

Zu den Themen des TOP 2 der Ausschusssitzung gebe ich folgende

Stellungnahme

ab.

1. Zusammenfassung

Das Volksbegehren, mit dem der Senat von Berlin aufgefordert werden soll, sofort die Schließungsabsichten für den Flughafen Berlin-Tempelhof aufzugeben, geht rechtlich ins Leere. Dasselbe gilt für den Entschließungsantrag der Fraktion der FDP im Abgeordnetenhaus, mit dem der Senat aufgefordert werden soll, sich für die Offenhaltung des Flughafens Tempelhof einzusetzen. Der Senat kann aus zwingenden rechtlichen Gründen diesen Aufforderungen nicht nachkommen.

2. Rechtliche Bindung durch Landesentwicklungsplanung

Die Länder Berlin und Brandenburg und damit der Berliner Senat sind an die in der gemeinsamen Landesplanung getroffene Abwägungsentscheidung zugunsten eines zukünftigen alleinigen Standorts für einen Großflughafen Schönefeld („Single Airport Berlin-Brandenburg-International“) gebunden. Bereits in den gleichlautenden Rechtsverordnungen der Länder Berlin und Brandenburg von 1999¹ ist der Ausbau des Flughafens Schönefeld zum alleinigen Großflughafen der beiden Länder und die Schließung der Flughäfen Tegel und Tempelhof festgelegt worden. Ausgangspunkt dieser Planungsentscheidung war die Gemeinsame Empfehlung des Bundesministers für Verkehr, des Ministerpräsidenten des Landes Brandenburg Manfred Stolpe und des Regierenden Bürgermeisters von Berlin Eberhard Diepgen vom 28.05.1996 („Konsensbeschluss“), die von der Brandenburger Landesregierung und dem Senat von Berlin am 04. bzw. 05.06.1996 zustimmend zur Kenntnis genommen wurde. Dem folgen auch die weiteren Rechtsverordnungen beider Länder zur Flughafenstandortentwicklung von 2003² und von 2006³. In den verschiedenen zu diesen Rechtsverordnungen

¹ Für Berlin: Verordnung vom 18.03.1999 (GVBl S. 121), unterzeichnet vom damaligen Regierenden Bürgermeister Eberhard Diepgen

² Für Berlin: Verordnung vom 28.10.2003 (GVBl S. 521)

ergangenen Gerichtsentscheidungen wird hinsichtlich der Verordnungen von 2003 und 2006 festgestellt, dass sie nicht lediglich einen Nachvollzug des Konsensbeschlusses darstellen, sondern eine eigenständige, verfahrensfehlerfrei zustande gekommene Abwägungsentscheidung der Länder Berlin und Brandenburg enthalten.

3. Tragender Grund der Entscheidung

Das Abwägungsergebnis, das zu dieser Planentscheidung zugunsten eines alleinigen Flughafenstandorts Schönefeld geführt hat, beruht wesentlich auf der Bilanzierung der Lärmbetroffenheit der Bevölkerung: Beim Ausbau des Flughafens Schönefeld zum Single Airport Berlin-Brandenburg-International werden wesentlich weniger Menschen vom Fluglärm betroffen als bei der Aufrechterhaltung der drei bestehenden Flughäfen nebeneinander. So heißt es zur Begründung in der Anlage zu den gleichlautenden Verordnungen beider Länder von 2006 (4.3.1 Lärmbetroffenheit zu F):

„Beim Weiterbetrieb der bestehenden Flughäfen liegt die Anzahl der von Fluglärm im Sinne der Fluglärmbeurteilungsstufe 1 betroffenen Einwohner gegenwärtig bei 225.800 (Realverteilung)³ (...), die Anzahl der (im Sinne der Beurteilungsstufe 2) erhöht Betroffenen liegt gegenwärtig bei 62.100 (Realverteilung) (...). Berücksichtigt man zusätzlich eine Erhöhung auf etwa 30 Mio. Pax/a, so liegt die Zahl der Betroffenen entsprechend höher. Daneben ist zu berücksichtigen, dass zusätzlich zu den quantitativ erfassten Betroffenen weitere Anwohner mit Dauerschallpegeln unterhalb 55 dB(A) mehr als nur geringfügig betroffen sind. Beim Ausbau des Flughafens Berlin-Schönefeld und Schließung der Flughäfen Berlin-Tegel und Berlin-Tempelhof nimmt die Lärmbetroffenheit deutlich ab. Es werden dann 59.600 (Realverteilung) (...) Anwohner von Fluglärm im Sinne der Beurteilungsstufe 1 betroffen sein, darunter 26.000 (Realverteilung) (...) mit einer erhöhten Betroffenheit (Beurteilungsstufe 2).“

³ Für Berlin: Verordnung vom 30.05.2006 (GVBl S. 509)

⁴ Unter „Realverteilung“ wird die zahlenmäßige Aufteilung von Starts und Landungen nach der tatsächlichen Winrichtungsverteilung verstanden, die wiederum maßgeblich dafür ist, welche Bereiche im Umkreis des Flughafens stärker oder schwächer betroffen sind.

Es werden also aufgrund dieser Planung insgesamt weit mehr als 160.000 Bürgerinnen und Bürger (vor allem Berlins) vollständig vom Fluglärm befreit.

Allein bezogen auf den Flughafen Tempelhof führt dessen Schließung zur Lärmentlastung für 35.700 Betroffene, die mit mehr als 55 dB(A) belastet sind und für 4.900 Betroffene, die sogar mit über 60 dB(A) belastet sind.⁵ Insgesamt verbessert die Schließung des Flughafens Tempelhof also dauerhaft allein unter diesem Gesichtspunkt die tägliche Lebensqualität von 40.600 Menschen. Ähnliche Relationen ergeben sich auch bei der Gewichtung der von einem Flughafen ausgehenden Sicherheitsgefahren.

4. Planfeststellung BBI

Die landesplanerische Abwägungsentscheidung zugunsten eines Single Airports BBI unter Aufgabe der Flughäfen Tegel und Tempelhof ist wiederum Grundlage des aufgrund des Luftverkehrsgesetzes erlassenen, nunmehr rechtskräftigen Planfeststellungsbeschlusses der Luftverkehrsbehörde für den Ausbau von Schönefeld. Das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 16. März 2006⁶ zur Rechtmäßigkeit des Planfeststellungsbeschlusses insbesondere die Berücksichtigung der Lärmbetroffenheit und deren Verminderung in der Abwägung als rechtsfehlerfrei gewürdigt. Ohne die zu 3. dargestellte Lärmentlastung wäre die zusätzliche Lärmbelastung der Anwohner von Schönefeld nicht zu rechtfertigen.

5. Änderung der Planung?

Die genannten gleichlautenden Rechtsverordnungen von Berlin und Brandenburg sind als Teilplan des Gemeinsamen Landesentwicklungsplans aufgrund des Staatsvertrags beider Länder über die Gemeinsame Landesplanung erlassen worden. Wesen einer solchen Planung sind die Öffentlichkeitsbeteiligung und die Abwägung aller maßgeblichen Belange.

Der Senat von Berlin ist an die Standortfestlegung für Schönefeld unter Aufgabe der bisherigen Flughafenstandorte Tegel und Tempelhof durch die Gemeinsame Landes-

⁵ Tabelle 3 zu Nr. 4.3.1 d) der Begründung der Rechtsverordnung (vgl. Anm. 3).

⁶ Veröffentlicht u.a. in Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) Beilage in Heft 8, 2006; vgl. Rn. 109 ff.

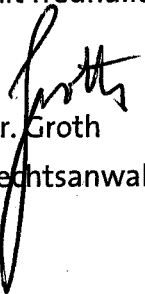
planung mit Brandenburg ebenso gebunden wie an den nunmehr rechtskräftigen Planfeststellungsbeschluss der Luftverkehrsbehörde zugunsten des Ausbaus von Schönefeld, der inzwischen begonnen hat. Diese rechtliche Bindung kann nicht durch eine „politische Entscheidung“ – selbst wenn sie mit der Mehrheit der Stimmen des Abgeordnetenhauses von Berlin erfolgen würde – aufgehoben werden. Insofern streuen sowohl die Initiatoren des Volksbegehrens als auch die FDP mit ihrem Entschließungsantrag den Bürgerinnen und Bürgern, die sie ansprechen, Sand in die Augen.

Eine Änderung der Planung wäre nur in einem Planungsverfahren mit umfassender Beteiligung der betroffenen Gemeinden und der Öffentlichkeit der Länder Berlin und Brandenburg auf der Grundlage eines gemeinsamen Beschlusses der Länder Berlin und Brandenburg möglich. Ein solcher Beschluss setzt ein Planerfordernis voraus. Ein solches ist nicht ersichtlich. Die Sachlage hat sich gegenüber dem letzten Zeitpunkt, zu dem die endgültige und vollständige Schließung des Flughafens Tempelhof planerisch von beiden Bundesländern verbindlich entschieden wurde (2006), nicht zugunsten von Tempelhof geändert. Auch heute wäre ein Weiterbetrieb des Flughafens Tempelhof – in welchem Umfang auch immer – mit erheblichen und unter Zugrundelegung des heutigen Fluglärms unzulässigen Lärmbelastungen einer großen Zahl von Bürgern verbunden. Eine gegenüber dem genannten Zeitpunkt veränderte Rechtfertigung für eine solche Lärmbelastung ist nicht ersichtlich. Es ist mit dem Beginn der Bauarbeiten in Schönefeld und der feststehenden Schließung von Tegel vielmehr im Gegenteil ein wichtiges für Tempelhof sprechendes Argument – nämlich dass der Ausbau von Schönefeld möglicherweise bei Aufrechterhaltung des bisherigen Berliner Flughafen-Betriebssystems entfallen könnte – weggefallen. Dementsprechend wäre schon die Einleitung eines neuen Planungsverfahrens mit dem genannten Ziel zum gegenwärtigen Zeitpunkt mangels Planerfordernis rechtswidrig. Erst recht ist nicht denkbar, dass ein solches Planungsverfahren zu einer den gesetzlichen Vorschriften entsprechenden Abwägung zugunsten eines Weiterbetriebes des Flughafens Tempelhof führen könnte. Einen irgendwie gearteten sachlichen Gehalt haben vor diesem rechtlichen Hintergrund die genannten politische Initiativen dementsprechend nicht.

6. Moratorium?

Da das Volksbegehren rechtlich ins Leere geht, besteht auch kein Anlass für den Senat, entsprechend dem Entschließungsantrag der CDU Fraktion im Abgeordnetenhaus „das begonnene Endwidmungsverfahren für den Flughafen Tempelhof aus verfassungsrechtlichen Gründen sofort zu stoppen.“ Es würde den materiellen Gehalt des Art. 62 VvB erheblich entwerten, wenn auch solche Initiativen politische Wirkungen entfalten könnten, deren Anliegen – unabhängig davon, ob es eine Mehrheit findet oder nicht – unter keinen denkbaren Umständen in der Sache erfolgreich sein kann, sondern den Angesprochenen lediglich vorspiegelt, es gäbe zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch einen politischen Entscheidungsspielraum.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Groth
Rechtsanwalt