

09.01.2020

Antwort

der Landesregierung

auf die Kleine Anfrage 3188 vom 26. November 2019
des Abgeordneten Horst Becker BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Drucksache 17/7990

Wie begründet die Landesregierung Nordrhein-Westfalen, dass sie sich nicht mehr an das 1996 durch den Landtag beschlossene sogenannte 22-Punkte-Programm zum Flughafen Köln/Bonn gebunden fühlt und warum will sie in diesem Zusammenhang eine neue Interpretation des Diskontinuitätsbegriffes einführen?

Vorbemerkung der Kleinen Anfrage

Im Lohmarer Ausschuss für Umwelt- und Klimaschutz am 09.10.2019 berichtete die Vorsitzende der Kommission nach § 32b LuftVG (Fluglärnkommision) über die Sitzungen der Kommission am 04.04.2019 und 09.10.2019.

Im Zusammenhang mit Fragen nach einem Lärminderungskonzept wurde aus der April-Sitzung berichtet, dass Vertreter des Verkehrsministeriums in der Kommission im Zusammenhang mit dem sogenannten 22-Punkte-Programm des Landtages zum Flughafen Köln/Bonn den Standpunkt vertreten hätten, dass „politische Absichtserklärungen in der Form von Landtagsbeschlüssen“ dem Grundsatz der sog. "Diskontinuität" unterlägen. Konkret wurde im Protokoll als Aussage des Mitarbeiters aus dem Verkehrsministerium weiter festgehalten: „Hiernach erstrecke sich die Wirksamkeit entsprechender Landtagsbeschlüsse lediglich auf die Dauer der jeweiligen Legislaturperiode. Gelingt es nicht, ein vom Landtag beschlossenes Vorhaben innerhalb der jeweiligen Legislaturperiode umzusetzen, erledigt es sich mit Ablauf derselben. In Anbetracht des Grundsatzes der Diskontinuität sei folglich zu berücksichtigen, dass ein aktueller „22-Punkte-Beschluss“ des gegenwärtigen Landtags bzw. der gegenwärtigen Landesregierung nicht existiere.“

Mitglieder der Kommission forderten daraufhin ein, dass die Landesregierung ihre Position schriftlich begründen solle. Daraufhin gab die Landesregierung in der Niederschrift folgende Begründung:

„Der seitens der BVF (Bundesvereinigung gegen Fluglärm, Anmerkung des Fragestellers) zur Begründung des Antrags bzw. Beschlusses angeführte, sog. "22-Punkte-Katalog" (hier Ziffern

Datum des Originals: 09.01.2020/Ausgegeben: 15.01.2020

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de

17 und 18¹)) aus dem Jahr 1996, stellt keine geeignete Rechtsgrundlage dar. Die insoweit vom damaligen Landtag beschlossenen Maßnahmen zur Reduzierung des Fluglärms stellten lediglich politische Absichtserklärungen dar, die bereits zum damaligen Zeitpunkt unter dem Vorbehalt der tatsächlichen und insbesondere rechtlichen Realisierbarkeit standen. Entsprechend des Grundsatzes der sog. "Diskontinuität" haben sich die Landtagsbeschlüsse zudem mit Ablauf der damaligen Legislaturperiode erledigt. Eine Erneuerung der Beschlüsse durch die gegenwärtige Landesregierung bzw. den gegenwärtigen Landtag existiert nicht.“ Aus Sicht des Fragestellers bedarf es keiner Erneuerung des in Rede stehenden Beschlusses des Landtages zum 22-Punkte-Programm, um weiter davon auszugehen, dass es der Wille des Landtages Nordrhein-Westfalens ist, dem 22-Punkte-Programm zur vollständigen Durchsetzung zu verhelfen. Dies gilt umso mehr, weil seitdem keine diesem Beschluss entgegenstehenden Beschlüsse vom Landtag Nordrhein-Westfalen gefasst worden sind.

Die hier geschilderte Angelegenheit ist nicht nur für Fragestellungen zum Flughafen Köln/Bonn von Wichtigkeit, sondern von grundsätzlicher Bedeutung! Würde sich die (aus Sicht des Fragestellers falsche!) Sichtweise des Vertreters der Landesregierung durchsetzen, würden alle politischen Beschlüsse des Landtages, die nicht unmittelbar zur Umsetzung in einer Wahlperiode des Landtages geführt haben, der Diskontinuität unterliegen. Dies hätte zur Folge, dass der Landtag jeweils zu Beginn einer neuen Wahlperiode solche Beschlüsse erneut fassen müsste, damit sie weiter gelten würden. Die rechtlichen und organisatorischen Konsequenzen wären erheblich.

Der Minister für Verkehr hat die Kleine Anfrage 3188 mit Schreiben vom 9. Januar 2020 namens der Landesregierung im Einvernehmen mit dem Ministerpräsidenten sowie der Ministerin für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz beantwortet.

Vorbemerkung der Landesregierung

Die Kleine Anfrage knüpft an eine in der Kommission nach § 32b Luftverkehrsgesetz (Fluglärmkommission) durchgeführte Erörterung betreffend das sog. „22-Punkte-Programm“ des Landtags zum Flughafen Köln/Bonn aus dem Jahr 1996 an. Gemäß der vorgenannten gesetzlichen Regelung wird durch die Fluglärmkommission die Genehmigungsbehörde für den betreffenden Flughafen (hier: Ministerium für Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen) beraten. Sämtliche in diesem Zusammenhang dort geäußerte Stellungnahmen von Behördenmitarbeitenden sind mithin solche der Genehmigungsbehörde. Behördenmitarbeitende äußern sich insoweit nicht als (politische) Vertreter der Landesregierung.

Die hier aufgegriffene rechtlich begründete Bewertung der Genehmigungsbehörde bezog sich ausschließlich auf die an diese mit Kommissionsbeschluss herangetragene Forderung, die Flughafen Köln/Bonn GmbH (FKB), ausgehend von den Nr. 17 und Nr. 18 des „22-Punkte-Programms“, zeitnah zur Vorlage eines verbindlichen Lärminderungskonzepts zu verpflichten.

Mit dem „22-Punkte-Programm“ hatte der Landtag die Landesregierung im Juni 1996 aufgefordert, bei der Festlegung von Einzelinhalten einer neuen Nachtflugregelung für den Flughafen Köln/Bonn, bzw. bei der Neuregelung von Nachtflugbeschränkungen verschiedene Punkte zu berücksichtigen bzw. darin empfohlene Maßnahmen zu ergreifen. Hierbei handelte es sich um eine Entschließung des Landtags, die weder Genehmigungsbehörde oder FKB rechtlich zu binden vermag, noch als eine Rechtsgrundlage für ein etwaiges Vorgehen dienen kann. Die Genehmigungsbehörde ist indisponibel an die entsprechenden gesetzlichen

Vorgaben gebunden. Nur die Behörde trifft in Anbetracht des Grundsatzes der Gewaltenteilung die Entscheidung über die inhaltliche Ausgestaltung von Nachtflugbeschränkungen, die ihrerseits rechtlich als Teilwiderruf der ursprünglichen Betriebsgenehmigung zu qualifizieren sind.

Es besteht zudem bereits ein (freiwilliges) Lärminderungskonzept der FKB. Dieses beinhaltet die tatsächlich und rechtlich seitens der FKB zu leistenden Maßnahmen. Der Aufnahme darüber hinausgehender, auf verbindliche Lärminderungsziele und damit insbesondere auf flugbetriebliche Beschränkungen ausgerichteter Maßnahmen in dieses Konzept steht die sich spiegelbildlich aus der bestandskräftigen Betriebsgenehmigung ableitende Betriebspflicht entgegen. Weiterhin gilt zu berücksichtigen, dass eine Verpflichtung zur regelmäßigen Überprüfung der Wirksamkeit der bestehenden Lärmschutzmaßnahmen bereits in Nr. 11 Abs. 2 der für den Flughafen Köln/Bonn geltenden Nachtflugbeschränkungen festgeschrieben (sog. „Lärmvergleich“) und der auf bestandskräftig gesicherter, rechtlicher Basis am Flughafen Köln/Bonn stattfindende (Nacht-)Flugbetrieb schließlich auch nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen nicht zu beanstanden ist.

Der in rechtlicher Hinsicht die Beendigung von Verfahren (d.h. unerledigten Vorlagen) herbeiführende Grundsatz der Diskontinuität ist bezüglich der im Rahmen der Fragestellung behaupteten Bindungswirkung des „22-Punkte-Programms“ ohne Belang, da eine rechtliche Bindungswirkung zu keinem Zeitpunkt, mithin bereits im Rahmen der damaligen Legislaturperiode nicht bestand. Die Beschlüsse des Landtags zu Anträgen wie die zugrundeliegende Entschließung begründen für die darin zu einem bestimmten Verhalten aufgeforderte amtierende Landesregierung allenfalls eine politische Bindungswirkung. Diese sogenannten schlichten Parlamentsbeschlüsse sind aus Gründen der Gewaltenteilung sowohl für amtierende, als auch für nachfolgende Landesregierungen aber rechtlich unverbindlich. Ein einfacher Parlamentsbeschluss kann gesetzliche Zuständigkeiten und gesetzliche Regelungen nicht ersetzen. Auswirkungen auf die rechtliche Bewertung des Kommissionsbeschlusses bzw. etwaig nachfolgend die genehmigungsrechtliche und flugbetriebliche Situation am Flughafen Köln/Bonn ergeben sich daher nicht.

1. *Hält sich die Landesregierung nicht mehr an den Inhalt des vom Landtag NRW am 11. Juni 1996 beschlossenen 22-Punkte-Programmes für den Flughafen Köln/Bonn gebunden?*

Eine rechtliche Bindungswirkung des Beschlusses des Landtags zum Entschließungsantrag zur Vorlage im Verkehrsausschuss „Neuregelung der Nachtflugbeschränkung für den Flughafen Köln/Bonn – Konrad Adenauer“ (Drucksache 12/1078), sog. „22-Punkte-Programm“, hat nie bestanden.

2. *Wenn Nein: Wie begründet dies die Landesregierung?*

Die vom damaligen Landtag beschlossenen Maßnahmen zur Reduzierung des Fluglärms stellen politische Absichtserklärungen dar, die bereits zum damaligen Zeitpunkt unter dem Vorbehalt der tatsächlichen und insbesondere rechtlichen Realisierbarkeit standen. Die Beschlüsse des Landtags zu Anträgen begründen für die darin zu einem bestimmten Verhalten aufgeforderte amtierende Landesregierung allenfalls eine politische Bindung. Diese sogenannten schlichten Parlamentsbeschlüsse sind aus Gründen der Gewaltenteilung sowohl für amtierende, als auch für nachfolgende Landesregierungen aber rechtlich unverbindlich.

Rechtlich zuständig für eine Änderung der gesetzlichen Rahmenbedingungen im Bereich des Luftverkehrs ist der Bund. So ergibt sich die diesbezügliche ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Artikel 73 Absatz 1 des Grundgesetzes. Diese Zuständigkeit ist auch durch einen Beschluss des Landtags nicht disponibel.

3. Wenn Ja: Was unternimmt die Landesregierung, damit nicht durch Mitarbeiter des Verkehrsministeriums vor der Fluglärmkommission eine gegenteilige Auffassung vertreten wird?

Eine Beantwortung der Frage 3 entfällt durch Antwort auf die Frage 2.

4. Teilt die Landesregierung die durch das Verkehrsministerium in der Niederschrift der Fluglärmkommission zu Protokoll gegebene Auffassung „Entsprechend des Grundsatzes der sog. ‚Diskontinuität‘ haben sich die Landtagsbeschlüsse zudem mit Ablauf der damaligen Legislaturperiode erledigt.“?

Es wird auf die Vorbemerkung der Landesregierung verwiesen.

5. Falls Ja: Welche Beschlüsse des Landtages aus der 13. Wahlperiode, der 14. Wahlperiode, der 15. Wahlperiode und der 16. Wahlperiode unterliegen gemäß dieser Sichtweise der Landesregierung ebenfalls der Diskontinuität und haben sich damit erledigt?

Der Grundsatz der Diskontinuität beendet in rechtlicher Hinsicht Verfahren. Entscheidungen des Landtags, die seinen Willensbildungsprozess endgültig durchlaufen haben, unterliegen nicht dem Grundsatz der Diskontinuität. Sofern es sich bei Landtagsbeschlüssen mithin nicht um unerledigte Vorlagen gehandelt hat, fallen diese mit dem Ende der Legislaturperiode auch nicht der Diskontinuität anheim. Wie im Rahmen der Vorbemerkungen ausgeführt, ist dies bezüglich der Bindungswirkung von sogenannten schlichten (auf Entschließungsanträge zurückgehenden) Parlamentsbeschlüssen jedoch insoweit ohne Belang, als dass diese zu keinem Zeitpunkt eine rechtliche Bindungswirkung für die Landesregierung entfalten.