

SIEBECK HOFMANN VOßEN & KOLLEGEN

RECHTSANWÄLTE

13. Mai 2014
21/14SI01 - so
D5/353-14

Volksinitiative gegen Kapazitätserweiterung und 3. Start- und Landebahn für den Verkehrsflughafen Berlin- Brandenburg BER

Ansprache von
RA Dr. Siebeck am 08.05.2014 in Mahlow

Sehr geehrte Damen und Herren!

Als ich im Sommer des vergangenen Jahres an der Vorbereitung auf die mündliche Verhandlung im Verwaltungsprozess über die Abflugrouten nach Westen über die Ortsumfahrungen Blankenfelde-Mahlow saß, las ich alle paar Tage in den Zeitungsartikeln, die mir Herr Fröhlich immer schickt, dass Herr Mehdorn immer wieder – anscheinend allen Ernstes – den Ruf nach einer 3. Start- und Landebahn erhebt.

DR. FRANZ GÜNTER SIEBECK
Rechtsanwalt
auch Fachanwalt für Verwaltungsrecht

MICHAEL HOFMANN
Rechtsanwalt
auch Fachanwalt für Verwaltungsrecht

DR. NICOLE VOßEN
Rechtsanwältin
auch Fachanwältin für Handels- und
Gesellschaftsrecht
Member of the International Bar Association (IBA)

DR. FELIX BURBKARDT
Rechtsanwalt

MARKUS KOSKE
Rechtsanwalt
Bachelor of Arts in Economics (Univ.)

DIETER WECHTENBRUCH
Rechtsanwalt

KAROLINENSTR. 4
80538 MÜNCHEN

TEL.: 089 / 242 13 70
TEL.: 089 / 29 66 08
FAX: 089 / 22 99 80

E-Mail: kontakt@shk-law.de
Internet: www.shk-law.de

in Kooperation mit:

Lansnicker Rechtsanwälte

Büro Berlin:

Dr. Frank Lansnicker
Rechtsanwalt
auch Fachanwalt für Arbeitsrecht
auch Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Kurfürstenstr. 130
10785 Berlin
Tel.: 030 / 230 819 0
Fax: 030 / 230 819 19
E-Mail: kanzlei@advo-l-s.de
Internet: www.advo-l-s.de

Büro Osnabrück:

Dr. Christoph Fleddermann
Rechtsanwalt
auch Fachanwalt für Arbeitsrecht
Thomas Kreuzfeld
Dipl. Verwaltungswirt (FH)
Rechtsanwalt
auch Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Große Str. 91/92
49074 Osnabrück
Tel.: 0541 / 505 828 0
Fax: 0541 / 505 828 10
E-Mail: osnabrueck@advo-l-s.de
Internet: www.advo-l-s.de

Siebeck und Tietgen
Wirtschaftsprüfer Steuerberater

Kernerplatz 2
70182 Stuttgart

Das war wohl zu dem Zeitpunkt, an dem selbst Herr Mehdorn begriffen hatte, dass an dem von ihm bis dahin unverdrossen verlangten Weiterbetrieb von Tegel aus rechtlichen Gründen nun wirklich nicht mehr zu denken war. Man möchte das belächeln – aber eines war mir inzwischen deutlich geworden:

- **Der** meint das absolut ernst, **der** will das wirklich!
- **Der** will neuerdings tatsächlich auch den alten Flughafen Schönefeld zur Erhöhung der Kapazität des Flughafens BER weiter nutzen,
- **der** will auch die Kapazität des planfestgestellten Flughafens BER bis an dessen technische Grenzen erweitern und
- **der** will sich für den Flughafen BER tatsächlich eine 3. Start- und Landebahn sichern!

Im mündlichen Vortrag weggelassen:

[Diese immer wiederkehrenden Vorstöße von Herrn Mehdorn hätten ja auch ein etwas verunglückter Witz sein können, denn auf den beiden seit einigen Jahren vorhandenen Pisten des Flughafens BER ist noch nie ein Flugzeug im Linienverkehr geflogen und wird dies auch auf längere Sicht noch nicht tun:

- Gerade erst hat die Flughafen Berlin-Brandenburg GmbH die „Generalplaner Planungsrestleistungen Fluggastterminal (FGT) am Flughafen Berlin-Brandenburg“ öffentlich ausgeschrieben mit einer sehr umfangreichen und höchst interessanten Auftragsbeschreibung,
- und da will **der** schon eine 3. Start- und Landebahn – witzig? Keinesfalls!

Ich glaube nicht, dass Herr Mehdorn ironischen Humor hat – jedenfalls nicht, soweit es ihn selbst als Flughafen-Chef betrifft.]

In meinem Vortrag will ich Ihnen zu erläutern versuchen, warum man gegen eine Ausweitung der Kapazität des Flughafens BER und gegen eine Erweiterung um eine dritte Start- und Landebahn

- etwas tun **kann**,
- warum man es tun **muss** und
- warum man es **jetzt** tun muss.

Dazu muss ich später etwas näher auf die Planungs- und Baugeschichte des Flughafens BER eingehen:

1. Zunächst aber will ich kurz deutlich machen, was hier und genau konkret unter **Erweiterung der Kapazität** verstanden wird:

Der Flughafen BER ist auf der Basis von Prognosen, die die Flughafen Berlin-Brandenburg GmbH eingeholt hat, ausgelegt¹ für eine Kapazität von 360.000 bis 370.000 Flugbewegungen pro Jahr;

- auf diese Verkehrsmenge hin ist auch der Lärmschutzbereich nach dem Fluglärmschutzgesetz ausgelegt;
- auf diese Verkehrsmenge hin sind auch die im Planfeststellungsbeschluss und im Planergänzungsbeschluss festgesetzten Auflagen zum Schutz der Betroffenen vor Fluglärm ausgelegt.

Auf dem planfestgestellten Pistensystem mit dem Achsabstand von 1900 m könnte man aber ohne Schwierigkeiten auch 450.000

¹ Planfeststellungsantrag vom 30.01.2000, Bd. I, Kap. 5.1, S. 152

laut Planfeststellungsbeschluss² bis vielleicht in Wirklichkeit 550.000 Flugbewegungen pro Jahr abwickeln (wir nennen das: „die Betonkapazität“). Dazu müsste man nur die Abfertigungsanlagen und vielleicht das Vorfeld entsprechend erweitern. Dies kann – zum Teil zumindest – auch mit schlichten Baugenehmigungen – also gewissermaßen **schleichend** – geschehen, ohne dass für jede Kapazitätserweiternde Maßnahme ein Planänderungsbeschluss erforderlich wäre. Für eine Erweiterung des Vorfeldes wäre allerdings nach einer Entscheidung OVG für das Land Nordrhein-Westfalen³ eine Ergänzung der Planfeststellung nötig.

Ob durch eine solche Erweiterung der Kapazität auf die „Betonkapazität“ der Fluglärm irgendwo um 2 dB(A) und mehr zunimmt, was erst die Erweiterung von Lärmschutzmaßnahmen erforderlich machen würde, ist immerhin zweifelhaft.⁴

Diese Kapazitätserweiterung würde also trotz des Vorbehalts im Planfeststellungsbeschluss⁵ ohne Zunahme der Lärmschutzeinrichtungen vermutlich erfolgen können, obwohl die Zahl der Flugbewegungen um fast 50 % zunähme.

Noch sehr viel einschneidender würde sich natürlich der Bau einer **dritten Start- und Landebahn auswirken**, die vermutlich in dem Bereich zwischen der jetzigen Südbahn des neuen Flughafens und dem Autobahnring zu liegen kommen würde:

- Erstens würde dies eine gewaltige Steigerung des Flugverkehrs zur Folge haben – die Rede ist von bis zu 800.000 Flugbewegungen pro Jahr.

² Planfeststellungsbeschluss (PFB) v. 13.08.2004, S. 334

³ OVG NRW, U. v. 14.10.2013, - 20 D 7/09.AK, UA S. 24

⁴ Eine Zunahme des Lärms um 2 dB(A) setzt eine Zunahme der durch Flugbewegungen erzeugten Lärmenergie um ca. 2/3 voraus. Das wären bei 360.000 Flugbewegungen pro Jahr 240.000 Flugbewegungen pro Jahr mehr, also eine Steigerung auf 600.000 Flugbewegungen pro Jahr. Das würde auch die „Betonkapazität“ incl. Vorfelderweiterung deutlich übersteigen.

⁵ PFB v. 13.08.2004, Vorbehalt A II 5.1.9, S. 110

- Zweitens würden hierdurch nicht nur völlig neue Gebiete im Süden des jetzigen Flughafens BER verlärmert werden; durch den Bau einer dritten Start- und Landebahn würde auch das jetzige System der Flugrouten massiv verändert werden. Das hat uns vorhin Herr Faulenbach da Costa anschaulich vor Augen geführt.

Die Lärmfolgen einer dritten Start- und Landebahn – die freilich einer ergänzenden Planfeststellung bedürfte – wären mit ihrem neuen Flugroutensystem auch gegenüber den Lärmauswirkungen der beiden bestehenden Pisten völlig neu zu bestimmen und zu erdulden.

Diese Auswirkungen einer Kapazitätssteigerung und vor allem des Baus einer 3. Start- und Landebahn machen es erforderlich, als Betroffene – und künftig auch Neu-Betroffene – sich zu überlegen, ob man hiergegen

- etwas tun kann,
- was man tun will und
- warum man es jetzt tun muss.

2. Ich will zum Verständnis des Gegenstands der hier geplanten Volksinitiative kurz **die rechtlichen Grundlagen** des Verkehrsflughafens Berlin-Brandenburg BER (ich werde im Folgenden nur noch von „BER“ sprechen) erläutern:

Der Flughafen ruht auf drei rechtlichen Grundlagen:

a) Da ist zunächst der **§ 19 Abs. 11 des Landesentwicklungsprogramms (kurz: LEPro)** in der Fassung vom 01.11.2003. Diese Vorschrift ist als Gesetz sowohl für das Land Berlin als auch für das Land Brandenburg erlassen worden.

Im mündlichen Vortrag weggelassen

[Sie hat folgenden Wortlaut:

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

Das ist also die landesplanerische Grundlage für den Bau eines neuen Flughafens für den Raum der Länder Berlin und Brandenburg.

In diesem § 19 Abs. 11 LEPro steht – wie Sie gemerkt haben – über einen Standort Schönefeld überhaupt nichts drin. Die geplante Volksinitiative will also diesen § 19 Abs. 11 LEPro ergänzen um folgenden Satz:

„I.

§ 19 Abs. 11 des Gemeinsamen Landesentwicklungsprogramms der Länder Berlin und Brandenburg (Landesentwicklungsprogramm – LEPro) in der Fassung vom 01.11.2003 einschließlich der Änderungen vom 10.10.2007 wird um folgende Sätze ergänzt:

1. Der Flughafen am Standort Schönefeld darf nicht mehr als zwei Start- und/oder Landebahnen haben.

2. Die Kapazität des Flughafens am Standort Schönefeld soll nicht über die Fähigkeit zur Abwicklung von 360.000 Flugbewegungen im Jahr hinaus ausgebaut werden.“

b) Sodann ist raumordnerische Grundlage für den Flughafen in Schönefeld der **„Landesentwicklungsplan Flughafenstandortentwicklung Schönefeld“**, kurz: LEP FS. Dieser LEP FS ist am 02.05.2006 gleichzeitig für die Länder Berlin und Brandenburg als Rechtsverordnung erlassen worden.

In solchen Landesentwicklungsplänen – so auch im LEP FS – werden einerseits Ziele der Landesplanung festgesetzt und andererseits Grundsätze der Landesplanung in diesem Zusammenhang festgeschrieben. **Der LEP FS legt als Ziel Z 1 der Landesplanung das Flughafengelände für den Verkehrsflughafen Berlin-Brandenburg am Standort Schönefeld fest.** In dieses so festgelegte Gelände passt eine dritte Start- und Landebahn nicht hinein.

Die beabsichtigte Volksinitiative geht nun dahin, die Festsetzungen des LEP FS um ein weiteres Ziel Z 16 und einen weiteren Grundsatz G 17 zu ergänzen. Sie hat folgenden Wortlaut:

„II.

Die Regierung des Landes Brandenburg wird aufgefordert, den Landesentwicklungsplan Flughafenstandortentwicklung (LEP FS) in der Fassung vom 30.05.2006 um folgendes Ziel und um folgenden Grundsatz der Raumordnung zu ergänzen:

Z16 Der Flughafen am Standort Schönefeld darf nicht mehr als zwei Start- und Landebahnen haben.

G17 Die Kapazität des Flughafens am Standort Schönefeld soll nicht über die Fähigkeit zur Abwicklung von 360.000 Flugbewegungen im Jahr hinaus ausgebaut werden.“

Diese beiden neuen Ziele bzw. Grundsätze der Raumordnung, die in den LEP FS hineingeschrieben werden sollen, sollen ein für alle mal klarstellen und festschreiben, dass der Flughafen BER über die Kapazität von 360.000 Flugbewegungen pro Jahr hinaus nicht ausgebaut und – vor allem – nicht um eine dritte Start- und Landebahn erweitert werden darf.

c) Das Landesentwicklungsprogramm und die Landesentwicklungspläne mit gleichem Wortlaut für die Länder Berlin und Brandenburg in Kraft gesetzt worden sind, beruhen auf dem **Landesplanungsvertrag** in der Fassung vom 10.02.2008 über die Gemeinsame Landesplanung für die Länder Berlin und Brandenburg.

3. Um zu verstehen, wie ich zu der Überzeugung gelangt bin, dass man **nur jetzt** mit Aussicht auf Erfolg etwas gegen die Kapazitätserweiterung und den Bau einer 3. Start- und Landebahn tun kann, muss man sich die Planungsgeschichte dieses Flughafens noch einmal vor Augen halten:

Im Jahr 1993/94 hat das Land Brandenburg ein standortvergleichendes Raumordnungsverfahren durchgeführt für das damalige Projekt eines Großflughafens mit Drehscheiben-Funktion für 60 Mio. Passagiere pro Jahr und vier Start- und Landebahnen. Nach einer umfassenden Suche nach potentiellen Standorten für dieses Flughafen-Projekt, das auch von der Lufthansa unterstützt wurde, wurden in der Schlussphase drei Standorte parallel näher und sehr detailliert untersucht: Jüterbog Ost, Sperenberg und Schönefeld. Untersucht wurde nach zahlreichen Zielen, Unterzielen und Kriterien. Das Ergebnis der Beurteilung war eindeutig: Die beiden ersten Standorte waren gut geeignet – allerdings bestand selbst bei diesem Großprojekt kein Bedarf für vier, sondern „nur“ für drei Start- und Landebahnen. Schönefeld war vollkommen ungeeignet. So steht es in der landesplanerischen Beurteilung vom 16.10.1994.

Am 28. Mai 1996 gab es dann zwischen den politischen Repräsentanten der drei Anteilseigner des Flughafens Schönefeld, dem Bundesverkehrsminister Wissmann, dem Regierenden Bürgermeister von Berlin, Diepgen, und dem Ministerpräsidenten von Brandenburg Stolpe, den sogenannten „Konsensbeschluss“. Darin sprachen sich diese drei Herren dafür aus, den neuen Flughafen am Standort Schönefeld bauen zu wollen, und zwar für einen Bedarf von 30 Mio. Passagieren und 2 Start- und Landebahnen; sie begründeten die Entscheidung für Schönefeld damit, dass dies ein **ganz neues Vorhaben** sei und dafür sei der Standort Schönefeld wegen seiner stadtnahen Lage der am besten geeignete Platz; von einem internationalen Drehkreuz war ausdrücklich nicht mehr die Rede; die Lufthansa, die für Sperenberg gewesen war, zog sich zurück.

Ab diesem Konsensbeschluss, also ab Mitte 1996, war der Bau des Flughafens Berlin-Brandenburg International am Standort Schönefeld **durch Nichts und Niemanden mehr zu verhindern**, weder durch ein Landesentwicklungsprogramm, noch durch Landesentwicklungspläne, noch durch das Planfeststellungsverfahren. Das hatte von den Betroffenen nur niemand so bemerkt und auch nicht bemerken können, weil die gesetzlich vorgesehenen

Planungsverfahren der Landesplanung und Raumordnung einerseits und der luftverkehrsrechtlichen Fachplanung andererseits ja erst noch kommen sollten. Und vor solchen Planungsverfahren versichern ja alle Regierungs- und Behördenvertreter immer wieder, dass diese Verfahren „natürlich völlig ergebnisoffen“ sein würden.

Als ich im Jahre 1996 meinen ersten Auftrag im Zusammenhang mit der Flughafenplanung für Schönefeld bekam – es ging damals um dessen schleichende Erweiterung um einen Terminal-West –, **war die Unumstößlichkeit der Entscheidung für Schönefeld nicht erkennbar.** Manche befürchteten dies wegen irgendwelcher Investitionen erheblichen Umfangs von irgendwem in ein sogenanntes „Baufeld-Ost“. Niemand wusste oder sagte Genaueres. Das waren aber nur Vermutungen über ein Motiv und hatte eigentlich auch keine rechtliche Bedeutung.

Deutlich **erkennbar wurde die Unumstößlichkeit der Entscheidung für Schönefeld** erst in unserem dritten Prozess gegen die Landesentwicklungspläne für den Flughafen Schönefeld (die ersten zwei Landesentwicklungspläne mussten schon wegen verfahrensrechtlicher Mängel aufgehoben werden):

In diesem dritten Prozess gegen den „Landesentwicklungsplan Flughafenstandortentwicklung Schönefeld“ fragte damals der Vizepräsident und Vorsitzende Richter am damaligen Obergericht Frankfurt/Oder in der mündlichen Verhandlung den damaligen Leiter der Gemeinsamen Landesplanungsbehörde Berlin und Brandenburg, Herrn Dr. Gebhardt – es war derselbe Dr. Gebhardt, der das brandenburgische Raumordnungsverfahren mit dem absolut negativen Ausgang für Schönefeld durchgeführt hatte –, dieser Dr. Gebhardt wurde also in der mündlichen Verhandlung von dem Gerichtsvorsitzenden gefragt, **was denn seine Behörde hinsichtlich der Stärke der Lärmbetroffenheit der Bevölkerung und der Anzahl der Betroffenen am Standort Schönefeld einerseits und an den Alternativstandorten andererseits geprüft habe.** Herr Dr. Gebhardt erklärte daraufhin völlig ruhig und sachlich: **„Herr Vorsitzender, wir haben überhaupt nichts geprüft, wir haben das nicht als unsere Aufgabe ange-**

sehen.“ Im vollbesetzten Gerichtssaal hätte man eine Stecknadel fallen hören können – so unfasslich erschien allen Anwesenden die Aussage Dr. Gebhardts.

Das war aber dasselbe Ergebnis, das ich auch schon bei meiner Einsichtnahme in die Akten der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung für Berlin und Brandenburg gewonnen hatte: Nachdem der Konsensbeschluss einmal gefasst war, wurde überhaupt nichts mehr geprüft, sondern es wurden nur noch Begründungen formuliert und festgeklopft, warum der neue Flughafen in Schönefeld seinen Standort haben sollte.

Das wichtigste Argument dabei war: Dass dies doch ein „ganz neues Projekt“ sei für **nur 30 Mio. Passagiere und mit nur zwei Start- und Landebahnen**; deshalb seien die Ergebnisse des Raumordnungsverfahrens von 1993/94 **für das neue Flughafenprojekt** nicht maßgeblich und auf dieses nicht anwendbar.

Dazu passt sehr schön auch die Äußerung, die der jetzige **Regierende Bürgermeister von Berlin, Herr Wowereit**, vor etwa zweieinhalb Jahren in einem Interview mit der (ich glaube, es war die) Berliner Zeitung getan hat: Wowereit hat darin zunächst sinngemäß eingeräumt, dass Schönefeld der falsche Standort für einen solchen Flughafen ist; er hat sich selbst dann aber damit verteidigt, dass, als er ins Amt gekommen sei, der **Standort Schönefeld schon so festgezurrert gewesen sei, dass er dagegen gar nichts mehr habe machen können**. Zur Erinnerung: Herr Wowereit ist im Jahr 2001 Regierender Bürgermeister von Berlin geworden. Zu diesem Zeitpunkt war gerade einmal der Planfeststellungs**antrag** für den Flughafen in Schönefeld eingereicht worden und schon damals – vor Einleitung des Planfeststellungsverfahrens – stand bereits unabänderlich fest, dass der neue Flughafen am dafür völlig ungeeigneten Standort Schönefeld gebaut werden würde! Der Planfeststellungsbeschluss selbst erging erst am 23.08.2004.

Im Klartext heißt dies: Der Regierende Bürgermeister, einer der drei Miteigentümer und Mitgesellschafter des Flughafens kann drei Jahre vor Erlass des Planfeststellungsbeschlusses – und vor

Beginn der Anhörungsverfahren für die Bürger und Gemeinden – gegen einen von ihm als falsch erkannten Standort angeblich schon nichts mehr machen.

Während die Bürger als Einwendungsführer im Planfeststellungsverfahren mit ihren Argumenten gegen Schönfeld und für Sperenberg in den Anhörungsterminen sich von den Vertretern des Flughafens und der Behörden als uneinsichtige Ignoranten haben abkanzeln lassen müssen, sitzt da in Berlin der Bürgermeister, der eigentlich weiß, dass die Bürger Recht haben, und ist angeblich „unglücklich“ darüber, dass er nun leider gar nichts mehr machen kann.

Die Planungsgeschichte des Flughafen BER führt also zu der Erkenntnis:

erstens: Wenn drei mächtige Politiker einmal ein Projekt an einem Standort beschlossen haben, ist dagegen kein Kraut mehr gewachsen, weder vor den Planungsbehörden, noch vor den zuständigen Gerichten, – und

zweitens: wenn erst einmal das Planfeststellungsverfahren für ein solches Vorhaben – und das gilt selbstverständlich auch für eine dritte Start- und Landebahn – anfängt, ist vorher alles schon längst fest entschieden und ist nichts mehr gegen die Realisierung des Projekts mit Aussicht auf Erfolg zu machen.

Mein Kollege Hofmann und ich haben beide von Richtern am Bundesverwaltungsgericht – außerhalb von Gerichtsverfahren – bestätigt erhalten, dass an einer einmal von der Politik formlos getroffenen Standort- oder Trassen-Entscheidung (und auch an einer Kapazitätsentscheidung) im förmlichen Planfeststellungsverfahren und anschließend im Verwaltungsprozess gegen den Planfeststellungsbeschluss praktisch nicht mehr zu rütteln ist.

Die betroffenen Bürger kommen also erst „dran“, werden erst dann angehört, wenn alles schon entschieden ist. Die Beteiligung der Betroffenen am Planfeststellungsverfahren ist damit – jeden-

falls was Standort und Dimensionierung anbelangt – eine reine Farce:

Die seitenlangen schriftlichen Ausführungen zur Standortfrage im Planfeststellungsbeschluss, die wochenlangen mündlichen Erörterungen der Einwendungen zur Standortfrage im Anhörungstermin, das alles ist **reine Show** und dient nur der Beschwichtigung und Irreführung der künftig lärmbelasteten Bürger – ein reines Theaterstück, das nur von den Betroffenen und – wider besseres Befürchten – von ihren Anwälten ernst genommen wird.

Dasselbe gilt auch für den Verwaltungsprozess gegen einen Planfeststellungsbeschluss:

Auch hier gilt – das hat unsere Klage gegen den Planfeststellungsbeschluss vom 13.08.2004 mit dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 16.03.2006 klar und unmissverständlich gezeigt: An der Standortfrage ist im Prozess gegen den Planfeststellungsbeschluss überhaupt **nicht mehr zu rütteln**.

Der – wenn ich so sagen darf – Trick, den das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 16.03.2006 hierbei angewandt hat, ist die Verschiebung der Standortfrage aus der Fachplanung hinaus in den Bereich der Raumordnung und Landesplanung, deren Ergebnis das Bundesverwaltungsgericht dann als für die Planfeststellungsbehörde verbindliche Vorgabe erklärt hat.⁶

Dies haben inzwischen zwei ehemalige Mitglieder des 4. Senats des Bundesverwaltungsgerichts, die an dessen Urteil vom 16.03.2006 persönlich mitgewirkt hatten, in Aufsätzen noch einmal ausdrücklich erläutert und begründet.⁷

Standort und Größe des Flughafens sind nach dieser Rechtsprechung und Literatur **in erster Linie eine Frage der Landesplanung und Raumordnung** – und an der Aufstellung der Lan-

⁶ BVerwG, U. v. 16.03.2006 – 4 A 1001.04 – UA Rn. 60 ff. S. 31 ff. und Rn. 184, 185, S. 82/83 = 4 A 1075.04 – BVerwGE 125, S. 116 ff, S. 134 ff., Rn. 63 ff., sowie S. 174 ff., Rn. 174-178

⁷ Rojahn, NVwZ 2011, 654 ff.; Jannasch, VBI BW 2013, S. 257 ff.

desentwicklungspläne werden die betroffenen Bürger grundsätzlich gar nicht erst beteiligt oder angehört. Wenn deren Anhörung später – im Planfeststellungsverfahren – „drankommt“, ist über den Standort und die Kapazität schon längst entschieden, und im Prozess gegen die Planfeststellung ist daran in der Praxis sowieso kaum mehr zu rütteln.

Das hat der damalige Präsident des Bundesverwaltungsgerichts, Dr. Hien, in einem Vortrag vor der verwaltungsrechtlichen Arbeitstagung 2007 ausdrücklich festgestellt:

Ich zitiere:⁸

„Daher wird in Deutschland ein geplantes Vorhaben im Regelfall auch gebaut: Vielleicht mit einem Otterdurchlass mehr (es ging in seinem Vortrag um das Beispiel der Straßenplanung, ist aber auf die Planung von Flughäfen eins zu eins übertragbar, d.U.), einer Fahrspur weniger oder ein paar zusätzlichen Lärmschutzauflagen, aber dauerhaft scheitern muss kein Projekt, solange das Geld für die Erfüllung der Schutzauflagen ausreicht.“

4. Dies brachte mich im vergangenen Herbst auf den Gedanken, den ich unserer Mandantin, der Gemeinde Blankenfelde-Mahlow, vorgeschlagen habe, untersuchen zu lassen, welche Möglichkeiten bestehen würden, dieselbe Wehrlosigkeit der Betroffenen im Falle einer Kapazitätserweiterung und noch mehr im Falle der Planung einer 3. Start- und Landebahn für den Flughafen in Schönefeld zu vermeiden.

Meine daraufhin im Auftrage der Gemeinde Blankenfelde-Mahlow durchgeführten rechtlichen Untersuchungen haben mich zu dem

⁸ Dr. Eckart Hien, „Rechtsschutz gegen Planungsentscheidungen im Fernstraßenrecht – auch im europäischen Vergleich“, Tagungsband der 13. Verwaltungsrechtlichen Jahresarbeitsagung des Deutschen Anwaltsinstituts am 26.01.2007 in Leipzig, S. 5 ff, 21

Ergebnis geführt, dass die Frage, ob der Flughafen BER eine dritte Start- und Landebahn bekommen soll, nach der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, und – wenn ich sie recht verstehe – nach der Auffassung der beiden ehemaligen Richter am zuständigen Senat des Bundesverwaltungsgerichts eindeutig eine Frage in erster Linie der Raumordnung und Landesplanung ist. Das bedeutet, dass die für die Raumordnung und Landesplanung zuständige Behörde zunächst untersuchen müsste, ob der Bau und Betrieb einer dritten Start- und Landebahn am Flughafen BER mit allen zusätzlichen unzumutbaren Belastungen durch Fluglärm und durch die von den Flugzeugen verursachte schwere Belastung der Umgebung des Flughafens durch die Abgase mit den Zielen und Grundsätzen der Raumordnung und Landesplanung noch zu vereinbaren sind.

Ich habe gar keinen Zweifel daran, dass die raumordnerische und landesplanerische Unverträglichkeit einer dritten Start- und Landebahn ohne jeden Abstrich festgestellt werden müsste – so wie dies auch schon in der landesplanerischen Beurteilung vom 16.10.1994 festgestellt worden war. An deren Ergebnis hat sich seither nichts geändert.

Wenn ich mir aber dann das Verhalten der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung bei dem Erlass des LEP FS vor Augen rufe, dann dürfte auch diese – eindeutig staatlich gelenkte – Behörde im Stande sein, gegen alle bisherigen Erkenntnisse sich zu Gunsten der Raumverträglichkeit einer dritten Start- und Landebahn am Standort Schönefeld auszusprechen.

Hier könnte man gegen die Notwendigkeit dieser Volksinitiative einwenden, man habe ja **die Gemeinsame** Landesplanungsabteilung für Berlin und Brandenburg, und da könne eine positive Stellungnahme zu Gunsten einer dritten Start- und Landebahn nicht zustande kommen, wenn das Land Brandenburg dem nicht zustimmen würde. Das mag zwar richtig sein – aber ich könnte und möchte nicht empfehlen, darauf zu vertrauen, dass das Land Brandenburg sich in den Beratungen der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung von sich aus definitiv und verbindlich gegen

eine solche dritte Start- und Landebahn ausspricht und das auch durchhält.

Man könnte gegen die Notwendigkeit dieser Volksinitiative auch weiter einwenden, dass es schließlich schon **zwei Beschlüsse des Landtags** von Brandenburg gibt, nämlich den vom 16.12.2011 und den vom 23.02.2013. Diese beiden Beschlüsse, mit denen sich der Landtag gegen eine dritte Start- und Landebahn ausgesprochen hat, sind zwar gut gemeint – sehen jedenfalls gut aus –, **sie haben aber nur einen – begrenzten – politischen und keinen rechtlichen Wert**. Rechtlich sind diese Beschlüsse völlig unverbindlich und können keine Raumordnungsentscheidung der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung und keine Fachplanungsentscheidung der Planfeststellungsbehörde verhindern. Politisch erledigen sich die Beschlüsse jeweils mit Ablauf der Legislaturperiode, da der neue Landtag nicht an Beschlüsse des alten Landtags gebunden ist, die nicht als Gesetze erlassen worden sind.

Es muss also ein verbindlicher Rechtsakt geschaffen werden, um ihn Begehrlichkeiten nach einer dritten Start- und Landebahn entgegensetzen zu können.

In Betracht ziehen müssen wir dabei auch die Möglichkeit, dass die **Planfeststellungsbehörde über einen Antrag für eine dritte Start- und Landebahn verhandelt und entscheidet, ohne dass eine verbindliche Festsetzung der Raumordnung und Landesplanung hierzu vorläge**. Zwar würde dies dem Raumordnungsrecht des Bundes zuwiderlaufen, doch wären eine luftrechtliche Genehmigung und ein Planfeststellungsbeschluss für eine dritte Start- und Landebahn nicht schon deshalb fehlerhaft und rechtswidrig, wenn sie ohne vorherige landesplanerische und raumordnerische Festsetzung erlassen würden. Fehlen solche Festsetzungen der Landesplanung und Raumordnung, dann hat die luftrechtliche Genehmigungsbehörde und hat die Planfeststellungsbehörde die Pflicht, diese Gegenstände selbst zu ermitteln und in ihrer Entscheidung, das heißt in der luftrechtlichen Ge-

nehmung und im Planfeststellungsbeschluss zu berücksichtigen.⁹

Man kann sich unschwer vorstellen, wie die luftrechtliche Genehmigungsbehörde und die Planfeststellungsbehörde die Erforderlichkeit einer dritten Start- und Landebahn raumordnerisch beurteilen würden, wenn keine entgegenstehende raumordnerische und landesplanerische Festlegung durch die Landesplanungsbehörde vorliegt.

Als Ergebnis dieser Betrachtungen verbleibt, dass allein eine verbindliche ablehnende landesplanerische und raumordnerische Festsetzung gegen eine dritte Start- und Landebahn die Fachplanungsbehörde daran hindern könnte, die dritte Start- und Landebahn trotzdem festzusetzen. Ein Planfeststellungsbeschluss wäre dann mit guter Aussicht auf Erfolg anfechtbar, wenn er ein verbindlich festgesetztes Ziel der Raumordnung und Landesplanung, das eine dritte Startbahn ausschließt, missachten würde.

5. Damit stellt sich die Frage, wie das Land Brandenburg an eine solche, die dritte Start- und Landebahn ablehnende landesplanerische Festsetzung kommt:

Wie wir alle wissen, ist **die Raumordnung und Landesplanung** in den Ländern Berlin und Brandenburg durch den **Staatsvertrag über die Gemeinsame Landesplanung vergesellschaftet**. Sieht man sich die einzelnen Klauseln und Verfahrensregeln des in Gesetzesform in Kraft getretenen Staatsvertrags über die Gemeinsame Landesplanung näher an, dann muss man feststellen, dass die beiden Vertragspartner – also die Länder Berlin und Brandenburg – jeweils ein gleichgewichtiges Stimmrecht haben. Das bedeutet, dass, wenn die beiden Länder sich nicht über einen Gegenstand der Landesplanung einigen können, eine lan-

⁹ vgl. Reidt in Grabherr/Reidt/Wysk, Kommentar zum LuftVG, Stand Juni 2013, Rn. 150 ff. zu § 6 und Rn. 11 ff. zu § 9 LuftVG

desplanerische Stellungnahme hierzu nicht zustande kommen kann.

Eine Regelung darüber, was geschehen soll, wenn sich die Vertragspartner über einen solchen Punkt nicht einigen, fehlt im Vertrag. Das heißt: Es kommt dann aber landesplanerisch und raumordnerisch auch nichts zustande.

Dann sind wir wieder bei der Alternative, die ich vorhin geschildert habe: Ein Planfeststellungsbeschluss kann dann auch ohne landesplanerische Stellungnahme erlassen und erweitert bzw. ergänzt werden.

In dieser Lage kann – und **muss!** – das Land Brandenburg sich seine **verfassungsrechtlich verbürgte Hoheit** über die Raumordnung und Landesplanung im eigenen Bundesland **wieder zurückholen**. Dies kann nur durch die Auflösung des Landesplanungsvertrags mit Berlin geschehen. Deshalb ist in Art. 24 des Landesplanungsvertrages vorgesehen, dass dieser Vertrag von jedem der Vertragspartner gekündigt werden kann. Die Kündigungsfrist beträgt 3 Jahre zum Ende eines Kalenderjahres.

Es ist nun eher nicht zu erwarten, dass die Landesregierung von Brandenburg den Landesplanungsvertrag mit Berlin von sich aus kündigt, oder dass der brandenburgische Landtag von sich aus die Regierung hierzu verbindlich auffordert. Das können wir derzeit sehr schön beobachten am Schicksal des erfolgreichen Volksbegehrens zur Einführung eines raumordnerischen und landesplanerischen Nachtflugverbots am Flughafen BER. Dieses Volksbegehren hatte zum Inhalt den Auftrag an die Landesregierung, mit dem Land Berlin über die Einführung eines solchen Nachtflugverbots zu verhandeln. Der Landtag hat auf Anregung der Landesregierung dieses Volksbegehren „übernommen“, d.h. entsprechend dem Gesetz über die Volksabstimmungen das Begehren zu seinem eigenen Vorhaben gemacht. Also begibt sich die Landesregierung auftragsgemäß in Verhandlungen mit dem Senat des Landes Berlin. Wie ernsthaft und intensiv sie das tut, wissen wir nicht. Ich habe deshalb bei dem Flughafenkoordinator in der Staatskanzlei, dem Staatssekretär Bretschneider, die Ge-

währung der **Einsichtnahme in die Akten der Landesregierung über die Verhandlungen mit Berlin beantragt**. Die Entscheidung der Staatskanzlei über Umfang und Zeitpunkt für meine Einsichtnahme in die Akten wird voraussichtlich nächste oder übernächste Woche ergehen.

Dass das Land Berlin und der dritte Gesellschafter des Flughafens, der Bundesverkehrsminister, zu dem Vorhaben, in § 19 Abs. 11 Landesentwicklungsprogramm (LEPro), als Ziel oder Grundsatz eine Erweiterung des Nachtflugverbots von 22:00 Uhr bis 06:00 Uhr aufzunehmen, **NEIN** sagen würde, war realistischer Weise eigentlich nicht anders zu erwarten. Nun ist die Landesregierung – so hat es den Anschein – beruhigt: sie hatte den Auftrag zu verhandeln, sie hat verhandelt, der Bund und Berlin haben Nein gesagt – und das war es dann schon.

Um diesem Ende im Fall einer dritten Start- und Landebahn zu entgehen, war es notwendig, in die Volksinitiative eine zweite Verpflichtung für die Landesregierung aufzunehmen, nämlich **den Landesplanungsvertrag mit Berlin zu kündigen** in dem zu erwartenden Fall, dass sich Berlin einer gemeinsamen landesplanerischen Regelung im Sinne der Volksinitiative verschließen wird.

Hier wird sich dann zeigen, ob der brandenburgische Landtag es mit seiner Ablehnung einer dritten Start- und Landebahn wirklich ernst meint. Denn wenn er seine Ablehnung ernst meint, dann müsste er auch dieses Volksbegehren sich zu eigen machen und als eigene rechtlich wirksame Entscheidung übernehmen.

Lehnt dann das Land Berlin die verlangte Ergänzung des Landesentwicklungsprogramms und des Landesentwicklungsplans ab, dann tritt der verbindliche Auftrag an die Landesregierung zur Kündigung des Landesplanungsvertrags mit Berlin in Kraft.

In mündlichen Vortrag weggelassen

- [6. Tut sie dies nicht (was ich mir wirklich nicht vorstellen kann und mag), dann wird man sie mit Hilfe des Verfassungsgerichts dazu bringen können und müssen.

Mit der Zustellung der Kündigung des Landesplanungsvertrages an den Senat von Berlin oder dessen Regierenden Bürgermeister tritt der Landesplanungsvertrag mit Ablauf von drei Jahren zum Ende des dann laufenden Jahres außer Kraft. Das Land Brandenburg ist dann rechtlich wieder in der Lage, seine Landesplanung selbst und allein durchzuführen und in Kraft zu setzen. Das bedeutet, dass die in der Volksinitiative verlangte Ergänzung von § 19 Abs. 11 LEPro für das Land Brandenburg in Kraft tritt, und dass darüber hinaus die Landesregierung verpflichtet ist, durch Rechtsverordnung den LEP FS entsprechend zu ergänzen - allerdings erst nach drei Jahren.

Innerhalb der Zeit der Kündigungsfrist werden die Betreiber des Volksbegehrens notfalls die Landesregierung und die Gemeinsame Landesplanungsabteilung mit den Rechtsmitteln des einstweiligen Rechtsschutzes durch das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg daran hindern können, landesplanerische Akte zu Gunsten einer dritten Start- und Landebahn zu erlassen.]

Im mündlichen Vortrag weggelassen

- [7. Vielleicht haben Sie bemerkt, dass ich im letzten Teil meiner Ausführungen hauptsächlich von der dritten Start- und Landebahn gesprochen habe. Das liegt daran, dass der zweite Teil des Vorhabens, nämlich der Ausschluss einer Kapazitätserweiterung des Flughafens über 360.000 Flugbewegungen pro Jahr hinaus von einer etwas anderen rechtlichen Qualität ist als die Verhinderung einer dritten Start- und Landebahn. Ich will Sie hier nicht mit umfangreichen rechtlichen Problemen belasten oder gar langweilen, muss aber um der Korrektheit und Vollständigkeit willen doch erwähnen, dass die Festschreibung der Kapazität auf 360.000 Bewegungen pro Jahrein gewisses rechtliches Streitpotenzial in sich trägt. Es könnte nämlich die Ansicht vertreten werden, dass der bestehende und rechtskräftig vom Bundesverwal-

tungsgericht in seinem Urteil vom 16.03.2006 bestätigte Planfeststellungsbeschluss für den Flughafen BER die Möglichkeit einer Kapazitätsausweitung auf 450.000 Flugbewegungen pro Jahr bereits in sich trage – also Besitzstand der Flughafen Berlin-Brandenburg GmbH sei. Ich bin nicht dieser Meinung – zumindest was bauliche Veränderungen zur Erhöhung der Kapazität wie etwa die Erweiterung der Vorfelder betrifft. Die Möglichkeit eines Rechtsstreits hierüber muss also klar sein.

Gleichwohl bin ich der Meinung:

Man muss versuchen, eine solche Kapazitätserweiterung zu verhindern – und das jetzt.]

Im mündlichen Vortrag weggelassen

- [8.** Da im Falle der Kündigung des Landesplanungsvertrages der ganze Vertrag hinfällig würde, würde das über das Ziel der Volksinitiative weit hinaus gehen. Dieses Ziel besteht darin, dass über die raumordnerischen und landesplanerischen Fragen, die im Falle eines Antrags auf die Erweiterung der Kapazität des Flughafens und dem Bau einer dritten Start- und Landebahn am Standort Schönefeld von Belang sind, das Land Brandenburg für sein Landesgebiet allein entscheiden kann.

Was andere Gegenstände betrifft, besteht im Prinzip an der Kündigung des Staatsvertrags seitens der Volksinitiative kein Interesse. Um die Wirkungen der auszusprechenden Kündigung auf das Notwendige zu beschränken, war daher eine Ermächtigung der Landesregierung aufzunehmen, einen neuen Landesplanungsvertrag unter Ausklammerung des Flughafens abzuschließen.]

- 9.** Zum Abschluss meiner Ausführungen muss ich noch erwähnen, dass mein Kollege Hofmann und ich in München lange über die Frage diskutiert haben, die auch hier von einigen gestellt worden

ist: Ob man nämlich in dem Text der Volksinitiative das Nein zu einer dritten Start- und Landebahn als „Darf nicht“ oder als „Soll nicht“ formulieren sollte:

Der Begriff „Soll nicht“ ist zweifellos der weichere Begriff und lässt im Juristen-Deutsch Ausnahmen zu – der Begriff „Darf nicht“ ist dagegen abschließend verbindlich. Ich bin der Auffassung, dass das Urteil des BVerwG vom 16.03.2006 und die beiden Fachaufsätze, die ich bereits angesprochen habe, es rechtfertigen, das „Darf nicht“ zu wagen. Das BVerwG hat in diesem Urteil¹⁰ ausgeführt:

„Hat ein Träger der Landesplanung seine Planungsbefugnisse in diesem Sinne wahrgenommen, wäre eine erneute ergebnisoffene Standortalternativenprüfung des Fachplanungsträgers mit dem gesamträumlichen Gestaltungsanspruch der Landesplanung nicht vereinbar.“

Hierzu und zu den folgenden Ausführungen des BVerwG schreibt Jannasch¹¹:

„Das BVerwG gelangte zu dem Ergebnis: Wenn ein Träger der Landesplanung seine Planungsbefugnisse in dem dargestellten Sinne wahrgenommen hat, ist der Träger der Fachplanung daran gebunden.“

Rojahn¹², schreibt hierzu:

„So können die Standortgrenzen zwar den bedarfgerechten Ausbau eines mittelgroßen internationalen Verkehrsflughafens mit zwei Start- und Landebahnen zulassen, aber nicht den Bau eines internationalen Großflughafens mit Dreh-

¹⁰ BVerwGE 125, S. 116 ff., S. 137, Rn. 72 ff.

¹¹ a.a.O., S. 258 I.Sp.

¹² a.a.O., S. 660 I.Sp.

kreuzfunktion und einer dritten oder vierten Start- und Landebahn.“

Ich meine, diese Zitate rechtfertigen die Verwendung des Begriffs „Darf nicht“ für die dritte Start- und Landebahn. Eine konkrete Rechtsprechung über genau diesen Fall gibt es bisher nicht. Notfalls muss man darum kämpfen.

Bedenken Sie den Satz:

**Wer kämpft, kann verlieren.
Wer nicht kämpft, hat schon verloren.**

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Dr. Siebeck