

Stellungnahme

der Landesregierung

Stellungnahme der Landesregierung zum Volksbegehren „Für eine Änderung des § 19 Abs. 11 des Landesentwicklungsprogramms zur Durchsetzung eines landesplanerischen Nachtflugverbots am Flughafen Berlin-Brandenburg International (BER)“:

Das Volksbegehren ist auf eine Beschlussfassung des Landtags gerichtet, „...die Landesregierung aufzufordern, in Verhandlungen mit dem Land Berlin einzutreten, um den Staatsvertrag vom 7. August 1997 über das gemeinsame Landesentwicklungsprogramm der Länder Berlin und Brandenburg und über die Änderung des Landesplanungsvertrages, geändert durch Staatsvertrag vom 5. Mai 2003...“, zu ändern.

Landesplanung und Fachplanung sind höchstrichterlich bestätigt. Das Bundesverwaltungsgericht hat die Nachtflugregelungen als rechtsfehlerfreies Ergebnis der Abwägung zwischen der verkehrlichen und wirtschaftlichen Bedeutung des Ausbaus des Flughafens Berlin-Schönefeld und den entgegenstehenden Belangen der lärmbeeinträchtigten Anwohner und Anwohnerinnen gewürdigt. Die Vorgaben der Landesplanung in G 9 LEP FS wurden fehlerfrei gewichtet (BVerwG, Urteil v. 13. Oktober 2011 – 4 A 4001.10 -).

Die Konzentration des nationalen und internationalen Luftverkehrs an einem Standort ist sachgerecht. Dadurch werden die verkehrlichen und wirtschaftlichen Anforderungen an die Erreichbarkeit der Hauptstadtregion auf dem Luftweg erfüllt. Die Schließung der beiden innerstädtischen Flughäfen verringert die Lärmbelastung insgesamt.

Das LEPro ist ein Raumordnungsplan, der nur nach den verfahrensrechtlichen Anforderungen des Raumordnungsgesetzes und des Landesplanungsvertrages geändert werden kann. Danach wäre ein ergebnisoffenes Planänderungsverfahren mit Umweltprüfung und Öffentlichkeitsbeteiligung in beiden Ländern durchzuführen. Voraussetzung wäre, dass Berlin dem Beginn eines Änderungsverfahrens über das gemeinsame Landesentwicklungsprogramm zustimmt, denn Staatsvertragsänderungen können nicht einseitig vorgenommen werden.

Zu den begehrten Änderungen:

1. § 19 Absatz 11 Satz 1 LEPro soll folgenden Wortlaut erhalten:

„Der im Gesamtraum Berlin-Brandenburg bestehende Bedarf an Luftverkehrskapazitäten soll derart gedeckt werden, dass am Flughafen Berlin-Brandenburg International (BER) Tagflug, aber kein planmäßiger Nachtflug stattfindet, um Lärmbetroffenheiten zu reduzieren.“

Die Gemeinsame Landesplanung hat die Ziele und Grundsätze zur Flughafenplanung aufgestellt, die für die raumordnerische Konfliktbewältigung erforderlich sind. Damit hat sie ihre Kompetenzen ausgeschöpft.

Bezogen auf den Lärmschutz in der Nacht kann die Landesplanung nur Grundsätze der Raumordnung aufstellen, die dazu führen, dass die zuständige Luftverkehrsbehörde der besonderen Schutzbedürftigkeit der Bevölkerung ein entsprechend hohes Gewicht beimessen muss. Diesen Auftrag erfüllt G 9 LEP FS, der ein umfassendes Vermeidungs- und Minimierungsgebot enthält.

Der Landesplanung ist es jedoch verwehrt, ein Nachtflugverbot als Ziel der Raumordnung mit verbindlicher Wirkung gegenüber der Fachplanung festzulegen. So hat z. B. das Land Hessen im Landesentwicklungsprogramm 2007 einen Grundsatz der Raumordnung aufgenommen, der die besondere Schutzbedürftigkeit der Bevölkerung in den „Kernstunden der Nacht“, also zwischen 00:00 und 05:00 Uhr, hervorhebt. Die Rechtsprechung (u. a. BVerwG, Urteil v. 4. April 2012 – 4 C 8.09 -) hat diesen Grundsatz zwar als zulässige Festlegung angesehen, dabei aber klargestellt, dass die Landesplanung auf diesem Gebiet nur eine eingeschränkte Kompetenz hat und nicht befugt ist, betriebliche Regelungen zum Nachtflug zu treffen. Die hessische Landesplanung durfte ihren Grundsatz im konkreten Fall auch nur deshalb festlegen, weil sie die Regelung in einen engen Zusammenhang mit der landesplanerischen Standortsicherung gestellt hat. Die landesplanerische Festlegung der Erweiterungsfläche für den Flughafen Frankfurt (Main) stand quasi unter dem Vorbehalt eines umfassenden Nachtflugverbots und wurde nur unter dieser Voraussetzung als raumverträglich bewertet.

Die Gemeinsame Landesplanung hat die Standortentscheidung unter Berücksichtigung der Abwägungsvorgaben des § 19 Absatz 11 LEPro im LEP FS getroffen (Z 1). Die Erweiterung des Flughafens Schönefeld als Ziel der Raumordnung ist verbindlich festgelegt und rechtswirksam (BVerwG, Urteil vom 16. März 2006 – 4 A 1001.04 -). Die mit der Standortentscheidung in Z 1 LEP FS verbundenen Konflikte hat die Landesplanung im Rahmen der ihr zur Verfügung stehenden raumordnerischen Instrumente (Grundsätze und Ziele des LEP FS) gelöst. Die landesplanerische Regelungskompetenzen bezogen auf den Lärmschutz sind mit einem Grundsatz zur Lärmvermeidung und –minimierung (G 9 LEP FS) ausgeschöpft.

2. § 19 Absatz 11 Satz 2 LEPro soll folgenden Wortlaut erhalten:

„Dabei soll der nationale und internationale Luftverkehrsanschluss für Berlin und Brandenburg nicht allein auf den Ballungsraum Berlin konzentriert werden.“

Nach dem Wortlaut des § 19 Absatz 11 Satz 2 soll der nationale und internationale Luftverkehrsanschluss für Berlin und Brandenburg „möglichst“ auf einen Flughafen konzentriert werden. Zwar soll der zu erwartende Bedarf „vornehmlich“ innerhalb des bestehenden Flughafensystems gedeckt werden (§ 19 Absatz 11 Satz 1). Der Wortlaut schließt eine Prüfung alternativer, auch außerhalb des bestehenden Flughafensystems liegender Standorte jedoch nicht aus.

Die Alternativenprüfung im Aufstellungsverfahren zum LEP FS hat sich nicht auf Standorte des bestehenden internationalen Flughafensystems beschränkt, sondern auch die Möglichkeit eines Flughafenneubaus am Standort Sperenberg einbezogen. Die Abwägung aller raumordnerisch relevanten Belange kam schließlich zu dem Ergebnis, dass der Erweiterung des Flughafens Berlin-Schönefeld der Vorzug zu geben ist und die Flugplätze Berlin-Tegel und Berlin-Tempelhof zu schließen sind (Z 1 LEP FS). Damit wird auch der Abwägungsvorgabe des § 19 Absatz 11 Satz 1 LEPro Rechnung getragen, wonach der künftige Luftverkehrsbedarf „insbesondere durch Verringerung der Lärmbetroffenheiten“ zu decken ist. Die Vorgabe des LEPro, den nationalen und internationalen Luftverkehr möglichst an einem Standort zu konzentrieren, ist deshalb nach wie vor sachgerecht.

3. § 19 Absatz 11 Satz 3 und 4 sollen gestrichen werden:

Satz 3 greift einen zentralen bundesrechtlichen Grundsatz der Raumordnung auf, wonach unterschiedliche Raumnutzungen so zu gestalten sind, dass Verkehrsbelastungen generell zu verringern und zusätzlicher Verkehr zu vermeiden ist (§ 2 Absatz 1 Nr. 3 ROG). Deshalb ist die Frage der Erreichbarkeit des Flughafens über möglichst kurze Zugangswege und unter Einbindung in das vorhandene Verkehrssystem ein nach wie vor wesentlicher und aktueller Grundsatz des LEPro.

Der Grundsatz zur Flächensicherung in § 19 Absatz 11 Satz 4 ist inzwischen durch entsprechende Festlegungen im LEP FS (Z 2, Z 3, Z 5) konkretisiert.

Anhang

Auszüge aus den landesplanerischen Festlegungen in Berlin-Brandenburg und Hessen

Landesentwicklungsprogramm

§ 19 Absatz 11

Der im Gesamttraum Berlin-Brandenburg zu erwartende Bedarf an Luftverkehrskapazitäten soll durch rechtzeitige Bereitstellung vornehmlich innerhalb des bestehenden internationalen Flughafensystems, insbesondere durch Verringerung der Lärmbetroffenheit, gedeckt werden.¹ Dabei soll der nationale und internationale Luftverkehrsanschluss für Berlin und Brandenburg möglichst auf einen Flughafen konzentriert werden.² Hierbei soll eine enge räumliche Beziehung des Flughafens zum Aufkommenschwerpunkt Berlin mit kurzen Zugangswegen und unter Einbindung in das vorhandene Verkehrssystem, insbesondere zum Schienennetz und zum öffentlichen Personennahverkehr, angestrebt werden.³ Die für den Flughafen sowie für seine Funktionsfähigkeit notwendigen Flächen sollen gesichert werden.⁴ Für die allgemeine Luftfahrt sollen ergänzend regionale Flugplätze geschaffen werden.⁵ Der Anteil des Kurzstreckenluftverkehrs soll zugunsten des Eisenbahnverkehrs erheblich verringert werden.⁶

Landesentwicklungsplan Flughafenstandortentwicklung (LEP FS 2006)

Ziel (Z 1): Zur Deckung des nationalen und internationalen Luftverkehrsbedarfes der Länder Berlin und Brandenburg ist der Flughafen Berlin-Schönefeld weiter zu entwickeln. Mit Inbetriebnahme der Kapazitätserweiterung am Standort Schönefeld sind die Flugplätze Berlin-Tegel und Berlin-Tempelhof zu schließen und ihre Flächen einer anderen Nutzung zuzuführen.

Grundsatz (G 9): Bei der Entwicklung des Flughafens Berlin-Schönefeld sind alle rechtlichen Anforderungen, Lärmbeeinträchtigungen durch den Betrieb des Flughafens zu vermeiden und unvermeidbare Lärmbeeinträchtigungen auf ein Mindestmaß zu beschränken, im Rahmen der geltenden Vorschriften auszuschöpfen.

Hessen: Landesentwicklungsplan LEP 2007

III.1 Erweiterungsflächen für den Flughafen Frankfurt Main

Ziel: Zur Sicherung der langfristigen räumlichen Entwicklungsmöglichkeiten des Flughafens Frankfurt Main werden die in der Plankarte dargestellten Flächen für die Erweiterung der Flughafenanlagen einschließlich einer neuen Landebahn als Vorranggebiete ausgewiesen, die von konkurrierenden Planungen und Nutzungen freizuhalten sind.

Grundsatz: In den Verfahren nach dem Luftverkehrsgesetz ist aus Rücksichtnahme auf die besonders schutzbedürftige Nachtruhe der Bevölkerung ein umfassender Lärmschutz in den Kernstunden der Nacht von herausragender Bedeutung.