

**Mitteilung der Regierung  
der Bundesrepublik Deutschland  
an die Kommission der Europäischen Gemeinschaften**

Vom ...

(am 01.07.2004 vorab per E-Mail an die EU-Kommission versandt)

**Betr.:** Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland gemäß Artikel 226 EG-Vertrag

hier: Richtlinie 96/82/EG (Seveso II) betreffend den Ausbau des Flughafens Frankfurt/Main (Hessen)

- Verfahren Nr. 2003/5086

Bezug:

1. Aufforderungsschreiben der Europäischen Kommission vom 30. März 2004 (2003/5086 C(2004) 1167)
2. Mitteilung der Bundesrepublik Deutschland vom 03. Mai 2004
3. Gespräch mit der Europäischen Kommission in Brüssel am 17. Mai 2004 über das Vertragsverletzungsverfahren

Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland beehrt sich, der Kommission der Europäischen Gemeinschaften als Antwort auf ihr o.g. Schreiben nach Stellungnahme des Landes Hessen Folgendes mitzuteilen:

Nachfolgend wird zu dem oben genannten Aufforderungsschreiben der Europäischen Kommission Stellung genommen. Hierbei wird näher auf den Verfahrensablauf und die verschiedenen Planungsschritte (Raumordnungsverfahren, Landesentwicklungsplan, Planfeststellungsverfahren) innerhalb des Systems der gestuften Planung eingegangen. Ebenso wird dargestellt, wo innerhalb dieses Systems den Anforderungen der Seveso II-Richtlinie Rechnung getragen wird.

### 1. Das System der gestuften Planung

Das gesamte deutsche Planungssystem lässt sich am besten als ein gestuftes Verfahren beschreiben, das von einer umfassenden und unspezifischen Perspektive aus beginnt und über verschiedene Zwischenschritte in die Genehmigung eines bestimmten Vorhabens mündet. Dieses System erstreckt sich von politischen Zielen und Leitvorstellungen auf europäischer und Bundesebene über die landesweiten und regionalen Raumordnungspläne bis hin zur Ebene der kommunalen Bauleitplanung.

Das Raumordnungsverfahren stellt in diesem Planungssystem keine eigene Verfahrensstufe dar. Es ist durchzuführen, wenn ein Raumordnungsplan für eine raumbedeutsame Planung kein hinreichend konkretes Ziel der Raumordnung enthält; es handelt sich um ein verwaltungsinternes Abstimmungsverfahren (§ 18 Abs. 1 und 6 HLPG). In diesem Verfahren wird untersucht, ob raumbedeutsame Planungen mit den Erfordernissen der Raumordnung übereinstimmen. Das Ergebnis des Verfahrens kann beispielsweise sein, dass kein Konflikt mit Erfordernissen der Raumordnung besteht. Im Unterschied hierzu kann aber auch festgestellt werden, dass das Vorhaben den Erfordernissen der Raumordnung nicht entspricht. In diesem Fall kann eine Änderung des Raumordnungsplans bzw. eine Änderung der in diesem festgelegten Ziele angestrebt werden, um die Übereinstimmung des Vorhabens mit den Erfordernissen der Raumordnung herzustellen.

In jedem Fall entfaltet das Raumordnungsverfahren aber keine Bindungswirkung, sondern stellt nur eine von mehreren Beurteilungsgrundlagen für die nachfolgenden Planungsschritte dar. Dass das Raumordnungsverfahren in einer Frist von höchstens sechs Monaten abzuschließen ist (§ 18 Abs. 4 HLPG), zeigt zudem, dass im Raumordnungsverfahren der Sachverhalt nicht in jedem Fall umfassend und abschließend beurteilt werden kann.

## 2. Das Raumordnungsverfahren zum Flughafenausbau

Im Raumordnungsverfahren zum Ausbau des Flughafens Frankfurt wurde untersucht, ob die raumbedeutsamen Planungen mit den Erfordernissen der Raumordnung übereinstimmen. Die landesplanerische Beurteilung des Regierungspräsidiums Darmstadt vom 10. Juni 2002 bezeichnet insoweit eine Änderung von Zielen des Regionalplans Südhessen als erforderlich, um die Vereinbarkeit der Vorhabensvarianten Nordwest und Nordost mit den Erfordernissen der Raumordnung herzustellen (Landesplanerische Beurteilung, S. 1). Die landesplanerische Beurteilung zielt demzufolge auf eine nachfolgende Planungsentscheidung auf einer raumordnerischen Planungsebene ab.

Die Einschätzung in der landesplanerischen Beurteilung über die vorrangige Raumverträglichkeit der Nordwestvariante ist lediglich vorläufiger Natur. Die landesplanerische Beurteilung kommt zu dem Ergebnis, die Nordwestvariante verursache „soweit beim derzeitigen Planungsstand erkennbar“ die geringsten Beeinträchtigungen des Raumes und sei aus raumordnerischer Sicht „derzeit“ zu präferieren. Zudem steht die vorläufige Beurteilung der Sicherheitssituation ausdrücklich „unter dem Vorbehalt einer abschließenden Klärung in nachfolgenden Verfahren“ (Landesplanerische Beurteilung, S. 254 f.). Diese Vorbehalte zeigen, dass die vorgenommene Abwägung für die nachfolgenden Planungsschritte nicht unverändert übernommen werden kann oder auch nur soll. Vielmehr sind die in der landesplanerischen Beurteilung bisher nicht abschließend behandelten, raumordnerisch bedeutsamen Fragen im Verfahren zur Änderung raumordnerischer Ziele zu beantworten. Hierbei ist insbesondere die Seveso II-Richtlinie zu beachten.

Eine andere Vorgehensweise würde bereits im Widerspruch zu nationalem Recht stehen, denn jede Planung hat das Gebot gerechter Abwägung zu erfüllen. Ein Element dieses Abwägungsgebotes ist nach ständiger Rechtsprechung, dass alle Belange in die Abwägung einzubeziehen sind, welche nach Lage der Dinge für die Entscheidung Bedeutung haben können.

In der landesplanerischen Beurteilung konnte auf die abschließende Beurteilung sämtlicher Belange verzichtet werden, da sie keine abschließende planerische Entscheidung darstellt und die abschließende Klärung der Sicherheitssituation ausdrücklich den nachfolgenden Verfahren vorbehalten wird. Deshalb wurde die Sicherheitssituation zwar untersucht, aber auf eine abschließende Bewertung verzichtet. Im Rahmen der nachfolgenden planerischen Entscheidungen - wie der Änderung des Landesentwicklungsplans - ist aber in Übereinstimmung mit den Grundsätzen des Planungsrechts eine Abwägung unter Einbeziehung aller relevanten Belange vorzunehmen.

Zur Frage der Berücksichtigung des Art. 12 der Seveso-II-Richtlinie in einem gestuften Planungsverfahren ist eine rechtliche Stellungnahme von Prof. Dr. Reinhard Hender, Universität Trier, beigelegt (s. Anlage).

### 3. Die bevorstehende Änderung des Landesentwicklungsplans

Durch die bevorstehende Änderung des Landesentwicklungsplans sollen raumordnerische Festlegungen - Grundsätze und verbindliche Ziele - zum Ausbau des Frankfurter Flughafens und zu notwendigen Folgemaßnahmen eingefügt werden.

Angesichts der Bedeutung des Flughafenausbaus für das gesamte Land Hessen hat die oberste Landesplanungsbehörde bereits 2002 entschieden, Festlegungen zum Ausbau des Flughafens in den Landesentwicklungsplan aufzunehmen. Durch bindende Vorgaben auf der obersten Ebene der Landesplanung soll gewährleistet werden, dass bei den nachfolgenden Planungsschritten allen raumordnerisch bedeutsamen Belangen einschließlich der Anforderungen des Gemeinschaftsrechts ausreichend Rechnung getragen wird. Der Rahmen, der durch die Änderung des Landesentwicklungsplans gezogen wird, wird anschließend durch eine Änderung des Regionalplans Südhessen weiter ausgefüllt werden. Weiterer Ausfüllungsbedarf besteht beispielsweise hinsichtlich ergänzender regional bedeutsamer verkehrlicher Baumaßnahmen und der Entwicklung der Siedlungsstruktur.

Im Rahmen der Änderung des Landesentwicklungsplans ist eine Abwägung unter Einbeziehung aller relevanten Belange vorzunehmen. Hierbei ist insbesondere die Seveso II-Richtlinie zu beachten, aber auch den übrigen Verpflichtungen aus nationalem Recht oder Gemeinschaftsrecht (etwa der Richtlinie 92/43/EWG des Rates – Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie) wird nachgekommen werden. Die Abwägung wird unter Vornahme eines erneuten Vergleichs der Ausbauvarianten Nordwest, Nordost und Süd sowie auch der Nullvariante (Verzicht auf den Ausbau) erfolgen. In die Abwägung werden die Erkenntnisse und Abwägungsgesichtspunkte aus der landesplanerischen Beurteilung einfließen und durch neu gewonnene Erkenntnisse ergänzt und aktualisiert werden. Es werden alle Erkenntnisse bezüglich der notwendigen Umsetzung des Art. 12 Abs. 1 der Seveso II-Richtlinie einbezogen werden. Außerdem werden die in anderen Bereichen gewonnenen Erkenntnisse berücksichtigt werden. Als Erkenntnisquellen, welche im Rahmen der erneuten Abwägung zusätzlich herangezogen werden, sind unter anderem zu nennen:

- die Stellungnahme der Störfall-Kommission vom 18. Februar 2004 zum geplanten Ausbau des Flughafens Frankfurt/Main,
- die Untersuchung der flugbetrieblichen Auswirkungen auf die Sicherheit und den Arbeitsschutz der Firmen Ticona und InfraServ durch die bauliche Erweiterung des Flughafens Frankfurt durch die RWTÜV Systems GmbH und die qualitätssichernde Bewertung dieser Untersuchung durch die TÜV Pfalz Anlagen und Betriebstechnik GmbH,
- die flugbetriebliche Untersuchung der Hindernisfreiheit des Ausbauvorhabens Landebahn Nord-West am Flughafen Frankfurt (Main) von Prof. Dr. Gunther Schänzer und die qualitätssichernde Bewertung dieser Untersuchung durch Dipl.-Ing. Dipl.-Kfm. Heinz Mellmann,
- eine durch die Fraport AG zu erbringende Konfigurationsanalyse der drei Ausbauvarianten Nordwest, Nordost und Süd einschließlich einer vertiefenden Betrachtung des externen Risikos durch Flugzeugunfälle sowie
- ein – in Auftrag gegebenes – rechtliches Gutachten zu der Frage, in welcher Weise den Anforderungen von Art. 12 Abs. 1 Seveso II-Richtlinie im Rahmen der landesplanerischen Abwägung Rechnung zu tragen ist.

Aufgrund der neu gewonnenen Erkenntnisse wird die im Raumordnungsverfahren vorgenommene Abwägung nicht einfach übernommen. Vielmehr werden bei der Abwägung zur Änderung des Landesentwicklungsplans die abzuwägenden Belange sowohl einzeln als auch

im Verhältnis zueinander neu gewichtet. Das Abwägungsergebnis wird in einer umfassenden Begründung dokumentiert werden.

Die mit den Schreiben der Europäischen Kommission vom 10. November 2003 und 30. März 2004 erbetenen Kopien des Gutachtens des TÜV Pfalz und der Stellungnahme der Störfall-Kommission wurden der Kommission mit Mitteilungen der Bundesregierung vom 5. und 26. März 2004 übersandt.

#### 4. Das Verfahren bei der Aufstellung oder Änderung des Landesentwicklungsplans

Gemäß § 8 HLPG wird der Entwurf zur Aufstellung oder Änderung des Landesentwicklungsplans vom Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung als oberster Landesplanungsbehörde erarbeitet. Planungen anderer oberster Landesbehörden sind hierbei zu berücksichtigen. In dieser Phase werden die Stellungnahmen und Gutachten eingeholt, die für eine umfassende Bewertung der zu berücksichtigenden Belange notwendig sind. Nach der Erarbeitung des Entwurfs beschließt die Landesregierung die Einleitung der Anhörung. Der Entwurf wird danach den in § 8 Abs. 3 HLPG aufgezählten Trägern öffentlicher Belange (Bund, benachbarte Länder, Gemeinden, Verbände u.a.) zugeleitet, die innerhalb von drei Monaten Stellung nehmen können. Aufgrund der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme wird darüber hinaus eine Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgen. Eine entsprechende Änderung des Raumordnungsgesetzes ist am 30. April 2004 vom Bundestag in zweiter und dritter Lesung verabschiedet worden; der Bundesrat hat am 11. Juni 2004 zugestimmt. Die Gesetzesänderung wird fristgerecht am 21. Juli 2004 in Kraft treten.

Die Ergebnisse der Anhörung und der Öffentlichkeitsbeteiligung sind zu berücksichtigen; gegebenenfalls ist der Entwurf zu ändern. Werden erhebliche Änderungen vorgenommen, ist eine erneute Anhörung der von den Änderungen betroffenen Träger öffentlicher Belange erforderlich. Danach stellt die Landesregierung den Landesentwicklungsplan beziehungsweise seine Änderung durch Rechtsverordnung fest. Dem geänderten Landesentwicklungsplan ist eine Begründung beizufügen, die die maßgeblichen Abwägungsgesichtspunkte, insbesondere bei der Aufstellung der Ziele der Raumordnung erkennen lässt (§ 6 Abs. 7 HLPG). Er ist zur Einsicht für die Öffentlichkeit bereitzuhalten.

Wie im Gespräch am 17. Mai 04 zugesagt, wird das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung den Planentwurf zur Information auch der Kommission zuleiten.

Für das Änderungsverfahren zum Landesentwicklungsplan wird von folgendem Zeitplan ausgegangen:

2004 Herbst / Winter:	Kabinettsentscheidung über die Anhörung zur Änderung des Landesentwicklungsplans
2005 Erste Hälfte:	Dreimonatige Anhörung und Offenlegung, Auswertung und Abwägung der eingegangenen Anregungen und Bedenken
2005 Zweite Hälfte:	Kabinettsentscheidung, Rechtsverordnung zur Änderung des Landesentwicklungsplans

#### 5. Die Entscheidung im Planfeststellungsverfahren

Für das Anlegen oder die Änderung von Flughäfen ist durch § 8 des Luftverkehrsgesetzes die Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens gesetzlich angeordnet. Es ist Aufgabe der Planfeststellungsbehörde, die relevanten Belange abschließend abzuwägen und über die Zulas-

sung des Vorhabens zu entscheiden. Hierbei ist die Fachplanung an die Ziele der Raumordnung gebunden (§§ 4 und 5 des Raumordnungsgesetzes bzw. des Hessischen Landesplanungsgesetzes - HLPG).

Die Festlegung des Flughafenausbaus als Ziel im Landesentwicklungsplan setzt für die Entscheidung im Planfeststellungsverfahren einen verbindlichen, aber ausfüllungsbedürftigen Rahmen. Daher stellt die Zielfestlegung keine vorweggenommene Entscheidung darüber dar, ob und unter welchen Voraussetzungen das Ausbauvorhaben im Planfeststellungsverfahren tatsächlich zugelassen wird. Im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens ist eine eigenständige Abwägung aus fachplanerischer Sicht zu treffen. Hierbei sind insbesondere jene Belange und Detailfragen einzubeziehen, die im Rahmen der Änderung des Landesentwicklungsplans aufgrund des größeren, auf das Land Hessen bezogenen Maßstabs nicht geklärt werden konnten. So können beispielsweise die Einzelheiten der technischen Realisierbarkeit des Flughafenausbaus erst im Planfeststellungsverfahren abschließend geklärt werden.

Der Flughafenausbau erfordert eine Änderung von Zielen der Raumordnung. Das Planfeststellungsverfahren kann jedoch bereits jetzt weitergeführt werden, solange die Änderung des Landesentwicklungsplanes dem Planfeststellungsbeschluss vorausgeht und die Beachtung der Ziele der Raumordnung gewährleistet bleibt. Es wird davon ausgegangen, dass die Entscheidung im Planfeststellungsverfahren im Jahre 2007 erfolgt.

#### 6. Keine Indizien für eine bestehende Vorfestlegung

Aus dem Antrag auf Durchführung des Planfeststellungsverfahrens und dem Gegenstand der Untersuchungen der Störfall-Kommission ist noch keine Vorentscheidung zugunsten der Nordwestvariante abzuleiten. In beiden Fällen ist keine Stelle tätig geworden, die in den kommenden Verfahren für das Treffen einer raumordnungs- oder fachplanungsrechtlichen Entscheidung zuständig wäre. Die Fraport AG hat ihren Antrag auf Durchführung des Planfeststellungsverfahrens auf den Ausbau in der von ihr favorisierten Nordwestvariante gerichtet. Dies vermag jedoch nicht vorwegzunehmen, wie dieser Planfeststellungsantrag beschieden wird. Erst recht kann der Planfeststellungsantrag nicht das getrennte Verfahren zur Änderung des Landesentwicklungsplanes determinieren.

Die Untersuchungen der Störfall-Kommission gingen auf eine Initiative der Städte Hattersheim und Kelsterbach sowie der Ticon GmbH zurück. Auf diese Initiative hin beauftragte das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit die Störfall-Kommission als beratendes Gremium für die deutsche Regierung mit einer Stellungnahme. Der Grund hierfür war, dass der zu beurteilenden Problematik eine übergreifende Bedeutung beigemessen wird (siehe hierzu das der Kommission vorliegende Ergebnis der Beratungen der Arbeitsgruppe „Flughafenausbau Frankfurt/Main“ der Störfallkommission, Punkt 1). Hingegen geht die Bundesregierung nicht etwa davon aus, seitens der zuständigen hessischen Landesbehörden sei bereits eine Vorentscheidung zugunsten der Nordwestvariante erfolgt. Das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung hat bisher weder in seiner Funktion als oberste Landesplanungsbehörde noch als zuständige Planfeststellungsbehörde eine behördliche Entscheidung getroffen, aus der sich eine bereits getroffene Vorentscheidung zugunsten der Nordwestvariante entnehmen ließe. Dies gilt auch insgesamt für die Hessische Landesregierung.

Aus den vorgenannten Gründen bittet die Bundesregierung, das Vertragsverletzungsverfahren einzustellen.

**Anlage:** Rechtliche Stellungnahme von Prof. Hendler, Universität Trier