

17. Wahlperiode

Vorlage – zur Kenntnisnahme –

Stellungnahme des Senats zum Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens „Flughafen Berlin Tegel – Berlin braucht Tegel“

Der Senat von Berlin
- StadtUm Skzl FK-23 / VII E 2 -
Tel.: 9(0)139 4093

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 Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens
„Flughafen Berlin Tegel – Berlin braucht Tegel“

Der Senat legt nachstehende Vorlage dem Abgeordnetenhaus zur Besprechung vor:

A. Bezeichnung des Volksbegehrens, Prüfung der Unterstützungsunterschriften

Die Trägerin des Volksbegehrens über die Offenhaltung des Flughafens Berlin-Tegel ist eine Vereinigung unter dem Namen „Berlin braucht Tegel“, die sich aus dem Pro Tegel e.V. und der FDP Berlin zusammensetzt.

Die Initiative „Berlin braucht Tegel“ hat am 29. März 2016 bei der Senatsverwaltung für Inneres und Sport einen Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens „Berlin braucht Tegel“ gestellt und dazu Unterstützungsunterschriften vorgelegt.

Die für die Überprüfung der Unterschriften zuständigen Bezirksämter teilten der Senatsverwaltung für Inneres und Sport bis zum 14. April 2016 die Auszählungsergebnisse mit. Insgesamt sind nach § 15 Absatz 1 Satz 2 Abstimmungsgesetz von den 28.663 eingereichten Unterstützungsunterschriften 23.562 gültig. Damit ist der nach Artikel 62 Absatz 3 Satz 1 i.V.m. Artikel 63 Absatz 1 Satz 1 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 den Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens gemäß § 17 Absatz 2 Abstimmungsgesetz geprüft. Der Antrag

genügt den formalen und inhaltlichen Anforderungen der Verfassung von Berlin und des Abstimmungsgesetzes und ist daher zulässig.

Hinsichtlich der formalen Zulässigkeitsanforderungen bedeutet dies im Einzelnen:

- Die Initiative „Berlin braucht Tegel“ mit Sitz in der Dorotheenstraße 56, 10117 Berlin, ist eine Personenvereinigung, die gemäß § 13 Abstimmungsgesetz Trägerin eines Volksbegehrens sein kann.
- Der Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens wurde mit dem Wortlaut eines Beschlusssentwurfs 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 und Absatz 2 Abstimmungsgesetz). Der Antrag ist von der erforderlichen Zahl von 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 (§ 40b Absatz 2 Abstimmungsgesetz).
- Die von der Trägerin verwendeten Unterschriftslisten und -bögen entsprachen den Anforderungen des § 15 Absatz 1 Satz 4, Absatz 2 und Absatz 4 Abstimmungsgesetz.
- Nach dem Ergebnis der Überprüfung durch die Bezirksämter 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 der Senatsverwaltung für Inneres und Sport geleistet haben und im Zeitpunkt der Unterzeichnung zum Abgeordnetenhaus von Berlin wahlberechtigt waren (§§ 10, 15 Absatz 1 Satz 2 und Satz 3 Abstimmungsgesetz in Verbindung mit § 1 Absatz 1 Landeswahlgesetz Berlin).

Bezogen auf die materiell-rechtlichen Zulässigkeitsanforderungen bedeutet dies:

- Das Volksbegehren hat einen zulässigen Gegenstand nach Artikel 62 Absatz 1 und 2 Verfassung von Berlin i.V.m. § 11 Absatz 1 und 12 Absatz 1 Abstimmungsgesetz.

Das Volksbegehren ist darauf gerichtet, im Rahmen der Entscheidungszuständigkeit des Abgeordnetenhauses zu einem Gegenstand der politischen Willensbildung, der Berlin betrifft, einen sonstigen Beschluss zu fassen. Mit dem zu fassenden Beschluss soll der Senat im Ergebnis aufgefordert werden, alle Maßnahmen zu ergreifen, um den unbefristeten Betrieb des Flughafens Berlin-Tegel „Otto Lilienthal“ als Verkehrsflughafen sicherzustellen. Es liegt in der Entscheidungszuständigkeit des Abgeordnetenhauses, einen derartigen Appell an den Senat zu richten.

Zudem hat das beantragte Volksbegehren weder das Landeshaushaltsgesetz, noch Dienst- und Versorgungsbezüge, Abgaben, Tarife der öffentlichen Unternehmen oder Personalentscheidungen zum Gegenstand (Artikel 62 Absatz 2 Verfassung von Berlin, § 12 Absatz 1 Abstimmungsgesetz).

- Der Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens ist auch mit höherrangigem Recht vereinbar (§ 12 Absatz 2 Abstimmungsgesetz).

C. Stellungnahme zu dem begehrten sonstigen Beschluss über „Berlin braucht Tegel“:

Das Ziel der Trägerin des Volksbegehrens - der unbefristete Weiterbetrieb des Flughafens Berlin-Tegel - entspricht nicht den politischen Zielsetzungen des Senats.

Es sprechen folgende fachliche Erwägungen gegen den von der Trägerin verfolgten sonstigen Beschluss:

I. Landesplanung

Die Landesplanung ist die übergeordnete, überörtliche und fachübergreifende Planung für die räumliche Entwicklung, die in der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg in gemeinsamer Verantwortung beider Länder betrieben wird. Die Grundlage für die gemeinsame Zusammenarbeit bildet der Landesplanungsvertrag, der in beiden Bundesländern durch Landesgesetze ratifiziert wurde. Das die Grundsätze der Raumordnung beider Länder definierende Landesentwicklungsprogramm 2007 wurde ebenfalls durch Landesgesetze ratifiziert. Die konkreteren Landesentwicklungspläne Berlin-Brandenburg (LEP B-B) sowie Flughafenstandortentwicklung (LEP FS) wurden in beiden Ländern als Rechtsverordnungen erlassen.

Gemäß den Zielen des LEP FS sind mit Inbetriebnahme der Kapazitätserweiterung am Standort Schönefeld die Flugplätze Berlin-Tegel und Berlin-Tempelhof zu schließen und ihre Flächen einer anderen Nutzung zuzuführen (vgl. Z1 LEP FS).

Gem. § 4 Absatz 1 Raumordnungsgesetz (ROG) sind bei raumbedeutsamen Planungen Ziele der Raumordnung zu beachten sowie Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung in Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen.

Eine Offenhaltung des Flughafens Berlin-Tegel würde folglich gegen das genannte Ziel des LEP FS zu verstoßen, welches nach dem ROG Beachtung finden muss.

An der verkehrs- und umweltpolitischen Zielsetzung der Landesplanung hält der Senat fest. Eine Änderung der landesplanerischen Zielvorgabe scheidet daher aus.

II. Nachnutzung des Flughafens Berlin-Tegel

In seinem Masterplan zur Nachnutzung des Flughafens Berlin-Tegel hat der Senat seine stadtentwicklungspolitischen Ziele zum Wohnungsneubau und zur Errichtung eines Industrie- und Forschungsparks „Berlin TXL - The Urban Tech Republic“ vorgestellt. In Berlin TXL werden Hochschulen, Forschungseinrichtungen und Unternehmen gemeinsam daran arbeiten, die Städte der Zukunft zu entwickeln. Dadurch bekommt der gesamte "mittlere Norden" Berlins neue Entwicklungsimpulse.

Diese Pläne und Vorbereitungen zur Nachnutzung würden durch den Weiterbetrieb des Flughafens Berlin-Tegel konterkariert werden. Mit einer Offenhaltung des Flughafens Berlin-Tegel könnten auf dem bisherigen Flughafengelände und im Umfeld ca. 10.000 Wohnungen nicht gebaut und ca. 800 bis 1.000 Unternehmen, Institute und Forschungseinrichtungen nicht angesiedelt werden. Ca. 15.000-20.000 Arbeitsplätze würden an diesem Standort nicht entstehen. Zudem entgingen dem Land Berlin hierdurch ca. 180 Mio. EUR jährliche Steuereinnahmen und es würde ein Schaden in Höhe der vergeblich aufgewendeten Haushaltsmittel für die Entwicklung und Planung der Nachnutzung des Flughafens

Tegel eintreten. Bereits vollendete Änderungsverfahren zum Flächennutzungsplan und Landschaftsprogramm müssten wieder rückabgewickelt werden.

III. Auswirkungen auf das Großvorhaben Flughafen Berlin Brandenburg

Der Planfeststellungsbeschluss für den Ausbau des Flughafens Schönefeld zum Flughafen Berlin Brandenburg (BER) vom 14.08.2004 ist mittlerweile bestandskräftig.

Die Planrechtfertigung des Planfeststellungsbeschlusses für den Ausbau des Flughafens Berlin-Schönefeld basiert auf einer „lärmphysikalischen Gesamtbilanzierung“ und geht von einer Schließung des Flughafens Berlin-Tegel aus: „Der Planfeststellungsbeschluss steht unter dem Vorbehalt der endgültigen Schließung der Flughäfen Berlin-Tegel und Berlin-Tempelhof spätestens nach einer Übergangszeit von sechs Monaten nach Inbetriebnahme der ausgebauten Südbahn.“ (vgl. Planfeststellungsbeschluss, S. 328).

Das Bundesverwaltungsgericht stellt ferner klar: „Richtig ist, dass der planfestgestellte Ausbau des Flughafens Schönefeld unter Beibehaltung der beiden innerstädtischen Flughäfen fachplanerisch nicht gerechtfertigt wäre. (...) (Die Planfeststellungsbehörde) setzt die landesplanerische Standortentscheidung um, nach der das Ausbauprojekt in Schönefeld und die Schließung der beiden Stadtflughäfen einander bedingen und untrennbar miteinander verbunden sind. Die Zielvorgaben in Z1 des LEP FS bringen dies unmissverständlich zum Ausdruck.“ (Bundesverwaltungsgericht, in: BVerwG 4 A 1001.04, 203).

Mit einem unbefristeten Weiterbetrieb des Flughafens Berlin-Tegel parallel zum BER bestünde die große Gefahr, dass die Planrechtfertigung des Planfeststellungsbeschlusses mit ungewissen Folgen nachträglich entfallen könnte.

IV. Lärmschutz

Die landesplanerischen Vorgaben gehen von einer „Verringerung der Lärmbetroffenheit“ durch die Single-Airport-Lösung aus.

Auch das Bundesverwaltungsgericht bezieht sich auf den LEP FS und stellt "die genannten Vorteile eines stadtnahen Single-Flughafens und die Lärmentlastung gegenüber, die durch die Aufgabe der Standorte Tegel und Tempelhof sowie der nördlichen Start- und Landebahn in Schönefeld entstehen würden. Der Nachteil neuer Lärmbelastungen im Umfeld des Standorts Schönefeld müsse daher im Ergebnis in Kauf genommen werden. Im Gesamtraum werde die Lärmbetroffenheit gemessen an der Anzahl der Anwohner deutlich verringert. Das Ausbauprojekt führe zu einer Reduzierung der Fluglärm-betroffenen auf weniger als 30 % gegenüber der gegenwärtigen Situation. Das entspreche einer Verringerung um ca. 100 000 Lärmbetroffene" (Bundesverwaltungsgericht, in: BVerwGE 125, 116 Rdnr. 109).

Ein Weiterbetrieb des Flughafens Berlin-Tegel würde zudem hohe Kosten für den Lärmschutz in Höhe von mehreren hundert Millionen EUR (aktuelle Kostenschätzung rund 400 Mio. EUR) verursachen. Ab dem Jahresende 2019 ist die Festsetzung eines neuen Lärmschutzbereichs für den Flughafen Berlin-Tegel notwendig. Als passive Lärmschutzmaßnahmen fehlen noch Ent- sowie Belüfter (vgl. auch Urteil des OVG Berlin Brandenburg Urteil vom 3. Mai 2016 – OVG 6 A 31.14), die Kosten für Außenentschädigungen kämen noch hinzu und die Häuser der umliegenden Wohngebiete müssten nochmals hinsichtlich ihrer Schallschutzmaßnahmen überprüft werden.

V. Weiteres Verfahren

Es wird gemäß § 17 Absatz 7 Abstimmungsgesetz darauf hingewiesen, dass das Abgeordnetenhaus innerhalb einer Frist von vier Monaten seit der Mitteilung des Senats an das Abgeordnetenhaus entscheiden kann, den begehrten sonstigen Beschluss in seinem wesentlichen Bestand unverändert anzunehmen.

Nimmt das Abgeordnetenhaus das Begehren inhaltlich in seinem wesentlichen Bestand innerhalb von vier Monaten seit der Mitteilung des Senats an das Abgeordnetenhaus nicht an, so kann die Trägerin des Volksbegehrens gemäß Artikel 62 Absatz 3 Satz 2 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.

VI. Fazit

Aus den dargelegten Gründen empfiehlt der Senat dem Abgeordnetenhaus von Berlin, den sonstigen Beschlusssentwurf gemäß § 18 Absatz 1 Satz 1 Abstimmungsgesetz nicht anzunehmen.

Auswirkungen auf die Kosten der Privathaushalte und/oder Wirtschaftsunternehmen, Auswirkungen auf die Zusammenarbeit mit dem Land Brandenburg sowie Auswirkungen auf den Haushaltsplan und die Finanzplanung ergeben sich durch die Entscheidung des Senats, das Begehren nicht anzunehmen, nicht.

Auswirkungen auf die Gleichstellung der Geschlechter ergeben sich ebenfalls nicht.

Berlin, den 24.05.2016

Der Senat von Berlin

Michael Müller

.....

Regierender Bürgermeister

Andreas Geisel

.....

Senator für Stadtentwicklung
und Umwelt