

17. Wahlperiode

Vorlage – zur Kenntnisnahme –

**Stellungnahme des Senats zum Volksbegehr
„Initiative für ein Nachtflugverbot“**

Der Senat von Berlin
- Stadt GL 1.2 -
Tel.: 0331-866 8712

An das

Abgeordnetenhaus von Berlin

über Senatskanzlei - G Sen -

V o r l a g e

- zur Kenntnisnahme -
des Senats von Berlin

über

Stellungnahme des Senats zum Volksbegehren „Initiative für ein Nachtflugverbot“

Der Senat legt nachstehende Vorlage dem Abgeordnetenhaus zur Besprechung vor.

A. Bezeichnung des Volksbegehrens, Prüfung der Unterstützungsunterschriften

Die Trägerin des Volksbegehrens „Initiative für ein Nachtflugverbot“, der Verein „Grüne Liga e. V.“, hat am 10. Oktober 2011 bei der Senatsverwaltung für Inneres und Sport einen Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens gestellt und dazu Unterstützungsunterschriften vorgelegt (s. Anlage).

Die für die Überprüfung der Gültigkeit der Unterschriften zuständigen Bezirksamter teilten der Senatsverwaltung für Inneres und Sport bis zum 26. Oktober 2011 mit, dass insgesamt 27.850 gültige Unterstützungsunterschriften vorliegen. Damit ist der nach Artikel 62 Absatz 3 Satz 1 i. V. m. Artikel 63 Absatz 1 Satz 1 der Verfassung von Berlin erforderliche Nachweis erbracht, dass der Antrag die Unterstützung von mindestens 20.000 Wahlberechtigten erhalten hat.

B. Zulässigkeit des Volksbegehrens

Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport hat im Rahmen der ihr gemäß § 17 Absatz 2 Abstimmungsgesetz obliegenden Prüfung festgestellt, dass das Volksbegehren den formalen und inhaltlichen Anforderungen der Verfassung von Berlin und den abstimmungsrechtlichen Vorschriften genügt und daher zulässig ist.

Hinsichtlich der formalen Anforderungen bedeutet dies im Einzelnen:

- Der Verein „Grüne Liga e. V.“ mit Sitz in der Prenzlauer Allee 8, 10405 Berlin, ist eine Personenvereinigung, die gemäß § 13 Abstimmungsgesetz Trägerin des Volksbegehrens sein kann.
- Der Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens wurde mit dessen Wortlaut schriftlich bei der Senatsverwaltung für Inneres und Sport eingereicht (§ 14 Satz 1 Abstimmungsgesetz).
- Die Trägerin hat fünf Vertrauenspersonen zu Vertretern und Vertreterinnen des Volksbegehrens bestimmt, die in dem Antrag mit Namen und Wohnsitz mit Anschrift aufgeführt worden sind (§ 16 Absatz 1 Satz 1, Absatz 2 Abstimmungsgesetz). Der Antrag ist von vier Vertrauenspersonen unterzeichnet worden, so dass die Erklärung verbindlich ist (§ 16 Absatz 1 Satz 3 Abstimmungsgesetz).
- Die Vertrauenspersonen haben an Eides Statt versichert, dass sie ihrer Anzeigepflicht für Geld- und Sachspenden vollständig und richtig nachgekommen sind (§ 40 b Absatz 2 Abstimmungsgesetz).
- Die von der Trägerin verwendeten Unterschriftenlisten und -bögen entsprachen den Anforderungen des § 15 Absatz 1 Satz 4, Absatz 2, Absatz 4 Abstimmungsgesetz.
- Nach dem Ergebnis der Überprüfung durch die Bezirksamter wird der Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens von mindestens 20.000 Personen unterstützt, die ihre Unterschrift innerhalb der letzten sechs Monate vor Eingang des Antrags bei Senatsverwaltung für Inneres und Sport leisteten und im Zeitpunkt der Unterzeichnung zum Abgeordnetenhaus von Berlin wahlberechtigt waren (§§ 10, 15 Absatz 1 Satz 2 und Satz 3 Abstimmungsgesetz i. V. m. § 1 Absatz 1 Landeswahlgesetz Berlin).

Die materiellen Anforderungen werden ebenfalls erfüllt:

- Zulässiger Gegenstand des Volksbegehrens nach Artikel 62 Absatz 1 der Verfassung von Berlin i. V. m. § 11 Absatz 1 Abstimmungsgesetz
 - a) Das Volksbegehr ist auf eine Beschlussfassung gerichtet, mit der der Senat aufgefordert werden soll, in Verhandlungen mit dem Land Brandenburg einzutreten, um den Staatsvertrag vom 7. August 1997 über das Gemeinsame Landesentwicklungsprogramm der Länder Berlin und Brandenburg (LEPro) und über die Änderung des Landesplanungsvertrages, geändert durch Staatsvertrag vom 5. Mai 2003 in der Fassung vom 10. Oktober 2007, hier § 19 Absatz 11 des Gemeinsamen Landesentwicklungsprogramms, zu ändern. Dies ist gemäß Artikel 62 Absatz 1 Satz 2 der Verfassung von Berlin i. V. m. § 11 Absatz 1 Satz 2 Abstimmungsgesetz ein zulässiger Gegenstand eines Volksbegehrens. Nach diesen Vorschriften können Volksbegehren auch darauf gerichtet werden, im Rahmen der Entscheidungszuständigkeit des Abgeordnetenhauses zu Gegenständen der politischen Willensbildung, die Berlin betreffen, Beschlüsse zu fassen. Diese Voraussetzungen sind hier erfüllt. Die Aufforderung an den Senat, auf eine Änderung des Staatsvertrages hinzuwirken, mit dem Ziel, die Auswirkungen des Flugverkehrs im Gebiet des Landes Berlin durch ein Nachtflugverbot am Flughafen Berlin-Brandenburg zu reduzieren, könnte kompetenzmäßig auch durch das Abgeordnetenhaus ergehen. Inhaltlich geht es um einen Gegenstand der politischen Willensbildung, der Berlin betrifft.

b) Der Zulässigkeit des Volksbegehrens steht nicht entgegen, dass die Trägerin in dem Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens sowie auf den Unterschriftenlisten und -bögen formuliert hat „Das Abgeordnetenhaus möge beschließen, den Senat aufzufordern ...“. Den von Artikel 62 Absatz 1 der Verfassung von Berlin i. V. m. § 11 Absatz 1 Abstimmungsgesetz vorgegebenen zulässigen Gegenständen eines Volksbegehrens sowie der rechtlichen Wirkung eines etwaigen Volksentscheids entspricht hier die Formulierung „Das Volk von Berlin fordert den Senat auf, ...“. Denn das Volk von Berlin tritt bei der Fassung eines sonstigen Beschlusses nach Artikel 62 Absatz 1 Satz 2 der Verfassung von Berlin i. V. m. § 11 Absatz 1 Satz 2 Abstimmungsgesetz ebenso wie bei Volksbegehren, die nach Artikel 62 Absatz 1 Satz 1 der Verfassung von Berlin i. V. m. § 11 Absatz 1 Satz 1 Abstimmungsgesetz auf den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung von Gesetzen gerichtet sind, selbst unmittelbar an die Stelle des Abgeordnetenhauses von Berlin. Aus diesem Grund hat ein erfolgreicher Volksentscheid bereits die gleiche rechtliche Wirkung wie ein Beschluss des Abgeordnetenhauses.

Für die Zulässigkeit des Volksbegehrens ist die Ungenauigkeit in der Formulierung des Wortlautes des Volksbegehrens unbeachtlich. Die Trägerin hat in ihrem Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens, aber auch im Rahmen des nach § 40 a Abstimmungsgesetz durchgeföhrten Beratungsgesprächs sowie auf den verwendeten Unterschriftenlisten und -bögen zum Ausdruck gebracht, dass sie eine unmittelbare Beschlussfassung des Volkes und nicht die Durchführung einer Volksinitiative anstrebt. Nachdem die Trägerin nach Einreichung des Antrags auf Einleitung des Volksbegehrens von der Senatsverwaltung für Inneres und Sport darauf hingewiesen worden ist, dass dem weiteren Verfahren zugrunde gelegt wird, dass die Aufforderung an den Senat, in Verhandlungen mit dem Land Brandenburg einzutreten, unmittelbar durch das Volk von Berlin beschlossen werden soll, hat sie keine Einwände gegen diese Klarstellung ihres Begehrens erhoben.

c) Der dem Volksbegehr zugrunde liegende Gegenstand ist ferner auch nicht deshalb unzulässig, weil das erklärte Ziel eines Nachtflugverbotes selbst im Fall eines erfolgreichen Volksentscheids nicht unmittelbar durchgesetzt werden könnte.

Das Gemeinsame Landesentwicklungsprogramm der Länder Berlin und Brandenburg ist ein Raumordnungsplan, der nur nach Maßgabe der verfahrensrechtlichen Anforderungen des Raumordnungsgesetzes und des Landesplanungsvertrages geändert werden kann. Danach ist vor der Änderung des Gemeinsamen Landesentwicklungsprogramms der Länder Berlin und Brandenburg ein ergebnisoffenes Planänderungsverfahren mit umfänglichen Beteiligungsverfahren in beiden Ländern einschließlich Umweltprüfung durchzuführen.

Das Ziel eines Nachtflugverbotes würde schließlich selbst dann nicht unmittelbar erreicht, wenn § 19 Absatz 11 des Gemeinsamen Landesentwicklungsprogramms im Zuge des Planänderungsverfahrens die von der Trägerin vorgeschlagene Fassung erhielte, weil die Vorgaben des Landesentwicklungsprogramms für die zuständige Luftverkehrsbehörde, die ein solches Verbot verhängen könnte, nicht verbindlich sind. Die im Gemeinsamen Landesentwicklungsprogramm enthaltenen Grundsätze der Raumordnung sind - anders als zu beachtende Ziele

der Raumordnung - bei den nachfolgenden behördlichen Entscheidungen lediglich zu berücksichtigen. Sie können also im Einzelfall aus übergeordneten Gründen überwunden werden.

Das von der Trägerin beantragte Volksbegehren ist nach seinem Wortlaut auf die Aufforderung des Senates gerichtet, in Verhandlungen mit dem Land Brandenburg einzutreten, die eine bestimmte Änderung des Gemeinsamen Landesentwicklungsprogramm der Länder Berlin und Brandenburg zum Ziel haben sollen. Dabei handelt es sich um ein „empfehlendes“ Volksbegehren, das eine Parallel zum schlichten Parlamentsbeschluss darstellt. Der Herbeiführung eines solchen „sonstigen Beschlusses“ im Sinne des Artikel 62 Absatz 1 Satz 2 der Verfassung von Berlin i. V. m. § 11 Absatz 1 Satz 2 Abstimmungsgesetz ist es immanent, dass er keine rechtliche Bindungswirkung, sondern allein politische Qualität besitzt. Da der Senat von Berlin bzw. der Regierende Bürgermeister bei der Wahrnehmung der ihm übertragenen Aufgaben - hier bei der Verhandlung von Staatsverträgen nach Artikel 58 Absatz 1 Satz 1 der Verfassung von Berlin i. V. m. § 20 Abs. 1 Allgemeines Zuständigkeitsgesetz - nicht an Vorgaben oder Weisungen des Abgeordnetenhauses gebunden ist und kein generelles Mitwirkungsrecht des Abgeordnetenhauses bei grundlegenden Entscheidungen des Senates besteht, bewegen sich schlichte Beschlüsse des Abgeordnetenhauses und ihnen entsprechende Volksentscheide allein im Bereich der politischen Willensbildung (vgl. Verfassungsgerichtshof Berlin, Beschluss vom 27.10.2008, - 86/08 -, bei juris Rn. 78).

Dass ein Nachtflugverbot selbst im Falle der begehrten Änderung des § 19 Absatz 11 des Gemeinsamen Landesentwicklungsprogramm nicht unmittelbar umgesetzt würde, beruht auf den Besonderheiten des Planungsrechts, das durch vielfältige Abwägungsprozesse im Einzelfall gekennzeichnet ist. Aus abstimmungsrechtlicher Sicht führt dies jedoch nicht zur Unzulässigkeit des mit dem Volksbegehren angestrebten Beschlusses.

- Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht nach § 12 Absatz 2 Abstimmungsgesetz

Vorliegend ist im Übrigen nicht ersichtlich, dass der dem Volksbegehren zugrunde liegende Beschluss dem Grundgesetz, sonstigem Bundesrecht oder der Verfassung von Berlin widerspricht und deshalb unzulässig ist.

C. Stellungnahme zu der begehrten Beschlussfassung

Nachfolgend wird zu der begehrten Beschlussfassung wie folgt Stellung genommen:

Mit dem beantragten Volksbegehren soll der Senat aufgefordert werden, mit dem Land Brandenburg über folgende Änderungen des § 19 Absatz 11 des Gemeinsamen Landesentwicklungsprogramms der Länder Berlin und Brandenburg (LEPro) zu verhandeln:

1. In Satz 1 soll für den Flughafen Berlin Brandenburg (BER) ein Verbot planmäßiger Nachtflüge verankert werden,

2. in Satz 2 soll die Konzentration des Luftverkehrsanschlusses auf den Ballungsraum Berlin aufgehoben werden und
3. die Sätze 3 und 4 sollen gestrichen werden.

Der Senat von Berlin lehnt den Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens „Initiative für ein Nachtflugverbot“ aus den folgenden Gründen ab:

Zu 1.

Mit dem beantragten Volksbegehrten soll § 19 Absatz 11 Satz 1 wie folgt gefasst werden:

„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 Lärmbeeinträchtigungen zu reduzieren.“

Die derzeit geltende Fassung des § 19 Absatz 11 LEPro ist am 1. November 2003 in Kraft getreten. Vorausgegangen waren umfangreiche Planänderungsverfahren, die nicht nur das Gemeinsame Landesentwicklungsprogramm, sondern auch den Gemeinsamen Landesentwicklungsplan Flughafenstandortentwicklung (LEP FS) zum Gegenstand hatten. Anlass der damaligen Änderung des § 19 Absatz 11 LEPro war die Klarstellung, dass auf der Ebene des Landesentwicklungsprogramms keine abschließende landesplanerische Festlegung zur Standortwahl eines Flughafens getroffen wird. Das Gemeinsame Landesentwicklungsprogramm hatte die Aufgabe, bezüglich der Flughafenplanung Kriterien in Form von Grundsätzen der Raumordnung aufzustellen, die in nachfolgenden Abwägungs- und Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen sind. Die Standortentscheidung und -festlegung blieb der Landesentwicklungsplanung überlassen, wie im LEP FS 2003 und 2006 geschehen.

Mit der begehrten Änderung des § 19 Absatz 11 Satz 1 LEPro sollen bereits auf der Ebene des Landesentwicklungsprogramms konkrete Vorgaben für den Betrieb eines bestimmten Flughafenstandorts aufgestellt werden. Auch wenn die Entscheidung für den Ausbau des Flughafens Berlin-Schönefeld inzwischen getroffen und ihre Umsetzung weit fortgeschritten ist, besteht keine Veranlassung, die grundlegende Systematik von § 19 Absatz 11 LEPro und LEP FS zu durchbrechen. Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Sach- und Rechtslage ist im Übrigen kein Bedarf ersichtlich, Fragen der Standortentscheidung nochmals auf der Ebene der Landesplanung zu thematisieren.

Aus der Begründung des Volksbegehren geht hervor, dass ein landesplanerisches Nachtflugverbot auch deshalb für erforderlich gehalten wird, weil die derzeit geltende Fassung des § 19 Absatz 11 LEPro Grundlage und Legitimation für die Ermöglichung von Nachtflügen sei bzw. von der Landesentwicklungsplanung und der Fachplanung so verstanden worden sei. Dazu ist festzustellen, dass sich weder § 19 Absatz 11 LEPro noch der LEP FS zur Möglichkeit oder gar zur Notwendigkeit eines Nachtflugverkehrs äußern. Dazu bestand für die Länder Berlin und Brandenburg als Plangeber auch keine Veranlassung. Die Landesplanung musste diese Frage nicht aufgreifen und die Möglichkeit eines Nachtflugverkehrs in ihre

Abwägungsentscheidungen einbeziehen, denn Festlegungen zu dessen Zulässigkeit sind erst auf Fachplanungsebene zu treffen (so das BVerfG, Beschluss vom 20. Februar 2008 zu den Verfassungsbeschwerden gegen die Urteile des BVerwG vom 16. März 2006).

Da die Luftverkehrsbehörden für die Regelungen des Flugbetriebs zuständig sind, sind die Möglichkeiten der Landesplanung sehr begrenzt, insbesondere auf Maßnahmen zur Einschränkung oder zum Verbot planmäßiger Nachtflüge Einfluss zu nehmen. Insbesondere ist es der Landesplanung verwehrt, hier zielförmige Festlegungen mit verbindlicher Wirkung gegenüber der Fachplanung zu treffen. So hat z. B. das Land Hessen in seinem Landesentwicklungsprogramm 2007 einen Grundsatz der Raumordnung aufgenommen, der die besondere Schutzbedürftigkeit der Bevölkerung bezogen auf die Kernstunden der Nacht hervorhebt. Damit wird nach der Rechtsprechung des HessVGH „der diesbezüglich eingeschränkten Kompetenz der Landesplanung“ Rechnung getragen.

Für eine vergleichbare Regelung, die ausschließlich auf den Lärmschutz in der Nacht abzielt, besteht jedoch in der gemeinsamen Landesplanung der Länder Berlin und Brandenburg kein Bedarf. Dieser Schutzgedanke ist bereits Gegenstand einer Regelung im Landesentwicklungsplan Flughafenstandortentwicklung LEP FS, nach der die Vermeidung und Verminderung sämtlicher Beeinträchtigungen durch Fluglärm anzustreben ist. Nach dem Grundsatz G 9 LEP FS sind im Rahmen der geltenden Vorschriften alle Maßnahmen zu ergreifen, um Lärmbeeinträchtigungen durch den Betrieb des Flughafens zu vermeiden und unvermeidbare Lärmbeeinträchtigungen auf ein Mindestmaß zu beschränken. Der Flugbetrieb ist danach so zu gestalten, dass Lärmgefährdeten unter Nutzung aller angemessenen technischen, betrieblichen und ökonomischen Optionen so weit wie möglich vermindert oder vermieden werden. Dementsprechend hat die zuständige Luftverkehrsbehörde bei den Regelungen zum Nachtflugbetrieb berücksichtigt, dass hier eine Vielzahl von Betroffenen in der dicht besiedelten Flughafenumgebung in höchstem Maße schutzwürdig ist. Das Bundesverwaltungsgericht hat die Nachtflugregelungen in seinem Urteil vom 13.10.2011 als rechtsfehlerfreies Ergebnis der Abwägung zwischen der verkehrlichen und wirtschaftlichen Bedeutung des Ausbaus des Verkehrsflughafens Berlin-Schönefeld und den entgegenstehenden Belangen der lärmgefährdeten Anwohner und Anwohnerinnen bestätigt.

Mit dem Grundsatz G 9 LEP FS hat die Landesplanung ihre Kompetenzen im Hinblick auf flugbetriebliche Maßnahmen zur Lärmvermeidung und –minimierung ausgeschöpft. Selbst wenn die begehrte Änderung des § 19 Absatz 11 LEPro durch ein ergebnisoffenes Planverfahren der Länder Berlin und Brandenburg nach den Vorschriften des Raumordnungsgesetzes und des Landesplanungsvertrages erreicht werden könnte, würde damit keine weitergehende Bindungswirkung gegenüber der zuständigen Luftverkehrsbehörde erzielt, als mit den derzeit ohnehin schon geltenden Festlegungen des LEP FS. Denn auch das LEPro könnte hier nur einen allgemeinen raumordnerischen Grundsatz festlegen, der – anders als zu beachtende Ziele der Raumordnung – bei nachfolgenden behördlichen Entscheidungen lediglich zu berücksichtigen wäre. Auch ein im Sinne des Volksbegehrens geänderter § 19 Absatz 11 LEPro wäre für die zuständige Luftverkehrsbehörde, die ein solches Nachtflugverbot verhängen könnte, nicht verbindlich.

Zu 2.

Mit dem beantragten Volksbegehren soll ferner § 19 Absatz 11 Satz 2 LEPro wie folgt gefasst werden:

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

Nach der Begründung des Volksbegehrens soll mit dieser Änderung erreicht werden, dass bei einer Abwägung auch andere Standorte untersucht werden könnten.

Bereits der geltende Wortlaut des § 19 Absatz 11 LEPro schließt die Prüfung alternativer Standorte nicht aus (s. o. zu 1.) Im Übrigen sieht der Senat – wie bereits dargelegt - zu einer nochmaligen Standortabwägung keinen Anlass. In den Verfahren zur Aufstellung des LEP FS wurden nicht nur Alternativen innerhalb des bestehenden internationalen Flughafensystems geprüft, sondern auch die Möglichkeit eines Flughafenneubaus am Standort Sperenberg. Die Abwägung der raumordnerisch relevanten Belange kam zu dem Ergebnis, dass der Erweiterung des Flughafens Berlin-Schönefeld der Vorzug zu geben ist und die Flugplätze Berlin-Tegel und Berlin-Tempelhof zu schließen sind (Z 1 LEP FS).

Zu 3.

Mit dem beantragten Volksbegehren sollen schließlich § 19 Absatz 11 Satz 3 (*„Die für den Flughafen sowie für seine Funktionsfähigkeit notwendigen Flächen sollen gesichert werden.“*) und Satz 4 LEPro (*„Für die allgemeine Luftfahrt sollen ergänzend regionale Flugplätze geschaffen werden.“*) gestrichen werden:

Die Trägerin des Volksbegehrens hält diese Festlegungen planerisch nicht für erforderlich.

Der Grundsatz der Raumordnung zur Flächensicherung in § 19 Absatz 11 Satz 3 ist durch entsprechende Festlegungen im LEP FS (Z 2, Z 3, Z 5) konkretisiert. Im Aufstellungsverfahren zum Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B) hat sich die Gemeinsame Landesplanung mit dem Grundsatz über ergänzende regionale Flugplätze in § 19 Absatz 11 Satz 4 LEPro auseinandergesetzt und hierzu das Ziel Z 6.6 LEP B-B festgelegt. Auch wenn diese Grundsätze durch Festlegungen in den vorgenannten Landesentwicklungsplänen umgesetzt sind, folgt daraus nicht, dass diese Grundsätze entbehrlich geworden und zu streichen sind. Insbesondere bei einer Fortschreibung der Landesentwicklungspläne wären neben anderen Belangen auch die Grundsätze des Gemeinsamen Landesentwicklungsprogramms erneut zu berücksichtigen.

Gründe, weshalb es nicht mehr sinnvoll sein sollte, eine landesplanerische Sicherung der für einen Flughafen notwendigen Flächen zu betreiben, sind nicht ersichtlich. Auch wird es weiterhin Flugverkehr außerhalb des Flughafens Berlin-Brandenburg (BER) geben, um speziellen Beförderungsbedürfnissen über den Linienflugverkehr hinaus Rechnung zu tragen. Die Allgemeine Luftfahrt (z. B. Sport- und Privatflugverkehr, Werkflugverkehr) wird auch künftig auf regionalen Flugplätzen abgewickelt werden und kann damit im Einzelfall raumordnerischen Regelungsbedarf auslösen.

In verfahrensrechtlicher Hinsicht kann der Auffassung der Trägerin des Volksbegehrens nicht gefolgt werden, die begehrte Änderung des § 19 Absatz 11 LEPro könnte entweder durch eine gesonderte Änderung des geltenden Zustimmungsgesetzes und die Änderung des Staatsvertrages oder durch eine parallele Änderung von Zustimmungsgesetz und Staatsvertrag erreicht werden. Um hier etwa bestehende Missverständnisse aufzuklären, wird zum Ablauf des Staatsvertrags- und Gesetzgebungsverfahrens ergänzend auf folgendes hingewiesen:

Ob § 19 Absatz 11 LEPro in der mit dem Volksbegehrten verfolgten Weise geändert werden kann, hängt nicht primär vom Willen des Gesetzgebers ab, sondern vom Ergebnis eines Planänderungsverfahrens. Da es sich um einen Raumordnungsplan handelt, sind die Anforderungen des Raumordnungsgesetzes und des Landesplanungsvertrages an ein ergebnisoffenes Verfahren zu erfüllen. Die aus einem solchen Verfahren resultierenden Änderungen des Gemeinsamen Landesentwicklungsprogramms wären Gegenstand eines zwischen den Landesregierungen der Länder Berlin und Brandenburg zu schließenden Staatsvertrags. Erst nach seiner Unterzeichnung wäre der Staatsvertrag über ein geändertes Gemeinsames Landesentwicklungsprogramm dem Abgeordnetenhaus von Berlin zur Beschlussfassung vorzulegen. Eine gesetzgeberische Entscheidung des Abgeordnetenhauses setzt hier somit den vorherigen Abschluss eines Staatsvertrages mit dem Land Brandenburg voraus. Stimmt das Abgeordnetenhaus den zuvor staatsvertraglich vereinbarten Änderungen zu, erlässt es ein Gesetz, in dem diese Zustimmung zum Ausdruck gebracht wird und verweist auf den als Anlage zu dem Gesetz veröffentlichten Staatsvertrag (so z. B. § 1 des Gesetzes zu dem Staatsvertrag der Länder Berlin und Brandenburg über das LEPro 2007 vom 15. Dezember 2007, GVBl. S. 629). Weitergehende Regelungen - etwa unmittelbar bezogen auf die begehrte Änderung des § 19 Absatz 11 LEPro – könnte ein Zustimmungsgesetz nicht enthalten, da hierfür die einseitige Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin gegeben sein müsste. Eine Änderung des Gemeinsamen Landesentwicklungsprogramms ist nach Artikel 7 des Landesplanungsvertrages jedoch nur durch Staatsvertrag möglich.

Es wird gemäß § 17 Absatz 7 Abstimmungsgesetz darauf hingewiesen, dass das Abgeordnetenhaus innerhalb einer Frist von vier Monaten entscheiden kann, den begehrten Beschluss in seinem wesentlichen Bestand unverändert anzunehmen. Wenn das Abgeordnetenhaus das Begehrte inhaltlich in seinem wesentlichen Bestand annimmt, hat es seine Entscheidung der Trägerin des Volksbegehrens und dem Senat mitzuteilen.

Nimmt das Abgeordnetenhaus das Begehrte inhaltlich in seinem wesentlichen Bestand nicht innerhalb von vier Monaten seit der Mitteilung des Senats an das Abgeordnetenhaus an, so kann die Trägerin des Volksbegehrens gemäß Artikel 62 Absatz 3 Satz 2 der Verfassung von Berlin i. V. m. § 18 Absatz 1 Abstimmungsgesetz innerhalb eines weiteren Monats schriftlich bei der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung die Durchführung des Volksbegehrens verlangen. Die

Trägerin kann die Durchführung des Volksbegehrens vorzeitig verlangen, wenn das Abgeordnetenhaus vor Ablauf der vier Monate das Begehr ausdrücklich ablehnt.

Berlin, den 15. November 2011

Der Senat von Berlin

Klaus W owe r e i t

.....
Regierender Bürgermeister

Ingeborg J u n g e – R e y e r

.....
Senatorin für Stadtentwicklung

Initiative für ein Nachtflugverbot
c/o GRÜNE LIGA Berlin e.V., Prenzlauer Allee 8, 10405 Berlin
per Mail: dorn_tmp@yahoo.com

Senatsverwaltung für Inneres und Sport
- I A 14 -
Herrn Detlef Kaulitz

Klosterstraße 47
10179 Berlin

Senatsverwaltung für Inneres und Sport
Klosterstraße 47 · 10179 Berlin

Ug 10/10

Berlin, d. 10.10.2011

Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens – Initiative für ein Nachtflugverbot
Anlage: Unterschriftenlisten

Eidesstattliche Versicherungen
Begründung

Sehr geehrter Herr Kaulitz, sehr geehrte Damen und Herren,

hiermit beantragen wir gemäß § 14 AbstG die Einleitung eines Volksbegehrens. Die Vertrauenspersonen der Initiative für ein Nachtflugverbot sind:

Prof. Dr. Gerd Irrlitz,
Hochlandstr. 14, 12589 Berlin - Wilhelmshagen

Dr. med. Heinz Stein,
Raumbacher Str. 9, 12559 Berlin - Müggelheim

Christine Dorn,
Reihersteg 23, 12526 Berlin - Bohnsdorf

Hildegard Volk-Zins,
Beethovenstr. 12, 12307 Berlin - Lichtenrade

Herbert Rinneberg,
Ahliener Weg 13 H, 12207 Berlin – Lichterfelde

Wir bitten Sie, wie bisher den direkten Schriftverkehr per Mail mit Frau Christine Dorn zu führen.

Die eidesstattlichen Versicherungen über die Anzeige von Spenden sind beigefügt.
Es sind über 30 000 Unterschriften gesammelt worden, die mit diesem Schreiben übergeben werden.

Der Wortlaut des Volksbegehrens ist:

Das Abgeordnetenhaus möge beschließen, den Senat aufzufordern, in Verhandlungen mit dem Land Brandenburg einzutreten, um den Staatsvertrag vom 7.8.1997 über das gemeinsame Landesentwicklungsprogramm der Länder Berlin und Brandenburg und über die Änderung des Landesplanungsvertrages, geändert durch Staatsvertrag vom 5.5.2003, in der Fassung vom 10.10.2007, hier § 19 Absatz 11 des Gemeinsamen Landesentwicklungsprogramms der Länder Berlin und Brandenburg wie folgt zu ändern:
1. Die Sätze 1 und 2 werden wie folgt gefasst: „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 Lärmbedrohungen zu reduzieren. Dabei soll der nationale und internationale Luftverkehrsanschluss für Berlin und Brandenburg nicht allein auf den Ballungsraum Berlin konzentriert werden.“

2. Die Sätze 3 und 4 werden gestrichen. 3. Die Sätze 5 und 6 werden zu den Sätzen 3 und 4

Die Begründung fügen wir als Anlage bei.

Das Verfassungsgericht Brandenburg hat in seinem Beschluss vom 21.10.1999 (Aktenzeichen 7/99), die Auffassung vertreten, dass die Verfassungsbeschwerde der Brandenburger Kommunen gegen das Landesentwicklungsprogramm verfristet gewesen ist, weil bereits das Zustimmungsgesetz zum Landesentwicklungsprogramm Recht gesetzt habe. Es führte aus: „Durch das Zustimmungsgesetz wird der Inhalt des Staatsvertrages in das brandenburgische Recht inkorporiert. Diese gesetzliche Transformation ist - anders als der Staatsvertrag als solcher - ein Akt der Staatsgewalt ausschließlich des Landes Brandenburg und unterliegt damit der Überprüfung durch das Landesverfassungsgericht (s. näher Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Urteil vom 21. März 1996 - VfGBbg 18/95 -, LVerfGE 4, 114, 127 f.).“

Da auch im Land Berlin der Staatsvertrag zum LePro vom 7.8.1997 die Änderung dieses vom 5.5.2003 und vom 10.10.2007 durch eigene Gesetze (siehe hierzu auch das Gesetz vom 15.12.2007 GVBl. Vom 22.12.2007 S. 629) „inkorporiert“ wurden, kann die Auffassung vertreten werden, dass das Ziel des Volksbegehrens entweder durch eine gesonderte Änderung des geltenden Gesetzes und die Änderung des Staatsvertrages oder durch eine parallele Änderung des Gesetzes und des Staatsvertrages erreicht werden kann. Wir bitten Sie, den Gesetzgeber hierauf aufmerksam zu machen und um entsprechende „doppelgleisige“ Vorbereitung für die Beratungen im Abgeordnetenhaus. Sie hatten uns freundlicher Weise sehr konkret beraten, so dass der Wortlaut der Änderung des § 19 Abs. 11 LePro auch als Gesetzestext verwandt werden kann.

Mit freundlichen Grüßen

Berlin, d. 10.10.2011

Hildegard Volk-Zin
Christine Dom
Heike Dom
Hildegard Volk-Zin

Initiative für ein Nachtflugverbot
c/o GRÜNE LIGA Berlin e.V. Prenzlauer Allee 8, 10405 Berlin

**Begründung des Antrags auf Einleitung eines Volksbegehrens zur Durchsetzung
eines landesplanerischen Nachtflugverbotes am Flughafen Berlin Brandenburg
International (BER) im Wege der Änderung des § 19 Abs. 11 des
Landesentwicklungsprogramms**

NACHTFLUG STÖRT DEN SCHLAF UND GEFÄHRDET DIE GESUNDHEIT:

Das Umweltbundesamt bewertet den wissenschaftlichen Erkenntnisstand aufgrund einer aktuellen Studie aus dem Jahr 2010:

„Für Herz- und Kreislauferkrankungen ist nachgewiesen: Im Vergleich zu Personen, die keinem Fluglärm ausgesetzt sind, steigt das Erkrankungsrisiko betroffener Personen mit zunehmender Fluglärmbelastung. Auch bei psychischen Erkrankungen findet sich ein relevanter Befund: Bei Frauen sind die Erkrankungsrisiken für Depressionen signifikant erhöht.“

Diese Ergebnisse stehen im Einklang mit der vorausgegangenen „Arzneimittelstudie“ des UBA, die höhere Medikamentenverschreibungen bei Personen nachwies, die nächtlichem Fluglärm ausgesetzt sind. Eine große Studie im Umfeld verschiedener europäischer Flughäfen (HYENA-Studie) aus dem Jahr 2008 stellte ebenfalls fluglärmbedingte Gesundheitsrisiken fest: Personen, die verstärkt vom Nachtfluglärm betroffen sind, weisen häufig höhere Blutdruckwerte auf, als Menschen in ruhigeren Wohngebieten.“

Auch das Bundesverwaltungsgericht hat sich eindeutig dazu bekannt, dass eine Gesundheitsgefährdung von Lärm betroffenen unterbleiben muss (Urteil vom 21.3.1996 Az.4 C 9.95):

„Diese Verpflichtung trifft ihn [den Staat, d.V.] erst recht, wenn der Eingriff auf seinem eigenen Verhalten beruht. Dabei kann sich der Staat nicht ohne weiteres mit vorhandenen Erkenntnisdefiziten „entschuldigen“. Dies ist bereits dann nicht zulässig, wenn die Risiken einer Gesundheitsbeeinträchtigung bereits als solche bekannt sind. Die Gesundheitsschädlichkeit muß nicht erst bewiesen werden, um eine Regelungspflicht des Staates auszulösen. Auch Gesundheitsgefährdungen – werden sie erkannt oder als im Risikobereich liegend für hinreichend wahrscheinlich angesehen – verpflichtet zu Handeln. Auch hier mögen vielfache Erkenntnisdefizite bestehen. Der Staat muss ihnen – etwa bei der Festsetzung von Grenzwerten – durch Sicherheitsmargen zu begegnen suchen.“

Dennoch hält die Berliner Landesregierung im Planergänzungsverfahren für den Flughafen Schönefeld bis zu 103 Flüge in der Spitzennacht für zulässig. Hiergegen sind Klagen vor dem Bundesverwaltungsgericht eingereicht. Die Berliner Landesregierung fühlt sich durch die gesetzliche Regelung im § 19 Abs. 11 Landesentwicklungsprogramm (LePro), die für die Länder Berlin und Brandenburg gilt, in ihrem Handeln zum Nachteil der durch Nachtflug belasteten Bürger bestätigt.

Der Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens wendet sich unabhängig von anhängigen Gerichtsverfahren, die den aktuellen Planergänzungsbeschluss in Teilen für bestandskräftig erklären könnten gegen diese landesplanerische Regelung, und zwingt in der Folge die Landesregierung durch gesetzliche Regelungen und / oder durch Änderung des Staatsvertrages, den Landesentwicklungsplan Flughafenstandortsicherung wie auch den Landesentwicklungsplan Berlin Brandenburg zu überarbeiten, da in diesen Plänen von einer partiellen Zulässigkeit des Nachtflugs ausgegangen wird.

Verringerung der Lärbetroffenheit durch ein landesplanerisches Nachtflugverbot

In der Erwägung, dass der Flughafen Berlin Brandenburg International wie kaum ein anderer deutscher Flughafen von Siedlungsgebieten umgeben ist, die

sowohl direkt vor Kopf der Start- und Landebahnen liegen (Siedlungsachsen an der Görlitzer- und Dresdener Bahn)
als auch sich in dicht besiedelten Bezirken Berlins und Gemeinden Brandenburgs befinden,
und dass Gesundheitsbeeinträchtigungen der Bewohner dieser Siedlungsgebiete durch Nachtflug ausgeschlossen werden müssen,
möge das Abgeordnetenhaus Berlin beschließen, den Senat aufzufordern, in Verhandlungen mit dem Land Brandenburg 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, in der Fassung vom 10.10.2007, hier § 19 Absatz 11 des Gemeinsamen Landesentwicklungsprogramms der Länder Berlin und Brandenburg wie folgt zu ändern:

1. Die Sätze 1 und 2 werden wie folgt gefasst: „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 Lärmbedrohungen zu reduzieren. Dabei soll der nationale und internationale Luftverkehrsanschluss für Berlin und Brandenburg nicht allein auf den Ballungsraum Berlin konzentriert werden.“
2. Die Sätze 3 und 4 werden gestrichen. 3. Die Sätze 5 und 6 werden zu den Sätzen 3 und 4.

Mit dieser Formulierung erhält § 19 Abs. 11 LePro einen neuen Wortlaut und ist als gesetzliche Regelung neu zu beschließen.

Die bisher geltende Fassung des § 19 Abs. 11 LePro ist eine der Rechtsgrundlagen sowohl für den Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg LEP BB als auch für die luftrechtliche Fachplanung. Der bisherigen Fassung von § 19 Abs. 11 LePro entnehmen Landesentwicklungsplan und Fachplanung die Legitimation, der Luftverkehrswirtschaft ein nächtliches Kapazitätsangebot zu unterbreiten und damit das Ruhebedürfnis der betroffenen Bevölkerung hintanzustellen. Dem schiebt der Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens durch die Neufassung des Gesetzesstextes einen Riegel vor.

Gemäß dem Landesentwicklungsplan LEP BB hat dieses Gesetz weiterhin Gültigkeit und gibt Vorgaben sowohl für zukünftige Landesentwicklungspläne wie auch für die luftverkehrsrechtliche Fachplanung.

Dem Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens liegen neuere Erkenntnisse der Lärmwirkungsforschung und über Art und Umfang der durch Flugroutenfestsetzungen betroffenen Siedlungsgebieten zu Grunde. Durch die Formulierung, dass kein planmäßiger Nachtflugbetrieb am Flughafen Schönefeld stattfinden soll, wird sichergestellt, dass sich das Nachtflugverbot auf den gewerblichen Flugverkehr bezieht und andere Flüge (Not- und Rettungsflüge etc.) nicht ausgeschlossen werden sollen.

Die beabsichtigte Neuregelung macht es ferner möglich, bei einer Abwägung auch andere Standorte zu untersuchen. Die bisherigen Sätze 3 und 4 des §19 Abs.11 LePro sind planerisch nicht erforderlich.

Zu Verspätungsregelungen und detaillierten luftverkehrsrechtlichen Regelungen fehlt es an einer Zuständigkeit des Landesgesetzgebers. Zumindest würde dieser Regelungsinhalt nicht in die Kompetenz der Landesplanung fallen.

Mit dem Volksbegehren wird die Wiederinbetriebnahme bzw. die Aufrechterhaltung der Flughäfen Tempelhof und Tegel nicht beabsichtigt. Hierzu sind die Planungsverfahren abgeschlossen, so dass es hierzu keiner weiteren Ausführung bedarf.