

Volksbegehren „Für eine Änderung des § 19 Absatz 11 des Landesentwicklungsprogrammes zur Durchsetzung eines landesplanerischen Nachtflugverbotes am Flughafen Berlin Brandenburg International (BER)!“

Landesplanerische Handlungsmöglichkeiten

I. Inhalt des Volksbegehrens

Der Landtag Brandenburg hat das Volksbegehren in seiner 71. Sitzung am 27. Februar 2013 angenommen (Drs. 5/6894-B). Es hat folgenden Wortlaut:

Der Landtag möge beschließen, 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, wie folgt zu ändern:

„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.“

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

„Dieser Gesetzestext ersetzt Satz 1 und 2 des in den Ländern Berlin/Brandenburg gültigen § 19 Abs. 11 LePro (Landesentwicklungsprogramm). Satz 3 und Satz 4 des § 19 Abs. 11 LePro entfallen.“

II. Verhandlungsauftrag

Mit der Annahme des Volksbegehrens hat der Landtag die Landesregierung aufgefordert, Verhandlungen mit dem Land Berlin über die begehrte Änderung des § 19 Abs. 11 LEPro (Landesentwicklungsprogramm) aufzunehmen. Darüber hinaus hat der Landtag in einer EntschlieÙung weitere Verhandlungsinhalte benannt, die auÙerhalb des Landesplanungsrechts über die bloÙe Annahme des Volksbegehrens hinausgehen (Drs. 5/6916-B). Im Einzelnen ergeben sich aus Abschnitt III der EntschlieÙung vom 27. Februar 2013 folgende Verhandlungsaufträge an die Landesregierung:

- III. a): Verhandlung mit dem Land Berlin über eine Änderung des § 19 Abs. 11 LEPro im Sinne des Volksbegehrens,
- III. b): Einsatz beim Land Berlin und beim Bund dafür, dass die Betriebszeiten für planmäßige Flüge verkürzt werden,
- III. c): Bemühen um ein europa- und deutschlandweit einheitliches Nachtflugverbot für Flughäfen und
- III. d): Initiativen, um die Fluglärmbelastung vor allem für das unmittelbare Umfeld noch weiter zu reduzieren, wie z. B. Übertragung des sog. Tegeler Modells, verbesserte Sinkflugregelungen, verkürzte Endanflugkorridore und zeitliche Benutzungsbeschränkungen für einzelne Start- und Landebahnen.

III. Landesplanungskonferenz

Um den Verhandlungsauftrag hinsichtlich der begehrten Änderung des § 19 Abs. 11 LEPro (III. a) der Entschließung) umfassend zu erfüllen, wurde die Landesplanungskonferenz (PLAKO) nach Artikel 6 des Landesplanungsvertrages einberufen. Aufgabe der PLAKO ist es allein, die landesplanerische Abstimmung zwischen den Ländern Berlin und Brandenburg zu koordinieren und auf einen Interessenausgleich hinzuwirken. Deshalb können weitere, außerhalb der formellen Instrumente der Landesplanung liegende Handlungsoptionen für mehr Nachruhe nicht Gegenstand der Beschlussfassung der PLAKO sein.

Zur Vorbereitung der PLAKO fand am 15. November 2013 nach verschiedenen informellen Gesprächen auf Einladung der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung in Potsdam eine Sitzung der interministeriellen Arbeitsgruppe statt, an der auch der Chef der Senatskanzlei des Landes Berlin, der für Bauen und Wohnen zuständige Staatssekretär der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt des Landes Berlin, die Staatssekretärin des Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft sowie der für die Flughafenkoordination zuständige Staatssekretär der Staatskanzlei des Landes Brandenburg teilgenommen haben.

Die Teilnehmer sprachen sich dafür aus, die Stellungnahmen der Landesregierungen zu den Volksbegehren in Brandenburg (LT-Drs. 5/6896 v. 22.02.2013, s. Anlage) und in Berlin (Abgh-Drs. 17/0050 v. 29.11.2011, s. Anlage), wo das Begehren mangels ausreichender Zustimmung

nicht zustande gekommen ist, aufzugreifen und darüber hinaus vorliegende neue Argumente in eine aktuelle Beurteilung der landesplanerischen Handlungsoptionen einzubeziehen.

IV. Landesplanerische Handlungsoptionen

Die Stellungnahmen der Landesregierungen zu den jeweiligen Volksbegehren kommen zu dem Ergebnis, dass ein landesplanerisches Nachtflugverbot in § 19 Abs. 11 LEPro nicht festgelegt werden kann. Begründet wird dies im Wesentlichen damit, dass der Landesplanung die Kompetenz fehle, den Flugbetrieb zu regeln. Dies sei ausschließlich Aufgabe der Planfeststellungsbehörde. Eine Änderung des LEPro hätte auch nicht zur Folge, dass der höchstrichterlich bestätigte und bestandskräftige Planfeststellungsbeschluss geändert werden müsste.

Diese Position wurde erneut geprüft. Dabei wurden insbesondere berücksichtigt:

- Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst, Gutachten zum „Themenkomplex Nachtflugverbot/BBI, Teil I: Möglichkeiten des Landes Brandenburg, durch Änderung des Planfeststellungsbeschlusses oder durch gesetzgeberische Maßnahmen ein umfassendes Nachtflugverbot einzuführen“ vom 6. April 2011,
- Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste: Sachstand „Nachtflugverbote an bestehenden Flughäfen“ vom 7. Januar 2013,
- Landtag Brandenburg, 48. Sitzung des Ausschusses für Infrastruktur und Landwirtschaft am 21. Februar 2013 (P-AIL 5/48-1),
- Rechtsgutachten „Handlungsmöglichkeiten des Brandenburgischen Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft (MIL) aufgrund des Vorbehalts nachträglicher Auflagen in Teil A II. 5.1.9 des Planfeststellungsbeschlusses für den Flughafen Berlin Brandenburg (BER)“ der Rechtsanwaltskanzlei Baumann vom 22. März 2013,
- Landtag Brandenburg, 50. Sitzung des Ausschusses für Infrastruktur und Landwirtschaft, am 18. April 2013 (P-AIL 5/50-1),

- Landtag Brandenburg, Öffentliche Anhörung zur Drucksache 5/6686 am 18. April 2013, Stellungnahme der Rechtsanwälte Steuerberater Partnerschaft Sammler/Usinger,
- Landtag Brandenburg, Öffentliche Anhörung zur Drucksache 5/6686 am 18. April 2013, Stellungnahme der Rechtsanwaltsgesellschaft mbH de Witt,
- „Rechtsgutachten der Rechtsanwälte Baumann und Heß betreffend Handlungsmöglichkeiten des MIL aufgrund des Vorbehalts nachträglicher Auflagen“, Stellungnahme der Rechtsanwälte Dolde Mayen und Partner vom 22. April 2013,
- „Rechtliche Perspektiven für den Weiterbetrieb des Verkehrsflughafens Berlin-Tegel“, Dr. Sebastian Kluckert, DÖV 2013, 874 und
- Rechtsgutachten der Rechtsanwälte Siebeck Hofmann Voßen & Kollegen im Auftrag der Gemeinde Blankenfelde-Mahlow zur Untersuchung und Bewertung der im Zusammenhang mit der Übernahme des Volksbegehrens zur Durchsetzung eines Nachtflugverbots am BER durch den Landtag des Landes Brandenburg stehenden rechtlichen Möglichkeiten einer Änderung der bestehenden Nachtbetriebsregelung am BER vom 21. Januar 2014.

Soweit sich die aufgeführten Gutachten, Stellungnahmen und Parlamentsdokumentationen neben fachlichen und rechtlichen Fragen des Luftverkehrs auch mit Handlungsmöglichkeiten der Raumordnung auseinandersetzen, werden die hierfür relevanten Aussagen nachfolgend dargestellt und bewertet.

1. Einflussnahme über die Raumordnung?

Dass die Raumordnung auch Nachtflugregelungen steuern kann, nehmen die Kanzlei Baumann (Landtag Brandenburg, 48. Sitzung v. 21. Februar 2013, P-AIL 5/48-1, S. 11f.) und die Kanzlei SammlerUsinger (Landtag Brandenburg, Öffentliche Anhörung zur Drs. 5/6686, P-AIL 5/50-1, S. 43) an. Während es die Kanzlei SammlerUsinger bei einer schlichten Behauptung ohne Begründung belässt, stützt sich die Kanzlei Baumann auf die Rechtsprechung zum Flughafen Frankfurt Main. Danach seien Möglichkeiten der Einflussnahme über die Raumordnung gegeben. Die Landesplanung könne zwar kein vollständiges, aber ein sehr weitgehendes Nachtflugverbot vorsehen

und damit den Gestaltungsspielraum der Luftverkehrsbehörde auf „annähernd Null“ einschränken. Dies könne die Landesplanung zwar nicht in einem verbindlichen Ziel der Raumordnung, wohl aber in einem Grundsatz der Raumordnung regeln, der in nachfolgenden Abwägungs- und Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen sei. Aufgrund der Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses hätte eine Änderung des Landesentwicklungsprogramms selbstverständlich keine unmittelbare Wirkung, aber sehr wohl eine zukünftige Wirkung, indem sie bei jeglichen weiteren Planänderungs- und Genehmigungsverfahren nach dem Luftverkehrsgesetz Geltung beanspruchen würde. Nach Auffassung der Kanzlei Baumann sei der Weg über die Raumordnung zwar möglich, es handle sich aber nicht um eine kurzfristige Lösung.

Die Rechtsanwälte Siebeck & Kollegen kommen zu dem Ergebnis, dass die gemeinsame Landesplanung die Befugnis hätte, einen Grundsatz mit dem Inhalt eines Nachtflugverbots zumindest zwischen 23:00 und 6:00 Uhr festzulegen. Dieser wäre als Gewichtungsvorgabe bei künftigen Abwägungen über die Nachtbetriebsregelung zu berücksichtigen und könnte den grundsätzlich gegebenen Abwägungsspielraum der Planfeststellungsbehörde bis fast gegen Null reduzieren (S. 2). Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Flughafen Frankfurt Main sei es der Landesplanung verwehrt, unmittelbar eine Betriebsregelung für den BER zu erlassen. Auch sei eine Festlegung nicht als Ziel der Raumordnung mit absolut verbindlicher Wirkung möglich, sondern nur als Grundsatz der Raumordnung (S. 9). Dabei sei nach der Rechtsprechung zu beachten, dass die Fachplanung nicht zu betrieblichen Regelungen gezwungen werden dürfe, die dem Widmungszweck des Flughafens zuwider laufen. Bei einem vollständigen Verbot planmäßiger Flüge von 22:00 bis 06:00 Uhr sei fraglich, ob der BER die ihm zugedachte Verkehrsfunktion noch erfüllen könne. Jedoch wäre ein Nachtflugverbot von 23:00 bis 06:00 Uhr, das der höchstgerichtlichen bestätigten Betriebsregelung am innerstädtischen Flughafen Berlin-Tegel entspräche, nach Einschätzung der Rechtsanwälte Siebeck & Kollegen auch mit dem Verkehrs- und Widmungszweck des BER vereinbar.

Die Kanzlei de Witt vertritt dagegen die Auffassung, dass ein landesplanerisches Nachtflugverbot und damit eine entsprechende Änderung des § 19 Abs. 11 LEPro unzulässig sei, weil die Landesplanung nicht an die Stelle der Fachplanung treten und deren Aufgaben übernehmen dürfe (Landtag Brandenburg, Öffentliche Anhörung zur Drs. 5/6686, P-AIL 5/50, S. 47 sowie S. 5 f. der Stellungnahme). Jede Entscheidung zur Raumplanung müsse den bestandskräftig planfestgestellten Flughafen voraussetzen. Instrumente der Raumordnung seien grundsätzlich ungeeignet, Entscheidungen der Planfeststellungsbehörde nachträglich zu ändern oder deren Änderung zu

verlangen. Unter Hinweis auf die Kompetenzen der Raumordnung zur überörtlichen und überfachlichen Planung könne die Landesplanung ein Vorhaben nur örtlich festlegen. Vorgaben zur Nutzung, insbesondere zum Betrieb eines Flughafens, seien dagegen nicht von der Kompetenz der Raumordnung gedeckt, sondern gehörten in den Bereich des Fachplanungsrechts, so wie im Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 16. März 2006 zum Flughafen Schönefeld ausgeführt werde.

Auffällig ist, dass sich nahezu alle Gutachter deutlich weniger mit dem Auftrag des Volksbegehrens beschäftigen als mit fachplanerischen Argumenten der Planfeststellung, die gerade nicht Gegenstand des Volksbegehrens sind.

Beurteilung:

Die unterschiedlichen Auffassungen zu den Möglichkeiten und Grenzen der Raumordnung werfen die grundsätzliche Frage nach ihrer Abgrenzung zur luftrechtlichen Fachplanung auf. Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hat hierfür vor allem in den Entscheidungen zum Ausbau des Flughafens Berlin-Schönefeld (Urteil vom 16. März 2006, BVerwG 4 A 1075.04) und zum Flughafen Stuttgart (Urteil vom 15. Mai 2003, BVerwG 4 CN 9.01) Maßstäbe gesetzt.

Danach sind Inhalt und Reichweite zulässiger landesplanerischer Festlegungen aus der Aufgabenstellung der Raumordnung zu entwickeln, die nach dem Raumordnungsgesetz definiert ist als zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Gesamtplanung (§ 1 Abs. 1 ROG). Ihr gesetzlicher Auftrag besteht in der Koordinierung, Ordnung und Entwicklung des Raums. Dabei sind unterschiedliche Nutzungsansprüche aufeinander abzustimmen und die auf der Ebene der Raumordnung auftretenden Konflikte zu lösen.

Größere projektbezogene Planungen, wie z. B. die Erweiterung eines Verkehrsflughafens, durchlaufen mehrstufige Planungsprozesse. Hierbei sind die Kompetenzen nach dem Raumordnungs- und Fachplanungsrecht so verteilt, dass die Landesplanung die raumbezogenen Standortanforderungen bestimmt und diese in Form von Grundsätzen und Zielen der Raumordnung den nachfolgenden Planungen vorgibt. Die luftverkehrsrechtliche Planfeststellung hat dann die Aufgabe, die spezifisch fachgesetzlichen Anforderungen zu prüfen und dem Flughafenbetreiber die zu ihrer Erfüllung notwendigen technischen oder betrieblichen Schutzmaßnahmen aufzuerlegen.

Diese „Arbeitsteilung“ zwischen Raumordnung und Fachplanung gilt auch für die Anordnung von Nachtflugbeschränkungen. Die Landesplanung kann auch hier nur die Mittel einsetzen, die ihr das Raumordnungsrecht zur Verfügung stellt. Der Landesplanung ist es verwehrt, selbst Be-

triebsregelungen für einen Flughafen zu treffen, denn über die Zulässigkeit eines Nachtflugverkehrs wird erst im Rahmen der luftverkehrsrechtlichen Planfeststellung entschieden (BVerwG zum Flughafen Frankfurt/Main, Urteil vom 4. April 2012, 4 C 8.09, Rn. 305 ff.). Die Landesplanung hat demnach nur die Möglichkeit, über die Festlegung eines Grundsatzes der Raumordnung auf den Gestaltungsspielraum der Planfeststellungsbehörde bei Erlass der Nachtflugregelungen Einfluss zu nehmen.

Eine solche Einflussnahme hat das Bundesverwaltungsgericht im vorgenannten Urteil zum Flughafen Frankfurt/Main jedoch nur unter bestimmten Voraussetzungen für zulässig erachtet, die schon aufgrund der unterschiedlichen Planungssituationen in Hessen und Berlin-Brandenburg hier nicht gegeben sind und einer Änderung des § 19 Abs. 11 LEPro im Sinne des Volksbegehrens entgegenstehen (zum Vergleich Hessen/Berlin-Brandenburg s. Anlage).

Im Einzelnen:

a) Unterschiedliche planerische Ausgangslage in Hessen und Berlin-Brandenburg

Die hessische Landesplanung hat ihre Regelung zur besonderen Bedeutung der Nachtruhe zu einem Zeitpunkt getroffen, zu dem sowohl in der Landesplanung als auch in der Fachplanung noch über die Erweiterung des Flughafens Frankfurt Main zu entscheiden war. Darin liegt der wesentliche Unterschied zur Ausgangslage in der gemeinsamen Landesplanung Berlin-Brandenburg. Der Ausbau des Flughafens Berlin-Schönefeld ist im Ziel Z 1 des Landesentwicklungsplans Flughafenstandortentwicklung (LEP FS) bereits festgelegt. Außerdem liegen mit dem Planergänzungsbeschluss von 2009 schon differenzierte Regelungen zum Nachtflugbetrieb vor. Diese unterschiedliche planerische Ausgangslage ist für die Beurteilung der landesplanerischen Handlungsmöglichkeiten von erheblicher Bedeutung, wie im Folgenden aufgezeigt wird.

Die hessische Landesplanung hat im LEP 2007 für die Erweiterung des Flughafens Frankfurt Main um eine weitere Start- und Landebahn ein Vorranggebiet als verbindliches Ziel der Raumordnung ausgewiesen. Mit dieser Festlegung verbunden wurde ein Grundsatz der Raumordnung, der die Bedeutung des Lärmschutzes in den sog. Kernstunden der Nacht hervorhebt:

Hess. LEP 2007 III. 1 (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.“

Nach der Begründung zum Grundsatz III 1. soll eine Erweiterung des Flughafens Frankfurt Main nur unter der Bedingung landesplanerisch vertretbar sein, dass es zu einem Verbot planmäßiger Linienflüge in den Kernstunden der Nacht kommen werde. Dennoch hat die hessische Planfeststellungsbehörde 17 planmäßige Flüge zwischen 23 und 5 Uhr zugelassen. Diese Regelung hat das Bundesverwaltungsgericht als abwägungsfehlerhaft beanstandet, weil sie den besonderen Anforderungen an den Nachtlärmschutz nicht gerecht werde. Diese ergeben sich bereits unmittelbar aus dem Luftverkehrsgesetz und werden noch zusätzlich durch die hessische Landesplanung verstärkt (BVerwG, Urteil vom 4. April 2012, Rn. 292 ff.).

Die gemeinsame Landesplanung Berlin-Brandenburg hat sich bei der Festlegung des Flughafenstandortes im Landesentwicklungsplan Flughafenstandortentwicklung (LEP FS) mit den Belangen des Lärmschutzes auseinandergesetzt. Der LEP FS legt als Ziel der Raumordnung in Z 1 fest, dass der nationale und internationale Luftverkehrsbedarf der Länder Berlin und Brandenburg über eine Weiterentwicklung des Flughafens Berlin-Schönefeld zu decken ist. Mit Inbetriebnahme der Kapazitätserweiterung am Standort Schönefeld sind die Flugplätze Berlin-Tegel und Berlin-Tempelhof zu schließen.

Darüber hinaus ist der Flugbetrieb nach dem Grundsatz G 9 LEP FS so zu gestalten, dass Lärmbetroffenheiten unter Nutzung aller angemessenen technischen, betrieblichen und ökonomischen Optionen so weit wie möglich vermindert oder vermieden werden:

G 9 LEP FS (Grundsatz): „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.“

Die gemeinsame Landesplanung Berlin-Brandenburg hat die Entscheidung für den Ausbau des Flughafens Berlin-Schönefeld – anders als die hessische Landesplanung – nicht unter den Vorbehalt einer Nachtflugbeschränkung gestellt. Um Beeinträchtigungen durch Fluglärm zu verringern, hat sie den künftigen Luftverkehrsanschluss für Berlin und Brandenburg in Umsetzung der Vorgaben des § 19 Abs. 11 LEPro auf nur noch einen Standort konzentriert. Durch die in Z 1 LEP FS mit der Standortentscheidung zugleich festgelegte Schließung der beiden innerstädtischen Flughäfen Berlin-Tegel und Berlin-Tempelhof kann insbesondere die Lärmbelastung durch den Flugbetrieb im gemeinsamen Planungsraum Berlin-Brandenburg insgesamt deutlich verringert werden. Ergänzend dazu ist der o. g. Grundsatz G 9 LEP FS zur Vermeidung und Verminderung der Lärmbeeinträchtigungen durch den Betrieb des Flughafens am Standort Schönefeld bei Erlass entsprechender Regelungen durch die Planfeststellungsbehörde zu berücksichtigen. Die

gemeinsame Landesplanung hat die Ziele und Grundsätze festgelegt, die für die raumordnerische Konfliktbewältigung bei der Flughafenplanung erforderlich sind und ihre Kompetenzen damit ausgeschöpft.

Im Vergleich zur hessischen Planfeststellungsbehörde hat die brandenburgische Behörde den Nachtflugverkehr am künftigen Flughafen BER wesentlich stärker eingeschränkt, indem sie planmäßige Flüge zwischen 23:30 und 5:30 Uhr ausgeschlossen hat. Von 0 bis 5 Uhr besteht ein weitgehendes Flugverbot, das Ausnahmen nur für Notfälle, Post- und Regierungsflüge ermöglicht (Planergänzungsbeschluss von 2009). Das Bundesverwaltungsgericht hat sowohl die Festlegungen der Gemeinsamen Landesplanung als auch die Regelungen zur Beschränkung des Nachtflugverkehrs in vollem Umfang bestätigt (BVerwG, Urteile vom 16. März 2006 s. o. und vom 13. Oktober 2011 – 4 A 4001.10).

b) Einflussnahme durch Grundsatz der Raumordnung

Zum Thema Nachtflugverkehr kann nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Flughafen Frankfurt Main ein Grundsatz der Raumordnung zulässig sein. Entscheidend ist, dass die landesplanerische Festlegung keine absolute Verbindlichkeit für sich in Anspruch nimmt, sondern der Luftverkehrsbehörde noch ein eigener Gestaltungsspielraum überlassen bleibt. Auch wenn der hessische Grundsatz als grundsätzliches Verbot interpretiert worden ist, das den Gestaltungsspielraum der Planfeststellungsbehörde sehr weit, ggf. sogar auf „annähernd Null“ einschränken könne, steht ihr die Möglichkeit offen, in der fachplanerischen Abwägung auch raumordnungsexterne Belange zu berücksichtigen. So können z. B. außergewöhnliche Betriebsbedingungen, die auf der Ebene der Landesplanung in dieser Ausprägung und Detailschärfe (noch) nicht erkennbar oder nicht von Bedeutung waren, so bedeutsam und gewichtig sein, dass sie sich in der Abwägung gegenüber dem grundsätzlichen landesplanerischen Verbot durchsetzen können (BVerwG, Urteil vom 4. April 2012, Rn. 299, 308).

Bezogen auf das brandenburgische Volksbegehren ist festzustellen, dass die angestrebte Änderung des § 19 Abs. 11 LEPro als Grundsatz und nicht als Ziel der Raumordnung einzuordnen wäre. Das ergibt sich zum einen schon daraus, dass § 19 Abs. 11 LEPro in der geltenden Fassung als Grundsatz ausgestaltet ist, zum anderen aus dem Wortlaut der begehrten Änderung. Allein die „richtige“ Einordnung in die Kategorie der Grundsätze führt jedoch noch nicht dazu, dass mit dem Volksbegehren eine zulässige Änderung des LEPro verfolgt wird, denn das Bun-

desverwaltungsgericht knüpft an eine mögliche landesplanerische Festlegung zum Thema Nachtflugverkehr eine weitere wichtige Bedingung.

c) Verbindung des Grundsatzes der Raumordnung mit der Standortfestlegung

Das Bundesverwaltungsgericht hat mehrfach betont, dass der hessische Grundsatz der Raumordnung mit dem Inhalt eines grundsätzlichen Nachtflugverbots zulässig ist, weil er im unmittelbaren Zusammenhang mit der Ausweisung der Flughafenerweiterung steht, sich also auf eine konkrete landesplanerische Standortsicherung bezieht. Nur so war der Raumbezug gewahrt, der Voraussetzung dafür ist, dass sich die Festlegung noch im Rahmen der Kompetenz der Raumordnung bewegt (BVerwG, Urteil vom 4. April 2012, Rn. 304 ff.):

„Sofern der Träger der Landesplanung den Standort für den Ausbau eines internationalen Verkehrsflughafens durch Ausweisung eines Vorranggebiets sichert, den Standort aber wegen der drohenden Nutzungskonflikte nur unter der Voraussetzung landesplanerisch für vertretbar hält, dass diese durch geeignete Betriebsregelungen in einer raumverträglichen Weise bewältigt werden, erstreckt sich der Aufgaben- und Kompetenzbereich der Landesplanung auch hierauf.“

Der hessische Träger der Landesplanung hat seine raumordnerische Entscheidung zur Flughafenerweiterung untrennbar mit dem Verbot planmäßiger Nachtflüge verbunden, indem er die Festlegung der Vorrangfläche für die Erweiterung in einen engen systematischen Zusammenhang mit dem Grundsatz zum Nachtlärmschutz gestellt hat.

Diese Voraussetzung erfüllt die mit dem Volksbegehren verfolgte Änderung des § 19 Abs. 11 LEPro schon deshalb nicht, weil die Standortentscheidung für die Erweiterung des Flughafens Berlin-Schönefeld – sowohl in der Landesplanung durch Z 1 LEP FS als auch durch den Planfeststellungsbeschluss von 2004 – bereits getroffen ist. Nachträglich ist eine Festlegung mit dem vom Volksbegehren geforderten Inhalt eines Nachtflugverbots in der gemeinsamen Landesplanung Berlin-Brandenburg aufgrund des fehlenden Raumbezugs nicht möglich.

Das gilt insbesondere für § 19 Abs. 11 LEPro, der für die landesplanerische Entscheidung lediglich Abwägungskriterien als Grundsätze der Raumordnung vorgibt, die auf der nachfolgenden konkreteren Ebene der Landesentwicklungsplanung zu berücksichtigen sind. Da auf der Ebene des LEPro noch keine Standortentscheidung getroffen wird, können in § 19 Abs. 11 schon aus systematischen Gründen keine Festlegungen mit Bezug auf den Flughafen BER aufgenommen werden. Die Tatsache, dass die Standortentscheidung bereits getroffen ist, stünde einer entsprechenden Regelung im LEP FS ebenfalls entgegen.

Nicht gefolgt werden kann der Auffassung der Rechtsanwälte Siebeck & Kollegen, die eine erneute landesplanerische Standortabwägung mit dem Ergebnis für möglich halten, dass strengere Betriebsregelungen zur Bewältigung der Nutzungskonflikte erforderlich seien (S. 13, 14). Dies folgt daraus, dass ein Grundsatz der Raumordnung mit einer über die jeweils bestehende Betriebsregelung hinausgehenden Vorgabe zwingend der landesplanerischen Rechtfertigung bedürfte.

Da diese hier nicht aus einer landesplanerischen Standortsicherung im Sinne des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts zum Flughafen Frankfurt Main bezogen werden kann, müssten andere, eine solche Abwägung tragende raumbezogene Gründe vorliegen. Derartige Gründe sind jedoch nicht ersichtlich.

Nicht nachvollziehbar ist in diesem Zusammenhang, dass die Rechtsanwälte Siebeck & Partner einerseits richtigerweise annehmen, die Voraussetzungen für ein Tätigwerden der Luftverkehrsbehörde lägen nicht vor, weil sich die tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse nicht zu Lasten der vom Fluglärm Betroffenen geändert hätten, andererseits aber schärfere Regelungen zum Nachtflug in der Landesplanung für möglich halten. Wenn schon auf der konkreten Zulassungsebene die Voraussetzungen für ein Verfahren zur Änderung der Nachtflugregelungen fehlen, ist auf der größeren Maßstabsebene der Raumordnung erst recht kein Ansatz für eine erneute Abwägung gegeben, vor allem dann nicht, wenn die Sach- oder Rechtslage unverändert geblieben ist.

d) Kein Einfluss des Grundsatzes der Raumordnung auf bestandskräftige Planfeststellung

Selbst wenn man eine Änderung des § 19 Abs. 11 LEPro im Sinne des Volksbegehrens für zulässig hielte, hätte diese keinen Einfluss auf den bestandskräftigen Planfeststellungsbeschluss. Darin sind sich alle Gutachter einig. Fraglich ist, ob die Meinung der Kanzleien Baumann und Siebeck zutrifft, die Änderung gelte dann eben für die Zukunft, d. h. für den Fall, dass der Planfeststellungsbeschluss aus anderem Anlass geändert würde. Allerdings wäre ein Grundsatz der Raumordnung zum Nachtflugbetrieb - wie bereits ausgeführt - nicht absolut verbindlich, sondern in der fachplanerischen Abwägung zu berücksichtigen. Dabei könnte der Grundsatz hinter ggf. höher zu gewichtenden fachlichen Gründen zurücktreten.

Entscheidend ist in diesem Zusammenhang auch die Tatsache, dass der geltende Planergänzungsbeschluss von 2009 bereits eine weitreichende Nachtflugbeschränkung vorsieht. Die brandenburgische Planfeststellungsbehörde hat die besonderen Anforderungen des § 29b Abs. 1

Satz 2 LuftVG an die Zulassung von Nachtflugbetrieb in den sog. Kernstunden der Nacht, also von 0:00 bis 5:00 Uhr, auch ohne eine Verstärkung durch die Landesplanung zutreffend gewürdigt und gerade in diesem Zeitraum ein weitgehendes Flugverbot verhängt. Darüber hinaus werden keine planmäßigen Flüge zwischen 23:30 und 5:30 Uhr zugelassen. Deshalb wäre ein landesplanerischer Grundsatz in § 19 Abs. 11 LEPro zur Verstärkung der ohnehin geltenden luftrechtlichen Anforderungen für die bereits mit einem Verbot planmäßiger Nachtflüge belegten Zeiträume ohne zusätzliche Bedeutung.

Ziel des Volksbegehrens ist ein weitergehendes Verbot planmäßigen Nachtflugs auch in den verbleibenden Randzeiten von 22:00 bis 23:30 und von 5:30 bis 6:00 Uhr. Für diese Zeiträume gelten nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts jedoch andere Abwägungsmaßstäbe als für die Kernstunden der Nacht. Danach besitzt der Lärmschutz in den sog. Randstunden von 22:00 bis 24:00 Uhr und von 5:00 bis 6:00 Uhr nicht dasselbe Gewicht wie in der Kernzeit, die grundsätzlich von Flugverkehr freizuhalten ist. Das Gewicht des Lärmschutzes erhöht sich jedoch, je näher die zuzulassenden Flugbewegungen zeitlich an den Kernzeitraum heranrücken. Diesen Maßstäben entspricht die geltende Nachtflugregelung. Die brandenburgische Planfeststellungsbehörde hat nicht nur die Kernzeit als schutzwürdig angesehen, sondern hat gerade auch für die Randstunden den Nachtflugbedarf in Halbstundensegmenten untersucht, um alle Belange differenziert abwägen zu können (BVerwG, Urteil vom 13. Oktober 2011, Rn. 190 ff.).

Daraus ist ein nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts ausgewogenes Lärmschutzkonzept mit zeitlich gestaffelten Regelungen entstanden.

Um dem Volksbegehren durch eine Änderung des LEPro nachzukommen, müsste die Erweiterung des Verbots planmäßiger Flüge auch auf die 1 ½ Stunden vor und ½ Stunde nach den bereits mit Verboten und Beschränkungen belegten Zeiträumen landesplanerisch gerechtfertigt werden. Die hierfür maßgeblichen Faktoren betreffen jedoch ausschließlich den künftigen Betrieb des Flughafens (wie die Verteilung des Flugbetriebs, voraussichtlicher Flugplan, Flugzeugtypenmix, Maßnahmen des passiven Lärmschutzes etc.) und liegen damit eindeutig außerhalb des Kompetenzbereichs der Raumordnung (BVerwG, Urteil vom 16. März 2006, Rn. 64, 155 ff.).

Die Landesplanung dürfte hier nicht an die Stelle der Fachplanung treten und deren Abwägungsergebnis nachträglich abändern (Kanzlei de Witt, Stellungnahme in der öffentlichen Anhörung zur Drs. 5/6686, S. 5).

2. Ziele des Volksbegehrens bzgl. weiterer Änderungen des § 19 Abs. 11 LEPro

Hauptanliegen des Volksbegehrens ist die Änderung in § 19 Abs. 11 Satz 1 LEPro mit dem Ziel, dort ein landesplanerisches Nachtflugverbot zu verankern. Daneben werden weitere Änderungen gefordert, wonach der nationale und internationale Luftverkehrsanschluss für Berlin und Brandenburg nicht allein auf den Ballungsraum Berlin konzentriert werden soll und eine enge räumliche Beziehung des Flughafens zum Aufkommensschwerpunkt Berlin sowie eine Sicherung der für den Flughafen notwendigen Flächen nicht mehr für erforderlich angesehen werden.

Diese über ein landesplanerisches Nachtflugverbot hinausgehenden Ziele des Volksbegehrens, die weitere Änderungen in den Sätzen 2 bis 4 des § 19 Abs. 11 LEPro verfolgen, waren nicht Gegenstand der oben aufgeführten Gutachten, Stellungnahmen und Parlamentsdokumentationen.

Insoweit bleibt es bei den bereits vorliegenden Bewertungen in den Stellungnahmen der Landesregierungen zu den jeweiligen Volksbegehren, die diese Änderungen in § 19 Abs. 11 LEPro ebenfalls abgelehnt haben (in Berlin: Abgh Drs. 17/0050 vom 29.11.2011; in Brandenburg: Drs. 5/6896 vom 22.02.2013, s. Anlagen).

V. Ergebnis:

Die begehrte Verankerung eines erweiterten Nachtflugverbots in § 19 Abs. 11 LEPro ist unter Berücksichtigung des bestandskräftigen Planfeststellungsbeschlusses mangels Raumbezug unzulässig. Die Raumordnung und Landesplanung besitzt hierfür keinen rechtlich zulässigen gangbaren Weg, der einer gerichtlichen Überprüfung standhalten würde. Zu diesem Ergebnis kommt die Prüfung und Bewertung der vorliegenden Gutachten, Stellungnahmen und Parlamentsdokumentationen insbesondere anhand der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts zu den Flughäfen Berlin-Schönefeld und Frankfurt Main. Die Positionen der beiden Landesregierungen zu den jeweiligen Volksbegehren (in Berlin von 2011, in Brandenburg von 2013, s. Anlagen) werden bestätigt.