

Bericht

der Landesregierung

Bericht der Landesregierung

zu den Beschlüssen des Landtages vom 27. Februar 2013

„Volksbegehren , Für eine Änderung des § 19 Absatz 11 des Landesentwicklungsprogrammes zur Durchsetzung eines landesplanerischen Nachtflugverbotes am Flughafen Berlin Brandenburg International (BER!)“ (Drucksachen 5/6894-B und 5/6916-B)

und vom 5. Juni 2013

„Akzeptanz für den Flughafen Willy Brandt durch Nachtruhekompromiss (erhöhen)“
(Drucksache 5/7376-B)

I.

Der Landtag Brandenburg hatte die Landesregierung mit Beschluss vom 5. Juni 2013 (Drucksache 5/7376-B) aufgefordert, über konkrete Ergebnisse zur Umsetzung des Volksbegehrens und des Landtagsbeschlusses vom 27. Februar 2013 (Drucksache 5/6916-B) im IV. Quartal 2013 einen Bericht vorzulegen.

Mit dem Bericht zum Stand der Verhandlungen über das Volksbegehren vom 27. Dezember 2013 wurde der Bitte des Landtages entsprochen. Allerdings waren zu diesem Zeitpunkt die Verhandlungen mit dem Land Berlin über eine mögliche Änderung des Landesentwicklungsprogramms (LEP) sowie mit den übrigen Gesellschaftern über eine Ausweitung des Nachtflugverbotes noch nicht abgeschlossen.

Am 2. April 2014 hat der Ministerpräsident in einer Regierungserklärung anlässlich der Sitzung des Landtages Brandenburg zum Stand der Verhandlungen berichtet.

In den Sitzungen des Sonderausschusses BER haben sowohl der Ministerpräsident als auch der Flughafenkoordinator der Staatskanzlei regelmäßig über die Verhandlungen zum Volksbegehren informiert.

Nach dem Abschluss aller Verhandlungen werden nunmehr wesentliche Ergebnisse zusammengefasst dargestellt.

II. Zu den Ergebnissen der Verhandlungen

a) Ausweitung des Nachtflugverbotes

Die Verhandlungen zu einer möglichen Ausweitung des Nachtflugverbotes haben der Ministerpräsident und Vertreter der Staatskanzlei mit Vertretern des Landes Berlin und des Bundes auch nach Dezember 2013 fortgeführt.

In den geführten Gesprächen bestätigte sich der bereits im Bericht vom 27. Dezember 2013 wiedergegebene Eindruck, dass das erforderliche Einvernehmen zur Änderung der Betriebsgenehmigung mit dem Ziel eines Nachtflugverbotes von 22 bis 6 Uhr nicht zu erreichen war, weil die anderen Beteiligten aus grundsätzlichen Erwägungen eine Änderung der gerichtlich bestätigten Planfeststellung definitiv ausschlossen.

Angesichts dieser Ausgangslage hat die Landesregierung im Interesse der Bewohner des Flughafenumfeldes in den Verhandlungen einen weitergehenden Versuch unternommen, die Lärmpause zur Nacht zu vergrößern, die wirtschaftlichen Auswirkungen für den Flughafen möglichst gering zu halten und gleichzeitig eine Antwort auf die juristischen Bedenken der Mitgesellschafter hinsichtlich der Planfeststellung zu finden.

Im Hinblick auf die Positionen Berlins und des Bundes, die eine Änderung der Genehmigung schon aus prinzipiellen Gründen ablehnen, sollte verfahrensmäßig eine Lösung angeboten werden, die ohne das Risiko eines komplexen Genehmigungsverfahrens auskommt. Der Vorschlag Brandenburgs lautete daher wie folgt:

„Die Flughafengesellschaft verzichtet freiwillig (mit Zustimmung der Gesellschafter) auf den Gebrauch der Betriebsgenehmigung von 05.00 Uhr bis 06.00 Uhr, und zwar zunächst in einem Modellversuch für die Dauer von fünf Jahren ab Aufnahme des Betriebes, ohne dass es eine Änderung der vorhandenen Betriebsgenehmigung/Planfeststellung bedarf. Die zuständige Luftfahrtbehörde des Landes erteilt hierzu im Einvernehmen mit der Aufsicht des Bundesverkehrsministeriums ihre Zustimmung nach § 45 Luftverkehrszulassungsordnung (LuftVZO).“

Der Vorschlag ist in dem beigefügten Positionspapier (Anlage 1) ausführlicher dargestellt.

Nachdem die Mitgesellschafter Berlin und Bund in den Abstimmungsgesprächen eine Ausweitung des Nachtflugverbotes auf die Zeit von 22 bis 6 Uhr nicht aufgegriffen hatten, haben die Vertreter des Landes Brandenburg diesen Vorschlag förmlich in die Gremien der Flughafen Berlin Brandenburg GmbH (FBB) eingebracht.

Zunächst wurde eine Behandlung in der Gesellschafterversammlung am 7. April 2014 beantragt (siehe Anlage 2). In dieser sollte über den Antrag gemäß dem Anliegen des Volksbegehrens über eine Erweiterung des bestehenden Nachtflugverbotes auf eine Zeit von 22 bis 6 Uhr beraten werden.

Nachdem es dort nicht zu einer Beschlussfassung über die von Brandenburg eingebrachten Anträge gekommen war, wurde die Initiative in der Sitzung des Aufsichtsrates am 11. April 2014 wiederholt (siehe Anlage 3). Der Aufsichtsrat hat jedoch auf Antrag der Arbeitnehmervertreter eine Beschlussfassung zu der Thematik abgelehnt.

Daraufhin hat der Gesellschafter Land Brandenburg erneut die Einberufung einer Gesellschafterversammlung der FBB verlangt (siehe Anlage 4). Am 7. Mai 2014 wurde sodann der Antrag über eine Erweiterung des bestehenden Nachtflugverbotes auf eine Zeit von 22 bis 6 Uhr nochmals zur Beschlussfassung gestellt. Für den Fall, dass dieser Antrag keine Zustimmung der Mitgesellschafter finden sollte, wurde darüber hinaus hilfsweise der Vorschlag eines Modellversuches, in der Zeit von 5 bis 6 Uhr keine planmäßigen Flüge durchzuführen, zur Abstimmung gestellt. Beide Anträge wurden von den Mitgeschaftern endgültig abgelehnt.

Die Gesellschafterversammlung geht davon aus, dass die Geschäftsführung der Forderung Brandenburgs folgend alle möglichen betrieblichen Maßnahmen zur Lärminderung plant und umsetzen wird. Insofern ist zumindest einem Teilanliegen des Landes Brandenburg Rechnung getragen.

b) Änderung des Landesentwicklungsprogrammes

Mit dem Volksbegehren wurde u. a. das Ziel verfolgt, durch eine Änderung des § 19 Abs. 11 Landesentwicklungsprogrammes ein landesplanerisches Nachtflugverbot am Standort des Flughafens Berlin Brandenburg (BER) durchzusetzen.

Um dem Verhandlungsauftrag nachzukommen, wurde die Gemeinsame Landesplanungskonferenz (PLAKO) nach Artikel 6 des Landesplanungsvertrages einberufen.

Zur Vorbereitung einer PLAKO der Länder Berlin und Brandenburg hatte zuvor im November 2013 auf Einladung der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung eine Sitzung der Interministeriellen Arbeitsgruppe (IMAG) unter Beteiligung verschiedener Staatssekretäre stattgefunden.

Die IMAG hat als Vorlage für die PLAKO ein Arbeitspapier erstellt, in dem die landesplanerischen Handlungsoptionen einer Bewertung unterzogen wurden.

Die PLAKO hat am 7. Mai 2014 in Potsdam unter Leitung des Ministerpräsidenten sowie unter Teilnahme des Regierenden Bürgermeisters von Berlin und weiter Mitglieder beider Landesregierungen getagt. Als Gast nahm Herr Rechtsanwalt Dr. Klinger teil. Herr Dr. Klinger trug eine rechtsgutachterliche Stellungnahme zum Volksbegehren und der möglichen Änderung des § 19 Abs. 11 des Landesentwicklungsprogrammes vor (siehe Anlage 5).

Die PLAKO hat folgenden Beschluss gefasst (siehe Protokoll in der Anlage 6):

„Die Gemeinsame Landesplanungskonferenz nimmt die anliegende Beurteilung der landesplanerischen Handlungsoptionen zustimmend zur Kenntnis und schließt sich dem unter Punkt V. genannten Ergebnis an.“

Im Punkt V. des Arbeitspapiers (siehe Anlage 7) heißt es:

„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.“

Aus dieser rechtlichen Bewertung ergibt sich auch, dass eine mögliche Aufkündigung des Landesplanungsstaatsvertrages nicht zu einem erweiterten Nachtflugverbot im Wege landesplanerischer oder raumordnerischer Festlegungen führen könnte.

Der Ministerpräsident hat unmittelbar nach der PLAKO und der Gesellschafterversammlung in der Sitzung des Sonderausschusses BER am 12. Mai 2014 zu den Ergebnissen beider Gremien informiert.

c) Änderung des Luftverkehrsgesetzes (LuftVG)

Bereits im Bericht vom 27. Dezember 2013 wurde über die Gesetzesinitiative der Landesregierung im Bundesrat zur Änderung des § 29b Absatz 2 LuftVG (BR-Drs. 138/13) berichtet. Mit der Initiative wird insbesondere das Ziel verfolgt, für zukünftige Anwendungsfälle den Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm in den Nachtstunden zu verbessern.

In der Länderkammer konnte in der Zwischenzeit keine Einigung für eine entsprechende Gesetzesänderung erzielt werden. Auch eine Kompromissformulierung, der die Landesregierung zustimmen könnte und die weitgehend dem Vorschlag von Brandenburger Gemeinden und Bürgerinitiativen entspricht, scheint nicht mehrheitsfähig zu sein. Das Bundesratsverfahren ist noch nicht abgeschlossen. Die Landesregierung wird sich weiterhin auch auf dieser Ebene für den notwendigen Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm einsetzen.

Staatskanzlei Brandenburg
FK

31. März 2014

Mehr Nachtruhe am BER

Modellversuch: Kein Betrieb am Morgen von 05.00 Uhr bis 06.00 Uhr

I. Lärmschutz gegen Wirtschaftlichkeit?

Die Kontroverse um den Lärmschutz bei allen Verkehrsträgern hat in den letzten Jahren erheblich an Gewicht zugenommen. Unbeschadet der realen Entwicklung ist dabei die Sensibilität der betroffenen Bürger deutlich gestiegen, nicht zuletzt, weil auch bei durchaus sinkenden Einzelschallemissionen die Summe der Lärmereignisse gestiegen ist.

Ein Ergebnis dieser Entwicklung ist in Brandenburg das erfolgreiche Volksbegehren für mehr Nachtruhe mit mehr als 100.000 Unterschriften, dem sich der Brandenburger Landtag mit einer deutlich überwiegenden Mehrheit angeschlossen und die Regierung aufgefordert hat, in entsprechende Verhandlungen mit dem Bund und dem Land Berlin zu treten, um dem grundsätzlichen Anliegen des Volksbegehrens zu entsprechen.

Gerade unsere Hauptstadtregion Berlin/Brandenburg ist angesichts des Wegfalls vieler industrieller Kerne in der Nachwendezeit nach wie vor auf zusätzliche Wertschöpfung angewiesen. Eines der besonders zukunftssträchtigen Projekte ist dabei der BER, der unbeschadet der Auseinandersetzung um die konkrete Zahl der neuen Arbeitsplätze auf jeden Fall nachhaltige Wachstumsimpulse mit sich bringen wird, einmal abgesehen davon, dass der originäre Verkehrsbedarf der Region von hier aus befriedigt werden sollte. Darauf kann keine Region verzichten, eine Hauptstadtregion überhaupt nicht.

Es geht also nicht nur um betriebswirtschaftliche Vorteile für die Flughafengesellschaft, sondern um den Verkehrsbedarf der gesamten Region, ihre Anbindung weltweit und die daraus folgenden strukturpolitischen und arbeitsmarktpolitischen Vorteile.

Der Ergänzungs-Planfeststellungsbeschluss von 2009 versucht unter Berücksichtigung des Ausgangsurteils von 2006 diesem Konflikt Rechnung zu tragen und in das notwendige juristische Regelwerk zu übertragen. Dies ist zumindest unter juristischen Aspekten gelungen, da das Bundesverwaltungsgericht den Beschluss im Jahr 2011 ausdrücklich bestätigt hat.

Nicht zuletzt wegen der aktuellen Diskussion um das Volksbegehren, aber auch generell besteht die Notwendigkeit zu prüfen, ob man nicht den widerstreitenden Interessen durch weitergehende Maßnahmen Rechnung tragen kann.

Die wirtschaftliche Bedeutung des BER wird stets im Zusammenhang mit seinen Betriebszeiten diskutiert. Dabei wird behauptet, dass jede Stunde, die der BER früher für reguläre Flüge schließt und später öffnet, den Luftverkehr in Berlin und Brandenburg sowie die internationale Anbindung in erheblicher Weise einschränkt. Um täglich oft genug hin und her fliegen und um Anschlüsse gewährleisten zu können, seien lange Öffnungszeiten erforderlich.

Andererseits müssen die Anwohner vor unzumutbaren Fluglärmbelastungen geschützt werden, wobei die Vermeidung von Lärm deutlich Vorrang vor Lärmschutzmaßnahmen hat. Daher stellt sich die Frage, ob nicht durch eine kluge Umlaufplanung der Flugverkehr mit angepassten Öffnungszeiten wirtschaftlich erfolgreich betrieben werden kann und wie der bislang gefundene Kompromiss zugunsten der Bürger so optimiert werden kann, dass gleichwohl ein wirtschaftlicher Betrieb des Flughafens gesichert wird.

Ausgangspunkt der folgenden Betrachtung ist dabei die reale wie die zu erwartende Auslastung des vorhandenen Flughafensystems unter Berücksichtigung der Kostenstruktur des Flughafens und ggf. weitergehender volkswirtschaftlicher Auswirkungen.

Sowohl TXL wie auch SXF verzeichnen in den Abendstunden zahlreiche Flugzeuge, deren Passagiere Anschlussflüge erreichen müssen oder Flugzeuge, die über Nacht bleiben. Beim Vorziehen der Nachtruhe dürfte ein Umsteigen schwierig bis unmöglich werden. Passagiere wie Airlines müssen dann längere Reisezeiten in Kauf nehmen. Überdies ist es aus Gründen der Sicherheit und Schaffung von Arbeitsplätzen wichtig, dass die Maschinen hier ihren Standort haben und nachts gewartet werden können.

Anders sieht es in den Morgenstunden aus. Erfahrungsgemäß starten Business-Linien selten bis gar nicht vor 06.00 Uhr, da es in diesem Segment keine Nachfrage gibt. Auch Easyjet fliegt in Schönefeld grundsätzlich ab 06.00 Uhr, obwohl sie früher könnten. Allein Condor, Pegasus sowie Aeroflot mit dem Mitternachtsabflug nutzen derzeit die Früh- bzw. Nachtstunden. Von daher wird im Nachfolgenden allein auf die Morgenstunde abgestellt.

II. Auslastung der bestehenden Flughäfen (Ist-Situation)

Im Vergleich zu anderen deutschen Flughäfen schreiben die Berlin-Brandenburger Flughäfen seit Jahren eine Erfolgsgeschichte. So stieg die Zahl der Passagiere im Jahr 2013 um mehr als vier Prozent, während die Luftfracht um fast zehn Prozent zulegte. Gleichzeitig nahm die Zahl der Flugbewegungen um 1,2 Prozent ab.

In Tegel besteht ein Nachtflugverbot für planmäßige Flüge in der Zeit von 23.00 bis 06.00 Uhr. Dagegen kennt der Flughafen Schönefeld (SXF) kein Nachtflugverbot.

Abflüge SXF vor 06.00 Uhr pro Woche im Sommer 2013

Ziele	AYT	DLM	DJE	HER	HRG	SAW	XRY	KGS	LCA	SVO	PMI	RHO
Anzahl	6	1	1	1	1	2	1	2	2	7	2	1
Uhrzeiten	05.30	05.55	04.20*	05.25	05.55	01.25/ 01.40	05.50	04.25 04.30	05.30	00.30	05.25	05.30
											2 x 05.30	

* (für 2 Monate, andere Monate 15.55 Uhr)

Summe 28 pro Durchschnittswoche, jeden Tag im Schnitt 4

Die beim Ausdruck grau hinterlegten Felder zeigen Flüge, die aufgrund des BER-Nachtflugverbotes bis 05.30 Uhr ohnehin wegfallen bzw. verlegt werden müssen. **Es verbleiben 14 Flugbewegungen pro Woche im Durchschnitt, jeden Tag 2.**

Ankünfte SXF:

Von	BCN	DLM	FUR	LPA	SAW	MAD	PMI	RHO	TFS
Anzahl pro Woche	1	1	1	1	1	2	2	1	1
Wochentage	SO bzw. MO	SO	SO	DO	DO	MO, SO	MO, FR	FR	SO
Fluggesellschaft	EZY	DE	DE	DE	PC	EZY	EZY	DE	EZY
Uhrzeiten	00.25	00.05	00.05	00.50	00.45	00.05	00.10	00.05	01.30

Alle beim Ausdruck grau hinterlegten Felder sind Flüge, die aufgrund des BER-Nachtflugverbotes ohnehin wegfallen bzw. verlegt werden müssen. **Im Sommerflugplan 2013 (31.03. – 26.10.2013) gab es keine einzige planmäßige Ankunft zwischen 05.00 und 06.00 Uhr.** Dementsprechend bleibt es bei insgesamt 14 Flugbewegungen, d.h. 2 pro Tag.

III. Auslastung BER auf Basis realer Anmeldungen für den Sommerflugplan 2012

Für die geplante Eröffnung am 2. Juni 2012 war bereits ein Flugplan anhand der tatsächlichen Anmeldungen der Airlines aufgestellt worden. Die Auswertung der geplanten An- und Abflüge zwischen 05.00 und 06.00 Uhr während des Sommerflugplanes (25.03. – 27.10. 2012) ergibt folgendes Bild:

Abflüge:

Ziele	AGA	AYT	DJE	HER	LCA	PMI	PMI	PMI	RHO	GNV
Anzahl pro Woche	1	6	1	1	2	2	1	2	2	1
Wochentage	DI	DI, MI, FR, SA, SO	FR	SO	MO, DO	DI, MI	DO	FR, SA	SO, DO	DI
Fluggesellschaft	DE	DE	DE	DE	DE	DE	DE	DE	DE	ST
Uhrzeiten	05.45	05.30	05.30	05.30	05.30	05.30	05.40	05.50	05.30/05.35	05.30

Summe 19, im Schnitt 3 pro Tag, davon 18 x Condor (DE) und 1 x Germania (ST)

Ankünfte:

Von	ADA	ESB	BOJ	ADB	KBP	SZF	TLV
Anzahl pro Woche	1	1	2	1	1	1	1
Wochentage	SA	SA	DO, SA	SA	MO	SO	MI
Fluggesellschaft	PC	PC	VIM	PC	X3	PC	ST
Uhrzeiten	05.35	05.35	05.55	05.35	05.35	05.35	05.35

Summe 8, im Schnitt etwas mehr als 1 Anflug pro Tag, davon 3 x Pegasus Airline (PC), 2 x russische Chartergesellschaft VIM Airlines (VIM), 1 x Tuifly (X3) sowie 1 x Germania (ST)

Insgesamt sind in der Durchschnittswoche 27 Flugbewegungen von 05.00 – 06.00 Uhr zu verzeichnen, d.h. im Tagesschnitt 4 Flugbewegungen.

IV. Prognosen für die Zukunft

Nach den derzeit **vorliegenden Prognosen**, die die Flughafengesellschaft selbst veröffentlicht hat, sind **die meisten Flüge** während der Morgenstunden in der Zeit von 05.30 bis 06.00 Uhr zu erwarten.

Nachtflugbewegungen in der Durchschnittsnacht des Prognosejahres 2020 (aus PFB 2009)

	Gesamtnacht	Zeitscheiben						
		22:00 bis 22:30	22:30 bis 23:00	23:00 bis 23:30	23:30 bis 24:00	24:00 bis 05:00	05:00 bis 05:30	05:30 bis 06:00
Summe aller Flüge	71,2	22,9	17,3	13,6	4,1	2,7	0,6	10,0

Nachtflugbewegungen in der Durchschnittsnacht des Prognosejahres 2025

(aus aktueller FBB-Prognose 2013, Basisszenario, Quelle: ergänzende Zuarbeit der FBB)

	Gesamtnacht	Zeitscheiben						
		22:00 bis 22:30	22:30 bis 23:00	23:00 bis 23:30	23:30 bis 24:00	24:00 bis 05:00	05:00 bis 05:30	05:30 bis 06:00
Summe aller Flüge	65,4	27,7	13,4	10,4	3,9	1,5	1,1	7,2

Demnach geht es in der Summe um gerundet 8 bis 11 Flugbewegungen nach dem Jahr 2020.

Ob die Flüge bei einer Veränderung der Betriebszeiten wirklich entfallen, kann zwar nicht ausgeschlossen werden. Wahrscheinlicher ist eher, dass eine Verlegung in die Zeit ab 06.00 Uhr erfolgt. Die wenigen dann möglicherweise entfallenden Flüge sind allerdings nicht so relevant für die Wirtschaftlichkeit des Flughafens und könnten hinter die Interessen der Bürger für mehr Lärmschutz zurücktreten.

V. Zwischenergebnis

Das zahlenmäßige Ergebnis der vorherigen Analysen für die Morgenstunde lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Ist Sommerflugplan 2013 SXF:
Durchschnittlich 2 Flugbewegungen in der Zeit von 05.00 bis 06.00 Uhr (ohne die Flüge in der Kernnacht, die aber ohnehin nach der BER-Planfeststellung wegfallen müssen)
- Soll BER 2012 (veröffentlichter Flugplan):
Durchschnittlich 4 Flugbewegungen in der Zeit von 05.00 bis 06.00 Uhr
- Prognose 2020 (aus PFB 2009):
Durchschnittlich 11 Flugbewegungen in der Zeit von 05.00 bis 06.00 Uhr inkl. Verfrühungen
- Prognose 2025 (aus FBB-Prognose 2013):
Durchschnittlich 8 Flugbewegungen in der Zeit von 05.00 bis 06.00 Uhr inkl. Verfrühungen.

Wenn ein Betriebsbeginn von 06.00 Uhr für geplante Flüge als ausreichend erachtet wird, stellt sich die Frage einer Notwendigkeit der früheren Öffnung noch für verfrühte Anflüge. Diese sind in der Prognose der FBB aus 2013 für das Jahr 2025 statistisch gesehen bei rd. einem Flugereignis am Morgen von 05.00 Uhr bis 05.30 Uhr. Die meisten Flüge aus Fernost sind inzwischen Tagesflüge. Früher aus Westen ankommende Flugzeuge (aufgrund günstiger Windverhältnisse) können Warteschleifen fliegen, so wie es heute bereits in Düsseldorf und Hamburg gemacht wird. Auch dort startet der Flugbetrieb erst ab 06.00 Uhr.

Im Zusammenhang mit dieser Zeitspanne am Morgen wird die These vertreten, dass rein betriebswirtschaftlich hier sogar Vorteile für den Flughafen lägen, weil die Bereitstellungskosten höher seien, als die Einnahmen durch die wenigen Flüge. Dies ist allerdings umstritten. Jedenfalls dürften die potentiellen Verluste in Relation zum erreichten Lärmschutz deutlich gerechtfertigt sein.

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass die Verkürzung der Betriebszeit am Morgen von 05.00 Uhr bis 06.00 Uhr aus der heutigen Praxis wie der prognostizierten Entwicklung des BER jedenfalls in Abwägung zu den Lärmschutzinteressen hingenommen werden kann.

VI. Bisheriger Verfahrensgang

Die bisherige Diskussion um mehr Nachruhe am BER entsprechend dem Volksbegehren umfasst nach den Landtagsbeschlüssen vorrangig zwei Bereiche: Die Ebene der Landesplanung sowie die zeitliche Begrenzung der Flugzeiten in der Genehmigung mit Hilfe der notwendigen förmlichen luftrechtlichen Verwaltungsverfahren.

Es wurde auch versucht auszuloten, ob hilfsweise eine Einigung unterhalb des Zeitrahmens des Volksbegehrens von 22.00 Uhr bis 06.00 Uhr denkbar sei. Die Diskussion konzentrierte sich dabei nach dem vorher Ausgeführten auf die Zeit von 05.00 Uhr bis 06.00 Uhr, ohne dass dabei schon ein konkreter Kompromissvorschlag unterbreitet worden wäre.

Diese Hinweise konnten sich bislang nicht durchsetzen. Ausschlaggebend für die Positionen Berlins und des Bundes waren hierfür grundsätzliche Erwägungen, dass die jetzt bestehende Regelung bereits ein Kompromiss sei. Außerdem würde eine einzuleitende Änderung der Genehmigung auch in zeitlich geringem Umfang zu einer erneuten jahrelangen Diskussion über das Gesamtprojekt führen, die nicht gewollt und in ihren Auswirkungen nicht begrenzt sei (Büchse der Pandora). Und letztlich wolle man keiner Änderung zustimmen, die die Chancen des Flughafens für die Zukunft irreversibel verbaue. Über „Freiwilliges“ könne man durchaus reden.

Diese Position kann man zusammenfassen, dass ein „Anfassen“ der Genehmigung schon aus prinzipiellen Gründen wegen der befürchteten Folgewirkungen abgelehnt wird, so dass auch bei relativ geringen Zeiträumen kein Handlungsspielraum gesehen wird.

VII. Vorschlag

Nach nochmaliger Prüfung lässt sich eine Lösung finden, die durchaus geeignet ist, die widerstreitenden Interessen jedenfalls z.T. zur Deckung zu bringen; d.h. eine größere Lärmpause zur Entlastung der Bürger bei geringer betriebswirtschaftlicher Belastung des Flughafens und ohne das Risiko eines komplexen Genehmigungsverfahrens.

Der Vorschlag lautet wie folgt:

*Die Flughafengesellschaft verzichtet **freiwillig** (mit Zustimmung der Gesellschafter) auf den Gebrauch der Betriebsgenehmigung von 05.00 Uhr bis 06.00 Uhr, und zwar zunächst in einem **Modellversuch** für die Dauer von fünf Jahren ab Aufnahme des Betriebes, **ohne dass es eine Änderung der vorhandenen Betriebsgenehmigung/Planfeststellung** bedarf. Die zuständige Luftfahrtbehörde des Landes erteilt hierzu im Einvernehmen mit der Aufsicht des Bundesverkehrsministeriums ihre Zustimmung nach § 45 Luftverkehrszulassungsordnung (LuftVZO), vgl. Anlage.*

Eine solche Auslegung des § 45 LuftVZO ist wegen der Frist und des Modellcharakters aus hiesiger Sicht durchaus umsetzbar, auch wenn Sinn und Zweck der Vorschrift eigentlich auf andere Sachverhalte (Havarien, Baumaßnahmen) abstellen.

Das Neue an diesem Vorschlag ist die **Befristung** der Maßnahme. Nur so lässt sich wahrscheinlich eine Übereinstimmung mit § 45 LuftVZO herstellen. Eine **dauerhaft** freiwillige Einschränkung würde

demgegenüber, wie bereits im Bericht von Ende Dezember 2013 angesprochen, rechtlich nicht zulässig sein.

In der Frist von 5 Jahren bliebe genug Zeit, den realen Betrieb am Flughafen und dessen Lärmauswirkungen wie dessen Geschäftsergebnis zu überprüfen und ggf. weitergehende oder bestätigende Konsequenzen zu ziehen.

Der Vorschlag ist und bleibt ein Kompromiss. Es besteht nicht die Erwartung, alle Seiten zu 100 % zufriedenzustellen. Aber er ist ein gewichtiger Beitrag für ein gedeihliches, gutnachbarschaftliches Miteinander am BER.

Kurzum: Er ist rechtlich und wirtschaftlich machbar. Es liegt jetzt an den anderen Gesellschaftern, diesen Weg mitzugehen.

§ 45 Erhaltungs- und Betriebspflicht

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

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

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

(4) Das Flughafenunternehmen hat eine sachkundige Person für die Leitung des Verkehrs und Betriebes des Flughafens zu bestellen. Zu deren Unterstützung kann die Genehmigungsbehörde das Flughafenunternehmen zur Bestellung einer Vertretung und weiterer Personen verpflichten. Die Bestellung hat das Flughafenunternehmen der zuständigen Behörde anzuzeigen. Die Bestellung ist zu widerrufen, wenn die Behörde die bestellte Person zur Erfüllung der Aufgabe nicht für geeignet und zuverlässig hält.



LAND BRANDENBURG

Ministerium der Finanzen
Die Staatssekretärin

Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg | Heinrich-Mann-Allee 107 | 14473 Potsdam

Vorsitzender der
Gesellschafterversammlung der
Flughafen Berlin Brandenburg GmbH
Herrn Regierenden Bürgermeister
Klaus Wowereit
Berliner Rathaus
10178 Berlin

Heinrich-Mann-Allee 107, Haus 10
14473 Potsdam

Hausruf: 0331 866-6051
Fax: 0331 866-6055
Internet: www.mdf.brandenburg.de
vorzimmer-st@mdf.brandenburg.de

nachrichtlich:
Bundesministerium für Verkehr
und digitale Infrastruktur
- Z 12 -
Invalidenstraße 44
10115 Berlin

Senatsverwaltung für Finanzen
- I C 1 -
Klosterstraße 59
10179 Berlin

Geschäftsführung der
Flughafen Berlin Brandenburg
GmbH
12521 Berlin

Potsdam, 28. Februar 2014

Antrag auf Einberufung einer Gesellschafterversammlung

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

für den Gesellschafter Land Brandenburg bitte ich Sie hiermit auf Grundlage des §
50 Abs. 1 GmbH-Gesetz, zu einer Gesellschafterversammlung einzuladen; Ge-
genstand der Beratung und Beschlussfassung sollen der



Auftrag an die Geschäftsführung zur Planung und Umsetzung betrieblicher Regelungen mit dem Ziel der Begrenzung der Flugbewegungen am BER in den Nachtzeiten

sein.

Die Einladung bitte ich so zu bewirken, dass die Gesellschafterversammlung unter Beachtung der satzungsmäßigen Einladungsfrist von zwei Wochen vor dem 25. März 2014 stattfinden kann.

Ich bitte Sie, in der Einladung folgenden Beschlussvorschlag anzukündigen:

1. Die Geschäftsführung wird beauftragt, einen Antrag zur Änderung der Betriebsgenehmigung zu stellen mit dem Ergebnis, dass die bisherigen Regelungen des Planergänzungsbeschlusses „Lärmschutzkonzept BBI“ vom 20.10.2009 wie folgt geändert werden:
 - a. Ausweitung der in dem Planergänzungsbeschluss für die Kernzeit von „00:00 Uhr bis 05:00 Uhr“ bestimmten Nachtruhe (Ausnahmen nur für generell zulässige Notfälle und Postflüge sowie Regierungsflüge) auch auf die Zeit von 05:00 Uhr bis 05:30 Uhr;
 - b. Keine planmäßigen Flüge (nur Verspätungen und Verfrühungen, Bereitstellungs- und Überführungsflüge als Leerflüge) in der Zeit von 22:00 Uhr bis 06:00 Uhr, soweit in dieser Zeit überhaupt Flugbewegungen zulässig sind.
2. Die Geschäftsführung wird ferner beauftragt, alle möglichen betrieblichen Maßnahmen zur Lärminderung (z. B. Management der Nutzung der Start- und Landebahnen) zu planen und gegebenenfalls in Abstimmung mit der Deutschen Flugsicherung umzusetzen, um die Lärmeinwirkung auf die Anwohnerinnen und Anwohner des BER in weitestmöglichem Umfang zu begrenzen.“

Begründung:

Der Gesellschafter Land Brandenburg ist an der Flughafen Berlin Brandenburg GmbH (FBB) mit einem Geschäftsanteil von 37 vom Hundert beteiligt; er ist damit berechtigt, das Verlangen nach § 50 Abs. 1 GmbH-Gesetz zu stellen.

Der vorgeschlagene Gegenstand der Beschlussfassung fällt in die Zuständigkeit der Gesellschafterversammlung, die in der Rechtsform der GmbH von ihrem Recht Gebrauch machen kann, Entscheidungen unternehmensintern verbindlich zu treffen.

Die Bestimmung des Gesellschaftsvertrags, wonach der Aufsichtsrat zu Vorlagen der Geschäftsführung an die Gesellschafterversammlung Stellung zu nehmen hat (§ 10 Abs. 8) ist im vorliegenden Fall nicht berührt, weil der Beschlussvorschlag unmittelbar von einem Gesellschafter eingebracht wird.

Aus Sicht des Gesellschafters Land Brandenburg besteht ein erhebliches unternehmerisches Interesse der FBB daran, den Betrieb des Flughafens BER so zu planen und einzurichten, dass ein auskömmliches Verhältnis zu den Anwohnern des Flughafens erreicht werden kann. Dies betrifft insbesondere die Planung und Einrichtung der Rahmenbedingungen des Flugbetriebs. Besondere Bedeutung haben dabei die Nachtruhezeiten von 22:00 Uhr bis 06:00 Uhr. Der bestandskräftige Planergänzungsbeschluss bestimmt insoweit die äußeren Grenzen der Handlungsmöglichkeiten der Gesellschaft. Diese ist nicht daran gehindert, von diesem Handlungsrahmen aufgrund unternehmerischer Erwägungen teilweise Abstand zu nehmen.

Die Einrichtung eines die bestehenden Nachtruhezeiten erweiternden Betriebsregimes wird gerade in der Anfangsphase des Betriebs des BER das Potential für Rechtsstreitigkeiten mit den Anwohnern auf ein Mindestmaß beschränken. Durch die damit einhergehende Vermeidung betrieblicher und finanzieller Belastungen liegt diese Entscheidung im unternehmerischen Interesse der FBB.

Die in dem Beschlussvorschlag genannten Maßnahmen sind geeignet und sachgerecht, um das angestrebte Ziel zu erreichen.

Das wirtschaftliche Ertragspotential aus Flugbewegungen in den Nachtrandzeiten für die FBB dürfte sich auf ein Maß beschränken, dass daraus erwachsende Nachteile für die Gesellschaft im Rahmen einer Abwägung von den unternehmerischen Vorteilen einer Einschränkung des Betriebs mehr als aufgewogen werden.

Das Land Brandenburg hat sich in Gesprächen mit der Geschäftsführung und im Kreis der Aufsichtsratsmitglieder beständig für eine den Unternehmensinteressen der FBB gerecht werdende Einschränkung des Flugbetriebs in den Nachtzeiten eingesetzt. Im Hinblick darauf, dass diese Prozesse bisher nicht zu einem Einvernehmen geführt haben, halte ich nun eine förmliche Positionsbestimmung im Gesellschafterkreis für angezeigt und notwendig.

Die zeitliche Notwendigkeit einer Beratung und Beschlussfassung der Gesellschafterversammlung vor dem 25. März 2014 ergibt sich daraus, dass an diesem Tag die Gemeinsame Landesplanungskonferenz stattfindet, in der wichtige Angelegenheiten der Gemeinsamen Landesplanung Berlin-Brandenburg behandelt werden sollen. Eine Beschlussfassung der Gesellschafterversammlung der FBB über den von dem Gesellschafter Land Brandenburg unterbreiteten Beschlussvorschlag würde eine wichtige Positionsbestimmung der Gesellschafter – und damit der FBB – in Bezug auf den BER-Betrieb beinhalten, der ein wichtiges Thema der Gemeinsamen Landesplanungskonferenz sein wird.

Mit freundlichen Grüßen



Daniela Trochowski

Anlage 3



LAND BRANDENBURG

Staatskanzlei
Flughafenkoordinator

Flughafenkoordinator | Heinrich-Mann-Allee 107 | 14473 Potsdam

Heinrich-Mann-Allee 107
14473 Potsdam

An die Mitglieder
des Aufsichtsrates der
Flughafen Berlin Brandenburg GmbH

nachrichtlich:

Flughafen Berlin Brandenburg GmbH
Vorsitzender der Geschäftsführung
Herrn Hartmut Mehdorn
12521 Berlin

Potsdam, 8. April 2014

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Gesellschafterversammlung hat im Hinblick auf die Brandenburger Initiative für mehr Nachtruhe am vergangenen Montag entschieden, dass der dort Ende Februar 2014 eingebrachte Antrag zunächst in der kommenden Aufsichtsratssitzung zu beraten ist.

Angesichts dieser Ausgangslage und der bekannten, vielfach kommunizierten Ablehnung auf Seiten der Gesellschafter Berlin und Brandenburg zu diesem Antrag kündige ich zugleich auch im Namen aller Brandenburger Vertreter im Aufsichtsrat an, am Freitag den als Anlage beigefügten Ergänzungsantrag ebenfalls zur Beratung und Abstimmung zu stellen, wenn der Grundantrag keine Zustimmung im AR erfahren sollte.

Mit freundlichen Grüßen


Rainer Bretschneider

Anlage

Aufsichtsrat der FBB am 11.4.2014

Antrag zu TOP Nachtflugregelungen

Ergänzungsantrag für den Fall der Ablehnung der Ziffer 1 des Beschlussvorschlags des Landes Brandenburg vom 28.02.2014

Text:

Der Aufsichtsrat empfiehlt der Gesellschafterversammlung die Geschäftsführung zu beauftragen, bei der Gemeinsamen Oberen Luftfahrtbehörde Berlin Brandenburg für die Durchführung eines Modellversuchs die erforderliche befristete teilweise Befreiung von der Betriebspflicht nach § 45 Abs. 3 LuftVZO mit folgendem Inhalt zu beantragen:

Für die Dauer von 5 Jahren nach Betriebsaufnahme des Flughafens BER wird zur Durchführung eines Modellversuchs auf den Gebrauch der Betriebsgenehmigung täglich im Zeitraum von 05:00 Uhr bis 06:00 Uhr verzichtet.

Begründung:

Sowohl in TXL wie auch in SXF starten Business-Linien erfahrungsgemäß selten bis gar nicht vor 06.00 Uhr, da es in diesem Segment keine Nachfrage gibt. Auch Easyjet fliegt in Schönefeld grundsätzlich ab 06.00 Uhr, obwohl sie früher könnten. Allein Condor, Pegasus sowie Aeroflot mit dem Mitternachtsabflug nutzen derzeit die Früh- bzw. Nachtstunden. Von daher wird im Nachfolgenden allein auf die Morgenstunde abgestellt.

An den Berlin-Brandenburger Flughäfen stieg die Zahl der Passagiere im Jahr 2013 um mehr als vier Prozent, während die Luftfracht um fast zehn Prozent zulegte. Gleichzeitig nahm die Zahl der Flugbewegungen um 1,2 Prozent ab.

In Tegel besteht ein Nachtflugverbot für planmäßige Flüge in der Zeit von 23.00 bis 06.00 Uhr, dagegen kennt der Flughafen Schönefeld (SXF) kein Nachtflugverbot.

Das zahlenmäßige Ergebnis der Analysen zu den Flugbewegungen für die Morgenstunde lässt sich wie folgt darstellen:

- Ist Sommerflugplan 2013 SXF:
Durchschnittlich 2 Flugbewegungen in der Zeit von 05.00 bis 06.00 Uhr (ohne die Flüge in der Kernnacht, die aber ohnehin nach der BER-Planfeststellung wegfallen müssen)
- Soll BER 2012 (veröffentlichter Flugplan):
Durchschnittlich 4 Flugbewegungen in der Zeit von 05.00 bis 06.00 Uhr

- Prognose 2020 (aus PFB 2009):
Durchschnittlich 11 Flugbewegungen in der Zeit von 05.00 bis 06.00 Uhr inkl. Verfrühungen
- Prognose 2025 (aus FBB-Prognose 2013):
Durchschnittlich 8 Flugbewegungen in der Zeit von 05.00 bis 06.00 Uhr inkl. Verfrühungen.

Wenn ein Betriebsbeginn von 06.00 Uhr für geplante Flüge als ausreichend erachtet wird, stellt sich die Frage einer Notwendigkeit der früheren Öffnung noch für verfrühte Anflüge. Diese sind in der Prognose der FBB aus 2013 für das Jahr 2025 statistisch gesehen bei rd. einem Flugereignis am Morgen von 05.00 Uhr bis 05.30 Uhr. Die meisten Flüge aus Fernost sind inzwischen Tagesflüge. Früher aus Westen ankommende Flugzeuge (aufgrund günstiger Windverhältnisse) können Warteschleifen fliegen, so wie es heute bereits in Düsseldorf und Hamburg gemacht wird. Auch dort startet der Flugbetrieb erst ab 06.00 Uhr.

Im Zusammenhang mit dieser Zeitspanne am Morgen könnten sich rein betriebswirtschaftlich sogar Vorteile für den Flughafen ergeben, weil die Bereitstellungskosten höher sind, als die Einnahmen durch die wenigen Flüge. Dies ist allerdings umstritten. Jedenfalls dürften die potentiellen Verluste in Relation zum erreichten Lärmschutz deutlich gerechtfertigt sein.

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass die Verkürzung der Betriebszeit am Morgen von 05.00 Uhr bis 06.00 Uhr aus der heutigen Praxis wie der prognostizierten Entwicklung des BER jedenfalls in Abwägung zu den Lärmschutzinteressen hingenommen werden kann.

Es zeigt sich eine Lösung, die durchaus geeignet ist, die widerstreitenden Interessen jedenfalls z.T. zur Deckung zu bringen; d.h. eine größere Lämpause zur Entlastung der Bürger bei geringer betriebswirtschaftlicher Belastung des Flughafens und ohne das Risiko eines komplexen Genehmigungsverfahrens. Der Vorschlag lautet wie folgt:

Die Flughafengesellschaft verzichtet freiwillig (mit Zustimmung der Gesellschafter) auf den Gebrauch der Betriebsgenehmigung von 05.00 Uhr bis 06.00 Uhr, und zwar zunächst in einem Modellversuch für die Dauer von fünf Jahren ab Aufnahme des Betriebes, ohne dass es eine Änderung der vorhandenen Betriebsgenehmigung/Planfeststellung bedarf. Die zuständige Luftfahrtbehörde des Landes erteilt hierzu im Einvernehmen mit der Aufsicht des Bundesverkehrsministeriums ihre Zustimmung nach § 45 Luftverkehrszulassungsordnung (LuftVZO).

In dem Zeitraum von 5 Jahren bliebe genug Zeit, den realen Betrieb am Flughafen und dessen Lärmauswirkungen wie dessen Geschäftsergebnis zu überprüfen und ggf. weitergehende oder bestätigende Konsequenzen zu ziehen.



LAND BRANDENBURG

Ministerium der Finanzen
Die Staatssekretärin

Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg | Heinrich-Mann-Allee 107 | 14473 Potsdam

Heinrich-Mann-Allee 107, Haus 10
14473 Potsdam

Hausruf: 0331 866-6051

Fax: 0331 866-6055

Internet: www.mdf.brandenburg.de

vorzimmer-st@mfd.brandenburg.de

Vorsitzender der Gesellschafterversammlung
der Flughafen Berlin Brandenburg GmbH
Herrn Regierenden Bürgermeister
Klaus Wowereit
c/o Berliner Rathaus
10178 Berlin

Nachrichtlich:

Bundesministerium für Verkehr
und digitale Infrastruktur
Z 12
Invalidenstraße 44
10115 Berlin

Senatsverwaltung für Finanzen
I C
Klosterstraße 59
10179 Berlin

Potsdam, den 5. Mai 2014

Gesellschafterversammlung am 07.05.2014

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

vielen Dank für die Einladung zu der o. g. Gesellschafterversammlung, in deren
Vorfeld ich um Berücksichtigung folgender Hinweise bitte:



- In dem Entwurf der Niederschrift über die Gesellschafterversammlung am 07.04.2014 bitte ich, unter TOP 3 vor dem letzten Absatz („Es wird bei Zustimmung...“) folgende Formulierung einzufügen:

„Die Vertreterin des Gesellschafters Land Brandenburg erklärt, dass die Behandlung des Beschlussantrags durch die Gesellschafterversammlung in Wahrung der Rechte des Gesellschafters Land Brandenburg nach § 50 GmbH-Gesetz zum Ausdruck bringen müsse, dass damit die inhaltliche Beratung über den Beschlussantrag eröffnet sei.“

- Zu dem TOP Nachflugregelungen bitte ich darum, im Rahmen des Hauptantrags die Beschlussvorschläge zu 1. und zu 2. je gesondert zur Abstimmung zu stellen.
- Zu dem Beschlussvorschlag zu 1. des Hauptantrags beabsichtigt der Gesellschafter Land Brandenburg, ggfs. folgenden Hilfsantrag einzubringen:

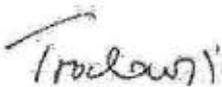
„Die Geschäftsführung wird beauftragt, bei der Gemeinsamen Oberen Luftfahrtbehörde Berlin Brandenburg für die Durchführung eines auf die Dauer von fünf Jahren angelegten Modellversuchs die erforderliche befristete teilweise Befreiung von der Betriebspflicht nach § 45 Abs. 3 LuftVZO mit folgendem Inhalt zu beantragen:

Für die Dauer von fünf Jahren nach Betriebsaufnahme des Flughafens BER wird zur Durchführung eines auf die Dauer von fünf Jahren angelegten Modellversuchs auf den Gebrauch der Betriebsgenehmigung täglich im Zeitraum von 05:00 Uhr bis 06:00 Uhr verzichtet.“

Zur Begründung darf ich auf die Ausführungen in dem Antrag von Herrn Staatssekretär Bretschneider für die Sitzung des Aufsichtsrats am 11.04. – Anlage 4 zu der Einladung für die Gesellschafterversammlung – Bezug nehmen.

- In Bezug auf den Beschlussvorschlag zu 2. des Hauptantrags ist der Gesellschafter Land Brandenburg aufgeschlossen dafür, dass die Gesellschafter – anstelle einer förmlichen Beschlussfassung – eine inhaltlich gleichwertige Erklärung abgeben. Dazu wird im Vorfeld noch eine gesonderte Abstimmung erfolgen.

Mit freundlichen Grüßen



Daniela Trochowski

GEULEN & KLINGER
Rechtsanwälte

Dr. Reiner Geulen
Dr. Remo Klinger
10719 Berlin, Schaperstraße 15
Telefon +49/30/88 47 28-0
Telefax +49/30/88 47 28-10
e-mail: klinger@geulen.com
geulen@geulen.com
www.geulenklinger.com

19. Februar 2014

Rechtsgutachterliche Stellungnahme

zum Volksbegehren zur Änderung des § 19 Abs. 11 LEPro
(„Nachtflugverbot BER“)

Erstattet durch Rechtsanwalt Dr. Remo Klinger

Erstellt im Auftrag der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung der Länder Brandenburg und Berlin

Gliederung

	Seite
I. Gegenstand der Stellungnahme	3
II. Gegenstand des Volksbegehrens	3
III. Konsequenzen der Annahme des Volksbegehrens durch den Landtag	4
1. Verhandlungen mit dem Land Berlin	4
2. Rechtliche Hindernisse zur Umsetzung des Volksbegehrens?	5
a) Will das Volksbegehren ein Ziel oder einen Grundsatz der Raumordnung?	5
b) Nachflugverbote durch Ziele oder Grundsätze der Raumordnung?	7
c) Zwischenergebnis	10
3. Anforderungen an Grundsätze der Raumordnung	11
4. Nutzen einer Änderung des § 19 Abs. 11 LEPro für die Nachruhe?	12
5. Zusammenfassung	14

I. Gegenstand der Stellungnahme

Der Gutachter ist durch Schreiben der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung vom 06. Dezember 2013 gebeten worden, die landesplanerischen Konsequenzen, die das durch den Landtag Brandenburg angenommene Volksbegehren „Nachtflugverbot“ auslöst, darzulegen.

Im Mittelpunkt der Untersuchung soll die Frage stehen, ob die durch das Volksbegehren begehrte Änderung des § 19 Abs. 11 des Landesentwicklungsprogrammes (LEPro) in rechtlich zulässiger Weise umgesetzt werden könnte.

II. Gegenstand des Volksbegehrens

Durch Bekanntmachung des Landesabstimmungsleiters des Landes Brandenburg vom 26. März 2012 (Amtsblatt für Brandenburg vom 18. April 2012, S. 545 ff.) haben die Vertreter der Volksinitiative „Für eine Änderung des § 19 Abs. 11 des Landesentwicklungsprogrammes zur Durchsetzung eines landesplanerischen Nachtflugverbotes am Flughafen Berlin-Brandenburg International (BER)“ die Durchführung eines Volksbegehrens verlangt.

Das Volksbegehren hat folgenden Wortlaut:

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

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 Gesamttraum 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.“

In der Begründung des Volksbegehrens wird ausgeführt, dass die bisher geltende Fassung des § 19 Abs. 11 LEPro die Legitimation für die Schaffung eines nächtlichen Kapazitätsangebots an die Luftverkehrswirtschaft darstelle. Diese opfere dem wirtschaftlichen Profit der Flughafengesellschaft und der Luftverkehrsgesellschaften das Ruhebedürfnis der betroffenen Bevölkerung. Dieser durch die bisherige Fassung des § 19 Abs. 11 LEPro ausgelösten Konsequenz „schiebe (das Volksbegehren) durch die Neufassung des Gesetzestextes einen Riegel vor“.

Für ein Zustandekommen des Volksbegehrens waren mindestens 80.000 gültige Eintragungen in die Eintragungslisten erforderlich (§§ 15 ff. VAG Bbg). Nach Mitteilung des Landesabstimmungsleiters lagen nach Durchführung des Volksbegehrens 106.391 gültige Eintragungen vor. Das Volksbegehren war daher erfolgreich.

Der Landtag Brandenburg nahm das Volksbegehren in seiner 71. Sitzung am 27. Februar 2013 zum Tagesordnungspunkt 6 an (LT Brandenburg – Drucksache 5/6894-B).

III. Konsequenzen der Annahme des Volksbegehrens durch den Landtag

Zu untersuchen ist, ob, und, wenn ja, welche Konsequenzen die Annahme des Volksbegehrens durch den Landtag Brandenburg hat. Die Ausführungen beziehen sich auf die im Mittelpunkt des Volksbegehrens stehenden Sätze 1 und 2 des § 19 Abs. 11 LEPro.

1. Verhandlungen mit dem Land Berlin

Durch den Beschluss des Brandenburgischen Landtags zur Annahme des Volksbegehrens ist die Landesregierung Brandenburg aufgefordert, in Verhandlungen mit dem Land Berlin einzutreten, um die Novellierung des § 19 Abs. 1 LEPro im Sinne der durch das Volksbegehren verlangten Formulierung umzusetzen.

Was unter dem Begriff der „Verhandlungen“ zu verstehen ist, ist rechtlich nicht verbindlich definiert.

Die Länder Berlin und Brandenburg besitzen eine gemeinsame Landesplanung und haben das zu diesem Zweck durchzuführende Verfahren der Aufstellung und Änderung landesplanerischer Regelungen im Landesplanungsvertrag festgelegt (aktuell für Berlin geltend in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Dezember 2011 (GVBl. 2012, S.

2) und für Brandenburg geltend in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Februar 2012 (GVBl. I Nr. 14)).

Geeignetes Gremium für die durch das Volksbegehren begehrten „Verhandlungen mit dem Land Berlin“ ist daher die Gemeinsame Landesplanungskonferenz (Art. 6 LPiV). Die Gemeinsame Landesplanungskonferenz hat die Aufgabe, die landesplanerische Abstimmung und Zusammenarbeit zur Vorbereitung der Regierungsentscheidungen zu koordinieren und auf einen Interessenausgleich der Länder hinzuwirken. Die Beschlüsse der Landesplanungskonferenz sind den Entscheidungen beider Landesregierungen als Empfehlungen zu Grunde zu legen.

Will eine Landesregierung von einer Empfehlung der Landesplanungskonferenz abweichen, hat sie dies gegenüber der Landesplanungskonferenz zu begründen und eine endgültige Entscheidung erst nach erneuter Befassung der Landesplanungskonferenz zu treffen. Die Beschlüsse der Landesplanungskonferenz werden einvernehmlich getroffen (Art. 6 Abs. 4 Satz 4 LPiV). Dabei können die Mitglieder eines Landes ihre Stimmen nur einheitlich abgeben. Kommt ein Einvernehmen zwischen den beiden Ländern in der Landesplanungskonferenz nicht zustande, kann kein Beschluss der Landesplanungskonferenz ergehen.

2. Rechtliche Hindernisse zur Umsetzung des Volksbegehrens?

Erfolgreichen Verhandlungen der Landesregierung Brandenburg mit dem Land Berlin zur Umsetzung einer Novellierung des § 19 Abs. 11 LEPro könnte entgegenstehen, dass das mit dem Volksbegehren begehrte Nachtflugverbot raumordnungsrechtlich nicht regelungsfähig ist.

a) Will das Volksbegehren ein Ziel oder einen Grundsatz der Raumordnung?

Mit dem Volksbegehren soll ein Nachtflugverbot für den Flughafen Berlin Brandenburg International (BER) festgelegt werden. Der im Gesamttraum Berlin-Brandenburg bestehende Bedarf an Luftverkehrskapazitäten soll derart gedeckt werden, dass am Flughafen BER kein planmäßiger Nachtflug stattfindet.

In rechtlicher Hinsicht bleibt unklar, ob das Volksbegehren mit der gewünschten Änderung des Landesentwicklungsprogramms ein *Ziel* oder einen *Grundsatz* der Raumordnung aufstellen möchte.

Ziele der Raumordnung sind nach der gesetzlichen Begriffsbestimmung in § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG „verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums“.

Grundsätze der Raumordnung sind nach § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG „Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen“. Sie sind bei raumbedeutsamen Planungen und Entscheidungen öffentlicher Stellen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen (nur) zu „berücksichtigen“ (§ 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und 3 ROG).

Der wichtigste Unterschied zwischen Zielen und Grundsätzen der Raumordnung besteht somit darin, dass Ziele der Raumordnung zwingend zu beachten sind. Grundsätze der Raumordnung stellen Abwägungsbelange dar, die überwunden werden können, wenn gegenläufige Belange von hohem Gewicht bestehen (vgl. BVerwG, Beschl. v. 15.4.2003 – 4 BN 25/03 – BauR 2004, 285 f.).

Weder der Text des Volksbegehrens noch dessen Begründung treffen eine eindeutige Aussage zu der Frage, ob ein Ziel oder ein Grundsatz der Raumordnung aufgestellt werden soll.

Das Wort „soll“ im Text des Volksbegehrens könnte dafür sprechen, dass ein Grundsatz der Raumordnung gewünscht ist. Gleichwohl ist es aber auch möglich, dass Ziele der Raumordnung mit dem Begriff „soll“ verabschiedet werden. Denn es entspricht der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, dass landesplanerische Aussagen, die eine Regel-Ausnahme-Struktur aufweisen, die Merkmale eines Ziels der Raumordnung erfüllen können, wenn der Planungsträger neben den Regel- auch die Ausnahmenvoraussetzungen mit hinreichender tatbestandlicher Bestimmtheit oder doch wenigstens Bestimmbarkeit selbst festlegt (BVerwG, Urt. v. 18.09.2003 – 4 CN 20/02 – BVerwGE 119, 54). Dafür, dass das Volksbegehren den Wunsch hat, ein Ziel der Raumordnung zu verabschieden, könnte ebenfalls sprechen, dass in der Begründung des Volksbegehrens davon die Rede ist, dass man der bisherigen Praxis „einen Riegel verschieben“ möchte. Andererseits besagt weder der Text noch die Begründung des Volksbegehrens, dass man von dem bisher als Grundsatz der Raumordnung verab-

schiedeten § 19 Abs. 11 LEPro abweichen möchte. Dies spricht wiederum dafür, dass es auch nach der Novellierung bei einem Grundsatz der Raumordnung verbleiben soll.

Die Frage, ob das Volksbegehren einen Grundsatz oder ein Ziel der Raumordnung verabschieden möchte, ist daher als offen anzusehen.

b) Nachtflugverbote durch Ziele oder Grundsätze der Raumordnung?

In der juristischen Literatur ist die Frage diskutiert worden, ob Nachtflugverbote überhaupt durch Ziele oder Grundsätze der Raumordnung festgelegt werden können.

Zur Begründung wird ausgeführt, dass sowohl Nachtflugverbote, die als Ziele der Raumordnung aufgestellt werden als auch solche, die auf bloßen Grundsätzen der Raumordnung beruhen, unzulässig in die Belange der Fachplanung eingreifen. Die weitgehend bundesrechtlich normierte luftverkehrsrechtliche Fachplanung, insbesondere die Regelung des § 29 b Abs. 1 Satz 2 LuftVG, würde durch landesplanerische Entwicklungsregelungen unzulässigerweise neu justiert. Es sei vielmehr Sache der Planfeststellungsbehörde, das bundesrechtliche Instrumentarium des Luftverkehrsrechts fachplanerisch anzuwenden (in diesem Sinne *Steinberg*, Das Nachtflugverbot im Urteil des VGH Kassel zum Frankfurt a.M., NVwZ 2010, S. 273 ff. m.w.N.).

Dies entspricht der Rechtsauffassung in der Stellungnahme der Rechtsanwälte *de Witt* vom 18. April 2013 zur Anhörung im Landtag Brandenburg zur Drucksache 5/6686. Die Stellungnahme der Rechtsanwälte *de Witt* vertritt die Auffassung, dass „Vorgaben zur Nutzung, insbesondere zum Betrieb eines Flughafens (...) von der Kompetenz der Raumordnung nicht gedeckt (sind)“. Sie gehören vielmehr in den Bereich des Fachplanungsrechts, also hier des LuftVG. Dies habe das Bundesverwaltungsgericht bereits im Urteil vom 16. März 2006 zum Flughafen Berlin-Schönefeld ausgeführt (Stellungnahme, S. 5).

Diese Auffassungen sind mit der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht zu vereinbaren.

Vielmehr ist zunächst danach zu differenzieren, ob ein Ziel oder ein Grundsatz der Raumordnung verabschiedet werden soll.

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Urteil vom 04. April 2012 zum Flughafen Frankfurt am Main – 4 C 8/98 u. a. – BVerwGE 142, 243 = Juris, RdNr. 296 ff. entschieden, dass ein Nachtflugverbot jedenfalls dann landesplanerisch zulässig ist, wenn es als Grundsatz der Raumordnung mit dem Inhalt eines „grundsätzlichen Verbots planmäßiger Flüge in der Zeit zwischen 23:00 und 05:00“ ausgelegt wird und der Standortsicherung dient. Das Bundesverwaltungsgericht sah diese Gewichtungsvorgabe als ein landesplanerisch zulässiges Mittel zur Bewältigung voraussehbarer Lärmkonflikte an. Der Auftrag der Raumordnung zur überfachlichen und überörtlichen, zusammenfassenden Gesamtplanung und zum Ausgleich konkurrierender Ansprüche an die Raumnutzung wird dadurch nicht überschritten. Vielmehr werden dadurch Nutzungskonflikte, die in der Regel bereits auf der übergeordneten Ebene der Landesplanung ein öffentliches Planungsbedürfnis auslösen, gelöst. Der Aufgaben- und Kompetenzbereich der Landesplanung erstreckt sich auf eine Nutzungsregelung, sofern der Träger der Landesplanung den Standort für den Ausbau eines internationalen Verkehrsflughafens durch Ausweisung eines Vorranggebietes sichert.

Mit dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 04. April 2012 ist somit entschieden, dass ein Nachtflugverbot zu Zwecken der Standortsicherung landesplanerisch als Grundsatz der Raumordnung festgelegt werden könnte. Ebenfalls entschieden ist damit, dass ein Nachtflugverbot nicht durch ein Ziel der Raumordnung aufgestellt werden kann. Die oben erörterte Frage, ob das Volksbegehren ein Ziel oder einen Grundsatz der Raumordnung wünscht, ist daher rechtlich dahingehend zu entscheiden, dass zulässig ehemals nur ein Grundsatz der Raumordnung festgesetzt werden könnte. Da davon auszugehen ist, dass die Initiatoren des Volksbegehrens nichts festlegen wollten, was rechtlich nicht festlegbar wäre, ist das Volksbegehren bei verständiger Auslegung dahin zu verstehen, dass ein Grundsatz der Raumordnung festgesetzt werden soll.

Mit der damit feststehenden Antwort, dass ein Nachtflugverbot durch einen Grundsatz der Raumordnung verabschiedet werden könnte, ist jedoch noch nicht abschließend gesagt, dass dies auch in einer Konstellation zulässig wäre, bei der der Planfeststellungsbeschluss für das Vorhaben bereits ergangen ist und der Standort des Vorhabens bereits feststeht.

Denn nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 4. April 2012 stellt sich die weitere Frage, ob dies nur dann zulässig ist, wenn das Nachtflugverbot in unmittelbarem Zusammenhang mit der Standortsicherung für den Ausbau eines internationalen

Verkehrsflughafens (wie in dem durch das Bundesverwaltungsgericht entschiedenen Fall) ergeht.

Diese Frage ist durch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts nicht entschieden worden. Denn um Fragen der Standortsicherung geht es vorliegend nicht. Der Standort ist bereits durch eine bestandskräftige Planfeststellung gesichert. Eine Änderung des § 19 Abs. 11 LEPro hätte nur auf nachfolgende planerische Entscheidungen Einfluss. Höchststrichterlich nicht entschieden ist daher die Frage, ob eine planerische Gewichtungsvorgabe durch einen Grundsatz der Raumordnung auch dann zulässig ist, wenn es nicht um eine landesplanerische Standortsicherungsmaßnahme geht. Im 5. Leitsatz des Urteils wird klargestellt, dass eine landesplanerische Gewichtungsvorgabe, die ein grundsätzliches Verbot planmäßiger Flüge in der Nacht zum Gegenstand hat, „jedenfalls dann“ in den Aufgabenbereich und die Regelungskompetenz der Raumordnungsbehörden fällt, wenn sie auf eine konkrete landesplanerische Standortsicherung bezogen ist. Aus den Worten „jedenfalls dann“ ist zu schließen, dass das Gericht sich nicht dahingehend festlegen wollte, dass ein Nachtflugverbot nur dann festgelegt werden kann, wenn der Standort gesichert werden soll.

Will man die Frage beantworten, ob die Festsetzung des Grundsatzes auch außerhalb von Standortsicherungsmaßnahmen möglich ist, ist der Ordnungs- und Entwicklungsauftrags der Raumordnung zu berücksichtigen. Denn auch nach der Sicherung des Standortes eines Verkehrsflughafens können später Situationen eintreten, die verschärfende konkurrierende Nutzungsansprüche entstehen lassen, in denen es geboten ist, einen Ausgleich der Nutzungsansprüche der Flughafennutzer einerseits und der Nutzungsansprüche der vom Fluglärm betroffenen Grundeigentümer und Träger der kommunalen Selbstverwaltung in der Umgebung des Flughafens andererseits herbeizuführen. Dies kann dann der Fall sein, wenn durch bestimmte Änderungsvorhaben die aktuelle planerische Grundlage verlassen wird und eine Änderungsplanfeststellung – etwa bei der Planung einer weiteren Startbahn oder der Verlängerung vorhandener Bahnen – erforderlich wird. Nimmt dadurch der durch den Luftverkehr ausgelöste Lärm zu, unterfallen die dadurch ausgelösten Fluglärmkonflikte auch dem Koordinierungs-, Ordnungs- und Entwicklungsauftrag der Raumordnung.

Es spricht daher viel dafür, dass ein Grundsatz der Raumordnung, der ein Nachtflugverbot regelt, auch jenseits landesplanerischer Standortsicherungsmaßnahmen zulässig ist.

Nur: Es bedarf dazu eines halbwegs verlässlichen Hinweises darauf, dass ein Planänderungsverfahren, welches einen raumordnerischen Koordinierungsauftrag auslöst, ansteht, jedenfalls aber auch nur ansatzweise erkennbar ist, dass ein solcher Konflikt zu bewältigen ist. Aktuell ist dies nicht der Fall. Derzeit gibt es keinen zusätzlichen Nutzungskonflikt (und nur dieser eröffnet nach Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses BER die Möglichkeiten der Raumordnung), der raumordnerisch zu lösen wäre.

Dabei wird auch zu berücksichtigen sein, dass nicht jede Verschärfung der faktischen Betroffenheit zur Planfeststellungsbedürftigkeit des Vorhabens und damit zur Abwägungserheblichkeit unter dem Gesichtspunkt der Lärmbetroffenheit führt (OVG Münster, Beschluss vom 30. April 2004 - 20 B 1470/03.AK -, juris, S. 2 f.). Die Frage der Zumutbarkeit des Fluglärms für Anwohner stellt sich grundsätzlich nicht, wenn die luftverkehrsrechtlich genehmigte technische Kapazität des Flughafens nicht berührt wird (BVerwG, Urteil vom 15. September 1999 - 11 A 22.98 -, juris, S. 4 f.; vgl. zu § 6 Abs. 4 LuftVG auch BVerwG, Urteil vom 21. Mai 1997 - 11 C 1.97 -, juris, S. 5). Änderungen, wie etwa Terminalerweiterungen oder -bauten, lösen grundsätzlich keinen Änderungsbedarf an der Planfeststellung aus.

c) Zwischenergebnis

Festzuhalten ist somit, dass die Novellierung des § 19 Abs. 11 LEPro und die durch das Volksbegehren begehrte Regelung eines Nachtflugverbots am Flughafen BER keinen generellen rechtssystematischen Bedenken begegnet, sofern diese als Grundsatz der Raumordnung ausgestaltet wird. Erforderlich ist aber, dass durch ein Änderungsvorhaben zum Planfeststellungsbeschluss BER ein zusätzlicher Raumnutzungskonflikt auftritt, der mit den Mitteln der Landesplanung zu lösen ist. Dazu muss nicht erst ein formeller Antrag auf Änderung der Planfeststellung vorliegen; erforderlich ist aber zumindest, dass ein solcher Konflikt erkennbar ist. Dies ist nicht der Fall. Aktuell ist die Landesplanung daher nicht berechtigt, einen durch eine Änderungsplanfeststellung auftretenden Nutzungskonflikt zu regeln, da es diesen schlicht nicht gibt.

3. Anforderungen an Grundsätze der Raumordnung

Grundsätze der Raumordnung weisen Besonderheiten auf, die in diesem Zusammenhang ebenfalls erwähnt werden müssen.

Zunächst ist hervorzuheben, dass selbst mit einer Nachtflugnovelle des § 19 Abs. 11 LEPro keine unmittelbare Betriebsregelung für den Flughafen BER verbunden wäre. Denn ein solcher Grundsatz der Raumordnung würde für die luftverkehrsrechtliche Fachplanungsbehörde keine Bindungswirkung entfalten. Das Bundesverwaltungsgericht hat dies in seinem Urteil vom 04. April 2012 – 4 C 8/09 u.a. – Juris, RdNr. 307 klargestellt.

Hinzu kommt, dass weder das Volksbegehren, noch die Annahme des Volksbegehrens durch den Landtag Brandenburg, noch eine Zustimmung Berlins zu diesem Volksbegehren eine rechtliche Bindung dafür auslöst, dass ein solcher Grundsatz der Raumordnung zu verabschieden ist.

Denn selbst wenn sich die Landesregierung Brandenburg mit dem Land Berlin auf die durch das Volksbegehren begehrte Novelle zur Einführung eines Grundsatzes der Raumordnung zu einem Nachtflugverbot einigen würde, hat die Aufstellung eines solchen Grundsatzes den materiellen verfassungsrechtlichen Vorgaben zu genügen. Auch für Grundsätze der Raumordnung, die durch ein Gesetz (wie das Landesentwicklungsprogramm) eingeführt werden sollen, gilt die rechtsstaatliche Pflicht zur Abwägung. Den Bindungen des Abwägungsgebots ist Rechnung zu tragen.

Das Abwägungsgebot verlangt erstens, dass eine Abwägung überhaupt stattfindet, dass zweitens in die Abwägung an Belangen eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss und dass drittens weder die Bedeutung der betroffenen Belange verkannt wird, noch dass ein Ausgleich zwischen ihnen in einer Weise vorgenommen wird, die zur objektiven Gewichtigkeit der Belange außer Verhältnis steht (vgl. grundlegend BVerwG, BRS 22 Nr. 4 sowie zur Landesentwicklungsplanung VGH Kassel, NVwZ 2010, 661; Erbguth/Schoeneberg, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 2. Aufl. (1992), S. 252 f.).

Diese bei der Aufstellung eines Grundsatzes der Raumordnung unter Berücksichtigung der verfahrensrechtlichen Vorgaben des Art. 7 Abs. 2 LPiV vorzunehmende Abwägung

kann nicht vorgenommen werden. Denn es ist derzeit gänzlich unbekannt, welches Änderungsplanvorhaben der Anknüpfungspunkt für die Aufstellung eines solchen Grundsatzes der Raumordnung sein soll.

Welche Belange in die Abwägung einzustellen sind, kann erst nach Kenntnis möglicher Änderungsplanvorhaben und nach Durchführung der auf der Grundlage des Art. 7 Abs. 2 LPfV durchzuführenden Öffentlichkeitsbeteiligung seriös beantwortet werden. Teil der zu beteiligenden Öffentlichkeit wären auch die von dem Nachtflugverbot betroffenen Unternehmen, insbesondere die Flughafengesellschaft und die Luftverkehrsgesellschaften. Deren Stellungnahmen wären auszuwerten. Es ist zu erwarten, dass diese Gesellschaften wiederum auf den – verglichen mit anderen Flughäfen – relativ weitgehenden Schallschutz der Schutzauflage A II Ziffer 5.1,2 Abs. 1 des Planfeststellungsbeschlusses verweisen, nach dem zu gewährleisten ist, dass durch die An- und Abflüge am Flughafen im Rauminnen bei geschlossenen Fenstern keine höheren Abwerteten Maximalpegel als 55 dB (A) auftreten (vgl. dazu OVG Berlin-Brandenburg, Ur. v. 25.04.2013 – OVG 11 A 14.13 – LKV 2013, 371).

4. Nutzen einer Änderung des § 19 Abs. 11 LEPro für die Nachtruhe?

Unterstellt man, dass die Verhandlungen der Landesregierung Brandenburg mit dem Land Berlin erfolgreich sein könnten und dass nach Durchführung der für eine Änderung des LEPro notwendigen Öffentlichkeitsbeteiligung und der entsprechenden Abwägung ein rechtsfehlerfrei novellierter § 19 Abs. 11 LEPro mit dem Inhalt eines Nachtflugverbotes aufgestellt würde, wäre zu fragen, welche Wirkung diese Regelung für die Nachtruhe entfalten könnte.

Wie bereits ausgeführt, können Grundsätze der Raumordnung keine unmittelbare Zielvorgabe regeln. Die für die Fachplanung zuständige Luftverkehrsbehörde hätte diese vielmehr als Gewichtungsvorgabe zu würdigen. Auf den bestandskräftigen Planfeststellungsbeschluss würde sie nicht unmittelbar zurückwirken, da dessen Verfahren abgeschlossen sind. Nachträgliche Rechtsänderungen berühren die Bestandskraft von Verwaltungsakten grundsätzlich nicht. Als Gewichtungsvorgabe könnte sie vielmehr für alle nachfolgenden Planänderungsverfahren Wirkung entfalten.

In diesem Zusammenhang wird verschiedentlich darauf hingewiesen, dass sich von Fluglärm Betroffene nach einer Änderung des Landesplanungsrechts auf den Aufla-

genvorbehalt in Teil A II 5.1.9 Abs. 1 des Planfeststellungsbeschlusses berufen könnten. Mit dieser Regelung wurde

„die nachträgliche Festsetzung, Änderung oder Ergänzung von Auflagen zum Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm vorbehalten“.

Dem wird entgegengehalten, dass eine Novellierung des § 19 Abs. 11 LEPro keinen zusätzlichen Gehalt zur Geltendmachung dieser Rechte mit sich brächte, da durch die Regelung des G 9 LEP FS bereits ein Grundsatz der Raumordnung vorhanden ist, nach dem alle rechtlichen Anforderungen, Lärmbeeinträchtigungen durch den Betrieb des Flughafens zu vermeiden, auszuschöpfen sind (vgl. Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 17/0050 vom 29.11.2011, S. 6). Mit einer Änderung des § 19 Abs. 11 LEPro würde keine weitergehende Bindungswirkung gegenüber der zuständigen Luftverkehrsbehörde erzielt als sie mit der derzeit ohnehin schon geltenden Festlegung des LEP FS vorhanden ist.

Dies ist dem Grunde nach zutreffend.

Mit dem G 9 LEP FS besteht bereits ein Grundsatz der Raumordnung, den die luftrechtliche Fachplanungsbehörde im Rahmen ihrer Abwägungsentscheidungen zu berücksichtigen hat. In der Begründung des G 9 LEP FS wird ausgeführt, dass der Fluglärm „durch Nutzung aller angemessenen technischen, betrieblichen und ökonomischen Optionen reduziert werden“ sollte (LEP FS, S. 54). Eine Betriebsbeschränkung durch Festlegung eines Nachtflugverbots entspräche dieser Vorgabe. Soweit es abwägungserhebliche Beeinträchtigungen angeht, soll ein solches Betriebsreglement nur bei Überwiegen anderer Belange, insbesondere des Verkehrsbedarfs und des Widmungszwecks des Flughafens, hingenommen werden (LEP FS, S. 55).

Es besteht somit bereits jetzt ein Abwägungsmaßstab, in dessen Rahmen ein nächtliches Betriebsreglement im Rahmen der luftverkehrsrechtlichen Fachplanung bei Planänderungsverfahren gewürdigt werden kann. Mit einer Novellierung des § 19 Abs. 11 LEPro würde neben diesem bereits bestehenden Grundsatz der Raumordnung ein weiterer Grundsatz der Raumordnung hinzutreten, der das konkrete betriebliche Regelungsinstrument, das Nachtflugverbot, hervorhebt.

Ein hinzutretender „Nachtflugverbots“-Grundsatz der Raumordnung wäre daher nicht bedeutungslos.

Denn mit seiner Festlegung hätte die überörtliche Raumordnung durch die besondere Erwähnung dieses Instruments als Grundsatz der Raumordnung innerhalb der technischen, betrieblichen und ökonomischen Optionen zur Reduzierung des Lärms eine planerische Präferenz (nämlich die eines Nachtflugverbots) getroffen. Es bestünde somit eine Gewichtungsvorgabe für die *Wahl des Mittels* zur Gewährleistung verbesserten Lärmschutzes.

Ob sich dieses Mittel bei zukünftigen Planänderungsverfahren (die etwa dem Bau einer weiteren Startbahn relevant werden könnten) durchsetzen kann, ist einer Abwägung der Fachplanungsbehörde vorbehalten.

Deren Abwägung fiel bisher so aus, dass trotz der durch G 9 LEP FS bestehenden Möglichkeiten kein vollständiges Nachtflugverbot festgesetzt wurde. Ob sich dieses Abwägungsergebnis bei Novellierung der landesplanerischen Vorgaben im Sinne eines als Nachtflugverbot ausgestalteten Grundsatzes der Raumordnung bei späteren Planänderungsverfahren aufrecht erhalten lässt, muss die zuständige Luftverkehrsbehörde unter Würdigung aller dann zu beachtenden Belange abwägungsgerecht entscheiden. Ein Grundsatz der Raumordnung, der ein Nachtflugverbot festsetzt, würde eine erhebliche Gewichtungsvorgabe dahingehend darstellen, dass im Falle eines bei einer zukünftigen Planänderung notwendig werdenden verbesserten Lärmschutzes auf das Mittel des Nachtflugverbots zurückgegriffen werden sollte. Ob es in zukünftigen Planänderungsverfahren gleichwohl Gründe geben kann, von dieser Gewichtungsvorgabe abzusehen, kann hier nicht erörtert werden. Die Abwägung wäre dann vorzunehmen, wenn sich die Frage stellt. Sie kann hier nicht vorweggenommen werden.

5. Zusammenfassung

Im Ergebnis ist somit Folgendes festzuhalten:

1. Eine Novellierung des § 19 Abs. 11 LEPro kann nur durch einen Grundsatz der Raumordnung, nicht durch ein (verbindliches) Ziel der Raumordnung umgesetzt werden.
2. Auswirkungen auf den bestandskräftigen Planfeststellungsbeschluss BER wären mit der nachträglichen Änderung der landesplanerischen Regelungen nicht verbunden.

3. Voraussetzung für eine Novellierung des § 19 Abs. 11 LEPro wäre, dass durch ein Änderungsvorhaben zum Planfeststellungsbeschluss BER ein zusätzlicher Raumnutzungskonflikt auftritt, der mit den Mitteln der Landesplanung zu lösen ist. Einen solchen über den Planfeststellungsbeschluss BER hinausgehenden Raumnutzungskonflikt, der die Landesplanung berechtigt, einen durch eine Änderungsplanfeststellung auftretenden Nutzungskonflikt zu regeln, gibt es nicht.
4. Selbst wenn sich die Landesregierung Brandenburg mit dem Land Berlin auf die durch das Volksbegehren begehrte Novelle einigen würde, hat die Aufstellung eines solchen Grundsatzes den materiellen verfassungsrechtlichen Vorgaben zu genügen. Denn auch für Grundsätze der Raumordnung, die durch ein Gesetz (wie das Landesentwicklungsprogramm) eingeführt werden sollen, gilt die rechtsstaatliche Pflicht zur Abwägung. Danach ist den rechtsstaatlichen Bindungen des Abwägungsgebots Rechnung zu tragen.
5. Diese Abwägung kann nicht vorgenommen werden. Denn es ist gänzlich unbekannt, welches Änderungsvorhaben der Anknüpfungspunkt für die Aufstellung eines solchen Grundsatzes der Raumordnung sein soll. Welche Belange in die Abwägung einzustellen sind, kann erst nach Kenntnis möglicher Änderungsvorhaben und nach Durchführung der auf der Grundlage des Art. 7 Abs. 2 LPiV durchzuführenden Öffentlichkeitsbeteiligung seriös beantwortet werden.
6. Jede andere Beurteilung eröffnet den von einem Nachtflugverbot betroffenen Unternehmen, insbesondere der Flughafengesellschaft und den Luftverkehrsgesellschaften, Klagerechte, die sie mit hoher Wahrscheinlichkeit erfolgreich gerichtlich durchsetzen könnten.



Dr. Remo Klingler
(Rechtsanwalt)

**Der Ministerpräsident
des Landes Brandenburg**

**Der Regierende Bürgermeister
von Berlin**

Potsdam/Berlin, 10. Juni 2014

Ergebnisprotokoll

12. Sitzung der gemeinsamen Landesplanungskonferenz der Länder Berlin und Brandenburg am 7. Mai 2014 in Potsdam

Teilnehmerinnen und Teilnehmer:

Ministerpräsident Dr. Woidke
Chef der Staatskanzlei Gerber
Minister Vogelsänger
Minister Christoffers
Minister Holzschuher

Regierender Bürgermeister Wowereit
Chef der Senatskanzlei Böhning
Senator Müller
Staatssekretär Beermann
Staatssekretär Krömer

Staatssekretär Bretschneider
Regierungssprecher Braune

Senatssprecher Dr. Meng

Abteilungsleiter Drews (GL)

Stellv. Abteilungsleiter Schirmer (GL)

sowie weitere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung, der Senatskanzlei und der Staatskanzlei.

Die Sitzung wird vom Ministerpräsidenten des Landes Brandenburg geleitet.

TOP 1 Begrüßung

Der Ministerpräsident des Landes Brandenburg begrüßt die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der 12. Sitzung der gemeinsamen Landesplanungskonferenz der Länder Berlin und Brandenburg.

TOP 2 Feststellung der Tagesordnung

Die Tagesordnung wird gebilligt.

TOP 3 Brandenburger Volksbegehren zur Durchsetzung eines landesplanerischen Nachtflugverbotes am Flughafen Berlin Brandenburg (BER)

Der Abteilungsleiter der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung Drews erläutert die Besprechungsunterlage und die Beurteilung der landesplanerischen Handlungsmöglichkeiten zum Brandenburger Volksbegehren. Im Ergebnis gibt es schon nach den bundesrechtlichen Vorgaben des

Raumordnungsrechts keine rechtlich zulässige Möglichkeit, über die Raumordnung und Landesplanung ein erweitertes Nachtflugverbot am Flughafen Berlin-Brandenburg durchzusetzen.

Im Anschluss stellt der Rechtsanwalt Dr. Klinger eine von der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung in Auftrag gegebene rechtsgutachterliche Stellungnahme zu den Rechtsfragen des Volksbegehrens vor. Diese kommt zu dem Schluss, dass eine solche Änderung allenfalls durch einen Grundsatz der Raumordnung, nicht aber durch ein verbindliches Ziel erfolgen könnte. Eine nachträgliche Änderung der landesplanerischen Regelungen hätte aber keine Auswirkungen auf den bestandskräftigen Planfeststellungsbeschluss. Auch gibt es keinen über den Planfeststellungsbeschluss hinausgehenden (zusätzlichen) Raumnutzungskonflikt, der mit den Mitteln der Landesplanung zu lösen wäre. Die vorliegende Beurteilung der landesplanerischen Handlungsmöglichkeiten und das damit verbundene Ergebnis werden durch die rechtsgutachterliche Stellungnahme bestätigt. Die Stellungnahme ist dem Protokoll als Anlage beigefügt.

Ministerpräsident Dr. Woidke wirbt für das Anliegen des Volksbegehrens und verweist auf die gestiegene Sensibilität in der Bevölkerung für Fragen des Lärmschutzes. Gleichwohl ist den Gutachtern zuzustimmen, dass die Landesplanung nicht der geeignete Weg ist, um ein erweitertes Nachtflugverbot zu erreichen.

In der Diskussion weist der Regierende Bürgermeister Wowereit zum unter Punkt V. genannten Ergebnis der Besprechungsunterlage darauf hin, dass für den Flughafen Berlin-Brandenburg bereits ein höchststrichterlich bestätigtes Nachtflugverbot von 0 Uhr bis 5 Uhr gilt und es insoweit um eine Erweiterung dieses Nachtflugverbotes geht. Der erste Satz im unter Punkt V. genannten Ergebnis der Besprechungsunterlage wird daher einvernehmlich wie folgt gefasst:

„Die begehrte Verankerung eines erweiterten Nachtflugverbots in § 19 Abs. 11 LEPro ist unter Berücksichtigung des bestandskräftigen Planfeststellungsbeschlusses mangels Raumbezug unzulässig.“

Anschließend wird der folgende Beschluss gefasst:

Beschluss: „Die Gemeinsame Landesplanungskonferenz nimmt die anliegende Beurteilung der landesplanerischen Handlungsmöglichkeiten zustimmend zur Kenntnis und schließt sich dem unter Punkt V. genannten Ergebnis an.“

TOP 4 Verschiedenes

Keine weiteren Punkte und Erörterungen.

Gez. Dr. Dietmar Woidke

Gez. Klaus Wowereit

(Anlage zu TOP 3 der 12. Sitzung der PLAKO am 07.05.2014)

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 Entschließung weitere Verhandlungsinhalte benannt, die außerhalb des Landesplanungsrechts über die bloße Annahme des Volksbegehrens hinausgehen (Drs. 5/6916-B). Im Einzelnen ergeben sich aus Abschnitt III der Entschließung 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 Fluglärmbelästigung 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),

Seite 4

- 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

Seite 5

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 höchststrichterlich 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-

des Verwaltungsgericht 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.):

„Sofem 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 gröberen 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.