

**SIEBECK HOFMANN VOßEN & KOLLEGEN**

RECHTSANWÄLTE

**Per E-Mail: [ausschussail@landtag.brandenburg.de](mailto:ausschussail@landtag.brandenburg.de)**

Landtag Brandenburg  
Ausschuss für Infrastruktur und  
Landesplanung  
Herrn Ausschussvorsitzenden  
Steeven Bretz  
Alter Markt 1

14467 Potsdam

24. April 2015  
21/14SI01 - ms  
D13/214-15

**Volksinitiative gegen Kapazitätserweiterung  
und 3. S/L-Bahn für BER  
hier: Schreiben des Parlamentarischen Bera-  
tungsdienstes vom 21.04.2015**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

zu dem Schreiben des Parlamentarischen Bera-  
tungsdienstes an Sie vom 21.04.2015 erlaube  
ich mir, für die Volksinitiative folgende Aus-  
führungen vorzutragen:

**DR. FRANZ GÜNTER SIEBECK**  
Rechtsanwalt  
auch Fachanwalt für Verwaltungsrecht

**MICHAEL HOFMANN**  
Rechtsanwalt  
auch Fachanwalt für Verwaltungsrecht

**DR. NICOLE VOßEN**  
Rechtsanwältin  
auch Fachanwältin für Handels- und  
Gesellschaftsrecht  
Member of the International Bar Association (IBA)

**DR. FELIX BURGKARDT**  
Rechtsanwalt

**MARKUS KOSKE**  
Rechtsanwalt  
Bachelor of Arts in Economics (Univ.)

**DIETER WECHTENBRUCH**  
Rechtsanwalt

**KAROLINENSTR. 4  
80538 MÜNCHEN**

TEL.: 089 / 242 13 70  
TEL.: 089 / 29 66 08  
FAX: 089 / 22 99 80

E-Mail: [kontakt@shv-law.de](mailto:kontakt@shv-law.de)  
Internet: [www.shv-law.de](http://www.shv-law.de)

in Kooperation mit:

**Lansnicker Rechtsanwälte**

Büro Berlin:

**Dr. Frank Lansnicker**  
Rechtsanwalt  
auch Fachanwalt für Arbeitsrecht  
auch Fachanwalt für Verwaltungsrecht  
Kurfürstenstr. 130  
10785 Berlin  
Tel.: 030 / 230 819 0  
Fax: 030 / 230 819 19  
E-Mail: [kanzlei@advo-l-s.de](mailto:kanzlei@advo-l-s.de)  
Internet: [www.advo-l-s.de](http://www.advo-l-s.de)

Büro Osnabrück:

**Dr. Christoph Fleddermann**  
Rechtsanwalt  
auch Fachanwalt für Arbeitsrecht  
**Thomas Kreutzfeld**  
Dipl. Verwaltungswirt (FH)  
Rechtsanwalt  
auch Fachanwalt für Verwaltungsrecht  
Große Str. 91/92  
49074 Osnabrück  
Tel.: 0541 / 505 828 0  
Fax: 0541 / 505 828 10  
E-Mail: [osnabrueck@advo-l-s.de](mailto:osnabrueck@advo-l-s.de)  
Internet: [www.advo-l-s.de](http://www.advo-l-s.de)

**Siebeck & Tietgen**  
Wirtschaftsprüfer Steuerberater

Kernerplatz 2  
70182 Stuttgart  
Tel.: 0711 / 225 501 60  
Fax: 0711 / 225 501 70  
E-Mail: [2@kernerplatz.de](mailto:2@kernerplatz.de)  
Internet: [www.kernerplatz.de](http://www.kernerplatz.de)

Es ist ebenso bemerkenswert wie bedauerlich, dass der Parlamentarische Beratungsdienst sich mit unserer Begründung für den Entwurf eines Begleitgesetzes mit keinem Wort auseinandersetzt und auch die darin zitierten Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts, des Bundesverfassungsgerichts und der beiden ehemaligen Richter am Bundesverwaltungsgericht, die an dessen Urteil über den Planfeststellungsbeschluss BER mitgewirkt hatten, mit keinem Wort erwähnt, geschweige denn diese widerlegt. Offenbar hat der PBD nur das Bestreben, einseitig und wissenschaftlich nicht korrekt irgendwelche Argumente zusammenzusuchen, um den Landtag vom Erlass eines solchen Gesetzes abzuhalten.

Zu den einzelnen „Argumenten“ des PBD:

**Zu 1.:**

Der PBD meint, der Inhalt der §§ 1 und 2 des Gesetzentwurfs dürfte „mit dem aus dem Rechtsstaatsprinzip abzuleitenden Abwägungsgebot unvereinbar sein.“ Der PBD weist zunächst darauf hin, dass nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts die Abwägung Bestandteil jeder rechtsstaatlichen Planung ist. Das ist sicher richtig. Der PBD verweist insoweit auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 16.03.2006 zum Planfeststellungsbeschluss BER, dessen für den hiesigen Zusammenhang entscheidende Ausführungen der PBD allerdings stillschweigend übergeht. Wenn der PBD dieses Urteil und die Begründung unseres Gesetzentwurfs (s. dort S. 12) wirklich gelesen hätte, hätte ihm nicht entgehen können, dass wir dort darauf hingewiesen haben, dass in der „Zusammenfassung Ergebnisse Raumordnungsverfahren Flughafen BBI“ vom 16.11.1994 abschließend abgewogen worden ist, dass der Standort Schönefeld-Süd für einen Flughafen mit mehr als zwei Start- und Landebahnen und entsprechendem Aufkommen von mehr als 30 Mio. Passagieren im Jahr absolut ungeeignet ist, wie im Brandenburgischen

Raumordnungsverfahren von 1994 abschließend abgewogen und festgestellt worden war. Hierzu hat – wie ich wiederholen möchte – das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 16.03.2002<sup>1</sup> – wie aus der Anlage 1 ersichtlich – ausgeführt:

„Gegenstand der abschließenden raumordnerischen Beurteilung von 1994 ist gleichwohl das seinerzeit geplante Großvorhaben geblieben.“

Dem Abwägungsgebot ist also für den Gesetzgebungsvorschlag durchaus Genüge getan.

Mit dem Verzicht auf eine dritte Startbahn und eine entsprechende Abfertigungskapazität für mehr als 30 Mio. Passagiere pro Jahr ist schon im Konsensbeschluss vom 28.05.1996 ausdrücklich die Standortwahl für Sperenberg begründet worden. Das steht auch im LEP FS, Fassung vom 30.05.2006<sup>2</sup>. Das steht auch im Planfeststellungsbeschluss (PFB) für den BER vom 13.08.2004<sup>3</sup>.

Wenn der PBD auf eine Berücksichtigung erst künftig eintretender Tatsachen verweist, so ist die Ablehnung einer Kapazitätserweiterung und einer dritten Start- und Landebahn durch das Land Brandenburg durch die vom Bundesverwaltungsgericht als abschließend beurteilte Abwägung von 1994 ebenfalls gedeckt.

Und zwar auch heute noch, denn der Standort Schönefeld ist seither für die Aufnahme einer dritten Start- und Landebahn mit entsprechendem Passagieraufkommen nicht geeigneter geworden als seinerzeit.

---

<sup>1</sup> BVerwGE 125, S. 116 ff., S. 161, Rn. 139 (**Anlage 1**)

<sup>2</sup> GVBl. II v. 15.06.2006 S. 154 ff., S. 164 und S. 165 I. Sp. (**Anlage 2**)

<sup>3</sup> PFB v. 13.08.2004, S. 220, letzter Absatz (**Anlage 3**)

**Zu 2.:**

Eine Abweichung des vorgeschlagenen Begleitgesetzes vom Raumordnungsrecht des Bundes ist nicht gegeben, da das Abwägungsgebot des § 7 Abs. 2 S. 1 ROG durchaus eingehalten ist. Das hat das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 16.03.2006 festgestellt, wie oben dargelegt wurde.

**Zu 3.:**

Immerhin kann auch der Parlamentarische Beratungsdienst nicht umhin, einzuräumen, dass das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 17.07.1996<sup>4</sup> Planungen durch die Legislative für zulässig hält, wenn sie „gute Gründe“ hierfür hat. Das ist im Fall der Ablehnung einer Kapazitätserweiterung auf eine Größe, für die die Raumordnung des Landes Brandenburg nach Abwägung aller Belange den Standort Schönefeld für absolut ungeeignet erklärt hat, ohne Frage der Fall.

Was das vom PBD behauptete Bedürfnis nach einer „Vorbereitung durch die Exekutive“ betrifft, wird die Exekutive des Landes Brandenburg ein Gesetzesvorhaben des Landtags als Gesetzgeber des Landes Brandenburg kaum dadurch behindern dürfen, dass er eine angeblich erforderliche Vorbereitung verweigert.

**Zu 4.:**

Was die Kooperationspflichten des Landes aus dem Landesplanungsvertrag betrifft, erlaube ich mir folgenden Hinweis: Das Land Brandenburg hat aufgrund der vom Bundesverwaltungsgericht als abschließend beurteilten Abwägung des Raumordnungsverfahrens von 1994 und der Begründung des Konsensbeschlusses von 1996 der Standortwahl für Schönefeld zugestimmt. Es kann daher nicht irgendwelchen Kooperationspflichten aus dem Lan-

---

<sup>4</sup> Az.: 2 BvF 2/93, BVerfGE 95, S. 1 ff., S. 16 bis S. 18 (**Anlage 4**)

desplanungsvertrag widersprechen, wenn das Land Brandenburg in seinem Verhalten in den Institutionen der gemeinsamen Landesplanung an der Begründung des Konsensbeschlusses und des PFB und des LEP FS festhält und diese Begründungen nicht durch etwa eine Zustimmung zu einer dritten Start- und Landebahn der Lüge überführt.

Ein Verstoß des Entwurfs des Begleitgesetzes gegen Kooperationspflichten aus dem Landesplanungsvertrag mit dem Land Berlin, den der PBD ohne nähere Begründung einen „Vertragsbruch“ nennt, liegt nicht vor. Wenn das Land Brandenburg daran festhält, dass der Grund für die Standortwahl von Schönefeld im Verzicht auf eine dritte Start- und Landebahn liegt, was auch im Konsensbeschluss und im LEP FS, im Planfeststellungsbeschluss und im Planfeststellungsurteil des BVerwG festgeschrieben ist, dann kann dies unmöglich ein Verstoß gegen die Kooperationspflichten aus dem Landesplanungsvertrag sein.

**Zu 5.:**

Auch aus dem Gebot der Bundestreue können Vorgaben für die Landesplanung des Landes Brandenburg nicht abgeleitet werden. Die Landesplanung ist ein selbständiges Recht jedes Bundeslandes. Bei der Wahl des Standorts Schönefeld unter Verzicht auf eine dritte Startbahn im Konsensbeschluss unter entscheidender Mitwirkung des Bundesverkehrsministers und des Regierenden Bürgermeisters von Berlin dürften auch luftverkehrliche Belange des Bundes und des Landes Berlin ausreichend berücksichtigt worden sein, da sie beide die treibenden Kräfte für diese Standortwahl gewesen sind.

**Zu 7.:**

Da die Landesplanung auch in den Zuständigkeitsbereich des Landesgesetzgebers fällt, dürften da, wo dieser Entscheidungen trifft, auch Weisungen an die ausführenden

Organe und ihre Mitarbeiter zulässig sein. Der Landtag muss seine Entscheidungen, für die er zuständig ist, auch durchsetzen können.

**Zu 8.:**

Der PBD stellt zwar – offenbar mit einem gewissen Bedauern – fest, dass die von ihm angesprochenen „Gesichtspunkte“ für die Ablehnung einer Gesetzgebungskompetenz des Landes nicht ausreichen. Der PBD übersieht aber dabei, dass es sich grundsätzlich hier nicht um einen Regelungsgegenstand handelt, der in die ausschließliche Zuständigkeit des Bundes fällt. Ich verweise hierzu nocheinmal auf die Ausführungen von Rojahn, ehemals mitwirkender Richter des Bundesverwaltungsgerichts an dem Planfeststellungsurteil für den BER. Rojahn schreibt<sup>5</sup>:

„Die Träger der Landes- und Regionalplanung können über die räumliche Dimensionierung und Konfiguration des Vorhabens auf seine Leistungsfähigkeit und damit auch auf das Ausmaß seiner nachteiligen Umweltauswirkungen Einfluss nehmen, wenn dies aus raumordnerischen Gründen gerechtfertigt ist.

Ausgangspunkt für entsprechende Zielvorgaben ist das Ergebnis der Bedarfsprüfung, die der raumordnerischen Standortplanung vorausgeht und schon ein Erfordernis der Planrechtfertigung ist. Festlegungen zu Lage, Zuschnitt und räumlichem Umfang des Standorts richten sich nach dem prognostizierten Bedarf. Ziele der Raumordnung sind verbindliche Vorgaben „in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar“ Festlegungen zur Entwicklung des Raums. Dieser Definitionsrahmen wird nicht verlassen, wenn eine Standortvorgabe

---

<sup>5</sup> Rojahn, Umweltschutz in der raumordnerischen Standortplanung von Infrastrukturvorhaben, NVwZ 2011, S. 654 ff., S. 659 r. Sp., S. 660 l. Sp. (**Anlage 5**)

nicht nur die Art der Raumnutzung, sondern auch Art und Funktion (Verwendungszweck, „Widmung“) der raumbedeutsamen Infrastruktureinrichtung festlegt. Die Träger der Raumordnung sind daher auch befugt, Vorentscheidungen über das „Wie“ einer Infrastruktureinrichtung zu treffen.

So können die Standortgrenzen zwar den bedarfsgerechten Ausbau eines mittelgroßen internationalen Verkehrsflughafens mit zwei Start- und Landebahnen zulassen, aber nicht den Bau eines internationalen Großflughafens mit Drehkreuzfunktion und einer dritten oder vierten Start- und Landebahn.“

Ähnlich hat sich Jannasch, ebenfalls ehemaliger Richter am Bundesverwaltungsgericht und Mitwirkender am Planfeststellungsurteil für den BER in seinem Aufsatz „Neuere Entwicklungen in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Flughafenplanung“<sup>6</sup> geäußert. Es ist daher völlig unverständlich, dass sich der PBD in seinen Stellungnahmen mit keinem Wort zu diesen maßgeblichen Stimmen aus Rechtsprechung und Wissenschaft äußert.

#### **Zu 9.:**

Die Ausführungen unter Ziff. 9 zur „Weisungsfreiheit“ der Aufsichtsratsmitglieder zeugen von einer grundlegenden Verkennung der einschlägigen gesellschaftsrechtlichen Normen: Zunächst ist zwar der Verweis auf aktienrechtliche Normen im Hinblick auf die Rechte und Pflichten des obligatorischen Aufsichtsrats einer GmbH zwingend, jedoch sind die Bestimmungen des AktG wiederum an die – gegenüber der Aktiengesellschaft andersartige – besondere Struktur der GmbH anzupassen (vgl. statt aller Giedinghagen in: Michalski, GmbHG, 2. Aufl. 2010, § 52 Rn. 52 m.w.N.). Insbesondere sind auch die Rechte der

---

<sup>6</sup> VBIBW 2013, S. 257

Gesellschafterversammlung der GmbH durch die allgemeine Verweisung auf das Aktienrecht **nicht** beeinträchtigt (Michalski a.a.O., Rn. 53). Es ist ganz herrschende Meinung, dass die Überwachung der Geschäftsführung durch den Aufsichtsrat – dies, **nicht** die Überwachung der Gesellschafter, ist die Aufgabe des Aufsichtsrats – **nicht** die Kompetenzen der Gesellschafterversammlung verdrängt. Dies gilt auch für den obligatorischen Aufsichtsrat nach dem DrittelbG. Denn die Kompetenz der Gesellschafterversammlung in der GmbH zur Überwachung als Ausfluss der Stellung als oberstes Organ steht in untrennbarem Zusammenhang mit den Weisungsrechten der Gesellschafter (Spindler in: MüKo-GmbHG, 1. Aufl. 2012, § 52 Rn. 241).

Insbesondere bewirkt dies, dass die Gesellschafterweisung **den Zustimmungsvorbehalt des mitbestimmten Aufsichtsrats außer Kraft setzt**, soweit die Gesellschafterentscheidung als „endgültige“ gewollt ist und verstanden werden muss. Der Aufsichtsrat in der GmbH hat sich damit abzufinden, dass eine rechtmäßige und als endgültig erklärte Weisung der Gesellschafter stets Vorrang hat (Altmeppen in: Roth/Altmeppen, GmbHG, 7. Aufl. 2012, § 52 Rn. 64).

Dies gilt **erst recht** in Bezug auf den obligatorischen Aufsichtsrat einer von der öffentlichen Hand getragenen GmbH: So ist in § 65 Abs. 6 der Landeshaushaltsordnung (LHO) von Brandenburg (gleichlautend mit § 65 Abs. 6 der BHO) ausdrücklich geregelt, dass das zuständige Ministerium darauf hinwirken soll, dass die auf Veranlassung des Landes gewählten oder entsandten Mitglieder der Aufsichtsorgane der Unternehmen bei ihrer Tätigkeit auch die besonderen Interessen des Landes berücksichtigen. Dies entspricht dem allgemeinen Grundsatz der besonderen Ausrichtung auf den öffentlichen Zweck auch und gerade im Rahmen staatlicher unternehmerischer Tätigkeit. **Das Weisungsrecht des Staates hat insoweit Vorrang vor der Weisungsfreiheit des Aufsichtsrats.** Dies gilt

sogar für die streng formalisierte Verfassung der Aktiengesellschaft, erst recht aber im Rahmen der GmbH.

**Zu 10. und 11.:**

In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass sowohl der anwaltliche Vertreter des MiL als auch der Sachverständige PD Dr. Christian Bickenbach in der Sachverständigenanhörung durch den Ausschuss für Infrastruktur und Landesplanung am 24.03.2015 bestätigt haben, dass dieser Teil des Gesetzentwurfs gesellschaftsrechtlich in Ordnung ist.

Die vom PBD geäußerten Bedenken, ob eine solche gesetzliche Regelung inhaltlich mit der gesellschaftsrechtlichen Treuepflicht des Landes Brandenburg vereinbar wäre, sind unbegründet. Die gesellschaftsrechtliche Treuepflicht kann es niemals erfordern, dass das Land Brandenburg einer Erweiterung der Kapazität durch bauliche Anlagen über die vom Planfeststellungsbeschluss festgelegten hinaus und insbesondere durch eine dritte Start- und Landebahn zustimmen müsste, obwohl der Standort Schönefeld von den beiden Mitgesellschaftern im Konsensbeschluss ausdrücklich mit dem Verzicht auf eine derartig hohe Kapazität und auf eine dritte Start- und Landebahn begründet und die Abkehr vom Ergebnis des Raumordnungsverfahrens 1994 hiermit gerechtfertigt worden ist.

**Ergebnis:**

Insgesamt drängt sich der Eindruck auf, es wolle der PBD um jeden Preis und mit allen Mitteln einseitiger und un schlüssiger Argumentation, die die Einhaltung jeglicher wissenschaftlicher Standards vermissen lässt, sicherstellen, dass – bei Bedarf –kapazitätserweiternde Anlagen und eine dritte Start- und Landebahn am Flughafen BER gebaut werden können und zwar mit Zustimmung des

Landes Brandenburg und entgegen allen bisherigen Beteuerungen der Parteien und des Landtags gegenüber der Öffentlichkeit, und als wolle er den Abgeordneten des Landtags dazu das „beruhigende Gefühl“ vermitteln, doch „leider“ gar nicht anders handeln zu dürfen oder zu können.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Siebeck

berufen hat. Das ergibt sich daraus, dass § 63 Abs. 4 Nr. 2 AuslG eine gesetzliche Sonderregelung getroffen hat, die zugleich eine Ausnahme von dem Grundsatz der Selbstvollstreckung enthielt. Durch diese Vorschrift wurde die Festsetzung und Beitreibung von Zwangsgeldern den mit der Überwachung des grenzpolizeilichen Verkehrs betrauten Behörden übertragen, während für die Androhung der Zwangsgelder nach § 74 Abs. 2 Satz 1 AuslG das Bundesministerium des Innern oder die von ihm bestimmte Stelle zuständig war.

16 Ist der angefochtene Bescheid mithin wegen Verstoßes gegen § 58 Abs. 1 BGG aufzuheben, bedarf es keiner vertiefenden Prüfung und Entscheidung, ob hier auch der Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes eine Übertragung der sachlichen Zuständigkeit durch eine rechtsatzmäßige Regelung erfordert hätte (vgl. hierzu etwa BVerfG, Beschluss vom 6. Mai 1958, aaO, S. 165 ff.; Beschluss vom 26. Oktober 2004 – BVerfGE 111, 366 [373]; BVerwG, Beschluss vom 24. August 1987 – BVerwG 4 B 129.87 – DVBl. 1987, 1267). Ebenso kann die vom Berufungsgericht erörterte Frage dahingestellt bleiben, ob und gegebenenfalls welche Pflichten zur Veröffentlichung von Verwaltungsvorschriften gelten, die Behördenzuständigkeiten begründen oder ändern, falls eine rechtsatzmäßige Regelung nicht erforderlich sein sollte.

17 3. Das Berufungsgericht hat der Klägerin auch mit Recht einen Anspruch auf Rückerstattung des unter Vorbehalt gezahlten Zwangsgeldes im Wege der Folgenbeseitigung zuerkannt (§ 113 Abs. 1 Satz 2 VwGO) nebst Prozesszinsen entsprechend § 291 BGB (vgl. BVerwGE 108, 364 [368 f.]).

#### Nr. 14

Die Wahl des Standorts für einen internationalen Verkehrsflughafen ist vorrangig eine raumordnerische Entscheidung.

Wird die Zulassung eines Flughafenvorhabens an dem von der Landesplanung zielförmig festgelegten Standort beantragt, darf die Planfeststellungsbehörde die vorangegangene raumordnerische Abwägung nicht durch eine eigene ergebnisoffene Abwägung der nach ihrer Auffassung maßgeblichen Standortanforderungen ersetzen, bestätigen oder korrigieren.

Die Planfeststellungsbehörde trifft hingegen keine („positive“) Rechtspflicht zur Zulassung eines Flughafenvorhabens an dem von der Landesplanung zielförmig festgelegten Standort.

Gelangt die Planfeststellungsbehörde bei ihrer Abwägung zu dem Ergebnis, dass dem Vorhaben am landesplanerisch festgelegten Standort unüberwindbare Hindernisse oder überwiegende öffentliche und/oder private Belange entgegenstehen, muss sie das Vorhaben an diesem Standort ablehnen.

Lässt die Planfeststellungsbehörde das Vorhaben an dem landesplanerisch festgelegten Standort zu, unterliegt die zielförmige Standortentscheidung der Landesplanung bei Anfechtung des Planfeststellungsbeschlusses aus Rechtsschutzgründen der gerichtlichen Inzidentkontrolle.

Bei der Prüfung von Standortalternativen müssen die Träger der Landesplanung sich Klarheit über die flächen- und zahlenmäßige Größenordnung der Lärmbetroffenheiten an den jeweiligen Standorten verschaffen.

Die Prüfung örtlicher Einzelheiten und die Erfüllung spezifisch-fachgesetzlicher Anforderungen an ein wirksames und finanziell tragbares Lärmschutzkonzept bleiben der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens in der Planfeststellung vorbehalten. Die Landesplanung muss jedoch bereits auf ihrer Planungsebene vorausschauend prüfen, ob die Lärmschutzprobleme, die ihre Standortentscheidung auslösen wird, auf der Fachplanungsebene durch technische und betriebliche Schutzvorkehrungen beherrschbar sein werden.

Die Lärmauswirkungen einer bestimmten Standortalternative bedürfen auf der Ebene der Landesplanung keiner numerisch-präzisen Detailprüfung, wenn sich im Verlauf des Planungsprozesses herausstellt, dass die vorrangig verfolgten landesplanerischen Zielvorstellungen an diesem Standort nicht realisierbar sein würden.



grundsätzlich geeignet seien, der Standort Schönefeld-Süd hingegen nicht. Dieser Vorwurf ist aus formalen und inhaltlichen Gründen unberechtigt.

137

Landesplanerische Beurteilungen, die das Ergebnis eines Raumordnungsverfahrens (§ 15 ROG) sind, ersetzen Planfeststellungen, Genehmigungen oder sonstige Zulassungsentscheidungen, die nach anderen Rechtsvorschriften erforderlich sind, nicht. § 3 Nr. 4 ROG zählt sie zu den sonstigen Erfordernissen der Raumordnung. Sie sind bei der Aufstellung von Landesentwicklungsplänen im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen (§ 3 Nr. 6 und 7, § 4 Abs. 2 ROG), enthalten jedoch – anders als Ziele der Raumordnung – keine verbindlichen Vorgaben, die von den Trägern der Fachplanung gemäß § 4 Abs. 1 ROG zu beachten sind. Sie entfalten auch keine unmittelbaren Rechtswirkungen gegenüber dem Einzelnen.

138

Die förmliche Pflicht zur Berücksichtigung der landesplanerischen Beurteilung von 1994 war auf vier Jahre begrenzt (vgl. die abschließenden Hinweise in der Beurteilung, S. 252); diese Frist war zu Beginn der Aufstellung des LEP FS im Jahr 2002 abgelaufen. Die Landesentwicklungsplanung war zwar aus Rechtsgründen nicht gehindert, die Ergebnisse der landesplanerischen Beurteilung ungeachtet des Fristablaufs ihrer Standortentscheidung zugrunde zu legen. Sie war dazu aber nicht verpflichtet und durfte nach einer erneuten Abwägung der Standortalternativen zu einem abweichenden Ergebnis kommen. Ein solches Ergebnis unterliegt zwar einer besonderen Begründungslast, der die Verfasser des LEP FS jedoch nicht ausgewichen sind. In der Planbegründung wird ausgeführt, dass sich die tatsächlichen und rechtlichen Grundlagen der Landesplanung seit der landesplanerischen Beurteilung von 1994 wesentlich geändert haben (Nr. 5.2 zu Z 1 des LEP FS). Das trifft zu.

139

Gegenstand des Raumordnungsverfahrens 1994 war das in den Antragsunterlagen der Vorhabenträgerin beschriebene Vorhaben eines Flughafens, der nach Inbetriebnahme der ersten Ausbaustufe (2004) über zwei Start- und Landebahnen und im Endausbau (2030) über vier Start- und Landebahnen für 60 Mio. Passagiere pro Jahr verfügen sollte. Das zeigt die Unterscheidung zwischen erster Ausbaustufe und Endausbau, die den Standortvergleich wie ein roter Faden durchzieht (vgl. etwa S. 32 ff., 133, 168 ff., 173 ff., 181 ff., 224 ff.).

160

Dieses Großvorhaben ist Gegenstand der abschließenden Abwägung gewesen. Der LEP FS dient demgegenüber der Standortentwicklung für einen „mittleren Verkehrsflughafen“ (Nr. 6 Buchst. c zu Z 1 des LEP FS) mit einem „modernen Zwei-Bahnen-System“ (Nr. 5.4.1 Abs. 3 zu Z 1 des LEP FS). Es ist offensichtlich, dass sich dieser Größenunterschied unmittelbar auf raumordnerische Abwägungsfaktoren wie die Verkehrsanbindung, den Flächenverbrauch und Eingriffe in Natur und Landschaft, Anzahl und Größe der von Umsiedlung betroffenen Ortschaften und die Größe des von Fluglärm betroffenen Anwohnerkreises auswirkt. Den Klägern ist zwar einzuräumen, dass die landesplanerische Beurteilung vom 16. November 1994 lediglich den Bedarf für einen Flughafen mit einer Kapazität von 30 Mio. Passagieren pro Jahr und zwei Start- und Landebahnen bejaht und damit die Bedarfsprognose, die dem LEP FS zugrunde liegt, vorweggenommen hat. Gegenstand der abschließenden raumordnerischen Beurteilung von 1994 ist gleichwohl das seinerzeit geplante Großvorhaben geblieben.

140

Der Landesplanungsvertrag vom 6. April 1995 stellt Aufgaben und Trägerschaft der Landesplanung in den Ländern Berlin und Brandenburg nicht nur auf neue institutionell-organisatorische, sondern auch auf neue inhaltliche Grundlagen. An die Stelle der bisherigen obersten Landesplanungsbehörden der beiden Länder tritt eine gemeinsame Landesplanungsabteilung, die nunmehr die Aufgaben und Befugnisse der zuvor zuständigen obersten Landesbehörden wahrnimmt (vgl. Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 LPIVertrag). Gemeinsamer Planungsraum ist jetzt das Gesamtgebiet beider Länder. Der gemeinsamen Landesplanung steht es frei, in der Standortfrage Beurteilungskriterien zu entwickeln, die von denen der obersten Landesplanungsbehörde in Brandenburg, die das Raumordnungsverfahren 1994 durchgeführt hat, abweichen und den Erfordernissen einer auf Dauer angelegten Raumordnung und Landesplanung in dem erweiterten Planungsraum gerecht werden. Der LEP FS schöpft den neu eröffneten Planungsfreiraum aus. Er verzichtet jedoch nicht auf eine kritische Auseinandersetzung mit dem Ergebnis des Raumordnungsverfahrens von 1994 und macht vorab deutlich, aus welchen Gründen er das Leitbild der dezentralen Konzentration und die Lärmbetroffenheit im Vergleich zwischen stadtfernen und stadtnahen Standortalternativen anders bewertet und gewichtet als die landesplanerische Beurteilung von 1994 (vgl.

161

## Verordnung zur Änderung der Verordnung über den Landesentwicklungsplan Flughafenstandortentwicklung

Vom 30. Mai 2006

Auf Grund des Artikels 8 Abs. 6 des Landesplanungsvertrages in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 des Gesetzes zu dem Landesplanungsvertrag vom 20. Juli 1995 (GVBl. I S. 210) und § 4 des Brandenburgischen Landesplanungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. Dezember 2002 (GVBl. 2003 I S. 9) verordnet die Landesregierung im Benehmen mit dem Ausschuss für Infrastruktur und Raumordnung des Landtages:

### Artikel 1

Die Anlage zu § 1 Satz 1 der Verordnung über den Landesentwicklungsplan Flughafenstandortentwicklung vom 28. Oktober 2003 (GVBl. II S. 594) erhält die aus der Anlage zu dieser Verordnung ersichtliche Fassung.

### Artikel 2

Diese Verordnung tritt am 16. Juni 2006 in Kraft.

Potsdam, den 30. Mai 2006

Die Landesregierung  
des Landes Brandenburg

Der Ministerpräsident

Matthias Platzeck

Der Minister für Infrastruktur und Raumordnung

Frank Szymanski

### Anlage zur Verordnung zur Änderung der Verordnung über den Landesentwicklungsplan Flughafenstandort- entwicklung (LEP FS)

Inhaltsverzeichnis	Seite
<b>I Planungsanlass</b> .....	154
<b>II Festlegungen</b> .....	155
<b>III Begründungen</b> .....	157
Zu Z 1 .....	157
1 Ausgangslage .....	157
1.1 Bestehende Luftverkehrsinfrastruktur .....	157

1.2 Raumordnungsverfahren von 1994 .....	157
2 Anforderungen .....	158
2.1 Verkehr .....	158
2.2 Raumstruktur .....	159
2.3 Menschen .....	160
2.4 Umwelt .....	160
2.5 Wirtschaft .....	161
3 Alternativen .....	161
3.1 Status Quo .....	161
3.2 Flughafensystem oder Einzelstandort .....	161
3.3 Stadtnaher Standort .....	162
3.4 Stadtferner Standort .....	162
4 Darstellung und Bewertung .....	163
4.1 Verkehr .....	163
4.2 Raumstruktur .....	168
4.3 Menschen .....	170
4.4 Umwelt .....	175
4.5 Wirtschaft .....	177
5 Abwägung .....	180
5.1 Zu betrachtende Alternativen .....	180
5.2 Unterschiedliche Betroffenheit der zu berücksichtigenden Belange .....	180
5.3 Unterschiedliches Gewicht der zu berücksichtigenden Belange .....	182
5.4 Ergebnis und Vergleich .....	182
5.5 Zusammenfassung .....	183
6 Nachnutzung innerstädtischer Flugplätze .....	183
Zu Z 2 .....	183
Zu Z 3 .....	183
Zu Z 4 .....	184
Zu Z 5 .....	184
Zu Z 6 .....	186
Zu G 7 .....	186
Zu G 8 .....	186
Zu G 9 .....	187
Zu G 10 .....	187
Zu G 11 .....	187
Zu Z 12 .....	187
Zu G 13 .....	188
Zu Z 14 .....	188
Zu Z 15 .....	188

**IV FFH-Verträglichkeit des LEP FS** .....

188

**V Anhang** .....

189

    Quellenverzeichnis .....

189

    Abkürzungsverzeichnis .....

190

### Zeichnerische Festlegung (Festlegungskarte als Anhang)

#### I Planungsanlass

Mit Erlass der Rechtsverordnung über den „Landesentwicklungsplan Flughafenstandortentwicklung“ (LEP FS) vom 28. Oktober 2003 wurden die landesplanerischen Grundlagen zur Flughafenentwicklung Berlin und Brandenburg neu gefasst. Der Plan legt insbesondere die Weiterentwicklung des Flughafens

der Standort ausreichend dimensionierte Flächen ohne erforderliche Umsiedlungen von Dörfern bereitstellen<sup>11</sup>, aus Berlin und den anderen Teilen des Gesamttraumes gut erreichbar und mit regionalen Entwicklungszentren verknüpfbar sein, nur in geringem Umfang Anwohner durch Fluglärm beeinträchtigen und einem erhöhten Havarierisiko aussetzen sowie eine Beeinträchtigung schützenswerter Naturräume möglichst vermeiden.

Von 17 überschlüssig geprüften Freiflächen verfehlt ein Standortbereich in der Gemeinde Nuthe-Urstromtal nordöstlich Luckenwaldes die genannten Anforderungen am wenigsten. Entsprechend seiner Bezeichnung in dem 1994 durchgeführten Raumordnungsverfahren (ROV) wird dieser Standort nachfolgend Sperenberg genannt. Wenn auch – wie sich im Einzelnen bei der nachfolgenden Bewertung der Standortalternativen ergibt – der Standort Sperenberg die vorgenannten Anforderungen nicht im vollen Umfang erfüllen mag, so erfüllt ein in diesem ROV ebenfalls geprüfter, je zum Teil in den Gemeinden Jüterbog und Nuthe-Urstromtal gelegener Standort (Jüterbog-Ost) diese Anforderungen in weit geringerem Maße. Er ist wegen seiner randlichen Lage aus Berlin und den anderen Teilen des Gesamttraumes noch weniger gut erreichbar und steht in erheblichem Konflikt mit dem im LEP GR festgelegten ökologisch wirksamen Freiraumverbundsystem. Eine erhebliche Beeinträchtigung im Bereich einer möglichen Flughafenfläche gelegener Natura 2000-Gebiete ist absehbar.

#### 3.4.3 Günstigste stadtferne Alternative

Gegenüber den überschlüssig geprüften stadtfernen Ausbaupalternativen, deren Erweiterung zu erheblichen Konflikten mit benachbarten Raumnutzungen führen und die unterschiedliche Fluglärmbeeinträchtigungen und Havarierisiken verursachen, sowie gegenüber weiteren stadtfernen Neubaustandorten verfehlt der Standort Sperenberg die Anforderungen an die Entwicklung der Luftverkehrsinfrastruktur am wenigsten.

Für den Neubau eines internationalen Verkehrsflughafens außerhalb des Berliner Autobahnringes ist kein besser geeigneter Standort als Sperenberg ersichtlich. Dieser ist daher die günstigste stadtferne Alternative. Andere stadtferne Standortalternativen werden somit im Folgenden nicht mehr betrachtet.

## 4 Darstellung und Bewertung

Zu den in Kapitel 3 herausgearbeiteten Alternativen liegen Untersuchungsergebnisse in unterschiedlicher Tiefe vor. Für den konkret geplanten Ausbau des Flughafens Berlin-Schönefeld ist ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt worden, und die Auswirkungen der Ausbaumaßnahme sind detailliert ermittelt worden.

Die Auswirkungen des Betriebes der bestehenden Flughäfen Berlin-Tegel, Berlin-Tempelhof und Berlin-Schönefeld sind bekannt. Die Auswirkungen einer Verdopplung der Verkehrsleistung im Rahmen der luftrechtlichen Genehmigungen auf

<sup>11</sup> Bei einem Neubaustandort außerhalb des Autobahnringes ist auf Grund der relativ geringen Siedlungsdichte die Nutzung von Standorten mit Umsiedlungsbedarf nicht begründbar.

etwa 30 Mio. Pax/a sind für diesen Landesentwicklungsplan grob ermittelt bzw. abgeschätzt worden.

Für den Neubau eines Flughafens am Standort Sperenberg sind keine Investitionsabsichten, keine detaillierte Flughafenplanung und nur punktuelle Untersuchungsergebnisse bekannt. Auch ist im Rahmen des vorliegenden Verfahrens nicht verbindlich klärbar, ob bei einem Neubau am Standort Sperenberg nicht zumindest ein Flughafen des bestehenden Systems in Betrieb bliebe. Mangels einer vorgegebenen Lage des Flughafengeländes und der Start- und Landebahnen sind auch die ermittelten Auswirkungen mit einer gewissen Unschärfe versehen. Sie sind beim Thema Lärmbetroffenheit für diesen Landesentwicklungsplan prognostiziert, bei anderen Themen aber nur grob ermittelt bzw. abgeschätzt worden.

Für die raumordnerische Bewertung der Alternativen anhand der relevanten Anforderungen reichen die ermittelten Auswirkungen aber aus. Erhebliche Abweichungen auf Grund unterschiedlicher Untersuchungstiefe sind nicht anzunehmen.

## 4.1 Verkehr

### 4.1.1 Bedarf

Zur Sicherung des Luftverkehrsstandortes Deutschland erkennen Bundesregierung und Länder die Erweiterung der Kapazitäten des vorhandenen Flughafensystems an. Zu den erforderlichen Maßnahmen gehört auch der Ausbau des Flughafens Berlin-Schönefeld als Einzelstandort. Laut Bundesverkehrswegeplan vom 2. Juli 2003 sind bei der Bedarfsfeststellung für Infrastrukturmaßnahmen an Schienenwegen, Bundesfern- und -wasserstraßen auch die Bedarfe auf Grund der steigenden Luftverkehrsnachfrage berücksichtigt, so dass auch in die Gesamtverkehrsplanung des Bundes die Entwicklung der vorhandenen Kapazitäten und – soweit örtliche und ökologische Bedingungen dies zulassen – der Ausbau der Anbindung an das Schienen- und Straßennetz integriert sind.

Die Länder Berlin und Brandenburg brauchen einen internationalen Luftverkehrsanschluss, der auch die Abwicklung interkontinentaler Verbindungen erlaubt und der den wachsenden Anforderungen entspricht. Innerhalb des deutschen Flughafensystems ist der Gesamttraum Berlin-Brandenburg als ein Raum zu betrachten, dessen luftverkehrstechnisch national und international ausgerichteter Mobilitätsbedarf bisher über das eigene Flughafensystem, bestehend aus den Flughäfen Berlin-Tegel, Berlin-Tempelhof und Berlin-Schönefeld, abgedeckt wird.

Der Masterplan zur Entwicklung der Flughafeninfrastruktur vom Oktober 2004<sup>12</sup> greift dies auf und beschreibt auch die erforderlichen Kapazitätserweiterungen für Berlin, die die Konzentration des Luftverkehrs am Standort Schönefeld zum Inhalt hat. Die Verkehrsministerkonferenz hat sich einstimmig zum Ausbau der Flughafenkapazitäten in Berlin bekannt und sieht in dem Masterplan einen wichtigen Beitrag zur Gestaltung der zukünftigen Flughafeninfrastruktur<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Masterplan zur Entwicklung der Flughafeninfrastruktur zur Stärkung des Luftverkehrsstandortes Deutschland im internationalen Wettbewerb, Initiative Luftverkehr für Deutschland, Berlin Oktober 2004

<sup>13</sup> Niederschrift der Verkehrsministerkonferenz vom 6./7. April 2005, TOP 6.1

Der Bedarf der Bundeshauptstadt Berlin und der weiteren Teile des Gesamttraumes Berlin-Brandenburg besteht in einem vielfältigen Luftverkehrsangebot, das ein Umsteigen an anderen Flughäfen weitgehend entbehrlich macht und ein Passagieraufkommen von ca. 20 Mio. Pax/a ab dem Jahr 2010 und von ca. 30 Mio. Pax/a<sup>14</sup> ab dem Jahr 2023 sowie ein entsprechendes Luftfrachtaufkommen bewältigt. Die Prognose des Luftverkehrsaufkommens für den Gesamttraum Berlin-Brandenburg ist mit den Annahmen der Bundesverkehrswegeplanung 2015 kompatibel und trägt damit der aktuellen Entwicklung Rechnung.

Der konkrete Zeitpunkt, an dem ein Aufkommen von 30 Mio. Pax/a erreicht wird, ist für die raumordnerische Beurteilung weniger relevant, zumal Landesentwicklungspläne spätestens zehn Jahre nach ihrer Aufstellung überprüft und gegebenenfalls fortgeschrieben werden sollen (Artikel 8 Abs. 7 LPfV).

**Tabelle 1: Verkehrsaufkommen und -prognose für den Gesamttraum Berlin-Brandenburg**  
Passagiere in Mio.

Standort	Reales Verkehrsaufkommen <sup>15</sup>						Prognose <sup>16</sup>				
	1996	1998	2000	2002	2004	2005	2007	2010	2015	2020	2023
Berlin-Tegel	8,37	8,88	10,34	9,88	11,05	11,53					
Berlin-Tempelhof	0,72	0,93	0,76	0,61	0,44	0,55					
Berlin-Schönefeld	1,87	1,95	2,21	1,69	3,38	5,08					
<b>Passagiere insgesamt</b>	<b>10,96</b>	<b>11,76</b>	<b>13,31</b>	<b>12,18</b>	<b>14,87</b>	<b>17,15</b>	<b>17,4</b>	<b>19,4</b>	<b>23,2</b>	<b>27,6</b>	<b>30,6</b>

Grundlage ist die Luftverkehrsprognose des Gutachters Avioplan, die im Rahmen des Planfeststellungsantrages für den Ausbau des Flughafens Berlin-Schönefeld durch die Trägerin des Vorhabens vorgelegt und durch den Gutachter Intraplan Consult GmbH im Juni 2002 überprüft und bestätigt wurde<sup>17</sup>. Ein Schwerpunkt dieser Prognose ist neben eigenen Einschätzungen die Wertung und der Vergleich bestehender Prognosen anderer Unternehmen, der International Air Transport Association (IATA), von Flugzeugherstellern und anderen. Avioplan geht nach der Inbetriebnahme eines modernen Anspruchs genügenden Flughafens von einer kontinuierlich zunehmenden Dynamik der Luftverkehrsnachfrage aus.

Die angenommene Zunahme liegt mit jährlich ca. 3,5 bis 4 % unter den allgemein prognostizierten Steigerungsraten im Luftverkehr. So gehen verschiedene Prognosen für den internationalen Luftverkehr längerfristig von einem jährlichen Wachstum des Passagieraufkommens von im Mittel 5 % und der Zunahme im Frachtaufkommen von ca. 6 % aus.

Die jüngste Luftverkehrsprognose für Deutschland<sup>18</sup> bestätigt das deutliche Wachstum im Passagierverkehr bis 2015 auf der Basis aktualisierter Grundlagen der Bundesverkehrswegeplanung und prognostiziert für Berlin ein Passagieraufkommen von 25,8 Mio. im Jahr 2015. Dieses Ergebnis ist mit der der Ausbauplanung zu Grunde liegenden Avioplan-Prognose vereinbar und bestätigt den Ausbaubedarf für die Luftverkehrsinfrastruktur in der Region.

Die Grundaussage der Luftverkehrsprognose, dass längerfristig ein Anstieg des Passagieraufkommens auf ca. 30 Mio. Passagiere pro Jahr zu erwarten ist, ist als unverändert gültig anzusehen. Der Umsteigeanteil liegt dabei bei 5 bis 10 %.

Die vorhandenen Kapazitäten der bestehenden Flughäfen Berlin-Tegel, Berlin-Tempelhof und Berlin-Schönefeld ergeben sich aus der Leistungsfähigkeit der vorhandenen Start- und Landebahnen (SLB), des Luftraumes darüber und der Abfertigungskapazitäten sowie aus deren Zusammenwirken. Durch einen Ausbau der Abfertigungskapazitäten bei den Flughäfen Berlin-Tegel und Berlin-Schönefeld sowie die Ausschöpfung der zur-

<sup>14</sup> Prognose der Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH (FBS) lt. Antragsunterlage zur Planfeststellung Band M – Kapitel 1.1, Februar 2000. Die benannte Prognose wurde von dem Gutachter Avioplan, beauftragt durch die Berlin-Brandenburg Flughafen Holding GmbH (BBF), in einem mehrstufigen Verfahren erstellt und berücksichtigt vorhandene Verkehrsdaten, weitere Luftverkehrsprognosen und die spezifischen Gegebenheiten in der Region Berlin-Brandenburg.

<sup>15</sup> Statistik der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen (ADV), Statistiken IVF, Jahrgänge 1996 bis 2004 und Flughafen Berlin Schönefeld GmbH, Verkehrsbericht 12/2005, Berlin 2006

<sup>16</sup> Prognosezahlen aus dem Planfeststellungsantrag für den Ausbau des Flughafens Berlin-Schönefeld, Band M, Kapitel 1 „Verkehrsprognose und Modellflugplan“

<sup>17</sup> Intraplan Consult GmbH: Plausibilitätsprüfung vorhandener Prognosen für die Entwicklung der Luftverkehrskapazitäten in Berlin-Brandenburg; München, Juni 2002

<sup>18</sup> Intraplan Consult GmbH: Luftverkehrsprognose für Deutschland; München, Oktober 2004

zeit nicht genutzten Kapazitäten des Flughafens Berlin-Tempelhof (einschließlich erforderlicher Modernisierung der Abfertigungsanlagen) kann theoretisch eine Gesamtkapazität von ca. 30 Mio. Pax/a erreicht werden. Dieses würde jedoch auch Erweiterungen der straßenseitigen Anbindung in Berlin-Tegel und die Schaffung bzw. Verbesserung des Schienenverkehrsanschlusses beider innerstädtischen Flughäfen erforderlich machen.

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.

Am Standort Sperenberg kann ein Flughafen mit zwei unabhängig betreibbaren Start- und Landebahnen und den dazugehörigen Abfertigungsanlagen mit einer Kapazität von 30 Mio. Pax/a neu gebaut werden. Der erforderliche zeitliche Vorlauf für Planung und Genehmigung eines Flughafens am Standort Sperenberg ermöglicht eine Inbetriebnahme des Flughafens erst deutlich nach Ausschöpfung der derzeitigen Leistungsfähigkeit der bestehenden Flughäfen. Es ist daher ein umfangreicher Zwischenausbau des bestehenden Flughafensystems erforderlich.

#### 4.1.2 Nachnutzung bestehender Infrastrukturen

Der Weiterbetrieb der bestehenden Flughäfen basiert ganz wesentlich auf der Nutzung bestehender verkehrlicher Infrastrukturen, und der erwartete Bedarf an Luftverkehrskapazitäten wird innerhalb des bestehenden Flughafensystems gedeckt. Das bestehende Verkehrsnetz wird durch die Abwicklung eines wachsenden Zubringerverkehrs belastet, so dass Ausbaumaßnahmen erforderlich werden können.

Der Ausbau des Flughafens Berlin-Schönefeld deckt den erwarteten Bedarf an Luftverkehrskapazitäten ohne Neubau durch die Erweiterung eines Flughafens aus dem bestehenden Flughafensystem und nutzt damit zum Teil bestehende verkehrliche Infrastrukturen. Für die erforderliche Ertüchtigung der Verkehrsanbindung sind überwiegend Ausbaumaßnahmen im Verkehrsnetz erforderlich, die unabhängig von der Flughafenplanung insbesondere im Straßennetz bereits fertiggestellt, im Bau oder in konkreter Planung sind (Autobahnzubringer A 113n, Ausbau B 96, B 96a, Ausbau L 76 und L 40), so dass die straßenseitige Anbindung des Standortes bei Inbetriebnahme grundsätzlich gewährleistet ist. Für die Anbindung des Flughafens erforderliche Neubaumaßnahmen beschränken sich auf den Anschluss an den Schienenfernverkehr, die Verlängerung der S-Bahn und kleinteilige Ergänzungen im Straßennetz. Ein besonderer Vorteil des Standortes Schönefeld ist die hohe Störungssicherheit durch die Einbindung in das öffentliche Nahverkehrs-, Schienen- und Straßennetz; z. B. kann durch mehrere Zufahrtsmöglichkeiten die Erreichbarkeit des Flughafens bei Verkehrsraumeinschränkungen durch Unfälle o. Ä. aufrecht erhalten werden.

Der Neubau eines Flughafens am Standort Sperenberg nutzt keine bestehenden verkehrlichen Infrastrukturen, da ehemalige Flugplatzanlagen in der Konversionsliegenschaft, wie z. B. die vorhandene Start- und Landebahn, nicht funktionsfähig und nicht nachnutzbar sind. Der erwartete Bedarf an Luftverkehrskapazitäten wird außerhalb des bestehenden Flughafensystems

gedeckt. Die verkehrliche Anbindung des Standortes kann nur bedingt über das vorhandene Verkehrsnetz (vierstreifiger Ausbau der B 101 von Berlin bis Luckenwalde im Bau) abgedeckt werden und bedarf weiterer massiver Ausbau- und Neubaumaßnahmen insbesondere im Straßennetz (Aus- und Neubau von Bundes- und Landesstraßen insbesondere Richtung Westen und Osten) und einer neu zu schaffenden Schienenanbindung an die Anhalter Bahn. Die hohe Störungssicherheit des Standortes Schönefeld im Schienen- und Straßennetz kann am Standort Sperenberg nicht gewährleistet werden. Beispielsweise könnten Verkehrsraumeinschränkungen im Zuge der B 101 schnell zu Erreichbarkeitsproblemen zum Flughafen führen, da keine leistungsfähigen Alternativen zur Verfügung stehen.

#### 4.1.3 Konzentration auf einen Standort

Beim Weiterbetrieb der bestehenden Flughäfen bleibt der nationale und internationale Luftverkehrsanschluss für Berlin und Brandenburg auf drei Standorte verteilt und die erwünschte Konzentration wird nicht erreicht.

Beim Ausbau des Flughafens Berlin-Schönefeld kann der nationale und internationale Luftverkehrsanschluss für Berlin und Brandenburg gebündelt und auf einen Standort konzentriert werden.

Trotz bestehender Zweifel wird im Folgenden unterstellt, dass auch im Falle des Neubaus eines Flughafens am Standort Sperenberg die innerstädtischen Flughäfen sowie der stadtnahe Flughafen Berlin-Schönefeld geschlossen werden und somit auch in diesem Falle der nationale und internationale Luftverkehrsanschluss für Berlin und Brandenburg gebündelt und auf einen Standort konzentriert werden kann.

#### 4.1.4 Erreichbarkeit

Die Erreichbarkeit des Flughafens wird von den Fahrtzeiten und den Fahrtkosten für die Wege vom und zum Flughafen aus dem gesamten Planungsraum bestimmt. Dabei sind etwa 80 % des prognostizierten Fluggastaufkommens auf Berlin ausgerichtet und auch die Mehrzahl der Beschäftigten wohnt in Berlin und seinem Umland (Aufkommensschwerpunkt). Zu berücksichtigen ist, dass der überwiegende Teil der Personenfahrten nicht auf die Fluggäste, sondern auf die am Flughafen Beschäftigten, Besucher und Begleiter entfällt, die zu einem wesentlich höheren Anteil mit dem Pkw anreisen.

Die bestehenden Flughäfen sind aus Berlin und den anderen Teilen des Gesamttraumes insgesamt gut erreichbar. Der Flughafen Berlin-Tegel hat bezogen auf das Stadtzentrum Berlin eine günstige Lage. Der direkte Autobahnanschluss an die A 111 ist jedoch an der Grenze seiner Leistungsfähigkeit und es bestehen erhebliche Defizite in der öffentlichen Verkehrsanbindung, denn es ist kein Anschluss an die Fernbahn und den schieneengebundenen Nahverkehr vorhanden. Der Anschluss des Flughafens Berlin-Tegel an den Schienennahverkehr wäre mit erheblichem Aufwand verbunden. Der Flughafen Berlin-Tempelhof ist straßenseitig in das vorhandene innerstädtische Hauptverkehrsnetz mit Anschluss an das übergeordnete Verkehrsnetz über die nicht weit entfernte Stadtautobahn integriert



**Ministerium für  
Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr  
des Landes Brandenburg**

Az.: 44/1-6441/1/101

**Planfeststellungsbeschluss**

**Ausbau Verkehrsflughafen  
Berlin-Schönefeld**

**vom 13. August 2004**

**BAND I**

*Handwritten signature and scribbles, possibly including the name 'Reich'.*

*Handwritten signature or initials.*

## 5 Bau des „Single-Airports“ Berlin Brandenburg International BBI

Die historisch gewachsene Aufteilung des Flugverkehrs in Berlin auf drei unabhängige Flughäfen mit jeweils zwei Start- und Landebahnen, die räumlich so weit getrennt sind, dass Umsteigeverkehr zwischen ihnen nur schwer möglich ist, war und ist ökonomisch sowie ökologisch nicht sinnvoll. Da die innerstädtisch gelegenen Flughäfen Berlin-Tegel und Berlin-Tempelhof nicht weiter ausbaufähig sind, wurde bereits in den ersten Beratungen zwischen der Lufthansa und der Interflug im Dezember 1989 die schon zu DDR-Zeiten verfolgte Idee aufgegriffen, den Flughafen Berlin-Schönefeld als einzigen Berliner Flughafen auszubauen.<sup>108</sup>

Der erste Schritt war die Gründung der Berlin Brandenburg Flughafen Holding (BBF) am 18. Dezember 1991, die zu je 37 % den Ländern Berlin und Brandenburg und zu 26 % dem Bund gehört. Das Land Berlin brachte die Berliner Flughafengesellschaft (BFG), die die Flughäfen Tegel und Tempelhof betreibt, in die Holding ein und am 20. Dezember 1991 übertrug die Treuhandanstalt das Eigentum an der FBS an die BBF.<sup>109</sup>

Ende 1992 begannen die Planungen für den „Single-Airport“ (alleiniger internationaler Verkehrsflughafen) für die Region Berlin/Brandenburg. In der Aufbruchstimmung der Nachwendezeit gingen die Planungen von vier Start- und Landebahnen und 60 Millionen Passagieren jährlich aus. Als geeignete mögliche Standorte wurden in einem aufwändigen Suchverfahren die Standorte Sperenberg, Jüterbog-Ost und Schönefeld-Süd ermittelt. Im Juni 1993 beantragte die BBF ein vergleichendes Raumordnungsverfahren für die drei Standorte, das Ende 1994 abgeschlossen wurde und ergab, dass die Standorte Jüterbog-Ost und Sperenberg für einen Flughafen dieser Größenordnung mit den Zielen der Landesplanung zu vereinbaren seien, Schönefeld-Süd sei nicht geeignet. Zugleich wurde festgestellt, dass in der Region kein Bedarf für vier Start- und Landebahnen bestehe; drei seien gerechtfertigt, zwei sinnvoll.

In den nächsten Monaten entspann sich eine lebhafte Diskussion in der Öffentlichkeit und unter den Gesellschaftern der BBF, die Jüterbog wegen der ca. 60 km weiten Entfernung zu Berlin verwarfen. Das Land Brandenburg favorisierte Sperenberg, wo allerdings höhere Kosten für die Verkehrserschließung entstehen würden, der Bund und Berlin den Standort Schönefeld wegen der Nähe zu Berlin.<sup>110</sup> Die Gesellschafter einigten sich schließlich am 28. Mai 1996 im sogenannten Konsensbeschluss auf ein Konzept für das Unternehmen BBF und den Ausbau der Flughafenkapazitäten für die Region Berlin/Brandenburg: Der Standort Schönefeld solle als „Single-Standort“ unter Nutzung der vorhandenen Einrichtungen entwickelt werden. Die Nordbahn sei außer Betrieb zu nehmen und südlich der heutigen Südbahn solle eine weitere parallel zu betreibende Start- und Landebahn gebaut werden. Die Flächen in Sperenberg seien bis zur Baureife für Schönefeld vorsorglich freizuhalten. Der Flughafen Tempelhof solle nach Vorliegen der bestandskräftigen Planfeststellung, der Flughafen Tegel spätestens mit Inbetriebnahme der neuen Start- und Landebahn in Schönefeld geschlossen werden. Der Flughafen solle

<sup>108</sup> s. Grenzdörfer (2000), S. 63.

<sup>109</sup> von Przychowski (1996), S. 125.

<sup>110</sup> Projektplanungs-Gesellschaft Schönefeld, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit (PPS): Der Weg zum Single-Airport Berlin-Brandenburg International BBI in Schönefeld. Chronologie der wichtigsten Schritte und Entscheidungen, 1999, S. 7

## Inhalt

Nr. 12	Beschluß des Ersten Senats vom 26. Februar 1997 (1 BvR 1864/94, 1102/95). Mitgliedschaftliche Zuordnung von im Beitrittsgebiet – Sachsen-Anhalt und Ostteil Berlin – tätig gewesen und nach der Wiedervereinigung in ihren bisherigen Rechtsverhältnissen verbliebenen Hochschullehrern	193
Nr. 13	Beschluß des Ersten Senats vom 26. Februar 1997 (1 BvR 2172/96). Verpflichtung privater Rundfunkveranstalter zur Herausgabe von Sendezeitanteilen an die Landesmedienanstalt	220
Nr. 14	Beschluß des Zweiten Senats vom 11. März 1997 gemäß § 24 BVerfGG (2 BvF 2/95). Keine Restitution von in privatrechtlicher Form geführten Unternehmen und Unternehmensbeteiligungen von Körperschaften des öffentlichen Rechts	243
Nr. 15	Beschluß des Zweiten Senats vom 11. März 1997 gemäß § 24 BVerfGG (2 BvF 3, 4/95). Verlangen der Sächsischen und der Thüringer Landesregierung an den Bund nach Beteiligung am Aktienkapital der Vereinigten Energiewerke (VEAG)	250
Nr. 16	Urteil des Ersten Senats vom 8. April 1997 (1 BvR 48/94). Rückzahlung der den ehemaligen Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften gewährten Kredite (Altschulden)	267
Nr. 17	Beschluß des Plenums des Bundesverfassungsgerichts vom 8. April 1997 (1 PBvU 1/95). Anforderungen an die Bestimmung der Sitz- oder Spruchgruppen von Berufsrichtern in überbesetzten gerichtlichen Spruchkörpern	322
Nr. 18	Urteil des Zweiten Senats vom 10. April 1997 (2 BvF 1/95). Überhangmandate nach dem Bundeswahlgesetz	335
Nr. 19	Urteil des Zweiten Senats vom 10. April 1997 (2 BvC 3/96). Grundmandatsklausel nach dem Bundeswahlgesetz	408
Richterspiegel		426
Gesetzesregister		427
Sachregister		437

## HINWEIS

Die auf den Seiten mit geraden Seitenzahlen angegebene Bezeichnung weist auf die Seite hin, auf der der Abdruck der betreffenden Entscheidung beginnt, und außerdem durch die römische Ziffer auf den entsprechenden Senat.

## ABKÜRZUNGEN

Soweit die Abkürzungen in den Entscheidungen nicht besonders erläutert sind, wird verwiesen auf Kirchner, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, Walter de Gruyter, 4. Aufl. 1993

## Nr. 1

1. Staatliche Planung ist weder eindeutig der Legislative noch eindeutig der Exekutive zugeordnet.
2. Auch Detailpläne im Bereich der anlagenbezogenen Fachplanung sind einer gesetzlichen Regelung zugänglich. Das Parlament darf durch Gesetz eine solche Entscheidung freilich nur dann an sich ziehen, wenn hierfür im Einzelfall gute Gründe bestehen.
3. Entfaltet eine Legalplanung enteignungsrechtliche Vorwirkungen, hat sie vor der Verfassung jedenfalls dann Bestand, wenn sie nicht nur – wie jede Enteignung – im Sinne des Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG zum Wohle der Allgemeinheit erforderlich ist, sondern auch triftige Gründe für die Annahme bestehen, daß die Durchführung einer behördlichen Planfeststellung mit erheblichen Nachteilen für das Gemeinwohl verbunden wäre, denen nur durch eine gesetzliche Regelung begegnet werden kann.

Beschluß des Zweiten Senats vom 17. Juli 1996 gemäß § 24 BVerfGG  
– 2 BvF 2/93 –

in dem Verfahren über den Antrag festzustellen, daß das Gesetz über den Bau der „Südumfahrung Stendal“ der Eisenbahnstrecke Berlin-Oebisfelde vom 29. Oktober 1993 (BGBl. I S. 1906) nichtig ist, *Antragstellerin*: Landesregierung des Landes Hessen, vertreten durch den Ministerpräsidenten – Bevollmächtigter: Professor Dr. Michael Ronellenfitsch, Augustaanlage 15, Mannheim –.

## ENTSCHEIDUNGSFORMEL:

Das Gesetz über den Bau der „Südumfahrung Stendal“ der Eisenbahnstrecke Berlin-Oebisfelde vom 29. Oktober 1993 (Bundesgesetzblatt I Seite 1906) ist mit dem Grundgesetz vereinbar.

## GRÜNDE:

## A.

Das Verfahren betrifft die Verfassungsmäßigkeit eines Investitionsmaßnahmegesetzes zum Bau eines Abschnitts der Eisenbahnstrecke Berlin-Oebisfelde („Südumfahrung Stendal“) im Zuge des Neubaus der Hochgeschwindigkeitsverbindung Hannover-Berlin.

der Normsetzung zu. Nur das Parlament besitzt hierfür die demokratische Legitimation (vgl. BVerfGE 34, 52 [59]; 49, 89 [124ff.]; 68, 1 [87]). Der Exekutive obliegt die Regierung und die Verwaltung (vgl. BVerfGE 30, 1 [28]). Zu ihren Aufgaben gehört die Vollziehung von Gesetzen im Einzelfall, wie sich bereits aus der Bezeichnung „vollziehende Gewalt“ in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG ergibt (vgl. auch BVerfGE 83, 60 [72]; 93, 37 [67]).

c) Nach diesen Merkmalen kann staatliche Planung weder eindeutig der Legislative noch eindeutig der Exekutive zugeordnet werden. Zum einen kann Planung nicht als ein Vorgang der Subsumtion eines bestimmten Lebenssachverhalts unter die Tatbestandsmerkmale einer generell-abstrakten Norm verstanden werden. Zum andern stellt die Planungsentscheidung auch keine generell-abstrakte Vorgabe für eine unbestimmte Vielzahl von Fällen dar. Es handelt sich vielmehr um einen komplexen Prozeß der Gewinnung, Auswahl und Verarbeitung von Informationen, der Zielsetzung und der Auswahl einzusetzender Mittel. Planung hat mithin finalen und keinen konditionalen Charakter (vgl. BVerfGE 80, 137 [162]; vgl. auch Hoppe, in: Isensee/Kirchhof, HStR, Bd. III, § 71, Rn. 19, 43).

Ist staatliche Planung von vornherein keiner der beiden Staatsgewalten eindeutig zugeordnet, so obliegt der Exekutive jedenfalls die Planvorbereitung. Das Parlament verfügt hingegen über Informations- und Kontrollrechte. Soweit es sich nicht um „Kernbereiche exekutivischer Eigenverantwortung“ der Regierung handelt (vgl. dazu etwa BVerfGE 67, 100 [139]; 68, 1 [85ff., 87]), vermag das Parlament grundlegende Fragen auch selbst zu entscheiden. Dies gilt im besonderen – kraft des dem Parlament historisch zukommenden Haushaltsbewilligungsrechts – für den Haushalt (vgl. Hoppe, in: Isensee/Kirchhof, HStR, Bd. III, § 71, Rn. 37). Der Gesetzgeber darf dementsprechend – auf Initiative und Vorbereitung von Regierung und Verwaltung hin – durch Gesetz einen Plan beschließen, sofern die Materie ihrer Natur nach geeignet ist, gesetzlich geregelt zu werden (vgl. Ossenbühl, in: Isensee/Kirchhof, HStR, Bd. III, § 62, Rn. 65), und sonstige verfassungsrechtliche Gründe nicht entgegenstehen.

d) Auch Detailpläne im Bereich der anlagenbezogenen Fachplanung, die konkrete Regelungen hinsichtlich eines einzelnen Vorhabens treffen, sind einer gesetzlichen Regelung zugänglich.

aa) Dem Grundgesetz kann nicht entnommen werden, daß es von einem Gesetzesbegriff ausgeht, der nur generelle Regelungen zuläßt. Dies bestätigen sowohl Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG, der Einzelfallgesetze nicht generell, sondern nur in seinem Gewährleistungsreich ausschließt, als auch Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG, der dem Gesetzgeber ausdrücklich die Möglichkeit der Enteignung durch Gesetz eröffnet. Mit der Planung eines einzelnen Vorhabens greift der Gesetzgeber mithin nicht notwendig in die Funktion ein, die die Verfassung der vollziehenden Gewalt oder der Rechtsprechung vorbehalten hat (vgl. BVerfGE 25, 371 [398]).

bb) Parlamente sind auch nach ihren Aufgaben und ihren Verfahren durchaus zu einer anlagenbezogenen Fachplanung in der Lage. Der parlamentarische Gesetzgeber vollzieht mit seiner Entscheidung für oder gegen die planerische Zulassung eines Vorhabens nicht andere Gesetze, insbesondere des Planungsrechts, sondern trifft eine eigenständige gestaltende Regelung, die das Vorhaben von der Zulassungsbedürftigkeit nach anderen Gesetzen befreit und der Entscheidung zugleich die sonst an einen Planfeststellungsbeschluß gesetzlich geknüpften materiellen Wirkungen verleiht. Deshalb sind auch Planfeststellungen einer Mehrheitsentscheidung zugänglich.

cc) Weitere Schranken ergeben sich aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung insofern, als diese auf die gegenseitige Mäßigung und Kontrolle der Staatsorgane ausgerichtet ist und mithin auch grundrechtsschützende Funktionen erfüllt. Eine Entscheidung über eine konkrete Fachplanung ist nach den einschlägigen Fachplanungsgesetzen üblicherweise der Verwaltung vorbehalten, die dafür den erforderlichen Verwaltungsapparat und Sachverstand besitzt. Das Parlament darf durch Gesetz eine solche Entscheidung nur dann an sich ziehen, wenn hierfür im Einzelfall gute Gründe bestehen, etwa weil die schnelle Verwirklichung des Vorhabens von besonderer Bedeutung für das Gemeinwohl ist. Insofern steht dem Gesetzgeber ein Beurteilungs- und Einschätzungsspielraum zu.

dd) Schließlich können sich auch noch Schranken im Hinblick auf die vertikale Gewaltenteilung zwischen Bund und Ländern ergeben. Dem braucht vorliegend aber nicht nachgegangen zu werden. Hinsichtlich der Bundesbahn und des Baues von Schienennetzen steht dem Bund sowohl gemäß Art. 73 Nr. 6 a GG die Gesetzgebungskompetenz als auch gemäß Art. 87 Abs. 1 Satz 1 GG a.F., ebenso aber auch gemäß Art. 87 e GG, eingefügt durch Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 20. Dezember 1993 (BGBl I S. 2089), die Verwaltungskompetenz zu. Für die Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs kann er sie auf Antrag eines Landes übernehmen (Art. 90 Abs. 3 GG).

2. Gemessen an dem dargelegten Maßstab verletzt das Gesetz nicht die durch Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG gebotene Gewaltenteilung.

a) Das Gesetz geht auf eine Initiative der Bundesregierung zurück, die ein in ihrem Auftrag von der Planungsgesellschaft ausgearbeitetes Plankonzept vorgelegt hat. Zu diesem Plankonzept waren vor der Einbringung in den Bundestag Auslegungen, Anhörungen und Erörterungen nach Art eines Planfeststellungsverfahrens durchgeführt worden. Bundestag und Bundesrat haben dieses Konzept nach weiteren Anhörungen ohne Änderungen gebilligt.

b) Der Gesetzgeber beansprucht auch nicht generell eine Kompetenz zur Zulassung von Verkehrsvorhaben anstelle der Verwaltung. Vergleichbare Gesetze waren von Anfang an nur für einzelne, besonders ausgewählte Abschnitte von Fernverkehrswegen vorgesehen, so daß es an jedem Anhaltspunkt für eine Verlagerung von originären Verwaltungsfunktionen auf die Legislative fehlt.

Für die Planfeststellung des Streckenabschnitts „Südfahrt Stendal“ durch Gesetz bestanden gute Gründe:

aa) Die Entscheidung des Gesetzgebers war ausweislich der Gesetzesbegründung (vgl. BTDrucks 12/3477, S. 5ff.) von der Erwägung geleitet, auf schnellstmöglichem Wege die Wirtschaft in den neuen Ländern zu stärken und auf die Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse im gesamten Gebiet der Bundesrepublik Deutschland hinzuwirken (vgl. auch § 1 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes). Dieses Ziel verlangte einen unverzüglichen Aufbau der Verkehrsinfrastruktur in den neuen Ländern, deren Verkehrswege sich nach jahr-

zehntelanger Vernachlässigung zum Teil in einem desolaten Zustand befanden und den Anforderungen des modernen Verkehrs nicht gewachsen waren.

Vor diesem Hintergrund maß der Gesetzgeber den vom Bundesminister für Verkehr erarbeiteten 17 Verkehrsprojekten „Deutsche Einheit“ eine Schlüsselrolle sowohl für den wirtschaftlichen Aufschwung als auch für das Zusammenwachsen der alten und der neuen Länder bei. Als herausragendes Vorhaben betrachtete er den Neubau der Hochgeschwindigkeitsstrecke Hannover-Berlin. Ihr wird nach den gesetzgeberischen Vorstellungen auch eine zentrale Rolle im internationalen Ost-West-Verkehr zukommen (vgl. a.a.O., S. 6).

bb) In diesem Rahmen wollte der Gesetzgeber mit dem Gesetz zur annähernd zeitgleichen Fertigstellung der gesamten Hochgeschwindigkeitsstrecke und ihrer Inbetriebnahme im Jahre 1997 beitragen; er erwartete sich einen erheblichen Zeitgewinn (vgl. a.a.O., S. 7f.).

(1) Für behördliche Planfeststellungsverfahren entlang der Stammstrecke Berlin-Oebisfelde rechnete der Gesetzgeber auch bei Nutzung des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes in Einschätzung der Leistungsfähigkeit der Verwaltungen in den neuen Ländern mit einer durchschnittlichen Verfahrensdauer von zwei Jahren bis zum Ergehen von Planfeststellungsbeschlüssen. Für den Streckenabschnitt „Südfahrt Stendal“ sah er eine Verfahrensdauer von drei Jahren voraus. Dies leitete er daraus ab, daß in dem Streckenabschnitt in stärkerem Maß öffentliche und private Belange berührt würden und auch die Stadt Stendal bereits im Vorfeld der Planungen aus ökologischen Gründen erheblichen Widerstand angekündigt habe. Eine zeitgleiche Fertigstellung und Inbetriebnahme aller Streckenabschnitte im Jahre 1997 war damit in Frage gestellt.

(2) Den Zeitbedarf für ein Gesetzgebungsverfahren von der Verabschiedung der Vorlage in der Bundesregierung bis zur Verkündung des beschlossenen Gesetzes im Bundesgesetzblatt veranschlagte der Gesetzgeber unter Zugrundelegung der Erfahrungen mit eilbedürftigen Gesetzen auf sechs bis sieben Monate. Zwar hat sich diese gesetzgeberische Prognose nicht bestätigt. Denn tatsäch-

rien gem. Art. 17 II-VI EE-RL erfüllt sind. Die Nachhaltigkeitsanforderungen sind in der Biokraftstoffnachhaltigkeitsverordnung vom 30. 9. 2009 umgesetzt und weiter konkretisiert worden<sup>173</sup>.

Damit Deutschland seine Pflichtquote erfüllen kann, ist die Sanktionsregelung in § 37c II BImSchG erforderlich, derzufolge von den Unternehmen eine Abgabe zu zahlen ist, die ihre Biokraftstoffquote nicht erfüllt haben. Insgesamt wird man feststellen dürfen, dass überzogene Erwartungen von einer realistischen Betrachtungsweise abgelöst worden sind, namentlich die Nachhaltigkeitsanforderungen unter dem Einfluss der EU in ihre Tragweite erkannt worden sind<sup>174</sup>.

#### 4. Nutzung von Biogas

Ein wesentliches Element der Förderung erneuerbarer Energien liegt in der verstärkten Nutzung von Biogas. Daher hat die deutsche Bundesregierung die Biogaseinspeisung in die Gasnetze durch ein Bündel an Vorschriften erleichtert. Dazu gehören insbesondere die Novellierung der Gasnetzzugangsverordnung und der Gasnetzentgeltverordnung<sup>175</sup>.

#### Zwischenbilanz zum Recht der erneuerbaren Energien

Deutschland hat mit dem ursprünglichen Stromeinspeisungsgesetz einen inzwischen in ganz Europa erfolgreichen Weg der Förderung erneuerbarer Energien eingeschlagen. Mit dem neuen EEG i. d. F. von 2009 und dem EEWärmeG ebenfalls i. d. F. von 2009 sowie dem Biokraftstoffquotengesetz i. d. F. vom 30. 9. 2009 strebt Deutschland einen breiten Einsatz erneuerbarer Energien an. Mit der Novellierung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie vom 23. 4. 2009 hat auch die EU einen umfassenden Rechtsrahmen zur Förderung des Einsatzes von erneuerbaren Energien geschaffen, wobei die Mitgliedstaaten eindeutig quantifizierte Zielvorgaben erreichen müssen: Deutschland soll 18% des Bruttoprämiärenergieverbrauchs bis 2020 durch erneuerbare Energien decken und beabsichtigt dies mit 30% erneuerbaren Energien im Strombereich, 14% im Wärmebereich sowie 12% im Verkehrssektor zu erreichen.

Das sind insgesamt ehrgeizige Ziele, die auch aussichtsreich instrumentiert erscheinen. Ob der Rechtsrahmen für eine

nachhaltige Biokraftstoffherzeugung Fehlentwicklungen nachhaltig vermeiden kann, wird sorgfältig zu beobachten sein.

Ob die mittelfristige Substitutionsstrategie mit 30% erneuerbarer Energie bis 2030, 45% bis 2040 und 60% bis 2050 weiter fortentwickelter rechtlicher Instrumente bedarf, muss überprüft werden.

#### V. Ausblick

Insgesamt ist in einem eher kurzen Zeitraum von 20 Jahren seit der Rio-Konferenz ein bemerkenswert komplexes Klimaschutzrecht auf völkerrechtlicher, insbesondere auch europarechtlicher und mitgliedstaatlicher Ebene geschaffen worden. Dieser rechtliche Rahmen ist instrumentell vielfältig und umfasst nicht nur das große Experiment des Treibhausgashandels, sondern auch neue, zunächst höchst umstrittene ordnungsrechtliche Regulierungen in einigen Bereichen des Energieeffizienzrechts und des Rechts der erneuerbaren Energien. Besondere Beachtung verdient, dass die Regelungsregime inzwischen regelmäßig durch explizit normierte Zielsetzungen gekennzeichnet sind, so dass eine transparente und rationale Diskussion über die notwendige Fortentwicklung des Rechtsrahmens gefördert wird.

Allerdings liegt gerade in den globalen Zielsetzungen die aktuelle Schwäche des Klimaschutzregimes. Hier geben die Ergebnisse der Konferenz von Cancun Anlass zu vorsichtigem Optimismus: das so genannte 2° C-Ziel des IPCC dürfte von der Konferenz rechtsverbindlich angenommen worden sein. Das ist eine Grundlage, auf der allerdings sehr zügig eine neue völkerrechtliche Lastenverteilung vereinbart werden muss. Instrumente wie der Treibhausgashandel bleiben mit ihrer bescheidenen Deckelung der Emissionen gegenwärtig noch weitgehend wirkungslos. ■

173 Verordnung über Anforderungen an eine nachhaltige Herstellung von Biokraftstoffen (Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung), BGBl I, 3182; zuletzt geändert am 22. 6. 2010, BGBl I, 814; s. *Franken*, ZUR 2010, 66.

174 S. für Einzelheiten sehr hilfreich *Ludwig*, ZUR 2009, 317.

175 Verordnung über den Zugang zu Gasversorgungsnetzen (Gasnetzzugangsverordnung) v. 25. 7. 2005, BGBl I, 2210, zuletzt geändert durch Verordnung am 17. 10. 2008, BGBl I, 2006; Verordnung über die Entgelte für den Zugang zu Gasversorgungsnetzen (Gasnetzentgeltverordnung) v. 25. 7. 2005, BGBl I, 2197, zuletzt geändert durch Verordnung zum Erlass von Regelungen über Messeinrichtungen im Strom- und Gasbereich am 17. 10. 2008, BGBl I, 2006.

Professor Dr. Ondolf Rojahn\*

## Umweltschutz in der raumordnerischen Standortplanung von Infrastrukturvorhaben

### Gestaltungsmöglichkeiten und Kompetenzgrenzen

In der jüngeren Planungspraxis wird der Anspruch einer projektbezogenen Standortplanung immer deutlicher, so dass schon vom „vorhabenbezogenen Raumordnungsplan“ die Rede ist. Eine solche Planungspraxis erfordert eine vertiefende Analyse des Verhältnisses der Raumordnung zur Bauleitplanung und zu den verschiedenen Fachplanungen. Der Verfasser knüpft in seinem Beitrag insbesondere an seine Erfahrungen am BVerwG in Verfahren zur Flughafenplanung an.

#### I. Vorbemerkungen

1. Es gehört zu den herkömmlichen Aufgaben überörtlicher Koordination und Entwicklung, die Versorgungsangebote

mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge räumlich zu verteilen und einen Mindestumfang an sozialer und technischer Infrastruktur zu gewährleisten (§ 2 II Nr. 3 ROG). Raumordnungspläne sollen daher Standorte für Infrastrukturvorhaben, insbesondere für die Verkehrsinfrastruktur und die Ver- und Entsorgungsstruktur, festlegen (§ 8 V 1 Nr. 3 ROG).

Standortentscheidungen der Landes- und Regionalplanung sind der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung

\* Der Verf. war Richter am BVerwG und ist Honorarprofessor an der Juristenfakultät der Universität Leipzig.

Störfall-Betriebe) dürfen keinen Sicherheitsgefahren (Havarien) ausgesetzt werden.

Die Abstandsmaße können je nach Schutzwürdigkeit der Tabuzonen oder Einrichtungen im Planungsraum typisierend festgesetzt werden. Schädliche Umwelteinwirkungen können generalisierend berücksichtigt werden. Immissionschutzrechtliche Vorsorge ist zulässig und geboten. Die Abstandsflächen können so groß sein, dass der Plangeber immissionschutzrechtlich auf der „sicheren Seite“ ist. Örtliche Besonderheiten können außer Betracht bleiben. Die typisierende Betrachtungsweise ist bei der Konzentrationsplanung von Windenergieanlagen gerechtfertigt, weil während des „Suchlaufs“ der Landes- oder Regionalplanung weder die Anzahl und der konkrete Standort der künftigen Anlagen noch ihr Emissionsverhalten (Höhe, Nennleistung, Typ) bekannt sind.

Planungspraxis und Rechtsprechung sind unterschiedlich: Das OVG *Bautzen* hat Abstände zu Kur- und Klinikbereichen von 1200 m, zu Wohnbebauung von 750 m und zu Gewerbegebieten von 500 m gebilligt<sup>33</sup>. Das OVG *Lüneburg* hat Abstände zu Wohngebieten von 1000 m sowie zu FFH- und Vogelschutzgebieten von 500 m als sachgerecht angesehen<sup>34</sup>. Die generelle Anerkennung aller Gemeinden im Plangebiet als „Fremdenverkehrsgemeinde“ und die schematische Zuerkennung eines Abstandsbonus ohne Einzelfallprüfung sind ebenso abwägungsfehlerhaft wie die generelle Zuerkennung einer 1000 m-Abstandsfläche für die weitere Siedlungsentwicklung der Gemeinden im Plangebiet ohne Ermittlung der gemeindlichen Entwicklungspläne<sup>35</sup>.

## 2. Gebiets- oder parzellenscharfe Standortfestlegungen?

In gestuften Planungsprozessen sind Standorte für Infrastrukturvorhaben zeichnerisch jeweils ebenenspezifisch festzulegen. Die Landesplanung erstellt ihre Pläne in der Regel auf einer Kartengrundlage im Maßstab 1:200 000 bis 1:100 000; die Regionalplanung setzt in der Regel den Maßstab 1:50 000 bis 1:25 000 ein. Die Landes- und Regionalplanung ist befugt, Standorte nicht nur einer Gemeinde als Gebietskörperschaft („gemeindegerecht“) zuzuweisen, sondern auch für Gebiete (Bereiche) innerhalb der Gemeinde („gebietsscharf“) festzulegen. Das ist mit der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 II 1 GG) vereinbar, wenn diese Ausweisung durch überörtliche Interessen von höherem Gewicht gerechtfertigt ist<sup>36</sup>.

Gezielte grundstücks- oder parzellenscharfe Standortfestlegungen überschreiten den Kompetenzrahmen der Landes- und Regionalplanung<sup>37</sup>. Aus der jüngeren Rechtsprechung des *BVerwG* ergibt sich nichts Anderes<sup>38</sup>. Die Präzision einer parzellenscharfen Grenzziehung ist aus raumordnerischen Gründen kaum zu rechtfertigen.

Der Sache nach und im Ergebnis kann diese Detailschärfe allerdings dadurch erreicht werden, dass ein Standort zeichnerisch in einer Fläche festgesetzt wird, die bereits linienförmig durch Verkehrsstrassen (z. B. Verkehrswege, Eisenbahngleise, Wasserstraßen) oder infolge topografischer Gegebenheiten eingeschlossen oder begrenzt wird.

Die parzellenscharfe Festlegung z. B. einer Flughafenausbaufläche setzt jedoch Detailkenntnisse hinsichtlich der Immissionsbelastungen und Sicherheitsgefahren für die Umgebung voraus, die nur ein realistisches Betriebsszenario und eine technische Vorplanung des Vorhabens liefern könnten. Parzellenscharfe Aussagen sind daher dem antragsgesteuerten und vorhabenbezogenen Planfeststellungsverfahren und der nachgelagerten Durchführungplanung vorzubehalten<sup>39</sup>. Die Regionalplanung hat nicht die Aufgabe, parzellenscharfe Standorte für die Windenergienutzung auszuweisen. Die

Konkretisierung der Konzentrationsflächen ist Aufgabe der Bauleitplanung.

## 3. Trennungsgrundsatz des § 50 BImSchG

Bei der projektorientierten landesplanerischen Absicherung von Standorten für Kraftwerke sowie für den Neu- oder Ausbau von Flughäfen gewinnt der Trennungsgrundsatz des § 50 S. 1 BImSchG besondere Bedeutung. Danach sind bei raumbedeutsamen Planungen die für eine bestimmte Nutzung vorgesehenen Flächen einander so zuzuordnen, dass u. a. schädliche Umwelteinwirkungen auf die ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienenden Gebiete sowie auf sonstige schutzbedürftige Gebiete soweit wie möglich vermieden werden. Die Vorschrift richtet sich an den Plangeber, auch an die Landes- und Regionalplanung; sie steuert die planerische Bewältigung anlagebedingter Risiken.

§ 50 BImSchG enthält nach der Rechtsprechung des *BVerwG* eine Abwägungsdirektive, beansprucht also keine strikte Geltung<sup>40</sup>. Diese Rechtsprechung bedarf in Hinblick auf den Schutzzweck der Vorschrift, die Gefährdung der Bevölkerung durch Betriebe, die unter die Seveso-II-Richtlinie (Richtlinie 96/82/EG), fallen, schon im Wege der Planung zu minimieren, der Konkretisierung<sup>41</sup>. Nach Art. 12 I Unterabs. 2 der Richtlinie haben die Mitgliedstaaten „in ihrer Politik der Flächenausweisung“ dafür zu sorgen, dass zwischen den unter die Richtlinie fallende Betrieben einerseits und Wohngebieten, öffentlich genutzten Gebäuden, wichtigen Verkehrswegen (so weit wie möglich), Freizeitgebieten und unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes besonders wertvollen bzw. besonders empfindlichen Gebieten andererseits ein angemessener Abstand gewahrt bleibt und dass bei bestehenden Betrieben zusätzliche technische Maßnahmen ergriffen werden, damit es zu keiner Zunahme der Gefährdung der Bevölkerung kommt.

In diesem mehrstufigen Sicherheitssystem obliegt es bereits der Landes- und Regionalplanung, bei der Neuplanung eines Standorts oder einer standortgebundenen Ausbauplanung das Abstandsgebot zu berücksichtigen. § 50 S. 1 BImSchG dürfte gemeinschaftsrechtskonform dahin auszulegen sein, dass ein Verzicht der Raumordnung auf ausreichende Schutzabstände nur in Ausnahmefällen abwägungsgerecht sein kann. Das ist eine hohe Planungshürde<sup>42</sup>.

## 4. Dimensionierung und Konfiguration des Infrastrukturvorhabens

Die Träger der Landes- und Regionalplanung können über die räumliche Dimensionierung und Konfiguration des Vorhabens auf seine Leistungsfähigkeit und damit auch auf das Ausmaß seiner nachteiligen Umweltauswirkungen Einfluss nehmen, wenn dies aus raumordnerischen Gründen gerechtfertigt ist.

Ausgangspunkt für entsprechende Zielvorgaben ist das Ergebnis der Bedarfsprüfung, die der raumordnerischen Stand-

33 SächsVBl 2005, 225 (228).

34 ZfBR 2009, 150 (153) = BeckRS 2009, 30479.

35 *BVerwG*, ZNER 2008, 88.

36 *BVerwGE* 118, 181 (184 f.) = NVwZ 2003, 1263 – Messe und Flughafen Stuttgart.

37 Ebenso *Steinebach/Rumberg*, UPR 2005, 321 (325); a. A. *Runkel*, in: *Spannowsky/Runkel/Goppel*, ROG, 2010 § 3 Rdnr. 31 m. w. Nachw.; *Steinberg*, DVBl 2010, 137 (138); insoweit nicht eindeutig *BVerwGE* 90, 329 (337) = NVwZ 1993, 167 = NJW 1993, 872 L.

38 A. A. *Durner* (o. Fußn. 1), S. 217 f.; *Steinberg*, DVBl 2010, 137 (138).

39 Ebenso *Steinebach/Rumberg*, UPR 2005, 321 (325 f.).

40 *BVerwGE* 108, 248 (253) = NVwZ 1999, 1222; *BVerwGE* 117, 149 (162) = NVwZ 2003, 485; *BVerwGE* 125, 116 (172) = NVwZ 2006, 927 L = NVwZ-Beil. I 8/2006, 1 = BeckRS 2006, 23694 Rdnr. 164 – Flughafen Berlin-Schönefeld; *BVerwG*, NVwZ 2009, 320 (323) Rdnr. 25 ff.

41 Krit. zur Umsetzung der Seveso-II-Richtlinie in das deutsche Recht *Berkemann*, ZfBR 2010, 18.

42 Vgl. auch OVG *Münster*, ZUR 2008, 434 = BeckRS 2008, 34609 – Messeparkplatz über Erdgasröhrenspeicher.

ortplanung vorausgeht und schon ein Erfordernis der Planrechtfertigung ist. Festlegungen zu Lage, Zuschnitt und räumlichem Umfang des Standorts richten sich nach dem prognostizierten Bedarf. Ziele der Raumordnung sind verbindliche Vorgaben „in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmaren“ Festlegungen zur Entwicklung des Raums. Dieser Definitionsrahmen wird nicht verlassen, wenn eine Standortvorgabe nicht nur die Art der Raumnutzung, sondern auch Art und Funktion (Verwendungszweck, „Widmung“) der raumbedeutsamen Infrastruktureinrichtung festlegt. Die Träger der Raumordnung sind daher auch befugt, Vorentscheidungen über das „Wie“ einer Infrastruktureinrichtung zu treffen.

So können die Standortgrenzen zwar den bedarfsgerechten Ausbau eines mittelgroßen internationalen Verkehrsflughafens mit zwei Start- und Landebahnen zulassen, aber nicht den Bau eines internationalen Großflughafens mit Drehkreuzfunktion und einer dritten oder vierten Start- und Landebahn. Lage und Umfang einer Erweiterungsfläche können Zwangspunkte für die Ausrichtung einer Start- und Landebahn in Ost-West oder Nord-Süd-Richtung setzen. Der Gebietsentwicklungsplan für den Regierungsbezirk Düsseldorf wurde im Jahr 2000 durch das Ziel ergänzt, den ehemaligen britischen Militärflugplatz Weeze-Laarbruch (Niederrhein) als „Euregionales Zentrum für Luftverkehr, Gewerbe und Logistik“ zu betreiben und als Ausgangs- und Mittelpunkt eines überörtlichen Wirtschaftszentrums für Industrie und Gewerbe zu entwickeln<sup>43</sup>.

Übernimmt die Raumordnung mit der Standortplanung die Aufgaben einer landesweiten oder regionalen Bedarfsplanung für Kohlekraftwerke, wird man ihr kaum die Befugnis absprechen können, die Standortentscheidung mit einer Zielvorgabe zur bedarfsgerechten Energieleistung zu verbinden. Ob die Raumordnung befugt ist, zielförmige Vorgaben zur energetischen und ökologischen Effizienz eines geplanten Kraftwerks festzulegen, ist zweifelhaft. Derartige Maßgaben sind anlagenbezogen. Der Beitrag der Raumordnung zum allgemeinen Klimaschutz besteht u.a. darin, die räumlichen Voraussetzungen für eine sparsame Energienutzung zu schaffen (§ 2 II Nr. 6 a. E. ROG).

Die Landesplanung ist ferner befugt, aus raumordnungsrechtlichen Gründen (Schutz des Stadt- und Landschaftsbildes, Erhaltung schutzwürdiger Sichtachsen, Schutz benachbarter Wohngebiete vor Verschattung oder „optischer Erdrückung“), die maximale Höhe von Windenergieanlagen oder eines Kohlekraftwerks (Kühlturm, Kesselhaus) festzulegen. Die Regionalplanung darf auch Bauhöhenbeschränkungen aufheben, um eine optimierte Standortnutzung durch Einsatz moderner Windenergieanlagen im Wege des Repowering zu ermöglichen<sup>44</sup>.

Das Raumordnungsgesetz ermächtigt jedoch nicht dazu, räumliche Standortfestlegungen durch quantitative Zielvorgaben zu steuern, die der Bauleitplanung Planungspflichten auferlegen. So kann die Landes- oder Regionalplanung den Gemeinden nicht als Ziel der Raumordnung vorschreiben, dass die von ihnen zu planenden Konzentrationsflächen für die Nutzung der Windenergie einen bestimmten Anteil der Gesamtfläche des jeweiligen Gemeindegebiets ausmachen oder mit hinreichender Sicherheit eine bestimmte Gesamtleistung bzw. eine Energiemenge über dem Bundesdurchschnitt ermöglichen müssen. Ein derartiges Ziel wäre räumlich weder bestimmt noch bestimmbar abschließend abgewogen (vgl. § 3 I Nr. 2 ROG)<sup>45</sup>. Quantitative Zielvorgaben in Gestalt von Richtwerten können jedoch als Grund-

sätze der Raumordnung (§ 3 I Nr. 3 ROG) für die planerische Abwägung richtungsweisend sein<sup>46</sup>.

Eine besondere „quantitative Vorgabe“ betrifft die Planung von Konzentrationszonen (Vorrang- und Eignungsgebiete) für die Nutzung der Windenergie: Die Ausschlusswirkung des § 35 III 3 BauGB auf den Negativflächen tritt nur ein, wenn der Plangeber der Windenergie in „substanzieller Weise“ Raum geschaffen und sichergestellt hat, dass sich die Windenergienutzung in den Positivflächen gegenüber konkurrierenden Nutzungen durchsetzen kann<sup>47</sup>. Das ist nur der Fall, wenn die Positivflächen (Konzentrationszonen) gebietsintern den verbindlichen Charakter von Zielvorgaben besitzen. Es genügt daher nicht, Eignungsgebieten gebietsintern – wie in der Praxis einiger norddeutscher Küstenländer<sup>48</sup> – (nur) den Charakter eines Vorbehaltsgebiets („Abwägungsdirektive“, „Optimierungsgebot“) beizumessen; denn der Vorbehalt der Nutzung kann in der Abwägung durch Belange von höherem Gewicht ganz oder teilweise überwunden werden (§ 8 VII 1 Nr. 2 ROG)<sup>49</sup>. § 35 III 3 BauGB greift nicht, wenn in die Bilanz der Positiv- und Negativflächen Vorbehaltsgebiete als Positivflächen eingeordnet werden<sup>50</sup>.

Legt ein Regionalplan ein Vorrang- oder Eignungsgebiet fest, hat eine Gemeinde den räumlichen Umfang des Gebiets im Grundsatz hinzunehmen (§ 1 IV BauGB). Randkorrekturen im Grenzbereich darf sie hingegen vornehmen; die Ausnahme größerer Flächen verletzt jedoch das Anpassungsgebot. Im Übrigen ist die Gemeinde darauf beschränkt, im Wege der Bauleitplanung eine gebietsinterne Standortfeinstuerung vorzunehmen, um einen Interessenausgleich zwischen potenziellen Windenergieprojekten und konkurrierenden Nutzungen innerhalb des Plangebiets zu erreichen<sup>51</sup>.

## V. Umweltschutz durch Betriebsbeschränkungen und Nutzungsregelungen?

### 1. Grundsätze

Die Träger der Landes- und Regionalplanung können zur Bewältigung voraussehbarer Umweltkonflikte am vorgesehenen Standort nur die Mittel einsetzen, die ihnen das Recht der Raumordnung zur Verfügung stellt.

Das Raumordnungsgesetz enthält – anders als § 9 BauGB und die Baunutzungsverordnung für die Bauleitplanung – keinen Katalog zulässiger Festlegungen. Inhalt und Reichweite standortbezogener Festlegungen und Maßgaben sind daher aus der Aufgabenstellung der Raumordnung zu entwickeln, konkurrierende Raumnutzungen in einen dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ausgleich zu bringen (§§ 1, 2 ROG).

43 BVerwGE 132, 151 = NVwZ 2009, 452.

44 S. dazu Söfker, ZfBR 2008, 14; Chr. Mayer, EurUP 2009, 236.

45 Ebenso Reidt/Wahlhäuser, UPR 2008, 169 (173) – zu einzelhandelsbezogenen Zielfestlegungen in Form von Handlungspflichten; für die Zulässigkeit so genannter Mengenziele VGH Mannheim, BauR 2003, 1444; Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (o. Fußn. 37), § 3 Rdnr. 27.

46 BVerwGE 118, 33 (41 f.) = NVwZ 2003, 738 – Regionalplan Mittelrhein-Westerwald.

47 BVerwGE 118, 33 (36 f.) = NVwZ 2003, 738 – Regionalplan Mittelrhein-Westerwald – im Anschluss an BVerwGE 117, 287 = NVwZ 2003, 733 – zur gemeindlichen Flächennutzungsplanung; OVG Magdeburg, ZNER 2009, 310.

48 Vgl. die Grundsätze zur Planung von Windkraftanlagen, Schleswig-Holstein, SchlHABl Nr. 48 v. 1. 12. 2003, S. 893; Planung und Genehmigung von Windenergieanlagen, Mecklenburg-Vorpommern, Erlass des Ministeriums für Bau, Landesentwicklung und Umwelt v. 2. 11. 1998.

49 BVerwG, NVwZ 2009, 1226 = UPR 2009, 389.

50 BVerwGE 118, 33 (47 f.) = NVwZ 2003, 738 – Regionalplan Mittelrhein-Westerwald.

51 BVerwGE 120, 138 (143) = NVwZ 2004, 858.