

Gericht: VGH
Aktenzeichen: 8 N 10.1663
Sachgebietsschlüssel: 554

Rechtsquellen:

Art. 73 Nr. 6, Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 GG a.F. ,
§ 47 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 Satz 1 VwGO,
§ 28 Abs. 1 Satz 1 ROG 2009,
§ 3 Nr. 2, § 7 Abs. 7 ROG 2006,
Art. 11, Art. 14, Art. 17 Abs. 2 BayLplG

Hauptpunkte:

Normenkontrolle gegen Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms,
Antragsbefugnis einer privaten Flughafenbetriebsgesellschaft,
Adressat der Landesplanung,
Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms,
Ausschluss neuer Verkehrslandeplätze als Soll-Zielfestlegung,
Reichweite der Gesetzgebungskompetenz der Länder für die Raumordnung und
Landesplanung,
Planrechtfertigung,
raumordnerisches Abwägungsgebot

Leitsätze:

Zur Wirksamkeit des Ausschlusses neuer Verkehrslandeplätze in der Planungsregion
München durch Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms Bayern.

Urteil des 8. Senats vom 31. Mai 2011

8 N 10.1663

*Großes
Staatswappen*

Verkündet am 31. Mai 2011

Ang. Venus

als stellvertretende Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

Im Namen des Volkes

In der Normenkontrollsache

- Antragstellerin -

bevollmächtigt:

Rechtsanwälte ***

gegen

Freistaat Bayern,

vertreten durch die Landesrechtsanwaltschaft Bayern,
Ludwigstr. 23, 80539 München,

- Antragsgegner -

wegen

Gültigkeit einer LEP-Änderung

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 8. Senat,
durch den Vizepräsidenten des Verwaltungsgerichtshofs Dr. Allesch,
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Müller,
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Kurzidem

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 17. Mai 2011
folgendes

Urteil:

- I. Der Antrag wird abgelehnt.
- II. Die Antragstellerin trägt die Kosten des Verfahrens.
- III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar.
- IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

- 1 Die Antragstellerin, eine private Flugplatzbetriebsgesellschaft, wendet sich im Wege der Normenkontrolle gegen § 1 Nr. 2 der Verordnung zur Änderung der Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern vom 22. Dezember 2009 (GVBl S. 650 - im Folgenden: Änderungsverordnung), mit der Teil B V Nr. 1.6.8 der Anlage der Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern vom 8. August 2006 (GVBl S. 471) – LEP – durch Anfügung eines neuen Satzes 3 fortgeschrieben wurde.
- 2 1. Die unverändert gebliebene Zielfestlegung in Teil B V Nr. 1.6.8 LEP hat folgenden Wortlaut:
 - 3 „(Z) In der Regel soll jede Region über zumindest einen Luftverkehrsanschluss für die Allgemeine Luftfahrt verfügen. Zur Anbindung von Bevölkerungs- und Wirtschaftsschwerpunkten durch den gewerblichen Linienluftverkehr oder den individuellen Geschäftsreise- und Werkluftverkehr sollen Verkehrslandeplätze mit Instrumentenflugbetrieb vorgehalten werden.“
- 4 Die angegriffene Bestimmung lautet wie folgt:
 - 5 „In Nr. 1.6.8 (Z) wird folgender Satz angefügt:
 - 6 ‚In der Region München (14) soll zusätzlich zu der bestehenden zivilen Luftverkehrsinfrastruktur kein neuer Verkehrslandeplatz zugelassen werden.‘ “

7 Die Begründung zum LEP führt zu dieser Fortschreibung in einem neuen Absatz 7 von Buchst. B Ziff. V 1.6.8 Folgendes aus:

8 „Die Region 14 ist luftverkehrsmäßig intensiv und angemessen erschlossen. In der Region liegt der internationale Verkehrsflughafen München. Für das Verkehrssegment von bis zu 3 t Höchstabflugmasse stehen im Rahmen der jeweiligen Genehmigung die Sonderlandeplätze Dachau-Gröbenried, Jesenwang, Moosburg und Oberschleißheim zur Verfügung. Ergänzend können auch in jeweils etwa 70 km Entfernung von der Landeshauptstadt Verkehrslandeplätze in angrenzenden Planungsregionen nach Osten in Landshut, nach Westen in Augsburg und nach Norden in Manching zur luftverkehrlichen Anbindung für die Allgemeine Luftfahrt beitragen. Alle drei Verkehrslandeplätze sind über Autobahnen angebunden. Mit dieser Flugplatzinfrastruktur wird sichergestellt, dass die aufkommensstärkste Region Bayerns ausreichend für die unterschiedlichen Luftverkehrsarten erschlossen ist. Die Region 14 hält bereits im gesamtbayerischen Interesse den internationalen Verkehrsflughafen München vor und trägt auch den mit seiner vorgesehenen Erweiterung verbundenen Flächenverbrauch und Siedlungsdruck. Das Ziel, dass in der Regel jede Region über zumindest einen Luftverkehrsanschluss für die Allgemeine Luftfahrt verfügen soll, muss daher angesichts der ausreichenden luftverkehrlichen Erschließung in der dicht besiedelten Region 14 hinter dem Bedarf an Siedlungs-, Gewerbe- und Erholungsflächen zurückstehen.“

9 Im Vorspann des Verordnungsentwurfs heißt es zur Begründung der Änderungsverordnung außerdem (LT-Drs. 16/2744):

10 „Die hoch verdichtete Region München, insbesondere der Verdichtungsraum München, hat siedlungsstrukturell nur noch begrenzte Entwicklungsmöglichkeiten. Gleichzeitig steigen in der Region der Bedarf und die Ansprüche an gewerblichen Flächen sowie an Siedlungs- und Erholungsflächen. Flugplätze weisen aufgrund ihrer vorzuhaltenden Hindernisfreiflächen und Anflugsektoren generell eine hohe Flächeninanspruchnahme bei relativ geringer Nutzungsintensität auf. Die Region 14 hält im gesamtbayerischen Interesse den internationalen Verkehrsflughafen München vor und trägt auch die mit seiner vorgesehenen Erweiterung verbundene Flächeninanspruchnahme und den Siedlungsdruck. Für das Verkehrssegment von bis zu 3 t Höchstabflugmasse stehen im Rahmen der jeweiligen Genehmigung die Sonderlandeplätze Dachau-Gröbenried, Jesenwang, Moosburg und Oberschleißheim zur Verfügung. Ergänzend können auch in jeweils etwa 70 km Entfernung von der Landeshauptstadt Verkehrslandeplätze in angrenzenden Planungsregionen nach Osten in Landshut, nach Westen in Augsburg und nach Norden in Manching zur luftverkehrlichen Anbindung für die Allgemeine Luftfahrt beitragen. Alle drei Verkehrslandeplätze sind über Autobahnen angebunden. Mit dieser Flugplatzinfrastruktur

tur wird erreicht, dass die aufkommensstärkste Region Bayerns ausreichend für die unterschiedlichen Luftverkehrsarten erschlossen ist, ohne dass es der Zulassung eines weiteren Flugplatzes bedarf.

11 Die Anlegung neuer Verkehrslandeplätze einschließlich der zivilen Nachfolgenrechtung von ehemaligen Militärflugplätzen außerhalb des militärischen Bereichs zusätzlich zu der bestehenden zivilen Luftverkehrsinfrastruktur sollte deshalb in der Region München unterbleiben.

12 Daher muss das Ziel, dass in der Regel jede Region über zumindest einen Luftverkehrsanschluss für die Allgemeine Luftfahrt verfügen soll, in der dicht besiedelten Region 14 hinter dem Bedarf an Siedlungs-, Gewerbe- und Erholungsflächen zurückstehen.“

13 2. Am 30. Januar 2008 hatte der Bayerische Landtag die Bayerische Staatsregierung aufgefordert, ein von der Gemeinde Maisach vorgelegtes Konzept zur nichtfliegerischen Nachnutzung des Fliegerhorstes Fürstenfeldbruck zu unterstützen und die zu seiner Verwirklichung nötigen Schritte zu unternehmen (vgl. LT-Drs. 15/9814). In seiner Sitzung vom 29. Juli 2008 schloss sich der Ministerrat dem Beschluss des Landtags an und befürwortete die nicht fliegerische Nachnutzung des Areals. Am 9. Dezember 2008 billigte er den Entwurf zur Teilfortschreibung des LEP im Bereich des zivilen Luftverkehrs unter anderem mit der streitbefangenen Änderung. Mit Schreiben vom 28. Januar 2009 leitete das Bayerische Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie das Anhörungsverfahren nach Art. 13 des Bayerischen Landesplanungsgesetzes (BayLplG) ein. Innerhalb der bis 30. April 2009 gesetzten Anhörungsfrist gingen zahlreiche Stellungnahmen ein, insbesondere von Kommunen aus dem Umland des Flughafens München, die überwiegend aus Gründen der Schaffung gleichwertiger und gesunder Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Landesteilen und zur Vermeidung einer dritten Start- und Landebahn für den Flughafen München eine Öffnung der Flugplätze Oberpfaffenhofen und Fürstenfeldbruck für den Geschäftsreiseflugverkehr forderten. Die Antragstellerin machte im Einwendungsschreiben vom 28. April 2009 vor allem geltend, in der Abwägung sei der langjährige Betrieb des Flughafens Fürstenfeldbruck sowie ihr Antrag vom 31. Mai 2006 auf Erteilung einer luftrechtlichen Änderungsgenehmigung nach § 8 Abs. 5 LuftVG für eine Nachfolgenrechtung dieses Flughafens nicht hinreichend berücksichtigt worden; auch seien die Sonder- und Verkehrslandeplätze außerhalb der Region zur Aufnahme des allgemeinen Luftverkehrs der Region München nicht geeignet. Die Bayerische Staatsregierung hielt die Einwände für nicht begründet. Nach einer die streitbefangene Regelung nicht betreffenden Änderung des Verordnungs-

entwurfs führte das Bayerische Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie ein ergänzendes Anhörungsverfahren durch. Mit Schreiben vom 27. Oktober 2009 legte die Bayerische Staatsregierung den Verordnungsentwurf dem Bayerischen Landtag vor und bat um Zustimmung gemäß Art. 17 Abs. 2 BayLplG. Mit Beschluss vom 16. Dezember 2009 stimmte der Landtag dem Entwurf zu (LT-Drs. 16/3005). Am 22. Dezember 2009 beschloss der Ministerrat die Fortschreibung des LEP als Verordnung. Die Verordnung wurde am 29. Dezember 2009 im Bayerischen Gesetz- und Verordnungsblatt bekannt gemacht und zum 1. Januar 2010 in Kraft gesetzt.

- 14 3. Die Antragstellerin nutzte den Militärflugplatz Fürstenfeldbruck auf der Grundlage eines zwischen ihr und der Bundesrepublik Deutschland am 27. Mai 1998 abgeschlossenen Mietvertrags über die zivile Mitbenutzung. Am 3. Juni 1998 war ihr hierfür die luftrechtliche Genehmigung zum Betrieb eines Verkehrslandeplatzes unter der auflösenden Bedingung der Entwidmung des Militärflugplatzes erteilt worden. Am 3. April 2008 wurde der Mietvertrag zum 14. April 2009, hilfsweise zum 27. Mai 2009 gekündigt. Am 26. Juli 2010 hat die Antragstellerin das Flugplatzgrundstück geräumt.
- 15 Bereits mit Schreiben vom 31. Mai 2006, modifiziert am 12. Oktober 2007, beantragte sie eine luftrechtliche Änderungsgenehmigung zur Umwandlung eines Teilbereichs des Militärflugplatzes Fürstenfeldbruck in einen zivilen Verkehrslandeplatz (Konversionsgenehmigung). Der Antrag wurde zunächst nicht verbeschieden. Am 6. August 2008 hat die Antragstellerin beim Verwaltungsgerichtshof Untätigkeitsklage erhoben. Mit Bescheid vom 18. Dezember 2009 entwidmete die Bundesrepublik Deutschland – Wehrbereichsverwaltung Süd – den Militärflugplatz zum 31. Januar 2010. Mit Bescheid vom 29. Juni 2010 lehnte die Regierung von Oberbayern – Luftamt Südbayern – den Antrag auf Erteilung der Konversionsgenehmigung ab und legte mit Bescheid vom 15. Juli 2010 der Antragstellerin die Kosten des Verfahrens auf. Nach Umstellung des Klageantrags in eine Versagungsgegenklage gegen diese Bescheide hat der Senat die Klage mit Urteil vom heutigen Tage abgewiesen (Az. 8 A 08.40016).
- 16 4. Zur Begründung ihres am 8. Juli 2010 beim Verwaltungsgerichtshof eingegangenen Normenkontrollantrags macht die Antragstellerin im Wesentlichen geltend:
- 17 Der Antrag sei zulässig, insbesondere sei sie antragsbefugt. Die LEP-Änderung ziele darauf ab, den Fortbestand des Verkehrslandeplatzes Fürstenfeldbruck zu verhin-

dern. Hierdurch werde die Antragstellerin in ihrem Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb verletzt. Zudem werde die Erteilung der bereits im Jahr 2006 beantragten Konversionsgenehmigung vereitelt.

18 Der Normenkontrollantrag sei auch begründet. Die angegriffene Teilfortschreibung des LEP verstoße gegen höherrangiges Recht, weil sie die Kompetenzordnung des Grundgesetzes missachte. Die luftverkehrsrechtliche Fachplanung liege in der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Zwar unterfielen die Raumordnung und Landesplanung der konkurrierenden Gesetzgebung. Diese seien aber auf die überörtliche Planung beschränkt und dürften nicht an die Stelle der Fachplanung treten. Die Länder seien nicht befugt, durch eine im Bereich der Raumordnung erlassene Rechtsverordnung den Vollzug des Bundesrechts im Bereich des Luftverkehrs auszuschließen. Der Luftverkehrsbehörde müsse ein ausreichender Planungsspielraum verbleiben. Das sei nicht der Fall, weil die LEP-Änderung den Anspruch auf Verbindlichkeit erhebe. Sie bezwecke den Ausschluss der Anwendung des Luftverkehrsgesetzes. Dies ergebe sich auch aus dem Verfahren über den Antrag auf Erteilung der Konversionsgenehmigung, die trotz der Spruchreife auf Weisung des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie zunächst zurückgehalten und nach der Änderung des LEP abgelehnt worden sei. Die LEP-Änderung ziele damit auf eine Einzelfallregelung ab und verhindere den Vollzug des § 6 LuftVG für die Region München. Dies sei nach der Rechtsprechung des Hessischen Staatsgerichtshofs (Beschluss vom 15.1.1982 NJW 1982, 1141) und des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs (Entscheidung vom 14.8.1987 BayVBl 1987, 652) verfassungswidrig. Die Änderungsverordnung verstoße auch gegen das raumordnerische Abwägungsgebot und verletze die Grundrechte der Antragstellerin am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb sowie den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

19 Die Antragstellerin beantragt,

20 festzustellen, dass § 1 Nr. 2 der Verordnung zur Änderung der Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern vom 22. Dezember 2009 unwirksam ist.

21 Der Antragsgegner beantragt,

22 den Antrag abzulehnen.

- 23 Es bestünden bereits Zweifel an der Antragsbefugnis der Antragstellerin. Zwar könne die Antragstellerin als abwägungserheblichen Belang ihr Interesse an der zivilfliegerischen Nachfolgenutzung des Flugplatzes geltend machen. Die bloße Chance an der Nutzung des bisherigen Flughafengeländes werde von § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO aber nicht erfasst. Eine von der militärischen Nutzung unabhängige zivile Nutzung, wie sie die Antragstellerin erstrebe, sei ihr nie eröffnet gewesen. Sie habe an dem Flughafengelände weder eine dingliche noch ein schuldrechtliche Rechtsposition, zumal der Mitbenutzungsvertrag gekündigt worden sei. Jedenfalls sei der Normenkontrollantrag unbegründet. Die angegriffene Fortschreibung des LEP halte sich im Rahmen der aus der Raumordnung erwachsenen Normkompetenz des Landesverordnungsgebers. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 16.3.2006 BVerwGE 125, 116) müsse der Fachplanungsbehörde ein ausreichender Planungsspielraum verbleiben. Diese Voraussetzung sei erfüllt. Mit der LEP-Änderung habe der Verordnungsgeber von dem allgemeinen Ziel, dass in der Regel jede Region über zumindest einen Luftverkehrsanschluss für die Allgemeine Luftfahrt verfügen solle, eine (weitere) Ausnahme geschaffen. Dabei habe er das Interesse, dass jede Region über zumindest einen Luftverkehrsanschluss für die Allgemeine Luftfahrt verfüge, gegen den Bedarf an Siedlungs-, Gewerbe- und Erholungsflächen abgewogen und letzterem Interesse den Vorrang eingeräumt. Der Fachplanungsbehörde bleibe ein ausreichender Planungsspielraum, weil sie bei ihren Planungen weder in Bezug auf die bestehende zivile Luftverkehrsinfrastruktur in der Region München noch außerhalb dieser Region beschränkt werde. Auch werde durch die landesplanerische Zielfestlegung die Entscheidung der Fachplanungsbehörde nicht ersetzt. Vielmehr könnten im Einzelfall andere als raumordnerische Belange so gewichtig sein, dass sich die landesplanerische Standortentscheidung nicht durchsetze. Diese Bewertung werde durch die Entscheidungen des Hessischen Staatsgerichtshofs und des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs nicht infrage gestellt. Bei der LEP-Änderung handle es sich weder um eine Einzelfallentscheidung noch um eine Fachentscheidung mit unmittelbarer Verbindlichkeit für jedermann unter Ausschluss eines Verwaltungsverfahrens zum Gesetzesvollzug.
- 24 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten wird auf die Gerichtsakten und auf die vorgelegten Normaufstellungsakten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe:

- 25 Der Normenkontrollantrag hat keinen Erfolg.
- 26 Er ist unzulässig (I.). Abgesehen davon wäre er auch unbegründet (II.).
- 27 I. Der Normenkontrollantrag ist unzulässig.
- 28 1. Zwar ist der Antrag statthaft.
- 29 Bei der angegriffene Regelung in Teil B V Nr. 1.6.8 Satz 3 LEP handelt es sich um eine im Range unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschrift im Sinne von § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO. Einzelne Zielfestlegungen im LEP, die – wie hier – gemäß Art. 17 Abs. 2 des Bayerischen Landesplanungsgesetzes (BayLplG) vom 27. Dezember 2004 (GVBl S. 521) von der Bayerischen Staatsregierung mit Zustimmung des Landtags als Rechtsverordnung beschlossen wurden, können ohne Weiteres zum Gegenstand einer Normenkontrolle gemacht werden (vgl. BayVGH vom 25.4.2006 VGH n.F. 59, 129/130; vom 1.9.2008 Az. 8 NE 08.2333). Auf die Frage, ob es sich bei der angegriffenen Soll-Zielfestlegung um ein Ziel der Raumordnung, also um eine verbindliche Vorgabe in Form einer räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbaren, vom Träger der Landesplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegung handelt (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 2 des Raumordnungsgesetzes vom 22.12.2008 [BGBl. I S. 2986], zuletzt geändert durch Gesetz vom 31.7.2009 [BGBl. I S.2585] – ROG 2009 –, § 3 Nr. 2 des Raumordnungsgesetzes vom 18.8.1997 [BGBl. I S. 2081] in der Fassung des Gesetzes vom 9.12.2006 [BGBl. I S. 2833] – ROG 2006 –, Art. 3 Abs. 1 BayLPIG) und daher unabhängig von ihrer Rechtsform eine im Range unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschrift im Sinne des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i.V.m. Art. 5 Satz 1 AGVwGO vorliegt (vgl. BVerwG vom 20.11.2003 NVwZ 2004, 614; vom 1.7.2005 Az. 4 BN 26/05 <juris>; OVG Sachsen-Anhalt vom 30.7.2009 UPR 2009, 399; HessVGH vom 17.3.2011 ZfBR 2011, 484 RdNr. 25), kommt es nicht an.
- 30 2. Der Antragstellerin fehlt aber die Antragsbefugnis, weil sie durch die angegriffene Regelung nicht in ihren Rechten verletzt sein kann.

- 31 Nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO kann den Normenkontrollantrag jede natürliche oder juristische Person stellen, die geltend macht, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. Erforderlich ist – in Anlehnung an die Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO – die Geltendmachung der Verletzung eines subjektiv-öffentlichen Rechts. Für die Antragsbefugnis nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO ist ausreichend, dass der Antragsteller hinreichend substantiiert Tatsachen vorträgt, die es zumindest als möglich erscheinen lassen, dass sie durch den zur Prüfung gestellten Rechtssatz in einem solchen Recht verletzt wird (vgl. BVerwG vom 10.3.1998 NVwZ 1998, 732). Eine Rechtsverletzung kommt regelmäßig in Betracht, wenn sich der Antragsteller gegen eine Regelung wendet, die unmittelbar seine Rechte berührt, also unmittelbar Rechte oder Pflichten für ihn begründet. Ein von einer Rechtsvorschrift nur mittelbar Betroffener muss zur Geltendmachung einer möglichen Rechtsverletzung im Sinne des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO aufzeigen, zumindest in einem aus dem Abwägungsgebot folgenden Recht verletzt zu sein. Insoweit gelten im Grundsatz dieselben Anforderungen wie bei einem Normenkontrollantrag gegen einen Bebauungsplan. Der Antragsteller muss also hinreichend substantiiert Tatsachen vortragen, die es zumindest als möglich erscheinen lassen, dass er durch eine bestimmte Regelung des raumordnungsrechtlichen Plans oder deren Anwendung in seinem Recht auf ordnungsgemäße Abwägung seiner Belange nach § 7 Abs. 2 ROG 2009, § 7 Abs. 7 ROG 2006, Art. 14 BayLPIG verletzt wird (vgl. BVerwG vom 13.11.2006 NVwZ 2007, 229 RdNr. 6; OVG Sachsen-Anhalt vom 30.7.2009 UPR 2009, 399; HessVGH vom 17.3.2011 ZfBR 2011, 484 RdNr. 26). Letzteres setzt voraus, dass er sich auf einen abwägungserheblichen, d.h. auf einen mehr als nur geringfügig schutzwürdigen privaten Belang beruft, der bei der Abwägung möglicherweise fehlerhaft behandelt wurde (vgl. BVerwG vom 13.11.2006 NVwZ 2007, 229 RdNr. 6; vom 8.6.2011 Az. 4 BN 42.10 <juris>).
- 32 Nach diesen Maßstäben ist die Antragstellerin nicht antragsbefugt. Sie wird als juristische Person des Privatrechts weder unmittelbar (vgl. unten a)) noch mittelbar (vgl. unten b)) von der angegriffenen Zielfestlegung des LEP in ihren Rechten berührt.
- 33 a) Eine mögliche Rechtsverletzung durch eine unmittelbare Betroffenheit der Antragstellerin scheidet aus, weil der angegriffenen Regelung in Teil B V Nr. 1.6.8 Satz 3 LEP ihr gegenüber keine unmittelbare Außenwirkung zukommt.

- 34 Die Bestimmungen des LEP richten sich grundsätzlich nur an öffentliche Planungsstellen, nicht aber an natürliche oder juristische Personen des Privatrechts. Hierzu zählen nur die öffentlichen Stellen, die nach § 4 Abs. 1 Satz 1 ROG 2009, § 4 Abs. 1 und 2 ROG 2006 Erfordernisse der Raumordnung bei ihren raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu beachten bzw. zu berücksichtigen haben. Gegenüber natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts entfalten die Erfordernisse der Raumordnung Außenwirkung regelmäßig nur dann, wenn diese unter den Voraussetzungen des § 4 Abs. 1 Satz 2 ROG 2009, § 4 Abs. 3 ROG 2006 raumbedeutsame Planungen oder Maßnahmen in Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durchführen. Im Übrigen werden Privatpersonen durch Ziele der Raumordnung weder unmittelbar verpflichtet noch berechtigt. Denn anders als ein Planfeststellungsbeschluss oder ein Bebauungsplan enthalten Erfordernisse der Raumordnung keine rechtsverbindliche Grundentscheidung über die Zulässigkeit eines Vorhabens. Sie regeln nicht unmittelbar die Nutzung von Grundeigentum, sondern bedürfen der Umsetzung und Konkretisierung in weiteren Planungsschritten (vgl. BVerfG vom 3.5.1991 NVwZ 1991, 978; BVerwG vom 30.8.1994 Buchholz 406.11 § 1 BauGB Nr. 77; vom 7.2.2005 NVwZ 2005, 584; BayVerfGH vom 14.8.1987 VerfGH 40, 94/104 f.; vom 15.7.2002 VerfGH 55, 98/107 f.; BayVGH vom 7.7.1983 BayVBI 1983, 723). Nur ausnahmsweise kann eine raumordnerische Zielfestlegung in die Rechtsposition einer Privatperson eingreifen, wenn sich die unmittelbare Geltung der Zielfestlegung aufgrund einer „raumordnungsexternen“ Regelung ergibt, wie etwa § 35 Abs. 3 Sätze 2 Satz 3 BauGB, wonach unter den dort bezeichneten Voraussetzungen Ziele der Raumordnung als entgegenstehende öffentliche Belange die Genehmigung eines im Außenbereich gelegenen Vorhabens ausschließen (vgl. BVerwG vom 20.11.2003 BVerwGE 119, 217/225; vom 13.11.2006 NVwZ 2007, 229 RdNr. 11; HessVGH vom 17.3.2011 ZfBR 2011, 484).
- 35 Diese Voraussetzungen sind bei der hier in Rede stehenden Regelung in Teil B V Nr. 1.6.8 Satz 3 LEP nicht erfüllt. Im Unterschied zu der genannten bauplanungsrechtlichen Bestimmung kommt dieser Festlegung über das Luftverkehrsrecht gegenüber Personen des Privatrechts keine Außenwirkung zu, und zwar unabhängig davon, ob diese bei einer Entscheidung über die Zulassung eines Flugplatzes nach § 4 Abs. 2 ROG 2009, § 4 Abs. 2 ROG 2006 nur zu „berücksichtigen“ oder nach § 4 Abs. 1 ROG 2009, § 4 Abs. 1 ROG 2006 zu „beachten“ ist. Auch in letzterem Fall unterliegt die Luftverkehrsbehörde bei ihrer Entscheidung über die Zulassung eines Vorhabens keiner strikten Rechtsbindung, und zwar selbst dann nicht, wenn es sich

um ein abschließend abgewogenes Ziel der Raumordnung im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG 2009, § 3 Nr. 2 ROG 2006, Art. 3 Abs. 1 BayLPIG handelt. Denn auch die raumordnungsrechtliche Beachtenspflicht verpflichtet die Behörde nicht, eine auf Erfordernisse der Raumordnung gestützte Entscheidung zwingend umzusetzen. Zwar darf sie die im Rahmen der Zielfestlegung abschließend abgewogenen Belange der Raumordnung nicht anders gewichten, sondern hat diese als gegeben hinzunehmen. Sie kann aber bei ihrer Entscheidung die der Zielfestlegung zugrunde gelegten raumordnerischen Gründe zugunsten höher gewichteter gegenläufiger, raumordnungsexterner Belange zurückstellen. In diesem Sinne können Zielvorgaben der Landesplanung in der luftverkehrsrechtlichen Planfeststellung aus spezifisch fachplanerischen Erwägungen „überwunden“ werden (vgl. BVerwG vom 16.3.2006 BVerwGE 125, 116 RdNrn. 75 ff. zu positiven Standortentscheidungen). Dies gilt auch dann, wenn ein landesplanerisches Ziel – wie hier – keine positive Entscheidung für einen bestimmten Standort eines Flugplatzes enthält, sondern die Nutzung eines Gebiets für (weitere) Verkehrslandeplätze zugunsten anderer Nutzungen ausschließt. Auch eine derartige Zielfestlegung enthält keine abschließende, mit Wirkung für jedermann ausgestattete Regelung. Denn ebenso wenig wie eine positive Standortplanung einen Rechtsanspruch auf Genehmigung einer Anlage dieser Art einräumen kann, kann umgekehrt eine negative Standortplanung ausschließen, dass die Behörde im Einzelfall ein Vorhaben in dem betreffenden Gebiet genehmigt (vgl. BayVerfGH vom 15.7.2002 VerfGH 55, 98/108).

36 b) Auch als von der LEP-Änderung nur mittelbar Betroffene ist die Antragstellerin nicht antragsbefugt. Insbesondere kann sie ihre Antragsbefugnis nicht aus einer möglichen Verletzung des raumordnerischen Abwägungsgebots (§ 7 Abs. 2 ROG 2009, § 7 Abs. 7 ROG 2006, Art. 14 BayLPIG) herleiten.

37 Auch raumordnende Planungen unterliegen dem Abwägungsgebot, wenn auch auf dieser Planungsebene keine Abwägungsdichte erreicht wird, die mit der Bauleitplanung oder der Fachplanung vergleichbar wäre; dies gilt insbesondere auch in Bezug auf die (im Detail kaum erfassbaren) privaten Belange, deren Berücksichtigung im Einzelnen eine Landesplanung sprengen würde. Solche Belange sind bei der Abwägung daher nur insoweit zu berücksichtigen, soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind (vgl. § 7 Abs. 2 ROG 2009, § 7 Abs. 7 Satz 3 ROG 2006, Art. 14 Satz 2 Nr. 4 BayLPIG); aufgrund der weiträumigen Sichtweise einer raumordnenden Planung und deren Rahmencharakter ist der Planungs-

träger grundsätzlich berechtigt, private Belange nur verallgemeinernd und gleichsam als typisierte Größe in die Abwägung einzustellen (vgl. BVerwG vom 13.3.2003 BVerwGE 118, 33/44; BayVGh vom 17.11.2004 BayVBI 2005, 722). Voraussetzung ist zudem, dass der private Belang abwägungserheblich ist, es sich also um ein mehr als nur geringfügig geschütztes rechtliches Interesse handelt; nicht abwägungserheblich sind insbesondere geringwertige oder mit einem Makel behaftete Interessen sowie solche, auf deren Fortbestand kein schutzwürdiges Vertrauen besteht (vgl. BVerwG vom 24.9.1998 BVerwGE 107, 215 = NJW 1999, 592; vom 30.4.2004 NVwZ 2004, 1120).

- 38 Dass ein solcher abwägungserheblicher privater Belang durch die angegriffene Änderung des LEP verletzt sein könnte, hat die Antragstellerin nicht substantiiert dargelegt. Eine Beeinträchtigung von in der Abwägung zu berücksichtigenden Eigentumsbelangen der Antragstellerin (Art. 14 Abs. 1 GG, Art. 103 Abs. 1 BV) – ihre Abwägungserheblichkeit unterstellt – scheidet von vorneherein aus, weil die Antragstellerin weder Eigentümerin noch sonstige Nutzungsberechtigte des Flugplatzgrundstücks ist. Das Mietvertragsverhältnis über die zivile Mitbenutzung des Flugplatzgeländes ist inzwischen beendet (vgl. Beschluss des Landgerichts München I vom 30.8.2010 Az. 35 O 10660/09 sowie des OLG München vom 5.10.2010 Az. 32 W 2241/10, Blatt 470 ff. der Gerichtsakte im Verfahren 8 A 08.40016). Eine fehlerhafte Abwägung ihres Eigentumsrechts in Form des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs kommt ebenfalls nicht in Betracht. Abgesehen davon, dass fraglich ist, ob ein solches Recht überhaupt als rechtlich schutzwürdig anzuerkennen ist (vgl. BVerfG vom 10.6.2009 NVwZ 2009, 1426/1428; BVerwG vom 12.8.2009 BVerwGE 134, 308 RdNr. 23), fallen hierunter nicht bloße Chancen und Hoffnungen (vgl. BayVGh vom 17.11.2004 BayVBI 2005, 722). Bloße Umsatz- oder Gewinnchancen werden dem geschützten Bestand des einzelnen Unternehmens auch dann nicht eigentumsrechtlich zugeordnet, wenn sie für das Unternehmen von existenzieller Bedeutung sind (BVerfG vom 22.1.1997 = BVerfGE 95, 173/187 f.; vom 26.6.2002 BVerfGE 105, 252/277; vom 28.7.2004 = NJW-RR 2004, 1710; vom 30.7.2008 Az. 1 BvR 3262/07 u.a.; BayVerfGH vom 30.6.1998 VerfGH 51, 94/106; vom 12.9.2001 VerfGH 54, 85/94; vom 28.6.2005 VerfGH 58, 150/153). Gleiches gilt hinsichtlich der geltend gemachten Verletzung des Berufsausübungsrechts (Art. 12 Abs. 1 GG, Art. 101 BV) der Antragstellerin. Aus diesen Recht ergibt sich kein Anspruch auf Erhaltung des Geschäftsumfangs oder auf Sicherung künftiger Erwerbschancen (vgl. BVerfG vom 16.10.1968 BVerfGE 24, 236/251; vom 30.7.2008 BVerfGE 121, 317 RdNr. 180).

Das bloße Interesse der Antragstellerin, das ehemalige Militärflughafengelände in Fürstenfeldbruck zur Ausübung ihres Gewerbes nutzen zu können, musste deshalb vom Ordnungsgeber von vorneherein nicht in die Abwägung einbezogen werden (vgl. BVerwG vom 30.5.1984 BVerwGE 69, 256/259; vom 26.7.1989 BVerwGE 82, 246/251).

39 II. Der Normenkontrollantrag wäre aber auch unbegründet.

40 Für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der am 1. Januar 2010 in Kraft getretenen LEP-Änderung finden noch die rahmenrechtlichen Vorschriften der §§ 1 ff. ROG 2006 und die ausfüllenden Bestimmungen der Art. 1 ff. BayLplG Anwendung. Nach § 28 Abs. 1 Satz 1 ROG 2009 werden Verfahren zur Aufstellung von Raumordnungsplänen, die vor dem 30. Juni 2009 förmlich eingeleitet wurden, nach den bis zum 29. Juni 2009 geltenden Raumordnungsgesetzen von Bund und Ländern abgeschlossen. Das ist hier der Fall. Das Verfahren zur Änderung des LEP mit der Durchführung des Anhörungsverfahrens bereits im Januar 2009 eingeleitet worden.

41 Auf der Grundlage dieser Rechtsvorschriften weist die angegriffene Zielfestlegung weder formelle noch materielle Rechtsfehler auf, die zu ihrer Unwirksamkeit führen.

42 1. Die angegriffene LEP-Änderung ist ohne Verstoß gegen Verfahrens- oder Formvorschriften zustande gekommen.

43 Sie wurde gemäß den Vorgaben des Art. 17 Abs. 2 BayLPIG von der Bayerischen Staatsregierung mit Zustimmung des Bayerischen Landtags als Rechtsverordnung erlassen. Das Verfahren zum Erlass der Verordnung weist keine Rechtsfehler auf. Das Anhörungsverfahren nach Art. 13 BayLPIG ist ordnungsgemäß durchgeführt worden. Die Verordnung wurde vom Ministerpräsidenten ausgefertigt und im Bayerischen Gesetz- und Verordnungsblatt verkündet (vgl. Art. 55 Nr. 2 Satz 3 BV, § 1 Abs. 6 der Geschäftsordnung der Bayerischen Staatsregierung – StRGeschO – in der Fassung der Bekanntmachung vom 2.11.2006 [GVBI S. 825], zuletzt geändert durch § 1 der Änderung der Geschäftsordnung der Bayerischen Staatsregierung vom 17.2.2009 [GVBI S. 32]). Eine Verletzung weiterer Form- und Verfahrensvorschriften macht die Antragstellerin weder geltend noch ist eine solche sonst ersichtlich.

- 44 2. Die angegriffene Zielfestlegung ist auch materiell rechtmäßig. Sie ist mit höherrangigem Recht vereinbar (vgl. unten a)) und genügt dem für die Ziele der Raumordnung geltenden Gebot der Erforderlichkeit (vgl. unten b)). Ein Verstoß gegen das raumordnungsrechtliche Abwägungsgebot liegt ebenfalls nicht vor (vgl. unten c)).
- 45 a) Die Regelung in Teil B V Nr. 1.6.8 Satz 3 LEP, dass in der Region München zusätzlich zu der bestehenden zivilen Luftverkehrsinfrastruktur kein neuer Verkehrslandeplatz zugelassen werden soll, ist mit höherrangigem Recht vereinbar. Sie beruht auf einer ausreichenden Ermächtigungsgrundlage, deren Rahmen sie nicht überschreitet. Mit der Aufstellung des Ziels, in der Region München keinen neuen Verkehrslandeplatz zuzulassen, hält sich die Landesplanung innerhalb der ihr zustehenden Kompetenzen.
- 46 Die Änderungsverordnung findet ihre gesetzliche Ermächtigung in Art. 11, Art. 16 und Art. 17 BayLPIG. Diese noch unter den Kompetenzzuweisungsnormen für die Raumordnung nach Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 GG a.F. (Rahmengesetzgebung; jetzt: konkurrierende Gesetzgebung mit Abweichungskompetenz der Länder gemäß Art. 72 Abs. 3 Nr. 4, Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG) und für den Luftverkehr in Art. 73 Nr. 6 GG a.F. (ausschließliche Gesetzgebung des Bundes; jetzt: Art. 73 Abs. 1 Nr. 6 GG) erlassenen Regelungen sind allerdings einschränkend dahingehend auszulegen, dass der Verordnungsgeber nur befugt war, Regelungen innerhalb der Gesetzgebungskompetenz des Landes zu treffen. Eine darüber hinaus gehende Rechtsetzung hätte die dem Freistaat Bayern durch Art. 70 ff. GG a.F. gezogenen Grenzen verletzt.
- 47 Das ist jedoch nicht der Fall. Die angegriffene LEP-Änderung hält sich im Rahmen der Gesetzgebungsbefugnis der Länder. Denn die Regelung in Teil B V Nr. 1.6.8 Satz 3 LEP ist entgegen der Auffassung der Antragstellerin nicht dem Luftverkehrsrecht nach Art. 73 Nr. 6 GG a.F., sondern dem Raumordnungsrecht nach Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 GG a.F. zuzuordnen.
- 48 Raumordnung ist die zusammenfassende, übergeordnete Planung und Ordnung des Raums; sie ist übergeordnet, weil sie überörtliche Planung ist und weil sie vielfältige Fachplanungen zusammenfasst und aufeinander abstimmt (vgl. BVerfG vom 16.6.1954 BVerfGE 3, 407/425; BayVGH vom 25.4.2006 VGH n.F. 59, 129/131). Dasselbe gilt für die Landesplanung (vgl. BayVerfGH vom 14.8.1987 VerfGH 40, 94/104). Der Abstimmungsauftrag der Raumordnungsplanung nach § 1 Abs. 1 ROG

2006/2009, Art. 1 Abs. 1 BayLplG überlagert grundsätzlich den Zuständigkeitsbereich der Fachplanung durch den gesamträumlichen Entwicklungs-, Ordnungs- und Sicherungsauftrag. Nicht unter diese Kompetenz fällt das Fachplanungsrecht; dieses unterliegt Spezialkompetenzen wie etwa auch das Luftverkehrsrecht der Kompetenz nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 6 GG (vgl. BayVGH vom 25.4.2006 VGH n.F. 59, 129/131). Die Fachplanungen, soweit sie raumbedeutsam sind, sind nach § 4 Abs. 1 ROG 2009, § 4 Abs. 1 ROG 2006 grundsätzlich an die Ziele der Raumordnung gebunden.

49 Aus dem Auftrag der zusammenfassenden und übergeordneten Planung ergeben sich aber auch Zuständigkeitsgrenzen gegenüber der Fachplanung. Regelungen der Raumordnung und Landesplanung koordinieren die raumbeeinflussende Tätigkeit der fachlichen Stellen mit Blick auf eine möglichst ausgeglichene Ordnung des Gesamttraums, treffen aber keine fachlichen Entscheidungen mit unmittelbarer Verbindlichkeit und unter Ausschluss weiterer Verwaltungsverfahren. Die Raumordnungsplanung darf nicht an die Stelle der Fachplanung treten und eine Ersatzfachplanung betreiben, sondern muss den Fachplanungsträgern zur Erfüllung der ihnen eingeräumten Planungsbefugnis einen ausreichenden Planungsspielraum belassen. Aus den raumordnerischen Vorgaben darf sich keine bindende Realisierungspflicht für die Fachplanungsbehörde ergeben, ihr muss also – unabhängig von der Bindung an die Zielvorgabe nach § 4 Abs. 1 ROG 2009, § 4 Abs. 1 ROG 2006 – ein Entscheidungsspielraum bei der abschließenden Entscheidung über die Zulässigkeit eines Vorhabens verbleiben. Überschreitet die Raumordnung diese Grenzen nicht, bewegt sie sich auch bei Aufstellung von fachplanerischen Zielen in ihrem verfassungsrechtlich vorgegebenen Kompetenzbereich (vgl. zur Abgrenzung BVerwG vom 16.3.2006 BVerwGE 125/116 RdNrn. 64 ff., 75 ff.; BayVerfGH vom 14.8.1987 VerfGH 40, 94/104 = NVwZ 1988, 242; vom 15.7.2002 VerfGH 55, 98; Hessischer StaatsGH vom 15.1.1982 NJW 1982, 1141; BayVGH vom 25.4.2006 VGH n.F. 59, 129/131 f.).

50 Nach diesem Maßstab handelt es sich bei der angegriffenen Bestimmung um eine Regelung der Landesplanung. Die Zielfestlegung in Teil B V Nr. 1.6.8 Satz 3 LEP, dass in der Region München zusätzlich zu der bestehenden zivilen Luftverkehrsinfrastruktur kein neuer Verkehrslandeplatz zugelassen werden soll, setzt für abschließende Entscheidungen der Luftverkehrsbehörde über die Zulassung von Vorhaben lediglich eine im Rahmen ihrer Planungsentscheidung zu berücksichtigende raumordnungsrechtliche Vorgabe, verpflichtet sie aber nicht, Anträge auf Zulassung eines solchen Verkehrslandeplatzes in der Region München zwingend abzulehnen.

- 51 Dies ergibt sich schon aus der Formulierung der Zielfestlegung lediglich als Soll-Ziel im Sinne des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 BayLPIG („In der Region München (14) soll ... kein neuer Verkehrslandeplatz zugelassen werden“). Ein solches Soll-Ziel entfaltet in der Regel keinen absoluten Verbindlichkeitsanspruch. Es bindet den Normadressaten im Sinne eines „Muss“ nur dann, wenn keine Umstände vorliegen, die den Fall als atypisch erscheinen lassen. Dabei muss der Plangeber die Abweichungsvoraussetzungen für atypische Sachverhalte mit hinreichender tatbestandlicher Bestimmtheit selbst festlegen. Nur dann sind auch bei landesplanerischen Aussagen in Form einer Soll-Vorschrift die Merkmale eines den nachgeordneten Planungsträger bindenden Ziels im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG 2009, § 3 Nr. 2 ROG 2006, Art. 3 Abs. 1 BayLPIG gegeben (vgl. BVerwG vom 16.12.2010 DVBl 2011, 491 RdNrn. 9 f.; BayVGH vom 25.5.2011 Az. 15 N 10.1568 <juris> RdNr. 20). Diese Voraussetzung ist hier nicht erfüllt. Abweichungsvoraussetzungen für atypische Sachverhalte lassen sich mit hinreichender tatbestandlicher Bestimmtheit weder der Soll-Vorschrift selbst noch der Begründung der Verordnung oder den Aufstellungsunterlagen entnehmen. Vielmehr hat der Ordnungsgeber lediglich festgelegt, dass dem in Teil B V Nr. 1.6.8 Satz 1 LEP formulierten Ziel, dass in der Regel jede Region über zumindest einen Luftverkehrsanschluss für die Allgemeine Luftfahrt verfügen soll, angesichts der ausreichenden luftverkehrsrechtlichen Erschließung in der dicht besiedelten Region München anderen Nutzungsinteressen (Siedlungs-, Gewerbe- und Erholungsflächen) der Vorrang einzuräumen ist (vgl. Abs. 7 der Begründung zu Ziel B V 1.6.8). Konkrete Voraussetzungen, unter denen von dieser Forderung abgewichen werden kann und ausnahmsweise luftverkehrsrechtliche Interessen vorrangig sein sollen, hat der Ordnungsgeber nicht genannt.
- 52 Auch der Änderungsbegründung im Vorspann des Verordnungsentwurfs lässt sich nicht entnehmen, dass dem Soll-Ziel in Teil B V Nr. 1.6.8 Satz 3 LEP ein absoluter Geltungsanspruch zukommen soll; vielmehr wird auch darin unter Hinweis auf die hohe Dichte der bestehende Luftfahrtinfrastruktur im Raum München einerseits und den steigenden Bedarf an gewerblichen sowie Siedlungs- und Erholungsflächen andererseits lediglich die Forderung formuliert, dass die Anlegung neuer Verkehrslandeplätze unterbleiben „sollte“, ohne konkrete Vorgaben für die Zulassung einzelner Vorhaben zu treffen (vgl. LT-Drs. 16/2477, S. 1). Daraus ergibt sich, dass der Ordnungsgeber keine mit unmittelbarer Wirkung gegenüber jedermann geltende negative Standortentscheidung getroffen hat. Vielmehr verbleibt der Luftverkehrsbe-

hörde bei der Planungsentscheidung über die Zulassung eines bestimmten Vorhabens noch ein Bewertungs- und Entscheidungsspielraum, etwa bei der Abwägung mit anderen öffentlichen und privaten Belangen wie privaten Eigentumsbelangen oder dem gemeindlichen Selbstverwaltungsrecht (vgl. BVerwG vom 16.3.2006 BVerwGE 125/116 RdNrn. 77 f.).

- 53 Die von der Antragstellerin angeführten Entscheidungen des Hessischen Staatsgerichtshofs vom 15. Januar 1982 NJW 1982, 1141 („Startbahn West“) und des Bayerischen Verfassungsgerichtshof vom 14. August 1987 NVwZ 1988, 242 („Wiederaufbereitungsanlage Wackersdorf“) gegeben keinen Anlass für eine abweichende Beurteilung.
- 54 In der Entscheidung vom 15. Januar 1982 hat der Hessische Staatsgerichtshof das Volksbegehren über den Gesetzesentwurf über die Raumordnung im Bereich des Flughafens Frankfurt am Main mangels Gesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers für unzulässig erklärt. Darin war festgelegt, dass die „flächenmäßige Ausdehnung des Flughafens begrenzt wird, eine Erweiterung nicht stattfindet und Fachpläne einschließlich Planfeststellungsbeschlüsse an dieses Ziel anzupassen sind“. Der Hessische Staatsgerichtshof hat angenommen, dass diese Regelung die Gesetzgebungsbefugnis des Landes überschreite. Die Gesetzgebungskompetenz für die Raumordnung nach Art. 75 Nr. 4 GG a.F. berechtige zwar die Länder auch zu übergeordneten Standortplanungen, der Landesgesetzgeber dürfe aber nur Regelung zur Koordinierung von Fachplanungen, keine unmittelbaren Einzelfallregelungen zur Beschränkung eines Verkehrsflughafens oder zur Aufhebung einer fachplanerischen Einzelmaßnahme treffen. Eine solche Einzelfallmaßnahme sah das Gericht in der angegriffenen Regelung. Im Unterschied zu dieser Bestimmung trifft die streitbefangene LEP-Änderung aber gerade keine unmittelbare Einzelfallregelung für den ehemaligen Militärflughafen Fürstenfeldbruck, sondern stellt eine allgemeine Regelung für die gesamte Region München auf.
- 55 Ähnlich verhält es sich mit der Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 14. August 1987. Gegenstand dieser Entscheidung war ein Volksbegehren über den Gesetzesentwurf über Standorte von kerntechnischen Anlagen, wonach im Bereich bestimmter Landkreise die Errichtung und der Betrieb von Atomkraftanlagen nicht gestattet ist. Der Verfassungsgerichtshof hat dieses Volksbegehren ebenfalls mangels Gesetzgebungskompetenz des Freistaats Bayern für unzulässig erklärt. Der

Bund habe in Ausübung der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 74 Nr. 11a GG a.F. abschließend entschieden, dass Regelungen zur Standortwahl von Atomkraftanlagen ausschließlich durch Genehmigung nach § 7 AtomG zu treffen seien. Die Gesetzgebungskompetenz für die Raumordnung nach Art. 75 Nr. 4 GG a.F. berechtere zwar die Länder zu übergeordneten koordinierenden Standortplanungen. Auch Festlegungen einzelner raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen könnten als Ziele der Raumordnung Gegenstand normativer Entscheidungen im Rahmen der Landesplanung sein. Solche Regelungen dürften aber nicht so weit gehen, dass fachplanerische Entscheidungen mit unmittelbarer Verbindlichkeit für jedermann und unter Ausschluss jedes Verwaltungsverfahrens getroffen würden. Standortplanungen in der Raumordnung und Landesplanung dürften nicht abschließend mit Wirkung für jedermann getroffen werden. Vielmehr müsse der Fachbehörde ein Bewertungs- und Entscheidungsspielraum verbleiben. Ebenso wenig wie positive Standortplanung dürfe eine negative Standortplanung ausschließen, dass die Exekutive im Einzelfall eine Anlage genehmige. Um einen solchen regional begrenzten normativen Standortausschluss handelt es sich bei der angegriffenen Regelung in Teil B V Nr. 1.6.8 Satz 3 LEP nicht. Im Gegensatz zu der dort strittigen Regelung hat der Verordnungsgeber hier gerade nicht mit verbindlicher Wirkung abschließend festgelegt, dass in der Region München jeder neue Verkehrslandeplatz unzulässig ist, sondern als raumordnungsrechtliche Vorgabe für Luftverkehrsbehörden festgelegt, dass kein neuer Verkehrslandeplatz zugelassen werden soll. Diese Festlegung führt zu einer Einschränkung, nicht aber zu einem vollständigen Ausschluss des fachplanerischen Bewertungs- und Entscheidungsspielraums der Luftverkehrsbehörden.

56 b) Die raumordnerische Erforderlichkeit der angegriffenen Zielfestlegung liegt ebenfalls vor.

57 Ziele der Raumordnung müssen bei ihrer Aufstellung auch dem Gebot der Erforderlichkeit genügen, also aus überörtlichen Raumordnungsinteressen erforderlich sein (BayVGH vom 25.4.2006 VGH n.F. 59, 129/136). Ähnlich wie bei Bauleitplänen fehlt die Erforderlichkeit, wenn ihrer Verwirklichung auf unabsehbare Zeit rechtliche oder tatsächliche Hindernisse entgegenstehen (vgl. BVerwG vom 7.2.2005 NVwZ 2005, 584/586). Auch darf der Träger der Raumordnungsplanung das Instrumentarium, das ihm das Raumordnungsrecht an die Hand gibt, nicht für eine gezielte, rein negative „Verhinderungsplanung“ missbrauchen (vgl. BVerwG vom 13.3.2003 BVerwGE 118, 33; vom 27.1.2005 BVerwGE 122, 364/375). Auch insoweit können die im Baupla-

nungsrecht entwickelten Grundsätze herangezogen werden (vgl. BVerwG vom 7.11.1996 UPR 1997, 106). Eine Planung verstößt als so genannte Negativ- oder Verhinderungsplanung gegen den Erforderlichkeitsgrundsatz, wenn die nach seinen Festsetzungen zulässige Nutzung in Wirklichkeit nicht gewollt ist, sondern die Regelung nur getroffen wird, um eine andere Nutzung zu verhindern. Dabei muss aber berücksichtigt werden, dass mit jeder Regelung – neben der positiven, zulassenden Wirkung – regelmäßig auch eine negative, ausschließende Wirkung verbunden ist. Außerdem können „positive“ Planungsziele auch – etwa zur Abgrenzung und genaueren Beschreibung des Gewollten – durch negative Festsetzungen erreicht werden. Eine Planung verstößt deshalb selbst dann nicht gegen den Erforderlichkeitsgrundsatz, wenn ihr Hauptzweck in der Verhinderung eines bestimmten Vorhabens besteht, dieses also den (negativen) Anlass für die Regelung gegeben hat. Nicht erforderlich und damit unzulässig ist eine „Verhinderungsplanung“ nur dann, wenn sie nicht (auch) von überörtlichen Raumordnungsinteressen getragen ist oder wenn die für sie ins Feld geführten raumordnungsrechtlichen Gründe in Wirklichkeit nicht gewollt, sondern nur vorgeschoben sind, um eine andere Nutzung zu verhindern (vgl. zum Bauplanungsrecht BVerwG vom 18.12.1990 BauR 1991, 165; vom 27.1.1999 ZfBR 1999, 159; vom 25.11.2003 NVwZ 2004, 477).

58 Nach diesem Maßstab liegt keine Negativplanung vor. Die Soll-Zielfestlegung in Teil B V Nr. 1.6.8 Satz 3 LEP ist nicht lediglich auf die Verhinderung des Vorhabens der Antragstellerin zur zivilen Nachfolgenutzung des Flugplatzes Fürstenfeldbruck ausgerichtet. Selbst wenn dieses Vorhaben den Anlass für die Teilfortschreibung des LEP gegeben haben sollte, macht dies allein die Planung nicht zu einer unzulässigen Negativ- oder Verhinderungsplanung. Insbesondere kann nicht angenommen werden, dass die für die gesamte Region München getroffene Zielfestlegung ausschließlich dazu dient, das Vorhaben des Antragstellers zu verhindern. Aus der Begründung zur LEP-Änderung ergibt sich vielmehr, dass es dem Ordnungsgeber in erster Linie darum ging, angesichts der aus seiner Sicht ausreichenden luftverkehrsrechtlichen Erschließung in der dicht besiedelten Region München anderen Nutzungsinteressen, nämlich Siedlungs-, Gewerbe- und Erholungsflächen den Vorrang einzuräumen. Hierbei handelt es sich um zulässige überörtliche Raumordnungsinteressen (vgl. § 2 Abs. 2 Nrn. 1, 11 und 14 ROG 2006).

59 c) Die angegriffene LEP-Änderung verstößt auch nicht in rechtserheblicher Weise gegen das raumordnungsrechtliche Abwägungsgebot.

60 Nach § 7 Abs. 7 Satz 1 ROG 2006, Art. 14 Satz 1 BayLPIG waren bei der Ausarbeitung und Aufstellung der normativen Vorgaben der Raumordnungspläne die in § 2 Abs. 2 ROG 2006 und Art. 2 BayLPIG enthaltenen Grundsätze der Raumordnung gegeneinander und untereinander abzuwägen. Sonstige öffentliche Belange sowie private Belange waren nach § 7 Abs. 7 Satz 3 ROG 2006, Art. 14 Satz 2 Nr. 3 BayLPIG in der Abwägung zu berücksichtigen, soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung waren. Die rechtliche Prüfung orientiert sich auch insoweit an den Grundsätzen der Bauleitplanung, wobei das Maß der Abwägung auch vom Grad der Konkretetheit der raumordnungsrechtlichen Zielbestimmung abhängt (vgl. BVerwG vom 27.1.2005 BVerwGE 122, 364/375 f.; vom OVG Meckl.-Vorp. vom 14.7.2010 Az. 4 K 17/06 <juris> RdNr. 33 m.w.N.; HessVGH vom 17.3.2011 ZfBR 2011, 484 RdNr. 32). Die gerichtliche Kontrolle ist darauf beschränkt, ob eine Abwägung überhaupt stattgefunden hat, ob in sie an Belangen eingestellt worden ist, was nach Lage der Dinge einzustellen war, ob die Bedeutung der öffentlichen und privaten Belange richtig erkannt und ob der Ausgleich zwischen den von der Planung berührten öffentlichen und privaten Belangen in einer Weise vorgenommen worden ist, die zu ihrer objektiven Gewichtigkeit in einem angemessenen Verhältnis steht. Sind diese Anforderungen an die Planungstätigkeit beachtet worden, so wird das Abwägungsgebot nicht dadurch verletzt, dass der Planungsträger bei der Abwägung der verschiedenen Belange dem einen den Vorzug einräumt und sich damit notwendigerweise für die Zurücksetzung eines anderen entscheidet (vgl. BVerwG vom 12.12.1996 BVerwGE 34, 301). Nach § 10 Abs. 2 Nr. 2 ROG 2006, Art. 20 Abs. 3 Satz 1 BayLPIG waren Mängel im Abwägungsvorgang nur erheblich, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen sind.

61 Nach diesen Maßstäben liegt ein beachtlicher, zur Unwirksamkeit der LEP-Änderung führender Abwägungsmangel nicht vor. Insbesondere hat der Ordnungsgeber keine fehlerhafte Abwägung zwischen den fachlichen Belangen der Luftfahrt und den gegenläufigen Interessen der Siedlungsentwicklung und Naherholung vorgenommen. Wie in Buchst. B Ziff. V 1.6.8 Abs. 7 der Begründung der LEP-Änderung und im Vorspann des Verordnungsentwurfs ausgeführt ist, ist der Ordnungsgeber bei der Abwägung davon ausgegangen, dass in der Region München bereits eine ausreichende Luftverkehrsinfrastruktur vorhanden ist. Neben dem internationalen Flughafen München würden in der Region München für das von diesem Flughafen nicht abgedeckte Verkehrssegment von bis zu 3 t Höchstabflugmasse die Sonderlande-

plätze Dachau-Gröbenried, Jesenwang, Moosburg und Oberschleißheim sowie in benachbarten Planungsregionen die Verkehrslandeplätze Landshut, Augsburg und Manching für den Allgemeinen Luftverkehr zur Verfügung stehen. Mit dieser Flugplatzinfrastruktur werde sichergestellt, dass die aufkommenstärkste Region Bayerns ausreichend für die unterschiedlichen Luftverkehrsarten erschlossen sei. Angesichts dessen hat der Verordnungsgeber der Ausweisung von Wohn-, Gewerbe- und Erholungsflächen in dem dicht besiedelten Ballungsraum München den Vorrang vor einem weiteren Ausbau der Luftinfrastruktur eingeräumt. Hiergegen bestehen keine rechtlichen Bedenken. Das in Teil B V Nr. 1.6.8 Satz 1 LEP formulierte Ziel, dass in jeder Planungsregion ein Luftverkehrsanschluss für die Allgemeine Luftfahrt vorgehalten werden soll, stellt kein unabänderliches Prinzip dar. Da es sich auch hierbei lediglich um ein Soll-Ziel handelt, kann der Verordnungsgeber ohne Weiteres Ausnahmeregelungen treffen, wie dies etwa auch im Interesse der Reduzierung der Umweltbelastungen für die Region 17 geschehen ist, was dem Grundanliegen der Alpenkonvention entspricht (vgl. Buchst. B Ziff. V 1.6.8 Abs. 1 Satz 3 der Begründung zum LEP).

62 Entgegen der Auffassung der Antragstellerin hat der Verordnungsgeber bei der Abwägung auch nicht verkannt, dass die Allgemeine Luftfahrt in der Region München nicht vollständig auf den angeführten Sonder- und Verkehrslandeplätzen in und außerhalb der Region München untergebracht werden können. Nach dem von der Antragstellerin bereits im Aufstellungsverfahren zur LEP-Änderung vorgelegten Gutachten des Sachverständigen für Luftfahrtangelegenheiten, Flugbetrieb und Flugplätze Dipl.Ing. **** vom 20. April 2009 (vgl. Blatt 186 ff. der Gerichtsakte) sind nicht alle in der Begründung zur LEP-Änderung genannten Flugplätze in der Lage, den gesamten Luftverkehr aus dem Bereich des Verkehrssegments von bis zu 3 t Höchstabflugmasse aufzunehmen. Diese Verkehrslandeplätze sind teilweise aufgrund ihrer geringen Pistenlängen (Sonderlandeplätze Dachau, Jesenwang, Moosburg und Oberschleißheim) oder aufgrund ihrer Lage am Rand der Kontrollzone (CTR) für den Flughafen München (Landplätze Oberschleißheim und Landshut) oder ihrer Entfernung (Verkehrslandeplatz Manching), teilweise auch infolge von Betriebs- oder Nutzungsbeschränkungen (Sonderflughafen Oberpfaffenhofen) zur Aufnahme des Flugbetriebs nur bedingt geeignet (vgl. Gutachten S. 12 f.). Diese Einschränkungen hat der Verordnungsgeber bei der Abwägung jedoch berücksichtigt. Er hat erkannt, dass diese Flugplätze nicht in jedem Fall für die Abwicklung aller Nutzergruppen der Allgemeinen Luftfahrt in Betracht kommen, diesem Gesichtspunkt

aber kein ausschlaggebendes Gewicht beigemessen. Dies erfolgte vor dem Hintergrund, dass mit der vorhandenen Luftverkehrsinfrastruktur dennoch ein breites Nutzerspektrum abgedeckt werde („Verkehrsflughafen München: Flugzeuge im Instrumentenflug über 2 t MTOM, Sonderflughafen Oberpfaffenhofen: Flugzeuge im Geschäftsreiseflugverkehr über 2 t bis 25 t MTOM vorbehaltlich der verwaltungsgewärtlichen Bestätigung der Änderungsgenehmigung vom 23.7.2008, Sonderlandeplätze Sichtflugverkehr von Luftsportvereinen und Privatpiloten mit Flugzeugen bis 2 bzw. 3 t“) und dass es für bestimmte Nutzergruppen zumutbar sei, die außerhalb der Region vorhandenen Verkehrslandeplätze zu nutzen (vgl. Nrn. 218 und 221 der Auswertungstabelle der Stellungnahmen zur LEP-Teilfortschreibung vom 18.5.2009). Hierbei handelt es sich um vertretbare, von seinem Beurteilungsspielraum gedeckte Erwägungen, gegen die rechtliche Bedenken weder geltend gemacht wurden noch ersichtlich sind.

- 63 Nicht begründet ist auch der Einwand der Antragstellerin, der Verordnungsgeber habe bei der Abwägung nicht hinreichend berücksichtigt, dass mit dem Wegfall der zivilen Mitbenutzungsmöglichkeit des Militärflugplatzes Fürstenfeldbruck auch die „Ersatzlösung“ für die entfallene Berechtigung zur Nutzung des Flughafens München nach dem am 29. September 1993 vor dem Bundesverwaltungsgericht (Az. 4 C 12.92) zwischen gewerblichen Flugzeugunternehmen und Flugsportschulen einerseits und dem Beklagten sowie der Flughafen München GmbH andererseits geschlossenen Vergleich (vgl. Blatt 453 der Gerichtsakte) entfallen sei. Nach diesem Vergleich hat sich der Beklagte verpflichtet, den an diesem Verfahren beteiligten Flugunternehmen (die Antragstellerin gehört hierzu nicht) die Nutzung des Flughafens München mit insgesamt höchstens 50 Flugzeugen zu gestatten, bis für diese eine angemessene Ersatzlösung gefunden ist (Nr. 1 des Vergleichs). Solange und soweit die Nutzung eines solchen Ersatzflughafens nicht mehr möglich ist, bleibt die Nutzungsberechtigung für den Flughafen München bestehen (Nr. 2 des Vergleichs). Die Antragstellerin macht hierzu geltend, dass der Militärflugplatz Fürstenfeldbruck in der Vergangenheit als geeignete Ersatzlösung gedient habe, die mit der LEP-Änderung nunmehr wegfallt. Auch diesen Gesichtspunkt hat der Verordnungsgeber bei der Abwägung indes nicht unberücksichtigt gelassen. Vielmehr hat er das Interesse der an dem Vergleich beteiligten gewerblichen Flugzeugunternehmen und Flugsportschulen ausdrücklich in seine Abwägungsentscheidung einfließen lassen, nachdem er im Aufstellungsverfahren von der Flughafen München GmbH darauf hingewiesen worden war, dass der Flughafen München nur über eine beschränkte Kapazität ver-

füge und dass die Flughafen München GmbH von der Betriebspflicht für alle nach Sichtflugregeln an- und abfliegenden Flugzeuge und für Flugzeuge der Allgemeinen Luftfahrt mit einer zulässigen Höchstabflugmasse bis 2 t durch Bescheid des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie vom 18. November 1991 befreit worden sei. Nach dem Wegfall des Militärflughafens Fürstenfeldbruck könne der Flughafen München deshalb nicht uneingeschränkt entsprechend der Verpflichtung im Vergleich zur Verfügung gestellt werden. Der Verordnungsgeber hat allerdings auch diesem Gesichtspunkt kein ausschlaggebendes Gewicht beigemessen, weil er angenommen hat, dass der Vergleich für die Flughafen München GmbH nur begrenzte Auswirkungen habe und sich die im Vergleich aufgetretenen Flugsportschulen zwischenzeitlich weitgehend vom Flughafen München zurückgezogen hätten; im Übrigen bestehe kein Anspruch einzelner Piloten auf Bereitstellung der Luftverkehrsinfrastruktur in einer bestimmten Region (vgl. Nr. 200 der Auswertungstabelle der Stellungnahmen zur LEP-Teilfortschreibung vom 18.5.2009). Gegen diese Erwägungen, soweit sie die Abwägung betreffen, sind rechtliche Bedenken weder vorgetragen noch ersichtlich. Offen bleiben kann, ob die betroffenen Flugzeugunternehmen und Flugsportschulen, die selbst Parteien des Vergleichs sind, nach dem Wegfall des Flugplatzes Fürstenfeldbruck als „Ersatzlösung“ nach wie vor das Recht haben, den Flughafen München entsprechend der getroffenen Vereinbarung zu nutzen. Ebenso wenig braucht entschieden zu werden, ob den Parteien des Vergleichs insoweit aus irgendeinem Rechtsgrund Sekundäransprüche zustehen könnten. Jedenfalls für Personen oder Firmen, die wie die Antragstellerin nicht Parteien des Vergleichs sind, stellen dessen Regelungen allenfalls Abwägungsmaterial dar. Wegen der Dringlichkeit des Bedarfs an Siedlungs-, Gewerbe- und Erholungsflächen durfte der Verordnungsgeber diesem Belang den Vorrang vor den Belangen der Allgemeinen Luftfahrt einräumen. Er konnte sie daher in vertretbarer Weise abwägen.

- 64 Die angegriffene LEP-Fortschreibung ist schließlich auch nicht deswegen abwägungsfehlerhaft, weil sich der Verordnungsgeber für ein von der Gemeinde Maisach bevorzugtes Alternativkonzept entschieden hätte, welches erheblich schwerwiegendere Eingriffe in das FFH-Gebiet „Flughafen Fürstenfeldbruck“ vorsieht als das Vorhaben der Antragstellerin. Ein Abwägungsmangel scheidet insoweit schon deswegen aus, weil der Verordnungsgeber ein solches Konzept weder im Rahmen des Verordnungserlasses geprüft noch in planerischer Weise verbindlich in den Verordnungstext aufgenommen hat. Vielmehr hat er – wie ausgeführt – das allgemeine Interesse an

einer Wohn-, Gewerbe- oder Erholungsnutzung in der eng besiedelten Planungsregion München mit dem gegenläufigen Interesse an einer stärkeren Nutzung des Raums für die Allgemeine Luftfahrt abgewogen und dabei festgelegt, dass in der Region München kein neuer Verkehrslandeplatz mehr zugelassen werden soll. Ein derartiger Ausschluss von raumbedeutsamen Nutzungen ist nach Art. 11 Abs. 2 BayLPIG vom Gesetzgeber ausdrücklich zugelassen. Da sich der Ordnungsgeber das Konzept der Gemeinde Maisach nicht zu Eigen gemacht hat, können etwaige Mängel des Konzepts auch nicht auf die Rechtmäßigkeit der LEP-Änderung durchschlagen.

- 65 4. Die Antragstellerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen, weil sie unterlegen ist (§ 154 Abs. 1 VwGO).
- 66 Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf § 167 VwGO in Verbindung mit §§ 708 ff. ZPO.
- 67 Gründe, derentwegen die Revision zuzulassen wäre, liegen nicht vor (§ 132 Abs. 2 VwGO).

Rechtsmittelbelehrung

- 68 Nach § 133 VwGO kann die Nichtzulassung der Revision durch Beschwerde zum Bundesverwaltungsgericht in Leipzig angefochten werden. Die Beschwerde ist beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (in München Hausanschrift: Ludwigstraße 23, 80539 München; Postfachanschrift: Postfach 34 01 48, 80098 München; in Ansbach: Montgelaßplatz 1, 91522 Ansbach) innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung schriftlich einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Beschwerde muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen. In der Beschwerdebegründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der die Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

69 Vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilffeverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Prozessbevollmächtigte zugelassen sind neben Rechtsanwälten und Rechtslehrern an den in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt nur die in § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO und in §§ 3, 5 RDGEG bezeichneten Personen. Für die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Angelegenheiten (u.a. Verfahren mit Bezügen zu Dienst- und Arbeitsverhältnissen) sind auch die dort bezeichneten Organisationen und juristischen Personen als Bevollmächtigte zugelassen. Sie müssen in Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

70 Dr. Allesch Müller Kurzidem

71 **Beschluss:**

72 Der Streitwert wird auf 50.000 € festgesetzt (§ 52 Abs. 1 und 7 GKG).

73 Dr. Allesch Müller Kurzidem