiden Ländern die Konfliktlösungsregelungen des Art. 6 LPIV über die Gemeinsame Landesplanungskonferenz.<sup>29</sup>

---

<sup>24</sup> Pressemitteilung der FBB vom 15. Dez. 2017: „Der Aufsichtsrat der Flughafen Berlin Brandenburg GmbH nimmt den Bericht der Geschäftsführung, die Inbetriebnahme des BER im Oktober 2020 vorzusehen, zustimmend zur Kenntnis.“

<sup>25</sup> *Ziekow* (Fn. 2), S. 55 f.

<sup>26</sup> Im Ergebnis ebenso *Paetow* (Fn. 1), S. 67 f.

<sup>27</sup> So wohl *Ziekow* (Fn. 2), S. 47, unter Berufung auf die Grundsätze des Wegfalls der Geschäftsgrundlage nach § 60 VwVfG. Um welchen „öffentlich-rechtlichen Vertrag“, dessen Geschäftsgrundlage weggefallen sein soll, es sich handeln soll, wird allerdings nicht klar. Um den Staatsvertrag selbst kann es sich jedenfalls nicht handeln. Daher scheint *Ziekow* davon auszugehen, dass über einen gemeinsamen Landesentwicklungsplan (oder vielleicht auch über ein Ziel der Raumordnung) zuvor eine Vereinbarung geschlossen wird. Dies ist aus dem Landesplanungsvertrag nicht ableitbar, der das Verfahren im Einzelnen regelt. Lediglich für das LEPro ist in Art. 7 LPIV eine Vereinbarung vorgesehen, nämlich in Form eines Staatsvertrages.

<sup>28</sup> Dazu Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 18. Sept. 2015, Zur Rechtmäßigkeit des Vorschlags für ein Begleitgesetz des Landes Brandenburg zum Landesplanungsvertrag (Bearb. *Lechleitner/Platter*), S. 22 ff.; aus Bestimmungen oder Grundsätzen des Zivilrechts oder des Verwaltungsvertragsrechts lassen sich solche Ansprüche nicht ableiten, siehe *Vedder*, Interföderale Staatsverträge, 1996, S. 274 f.

<sup>29</sup> Siehe Wissenschaftlicher Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses von Berlin (Fn. 2), S. 5.

Aus dem Volksentscheid in Berlin, der sich für eine unbefristete Offenhaltung des Flughafens ausgesprochen hat,<sup>30</sup> ergibt sich nichts anderes. Abgesehen davon, dass sich der Volksentscheid zu einem befristeten Weiterbetrieb nicht verhalten hat, sondern sich im Gegensatz dazu gegen eine Schließung (zu welchem Zeitpunkt auch immer) ausgesprochen hat, entfalten Volksentscheide, die nach Art. 62 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung von Berlin auf „sonstige Beschlüsse“ gerichtet sind, nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs von Berlin keine rechtliche Bindung.<sup>31</sup>

Die Länder Brandenburg und Berlin können Änderungen der Landesentwicklungspläne zum Zweck des verlängerten Weiterbetriebs des Flughafens Tegel demzufolge nur gemeinsam erreichen.

### **cc) Privatrechtliche, insbesondere gesellschaftsrechtliche Verflechtungen**

Darüber hinaus sind Berlin, Brandenburg (zu je 37 %) und der Bund (zu 26 %) Gesellschafter der FBB GmbH, die wiederum Alleingeschafterin der Betreiberin des Flughafens Tegel, der BFG GmbH, ist.<sup>32</sup> Nach dem Gesellschaftsvertrag bedürfen zahlreiche Beschlüsse der Gesellschafterversammlung der Mehrheit von 75 % der Stimmen, insbesondere Beschlüsse über „grundsätzliche Maßnahmen im Zusammenhang mit Aus- und Neubau des Flughafens BER“ (§ 13 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 Buchstabe n), über den Wirtschaftsplan (§§ 13 Abs. 2, 10 Abs. 4) oder über die Eingehung von Verbindlichkeiten ab einer bestimmten Höhe (§§ 13 Abs. 2, 10 Abs. 5 Buchstabe c). Auch wenn der Gesellschaftsvertrag der BFG und die gesellschaftsrechtlichen Beziehungen zur FBB (Beherrschungs- und Gewinnabführungsvertrag)<sup>33</sup> hier nicht bekannt sind, ergibt sich aus den zitierten Regelungen der FBB als Alleingeschafterin der Betreiberin des Flughafens Tegel, dass Entscheidungen der Gesellschaften zum Weiterbetrieb des Flughafens, der mit nicht nur

---

<sup>30</sup> Siehe AH-Drs. 18/0606: Im Volksentscheid wird der Senat aufgefordert, sofort die Schließungsabsichten aufzugeben und alle Maßnahmen einzuleiten, die erforderlich sind, um den unbefristeten Fortbetrieb des Flughafens Tegel als Verkehrsflughafen zu sichern.

<sup>31</sup> VerfGH Berlin, Beschl. vom 27. Okt. 2008, Az. 86/08, juris, Rn. 79 f. (Volksentscheid „Tempelhof bleibt Verkehrsflughafen“). Daher kommt es auf die Frage, ob und inwieweit ein bindender Volksentscheid eines Landes zu einem Anspruch auf Lösung staatsvertraglicher Bindungen führen kann, nicht an. Zur Beachtung von Staatsverträgen im Rahmen von Volksentscheiden vgl. das Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 18. Sept. 2015 (Fn. 28), S. 18 ff.; zur Irrelevanz entgegenstehenden Landesrechts siehe *Vedder* (Fn. 28), S. 319 ff.

<sup>32</sup> Siehe Fn. 18.

<sup>33</sup> Siehe dazu Beschluss (EU) 2015/506 der Kommission vom 20. Feb. 2014 über die Maßnahmen Deutschlands im Hinblick auf die Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH und verschiedene Fluggesellschaften, ABl. EU 2015 L 89, Rn. 17 ff.

geringfügigen Ausgaben einhergehen dürfte,<sup>34</sup> einer Dreiviertel-Mehrheit der Gesellschafter der FBB bedürfen.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die Grundstücke des Flughafens Tegel nicht der BFG, sondern zu einem Drittel dem Bund und zu zwei Dritteln dem Land Berlin gehören.<sup>35</sup> Da die genaue Zuordnung der Flächen und die privatrechtlichen Vereinbarungen hierüber – etwa über Erbbaurechte und deren Aufhebung<sup>36</sup> – nicht im Einzelnen bekannt sind, sei dahingestellt, ob ein dem Weiterbetrieb entgegenstehender Wille des Bundes auch auf Grund seines Eigentums an Teilflächen des Flughafens von Relevanz ist.

## **2. Verlängerung der Betriebsgenehmigung**

### **a) Regelungsziel**

Für den befristeten Weiterbetrieb des Flughafens Tegel bedarf es einer luftverkehrsrechtlichen Genehmigung nach § 6 Abs. 1 LuftVG für Anlage und Betrieb des Flughafens. Flughäfen dürfen zudem gem. § 8 Abs. 1 Satz 1 LuftVG nur angelegt oder geändert werden, wenn der Plan nach § 10 LuftVG vorher festgestellt ist. Die Genehmigung nach § 6 LuftVG ist daher abhängig vom Ergebnis der Planfeststellung. Dementsprechend regelt § 6 Abs. 4 Satz 1 LuftVG, dass die Genehmigung zu ergänzen oder zu ändern ist, wenn dies nach dem Ergebnis des Planfeststellungsverfahrens notwendig ist. Umgekehrt ist gem. § 8 Abs. 6 LuftVG die Genehmigung nach § 6 LuftVG nicht Voraussetzung für ein Planfeststellungsverfahren oder ein Plangenehmigungsverfahren. Allein auf der Grundlage einer Planfeststellung darf ein Flugplatz jedoch nicht betrieben werden.<sup>37</sup> Erforderlich ist daher sowohl eine Genehmigung nach § 6 LuftVG als auch eine Planfeststellung nach §§ 8-10 LuftVG.<sup>38</sup>

---

<sup>34</sup> Siehe dazu Folgenabschätzungen aller Senatsverwaltungen (Fn. 21), S. 8 f.

<sup>35</sup> Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Nachnutzung Flughafen Tegel – Grundlagenermittlung, 2009, S. 7.

<sup>36</sup> Siehe Folgenabschätzungen aller Senatsverwaltungen (Fn. 21), S. 2.

<sup>37</sup> BVerwG, Urt. vom 16. März 2006, Az. 4 A 1075/04, juris, Rn. 196; zum Verfahren in der Praxis siehe *Schwenk/Giemulla*, Handbuch des Luftverkehrsrechts, 4. Aufl. 2013, S. 399.

<sup>38</sup> Zwar ist die Planfeststellung als Voraussetzung für die Genehmigung „logisch vorrangig“, siehe *Paetow* (Fn. 1), S. 45; da jedoch Grundlage für einen zulässigen Weiterbetrieb die Genehmigung nach § 6 LuftVG ist, wird diese im Folgenden zunächst geprüft; siehe zum Verhältnis der Aufhebung der Betriebsgenehmigung und der Planfeststellung auch OVG Berlin-Brandenburg, Urt. vom 24. Nov. 2005, Az. OVG 12 A 3.05, juris, Rn. 65 ff.

Werden – wovon wie dargelegt ausgegangen wird – die Start- und Landebahnen in Schönefeld parallel in Betrieb genommen, sobald der BER „eröffnungsreif“ ist, tritt nach Ablauf von sechs Monaten der Widerruf der gesetzlich fingierten Betriebsgenehmigung ein. Soll der Flughafen Tegel über diesen Zeitpunkt hinaus für einen bestimmten Zeitraum weiterbetrieben werden, ist demzufolge sicherzustellen, dass ab diesem Zeitpunkt (weiterhin) eine Betriebsgenehmigung vorliegt, die zu einem neu festgelegten späteren Zeitpunkt endet.

## **b) Regelungsmöglichkeiten**

Dieses Regelungsziel kann auf drei Wegen erreicht werden:

- Der Bescheid von Juli 2004 über den Widerruf der gesetzlich fingierten Betriebsgenehmigung wird aufgehoben und es wird ein neuer Widerrufsbescheid mit einer neuformulierten aufschiebenden Bedingung erlassen.
- Der Widerrufsbescheid von Juli 2004 wird abgeändert und mit einer neuformulierten aufschiebenden Bedingung versehen.
- Der Widerrufsbescheid von Juli 2004 bleibt bestehen, und es wird eine neue Betriebsgenehmigung erlassen, die wirksam wird, wenn die (Schließungs-)Bedingung aus dem Bescheid von 2004 eingetreten ist, und die nach Ablauf einer neuformulierten Frist oder bei Eintritt einer neuformulierten auflösenden Bedingung außer Kraft tritt.<sup>39</sup>

Die Varianten 1 und 2 unterscheiden sich nur in der rechtlichen Konstruktion, nicht aber im Ergebnis, da hier der Weiterbetrieb auf der Grundlage der gesetzlich fingierten Betriebsgenehmigung erfolgt, die bei Eintritt der neuformulierten Bedingung endet.

Im Unterschied dazu würde in Variante 3 dem Weiterbetrieb eine neue Betriebsgenehmigung zu Grunde liegen, die auflösend bedingt oder befristet ist. Diese Variante würde daher insbesondere dann in Betracht kommen, wenn die Genehmigung an einen anderen Flughafenbetreiber gerichtet sein soll. Ein solcher ist zumindest derzeit nicht ersichtlich.<sup>40</sup> Zudem ist, wie oben dargelegt, davon auszugehen, dass für einen befristeten Weiterbetrieb des Flughafens Tegel ein Konsens zwischen Bund, Berlin und Brandenburg bestehen muss. Diese haben daher als Gesellschafter der FBB die Möglichkeit, den Weiterbetrieb

---

<sup>39</sup> Vgl. *Kipp* (Fn. 2), S. 18.

<sup>40</sup> Siehe die Überlegungen dazu in den Folgenabschätzungen aller Senatsverwaltungen (Fn. 21), S. 2.

des Flughafens Tegel durch die BFG als Tochter der FBB gesellschaftsrechtlich durchzusetzen.<sup>41</sup> Die Variante 3 wird daher nicht weiter betrachtet.

Im Vergleich der Varianten 1 und 2 ist die Variante 2 einfacher, weil das Regelungsziel durch eine einzige Regelung erreicht wird. Dieser Variante ist daher der Vorzug zu geben,<sup>42</sup> wenn für einen solchen Änderungsbescheid eine geeignete Regelungsgrundlage vorhanden ist.

### **c) Regelungsgrundlage**

In der Rechtsprechung und den juristischen Stellungnahmen wird § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG als Rechtsgrundlage für den Widerrufsbescheid von Juli 2004 angesehen.<sup>43</sup> Nach dieser Vorschrift ist eine Änderung der Genehmigung erforderlich, wenn die Anlage oder der Betrieb des Flugplatzes wesentlich erweitert oder geändert werden soll. Auch die Betriebsbeendigung stellt eine wesentliche Änderung im Sinne dieser Vorschrift dar.

Dementsprechend kann sich eine Änderung der derzeit geltenden Genehmigungslage durch Änderung des Bescheides von 2004 ebenfalls auf § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG stützen,<sup>44</sup> wenn sie eine wesentliche Änderung oder Erweiterung des Betriebs oder der Anlage zum Gegenstand hat. Dies wäre für eine zeitliche Verlängerung des Betriebs des Flughafens Tegel der Fall. Durch die Betriebsverlängerung würde das Betriebsregime für den Zeitraum der Verlängerung vollständig geändert: vom unzulässigen Betrieb zum zulässigen Betrieb.<sup>45</sup> Deswegen wäre auch eine Betriebsverlängerung um nur einen Tag eine wesentliche Änderung im Sinne des § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG. Da aber eine Verlängerung des befristeten Weiterbetriebs ohnehin nur sinnvoll sein dürfte, wenn die Betriebsverlängerung nicht nur einige Tage oder Wochen über die bisher vorgesehene Übergangszeit von

---

<sup>41</sup> Allgemein gilt: Die Gesellschafter einer GmbH können der Geschäftsführung durch Beschlüsse der Gesellschafterversammlung gem. § 37 Abs. 1 GmbHG Weisungen erteilen. Die Gesellschafter der Muttergesellschaft können eine Weisung an die Geschäftsführung der Tochtergesellschaft also dadurch erreichen, dass sie die Geschäftsführung der Muttergesellschaft anweisen, als Vertreter der Muttergesellschaft in der Gesellschafterversammlung der Tochtergesellschaft eine entsprechende Weisung an den Geschäftsführer der Tochtergesellschaft zu beschließen.

<sup>42</sup> Schirmer (Fn. 2), S. 22.

<sup>43</sup> Paetow (Fn. 1), S. 54, mit Nachweisen zur Rechtsprechung in Fn. 76.

<sup>44</sup> Vgl. Paetow (Fn. 1), S. 54, für die Aufhebung des Widerrufsbescheides von 2004.

<sup>45</sup> Am Tag nach Ablauf der Übergangszeit von sechs Monaten ist der Betrieb nicht mehr von der fiktiven Genehmigung gedeckt, siehe auch Geulen (Fn. 2), S. 17 f.: wesentliche Änderung, wenn das Vorhaben vom Regelungsgehalt einer bestandskräftigen früheren Zulassungsentscheidung nicht mehr gedeckt ist.

sechs Monaten hinausgeht, liegt in jedem Fall eine wesentliche Änderung nach § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG vor.

Eine zeitlich begrenzte Verlängerung des Betriebs des Flughafens Tegel kann also durch eine Änderung des Widerrufsbescheides von 2004 erreicht werden. Dieser Änderungsbescheid kann sich auf die Rechtsgrundlage des § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG stützen.

#### **d) Regelungsvoraussetzungen**

##### **aa) Antrag**

Die Änderung des Bescheides von 2004 hätte zu Folge, dass die BFG den Flughafen Tegel länger betreiben darf. Die Verlängerung der Betriebsgenehmigung hat daher begünstigende Wirkung.<sup>46</sup> Allerdings ist mit dem Recht zum Betrieb zugleich gem. § 45 LuftVZO eine Betriebspflicht verbunden. Daher ist fraglich, ob und unter welchen Voraussetzungen eine Betriebsgenehmigung auch gegen den Willen des Betreibers verlängert werden darf.<sup>47</sup> Dies kann hier jedoch dahinstehen, wenn der Betreiber, hier die BFG, einen Antrag stellt.<sup>48</sup> Wie oben gezeigt, kann eine solche Antragstellung durchgesetzt werden, wenn zwischen den Gesellschaftern der FBB Konsens besteht.

##### **bb) Bestimmtheitsgebot**

Für die Änderung des Bescheides von 2004 gilt das Bestimmtheitsgebot des § 37 Abs. 1 VwVfG<sup>49</sup>. Es muss also hinreichend bestimmt sein, wann die Wirksamkeit des Widerrufs der gesetzlich fingierten Betriebsgenehmigung nach der neuformulierten aufschiebenden Bedingung eintritt, wann also die fingierte Betriebsgenehmigung erlischt.

---

<sup>46</sup> Zur begünstigenden Wirkung der Betriebsgenehmigung siehe OVG Berlin-Brandenburg, Urt. vom 24. Nov. 2005, Az. OVG 12 A 3.05, juris, Rn. 39 f.

<sup>47</sup> *Schwenk/Giemulla* (Fn. 37), S. 400, gehen davon aus, dass die Genehmigung einen Antrag voraussetzt.

<sup>48</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urt. vom 24. Nov. 2005, Az. OVG 12 A 3.05, juris, Rn. 41; eine Antragstellung dürfte allerdings unzulässig sein, wenn die Gesellschaft an Ziele der Raumordnung gebunden ist, die der Betriebsverlängerung entgegenstehen, vgl. *Paetow* (Fn. 1), S. 18. Wegen der jedenfalls bestehenden Bindung der zuständigen Luftfahrtbehörde bei der Entscheidung über den Antrag wird die Vereinbarkeit der Betriebsverlängerung mit Zielen der Raumordnung im Folgenden unter cc) untersucht.

<sup>49</sup> Das VwVfG des Bundes ist hier wegen des Verweises in § 1 VwVfGBln anwendbar. Obwohl das Land Berlin Bundesrecht im Auftrag des Bundes ausübt (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 VwVfG), gilt das VwVfG nicht unmittelbar, weil nach § 1 Abs. 3 VwVfG auch in diesen Fällen das VwVfG des jeweiligen Landes vorrangig anzuwenden ist.



Eine Möglichkeit, das Bestimmtheitsgebot zu wahren,<sup>50</sup> besteht darin, die bisherige Übergangsfrist von sechs Monaten durch eine längere Frist (beispielweise drei Jahre ab funktionsfähiger Inbetriebnahme der Bahnen in Schönefeld) zu ersetzen. Dies ist sinnvoll, wenn der neuen Übergangsfrist eine verlässliche Prognose darüber zugrunde gelegt wird, wann der landseitige Ausbau des BER nach Inbetriebnahme der Bahnen so abgeschlossen sein wird, dass der Luftverkehrsbedarf der Region allein durch den BER gedeckt werden kann.<sup>51</sup>

Will oder kann man eine solche zeitliche Prognose nicht aufstellen, ist daran zu denken, das Ende der Betriebsgenehmigung des Flughafens Tegel an den bedarfsgerechten Ausbau der Kapazitäten des BER zu knüpfen. Allerdings erscheint es anspruchsvoll, hierfür eine Formulierung zu finden, die dem Bestimmtheitsgebot genügt. Denn weder kann der bestehende Bedarf exakt gemessen werden, noch sind die Abfertigungskapazitäten mit mathematischer Eindeutigkeit zu bestimmen. Dies zeigen nicht zuletzt die voneinander abweichenden Beurteilungen des Verkehrsbedarfs und der Kapazitäten des BER.<sup>52</sup> Gleichwohl ist nicht auszuschließen, dass eine hinreichend bestimmte Fassung der Schließungsbedingung möglich ist, die keine nach Monaten oder Jahren bestimmte Übergangsfrist vorsieht, sondern an den bedarfsgerechten Ausbau des BER anknüpft. Dies ist jedoch keine rechtliche, sondern eine flughafenbetriebliche Frage.

### **cc) Erfordernisse der Raumordnung**

Nach § 6 Abs. 2 Satz 1 LuftVG ist vor Erteilung der luftverkehrsrechtlichen Genehmigung besonders zu prüfen, ob die geplante Maßnahme den Erfordernissen der Raumordnung – also gem. § 3 Abs. 1 Nr. 1 ROG insb. den Zielen<sup>53</sup> und Grundsätzen<sup>54</sup> der Raumordnung –

---

<sup>50</sup> Zur Bestimmtheit des Widerrufsbescheids von 2004 siehe OVG Berlin-Brandenburg, Urt. vom 24. Nov. 2005, Az. OVG 12 A 3.05, juris, Rn. 47.

<sup>51</sup> Es versteht sich, dass vorrangig die Feststellung erforderlich ist, dass der BER nach Inbetriebnahme der Bahnen voraussichtlich noch nicht bedarfsgerecht ausgebaut sein wird.

<sup>52</sup> Siehe die Gegenüberstellung bei *Beckers/Gizzi/Malina*, Ökonomische Analysen zum Weiterbetrieb des Flughafens TXL nach Eröffnung des Flughafens BER, 2017, die hier abrufbar ist: [https://www.berlin.de/sen/finanzen/dokumentendownload/presse/stellungnahme\\_konomische\\_analyse\\_tegel.pdf](https://www.berlin.de/sen/finanzen/dokumentendownload/presse/stellungnahme_konomische_analyse_tegel.pdf); *Paetow* (Fn. 1), S. 33 ff.; *Kipp* (Fn. 2), S. 12 ff.

<sup>53</sup> Ziele der Raumordnung sind gem. § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums.

entspricht. Dies dürfte nicht nur für die erstmalige Erteilung gelten, sondern auch für die hier in Rede stehende Änderung, die im Ergebnis zu einer Verlängerung der Betriebsgenehmigung führt.<sup>55</sup>

Unabhängig davon ergibt sich diese Prüfpflicht jedenfalls aus § 4 ROG,<sup>56</sup> der, wie § 6 Abs. 2 Satz 2 LuftVG klarstellt, von den luftverkehrsrechtlichen Vorgaben unberührt bleibt. Nach § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 i.V.m. Satz 2 ROG müssen öffentliche Stellen wie die Luftfahrtbehörden die Ziele der Raumordnung beachten sowie Grundsätze der Raumordnung in Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen berücksichtigen, wenn sie über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Maßnahmen entscheiden, die solche Personen des Privatrechts in Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durchführen, an denen mehrheitlich öffentliche Stellen wie Bund und Länder beteiligt sind. Die Verlängerung des Betriebs eines Flughafens ist eine raumbedeutsame Maßnahme<sup>57</sup>, die von der BFG GmbH als juristische Person des Privatrechts durchgeführt wird. An der BFG sind zwar unmittelbar keine öffentlichen Stellen beteiligt, sondern die privatrechtliche FBB GmbH als Alleingesellschafterin, die wiederum in vollständiger Anteilseigenschaft öffentlicher Stellen, nämlich des Bundes und der Länder Brandenburg und Berlin, steht. Da die öffentlichen Stellen über die FBB nicht nur mehrheitlichen, sondern alleinigen Einfluss auf die BFG nehmen können, genügt diese mittelbare Beteiligung, um eine mehrheitliche Beteiligung öffentlicher Stellen im Sinne des § 4 Abs. 1 Satz 2 ROG zu bejahen.<sup>58</sup> Die Bereitstellung der erforderlichen Verkehrsinfrastruktur und damit auch der Betrieb von Flughäfen ist auch eine öffentliche Aufgabe<sup>59</sup> im Sinne dieser Vorschrift. Die Voraussetzungen des § 4 Abs. 1 ROG sind daher vorliegend erfüllt.<sup>60</sup>

---

<sup>54</sup> Grundsätze der Raumordnung sind gem. § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen; Grundsätze der Raumordnung können durch Gesetz oder als Festlegungen in einem Raumordnungsplan aufgestellt werden.

<sup>55</sup> Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urt. vom 21. Juni 2011, Az. OVG 12 A 51.05, juris, Rn. 32; *Schirmer* (Fn. 2), S. 24; *Kipp* (Fn. 2), S. 18.

<sup>56</sup> Dazu ausführlich *Sommer* (Fn. 2), S. 11 ff.

<sup>57</sup> *Paetow* (Fn. 1), S. 17; siehe auch § 1 Nr. 12 Raumordnungsverordnung.

<sup>58</sup> Siehe *Goppel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 4 Rn. 66: „gemeint ist eine Dominanz des Staates, die eine Unterwerfung des Privaten unter die Erfordernisse der Raumordnung rechtfertigt.“

<sup>59</sup> Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urt. vom 24. Nov. 2005, Az. OVG 12 A 3.05, juris, Rn. 35; OVG NW, Urt. vom 3. Jan. 2006, Az. 20 D 118/03.AK, juris, Rn. 72; *Schwenk/Giemulla* (Fn. 37), S. 397 f.; *Hermann*,

Bei der Änderung des Bescheides von 2004 sind demzufolge die Ziele der Raumordnung zu beachten<sup>61</sup> und die Grundsätze der Raumordnung bei der Abwägung der Interessen zu berücksichtigen.

(1) § 19 Abs. 11 LEPro 2003

Grundsätze der Raumordnung, die für die Gesamtentwicklung der Länder Berlin und Brandenburg von Bedeutung sind, sind gem. Art. 7 Abs. 1 Satz 2 LPIV im Landesentwicklungsprogramm festgelegt. Nach § 19 Abs. 11 LEPro 2003<sup>62</sup> soll der nationale und internationale Luftverkehrsanschluss für Berlin und Brandenburg möglichst auf einen Flughafen konzentriert werden.

Eine Verlängerung der Betriebsgenehmigung für den Flughafen Tegel wäre mit diesem Grundsatz der Raumordnung vereinbar. Abgesehen davon, dass danach eine Konzentration auf einen Flughafen nur im Rahmen des Möglichen erfolgen soll, steht ein befristeter Weiterbetrieb nicht im Widerspruch zu dem in diesem Grundsatz aufgestellten Single-Airport-Konzept, da eine Schließung des Flughafens Tegel nicht in Frage gestellt wird.<sup>63</sup>

(2) Ziel 6.6 LEP B-B und Ziel 1 LEP FS

(a) Auslegung des Ziels

Der LEP B-B und der LEP FS setzen inhaltlich nahezu gleichlautende Ziele der Raumordnung fest. Nach Ziel 1 LEP FS ist der Flughafen Tegel mit Inbetriebnahme der Kapazitätserweiterung am Standort Schönefeld zu schließen. Nach Ziel 6.6 LEP B-B ist (näher bestimmter) Flugverkehr außerhalb des „Verkehrsflughafens Berlin-Brandenburg International“ nur bis zur Inbetriebnahme der Kapazitätserweiterung am Standort Schönefeld zulässig, wobei Ziel 1 des LEP FS unberührt bleiben soll.

---

Schutz vor Fluglärm bei der Planung von Verkehrsflughäfen im Lichte des Verfassungsrechts, 1994, S. 113: Betrieb eines Verkehrsflughafens ist eine öffentliche Aufgabe der Daseinsvorsorge.

<sup>60</sup> Paetow (Fn. 1), S. 17; zudem ergibt sich aus § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 i.V.m. Satz 2 ROG auch eine Beachtungspflicht für die FBB und die BFG; zu den sich daraus ergebenden Folgen für die Stellung eines Änderungsantrags vgl. Fn. 48.

<sup>61</sup> Siehe auch Art. 8 Abs. 4 Satz 3 LPIV: Mit Inkrafttreten der gemeinsamen Landesentwicklungspläne sind die in ihnen enthaltenen Ziele der Raumordnung verbindlich.

<sup>62</sup> Siehe Fn. 10.

<sup>63</sup> Zur Vereinbarkeit im Falle des dauerhaften Weiterbetriebs siehe Kipp (Fn. 2), S. 11.

(aa) „Kapazitätserweiterung“

Damit stellt sich zunächst die Frage, wie der in den Zielen verwendete Begriff „Kapazitätserweiterung“ zu verstehen ist. Anders als in den Bescheiden von 2004 und 2006 über den Widerruf der Betriebsgenehmigung bzw. die Aufhebung der Planfeststellung, die an die Inbetriebnahme der beiden Start- und Landebahnen anknüpfen, wird hier allgemein und damit ungenauer von einer Kapazitätserweiterung gesprochen. Da die aktuellen Fassungen der Landesentwicklungspläne nach den Änderungsbescheiden von 2004 und 2006 in Kraft gesetzt wurden, könnte erwogen werden, dass sich der Begriff „Kapazitätserweiterung“ allein auf die Start- und Landebahnen bezieht. Dies würde einen unterschiedlichen Regelungsgehalt der Änderungsbescheide einerseits und der Ziele der Raumordnung andererseits vermeiden.

Einer solchen engen Auslegung steht aber zum einen entgegen, dass die erste inhaltsgleiche Fassung des LEP FS bereits 2003 erlassen wurde,<sup>64</sup> die Formulierung der Schließungsbedingung in den Änderungsbescheiden somit nicht als Vorbild herangezogen werden kann.<sup>65</sup> Zum anderen wird in der Begründung des Ziels 1 des LEP FS unter Ziffer 4.1.1 ausgeführt, wie die Kapazitätserweiterung aussehen soll. Dort heißt es:

„Der Flughafen Berlin-Schönefeld kann durch Verlegung der Abfertigungsanlagen und Ergänzung um eine weitere, unabhängig betreibbare Start- und Landebahn auf eine Kapazität von 30 Mio. Pax/a erweitert werden.“

---

<sup>64</sup> Siehe Fn. 13.

<sup>65</sup> In der Begründung zu Ziel 6.6 des LEP B-B heißt es allerdings: „Der dadurch entstehende Verkehrsflughafen Berlin Brandenburg International (BBI) soll nach seiner Inbetriebnahme den Linien- und Pauschflugreiseverkehr für den Gesamttraum Berlin-Brandenburg abwickeln. Dies gilt auf der Basis des ... Bescheides über die Entlassung der Anlagen und Flächen des Flughafens Berlin-Tegel aus der luftverkehrsrechtlichen Zweckbestimmung (Aufhebung der Planfeststellung) vom 2. Februar 2006 mit Ablauf von sechs Monaten, nachdem die Verlängerung der künftigen Start- und Landebahn 07L/25R ... und der Neubau der künftigen Start- und Landebahn 07R/25L (Südbahn) des Verkehrsflughafens Berlin-Schönefeld (BBI) funktionsfähig in Betrieb genommen worden sind. Bis zu diesem Zeitpunkt soll der von Absatz 1 des Plansatzes betroffene Verkehr auf das Berliner Flughafensystem in seiner jeweiligen Form ... konzentriert werden.“ Hier wird also eine Gleichsetzung von Inbetriebnahme des BER, Inbetriebnahme der Bahnen und Regelungsgehalt von Ziel 6.6 vorgenommen. Dies spricht jedoch nicht für eine enge Auslegung des Begriffs „Kapazitätserweiterung“, da die Begründung lediglich zum Ausdruck bringt, dass von einer gleichzeitigen Inbetriebnahme der Bahnen und der Abfertigungsanlagen ausgegangen wird. Im Übrigen bleibt Ziel 1 des LEP FS von den Festsetzungen des LEP B-B unberührt, so dass die Begründung des LEP B-B von 2015 für die Auslegung des Ziels 1 des LEP FS ohnehin nicht maßgeblich ist.

Dies zeigt, dass der Begriff „Kapazitätserweiterung“ auch die landseitigen Kapazitäten umfasst.<sup>66</sup>

Daraus ergibt sich die weitere Frage, ob der Begriff der Kapazitätserweiterung „zukunfts offen“ ist, ob also auch zum Zeitpunkt der Zielfestsetzung noch nicht geplante Erweiterungen die Pflicht zur Schließung des Flughafens Tegel hinausschieben können. Dagegen spricht, dass die Landesentwicklungspläne von *der* Kapazitätserweiterung sprechen und nicht von *einer* oder sogar *einer ausreichenden* Kapazitätserweiterung. Zudem wäre die Zielbestimmung bei einem solchen Verständnis zu unbestimmt, da Kapazitäten, wenn auch nicht unbegrenzt, so doch stetig durch bauliche oder betriebliche Änderungen oder technische Verbesserungen erweitert werden können.<sup>67</sup> Die Erreichung des Ziels der Raumordnung, nämlich die Konzentration auf einen Flughafen und damit die Schließung des Flughafens Tegel, würde damit dauerhaft herausgeschoben werden können. Eine solche Auslegung würde dem Charakter des Ziels als verbindliche und abschließend abgewogene (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG) raumordnerische Festsetzung widersprechen. Daraus folgt, dass das raumordnerische Ziel der Schließung des Flughafens Tegel mit Inbetriebnahme der luft- und landseitigen Kapazitätserweiterungen in Schönefeld (also mit Eröffnung des BER) greift, auch wenn diese Kapazitäten den Bedarf nicht oder in naher Zukunft nicht mehr decken.<sup>68</sup>

*(bb) „mit Inbetriebnahme“*

Schließlich ist zu fragen, wie die Formulierung „mit Inbetriebnahme“ in Ziel 1 des LEP FS zu verstehen ist. Üblicherweise steht in einem solchen Kontext die Präposition „mit“ in der Rechtssprache für „gleichzeitig mit“ (z.B. in Art. 8 Abs. 4 Satz 3 LPiV: „Mit Inkrafttreten der gemeinsamen Landesentwicklungspläne sind die in ihnen enthaltenen Ziele der Raumordnung verbindlich“). Dafür spricht auch die etwas abweichende Formulierung in Ziel 6.6 des LEP B-B („bis zur Inbetriebnahme“).

---

<sup>66</sup> Ebenso *Schirmer* (Fn. 2), S. 25.

<sup>67</sup> Allgemein zum Kapazitätsausbau *Wysk*, Aktuelle Rechtsfragen des Ausbaus von Verkehrsflughäfen, in: Ziekow, Flughafenplanung, Planfeststellungsverfahren, Anforderungen an die Planungsentscheidung, 2001, S. 27 ff., 44 ff.

<sup>68</sup> A.A. *Schirmer* (Fn. 2), S. 25; im Ergebnis wie hier *Paetow* (Fn. 1), S. 41: zur Verlängerung der Übergangsfrist ist eine Änderung der Ziele oder ein Zielabweichungsverfahren erforderlich.

Denkbar ist jedoch auch, dass hier „im Zusammenhang mit der Inbetriebnahme“ gemeint ist. Dies legt die Begründung zum Ziel 1 des LEP FS nahe. Denn unter Ziffer 6 heißt es dort:

„Durch die Schließung der Flugplätze Berlin-Tegel und Berlin-Tempelhof, spätestens im Zusammenhang mit der Inbetriebnahme der Kapazitätserweiterung am Standort Berlin- Schönefeld, sollen die betroffenen Stadträume entlastet und Entwicklungspotenziale verfügbar gemacht werden.“

Dieses Verständnis entspricht auch den aufschiebenden Bedingungen in den Schließungsbescheiden von 2004 und 2006, die eine sechsmonatige Übergangszeit vorsehen, was, soweit ersichtlich, nicht beanstandet wurde.

Ziel 1 des LEP ist also dahingehend zu verstehen, dass die Schließung des Flughafens Tegel nicht zwingend gleichzeitig, sondern im Zusammenhang mit der Inbetriebnahme der Kapazitätserweiterung in Schönefeld erfolgen muss.<sup>69</sup>

Eine Übergangsfrist muss sich an den flughafenbetrieblichen Erfordernissen der Verlegung des Flugverkehrs von einem Flughafen zu einem anderen und den damit möglicherweise verbundenen Übergangsschwierigkeiten orientieren und zudem eine zeitnahe Schließung vorsehen. Vom Ziel 1 nicht gedeckt wäre hingegen eine (verlängerte) Übergangsfrist, die nur mit der mangelnden Bedarfsdeckung begründet wird. Da die Flughafenbetreiberin, auf deren Vorschlägen die Formulierung der aufschiebenden Bedingung in den Schließungsbescheiden beruht,<sup>70</sup> eine sechsmonatige Übergangsfrist als ausreichend angesehen hat und diese Übergangsfrist bei der ursprünglich geplanten Eröffnung des BER nicht nutzen wollte<sup>71</sup>, ist davon auszugehen, dass die rechtfertigenden Gründe für eine betriebliche Übergangsfrist mit dem Zeitraum von sechs Monaten ausgeschöpft sind.

---

<sup>69</sup> Siehe auch BVerwG, Beschl. vom 18. Aug. 2009, Az. 4 B 33/09, juris, Rn. 5, das (bezogen auf die Schließung des Flughafens Tempelhof) von einem „von vornherein absehbaren, zeitlich eng begrenzten Übergangszeitraum“ ausging.

<sup>70</sup> Geulen (Fn. 2), S. 14 ff.

<sup>71</sup> Schirmer (Fn. 2), S. 22.

(cc) Ergebnis

Ziel 1 des LEP FS und Ziel 6.6 des LEP B-B sind daher so zu verstehen, dass die Schließung des Flughafens Tegel im zeitlichen und sachlichen Zusammenhang mit der Inbetriebnahme der land- und luftseitigen Kapazitätserweiterungen, wie sie im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Landesentwicklungspläne geplant waren, erfolgen muss. Eine Verlängerung der Übergangszeit für die Schließung des Flughafens Tegel auf mehr als sechs Monate ist mit diesen Zielen nicht vereinbar.

(b) Widerspruch gegen das Ziel nach § 5 ROG

§ 5 ROG sieht für den Bund und bestimmte dem Bund zuzuordnende Stellen die Möglichkeit vor, unter näher umschriebenen Voraussetzungen einem Ziel der Raumordnung zu widersprechen. Die Widerspruchsmöglichkeit besteht bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von öffentlichen Stellen des Bundes, von anderen öffentlichen Stellen, die im Auftrag des Bundes tätig sind, sowie von Personen des Privatrechts nach § 4 Abs. 1 Satz 2 ROG, die für den Bund öffentliche Aufgaben durchführen. *Paetow* sieht den Anwendungsbereich des § 5 ROG schon deshalb nicht als eröffnet an, weil im vorliegenden Fall keine Planungen des Bundes in Rede stünden.<sup>72</sup> Dies erscheint verkürzt, weil § 5 ROG den Kreis der Widerspruchsberechtigten nicht auf den Bund beschränkt. Vorliegend geht es um eine Maßnahme der BFG als Tochtergesellschaft der FBB, die mit der Bereitstellung einer Flughafeninfrastruktur öffentliche Aufgaben der Länder Berlin und Brandenburg und des Bundes wahrnimmt. Im Ergebnis dürfte eine Widerspruchsberechtigung der BFG bzw. der FBB gleichwohl nicht bestehen, da es sich um eine Person „nach § 4 Abs. 1 Satz 2 ROG“ handeln muss, also um eine mehrheitlich von öffentlichen Stellen getragene Gesellschaft. Dies ist zwar, wie oben dargelegt, für die FBB und damit mittelbar auch für die BFG der Fall. Jedoch dürfte der Verweis in § 5 ROG als Schutzvorschrift für den Bund<sup>73</sup> so zu verstehen sein, dass für eine Widerspruchsmöglichkeit eine mehrheitliche Trägerschaft des Bundes erforderlich ist. Denn eines Schutzes der Länder als (mittelbare) Mehrheitsgesellschafter vor ihrer eigenen Landesplanung bedarf es nicht.

---

<sup>72</sup> *Paetow* (Fn. 1), S. 18.

<sup>73</sup> *Paetow* (Fn. 1), S. 18.

Ob darüber hinaus eine Widerspruchsmöglichkeit für die Oberste Luftfahrtbehörde des Landes Berlin als Genehmigungsbehörde besteht, ist zweifelhaft.<sup>74</sup> Zwar handelt es sich um eine öffentliche Stelle, die bei Ausführung des Luftverkehrsgesetzes im Auftrag des Bundes<sup>75</sup> tätig ist. Jedoch dürfte es sich vorliegend nicht um eine „Planung oder Maßnahme“ dieser Stelle handeln, sondern um eine Maßnahme des Vorhabenträgers. Dies dürfte sich aus § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 2 ROG ergeben, der zwischen Planungen und Maßnahmen einerseits und Entscheidungen über Planungen und Maßnahmen andererseits unterscheidet.

Sieht man dies anders und nimmt eine Widerspruchsmöglichkeit der BFG/FBB und/oder der Genehmigungsbehörde<sup>76</sup> an, kommt hier nur ein nachträglicher Widerspruch nach § 5 Abs. 3 ROG in Betracht. Voraussetzung ist eine Veränderung der Sachlage und ein Widerspruch innerhalb von sechs Monaten nach Kenntnis von der Veränderung. Hier könnte ein Widerspruch damit begründet werden, dass seit Festsetzung des Ziels ein höherer Flugverkehrsbedarf entstanden ist bzw. dass die Prognosen von einem erhöhten Bedarf bei Eröffnung des BER ausgehen. Allerdings sind die Bedarfsentwicklungen bzw. die Bedarfsprognosen nicht erst seit kurzem bekannt, sodass die Frist von sechs Monaten bereits abgelaufen sein dürfte.

Unabhängig davon zeigt § 5 Abs. 3 Satz 2 ROG, dass der Widerspruch nicht ohne weiteres dazu führt, dass von dem Ziel abgewichen werden kann. Nach dieser Vorschrift hat die widersprechende Stelle oder Person die Kosten zu ersetzen, wenn infolge des nachträglichen Widerspruchs der Raumordnungsplan geändert, ergänzt oder aufgehoben werden muss. Hieraus ist zu schließen, dass eine Zielabweichung aufgrund des nachträglichen Widerspruchs nur möglich ist, wenn entsprechend der Bestimmung des § 6 Abs. 2 ROG über die Zielabweichung die Grundzüge der Planung nicht berührt werden.<sup>77</sup> Werden die Grundzüge berührt (dazu sogleich), müssen die Zielfestsetzungen, denen widersprochen wurde, zunächst in den Raumordnungsplänen geändert werden.

---

<sup>74</sup> So aber Folgenabschätzungen aller Senatsverwaltungen (Fn. 21), S. 4.

<sup>75</sup> Siehe unter B.II.1.c)aa).

<sup>76</sup> Diese müsste gem. § 5 Abs. 3 Satz 1 ROG die Zustimmung der nächsthöheren Behörde, also des für Luftverkehr zuständigen Bundesministeriums, einholen; vgl. Folgenabschätzungen aller Senatsverwaltungen (Fn. 21), S. 4.

<sup>77</sup> Ebenso *Spannowsky*, in: *Spannowsky/Runkel/Goppel*, ROG, 2010, § 5 Rn. 47; siehe auch Folgenabschätzungen aller Senatsverwaltungen (Fn. 19), S. 4.



Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass ein nachträglicher Widerspruch nicht mehr in Betracht kommt, wenn der LEP HR in Kraft tritt und das Ziel 6.6 des LEP B-B inhaltsgleich übernimmt.<sup>78</sup>

Im Ergebnis dürfte ein Widerspruch nach § 5 Abs. 3 ROG daher nicht dazu führen, dass von den Zielen der Raumordnung, die die Schließung des Flughafens Tegel betreffen, abgewichen werden kann.

*(c) Zielabweichung nach § 6 ROG, Art. 10 LPIV*

Nach Art. 10 LPIV kann die Gemeinsame Landesplanungsabteilung im Einzelfall Abweichungen von den Zielen der Raumordnung nach § 6 Abs. 2 ROG zulassen. Gem. § 6 Abs. 2 Satz 1 ROG kann von Zielen der Raumordnung abgewichen werden, wenn die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden.

Es muss sich also nach Art. 10 LPIV um eine Abweichung im Einzelfall handeln. Ähnlich wird teilweise allgemein für die Zielabweichung verlangt, dass es sich um einen atypischen Fall handeln muss.<sup>79</sup> Beide Vorgaben haben im Blick, dass Ziele der Raumordnung in der Regel allgemein formuliert sind und daher auf eine Vielzahl von Fällen anwendbar sind. Vorliegend gelten die Ziele 1 des LEP FS und 6.6 des LEP B-B jedoch für den speziellen Fall der Festlegung von Flughafenstandorten. Daher ist fraglich, ob eine Zielabweichung hier von vornherein ausscheidet, weil jede Zielabweichung zwangsläufig alle vom Ziel umfassten Fälle betrifft, es sich also nicht um eine Abweichung in einem Einzelfall handelt, die alle anderen Fälle unberührt lässt, sondern um eine Änderung des Ziels.

Dieselbe Frage stellt sich im Hinblick auf die weitere Voraussetzung einer Zielabweichung nach § 6 Abs. 2 Satz 1 ROG, wonach die Grundzüge der Planung nicht berührt werden dürfen. Die Grundzüge der Planung beziehen sich nicht nur auf die Planung außerhalb des Ziels, von dem abgewichen soll, sondern auch auf das Ziel selbst.<sup>80</sup> Es dürfen also auch die der Festsetzung des Ziels zugrundeliegenden Grundüberlegungen nicht berührt sein. Gilt das Ziel nur für einen Fall und soll hiervon in genau diesem Fall abgewichen

---

<sup>78</sup> Siehe Fn. 12.

<sup>79</sup> Siehe dazu *Goppel* (Fn. 58), § 6 Rn. 21; BVerwG, Urt. vom 16. Dez. 2010, Az. 4 C 8/10, juris, Rn. 20.

<sup>80</sup> *Goppel* (Fn. 58), § 6 Rn. 29.

werden, das Ziel also nicht wie festgesetzt gelten, könnte man mit guten Gründen vertreten, dass dann stets die Grundzüge der Planung berührt sind.

Vorliegend aber soll an der grundlegenden planerischen Vorgabe der Schließung des Flughafens Tegel festgehalten werden. Die Abweichung würde sich lediglich auf die Vorgabe beziehen, dass der Flughafen „mit Inbetriebnahme“ der Kapazitätserweiterungen geschlossen wird. Von der Möglichkeit einer Zielabweichung in solchen Fällen geht augenscheinlich auch das Bundesverwaltungsgericht aus, wenn es darauf hinweist, dass Fachplanungsträger und private Vorhabenträger Einfluss auf die Formulierung zielförmiger Standortvorgaben ausüben können, indem sie ein Zielabweichungsverfahren einleiten.<sup>81</sup>

Geht man daher davon aus, dass eine Zielabweichung nach § 6 Abs. 2 ROG, Art. 10 LPiV zur Verlängerung der Übergangszeit zwischen Eröffnung des BER und Schließung des Flughafens Tegel nicht von vornherein ausgeschlossen ist, stellt sich im Weiteren die Frage, ob die konkret intendierte Zielabweichung die Grundzüge der Planung berührt. Hier wird man sagen können, dass die Grundzüge der Planung umso eher berührt sind, je länger der Weiterbetrieb dauern soll. Soll der Flughafen Tegel beispielsweise erst zehn Jahre nach der BER-Eröffnung geschlossen werden, ist der Grundgedanke des Single-Airport-Konzepts ohne Zweifel berührt.

Bei einer nicht grundlegenden Verlängerung der Übergangsfrist – beispielsweise auf zwölf Monate – ist jedoch ein weiterer Aspekt zu berücksichtigen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts muss die Abweichung – soll sie mit den Grundzügen der Planung vereinbar sein – durch das planerische Wollen gedeckt sein; es muss also angenommen werden können, dass die Abweichung noch im Bereich dessen liegt, was der Plangeber gewollt hat oder gewollt hätte, wenn er den Grund für die Abweichung gekannt hätte.<sup>82</sup>

Der Grund für eine Abweichung, also für eine Schließung des Flughafens erst mit Ablauf einer gewissen Übergangsfrist nach der BER-Eröffnung, wäre ein gestiegener, vom BER bei Eröffnung nicht zu deckender Verkehrsbedarf. In Anbetracht der Tatsache, dass Ziel 6.6 des LEP B-B erst im Jahr 2015 (erneut) festgesetzt wurde und dass der Planungsträ-

---

<sup>81</sup> BVerwG, Urt. vom 16. März 2006, Az. 4 A 1073/04, juris, Rn. 73.

<sup>82</sup> BVerwG, Urt. vom 16. Dez. 2010, Az. 4 C 8/10, juris, Rn. 26.

ger die Bedarfsentwicklungen und -prognosen zu diesem Zeitpunkt gekannt haben wird und gleichwohl an dem Ziel der Schließung des Flughafens Tegel im Zusammenhang mit der Eröffnung des BER festgehalten hat, ist äußerst fragwürdig, ob eine Abweichung von diesem Ziel noch durch das planerische Wollen im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes gedeckt ist. Jedenfalls aber wenn der LEP HR, der derzeit aufgestellt wird, mit unveränderter Zielfestsetzung erlassen wird, wäre klar zum Ausdruck gebracht, dass ein verlängerter Weiterbetrieb des Flughafens Tegel nicht vom Planungswillen gedeckt ist. Damit würde eine Zielabweichung nach Art. 10 LPiV, § 6 Abs. 2 ROG Grundzüge der Planung im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts berühren und daher unzulässig sein.

*(d) Möglichkeiten einer Zieländerung*

Nach alledem kann davon ausgegangen werden, dass die Änderung des Widerrufsbescheids von 2004 zum Zweck der Verlängerung der Übergangszeit für den Weiterbetrieb des Flughafens Tegel eine Änderung des Ziels 1 des LEP FS und des Ziels 6.6 des LEP B-B voraussetzt. Sofern der LEP B-B durch den LEP HR ersetzt wird, wären entsprechende Änderungen in diesem Landesentwicklungsplan vorzunehmen.

Dies erfordert eine planerische Abwägung. Nach § 7 Abs. 2 und 7 ROG sind bei der Änderung eines Raumordnungsplanes die öffentlichen und privaten Belange, soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind, gegeneinander und untereinander abzuwägen. Das Ergebnis der Umweltprüfung nach § 8 ROG sowie die Stellungnahmen im Beteiligungsverfahren nach § 9 ROG sind in der Abwägung zu berücksichtigen.

Dieser neuen Abwägung können neue Tatsachen und Bewertungen zugrunde gelegt werden, beispielsweise etwaige Kapazitätsprobleme am BER.<sup>83</sup> Die sich hieraus möglicherweise<sup>84</sup> ergebenden Belange für einen befristeten Weiterbetrieb<sup>85</sup> müssen sich allerdings in der Abwägung gegen widerstreitende Belange durchsetzen. So haben Faktoren wie Lärm, Schadstoffe oder Sicherheitsaspekte aufgrund der Lage Tegels ein besonderes Gewicht. Das Erfordernis einer Überbrückung nur temporärer Engpässe wird sich gegen-

---

<sup>83</sup> Paetow (Fn. 1), S. 30 f.

<sup>84</sup> Zu den unterschiedlichen Einschätzungen siehe Fn. 52.

<sup>85</sup> Hierzu explizit Kluckert (Fn. 2), S. 876 f.: gewichtige Gründe für einen längeren Übergangszeitraum.

über diesen Faktoren jedenfalls eher durchsetzen können als ein Bestreben, dauerhaft an diesem Standort Luftverkehrskapazitäten vorzuhalten. Bei der Alternativenprüfung als Bestandteil der Abwägung gilt somit: Je „dauerhafter“ die Notwendigkeit eines Ergänzungsflyghafens wird, desto stärker sind Alternativlösungen in die Abwägung einzustellen. Während es zur Überbrückung eines zeitlich begrenzten Engpasses noch naheliegt, einen tatsächlich vorhandenen Standort zu nutzen, gilt dies für die Schaffung von dauerhaften Zusatzkapazitäten nicht mehr.<sup>86</sup> Einen gegenläufigen Abwägungsgesichtspunkt stellen hingegen finanzielle Belange dar: Je mehr aufgrund der Betriebsverlängerung für Schallschutzmaßnahmen und Sanierungen ausgegeben werden muss,<sup>87</sup> umso mehr streitet dies für eine längere Betriebszeit.<sup>88</sup>

Es liegt in der Natur einer Abwägung, dass diese erst vorgenommen werden kann, wenn die maßgeblichen Belange umfassend ermittelt sind. Das Ergebnis einer Abwägung kann daher hier nicht vorgezeichnet werden. Es ist aber jedenfalls nicht auszuschließen, dass die Ziele 1 des LEP FS und 6.6 des LEP B-B rechtsfehlerfrei dahingehend abgeändert werden können, dass ein befristeter Weiterbetrieb des Flughafens Tegel möglich ist. Ob ein solches Abwägungsergebnis zweckmäßig ist, ist hingegen eine politische Entscheidung, die auch gerichtlich nicht überprüfbar ist.<sup>89</sup>

#### **dd) Berücksichtigung weiterer Belange**

Nach § 6 Abs. 2 und 3 ROG setzt die luftverkehrsrechtliche Genehmigung und damit auch ihre Änderung eine angemessene Berücksichtigung des Schutzes vor Fluglärm, der öffentlichen Belange sowie der Erfordernisse des Naturschutzes, der Landschaftspflege und des Städtebaus voraus. Zudem darf die öffentliche Sicherheit oder Ordnung nicht gefährdet werden.

Ob und unter welchen Umständen eine Änderungsgenehmigung diese Belange ausreichend zu berücksichtigen vermag, ist von hier nicht zu beurteilen. Es handelt sich um eine

---

<sup>86</sup> Zu wesentlichen Aspekten der Abwägung bei dauerhafter Offenhaltung des Flughafens Tegel siehe *Paetow* (Fn. 1), S. 31 ff.

<sup>87</sup> Dazu Folgenabschätzungen aller Senatsverwaltungen (Fn. 21), S. 8 f. und 16 f.

<sup>88</sup> Vgl. *Paetow* (Fn. 1), S. 41.

<sup>89</sup> Dazu näher *Paetow* (Fn. 1), S. 27 f., mit Nachweisen der Rechtsprechung.

Abwägungsentscheidung mit planerischem Charakter.<sup>90</sup> Daher kann auf die Ausführungen zur raumplanerischen Abwägung verwiesen werden.

#### **e) Ergebnis**

Damit kann festgehalten werden, dass die Änderung des Bescheides über den Widerruf der Betriebsgenehmigung von 2004 zum Zweck des befristeten Weiterbetriebs des Flughafens Tegel grundsätzlich möglich ist, wenn Ziel 1 des LEP FS sowie Ziel 6.6 des LEP B-B geändert werden. Für die Änderung der Ziele der Raumordnung ist eine umfassende planerische Abwägung aller privaten und öffentlichen Belange erforderlich. Gerichtlich überprüfbar ist nur die Rechtmäßigkeit, nicht die Zweckmäßigkeit der Abwägung. Es ist nicht von vornherein auszuschließen, dass die genannten Ziele auf der Grundlage einer rechtmäßigen Abwägung dahingehend geändert werden können, dass die Übergangsfrist für die Schließung des Flughafens Tegel verlängert wird.

### **3. Änderung des Bescheides über die Planfeststellung von 2006**

Anfang 2006 wurde die gesetzlich fingierte Planfeststellung des Flughafens Tegel aufgehoben. Ebenso wie der Widerruf der Betriebsgenehmigung wird die Aufhebung der Planfeststellung erst sechs Monate nach Inbetriebnahme beider Start- und Landebahnen in Schönefeld wirksam. Zu den Regelungsvarianten, wie diese Übergangsfrist verlängert werden kann, kann auf die Ausführungen zur Betriebsgenehmigung verwiesen werden. Im Ergebnis ist es sachgerecht, die aufschiebende Bedingung im Bescheid von 2006 durch einen Änderungsbescheid zu ändern.

Als Rechtsgrundlage kann § 8 Abs. 1 Satz 1 LuftVG herangezogen werden.<sup>91</sup> Nach § 8 Abs. 1 Satz 1 LuftVG dürfen bestehende Flughäfen nur geändert werden, wenn der Plan nach § 10 LuftVG vorher festgestellt ist. Diese Vorschrift setzt also voraus, dass ein Flughafen geändert werden kann. Wie bereits dargestellt, stellt die Betriebsverlängerung eine solche Änderung dar. Gleiches gilt, wenn die Nutzungsmöglichkeit der Anlage dadurch

---

<sup>90</sup> Für die Aufhebung der fiktiven Betriebsgenehmigung des Flughafens Tegel BVerwG, Urt. vom 16. März 2006, Az. 4 A 1075/04, juris, Rn. 193

<sup>91</sup> Vgl. Paetow (Fn. 1), S. 47, für die Aufhebung des Aufhebungsbescheides von 2006. Eine ergänzende Heranziehung des § 49 VwVfG ist nicht erforderlich. Davon abzugrenzen ist die Frage, ob die Änderung des Aufhebungsbescheides eines Planfeststellungsverfahrens bedarf. Dies ist eine Verfahrensfrage und keine Frage der (materiellen) Voraussetzungen des Änderungsbescheides. Zu dieser Problematik (bezogen auf die Aufhebung des Bescheides von 2006 und damit auf den unbefristeten Weiterbetrieb) Paetow (Fn. 1), S. 50 ff.

verlängert wird, dass die Aufhebung der Planfeststellung erst zu einem späteren Zeitpunkt wirksam wird.

Im Hinblick auf das Antragserfordernis,<sup>92</sup> die Bestimmtheit der neuformulierten Schließungsbedingung und die Beachtung der Ziele und Berücksichtigung der Grundsätze der Raumordnung kann auf die Ausführungen zur Betriebsgenehmigung verwiesen werden.

Unabhängig von der Frage, ob für die Änderung des Bescheides ein Planfeststellungsverfahren erforderlich ist, stellt diese Änderung jedenfalls eine Entscheidung mit planerischem Charakter dar.<sup>93</sup> Erforderlich ist daher eine umfassende Abwägung aller öffentlichen und privaten Belange (vgl. § 8 Abs. 1 Satz 2 LuftVG). Da auch für die Änderung des Bescheides von 2006 zuvor eine Änderung der die Schließung des Flughafens Tegel betreffenden Ziele der Raumordnung in den Landesentwicklungsplänen erforderlich ist, gelten auch hierfür die oben getroffenen Ausführungen entsprechend.<sup>94</sup>

Im Ergebnis kann daher der Bescheid über die Aufhebung der Planfeststellung von 2006 unter den gleichen Voraussetzungen wie der Widerruf der Betriebsgenehmigung von 2004 geändert werden.

#### **4. Weiterer Regelungsbedarf**

Die Änderung der Ziele der Raumordnung zur Schließung des Flughafens Tegel und die Änderung der Schließungsbescheide von 2004 und 2006 lösen weiteren Regelungsbedarf aus. Da der befristete Weiterbetrieb mit diesen Folge Regelungen nicht steht und fällt,<sup>95</sup> sollen sie in diesem Rahmen nicht weiter erörtert werden. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit seien erwähnt:

- die Änderung des Flächennutzungsplanes von Berlin,<sup>96</sup>

---

<sup>92</sup> Siehe *Schwenk/Giemulla* (Fn. 37), S. 425.

<sup>93</sup> So für die Aufhebung des Bescheides von 2006 *Paetow* (Fn. 1), S. 47 f.

<sup>94</sup> Zum Verhältnis Landesplanung/Fachplanung *Paetow* (Fn. 1), S. 24 f., 49 f.

<sup>95</sup> Zu den Folgen eines Weiterbetriebes des Flughafens Tegel für den Flughafen Schönefeld/BER siehe *Schirmer* (Fn. 2), S. 23; *Kluckert* (Fn. 2), S. 876 ff.: Planfeststellungsbeschluss nicht berührt; a.A. *Geulen* (Fn. 2), S. 31.

<sup>96</sup> Siehe dazu die Folgenabschätzungen aller Senatsverwaltungen (Fn. 21), S. 4.

- die neue Festsetzung von Lärmschutzbereichen nach dem Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm (FluLärmG), weil die Übergangsfrist für den Flughafen Tegel nach § 4 Abs. 7 FluLärmG Ende 2019 abläuft,<sup>97</sup> oder
- die Sicherung der zivilrechtlichen Nutzbarkeit der Flächen<sup>98</sup>.

### III. Änderung von Parlamentsgesetzen

Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass der Bund und die Länder Berlin und Brandenburg auch die Möglichkeit haben, im Rahmen der verfassungs- und unionsrechtlichen Grenzen die oben erörterten gesetzlichen Grundlagen für den befristeten Weiterbetrieb zu ändern, sei es, um gesetzliche Vorgaben für den Weiterbetrieb abzumildern oder aufzuheben, Klarstellungen vorzunehmen, Maßgaben für die Abwägung zu treffen oder Folgefragen neu zu regeln. Denkbar sind beispielsweise

- Änderungen des Luftverkehrsgesetzes, etwa klarstellende Regelungen in §§ 6 und 8 zur Änderung und Aufhebung von Betriebsgenehmigungen und Planfeststellungsbeschlüssen, Regelungen zur Berücksichtigung des Lärmschutzes bei befristetem Betrieb oder Ergänzungen des § 71<sup>99</sup> zur Rechtslage der Flughäfen nach § 2 Abs. 5 des Sechsten Überleitungsgesetzes,
- Änderungen der raumordnungsrechtlichen Grundlagen, etwa des LEPro durch Normierung eines Grundsatzes der Raumordnung, der einen befristeten Weiterbetrieb des Flughafens Tegel vorsieht, oder des ROG (ggf. durch Abweichungsgesetze<sup>100</sup> der Länder) bzw. des Landesplanungsvertrages, etwa zu Möglichkeiten der Zielabweichung (§§ 5, 6 ROG, Art. 10 LPiV), oder
- Änderungen des Fluglärmgesetzes, etwa zur Verlängerung der Übergangszeit in § 4 Abs. 7.

---

<sup>97</sup> Zum derzeitigen Stand siehe Folgenabschätzungen aller Senatsverwaltungen (Fn. 21), S. 16 f.; den Ablauf der Frist offenlassend OVG Berlin-Brandenburg, Urt. vom 18. Sept. 2014, Az. OVG 6 A 22.14, juris, Rn. 22 f. (spätestens Ende 2019); der Wortlaut des § 4 Abs. 7 FluLärmG, der auf das „Geschlossen-Werden-Sollen“ abstellt, passt auf die bei Erlass der Regelung nicht absehbare ungeplante Verschiebung der Schließung des Flughafens Tegel nicht so recht, sodass nicht nur das Ende der Frist unklar ist, sondern auch, ob überhaupt eine Frist läuft.

<sup>98</sup> Zu Erbbaurechten siehe die Folgenabschätzungen aller Senatsverwaltungen (Fn. 21), S. 2.

<sup>99</sup> Hierzu *Schwenk/Giemulla* (Fn. 37), S. 444 f.; *Paetow* (Fn. 1), S. 51 f.

<sup>100</sup> Art. 72 Abs. 3 Nr. 4 GG.

Diese nicht abschließende Aufzählung ist nicht als Handlungsempfehlung zu verstehen, zumal das bestehende Gesetzesrecht einem befristeten Weiterbetrieb des Flughafens Tegel nicht grundsätzlich entgegensteht. Werden Gesetzesänderungen vorgenommen, ist zudem ihre Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht (Verfassungsrecht, EU-Recht, bei Landesrecht auch Bundesrecht) zu prüfen. Änderungen, die den Lärmschutz betreffen, müssen beispielsweise mit Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG (Recht auf körperliche Unversehrtheit) und Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG (Eigentumsrecht) vereinbar sein. Bei parlamentsgesetzlichen Regelungen mit planerischem Inhalt zu einem Einzelfall ist zudem zu beachten, dass das Parlament nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine Entscheidung über eine konkrete Fachplanung durch Gesetz nur dann an sich ziehen darf, wenn hierfür im Einzelfall gute Gründe bestehen, etwa weil die schnelle Verwirklichung des Vorhabens von besonderer Bedeutung für das Gemeinwohl ist.<sup>101</sup>

---

<sup>101</sup> Zudem obliegt der Exekutive jedenfalls die Planvorbereitung, grundlegend BVerfG, Beschl. vom 17. Juli 1996, Az. 2 BvF 2/93, juris, Rn. 44 ff.



#### **IV. Zusammenfassung**

1. Der Flughafen Tegel gilt aufgrund § 2 Abs. 5 des Sechsten Überleitungsgesetzes als genehmigt und im Plan rechtskräftig festgestellt. Genehmigung und Planfeststellung enden erst mit Ablauf von sechs Monaten nach paralleler funktionsfähiger Inbetriebnahme der beiden Start- und Landebahnen des BER. Bis dahin kann und muss der Flughafen Tegel von der BFG als Tochtergesellschaft der FBB weiterbetrieben werden.

2. Für eine Verlängerung des befristeten Weiterbetriebs des Flughafens Tegel ist ein Konsens zwischen den Ländern Berlin und Brandenburg und dem Bund erforderlich.

a) Im Hinblick auf die Genehmigung und Planfeststellung des Flughafens Tegel untersteht die Oberste Luftfahrtbehörde des Landes Berlin der Bundesaufsicht, die sich auch auf die Zweckmäßigkeit des Handelns erstreckt.

b) Die Länder Berlin und Brandenburg sind im Bereich des Raumordnungsrechts durch den Landesplanungsvertrag miteinander verbunden. Dieser kann nur mit einer Frist von drei Jahren gekündigt werden. Die Möglichkeit einer Teilkündigung besteht ebenso wenig wie ein Anspruch auf vorzeitige Beendigung des Vertrages oder ein Anspruch auf eine Änderung der gemeinsamen Landesentwicklungspläne. Dies gilt auch vor dem Hintergrund des Volksentscheides in Berlin, der sich für einen unbefristeten Fortbetrieb des Flughafens Tegel ausgesprochen hat.

c) Der Bund, Berlin und Brandenburg haben in der Gesellschafterversammlung der FBB jeweils eine Sperrminorität im Hinblick auf Entscheidungen von finanzieller Tragweite, wie sie ein Weiterbetrieb des Flughafens Tegel hat.

3. Die Verlängerung des befristeten Weiterbetriebs des Flughafens Tegel kann auf Antrag der BFG durch Änderung der aufschiebenden Bedingung in den Schließungsbescheiden von 2004 (Widerruf der Betriebsgenehmigung) und 2006 (Aufhebung der Planfeststellung) erfolgen. Diese Änderungsbescheide können sich auf § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG (Betriebsgenehmigung) bzw. § 8 Abs. 1 Satz 1 LuftVG (Planfeststellung) stützen.

4. Die neuformulierte aufschiebende Bedingung muss hinreichend bestimmt sein. Dazu kann die derzeitige Übergangsfrist von sechs Monaten durch einen längere Frist ersetzt werden. Denkbar ist auch, stattdessen das Ende der Betriebsgenehmigung und der Planfeststellung an den bedarfsgerechten Ausbau des BER zu knüpfen. Ob angesichts der

nicht exakt messbaren Größen „Bedarf“ und „Kapazität“ hierfür eine Formulierung zu finden ist, die dem Bestimmtheitsgebot genügt, ist eine flughafenbetriebliche und keine rechtliche Frage.

5. Die Verlängerung des befristeten Weiterbetriebs des Flughafens Tegel ist nur zulässig, wenn die Ziele der Raumordnung beachtet und die Grundsätze der Raumordnung berücksichtigt werden.

6. Die Verlängerung des befristeten Weiterbetriebs des Flughafens Tegel steht nicht im Widerspruch zu dem Grundsatz der Raumordnung gem. § 19 Abs. 11 LEPro 2003, wonach der Luftverkehrsanschluss für Berlin und Brandenburg möglichst auf einen Flughafen konzentriert werden soll.

7. Die Verlängerung des befristeten Weiterbetriebs des Flughafens Tegel steht im Widerspruch zu Ziel 1 des LEP FS und Ziel 6.6 des LEP B-B, die eine Schließung des Flughafens Tegel mit Inbetriebnahme der Kapazitätserweiterung am Standort Schönefeld vorsehen.

a) Diese Ziele stehen einer Übergangsfrist zwischen Inbetriebnahme der Kapazitätserweiterung in Schönefeld und der Schließung des Flughafens Tegel nicht entgegen. Eine Übergangsfrist ist jedoch nur mit etwaigen betrieblichen Schwierigkeiten aufgrund der Verlegung des Flugverkehrs zu einem anderen Flughafen zu rechtfertigen. Zudem muss die Schließung zeitnah zur Inbetriebnahme der Kapazitätserweiterung erfolgen. Eine Übergangsfrist von mehr als sechs Monaten widerspricht daher den Zielen der Raumordnung.

b) Der Begriff „Kapazitätserweiterung“ bezieht sich auf die luft- und landseitigen Kapazitäten. Umfasst sind die Kapazitätserweiterungen, die bei Erlass der Landesentwicklungspläne geplant waren. Werden diese in Betrieb genommen, gebieten die Ziele der Raumordnung eine Schließung des Flughafens Tegel unabhängig davon, ob zusätzliche Erweiterungen vorgenommen werden müssen, um den Luftverkehrsbedarf zu decken.

8. Mit einem nachträglichen Widerspruch gegen die Ziele der Raumordnung gem. § 5 Abs. 3 ROG durch die BFG oder die Oberste Luftfahrtbehörde des Landes Berlin wegen Veränderung der Sachlage, hier der Bedarfsentwicklung, dürfte die Bindungswirkung der Ziele der Raumordnung nicht beseitigt werden können, da zumindest die Widerspruchsfrist von sechs Monaten ab Kenntnis der veränderten Sachlage abgelaufen sein dürfte. Der

nachträgliche Widerspruch kommt jedenfalls nicht mehr in Betracht, wenn der LEP HR, der derzeit aufgestellt wird, das Ziel 6.6 des LEP B-B inhaltsgleich übernimmt.

9. Ein Zielabweichungsverfahren nach § 6 Abs. 2 ROG, Art. 10 LPIV verspricht keinen Erfolg.

a) Eine Zielabweichung dürfte allerdings nicht schon deswegen von vornherein ausgeschlossen sein, weil Ziel 1 des LEP FS und Ziel 6.6 des LEP B-B nur einen Einzelfall betreffen.

b) Jedoch ist eine Zielabweichung unzulässig, wenn die Verlängerung des Weiterbetriebs des Flughafens Tegel die Grundzüge der Planung berührt. Die Grundzüge der Planung sind umso eher berührt, je länger der Weiterbetrieb dauern soll.

c) Nach der Rechtsprechung sind Grundzüge der Planung auch berührt, wenn die Abweichung nicht mehr im Bereich dessen liegt, was der Plangeber gewollt hätte, wenn er den Grund für die Abweichung gekannt hätte. Da die Bedarfsentwicklungen bei Festsetzung des Ziels 6.6 des LEP B-B im Jahr 2015 bekannt gewesen sein dürften, ist äußerst fragwürdig, ob eine Betriebsverlängerung noch durch das planerische Wollen im Sinne der Rechtsprechung gedeckt ist. Jedenfalls bei unveränderter Zielfestsetzung im LEP HR wäre klar zum Ausdruck gebracht, dass ein verlängerter Weiterbetrieb des Flughafens Tegel nicht vom Planungswillen gedeckt ist.

10. Die einem verlängerten befristeten Weiterbetrieb entgegenstehenden Ziele der Raumordnung in den Landesentwicklungsplänen können durch die Länder Berlin und Brandenburg geändert werden. Dies erfordert eine Abwägung aller privaten und öffentlichen Belange.

a) Der neuen Abwägung können neue Tatsachen und Bewertungen zugrunde gelegt werden, beispielsweise etwaige Kapazitätsprobleme am BER.

b) Die sich hieraus möglicherweise ergebenden Belange für einen befristeten Weiterbetrieb müssen sich in der Abwägung gegen widerstreitende Belange durchsetzen. So haben Faktoren wie Lärm, Schadstoffe oder Sicherheitsaspekte aufgrund der Lage Tegels besonderes Gewicht.

d) Bei der Alternativenprüfung als Bestandteil der Abwägung gilt: Je „dauerhafter“ die Notwendigkeit eines Ergänzungsflughafens wird, desto stärker sind Alternativlösungen in die Abwägung einzustellen. Während es zur Überbrückung eines zeitlich begrenzten Engpasses noch naheliegt, einen vorhandenen Standort zu nutzen, gilt dies für die Schaffung von dauerhaften Zusatzkapazitäten nicht mehr.

e) Einen gegenläufigen Abwägungsgesichtspunkt stellen finanzielle Belange dar: Je mehr aufgrund der Betriebsverlängerung für Schallschutzmaßnahmen und Sanierungen ausgegeben werden muss, umso mehr streitet dies für eine längere Betriebszeit.

f) Da eine Abwägung erst vorgenommen werden kann, wenn die maßgeblichen Belange umfassend ermittelt sind, kann das Ergebnis einer Abwägung nicht vorgezeichnet werden. Es ist aber jedenfalls nicht auszuschließen, dass die Ziele 1 des LEP FS und 6.6 des LEP B-B rechtsfehlerfrei so abgeändert werden können, dass ein befristeter Weiterbetrieb des Flughafens Tegel möglich ist.

g) Ob ein solches Abwägungsergebnis zweckmäßig ist, ist eine politische Entscheidung, die gerichtlich nicht überprüfbar ist.