

TEGEL OFFEN HALTEN

Eine Analyse juristischer und ökonomischer Aspekte im Auftrag von Ryanair

Juni 2017



INHALTSVERZEICHNIS

Kernergebnisse	4
Zusammenfassung	6
1 Einleitung	18
2 Stellungnahmen der Fluggesellschaften	20
2.1 Norwegian Airlines	20
2.2 Ryanair	21
2.3 Condor	23
2.4 IAG	23
3 Rechtliche Analyse	24
3.1 Rechtliche Verpflichtung, TXL zu schließen	26
3.2 Beseitigung der Schließungsverpflichtung erforderlich	40
3.3 Rechtliche Maßnahmen zur Beseitigung der Schließungsverpflichtung	56
3.4 Schlussfolgerung	75
3.5 Kurzer Ausblick: Offenhaltung von SXF	76
4 Ökonomische Analyse	79
4.1 Einführung	79
4.2 Historische Trends	80
4.3 Passagierprognose	86
4.4 Kapazitätsengpässe und engpassbedingte Preisaufschläge	95
4.5 Engpassmodellierung	99
4.6 Schlussfolgerung	103
ANNEX A Chronologie	104
ANNEX B Literaturverzeichnis	109
ANNEX C Auszüge gesetzlicher Regelungen	113
ANNEX D Abkürzungsverzeichnis	118

KERNERGEBNISSE

- Die Prognosen in Bezug auf das Passagieraufkommen in Berlin, die in den Entscheidungsprozess Tegel zu schließen eingeflossen sind, haben sich im Nachhinein als falsch erwiesen.
 - Während für 2015 23,2 Millionen Passagiere prognostiziert wurden, lag die tatsächliche Zahl bei 29,5 Millionen.
 - Die Prognose für 2023 sagte ein Passagieraufkommen von 30,6 Millionen vorher; bereits im Jahr 2016 lag dieses jedoch bei 33 Millionen.
- Die Schließung von Tegel hätte sofortige Kapazitätsengpässe am Standort Berlin zur Folge.
 - Der BER verfügt bestenfalls über eine jährliche Kapazität von 28 Millionen Passagieren, was unterhalb der Fluggastzahlen des Jahres 2016 von 33 Millionen lag.
 - Die Kapazität der beiden Rollfelder am BER beträgt bei Eröffnung 62 Starts und Landungen pro Stunde; Tegel und Schönefeld bewältigen derzeit bis zu 68 Starts und Landungen pro Stunde.
- Das Fluggastaufkommen in Berlin liegt weit unterhalb dessen, was in anderen vergleichbaren europäischen Städten festzustellen ist.
 - Das aktuelle Passagieraufkommen in Berlin könnte gegeben seiner Größe und Wichtigkeit bereits heute bei 40 Millionen liegen.
 - Dieses zusätzliche Potenzial hinsichtlich des Passagieraufkommens wird jedoch aufgrund von Kapazitätsengpässen sowie der strategischen Ausrichtung zahlreicher Fluggesellschaften bisher nicht realisiert.
 - London hat 6 Flughäfen (Passagieraufkommen: 160m), Paris hat 4 Flughäfen (Passagieraufkommen: 100m). Dublin (1,2m Einwohner, 28m Passagiere); Kopenhagen (1,3m Einwohner, 29m Passagiere); Barcelona (3,2m Einwohner, 44m Passagiere); Madrid (3,2m Einwohner, 50m Passagiere); Berlin (3,5m Einwohner, 33m Passagiere).
- Berlin besitzt ein großes Potenzial, den Luftverkehr weiter auszubauen.
 - 56 Millionen Passagiere sind bis 2030 und 90 Millionen bis 2050 erreichbar, wenn die Kapazitätsengpässe beseitigt werden können.
 - Billigfluggesellschaften planen zahlreiche neue Verbindungen anzubieten, sofern die Kapazitäten zu wettbewerbsfähigen Preisen verfügbar sind; neue Flugzeuge wie die B787 und der A350, und neue Geschäftsmodelle (z.B. Norwegian, Level) eröffnen neue Möglichkeiten im Bereich von Langstreckenflügen im Niedrigpreissegment.
 - Hier könnte der Flughafen Tegel den BER mit zusätzlicher Kapazität unterstützen.
- Die Erfahrung in London zeigt, dass Wettbewerb zwischen Flughäfen zu höheren Passagierzahlen, zusätzlichen Arbeitsplätzen und grundsätzlich zu einem besseren Angebot für die Verbraucher führt.

- Das Passagieraufkommen in London wuchs nach der Liberalisierung um 10% schneller als zuvor, als alle Flughäfen vom gleichen Unternehmen betrieben wurden.
- Wettbewerbsfähigkeit, Servicequalität und die Anzahl der angebotenen Routen haben sich erhöht.
- Tegel und der BER könnten ohne eine Veränderung der Eigentumsverhältnisse miteinander konkurrieren.
- Das bestehende Preisgefälle ist für den Wettbewerb von Vorteil. Eine Alleinstellung des BER bedeutet höhere Preise und Nachteile für Billigfluggesellschaften.
- Tegel kann durch einen ‘Widerruf des Widerrufs’ offengehalten werden.
 - Hierfür ist eine politische Grundsatzentscheidung erforderlich.
 - Die Schließung von Tegel ist keine rechtliche Bedingung der Zulassung des BER.
- Die Offenhaltung von Tegel schafft zusätzliche Arbeitsplätze.
 - Wachsender Luftverkehr schafft mehr als 15.000 neue Jobs im Flughafen-Umfeld im Vergleich zum Status Quo.
 - Starker Einschnitt für die derzeit 12.000 in Tegel Angestellten für den Fall einer Schließung von Tegel.
- Zahlreiche Fluggesellschaften befürworten die Weiternutzung Tegels:
 - Es wird betont, dass Tegel als Drehkreuz für Langstreckenflüge im Niedrigpreissegment genutzt werden könnte.
 - Norwegian könnte bis zu 5 Langstreckenflugzeuge in Tegel stationieren.
 - Ryanair beförderte 2015/2016 5 Millionen Passagiere von und nach Berlin, und hat sich verpflichtet diese Zahl in den nächsten 3-5 Jahren auf bis zu 11 Millionen anzuheben, falls Tegel offen bleibt.
 - Ryanair schätzt, dass eine Offenhaltung Tegels jährlich bis zu 3 Mrd. € an Tourismuseinnahmen nach Berlin bringen würde.
 - Condor betont, dass der BER *“wahrscheinlich viel zu klein ist...Da muss man bereit sein, neu zu denken.”*
 - IAG führt dazu aus: *“Eine Schließung Tegels würde zu einer Kapazitätsverknappung und zu einem Angebotsrückgang in Berlin führen.”*

ZUSAMMENFASSUNG

Hintergrund – Das „Single-Airport-Konzept“

Die Entwicklung des Berliner Flughafensystems ist in der besonderen Historie der Stadt begründet. Während der Besetzung durch die Alliierten waren fünf verschiedene Flughäfen in Betrieb, die hauptsächlich militärischen Zwecken dienten. Zu Beginn dieses Jahrhunderts waren noch drei dieser Flughäfen in Betrieb: Tempelhof (THF), Tegel (TXL) und Schönefeld (SXF).¹

Nach der Wiedervereinigung 1990 war die Region Berlin-Brandenburg bestrebt, einen größeren Flughafen zu unterhalten, um der zukünftigen Nachfrage nach Luftverkehrsdienstleistungen nachkommen zu können. Das Konzept eines „Single-Airport“, auf das man sich in der sogenannten „Konsensentscheidung“ von 1996 geeinigt hatte, sah einen neuen Flughafen in Form einer Erweiterung des Standorts Schönefeld zur Abwicklung des gesamten Berliner Flugverkehrs, sowie die Schließung der anderen Flughäfen der Stadt vor. Es wurde beschlossen, Tempelhof zu schließen, sobald die Pläne für den BER genehmigt wären, und Tegel zu schließen, sobald der BER in Betrieb gegangen sei.

Der Bau des BER begann 2006 und zwei Jahre später wurde Tempelhof geschlossen. Der neue Flughafen Berlin Brandenburg International (BER) sollte ursprünglich 2010 öffnen. Nach einer Reihe von Verzögerungen ist er jedoch bis heute nicht in Betrieb und ein endgültiges Datum der Inbetriebnahme lässt weiterhin auf sich warten. Da die Voraussetzung für die Schließung Tegels – die Inbetriebnahme des BER – noch nicht erfüllt ist, bleibt der Flughafen weiter in Betrieb.

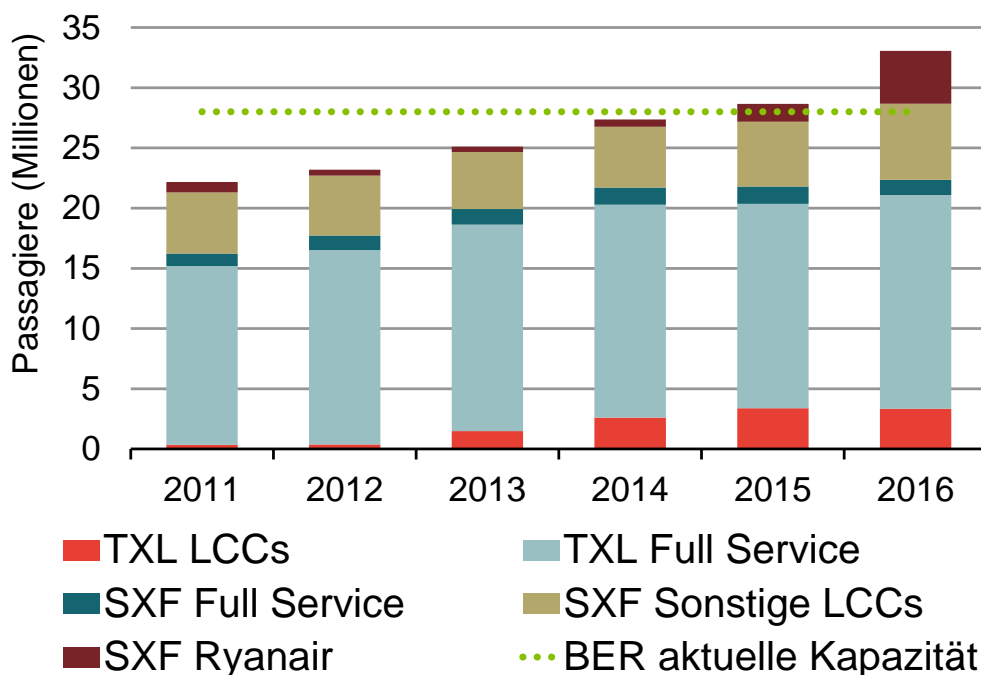
Der BER stieße bereits heute an seine Kapazitätsgrenzen

Der Bedarf an Luftverkehrsdienstleistungen in Berlin stellt sich heute jedoch anders dar als ursprünglich geplant. Im Planfeststellungsbeschluss für den BER aus dem Jahr 2004 war man von einer Nachfrage von rund 23 Millionen Passagieren im Jahr 2015 und ca. 30 Millionen Passagieren bis 2023 ausgegangen. Auf dieser Grundlage wurde der BER für ein maximales Passagieraufkommen von jährlich 27–28 Millionen geplant; inklusive zweier möglicher Erweiterungsmodule, mit deren Hilfe das Passagieraufkommen auf bis zu 45 Millionen Passagiere ausgeweitet werden kann.

Im Jahr 2016 betrug das Passagieraufkommen in Tegel und Schönefeld zusammen jedoch bereits 33 Millionen. Wäre der BER bereits offen und müsste das gesamte Passagieraufkommen der Stadt alleine bedienen, wäre er mit seinen aktuellen Ausmaßen bereits überlastet.

¹ Diese lagen jeweils im amerikanischen, französischen und sowjetischen Sektor. Johannisthal lag auch im sowjetischen Sektor, wurde aber 1952 geschlossen. Der kleinere Gatow Flughafen im britischen Sektor wurde 1995 geschlossen.

Abbildung 1 Die Nachfrage in Berlin ist stark angestiegen

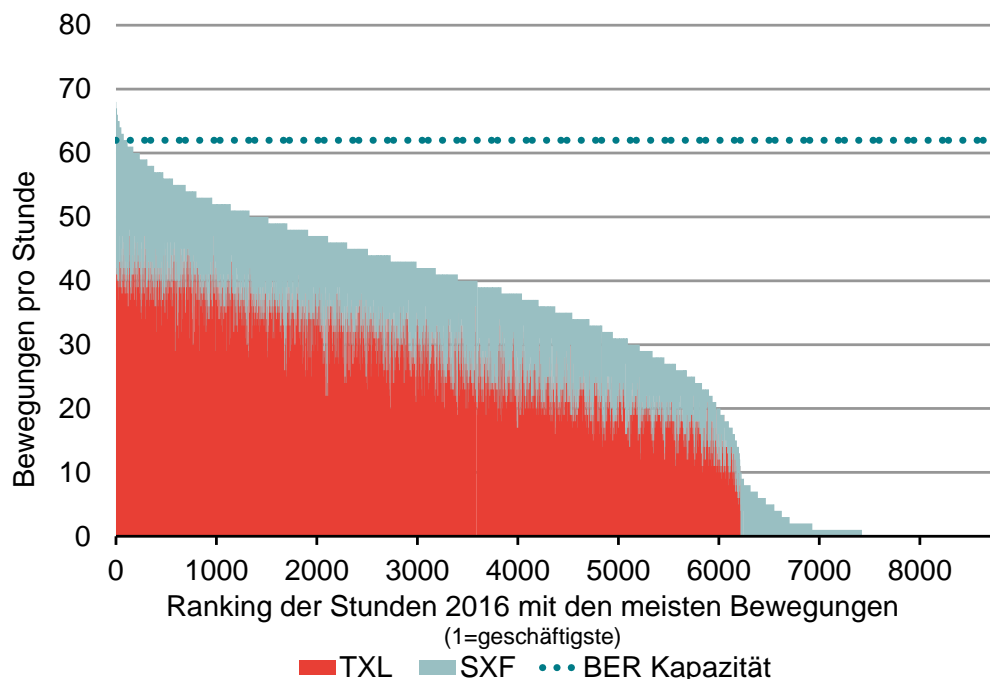


Quelle: Frontier Analyse basierend auf OAG Daten. LCC = Low cost carrier.

Betrachtet man die Kapazität lediglich auf Basis des jährlichen Passagieraufkommens, so übersieht man einen zentralen Punkt, der für den Betrieb eines Flughafens (wie für alle Infrastrukturnetzwerke) von grundlegender Bedeutung ist, nämlich die Kapazität und die sich daraus ergebende Auslastung in den Spitzenzeiten. Hierfür sind neben ausreichenden Kapazitäten hinsichtlich Terminals, Gates, Fluggastbrücken und Vorfeldpositionen insbesondere ausreichende Start- und Landebahnkapazitäten zu verstehen. Der BER verfügt über eine Start- und Landebahnkapazität von 62 Flugbewegungen pro Stunde². Wie die nachfolgende Abbildung jedoch zeigt, in der die Anzahl an Flugbewegungen pro Stunde an den Berliner Flughäfen insgesamt dargestellt wird, finden in Tegel und Schönefeld in Spitzenzeiten bereits heute bis zu 68 Starts und Landungen pro Stunde statt. Dies ist ein weiterer Hinweis darauf, dass der BER schon heute mit der Befriedigung der aktuellen Nachfrage mehr als ausgelastet wäre – vom zukünftigen Bedarf ganz zu schweigen.

² Flugbewegung bezeichnet hier jeweils eine Landung und einen Start.

Abbildung 2 Die heutige Anzahl der Flugbewegungen überschreitet bereits die Kapazität des BER in den Spitzenstunden



Quelle: Frontier Analyse basierend auf OAG Daten aus 2016.

Hinweis: Wir haben Flugplandaten untersucht und jede Stunde von der geschäftigsten bis hin zur ruhigsten hinsichtlich der Anzahl der gemeinsamen Flugbewegungen in TXL und SXF zusammen klassifiziert. In der geschäftigsten Stunde gab es 68 Flugbewegungen insgesamt (41 in TXL und 27 in SXF). In der 1.000. Stunde gab es 52 Flugbewegungen insgesamt (41 in TXL und 11 in SXF) und in der 2.000. Stunde gab es insgesamt 47 Flugbewegungen (41 in TXL und 6 in SXF).

Das Gesamtpassagieraufkommen an den Berliner Flughäfen ist seit 2011 um jährlich rund 8% gestiegen – eine Zahl, die beträchtlich über dem Trend liegt, der sich bei Zugrundelegung klassischer Prognosetechniken ergeben hätte. Grund für dieses Wachstum sind insbesondere die Billigfluggesellschaften, und die Tatsache, dass Berlin bisher verschiedene Flughäfen betreibt.

Zwar werden sowohl Tegel als auch Schönefeld heute von der Flughafen Berlin Brandenburg GmbH (FBB) betrieben, deren Anteilseigner die Bundesrepublik Deutschland sowie die Bundesländer Berlin und Brandenburg sind. Dennoch bieten beide Flughäfen eine unterschiedliche Infrastruktur und unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Gebührenordnung. Zum Beispiel werden in Schönefeld zwischen 25% und 35% geringere Abfluggebühren als in Tegel berechnet. Das bedeutet, dass es de facto eine Art Wettbewerb zwischen den Berliner Flughäfen gibt, der es den Fluggesellschaften erlaubt, ihre Angebote anzupassen und auf verschiedene Kundensegmente zuzuschneiden.

Aktuell besteht die rechtliche Verpflichtung Tegel nach der Inbetriebnahme des BER zu schließen. Dies ergibt sich aus zwei separaten Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen, eine bezogen auf die Betriebsgenehmigung für Tegel, die andere bezogen auf den Planfeststellungsbeschluss für Tegel. Laut aktuellen Plänen sollen die Gebühren am alten Schönefelder Terminal und am neuen BER Terminal einheitlich sein, d.h. die Gebühren in Schönefeld müssten steigen um sich den Gebühren am neuen Terminal anzupassen. Dies würde den

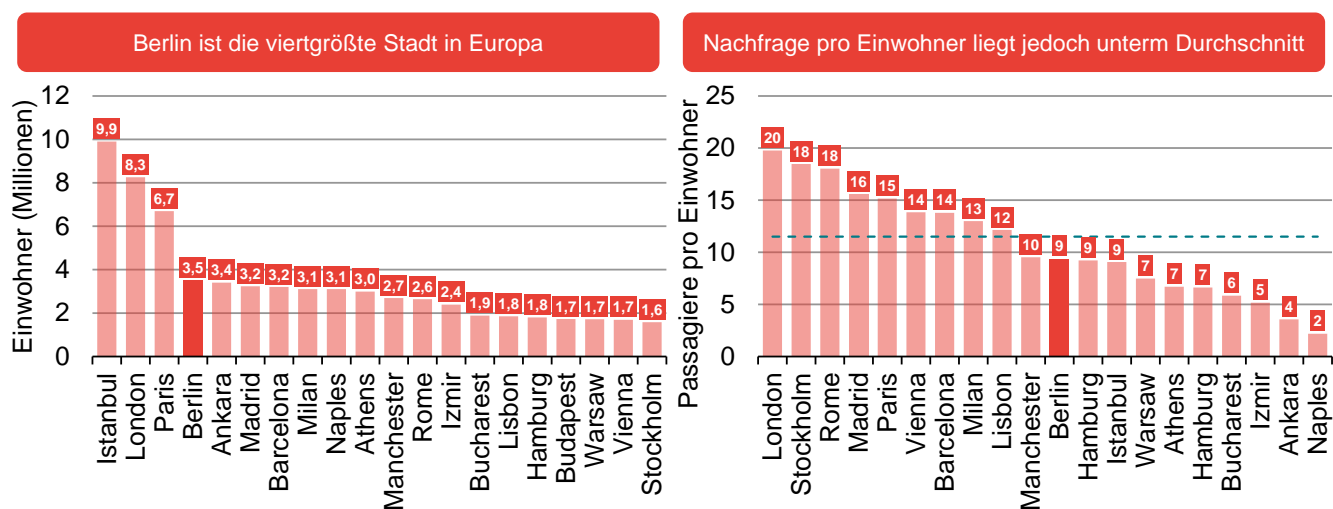
heute bestehenden de facto Wettbewerb zwischen Tegel und Schönefeld aufheben.

Es besteht ein beträchtliches Wachstumspotenzial

Es gibt gute Gründe für die Annahme, dass die tatsächliche Nachfrage nach Luftverkehrsdienstleistungen in Berlin weit unterhalb dessen liegt, was für eine Stadt von solcher Größe und Bedeutung zu erwarten wäre. Berlin ist nicht nur die Hauptstadt Deutschlands – dem Land mit der höchsten Wirtschaftsleistung in Europa – es ist auch die bevölkerungsreichste Stadt in Deutschland und die viertgrößte in Europa.

Verglichen mit den 20 einwohnerstärksten Städten Europas bleibt die Flugverkehrsnachfrage in Berlin insgesamt hinter den Erwartungen zurück. So betrug die Zahl der Passagiere pro Kopf in Berlin lediglich 9,4 während diese im Durchschnitt bei 11,5 lag. Würde sich Berlin in Richtung dieses Durchschnitts der Vergleichsstädte entwickeln, so würde dies ein Passagieraufkommen von rund 40 Millionen bedeuten und damit um 7 Millionen höher liegen als aktuell. Selbst unter Berücksichtigung des starken Wachstums der letzten fünf Jahre. Und damit entspräche Berlin lediglich dem Stichprobendurchschnitt. Für eine Stadt mit der Größe und Bedeutung Berlins wäre es nicht unrealistisch von einem noch höheren jährlichen Passagieraufkommen auszugehen.

Abbildung 3 Nachfrage in Berlin könnte bei jährlich 40 Millionen Passagieren liegen



Quelle: Frontier Analyse basierend auf Daten von Eurostat Regional Yearbook 2015 und verschiedenen Quellen, u.a. ACI für Passagiervolumina.

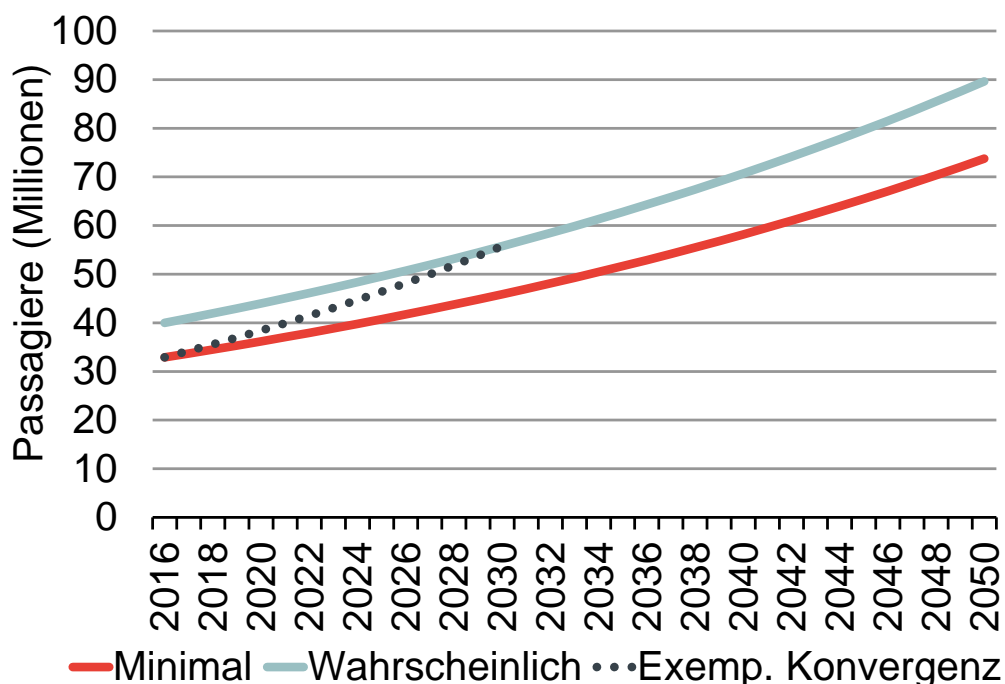
Der jüngste Nachfrageanstieg zeigt, dass der Berliner Markt floriert. Er legt aber auch die Vermutung nahe, dass Berlin lediglich zu dem Niveau aufschließt, das für die Stadt längst zu erwarten gewesen wäre. Es gibt also neben dem allgemeinen einkommensbasierten organischen Wachstum weiteren Spielraum für das Nachfragewachstum (in Form eines sogenannten „Catch-Up“). Dies ist bei der Prognose der zukünftigen Nachfrage in Berlin unbedingt zu berücksichtigen. Andernfalls könnte es sein, dass die politischen Entscheider die Gefahr von Kapazitätsengpässen auch in Zukunft unterschätzen werden.

Um die Gefahren zukünftiger Kapazitätsengpässe zu analysieren, haben wir eine Engpassmodellierung unter Betrachtung der beiden nachfolgenden Szenarien vorgenommen:

- **Minimalszenario** – Hierbei handelt es sich um eine sehr konservative Prognose, basierend auf dem aktuellen Passagieraufkommen und unter Betrachtung des allgemeinen einkommensbasierten organischen Wachstums. Somit handelt es sich dabei um das Mindestmaß an zukünftigem Wachstum, das für Berlin angenommen werden kann, unter der Annahme, dass das gesamte „Catch-Up-Potenzial“ bereits vollends ausgeschöpft wurde.
- **Wahrscheinliches Szenario** – In diesem Szenario haben wir das allgemeine einkommensbasierte organische Wachstum um den Faktor „Nachfrage-Catch-Up“ erweitert. Wir sind davon überzeugt, dass die Beibehaltung des Flugbetriebs in Tegel und der damit verbundene erweiterte Wettbewerb von Flughäfen und Fluggesellschaften in der Region Berlin-Brandenburg sehr wahrscheinlich dazu führen wird, dass die aktuelle Lücke zwischen dem heutigen Passagieraufkommen und dem auf vergleichbaren europäischen Städten basierenden Vergleichswert geschlossen würde.

Die folgende Abbildung zeigt unsere Prognosen, bei denen die Gesamtnachfrage und die höhere Trendlinie über einige Jahre hinweg konvergieren. Das Fokusjahr unserer Modellierungsanalyse ist das Jahr 2030. Bis dahin kann von einem jährlichen Passagieraufkommen von rund 56 Millionen ausgegangen werden, wobei die exakte Form des Konvergenzpfades, der das Catch-Up-Potenzial Berlins berücksichtigt, keinen Einfluss auf die Berechnung der Modellierung hat.

Abbildung 4 Berliner Nachfrage könnte 2030 bei jährlich 56m und 2050 bei 90m Passagieren liegen



Quelle: Frontier Analyse.

Betrachtet man einen erweiterten Zeithorizont, so ist zu erwarten, dass die Passagierzahlen weiter ansteigen und 2050 wahrscheinlich bei rund 90 Millionen jährlich liegen könnten.

Wettbewerb zwischen Flughäfen fördert das Wachstum

Wir erachten den Eintritt des wahrscheinlichen Szenarios ist sehr realistisch, da die Billigfluggesellschaften nach wie vor große Expansionsmöglichkeiten in Berlin sehen. Jedoch beruht diese Annahme zwangsweise auf der Notwendigkeit, dass es ausreichend Flughafenkapazität in Berlin gibt, um die latente Nachfrage zu befriedigen. Und es ist wesentlich wahrscheinlicher, dieses Ergebnis mit einem Flughafensystem zu erreichen, das mehr als einen Flughafen umfasst, und den Passagieren und Fluggesellschaften so mehr Auswahlmöglichkeiten bietet.

Erfahrungen aus dem Vereinten Königreich stützen diese These. Im Jahr 2009 nahm die damalige englische Wettbewerbsbehörde „Competition Commission“ eine Marktstudie vor, die zu dem Ergebnis kam, dass zwischen den sieben Flughäfen im Vereinten Königreich, die sich im Besitz von BAA befanden, keinerlei Wettbewerb bestand. Eine der Auflagen der Aufsichtsbehörde war es daher, BAA zum Verkauf von drei Flughäfen zu verpflichten. Bis 2014 hatte BAA sechs Flughäfen verkauft, darunter die Flughäfen in Gatwick und Stansted. Eine Prüfung durch die Nachfolgebehörde „CMA“ aus dem Jahr 2016 zeigt, dass die Aufspaltung zu beträchtlichen ökonomischen Vorteilen führte.

VORTEILE DES FLUGHAFENWETTBEWERBS IN LONDON

- **Passagierwachstum:** Die Passagierzahlen an den veräußerten Flughäfen stiegen seit 2009 10% schneller als an vergleichbaren Flughäfen im Vereinten Königreich, selbst unter Berücksichtigung flughafenspezifischer Faktoren.
- **Service:** Die Servicequalität in Gatwick hat sich beträchtlich verbessert, in Heathrow hat sie einen historischen Höchststand erreicht.
- **Streckenauswahl:** Flughäfen bemühen sich zunehmend darum, zusätzliche Fluggesellschaften und Strecken für sich zu gewinnen und Flugfrequenzen zu erhöhen.
- **Flughafengebühren:** Gatwick und Stansted haben Langfristvereinbarungen bzgl. ihrer Flughafengebühren mit Großkunden abgeschlossen und neue Gebührenstrukturen eingeführt, z.B. saisonale Rabatte und Anreize für eine erhöhte Auslastung der Flugzeuge.
- **Einbezug von Flughafengemeinden und Anteilseigner:** Flughäfen haben ihre Beziehungen mit lokalen Gemeinden ausgebaut.

Diese Erkenntnisse zeigen, welche dynamischen Vorteile durch den Wettbewerb der Flughäfen untereinander entstehen können. Es handelt sich um Vorteile, die Berlin verloren gehen könnten, wenn das Flughafenangebot sich allein auf den BER konzentrieren sollte. Hielte man stattdessen Tegel offen und betriebe diesen als unabhängigen Flughafen, könnte dies zur Beibehaltung und Erweiterung der oben genannten Vorteile führen. Und Tegel müsste dazu auch nicht notwendigerweise privatisiert werden. Vielmehr könnten sowohl der BER

als auch Tegel in öffentlichem Besitz bleiben, jedoch mit unterschiedlichen Betreibern.

Ein weiterer Grund dafür, dass die Nachfrage in Berlin bisher hinter ihren Möglichkeiten zurückgeblieben ist, ist der strategische Fokus der Lufthansa, die ihren Flugverkehr auf ihre Drehkreuze in München und Frankfurt konzentriert und Berlin eher als Zubringer bzw. als Punkt-zu-Punkt-Verbindung betrachtet. Und es ist nicht zu erwarten, dass eine Konzentration des Berliner Flugverkehrs am BER etwas grundsätzlich an dieser Strategie ändern würde, insbesondere wenn dies zu Kapazitätsengpässen am BER führen würde.

Zahlreiche Billigfluggesellschaften zeigen hingegen zunehmend Interesse ihr Engagement in Berlin auszuweiten. Ryanair hat öffentlich erklärt, man werde die Zahl der derzeit 5 Millionen Ryanair-Passagiere, die jährlich von und nach Berlin fliegen, innerhalb von 3-5 Jahren auf 11 Millionen erhöhen, sollte Tegel in Betrieb bleiben. Darüber hinaus führen neue Flugzeuge, wie die B787 und der A350 dazu, dass Billigfluglinien zunehmend Langstrecken ins Programm aufnehmen können (z.B. Norwegian), die ebenfalls von einem unabhängigen Flughafen Tegel profitieren könnten – ähnlich wie dies in Gatwick und Heathrow der Fall ist.

Es gibt starke Bedenken unter den Marktteilnehmern, dass die Bedingungen für alle Fluggesellschaften am BER gleich sein werden. So könnte es beispielsweise sein, dass die Billigfluggesellschaften weiter vom alten Terminal in Schönefeld starten, während andere Airlines aus dem neuen Gebäude operieren können. Dadurch entstünde für die Billigfluggesellschaften ein Wettbewerbsnachteil, da die Terminals insgesamt eine geringere Qualität aufweisen und der Fahrweg zwischen Terminal und Rollfeld etwa 10 Minuten länger ist, was die Kosten der Fluggesellschaften erhöhen und die Wettbewerbsfähigkeit senken könnte.

Zwar ist keinesfalls sicher, wie sich ein unabhängiger Flughafen Tegel entwickeln würde. Die von uns illustrierten Geschäftsmodelle sind jedoch in jedem dynamischen Flughafenumfeld zu finden. Ein Weiterbetrieb Tegels würde die notwendigen Kapazitäten sicherstellen, die zur Befriedigung der zukünftigen Nachfrage in Berlin notwendig sein dürften, und zudem die Wahrscheinlichkeit erhöhen, die Zahl verfügbarer Verbindungen zukünftig zu erhöhen.

Die Offenhaltung von Tegel ist ökonomisch sinnvoll

Wir haben das mögliche zukünftige Ausmaß der Kapazitätsprobleme für Berlin anhand einer Engpassmodellierung untersucht. Diese Analyse konzentriert sich auf die Kapazität der Start- und Landebahnen, sprich auf die Anzahl der Starts und Landungen, die stündlich getätigt werden können, da dies letztendlich die bindende Kapazitätsbeschränkung darstellt. Während die Terminalkapazität, einfacher und kurzfristiger ausgebaut werden kann, indem man z.B. das alte Terminal in Schönefeld neben dem neuen BER-Terminal betreibt, ist die Kapazität der Start- und Landebahnen endgültig festgelegt und derzeit auf zwei Start- und Landebahnen begrenzt. Wir haben das Jahr 2030 als Fokus unserer Analyse ausgewählt und zwei Kapazitätsszenarien betrachtet:

- **BER allein:** Die Gesamtnachfrage für Berlin konzentriert sich in diesem Fall auf den BER, der eine Kapazität für maximal 62 Flugbewegungen pro Stunde bietet;

- **BER und Tegel:** Die Gesamtnachfrage für Berlin kann auf den BER und Tegel verteilt werden, was eine Kapazität von bis zu 114 Flugbewegungen pro Stunde (62 am BER und 52 in Tegel) bedeutet.

Anschließend haben wir die Analyse sowohl für das Minimalszenario als auch das wahrscheinliche Nachfrageszenario durchgeführt. Die unten stehenden Abbildungen zeigen das potenzielle Ausmaß der Engpässe im Jahr 2030:

- Bei dem wahrscheinlichen Szenario beträgt die maximale Nachfrage in Berlin 100 Flugbewegungen pro Stunde im Jahr 2030, verglichen mit nur 62 möglichen Flugbewegungen pro Stunde am BER. Dies bedeutet, dass in der geschäftigsten Stunde des Jahres 38 Flugbewegungen pro Stunde nicht stattfinden könnten. Es käme zu beinahe 3.000 Stunden im Jahr, in denen die Nachfrage das Angebot übersteigt – dies entspricht ca. 8 Stunden pro Tag. Im Szenario „BER und Tegel“, bei dem die Kapazität 114 Flugbewegungen pro Stunde insgesamt entspricht, könnte die gesamte Nachfrage befriedigt werden.
- Selbst beim Minimalszenario erreicht die Spitzennachfrage 82 Flugbewegungen pro Stunde, was bedeutet, dass in diesen Spitzenzeiten 20 Flugbewegungen nicht getätigt werden könnten. Es gibt mehr als 1.000 Stunden im Jahr, in denen die Nachfrage das Angebot übersteigt – dies entspricht täglich 3 Stunden. Auch hier gilt, dass eine Kombination von BER und Tegel die gesamte Nachfrage befriedigen könnte.

Abbildung 5. Wahrscheinliches Szenario 2030

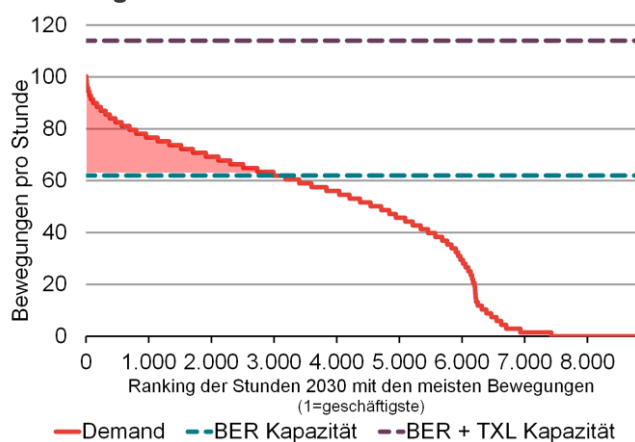
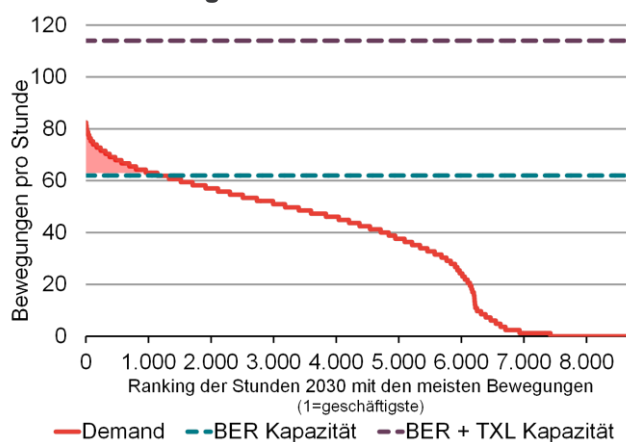


Abbildung 6. Minimalszenario 2030



Quelle: Frontier Analyse basierend auf OAG Daten. Die rot markierten Bereiche stellen Flugbewegungen dar, die durch die Kapazitätsbeschränkungen des BER nicht stattfinden könnten. Diese wären jedoch in einem „BER + TXL“ Szenario, in welchem BER und Tegel beide in Betrieb wären, möglich.

Kapazitätsengpässe haben zahlreiche negative Auswirkungen:

- Die Servicequalität in den Spitzenstunden nimmt ab;
- Ticketpreise steigen – was zu einem engpassbedingten Preisaufschlag führt;
- viele Passagiere werden durch hohe Preise vom Fliegen abgehalten;
- die Konsumentenrente nimmt insgesamt ab;
- die Beschäftigung ist geringer als es sonst der Fall wäre (d.h. es gibt weniger Jobs am Flughafen und weniger Jobs insgesamt); und

- die Anzahl möglicher Flugverbindungen ist stark beeinträchtigt. Übersteigt die Nachfrage das Angebot um ganze 38 Flugbewegungen pro Stunde, so werden Fluggesellschaften nicht in der Lage sein, das Routennetzwerk bereitzustellen, das sie bereitstellen könnten, wenn es keine Beschränkungen gäbe. Viele Verbindungen müssten mit geringerer Frequenz bedient werden und einige Verbindungen könnten möglicherweise ganz entfallen. Unsere Analyse zeigt, dass die geschäftigsten Stunden, in denen Beschränkungen am stärksten wirken, typischerweise morgens zwischen 8 und 10 Uhr auftreten. Diese Zeitabschnitte sind besonders für Langstreckenflüge in die USA von Bedeutung. Dies bedeutet, dass eine Schließung des Flughafens Tegel dazu führen würde, dass Berlin um seine Langstreckenverbindungen bangen muss.

Die untenstehende Tabelle stellt unsere Ergebnisse zusammenfassend dar:

Abbildung 7 Ergebnis der Engpassmodellierung für das Jahr 2030

	Minimal-szenario	Wahrscheinl. Szenario
Gesamtnachfrage (Flugbewegungen)	315.000	383.000
Flugbewegungen in Spitzenstunden	82	100
BER Kapazität – Flugbewegungen pro Stunde	62	62
Engpassbedingter Preisaufschlag in Spitzenstunde	35%	55%
Durchschnittliche Stundenzahl mit Engpässen	3	8
Durchschnittlicher Anstieg des Ticketpreises	3%	12%

Quelle: *Frontier Analyse*

Wenn Tegel offen bliebe, wären all diese negativen Folgen vermeidbar, da es keinerlei Kapazitätsengpässe gäbe. Dies würde es allen interessierten Passagieren erlauben ihre Nachfrage zu erfüllen und die dafür zu zahlenden Ticketpreise wären weitaus geringer.

In den kommenden Jahren werden zahlreiche europäische Flughäfen mit Kapazitätsbeschränkungen zu kämpfen haben. Eurocontrol berichtet, dass bis 2035 die Zahl der engpassbetroffenen Flughäfen in Europa auf 30 steigen wird und an diesen Flughäfen mit signifikanten Verspätungen in Spitzenstunden zu rechnen sein wird.

Abbildung 8 Viele europäische Flughäfen sind und werden von Kapazitätsengpässen betroffen sein

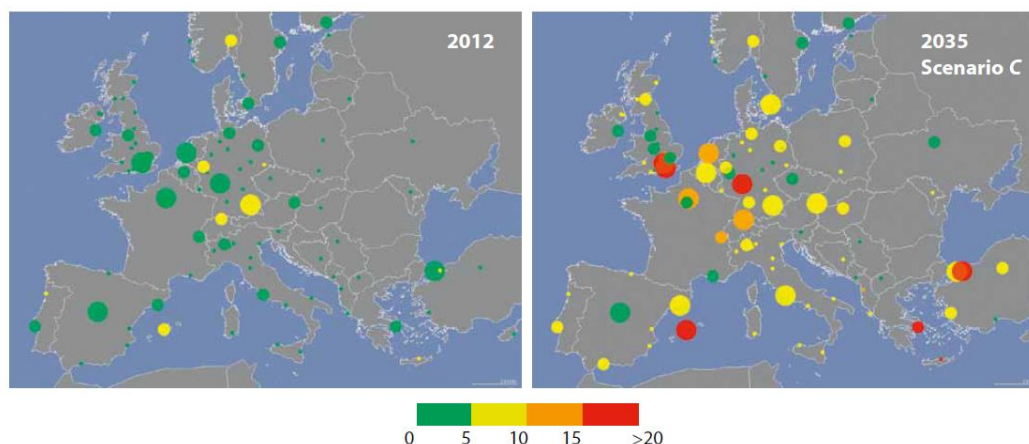


Figure 11. Increasing number of airports with Summer delay (in minutes/flight).

Quelle: Eurocontrol <https://www.eurocontrol.int/sites/default/files/content/documents/official-documents/reports/201307-challenges-of-growth-summary-report.pdf>

Viele europäische Städte werden diese negativen Folgen entweder hinnehmen müssen oder versuchen zusätzliche Flughafenkapazitäten zu schaffen. Der Ausbau von Flughäfen ist kostenintensiv und ein politisch heikles Thema. Wie man am Beispiel des anhaltenden Ausbaus im Südosten des Vereinten Königreiches sehen kann, kann allein die Erteilung von Ausbaugenehmigungen Jahrzehnte dauern, vom eigentlichen Bau und der Eröffnung neuer Start- und Landebahnen einmal ganz abgesehen. Im Gegensatz dazu befindet sich Berlin in der einzigartigen Situation, gar keinen neuen Flughafen bauen zu müssen um die Kapazitätsbeschränkungen zu beheben. Man könnte zukünftige Engpässe einfach dadurch vermeiden, indem man die Schließung Tegels verhindert.

Es gibt juristische Wege, Tegel offen zu halten

Es besteht seit langem eine Fehlvorstellung, wonach der Planfeststellungsbeschluss BER eine Verpflichtung beinhaltet würde, Tegel zu schließen, und dass die Offenhaltung von TXL potenziell die Planungsentscheidung für BER außer Kraft setzen könnte. Dies trifft nicht zu.

Während es in der Tat eine rechtliche Verpflichtung gibt, TXL innerhalb von sechs Monaten nach der Inbetriebnahme des BER zu schließen, ergibt sich diese Verpflichtung nicht aus dem Planfeststellungsbeschluss für den BER. Vielmehr basiert diese Schließungsverpflichtung auf zwei separaten Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen (eine bezogen auf die Betriebsgenehmigung für TXL, die andere bezogen auf den Planfeststellungsbeschluss für TXL).

TXL kann nur dann offen bleiben, wenn diese Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen ihrerseits gewissermaßen "aus dem Wege geschafft" werden können, etwa durch Widerruf oder Änderung. Aus unserer Sicht ist dies möglich.

Dies gilt auch, obwohl der Planfeststellungsbeschluss BER – wenngleich er keine Verpflichtung enthält, TXL zu schließen – auf der Annahme basiert, dass die Region Berlin-Brandenburg nur einen einzigen internationalen Verkehrsflughafen

haben wird. Genehmigungen, die sich auf TXL beziehen, sind unabhängig von Genehmigungen zu beurteilen, die sich auf BER beziehen – und umgekehrt.

Nach deutschem Verwaltungsrecht können Verwaltungsentscheidungen die – wie die Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen – bestandskräftig geworden und nicht länger Gegenstand gerichtlicher Überprüfung sind, widerrufen werden. Tatsächlich ist genau dieses Konzept im Hinblick auf die Aufhebung bzw. den Widerruf der Betriebsgenehmigungen und der Planfeststellungsbeschlüsse für TXL (und THF) angewendet worden. Diese Verwaltungsentscheidungen, die Flugverkehr am TXL erlauben und die Zweckbestimmung des Flughafen-geländes als Flughafen vorsehen, waren ihrerseits bestandskräftig und rechtlich bindend, als die Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen ergingen.

Ein Widerruf bzw. eine Änderung dieser Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen würde eine Planungsentscheidung beinhalten müssen, die alle Interessen / Belange und alle Vor- und Nachteile abwägen müsste. Darüber hinaus würde es einer politischen Grundsatzentscheidung bedürfen, wonach Tegel offen gehalten werden soll. In jedem Fall würde ein Widerruf und / oder eine Änderung dieser Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen erfordern, dass sich die Umstände, die zu der "Schließungsentscheidung" (und der Zulassung von BER) geführt haben, sich in der Zwischenzeit wesentlich geändert haben.

Für den Fall, dass diese Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen "aus der Welt geschafft" oder geändert würden, würden die aktuellen Betriebsgenehmigungen und Planfeststellungsbeschlüsse für TXL wirksam bleiben. Dies würde entgegen der seit langem bestehenden Fehlvorstellung nicht die Planfeststellung für den BER außer Kraft setzen, weil diese ihrerseits bestandskräftig und rechtlich verbindlich geworden und unabhängig von den Genehmigungen zu beurteilen ist, die sich auf TXL beziehen. Daher sehen wir keinen rechtlichen Anknüpfungspunkt dafür, dass BER einem Risiko ausgesetzt wäre, wonach Bauarbeiten gestoppt werden müssten, wenn TXL offen gehalten würde.

Unabhängig von ihrer rechtlichen Wahrscheinlichkeit würden rechtliche Maßnahmen, die für eine Offenhaltung von TXL erforderlich wären, voraussichtlich erhebliche Gegnerschaft und Widerstand von Regierung und parlamentarischen Mehrheiten begegnen. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass:

- öffentliche Stellen (höchstwahrscheinlich die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung), die zu entscheiden hätte, ob die Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen ihrerseits widerrufen oder geändert werden, Ermessenbefugnisse besitzen;
- eine solche Entscheidung eine Planungsentscheidung beinhalten müsste, die ihrerseits die Abwägung aller Interessen und Belange sowie aller Vor- und Nachteile erfordern würde, mit der Folge, dass der exakte Inhalt einer solchen Entscheidung nicht vorausgesehen werden könnte;
- eine solche Entscheidung möglicherweise mit derzeit anwendbarem Recht (z.B. rechtliche Anforderungen des Fluglärmschutzes) in Einklang stehen müsste;

- weitere rechtliche Maßnahmen möglicherweise ebenfalls durchgeführt werden müssten, einschließlich Anpassung der rechtlich verbindlichen Raumplanung.

Auch wenn es hiernach klar ist, dass die Aufhebung von Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen im Hinblick auf die Betriebsgenehmigungen und den Planfeststellungsbeschluss für TXL komplexen – rechtlichen – Herausforderungen begegnet, können diese Schwierigkeiten überwunden werden mit der Folge, dass TXL offen gehalten werden kann.

1 EINLEITUNG

Mehr als 33 Millionen Passagiere flogen 2016 von und nach Berlin:

- Am Flughafen Berlin Tegel wurden ca. 21 Millionen Passagiere abgefertigt; und
- Am Flughafen Berlin Schönefeld circa 12 Millionen.

2006 begannen die Bauarbeiten am Standort Schönefeld für den Flughafen Berlin Brandenburg (BER), der zur Eröffnung eine Kapazität von 28 Millionen Passagieren pro Jahr aufweist³, die im Zuge zweier geplanter und bereits genehmigter Erweiterungen auf 45 Millionen Passagiere ausgeweitet werden kann⁴. Ursprünglich war die Eröffnung des BER für 2010 geplant und später auf 2012 verschoben worden. Nach einer Reihe von Verzögerungen ist der neue Flughafen jedoch nach wie vor nicht in Betrieb und das endgültige Eröffnungsdatum ist weiterhin unbekannt. Mit Inbetriebnahme des BER muss Tegel nach derzeitiger Rechtslage innerhalb von sechs Monate schließen. Falls Tegel schließt:

- Würde es zu einem erheblichen Rückgang der Flughafenkapazitäten in Berlin kommen und zukünftige Kapazitätsengpässe wahrscheinlicher werden;
- Würden zudem die Wahlmöglichkeiten der Fluggäste reduziert werden. Berlin ist eine der größten Städte in Europa mit derzeit zwei Flughäfen - dem Flughafen Tegel im Nordwesten und Schönefeld im Süden. Eine Schließung von Tegel zugunsten des alleinigen Standorts Schönefeld hätte negative Auswirkungen auf die Wahlmöglichkeiten der Passagiere; und
- Würde sich das Wettbewerbspotenzial im Berliner Flughafenmarkt reduzieren? Die Flughafen Berlin Brandenburg GmbH (FBB) betreibt Tegel und Schönefeld gemeinsam und wird auch der zukünftige Betreiber des BER. Zwar bestimmt FBB die Flughafengebühren an allen Flughäfen, verlangt derzeit jedoch unterschiedlich hohe Gebühren in Tegel und Schönefeld. Beispielsweise sind die Gebühren für abfliegende Passagiere in Schönefeld 25%-30% geringer als in Tegel. Diese differenzierte Preispolitik bietet Fluglinien größere Spielräume ihre Angebote zuzuschneiden. Dieser Spielraum würde verloren gehen, falls Tegel geschlossen wird.

Ryanair ist daran interessiert Tegel weiter in Betrieb zu halten und hat Frontier Economics und CMS beauftragt, ein Gutachten zu den folgenden Fragen vorzulegen:

- Was ist die Rechtslage für die Offenhaltung von Tegel? und
- Was ist die ökonomische Begründung für die Offenhaltung von Tegel?

³ Es sollte an dieser Stelle angemerkt werden, dass die Passagierkapazität des Hauptterminals seit Vergabe des Bauauftrags mehrfach geändert wurde (von ursprünglich 20 auf nunmehr 27 Millionen), wenngleich keine Änderungen an der Terminalarchitektur vorgenommen wurden. Es ist somit fraglich, ob der BER wirklich in der Lage ist im Jahr der Eröffnung 27 Millionen Passagiere abzufertigen.

⁴ Noch ist es ungewiss, wann und wie die geplanten Erweiterungen des BER umgesetzt werden. Bedingt durch die erhebliche Verzögerung der Eröffnung des Hauptterminals gibt es kein Anzeichen, wann die Bauarbeiten für die zusätzlichen Terminals starten sollen.

Wir kommen zu dem Schluss, dass es ökonomisch sinnvoll ist Tegel weiter zu betreiben und dass obwohl es rechtliche Herausforderungen gibt, juristische Möglichkeiten für eine Offenhaltung von Tegel existieren. Das Gutachten ist wie folgt gegliedert:

- In **Abschnitt 2** fassen wir die Meinungen mehrerer Fluglinien, die sich gegenüber Frontier und in der Presse im Zusammenhang mit der Debatte um die Offenhaltung von Tegel geäußert haben, zusammen.
- In **Abschnitt 3** fassen wir unsere rechtliche Analyse zusammen: CMS hat hierzu alle relevanten Dokumente geprüft, einschließlich des Planfeststellungsbeschlusses für BER und die Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidung, die vorsehen, dass Tegel nach der Inbetriebnahme des BER schließt. Hieran anschließend stellen wir unsere rechtliche Einschätzung zu der Frage dar, ob Tegel offen bleiben kann einschließlich des diesbezüglichen Verfahrens und der rechtlichen Instrumente, die hierfür erforderlich wären; und
- In **Abschnitt 4** fassen wir die Ergebnisse unserer ökonomischen Analyse zusammen: Hierfür haben wir historische Nachfragetrends an den Flughäfen Tegel und Schönefeld analysiert und Kapazitäten in Tegel, Schönefeld und BER analysiert. Auf dieser Basis haben wir die Nachfrage für verschiedene Kapazitätsszenarios geschätzt und eine Modellierung zukünftiger Engpässe vorgenommen.
- Als Hintergrundinformation haben wir verschiedene Rechtsfragen im Anhang dieses Berichts zusammengefasst, auf welche wir im Haupttext verweisen.

2 STELLUNGNAHMEN DER FLUGGESELLSCHAFTEN

In diesem Abschnitt legen wir Stellungnahmen verschiedener Fluggesellschaften dar, die sich zu der Offenhaltung von Tegel geäußert haben. Die Zusammenfassungen beziehen sich auf Interviews, die wir im Zusammenhang mit diesem Projekt durchgeführt haben, sowie auf Pressestimmen.

Die Kommentare bestätigen die weitverbreitete Meinung der Fluggesellschaften: die Schließung Tegels ist vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Aussichten für Berlin und Umgebung eine politische Fehlentscheidung. Die hier vorgebrachten Stimmen unterstreichen zudem das Selbstbewusstsein, den Luftverkehrsmarkt in Berlin wachsen zu lassen und das Leistungsangebot zu vergrößern.⁵

2.1 Norwegian Airlines

Norwegian teilte Frontier folgende Ansichten bezüglich der Flughafensituation in Berlin mit:

- Norwegian glaubt, dass der BER weiterhin im Sinne der Lufthansa und der Star Alliance Partner betrieben wird. Beispielsweise sollen Norwegian und andere Billigfluggesellschaften nach der Eröffnung des BER so lange wie möglich den alten Terminal in Schönefeld benutzen. Dies bedeutet eine 10 Minuten längere Rollzeit in beide Richtungen, und bedingt durch die geringere Qualität der Anlagen einen Wettbewerbsvorteil für die Fluggesellschaften am BER.
- Nichtsdestotrotz plant Norwegian in naher Zukunft Langstreckenflüge von Berlin aus zu betreiben. Sie geben an, dass es viel unerschlossenes Potenzial in und um Berlin gibt. Um dieses Potenzial zu nutzen möchte Norwegian bis zu fünf Langstreckenflugzeuge in Tegel platzieren, ähnlich wie sie dies bereits in Gatwick machen.
- Ihre Erfahrung mit Punkt-zu-Punkt Langstreckenverbindungen ist, dass 60% bis 65% der Passagiere ankommende Passagiere sind, z.B. aus den USA. Dieser Wert liegt höher als für Billigflugverbindungen auf der Kurzstrecke, bei denen das Verhältnis eher 50/50 beträgt. Demnach würden Langstreckenverbindungen die Passagierzahlen weiter steigern und die lokale Wirtschaft stärken.
- Dennoch glaubt Norwegian, dass das Einzugsgebiet um Tegel weniger wohlhabend und preisempfindlicher als um andere Knotenpunkte wie beispielsweise München ist. Dies ist teils dadurch bedingt, dass Berliner Flughäfen auch Passagiere aus Polen und Tschechien adressieren. Auf Grund der bestehenden Preisempfindlichkeit glaubt Norwegian, dass die Nachfrage insbesondere durch Preisanstiege aufgrund von Kapazitätsengpässen schwer getroffen werden könnte.

⁵ Die hier beschriebenen Ansichten geben die Meinungen der interviewten Fluggesellschaften wider, nicht die Ansichten von Frontier Economics.

- Als der ursprüngliche Plan für den BER entworfen wurde agierte Germanwings zu einem großen Teil unabhängig von Lufthansa. Seit dem Zusammenschluss mit Eurowings beobachtet Norwegian, dass Lufthansa das Streckenmanagement wesentlich koordinierter regelt. Daher ist Norwegian davon überzeugt, dass Lufthansa versuchen wird die Kapazitäten des BER zwischen sich und Eurowings aufzuteilen und Wettbewerb mit Billigfluglinien auszuschließen.

2.2 Ryanair

Ryanair stellte seine Ansichten bei einer Diskussionsrunde der CDU über die Zukunft des Flughafen Tegels am 16. Mai 2017 dar. Diese bezogen sich teilweise auf den Bericht von Frontier und CMS, spiegelten jedoch zahlreiche eigene Ansichten wider:

- Entscheidung Tegel zu schließen basiert auf falschen Wachstumsprognosen.
 - Prognoseplanung für 2015 betrug 23,2m Passagiere; tatsächlich waren es 28m.
 - Prognoseplanung für 2023 betrug 30,6m Passagiere; tatsächlich waren es in 2016 33m.
- Sofortige Kapazitätsengpässe wären die Folge der Schließung Tegels.
 - BER Kapazität ist 28m; Tatsächliches Passagieraufkommen in 2016 betrug 33m.
 - BER Rollfeldkapazität beträgt maximal 62 Starts und Landungen pro Stunde; Momentan 68 Starts und Landungen in Tegel und Schönefeld.
- Berlin hinkt vergleichbaren europäischen Städten in Sachen Luftverkehr hinterher.
 - Aktuelle Passagierzahlen könnten, im Vergleich zu anderen europäischen Städten, ohne weiteres bei 40m Passagieren liegen.
 - Verkehr wird dadurch eingeschränkt, dass Lufthansa Berlin als regionalen Flughafen nutzt.
 - London hat 6 Flughäfen (Passagieraufkommen von 160m), Paris hat 4 Flughäfen (Passagieraufkommen von 140m).
 - Dublin – 1.2m Einwohner, Passagieraufkommen von 28m; Kopenhagen – 1.3m Einwohner, Passagieraufkommen von 29m; Barcelona – 3.2m Einwohner, Passagieraufkommen von 44m; Madrid – 3.2m Einwohner, Passagieraufkommen von 50m; Berlin – 3.5m Einwohner, Passagieraufkommen von 33m.
- Bis 2030 sind 56m Passagiere erreichbar, falls Kapazitätsengpässe beseitigt werden.
 - Schätzung basiert auf unabhängiger ökonomischer Modellierung durch Frontier.

- Ryanair ist 2015/2016 um 5 Millionen gewachsen und plant in den nächsten drei Jahren auf 11 Millionen zu wachsen, falls Tegel geöffnet bleibt.
- Nachfrage könnte gemäß der Schätzung von Frontier bis 2050 90 Millionen erreichen.
- Berlin hat das Potenzial ein wichtiges Drehkreuz für Langstreckenverbindungen zu werden, falls Tegel geöffnet bleibt.
 - Starker Anstieg an Flugverbindungen für Berliner, Geschäftsreisende und Touristen.
 - Billigfluggesellschaften werden Verbindungen anbieten sofern die Kapazitäten zu wettbewerbsfähigen Kosten verfügbar sind; neue Flugzeuge, B787 und A350, und neue Betriebsmodelle (z.B. Norwegian, Level) eröffnen Möglichkeiten im Bereich Langstrecke.
 - In Berlin könnten zwei Drehkreuze für Langstreckenflüge betrieben werden: eins am BER und eins in Tegel.
- Massive Schaffung von Arbeitsplätzen in der Luftfahrtbranche, falls Tegel geöffnet bleibt.
 - Wachsender Luftverkehr auf 56m generiert mehr als 15.000 neue Jobs im Flughafenumfeld im Vergleich zu heute.
 - Durch Passagiere, die Ryanair zusätzlich bedienen möchte, würden 4.000 neue Jobs in den nächsten 3-5 Jahren geschaffen werden.
- Erhaltung Tegels wird den Tourismus fördern.
 - 3 Mrd. € zusätzliche Tourismuseinnahmen, falls das Passagieraufkommen auf 56m steigt.
 - Basierend auf der Annahme, dass die Hälfte der zusätzlichen Passagiere Touristen sind und im Durchschnitt €600 pro Reise ausgeben.
- Erfahrung aus London – Wettbewerb zwischen Flughäfen.
 - Passagierzahlen in London wuchsen 10% schneller nach der Auflösung des Monopols von BAA.
 - Kostenwettbewerbsfähigkeit, Servicequalität und angebotene Verbindungen haben sich verbessert.
 - Tegel und BER können miteinander konkurrieren ohne die Eigentumsverhältnisse zu ändern.
 - Die derzeitige Preisdiskriminierung hinsichtlich der Flughafengebühren belebt den Wettbewerb, und eine Monopolstellung des BER könnte zu höheren Preisen und geringerem Wachstum führen.
- Unsicherheit über alternative Standortentwicklung – Tempelhof ist heute ein Flüchtlingslager.
 - Keine Ansiedlung von Technologie oder Wohnraumschaffung trotz zentraler Lage.

- Bis zu 13.000 Flüchtlinge wurden zu Spitzenzeiten am Tempelhofer Feld untergebracht.
- Tegel kann durch Widerruf der Widerrufsentscheidung offengehalten werden.
 - Bestätigt durch eine unabhängige rechtliche Prüfung.
 - Hierfür ist eine 'politische Grundsatzentscheidung' erforderlich.
 - Die Schließung von Tegel ist keine rechtliche Bedingung der Zulassung des BER.

2.3 Condor

Das folgende Zitat stammt aus einem Interview mit dem CEO von Condor⁶:

Ist ihr Engagement (mehr Flugzeuge / Flüge in Berlin) abhängig von der Fertigstellung des neuen Flughafens?

- „Der neue Flughafen ist, wenn er denn mal aufmacht, vermutlich viel zu klein. Deshalb habe ich auch eine Menge persönlicher Sympathie dafür, den Gedanken der Offenhaltung von Tegel weiterzuverfolgen. Es funktioniert ja nicht so, wie man es vor zehn Jahren mal gedacht hat. Da muss man bereit sein, neu zu denken.“

2.4 IAG

Wir haben die Frage, ob Tegel geöffnet bleiben soll, im Mai 2017 mit IAG diskutiert. IAG ist aus folgenden Gründen für die Offenhaltung Tegels:

- Es scheint, dass die momentane Kapazität des BER nicht ausreicht die aktuelle (2016) Nachfrage zu decken, geschweige denn die Nachfrage, die zum Zeitpunkt der Eröffnung des BER bestehen wird, die nicht vor 2018 zu erwarten ist.
- IAG äußert Bedenken, dass durch die Schließung von Tegel ein Monopol durch den BER entstehen könnte. IAG befürchtet, dass ohne eine angemessene Regulierung, die Kosten für Fluglinien und Passagiere steigen und die Qualität des Leistungsangebots leiden wird.
- Eine Offenhaltung Tegels würde das Flughafensystem in Berlin auf die Zukunft vorbereiten und Wettbewerb erleichtern, was aus Sicht der IAG die beste Möglichkeit ist, die Interessen der Passagiere zu wahren.

⁶ <http://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/tegel-soll-offen-bleiben-der-ber-ist-viel-zu-klein/19678552-all.html>

3 RECHTLICHE ANALYSE

Nicht nur die politische Frage, ob TXL offen gehalten werden kann, ist Gegenstand intensiver Diskussionen. Vielmehr bestehen in diesem Zusammenhang mit dem Vorschlag, TXL offen zu halten, eine Reihe komplexer rechtlicher Gesichtspunkte. Dementsprechend gibt es eine Vielzahl von Bewertungen zu verschiedenen rechtlichen Fragen.⁷ Insbesondere gibt es eine Prüfung der wissenschaftlichen Dienste des Bundestages über die Anforderungen des Weiterbetriebs von Tegel, auf die routinemäßig im Zusammenhang mit dem Vorschlag, TXL offen zu halten, verwiesen wird.⁸ Wie die wissenschaftlichen Dienste in ihrer Prüfung hervorheben, wird darin allerdings nur der allgemeine rechtliche Rahmen dargestellt,⁹ und enthält keine umfassende Prüfung aller rechtlichen Aspekte, die mit diesem Projekt im Zusammenhang stehen.

Die folgenden Gesichtspunkte sind für die rechtliche Analyse von Bedeutung:

- Prüfung und Zusammenfassung des rechtlichen Rahmens zur Schließung von TXL;
- Identifizierung von rechtlichen Gründen, die Entscheidung, Tegel zu schließen, anzugreifen, Verfahren, Zeitschiene, Bewertung der Erfolgsaussichten;
- Identifizierung von Verfahren, um eventuelle Gegenangriffe zu begegnen und entsprechende Bewertung;
- Prüfung des Arguments, dass für TXL eine neue Genehmigung benötigt würde;
- Bewertung von Vor- und Nachteilen im Hinblick auf die Offenhaltung von TXL, einschließlich Stadtplanung; und
- Bewertung der parallelen Fragen im Hinblick auf SXF.

Diese rechtlichen Aspekte können am besten unter die folgenden drei großen Überschriften zusammengefasst werden:

- Erstens ist zu prüfen, ob es eine rechtliche Verpflichtung zur Schließung von TXL gibt und woraus sich eine solche rechtliche Verpflichtung ergibt. Diese Frage spiegelt die grundlegende Annahme – und den Grund für diese Studie – wieder, wonach TXL nicht später als sechs Monate nach der Inbetriebnahme von BER geschlossen werden muss. Zu diesem Zeitpunkt werden sowohl die Betriebsgenehmigung als auch der Planfeststellungsbeschluss für Tegel unwirksam werden.

In Abschnitt 3.1 dieses Berichts werden wir die rechtlichen Fragen, die sich in diesem Zusammenhang stellen, prüfen. Insbesondere werden wir prüfen,

⁷ Z.B. *Kluckert*, DÖV 2013, S. 874; vgl. Freie Demokraten Berlin, Rechtliche Argumentationshilfe für die Offenhaltung von TXL.

⁸ Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste: Ausarbeitung "Voraussetzungen für die Weiterführung des Flughafens Berlin-Tegel", WD 7 – 3000 – 066/13, 2013.

⁹ Vgl. Berliner Zeitung, 20. März 2017.

ob sich eine rechtliche Verpflichtung zur Schließung von TXL aus dem Planfeststellungsbeschluss für BER ergibt.

- Zweitens und auf Grundlage der Annahme, dass seine rechtliche Verpflichtung zur Schließung von TXL von den Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen der Betriebsgenehmigung und des Planfeststellungsbeschlusses für Tegel ergibt, erfordert die Offenhaltung von TXL, diese Entscheidungen ihrerseits aus dem Wege zu schaffen.

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass der Begriff Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidung im Zusammenhang der Schließung von Tegel nicht in einem formalen Weg verstanden wird, d.h. nicht auf einen Widerruf im Sinne deutschen Verwaltungsrechts allein verweist. Dies gilt auch für die Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen selbst, zumal diese nicht ausschließlich auf Regelungen gestützt wurden, die für einen Widerruf in diesem formalen Sinn erlauben. Auch in diesen Entscheidungen ist der Begriff genutzt worden, um zu umschreiben, wie die Betriebsgenehmigung und der Planfeststellungsbeschluss aus dem Wege geschafft werden, und zwar unabhängig von ihrer rechtlichen Grundlegung. Vor diesem Hintergrund werden wir im Rahmen dieser Studie den Begriff "widerrufen" und "Widerruf" nicht nur in einem formalen Sinn benutzen, sondern in einem weiteren Begriffsverständnis, so dass damit auch andere Wege umfasst sind, mit denen die Betriebsgenehmigung und der Planfeststellungsbeschluss aus dem Weg geschaffen werden.

In Abschnitt 3.2 dieses Berichts werden wir die Möglichkeiten prüfen, wie diese Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen aus dem Weg geschaffen werden können. Diese Entscheidungen sind Verwaltungsakte im Sinne von § 35 VwVfG. Auch wenn sie in der Zwischenzeit bestandskräftig geworden sind, erlaubt deutsches Verwaltungsrecht im Allgemeinen für die Aufhebung oder Änderung solcher Entscheidungen, wenngleich nur unter bestimmten spezifischen Voraussetzungen. Insbesondere gibt es kein Verbot, eine solche Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidung ihrerseits zu widerrufen.

Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass der Planfeststellungsbeschluss für BER¹⁰ die Planrechtfertigung für die Errichtung des BER beinhaltet und eine damit zusammenhängende Verkehrsprognose in Bezug nehmend, die beide auf der Annahme basieren, dass TXL (und THF) geschlossen werden und dass BER der einzige Flughafen für die Region Berlin-Brandenburg sein wird. Vor diesem Hintergrund ist zu prüfen, ob und zu welchem Umfang der Planfeststellungsbeschluss BER impliziert die Möglichkeiten des Widerrufs oder der Änderung dieser Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen begrenzt.

Schließlich ist zu prüfen, welche Folgen ein solcher Widerruf oder eine solche Änderung haben würde. Wir verstehen es so, dass TXL wohl nicht mit einer neuen Betriebsgenehmigung und einem neuen Planfeststellungsbeschluss erlaubt werden kann. Deshalb ist es

¹⁰ Ursprünglich bezog sich der Planfeststellungsbeschluss auf Berlin Brandenburg International – BBI. BBI wurde dann später zu BER, d.h. Berlin Brandenburg Airport. In dieser Studie benutzen wir nur die Abkürzung BER.

entscheidend, ob der Widerruf oder die Änderung der Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen die derzeit anwendbaren Genehmigungen und Entscheiden aufrechterhält.

- Drittens stellen sich Fragen, welche rechtlichen Maßnahmen angewendet werden müssen, um die Schließungsverpflichtung für TXL aufzuheben. Der Widerruf oder die Änderung, die getroffen werden müssten, müssten eine Planungsentscheidung beinhalten, weil sie unter anderem auf Vorschriften des Luftverkehrsgesetzes gestützt werden würden.

In diesem Zusammenhang werden in Abschnitt 3.3 dieses Berichts verschiedene materielle und verfahrensrechtliche Erwägungen geprüft, die sich in diesem Zusammenhang stellen. Erstens und mit Blick darauf, dass ein solcher Widerruf oder eine solche Änderung eine Planungsentscheidung beinhalten müsste, ist das Ergebnis flexibel. Alle Vor- und Nachteile und alle betroffenen Interessen und Rechtspositionen müssen berücksichtigt und gegeneinander abgewogen werden. Allerdings besteht ein wesentliches Erfordernis darin, dass eine solche Planungsentscheidung mit den Anforderungen des öffentlichen Rechts übereinstimmen müsste. Es ist daher zu prüfen, zu welchem Umfang die derzeitigen Genehmigungen und Entscheidungen bestandskräftig sind und zu welchem Umfang die Übereinstimmung mit dem derzeit anwendbarem Rechtsrahmen erforderlich wäre.

- In Abschnitt 3.4 dieses Berichts fassen wir unsere Ergebnisse der rechtlichen Analyse zusammen.
- In Abschnitt 3.5 dieses Berichts fassen wir kurz die rechtlichen Fragen im Zusammenhang mit der Offenhaltung von SXF zusammen. Wir verstehen es so, dass SXF – d.h. die derzeit genutzten Flughafeneinrichtungen und Terminalgebäude – als Teil von BER für eine begrenzte Zeit offen gehalten werden soll und dass dieser Standort später für Regierungseinrichtungen genutzt werden soll. Wir verstehen es weiter so, dass die Offenhaltung dieser Einrichtung für einen begrenzten Zeitraum bereits Teil des Planfeststellungsbeschluss BER ist und der diesbezüglichen Betriebsgenehmigung unter Luftverkehrsrecht ist und deshalb bereits bei der Zulassung von BER berücksichtigt worden war.

Soweit erforderlich, werden wir auch Teile der historischen Entwicklung des Berliner Flughafensystems erläutern und die sich stellenden rechtlichen Fragen in einen breiteren Zusammenhang einordnen.

Diese rechtliche Analyse – die nur eine vorläufige Analyse darstellen kann und ein umfassendes Rechtsgutachten zu allen sich in diesem Zusammenhang stellenden Rechtsfragen nicht ersetzen kann – folgt die ökonomische Analyse.

3.1 Rechtliche Verpflichtung, TXL zu schließen

Es gibt eine rechtliche Verpflichtung, TXL zu schließen. Diese Verpflichtung ergibt sich – erstens – aus der Widerrufsentscheidung vom 29. Juli 2004, mit der

die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung auf Antrag durch die BFG¹¹ die TXL Betriebsgenehmigung für TXL widerrufen und – zweitens – der Aufhebungsentscheidung vom 2. Februar 2006, mit der die Behörde den Planfeststellungsbeschluss für TXL und damit die Zweckbestimmung des Flughafengeländes und die Funktion als Flughafen aufgehoben hat. Da beide Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen Bezug nehmen auf die Inbetriebnahme von BER (d.h. beide Start- und Landebahnen sind in Betrieb), sind sie bisher nicht wirksam geworden. Gleichwohl sind beide Entscheidungen bestandskräftig geworden und daher nicht länger Gegenstand gerichtlicher Überprüfung.

Auf der anderen Seite ergibt sich die rechtliche Verpflichtung zur Schließung von TXL weder aus dem Planfeststellungsbeschluss BER noch aus der Raumplanung. Sowohl der Planfeststellungsbeschluss BER als auch die Raumplanung können aber die Möglichkeiten, die Schließungsverpflichtung aus dem Weg zu räumen, begrenzen (im Hinblick auf letzteres s. unten 3.2.2 und 3.3.3).

3.1.1 Verpflichtung zur Schließung von TXL via Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen

TXL war und ist immer noch auf der Basis von Genehmigungen und Entscheidungen in Betrieb, die (entweder ausdrücklich oder implizit) von den Alliierten erlassen worden waren. Auf Grundlage von Vorschriften, die Bundesrecht nach Berlin (West) übergeleitet haben, galt TXL als genehmigt und im Plan festgestellt. Nach dem Konsensusbeschluss wurden diese Genehmigungen und Entscheidungen durch die genannten Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen widerrufen bzw. aufgehoben, die damit im Ergebnis die Schließung sowohl von THF (die später auch tatsächlich erfolgte) als auch TXL erfordern. Diese Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen sind zwar bestandskräftig geworden, aber im Fall von TXL sind die Voraussetzungen noch nicht eingetreten. Deshalb ist die Verpflichtung zur Schließung von TXL bis heute nicht wirksam geworden.

Ausgangspunkt: TXL gilt als genehmigt und planfestgestellt

Die rechtliche Grundlage für den Betrieb am TXL (dasselbe galt für THF) ergibt sich aus alliierterem Recht und übergeleiteten Recht. Auf Grundlage von Vorschriften des Sechsten Gesetzes zur Überleitung von Bundesrecht nach Berlin (West) ist für Flughäfen, die auf Grundlage von alliierterem Recht errichtet und in Betrieb genommen wurden, dass sie

"[...] als genehmigt und im Plan rechtskräftig festgestellt" gelten.

¹¹ Im Zusammenhang mit der einzigartigen Geschichte des Berliner Flughafensystems ist auch die gesellschaftsrechtliche Entwicklung komplex. Derzeit betreibt FBB (vormalig: FBS) den SXF. Hinzu kommt, dass FBB Eigentümerin der BFG ist, die wiederum TXL betreibt. Im Verlauf der Geschichte des Berliner Flughafensystems erfolgte eine Vielzahl gesellschaftsrechtlicher Änderungen. Dies ist bei einer Prüfung von Genehmigungen usw. zu berücksichtigen, die zu Gunsten eines ganz bestimmten Antragstellers ergangen sind.

Diese Vorschrift fingiert¹² sowohl die Betriebsgenehmigung als auch den Planfeststellungsbeschluss.¹³ Die Vorschrift war auf TXL und sowohl auf THF als auch den Flughafen Gatow anwendbar.

Zusätzlich sah Art. 2 des Übereinkommens zur Regelung bestimmter Fragen in Bezug auf Berlin vom 25. September 1990 das Folgende vor:

"alle Rechte und Verpflichtungen, die durch gesetzgeberische, gerichtliche oder Verwaltungsmaßnahmen der alliierten Behörden in oder in Bezug auf Berlin oder aufgrund solcher Maßnahmen begründet oder festgestellt worden sind, sind und bleiben in jeder Hinsicht nach deutschem Recht in Kraft, ohne Rücksicht darauf, ob sie in Übereinstimmung mit anderen Rechtsvorschriften begründet oder festgestellt worden sind. [...]"

Im Ergebnis wurde TXL auf Grundlage von Genehmigungen und Entscheidungen nach alliierterem Recht betrieben und wird auch weiterhin auf dieser Grundlage betrieben. Deshalb war und ist es nicht notwendig, für die Weiterführung des Betriebs am TXL eine neue Betriebsgenehmigung und / oder einen neuen Planfeststellungsbeschluss zu erlangen. Vielmehr ist TXL so zu behandeln, als ob eine bestandskräftige Betriebsgenehmigung und ein bestandskräftiger Planfeststellungsbeschluss bestehen.¹⁴ Bis zu dem Zeitpunkt, als THF außer Betrieb genommen wurde, galt dasselbe für THF.

Die Behörden sind ganz offensichtlich ebenfalls dieser Auffassung: Es gab zwischenzeitlich Forderungen, TXL sofort zu schließen, und zwar auf Grundlage des Arguments, dass Flugverkehr über die Kapazitäten des Flughafens hinausginge. Interessanterweise hat die Behörde im Verlauf dieses Verfahrens betont, dass TXL rechtmäßig betrieben wird und dass die "fingierte" Planfeststellung jede Art von Flugverkehr erlaubt, der auf beiden Start- und Landebahnen abgewickelt werden kann und der die betrieblichen Begrenzungen beachtet. Insbesondere hat die Behörde betont, dass die erhöhte Nutzung von TXL seit dem 3. Oktober 1990 keine neuen Fragen zu der genehmigungsrechtlichen Situation von TXL aufwirft.¹⁵ Ein diesbezüglicher, späterer Prozess wurde abgewiesen, und zwar primär mit dem Argument, dass der Kläger nicht geltend gemacht habe, die Anforderungen aus § 29 LuftVG im Hinblick auf Luftsicherheit würden nicht erfüllt.¹⁶

Entscheidung zum Widerruf der Betriebsgenehmigung

Erstens folgt die rechtliche Verpflichtung zur Schließung von TXL aus der Entscheidung, die Betriebsgenehmigung TXL zu widerrufen.

¹² Vgl. BVerwG, Beschluss vom 29. November 2007 – 4 B 22/07.

¹³ Vgl. BVerwG, Beschluss vom 19. August 1997 – 11 B 2/97.

¹⁴ Prägnant: Ausarbeitung Wissenschaftliche Dienste, S. 5.

¹⁵ Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 18. September 2014 – 6 A 15.14, Rz. 3.

¹⁶ OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 18. September 2014 – 6 A 15.14.

In der Absicht, den Konsensusbeschluss vom 5. Juni 1996¹⁷ umzusetzen und der Aufforderung der Planfeststellungsbehörde für BER Folge zu leisten, wonach TXL (und THF) rechtzeitig geschlossen werden, bevor der neue Flughafen planfestgestellt wird, beantragte BFG den Widerruf der Betriebsgenehmigung für TXL¹⁸ (und THF).

Auf Antrag der BFG erließ die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung eine Widerrufsentscheidung hinsichtlich der Betriebsgenehmigung, und zwar am 29. Juli 2004, die das Folgende vorsieht:¹⁹

"Die Betriebsgenehmigung für den Verkehrsflughafen Berlin-Tegel (TXL) wird widerrufen.

*Der Widerruf wird mit Ablauf von sechs Monaten wirksam, nachdem die Verlängerung der künftigen Start- und Landebahn 07L/25R (Nord- und heutigen Südbahn) auf 3.600 m Länge und der Neubau der künftigen Start- und Landebahn 07R/25L (Südbahn) des Verkehrsflughafens Berlin-Schönefeld (SXF) mit einer Länge von mindestens 4.000 m funktionsfähig in Betrieb genommen worden ist."*²⁰

¹⁷ Wenig überraschend führten die deutsche Wiedervereinigung und die Tatsache, dass Berlin die Hauptstadt des wiedervereinigten Deutschlands wird, zu intensiven politischen Diskussionen über die Zukunft des Berliner Flughafensystems. Zum Zeitpunkt der deutschen Wiedervereinigung wurde der Flugverkehr über THF und TXL in West-Berlin und SXF in der DDR, die Ost-Berlin diente, abgewickelt.

In den nachfolgenden Jahren beschäftigte sich die politische Diskussion nicht nur mit der Frage, wie viele Flughäfen Berlin benötigt, sondern auch, wo solche Flughäfen liegen sollten. Es wurde allerdings klar, dass ein neuer Flughafen für Berlin errichtet werden soll – und es wurde vereinbart, dass es nur einen einzigen Flughafen für Berlin geben solle.

Diese Überlegung wurde in dem sogenannten Konsensusbeschluss wiedergespiegelt, den am 5. Juni 1996 die Landesregierungen von Berlin-Brandenburg und die Bundesregierung (diese vertreten durch den Bundesminister für Verkehr) vereinbart (vgl. die Veröffentlichung des Konsensusbeschlusses als Anhang 1 zu einer Gesetzesvorlage zum Flughafenkonzept für die Region Berlin-Brandenburg, Abgeordnetenhaus von Berlin, Drucksache 13/624). Dieser Konsensusbeschluss war eine gemeinsame Empfehlung des Bundesverkehrsministers und der Regierungschefs von Berlin und Brandenburg. Vor diesem Konsensusbeschluss, d.h. in 1991, hatten sich die Parteien bereits auf eine Konsortialvereinbarung geeinigt, die für einen Flughafen in der Region Berlin vorsah. Brandenburg als eine der Parteien dieser Vereinbarung und ein Gesellschafter der (damaligen) BBF favorisierte Sperenberg.

Vor dem Hintergrund geänderten Bedarfs und unter Berücksichtigung der begrenzten (finanziellen) Ressourcen von BBF einigten sich die Parteien dann auf den Konsensusbeschluss. Sie vereinbarten nicht nur die Errichtung eines einzigen Flughafens für Berlin (Single-Airport-Konzept), sondern entschieden auch über den Standort: Schönefeld, womit zugleich andere Standorte (etwa Sperenberg oder Jüterborg) abgelehnt wurden; Schönefeld wurde aufgrund seiner Nähe zur Stadt Berlin favorisiert, womit geringere Kosten für die Verbindung des Flughafens nach Berlin einhergehen; darüber hinaus wurde Schönefeld wegen der Möglichkeit einer modularen Erweiterung bevorzugt, womit er kurz bis mittelfristige Reaktionen auf einen sich ändernden Bedarf möglich sind. Mit dieser Vereinbarung bestätigten die Parteien das Single-Airport-Konzept, d.h. der neue Berliner Flughafen sollte der einzige Flughafen für den zivilen Luftverkehr in Berlin und Brandenburg sein. Als ein Ergebnis wurde geplant, alle anderen Flughäfen in Berlin, die derzeit für zivilen Luftverkehr genutzt werden, zu schließen und auch jeden anderen zivilen Flugverkehr von anderen Flughäfen in Brandenburg zu verbannen:

THF sollte der erste Flughafen sein, der geschlossen wird, und zwar sobald die notwendige Planfeststellungsentscheidung für den neuen Flughafen in Schönefeld getroffen worden ist.

TXL sollte nicht später als die Inbetriebnahme der neuen Start- und Landebahn in Schönefeld geschlossen werden.

¹⁸ Vgl. Ausarbeitung Wissenschaftliche Dienste, S. 8 ff. Der Antrag auf Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses wurde mehrere Male klaggestellt. Insbesondere machte der Antragsteller klar, dass die Schließung von TXL die Inbetriebnahme von BER erfordere und nicht auf die Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses BER abstelle.

¹⁹ Diese Widerrufsentscheidung ist auf der Internetseite einer Bürgerinitiative eingestellt: <http://bi-gegen-das-luftkreuz-tegel.de/files/txl-bescheid-20040729.pdf>.

²⁰ Hervorhebung hinzugefügt. – Diese Widerrufsentscheidung ist auf der Internetseite einer Bürgerinitiative eingestellt (s. hier: <http://bi-gegen-das-luftkreuz-tegel.de/files/txl-bescheid-20040729.pdf>), ist aber nicht von der zuständigen Senatsverwaltung öffentlich gemacht worden.

Auf dieser Basis ist der Betrieb von TXL verknüpft mit der Inbetriebnahme von BER: Die Widerrufsentscheidung selbst wird erst sechs Monate nach der Inbetriebnahme beider Start- und Landebahnen am BER wirksam werden; bis dahin bleibt die Betriebsgenehmigung für TXL wirksam.

Sobald die Betriebsgenehmigung für TXL nicht mehr wirksam ist, ist der Flughafenbetreiber nicht länger in der Lage, den Flughafen zu betreiben. D.h. der Flughafenbetreiber ist im Ergebnis verpflichtet, den Flughafen zu schließen; gleichwohl ist festzuhalten, dass die Widerrufsentscheidung selbst die Verpflichtung zur Schließung von Tegel nicht ausdrücklich beinhaltet.

Nur kurz vorher hatte die zuständige Senatsverwaltung bereits den Widerruf der Betriebsgenehmigung THF beschieden. Am 02. Juni 2004 entschied die Behörde:²¹

*"Die Betriebsgenehmigung für den Verkehrsflughafen Berlin-Tempelhof (THF) wird widerrufen. Der Widerruf wird in dem Zeitpunkt wirksam, in dem ein Planfeststellungsbeschluss für die Süderweiterung des Flughafens Berlin-Schönefeld (SXF) [...] bestandskräftig ist."*²²

Ursprünglich sollte dieser Widerruf zum Zeitpunkt wirksam werden, in dem der Planfeststellungsbeschluss für die südliche Erweiterung von SXF bestandskräftig geworden ist. Allerdings wurde diese Widerrufsentscheidung mehrfach geändert, und wir verstehen es so, dass diese Widerrufsentscheidung am 31. Oktober 2008 wirksam wurde (obwohl der Planfeststellungsbeschluss BER seit der Gerichtsentscheidung vom 16. März 2006 rechtskräftig war).²³ Hinzu kommt, dass die Senatsverwaltung den Flughafenbetreiber von der Verpflichtung zum Betrieb des Flughafens befreite.

Entscheidung zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses

Im Zusammenhang mit der Entscheidung zum Widerruf der Betriebsgenehmigung hob die zuständige Behörde außerdem den Planfeststellungsbeschluss für TXL (und THF) auf.

Was TXL angeht, hob die zuständige Behörde den Planfeststellungsbeschluss mit der Aufhebungsentscheidung vom 2. Februar 2006 auf.²⁴ Wir verstehen es so, dass diese Aufhebung unter denselben Bedingungen wirksam wird wie der

²¹ Diese Widerrufsentscheidung lag uns nicht vor. Das Zitat ist dem Urteil des OVG Berlin-Brandenburg vom 12. Februar 2007 – 12 A 2.05 entnommen.

²² Die Widerrufsentscheidung ist im Hinblick auf Detailfragen mehrere Male geändert worden: s. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 12. Februar 2007 – 12 A 2.05.

²³ Einige Luftfahrtunternehmen erhoben gegen diese Entscheidung Anfechtungsklage und ersuchten um einstweiligen Rechtsschutz. In einem Beschluss vom 23. September 2004 entschied das damalige OVG Berlin in einem einstweiligen Rechtsschutzverfahren, dass die Klagen aufschiebende Wirkung hätten und dass der Flugbetrieb bis zu einer abschließenden Entscheidung des Gerichts in der Hauptsache aufrechterhalten werden müsse: s. OVG Berlin, Beschluss vom 23. September 2004 – 1 S 45.04.

Die Berliner Behörden nahmen dann die ursprüngliche Entscheidung zurück und erließen eine substantiiere Entscheidung, die im August 2006 erging und ein Ende der Betriebspflicht zum 31. Oktober 2007 vorsah, die nach unserem Verständnis später auf 31. Oktober 2008 geändert wurde. S. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 12. Februar 2007 – 12 A 1.05, Rz. 9 ff.

²⁴ Diese Aufhebungsentscheidung lag uns nicht vor. Ihr Inhalt ist der diesbezüglichen Rechtsprechung und anderen Quellen entnommen, einschließlich OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 18. September 2014 – 6 A 15.14.

Widerruf der Betriebsgenehmigung.²⁵ D.h. nicht später als sechs Monate nach der Inbetriebnahme von BER wird der Planfeststellungsbeschluss aufgehoben.

So wie im Fall des Widerrufs der Betriebsgenehmigung sieht auch die Aufhebungsentscheidung selbst nicht die Schließung von TXL vor. Sobald aber ihre Bedingungen eingetreten sind und der Planfeststellungsbeschluss damit nicht mehr wirksam ist, ist die Zweckbestimmung und Funktion des Flughafenstandorts TXL nicht mehr in der Funktion als Flughafen zu sehen. Das bedeutet, dass der Flughafenstandort nicht länger als ein Flughafen genutzt werden darf, was wiederum im Ergebnis die Schließung des Flughafens erfordert.

Außerdem hob die zuständige Behörde den Planfeststellungsbeschluss für THF (Verwaltungsentscheidung vom 7. Juni 2007) auf, womit ebenfalls die Zweckbestimmung und Funktion des Flughafenstandorts THF für den Gebrauch als ein Flughafen aufgehoben wurde.²⁶ Im Gegensatz zu TXL sind die Voraussetzungen dieser Aufhebungsentscheidung zwischenzeitlich eingetreten, so dass die Aufhebungsentscheidung mit Wirkung zum 31. Oktober 2008 wirksam wurde.

Bestandskraft der Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen – nicht mehr Gegenstand gerichtlicher Kontrolle

Alle Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen, die zuvor genannt worden sind, d.h.

- Entscheidung vom 2. Juni 2004 hinsichtlich der Betriebsgenehmigung THF,
- Entscheidung vom 29. Juli 2004 hinsichtlich der Betriebsgenehmigung TXL,
- Entscheidung vom 2. Februar 2006 hinsichtlich des Planfeststellungsbeschlusses TXL und
- Entscheidung vom 7. Juni 2007 hinsichtlich des Planfeststellungsbeschlusses THF

sind bestandskräftig und, soweit sie Gegenstand einer gerichtlichen Kontrolle wurden, ebenfalls rechtskräftig geworden. Im Allgemeinen wird eine Verwaltungsentscheidung bestandskräftig, sobald die Fristen für eine gerichtliche Kontrolle abgelaufen sind. Wenig überraschend sind die Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen Gegenstand gerichtlicher Kontrolle gewesen, allerdings haben die Gerichte im Ergebnis diese Entscheidungen aufrechterhalten und damit ihre Rechtmäßigkeit bestätigt:

- Was die Entscheidung vom 2. Juni 2004 (Betriebsgenehmigung THF) angeht, wies das OVG Berlin-Brandenburg eine Klage mit Urteil vom 12. Februar 2007 ab.²⁷ Mit Entscheidung vom 29. November 2007

²⁵ Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 18. September 2014 – 6 A 15.14, Rz. 3; s. Ausarbeitung Wissenschaftliche Dienste, S. 9.

²⁶ Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 17. Dezember 2008 – 12 A 11.07, Rz. 2.

²⁷ OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 12. Februar 2007 – 12 A 2.05.

bestätigte das Bundesverwaltungsgericht die Entscheidung zur Schließung von THF.²⁸ D.h. diese Aufhebungsentscheidung wurde rechtlich bindend.²⁹

- Was die Aufhebungsentscheidung des Planfeststellungsbeschlusses THF vom 7. Juni 2007 anbelangt, wurden Anfechtungsklagen abgewiesen.³⁰
- Was die Entscheidung vom 29. Juli 2004 (Betriebsgenehmigung TXL) anbelangt, wies das OVG Berlin-Brandenburg Klagen von einigen Luftfahrtunternehmen ab.³¹ Diese Widerrufsentscheidung wurde bestandskräftig und rechtlich bindend und damit nicht weiter angreifbar; sie ist nicht Gegenstand gerichtlicher Kontrolle mehr.³²
- Was die Aufhebungsentscheidung des Planfeststellungsbeschlusses TXL vom 2. Februar 2006 anbelangt, wurde diese bestandskräftig, nachdem eine Klage zurückgenommen wurde.³³

Sobald eine Verwaltungsentscheidung bestandskräftig geworden ist, ist sie nicht länger Gegenstand einer gerichtlichen Kontrolle;³⁴ darüber hinaus werden die Möglichkeiten zur Anpassung, Änderung oder sogar der Aufhebung einer solchen Verwaltungsentscheidung durchgesetzt begrenzt.

Aber: bis heute ist die Verpflichtung zur Schließung von TXL nicht wirksam

Bis heute ist die Verpflichtung zur Schließung von TXL nicht wirksam geworden.

§ 43 Abs. 1 VwVfG regelt, dass ein Verwaltungsakt gegenüber demjenigen, für den er bestimmt ist oder der von ihm betroffen wird, in dem Zeitpunkt wirksam wird, indem er ihm bekannt gegeben wird. D. h. ein Verwaltungsakt wird im Allgemeinen wirksam, sobald er bekannt gegeben wurde. Gleichwohl sieht § 41 Abs. 1 VwVfG auch vor, dass ein Verwaltungsakt mit dem Inhalt wirksam wird, mit dem er bekannt gegeben wird. Diese Vorschrift ist für den vorliegenden Fall von besonderer Bedeutung, weil beide Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen mit Nebenbestimmungen im Sinne von § 36 VwVfG verbunden sind, die die allgemeinen Regeln nach § 43 Abs. 1 VwVfG modifizieren.

Wie bereits erläutert, sieht die Widerrufsentscheidung im Hinblick auf die Betriebsgenehmigung für TXL im Tenor das Folgende vor:

²⁸ BVerwG, Beschluss vom 29. November 2007 – 4 B 22/07

²⁹ Vgl. Pressemitteilung des OVG Berlin-Brandenburg vom 29. August 2008.

³⁰ Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 17. Dezember 2008 – 12 A 11.07; vgl. auch Pressemitteilung des OVG Berlin-Brandenburg vom 29. August 2008, Bezug nehmend auf die seinerzeit anhängigen Verfahren 12 A 8.07 und 12 A 11.07.

³¹ OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 24. November 2005 – 12 A 3.05.

³² Vgl. Antwort auf die parlamentarische Anfrage, Abgeordnetenhaus von Berlin Drucksache 17/10635; Antwort auf die schriftliche Anfrage, Abgeordnetenhaus von Berlin Drucksache 17/18057; vgl. Pressemitteilung des OVG Berlin-Brandenburg vom 29. August 2008.

³³ Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 18. September 2014 – 6 A 15.14, Rz. 25 mit Verweis auf die Pressemitteilung des Gerichts vom 29. August 2008.

³⁴ Nur aus Gründen der Vollständigkeit: § 153 VwGO sieht das Wiederaufgreifen eines (gerichtlichen) Verfahrens vor und nimmt dabei Bezug auf die entsprechenden Vorschriften der Zivilprozessordnung. Wiederaufgreifen eines (gerichtlichen) Verfahrens ist streng begrenzt; Verfahren, die mit einem rechtskräftigen Urteil abgeschlossen wurden, können nur mit einem Antrag auf Aufhebung oder einer neuen Verhandlung "geöffnet" werden. Diese Möglichkeiten beziehen sich aber auf Fehler im Gerichtsverfahren. Es gibt keine Anhaltspunkte zu argumentieren, dass ein solches Wiederaufgreifen vorliegend in Frage kommen könnte.

"Die Betriebsgenehmigung für den Verkehrsflughafen Berlin-Tegel (TXL) wird widerrufen.

Der Widerruf wird mit Ablauf von sechs Monaten wirksam, nachdem die Verlängerung der künftigen Start- und Landebahn 07L/25R (Nord- und heutigen Südbahn) auf 3.600 m Länge und der Neubau der künftigen Start- und Landebahn 07R/25L (Südbahn) des Verkehrsflughafens Berlin-Schönefeld (SXF) mit einer Länge von mindestens 4.000 m funktionsfähig in Betrieb genommen worden ist."

Wie bereits erläutert, verstehen wir es so, dass die Aufhebungsentscheidung des Planfeststellungsbeschlusses TXL denselben Voraussetzungen unterliegt.

Die Regelung des Widerrufs der Betriebsgenehmigung ist mit zwei Regelungen verbunden, eine eher objektiv (d.h. eine Bedingung), die andere eher zeitlich (d.h. eine Befristung). Die Bedingung hat den Effekt, wonach der Eintritt einer Belastung (d.h. der Widerruf) oder in anderen Worten das Ende einer Vergünstigung (d.h. die Betriebsgenehmigung) vom ungewissen Eintritt eines zukünftigen Ereignisses abhängt (d.h. die Inbetriebnahme des BER). Die Befristung hat den Effekt, dass eine solche Vergünstigung oder Belastung zu einem bestimmten Zeitpunkt beginnt oder endet (d.h. sechs Monate nach Erfüllen der Voraussetzung).

Die Voraussetzungen in der Widerrufsentscheidung sind bisher nicht eingetreten, d.h. die sechs-Monatsfrist in der Widerrufsentscheidung ist gewissermaßen noch nicht "aktiviert". Es ist unklar, wann (und sogar ob) BER in Betrieb genommen wird.³⁵ Wie bereits erläutert, bezieht sich der Begriff "Inbetriebnahme" auf beide Start- und Landebahnen und nicht lediglich auf die Terminalgebäude oder andere Einrichtungen des Flughafens.³⁶

In diesem Zusammenhang ist die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages instruktiv, da sie die Rechtswirkungen dieser Voraussetzungen klarstellt, die nur eintreten, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind.³⁷

Vor diesem Hintergrund löst die Inbetriebnahme beider Start- und Landebahnen das Risiko aus, dass dieser eher ungewöhnliche Mechanismus in den Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen ausgelöst wird. Deshalb wird im Allgemeinen, und zwar bis BER insgesamt in Betrieb genommen wird, nur die zukünftige nördliche Start- und Landebahn am SXF in Betrieb sein, um genau dieses Auslösen des Mechanismus zu vermeiden. Die (neue) südliche Start- und Landebahn war nur vorübergehend vom 6. Mai 2015 bis zum 24. Oktober 2015 in Betrieb, um die Sanierung der bisherigen südlichen (und zukünftigen) nördlichen Start- und Landebahn zu ermöglichen. Die gemeinsame höhere

³⁵ Wie bereits erwähnt, begannen die Errichtungsarbeiten am Flughafen am 5. September 2006. Seitdem leidet der Bauprozess unter Verzögerungen. Die Eröffnung wurde mehrere Male verschoben; lange Zeit war die Eröffnung für den 3. Juni 2012 geplant. Es ist derzeit weiter unklar, wann der Flughafen seinen Betrieb aufnehmen wird. Am 27. September 2012 richtete das Abgeordnetenhaus von Berlin einen Untersuchungsausschuss ein, um die Gründe für die Verzögerungen und die Kostenüberschreitungen herauszufinden. S. hierzu den (zweibändigen) Bericht des Untersuchungsausschusses, Drucksache 17/3000.

³⁶ Vgl. Ausarbeitung Wissenschaftliche Dienste, S. 9 ff. zu der Frage, unter welchen Voraussetzungen eine solche "Inbetriebnahme" vorliegt, insbesondere ob die Schlussabnahme beider Start- und Landebahnen ausreicht oder ob auch die Schlussabnahme des Terminalgebäudes vom BER vorliegen muss. – Im Rahmen dieser Stellungnahme adressieren wir diesen Gesichtspunkt nicht näher.

³⁷ Vgl. Ausarbeitung Wissenschaftliche Dienste, S. 9 ff.

Luftfahrtbehörde für die Länder Berlin und Brandenburg erlaubte die Sanierung der nördlichen Start- und Landebahn (bisher südliche Start- und Landebahn von SXF) und, als ein Ersatz hierfür, die teilweise Inbetriebnahme der (neuen) südlichen Landebahn für einen begrenzten Zeitraum (Verwaltungsentscheidung vom 11. Dezember 2014).³⁸ In diesem Zusammenhang wurde der Betrieb auf der (nördlichen) südlichen Start- und Landebahn auch nur für einen begrenzten Bereich (3.600 m anstatt der vollen Länge der Start- und Landebahn) erlaubt; auf dieser Basis und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass das Terminalgebäude ohnehin noch nicht fertig gestellt ist, sieht die Behörde kein Risiko, das die Widerrufsentscheidung ausgelöst wird.³⁹

Solange und soweit die Voraussetzungen in der Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidung nicht erfüllt sind, wird der Widerruf bzw. die Aufhebung nicht wirksam. Bis dahin bilden sowohl die Betriebsgenehmigung als auch der Planfeststellungsbeschluss die rechtliche Grundlage für den Betrieb am TXL und für die Zweckbestimmung und die Funktion des Standorts als Flughafen. Vor allem wird der Widerruf bzw. die Aufhebung gar nicht wirksam, wenn BER nicht in Betrieb genommen werden sollte.

3.1.2 Keine rechtliche Verpflichtung zur Schließung von TXL auf Grundlage des Planfeststellungsbeschlusses BER

Im Gegensatz zu der seit langem bestehenden Behauptung sehen weder der Planfeststellungsbeschluss BER (einschließlich entsprechender Anpassungen und Änderungen) noch die Betriebsgenehmigung nach Luftverkehrsrecht für SXF und BER die Schließung von TXL und / oder THF vor.

Allerdings basiert der Planfeststellungsbeschluss BER auf dem Single-Airport-Konzept und der Verpflichtung, TXL und THF zu schließen. Der Umfang dieser "Grundlegung" (oder dieses "Fundaments") ist umstritten und ist von den Gerichten bisher nicht ausdrücklich entschieden worden (siehe im Zusammenhang mit der Aufhebung der rechtlichen Verpflichtung unten 3.2.2).

Planfeststellungsbeschluss enthält keine Vorhaben zur Schließung von TXL (und THF)

Der Planfeststellungsbeschluss BER enthält keine Vorgaben, die die Schließung von TXL (und THF) vorsehen.⁴⁰

Um den Konsensusbeschluss umzusetzen, beantragte FBS den Planfeststellungsbeschluss für die Erweiterung von SXF zum BER durch Änderung und Erweiterung des bestehenden und als Plan festgestellt geltenden SXF, einschließlich⁴¹

- Erweiterung der bestehenden südlichen Start- und Landebahn,

³⁸ Vgl. Entscheidung vom 11. Dezember 2014, verfügbar auf der Internetseite des Brandenburger Landesamts für Bauen und Verkehr: http://www.lbv.brandenburg.de/dateien/luftfahrt/Bescheid_Nordbahnsanierung11122014.pdf.

³⁹ Vgl. Entscheidung vom 11. Dezember 2014, S. 7.

⁴⁰ Vgl. auch *Kluckert*, DÖV 2013, S. 874 (876 ff).

⁴¹ Für Einzelheiten des Planfeststellungsbeschlusses BER s. unten ANNEX A.

- Errichtung einer neuen Start- und Landebahn einschließlich Rollwege und Vorfeld,
- Infrastrukturmaßnahmen und
- weiterer Unterprojekte.

Zum selben Zeitpunkt beantragte der Eisenbahninfrastrukturbetreiber (einer für das Eisenbahnnetz selbst, einer für den Bahnhof) die Zulassung der vorgesehenen Eisenbahneinrichtungen.⁴²

Die zuständige Behörde erließ den Planfeststellungsbeschluss am 13. August 2004.⁴³ Der Planfeststellungsbeschluss BER sieht die Errichtung eines neuen Flughafens in unmittelbarer Nähe zum bestehenden SXF mit neuen Terminalgebäuden und den entsprechenden technischen Infrastrukturen vor, einschließlich der notwendigen Verbindungen (Eisenbahn, öffentlicher Nahverkehr us.w.). Er sieht außerdem die Schließung der nördlichen Start- und Landebahn von SXF vor sowie die Sanierung der südlichen Landebahn, die zukünftig die nördliche Start- und Landebahn des BER werden wird, mit einer neuen südlichen Start- und Landebahn, die südlich vom neuen Terminalgebäude verlaufen wird. Der Planfeststellungsbeschluss verknüpft die Inbetriebnahme der neuen Start- und Landebahn mit der Schließung der "alten" nördlichen Start- und Landebahn.

Der Planfeststellungsbeschluss ist auf Grundlage eines speziellen raumordnerischen Instruments, dem Landesentwicklungsplan Flughafenstandortentwicklung, erlassen worden. Es wurde erwogen, dass ein Planfeststellungsbeschluss allein nicht ausreichend sein könnte und dass das Ziel, den Flugverkehr einer ganzen Region an einem Standort zu konzentrieren, eine breitere raumordnerische Planung benötigt. Der Landesentwicklungsplan seinerseits basierte auf den Annahmen, die in dem Konsensusbeschluss zugrunde gelegt wurden, d.h. dass alle anderen Berliner Flughäfen kurz nach Inbetriebnahme des BER geschlossen werden. Dies wiederum basierte auf den Argument, dass die Schließung der anderen Flughäfen die Zahl der vom Fluglärm Betroffenen reduzieren würde.

Kurz nach dem Erlass des Planfeststellungsbeschlusses wandten sich einige Bürgerinitiativen im Klagewege gegen diese Entscheidung, insbesondere die vom Fluglärm betroffenen benachbarten Gemeinden Großbeeren, Eichwalde, Schulzendorf und Blankenfelde-Mahlow. Der Planfeststellungsbeschluss wurde so Gegenstand der bis dahin umfangreichsten Gerichtsverfahren, in denen mehrere 10.000 betroffene Personen Klagen einreichen.

In einem historischen Urteil vom 16. März 2006⁴⁴ wies das Bundesverwaltungsgericht die Klagen zurück und bestätigte im Allgemeinen den

⁴² S. Planfeststellungsbeschluss BER, S. 57.

⁴³ Auf der Website des Brandenburger Landesamts für Bauen und Verkehr (<http://www.lbv.brandenburg.de/3123.htm>) sind weitere allgemeine Informationen zum Planfeststellungsbeschluss BER eingestellt, einschließlich des Planfeststellungsbeschlusses selbst sowie weiterer Entscheidungen, Rechtsprechung und Dokumente. Die Internetseite enthält auch einen groben Überblick über den BER und seine Bestandteile.

⁴⁴ Vgl. nur BVerwG, Urteil vom 16. März 2006 – 4 A 1075/04; das Bundesverfassungsgericht bestätigt die Entscheidungen des BVerwG und lehnte es ab, inhaltlich zu dem Planfeststellungsbeschluss BER Stellung zu nehmen: vgl. BVerfG, Beschluss vom 20. Februar 2008 – 1 BvR 2389/06.

Planfeststellungsbeschluss, entschied aber zugleich, dass dieser teilweise nicht mit den anwendbaren Rechtsrahmen übereinstimmt mit der Folge, dass die Planfeststellungsbehörde etwa im Hinblick auf den Fluglärmschutz den Beschluss anpassen muss. Im Nachgang hierzu passte die zuständige Behörde den Planfeststellungsbeschluss bei mehreren Gelegenheiten an, insbesondere im Hinblick auf das Konzept zum Schutz gegen Fluglärm während des Tages und in der Nacht.

In jedem Fall bestätigte das Bundesverwaltungsgericht allerdings die grundlegende Konzeption der Errichtung und des Betriebs des BER und entschied, dass dieses Infrastrukturprojekt plangerechtfertigt ist. Mit dieser Gerichtsentscheidung wurde der Planfeststellungsbeschluss bestandskräftig und ist weiterer gerichtlicher Kontrolle entzogen.

Die Struktur des Planfeststellungsbeschlusses, die der üblichen Verwaltungspraxis entspricht, ist instruktiv:

- er umfasst 1.171 Seiten, einschließlich zwei Bände (Band I: Seite 1 bis 706; Band II: Seite 707 bis 1171). Integraler Bestandteil des Planfeststellungsbeschlusses BER sind die "Pläne" selbst, d.h. der Antrag auf Planfeststellung und die Anhänge.
- Der Planfeststellungsbeschluss BER ist in sechs Hauptteile aufgeteilt:
 - A: Verfügung (S. 57 bis 204)
 - B: Sachverhalt (S. 205 bis 282)
 - C: Entscheidungsgründe (S. 283 bis 1.162)
 - D: Abschließende Gesamtbetrachtung (S. 1.163 bis 1.168)
 - E: Kostenentscheidung (S. 1.169 bis 1.170)
 - F: Rechtsbehelfsbelehrung (S. 1.171)
- Nur Abschnitt A enthält Regelungen und Vorgaben im Hinblick auf die Errichtung des BER und damit zusammenhängende Aspekte. Die Planfeststellungsbehörde stellte nicht nur die "Pläne" selbst fest⁴⁵ (Abschnitt A I, S. 57 bis 97), sondern traf auch weitere Entscheidungen mit Nebenbestimmungen und Hinweisen, vorbehaltenen Entscheidungen, Ausnahmen und Befreiungen (Abschnitt A II, S. 97 bis 201). Dies beruht auf der Tatsache, dass ein Planfeststellungsbeschluss alle öffentlich-rechtlichen Entscheidungen beinhaltet, die für das jeweilige Projekt erforderlich sind, mit dem Ergebnis, dass nur eine einzige Entscheidung – d.h. der Planfeststellungsbeschluss selbst – erforderlich ist (sogenannte Konzentrationswirkung).⁴⁶ Wie erläutert, betreffen diese Entscheidungen einen großen Bereich verschiedener Gegenstände, etwa Fluggelände, Funktionalität, Einrichtungen, Luft, Schadstoffe, Emissionskontrolle, Natur- und Landschaftsschutz, Wasserrecht, Abfall, Altlasten, Denkmalschutz, Errichtungsphase u.s.w. Abschnitt A enthält auch Zusicherungen der

⁴⁵ Die "Pläne" beziehen sich nicht nur auf die Flughafeneinrichtungen selbst, sondern auch auf weitere Einrichtungen und Grünflächen, Verkehrsverbindungen (Straße / Schiene), wasser-bezogene Aspekte (Versorgung und Entsorgung von Wasser), Versorgung mit Flugtreibstoffen, Erwerb von Land u.s.w.

⁴⁶ Vgl. § 75 Abs. VwVfG.

Vorhabenträger, die im Verlauf des Planfeststellungsverfahrens gemacht wurden (Abschnitt A III, S. 202 bis 204) und Entscheidungen zu Anträgen und Einwendungen (Abschnitt A IV, S. 204).

- Abschnitt B demgegenüber beschreibt nur die Fakten / tatsächliche Situation, die für die Zulassung der "Pläne" erforderlich sind, einschließlich einer Geschichte des SXF von 1934 bis 2004 (Abschnitt B I, S. 205 bis 221), einer Beschreibung des Projekts, das Gegenstand des Antrags auf Planfeststellung ist (Abschnitt B II, S. 222 bis 229), und eine Beschreibung des Planfeststellungsverfahrens, was in diesem Zusammenhang durchgeführt wurde (Abschnitt B III, S. 230 bis 282).
- Abschnitt C wiederum enthält die Gründe für die Zulassung des Planfeststellungsbeschlusses, d.h. die Argumente, warum und auf welcher (rechtlichen und tatsächlichen) Basis die Planfeststellungsbehörde die "Pläne" zulässt und warum und auf welcher (rechtlichen und tatsächlichen) Basis die Planfeststellungsbehörde vorgebrachte Einwendungen zurückwies. Dieser Abschnitt umfasst 879 Seiten und adressiert sowohl verfahrensrechtliche Aspekte (Abschnitt C I, S. 283 bis 326) als auch inhaltliche Gesichtspunkte (Abschnitt C II, S. 327 bis 1.086). Dieser Abschnitt spricht eine große Bandbreite verschiedener Gesichtspunkte an, einschließlich Planrechtfertigung, öffentliches Interesse am Luftverkehr, Luftverkehrsbedarf, Raumplanung und Landesplanung, Alternativen, Erweiterung des Flughafens, Verkehrsverbindungen, Lärmschutz einschließlich Fluglärm, Luftschadstoffe, Natur- und Landschaftsschutz, private Interessen usw. Abschnitt C III (S. 1.087 bis 1.162) nimmt dann Bezug auf die UVP und enthält eine zusammenfassende Beschreibung der relevanten Tatsachen.
- Abschnitt C (S. 1.163 bis 1.168) enthält dann eine abschließende Einschätzung, in der die Planfeststellungsbehörde die wesentlichen Gesichtspunkte zusammenfasst, die zu der Entscheidung der Zulassung der "Pläne" führte.

Wie bereits erwähnt, enthält nur Abschnitt A des Planfeststellungsbeschlusses BER Regelungen und Entscheidungen, die sich auf die Errichtung des BER und damit zusammenhängende Fragen beziehen. Nur Abschnitt A mit der Überschrift "Verfügung" enthält eine

"Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist"

im Sinne von § 35 VwVfG, womit die Kriterien gemeint sind, die einen Verwaltungsakt begründen; und es ist nur Abschnitt A mit seinen Regelungen und Vorgaben, die mit Nebenbestimmungen und Vorbehalten im Sinne § 36 VwVfG verbunden sind, d.h. mit Nebenbestimmungen erlassen sind.

Es sind nur die Regelungen und Vorgaben in Abschnitt A, die Rechte und Pflichten auf der Seite des Flughafenbetreibers oder den betroffenen Personen statuieren und die durchsetzbar sind. Demgegenüber sind die anderen

Abschnitte, insbesondere Abschnitt C zu den Gründen für die Entscheidung, insoweit unergiebig und enthalten keine derartigen Regeln und Vorgaben.⁴⁷

Abschnitt A allerdings enthält keine Verpflichtung zur Schließung von TXL und THF.⁴⁸ Tatsächlich enthält dieser Abschnitt Regelungen zu flughafenbezogenen Aspekten, die sich auch auf die Inbetriebnahme von BER beziehen. Allerdings beziehen sie sich nur auf die Start- und Landebahnen am SXF (nun BER); z.B. regelt Abschnitt A II 1 Rz. 4, dass

"Spätestens zum Zeitpunkt der Inbetriebnahme der neuen Start- und Landebahn 07R/25L ist die bestehende Start- und Landebahn 07L/25R (Nordbahn) des Verkehrsflughafens Berlin-Schönefeld nebst den zur Start- und Landebahn führenden Rollbahnen nach Maßgabe des zur Planfeststellung beantragten Planes B 3-2 zu schließen und entsprechend den Darstellungen des Planes B 3-2 zurückzubauen. Auf Antrag des Flughafenunternehmers kann die Schließung der bestehenden Start- und Landebahn 07L/25R zu einem früheren Zeitpunkt zugelassen werden, sofern die betrieblichen Verhältnisse dies zulassen. Die Genehmigung für den Verkehrsflughafen Berlin-Schönefeld wird zu gegebenem Zeitpunkt gemäß § 6 Abs. 4 Satz 1 LuftVG angepasst werden."

D.h. Abschnitt A II 1 Rz. 4 sieht vor, dass die bestehende Start- und Landebahn 07L/25R (bisherige nördliche Start- und Landebahn) einschließlich Rollwege geschlossen werden muss, sobald bzw. spätestens bei Inbetriebnahme des BER, aber das ein Antrag auf frühere Schließung möglich ist. Tatsächlich hat der Betreiber des SXF eine frühere Schließung dieser Start- und Landebahn beantragt, die dann zurückgebaut wurde und den Weg für die Errichtung der Autobahn A 113 freimachte.

Im Gegensatz hierzu und abweichend von der seit langem bestehenden (politischen) Behauptung enthält der Planfeststellungsbeschluss BER keine Regelung oder Vorgabe zur Schließung von TXL oder THF. Vielmehr bezieht sich Abschnitt A überhaupt nicht auf diese Flughäfen. Insbesondere gibt es keine Regelung, wonach

- TXL und THF oder jedenfalls ihre Start- und Landebahnen zu schließen wären oder
- die Betriebsgenehmigungen und / oder Planfeststellungsbeschlüsse zu TXL und THF zu widerrufen bzw. aufzuheben wären.

Außerdem gibt es keine Bedingung, wonach BER nur in Betrieb genommen werden darf, wenn TXL und THF (oder jedenfalls ihre Start- und Landebahnen) geschlossen worden sind.

D.h. der Planfeststellungsbeschluss BER enthält nicht ausdrücklich eine Pflicht, TXL und THF zu schließen. Allerdings basiert der Planfeststellungsbeschluss BER (sowie die Betriebsgenehmigung nach Luftverkehrsrecht) – wie später noch zu zeigen sein wird – auf der Verpflichtung zur Schließung von TXL und THF.

⁴⁷ Vgl. Ausarbeitung Wissenschaftliche Dienste, S. 19 ff.

⁴⁸ Vgl. Ausarbeitung Wissenschaftliche Dienste, S. 20 ff.

Keine Regelung in Betriebsgenehmigung nach Luftverkehrsrecht für SXF und BER

Dasselbe gilt für die Betriebsgenehmigung nach Luftverkehrsrecht für SXF und BER.

Nur zwei Wochen vor der Wiedervereinigung erhielt der Betreiber des SXF eine Genehmigung (vom 20. September 1990) für die Errichtung und den Betrieb von SXF. Diese luftverkehrsrechtliche Genehmigung wurde später erneuert und geändert, um die rechtliche Grundlage für die Entwicklung des BER aus dem SXF heraus abzubilden. Dementsprechend war die Änderungsgenehmigung vom 27. März 2012 (nur zwei Monate vor der seinerzeit geplanten Inbetriebnahme des BER) auf Basis des Planfeststellungsbeschlusses BER in seiner damaligen Fassung erteilt worden. Nach der so geänderten Genehmigung⁴⁹ ist es geplant, Teile des bestehenden SXF in den BER zu überführen.

Die luftverkehrsrechtliche Genehmigung nach § 6 LuftVG erlaubt die Errichtung und den Betrieb des Flughafens mit der Bezeichnung "Verkehrsflughafen Berlin Brandenburg". Sie sieht eine Vielzahl eher technischer und flughafenspezifischer Vorgaben vor, einschließlich Flugbetriebszeiten und Beschränkungen. Sie enthält außerdem Nebenbestimmungen, einschließlich Verweis zum Planfeststellungsbeschluss BER.

Allerdings bezieht sich die luftrechtliche Genehmigung nicht auf die Schließung von THF und / oder TXL. Die Genehmigung enthält keine rechtliche Verpflichtung zur Schließung dieser Flughäfen.

Da die luftrechtliche Genehmigung allerdings auf den Planfeststellungsbeschluss BER Bezug nimmt, ist sie wiederum auf der rechtlichen Verpflichtung zur Schließung von TXL (und THF) begründet. In anderen Worten sehen weder der Planfeststellungsbeschluss BER noch die Betriebsgenehmigung unter Luftverkehrsrecht für SXF und BER ausdrücklich die Schließung von TXL und THF vor, allerdings basieren diese Entscheidungen auf einer Verpflichtung zur Schließung dieser Flughäfen. Um präzise zu sein: Der Planfeststellungsbeschluss BER basiert auf der Annahme, dass diese Flughäfen rechtzeitig geschlossen werden und kann daher die Möglichkeiten, die Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen aus der Welt zu schaffen, implizit limitieren (siehe unten 3.2.2).

3.1.3 Keine rechtliche Verpflichtung zur Schließung von TXL gemäß Regionalplanung

Die Frage, ob regionalplanerische Instrumente eine Verpflichtung zur Schließung von TXL beinhalten, kann nicht einheitlich beantwortet werden.

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

⁴⁹ Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg: Änderung und Neufassung der Genehmigung des Verkehrsflughafens Berlin-Schönefeld, zukünftig Verkehrsflughafen Berlin Brandenburg, 27. März 2012. Vgl. Ausarbeitung Wissenschaftliche Dienste, S. 7.

In zukünftigen Verwaltungsverfahren werden die regionalplanerischen Vorgaben allerdings einzuhalten sein; z.B. würde eine Genehmigung unter Luftverkehrsrecht nur erteilt werden können, wenn das entsprechende Projekt mit den Erfordernissen der Raumordnung übereinstimmt (siehe im Zusammenhang mit den Anforderungen zur Einhaltung des öffentlichen Rechts unter 3.3.3).

3.2 Beseitigung der Schließungsverpflichtung erforderlich

Wir bereits dargestellt, beruht diese Studie auf der Annahme, dass BER irgendwann in der Zukunft in Betrieb genommen und dass diese Inbetriebnahme den Mechanismus zur Schließung von TXL auslösen wird. Falls aber auf der anderen Seite BER nicht in Betrieb genommen werden sollte, könnte TXL theoretisch zeitlich unbefristet in Betrieb bleiben, weil hierfür

- eine Betriebsgenehmigung,
- ein Planfeststellungsbeschluss und, im Zusammenhang mit letztgenanntem,
- die Zweckbestimmung des Flughafengeländes als ein Flughafen,

die kumulativ für den Betrieb von TXL erforderlich sind, vorhanden wären.⁵⁰ Dies zugrunde gelegt, würde diese rechtliche Analyse allerdings eher akademisch werden.

Darüber hinaus folgt, wie bereits ausgeführt, die rechtliche Verpflichtung zur Schließung von Tegel aus den Entscheidungen zum Widerruf der Betriebsgenehmigung vom 2. Juni 2004 auf der einen und zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses vom 2. Februar 2006 auf der anderen Seite.

Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, diese rechtliche Verpflichtung gewissermaßen zu "beseitigen", um TXL offen halten zu können. Um dieses Ziel zu erreichen, müssten die zuvor genannten Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen ihrerseits widerrufen bzw. aufgehoben oder geändert werden.⁵¹

Wie bereits ausgeführt, ist es wichtig daran zu erinnern, dass für die Zwecke dieses Berichts der Begriff Widerruf bzw. Aufhebung nicht beschränkt ist auf den Widerruf im formalen Sinn, d.h. im Sinne des deutschen Verwaltungsverfahrenrechts. In einem solchen Sinne würde der Begriff Widerruf nur denjenigen meinen, der in § 49 VwVfG und vergleichbaren Regelungen zugrunde gelegt wird. Wir benutzen den Begriff Widerruf bzw. Aufhebung demgegenüber in einem weiten Sinne, um auch andere Typen der Aufhebung zu erfassen und um eine zu frühe Festlegung oder dogmatische Begrenzung unserer Prüfung zu vermeiden.

Aus unserer Sicht ist die Folge eines solchen Widerrufs bzw. einer solchen Aufhebung, dass die ursprüngliche Betriebsgenehmigung und der ursprüngliche Planfeststellungsbeschluss weiterhin gültig bleiben. Diese Annahme basiert wesentlich auf der Tatsache, dass TXL auch derzeit auf Basis der

⁵⁰ Vgl. Ausarbeitung Wissenschaftliche Dienste, S. 11.

⁵¹ Vgl. Tagesspiegel, 6. Oktober 2016.

Betriebsgenehmigung und des Planfeststellungsbeschlusses betrieben wird. Im Ergebnis müssten diese Entscheidungen nicht erneut erlassen werden, sondern würden schlicht und ergreifend weiter Anwendung finden.

Eine Alternative würde darin liegen, eine neue Betriebsgenehmigung und einen neuen Planfeststellungsbeschluss zu beantragen. Wir haben die Erfolgsaussichten einer solchen Antragstellung nicht näher geprüft. Allerdings verstehen wir es so, dass es höchst unwahrscheinlich wäre und schwerwiegenden Schwierigkeiten begegnen würde, solche Genehmigungen bzw. Zulassungen auf der Grundlage des dann anwendbaren Rechts zu erhalten, insbesondere mit Blick auf Naturschutz, das Erfordernis zur Durchführung einer UVP und unter Berücksichtigung der unmittelbaren Nähe von Wohngebieten. Es ist allerdings daran zu erinnern, dass bestehende Infrastrukturprojekte wie Flughäfen durch den Bestandsschutz geschützt werden und deshalb im Allgemeinen davon befreit sind, das Vorhaben fortlaufend in Übereinstimmung mit dem sich ändernden Recht zu bringen.

3.2.1 **Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen widerrufen bzw. aufhebbar**

Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen sind im vorstehend erläuterten Sinne widerrufen bzw. aufhebbar.

Erstens können Verwaltungsakte im Sinne von § 35 VwVfG ihrerseits widerrufen bzw. aufgehoben oder geändert werden. Eine Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidung ist ihrerseits ein Verwaltungsakt und kann daher Gegenstand einer solchen Entscheidung sein.

Daher könnte eine "einfache" Widerrufsentscheidung der Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidung sogar ausreichen, um TXL offen zu halten.

Allerdings hat die zuständige Behörde mit dem Erlass ihrer Widerrufsentscheidung der Betriebsgenehmigung TXL nicht lediglich diese Betriebsgenehmigung widerrufen. Vielmehr hat die Behörde ihre Entscheidung auf eine Vielzahl von rechtlichen Grundlagen gestützt, einschließlich der Regelung zur "Änderung" einer Genehmigung nach dem Luftverkehrsrecht (§ 6 LuftVG), obwohl die Behörde missverständlich nur den Begriff Widerruf in ihrer Entscheidung genutzt hat, und dies sogar in der Überschrift. Dasselbe gilt im Hinblick auf die Entscheidung zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses TXL, die u.a. auf § 8 LuftVG gestützt wurde, wonach bestehende Flughäfen, die auf Grundlage von § 10 zugelassen worden waren (was nach unserem Verständnis auf Grundlage des Sechsten Überleitungsgesetzes auch hier zugrunde zu legen ist), nur nach dieser Vorgabe geändert werden können.

Deshalb ist es zweitens auch möglich, dass eine weitere Änderungsgenehmigung nach Luftverkehrsrecht erforderlich ist, die eine Planungsentscheidung beinhalten würde, um die Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen zu beseitigen (siehe unten 3.3). Dies ist im Allgemeinen möglich: eine Änderungsentscheidung kann ihrerseits geändert werden.

Drittens ist es auch denkbar, dass die Behörden auch ohne einen Widerruf bzw. eine Aufhebung im technischen Sinne entscheiden können, über die Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidung selbst noch einmal zu entscheiden. Dies mag auch zu einer Änderung der Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen oder zu ihrem faktischen Widerruf bzw. ihrer faktischen Aufhebung in einem nicht technischen Sinne führen.

In jedem Fall kann es sein, dass die Beseitigung der Schließungsverpflichtung implizit durch den Planfeststellungsbeschluss BER limitiert wird, wie zuvor dargestellt. Abgesehen davon ist unklar, was die Folgen einer solchen "Beseitigung" der Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen wäre, insbesondere ob eine solche Beseitigung die derzeitige Betriebsgenehmigung und den derzeitigen Planfeststellungsbeschluss aufrecht erhalten würde oder könnte oder ob und zu welchem Umfang die Übereinstimmung mit dem derzeit anwendbaren Recht erforderlich wäre.

Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen als Verwaltungsakte im Sinne von § 35 VwVfG ihrerseits widerruflich bzw. aufhebbar

Nicht nur die (widerrufene bzw. aufgehobene) Betriebsgenehmigung für TXL und der Planfeststellungsbeschluss selbst sind Verwaltungsakte im Sinne von § 35 VwVfG. Dies gilt vielmehr auch für die diesbezüglichen Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen. Sie regeln einen individuellen Fall in der Sphäre des öffentlichen Rechts, d.h. sie "annullieren" das Recht zum Betrieb eines Flughafens und das Recht, den Standort als Flughafen zu nutzen.

Dies folgt auch aus dem Konzept des *actus contrarius*. Nach dieser Doktrin kann ein Akt durch einen gegensätzlichen Akt aufgehoben werden. D.h. ein Akt und seine Aufhebung haben grundsätzlich dieselbe rechtliche Natur, also im Fall, dass ein Akt ein Verwaltungsakt ist, ist seine Aufhebung ebenfalls ein Verwaltungsakt – so wie dies für Akte gilt, die diese Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen "aus dem Wege räumen".

Nach deutschem Verwaltungsrecht haben Behörden die Befugnis, Verwaltungsakte im Sinne von § 35 VwVfG zurückzunehmen bzw. zu widerrufen. Eine solche Rücknahme / ein solcher Widerruf ist im Allgemeinen auch dann zulässig, wenn der betreffende Verwaltungsakt zwischenzeitlich bestandskräftig geworden und daher nicht länger Gegenstand einer gerichtlichen Kontrolle ist. Ob eine Rücknahme oder ein Widerruf in Betracht kommt, hängt von der Rechtmäßigkeit bzw. der Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts in Frage ab: Der Begriff Rücknahme bezieht sich auf die Aufhebung eines rechtswidrigen Verwaltungsakts,⁵² wohingegen der Begriff des Widerrufs sich auf die Aufhebung eines rechtmäßigen Verwaltungsakts bezieht.

Im Allgemeinen sind die Rücknahme und der Widerruf eines Verwaltungsakts im formalen Sinne nur möglich, wenn hierfür eine Ermächtigungsgrundlage vorliegt

⁵² Eine Aufhebung der Betriebsgenehmigung und des Planfeststellungsbeschlusses ist nicht in Betracht zu ziehen. Es ist davon auszugehen, dass sowohl die Betriebsgenehmigung als auch der Planfeststellungsbeschluss rechtmäßig gewesen sind, insbesondere weil sie auf Grundlage Alliierten Rechts erlassen wurden und Gegenstand von Überleitungsrecht nach Berlin (West) waren. Sie gelten als bestandskräftig und sind nicht mehr Gegenstand gerichtlicher Kontrolle.

und die entsprechenden gesetzlichen Vorgaben erfüllt sind.⁵³ Eine allgemeine Regel für die Rücknahme und den Widerruf findet sich in den §§ 48 und 49 VwVfG, allerdings gehen spezialgesetzliche Regelungen für bestimmte Rechtsbereiche vor.⁵⁴ Solche speziellen Vorschriften sind beispielsweise in § 48 LuftVZO zugrunde gelegt, die sich auf die Rücknahme und den Widerruf einer Genehmigung nach Luftverkehrsrecht beziehen.

Außerdem gibt es Vorschriften, die sich auf eine Änderung von luftrechtlichen Betriebsgenehmigungen (§ 6 Abs. 4 LuftVG), luftrechtlicher Planfeststellungsbeschlüsse (§ 8 Abs. 1 LuftVG) und Planungsentscheidung im Allgemeinen (§ 76 Abs. 1 VwVfG) beziehen, die – wie später zu zeigen sein wird – im Ergebnis zu einem Wegfall des jeweiligen Verwaltungsakts führen können.

Insbesondere: Übereinstimmung mit dem Ansatz der Berliner Behörden bei dem Widerruf bzw. der Aufhebung von Betriebsgenehmigung und Planfeststellungsbeschluss

Diese Bewertung ist konsistent mit dem Ansatz, der von den Berliner Behörden im Zusammenhang mit dem Widerruf bzw. der Aufhebung der Betriebsgenehmigungen und der Planfeststellungsbeschlüsse sowohl für THF als auch TXL angewendet wurde. Diese Entscheidungen weisen nach, dass die Behörden das Instrument des Widerrufs bzw. der Aufhebung als sachgerecht für luftrechtliche Betriebsgenehmigungen und Planfeststellungsbeschlüsse erachten. Zugleich sind die Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen und diesbezügliche Rechtsprechung sowohl in Bezug auf THF als auch auf TXL sehr instruktiv mit Blick auf die rechtliche Basis für diese Entscheidung:

- Die Betriebsgenehmigung THF wurde mit Entscheidung vom 2. Juni 2004 widerrufen. Das OVG Berlin-Brandenburg wies hiergegen gerichtete Klagen mit Entscheidungen vom 12. Februar 2007 zurück.

In seinem Urteil betonte das Gericht, dass – für den Fall, dass der Widerruf der Betriebsgenehmigung überhaupt eine Ermächtigungsgrundlage benötigt -, die Ermächtigungsgrundlage in § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG, § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG entsprechend und § 49 VwVfG (in Verbindung mit § 1 Berliner VwVfG) zu finden sei. Mit Entscheidung vom 29. November 2007 bestätigte das Bundesverwaltungsgericht die Entscheidung zur Schließung von THF, und stellte damit zugleich grundlegende Prinzipien fest, die für diese Studie relevant sind:

"Die Stilllegung eines Flughafens durch den Widerruf der luftrechtlichen Betriebsgenehmigung auf Antrag des Flughafenunternehmers lässt sich auf § 6 IV 2 LuftVG stützen.

⁵³ Hinsichtlich der verfahrensrechtlichen Anforderungen s. unten **Error! Reference source not found..**

⁵⁴ Nur wenn eine spezielle Rechtsgrundlage wie etwa § 48 LuftVZO nicht anwendbar ist, erlauben §§ 48 und 49 VwVfG die Rücknahme bzw. den Widerruf eines Verwaltungsakts. Die Anforderungen hieran unterscheiden sich und hängen von der Rechtmäßigkeit bzw. Rechtswidrigkeit des betreffenden Verwaltungsakts ab. Im Allgemeinen ist es einfacher, einen rechtswidrigen Verwaltungsakt zurückzunehmen als einen rechtmäßigen Verwaltungsakt zu widerrufen, weil im Fall eines rechtswidrigen Verwaltungsakts das Rechtsstaatsprinzip grundsätzlich die Aufhebung dieses Verwaltungsakts erfordert und die Rechtssicherheit dem nicht entgegensteht. Ferner ist die Rücknahme oder der Widerruf eines begünstigenden Verwaltungsakts nur unter strengeren Voraussetzungen möglich als die Rücknahme oder der Widerruf eines nicht begünstigenden Verwaltungsakts, weil der Begünstigte auf den Vorteil vertraut haben kann (Vertrauensschutz), was ggf. zu schützen ist.

Bei der Widerrufsentscheidung sind die Belange flughafenansässiger Luftfahrtunternehmen angemessen zu berücksichtigen."

Was den Widerruf der Betriebsgenehmigung anbelangt, ist dieser Widerruf primär auf § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG gestützt worden, auch wenn § 49 VwVfG und § 48 LuftVZO ebenfalls zu berücksichtigen sind. In der Tat und dem Wortlaut folgend, erlaubt § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG nur die Änderung einer luftrechtlichen Betriebsgenehmigung. Zugleich ist diese Vorschrift offensichtlich so zu verstehen, dass sie nicht nur die Änderung einer solchen Genehmigung erlaubt, sondern auch die vollständige Aufhebung einer bestehenden Genehmigung (womit faktisch die bestehende Genehmigung geändert wird, in dem sie zukünftig Luftverkehrsbetrieb nicht mehr erlaubt). Obwohl die Senatsverwaltung die Entscheidungen als Widerruf bezeichnet und diesen Begriff auch in der Überschrift verwendet, sind diese Entscheidungen primär als Änderungsgenehmigungen im Sinne von § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG aufzufassen.

- Die Betriebsgenehmigung TXL wurde mit Entscheidung vom 29. Juli 2004 widerrufen. In dem Urteil vom 24. November 2005 wies das OVG Berlin-Brandenburg Klagen einiger Luftfahrtunternehmen gegen diese Entscheidung zurück.

Das Gericht führte aus, es sei keine Ermächtigungsgrundlage für den Widerruf der Betriebsgenehmigung (d.h. Genehmigung nach Luftverkehrsrecht) notwendig; gleichwohl könnte diese Entscheidung, sollte eine Ermächtigungsgrundlage für erforderlich gehalten werden, auf § 49 VwVfG oder § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG gestützt werden (wie dies später durch das Bundesverwaltungsgericht in dem oben genannten Fall bestätigt wurde). Das Gericht entschied nicht, welche Ermächtigungsgrundlage vorzugswürdig sei.

- Mit Entscheidung vom 2. Februar 2006 wurde der Planfeststellungsbeschluss TXL aufgehoben. Wir verstehen es so, dass diese Entscheidung auf § 8 LuftVG und §§ 77, 72 Abs. 1 und 49 VwVfG gestützt wurde. Wir verstehen auch, dass dasselbe im Hinblick auf die Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses THF durch behördliche Entscheidung vom 7. Juni 2007 erfolgte.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass im Hinblick auf die Widerrufsentscheidungen der Betriebsgenehmigungen TXL und THF die Senatsverwaltung den Begriff Widerruf, beispielsweise in der Überschrift zu diesen Entscheidungen, benutzte. Gleichwohl können diese Entscheidungen nicht einfach nur als Widerruf im Sinne von § 48 LuftVZO und § 49 VwVfG bewertet werden. Da die Entscheidungen auch auf § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG gestützt waren, änderte die Behörde vielmehr die entsprechenden Genehmigungen auch ab.⁵⁵ Auf diese Weise entschied die Senatsverwaltung nicht, ob es nur eine Rechtsgrundlage zum Widerruf dieser Genehmigungen gibt und, falls dies so wäre, welche Regelung als Ermächtigungsgrundlage heranzuziehen sei.

⁵⁵ Vgl. Kluckert, DÖV 2013, S. 874 (880).

Die möglichen Ermächtigungsgrundlagen enthalten allerdings vergleichbare Anforderungen. Dieser Ansatz wurde sowohl von den Länder- als auch den Bundesgerichten bestätigt. Nach dem OVG Berlin sei eine spezielle rechtliche Grundlage für einen solchen Widerruf nicht erforderlich, und selbst falls dies der Fall sein sollte, seien die Anforderungen sowohl aus § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG als auch diejenigen aus § 49 VwVfG erfüllt.⁵⁶ Das Bundesverwaltungsgericht bestätigte diese Entscheidung und führte aus, die Entscheidung des Widerrufs der Betriebsgenehmigung könne in jedem Fall auf § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG gestützt werden.⁵⁷

Dieser Ansatz scheint auch von dem Flughafenbetreiber selbst verfolgt worden zu sein. Mit Blick auf die (seinerzeit) für den 3. Juni 2012 geplante Inbetriebnahme des BER beantragte FBG eine Änderung der Widerrufsentscheidungen mit dem Ziel, dass der Widerruf der Betriebsgenehmigung bereits am 3. Juni 2012 wirksam wird oder, alternativ, FBG von der Pflicht zum Betrieb des Flughafens mit Wirkung vom 3. Juni 2012 an befreit wird.⁵⁸ Mit anderen Worten: Der Flughafenbetreiber beabsichtigte, den Flugbetrieb am TXL zum selben Zeitpunkt einzustellen, in dem der BER in Betrieb genommen wird, anstelle TXL für ein halbes Jahr weiter – parallel – in Betrieb zu halten. Dieser Antrag muss notwendigerweise auf der Überlegung basieren, dass die Widerrufsentscheidungen als Verwaltungsakte im Sinne von § 35 VwVfG qualifiziert werden und dass diese widerrufen bzw. aufgehoben oder geändert werden können. Allerdings entschied die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt nicht mehr über diesen Antrag, da BER nicht wie geplant am 3. Juni 2012 in Betrieb genommen wurde.

Demgegenüber scheinen die Aufhebungsentscheidungen hinsichtlich der Planfeststellungsbeschlüsse primär auf § 49 VwVfG gestützt worden zu sein.

Kein Verbot des Widerrufs bzw. der Aufhebung einer Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidung

Wir sehen nicht, dass der Widerruf bzw. die Aufhebung oder die Änderung dieser Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen *per se* verboten wäre.⁵⁹

Es gibt einen grundsätzlichen Rechtsstreit, ob der "Widerruf eines Widerrufs" im Allgemeinen zulässig ist (unterstellt, dass ein solcher Widerruf ausreicht und eine Änderungsgenehmigung nicht erforderlich ist).⁶⁰ Es gibt Rechtsprechung und Kommentarliteratur, wonach der "Widerruf eines Widerrufs" nicht möglich sei,

⁵⁶ Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 24. November 2005 – 12 A 3.05, Rz. 39.

⁵⁷ BVerwG, Beschluss vom 29. November 2007 – 4 B 22/07.

⁵⁸ Vgl. Antwort zu der Kleinen Anfrage, Abgeordnetenhaus von Berlin Drucksache 17/10635. – Es ist zu beachten, dass dieser Antrag nicht öffentlich verfügbar ist.

⁵⁹ Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auf die Befugnis aus § 49 VwVfG, einen Verwaltungsakt zu widerrufen. Es kann auch mit guten Gründen argumentiert werden, dass diese Erwägungen nicht gelten, wenn § 48 LuftVZO Anwendung findet oder wenn der Widerruf bzw. die Aufhebung der Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen eine Änderungsgenehmigung nach § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG erfordert. Aus unserer Sicht und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Senatsverwaltung ihre Entscheidung auf mehrere Rechtsgrundlagen gestützt hat, einschließlich § 49 VwVfG und § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG, stützen wir unsere Einschätzung auf dieselben – strengeren – Anforderungen.

⁶⁰ Vgl. *Ibler*, NVwZ 1993, S. 451.

weil dies dem Konzept der Rechtsklarheit widersprechen würde.⁶¹ Entsprechende Autoren argumentieren, dass anstelle des "Widerrufs eines Widerrufs" die öffentliche Stelle den betreffenden Verwaltungsakt einfach neu erlassen könnte. In einem Fall, in dem der anwendbare Rechtsrahmen einen solchen Neuerlass eines Verwaltungsakts nicht erlaube bzw. nicht ermögliche, könne die öffentliche Stelle dies nicht dadurch umgehen, dass sie den Widerruf einfach widerrufe. Im Ergebnis wäre es nicht möglich, dass der widerrufen Bescheid seine Wirksamkeit wieder erlange, was die betreffende öffentliche Stelle dazu veranlassen müsste, den Verwaltungsakt wieder zu erlassen, was wiederum die Übereinstimmung mit dem dann anwendbaren Rechtsrahmen erfordere.

Aus unserer Sicht gibt es aber sehr gute Gründe zu argumentieren, dass der Widerruf bzw. die Aufhebung oder Änderung einer Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidung (auf Grundlage von § 49 VwVfG und / oder § 48 LuftVZO und / oder § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG) zulässig ist, vorausgesetzt, dass die jeweiligen materiellen und verfahrensrechtlichen Anforderungen erfüllt sind. Es hängt vielmehr von materiellen und verfahrensrechtlichen Anforderungen ab, ob ein solcher Widerruf bzw. eine solche Aufhebung oder Änderung im Einzelfall zulässig ist (siehe unten 3.3).

Unsere Auffassung folgt erstens aus dem eher formalen und konzeptuellen, systemischen Argument, dass – da eine Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidung einen Verwaltungsakt im Sinne von § 35 VwVfG darstellt – es keinen rechtlichen Grund zu argumentieren gibt, ein solcher Verwaltungsakt könne nicht geändert oder widerrufen bzw. aufgehoben werden, weil dies andernfalls zu einer Ungleichbehandlung gegenüber anderen Verwaltungsakten führen würde. Insbesondere führt der Widerruf bzw. die Aufhebung einer Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidung im Allgemeinen nicht zu einem Verlust an rechtlicher Klarheit.⁶²

Zweitens wird diese Einschätzung auch mit Blick auf den rechtlichen Rahmen im vorliegenden Fall bestätigt: Wie bereits gezeigt, ist der Widerruf bzw. die Aufhebung sowohl der Betriebsgenehmigung als auch der Planfeststellung für TXL bisher nicht wirksam geworden, und zwar aufgrund der Tatsache, dass BER bisher nicht Betrieb genommen worden ist. Daher können wir nicht sehen, dass der Widerruf bzw. die Aufhebung oder Änderung der betreffenden Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen mit Blick auf die rechtliche Klarheit problematisch wäre. Tatsächlich würde ein solcher Widerruf bzw. Aufhebung oder Änderung lediglich die bestehende rechtliche Situation beibehalten. In anderen Worten: Ein solcher Widerruf bzw. eine solche Aufhebung oder Änderung würde lediglich zu einer Situation führen, in der die bestehende Betriebsgenehmigung und die bestehende Planfeststellung nicht widerrufen bzw. aufgehoben würde. Da diese Entscheidungen bisher nicht wirksam geworden sind, könnte auch mit guten Gründen argumentiert werden, dass es sich hierbei schon nicht um eine Frage des "Widerrufs eines Widerrufs" handelt.

⁶¹ Vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 20. August 1958 – III A 94/58, VerwRSpr. 13, 26; vgl. *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 11 Rz. 20.

⁶² *Ibler*, NVwZ 1993, S. 451 (451 ff.).

Drittens bestätigt auch die Unterscheidung zu den Widerrufs bzw. Aufhebungsentscheidungen zum THF unsere Einschätzung. Diese Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen sind bereits wirksam geworden, da die darin niedergelegten Voraussetzungen in den Entscheidungen zwischenzeitlich eingetreten sind. Der Betrieb am THF endete am 31. Oktober 2008. Es kann daher mit guten Gründen argumentiert werden, dass ein Widerruf bzw. eine Aufhebung oder Änderung der THF betreffenden Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen nicht möglich ist, da dies nicht lediglich den Status Quo beibehalten würde. Andererseits mag auch argumentiert werden, dass ein solcher Widerruf bzw. eine solche Aufhebung der Änderung grundsätzlich zulässig ist, dass aber ein solcher Widerruf bzw. eine solche Aufhebung oder Änderung im Ergebnis in einem "Wiederaufleben" der betreffenden Betriebsgenehmigung und des betreffenden Planfeststellungsbeschlusses führen würde, was wiederum effektiv eine neue Betriebsgenehmigung und einen neuen Planfeststellungsbeschluss erforderten (was aber aus unserer Sicht nicht möglich sein dürfte). TXL auf der anderen Seite wäre mit einer solchen Situation nicht konfrontiert, da die Betriebsgenehmigung und die Planfeststellung immer noch in Kraft sind.

Schließlich mag es auch sein, dass der Flughafenbetreiber (z.B. unter Berücksichtigung der Verspätungen bei der Errichtung des BER) zu der Auffassung gelangt, dass die sechs-Monatsfrist zur Schließung von TXL nach der Inbetriebnahme von BER nicht ausreicht, um alle Flugverkehrsoperationen von TXL zum BER zu verlagern. Aus unserer Sicht lässt sich nicht mit guten Gründen vertreten, dass es in einem solchen Fall nicht möglich sein darf, die Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen anzupassen, um TXL länger offen zu halten und sowohl TXL und BER parallel zu betreiben. Im Gegenteil, denn die sechs-Monatsfrist diene gerade dazu sicherzustellen, dass BER vernünftig in Betrieb genommen und in der Lage ist, den gesamten Berliner Flugverkehr vor der Schließung von TXL abzuwickeln. Wir sehen keinen rechtlichen Anknüpfungspunkt dafür zu argumentieren, dass eine solche Anpassung, z.B. die Ausweitung der sechs-Monatsfrist zu – ganz zufällig gewählt 12 oder 18 Monaten Übergangsphase – nicht erlaubt sein sollte. Vielmehr dürften andere Anpassungen oder sogar der Widerruf bzw. die Aufhebung der betreffenden Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen nicht unzulässig sein.

3.2.2 Planfeststellungsbeschluss BER als implizite Begrenzung des Widerrufs bzw. der Aufhebung der Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen?

Wie zuvor gezeigt, gibt es eine rechtliche Verpflichtung zur Schließung von TXL. Diese rechtliche Verpflichtung ergibt sich allerdings nur aus den Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen, nicht aber aus dem Planfeststellungsbeschluss BER oder der Regionalplanung. Allerdings "basiert" der Planfeststellungsbeschluss auf der Annahme, dass TXL geschlossen werden wird, und setzt insoweit den Konsensusbeschluss und sein Single-Airport-Konzept um. Vor diesem Hintergrund ist zu prüfen, ob und zu welchem Umfang der Planfeststellungsbeschluss BER implizit die Möglichkeit begrenzt, die Widerrufs-

bzw. Aufhebungsentscheidungen zu widerrufen bzw. aufzuheben oder zu ändern.⁶³

Dies ist von besonderer Bedeutung, weil der Berliner Senat der Auffassung ist, dass das Bundesverwaltungsgericht entschieden habe, die Zulassung des BER erfordere die Schließung von THF und TXL. Auf dieser Grundlage, so wird argumentiert, würde die Offenhaltung von TXL den Planfeststellungsbeschluss BER Risiken aussetzen,⁶⁴ weil die Planrechtfertigung für die Errichtung und den Betrieb von BER darin lag und immer noch liegt, dass alle anderen Berliner Flughäfen geschlossen werden. Deshalb, so wird weiter argumentiert, würde der Widerruf bzw. die Aufhebung oder Änderung der Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen die Planrechtfertigung für BER gefährden und damit zusammenhängend eine gerichtliche Kontrolle des Planfeststellungsbeschlusses BER wieder ermöglichen.

Inhalt des Planfeststellungsbeschlusses BER hinsichtlich der Schließung von TXL

Der Planfeststellungsbeschluss BER verknüpft die Errichtung und den Betrieb des BER nicht mit dem Betrieb am TXL. Nur Abschnitt C – die Entscheidungsgründe – bezieht sich auf TXL, und zwar dass die Schließung von TXL (und THF) ein integraler Bestandteil der Planrechtfertigung für das Vorhaben Errichtung und Betrieb BER sei. Diese Aussagen zur Planrechtfertigung für den BER sind dementsprechend von großer Bedeutung.

Der zugrunde liegende Antrag der FBG für den Planfeststellungsbeschluss des BER beinhaltete eine Verkehrsprognose und alle relevanten Antragsdokumente und legte zugrunde, dass nur ein einziger Flughafen, und zwar in Schönefeld, betrieben werde.

Dementsprechend hebt der Planfeststellungsbeschluss BER die Bedeutung der Schließung von TXL (sowie von THF) und die Bedeutung der Verkehrsprognose hervor, die ebenfalls auf der Annahme beruht, dass THF und TXL geschlossen werden:⁶⁵

- Der Planfeststellungsbeschluss ist auf der Annahme ergangen, dass sowohl TXL als auch THF geschlossen werden, und zwar spätestens nach einer Übergangsperiode von sechs Monaten nach der Inbetriebnahme von BER.
- Unabhängig von den erforderlichen Flugverkehrskapazitäten argumentieren die Antragsteller für BER, dass BER den TXL (und THF) ersetzen solle. In diesem Zusammenhang und unabhängig von der Deckung eines Luftverkehrsbedarfs ist der primäre Zweck vom BER darin zu sehen, alle anderen Flughäfen zu ersetzen, womit zugleich Gesichtspunkte des Immissionsschutzes adressiert werden.
- Nach den Ausführungen der Planfeststellungsbehörde ist das Projekt (Erweiterung des SXF zum BER) plangerechtfertigt, und zwar auf Basis der

⁶³ Vgl. Ausarbeitung Wissenschaftliche Dienste, S. 19 ff.

⁶⁴ Z.B. die Ausführungen des Senats zum Volksbegehren "Tempelhof bleibt Flughafen!", Drucksache 16/0524.

⁶⁵ Vgl. Planfeststellungsbeschluss BER, S. 327 ff.

Verkehrsprognose auf der einen Seite und wegen der Funktion, alle anderen Flughäfen zu ersetzen, auf der anderen Seite.

- Um die Erweiterung von SXF (zum BER) zulassen zu können, ist es notwendig, THF und TXL zu schließen, und zwar vor dem Hintergrund, dass die Erweiterung des SXF bis zu einer Kapazität von 30 Millionen Passagieren pro Jahr nur dann sachgerecht ist, wenn dieser Flugverkehrsbedarf nur an diesem Standort befriedigt werden kann.
- Aufgrund der Tatsache, dass die Schließung von THF und TXL integraler Bestandteil der Planrechtfertigung für das Projekt ist, mussten die Verwaltungsentscheidungen zur Schließung vor der Zulassung der Erweiterung des SXF vorliegen. In dem Planfeststellungsbeschluss wird auf die Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen hinsichtlich der Betriebsgenehmigung verwiesen. Auf dieser Grundlage geht die Planfeststellungsbehörde davon aus, dass THF und TXL rechtzeitig geschlossen werden und den Bedarf für die Erweiterung des SXF nicht gefährden.
- Nach Auffassung der Planfeststellungsbehörde gibt es keine Anhaltspunkte dafür, dass die Berliner Senatsverwaltung die Schließungsverfügung nicht durchsetzen wird, insbesondere weil der Antragsteller (d.h. der Flughafenbetreiber) für die Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen den jeweiligen Antrag stellte, und zwar just mit dem Argument, SXF zu erweitern. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass der erweiterte SXF (BER) in der Lage sein wird, den Flugverkehrsbedarf der Region Berlin-Brandenburg zu decken, wäre die Offenhaltung eines weiteren oder sogar beider Flughäfen ökonomisch nicht vernünftig.

Vor diesem Hintergrund wies die Planfeststellungsbehörde auch Ansinnen zurück, wonach die Schließung von THF und TXL in dem Planfeststellungsbeschluss BER ausdrücklich vorgeschrieben werden sollte. Die Behörde betonte, dass eine solche Entscheidung nicht notwendig sei, da der Antrag auf Planfeststellung und das Betriebskonzept bereits sicherstellen würden, dass THF und TXL rechtzeitig geschlossen würden.

Um festzustellen, ob es deshalb richtig ist zu sagen, dass der Planfeststellungsbeschluss BER eine Verpflichtung zur Schließung von TXL "vorsieht", ist es notwendig zu prüfen, was der Anwendungsbereich des Planfeststellungsbeschlusses ist, d.h. welche Gesichtspunkte teilhaben an der Rechtskraft des Planfeststellungsbeschlusses. Es ist des Weiteren von Interesse, zu welchem Umfang das Abweichen von späteren Entwicklungen von Bedeutung sein kann.

Planrechtfertigung

Ein Planfeststellungsbeschluss muss plangerechtfertigt sein, insbesondere weil ein solcher Plan das Enteignungsrecht für die erforderlichen Flächen beinhaltet.

Wie bereits dargelegt, setzte sich auch das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil zum Planfeststellungsbeschluss BER⁶⁶ mit dem klägerischen Argument

⁶⁶ Vgl. nur BVerwG, Urteil vom 16. März 2006 – 4 A 1075/04.

auseinander, dass der Planfeststellungsbeschluss nicht ausreichend sicherstellt, dass THF und TXL geschlossen werden und dass der BER die Funktion hat, diese Flughäfen zu ersetzen. In diesem Zusammenhang brachten die Kläger vor, dass die Planrechtfertigung nicht gegeben sei:

"Die Kläger tragen vor, der Ausbau des Flughafens Berlin-Schönefeld zum einzigen Flughafen der Region sei tragender Bestandteil der Planrechtfertigung. Die Ersetzungsfunktion müsse rechtlich unumkehrbar sichergestellt sein. Es fehle der für die Schließung der Flughäfen Tegel und Tempelhof erforderliche Planfeststellungsbeschluss. Der Widerruf der Betriebsgenehmigungen sei bei Erlass des Planfeststellungsbeschlusses nicht bestandskräftig gewesen. Außerdem seien die Widerrufsbescheide abwägungsfehlerhaft und rechtswidrig."⁶⁷

Das Gericht wies dieses Argument zurück, hob dabei aber hervor, dass

"... der planfestgestellte Ausbau des Flughafens Schönefeld unter Beibehaltung der beiden innerstädtischen Flughäfen fachplanerisch nicht gerechtfertigt wäre."⁶⁸

Vor diesem Hintergrund wird argumentiert, dass die Offenhaltung beider innerstädtischer Flughäfen dazu führen würde, dass die Erweiterung von SXF zum BER nicht plangerechtfertigt wäre.⁶⁹

Aus unserer Sicht ist dieses Argument nicht zutreffend und jedenfalls missverständlich.

Formales Argument

Erstens gibt es ein formales Argument, wonach die Rechtskraft des Planfeststellungsbeschlusses sich nicht erstreckt auf die Entscheidungsgründe, sondern nur auf den Inhalt der Entscheidung selbst.⁷⁰ Dies würde bedeuten, dass der Planfeststellungsbeschluss nicht die Möglichkeit zum Widerruf bzw. zur Aufhebung oder Änderung der Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen begrenzen würde, weil schon seine Rechtswirkungen begrenzt wären:

Ein Planfeststellungsbeschluss ist ein Verwaltungsakt in Form der Allgemeinverfügung. Ein schriftlicher Verwaltungsakt besteht im Wesentlichen aus einem verfügenden oder feststellenden Teil und einem Teil, der die Tatsachen als auch die Gründe für die Entscheidung beinhaltet. Insoweit ist der Inhalt eines Verwaltungsakts vergleichbar mit dem Inhalt eines Gerichtsurteils und seiner Unterscheidung zwischen dem verfügenden Teil des Urteils (d.h. dem Tenor) auf der einen Seite und den Tatsachen und Gründen für die Entscheidung auf der anderen Seite.

Mit Blick auf die rechtlichen Bindungen eines Verwaltungsakts und damit auch eines Planfeststellungsbeschlusses muss differenziert werden: Der verbindliche Teil kann sich nur auf den verfügenden Teil des Verwaltungsakts beziehen, aber

⁶⁷ BVerwG, Urteil vom 16. März 2006 – 4 A 1075/04, Rz. 192.

⁶⁸ BVerwG, Urteil vom 16. März 2006 – 4 A 1075/04, Rz. 193.

⁶⁹ Vgl. Antwort auf die schriftliche Anfrage, Abgeordnetenhaus von Berlin Drucksache 17/18057.

⁷⁰ Vgl. Ausarbeitung Wissenschaftliche Dienste, S. 21 ff.

nicht auf die Tatsachen oder die Rechtfertigung noch auf die wesentlichen Gründe für diese Entscheidung. Die Begründung für einen Verwaltungsakt oder die planerische Rechtfertigung für einen Planfeststellungsbeschluss kann nur zur Auslegung des verfügenden Teils eines Bescheids herangezogen werden.

Wie bereits skizziert, enthält der Planfeststellungsbeschluss BER keine Vorgaben im Hinblick auf die Schließung von TXL, die ihrerseits der Auslegung zugänglich wären, so dass es keine Regelungen im Hinblick auf die Schließung gibt, die ihrerseits bestandskräftig und rechtlich bindend werden könnten.

Dies wird unterstrichen durch die Tatsache, dass eine Änderung der Entscheidungsgründe für den Planfeststellungsbeschluss keine Änderung der Entscheidung selbst beinhaltet. D.h. eine Änderung des Planfeststellungsbeschlusses setzt eine Änderung des verfügenden Teils voraus; hinzukommt, dass eine Änderung der Entscheidungsgründe eines Planfeststellungsbeschlusses durch das Gesetz nicht vorgesehen ist.

In anderen Worten: Solange die Fortsetzung des Betriebs am TXL keine Änderung der verfügenden Regelungen beinhaltet, die die Errichtung und den Betrieb des BER erlauben, ist kein Raum für eine Anpassung des Planfeststellungsbeschlusses BER selbst.⁷¹

Materielles Argument

Abgesehen von dem eher formalen Argument zu der Reichweite der rechtlichen Bindungen des Planfeststellungsbeschlusses besteht aus unserer Sicht außerdem ein materielles Argument, wonach die Offenhaltung von TXL keine Auswirkungen auf die Planrechtfertigung für die Errichtung und den Betrieb des BER hat.

Wie bereits skizziert, ist die Planrechtfertigung primär in der Verkehrsprognose und, in Verbindung damit, der Funktion der Erweiterung von SXF zur Ersetzung aller anderen Berliner Flughäfen zu sehen. Zum Zeitpunkt des Planfeststellungsbeschlusses wurde die Verkehrsprognose als sachgerecht und ausreichend angesehen, um die Errichtung des BER zu rechtfertigen.

Gemäß ständiger und etablierter Praxis ist der maßgebliche Zeitpunkt für die Rechtmäßigkeit eines Planfeststellungsbeschlusses der Zeitpunkt seines Erlasses. Im Hinblick auf diesen Zeitpunkt wird geprüft, ob der Planfeststellungsbeschluss rechtmäßig ist; dies gilt auch für eine Verkehrsprognose, auf die ein Planfeststellungsbeschluss gestützt wird.

Im Allgemeinen sind nachfolgende Entwicklungen nicht von Bedeutung. Auch wenn sich ein wesentlich geringerer oder wesentlich höherer Verkehr entwickelt als ursprünglich angenommen, wirkt sich dies nicht auf die Verkehrsprognose aus, macht sie insbesondere nicht unwirksam, und wirkt sich daher ebenfalls nicht auf die entsprechende Planungsentscheidung aus. Es mag sein, dass nachfolgende Entwicklungen Fragen im Hinblick auf die Methodengerechtigkeit einer solchen Prognose aufwerfen; soweit aber ein Planfeststellungsbeschluss in der Zwischenzeit bestandskräftig und rechtlich bindend geworden ist, gibt es keinen Weg, erfolgreich gegen den Planfeststellungsbeschluss mit dem

⁷¹ Vgl. Kluckert, DÖV 2013, S. 874 (877).

Argument vorzugehen, dass sich die Verkehrsprognose als inkorrekt erwiesen hat, beispielsweise wegen abweichender Entwicklungen.

Wir sehen daher keinen rechtlichen Anknüpfungspunkt für das Argument, dass eine Abweichung von den Annahmen (d.h. Abweichung von der Annahme, dass alle Berliner Flughäfen geschlossen werden) und von der Verkehrsprognose die Planrechtfertigung für den Planfeststellungsbeschluss BER riskieren könnte. Im Gegenteil kann vielmehr mit guten Gründen argumentiert werden, dass sowohl der Planfeststellungsbeschluss BER als auch die Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen jeweils auf der Annahme basieren, dass sich die Situation so entwickeln wird wie vorgesehen, und dass es möglich ist, dass Berliner Flughafensystem anzupassen, wenn sich eine andere Entwicklung ergibt.

Allerdings muss die Tatsache, dass spätere Abweichungen von der Verkehrsprognose keinen Einfluss auf die Rechtmäßigkeit der Planfeststellungsentscheidung haben, von der Frage unterschieden werden, ob solche Abweichungen Änderungen des Verwaltungsakts selbst, der auf einer überkommenden Prognose basiert, zulässig ist. Mit Blick auf das Rechtsstaatsprinzip und aus Gründen purer Logik muss die Rechtmäßigkeit einer Planungsentscheidung (und auch einer zugrundeliegender Verkehrsprognose) auf Basis der Umstände im Zeitpunkt des Erlasses einer solchen Entscheidung beurteilt werden. Zugleich ist aus einer materiellen Perspektive kein rechtlicher Grund ersichtlich, warum im Fall von wesentlichen Abweichungen der Entwicklung die Verwaltungsentscheidung (vorausgesetzt, die diesbezüglichen materiellen und verfahrensrechtlichen Voraussetzungen sind erfüllt) nicht widerrufen bzw. aufgehoben oder geändert werden kann. Der maßgebliche Zeitpunkt für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit einer Entscheidung kann nicht der Ansatzpunkt sein für zukünftige mögliche Änderungen genau dieses Verwaltungsakts. Andernfalls wäre die zuständige Behörde an überkommene Umstände gebunden. Dies ist von besonderer Bedeutung mit Blick auf die Rechtsnatur des in Frage stehenden Verwaltungsakts: Öffentliche Infrastrukturprojekte (wie etwa die Entscheidung zur Errichtung und zum Betrieb des BER) müssen in der Lage sein, sich entwickelnden Anforderungen der Gesellschaft anzupassen. Stadtplanung, Einwohnerzahlen und Verkehrszahlen – um nur einige wenige wichtige Aspekte in diesem Zusammenhang zu nennen – sind Gegenstand fortlaufender Entwicklungen. Deshalb müssen staatliche Stellen die notwendigen flexiblen Instrumente haben, um auf solche Entwicklungen reagieren zu können, die einen Einfluss auf spezifische Verwaltungsentscheidungen haben können. Es würde nicht dem öffentlichen Interesse dienen, wenn öffentliche Stellen an eine bestandskräftige Planfeststellungsentscheidung gebunden wären, und sie spätere Entwicklungen *per se* nicht berücksichtigen dürften.

Deshalb erlaubt deutsches Verwaltungsrecht im Allgemeinen auch die Anpassung sogar von Planfeststellungsentscheidungen. Nach § 76 Abs. 1 VwVfG ist eine Änderung eines "Plans" zulässig, bevor das jeweilige Projekt fertig gestellt ist; abgesehen davon erfordert die Änderung eines Planfeststellungsbeschlusses ein erneutes Planfeststellungsverfahren. Hinzu kommt, wie später im Zusammenhang mit dem verfahrensrechtlichen Erwägungen zu zeigen sein wird, dass nachträgliche Änderungen der Umstände ein Grund für das Wiederaufgreifen eines (Verwaltungs-)Verfahrens ist. Der

Vertrauensschutz kann als Grund zur Vermeidung von unzulässigen Konsequenzen angewendet werden.

Soweit es aber im Grundsatz materielle und verfahrensrechtliche Möglichkeiten zur Anpassung des Planfeststellungsbeschlusses BER selbst wegen einer überkommenden Verkehrsprognose gibt, muss dies – *a fortiori* – auch für die Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidung gelten, da sie unabhängig von den Planfeststellungsbeschluss des BER sind, auch wenn sie ebenfalls Berliner Flugverkehr betreffen. Da aber der Planfeststellungsbeschluss BER die Möglichkeit zum Widerruf bzw. zur Aufhebung oder Änderung der Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen nicht begrenzt, soweit die Voraussetzungen für eine solche Begrenzung – hier die Verkehrsprognose, die zur Schließung des TXL führt – nicht mehr aktuell sind, würde dies die Behörde im Grundsatz berechtigen, aus denselben Gründen den Planfeststellungsbeschluss selbst anzupassen.

Risiko des Widerrufs bzw. der Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses BER

Es wird wiederholt darauf hingewiesen, dass im Fall der Offenhaltung von TXL der Planfeststellungsbeschluss BER riskiert wird. Im Zusammenhang mit dem vorgenannten Argument sehen wir ein solches Risiko nicht.⁷²

Nach § 49 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG kann ein rechtmäßiger begünstigender Verwaltungsakt, auch nachdem er bestandskräftig geworden ist (d.h. nicht mehr angreifbar), vollständig oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft nur dann widerrufen werden, wenn die Behörde berechtigt wäre, als Ergebnis nachträglicher Änderungen, den Verwaltungsakt nicht zu erlassen und das Unterlassen des Widerrufs gegen das öffentliche Interesse verstoßen würde.

Es kann mit guten Gründen argumentiert werden, dass die Fortsetzung des Betriebs am TXL im Allgemeinen als solche sich ändernden Umstände im Sinne von § 49 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG gelten; in diesem Zusammenhang ist wichtig zu berücksichtigen, dass die unterstellte Offenhaltung von TXL (und nicht die aktualisierte Verkehrsprognose) der Anknüpfungspunkt ist.

Allerdings ist ein Widerruf wegen nachträglicher Änderungen nur zulässig, wenn die Behörde berechtigt wäre, den Verwaltungsakt nicht zu erlassen und das Erlassen des Widerrufs dem öffentlichen Interesse widersprechen würde. Außerdem müsste eine hypothetische Kausalität zwischen der geänderten Situation (d.h. dem fortgesetzten Betrieb des TXL) und der angenommenen Entscheidung bestehen, den Planfeststellungsbeschluss BER nicht anzupassen. D.h. der fortgesetzte Betrieb des TXL müsste als ein Grund angesehen werden, welcher die Nichtanpassung des Planfeststellungsbeschlusses rechtfertigen würde. Unter Berücksichtigung dieser Anforderungen für die Anwendung von § 49 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG sehen wir nicht, dass die zuständige Behörde tatsächlich die Befugnis hätte, den Planfeststellungsbeschluss BER unter den gegebenen Umständen zu widerrufen.

⁷² Vgl. auch Kluckert, DÖV 2013, S. 874 (878).

Es ist allerdings richtig, dass die Schließung von TXL (und THF) ein wichtiger Faktor in der Zulassung der Erweiterung des SXF gewesen ist, insbesondere mit Blick darauf, dass der Zweck des neuen Flughafens unter anderem darin liegt, THF und TXL zu ersetzen.

Wäre aber die Behörde aufgerufen, ob sie den Planfeststellungsbeschluss BER erneut erlassen würde (unterstellt, TXL würde offenbleiben), müsste die Behörde immer noch die aktualisierte Verkehrsprognose berücksichtigen. Mit Blick auf den höheren Flugverkehrsbedarf gibt es gute Gründe zu argumentieren, dass BER nicht ausreichend Kapazität hat und dass ein zweiter Flughafen erforderlich ist. Es wird hiermit klar, dass die Frage, ob der Planfeststellungsbeschluss BER widerrufen werden könnte, mit der materiellen Frage verbunden ist, die sich im vorliegenden Fall stellt, d.h. ob es gute (rechtliche und) wirtschaftliche Gründe zur Offenhaltung von TXL gibt. Selbst wenn die Behörde berechtigt wäre, den Planfeststellungsbeschluss BER nicht mehr zu erlassen, falls TXL offen bleiben würde, so kann – in unserer Sicht – definitiv nicht argumentiert werden, dass das Unterlassen der Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses dem öffentlichen Interesse unter diesen gegebenen Umständen widersprechen wird.

In jedem Fall ist zu berücksichtigen, dass der Widerruf nach § 49 VwVfG Teil der Ermessensbefugnis der Behörde ist. Umstände, die diese Ermessensbefugnis reduzieren könnten mit der Folge, dass die öffentliche Behörde zum Widerruf verpflichtet wäre, sind nicht ersichtlich. Hinzu kommt, dass der Widerruf eines Planfeststellungsbeschlusses als *ultima ratio* angesehen wird, und zwar nur für Fälle, in denen zusätzliche Schutzmaßnahmen nicht ausreichen.

3.2.3 Folgen des Widerruf bzw. der Aufhebung oder Änderung der Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen

Wie bereits ausgeführt (s. oben 3.2.1), sehen wir kein rechtliches Argument darin, dass die allgemeinen Regeln über die Änderung und den Widerruf bzw. die Aufhebung von Verwaltungsakten im vorliegenden Fall nicht anwendbar sein sollten. Vielmehr ist der Widerruf bzw. die Aufhebung oder Änderung der Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen grundsätzlich zulässig, soweit die diesbezüglichen materiellen und verfahrensrechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind, abhängig von der rechtlichen Grundlage für einen solchen Widerruf bzw. eine solche Aufhebung oder Änderung.⁷³

Abgesehen davon ist umstritten, was die Rechtsfolgen eines solchen Widerrufs bzw. einer solchen Aufhebung oder Änderung sind. Dies wiederum bestimmt, welche materiellen und verfahrensrechtlichen Anforderungen erfüllt sein müssen.

- Erstens wird argumentiert, dass die Offenhaltung von TXL eine neue Betriebsgenehmigung und einen neuen Planfeststellungsbeschluss erfordern würde. Dies wiederum würde bedeuten, dass der Widerruf bzw. die Aufhebung oder Änderung der in Frage stehenden Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen im Ergebnis keinerlei Auswirkungen hätte, insbesondere keinen Einfluss auf den Widerruf bzw. die Aufhebung der

⁷³ S. unten **Error! Reference source not found.** Wie zuvor dargelegt, haben die Behörden ihre Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen auf mehrere Rechtsgrundlagen gestützt, teilweise auch in analoger Anwendung, insbesondere weil diese Rechtsgrundlagen inhaltlich sehr ähnlich sind.

- bestehenden Betriebsgenehmigung und des bestehenden Planfeststellungsbeschlusses haben würde.
- Demgegenüber und im Gegensatz zu der vorgenannten Argumentation lässt sich mit guten Gründen argumentieren, dass der Widerruf bzw. die Aufhebung oder Änderung die Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen lediglich annulliert – oder im Fall einer der Aufhebung vergleichbaren Änderung annullieren kann. Dies wiederum würde bedeuten, dass die bestehende Betriebsgenehmigung und der bestehende Planfeststellungsbeschluss aufrechterhalten würden, und zwar ohne dass die Betriebsgenehmigung oder der Planfeststellungsbeschluss in irgendeiner Weise angepasst oder in Einklang mit dem dann anwendbaren Rechtsrahmen stehen müssten. In diesem Zusammenhang könnte argumentiert werden, dass die Betriebsgenehmigung und der Planfeststellungsbeschluss bestandskräftig und rechtlich bindend geworden sind und immer noch sind. Die Übereinstimmung mit dem derzeit geltenden Recht wäre nur erforderlich, soweit das Recht eine nachträgliche Anpassung fordert.
 - Zwischen diesen beiden Ansätzen könnte es auch verschiedene Zwischenformen der Folgen eines solchen Widerrufs bzw. einer solchen Aufhebung oder Änderung geben.

Allerdings gibt es keine abschließende (gerichtliche) Klarstellung über die Rechtsfolgen eines solchen Widerrufs bzw. einer solchen Aufhebung oder Änderung.

Aus unserer Sicht gibt es keinen rechtlichen Anknüpfungspunkt dafür zu argumentieren, dass die Offenhaltung von TXL eine neue Betriebsgenehmigung oder einen neuen Planfeststellungsbeschluss erforderlich macht. Andernfalls würde der Widerruf bzw. die Aufhebung oder Änderung überhaupt keine rechtlichen Wirkungen haben. In diesem Zusammenhang ist in Erinnerung zu rufen, dass die Betriebsgenehmigung und der Planfeststellungsbeschluss in der Sache noch nicht widerrufen bzw. aufgehoben sind, sondern dass sie vielmehr weiterhin die rechtliche Grundlage für den Betrieb des TXL darstellen. Deshalb würde ein Widerruf bzw. eine Aufhebung oder Änderung der Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidung nicht (anders als im Fall des THF) zu einer "Wiederaufnahme" des Betriebs führen, sondern lediglich die Fortführung des Betriebs gestatten.

Es gibt gute Gründe zu argumentieren, dass der Widerruf bzw. die Aufhebung oder Änderung der Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen lediglich den Widerruf bzw. die Aufhebung annulliert. In diesem Zusammenhang hat das Bundesverwaltungsgericht betont, dass der Widerruf bzw. die Aufhebung im Allgemeinen nicht als eine Planungsentscheidung zu qualifizieren ist, sondern vielmehr – genauso wie die Aufhebung in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren – eine Rückkehr zu dem ursprünglichen Rechtszustand bewirkt.⁷⁴

Aus unserer Sicht bestätigt eine solche Vorgehensweise den aktuellen rechtlichen Status, d.h.

⁷⁴ BVerwG, Urteil vom 31. Juli 2012 – 4 A 7001/11 u.a., BVerwGE 144, S. 44 Rz. 23: "Die Rücknahme stellt sich nicht anders als die Aufhebung im Anfechtungsverfahren nicht als planerisch-gestaltende Maßnahme, sondern lediglich als Rückführung auf den ursprünglichen Rechtszustand dar."

- TXL gilt als bestandskräftig und rechtskräftig genehmigt und planfestgestellt, und zwar auf Grundlage von Recht, das Bundesrecht nach Berlin (West) überleitet,
- sowohl die Betriebsgenehmigung als auch der Planfeststellungsbeschluss sind bestandskräftig und rechtlich bindend und damit weiterer gerichtlicher Kontrolle entzogen,
- sowohl die Betriebsgenehmigung als auch der Planfeststellungsbeschluss sind bis heute die rechtliche Grundlage für den Flugbetrieb am TXL und
- sowohl der Widerruf der Betriebsgenehmigung als auch die Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses sind noch nicht wirksam geworden.

Allerdings gibt es hierzu wie ausgeführt keine abschließende Rechtsprechung. Insbesondere gibt es keine Rechtsprechung, die sich mit der einzigartigen tatsächlichen und rechtlichen Situation des vorliegenden Falls auseinandersetzt. Es kann daher nicht abschließend beurteilt werden, ob öffentliche Stellen und Verwaltungsgerichte dieser Argumentationslinie folgen würden, insbesondere mit Blick auf die verfahrensrechtlichen und materiellen Anforderungen, um die rechtliche Verpflichtung zur Schließung von TXL aufzuheben.

Auf dieser Grundlage und aus Gründen der Vorsorge und unterstellt, dass

- es auch möglich ist, die Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen schlicht zu widerrufen bzw. aufzuheben oder zu ändern,
- ein solcher Widerruf bzw. eine solche Aufhebung oder Änderung die bestehende Betriebsgenehmigung und den bestehenden Planfeststellungsbeschluss aufrechterhalten würde und weder eine neue Betriebsgenehmigung noch einen neuen Planfeststellungsbeschluss erforderlich macht (die wohl kaum zu erlangen sein dürften),

legen wir unserer weiteren Prüfung den Ansatz zugrunde, dass die Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidung nur durch einen Widerruf bzw. eine Aufhebung oder Änderung im Sinne des *actus contrarius* aufgehoben werden können, d.h. auf den rechtlichen Grundlagen, auf die die Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen ihrerseits gestützt wurden. Unter Berücksichtigung der Verwaltungspraxis der Behörden gehen wir ferner davon aus, dass eine Form von Planungsentscheidung erforderlich ist und dass auch die Übereinstimmung mit bestimmten (öffentlich-)rechtlichen Vorgaben gegeben sein muss.

3.3 Rechtliche Maßnahmen zur Beseitigung der Schließungsverpflichtung

Wie bereits hervorgehoben, erfordert die Offenhaltung von TXL den Widerruf bzw. die Aufhebung oder Änderung der Entscheidungen über den Widerruf bzw. die Aufhebung der Betriebsgenehmigung und des Planfeststellungsbeschlusses. Wie zuvor ausgeführt, ergibt sich aus dem Planfeststellungsbeschluss BER weder ein ausdrückliches Verbot noch eine implizite Beschränkung eines solchen Widerrufs bzw. einer solchen Aufhebung oder Änderung.

Da es keine abschließende Rechtsprechung zu der Frage der Rechtsfolgen gibt und aus Gründen der Vorsorge gehen wir davon aus, dass der Widerruf bzw. die Aufhebung oder Änderung der Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidung primär als eine Planungsentscheidung anzusehen ist, da die Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen u.a. auf die diesbezüglichen Vorschriften des LuftVG gestützt worden sind.⁷⁵ Aus unserer Sicht kann es notwendig sein, die Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen durch Erlass eines *actus contrarius* aus der Welt zu schaffen, d.h. durch einen gegensätzlichen Verwaltungsakt; in diesem Fall sind mehrere Rechtsgrundlagen zu berücksichtigen.

Allerdings sind die verschiedenen Rechtsgrundlagen sehr ähnlich; auch wenn hiernach eine Vielzahl von materiellen Erwägungen anzustellen sind, ist es für die Zwecke dieser Analyse ausreichend, die in Betracht kommenden Rechtsgrundlagen nicht weiter zu differenzieren und die materiellen Gesichtspunkte eher zusammenfassend zu skizzieren.

3.3.1 Materielle Überlegungen: Widerruf bzw. Aufhebung als eine neue Planungsentscheidung

Wie bereits ausgeführt (siehe Abschnitt 3.2.1), wurden die Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen auf mehrere Rechtsgrundlagen gestützt:

- Die Entscheidung zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses (vom 2. Februar 2006) wurde auf die analoge Anwendung von § 8 LuftVG und §§ 77, 72 Abs. 1 und 49 VwVfG (in Verbindung mit dem Berliner VwVfG) gestützt.⁷⁶
- Die Entscheidung über den Widerruf der Betriebsgenehmigung (vom 29. Juli 2004) wurde auf § 6 LuftVG, § 48 LuftVZO und § 49 VwVfG (in Verbindung mit dem Berliner VwVfG) gestützt.⁷⁷ Die Verwaltungsgerichte bestätigten diese Widerrufsentscheidung und führten aus, dass die Widerrufsentscheidung primär auf § 6 LuftVG (für den Fall, dass überhaupt eine Ermächtigungsgrundlage notwendig sei) zu stützen wäre.

Wie die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung in ihrer Widerrufsentscheidung vom 29. Juli 2004 betonte, entschied es nicht darüber, welche Ermächtigungsgrundlage einschlägig ist. Vielmehr führte die Senatsverwaltung aus, diese Frage könne offen bleiben, da die Vorschriften insgesamt vergleichbare Anforderungen beinhalteten.⁷⁸

Wie bereits erläutert, werden daher nachfolgend die materiellen Erwägungen unabhängig von den in Betracht kommenden Rechtsgrundlagen behandelt. Weiter gehen wir wie ausgeführt davon aus, dass ein Widerruf bzw. eine Aufhebung oder Änderung eine Art von Planungselement impliziert – d.h. eine

⁷⁵ Kluckert, DÖV 2013, S. 874 (880 ff).

⁷⁶ Vgl. Ausarbeitung Wissenschaftliche Dienste, S. 9. – Wie bereits erwähnt, hat uns diese Entscheidung nicht vorgelegen.

⁷⁷ Vgl. Widerrufsentscheidung, S. 9 ff.

⁷⁸ Vgl. Widerrufsentscheidung, S. 10: "Ob vorliegend & 6 Abs. 2 S. 4 LuftVG, § 6 Abs. 4, § 48 LuftVZO oder § 49 VwVfG einschlägig ist, kann dahinstehen, weil in den Normen materiell vergleichbare Prüfinhalte bestehen."

Entscheidung, die auf der Ausübung von Ermessensbefugnissen und der Abwägung aller Interessen beruht.⁷⁹

Wie im Zusammenhang mit den Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen zu erkennen ist, führt die Ausübung solcher Ermessensbefugnisse und einer solchen Abwägung im Allgemeinen zu einer gewissen Flexibilität, was das Ergebnis der Entscheidung anbelangt. Werden alle relevanten Rechtspositionen und Interessen berücksichtigt, kommen verschiedene Entscheidungen in Betracht, so dass es nicht möglich ist vorherzusagen, welche Entscheidung im Rahmen des planerischen Ermessens von der Behörde getroffen werden würde.

Dies kann auf der anderen Seite sogar dafür sprechen, TXL offen zu halten. So kann es beispielsweise der Fall sein, dass bestimmte Gesichtspunkte, die zu berücksichtigen sind, insbesondere die Anforderungen des Fluglärmschutzes, grundsätzlich gegen einen Weiterbetrieb des Flughafens unter denselben aktuellen Bedingungen sprechen; es ist denkbar, dass diesem Gesichtspunkt auf der Ebene der abschließenden Entscheidung abgeholfen wird mit der Folge, dass TXL offen gehalten werden kann, allerdings unter veränderten Bedingungen (anstelle TXL überhaupt nicht offen zu halten).

3.3.2 Insbesondere: Verpflichtung alle betroffenen Interessen und Rechtspositionen zu berücksichtigen und abzuwägen

Im Rahmen dieser rechtlichen Analyse ist es nicht möglich, sämtliche Gesichtspunkte anzusprechen und abschließend zu bewerten, die in einem Verwaltungsverfahren über den Widerruf bzw. die Aufhebung oder Änderung der Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen aufkommen können. Mit Blick auf die Verwaltungspraxis der Senatsverwaltung und auf Grundlage der Überlegungen, die im Zusammenhang mit dem Vorschlag, TXL offen zu halten, vorgebracht werden,⁸⁰ gehen wir aber jedenfalls davon aus, dass die folgenden Gesichtspunkte angesprochen werden würden und dementsprechend zu prüfen wären:

Abweichende Entwicklung der Sachlage, insbesondere höherer Flugverkehrsbedarf

Aus unserer Sicht ist der bedeutendste Gesichtspunkt, der für die Offenhaltung von TXL spricht, darin zu sehen, dass es einen sehr viel größeren Flugverkehrsbedarf an den Berliner Flughäfen gibt als ursprünglich angenommen.

Wie im Einzelnen im Rahmen der ökonomischen Analyse zu zeigen sein wird (s. unten), überschreitet nicht nur der aktuelle Flugverkehrsbedarf den Bedarf, der

⁷⁹ Vgl. Widerrufsentscheidung, S. 10: "... geht die Luftfahrtbehörde von einer Ermessens- bzw. Abwägungsentscheidung aus ..."

⁸⁰ Interessanterweise wird in einem Interview mit Remo Klinger, langjähriger Rechtsberater von Berlin im Zusammenhang mit den Berliner Flughäfen (Berliner Zeitung, 20. März 2017) vorgeschlagen, dass mögliche Kapazitätseinschränkungen am BER es nicht erfordern würden, TXL offen zu halten, sondern vielmehr durch kreative zusätzliche Kapazitäten an anderen Flughäfen gedeckt werden könnten. Dieser Ansatz ist ganz offensichtlich fehlgeleitet; wie die ökonomische Analyse im Einzelnen zeigen wird, gibt es ganz erkennbar einen Luftverkehrsbedarf in der Region Berlin-Brandenburg, der nicht mit Verbindungen zu anderen Flughäfen, etwa Leipzig-Halle, befriedigt werden kann.

im Zuge des Planfeststellungsverfahrens nach der Verkehrsprognose vorhergesagt worden war. Vielmehr geht der Flugverkehrsbedarf auch über die erwarteten Wachstumsraten hinaus. Ferner gibt es ein erhebliches Wachstumspotential, was ebenfalls über den prognostizierten Flugverkehr hinausgeht.

Diese Abweichung ist nicht nur im Hinblick auf die Möglichkeit des Wiederaufgreifens des Verfahrens relevant, d.h. hinsichtlich der "Wiederaufnahme" der Verwaltungsverfahren, die zu den Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen führten (s. unten 3.3.4). Aus unserer Sicht ist dieser Aspekt vielmehr auch zu berücksichtigen, ob hinreichend gewichtige Gründe dafür vorliegen, TXL offen zu halten. In diesem Zusammenhang kann mit guten Gründen argumentiert werden, dass der wesentlich höhere Verkehrsbedarf nur dann gedeckt werden kann, wenn TXL offen bleibt.

Begrenzte Kapazitäten am BER, auch im Zusammenhang mit den geplanten Erweiterungen

In diesem Zusammenhang ist der höher als erwartete Flugverkehrsbedarf auch relevant mit Blick auf die begrenzten Kapazitäten am BER, auch unter Berücksichtigung der geplanten Erweiterungen. Aus unserer Sicht stellt dieser Gesichtspunkt ein weiteres zentrales Argument für die Offenhaltung von TXL dar.

Wie im Einzelnen näher im Rahmen der ökonomischen Analyse gezeigt wird (s. unten), bestehen am BER Kapazitätsbegrenzungen, primäre wegen der begrenzten Kapazitäten der Start- und Landebahnen.⁸¹ In den verkehrsreichsten Stunden kann es aber einen Bedarf für mehr als 100 Flugbewegungen pro Stunde geben. Ein solcher Flugverkehr kann der BER alleine nicht bewältigen. Nur der BER und TXL zusammengenommen haben eine ausreichende Kapazität der Start- und Landebahnen, um den Flugverkehr zu bewältigen. Ein Betrieb nur des BER würde zu schwerwiegenden Kapazitätseinschränkungen führen.

Es ist hierbei allerdings zu berücksichtigen, dass es bereits Pläne gibt, den BER durch zwei zusätzliche "Satelliten" (westlich des neuen Terminalgebäudes) zu erweitern. Bis heute sind diese Pläne nicht weit vorangekommen, und es ist unklar, zu welchem Zeitpunkt mit ihrer Realisierung gerechnet werden kann. So wie wir es verstehen, gibt es auch erhebliche Schwierigkeiten bei der Verwirklichung dieser Satelliten, weil sie eine Verbindung zum Hauptterminalgebäude erfordern (wenn nicht die Satelliten ausschließlich für Umsteigepassagiere genutzt werden), entweder mit einer Brücke oder mit einem Tunnel. Nach unserem Verständnis sind hierfür keine vorbereitenden Arbeiten durchgeführt worden, so dass die Errichtung einer solchen Verbindung den Flugverkehr am BER wohl beeinträchtigen würde, insbesondere auf dem Vorfeld. In jedem Fall würde mit diesen Satelliten nach unserem Verständnis nur die Passagierkapazität erweitert werden können, könnte aber nicht den begrenzten Kapazitäten am BER abhelfen (ganz unabhängig davon, dass die Errichtung der Satelliten wohl Stellplatzpositionen auf dem Vorfeld in Anspruch nehmen würde).

⁸¹ Interessanterweise wird in einem Interview mit Remo Klinger, langjähriger Rechtsberater von Berlin im Zusammenhang mit den Berliner Flughäfen (Berliner Zeitung, 20. März 2017) akzeptiert, dass die Kapazität der Start- und Landebahnen maßgeblich ist. In demselben Interview wird aber auch argumentiert, dass die Kapazität ausreichend sei und für die nähere Zukunft auch ausreichen werde. Es ist indes unklar, auf welcher Grundlage diese Einschätzung basiert.

Die Satelliten könnten die Terminalkapazitäten auf bis zu 45 Millionen Passagiere pro Jahr erhöhen, würden aber nicht die Kapazitäten auf den Start- und Landebahnen berühren. Mit anderen Worten: die Kapazität des BER wird primär durch die Kapazitäten der Start- und Landebahnen bestimmt.

Zugleich sehen wir keine kapazitätsbezogenen Argumente, die dagegen sprechen würden, TXL offen zu halten. Vielmehr könnten die Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen und die diesbezüglichen Anträge der BFG gerade für das Gegenteil sprechen. Was beispielsweise die Widerrufsentscheidung hinsichtlich der Betriebsgenehmigung TXL angeht, führte BFG aus, es sei vor dem Umzug der TXL benutzenden Luftfahrtunternehmen zum neuen Flughafen sicherzustellen, dass eine ausreichende Kapazität sichergestellt ist, um den gesamten Berliner Flugverkehr abzuwickeln.⁸² Es kann vor diesem Hintergrund also auch argumentiert werden, dass der Flughafenbetreiber – genauso wie die Senatsverwaltung bei antragsgemäßer Bescheidung – davon ausgehen, BER habe ausreichend Kapazität, um den gesamten Berliner Flugverkehr abzuwickeln.

Hinzu kommt, dass alle kapazitätsbezogenen Erwägungen, die im Zusammenhang mit der Zulassung von BER und der Schließung von TXL angestellt worden sind, sich primär auf die Möglichkeit beziehen, TXL als einzigen Flughafen zu erweitern, d.h. als eine Alternative zu der Errichtung und des Betriebs eines anderen Flughafens. Diese Situation besteht aber nicht mehr, und die diesbezüglichen Erwägungen (d.h. die begrenzte Kapazität am TXL und die begrenzte Kapazität der Start- und Landebahnen wegen ihres geringen Abstands zueinander)⁸³ mag gegen TXL als einzigen Flughafen sprechen, kann aber nicht ausschlaggebend sein, wenn die Möglichkeit der Offenhaltung von TXL diskutiert wird.

Wirtschaftliche Interessen der interessierten Kreise

Auch die wirtschaftlichen Interessen interessierter Kreise sind zu berücksichtigen.

Betreiber von TXL / BER

Die wirtschaftlichen Interessen der Betreiber von TXL und BER, d.h. FBB und BFG als 100%ige Tochter der FBB, sind ambivalent.

Auf der einen Seite würde die Offenhaltung von TXL der BFG das Recht geben, TXL weiter zu betreiben und damit Umsätze zu erzielen.

In diesem Zusammenhang können auch die Interessen der FBB eine Rolle spielen. Wie die ökonomische Analyse im Einzelnen zeigen wird, würde die Schließung von TXL eine Reihe negativer Folgen mit sich bringen, einschließlich eines Rückgangs der Qualität während der Stoßzeiten, was in die direkte Verantwortlichkeit der betreibenden Unternehmen fällt.

⁸² Vgl. Widerrufsentscheidung, S. 14.

⁸³ Vgl. Planfeststellungsbeschluss BER, S. 330, 332.

Auf der anderen Seite würde das Recht zum Betrieb auch die Pflicht zum Betrieb des Flughafens mit sich bringen, einschließlich der Pflicht, den Flughafen in einer nicht-diskriminierenden Weise allen Nutzern zur Verfügung zu stellen.

Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Offenhaltung von TXL nach unserem Verständnis auch weitreichende Renovierungsarbeiten und eine Verbesserung der Flughafeneinrichtungen erfordert. Wir verstehen es so, dass erhebliche Renovierung und Verbesserungsmaßnahmen mit Blick auf die geplante Inbetriebnahme von BER nicht mehr durchgeführt wurden; bis heute werden nur die absolut notwendigen Renovierungs- und Verbesserungsmaßnahmen durchgeführt mit der Folge, dass sich ein Investitionsstau gebildet hat. Um TXL offen zu halten, müsste dieser Investitionsstau abgebaut werden. Dies mag auch Maßnahmen des Fluglärmschutzes beinhalten (s. unten).

Landesregierungen von Berlin und Brandenburg und Bundesregierung

Die Interessen der Landesregierungen von Berlin und Brandenburg und der Bundesregierung sind von besonderer Bedeutung. Dies beruht auf der Tatsache, dass sie die einzigen Gesellschafter der Betreiber FBB und damit auch BFG sind.

Als öffentlich-rechtliche Körperschaften müssen sie öffentliche Belange wahrnehmen, einschließlich haushälterischer Erwägungen und nicht lediglich wirtschaftliche Interessen berücksichtigen. Dies erklärt auch, warum grundlegende Entscheidungen der Flughafenbetreiber im Allgemeinen auch eine besondere politische Dimension aufweisen.

Es ist hervorzuheben, dass in einer Antwort auf eine schriftliche Anfrage im Abgeordnetenhaus von Berlin der Senat sowohl diese politische Dimension als auch ökonomische Interessen erwogen hat und zu der Einschätzung gelangt ist, es liege im Interesse der Gesellschafter, TXL so schnell wie möglich zu schließen. Er führte aus:

"Keiner der Gesellschafter der Flughafen Berlin Brandenburg GmbH (FBB) beabsichtigt einen über den genannten Zeitraum [von sechs Monaten] hinausgehenden parallelen Betrieb von BER und Berlin-Tegel."⁸⁴

Es kann also davon ausgegangen werden, dass die Gesellschafter – im Zeitpunkt der Veröffentlichung dieser Stellungnahme – die Offenhaltung von TXL nicht bevorzugten.

Wegen der Änderung der politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen kann es aber auch gut sein, dass die Gesellschafter ihre bisheriger Auffassung noch einmal überdenken, sobald die möglichen negativen Folgen der Schließung von TXL vollständig berücksichtigt werden.

Luftfahrtunternehmen

Die Interessen der Luftfahrtunternehmen sind ambivalent und hochumstritten.⁸⁵

⁸⁴ Vgl. Antwort zu der schriftlichen Anfrage, Abgeordnetenhaus von Berlin Drucksache 17/18057.

⁸⁵ Vgl. Tagesspiegel, 19. April 2017.

Aus objektiver Sicht sollte angenommen werden können, dass die Offenhaltung von TXL im Interesse der Luftfahrtunternehmen ist, die entweder TXL und / oder BER anfliegen. Dies ergibt sich aus der Tatsache, dass ein ausdifferenzierter Markt für einen größeren Wettbewerb sorgt.

Wie in der ökonomischen Analyse im Einzelnen gezeigt wird, entspricht dies auch der aktuellen Sachlage. TXL und SXF bieten unterschiedliche Einrichtungen an und weisen dementsprechend ein unterschiedliches Niveau von Flughafenentgelten auf. Dies mag auch zu einer gewissen Art von Wettbewerb zwischen den Berliner Flughäfen führen, um ihre Angebote "maßzuschneidern" und um unterschiedliche Kundensegmente anzusprechen.

Allerdings sind die Luftfahrtunternehmen gespalten, ob TXL offen gehalten werden soll. Offensichtlich liegt es im Interesse einiger Luftfahrtunternehmen, TXL nicht offen zu halten und alle Luftfahrtunternehmen zu zwingen, zum BER umzuziehen, so dass auf sie dieselben Flughafenentgelte anwendbar sind. Tatsächlich mag es auch im Interesse einiger Luftfahrtunternehmen liegen, die Kapazitätsbeschränkungen dafür zu nutzen, dass einige Luftfahrtunternehmen weggedrängt werden.

Fluglärm – Notwendigkeit weiterer Schutzmaßnahmen

Wie im Einzelnen noch zu zeigen sein wird (s. unten 3.3.3), dürften Erwägungen des Fluglärmschutzes höchstwahrscheinlich der gewichtigste Grund sein, der gegen die Offenhaltung von TXL spricht. Die Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen heben den Gesichtspunkt der Auswirkungen des Fluglärms auf die benachbarte Umgebung hervor, und es ist angesichts der Zahl der Bürgerinitiativen klar, dass der Betrieb eines Flughafens in einer solchen zentralen Lage eine große Zahl von Personen betrifft.

Derzeit steht der Fluglärmschutz am TXL nicht mit den aktuell anwendbaren rechtlichen Standards in Einklang. Vielmehr ist TXL wegen einer speziellen Regelung (sog. "Lex Tegel") im Ergebnis von der Pflicht zur Einhaltung der aktuell anwendbaren Fluglärmschutzbestimmungen ausgenommen und muss derzeit nur in Einklang stehen mit den Vorschriften des früheren Berliner Fluglärmschutzgesetzes. Diese Sachlage wird sich aber spätestens Ende 2019 ändern, wenn die Übergangsbestimmungen (§ 4 Abs. 7 des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm) auslaufen mit der Folge, dass am TXL Lärmschutzbereiche ausgewiesen werden müssen. Solche Lärmschutzbereiche erfordern die Durchführung zusätzlicher Lärmschutzmaßnahmen; die genauen Kosten solche Maßnahmen sind unklar, dürften aber höchstwahrscheinlich mehrere hundert Millionen Euro betragen.

Während es offensichtlich ist, dass die Schließung von TXL dazu führen würde, dass eine wesentlich geringere Zahl von Personen vom Fluglärm betroffen wird, womit der Berliner Norden faktisch von Fluglärm befreit würde, ist festzuhalten, dass die Offenhaltung von TXL die derzeitige Situation nicht verschlechtern, sondern lediglich den Status Quo beibehalten würde. Da zudem der Luftverkehr zum BER geringer ausfallen würde, würde die Zahl der vom Fluglärm Betroffenen in der dortigen Umgebung reduziert werden.

In jedem Fall ist klar, dass der Gesichtspunkt des Fluglärmschutzes eine mehrschichtige Herausforderung darstellt. Dieser Gesichtspunkt spricht aus unserer Sicht aber nicht *per se* gegen die Offenhaltung von TXL, zumal dieser Aspekt in einer Entscheidung über den Widerruf bzw. die Aufhebung oder Änderung der Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidung abgebildet werden könnte. Insbesondere könnten Angriffen gegen die Offenhaltung von TXL wegen des Fluglärms durch Beschränkungen des Flugverkehrs begegnet werden.

Städteplanung

Es ist außerdem zu berücksichtigen, dass nur die Schließung von TXL auch städteplanerische Möglichkeiten am Standort des TXL eröffnet. Im Fall der Offenhaltung von TXL würde der Standort weiter als ein Flughafen benutzt werden.

Im Fall der Schließung von TXL sollen angeblich etwa 460 Hektar einer anderen Nutzung zur Verfügung stehen. In Vorbereitung der vorgesehenen Schließung ermittelte die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung die Grundlagen für eine mögliche Nachnutzung.⁸⁶ Auf dieser Grundlage wurden Nachnutzungskonzepte diskutiert und mehrere Standortkonferenzen durchgeführt.⁸⁷ Nach diesen Konzepten sollen die Flughafeneinrichtungen als Forschungsstandort und Industriepark und für industrielle und gewerbliche Zwecke genutzt werden. Es gibt außerdem Pläne, 5.000 Wohnungen zu errichten. Die Tegel Projekt GmbH wurde gegründet, eine Nachnutzung des TXL-Standorts zu planen und hierfür zu werben.

Auf Grundlage des Masterplan TXL wurde der Flächennutzungsplan geändert. Um die planungsrechtlichen Grundlagen für die vorgesehene Nachnutzung zu schaffen, hat die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung außerdem mehrere Bebauungsplanverfahren eingeleitet, einschließlich

- Bebauungsplan 12-50 "Flughafen Tegel" und
- Bebauungsplan 12-51 "Teilfläche des Flughafens Tegel im Bereich der beiden Start- und Landebahnen".

Bisher sind diese Bebauungsplanverfahren nicht zum Abschluss gekommen und die Bebauungspläne sind nicht in Kraft getreten. Die bauleitplanerischen Grundlagen für die zukünftige Nicht-Flughafennutzung sind daher bisher nicht geschaffen worden.

Insbesondere die Pläne zur Schaffung mehrerer tausend Wohnungen scheinen in der Tat sachgerechte Maßnahmen zu sein, insbesondere mit Blick auf das gravierende Defizit an Wohnungs- und Industrieflächen in Berlin. Die Nutzung des aktuellen TXL-Standorts ist insoweit eine Möglichkeit, derartige Flächen in relativer Nähe zum Zentrum von Berlin zu schaffen.

Eine solche Nicht-Flughafennutzung, die in den Nachnutzungskonzepten vorgesehen ist, wäre naturgemäß nicht möglich, wenn TXL offen gehalten würde.

⁸⁶ Nachnutzung Flughafen Tegel, Grundlagenermittlung, März 2009.

⁸⁷ Z.B. Nachnutzung Flughafen Tegel, 7. Standortkonferenz, 20. Januar 2015.

Auch wenn die städteplanerischen Erwägungen vordergründig dagegen sprechen, TXL offen zu halten, darf das Gewicht dieser Erwägungen aus unserer Sicht nicht überschätzt werden. Es liegt auf der Hand, dass eine Städtebauplanung erfolgen muss, sobald die derzeitige Nutzung eines Standorts endet, insbesondere wenn eine Fläche in dieser Größenordnung betroffen ist. Wenig überraschend haben die Planungsbehörden dann zu erwägen, welche zukünftige Nutzung an diesem Standort zugelassen werden kann und auch zugelassen werden sollte. Umgekehrt führt aber allein die Tatsache, dass es Planungen für eine Nachnutzung des Standorts gibt, sobald die Nutzung als Flughafen endet, nicht zu einer Pflicht, diesen Standort auch tatsächlich von der Nutzung als Flughafen zu befreien, den Standort also für eine andere Nutzung überhaupt erst verfügbar zu machen. Dies würde gewissermaßen bedeuten, das Pferd von hinten aufzuzäumen.

Dementsprechend war auch der behauptete Bedarf an zusätzlichen Flächen zu keinem Zeitpunkt ein Argument, als es darum ging, die Schließung von TXL anzuordnen.

Erreichbarkeit der Flughäfen / verkehrliche Anbindung an das Berliner Zentrum

Aus unserer Sicht sprechen die Erreichbarkeit von TXL und BER und ihre Verbindung zum Berliner Zentrum für die Offenhaltung von TXL. Während der Flughafenbetreiber eine neue Eisenbahnverbindung – Flughafenexpress, der das Berliner Stadtzentrum mit dem BER in etwa 20 Minuten über eine neue Eisenbahnstrecke verbindet – versprach, die bei der Inbetriebnahme des BER ihrerseits in Betrieb genommen ist, sind diesbezügliche Bauarbeiten noch nicht einmal begonnen worden, obwohl die Inbetriebnahme des BER mindestens fünf Jahre später erfolgt als ursprünglich geplant. Es gibt derzeit keine Anhaltspunkte dafür, ob diese Verbindung tatsächlich rechtzeitig zur Verfügung stehen wird.

Darüber hinaus werden Straßenverbindungen zum BER höchstwahrscheinlich sehr stark beansprucht sein, da die Hauptverbindung – Bundesautobahn 113 und ihr Zubringer, die Bundesautobahn 100 – regelmäßig verstopft sind.⁸⁸

Zusammengefasst würde die Offenhaltung von TXL den Verkehrsfluss gleichmäßiger verteilen.

Zusammenfassung

Es gibt eine Vielzahl verschiedener Aspekte, die bei der Frage, ob TXL offen gehalten werden soll oder nicht, zu berücksichtigen sind. Auch wenn es aus unserer Sicht nicht zwingend ist, TXL offen zu halten, da einige Argumente dagegen sprechen, sehen wir starke Argumente für eine Offenhaltung von TXL.

⁸⁸ In einem Bericht vom 26. April 2017 bezieht sich Der Tagesspiegel auf eine von der FBB in Auftrag gegebene Studie, wonach von hohem Verkehrsstaus ausgegangen wird, sobald der BER in Betrieb genommen ist, und zwar hauptsächlich wegen der Schließung von TXL und der größeren Zahl von Flugpassagieren als ursprünglich angenommen.

3.3.3 Insbesondere: Anforderung der Übereinstimmung mit (öffentlichem) Recht

Wie bereits ausgeführt, wird der Widerruf bzw. die Aufhebung oder Änderung der Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen höchstwahrscheinlich auch ein planerisches Element beinhalten müssen. Eine (Betriebs)Genehmigung nach dem Luftverkehrsrecht darf nicht erteilt werden, wenn sie dem öffentlichen Interesse entgegensteht (§ 6 Abs. 3 LuftVG); darüber hinaus muss vor Erteilung einer solchen Genehmigung geprüft werden, ob das geplante Projekt mit den Erfordernissen der Regionalplanung vereinbar ist.

Dementsprechend muss ein solcher Widerruf bzw. eine solche Aufhebung oder Änderung möglicherweise mit bestimmten (öffentlich-)rechtlichen Anforderungen in Einklang stehen.⁸⁹ Wir haben unsere rechtliche Analyse auf zwei Punkte beschränkt, die regelmäßig im Zusammenhang mit der Offenhaltung von TXL angesprochen werden: Vereinbarkeit mit den Anforderungen des Fluglärmschutzes und mit den Vorgaben der Regionalplanung.

Vereinbarkeit mit den Anforderungen des Fluglärmgesetzes

Anforderungen des Fluglärmschutzes ergeben sich aus dem Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm und nachrangiger Gesetzgebung, wie der 34. Verordnung zum BImSchG – der Verordnung über die Lärmkartierung.

Die "Anti-Lärm"-Gesetzgebung geht auf 1971 zurück, als das erste Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm erlassen wurde. Diese Fassung war wegen der begrenzten Anwendbarkeit von Bundesrecht in Berlin dort nicht anwendbar. Stattdessen hat Berlin eine eigene Gesetzgebung erlassen. Nach Maßgabe des Berliner Landesrechts wurde allerdings das Bundesrecht übernommen, zugleich aber an die besondere Situation der Stadt angepasst. Im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung sieht § 2 Abs. 8 des Sechsten Überleitungsgesetzes vor, dass §§ 1 bis 12 des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm von 1971 auch auf Berlin (West) anwendbar sein soll, allerdings mit einigen Modifikationen, und zwar insbesondere dass die Verordnung des Berliner Senats über die Festsetzung des Lärmschutzbereichs für den Flughafen Berlin-Tegel vom 4. Juni 1976 als eine Verordnung des Bundes vollständig anwendbar bleiben soll.

Nachdem festgestellt wurde, dass die Fluglärmgesetzgebung aus 1971 angesichts der Änderungen im Luftverkehr nicht mehr in der Lage war, die aktuellen Anforderungen einzuhalten, wurde das Gesetz teilweise geändert. Am 1. Juni 2007 wurde eine neue Fassung beschlossen, die im Ergebnis die Grenzwerte für Lärmschutzbereiche stärker begrenzte und Nachschutzzonen definierte, wobei die Nachtzeit definiert ist von 22:00 bis 06:00. § 1 des Gesetzes bestimmt seinen Zweck:

⁸⁹ Es ist zu berücksichtigen, dass die Reichweite der Pflicht zur Übereinstimmung mit den (öffentlich-)rechtlichen Vorgaben unklar und Gegenstand von Diskussionen ist. Sollte eine neue Betriebsgenehmigung und ein neuer Planfeststellungsbeschluss erforderlich sein, so müssten diese mit dem dann anwendbaren Recht in Einklang stehen. Soweit aber im vorliegenden Fall die immer noch gültige Betriebsgenehmigung und der immer noch gültige Planfeststellungsbeschluss weiter wirksam sein sollten, kann auch mit guten Gründen argumentiert werden, dass sie nicht geändert oder an das dann geltende Recht angepasst werden müssten. Dies gilt aus unserer Sicht aber nicht im Hinblick auf den Schutz vor Fluglärm und die Regionalplanung.

"Zweck dieses Gesetzes ist es, in der Umgebung von Flugplätzen bauliche Nutzungsbeschränkungen und baulichen Schallschutz zum Schutz der Allgemeinheit und der Nachbarschaft vor Gefahren, erheblichen Nachteilen und erheblichen Belästigungen durch Fluglärm sicherzustellen."

Nach § 4 des Gesetzes müssen Lärmschutzbereiche ausgewiesen werden. Allerdings enthält § 4 Abs. 7 des Gesetzes eine besondere Regelung für die Festsetzung von Lärmschutzbereichen am TXL; diese Regelung wird auch als "Lex Tegel" bezeichnet:

"Für einen Flugplatz nach Absatz 1 ist kein Lärmschutzbereich festzusetzen oder neu festzusetzen, wenn dieser innerhalb einer Frist von zehn Jahren nach Vorliegen eines Festsetzungserfordernisses nach den Absätzen 4 und 5 geschlossen werden soll und für seine Schließung das Verwaltungsverfahren bereits begonnen hat. Nach der Schließung eines Flugplatzes ist ein bestehender Lärmschutzbereich aufzuheben. Die Sätze 1 und 2 gelten entsprechend für einen Flugplatz nach Absatz 1, wenn dieser die dort genannten Merkmale in sonstiger Weise dauerhaft verliert; Absatz 8 bleibt unberührt."

Auf Grundlage des derzeit anwendbaren Fluglärmschutzrechts sind für TXL daher keine Lärmschutzbereiche erforderlich, da angenommen wurde, dass TXL innerhalb von zehn Jahren geschlossen würde und die diesbezüglichen Verwaltungsverfahren bereits eingeleitet worden waren.⁹⁰

Tatsächlich genügt TXL derzeit nicht den Anforderungen der soeben skizzierten Verordnung des Berliner Senats. Für den Fall, dass TXL weiter betrieben wird, wird die in § 4 Abs. 7 des Gesetzes vorgesehene Ausnahme auslaufen. Es besteht insoweit Streit darüber, ob dies bereits 2017 oder erst 2019 der Fall sein wird, was davon abhängt, ob sich die Vorschrift auf das In-Kraft-Treten des Gesetzes selbst bezieht (d.h. 7. Juni 2007) oder auf die Frist, die in § 4 Abs. 4 Satz 1 des Gesetzes normiert ist (d.h. 2009).

In seinem Urteil vom 11. Juni 2014 entschied das OVG Berlin-Brandenburg nicht über den Anknüpfungspunkt der zehn-Jahres-Frist. Das Gericht hob hervor, dass die Bedingungen in den Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen, die den Widerruf bzw. Aufhebung an die Inbetriebnahme des BER knüpfen, keinen Einfluss auf die Frist haben:

"Dies zugrunde gelegt, geht der Bekl. zu Recht davon aus, dass er für den Flughafen Berlin-Tegel nicht zu einer Neufestsetzung des erstmalig im Jahr 1976 festgesetzten Lärmschutzbereichs verpflichtet ist. Der Flughafen Berlin-Tegel soll innerhalb von zehn Jahren geschlossen werden. Die Schließung des Flughafens ist bereits durch bestandskräftigen Bescheid über den Widerruf der luftrechtlichen Genehmigung vom 29. 7. 2004 verfügt worden. Dabei spielt es keine Rolle, dass der Zeitpunkt, an dem der Widerruf wirksam wird, davon abhängig gemacht worden ist, wann die beiden Start- und Landebahnen des Verkehrsflughafens Berlin Brandenburg in Betrieb genommen

⁹⁰ OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 11. Juni 2014 - OVG 6 A 10.14.

worden sind. Maßgeblich ist, dass die Schließung des Flughafens Berlin-Tegel nach den bisherigen Planungen noch innerhalb der Frist von zehn Jahren erfolgen soll.

Dabei kann dahinstehen, ob die Frist von zehn Jahren bereits mit Inkrafttreten des Fluglärmschutzgesetzes am 7. 6. 2007 oder mit dem Ende des Jahres 2009 zu laufen begonnen hat, da spätestens zu diesem Zeitpunkt die Verpflichtung zur Neufestsetzung des Lärmschutzbereichs umgesetzt gewesen sein sollte.

Wird der spätere Zeitpunkt zugrunde gelegt, würde die Frist am 31. 12. 2019 enden. Selbst wenn man für den Fristbeginn auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Fluglärmschutzgesetzes abstellt, weil das Schließungsverfahren zu diesem Zeitpunkt bereits bestandskräftig abgeschlossen war, wäre die Mitte 2017 endende Frist noch nicht abgelaufen. Da nur Flugplätze von dem Festsetzungserfordernis ausgenommen werden sollen, für die das Verwaltungsverfahren über die Schließung bereits begonnen hat, muss dies erst recht für Flugplätze gelten, bei denen – wie bei dem Flughafen Berlin-Tegel – das Schließungsverfahren bereits abgeschlossen, die Schließung aber noch nicht vollzogen ist.

Im Übrigen folgt die Entbehrlichkeit der Neufestsetzung eines Lärmschutzbereichs jedenfalls daraus, dass der Flughafen Berlin-Tegel innerhalb der Frist von zehn Jahren seine Merkmale als Verkehrsflughafen in sonstiger Weise – hier durch Eintritt der im Widerrufsbescheid genannten Bedingung der Inbetriebnahme der Start- und Landebahnen des Flughafens Berlin Brandenburg – dauerhaft verlieren wird. Hinzu kommt, dass nach dem unwidersprochen gebliebenen Vortrag des Bekl. durch Bescheid v. 2. 2. 2006 die fiktive Planfeststellung für den Flughafen Berlin-Tegel aufgehoben worden ist.⁹¹

Wir verstehen es so, dass sowohl der Berliner Senat als auch der Flughafenbetreiber der Auffassung sind, dass ein Lärmschutzbereich bis Dezember 2019 festgesetzt werden muss, nicht aber bis Juni 2017 (was ohnehin nicht möglich ist, einzuhalten). Dementsprechend müsste ein Lärmschutzbereich festgesetzt werden, wenn TXL auch nach dem 1. Januar 2020 offen bleibt.⁹²

Nach dem Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm müssen Lärmschutzbereiche sicherstellen, dass bestimmte Lärmgrenzwerte nicht überschritten werden (vgl. § 2 des Gesetzes). Abhängig von den Schutzwerten für die Tages- und für die Nachtzeit kann dies Schallschutzmaßnahmen erforderlich machen, um die Einhaltung dieser Werte sicherzustellen. Es liegt auf der Hand, dass es gegensätzliche Berechnungen gibt, was die Kosten für solche Maßnahmen anbelangt. Wir verstehen es so, dass der Berliner Senat derzeit, als Vorsorge, die Lärmschutzbereiche, die ab 2019 festzusetzen sind, kalkuliert. Dies deutet nicht nur darauf hin, dass der BER wohl nicht vor 2019 öffnet; vielmehr sind die

⁹¹ OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 11. Juni 2014 - OVG 6 A 10.14.

⁹² Angeblich berechnet der Berliner Senat derzeit aus Gründen der Vorsorge die ab 2019 geltenden Lärmschutzbereiche. Dies deutet darauf hin, dass der Senat nicht notwendigerweise von einer Inbetriebnahme des BER vor 2019 ausgeht.

Kosten für die notwendigen Schallschutzmaßnahmen angeblich auch nicht so hoch, wie dies bisher immer behauptet wurde.

In jedem Fall ist klar, dass der Umfang, zu dem die Umgebung von TXL Fluglärm ausgesetzt sein wird, von dem Umfang des Flugverkehrs am TXL abhängt. Es ist insbesondere denkbar, dass weitreichende Schallschutzmaßnahmen abhängig davon reduziert werden, ob der Flugverkehr auf die Tageszeit beschränkt ist oder nicht.

Vereinbarkeit mit der verbindlichen Regionalplanung

Wie zuvor dargelegt, erfordert § 6 Abs. 3 LuftVG die Prüfung, ob ein Projekt mit den Vorgaben der Raumordnung vereinbar ist. Es gibt in diesem Zusammenhang ein weit verbreitetes Argument, wonach die Offenhaltung von TXL wegen der widersprechenden Vorgaben der Raumplanung nicht möglich sein soll. Diese Anforderungen sind von besonderem Interesse, weil die Länder Berlin und Brandenburg ihre Kompetenzen der Regionalplanung gemeinsam wahrnehmen⁹³ und wenn man berücksichtigt, dass die Regionalplanung spezifisch zur Sicherstellung der Errichtung und des Betriebs des BER angepasst wurde.

Vor allem ist zu beachten, dass die Entscheidung zur Wahl des Standorts eines einzigen Flughafens für die Region Berlin-Brandenburg in Schönefeld eine raumordnerische Entscheidung war, die von der Planfeststellungsbehörde nur noch nachvollzogen wurde. Das Bundesverwaltungsgericht bestätigte diese Vorgehensweise⁹⁴ und führte aus, dass die Auswahlentscheidung des Standorts Schönefeld eine raumordnerische Entscheidung war, die auf der Ebene der Landesentwicklungsplanung getroffen wurde.

Es gibt verschiedene raumordnerische Vorgaben, die gemäß den raumordnungsrechtlichen Vorgaben⁹⁵ unterschiedliche rechtliche Wirkungen haben:

- Erstens sieht § 19 Abs. 11 des Landesentwicklungsprogramms aus 2003 vor, dass der nationale und internationale Flugverkehr für Berlin und Brandenburg nach Möglichkeit an einem einzigen Flughafen konzentriert werden soll.⁹⁶ Interessanterweise hat das Landesentwicklungsprogramm den Rang eines formellen Gesetzes und erfordert die Ratifizierung durch beide Landesparlamente. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Konzentration des Flugverkehrs an einem einzigen Standort mit Schließung der anderen Standorte hiernach nur die Vorzugslösung ist, nicht aber verpflichtend. Das Landesentwicklungsprogramm ist nicht bindend, es enthält nur Grundsätze der Raumordnung; allerdings sind solche Grundsätze bei der Abwägung zu berücksichtigen.

⁹³ Die Regionalplanung für Berlin und Brandenburg wird von den beiden Ländern gemeinsam durchgeführt, und zwar auf Grundlage des *Landesplanungsvertrags und entsprechender Gesetzgebung*. Die Vorschriften des Landesplanungsvertrags sehen den Erlass von Landesraumordnungsprogrammen und regionalen Entwicklungsplänen vor.

⁹⁴ Vgl. BVerwG, Urteil vom 16. März 2006 – 4 A 1075/04.

⁹⁵ Vgl. BVerwG, Urteil vom 16. März 2006 – 4 A 1075/04, Rz. 55 ff. Vgl. Antwort auf die schriftliche Anfrage, Abgeordnetenhaus von Berlin Drucksache 17/18057; Ausarbeitung Wissenschaftliche Dienste, S. 13 ff.

⁹⁶ "Dabei soll der nationale und internationale Luftverkehrsanschluss für Berlin und Brandenburg möglichst auf einen Flughafen konzentriert werden [...]".

- Zweitens ist der Landesentwicklungsplan Flughafenstandortentwicklung zu berücksichtigen, der spezifisch im Zusammenhang mit dem Plan, den Flugverkehr an dem Schönefeld-Standort zu konzentrieren, auf Grundlage des Landesplanungsvertrags in 2003 erlassen und in 2006 geändert wurde. Der Landesentwicklungsplan hat den Rang einer Verordnung. Beide Bundesländer haben ihn als Rechtsverordnung erlassen.

Der Landesentwicklungsplan enthält eine Verpflichtung zur Schließung von TXL und THF. Ziel Z 1 sieht vor, dass

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

Anders als das Landesentwicklungsprogramm enthält der Landesentwicklungsplan Flughafenstandortentwicklung ein Ziel (und nicht nur einen Grundsatz) der Raumordnung mit der Folge, dass öffentliche Stellen dieses Ziel beachten müssen.

Dementsprechend war es der Planfeststellungsbehörde bei der Zulassung des neuen Flughafens (der später zum BER wurde) im Wege des Planfeststellungsbeschlusses BER verwehrt, einen Flughafen an einem anderen Standort als Schönefeld zuzulassen, und zwar wegen dieses Ziels der Raumordnung.

- Außerdem ist das Ziel Z 6.6 im Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg hervorzuheben, das ebenfalls die Konzentration des Flugverkehrs für Berlin und Brandenburg am BER vorsieht.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht von der Hand zu weisen, dass die Raumordnung einen einzigen Flughafen am SXF-Standort vorsieht und die Schließung von TXL und THF erfordert. Nach dem Raumordnungsgesetz des Bundes und in Verbindung mit den regional relevanten Plänen (wie dem BER) sind die Ziele der Raumordnung zu beachten.

Dementsprechend wird auch argumentiert, dass die Schließung von TXL und THF untrennbar mit den raumordnerischen Zielen verknüpft ist, die die Erweiterung des SXF zum BER vorsehen, und dass deshalb der Widerruf bzw. die Aufhebung oder Änderung der Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen nicht mit den Vorgaben der Raumordnung vereinbar wären.⁹⁷

Nur wenn angenommen wird, dass die Verpflichtung zur Übereinstimmung mit den Vorgaben der Raumordnung nicht nur auf den (Neu)Erlass einer Betriebsgenehmigung nach Luftverkehrsrecht und einem Planfeststellungsbeschluss anwendbar ist, sondern auch auf die Entscheidung über den Widerruf bzw. die Aufhebung oder Änderung einer solchen Entscheidung (was wiederum implizieren würde, dass ein solcher Widerruf bzw. eine solche Aufhebung oder Änderung einen regionalplanerisch bedeutsamen Plan darstellen würde), nur dann könnte das Ziel, was eine Schließung von THF

⁹⁷ Vgl. Antwort des Senats zu dem Volksbegehren "Tempelhof bleibt Flughafen!", Drucksache 16/0524.

und TXL vorsieht, einem solchen Widerruf bzw. einer solchen Aufhebung oder Änderung entgegenstehen.

Es ist allerdings auch zu berücksichtigen, dass die regionalplanerischen Instrumente nicht statisch sind, sondern auch geändert werden können. Sowohl der Landesentwicklungsplan Flughafenstandortentwicklung in Berlin und Brandenburg als auch der Landesentwicklungsplan Berlin und Brandenburg, die die Schließung von TXL und THF erfordern, haben den Rang einer Verordnung und können auch ohne Parlamentsgesetz geändert werden. Berlin und Brandenburg müssten gemeinsam über eine entsprechende Änderung entscheiden, weil sie die Raumplanung gemeinsam wahrnehmen.⁹⁸ Interessanterweise besteht sogar eine Pflicht, die Regionalpläne zu überprüfen, da § 8 Abs. 5 des Landesplanungsvertrags vorsieht, die gemeinsamen regionalen Entwicklungspläne mindestens alle zehn Jahre nach ihrem Erlass zu prüfen.⁹⁹ Unter Berücksichtigung der Argumente, die für die Offenhaltung von TXL sprechen, insbesondere der abweichenden Entwicklung der Umstände, kann mit guten Gründen argumentiert werden, dass eine Änderung der Pläne sachgerecht ist.

Wie ausgeführt, enthält der Regionale Entwicklungsplan (der den Rang eines Gesetzes hat mit der Folge, dass eine Änderung eines Parlamentsgesetzes bedarf) keine Pflicht, TXL und THF zu schließen.

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

Vereinbarkeit mit Naturschutzrecht – Pflicht zur Durchführung einer UVP

Darüber hinaus und mit Blick auf die Einhaltung von (öffentlich-)rechtlichen Anforderungen kann auch das Naturschutzrecht von Bedeutung sein. So verlangt § 6 Abs. 2 LuftVG beispielsweise zu prüfen, ob eine Genehmigung die Anforderungen des Naturschutzes beachtet; darüber hinaus ist eine UVP durchzuführen, wenn die Errichtung und der Betrieb eines Flughafens eines Planfeststellungsbeschlusses bedarf.

Im Rahmen dieser rechtlichen Analyse haben wir die naturschutzrechtlichen Anforderungen nicht näher geprüft. Aus unserer Sicht würde aber die Durchführung einer UVP Auswirkungen auf die durchzuführenden Verfahren haben und zusätzliche Antragsdokumente erfordern, wir würden allerdings nicht sehen, dass die Durchführung einer UVP die Offenhaltung von TXL materiellen Risiken aussetzt, zumal die Offenhaltung von TXL nicht den Status Quo ändern und insbesondere keine neuen Umweltauswirkungen mit sich bringen würde.

⁹⁸ Vgl. Berliner Zeitung, 20. März 2017; Der Tagesspiegel, 6 Oktober 2016.

⁹⁹ "Die gemeinsamen Landesentwicklungspläne sollen spätestens zehn Jahre nach ihrer Aufstellung überprüft werden."

3.3.4 Verfahrensrechtliche Überlegungen

Bei der Prüfung eines Widerrufs bzw. Aufhebung und / oder einer Änderung der Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen sind neben den oben erörterten materiell-rechtlichen Erwägungen (vgl. oben 3.3.1 bis 3.3.3) auch prozessuale Aspekte zu berücksichtigen. Denn auch wenn ein Widerruf bzw. eine Aufhebung oder Änderung der Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen materiell-rechtlich grundsätzlich möglich ist, so ist eine solche Möglichkeit wirkungslos, wenn kein prozessualer Umsetzungsmechanismus zur Verfügung steht.

Die dogmatische Einordnung prozessualer Instrumente zur Aufhebung bestandskräftiger Verwaltungsakte und deren Details sind komplex und Gegenstand verschiedener Ansichten in der Verwaltungsprozessrechtsliteratur. Wir halten es daher für sinnvoll, der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu folgen, die grundsätzlich zwischen zwei Ansätzen unterscheidet.¹⁰⁰ Der vorliegende Fall ist jedoch besonders komplex, weil die Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen auf verschiedene Rechtsgrundlagen gestützt sind. Vor diesem Hintergrund haben wir folgende prozessuale Ansatzpunkte identifiziert:

Widerruf bzw. Aufhebung der Betriebsgenehmigung für TXL

In Bezug auf den Widerruf der Betriebsgenehmigung für TXL:

- Die Widerrufsentscheidung könnte erstens zum Gegenstand eines Wiederaufnahmeverfahrens im Sinne des § 51 Abs. 1 bis Abs. 4 VwVfG (Wiederaufgreifen im engeren Sinne) gemacht werden. Im Rahmen eines solchen Wiederaufnahmeverfahrens kann das Verwaltungsverfahren, das zum Erlass der Widerrufsentscheidung geführt hat, wiederaufgenommen und eine neue Entscheidung in der Sache getroffen werden.

Die Entscheidung zum Wiederaufgreifen des Verfahrens (erste Stufe) erfordert das Vorliegen eines spezifischen Wiederaufnahmegrundes im Sinne des § 51 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 VwVfG. Liegt ein solcher Wiederaufnahmegrund vor, so hat der Antragssteller einen Anspruch auf das Wiederaufgreifen des Verfahrens. Bei der sodann folgenden Entscheidung in der Sache selbst (zweite Stufe) würde die Behörde den Widerruf der Betriebsgenehmigung auf Grundlage der Vorschriften, die ursprünglich zum Erlass der Entscheidungen geführt haben, erneut prüfen.

Das Wiederaufgreifen im engeren Sinne kann zu einer Aufhebung oder Änderung des in Rede stehenden Verwaltungsaktes führen. Im vorliegenden Kontext kann eine Aufhebung zu einem Widerruf der Betriebsgenehmigung im nicht-technischen Sinne führen. Eine Änderungsentscheidung kann zwar die gleichen Auswirkungen haben, lässt jedoch auch Raum für bloße Änderungen an der Widerrufsentscheidung.

- Die Widerrufsentscheidung könnte zweitens zum Gegenstand eines Wiederaufnahmeverfahrens im weiteren Sinne gemäß § 51 Abs. 5 VwVfG i.V.m. §§ 48, 49 VwVfG (und entsprechenden Vorschriften aus dem

¹⁰⁰ Vgl. BVerwG, Urteil vom 22. Oktober 2009 – 1 C 26/08, NVwZ 2010, 652, Rz. 19.

besonderen Verwaltungsrecht) gemacht werden. Behörden können im Rahmen ihres allgemeinen Ermessensspielraums und unabhängig vom Vorliegen etwaiger Wiederaufgreifensgründe im Sinne des § 51 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 VwVfG ein Verfahren wiederaufgreifen.

Diese Berechtigung geht einher mit dem Anspruch eines Betroffenen auf eine rechtmäßige Ermessensausübung bei der Entscheidung über das Wiederaufgreifen des Verfahrens (erste Stufe). Im Rahmen einer eventuellen Neubescheidung in der Sache (zweite Stufe) nach einer erfolgten Entscheidung über das Wiederaufgreifen prüft die Behörde den Fall erneut auf Grundlage der Vorschriften über die Rücknahme und den Widerruf von Verwaltungsakten, d.h. den allgemeinen Vorschriften des §§ 48, 49 VwVfG sowie entsprechenden Vorschriften aus dem besonderen Verwaltungsrecht.

Ein Wiederaufgreifen im weiteren Sinne kann daher zu einem Widerruf der Betriebsgenehmigung im formellen Sinne führen.

- Sowohl aus materiell-rechtlicher als auch aus prozessualer Sicht könnte zudem argumentiert werden, dass die Betriebsgenehmigung für TXL auch Gegenstand eines bloßen Änderungsverfahrens gemäß § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG gemacht werden könnte. Die Widerrufsentscheidung über die Betriebsgenehmigung für TXL wurde jedoch auf mehrere Rechtsgrundlagen gestützt, so auch auf § 6 LuftVG und § 49 VwVfG, und zusammengefasst unter dem nicht-technischen Begriff des Widerrufs (vgl. 3.2.1).

Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses TXL

In Bezug auf den Widerruf bzw. die Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses für TXL:

- Anders als im Fall der Betriebsgenehmigung TXL hat ein Betroffener im Hinblick auf den Widerruf bzw. die Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses TXL keinen Anspruch auf ein Wiederaufgreifen des Verfahrens im engeren Sinne gemäß § 51 Abs. 1 bis 4 VwVfG. Gemäß § 72 Abs. 1 VwVfG findet § 51 VwVfG keine Anwendung auf Planfeststellungsbeschlüsse wegen ihrer erweiterten Bindungswirkung; dies gilt auch für Planfeststellungsbeschlüsse für Flughäfen.¹⁰¹ Es ist unklar, ob dies auch für die vorliegende, u.a. auf § 8 LuftVG gestützte Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidung gilt, was auf eine Planungsentscheidung hindeutet. Geht man von der Unanwendbarkeit des § 51 VwVfG auf die vorliegende Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidung aus, so scheidet auch ein Wiederaufgreifen im weiteren Sinne als prozessuale Möglichkeit aus, da Rechtsgrundlage für ein solches Verfahren u.a. § 51 Abs. 5 VwVfG ist, der gemäß § 72 Abs. 1 VwVfG dann ebenfalls keine Anwendung fände.¹⁰² Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidung hinsichtlich des Planfeststellungsbeschlusses gar nicht aufgehoben werden kann. Vielmehr ist zu berücksichtigen, dass die zuständige Behörde selbst – im Gegensatz zu

¹⁰¹ BVerwG, Urteil vom 28. April 2016 – 4 A 2/15, NVwZ 2016,1325, Rz. 41.

¹⁰² BVerwG, Urteil vom 28. April 2016 – 4 A 2/15, NVwZ 2016,1325, Rz. 41.

Dritten – durchaus berechtigt ist, Planfeststellungsverfahren wieder aufzugreifen und den Sachverhalt erneut zu prüfen.¹⁰³

- Dritte haben hingegen nach wie vor die Möglichkeit, den Widerruf bzw. die Aufhebung des Widerrufs bzw. der Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses im formalen Sinne gem. § 49 VwVfG zu beantragen. Ein solcher Widerruf durch Dritte unterliegt aufgrund der erweiterten Bindungswirkung von Planungsentscheidungen und den Sondervorschriften in Bezug auf Planungsentscheidungen wie etwa § 75 VwVfG jedoch strengen Voraussetzungen. Gem. § 75 Abs. 2 VwVfG sind Ansprüche auf Unterlassung des Vorhabens, auf Beseitigung oder Änderung der Anlagen oder auf Unterlassung ihrer Benutzung ausgeschlossen, wenn der Planfeststellungsbeschluss unanfechtbar geworden ist. Dies unterstreicht wiederum auch, dass es angesichts der Bestandskraft und Bindungswirkung des Planfeststellungsbeschlusses für BER an einer Grundlage für die Argumentation fehlt, dass die Bauarbeiten bei Weiterbetrieb des TXL eingestellt werden müssten.

Es ist unklar, ob § 75 Abs. 2 VwVfG auch im Falle des Widerrufs von Widerrufsentscheidungen (und nicht in Bezug auf den Widerruf eines Planfeststellungsbeschlusses) Vorrang vor § 49 VwVfG hat. Unserer Ansicht nach findet der Sinn und Zweck des Vorrangs keine Anwendung auf den Widerruf einer Widerrufsentscheidung; darüber hinaus würde § 49 VwVfG lediglich als *ultima ratio* Anwendung finden, wenn Schutzmaßnahmen im Sinne des § 75 Abs. 2 VwVfG keine Abhilfe schaffen¹⁰⁴ und folglich anstatt einer Verstärkung von Schutzmaßnahmen die Aufhebung der Planungsentscheidung erforderlich ist.

Die Behörde ist zudem gemäß § 49 Abs. 2 Nr. 5 VwVfG dazu berechtigt, einen Verwaltungsakt zu widerrufen, um schwere Nachteile für das Gemeinwohl (und nicht nur von der Planungsentscheidung Betroffene) zu beseitigen.

- Wie der Widerruf bzw. die Aufhebung der Betriebsgenehmigung, so könnte auch der Widerruf bzw. die Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses grundsätzlich Gegenstand eines bloßen Änderungsverfahrens werden, da der Widerruf bzw. die Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses ebenfalls u.a. auf eine Rechtsgrundlage gestützt wurde, die zu einer Änderung und nicht zu einem Widerruf eines Flughafen-Planfeststellungsbeschlusses berechtigt (§ 8 LuftVG).

Materiell-rechtliches Erfordernis der geänderten Sach- oder Rechtslage

Vor diesem Hintergrund ist es unserer Ansicht nach prozessual möglich, die Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen ihrerseits zu widerrufen bzw. aufzuheben oder zu ändern. Dabei ist es freilich erforderlich, dass die jeweiligen Voraussetzungen erfüllt sind. Alle oben genannten Vorgehensweisen sind an spezielle und recht strenge Voraussetzungen gebunden. Unabhängig von der

¹⁰³ VG Freiburg, Urteil vom 21. Oktober 2016 – 7 K 72/15, BeckRS 2016, 118383.

¹⁰⁴ BVerwG, Urteil vom 28. April 2016 – 4 A 2/15, NVwZ 2016,1325, Rz. 31; BVerwG, Urteil vom 21. Mai 1997 – 11 C 1/96, NVwZ 1998, 281.

gewählten prozessualen Vorgehensweise und der jeweiligen Rechtsgrundlage ist ein Widerruf bzw. eine Aufhebung oder eine Änderung lediglich möglich bei nachträglicher Änderung der Sach- oder Rechtslage, die dem betreffenden Verwaltungsakt zugrunde lag. Dies zeigt zum Beispiel § 51 Abs. 1 Nr. 1 VwVfG.

Gemäß § 51 Abs. 1 Nr. 1 VwVfG hat die Behörde über das Wiederaufgreifen des Verfahrens zu entscheiden, wenn sich die dem Verwaltungsakt zugrunde liegende Sach- oder Rechtslage nachträglich zugunsten des Betroffenen geändert hat. Eine solche Änderung der Sachlage wird etwa angenommen, wenn der tatsächliche Betrieb zu einer Änderung der entscheidungserheblichen Tatsachen führt.

Die aktuelle Prognose der Flugverkehrsnachfrage in Berlin könnte einen Wiederaufgreifensgrund im Sinne des § 51 Abs. 1 Nr. 1 VwVfG begründen:

Die aktuelle Kapazität des BER fällt bereits hinter der Nachfrage zurück. Wie im Rahmen der wirtschaftliche Analyse im Einzelnen dargelegt wird, bestehen Anhaltspunkte dafür, dass die im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens für den BER vorgenommene Prognose über die zukünftige Nachfrage deutlich zu niedrig ausgefallen ist: Die Widerrufs- und Aufhebungsentscheidung der Betriebsgenehmigung TXL sieht eine Schätzung vor, nach der Berlin im Jahr 2023 30,6 Millionen und im Jahr 2015 23,2 Millionen Passagiere haben wird:

"Für die Region Berlin-Brandenburg einschließlich der Bundeshauptstadt Berlin wird langfristig etwa ab dem Jahr 2010 mit einem Passagieraufkommen von ca. 20 Mio./Jahr und nach dem Jahr 2023 von 30 Mio. Passagieren gerechnet (Antragsunterlage zur Planfeststellung [BER], Band M, Kapitel 1.1, 1999). Die Prognose des Luftverkehrsaufkommens für den Raum Berlin-Brandenburg entspricht dem Wirtschaftswachstum der Region in Verbindung mit den Grundlagen der Bundesverkehrswegeplanung 2015 und trägt damit auch der aktuellen Entwicklung Rechnung."¹⁰⁵

Schon allein im Jahr 2015 hat Berlin jedoch nahezu fünf Millionen mehr Passagiere pro Jahr abgewickelt als prognostiziert. Dies zeigt eindeutig, dass die Nachfrage in Berlin bedeutend schneller gewachsen ist als vorhergesehen.

Dies kann unseres Erachtens eine Durchbrechung der Bestandskraft der Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen rechtfertigen.

Dieselbe materiell-rechtliche Voraussetzung, d.h. eine geänderte Sach- oder Rechtslage, muss vorliegen, wenn das Wiederaufgreifen des Verfahrens im Ermessen der Behörde liegt. In diesem Zusammenhang gilt das Ermessen als rechtmäßig ausübt, wenn die Behörde das Verfahren aufgrund einer veränderten Sach- oder Rechtslage wiederaufgreift.

Auch wenn § 49 Abs. 2 VwVfG Anwendung fände, wäre ein Widerruf u.a. dann möglich, wenn die Behörde aufgrund nachträglich eingetretener Tatsachen berechtigt wäre, den Verwaltungsakt nicht zu erlassen, und wenn ohne den Widerruf das öffentliche Interesse gefährdet würde. Unserer Ansicht nach kann

¹⁰⁵ Hervorhebung nicht im Original. – Diese Entscheidung ist auf der Internetseite einer Bürgerinitiative eingestellt (s. hier: <http://bi-gegen-das-luftkreuz-tegel.de/files/txl-bescheid-20040729.pdf>), ist aber nicht von der zuständigen Senatsverwaltung öffentlich zugänglich gemacht worden.

dies, wie oben erörtert, unter Berücksichtigung der aktuellen Verkehrsprognosen durchaus angenommen werden.

Auch wenn die Aufhebung der Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen wiederum auf Vorschriften des LuftVG zu stützen wäre, d.h. auf § 6 bzw. § 8 LuftVG, so wäre für eine entsprechende Änderungsentscheidung eine wesentliche Änderung der Tatsachen erforderlich. Eine solche wesentliche Änderung des Flughafenbetriebs im Sinne des § 6 Abs. 4 S. 2 LuftVG stellte zum Beispiel die geplante Schließung des TXL nach Inbetriebnahme des BER dar; dies könnte unseres Erachtens umgekehrt auch für den *actus contrarius* gelten.

Schlussfolgerung: Politische Grundsatzentscheidung erforderlich

Zusammenfassend und aus einer verfahrensrechtlichen Perspektive ist festzuhalten, dass jeder Ansatz zum Widerruf bzw. zur Aufhebung oder Änderung der Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen zu Ermessensbefugnissen der zuständigen Behörden führt. Darüber hinaus ist eine solche Entscheidung nur möglich, wenn sich die zugrunde liegenden Umstände wesentlich geändert werden.

Unter Berücksichtigung dieser verschiedenen Ermessensbefugnisse der öffentlichen Stellen meinen wir, dass die Offenhaltung von TXL eine politische Grundsatzentscheidung erfordert, wonach TXL offen gehalten werden soll.

3.4 Schlussfolgerung

Es ist klar geworden, dass die seit langem bestehende Annahme, wonach TXL in jedem Fall geschlossen werden muss, weil die Offenhaltung von TXL den Planfeststellungsbeschluss BER gefährden würde, zu kurz gegriffen ist.¹⁰⁶

Wir sind vielmehr zu der Einschätzung gelangt, dass

- es eine rechtliche Verpflichtung gibt, TXL spätestens sechs Monate nach Inbetriebnahme von TXL zu schließen, und zwar auf Grundlage von Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen, die erstens die (fingierte) Betriebsgenehmigung und zweitens den (fingierten) Planfeststellungsbeschluss widerrufen bzw. aufheben; der Planfeststellungsbeschluss BER selbst sieht eine Verpflichtung zur Schließung von TXL nicht vor, basiert aber auf der Annahme, dass die Region Berlin Brandenburg nur einen (einzigen) Flughafen am Standort Schönefeld haben wird;
- es erforderlich ist, diese rechtliche Verpflichtung aufzuheben, um TXL offen halten zu können;
- die Aufhebung der rechtlichen Verpflichtung zur Schließung von TXL den Widerruf bzw. die Aufhebung oder Änderung der Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen erfordert; nach deutschem Verwaltungsrecht können sogar bestandskräftig gewordene Verwaltungsakte widerrufen bzw. aufgehoben und geändert werden;

¹⁰⁶ In diese Richtung: Ausarbeitung Wissenschaftliche Dienste, S. 22.

- in diesem Zusammenhang ein solcher Widerruf bzw. eine solche Aufhebung oder Änderung eine Planungsentscheidung beinhalten muss, in der alle betroffenen Interessen / Rechtspositionen abgewogen werden müssen, allerdings weder eine neue Betriebsgenehmigung noch ein neuer Planfeststellungsbeschluss erforderlich sind.

Abgesehen von den eher kleinteiligen technischen und rechtlichen Fragen, die zuvor behandelt worden sind, ist im Rahmen unserer rechtlichen Analyse auch klargeworden, dass eine politische Grundsatzentscheidung notwendig ist, wonach TXL offen gehalten werden soll. Auch wenn die oben genannte langjährige Annahme jedenfalls als missverständlich zu bezeichnen ist, erfordert die Aufhebung der rechtlichen Verpflichtung, TXL zu schließen, einige (im Ermessen stehende) rechtliche Maßnahmen, die nicht gegen den erklärten Willen und Widerstand der jeweiligen Regierungen und parlamentarischen Mehrheiten erreicht werden kann. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass

- öffentliche Stellen (höchstwahrscheinlich die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung), die über einen Widerruf bzw. eine Aufhebung oder Änderung der Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidungen zu entscheiden haben, Ermessensbefugnisse haben;
- öffentliche Stellen, die über eine (unterstellte) Anwendbarkeit des Wiederaufgreifens eines Verfahrens zu entscheiden haben, ebenfalls Ermessensbefugnisse haben;
- eine (erneute) Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidung eine Planungsentscheidung sein würde, die eine Abwägung aller betroffenen Interessen / Rechtspositionen erfordern würde mit dem Ergebnis, dass der exakte Inhalt einer solchen Planungsentscheidung nicht vorhersehbar ist;
- eine solche Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidung möglicherweise mit dem dann anwendbaren Recht (z.B. Anforderungen des Fluglärmschutzes) in Einklang stehen müsste und dass die Bestandskraft der Betriebsgenehmigung und des Planfeststellungsbeschlusses begrenzt sein könnte;
- andere rechtliche Maßnahmen durchgeführt werden müssten, einschließlich der Anpassungen der verbindlichen Regionalplanung.

Es ist gleichwohl wichtig in Erinnerung zu rufen, dass es Wege gibt, TXL offen zu halten. Auch wenn solche Maßnahmen aufwendig und schwierig zu erreichen sind, so ist klar geworden, dass der (ökonomische) Bedarf, TXL offen zu halten, für die Frage der Änderung des Status Quo zentral ist. In diesem Zusammenhang ist es von besonderer Bedeutung nachzuweisen, dass es einen Bedarf für die Offenhaltung von TXL gibt und dass die Konzentration des Flugverkehrs am BER nicht den Flugverkehrsbedarf befriedigt.

3.5 Kurzer Ausblick: Offenhaltung von SXF

Im Zusammenhang mit der Frage, TXL offen zu halten, stellt sich wenig überraschend die Frage, ob und wie auch SXF offengehalten werden kann.

Im Verlauf unserer rechtlichen Analyse haben wir allerdings festgestellt, dass die Fragen, die in Bezug auf TXL relevant sind, sich nicht in derselben Weise in Bezug auf SXF stellen:

- Erstens bleiben die derzeit genutzten Einrichtungen von SXF einschließlich der Terminalgebäude in Betrieb, jedenfalls für einen begrenzten Zeitraum. Nach unserem Verständnis und mit Blick auf die begrenzten Kapazitäten des BER werden einige Luftfahrtunternehmen weiter die SXF-Einrichtungen benutzen, sobald BER in Betrieb genommen wurde, was allerdings in wesentlich längere Rollwege mündet.
- Zweitens und in Zusammenhang mit dem ersten Aspekt ist festzuhalten, dass die Offenhaltung dieser Einrichtungen Teil des Planfeststellungsbeschlusses BER und der diesbezüglichen Betriebsgenehmigung nach Luftrecht ist. Deshalb ist die Offenhaltung einiger Einrichtungen von SXF bereits berücksichtigt worden, als BER zugelassen wurde.

Allerdings hat die Offenhaltung von Einrichtungen, die derzeit für SXF genutzt werden, auch nach Inbetriebnahme des BER nur Folgen für die Terminalkapazitäten. D.h. die Offenhaltung von Einrichtungen am SXF mag die Terminalkapazitäten erhöhen, hat aber keinen Einfluss auf die begrenzten Kapazitäten der beiden Start- und Landebahnen am BER. In anderen Worten: selbst wenn andere SXF-Einrichtungen, die eigentlich geschlossen werden sollen, offen bleiben würden, würde dies im besten Falle die Terminalkapazitäten erhöhen, würde aber nicht die Kapazitäten der Start- und Landebahnen erhöhen (wobei BER wie bereits dargelegt Kapazitäten für 62 Flugbewegungen pro Stunde hat).

Darüber hinaus hat das Brandenburgische Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft die Errichtung und den Betrieb von "Anlagen des Bundes" durch die 20. Ergänzung des Planfeststellungsbeschlusses BER genehmigt.¹⁰⁷ Nach Maßgabe dieser Entscheidung wurde der Planfeststellungsbeschluss BER geändert, und zwar mit Blick auf Anlagen für den politisch-parlamentarischen Flugbetrieb und Flugverkehr nach den Regelungen des Protokolls der Bundesrepublik Deutschland, einschließlich Einrichtungen des Auswärtigen Amtes und des Verteidigungsministeriums (etwa Terminalgebäude, Einrichtungen für die Flugbereitschaft einschließlich Bürogebäude und Gebäude für technische Einrichtungen). Wenngleich wir diese Änderung des Planfeststellungsbeschlusses nicht im Einzelnen geprüft haben, verstehen wir es so, dass die Anlagen des Bundes in dem Bereich errichtet werden sollen, der derzeit für die SXF-Einrichtungen genutzt wird, d.h. in dem Bereich der derzeit genutzten Terminals und nördlich der (neuen) nördlichen Start- und Landebahn (wobei die Terminalgebäude für den BER zwischen den beiden Start- und Landebahnen gelegen sind).

Auf dieser Basis schließen die Anlagen des Bundes und die vorgesehene Zweckbestimmung als militärischer Sicherheitsbereich eine zukünftige (und zeitlich unbefristete) Nutzung von SXF-Einrichtungen aus. In anderen Worten:

¹⁰⁷ Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg: Änderungsplanfeststellungsbeschluss "Anlagen des Bundes", 20. Änderung des Planfeststellungsbeschlusses Ausbau Verkehrsflughafen Berlin-Schönefeld vom 13. August 2004 in der Fassung des Planergänzungsbeschlusses Naturschutz und Landschaftspflege, Komplexe Kompensationsmaßnahmen "Zülowniederung" vom 4. August 2011, 15. September 2011.

selbst wenn eine Nutzung der SXF-Einrichtungen für einen begrenzten Zeitraum möglich sein sollte, ist jedenfalls eine zeitlich unbegrenzte Nutzung nicht möglich, weil die Einrichtungen des Bundes dorthin verlegt werden. Sollte SXF zukünftig für einen längeren Zeitraum weiter genutzt werden sollen, würde dies eine Ansiedlung der Anlagen des Bundes an anderer Stelle erfordern, was wiederum einen neuen Planfeststellungsbeschluss erfordern würde.

4 ÖKONOMISCHE ANALYSE

4.1 Einführung

Ziel dieses Abschnittes ist es, die positiven Auswirkungen einer Aufrechterhaltung des Flugbetriebs am Flughafen Tegel für die Berliner Wirtschaft zu erläutern. Die Gesamtlogik stellt sich wie folgt dar:

Abbildung 9 Ökonomische Auswirkung der Offenhaltung und Schließung von Tegel



Unseren Prognosen zufolge könnte das Passagieraufkommen in Berlin bis zum Jahre 2030 auf mindestens 56 Millionen Passagiere pro Jahr ansteigen, im Vergleich zu 33 Millionen heute. Daher stellt sich die Frage, ob die Kapazitäten am neuen Flughafen BER ausreichen diese Nachfrage zu bedienen, falls Tegel geschlossen wird.

Ohne zusätzliche Kapazitäten würde sich die bereits heute angespannte Situation im Laufe der Zeit weiter verschlechtern. Immer mehr Passagiere könnten gar nicht fliegen, Ticketpreise würden engpassbedingt ansteigen und die Konsumentenrente würde dadurch sinken. Falls Tegel jedoch offen bleibt, würden die Flughafenkapazitäten in Berlin ausreichen die gestiegene Nachfrage im Jahr 2030 und darüber hinaus zu bedienen. Dies würde bedeuten, dass mehr Passagiere fliegen könnten, Ticketpreise niedriger wären, die Konsumentenrente höher ausfiele und die Berliner Wirtschaft insgesamt profitieren würde.

Kapazitätsengpässe und die damit in Verbindung stehenden negativen Auswirkungen sind die Hauptprobleme, denen sich viele europäische Flughäfen in Zukunft stellen müssen. Eurocontrol berichtet, dass die Anzahl überlasteter Flughäfen bis zum Jahre 2035 auf 30 ansteigen wird.¹⁰⁸ Flughafenerweiterungen sind teuer und ein politisch heikles Thema. Wie am Beispiel des Vereinten Königreichs und den dortigen Debatten um die Süd-Ost Erweiterung zu sehen ist, kann es Jahrzehnte dauern nur die Genehmigung für solche Erweiterungen einzuholen, geschweige denn tatsächlich eine neue Startbahn zu bauen. Berlin hingegen befindet sich in einer besonderen Lage: Im Gegensatz zu anderen europäischen Städten muss nicht ein zusätzlicher Flughafen gebaut werden, um die Kapazitätsengpässe zu überwinden. Berlin kann zukünftige Engpässe dadurch vermeiden Tegel offen zu halten.

Der restliche Abschnitt gliedert sich wie folgt:

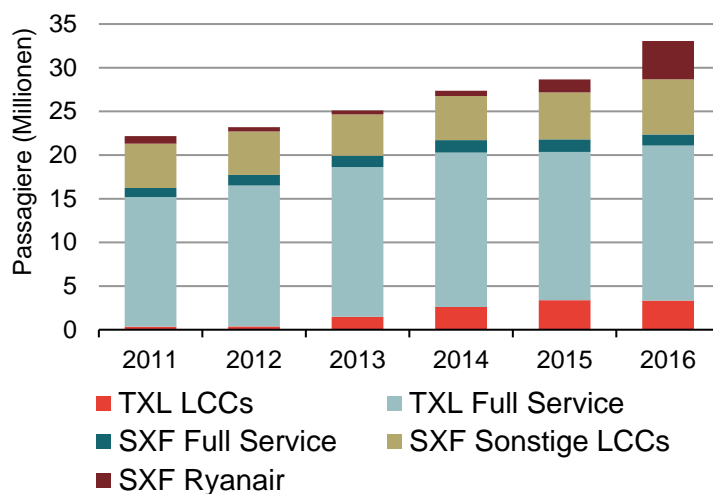
- Zuerst geben wir eine Übersicht über **historische Nachfragetrends** in Berlin;
- Anschließend legen wir die Details zur **Nachfrageprognose** dar;
- Dann leiten wir unsere **Kapazitätsannahmen** her;
- Und fassen darauf aufbauend die Ergebnisse unserer **Engpassmodellierung** zusammen;
- Schließlich ziehen wir die **Schlussfolgerungen**.

4.2 Historische Trends

4.2.1 Die Nachfrage in Berlin ist rasant angestiegen

Seit 2011 ist das Passagieraufkommen an den Berliner Flughäfen um 50% gestiegen. Waren es 2011 noch circa 22 Millionen Passagiere an den Flughäfen Tegel und Schönefeld, so waren es 2016 bereits circa 33 Millionen.

Abbildung 10 Berliner Nachfrage ist stark gewachsen



Source: Frontier Analyse basierend auf OAG Daten. LCC = Low cost carriers

¹⁰⁸ <https://www.eurocontrol.int/sites/default/files/content/documents/official-documents/reports/201307-challenges-of-growth-summary-report.pdf>

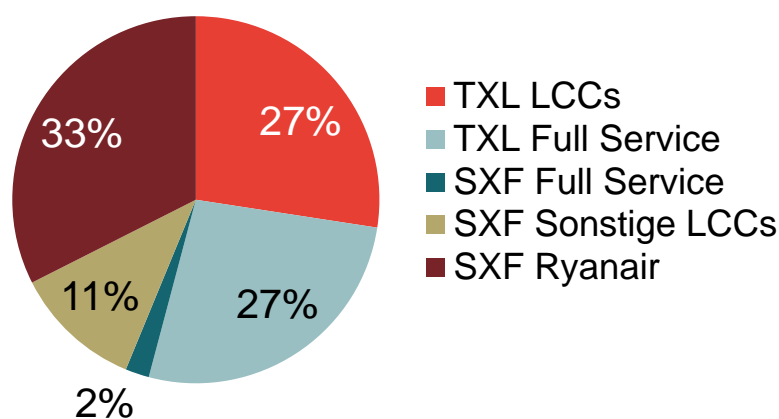
Das entspricht einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 8% und übersteigt damit deutlich die Wachstumsrate, die sich anhand üblicher Prognosetechniken aus einer Kombination von Einkommenselastizitäten und Wirtschaftswachstum ergeben hätte:

- Nach Daten des IWFs¹⁰⁹, ist das deutsche BIP zwischen 2011 und 2016 um circa 1,2% gewachsen.
- Forscher der Technischen Universität Chemnitz schätzten die Einkommenselastizität der Nachfrage für den Luftverkehr in Deutschland auf 1.35 – d.h. eine Einkommenssteigerung von 1% führt zu einer Nachfragesteigerung von 1.35%¹¹⁰.

Diese Faktoren würden auf ein Wachstum in Höhe von 1.6% p.a. in der Region Berlin hindeuten, das weit unter dem tatsächlichen Wachstum von 8% p.a. liegt.¹¹¹

Die folgende Abbildung zeigt die Verteilung des Passagierzuwachses seit 2011 nach Flughafen und Airline-Typ.

Abbildung 11 Verteilung der 11m Passagiere, um die das Berliner Passagieraufkommen seit 2011 gewachsen ist



Source: Frontier Analyse basierend auf OAG Daten.

Abbildung 11 verdeutlicht, dass das Nachfragewachstum vor allem durch das Niedrigpreissegment getrieben wurde, das eher preissensitive Passagiere anspricht:

- 71% des Wachstums ist bedingt durch Billigfluglinien und
- 46% des Wachstums sind auf Schönefeld zurückzuführen.

¹⁰⁹ World Economic Outlook Database, October 2016.
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/02/weodata/download.aspx>

¹¹⁰ Thießen, F. Haucke, A. und A. Wosnitza (2012): Auswirkungen der Luftverkehrssteuer auf die Entwicklung des Luftverkehrs in Deutschland. Technische Universität Chemnitz

¹¹¹ Das Berliner BIP Wachstum war stärker als das Wachstum des deutschen BIPs (circa 2.5% zwischen 2005 und 2012 laut Gornig, M., Geppert, K., Hillesheim, I., Kolbe, J., Nestler, C., Siedentop, S. und C. Tertton (2013): Wirtschaftsentwicklung in Berlin: Szenario 2030, Politikberatung kompakt 77, DIW Berlin. Dennoch sind 8% Wachstum weit über dem was zu erwarten gewesen wäre.

Es ist anzumerken, dass dieses Wachstum zu einem Großteil dadurch begünstigt wurde, dass Berlin zurzeit einen differenzierten Flughafenmarkt aufweist. Obwohl sowohl Tegel als auch Schönefeld durch die Flughafen Berlin Brandenburg GmbH (FBB) betrieben werden, bieten die zwei Flughäfen unterschiedliche Ausstattungen und ein unterschiedliches Flughafenentgeltsystem an. Schönefeld verlangt z.B. 25%-30% weniger Abfluggebühren als die entsprechenden Gebühren in Tegel¹¹². Diese Ausgangssituation führt dazu, dass momentan Elemente des Wettbewerbs zwischen den Berliner Flughäfen existieren. Dies ermöglicht es Fluglinien ihre Angebote zuzuschneiden und verschiedene Kundensegmente als Zielgruppe zu haben.

Vor dem Hintergrund eines lokal differenzierten Flughafenmarktes stellen sich bedingt durch das schnelle Wachstum des Passagieraufkommens in Berlin folgende Fragen für die Zukunft falls Tegel geschlossen wird:

- Wird der neue BER allein genug Kapazitäten zur Verfügung stellen um das Wachstumspotential von Berlin und Umgebung zu decken?
- Wird ein einzelner Flughafen in Berlin die Interessen der Passagiere am besten vertreten und das meiste aus dem existierenden Wachstumspotential schöpfen können?
- Könnten Geschäftsmodelle von Fluggesellschaften beeinträchtigt werden, sodass das Angebot reduziert wird und der Druck in Richtung höherer Ticketpreise steigt?

4.2.2 Es besteht weiterhin beträchtliches Wachstumspotenzial

In Anbetracht dessen, dass das Passagieraufkommen in Berlin bereits wesentlich schneller gewachsen ist als ökonomische Indikatoren vermuten ließen, ist davon auszugehen, dass sich dieser Trend auch in Zukunft fortsetzt.

Berlin ist die Hauptstadt der größten Wirtschaft in Europa. Es ist die größte Stadt in Deutschland und die viertgrößte Europas. Dennoch ist die Nachfrage nach Flugreisen relative niedrig und unter dem, was für eine Stadt von Berlins Größe und Bedeutung zu erwarten wäre.

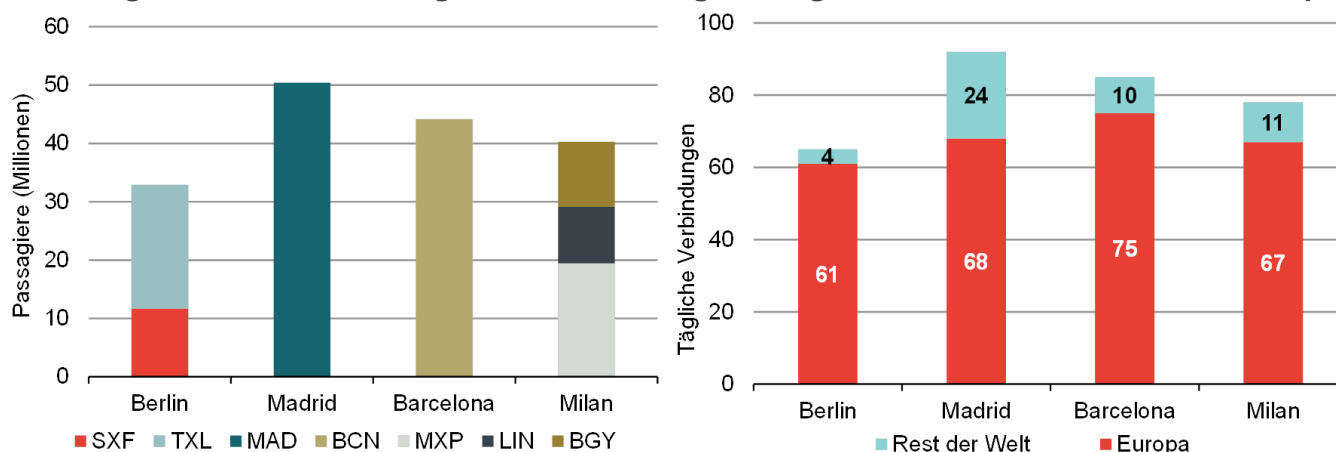
Berlin hat circa 3,5 Millionen Einwohner.¹¹³ Die drei europäischen Städte, die dem am nächsten kommen sind:

- Madrid – 3,2 Millionen;
- Barcelona – 3,2 Millionen; und
- Mailand – 3,1 Millionen.

Obwohl Berlin die größte der vier Städte ist, zeigt die unten stehende Abbildung, dass die Nachfrage für Flugreisen von und nach Berlin weit unter den Werten der anderen Städte liegt. Dies gilt insbesondere für Langstreckenflüge.

¹¹² Die DPC Gebühr für abfliegende Passagiere innerhalb des Schengen Raums beläuft sich für Schönefeld auf 4€ weniger als in Tegel und 5€ weniger für Ziele außerhalb des Schengen Raums. Landegebühren sind für beide Flughäfen ähnlich. <http://www.berlin-airport.de/en/business-partners/charges-and-regulations/charges/airport-charges/index.php>

¹¹³ Dies bezieht sich auf eine Veröffentlichung von 2015 mit Daten aus 2012. (Eurostat Regional Yearbook 2015, Chapter 15 — European cities, Map 1: Resident population in Urban Audit core cities, 1 January 2012.)

Abbildung 12 Berliner Nachfrage ist relativ niedrig im Vergleich zu ähnlichen Städten in Europa

Quelle: Frontier Analyse basierend auf OAG für Verbindungen und ACI, AENA & Assaeroporti Daten für das Passagieraufkommen.

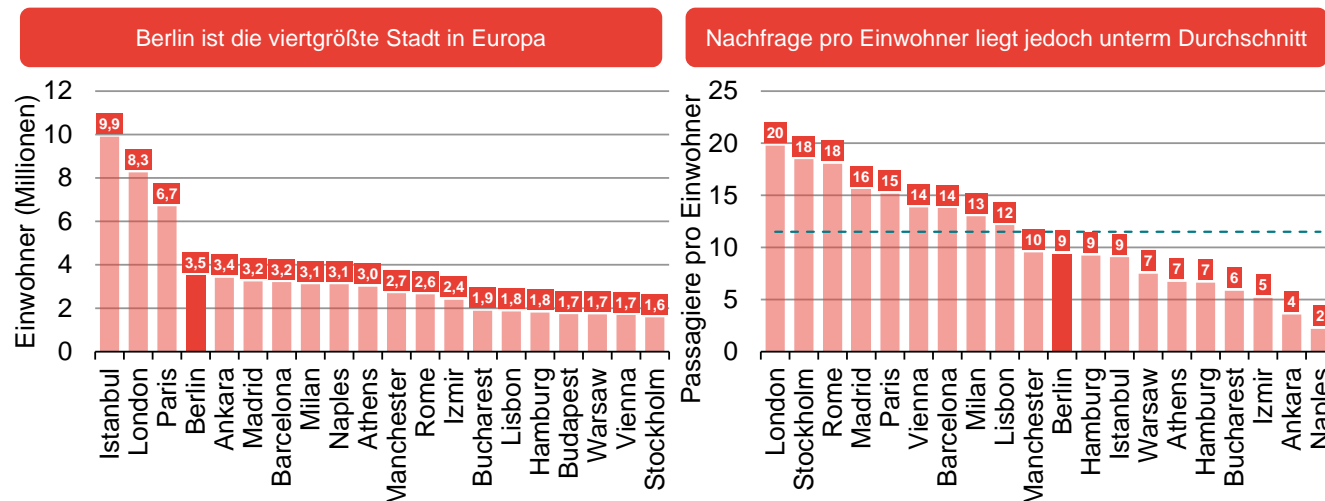
Hinweis: Im vorliegenden Fall definieren wir eine Verbindung für einen Zielflughafen, falls dieser mindestens 365 Mal im Jahr angefliegen wurde. Wenn dieser Grenzwert reduziert wird, erhöht sich die Anzahl an Verbindungen für alle betrachteten Flughäfen. Zählt man alle Langstreckenverbindungen zusammen, so kommt Berlin auf 11 Langstreckenverbindungen.

Natürlich sind alle Städte verschieden und viele Faktoren, wie beispielsweise die Attraktivität als Touristenziel und die wirtschaftliche Bedeutung, könnten die Unterschiede im Passagieraufkommen erklären. Laut European Cities Marketing ist Berlin jedoch eines der beliebtesten Touristenziele in Europa hinter London und Paris.¹¹⁴ Mit anderen Worten: Es kann ausgeschlossen werden, dass die Nachfrage in Barcelona, Madrid und Mailand nur bedingt durch deren größere Popularität höher ist.

Auch bei einer Ausweitung des Vergleichs auf die 20 größten europäischen Flughäfen ist das Passagieraufkommen in Berlin nach wie vor wesentlich geringer als sein Potenzial, auch wenn das Wachstum der letzten Jahre berücksichtigt wird. Die gesamte Nachfrage für Flugreisen liegt in Berlin unter dem Stichprobendurchschnitt. Während es in Berlin circa 9,4 Passagiere pro Einwohner waren, so lag der Durchschnitt bei 11,5 Passagieren pro Einwohner. Falls Berlin zum Durchschnittswert aufschließen würde, implizierte dies, dass 40 Millionen Passagiere im Jahr von und nach Berlin fliegen – 7 Millionen mehr als heute. Und das trotz des starken Wachstums der letzten fünf Jahre. Durch seine Größe und Bedeutung könnte Berlin sogar noch mehr Passagiere als den Durchschnittswert erwarten.

¹¹⁴ <http://www.europeancitiesmarketing.com/>

Abbildung 13 Passagieraufkommen in Berlin könnte bei 40m liegen



Quelle: Frontier Analyse basierend auf Daten des Eurostat Regional Yearbook 2015 und verschiedenen Quellen, u.a. ACI für Passagiervolumina

Das jüngste Nachfragewachstum ist ein Zeichen dafür, dass der Berliner Markt floriert. Zudem ist es konsistent mit der Annahme, dass Berlin im relativen Vergleich aufholt. Dies deutet an, dass es neben dem einkommensbasierten organischen Wachstum der Nachfrage weiteres Potenzial gibt. Das ist insbesondere wichtig, wenn es darum geht die zukünftige Nachfrage vorherzusagen, da sonst die Schwere möglicher Kapazitätsbeschränkungen unterschätzt werden könnten.

4.2.3 BER wird nicht in der Lage sein genug Kapazität bereitzustellen

Laut der Flughafen Berlin Brandenburg GmbH (FBB) hat der BER zum Zeitpunkt der Eröffnung eine Kapazität für 27-28 Millionen Passagiere im Jahr, welche unter Einbeziehung von geplanten Erweiterungen auf 45 Millionen Passagiere im Jahr steigen kann.¹¹⁵ Diese Anzahl bezieht sich auf die bestehende Baubewilligung inklusive beider Ausbaumodule für zwei zusätzliche Terminals.¹¹⁶ Zur geplanten Eröffnung in 2018 wird die Kapazität auf das Hauptterminal und maximal 27-28 Millionen Passagiere im Jahr beschränkt sein.¹¹⁷ Wenn man berücksichtigt, dass Tegel und Schönefeld bereits 2016 mehr als 33 Millionen Passagiere bedienten, so hinkt bereits die momentane Kapazitätsplanung der aktuellen Nachfrage hinterher – und erst recht den zukünftigen Marktanforderungen.

Um den Nachfrageüberschuss bedienen zu können, wird der Flughafen Schönefeld nach derzeitigem Stand bis mindestens 2023 in Betrieb sein und

¹¹⁵ <http://www.berlin-airport.de/en/ber/facts-figures/index.php>

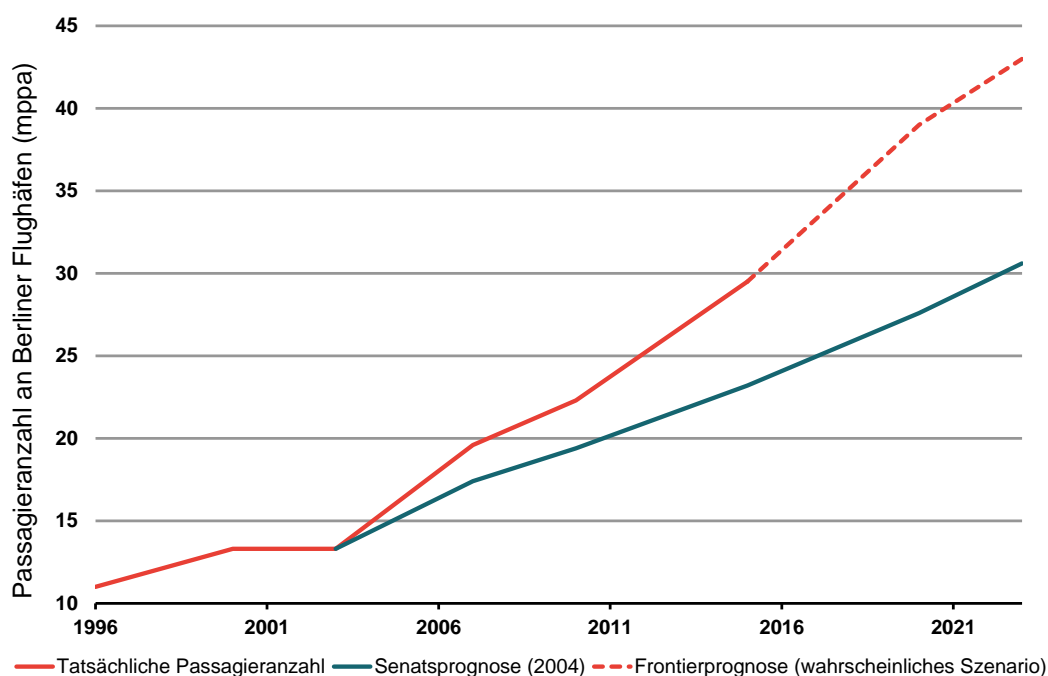
¹¹⁶ Noch ist es ungewiss, wann und wie die geplanten Erweiterungen des BER umgesetzt werden. Bedingt durch die erhebliche Verzögerung der Eröffnung des Hauptterminals gibt es kein Anzeichen, wann die Bauarbeiten für die zusätzlichen Terminals starten sollen.

¹¹⁷ Es sollte an dieser Stelle angemerkt werden, dass die Passagierkapazität des Hauptterminals seit Vergabe des Bauauftrags mehrfach geändert wurde (von ursprünglich 20 auf nunmehr 27 Millionen), wenngleich keine Änderungen an der Terminalarchitektur vorgenommen wurden. Es ist somit fraglich, ob der BER wirklich in der Lage ist im Jahr der Eröffnung 27 Millionen Passagiere abzufertigen.

weitere 13 Millionen Passagiere abfertigen.¹¹⁸ Im Gegensatz zu Tegel besteht momentan keine rechtliche Verbindlichkeit den Flughafen Schönefeld zu schließen. Daher könnte vorübergehend das „Zwei-Flughäfen-Konzept“ bestehen bleiben. Jedoch sollte der Flughafen Schönefeld teilweise renoviert und als Regierungsterminal benutzt werden, auch wenn noch nicht genau feststeht, wann die Renovierungen beginnen sollen. Falls Schönefeld als Regierungsterminal betrieben werden sollte, so schränkt dies die Nutzbarkeit für die kommerzielle Luftfahrt ein. Zudem ist noch unklar, wo die Flugbereitschaft des Bundesministeriums für Verteidigung stationiert werden soll.

Die Unterschätzung der aktuellen und zukünftigen Nachfrage bei der Planung des BER scheint offensichtlich der Ausgangspunkt für die Kapazitätsengpässe zu sein.

Abbildung 14 Passagierprognosen und tatsächliches Passagierwachstum



Quelle: *Beschlusstext des Planfeststellungsbeschlusses, FBB* (<http://www.berlin-airport.de/de/presse/basisinformationen/verkehrsstatistik/index.php>), Frontier Berechnung.

Zum Beispiel:

- Der Planfeststellungsbeschluss für den BER (2004) enthielt eine Tabelle mit einer Prognose für 2023 von 30 Millionen Passagieren pro Jahr. Diese Prognose wurde bereits 2016 überschritten – sieben Jahre vor der ursprünglichen Vorhersage;¹¹⁹
- Die Beschlussfassung über die Entscheidung die Betriebserlaubnis für Tegel zurückzunehmen (ebenfalls 2004) prognostizierte 30,6 Millionen Passagiere für Berlin im Jahre 2023. Für 2015 wurden 23,2 Millionen Passagiere¹²⁰

¹¹⁸ <http://www.berliner-zeitung.de/berlin/alter-flughafen-muss-ber-entlasten-schoenefeld-forever--22465184>

¹¹⁹ *Beschlusstext des Planfeststellungsbeschlusses vom 13. August 2004.*
<http://www.lbv.brandenburg.de/3123.htm>

¹²⁰ <http://bi-gegen-das-luftkreuz-tegel.de/files/txl-bescheid-20040729.pdf>, Seite 29.

vorhergesagt, fast fünf Millionen weniger als tatsächlich in jenem Jahr befördert wurden.

Die tatsächliche Nachfrage in Berlin liegt deutlich über dem erwarteten Niveau, das der Planung des BER zugrunde lag. Zudem gibt es Grund zur Annahme, dass auch zukünftig, unter den entsprechenden Bedingungen, mit einem starken Anstieg der Passagierzahlen zu rechnen ist.

In der folgenden Analyse zeigen wir, dass auch die veranschlagte maximale Kapazität von 45 Millionen Passagieren pro Jahr für BER schnell unzureichend werden könnte.

4.3 Passagierprognose

Wir glauben dass die Nachfrage für Flugreisen von und nach Berlin mit hoher Wahrscheinlichkeit weiterhin stark ansteigen wird. Grund dafür ist vor allem die zunehmende wirtschaftliche Größe und Bedeutung Berlins und seines Einzugsgebiets, die Bedeutung als europäische Metropole und die Attraktivität als Reiseziel.

Daher haben wir zwei Nachfrageszenarien in unserem Modell berücksichtigt:

- Ein **Minimalszenario** – in diesem wird das aktuelle Passagier-aufkommen (33 Millionen Passagiere in Tegel und Schönefeld zusammen in 2016) extrapoliert. Das ist das Mindestmaß an Wachstum für Berlin, welches sinnvoller Weise zu erwarten ist, unter der Annahme, dass das gesamte „Catch-Up-Potenzial“ bereits vollends ausgeschöpft wäre.
- Ein **wahrscheinliches** Szenario – dieses Szenario basiert auf der Annahme, dass eine Stadt von Berlins Größe und Bedeutung bereits heute eher 40 Millionen Passagiere pro Jahr abfertigen sollte. Dieses Szenario kombiniert das Schließen dieser Nachfragerücke bis 2030 mit allgemeinem einkommensbasierten organischem Wachstum.

Der restliche Abschnitt ist wie folgt strukturiert:

- Wir stellen die Details der Wachstumsprognosen dar;
- Wir zeigen Gründe auf, warum wir das wahrscheinliche Szenario für eine realistischere Einschätzung halten als das Minimalszenario.
- Wir erörtern weitere Nachfrageaspekte.

4.3.1 Wachstumsprognosen

Wir schätzen, dass ein Nachfragewachstum in Berlin von circa 2,4% pro Jahr zu erwarten ist. Dies ist auf allgemeines Wirtschaftswachstum ohne Einbeziehung eines Korrekturterms für die derzeitige „Unterversorgung“ von Berlin mit Lufttransportdienstleistungen zurückzuführen. Details zu der Prognose befinden sich in untenstehender Tabelle.

Abbildung 15 Einkommensbezogene Faktoren, die das Nachfragewachstum beeinflussen

Input	Wert	Kommentare	Quelle
Berlin BIP Wachstumsprognose	1.69%	Höher als deutsches BIP Wachstum (1.3%)	DIW 2013 ¹²¹
Zielland BIP Wachstum	1.87%	z.B. gewichteter Durchschnitt des Wachstums in UK, Frankreich und Spanien abhängig vom Flugverkehr an Berliner Flughäfen	World Economic Outlook Database, Oktober 2016 gewichtet durch Passagier volumina basierend auf OAG Daten
Durchschnittl. BIP Wachstum	1.78%	Grobe 50-50 Ankunft/Abflug Annahme	Berechnung
Einkommens- elastizität der Nachfrage	1.35	Diverse Studien schätzen unterschiedliche Elastizitäten	Durchsicht deutscher Forschungsartikel ¹²²
Voraussichtlicher jährlicher Anstieg der Passagierzahlen	2.4%		Berechnung

Quelle: Frontier Analyse

Durch bereits genannte Gründe glauben wir jedoch, dass das momentane Nachfrageniveau das Potenzial für das Flugaufkommen in Berlin deutlich unterschätzt. Wir haben gezeigt, dass es sinnvoll ist nach Korrektur um die relative Größe des Einzugsgebiets davon auszugehen, dass Berlin heutzutage auch 40 Millionen Passagiere pro Jahr bedienen könnte.

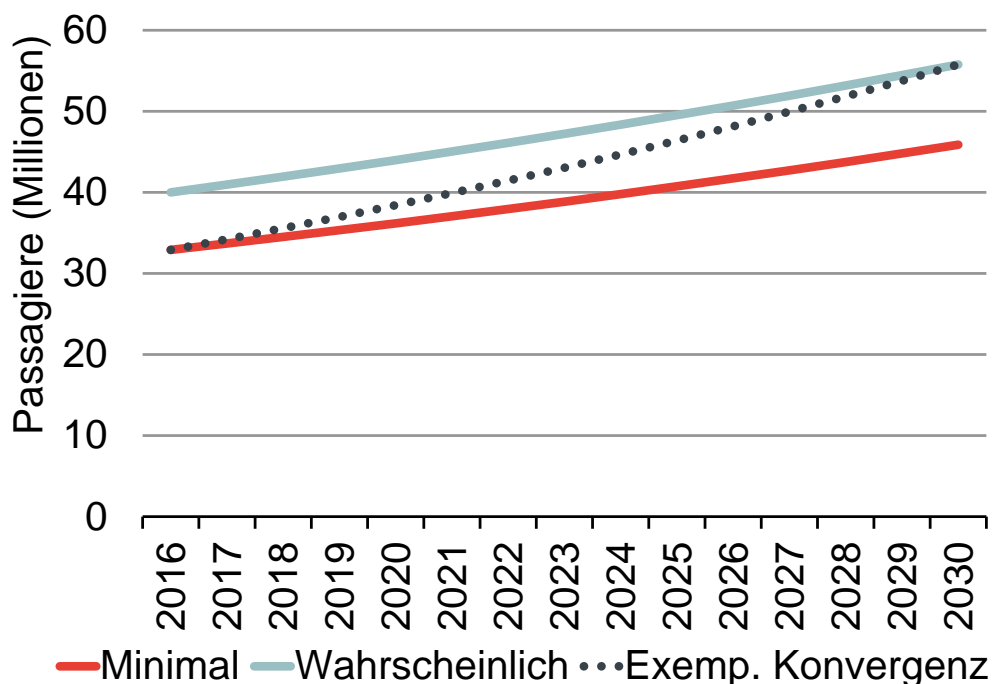
Wir glauben, dass ein durch die Einführung neuer Geschäftsmodelle stärkerer Wettbewerb zwischen Flughäfen und Fluggesellschaften in Berlin sehr wahrscheinlich die Lücke zwischen heutigem Passagieraufkommen und den 40 Millionen Passagieren pro Jahr schließen wird. Aus unserer Sicht ist dies konsistent mit den Strategien, die momentan von Ryanair, Norwegian und anderen Billigfluggesellschaften verfolgt werden. Außerdem ist es im Einklang mit Erfahrungswerten aus anderen Großstädten mit mehreren Flughäfen und differenzierten Angeboten an Flugdienstleistungen.

Das Wachstum, das durch diesen dynamischen Prozess gefördert wird, käme zum natürlichen Verkehrswachstum, welches durch allgemeines Wirtschaftswachstum getrieben wird, hinzu. Abbildung 16 verdeutlicht wie die gesamte Nachfrage zu der höheren Trendlinie konvergiert.

¹²¹ Gornig, M., Geppert, K., Hillesheim, I., Kolbe, J., Nestler, C., Siedentop, S. und C. Tertou (2013): Wirtschaftsentwicklung in Berlin: Szenario 2030, Politikberatung kompakt 77, DIW Berlin.

¹²² Thießen, F., Haucke, A. und A. Wosnitza (2012): Auswirkungen der Luftverkehrssteuer auf die Entwicklung des Luftverkehrs in Deutschland. Technische Universität Chemnitz.

Abbildung 16 Passagieraufkommen in Berlin könnte bis 2030 auf 56m wachsen



Source: Frontier Analyse

Unsere Zahlen lassen auf Folgendes schließen:

- Unter Annahme des **Minimalszenarios** wird die gesamte Nachfrage in Berlin bis 2030 circa 46 Millionen betragen. Dies stimmt mit Schätzungen des Berliner Senats überein, der für 2030 46,6 Millionen Passagiere vermutet und mit Schätzungen des ehemaligen CEO des BER, Karsten Mühlenfeld, der das Passagieraufkommen auf 43 Millionen in 2025, circa 47 Millionen in 2030 und mehr als 50 Millionen in 2035 schätzt.
- Wird jedoch das **wahrscheinliche** Szenario zu Grunde gelegt ergibt sich eine Passagieraufkommen von circa 56 Millionen bis 2030, bzw. 10 Millionen mehr (22%) als im Basisszenario. Einer Studie der Initiative „Berlin braucht Tegel“ zu Folge, wird die gesamte Nachfrage um zwei Millionen Passagiere pro Jahr wachsen, bzw. 28 Millionen zu den bestehenden 33 Millionen Passagieren bis 2030 hinzufügen, was zu 61 Millionen führt.

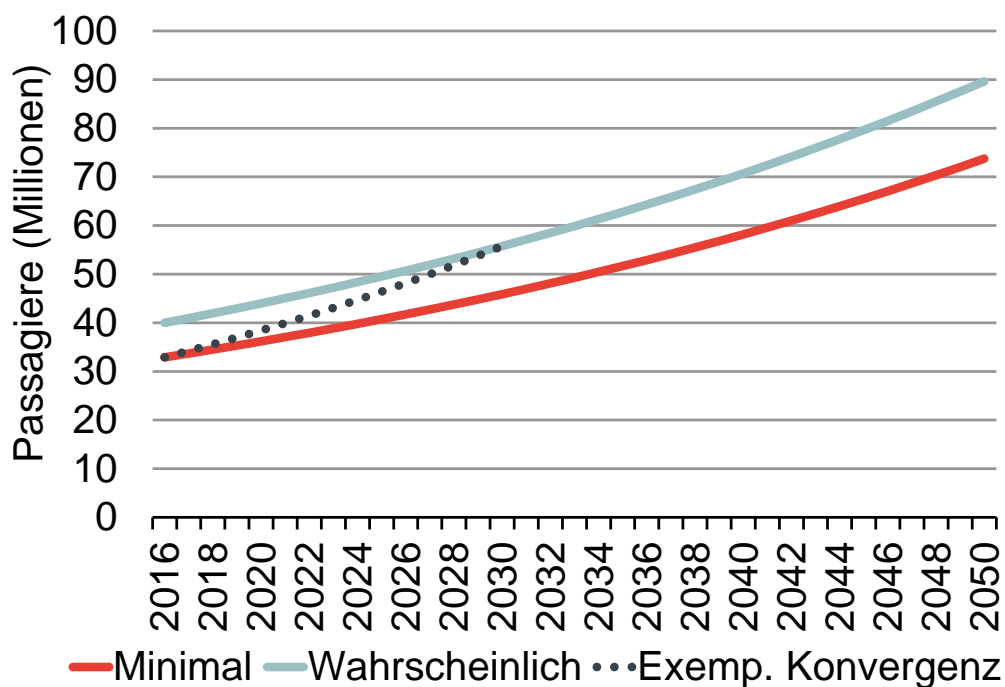
Die Geschwindigkeit mit der die Nachfrage steigt und das wahrscheinliche Szenario erreicht unterliegt gewisser Beurteilungsspielräume. Zum Zwecke der Modellierung sind wir von einer sukzessiven, progressiven Konvergenz ausgegangen. Jedoch ist dies nicht wesentlich für die weiter unten präsentierten Ergebnisse, welche auf einer Engpassmodellierung für 2030 basieren. Die exakte Form des Konvergenzpfads beeinflusst die Ergebnisse für 2030 nicht.

Es existiert ein immanentes Risiko das Ausmaß des Nachfragewachstums in Berlin zu unterschätzen zu dem Zeitpunkt, zu dem Tegel geschlossen wird. Dies wurde deutlich in den Prognosen von 2004 auf Basis derer die Entscheidung fiel die Entwicklung des BER fortzuführen und Tegel zu schließen.

Das Wachstum zum heutigen Zeitpunkt, sowie Zeichen für andauerndes erhebliches Wachstumspotenzial deuten darauf hin, dass die Schließung Tegels ein hohes Risiko für tiefgreifende Kapazitätsengpässe birgt.

Mit Blick auf die Zeit nach 2030, unter Zugrundelegung des gleichen historischen Wachstumszusammenhangs, könnte die Nachfrage in Berlin in 2050 bereits 90 Millionen betragen.

Abbildung 17 Passagieraufkommen in Berlin könnte bis 2050 auf 90m wachsen



Source: Frontier Analyse

Der Fokus unserer Modellierung liegt jedoch auf dem Zeitraum bis 2030.

4.3.2 Wie wird das wahrscheinliche Szenario erreicht?

Unserer Ansicht nach ist das wahrscheinliche Szenario realistisch für den Fall, dass keine Flughafen Kapazitätsengpässe bestehen. Dadurch hätten Billigfluggesellschaften weiterhin großen Spielraum ihre Präsenz in Berlin zu erhöhen und entstehende Niedrigpreisgeschäftsmodelle können das Verkehrsaufkommen deutlich erhöhen.

Während jedoch dieses Ergebnis darauf beruht, dass genügend Kapazität zur Verfügung steht um die latente Nachfrage zu befriedigen, ist dessen Erreichen umso wahrscheinlicher bei Zugrundelegung eines Flughafensystems, das Wahlmöglichkeiten für Passagiere und Fluggesellschaften bietet und somit eine Vielzahl verschiedener konkurrierender Geschäftsmodelle unterstützt.

Die Entwicklung des Londoner Flughafensystems belegt diese Auffassung. In 2009 führte die (damalige) UK Competition Commission (CC) eine Marktuntersuchung zu BAA-Flughäfen durch und fand heraus, dass kein Wettbewerb zwischen den sieben, zu BAA gehörigen, UK Flughäfen bestand. Zu dieser Zeit gehörten den Flughäfen der BAA 81% der Landebahnkapazitäten

Londons. Eines der Mittel der CC war BAA zu verpflichten drei seiner Flughäfen zu verkaufen. Zwischen 2009 und 2014 hat BAA sechs UK Flughäfen verkauft, darunter London Gatwick und Stansted.¹²³ In einer späteren Überprüfung¹²⁴ in 2016, stellte die Competition and Mergers Authority (CMA), der Nachfolger der CC, erhebliche Vorteile fest – welche wir weiter unten beleuchten.

VORTEILE DES FLUGHAFEN WETTBEWERBS IN LONDON

- **Passagierwachstum:** die CMA stellte fest, dass die Passagierzahlen an den veräußerten Flughäfen zwischen 2009 und 2015 9% bis 12% schneller wuchsen als an vergleichbaren Flughäfen im Vereinten Königreich – auch bei Berücksichtigung von Langzeittrends und flughafenspezifischen Faktoren;
- **Effizienz:** Veräußerte Flughäfen steigerten ihre Capex-Effizienz und verbesserten ihre Betriebseffizienz;
- **Service:** Es gab erhebliche Verbesserungen in der Servicequalität in Gatwick, und Heathrows Servicequalität erreichte ein historisches Hoch;
- **Flugstreckenwahl:** Flughäfen haben ihre Anstrengungen erhöht um zusätzliche Fluggesellschaften zu gewinnen und die Anzahl an Flugstrecken und die Flugfrequenz zu erhöhen;
- **Höhe der Flughafengebühren:** Gatwick und Stansted haben langfristige Verträge mit ihren größten Kunden bezüglich der Flughafengebühren geschlossen. Die CMA bemerkte, dass Fluglinien nur in einem gewissen Maße zwischen den beiden Londoner Flughäfen Heathrow und Gatwick wechseln können, da beide, insbesondere Gatwick, begrenzte Kapazitäten haben. Dies reduzierte die Verhandlungsmacht der Fluglinien;
- **Gebührenstruktur:** Flughäfen haben ihre Gebührenstruktur verändert. Veränderungen beinhalten die Anwendung von Saisonrabatten und die Schaffung von Anreizen für Flughäfen ihre Auslastung zu erhöhen und Flugzeuge mit mehr Sitzplatzkapazitäten einzusetzen;
- **Effiziente Nutzung bestehender Kapazitäten:** Die CMA stellte fest, dass die restrukturierten Flughafengebühren zu zusätzlichen Flügen in ruhigeren Phasen und einer erhöhten Effizienz der Flugzeugauslastung führte. Dies wiederum führte zu einem Anstieg des Passagieraufkommens;
- **Einbezug von Flughafengemeinden und Anteilseigner:** Flughäfen haben ihre Beziehungen mit lokalen Gemeinden ausgebaut.

Vor dem Verkauf von Gatwick behauptete BAA, dass es nicht möglich wäre die Kapazität der Landebahnen auf mehr als 50 Flüge pro Stunde zu erhöhen. Nach dem Verkauf erhöhte sich die Kapazität jedoch auf 55 Flüge pro Stunde. Dies veranschaulicht die unten stehende Graphik.

¹²³ Aberdeen Airport – verkauft im Dezember 2014. Glasgow Airport – verkauft im Dezember 2014. Southampton Airport – verkauft im Dezember 2014. London Stansted Airport – verkauft im Februar 2013. Edinburgh Airport – verkauft im April 2012. London Gatwick Airport – verkauft im Dezember 2009.

¹²⁴ CMA (2016): "BAA airports: Evaluation of the Competition Commission's 2009 market investigation remedies"
https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57399d43ed915d152d00000b/evaluation_of_baa_market_investigation_remedies.pdf

Abbildung 18 Gatwick erhöhte seine Kapazität nach dem Verkauf (Flüge pro Stunde)



Quelle: *Evaluation of the Competition Commission's BAA airports market investigation. Oxera (2016)*

Diese Erkenntnisse veranschaulichen die dynamischen Vorteile, welche dadurch entstehen können, dass eine Großstadt durch mehr als einen Flughafen versorgt wird und Fluggesellschaften auf verschiedene Geschäftsmodelle setzen können. Die Vorteile reichen von gesteigerter Betriebseffizienz hin zu höherer Flexibilität in der Struktur der Flughafengebühren. Zu einem großen Anteil speisen sich die Vorteile jedoch auch daraus, dass unabhängige Flughäfen dem Anreiz unterliegen ihre Kapazität maximal auszunutzen.

Diese Vorteile könnten in Berlin verlorengehen falls die Flughafeninfrastruktur nur an einem Standort und zu einheitlichen Flughafengebühren bereitgestellt wird. Zu den Schlüsselfaktoren, die den Flugverkehr in Berlin bisher beschränkt haben, zählt vor allem die Tatsache, dass fast alle Fluggesellschaften Flüge von und nach Berlin als Punkt-zu-Punkt Verbindungen anbieten. Beispielsweise liegt der Fokus der Lufthansa auf ihren Verkehrsknotenpunkten Frankfurt und München. Es ist zu bezweifeln, dass eine Zentralisierung des Berliner Flugverkehrs auf den BER die momentane Strategie verändert. Insbesondere für den Fall, dass die Eröffnung des BER zu immanenten Kapazitätsbeschränkungen führt, ist ein Strategiewechsel sehr unwahrscheinlich.

Es bestehen erhebliche Bedenken, dass ein einzelner Flughafen in Berlin, der als Hauptstandort für Air Berlin, Lufthansa und deren Tochterunternehmen Eurowings und als Ziel von Geschäftsreisen für andere große europäische Fluglinien dient, durch alle Fluggesellschaften ausgewogen betrieben werden kann. Im Speziellen werden Billigfluggesellschaften gezwungen sein weiter das alte Schönefeld-Terminal zu nutzen während die genannten Fluggesellschaften die neue Infrastruktur nutzen können. Dies würde zu einem Wettbewerbsnachteil für die Billigfluggesellschaften führen, da die Ausstattung in Schönefeld von geringerer Qualität ist und es beispielsweise zehn Minuten Rollzeit von und zur Startbahn zusätzlich bedarf, was die Kosten für die Fluggesellschaften erhöht.

Bei dieser Regelung ist es zudem nicht klar, welchen Anreiz Lufthansa hätte stark in Berlin zu investieren oder den Flugverkehr der Knotenpunkte Frankfurt und München umzusiedeln. Im Gegensatz dazu hat Ryanair große Bestrebungen seinen Flugverkehr in Berlin weiter auszubauen. So wurde öffentlich geäußert, dass Ryanair weitere 5 Millionen Passagiere von und nach Berlin transportieren will, sofern Tegel geöffnet bleibt. Gleichermaßen befürwortet Condor die Offenhaltung Tegels. Condors CEO Ralf Teckentrup hat öffentlich erklärt, dass *„der neue Flughafen [...], wenn er denn mal aufmacht, vermutlich viel zu klein“* ist. Bedingt durch die veränderten Umstände hat er *„eine Menge persönlicher Sympathie dafür, den Gedanken der Offenhaltung von Tegel weiterzuverfolgen“*.¹²⁵

Dies würde den Wettbewerb zwischen den Flughäfen fördern, was wiederum neue und innovative Geschäftsmodelle ermöglicht. Eine neue Generation an Flugzeugen wie etwa die B787 oder der A350 ermöglichen neue Angebote an Langstreckenflügen, z.B. von Norwegian, welche wiederum durch einen offenen und unabhängig betriebenen Flughafen Tegel profitieren würde. Das ist der Erfahrungswert, der in London Gatwick beobachtet werden konnte. Zusätzliche Angebote für günstige Langstreckenflüge erweiterten das bestehende Angebot der Fluggesellschaften am Flughafen Heathrow.

London Gatwick hat darüber hinaus innovative Dienstleistungen entwickelt, wie beispielsweise Lösungen um Anschlussverbindungen zwischen sonst separaten Angeboten zu erleichtern. Wenn Tegel offen bleibt und weiter unabhängig betrieben wird, könnten Passagiervorteile weiter bestehen oder sogar erhöht werden. Es sollte auch betont werden, dass Tegel zur Hebung dieser Vorteile nicht privatisiert werden muss. Sowohl Tegel als auch der BER könnten weiterhin von der öffentlichen Hand betrieben werden, jedoch durch unabhängige Geschäftsführungen, deren Aufgabe es ist, den Flughafen möglichst effizient zu betreiben. Ein weiterer Vorteil der Trennung ist die Reduktion der Abhängigkeit von einem Flughafen, beispielsweise für den Fall von Streiks. Jüngste Streiks haben Fluggesellschaften sowohl in Tegel als auch in Schönefeld gleichzeitig beeinträchtigt. Falls der BER und Tegel unabhängig betrieben würden, hätten Reisende kurzfristig die Option auf den anderen Flughafen auszuweichen.

Zwar können wir nicht genau sagen, welche Entwicklungen an einem unabhängig betriebenen Flughafen Tegel einsetzen, dennoch sind dies Beispiele für neue Geschäftsmodelle, die in einer dynamischeren Flughafenumgebung befördert werden. Einerseits ergeben sich direkte Vorteile durch Markteinsteige neuer Wettbewerber, die durch die zusätzliche Kapazität erleichtert werden. Darüber hinaus üben Innovation und Wahlmöglichkeiten Druck auf etablierte Anbieter aus, ihre Leistungen weiter zu verbessern. Höchstwahrscheinlich werden daher traditionelle Fluggesellschaften dazu gezwungen sein mit besseren Angeboten und Innovation zu reagieren. Ohne den Anstoß durch größeren Wettbewerb werden sie nur sehr unwahrscheinlich Neuerungen einführen.

Jedoch deuten all diese Faktoren darauf hin, dass die Beibehaltung eines unabhängigen Flughafens Tegel und somit die Sicherung der benötigten

¹²⁵ Das Interview ist in der Berliner Zeitung "Der Tagesspiegel" zu lesen: <http://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/tegel-soll-offen-bleiben-der-ber-ist-viel-zu-klein/19678552.html>

Kapazitäten für die zukünftige Nachfrage in Berlin mit hoher Wahrscheinlichkeit dazu führen, dass Berlins momentanes Defizit an Flugverbindungen durch Produkt- und Serviceinnovationen behoben wird.

4.3.3 Weitere Nachfrageaspekte

Die Nachfrage in Berlin wird letztlich davon abhängen, wie die Flughafensituation schlussendlich gelöst wird. Klar ist, wie wir im Rest des Abschnitts erläutern werden, dass eine unzureichende Kapazität dazu führen wird, dass Teile der Nachfrage nicht gedeckt werden können und Passagiere nicht reisen können. Jedoch gibt es weitere Aspekte:

- Die Nachfrage könnte nicht neutral bezüglich des Flughafenstandorts sein.
- Auch die Ticketpreise könnten für verschiedene Kapazitätsszenarien unterschiedlich ausfallen – nicht nur aufgrund der engpassbedingten Preisaufschläge im Falle einer Schließung von Tegel.

Nachfrage könnte nicht “Flughafenstandortneutral“ sein

Berlin ist eine der größten Städte in Europa, mit dem Flughafen Tegel im Nordwesten und dem BER im Südosten genau neben dem sich derzeit in Betrieb befindlichen Flughafen Schönefeld. Passagiere, die aus dem Nordwesten Berlins und dessen Umland kommen, könnten ihre Nachfrage zurückfahren, da es weniger attraktiv ist den weiteren Weg zum und vom BER aufzunehmen. Daher könnte eine Schließung von Tegel einen negativen Einfluss auf die Nachfrage in bestimmten Regionen haben.

Einer der großen Vorteile von Tegel sind die zentrale Lage und die bestehenden Verkehrsanbindungen. Die durchschnittliche Zeit, die ein Taxi von Berlins Geschäfts- und Regierungsviertel Mitte nach Tegel braucht, beträgt ungefähr 25 Minuten, während es nach Schönefeld von dort aus etwa 40 Minuten dauert. Gleichzeitig betragen die durchschnittlichen Taxikosten von Mitte nach Tegel 25€ und 45€ um nach Schönefeld zu kommen, Mehrkosten von 80%. Zusätzlich zu den höheren Preisen ist es wahrscheinlich, dass es auf den Autobahnen A100 und A113, die das Stadtzentrum mit Schönefeld verbinden, zu erheblich mehr Staus kommt, sobald der BER eröffnet. Eine kürzlich veröffentlichte Studie von Spreeplan, einer Beratung, die sich auf Verkehrsanalysen in der Region Berlin-Brandenburg spezialisiert hat, prognostiziert hohe Stauaufkommen auf den Autobahnen zwischen Schönefeld und der Innenstadt in die Stoßzeiten. In ihrer Studie schlagen sie zum Beispiel die Einführung einer Maut zu Stoßzeiten vor.¹²⁶

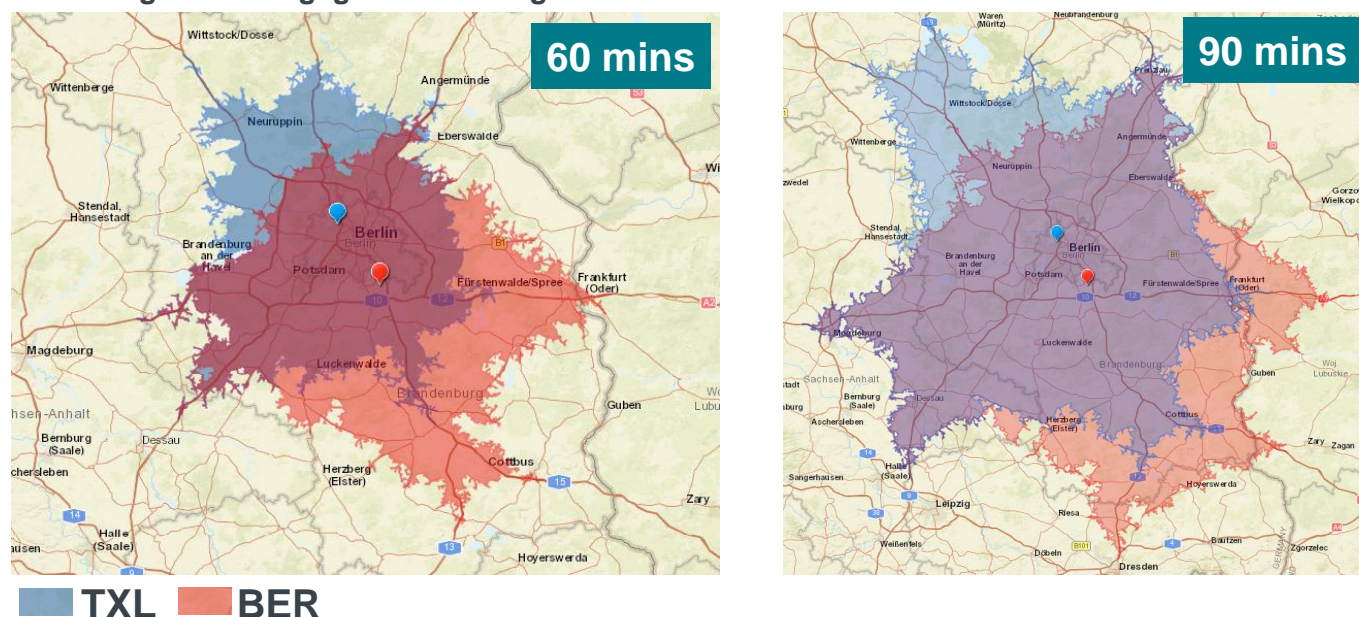
In Bezug auf öffentliche Verkehrsmittel ist das Bild nicht eindeutig. Zwar befindet sich Tegel näher am Stadtzentrum, jedoch muss man mindestens für den letzten Abschnitt der Anreise zum Flughafen einen Bus nehmen. Im Gegensatz dazu kann Schönefeld durch Regional- und Nahverkehrszüge direkt aus dem Zentrum angefahren werden. Zeitgleich mit der Eröffnung des BER sollen neue Nahverkehrsverbindungen verfügbar sein, beziehungsweise werden bestehende Verbindungen mit höherer Taktfrequenz betrieben. Daher kann es je nach

¹²⁶ <http://www.tagesspiegel.de/berlin/neues-verkehrsgutachten-berliner-stadtautobahn-zum-ber-droht-der-kollaps/19716654.html>

Standort in Berlin schneller sein zum neuen Flughafen zu gelangen. In jedem Fall wird jedoch der Preis steigen, da sich Tegel in Zone B des lokalen Nahverkehrsnetzes befindet und Schönefeld knapp außerhalb Berlins in Zone C liegt. Der Preis für ein Einzelticket wird sich daher von 2,80€ auf 3,40€ erhöhen, eine Erhöhung um 20%.

Laut einem Forschungsprojekt der Technischen Universität Dresden, sind Fluggäste normalerweise bereit 60 Minuten vom bzw. zum Flughafen zu fahren. Preisempfindlichere Kunden sind bereit Anreisezeiten von bis zu 90 Minuten in Kauf zu nehmen.¹²⁷ Die folgende Abbildung zeigt die Einzugsgebiete der beiden Flughafenstandorte, die innerhalb von 60 und 90 Minuten zu erreichen sind.

Abbildung 19 Einzugsgebiete um Tegel und den BER



Quelle: Frontier Economics.

Wie aus der Abbildung erkennbar ist, sind beide Flughäfen innerhalb von 60 Minuten aus ganz Berlin erreichbar, und schließen jeweils noch das nordwestliche bzw. südöstliche Umland mit ein. Allerdings ist die Bevölkerungsdichte außerhalb Berlins bzw. außerhalb des direkten Speckgürtels sehr gering, weshalb die Einzugsgebiete der beiden Flughäfen, auch bei einer Erweiterung auf 90 Minuten etwa die gleiche Anzahl an Leuten umfasst.¹²⁸ Aufgrund dessen werden wir den konkreten geographischen Standort der beiden Flughäfen nicht in unsere Nachfrageprognose mit einbeziehen, obwohl an den Rändern der Einzugsgebiete theoretisch eine leichte Nachfrageverschiebung auftreten kann. Mit anderen Worten, im Sinne der Einfachheit und Transparenz, unterstellen wir, dass die Nachfrage „Flughafenstandortneutral“ ist. Nichtsdestotrotz kann die Tatsache, dass einige Passagiere nach der Schließung von Tegel längere Anreisezeiten auf sich nehmen müssen, als Kosten im Sinne eines monetisierten Zeitwertes interpretiert werden.

¹²⁷ <https://www.forschungsinformationssystem.de/servlet/is/188870/>

¹²⁸ Die Billigfluggesellschaften, die Berlin anfliegen, wollen insbesondere auch örtlich weiter entfernt gelegene Zielgruppen ansprechen, z.B. in Westpolen.

Außerdem ist zu vermuten, dass eine Verlagerung von Tegel zum BER Auswirkungen auf die rund 12.000 Beschäftigten in Tegel haben wird. Zwar ist davon auszugehen, dass eine Vielzahl der Beschäftigten mit an den BER ziehen kann, nichtsdestotrotz bedeutet dies aber einen „Bruch“ und Mehrbelastung für viele Beschäftigte.¹²⁹

Ticketpreise könnten in Abhängigkeit der Kapazitätsszenarien variieren

Die Höhe der Flughafenengebühren könnte für verschiedene Kapazitätsszenarien unterschiedlich ausfallen. Dies würde im Normalfall dazu führen, dass die Ticketpreise entsprechend steigen oder sinken und die Nachfrage nach den entsprechenden Flugdienstleistungen variiert. In unserer Modellierung haben wir unterstellt, dass es keine unterschiedlichen Flughafenengebühren und Ticketpreise für verschiedene Kapazitätsszenarien gibt. Ausgenommen davon sind die engpassbedingten Preisaufschläge, die das Ergebnis unserer Modellierung darstellen. Auf diese Weise können Annahmen zu Eigentumsverhältnissen, zu Gebühren und zur Wettbewerbsfähigkeit der beiden Flughäfen im Falle der Offenhaltung vermieden werden. Des Weiteren ist davon auszugehen, dass die Flughafenengebühren an beiden Terminals des BER gleich sind, sprich am „alten“ Schönefeld-Terminal sowie am „neuen BER-Terminal“, obwohl dies noch nicht endgültig ist. Wir nehmen daher für die Modellierung an, dass inflationsbereinigte Ticketpreise für alle Szenarien konstant bleiben. Die Ergebnisse werden daher nicht durch Annahmen bezüglich der Flughafenengebühren oder vermeintliche andere externe Einflüsse getrieben, sondern nur von den erwarteten Kapazitätsengpässen.

4.4 Kapazitätsengpässe und engpassbedingte Preisaufschläge

4.4.1 Was bedeutet „Kapazität“?

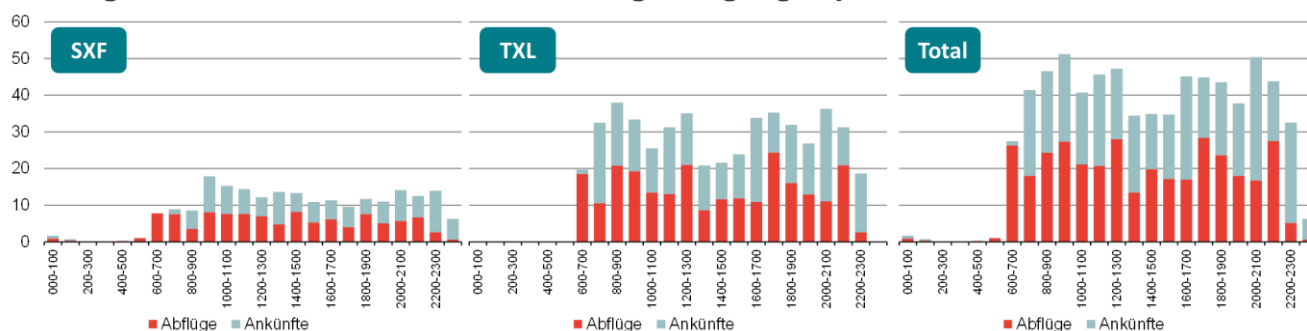
Lauf der Flughafenbetreibergesellschaft FBB hat der BER bei Eröffnung eine Kapazität von jährlich 27-28 Millionen Fluggästen, die sich mit dem geplanten Ausbau auf 45 Millionen erhöhen soll.¹³⁰ Demzufolge ist es selbst im oben erläuterten Minimalszenario unwahrscheinlich, dass der BER allein in der Lage wäre, die gesamte Nachfrage ab 2030 zu befriedigen. Sollte sich die Nachfrage gemäß unserem wahrscheinlichen Szenario entwickeln, ist nach der Schließung von Tegel eine Situation mit unzureichender Kapazität am BER nahezu sicher.

Bei dieser Betrachtung der Nachfrage auf jährlicher Basis übersieht man jedoch die Tatsache, dass Flughäfen (wie alle Netzwerke und Plattformen) so ausgelegt sein sollten, dass sie ausreichend Kapazität aufweisen, um den Flugverkehr in den „Spitzenstunden“ abwickeln zu können. Die folgende Abbildung zeigt die Anzahl an Flugbewegungen im Verlauf eines durchschnittlichen Tages im Jahr 2016 jeweils an den Flughäfen Tegel und Schönefeld, und an beiden Flughäfen zusammen.

¹²⁹ <http://www.berlin-airport.de/de/presse/pressemitteilungen/2014/2014-11-06-PK-Arbeitsstaettenerhebung/index.php>

¹³⁰ Eine detaillierte Beschreibung der Kapazitätsentwicklung am BER befindet sich in Abschnitt 0.

Abbildung 20 Durchschnittliche Anzahl an Flugbewegungen pro Stunde im Jahr 2016



Quelle: Frontier Analyse der OAG Daten

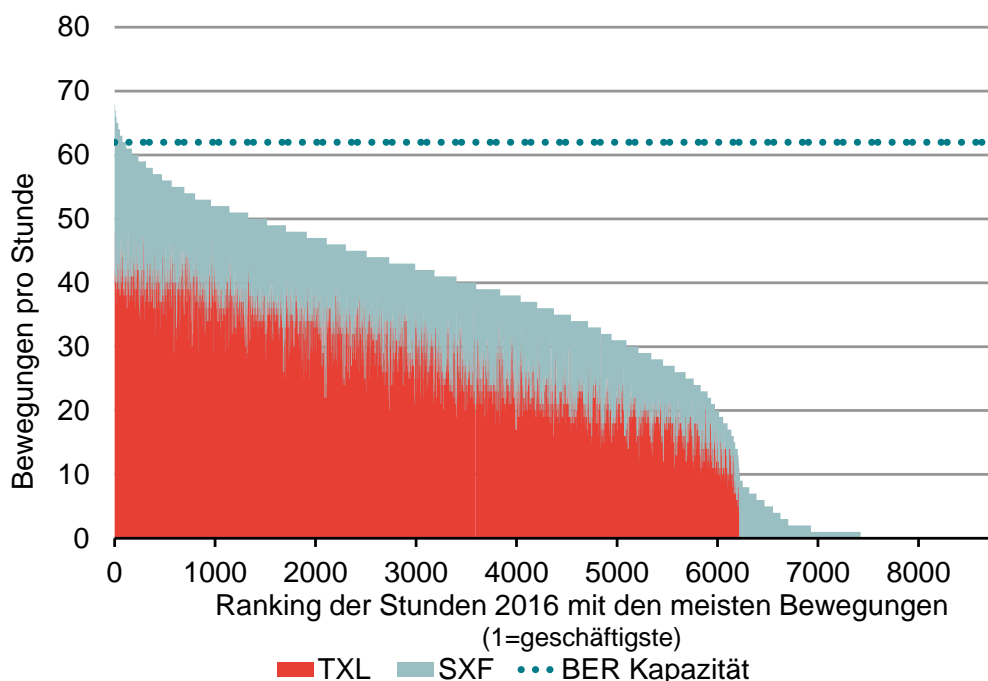
Betrachtet man die Gesamtzahl der Flugbewegungen, so zeigen die Daten eine „Spitze“ bei den Flugbewegungen zwischen 09:00 und 10:00 Uhr vormittags und dann noch einmal zwischen 20:00 und 21:00 Uhr, wohingegen der frühe Nachmittag relativ ruhig erscheint. Flughäfen müssen auch zu Spitzenzeiten genügend Kapazität bereitstellen können. Dies beinhaltet die Kapazität der Start- und Landebahnen, Terminals, Gates, Fluggastbrücken und Vorfeldpositionen, aber auch die Kapazität an Check-in-Schaltern und Gepäckabfertigungsplätzen. Kapazität bedeutet also weitaus mehr als nur eine Passagierobergrenze.

Wichtig ist, dass Kapazitätsverfügbarkeit in Nicht-Spitzenzeiten keinen Ersatz für fehlende Kapazitäten in Spitzenzeiten darstellt, während derer die Nachfrage am höchsten ist. Somit könnte der BER, selbst wenn die Gesamtpassagierzahlen im Jahr 2030 unter der Grenze von jährlich 45 Millionen Passagieren zurückblieben, durch die Verteilung des Flugverkehrs in Spitzenzeiten massive Engpässe aufweisen.

4.4.2 Flugbewegungen pro Stunde

In der folgenden Abbildung haben wir alle Stunden des Jahres 2016 in eine Reihenfolge gebracht, sodass die Geschäftigkeit an den Flughäfen Tegel und Schönefeld von der niedrigsten Nachfrage pro Stunde (ganz rechts) bis zur Stunde mit der höchsten Nachfrage (ganz links) ablesbar ist. Diese Nachfrage lässt sich als Richtwert für die potenzielle Nachfrage am BER heranziehen, wenn dieser den gesamten Berliner Flugverkehr allein abzuwickeln hätte.

Abbildung 21 Gesamtbewegungen überschreiten bereits jetzt die Kapazität am BER in den Spitzenstunden



Quelle: Frontier Analyse basierend auf OAG Daten für 2016: Wir haben Flugplandaten untersucht und jede Stunde von der geschäftigsten bis hin zur ruhigsten hinsichtlich der Anzahl der gemeinsamen Flugbewegungen in TXL und SXF zusammen klassifiziert. In der geschäftigsten Stunde gab es 68 Flugbewegungen insgesamt (41 in TXL und 27 in SXF). In der 1.000 geschäftigsten Stunde gab es 52 Flugbewegungen insgesamt (41 in TXL und 11 in SXF). In der 2.000 geschäftigsten Stunde gab es insgesamt 47 Flugbewegungen (41 in TXL und 6 in SXF).

Unsere Analyse zeigt, dass in den jeweiligen Spitzenstunden

- Tegel **49** Flugbewegungen pro Stunde abwickelte; und
- Schönefeld **28** Flugbewegungen pro Stunde abwickelte; und dass
- es in Kombination in Berlin in der Spitzenzeit **68** Flugbewegungen pro Stunde gab.¹³¹ Müsste der BER diese gesamte Nachfrage allein bewältigen, müsste der Flughafen bis zu 68 Flugbewegungen pro Stunde abwickeln.

Gemäß Eurocontrol besitzt

- Tegel eine Kapazität für maximal **52** Flugbewegungen pro Stunde¹³²; und
- Schönefeld eine Kapazität für maximal **26** Flugbewegungen pro Stunde.¹³³

Der BER hingegen verfügt über eine technische Start- und Landebahnkapazität für 426.000 Flugbewegungen jährlich¹³⁴. Unter Berücksichtigung des eingeschränkten Flugverkehrs zwischen Mitternacht und 5 Uhr morgens entspricht dies einem Maximum von 62 Flugbewegungen pro Stunde.¹³⁵ Müsste der BER alleine die Berliner Nachfrage abwickeln, wäre der Flughafen bereits

¹³¹ Zu beachten ist, dass sich die Reihenfolge der Stunden mit den maximalen Flugbewegungen in TXL und SXF leicht unterscheiden.

¹³² https://ext.eurocontrol.int/airport_corner_public/EDDT

¹³³ https://ext.eurocontrol.int/airport_corner_public/EDDB

¹³⁴ Planfeststellungsbeschluss zum Ausbau Verkehrsflughafen Berlin-Schönefeld 44/1-6441/1/101, S. 384.

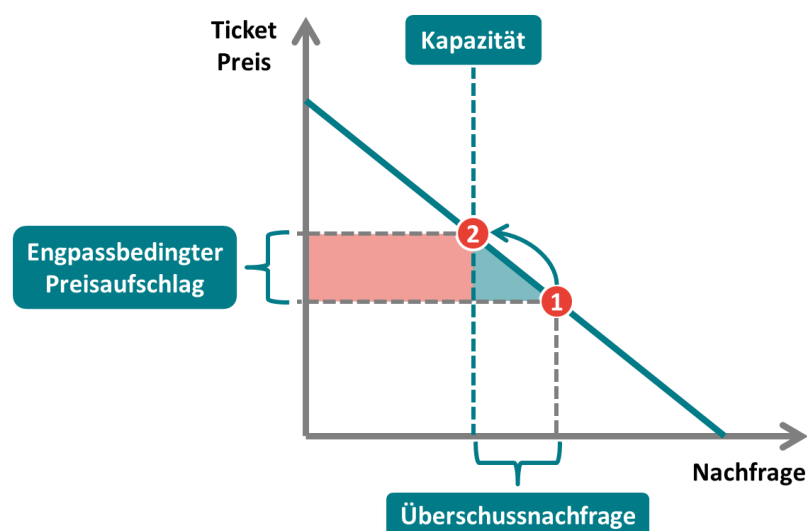
¹³⁵ 426.000 Flugbewegungen / 365 Tage / 19 Betriebsstunden pro Tag

jetzt von Engpässen betroffen, und zwar unabhängig davon, ob die beabsichtigte Erweiterung am BER durchgeführt wird oder nicht. Ebenfalls unabhängig davon ist, ob und wie lange der alte Terminal am Flughafen Schönefeld weiterbetrieben wird, da beide Maßnahmen lediglich die Terminalkapazitäten betreffen, nicht jedoch die technisch bindende Kapazität der Start- und Landebahnen.

4.4.3 Engpassbedingter Preisaufschlag

Wenn die Nachfrage das verfügbare Angebot übersteigt, steigen die Marktpreise und die überschüssige Nachfrage wird durch die höheren Preise verdrängt. Dies führt im vorliegenden Fall zu einem engpassbedingten Preisaufschlag. Das bedeutet, dass Passagiere für Flüge in Spitzenzeiten, bzw. zu allen Zeiten, in denen die Nachfrage die Kapazität des Flughafens überschreitet, mehr für ihre Flugtickets zahlen müssen. Dies lässt sich wie nachfolgend darstellen.

Abbildung 22 Engpassbedingter Preisaufschlag



Quelle: Frontier Economics.

Die Fluggesellschaften könnten auf derartige Kapazitätsbeschränkungen damit reagieren, größere Maschinen einzusetzen, um somit mehr „Kapazität“ zu schaffen. Zwar lässt sich dieses Verhalten bereits an vielen Flughäfen beobachten, allerdings wäre es betriebswirtschaftlich nicht sinnvoll, größere Flugzeuge in Spitzenzeiten einzusetzen, wenn diese zu allen anderen Zeiten unterausgelastet wären.

Der engpassbedingte Preisaufschlag führt somit letztlich zu einem Absinken der Konsumentenrente, da Kunden einen höheren Preis für den Flug bezahlen. Passagiere, die bereit sind diese höheren Preise zu zahlen, um in Spitzenzeiten zu fliegen, haben dann weniger Geld, das sie für andere Dinge ausgeben können. Dies wird durch das rot schattierte Rechteck in der Abbildung deutlich.¹³⁶

¹³⁶ Außerdem gibt es einen negativen Netto-Wohlfahrtseffekt aufgrund der niedrigeren Nachfrage. Passagiere, die sich entscheiden, aufgrund des engpassbedingten Preisaufschlags aufs Fliegen zu verzichten, fliegen nicht, obwohl ihre Zahlungsbereitschaft höhere als der Preis ohne Kapazitätsbeschränkung ist. Dies führt zu einem Wohlfahrtsverlust, der als grün schattiertes Dreieck dargestellt ist.

Es gibt eine Vielzahl an Studien, die sich mit den Auswirkungen von Kapazitätsbeschränkungen auf Ticketpreise beschäftigen:

- In einem Gutachten aus dem Jahr 2013 stellen PWC fest, dass bei von beträchtlichen Engpässen betroffenen Flughäfen die Durchschnittsgebühren um 18% höher liegen¹³⁷; und
- Frontier Economics schätzte 2014 in einem Gutachten, dass aufgrund von Kapazitätsbeschränkungen die Preise in Heathrow und Gatwick um 18%, bzw. 7% über denen an anderen Londoner Flughäfen lagen.¹³⁸

Engpässe führen allerdings nicht nur zu höheren Preisen sondern auch zu einer geringeren Servicequalität. Eng getaktete Flugpläne bedeuten oftmals ein Mehr an Verspätungen, volle Terminals, lange Schlangen vor den Schaltern und an den Sicherheitskontrollen sowie längere Wartezeiten an den Gepäckbändern.

4.5 Engpassmodellierung

Um das zukünftige potenzielle Ausmaß der Kapazitätsbeschränkungen und der damit einhergehenden engpassbedingten Preisaufschläge in Berlin zu quantifizieren, haben wir eine umfassende Engpassmodellierung durchgeführt. Unsere Analysen konzentrieren sich dabei auf die Kapazität der Start- und Landebahnen, also der Anzahl von Starts und Landungen, die pro Stunde abgewickelt werden können. Dies ist der angemessene Indikator für Kapazität, da die Kapazität der Start- und Landebahnen fix auf die beiden bestehenden Start- und Landebahnen begrenzt ist, wohingegen die Terminalkapazität leichter und kurzfristiger ausgeweitet werden kann, indem man z.B. das alte Schönefelder Terminal neben dem neueren BER Terminal betreibt.

Unsere Analysen fokussieren auf das Jahr 2030 und legen zwei unterschiedliche Kapazitätsszenarien zugrunde:

- **BER allein:** Die Berliner Gesamtnachfrage muss am BER abgewickelt werden, wo es Kapazitäten für bis zu 62 Flugbewegungen pro Stunde gibt;
- **BER und Tegel:** Die Berliner Gesamtnachfrage kann gemeinsam am BER und in Tegel abgewickelt werden, was eine Kapazität von bis zu 114 Flugbewegungen stündlich erlaubt.

Wie in Abschnitt 4.3 ausführlich dargelegt unterscheiden wir zwischen zwei Szenarien:

- **Minimalszenario:** Das Passagieraufkommen in Berlin wird im Jahr 2030 bei 46 Millionen Passagieren liegen; und
- **Wahrscheinliches Szenario:** Das Passagieraufkommen in Berlin wird im Jahr 2030 bei 56 Millionen Passagieren liegen.

Aufgrund der Tatsache, dass sich unsere Modellierung auf Flugbewegungen konzentriert, haben wir unsere Passagierprognose in Flugbewegungen umgerechnet. Dabei haben wir angenommen, dass die Auslastung der

¹³⁷ PWC (2013). Fare differentials. Analysis for the Airports Commission on the impact of capacity constraints on air fares.

¹³⁸ Frontier (2014). Impact of airport expansion options on competition and choice.

Flugzeuge jährlich um 1% ansteigen wird.¹³⁹ Es zeigt sich, dass die Fluggesellschaften mit zunehmenden Kapazitätsbeschränkungen einen höheren Anreiz haben, ihre Kapazität pro Flugbewegung auszubauen, indem sie größere Flugzeuge einsetzen und höhere Ladefaktoren erreichen. Die Berücksichtigung dieses Auslastungsfaktors stellt somit eine konservative Annahme dar, da ohne Anwendung dieses Wachstumsfaktors die Flugbewegungen in 2030 noch höher ausfielen, was die Engpässe verschlimmern würde.

Unsere Berechnungen auf Basis der verfügbaren Kapazitäten, dem erwarteten Passagieraufkommen bis ins Jahr 2030 und der steigenden Auslastung der Flugzeuge führt zu den folgenden Ergebnissen. Die rot schattierten Bereiche der folgenden Abbildungen zeigen all die Flugbewegungen, die aufgrund von Kapazitätsengpässen nicht stattfinden können.

Abbildung 23. Wahrscheinliches Szenario 2030

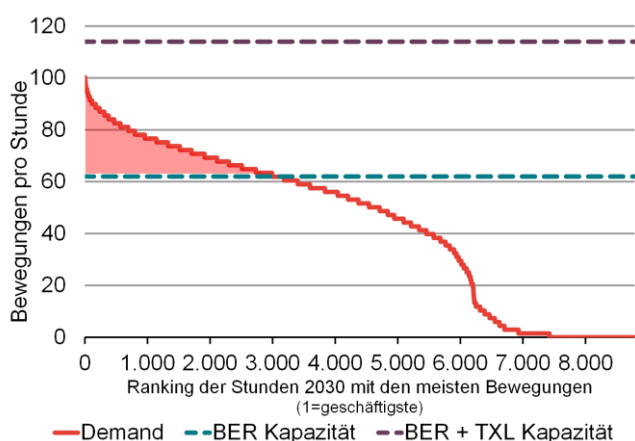
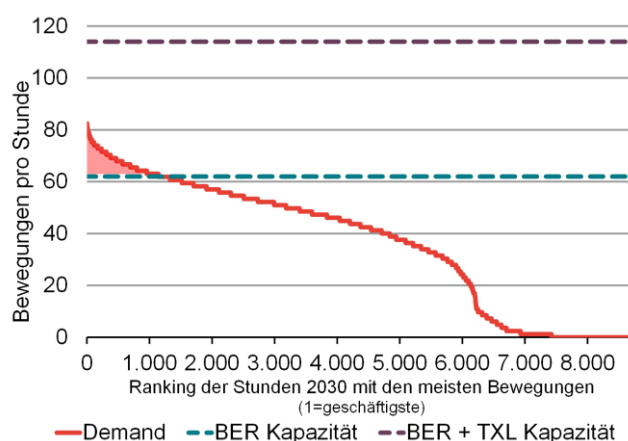


Abbildung 24. Minimalszenario 2030



Die Ergebnisse für 2030 zeigen, dass:

- die Nachfrage für Berlin im wahrscheinlichen Szenario bei 100 Flugbewegungen pro Stunde liegt, verglichen mit einer Kapazität von nur 62 Flugbewegungen pro Stunde am BER. Dies bedeutet, dass in den Spitzenstunden des Jahres 38 Flugbewegungen pro Stunde trotz vorhandener Nachfrage nicht stattfinden können. Im Durchschnitt sind 8 Stunden des Tages kapazitätsbeschränkt. Summiert man die tatsächlichen Stunden über das Jahr auf, ergeben sich fast 3.000 Stunden pro Jahr, in denen die Nachfrage das Angebot übersteigt. (Der Nachfrageverlust ist in den rot schattierten Bereichen dargestellt, in denen die Nachfrage das Angebot der Start- und Landebahnkapazität übersteigt). Die gemeinsame Kapazität des BER und Tegel liegt bei 114 Flugbewegungen pro Stunde, was bedeutet, dass die gesamte Nachfrage zu jeder Stunde problemlos abgewickelt werden könnte.
- Selbst im "Minimalszenario" läge die Nachfrage in Spitzenzeiten bei bis zu 82 Flugbewegungen pro Stunde, d.h. 20 Flugbewegungen oberhalb der Kapazität des BER, die somit nicht abgewickelt werden könnten. In Summe käme es zu mehr als 1.000 Stunden pro Jahr, in denen die Nachfrage das

¹³⁹ Diese Zahl (1%) basiert auf einer Analyse der durchschnittlichen Auslastung aller Flugzeuge und Airlines am Flughafen London Heathrow seit 2006, seitdem erstmals Engpässe auftraten.

Angebot übersteigt, was rund drei Stunden pro Tag entspricht. Auch hier ist festzustellen, dass der BER und Tegel gemeinsam die gesamte Nachfrage problemlos abwickeln könnten.

Die nachfolgende Tabelle fasst unsere Ergebnisse zusammen:

Abbildung 25 Ergebnis der Engpassmodellierung für 2030

	Minimal-szenario	Wahrscheinl. Szenario
Gesamtnachfrage (Flugbewegungen)	315.000	383.000
Flugbewegungen in Spitzenstunden	82	100
BER Kapazität – Flugbewegungen pro Stunde	62	62
Engpassbedingter Preisaufschlag in Spitzenstunde	35%	55%
Durchschnittliche Stundenzahl mit Engpässen	3	8
Durchschnittlicher Anstieg des Ticketpreises	3%	12%

Quelle: Frontier Analyse

Diese Ergebnisse sind unabhängig von der Frage, ob und wie der Betrieb am alten Flughafen Schönefeld weiterginge. Grund dafür ist, dass sich unsere Analyse auf Flugbewegungen konzentriert, die ausschließlich von der Kapazität der Start- und Landebahnen abhängen. Da Schönefeld und der BER dieselben Start- und Landebahnen nutzen würden, ließen sich Kapazitätsengpässe und die damit zusammenhängenden negativen Auswirkungen für die Verbraucher nur dann lösen, wenn die Start- und Landebahnkapazität erhöht würde, indem z.B. neue Start- und Landebahnen gebaut werden oder ganz einfach die bestehende Start- und Landebahnkapazität in Tegel weitergenutzt wird.

4.5.1 Engpassbedingter Preisaufschlag

Im wahrscheinlichen Nachfrageszenario wird die Passagiernachfrage nach Luftverkehrsdienstleistungen bis zum Jahr 2030 in den Spitzenzeiten das Angebot um 38% übersteigen; und selbst im Minimalszenario rechnen wir mit einem Nachfrageüberschuss von 24%. Um diesen Nachfrageüberschuss zu eliminieren, müssen die Ticketpreise um einen engpassbedingten Preisaufschlag steigen.

Um diesen engpassbedingten Preisaufschlag zu berechnen, verwenden wir die Preiselastizität der Nachfrage, die die Reaktionsstärke der Verbraucher auf Preisveränderungen misst. Wir berufen uns hierbei auf eine Studie des Deutschen Luft- und Raumfahrtzentrum (DLR), in der die Preiselastizität der Nachfrage auf -0,7 geschätzt wird. Eine Preiserhöhung von 1% würde in diesem Fall dazu führen, dass die Nachfrage nach dem entsprechenden Gut um 0,7% zurückgehen würde. Wie der folgenden Tabelle zu entnehmen ist, liegt der Wert von -0,7 am unteren Ende der Kategorie „mixed“, die sowohl Urlaubs- als auch Geschäftsreisende berücksichtigt, und ist somit als konservativ anzusehen.

Abbildung 26 Preiselastizität der Nachfrage

Mode	Range Surveyed		Most Likely Range	No. of Studies
	Market Demand Elasticities	Mode Choice Elasticities		
Air ^a :				
Vacation	-0.40 to -4.60	-0.38	-1.10 to -2.70	8
Non-Vacation	-0.08 to -4.18	-0.18	-0.40 to -1.20	6
Mixed ^b	-0.44 to -4.51	-0.26 to -5.26	-0.70 to -2.10	14

Quelle: Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt - DLR
http://www.dlr.de/dlr/Portaldata/1/Resources/documents/2015/Abschlussbericht_AviClim_Maerz_2015.pdf

Zur Bestimmung des engpassbedingten Preisaufschlags haben wir mithilfe der Preiselastizität der Nachfrage für jede Stunde mit überschüssiger Nachfrage den Preis bestimmt, der nötig wäre, um die Passagiere davon abzuhalten zu fliegen. Zum Beispiel, um den Nachfrageüberschuss von 38% in der Spitzenstunde im wahrscheinlichen Szenario auf 0% zu reduzieren, müssten die Ticketpreise um 55% steigen. Da im wahrscheinlichen Szenario nahezu die Hälfte aller Stunden von Engpässen betroffen ist, liegt der durchschnittliche engpassbedingte Preisaufschlag bei 12%. Im Minimalszenario ist ungefähr eine von sieben Stunden von Kapazitätsengpässen betroffen, woraus sich ein durchschnittlicher engpassbedingter Preisaufschlag von 3% ergibt.

Bliebe Tegel hingegen weiterhin in Betrieb, so würde es nicht zu den hier ausgewiesenen Kapazitätsengpässen in den Spitzenstunden kommen, und somit auch keine engpassbedingten Preisaufschläge nötig machen.

4.5.2 Weniger Verbindungen reduzieren Netzwerkeffekte

Im wahrscheinlichen Szenario übersteigt die Spitzennachfrage die verfügbare Kapazität um 38 Flugbewegungen pro Stunde. Dies bedeutet, dass eine Vielzahl von möglichen Routen nicht am BER angeboten werden kann, und in jedem Fall nur mit einer wesentlich geringeren Frequenz.

Eine Analyse der Flugpläne aus dem Jahr 2016 zeigt, dass die Zeit zwischen 09:00 und 10:00 Uhr morgens die geschäftigste Stunde bei den Flugbewegungen nach und von Berlin ist. Dieses Zeitfenster ist unter anderem für Langstreckenflüge in die USA von besonderer Bedeutung. Die Auswertung der Flugpläne zeigt Folgendes:

- Es gab ungefähr 300 Abflüge von Berlin nach Newark, die alle zwischen 09:00 und 10:00 Uhr morgens stattfanden;
- es gab ungefähr 300 Abflüge von Berlin nach Chicago, die alle zwischen 09:00 und 10:00 Uhr morgens stattfanden; und
- es gab ungefähr 300 Abflüge von Berlin nach Miami, die alle zwischen 09:00 und 10:00 Uhr morgens stattfanden.

Würde Tegel geschlossen, so wäre der BER in Spitzenzeiten stark von Engpässen betroffen und gerade der Spielraum für Langstreckenflüge, und insbesondere in die USA, wäre deutlich beeinträchtigt. Dies könnte kurzfristig zu niedrigeren Frequenzen, mittelfristig aber auch zu verlorenen Slots in den

relevanten Zeitfenstern führen und letztlich bedeuten, dass Verbindungen vollständig gestrichen werden müssen.

4.6 Schlussfolgerung

Kapazitätsengpässe werden in den kommenden Jahren viele europäische Flughäfen beeinträchtigen. So berichtet Eurocontrol zum Beispiel, dass 2035 die Zahl der engpassbetroffenen Flughäfen auf etwa 30 steigen wird, wobei viele dieser Flughäfen insbesondere in Spitzenstunden von beträchtlichen Verspätungen betroffen sein werden.

Abbildung 27 Engpässe entstehen an vielen europäischen Flughäfen

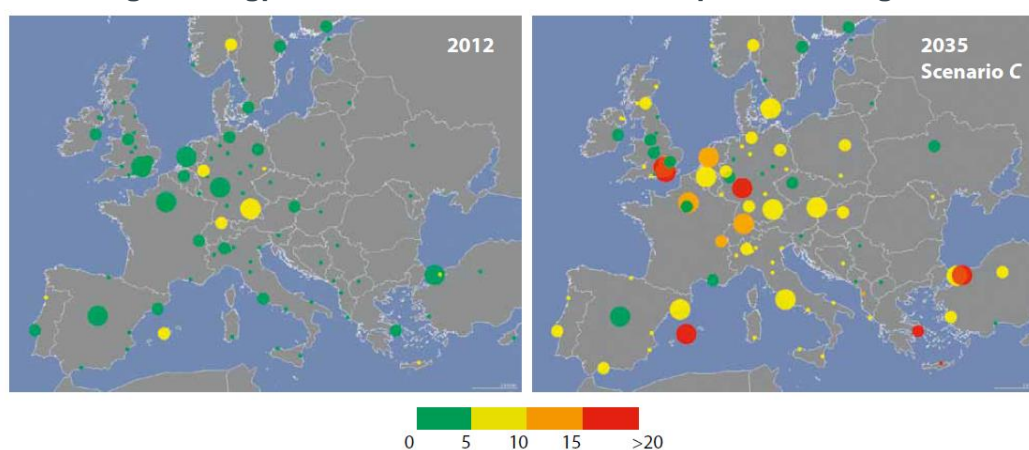


Figure 11. Increasing number of airports with Summer delay (in minutes/flight).

Quelle: Eurocontrol <https://www.eurocontrol.int/sites/default/files/content/documents/official-documents/reports/201307-challenges-of-growth-summary-report.pdf>

Kapazitätsbeschränkungen haben zahlreiche für die Passagiere negative Folgen:

- Die Servicequalität in Spitzenzeiten sinkt;
- Ticketpreise steigen;
- Viele Passagiere werden von den hohen Preisen abgeschreckt;
- die Konsumentenrente sinkt; und
- die Beschäftigung ist geringer als sie es sein könnte, was wiederum ein Absinken der Konsumentenrente bedingen könnte.

Viele europäische Städte werden diese negativen Auswirkungen entweder akzeptieren müssen oder versuchen zusätzliche Flughafenkapazität zu schaffen, was, wenn überhaupt möglich, im Normalfall nur mit immens hohem Kosten- und Zeitaufwand möglich wäre.

Für den Fall, dass Tegel geschlossen würde, stehen auch Berlin signifikante Kapazitätsbeschränkungen und die damit verbundenen Wohlfahrtsverluste bevor. Anders als die meisten europäischen Städte hätte Berlin jedoch die Möglichkeit, zukünftige Kapazitätsengpässe schlicht dadurch zu vermeiden, dass man den bestehenden Flughafen Tegel neben dem BER weiterbetreibt. Auf Basis unserer Analysen sehen wir in der Fortführung des Flugbetriebs am Flughafen Tegel wesentliche wirtschaftliche Vorteile.

ANNEX A CHRONOLOGIE

08.10.1923	Bestimmung von THF als Flughafen
21.04.1925	Endgültige Genehmigung, THF als Flughafen zu betreiben
08.05.1945	Ende des Zweiten Weltkriegs, mit nachfolgender Aufteilung Berlins in vier Besatzungszonen
Juli 1945	Übergabe THF von der Roten Armee an US-Streitkräfte
1946	Umzug sowjetischer Luftstreitkräfte von Johannisthal zum SXF, nachfolgend Errichtung eines zivilen Flughafens und Benutzung durch Aeroflot und später Interflug (DDR-Fluggesellschaft)
Juni 1948-Mai 1949	Blockade Berlins <ul style="list-style-type: none"> • THF wird der wichtigste Flughafen für Luftfrachttransporte nach Berlin • Errichtung von TXL als französischer Militärflughafen
1951	Freigabe von THF für zivilen Personen- und Frachtflugverkehr
07.07.1960	Vereinbarung mit französischer Militärverwaltung über zivile Nutzung am TXL
03.12.1963	Erteilung einer allgemeinen Erlaubnis zur Errichtung von Gebäuden am TXL
1965-1975	Errichtung von TXL-Flughafengebäuden, einschließlich der bekannten hexagonalen Struktur
15.05.1975	Detaillierte Vereinbarung mit der französischen Militärverwaltung über die Benutzung von TXL
20.09.1990	Erteilung einer Erlaubnis für die Errichtung und den Betrieb von SXF (mit späteren Änderungen)
25.09.1990	Übereinkommen zur Regelung bestimmter Fragen in Bezug auf Berlin
03.10.1990	Deutsche Wiedervereinigung <ul style="list-style-type: none"> • Übertragung von Bundesrecht nach West-Berlin • Bestehende Berliner Flughäfen einschließlich THF und TXL werden als genehmigt und planfestgestellt fingiert, und zwar auf Grundlage des Sechsten Gesetzes zur Überleitung von Bundesrecht nach Berlin (West) und auf Grundlage von Art. 2 des Übereinkommens zur Regelung bestimmter Fragen in Bezug auf Berlin

- 1991 Konsortialvereinbarung zwischen den Landesregierungen von Berlin und Brandenburg und der Bundesregierung
- "Single-Airport-Konzept" für die Region Berlin Brandenburg
 - Ursprünglich (jedenfalls von Brandenburg) bevorzugter Standort: Sperenberg
 - Privatisierung der Flughafengesellschaft
- 1994 Übergabe der letzten verbliebenen Rechten in Bezug auf TXL durch die französische Militärverwaltung
- 05.06.1996 Konsensbeschluss zwischen den Landesregierungen von Berlin und Brandenburg und der Bundesregierung
- "Single-Airport-Konzept" für die Region Berlin Brandenburg
 - Standort des Berliner Flughafens in Schönefeld, damit zugleich Ablehnung anderer Standorte aufgrund finanzieller Erwägungen und unter Berücksichtigung der Möglichkeit einer modularen Erweiterung und der Nähe zur Stadt, darüber hinaus unter Berücksichtigung eines geringeren Verkehrsbedarfs als ursprünglich angenommen
 - Schließung von THF, sobald die notwendige Planfeststellungsentscheidung für SXF / BER erteilt worden ist
 - Schließung von TXL nicht später als die Inbetriebnahme der neuen Start- und Landebahn am SXF / BER
- 02.06.2004 Widerrufsentscheidung der Betriebsgenehmigung für THF (mit späteren Änderungen, insbesondere hinsichtlich Zeitschiene)
- 29.07.2004 Widerrufsentscheidung der Betriebsgenehmigung für TXL
- 13.08.2004 Planfeststellungsbeschluss BER (mit späteren Änderungen)
- Erweiterung der bestehenden südlichen Start- und Landebahn (zukünftig: nördliche Start- und Landebahn 07L/25R) um 600 Meter auf 3.600 Meter;
 - Bau einer neuen Start- und Landebahn (zukünftig: südliche Start- und Landebahn 07R/25L), 1.900 Meter südlich der bestehenden südlichen (und zukünftig nördlichen) Start- und Landebahn mit einer Länge von 4.000 Meter, im Verhältnis zu der zukünftigen nördlichen Start- und Landebahn um etwa 1.250 Meter nach Westen versetzt;

- Bau der Rollwege und des Vorfelds;
 - Schließung der bestehenden nördlichen Start- und Landebahn;
 - Bestimmung von Flächen für die Errichtung der geplanten Flughafeneinrichtungen, insbesondere Terminalgebäude, Parkhäuser, Frachtterminals, Wartungsgebäude, Einrichtungen für Bodendienste und technische Einrichtungen, Flughafentechnik;
 - Verbindung des Flughafens zum Straßennetz, insbesondere Autobahn, Bundesstraße, Wiederherstellung unterbrochener Verbindungen;
 - Verbindung des Flughafens an das Schienennetz, einschließlich Fernverkehr, Regionalverkehr, Nahverkehr (S-Bahn);
 - Errichtung eines Flughafenbahnhofs unter dem zentralen Terminalgebäude;
 - Errichtung der notwendigen technischen Infrastruktur;
 - Naturschutzrechtliche Kompensationsmaßnahmen.
- 23.09.2004 Beschluss des OVG Berlin im einstweiligen Rechtsschutzverfahren mit dem Ergebnis, dass THF bis zu einer Entscheidung des Gerichts in der Hauptsache betrieben werden muss (Verfahren 1 S 45.04)
- 24.11.2005 Urteil des OVG Berlin-Brandenburg in Verfahren wegen der Widerrufsentscheidung der Betriebsgenehmigung TXL (Verfahren 12 A 3.05)
- 02.02.2006 Aufhebungsentscheidung des Planfeststellungsbeschlusses TXL
- 16.03.2006 Urteil des BVerwG über Anfechtungsklagen gegen den Planfeststellungsbeschluss BER einschließlich Entscheidung, den Planfeststellungsbeschluss zu ergänzen
- 05.09.2006 Start der Bauarbeiten am BER
- 12.02.2007 Urteil des OVG Berlin-Brandenburg in Verfahren wegen der Widerrufsentscheidung der Betriebsgenehmigung THF (Verfahren 12 A 2.05)
- 07.06.2007 Aufhebungsentscheidung des Planfeststellungsbeschlusses THF
- 29.11.2007 Beschluss des BVerwG im Verfahren über die Widerrufsentscheidung der Betriebsgenehmigung THF (Verfahren 4 B 22/07)

01.12.2007	Schließung der nördlichen Start- und Landebahn SXF, gefolgt von deren Rückbau
27.04.2008	Nicht-bindendes Volksbegehren wegen der seinerzeit bevorstehenden Schließung von THF findet statt, wegen geringer Beteiligung aber nicht erfolgreich
31.10.2008	Widerrufs- und Aufhebungsentscheidungen THF (Betriebsgenehmigung und Planfeststellungsbeschluss) werden wirksam – Flugverkehr endet
17.12.2008	Urteil des OVG Berlin-Brandenburg in Verfahren wegen der Aufhebungsentscheidung des Planfeststellungsbeschlusses THF (Verfahren 12 A 11.07)
20.10.2009	Planergänzungsbeschluss zum Planfeststellungsbeschluss BER im Hinblick auf Fluglärmschutz
Mai 2010	Öffnung des vorherigen Flughafenstandorts THF als "Tempelhofer Freiheit"
27.03.2012	Änderung der luftrechtlichen Genehmigung SXF (vom 20.09.1990)
23.04.2012	Inbetriebnahme der Erweiterung der südlichen Start- und Landebahn SXF (zukünftig nördliche Start- und Landebahn BER)
03.06.2012	Geplante Eröffnung von BER – abgesagt <ul style="list-style-type: none"> • Paralleler Antrag auf Widerruf der Betriebsgenehmigung oder, alternativ, der Befreiung von der Betriebspflicht wird nicht weiter verfolgt (ursprünglicher Plan, von TXL nach BER in der Nacht vom 02.06.2012 auf den 03.06.2012 umzuziehen und unmittelbar nach dem Umzug den Betrieb in TXL einzustellen)
18.09.2014	Urteil OVG Berlin-Brandenburg in Verfahren zu Anträgen, TXL sofort zu schließen (Verfahren 6 A 15.14)
11.12.2014	Entscheidung, die südliche Start- und Landebahn SXF (zukünftig nördliche Start- und Landebahn BER) zu sanieren und teilweise Inbetriebnahme der südlichen Start- und Landebahn BER
05.2015-10.2015	Sanierung der südlichen Start- und Landebahn SXF (zukünftig nördliche Start- und Landebahn BER) – teilweise Inbetriebnahme der südlichen Start- und Landebahn BER
20.03.2017	Frist zur Unterschrift unter das Volksbegehren "Tegel bleibt offen"
09.2017	Volksentscheid "Tegel bleibt offen" findet statt
TAG X	Errichtung des BER beendet – BER wird in Betrieb genommen

TAG X+6 Monate	Widerrufs- bzw. Aufhebungsentscheidung hinsichtlich Betriebsgenehmigung TXL und hinsichtlich Planfeststellungsbeschluss TXL werden wirksam <ul style="list-style-type: none">• Recht (und Verpflichtung), TXL als Flughafen zu betreiben, fällt weg• Zweckbestimmung / Funktion des Standorts Tegel als ein Flughafen fällt weg
TAG X++	Standort Tegel wird für andere Zwecke genutzt
TAG X+++	Errichtung der Erweiterung von BER beendet – neue Abfertigungsgebäude ("Satelliten") werden in Betrieb genommen

ANNEX B LITERATURVERZEICHNIS

Es ist zu beachten, dass wir zwar die relevante Gesetzgebung, Kommentarliteratur, Rechtsprechung und andere Quellen umfassend ausgewertet haben, gleichwohl aber das Literaturverzeichnis auf die Referenzen beschränkt haben, die sich spezifisch mit der Frage der Schließung von TXL bzw. der Offenhaltung beschäftigen.

B.1 Parlamentsgesetze, völkerrechtliche Vereinbarungen

1. Berliner Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid – Abstimmungsgesetz – AbstG vom 11. Juni 1997, GVBl. S. 304, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 14. März 2016, GVBl. S. 90.
2. Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. October 2007, BGBl. I S. 2550.
3. Luftverkehrsgesetz – LuftVG in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Mai 2007, BGBl. I S. 698, zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 23. Februar 2017, BGBl. I S. 298.
4. Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung – LuftVZO vom 19. Juni 1964, BGBl. I S. 370, zuletzt geändert durch Art. 1 der Verordnung vom 12. Dezember 2016, BGBl. I S. 2864.
5. Raumordnungsgesetz – ROG vom 22. Dezember 2008, BGBl. I S. 2986, zuletzt geändert durch Art. 124 der Verordnung vom 31. August 2015, BGBl. I S. 1474.
6. Sechstes Gesetz zur Überleitung von Bundesrecht nach Berlin (West) – Sechstes Überleitungsgesetz vom 25. September 1990, BGBl. I S. 2106, 2153, zuletzt geändert durch Art. 1 der Verordnung vom 31. Oktober 2006, BGBl. I S. 2407.
7. Übereinkommen zur Regelung bestimmter Fragen in bezug auf Berlin vom 25. September 1990, BGBl. II 1994, S. 40.
8. Verordnung des Berliner Senats über die Festsetzung des Lärmschutzbereichs für den Flughafen Berlin-Tegel vom 4. Juni 1976, GVBl. S. 1242.
9. Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991, BGBl. I S. 686, zuletzt geändert durch Art. 17 des Gesetzes vom 22. Dezember 2016, BGBl. I S. 3106.
10. Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003, BGBl. I S. 102, zuletzt geändert durch Art. 20 des Gesetzes vom 18. Juli 2016, BGBl. I S. 1679.

B.2 Rechtsprechung

B.2.1 Bundesverfassungsgericht

BVerfG, Beschluss vom 20. Februar 2008 – 1 BvR 2389/06

B.2.2 Bundesverwaltungsgericht

BVerwG Urteil vom 23. Juli 1980 – 8 C 90/79

BVerwG, Beschluss vom 19. August 1997 – 11 B 2/97

BVerwG, Urteil vom 16. März 2006 – 4 A 1075/04, BVerwGE 125, S. 116

BVerwG, Beschluss vom 29. November 2007 – 4 B 22/07

BVerwG, Urteil vom 31. Juli 2012 – 4 A 7001/11 u.a., BVerwGE 144, S. 44

B.2.3 Oberverwaltungsgericht Berlin (bis 30. Juni 2015) / Berlin-Brandenburg

OVG Berlin, Beschluss vom 23. September 2004 – 1 S 45.04

OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 24. November 2005 – 12 A 3.05

OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 12. Februar 2007 – 12 A 1.05

OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 12. Februar 2007 – 12 A 2.05

OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 17. Dezember 2008 – 12 A 11.07

OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 18. September 2014 – 6 A 15.14

B.3 Juristische Fachliteratur, Kommentare usw.

1. Ibler, Martin: Kann der Widerruf eines Verwaltungsakts widerrufen werden?, NVwZ 1993, S. 451.
2. Kluckert, Sebastian: Rechtliche Perspektiven für den Weiterbetrieb des Verkehrsflughafens Berlin-Tegel, DÖV 2013, S. 874.

B.4 Offizielle Dokumente, Genehmigungen usw.

1. Abgeordnetenhaus von Berlin, Vorlage – zur Kenntnisnahme – über Bericht über das Flughafenkonzept in der Region Berlin-Brandenburg, Drucksache 13/624.
2. Abgeordnetenhaus von Berlin, Vorlage – zur Kenntnisnahme – Stellungnahme des Senats zu dem Volksbegehren "Tempelhof bleibt Verkehrsflughafen!", Drucksache 16/0524.
3. Abgeordnetenhaus Berlin, Bericht des 1. Untersuchungsausschusses des Abgeordnetenhauses von Berlin – 17. Wahlperiode – zur Aufklärung der Ursachen, Konsequenzen und Verantwortung für die Kosten- und Terminüberschreitungen des im Bau befindlichen Flughafens Berlin Brandenburg Willy Brandt (BER), Drucksache 17/3000.

4. Abgeordnetenhaus Berlin, Kleine Anfrage: Betriebsgenehmigung für den Flughafen Tegel, Drucksache 17/10635.
5. Abgeordnetenhaus Berlin, Schriftliche Anfrage: Ist die Schließung des Flughafens Tegel wirklich unabwendbar?, Drucksache 17/18057.
6. Bundesregierung: Flughafenkonzept der Bundesregierung 2009.
7. Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste: Ausarbeitung "Voraussetzungen für die Weiterführung des Flughafens Berlin-Tegel", WD 7 – 3000 – 066/13, 2013 ("**Ausarbeitung Wissenschaftliche Dienste**").
8. Gemeinsame Obere Luftfahrtbehörde Berlin-Brandenburg: Bescheid Sanierung der Nordbahn und ersatzweise befristete Teilbetriebnahme der Südbahn des künftigen Verkehrsflughafens Berlin-Brandenburg, 11. Dezember 2014.
9. Landesentwicklungsplan Flughafenstandortentwicklung.
10. Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg: Änderung und Neufassung der Genehmigung des Verkehrsflughafens Berlin-Schönefeld, zukünftig Verkehrsflughafen Berlin Brandenburg, 27. März 2012, Brandenburg Ministerialblatt 2012, S. 614.
11. Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg: Änderungsplanfeststellungsbeschluss "Anlagen des Bundes", 20. Änderung des Planfeststellungsbeschlusses Ausbau Verkehrsflughafen Berlin-Schönefeld vom 13. August 2004 in der Fassung des Planergänzungsbeschlusses Naturschutz und Landschaftspflege, Komplexe Kompensationsmaßnahmen "Zülowniederung" vom 4. August 2011, 15. September 2011.
12. Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg: Planfeststellungsbeschluss Ausbau Verkehrsflughafen Berlin-Schönefeld, 44/1-6441/1/101, 13. August 2004 ("**Planfeststellungsbeschluss BER**").
13. Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg: Zur luftverkehrsrechtlichen Situation der Berliner Flughäfen Tegel und Tempelhof, Pressemitteilung 21/2008, 29. August 2008.
14. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung: Nachnutzung Flughafen Tegel, Grundlagenermittlung, März 2009.
15. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung: Bescheid über den Widerruf der Betriebsgenehmigung für den Flughafen Berlin-Tegel, 29. Juli 2004.
16. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt: Nachnutzung Flughafen Tegel, 7. Standortkonferenz: Einblicke in die "Werkstatt Berlin TXL", Dokumentation der Konferenz am 20. Januar 2015.

B.5 Presseberichte, weitere Dokumente

B.5.1 Presseberichte

1. Berliner Zeitung, 20. März 2017, "Tegel-Volksentscheid: "Eine einzigartige demokratische Mogelpackung".
2. BZ Berlin, 4. Oktober 2016, "Geheimpapier aufgetaucht: Flughafen-Experten warnen davor, den Tegel-Airport zu schließen".
3. Der Tagesspiegel, 14. März 2013, "Juristen: Mehdorns Idee ist abwegig".
4. Der Tagesspiegel, 4. Juni 2013, "Ausnahmeregelung für Tegel läuft 2017 aus".
5. Der Tagesspiegel, 6. Oktober 2016, "TU-Professor: Tegel kann nach Start des BER offen bleiben".
6. Der Tagesspiegel, 22. November 2016, "Was mit dem Flughafen Tegel passieren soll".
7. Der Tagesspiegel, 21. März 2017, "Der Tegel-Entscheid ist durch, nun sind die Juristen gefragt".
8. Der Tagesspiegel, 19. April 2017, "Airlines sind gespalten in der Tegel-Frage".
9. Der Tagesspiegel, 26. April 2017, "Berliner Stadtautobahn droht der Kollaps zum BER".
10. RBB, 30. März 2016, "Wie realistisch ist der Weiterbetrieb von Tegel?".
11. RBB, 21. März 2017, "Tegel offen halten – geht das überhaupt?".

B.5.2 Weitere Dokumente

Freie Demokraten Berlin, Rechtliche Argumentationshilfen für die Offenhaltung von TXL.

ANNEX C AUSZÜGE GESETZLICHER REGELUNGEN

C.1 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)

C.1.1 § 35 – Begriff des Verwaltungsaktes

Verwaltungsakt ist jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist. Allgemeinverfügung ist ein Verwaltungsakt, der sich an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbaren Personenkreis richtet oder die öffentlich-rechtliche Eigenschaft einer Sache oder ihre Benutzung durch die Allgemeinheit betrifft.

C.1.2 § 36 – Nebenbestimmungen zum Verwaltungsakt

(1) Ein Verwaltungsakt, auf den ein Anspruch besteht, darf mit einer Nebenbestimmung nur versehen werden, wenn sie durch Rechtsvorschrift zugelassen ist oder wenn sie sicherstellen soll, dass die gesetzlichen Voraussetzungen des Verwaltungsaktes erfüllt werden.

(2) Unbeschadet des Absatzes 1 darf ein Verwaltungsakt nach pflichtgemäßem Ermessen erlassen werden mit

1. einer Bestimmung, nach der eine Vergünstigung oder Belastung zu einem bestimmten Zeitpunkt beginnt, endet oder für einen bestimmten Zeitraum gilt (Befristung);

2. einer Bestimmung, nach der der Eintritt oder der Wegfall einer Vergünstigung oder einer Belastung von dem ungewissen Eintritt eines zukünftigen Ereignisses abhängt (Bedingung);

3. einem Vorbehalt des Widerrufs

oder verbunden werden mit

4. einer Bestimmung, durch die dem Begünstigten ein Tun, Dulden oder Unterlassen vorgeschrieben wird (Auflage);

5. einem Vorbehalt der nachträglichen Aufnahme, Änderung oder Ergänzung einer Auflage.

(3) Eine Nebenbestimmung darf dem Zweck des Verwaltungsaktes nicht zuwiderlaufen.

C.1.3 § 43 – Wirksamkeit des Verwaltungsaktes

(1) Ein Verwaltungsakt wird gegenüber demjenigen, für den er bestimmt ist oder der von ihm betroffen wird, in dem Zeitpunkt wirksam, indem er ihm bekannt gegeben wird. Der Verwaltungsakt wird mit dem Inhalt wirksam, mit dem er bekannt gegeben wird.

(2) Ein Verwaltungsakt bleibt wirksam, solange und soweit er nicht zurückgenommen, widerrufen, anderweitig aufgehoben oder durch Zeitablauf oder auf andere Weise erledigt ist.

(3) Ein nichtiger Verwaltungsakt ist unwirksam.

C.1.4 § 49 – Widerruf eines rechtmäßigen Verwaltungsaktes

(1) Ein rechtmäßiger nicht begünstigender Verwaltungsakt kann, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, ganz oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft widerrufen werden, außer wenn ein Verwaltungsakt gleichen Inhalts erneut erlassen werden müsste oder aus anderen Gründen ein Widerruf unzulässig ist.

(2) Ein rechtmäßiger begünstigender Verwaltungsakt darf, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, ganz oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft nur widerrufen werden,

1. wenn der Widerruf durch Rechtsvorschrift zugelassen oder im Verwaltungsakt vorbehalten ist;

2. wenn mit dem Verwaltungsakt eine Auflage verbunden ist und der Begünstigte diese nicht oder nicht innerhalb einer ihm gesetzten Frist erfüllt hat;

3. wenn die Behörde auf Grund nachträglich eingetretener Tatsachen berechtigt wäre, den Verwaltungsakt nicht zu erlassen, und wenn ohne den Widerruf das öffentliche Interesse gefährdet würde;

4. wenn die Behörde auf Grund einer geänderten Rechtsvorschrift berechtigt wäre, den Verwaltungsakt nicht zu erlassen, soweit der Begünstigte von der Vergünstigung noch keinen Gebrauch gemacht oder auf Grund des Verwaltungsaktes noch keine Leistungen empfangen hat, und wenn ohne den Widerruf das öffentliche Interesse gefährdet würde;

5. um schwere Nachteile für das Gemeinwohl zu verhüten oder zu beseitigen.

§ 48 Abs. 4 gilt entsprechend.

(3) Ein rechtmäßiger Verwaltungsakt, der eine einmalige oder laufende Geldleistung oder teilbare Sachleistung zur Erfüllung eines bestimmten Zwecks gewährt oder hierfür Voraussetzung ist, kann, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, ganz oder teilweise auch mit Wirkung für die Vergangenheit widerrufen werden,

1. wenn die Leistung nicht, nicht alsbald nach der Erbringung oder nicht mehr für den in dem Verwaltungsakt bestimmten Zweck verwendet wird;

2. wenn mit dem Verwaltungsakt eine Auflage verbunden ist und der Begünstigte diese nicht oder nicht innerhalb einer ihm gesetzten Frist erfüllt hat.

§ 48 Abs. 4 gilt entsprechend.

(4) Der widerrufene Verwaltungsakt wird mit dem Wirksamwerden des Widerrufs unwirksam, wenn die Behörde keinen anderen Zeitpunkt bestimmt.

(5) Über den Widerruf entscheidet nach Unanfechtbarkeit des Verwaltungsaktes die nach § 3 zuständige Behörde; dies gilt auch dann, wenn der zu widerrufende Verwaltungsakt von einer anderen Behörde erlassen worden ist.

(6) Wird ein begünstigender Verwaltungsakt in den Fällen des Absatzes 2 Nr. 3 bis 5 widerrufen, so hat die Behörde den Betroffenen auf Antrag für den Vermögensnachteil zu entschädigen, den dieser dadurch erleidet, dass er auf den Bestand des Verwaltungsaktes vertraut hat, soweit sein Vertrauen schutzwürdig ist. § 48 Abs. 3 Satz 3 bis 5 gilt entsprechend. Für Streitigkeiten über die Entschädigung ist der ordentliche Rechtsweg gegeben.

C.1.5 § 51 – Wiederaufgreifen des Verfahrens

(1) Die Behörde hat auf Antrag des Betroffenen über die Aufhebung oder Änderung eines unanfechtbaren Verwaltungsaktes zu entscheiden, wenn

1. sich die dem Verwaltungsakt zugrunde liegende Sach- oder Rechtslage nachträglich zugunsten des Betroffenen geändert hat;
2. neue Beweismittel vorliegen, die eine dem Betroffenen günstigere Entscheidung herbeigeführt haben würden;
3. Wiederaufnahmegründe entsprechend § 580 der Zivilprozessordnung gegeben sind.

(2) Der Antrag ist nur zulässig, wenn der Betroffene ohne grobes Verschulden außerstande war, den Grund für das Wiederaufgreifen in dem früheren Verfahren, insbesondere durch Rechtsbehelf, geltend zu machen.

(3) Der Antrag muss binnen drei Monaten gestellt werden. Die Frist beginnt mit dem Tage, an dem der Betroffene von dem Grund für das Wiederaufgreifen Kenntnis erhalten hat.

(4) Über den Antrag entscheidet die nach § 3 zuständige Behörde; dies gilt auch dann, wenn der Verwaltungsakt, dessen Aufhebung oder Änderung begehrt wird, von einer anderen Behörde erlassen worden ist.

(5) Die Vorschriften des § 48 Abs. 1 Satz 1 und des § 49 Abs. 1 bleiben unberührt.

C.2 Luftverkehrsgesetz (LuftVG)

C.2.1 § 6 – Flugplätze

(1) Flugplätze (Flughäfen, Landeplätze und Segelfluggelände) dürfen nur mit Genehmigung angelegt oder betrieben werden. Im Genehmigungsverfahren für Flugplätze, die einer Planfeststellung bedürfen, ist die Umweltverträglichkeit zu prüfen. § 15 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung bleibt unberührt. Die Genehmigung kann mit Auflagen verbunden und befristet werden.

(2) Vor Erteilung der Genehmigung ist besonders zu prüfen, ob die geplante Maßnahme den Erfordernissen der Raumordnung entspricht und ob die Erfordernisse des Naturschutzes und der Landschaftspflege sowie des Städtebaus und der Schutz vor Fluglärm angemessen berücksichtigt sind. §§ 4 und 5 des Raumordnungsgesetzes bleiben unberührt. Ist das in Aussicht genommene Gelände ungeeignet oder rechtfertigen Tatsachen die Annahme, dass die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährdet wird, ist die

Genehmigung zu versagen. Ergeben sich später solche Tatsachen, so kann die Genehmigung widerrufen werden.

(3) Die Genehmigung eines Flughafens, der dem allgemeinen Verkehr dienen soll, ist außerdem zu versagen, wenn durch die Anlegung und den Betrieb des beantragten Flughafens die öffentlichen Interessen in unangemessener Weise beeinträchtigt werden.

(4) Die Genehmigung ist zu ergänzen oder zu ändern, wenn dies nach dem Ergebnis des Planfeststellungsverfahrens (§§ 8 bis 10) notwendig ist. Eine Änderung der Genehmigung ist auch erforderlich, wenn die Anlage oder der Betrieb des Flugplatzes wesentlich erweitert oder geändert werden soll.

(5) bis (7) [...]

C.2.2 § 8 – Planfeststellung

(1) Flughäfen sowie Landeplätze mit beschränktem Bauschutzbereich nach § 17 dürfen nur angelegt, bestehende nur geändert werden, wenn der Plan nach § 10 vorher festgestellt ist. Bei der Planfeststellung sind die von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen. Hierbei sind zum Schutz der Allgemeinheit und der Nachbarschaft vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Fluglärm die jeweils anwendbaren Werte des § 2 Absatz 2 des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm zu beachten. Die Prüfung der Umweltverträglichkeit und der Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen von Natura 2000-Gebieten muss sich räumlich auf den gesamten Einwirkungsbereich des Vorhabens erstrecken, in dem entscheidungserhebliche Auswirkungen möglich sind. Hierbei sind in der Umgebung der in Satz 1 bezeichneten Flugplätze alle die Bereiche zu berücksichtigen, in denen An- und Abflugverkehr weder aus tatsächlichen noch aus rechtlichen Gründen ausgeschlossen werden kann. Lässt sich die Zulassung des Vorhabens nur rechtfertigen, wenn bestimmte Gebiete von erheblichen Beeinträchtigungen durch An- und Abflugverkehr verschont bleiben, legt die Planfeststellungsbehörde fest, dass An- und Abflugverkehr über diesen Gebieten nicht abgewickelt werden darf. Die Planfeststellungsbehörde kann auch Bedingungen für die Zulässigkeit von Überflügen über bestimmten Gebieten festlegen. Vor einer Festlegung im Planfeststellungsbeschluss ist der Flugsicherungsorganisation und dem Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung Gelegenheit zu geben, zu den Auswirkungen einer solchen Festlegung auf die künftige Verkehrsführung und Abwicklung des Luftverkehrs Stellung zu nehmen. Auf Genehmigungen nach § 6 Absatz 1 und 4 Satz 2 sind die Sätze 3 bis 5 entsprechend anzuwenden. Für das Planfeststellungsverfahren gelten die §§ 72 bis 78 des Verwaltungsverfahrensgesetzes nach Maßgabe dieses Gesetzes.

(2) Für die Plangenehmigung gilt § 9 Absatz 1 entsprechend.

(3) (weggefallen)

(4) Betriebliche Regelungen und die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Hochbauten auf dem Flugplatzgelände können Gegenstand der Planfeststellung sein. Änderungen solcherart getroffener betrieblicher Regelungen bedürfen nur einer Regelung entsprechend § 6 Abs. 4 Satz 2.

(5) [...]

(6) Die Genehmigung nach § 6 ist nicht Voraussetzung für ein Planfeststellungsverfahren oder ein Plangenehmigungsverfahren.

(7) bis (8) [...]

C.3 Luftverkehrs-Zulassungs-Verordnung (LuftVZO)

C.3.1 § 45 – Erhaltungs- und Betriebspflicht

(1) Das Flughafenunternehmen hat den Flughafen in betriebssicherem Zustand zu halten und ordnungsgemäß zu betreiben. Es hat Vorkommnisse, die den Betrieb des Flughafens wesentlich beeinträchtigen, unverzüglich der Genehmigungsbehörde anzuzeigen.

(2) Soweit die Betriebspflicht reicht, darf das Flughafenunternehmen Luftfahrtunternehmen und die zur Luftfahrt Berechtigten nicht ohne sachlich gerechtfertigten Grund unmittelbar oder mittelbar unterschiedlich behandeln. Es kann den zur Luftfahrt und zur Nutzung der Flugplatzeinrichtung Berechtigten insbesondere das Starten, Landen und das Abstellen von Fluggerät verwehren, soweit sie die ihnen gemäß § 43 Abs. 2 obliegenden Verpflichtungen nicht vollständig erfüllen und dies verhältnismäßig ist.

(3) Die Genehmigungsbehörde kann das Flughafenunternehmen von der Betriebspflicht befreien.

(4) bis (5) [...]

C.3.2 § 48 – Rücknahme und Widerruf der Genehmigung

(1) Die Genehmigung ist zurückzunehmen, wenn die Voraussetzungen für ihre Erteilung nicht vorgelegen haben. Sie ist zu widerrufen, wenn die Voraussetzungen für ihre Erteilung nachträglich nicht nur vorübergehend entfallen sind. Sie kann widerrufen werden, wenn die erteilten Auflagen nicht eingehalten werden.

(2) Die Rücknahme, der Widerruf oder das Erlöschen der Genehmigung aus anderen Gründen ist bekannt zu machen; § 42 Abs. 4 Satz 1 ist sinngemäß anzuwenden.

ANNEX D ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

BBF	Berlin Brandenburg Flughafenholding GmbH
BER	Berlin Brandenburg Airport (zukünftiger IATA code) <i>und</i> Berliner Flughäfen (derzeitiger IATA code)
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
FBB	Flughafen Berlin Brandenburg GmbH (seit Anfang 2012, vorher bezeichnet FBS)
FBG	Berliner Flughafen-Gesellschaft mbH
FBS	Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH (bis Ende 2011, Firmenwechsel zu FBB)
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt Berlin
LuftVG	Luftverkehrsgesetz – LuftVG
LuftVZO	Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte
SXF	Flughafen Berlin Schönefeld (IATA Code)
THF	Flughafen Berlin Tempelhof (früherer IATA Code)
TXL	Flughafen Berlin Tegel (IATA Code)
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz

