

Gutachten
zu den Voraussetzungen für einen
dauerhaften Weiterbetrieb des Flughafens Berlin-Tegel

I. Auftrag

Der Präsident des Abgeordnetenhauses von Berlin hat aufgrund einer entsprechenden Bitte der Piratenfraktion den Wissenschaftlichen Parlamentsdienst mit der Erstellung eines Gutachtens zu der Frage beauftragt, unter welchen Voraussetzungen der Flughafen Tegel dauerhaft weiterbetrieben werden kann. Hierbei sollen folgende Punkte erörtert werden:

1. Was ist rechtlich notwendig, um einen dauerhaften (Weiter-)betrieb des Flughafens Tegel zu ermöglichen?
2. Welche rechtlichen Möglichkeiten hat das Land Berlin, dieses Ziel zu erreichen?
3. Welche Vereinbarungen (mit anderen Bundesländern, dem Bund oder Dritten) müssen dazu geändert werden?
4. Wie kann dieser Prozess durch eine Initiative aus dem Abgeordnetenhaus von Berlin eingeleitet werden?

II. Gutachten

A. Vorbemerkung

Der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages hat in seiner Ausarbeitung vom 5. April 2013 ebenfalls die Frage untersucht, unter welchen Voraussetzungen der Flughafen Tegel weitergeführt werden könnte.¹ Im Folgenden wird daher – wann immer möglich – zur Vermeidung von Wiederholungen bei der Beantwortung der Fragen auf Begründungen und Erläuterungen verzichtet und insoweit auf das Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages verwiesen.

B. Rechtliche Einschätzung

1. Was ist rechtlich notwendig, um einen dauerhaften (Weiter-)betrieb des Flughafens Tegel zu ermöglichen? (Frage 1)

Für einen dauerhaften Weiterbetrieb des Flughafens Tegel sind drei Schritte erforderlich:

In einem ersten Schritt müsste der Gemeinsame Landesentwicklungsplan Flughafenstandortentwicklung (LEP FS) geändert werden. Dieser legt bisher fest, dass zur Deckung des nationalen und internationalen Luftverkehrsbedarfs der Länder Berlin und Brandenburg der Flughafen Schönefeld weiter zu entwickeln ist und mit der Inbetriebnahme der Kapazitätserweiterung am Standort Schönefeld die Flugplätze Tegel und Tempelhof zu schließen sind.² Der LEP FS ist in Form zweier übereinstimmender Rechtsverordnungen erlassen worden.

¹ Hilgers, Voraussetzungen für die Weiterführung des Flughafens Berlin-Tegel, Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes (WD) des Deutschen Bundestages vom 5. April 2013, Az.: WD 7 - 3000 - 066/13; siehe Anlage.

² Vgl. Verordnung über den Landesentwicklungsplan Flughafenstandortentwicklung vom 28. Oktober 2003 (GVBl. S. 521), die zuletzt durch Verordnung vom 30. Mai 2006 (GVBl. S. 509) geändert worden ist, hier insbesondere Anlage Punkt II Z 1.

Ermächtigungsgrundlage für den Erlass einer solchen Rechtsverordnung ist Artikel 8 Absatz 4 des Landesplanungsvertrages.³ Die gemeinsamen Landesentwicklungspläne werden von der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung aufgestellt, von den Regierungen der vertragsschließenden Ländern – also Berlin und Brandenburg – jeweils als Rechtsverordnung mit Geltung für das eigene Hoheitsgebiet erlassen und den Landesparlamenten zur Kenntnis zugeleitet. Eine Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen (z. B. gestiegene Passagierzahlen) ist nach § 8 Absatz 5 des Landesplanungsvertrages möglich. Damit kann von der bisher im LEP FS vorgesehenen Schließung des Flughafens Tegel – unter Beachtung des in Artikel 8 des Landesplanungsvertrages vorgesehenen Verfahrens – abgesehen werden.⁴

In einem zweiten Schritt müsste der Widerruf der Betriebsgenehmigung vom 29. Juli 2004 aufgehoben werden. Nach § 49 Absatz 1 VwVfG⁵ kann ein solcher Verwaltungsakt im Rahmen einer fehlerfreien Ermessenentscheidung widerrufen werden. Ein Widerruf ist nur dann nicht möglich, wenn ein Verwaltungsakt gleichen Inhalts erneut erlassen werden müsste oder aus andern Gründen ein Widerruf unzulässig ist.

Der derzeitige Flugbetrieb erfolgt auf der Grundlage alliierter Rechts und der Sonderregel des § 2 Absatz 5 des Sechsten Überleitungsgesetzes.⁶ Er gilt daher als genehmigt und planfestgestellt. Wie das Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages zutreffend ausführt, können aus Anlass des Widerrufs keine höheren Anforderungen gestellt oder solche wie für eine neue Planfeststellung zu Grunde gelegt werden. Dies bedeutet, dass durch die Aufhebung des Widerrufs die bisherige Betriebsgenehmigung wieder auflebt.

³ Vertrag über die Aufgaben und Trägerschaft sowie Grundlagen und Verfahren der gemeinsamen Landesplanung zwischen den Ländern Berlin und Brandenburg (Landesplanungsvertrag) in der Fassung vom 1. November 2011, vgl. hierzu in Berlin: Bek. v. 16. Dezember 2011 (GVBl. 2012 S. 2) und in Brandenburg: Bek. v. 13. Februar 2012 (GVBl. I Nr. 14 S. 1).

⁴ Vgl. dazu das Gutachten WD Bundestag (Fn. 1), S. 13ff.

⁵ Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Gesetz vom 14. August 2009 (BGBl. I S. 2827) geändert worden ist.

⁶ Gesetz zur Überleitung von Bundesrecht nach Berlin (West) – (Sechstes Überleitungsgesetz) – vom 25. September 1990 (BGBl. I S. 2106), das zuletzt durch die Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407) geändert worden ist.

Des Weiteren darf der Widerrufsbescheid auch aus anderen Gründen nicht unzulässig sein. Einem Widerruf könnte der derzeit geltende gemeinsame Landesentwicklungsplan LEP FS entgegenstehen, der die Schließung des Flughafens Tegel vorsieht. Dieser kann jedoch – wie bereits oben festgestellt – geändert werden.⁷

Schließlich müsste drittens die mit Bescheid vom 2. Februar 2006 verfügte Entlassung des Flughafens aus der luftverkehrsrechtlichen Zweckbestimmung (Widmung und Planfeststellung) aufgehoben werden. Auch dies ist, wie eben beschrieben nach § 49 Absatz 1 VwVfG möglich.⁸

Der Planfeststellungsbeschluss für den Ausbau des Flughafens Schönefeld (BER) vom 13. August 2004 entfaltet dagegen keine Bindungswirkung. Dies bedeutet, dass er einem Weiterbetrieb des Flughafens Tegel nicht entgegensteht. Denn der Planfeststellungsbeschluss enthält in seinem verfügenden Teil und den dortigen Entscheidungssätzen (also im Tenor) keine Aussagen zur Schließung des Flughafens Tegel. Lediglich in der Begründung wird die Schließung der Flughäfen Tegel und Tempelhof zur Planrechtfertigung herangezogen. Eine Bindungswirkung tritt jedoch nur für den Tenor der Entscheidung ein, nicht aber für den Sachverhalt oder die Begründung der Entscheidung.⁹

Auch der sog. Konsensbeschluss vom 28. Mai 1996 zwischen dem Bund und den beiden Ländern, mit dem der Ausbau des Flughafens Berlin Schönefeld zum sog. Single-Airport und die Schließung der beiden Flughäfen Tempelhof und Tegel vereinbart wurde, entfaltet als politische Absichtserklärung oder Willensbekundung keine rechtliche Bindungswirkung.¹⁰

⁷ Vgl. hierzu die Ausführungen des Gutachtens WD Bundestag (Fn. 1), S. 22ff.

⁸ Vgl. hierzu die Ausführungen des Gutachtens WD Bundestag (Fn. 1), S. 27f.

⁹ Siehe hierzu ausführlich das Gutachten WD Bundestag (Fn. 1), S. 19ff.

¹⁰ Siehe Punkt 5 des Konsensbeschlusses, abgedruckt in Drucksache 13/624 (Anlage 1) des Abgeordnetenhauses von Berlin; vgl. auch das Gutachten WD Bundestag (Fn. 1), S. 6.

2. Welche rechtlichen Möglichkeiten hat das Land Berlin, dieses Ziel zu erreichen? Welche Vereinbarungen (mit anderen Bundesländern, dem Bund oder Dritten) müssen dazu geändert werden? (Fragen 2 und 3)

Der Gemeinsame Landesentwicklungsplan (LEP FS) wird in den Ländern Berlin und Brandenburg jeweils als Rechtsverordnung erlassen. Grundsätzlich können Rechtsverordnungen von den jeweiligen Landesregierungen – soweit deren Zuständigkeitsbereich betroffen ist - geändert werden. Das Land Berlin könnte daher möglicherweise den Teil der Rechtsverordnung, der die Schließung des Flughafens Tegel betrifft, ändern bzw. die Gemeinsame Landesplanungsabteilung als zuständige Behörde hierzu anweisen.

Allerdings ist vorliegend Folgendes zu beachten: Ermächtigungsgrundlage für den Erlass der Rechtsverordnung ist der Landesplanungsvertrag zwischen den Ländern Berlin und Brandenburg. In diesem Staatsvertrag haben sich die beiden Länder zu einer auf Dauer angelegten gemeinsamen Raumordnung und Landesplanung verpflichtet (vgl. Artikel 1 Absatz 1 des Landesplanungsvertrages). Möchte der Senat den LEP FS ändern, ist er daher nach Artikel 6 Absatz 2 des Landesplanungsvertrages verpflichtet, die Landesplanungskonferenz über diese Absicht zu informieren und eine einvernehmliche Entscheidung mit dem Land Brandenburg herbeizuführen. Die Landesplanungskonferenz setzt sich aus Vertretern beider Landesregierungen zusammen (vgl. dazu Artikel 6 des Landesplanungsvertrages). Auch kann das Weisungsrecht gegenüber der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung nur gemeinsam und einvernehmlich ausgeübt werden (vgl. Artikel 4 des Landesplanungsvertrages).

Im Ergebnis kann Land Berlin daher den Landesentwicklungsplan LEP FS nur einvernehmlich mit dem Land Brandenburg ändern. Ist eine Einigung mit Brandenburg nicht möglich, bliebe nach Artikel 24 des Landesplanungsvertrages die Möglichkeit, den Staatsvertrag zu kündigen.

Der Widerruf der Betriebsgenehmigung für den Flughafen Tegel und die Aufhebung der Entlassung des Flughafens aus der luftverkehrsrechtlichen Zweckbestimmung liegt dagegen in der alleinigen Zuständigkeit des Berliner Senats bzw. der zuständigen Senatsverwaltung. Der zuständigen Behörde steht grundsätzlich von Amts wegen das

Recht zu, beide Verwaltungsakte zu modifizieren bzw. aufzuheben. Allerdings ist vorliegend zu beachten, dass das Luftverkehrsrecht in Bundesauftragsverwaltung ausgeführt wird (vgl. dazu § 31 Absatz 2 LuftVG¹¹). Dem Bund steht daher nach Artikel 85 GG¹² ein umfangreiches Weisungsrecht mit der Folge zu, dass das Land Berlin nur im Einvernehmen mit dem Bund die Verwaltungsakte zurücknehmen könnte.¹³ Wäre also der Bund mit dem Weiterbetrieb nicht einverstanden, könnte er das Land Berlin anweisen, den Widerruf der Betriebsgenehmigung nicht aufzuheben. Das Land Berlin müsste dem Folge leisten.

Zusammenfassend bleibt als Ergebnis festzuhalten, dass das Land Berlin den Flughafen Tegel nur im Einvernehmen mit dem Bund und dem Land Brandenburg weiterbetreiben könnte. Sollte das Einvernehmen nicht hergestellt werden können, bliebe zwar die Möglichkeit, den Landesplanungsvertrag mit dem Land Brandenburg sowie den Konsensbeschluss vom 28. Mai 1996 zwischen dem Bund und den beiden Ländern zu kündigen. Ein solcher Schritt hätte jedoch voraussichtlich nicht erwünschte politische und finanzielle Folgen und wäre aufgrund des Weisungsrechts des Bundes im Luftverkehr im Fall einer fehlenden Einigung mit dem Bund auch wirkungslos.

3. Wie kann dieser Prozess durch eine Initiative aus dem Abgeordnetenhaus von Berlin eingeleitet werden? (Frage 4)

Dem Abgeordnetenhaus stehen die üblichen parlamentarischen Handlungs- und Kontrollmöglichkeiten offen.

So könnte in einem Parlamentsbeschluss der politische Wille zum Weiterbetrieb des Flughafens Tegel bekundet und der Senat aufgefordert werden, entsprechend tätig zu werden.

¹¹ Luftverkehrsgesetz in der Fassung vom 10. Mai 2007 (BGBl. I S. 698), das zuletzt durch Gesetz vom 5. Dezember 2012 (BGBl. I S. 2454) geändert worden ist.

¹² Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), das zuletzt durch Gesetz vom 11. Juli 2012 (BGBl. I S. 1478) geändert worden ist.

¹³ Vgl. das Gutachten WD Bundestag (Fn. 1), S. 12f.

Der Gemeinsame Landesentwicklungsplan LEP FS könnte als Rechtsverordnung sogar durch das Parlament selbst im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens aufgehoben oder geändert werden (siehe §§ 32 Absatz 5 bzw. § 39 GO Abghs¹⁴). Aber auch in diesem parlamentarischen Verfahren wäre aus den oben beschriebenen Gründen zunächst das Einvernehmen mit dem Land Brandenburg und mit dem Bund herzustellen.

Webert

¹⁴ Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses von Berlin in der Fassung vom 2. November 2011 (GVBl. S. 537), die zuletzt durch Beschluss vom 14. Juni 2012 (GVBl. S. 219) geändert worden ist.