

**Schriften zum Deutschen
und Europäischen Infrastrukturrecht**

Band 16

Bundesraumordnungspläne für Flughäfen

**Voraussetzungen, Inhalte und Bindungswirkungen
flughafenbezogener Bundesraumordnungspläne
nach § 17 Abs. 2 ROG**

Von

Daniel Krebühl



Duncker & Humblot · Berlin

DANIEL KREBÜHL

Bundesraumordnungspläne für Flughäfen

Schriften zum Deutschen
und Europäischen Infrastrukturrecht

Herausgegeben von
Ralf Brinktrine und Markus Ludwigs

Band 16

Bundesraumordnungspläne für Flughäfen

Voraussetzungen, Inhalte und Bindungswirkungen
flughafenbezogener Bundesraumordnungspläne
nach § 17 Abs. 2 ROG

Von

Daniel Krebühl



Duncker & Humblot · Berlin

Der Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Konstanz
hat diese Arbeit im Jahr 2021 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2021 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde
Druck: CPI buchbücher.de GmbH, Birkach
Printed in Germany

ISSN 2198-0632
ISBN 978-3-428-18369-2 (Print)
ISBN 978-3-428-58369-0 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2020/2021 vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Konstanz als Dissertation angenommen. Das Manuskript wurde im März 2020 abgeschlossen; spätere Entwicklungen konnten nur vereinzelt berücksichtigt werden.

Besonderer Dank gebührt meinem Doktorvater Professor Dr. Dr. h. c. Martin Ibler für die Betreuung der Arbeit und die große akademische Freiheit, die er mir auch während meiner angenehmen und gewinnbringenden Zeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter an seinem Lehrstuhl für öffentliches Recht mit Schwerpunkt Verwaltungsrecht gewährt hat. Herrn Professor Dr. Philipp Reimer danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Herzlich danke ich auch meinen Eltern und meiner Schwester, die mich stets vorbehaltlos unterstützt haben.

Bonn, im Mai 2021

Daniel Krebühl

Inhaltsübersicht

Einleitung	31
<i>1. Teil</i>	
Bundesraumordnungspläne im Bundesstaat	37
<i>1. Abschnitt</i>	
Untersuchungsgegenstand Bundesraumordnung	38
1. Kapitel	
Bundesraumordnungspläne im Raumplanungssystem	38
2. Kapitel	
Entwicklung der Bundesraumordnung	52
<i>2. Abschnitt</i>	
Verfassungsrechtliche Grundlagen der Bundesraumordnungspläne	68
1. Kapitel	
Gesetzgebungskompetenz	69
2. Kapitel	
Verwaltungskompetenz	121
<i>2. Teil</i>	
Bundesraumordnungspläne nach § 17 II 1 ROG	131
<i>1. Abschnitt</i>	
Flughafenbezogene Pläne nach § 17 II 1 ROG	133
1. Kapitel	
Voraussetzungen der Aufstellung der Pläne nach § 17 II 1 ROG	134

2. Kapitel	
Inhalte der Pläne nach § 17 II 1 ROG	172
3. Kapitel	
Bindungswirkung der Festlegungen der Pläne nach § 17 II 1 ROG	244
2. Abschnitt	
Zusammenfassung und Ausblick	379
Literaturverzeichnis	382
Sachverzeichnis	426

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	31
<i>1. Teil</i>	
Bundesraumordnungspläne im Bundesstaat	37
<i>1. Abschnitt</i>	
Untersuchungsgegenstand Bundesraumordnung	38
<i>1. Kapitel</i>	
Bundesraumordnungspläne im Raumplanungssystem	38
A. Plan und Planung	39
I. Raumplanung	40
1. Gesamtraumplanungen	41
a) Raumordnung	42
b) Bundesraumordnung	43
c) Zwischenergebnis	46
2. Raumordnungspläne	46
a) Legaldefinition, § 3 I Nr. 7 ROG	46
b) „Plan“	48
II. Rechtsformen	49
B. Zusammenfassung	51
<i>2. Kapitel</i>	
Entwicklung der Bundesraumordnung	52
A. Beginn der Raumordnung in Deutschland	52
B. Nationalsozialismus	53
C. Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland bis zur Wiedervereinigung	56
I. Die Raumordnung in den Anfangsjahren der Bundesrepublik	56
II. Raumordnungsgesetz 1965	57
III. Das Bundesraumordnungsprogramm 1975	60
IV. Die ROG-Novelle 1989	62

D. Wiedervereinigtes Deutschland	62
I. Das Raumordnungsgesetz 1998	63
II. Die Raumordnungsgesetze 2008 und 2017	65
E. Zusammenfassung	67

2. Abschnitt

Verfassungsrechtliche Grundlagen der Bundesraumordnungspläne	68
---	-----------

1. Kapitel

Gesetzgebungskompetenz	69
-------------------------------------	-----------

A. Recht der Raumordnung, Art. 74 I Nr. 31 GG	69
I. Definition	70
1. Begründung des BVerfG	71
2. Kritik	72
3. Auslegung	74
a) Systematik	74
aa) Bodenrecht	74
bb) Räumliches Fachplanungsrecht	75
b) Begrenzung auf die Landesraumordnung	76
aa) Wortlaut und Teleologie	77
bb) Begriffsentwicklung	78
(1) Parlamentarischer Rat	78
(2) Föderalismusreform	78
(3) Zusammenfassung	79
II. Zwischenergebnis	80
B. Abweichungsrecht der Länder, Art. 73 III 1 Nr. 4 GG	80
I. Abweichungsrecht und Bundesraumordnung	81
1. Formelle Voraussetzungen	82
a) Gesetz	82
aa) Bedeutung für die Bundesraumordnungspläne	82
bb) Delegation der Abweichungsbefugnis auf die Landesexekutive?	83
cc) Zwischenergebnis	84
b) Zitierpflicht	84
c) Ergebnis	86
2. Materielle Voraussetzungen	87
a) Nichtgeltungsanordnungen	87
b) Bundestreue	88
c) Ergebnis	89
3. Stillschweigende Bundeskompetenz	90

a) Voraussetzungen einer Kompetenz aus der Natur der Sache	91
aa) Wesen des Bundesstaates	92
(1) Wesen des Bundesstaates „per-se“	92
(2) Kriterien	94
(a) Länderübergreifend	94
(b) Strukturbedingungen einer Materie im Bundesstaat	95
(3) Zusammenfassung	96
bb) Fehlende Regelungsmöglichkeit der Länder	96
(1) Übergreifen in Länderkompetenzen unerlässlich	97
(2) Keine praktikable Alternative	97
(3) Gründe gesamtstaatlicher Organisation	98
cc) Definition	98
b) Kompetenz aus der Natur der Sache für Teile der Raumordnung	98
aa) Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus der Natur der Sache	99
bb) Kompetenz aus der Natur der Sache für Abweichungsmaterien	100
(1) Funktion der Kompetenzen aus der Natur der Sache	101
(2) Systematik der Kompetenzen aus der Natur der Sache nach der Föderalismusreform I	101
(3) Sinn und Zweck der Kompetenzen aus der Natur der Sache	103
(4) Zusammenfassung und Folgen für die Raumordnung	104
cc) Kompetenz im Grundgesetz angelegt	105
(1) Wortlaut und Systematik	105
(2) Sinn und Zweck des Abweichungsrechts	106
(a) Stärkung des Wettbewerbs zwischen den Ländern	106
(b) Modellgesetzgebung	107
(c) Europatauglichkeit	108
(d) Zwischenergebnis	108
(3) Struktur der Raumordnung im grundgesetzlichen Bundesstaat	109
(a) Raumidentität	109
(b) Struktur der Raumordnung	110
(c) Minimalbestand gemeinsamer raumordnerischer Regeln	112
(4) Zwischenergebnis	112
bb) Fehlende Regelungsmöglichkeit der Länder	112
c) Ergebnis	113
II. Einzelne Vorschriften des ROG	114
1. § 4 I 1 ROG	114
a) Andere Kompetenztitel	114
b) Abweichungsfestigkeit	116

c) Auswirkung auf §§ 3 I Nr. 1–4, 7 I 1 ROG	116
2. § 5 IV ROG	117
3. 3. Abschnitt des ROG	118
4. Ergebnis	118
C. Ergebnisse des Kapitels	119

2. Kapitel

Verwaltungskompetenz 121

A. Bundesraumordnungsverwaltung	122
I. Gesetzgebungskompetenz	123
II. Verwaltung durch selbständige Bundesoberbehörden	124
1. Bundesoberbehörden	124
2. Zentrale Aufgabenerledigung	125
a) Abstrakte oder konkrete Prüfung?	127
b) Bundesraumordnungsverwaltung	127
III. Bundesgesetz	128
IV. Ergebnis	129
B. Landesraumordnungsverwaltung	129
C. Ergebnisse des Kapitels	130

2. Teil

Bundesraumordnungspläne nach § 17 II 1 ROG 131

1. Abschnitt

Flughafenbezogene Pläne nach § 17 II 1 ROG 133

1. Kapitel

Voraussetzungen der Aufstellung der Pläne nach § 17 II 1 ROG 134

A. Entwicklung und Ordnung des Bundesgebietes	135
B. Nationale oder europäische Gesichtspunkte	136
I. Gesichtspunkte	136
II. Europäische Gesichtspunkte	137
1. „Europäisch“ in anderen Vorschriften des ROG	138
a) Nr. 1.5 der Anlage 2 des ROG zu § 8 II ROG	138
b) § 2 II Nr. 8 ROG	139
c) § 22 II Nr. 3 ROG	139
d) § 24 III 1 ROG	140
e) Zusammenfassung	140

2. Raumplanungsbefugnisse der Europäischen Union	141
a) Leitlinien	141
b) Materielle Grenzen der Art. 170 ff. AEUV	142
aa) Beitrag	142
bb) Vorliegen europäischer Gesichtspunkte	144
c) Europäische Raumordnung	144
2. Ergebnis	145
III. Nationale Gesichtspunkte	146
1. national = länderübergreifend	146
2. Vorliegen nationaler Gesichtspunkte	148
IV. Ergebnis	149
C. Erforderlich	149
I. Wortlaut	149
II. Systematik	150
1. Beispiele für die Verwendung im ROG	150
2. Vergleichbarkeit	150
3. § 1 III 1 BauGB	151
4. Erforderlichkeit i. S. d. § 17 II 2 ROG	152
III. Beurteilungsspielraum	153
1. Auslegung	155
a) Fallgruppen	156
b) Auslegungsleitlinien	158
c) Wortlaut	159
d) Systematik	161
e) Teleologie	162
2. Inhaber eines Beurteilungsspielraums	165
3. Auswirkungen auf die Pläne nach § 17 II 1 ROG	165
D. Rechtsfolge: Kann	166
I. Ermessen?	166
II. Ermessensausübung	168
E. Verfahrensrechtliche Anforderungen	169
F. Ergebnisse des Kapitels	169

2. Kapitel

Inhalte der Pläne nach § 17 II 1 ROG

172

A. Länderübergreifende Raumordnungspläne	174
I. Sachlicher Teilplan	174
II. Länderübergreifend	175
B. Standortkonzepte für Flughäfen	176
I. Flughäfen	176

II.	Standortkonzepte	178
1.	Standort	178
2.	Konzepte	179
a)	Wortbedeutung	180
b)	Standorte in Landesraumordnungsplänen, § 13 V 1 Nr. 3 ROG ..	180
aa)	Standorte für Infrastruktur	180
bb)	Mehrere Raumordnungspläne treffen Aussagen zu Flughäfen	182
c)	Abgrenzung von § 17 II 1 ROG und § 13 V 1 Nr. 3 ROG	182
aa)	Zeichnerische Festlegungen	184
bb)	Textliche Festlegungen	184
3.	Standortkonzepte	185
III.	Zwischenergebnis	186
C.	Verkehrliche Anbindung im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung	187
I.	Bundesverkehrswegeplanung	187
1.	Inhalt des Bundesverkehrswegeplans	189
a)	Bundesverkehrswegeplan 2003	189
b)	Bundesverkehrswegeplan 2030	190
2.	Folgerungen für den Inhalt eines Raumordnungsplans nach § 17 II 1 ROG	191
a)	Raumordnerische Beurteilung	192
b)	Investitionsrahmenplan	194
c)	Vorbereitung der Bedarfspläne	195
3.	Zwischenergebnis	196
II.	Verkehrliche Anbindung	196
1.	Zulässigkeit von Festlegungen zur Anbindung	197
a)	Wortlaut	198
b)	Sinn und Zweck	199
2.	Reichweite der Festlegungen zu der Anbindung	200
3.	Festlegungen zu Bahnhöfen	201
a)	Wortlaut	202
b)	Sinn und Zweck der Pläne nach § 17 II 1 ROG	203
4.	Ergebnis	203
III.	Zwischenergebnis	204
D.	Festlegungen als Ziele und Grundsätze der Raumordnung	204
I.	Festlegungen	205
1.	Wort: Festlegungen	206
a)	Rechtsfolgen der Festlegungen als Ziele und Grundsätze der Raumordnung	206
b)	Systematische Abgrenzung zu §§ 13 V 1 HS 1, 17 I 2 Nr. 1–4 ROG	207
2.	§ 7 I 1 ROG	208

3. § 7 I 4 ROG	210
4. Zwischenergebnis und Gang der weiteren Untersuchung	210
II. Festlegungen als Ziele der Raumordnung	211
1. Verbindliche Vorgaben	211
2. Vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogene Festlegun- gen	212
a) Abwägung	212
b) Ziele der Raumordnung als Ergebnis einer abschließenden Abwägung	214
3. Räumlich und sachlich bestimmte oder bestimmbare Festlegungen ..	215
4. Zielfestlegungen in einem Plan nach § 17 II 1 ROG	216
a) Relevante Flughäfen	216
b) Aufarbeitung der Flughafenstruktur	218
c) Formulierung der Zielfestlegungen	219
5. Zusammenfassung	220
III. Festlegungen als Grundsätze der Raumordnung	220
1. Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums ...	220
2. Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- und Ermessensentscheidun- gen	221
3. Gesetzliche Grundsätze der Raumordnung	221
a) Konkretisierung der gesetzlichen Grundsätze	222
b) Konkretisierungen in einem Plan nach § 17 II 1 ROG	223
4. Formulierung der Grundsatzfestlegungen	223
5. Zusammenfassung	224
IV. Festlegungen in anderen Formen	225
1. Andere Inhalte von Raumordnungsplänen	225
2. Verfassungsrechtlicher Hintergrund des Festlegungsbegriffs	227
3. „Festlegung“ als Oberbegriff	228
4. Zwischenergebnis zu Festlegungen in Plänen nach § 17 II 1 ROG ..	229
V. Festlegungen zu der Anbindung	229
1. Abwägungsgebot	231
2. Festlegungen im Abwägungsergebnis	231
a) Problem in anderen Teilen des Raumplanungsrechts	232
aa) Lösung im Luftverkehrsrecht	233
bb) Übertragbarkeit	234
(1) Gegenüberstellung der Instrumente	234
(2) Vergleichbarkeit des Verhältnisses der Planungen zuein- ander	235
cc) Folgerungen für das Verhältnis von Raumordnungs- und Bundesverkehrswegeplan	235
b) Zwischenergebnis	237
3. Festlegungen als Grundsätze der Raumordnung zu der Anbindung ..	237
a) Einteilung der Einzugsgebiete	237

b) Festlegungen in einem Raumordnungsplan nach § 17 II 1 ROG	238
VI. Festlegungen als Ziele und Grundsätze der Raumordnung in der Form von Gebieten	238
VII. Zusammenfassung	240
E. Pläne im Plural	241
F. Ergebnisse des Kapitels	242

3. Kapitel

Bindungswirkung der Festlegungen der Pläne nach § 17 II 1 ROG	244
A. Bindung der Bundesverkehrswegeplanung	246
I. Bundesrechtsverordnung	247
1. Vorrang des Gesetzes	247
2. Zusammenfassung	249
II. Bindung der Bundesverkehrswegeplanung nach § 4 ROG	250
1. Raumbedeutsame Planung oder Maßnahme einer öffentlichen Stelle	250
a) Öffentliche Stelle	250
b) Raumbedeutsame Planung oder Maßnahme	250
c) Ergebnis	252
2. Bindungswirkung der Festlegungen als Ziele der Raumordnung	252
a) Wort: beachten	252
b) Systematik	253
c) Gesetzesbegründung	254
d) Zwischenergebnis	255
e) Beachtungspflicht bei der Bundesverkehrswegeplanung	255
f) Ergebnis	257
3. Bindungswirkung der Festlegungen als Grundsätze der Raumordnung	258
a) Bundesverkehrswegeplanung als Abwägungsentscheidung	258
aa) Auswahl der zu finanzierenden Infrastrukturprojekte	259
bb) Bundesverkehrswegeplanung als Planung	260
cc) Sinn und Zweck der §§ 4 I 1 Nr. 1, 17 II 1 ROG	261
dd) Zwischenergebnis	262
b) Bindungswirkung der Grundsatzfestlegungen	262
aa) Berücksichtigung der Grundsatzfestlegungen in der Bundesverkehrswegeplanung	264
(1) Erste Stufe: Auswahl der Projekte	266
(2) Zweite Stufe: Bewertung und Auswahl der zu finanzierenden Infrastrukturen	267
bb) Zusammenfassung	268
4. Interministerielle Bindung	269
B. Bindung gegenüber den Landesraumordnungsplänen	270

I.	Bindungswirkung von Festlegungen eines Plans nach § 17 II 1 ROG gegenüber den Landesraumordnungsplänen	271
1.	Bundesrechtsverordnung	271
2.	Bindungswirkung von Festlegungen eines Plans nach § 17 II 1 ROG gegenüber den Landesraumordnungsplänen nach § 4 I 1 Nr. 1 ROG	272
a)	Raumbedeutsame Planung oder Maßnahme	272
b)	Öffentliche Stelle	272
aa)	Landesweite Raumordnungspläne, § 13 I 1 Nr. 1 ROG	273
(1)	Träger der landesweiten Raumordnungspläne nach den Landesraumordnungsgesetzen	273
(2)	Zurechenbarkeit der landesweiten Raumordnungspläne zu einer öffentlichen Stelle	274
(a)	Aufstellung von Raumordnungsplänen als Verwaltungsaufgabe	276
(aa)	Konzeption der Raumordnungspläne nach dem ROG	277
(bb)	Abweichendes Landesrecht	277
(cc)	Zwischenergebnis	279
(b)	Sinn und Zweck der Bindung nach §§ 7 I 1, 4 I 1 Nr. 1 ROG	279
(3)	Ergebnis	280
bb)	Regionalpläne, § 13 I 1 Nr. 2 ROG	281
(1)	Aufstellung durch Regionalverbände oder regionale Planungsgemeinschaften	282
(2)	Hessen	282
(3)	Schleswig-Holstein	283
(4)	Nordrhein-Westfalen	283
(5)	Niedersachsen	284
cc)	Ergebnis	285
c)	Zwischenergebnis: Grundsätzliche Bindungswirkung	285
3.	Beschränkt § 17 II 1 ROG die Bindungswirkung auf die Bundesverkehrswegeplanung?	285
a)	Wortlaut des § 17 II 1 ROG	286
aa)	Adressat des Plans	287
bb)	Ausrichtung der Festlegungen zu Standortkonzepten auf die Bundesverkehrswegeplanung	288
cc)	Grammatik des § 17 II 1 ROG	289
dd)	Zusammenfassung	290
b)	Entstehungsgeschichte	290
aa)	Ersatzlose Streichung des § 17 II 2 ROG 2008	291
bb)	Entfallen der Worte „Festlegungen zu“	292
(1)	Redundanzen des § 17 II 1 ROG 2008	292
(2)	Folgerungen aus den systematischen Veränderungen... ..	294

cc) Zwischenergebnis	295
c) Systematik	295
d) Teleologie	296
aa) Der Plan nach § 17 II 1 ROG als Raumordnungsplan	296
bb) Investitionssicherheit für Unternehmen	298
e) Zusammenfassung	299
II. Bindungswirkung der Festlegungen als Ziele der Raumordnung	300
1. Bindung der landesweiten Raumordnungspläne	300
a) Beachtungspflicht	300
b) Konkretisierung der Zielfestlegungen durch die landesweiten Raumordnungspläne	301
aa) Möglichkeit der Konkretisierung	303
bb) Beispiele	303
cc) Bindungsstärke	304
c) Zwischenergebnis	307
d) Beteiligung	307
e) Widerspruch	308
aa) Widerspruchseinlegung	309
bb) § 5 IV, II ROG	309
(1) Abwägungsfehler, § 5 II Nr. 1 ROG	310
(a) Fehlerhafte Abwägung	310
(b) Belange der landesweiten Raumordnungsplanung ..	312
(c) Zusammenfassung	313
(2) Keine anderen geeigneten Flächen	314
(3) Andere Gründe	314
(a) Wortlaut	315
(b) Systematisches Verhältnis und Zweck der Gründe der Nr. 1 und 2	315
(c) Bewertung	317
(4) Zwischenergebnis	319
cc) Nachträglicher Widerspruch	319
(1) Veränderung der Sachlage	320
(2) Frist und Zustimmung der nächsthöheren Behörde	322
(3) Voraussetzungen des § 5 II ROG	322
(4) Zusammenfassung	324
dd) Widerspruchsfolgen	324
(1) „gilt nur“ und „entsteht nicht“	324
(a) Wortbedeutung	325
(b) Bezug auf die Bindungswirkung	325
(c) Verfassungsrechtlicher Hintergrund des § 5 IV ROG?	326
(aa) Gesetzgebungskompetenz	327
(bb) Verwaltungskompetenz	328

(cc) Zwischenergebnis	329
(d) Rechtsfolge des § 5 IV, I ROG	329
(2) gegenüber der widersprechenden Stelle	330
(3) Bindungswirkung von Zielfestlegungen der Pläne nach § 17 II 1 ROG gegenüber den landesweiten Raumord- nungsplänen	331
(4) Berücksichtigungspflicht	332
(5) Folgen für die Bindungswirkung	333
(6) Ergebnis	334
f) Ergebnis	334
2. Bindung der Regionalpläne	335
a) Stellung der Regionalpläne im Ebenensystem der Raumord- nungsplanung	335
aa) Regionalpläne als Entwicklung der landesweiten Raumord- nungspläne	337
bb) Hinzutreten eines Bundesraumordnungsplans	337
cc) Verdrängung	339
b) Folgen für die Bindungswirkung von Zielfestlegungen eines Plans nach § 17 II 1 ROG gegenüber den Regionalplänen	340
c) Fehlende Konkretisierung in einem landesweiten Raumord- nungsplan	341
3. Ergebnis	342
III. Bindungswirkung der Festlegungen als Grundsätze der Raumordnung	342
1. Landesweite Raumordnungspläne	342
a) Grundsatzfestlegungen mit einfacher Gewichtungsvorgabe	343
b) Grundsatzfestlegungen mit besonderer Gewichtungsvorgabe . .	345
c) Zusammenfassung	346
2. Regionalpläne	346
IV. Ergebnis	348
C. Bindung weiterer Planungen	349
I. Räumliche Flughafenplanung	350
1. Raumordnungsverfahren	351
2. Genehmigung und Planfeststellung	353
a) Luftverkehrsrechtliche Planfeststellung als raumbedeutsame Planung oder Maßnahme	355
b) Bindungswirkung	356
aa) Vorrang der Konkretisierungen der Landesraumordnungs- pläne	356
(1) System der Konkretisierung	357
(2) Folgen für die Bindungswirkung von Festlegungen der Pläne nach § 17 II 1 ROG	358
bb) Bindung bei begründetem Widerspruch	359
(1) Welcher Standort setzt sich durch?	360

(2) Zwischenergebnis	363
(3) Weisung	363
3. Ergebnis	365
II. Bundesfernstraßen- und Schienenwegeplanung	366
1. Bedarfsplanung	367
a) Inhalt der Bedarfspläne	367
b) Rechtliche Bedeutung	368
c) Bindung der Bedarfspläne durch Festlegungen eines Plans nach § 17 II 1 ROG	368
aa) Bindung des Bundestags	369
bb) Bindung des BMVI	370
d) Ergebnis	371
2. Raumordnungsverfahren	371
3. Linienführungsbestimmung	372
4. Planfeststellung	374
5. Ergebnis	375
III. Zusammenfassung	375
D. Ergebnisse des Kapitels	376

2. Abschnitt

Zusammenfassung und Ausblick	379
-------------------------------------	-----

Literaturverzeichnis	382
Sachverzeichnis	426

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere Ansicht
a. E.	am Ende
a. F.	alte Fassung
a. M.	am Main
Abg.	Abgeordneter
Abl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
Abschn.	Abschnitt
AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz, zuletzt geändert d.G. v. 29.11.2018, BGBl. I, S. 2237
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, konsolidierte Fassung v. 26.10.2012, ABl. C 326, S. 47
AK-GG	Alternativkommentar zum Grundgesetz
Allg.	Allgemein(es)
Alt.	Alternative
Amtsbl. I	Amtsblatt des Saarlandes Teil I
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts [Zeitschrift]
ARL-Nachrichten	Nachrichten der Akademie für Raumforschung und Landesplanung [Zeitschrift]
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BAnz	Bundesanzeiger
BauGB	Baugesetzbuch i. d. F. der Bekanntmachung v. 3.11.2017, BGBl. I, 3634, zuletzt geändert durch G. v. 8.8.2020, BGBl. I, S. 1728
BauR	baurecht [Zeitschrift]
BayGVBl.	Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt
BayLPIG	Bayerisches Landesplanungsgesetz v. 25.6.2012, BayGVBl., S. 254, zuletzt geändert durch G. v. 22.12.2015, BayGVBl., S. 470
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter [Zeitschrift]
BayVerf	Verfassung des Freistaates Bayern i. d. F. der Bekanntmachung v. 15.8.1998, BayGVBl., S. 991, zuletzt geändert durch G. v. 11.11.2013, BayGVBl., S. 642

BbgVerf	Verfassung des Landes Brandenburg v. 20.8.1992, GVBl. Bbg. I, S. 298, zuletzt geändert am 5.12.2013, GVBl. Bbg. Nr. 42, 2013
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
Bd.	Band
BerlKommBauGB	Berliner Kommentar zum Baugesetzbuch
BerlKommEnR	Berliner Kommentar zum Energierecht
Bes.	Besonderes
Beschl.	Beschluss
BGBI. I	Bundesgesetzblatt, Teil I
BGBI. II	Bundesgesetzblatt, Teil II
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz v. 17.5.2013, BGBI. I, S. 1274, zuletzt geändert durch G. v. 18.7.2017, BGBI. I, S. 2771
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung (bis 2013)
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BNatSchG	Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) v. 29.7.2009, BGBI. I, S. 2542, zuletzt geändert durch G. v. 15.7.2017, BGBI. I, S. 3434
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BReg	Bundesregierung
Brem.GBl.	Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen
BremVerf	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen v. 21.10.1947, Brem.GBl., S. 251, zuletzt geändert durch G. v. 27.1.2015, Brem.GBl., S. 23
BROP	Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes (Bundesraumordnungsprogramm) v. 30.4.1975, BT-Drs. 7/3584
BSWAG	Gesetz über den Ausbau der Schienenwege des Bundes (Bundesschienenwegeausbaugesetz) v. 15.11.1993, BGBI. I, S. 1874, zuletzt geändert durch G. v. 23.12.2016, BGBI. I, S. 3221
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BW	Baden-Württemberg
ca.	circa
DDR	Deutsche Demokratische Republik
Der Staat	Zeitschrift für Staatslehre und Verfassungsgeschichte, deutsches und europäisches öffentliches Recht

Die Verwaltung	Die Verwaltung – Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung [Zeitschrift]
DP	Deutsche Partei
DVBbl.	Deutsches Verwaltungsblatt [Zeitschrift]
Einf.	Einführung
EinigungsV	Einigungsvertragsgesetz v. 23.9.1990, BGBl. II, S. 885
Einl.	Einleitung
EL	Ergänzungslieferung
EnWZ	Zeitschrift für das gesamte Recht der Energiewirtschaft
ER	EnergieRecht [Zeitschrift]
et al.	et alii/aliae/alii
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuR	Europarecht [Zeitschrift]
EUREK	Europäisches Raumentwicklungskonzept, angenommen beim Informellen Rat der für Raumordnung zuständigen Minister in Potsdam, Mai 1999
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union i.d.F. des Vertrags von Lissabon, konsolidierte Fassung v. 30.3.2010, Abl. C 83, S. 13
f.	folgend
ff.	folgende
FG	Festgabe
FS	Festschrift
FStrAbG	Gesetz über den Ausbau der Bundesfernstraßen (Fernstraßenausbaugesetz) v. 20.1.2005, BGBl. I, S. 201, zuletzt geändert durch V. v. 23.12.2016, BGBl. I, S. 3354
FStrG	Bundesfernstraßengesetz v. 28.6.1997, BGBl. I, S. 1206, zuletzt geändert durch G. v. 3.3.2020, BGBl. I, S. 433
G.	Gesetz
GBL BW	Gesetzblatt für Baden-Württemberg
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, zuletzt geändert durch G. v. 29.9.2020, BGBl. I, S. 2048
GG a.F.	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland i.d.F. der Bekanntmachung vor der Föderalismusreform I, zuletzt geändert durch G. v. 26.2.2002, BGBl. I, S. 2863
GG 1949	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland i.d.F. der Bekanntmachung v. 23.5.1949, BGBl. I, S. 1

GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien v. 26.7.2000, GMBL., S. 526, zuletzt geändert durch Beschluss v. 1.9.2011, GMBL., S. 576
GKG SA	Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit Sachsen-Anhalt v. 22.6.2018, GVBl. LSA, S. 166
GMBL.	Gemeinsames Ministerialblatt
GOBreg	Geschäftsordnung der Bundesregierung v. 11.5.1951, GMBL., S. 137, zuletzt geändert durch Bekanntmachung v. 21.11.2002, GMBL., S. 848
GS	Gedächtnisschrift
GV. NRW.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
GVBl. Bbg. I	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Brandenburg, Teil I
GVBl. Bln.	Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin
GVBl. He.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen
GVBl. LSA	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Sachsen-Anhalt
GVBl. RhPf	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz
GVBl. Th.	Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen
GVOBl. M-V	Gesetz- und Verordnungsblatt für Mecklenburg-Vorpommern
GVOBl. S-H	Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein
GW	Grundwerk
h. L.	herrschende Lehre
h. M.	herrschende Meinung
Halbbd.	Halbband
Hdb.	Handbuch
HessStGH	Hessischer Staatsgerichtshof
HessVGH	Hessischer Verwaltungsgerichtshof
Hk	Handkommentar
HLPG	Hessisches Landesplanungsgesetz v. 12.12.2012, zuletzt geändert durch G. v. 28.5.2018, GVBl. He, S. 198
HL-Drs.	Drucksache des Hessischen Landtags
HmbGVBl.	Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt
HmbVerf	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg v. 15.5.1946, HmbGVBl, S. 51, zuletzt geändert durch G. v. 1.6.2015, HmbGVBl., S. 102
hrsg.	herausgegeben
HS	Halbsatz
HVerf	Verfassung des Landes Hessen v. 1.12.1946, GVBl. He., S. 229, zuletzt geändert durch G. v. 29.4.2011, GVBl. He., S. 182
i. d. F.	in der Fassung
i. E.	im Ergebnis

i. S.	im Sinne
i. V. m.	in Verbindung mit
I+E	Zeitschrift für Immissionsschutzrecht und Emissionshandel
IR	InfrastrukturRecht [Zeitschrift]
IzR	Informationen zur Raumentwicklung [Zeitschrift]
JA	Juristische Arbeitsblätter [Zeitschrift]
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts [Zeitschrift]
Jura	Juristische Ausbildung [Zeitschrift]
JuS	Juristische Schulung
JZ	JuristenZeitung
Iko	Innere Kolonisation, Zeitschrift für Fragen der Siedlung, Landesplanung, Agrarstruktur und Flurbereinigung
Kap.	Kapitel
km	Kilometer
KommZG Bay	Bayerisches Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit i. d. F. der Bekanntmachung v. 20.6.1994, BayGVBl., S. 555, zuletzt geändert durch G. v. 22.3.2018, BayGVBl., S. 145
KRO	Konferenz für Raumordnung
LEntwG LSA	Landesentwicklungsgesetz Sachsen-Anhalt v. 23.4.2015, GVBl. LSA, S. 170, zuletzt geändert durch G. v. 30.10.2017, GVBl. LSA, S. 203
Lfg.	Lieferung
lit.	littera
LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung [Zeitschrift]
LPlG BW	Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg in der Fassung vom 10.7.2013, zuletzt geändert durch G. v. 19.12.2017, GBl. BW, S. 645
LPlG M-V	Gesetz über die Raumordnung und Landesplanung des Landes Mecklenburg-Vorpommern v. 5.5.1998, zuletzt geändert durch G. v. 5.7.2018, GVOBl. M-V, S. 228
LPlG NRW	Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen i. d. F. der Bekanntmachung v. 7.7.2007, GV. NRW, S. 430, zuletzt geändert durch G. v. 25.10.2016, GV. NRW, S. 868
LPlG RhPf	Landesplanungsgesetz Rheinland-Pfalz v. 10.4.2003, GVBl. RhPf, S. 41, zuletzt geändert durch G. v. 6.10.2015, GVBl. RhPf, S. 283
LPlG SH	Gesetz über die Landesplanung Schleswig-Holstein i. d. F. der Bekanntmachung v. 10.2.1996, GVOBl. S-H, S. 232, zuletzt geändert durch G. v. 13.12.2018, GVOBl. S-H, S. 773
LPIR	Landesplanungsrecht

LPIV Bln/Bbg	Vertrag über die Aufgaben und Trägerschaft sowie Grundlagen und Verfahren der gemeinsamen Landesplanung zwischen den Ländern Berlin und Brandenburg v. 1.11.2011, GVBl. Bln. 2012, S. 3
LSAVerf	Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt v. 16.7.1992, GVBl. LSA, S. 600, zuletzt geändert durch G. v. 5.12.2014, GVBl. LSA, S. 494
LuftVG	Luftverkehrsgesetz i. d. F. der Bekanntmachung v. 10.5.2007, BGBl. I, S. 689, zuletzt geändert durch G. v. 30.11.2019, BGBl. I, S. 1943
LuftVO	Luftverkehrs-Ordnung v. 29.10.2015, BGBl. I, S. 1894, zuletzt geändert durch V. v. 11.6.2017, BGBl. I, S. 1617
LuftVZO	Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung v. 19.6.1964, BGBl. I, S. 370, zuletzt geändert durch G. v. 12.12.2019, BGBl. I, S. 2510
LV BW	Verfassung des Landes Baden-Württemberg v. 11.11.1953, GBl. BW, S. 173, zuletzt geändert durch G. v. 11.12.2015, GBl. BW, S. 1032
m	Meter
MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
n. F.	neue Fassung
Nds. GVBl.	Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter [Zeitschrift]
NdsVerf	Niedersächsische Verfassung v. 19.5.1993, Nds. GVBl., S. 107, zuletzt geändert durch G. v. 30.6.2011, Nds. GVBl., S. 210
NJW	Neue Juristische Wochenschrift [Zeitschrift]
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz v. 17.12.2010, Nds. GVBl., S. 576, zuletzt geändert durch G. v. 20.6.2018, Nds. GVBl., S. 113
NKomZG	Niedersächsisches Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit v. 21.12.2011, Nds. GVBl., S. 493, zuletzt geändert durch G. v. 26.10.2016, Nds. GVBl., S. 226
NordÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland
Nr.	Nummer(n)
NROG	Niedersächsisches Raumordnungsgesetz v. 6.12.2017, Nds. GVBl., S. 252, zuletzt geändert durch G. v. 25.6.2014, Nds. GVBl., S. 168
NuR	Natur und Recht [Zeitschrift]
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Rechtsprechungs-Report
NRW	Nordrhein-Westfalen
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter [Zeitschrift]

NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht
Öff. BauR	Öffentliches Baurecht
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
PlanR	Planungsrecht
RegBkPIG	Gesetz zur Regionalplanung und zur Braunkohlen- und Sanierungsplanung Brandenburgs v. 8.2.2012, zuletzt geändert durch G. v. 11.2.2014, GVBl. Bbg. I, S. 12
RGBL.	Reichsgesetzblatt
RhPfVerf	Verfassung für Rheinland-Pfalz v. 18.5.1947, GVBl. RhPf, S. 209, zuletzt geändert durch G. v. 8.5.2015, GVBl. RhPf, S. 35
Rn.	Randnummer
RO	Raumordnung
ROG/ROG 2017	Raumordnungsgesetz v. 22.12.2008, BGBI. I, S. 2986, zuletzt geändert durch V. v. 19.6.2020, BGBI. I, S. 1328
ROG 2008	Raumordnungsgesetz v. 22.12.2008, BGBI. I, S. 2986, zuletzt geändert durch V. v. 31.8.2015, BGBI. I, S. 1474
ROG 1998	Raumordnungsgesetz i.d.F. der Bekanntmachung v. 18.8.1997, BGBI. I, S. 2081
ROG 1989	Raumordnungsgesetz i.d.F. der Bekanntmachung v. 11.7.1989, BGBI. I, S. 1417
ROG 1965	Raumordnungsgesetz i.d.F. der Bekanntmachung v. 8.4.1965, BGBI. I, S. 306
ROR	Raumordnungsrecht
ROV	Raumordnungsverordnung v. 13.12.1990, BGBI. I, S. 2766, zuletzt geändert durch G. v. 3.12.2020, BGBI. I, S. 2694
RuR	Raumforschung und Raumordnung [Zeitschrift]
Rz.	Randziffer
S.	Seite
SächsGVBl.	Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
SächsLPIG	Sächsisches Landesplanungsgesetz v. 11.12.2018, SächsGVBl., S. 706
SächsVBl.	Sächsische Verwaltungsblätter [Zeitschrift]
SächsVerf	Verfassung des Freistaates Sachsen v. 27.5.1992, SächsGVBl., S. 243, zuletzt geändert durch G. v. 11.7.2013, SächsGVBl., S. 502
SchlHA	Schleswig-Holsteinische Anzeigen [Zeitschrift]
Slg.	Sammlung
SLPG	Saarländisches Landesplanungsgesetz v. 18.11.2010, Amtsbl. I, S. 2599, zuletzt geändert durch G. v. 13.10.2015, Amtsbl. I, S. 790

StR	Staatsrecht
structur	structur – Zeitschrift für Planung, Entwicklung und Umwelt
SVerf	Verfassung des Saarlands v. 15.12.1947, Amtsbl. I, S. 1077, zuletzt geändert durch G. v. 15.5.2013, Amtsbl. I, S. 178
TAEU	Territoriale Agenda der Europäischen Union 2020, gemäß Übereinkunft auf dem informellen Treffen der für Raumordnung und territoriale Entwicklung zuständigen Ministerinnen und Minister am 19.5.2011 in Gödöllő, Ungarn
TEN	Transeuropäische Netze
TEN-V	Beschluss Nr. 661/2010/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7.7.2010 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes.
ThürLPIG	Thüringer Landesplanungsgesetz v. 11.12.2012, GVBl. Th., S. 450, zuletzt geändert durch G. v. 18.12.2018, GVBl. Th., S. 731
ThürVBl.	Thüringer Verwaltungsblätter
ThürVerf	Verfassung des Freistaats Thüringen v. 25.10.1993, GVBl. Th., S. 625, zuletzt geändert durch G. v. 11.10.2004, GVBl. Th., S. 745
UmwR	Umweltrecht
UPR	Umwelt- und Planungsrecht [Zeitschrift]
Urt.	Urteil
UVP-report	UVP-report, Informationen zu Umweltverträglichkeitsprüfung, Umweltmanagement und nachhaltiger Entwicklung [Zeitschrift]
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung i. d. F. der Bekanntmachung v. 24.2.2010, BGBl., S. 94, zuletzt geändert durch G. v. 8.9.2017, BGBl., S. 3370
V.	Verordnung
v.	von/vom
Verf M-V	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern v. 23.5.1993, GVOBl. M-V, S. 372, zuletzt geändert durch G. v. 30.6.2011, GVOBl. M-V, S. 375
Verf NRW	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen v. 28.6.1950, GV. NRW., S. 127, zuletzt geändert durch G. v. 25.10.2011, GV. NRW., S. 499
Verf SH	Verfassung des Landes Schleswig-Holstein v. 2.12.2014, GVOBl. SH, S. 344
VerfR	Verfassungsrecht
VerkPBG	Gesetz zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin (Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz) v. 16.12.1991, BGBl. I, S. 2174, zuletzt geändert durch V. v. 31.8.2015, BGBl. I, S. 1474
VerwArch	Verwaltungsarchiv [Zeitschrift]

VerwR	Verwaltungsrecht
VGH BW	Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg
VO(EU)	Verordnung der Europäischen Union
VvB	Verfassung von Berlin v. 23.11.1995, GVBl. Bln., S. 779, zuletzt geändert durch G. v. 7.2.2014, GVBl. Bln., S. 38.
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung v. 19.3.1991, BGBl. I, S. 686, zuletzt geändert durch G. v. 20.7.2018, BGBl. I, S. 1151
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz (des Bundes) v. 23.1.2013, BGBl. I, S. 102, zuletzt geändert durch G. v. 18.12.2018, BGBl. I, S. 2639
WHG	Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz) v. 31.7.2009, BGBl. I, S. 2585, zuletzt geändert durch G. v. 4.12.2018, BGBl. I, S. 2254
WaStrAbG	Bundeswasserstraßenausbaugesetz v. 23.12.2016, BGBl. I, S. 3224
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung [Zeitschrift]
z. B.	zum Beispiel
ZEuS	Zeitschrift für Europarechtliche Studien
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht
ZfU	Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZJS	Zeitschrift für das Juristische Studium
ZLW	Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht
ZVglRWiss	Zeitschrift für vergleichende Rechtswissenschaft
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Einleitung

Raumordnung, die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums, erfolgt in Deutschland traditionell durch die Bundesländer (Länder). Raumordnungspläne, ein Instrument der Raumordnung, entwickeln, ordnen und sichern den Raum, indem sie Flughäfen, Straßen, Schienenwegen und vielen anderen Nutzungen Gebiete im Raum zuweisen. Alle Länder stellen jeweils eigene Raumordnungspläne auf, in denen sie festlegen, welche Nutzungen in welchem Teil ihres Landesgebiets verwirklicht werden sollen. So verfolgen im Bundesgebiet 16 Raumordnungsträger jeweils eigene Ideen über die Anordnung von Nutzungen im Raum. Manche dieser Nutzungen, wie Flughäfen oder Straßen, wirken oft über ein Land hinaus, selbst wenn sie nur auf dem Gebiet eines Landes gebaut werden. So befindet sich ein Flughafen physisch meist nur auf dem Gebiet eines Landes. Seine Wirkungen können aber auch Nachbarbundesländer oder noch weiter entfernte Bundesländer treffen: An- und Abflugverkehr kann Lärm in Nachbarländern verursachen und das Einzugsgebiet vieler Flughäfen reicht über ihr Landesgebiet hinaus, weil Passagiere aus anderen Ländern auf Straßen oder mit der Eisenbahn zum Flughafen reisen. Zum Beispiel fahren Passagiere aus fast dem ganzen Bundesgebiet mit der Eisenbahn zum Flughafen Frankfurt am Main, um von dort Interkontinentalflüge anzutreten.

Trotz dieser länderübergreifenden Auswirkungen stimmen sich die Länder bei der Planung von Flughäfen oft nur unzureichend ab, wo sie Flughäfen errichten oder ausbauen.¹ Einige Länder ermöglichten die Errichtung oder den Ausbau von kleinen Flughäfen oder Regionalflughäfen, obwohl in angemessener Entfernung, oft aber auf dem Gebiet eines anderen Landes, ein Flughafen vorhanden ist. Meist werden diese kleinen Flughäfen oder Regionalflughäfen nur selten von Luftverkehrsgesellschaften angeflogen. Die daraus resultierenden Verluste der Flughafengesellschaften haben vielfach Körperschaften des öffentlichen Rechts als Gesellschafter und Flughafen-eigentümer zu tragen. Auch führt die Errichtung zu vieler Flughäfen zu unnötigem Flächenverbrauch, was dem Umweltschutz abträglich ist.

So plante die Stadt Lübeck den Flughafen Lübeck-Blankensee auf dem Gebiet des Landes Schleswig-Holstein zu erweitern, der nur 50 km Luftlinie vom internationalen Verkehrsflughafen Hamburg-Fuhlsbüttel entfernt liegt.

¹ Vgl. auch *Posch*, UPR 2015, 401 (401 ff.). Dies wird auch als „Wildwuchs“ von Flughäfen beschrieben, vgl. BT-Drs. 18/1375, 15; *Durner*, NuR 2009, 373 (376).

Der Flughafen war vom Flugangebot nur einer Luftverkehrsgesellschaft abhängig² und blieb dauerhaft defizitär.³ Zwischen 2016 und 2020 wurden am Flughafen Lübeck keine Linienflüge mehr angeboten, weil sich nach und nach der Flughafen Hamburg-Fuhlsbüttel durchgesetzt hatte und die einzige Luftverkehrsgesellschaft des Flughafens Lübeck dorthin abgewandert war.

Ein ähnliches Bild zeichnet der Flughafen Kassel-Calden, der 165 km vom wichtigsten deutschen Luftverkehrsdrehkreuz Frankfurt am Main entfernt liegt. Er wurde im Jahr 2013 zum Verkehrsflughafen ausgebaut, wofür öffentliche Träger 271 Millionen € aufwandten.⁴ Der Flughafen ist kommerziell gescheitert: Während der bisherigen Betriebszeit gab es nur vereinzelt Linien- oder Charterflüge, die daraus resultierenden Verluste der Flughafen-gesellschaft tragen öffentliche Träger.⁵ Ferner befindet sich nur knapp 60 km vom Flughafen Kassel-Calden entfernt ein weiterer kleiner Flughafen, der Flughafen Paderborn-Lippstadt, der ebenfalls mit sinkenden Passagierzahlen und ständigen Verlusten kämpft.

Beachtlich ist auch der Flughafen Frankfurt-Hahn, der sich entgegen der Suggestion seines Namens im circa 100 km Luftlinie von Frankfurt am Main entfernten, rheinland-pfälzischen Hunsrück befindet. Der Flughafen wird nur von zwei Luftverkehrsgesellschaften bedient und ist von staatlichen Subventionen abhängig. So stellte das Land Rheinland-Pfalz bis Ende 2017 120 Millionen € für die Flughafengesellschaft bereit, um deren Zahlungsfähigkeit zu sichern.⁶

Ein weiteres Beispiel ist der Flughafen im bayerischen Memmingen, der 120 km vom zweitwichtigsten deutschen Luftverkehrsdrehkreuz, dem Flughafen München, entfernt liegt. Auch dieser Flughafen schreibt konstant Verluste. So musste der Landkreis Neu-Ulm im Zusammenhang mit der Subventionierung des Flughafens 100.000 € abschreiben⁷ und andere, indirekt am Flughafen beteiligte Gebietskörperschaften erlitten einen Wertverlust ihrer Anteile von etwa 50%.⁸ Trotz eines Passagieraufkommens von circa einer

² Vgl. OLG Schleswig, Urt. v. 20.5.2008, Az. 6 U 54.06, Rz. 1 ff. – juris.

³ Vgl. Die Zeit, Nr. 16 v. 7.4.2016, Beilagenteil: „Hamburg“.

⁴ Vgl. HL-Drs. 19/1273, 1 f.

⁵ Vgl. Süddeutsche Zeitung v. 3.4.2013, „Airport Kassel-Calden – Steuerzahler müssen einspringen“.

⁶ Gase, Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2013, 153 (161). Auch muss das Land trotz des Verkaufes seiner Mehrheitsanteile an einen chinesischen Investor den Flughafenbetrieb bis 2024 weiter subventionieren, vgl. Europäische Kommission, Entscheidung v. 31.7.2017, Az. SA.47969 (2017/N), 3 ff.

⁷ Jahresabschluss des Landkreises Neu-Ulm 2012, 25.

⁸ Von 1,6 Mio. € auf 0,8 Mio. €, vgl. Stadt Kempten (Allgäu), Beteiligungsbericht 2016, 41.

Million Passagiere pro Jahr kann der Flughafen künftig nur unter erheblichem Einsatz öffentlicher Gelder betrieben werden.⁹

Das Beispiel des Flughafens Memmingen verdeutlicht noch ein weiteres Problem der deutschen Flughafenlandschaft: Manchmal sind überregionale Flughäfen schlecht angebunden. Damit Passagiere aus weiter Entfernung leicht zum Flughafen gelangen können, müssen Schienenwege und Straßen mit ausreichender Kapazität zum Flughafen führen und Passagiere und Fracht in angemessener Geschwindigkeit zum Flughafen gelangen können. So könnten Passagiere, die im Einzugsbereich der Flughafen Memmingen leben, den Flughafen München nutzen. Der Flughafen München ist aber mit der Eisenbahn gerade aus größerer Entfernung nur umständlich erreichbar, weil ihm eine Anbindung an das Hochgeschwindigkeitsschiennetz fehlt. Das erschwert es Passagieren, die in größerer Entfernung leben, schnell zum Flughafen zu gelangen.

Das Beispiel illustriert, dass Flughäfen mit Schienenwegen und Straßen räumlich abzustimmen sind. Zu einem Flughafen müssen Schienenwege und Straßen in ausreichender Zahl und mit ausreichender Kapazität führen. Die Schienenwege und Straßen müssen in benachbarte Bundesländer reichen, damit Passagiere und Fracht von dort zum Flughafen gelangen können. Das ist oft nötig und wünschenswert, weil große internationale Drehkreuze, wie die Flughäfen Frankfurt oder München, auch von Passagieren aus benachbarten Ländern genutzt werden. Flughäfen und die zu ihnen führenden Schienenwege und Straßen bedürfen wegen ihrer länderüberschreitenden Wirkungen oft länderübergreifender räumlicher Koordination. So kann es wünschenswert sein, bundesweit festzulegen, wo Flughäfen und dorthin führende Schienenwege oder Straßen gebaut oder erweitert werden sollen.

Im deutschen Raumplanungssystem legt grundsätzlich die Raumordnung fest, wo welche Nutzungen verwirklicht werden. Die Träger der Raumordnung stellen Raumordnungspläne auf, die festlegen, welche Nutzung in welchem Gebiet realisiert werden soll. Zum Beispiel kann ein Raumordnungsplan festlegen, wo sich ein Flughafen befinden kann, vgl. §§ 17 II 1, 13 V 1 Nr. 3 a) ROG.¹⁰

Traditionell wies das ROG die Aufgabe, Raumordnungspläne aufzustellen, allein den Ländern zu.¹¹ Deshalb unterblieb bei der raumordnerischen Planung von Flughäfen und den zu ihnen führenden Straßen und Schienenwegen

⁹ Unter anderem gaben der Landkreis Unterallgäu 2,45 Mio. €, die Stadt Memmingen 2,15 Mio. € und der Landkreis Oberallgäu 1,37 Mio. €.

¹⁰ Siehe dazu unten, S. 172 ff. [2. Teil 1. Abschn. 2. Kap.].

¹¹ Siehe zur historischen Entwicklung der Bundesraumordnung unten, S. 52 ff. [1. Teil 1. Abschn. 2. Kap.].