



Berlin, 26.06.2012

Dialogpapier der Projektgruppe „Infrastrukturkonsens“ der SPD-Bundestagsfraktion

Die Flughafeninfrastruktur in Deutschland im Konsens mit den Bürgerinnen und Bürgern fortentwickeln

I. Ein neuer Infrastrukturkonsens im Luftverkehr

Die SPD-Bundestagsfraktion arbeitet an einem neuen gesellschaftlichen Konsens zur Frage, welche Infrastruktur wir künftig in Deutschland benötigen.

Die Politik darf das Heft des Handelns nicht aus der Hand geben, indem zentrale Entscheidungen von Gerichten gefällt werden müssen. Sie muss eine neue Balance suchen zwischen einer für den Wirtschaftsstandort Deutschland angemessenen Entwicklungsstrategie und einem besseren Schutz der Bevölkerung vor den negativen Folgen des Luftverkehrs. Wir sind der festen Überzeugung, dass dies nur unter der Führung der Politik im Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern sowie mit den Vertretern der Luftverkehrswirtschaft und der Umweltverbände möglich ist.

Mit den Flughafenkonzepten 2000 und 2009 wurden unter sozialdemokratischer Führung entscheidende Schritte hin zu einer nachhaltigen Entwicklungsstrategie für den Luftverkehr und die Flughafeninfrastruktur in Deutschland unternommen. Hieran knüpfen wir an, indem wir das im Jahr 2009 verabschiedete Flughafenkonzept in der nächsten Legislaturperiode fortentwickeln wollen.

Auch beim Schutz der Anwohnerinnen und Anwohner vor Fluglärm haben wir in der vorigen Legislaturperiode Verbesserungen auf den Weg gebracht. Mit der Novellierung des Fluglärmsgesetzes wurden 2007 unter der Federführung des damaligen Bundesumweltministers Sigmar Gabriel die baulichen Schallschutzanforderungen für die Umgebung der größeren zivilen und militärischen Flugplätze deutlich verbessert. Damit wurde der Einstieg in den gesetzlichen Schutz vor Fluglärm beschlossen. Wolfgang Tiefensee hat als Bundesverkehrsminister 2009 ein neues Verkehrslärmschutzprogramm II vorgelegt, das unter anderem ein umfassendes Maßnahmenbündel zur weiteren Reduzierung des Fluglärms enthält. Dieses Programm gilt es umzusetzen.



Angesichts neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse, zunehmenden Flugverkehrs und der verstärkt auftretenden Konflikte im Umfeld internationaler Flughäfen müssen wir uns zudem die Frage stellen, ob eine Novellierung des Fluglärmsgesetzes sowie internationaler Vorschriften im Bereich des Lärmschutzes notwendig sind, um den Schutz der betroffenen Anwohnerinnen und Anwohner zu gewährleisten.

In unserer Gesellschaft gibt es einen Grundkonflikt über die Frage, welche Rolle der Luftverkehr für die Mobilität in unserem Land spielt und wie er sich in den kommenden Jahren entwickeln soll. Im Kern geht es um die Frage, ob wir weiterhin einen wachsenden Luftverkehr in Deutschland haben wollen, um das Mobilitätsbedürfnis der Menschen und Unternehmen zu befriedigen oder ob wir den Luftverkehr in seiner Entwicklung in Deutschland beschränken wollen. Dabei werden Fragen nach der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit wie auch eines umfassenden Klima- und Gesundheitsschutzes breit diskutiert. Die SPD-Bundestagsfraktion nimmt diese widerstreitenden Ansätze auf und möchte im Dialog mit allen Beteiligten ein neues Konzept mit Empfehlungen für die Fortentwicklung der Flughafeninfrastruktur in Deutschland erarbeiten.

Deutschland braucht ein neues Leitbild, das aufzeigt, wie der Luftverkehr im Jahr 2030 aussehen soll. Eine vorausschauende Politik muss sich an den Mobilitätsbedürfnissen der Menschen und der Sicherung des Wirtschaftsstandortes in gleicher Weise orientieren wie am Anspruch der Nachhaltigkeit, des Gesundheits-, Lärm- und Klimaschutzes. Ausgehend von einem solchen Leitbild können Fragen der Flughafeninfrastruktur und des Lärmschutzes angegangen werden. Eine Umsetzung des Leitbilds wird jedoch nur auf der Basis eines neuen Infrastrukturkonsenses gelingen, der auf eine breite Teilhabe und letztlich Akzeptanz der Bevölkerung setzt.

In den vergangenen Monaten haben sich insbesondere an den internationalen Luftverkehrsdrehkreuzen („Hubs“) des deutschen Luftverkehrs in Frankfurt/Main, München und Berlin-Brandenburg starke Bürgerinitiativen gegen den Fluglärm gebildet. Der Widerstand der Menschen in den betroffenen Regionen ist die Reaktion auf den Fluglärm, der für die Anwohnerinnen und Anwohner durch die Erweiterung bestehender Flughafenkapazitäten und die Festlegung neuer Flugrouten deutlich gestiegen ist. Wo die Belastung noch nicht eingetreten ist, werden die Proteste von der Furcht vor der möglichen Beeinträchtigung der Gesundheit und der Lebensqualität bestimmt. Dem steht die wachsende Nutzung des Luftverkehrs durch



weite Teile der Bevölkerung auf mittleren und weiten Strecken entgegen. Diese sind jedoch häufig nicht direkt von den negativen Auswirkungen des Luftverkehrs betroffen. Eine der Ursachen für die steigenden Transportzahlen ist der Preiswettbewerb und der wachsende Marktanteil der sogenannten Low Cost Carrier.

Die ablehnende Haltung der Anwohnerinnen und Anwohner von Flughäfen wird gestützt durch die Rechtsprechung der deutschen Verwaltungsgerichte. So hat das Bundesverwaltungsgericht in Leipzig in seinem Urteil vom 4. April 2012 zum Planfeststellungsbeschluss über die vierte Start- und Landebahn am Flughafen Frankfurt/Main entschieden, dass in der Zeit von 23.00 Uhr bis 5.00 Uhr keine Flugbewegungen stattfinden dürfen. Die Auswirkungen des Urteils auf die zukünftige Entwicklung des Luftverkehrs, auf die deutschlandweite Flughafeninfrastruktur und die daraus notwendigerweise zu ziehenden Konsequenzen sind derzeit kaum absehbar. Hierbei dürfte auch die europäische bzw. internationale Entwicklung des Luftverkehrs eine wichtige Rolle spielen, da die Luftverkehrswirtschaft sich im internationalen Wettbewerb befindet.

Die SPD-Bundestagsfraktion hat in der Vergangenheit darauf gedrängt, das Ergebnis der Mediation zum Ausbau des Flughafens Frankfurt anzuerkennen. Dieses sieht die Einführung und Einhaltung eines Nachtflugverbots vor. Darüber hinaus haben wir eine neue Strategie zur Reduzierung von vermeidbarem Fluglärm in der Region Rhein-Main gefordert, um die Belastung der Bevölkerung durch Fluglärm zu reduzieren. Generell wollen wir für die Flughäfen in Deutschland eine signifikante Reduzierung des Fluglärms erreichen.

II. Ein neues Leitbild „Luftverkehr 2030“ für Deutschland

Ein Leitbild für den Luftverkehr im Jahr 2030 muss dem Umstand gerecht werden, dass der Luftverkehr in Deutschland ein wichtiger Bestandteil des Verkehrssystems in unserer mobilen Gesellschaft darstellt; zusammen mit den anderen Verkehrsträgern schafft er die Grundlage für wirtschaftliches Wachstum, Beschäftigung und die Sicherung der individuellen Mobilität. Gleichzeitig muss er das Ziel einer nachhaltigen klimagerechten und umweltschonenden Entwicklung der Mobilität erfüllen und dem Ruhebedürfnis der Menschen in einer Welt mit anwachsendem Verkehrslärm entsprechen.



1. Mobilitätsbedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger sowie des Wirtschaftsstandortes Deutschland anerkennen

Die SPD-Bundestagsfraktion will die Mobilität der Menschen und den Transport von Gütern auch in der Zukunft sichern. Voraussetzung für die weitere Entwicklung des Luftverkehrs ist, dass diese nachhaltig, d.h. sozial ausgewogen, ökologisch verträglich sowie ökonomisch sinnvoll erfolgt.

Deutschland soll auch in Zukunft eines der führenden Reise- und Urlaubsländer für internationale Gäste und Geschäftsreisende wie auch für die einheimischen Urlaubsreisenden bleiben. Damit wurde der Luftverkehr in den letzten Jahrzehnten zum Massenverkehrsmittel. Die Preisentwicklung, auch bedingt durch die Subventionierung des Flugverkehrs im Vergleich zu anderen Verkehrsträgern, z.B. durch Steuerbefreiung und Förderung von Regionalflughäfen im Vergleich zu anderen Verkehrsmitteln, hat dazu geführt, dass inzwischen auch Menschen mit niedrigeren Einkommen das Flugzeug regelmäßig nutzen können.

Die Verbraucherinnen und Verbraucher haben damit einen zunehmend wichtigen Einfluss auf die Entwicklung des Luftverkehrs in Deutschland. Jeder Klick in einem internetbasierten Einkaufsportale kann eine internationale Logistikkette aktivieren, in der dem Luftfrachtverkehr eine entscheidende Funktion zukommt. Er führt zu hohen Treibhaus- und Schadstoffemissionen beim Transport von Gütern und Personen. Darüber hinaus gewinnt bei anwachsender internationaler Vernetzung der Weltmärkte der Geschäftsreiseverkehr weiter an Bedeutung.

- 1. Welche zwingenden Anforderungen an die Organisation des Luftverkehrs in Deutschland (Betriebszeiten, Funktion der Luftverkehrsdrehkreuze, Kapazitäten) lassen sich aus den Mobilitätstrends der kommenden Jahren ableiten?**
- 2. Wie lassen sich Mobilität und Transport im Luftverkehr nachhaltig organisieren?**
- 3. Wie entwickeln sich derzeit die Treibhaus- und Schadstoffemissionen beim Transport von Gütern und Personen im Luftverkehr im Vergleich zu den Verkehrsträgern Straße, Schiene und Wasserstraße, und welche Entwicklung wird im Vergleich zu den genannten Verkehrsträgern bis zum Jahr 2050 prognostiziert?**



- 4. Welche zwingenden Grenzen des Wachstums ergeben sich für den Luftverkehr aus dem notwendigen Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm und aus den internationalen Verpflichtungen des Klimaschutzes?**
- 5. Welchen grundsätzlichen Anforderungen muss ein Leitbild „Luftverkehr 2030“ gerecht werden, und wie lassen sich die teilweise gegenläufigen sozialen, ökonomischen und ökologischen Ziele im Leitbild verbinden?**

2. Luftverkehr als Motor für Wohlstand und wirtschaftliche Entwicklung ökologisch nachhaltig weiterentwickeln

Das Ziel der SPD-Bundestagsfraktion ist es, den Luftverkehr als Triebfeder von Wohlstand und wirtschaftlicher Entwicklung so weiterzuentwickeln, dass die Belastung für die Menschen, die Natur und die Erdatmosphäre möglichst stark reduziert wird.

Als führende Exportnation ist Deutschland auch in Zukunft auf eine gute Anbindung an die internationalen Handelswege angewiesen. Durch die fortschreitende Internationalisierung der Güter- und Arbeitsmärkte und die damit einhergehende Zunahme der internationalen Arbeitsteilung in der Produktion von Waren wie auch Verflechtung der einzelnen Märkte ist die Flughafeninfrastruktur in Deutschland zu einem bedeutenden Standortfaktor geworden.

Mit der Öffnung der Märkte und der Zunahme des Wettbewerbs ist der Luftverkehr in Deutschland seit Beginn der neunziger Jahre sehr stark gewachsen. Die Zahl der beförderten Fracht und Passagiere ist trotz zwischenzeitlicher krisenbedingter Rückgänge durch hohe Zuwachsraten gekennzeichnet.

Dabei konzentrieren sich die ansteigenden Transportzahlen in ihrer Menge vorrangig auf die vier großen internationalen Flughäfen Frankfurt am Main, München, Düsseldorf, Berlin sowie in reduziertem Maße auch auf Hamburg, Stuttgart und Köln. Diese Großflughäfen stoßen angesichts der Zuwachsraten teilweise an ihre Kapazitätsgrenzen. Im Frachtbereich haben außerdem die Flughäfen Leipzig und Köln aufgrund ihres 24-Stunden-Betriebs eine Sonderstellung.

An den meisten Regionalflyghäfen stiegen zwar in den vergangenen Jahren die Transportzahlen – Treiber war hier jedoch in vielen Fällen der Low-Cost-Carrier-Verkehr. Dies führte



jedoch nicht dazu, dass der häufig defizitäre und von der öffentlichen Hand aus Imagegründen subventionierte Betrieb der örtlichen Flughäfen die wirtschaftlich notwendige Kapazitätsauslastung erreichte.

Das anhaltende Wachstum des Luftverkehrs an den Hauptstandorten befördert die positive Entwicklung der Wirtschaft in Deutschland, indem es zu Investitionen, Beschäftigung und damit zur Sicherung des Einkommens vieler Menschen beiträgt. Allerdings ziehen Gegner die prognostizierten Wachstums- und Beschäftigungseffekte zunehmend in Zweifel. So führen die Kritiker an, dass die Beschäftigtenzahlen in Frankfurt am Main im Bereich des Flughafens und seines Umfeldes weit hinter den Prognosen zurückblieben.

Um den Engpässen bei den Kapazitäten sowie dem Lärm- und Klimaschutz gerecht zu werden, ist eine bessere Vernetzung der Verkehrsträger notwendig. Gerade auf kurzen und mittleren Strecken im innerdeutschen und innereuropäischen Verkehr könnten schnelle Bahnverbindungen Abhilfe schaffen.

- 6. Wie lassen sich internationale Transport- und Logistikketten mit dem Ziel, die negativen Folgen des Luftverkehrs für die Bevölkerung und Umwelt dauerhaft ohne Rebound-Effekt zu reduzieren, neu organisieren, um den deutschen Wirtschaftsstandort nachhaltig fortzuentwickeln und ohne die Wettbewerbsfähigkeit einzuschränken?**
- 7. Lassen sich Verkehre, insbesondere im Bereich der Luftfracht, zwischen den Flughäfen in Deutschland verlagern, und welche zusätzliche Infrastruktur sowie Kooperationen zwischen den Flughäfen wären dafür notwendig?**
- 8. Lassen sich Verkehre aus dem Bereich der Luftfracht vermeiden und auf andere Verkehrsträger verlagern, und welche zusätzliche Infrastruktur sowie Kooperationen zwischen den Flughäfen und den weiteren Verkehrssektoren wären dafür notwendig?**
- 9. Welche weiteren Schritte wären notwendig, um innerdeutsche Kurz- und Mittelstreckenflüge auf den umweltfreundlichen Verkehrsträger Schiene zu verlagern?**
- 10. In welcher Form haben Abgaben- und Steuersysteme eine Lenkungswirkung im Sinne einer Verlagerung und Vermeidung von Verkehren im Luftverkehr?**



3. Lärm- und Umweltschutz stärken

Die SPD-Bundestagsfraktion will die negativen Folgen des Luftverkehrs für Mensch und Umwelt durch Treibhaus- und Schadstoffemissionen, Lärmbelastung und die zunehmende Veränderung von Lebens- und Naturräumen ambitioniert reduzieren. Gerade vor dem Hintergrund des prognostizierten weiteren Wachstums des Luftverkehrs müssen die Anstrengungen zur Bekämpfung des Klimawandels und zur Entlastung der besonders von Lärm betroffenen Bürgerinnen und Bürger massiv verstärkt werden. Der Flugverkehr kann nur wachsen, wenn er zugleich seine Lärm- und Treibhausgas-Emissionen überproportional senkt, so dass die externen Effekte des Flugverkehrs auch absolut betrachtet sinken.

Die Begrenzung des Verkehrslärms ist eine der größten Herausforderungen unserer Zeit. Der zunehmende Waren- und Personenverkehr ist ein zentrales Merkmal unserer globalisierten und vernetzten Welt. Neben den vielen positiven Aspekten für die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland und der Lebensqualität jedes Einzelnen sind die negativen Folgen des Lärms bei den Anwohnerinnen und Anwohnern allgegenwärtig. Lebensqualität und Gesundheit vieler Bürger im Umfeld von Flughäfen leiden zunehmend unter der steigenden Lärmbelastung. Wo der Lärm zunimmt und die Lebensqualität der Menschen abnimmt, wird das Ziel, den Luftverkehr als Grundlage für einen wettbewerbsfähigen Wirtschaftsstandort Deutschland zu erhalten, von all denen untergraben, die sich einem effektiven Lärmschutz verwehren.

Die Bemühungen der Luftverkehrsbetreiber, die Flugzeuge leiser und sauberer zu machen sowie ihren Verbrauch zu reduzieren, werden durch das rasante Ansteigen der Zahl der Flugbewegungen konterkariert. Besonders in der Nacht nimmt die Belastung derzeit für die Anwohnerinnen und Anwohner insgesamt zu. Dies liegt vor allem daran, dass in den Nachtstunden zur Frachtbeförderung oftmals ältere und damit lautere Maschinen eingesetzt werden. Neben dem Lärm sorgt der Luftverkehr auch für steigende Luftschadstoff-Emissionen und trägt zur Klimaerwärmung bei. Nach Angaben von Umweltverbänden nehmen die CO₂-Emissionen des Flugverkehrs derzeit um 3,5 Prozent pro Jahr zu. Sie verweisen außerdem darauf, dass nach ihrer Ansicht die Angaben zu den verursachten CO₂-Emissionen in der höheren Atmosphäre in ihrer Auswirkung vom Wert her mindestens verdoppelt werden müssten. Der Luftverkehr muss – wie alle anderen Verkehrsträger auch – aufgrund seines



prognostizierten Wachstums einen entscheidenden Beitrag zum Schutz der Erdatmosphäre leisten.

Die SPD-Bundestagsfraktion unterstützt den international anerkannten Ansatz des „Balanced Approach“, der als Instrumente die Lärminderung an Flugzeugen, Einschränkungen von baulichen Maßnahmen im Umfeld von Flughäfen, lärmreduzierende Flugverfahren, lärmabhängige Entgelte sowie lärmschutzbedingte Betriebsbeschränkungen vorsieht. Darüber hinausgehende europäische Regelungen im Bereich Umgebungslärm sind zu diskutieren.

11. Was ist rechtlich, organisatorisch und technisch möglich, um die Lärm- und Schadstoffbelastungen sowie den Kerosinverbrauch des Luftverkehrs bis zum Jahr 2030 deutlich zu reduzieren?

12. Wie kann der Widerspruch zwischen den Zielen der Wirtschaftlichkeit des Luftverkehrs und den umweltpolitischen Anforderungen der Nachhaltigkeit im Luftverkehr aufgelöst werden?

4. Akzeptanz durch frühzeitige Beteiligung der Bevölkerung sichern

Die Fortentwicklung des Luftverkehrs und der Flughafeninfrastruktur in Deutschland ist entscheidend von der Unterstützung, zumindest aber von der Akzeptanz der Bürgerinnen und Bürger abhängig. Die positiven Effekte für die regionale Wirtschaftsentwicklung und die Beschäftigungssituation werden aber von großen Teilen der Bevölkerung zunehmend infrage gestellt. Damit sinkt die positive Wahrnehmung des Luftverkehrs und der dafür notwendigen Infrastruktur. Das gilt insbesondere für internationale Flughäfen in der Nähe von städtischen Ballungszentren.

Verstärkt wird diese wachsende Ablehnung durch fehlende Transparenz beim Auf- und/oder Ausbau der Flughafeninfrastruktur und durch die mangelhafte Beteiligung der Anwohnerinnen und Anwohner bei der Festlegung von Flugrouten. Der bisherige Interessenausgleich, der vorsah, dass individuelle Nachteile bei Lärm und Schadstoffen durch Vorteile bei der regionalen wirtschaftlichen Entwicklung und durch einen angemessenen Lärmschutz ausgeglichen werden, funktioniert nicht mehr.

Die SPD-Bundestagsfraktion spricht sich deshalb für eine frühzeitige und umfassende Beteiligung der Bevölkerung beim Ausbau von Flughäfen und bei der Festlegung von Flugrouten



aus. Detaillierte Vorschläge dazu haben wir bereits vorgelegt und als Antrag in den Bundestag eingebracht (<https://infrastruktur.zukunftsdialog.spdfraktion.de/instance/infrastruktur>).

III. Integration der Flughafeninfrastruktur in eine verkehrsträgerübergreifende Verkehrsnetzplanung des Bundes

1. Diskussion um eine Stärkung der Bundes bei der Flughafenplanung

Das Grundgesetz legt fest, dass die Luftverkehrsverwaltung beim Bund liegt. Er beauftragt jedoch die Länder mit der Auftragsverwaltung. Die Zuständigkeit für die Genehmigung und Planfeststellung von zivilen Flughäfen ist 1958 bzw. 1961 auf die Länder übertragen worden. Mit dem 5. Gesetz zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes wurde den Bundesländern die Zuständigkeit für die Planfeststellung zugewiesen. Im Jahr 1961 erfolgte ebenfalls die Übertragung der Kompetenzen für die Genehmigung von Flughäfen auf die Länder. Der Bund ist jedoch befugt, nach Artikel 85 GG die Gesetzmäßigkeit wie auch die Zweckmäßigkeit von Entscheidungen der Luftverkehrsverwaltungen der Länder zu überprüfen. Damit könnte der Bund Genehmigungen und Planfeststellungen im Rahmen der Auftragsverwaltung zum Gegenstand einer Weisung machen. Das ist bisher nicht geschehen. Darüber hinaus kann der Bund überprüfen, ob der Betrieb eines Flughafens das öffentliche Interesse berührt.

Das Prinzip der Auftragsverwaltung im Luftverkehr durch die Länder ist in den vergangenen Jahren mehrfach infrage gestellt worden. Im Jahr 1998 hat die Verkehrsministerkonferenz der Länder (VMK) beschlossen, dass die Planung der Flughäfen in Deutschland Teil der Bundesverkehrswegeplanung werden soll. Als Folge wurde das Flughafenkonzept 2000 erarbeitet, das allerdings nicht Teil der Bundesverkehrswegeplanung ist. Außerdem wurde in den Bundesverkehrswegeplan 2003 eine Passage aufgenommen, die die verkehrsträgerübergreifende Vernetzung der Flughäfen mit den Bundesfernstraßen und den Bundesschienenwegen stärker betonte. Im Flughafenkonzept 2009 hat die Bundesregierung erneut die Absicht formuliert, der Bund werde „künftig eine stärkere Rolle wahrnehmen und sein Bundesinteresse entsprechend geltend machen. Eine darüber hinausgehende Formulierung der Bundeskompetenzen scheiterte am Widerstand der Länder sowie der Betreiber mittlerer und kleinerer Flughäfen.



2. Vernetzte Kapazitätsplanung bei der Flughafeninfrastruktur

Die SPD-Bundestagsfraktion befürwortet eine weitergehende Diskussion über eine stärkere Rolle des Bundes bei der Planung eines deutschlandweiten Flughafenetzes, um angesichts der prognostizierten Wachstumszahlen die für den Wirtschaftsstandort Deutschland notwendigen Kapazitäten unter Berücksichtigung einer nachhaltigen Entwicklung sicherzustellen. Gleichzeitig besteht die Hoffnung, dass durch den Bund mit Hilfe einer vernetzten Flughafenplanung die Belastungen des Luftverkehrs für die Bevölkerung innerhalb Deutschlands gerechter auf die Flughäfen verteilt und die Zahl der Betroffenen an einzelnen Standorten reduziert werden könnte. Auch eine bessere Vernetzung und Nutzung der anderen Verkehrsträger kann aus Sicht der Befürworter am besten durch den Bund organisiert werden.

Voraussetzung dafür ist, dass es im Einvernehmen mit den Ländern und der Bevölkerung zu einer Neudefinition der Kompetenzen bei der Infrastrukturplanung von Flughäfen kommt. Flughäfen sollten stärker als bisher Teil einer verkehrsträgerübergreifenden Infrastrukturnetzplanung des Bundes sein.

Eine Stärkung der Bundeskompetenz stößt jedoch an ihre Grenze. Zu berücksichtigen ist, dass der Bund in den meisten Fällen nicht (alleiniger) Eigentümer der Flughafeninfrastruktur ist. Erweiterungen der Kapazitäten von Flughäfen können lediglich auf Antrag und Initiative von Dritten, sprich den Eigentümern der Flughäfen erfolgen und im Rahmen der geltenden Rechtslage genehmigt werden. Eine Anweisung durch den Bund oder die Länder ist nicht möglich.

Grundlage für eine bundesweite vernetzte Kapazitätsplanung bei der Flughafeninfrastruktur muss eine umfassende Prognose des Kapazitätsbedarfs und der Auswirkungen der zusätzlichen Flugbewegungen für die Bevölkerung und Umwelt infolge der weiteren Entwicklung des Luftverkehrs global und in Deutschland sein. Darüber hinaus müssen die Engpässe genau analysiert, und daraus abgeleitet die erforderlichen Maßnahmen definiert werden. In diesem Zusammenhang wird diskutiert, im Rahmen der vernetzten Kapazitätsplanung beim (Aus-)bau von Flughäfen den bestehenden Ansatz des Flughafenkonzepts 2009 fortzuentwickeln, nach dem beim Planfeststellungsverfahren Bedarfsanalysen (Potential- und Konkurrenzanalyse sowie gesamtwirtschaftliche Nutzen- Kosten- Analyse) vorzulegen sind. Dabei sind bei



der Nutzen- Kosten- Analyse negative externe Effekte infolge von Gesundheits- und Umweltschäden angemessen einzurechnen.

Eine Analyse der bestehenden Kapazitäten kann im Ergebnis auch dazu führen, dass an einzelnen Standorten Strukturen zurückgebaut werden. Außerdem müssen bei einer Bewertung der notwendigen Kapazitäten auch mögliche Effekte durch die Verlagerung von Flugverkehren auf alternative Verkehrsträger berücksichtigt werden.

Kritiker einer stärkeren Bundeskompetenz warnen davor, dass das Instrument einer bundesweit vernetzten Flughafeninfrastrukturplanung den Interessen der Anwohnerinnen und Anwohner wie auch der Wirtschaft entgegenlaufen könnte. So könnte eine bundesweite Flughafenplanung zu einer Ausweitung von Flughafenkapazitäten und damit auch zu mehr Lärm an einzelnen Standorten führen. Andere befürchten hingegen eine Abkehr vom Wachstumsgedanken im Luftverkehr, indem eine Kapazitätserweiterung politisch ausgeschlossen würde.

Mit einer stärkeren Rolle des Bundes verbinden sowohl Befürworter als auch Gegner einen stärkeren Einfluss bei der Festlegung von Betriebszeiten an den Flughäfen. Klar ist, dass eine verbindliche Bewertung der bestehenden Kapazitäten bei den deutschen Flughäfen in einem engen Zusammenhang mit den örtlich genehmigten Betriebszeiten steht. Die Tatsache, dass deutschlandweit an den Flughäfen sehr unterschiedliche Genehmigungen über die Betriebszeiten bestehen und die Nutzer verlässliche Rahmenbedingungen einfordern, spricht aus Sicht der Befürworter für eine stärkere Bundeskompetenz. Das impliziert u.a. die Erwartung der Luftverkehrswirtschaft, dass der Bund in Zukunft Betriebsbeschränkungen, besonders in der Nacht, entgegenwirkt. Dem stehen die legitimen Erwartungen der vom Flugverkehr betroffenen Menschen nach einer umfassenden Nachtruhe gegenüber. Außerdem könnte aus Sicht der Fluglärmgegner ein koordiniertes Vorgehen durch den Bund verhindern, dass durch Betriebsbeschränkungen an einem Standort die Belastungen an einem anderen zunehmen. Dem wird entgegen gehalten, dass es in Deutschland sehr unterschiedliche Gegebenheiten an den Flughäfen gibt und daher weiterhin die Entscheidung über die Betriebszeiten weiterhin vorrangig vor Ort erfolgen sollte.

Befürworter einer standortübergreifenden Planung durch den Bund verweisen darauf, dass die freien Kapazitäten der bestehenden Infrastruktur an kleineren Standorten innerhalb einer



deutschlandweiten Gesamtplanung besser genutzt werden könnten. Inwieweit eine Verkehrsverlagerung von den zentralen Luftverkehrsdrehkreuzen, die sich an ihren Kapazitätsgrenzen bewegen, auf weniger frequentierte Flughäfen wirtschaftlich möglich und ökologisch verträglich wäre, muss jedoch geprüft werden.

Die Erarbeitung und Verabschiedung eines Bundesflughafenausbaugesetzes durch den Deutschen Bundestag sieht die SPD-Bundestagsfraktion skeptisch, da damit der Eindruck erweckt würde, dass der Bund für den Ausbau der Flughäfen auch finanziell verantwortlich ist. Flughäfen befinden sich jedoch zumeist nicht im Bundeseigentum, so dass für sie – im Gegensatz zu der Infrastruktur der anderen Verkehrsträger – keine Finanzierungsverantwortung des Bundes besteht.

- 13. Welcher zusätzliche Kapazitätsbedarf besteht in den kommenden fünfzehn Jahren an den internationalen Flughäfen? Wie können die notwendigen Kapazitäten entweder durch Ausbau der bestehenden Flughäfen, Verlagerung des Luftverkehrs auf andere Flughäfen oder auf andere Verkehrsträger geschaffen werden?**
- 14. Sollte zukünftig die Planung der bundesweiten Flughafeninfrastruktur stärker als bisher in der Bundesverkehrsnetzplanung 2015 verankert werden und wie kann das gegebenenfalls geschehen?**
- 15. Ist im Rahmen einer Bundesverkehrsnetzplanung eine verkehrsträgerübergreifende Bewertung der Flughafeninfrastruktur sinnvoll, um auf innerdeutschen und innereuropäischen Verbindungen den Ausbau von alternativen Verkehrsträgern wie die Schiene im Vergleich zu überprüfen?**
- 16. Sollte zukünftig die Bedarfsanalyse (Potential- und Konkurrenzanalyse sowie gesamtwirtschaftliche Nutzen- Kosten- Analyse) des Flughafenkonzepts 2009 in eine verkehrsträgerübergreifende Bundesverkehrsnetzplanung als Instrument für alle Flughafen(aus-)baumaßnahmen aufgenommen und fortentwickelt werden oder sollte die Bedarfsanalyse weiterhin projektbezogen durchgeführt werden und auf alle größeren und mittleren Flughäfen als Vorgabe für ein Planfeststellungsverfahren ausgedehnt werden?**



- 17. Wie können im Rahmen der Bedarfsanalyse bei der Berechnung des Nutzen-Kosten- Verhältnisses beim (Aus-)bau von Flughäfen negative externe Effekte wie Schadstoff- und Lärmemissionen angemessen berücksichtigt werden?**
- 18. Sollten die Kompetenzen des Bundes im Rahmen der Auftragsverwaltung der Länder gegenüber den Luftverkehrsbehörden gestärkt werden, wenn ja, welche Ziele sollten mit dieser Stärkung verbunden werden und in welchen Bereichen sollten zukünftig die Kompetenzen des Bundes ausgeweitet werden?**
- 19. In welcher Form sollte gegebenenfalls eine stärkere Rolle des Bundes im Luftverkehrsgesetz (LuftVG) und in der Bundesverkehrsnetzplanung gesetzlich verankert werden?**

3. Vernetzung der Flughäfen mit anderen Verkehrsträgern

Die SPD-Bundestagsfraktion will bei der Neuaufstellung des Bundesverkehrswegeplans 2015 den verkehrsträgerübergreifenden Netzgedanken stärken. Dabei muss der Luftverkehr stärker berücksichtigt werden. Auch das prognostizierte Wachstum des Luftverkehrs und die drohenden Kapazitätsengpässe an den großen internationalen Flughäfen in Deutschland machen einen Ausbau der Schnittstellen zwischen den Verkehrsträgern sowie eine bessere Anbindung internationaler Flughäfen an den Schienenfernverkehr wie auch in Teilen an die Bundesfernstraßen notwendig.

Bereits bei der Vorbereitung des bisherigen Bundesverkehrswegeplans 2003 wurde bei der Berechnung des Nutzen- Kosten- Verhältnisses bei Bundesfernstraßen und Bundesschienenwegen die Verbesserung der Anbindung von Flughäfen mit einbezogen. Bei der Nutzen-Kosten- Analyse von Straßen- und Schienenausbauprojekten, die der Anbindung von Flughäfen dienen, sind aus Sicht der SPD-Bundestagsfraktion die negativen externen Effekte aufgrund von Umwelt- und Gesundheitsschäden wie auch die positiven Effekte des anzubindenden Flughafens aufgrund von Arbeitsplatzeffekten einzurechnen.

Der Bund besitzt mit der Planungskompetenz der Bundesverkehrswege, die der Anbindung von Flughäfen dienen, ein Instrument, mittelbar auch auf die für die Bundesebene relevanten Planungen von Flughäfen Einfluss zu nehmen. Indem der Bund beim Ausbau der Bundesfernstraßen und Bundesschienenwege Prioritäten setzt, kann er einzelne Flughafenstandorte durch eine verbesserte Anbindung stärken. Da der geltende Bundesverkehrswegeplan je-



doch massiv unterfinanziert ist, wird dieses Instrument in der Realität nur geringe Wirkung entfalten. Zur Wahrheit gehört jedoch auch, dass im Rahmen einer neuen Bundesverkehrsnetzplanung 2015 der Bund aufgrund seiner eingeschränkten Finanzmittel nicht allen Ansprüchen nach einer besseren Anbindung an das Bundesfernstraßen- und Bundesschienenwegenetz in Deutschland gerecht werden kann. Hier müssen neue realistische Prioritäten gesetzt werden.

Gleichzeitig betont der geltende Bundesverkehrswegeplan die Planungskompetenz der Länder für die Flughäfen und konzentriert die Rolle des Bundes auf seine bestehende Verantwortung für die landseitige Anbindung der Flughäfen.

Notwendig ist eine verbesserte Anbindung der Flughäfen an die jeweiligen städtischen Zentren - insbesondere im Hinblick auf ihre Erreichbarkeit mit dem ÖPNV - notwendig. Die Verantwortung liegt hier vorrangig bei den Ländern und Kommunen, da es sich um Verkehrswege außerhalb der Bundeskompetenz handelt.

Die Mittel des Bundes aus dem früheren Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) laufen im Jahr 2019 aus. Vorschläge für die Sicherung der künftigen Finanzierung kommunaler Infrastruktur (einschließlich ÖPNV) haben wir in einem gesonderten Papier unterbreitet (<https://infrastruktur.zukunftsdialog.spdfraktion.de/instance/infrastruktur>). In jedem Fall gilt auch hier: Die finanziellen Mittel der öffentlichen Hand sind in Anbetracht der Schuldenbremse begrenzt und so einzusetzen, dass sich nicht an anderer Stelle negative externe bzw. Folge-Kosten ergeben.

20. Wie kann das Ziel einer besseren intermodalen Verknüpfung von Bundesfernstraßen und Bundeschienenwegen mit der Flughafeninfrastruktur in eine neue Bundesverkehrsnetzplanung angesichts begrenzter Finanzmittel realistisch integriert werden?

21. Nach welchen Kriterien sollten innerhalb einer neuen Bundesverkehrsnetzplanung 2015 die Projekte für einen Ausbau der landseitigen Anbindung der Flughäfen priorisiert werden? (Anzahl der Flugbewegungen, vorhandene Kapazität, Wachstumspotentiale)



- 22. Welche Priorität sollte die Anbindung von Flughäfen an den Schienenverkehr haben, angesichts der Tatsache, dass nur begrenzte Haushaltsressourcen zur Verfügung stehen und viele Experten vorrangige Investitionen in die Schienengüterverkehrsstrecken fordern?**
- 23. Wie wird die Verlagerungswirkung einer verbesserten Schienenanbindung von Flughäfen beurteilt im Vergleich zur Verlagerung, die durch eine verbesserte Schienengüterverkehrsinfrastruktur erzielt wird?**
- 24. Werden bei der Berechnung des Nutzen-Kosten-Verhältnisses bei Aus- und Neubauprojekten von Bundesfernstraßen und -schienenwegen, die der Anbindung von Flughäfen dienen, die positiven wie negativen externen Effekte wie auch Folgekosten der angebotenen Flughäfen angemessen berücksichtigt oder muss die Methodik entsprechend fortentwickelt werden? Wenn ja, wie sollte eine Fortentwicklung der Methodik erfolgen?**

IV. Flughafeninfrastruktur: Planung von Flugrouten

1. Beteiligung von Institutionen und Bürgerinnen und Bürger bei der Festlegung von Flugrouten bei Flughäfen

Das Luftverkehrsgesetz schreibt vor, dass die Deutsche Flugsicherung (DFS) die Flugrouten an internationalen Flughäfen plant, die durch das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF) im Benehmen mit dem Umweltbundesamt (UBA) und unter Prüfung durch das Bundesministerium der Justiz (BMJ) zu genehmigen sind.

Nach Abschluss der Vorplanungen leitet die DFS die Entwürfe für die Streckenführungen an die örtliche Fluglärmkommission weiter. Das Luftverkehrsgesetz schreibt laut § 32b LuftVG vor, dass an jedem Verkehrsflughafen eine Fluglärmkommission zu bilden ist. Sie dient der Beratung der Genehmigungsbehörden in den Ländern wie auch dem Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF) bei der Festlegung der Flugrouten. Die Fluglärmkommission setzt sich zusammen aus Vertretern der Umlandgemeinden des Flughafens, des Flughafenbetreibers, der Fluggesellschaften sowie der Bundesvereinigung gegen Fluglärm. In die Kommission können weitere Mitglieder berufen werden, soweit es die besonderen Umstände des Einzel-



fallendes erfordern. In die Kommission sollen nicht mehr als 15 Mitglieder berufen werden. Die Mitgliedschaft ist ehrenamtlich. Dieses Verfahren hat sich als wenig bürgerfreundlich erwiesen: die Positionen der betroffenen Städte und Gemeinden sowie der Anwohnerinnen und Anwohner werden nicht ausreichend berücksichtigt.

Eine direkte Erörterung möglicher Auswirkungen der geplanten Flugrouten wie auch möglicher Alternativen mit der örtlichen Bevölkerung erfolgt nicht. Auch eine direkte frühzeitige Information der Bevölkerung ist gesetzlich nicht vorgeschrieben. Lediglich die gewählten Kommunalvertreter sind – mit je einem Repräsentanten pro Gemeinde unabhängig von deren Größe und Einwohnerzahl – in die Arbeit der Fluglärmkommission eingebunden. Bürgerinformation erfolgt auf diese Weise nur mittelbar, eine Beteiligung ist nicht vorgesehen. Erschwerend kommt hinzu, dass lediglich Kommunen, die nach den jeweils aktuellen Planungen vom Fluglärm direkt betroffen sind, Mitglieder entsenden können. Flugrouten werden jedoch zu einem sehr späten Zeitpunkt festgelegt. Damit entsteht das Dilemma, dass die in der Fluglärmkommission vertretenen Kommunen nicht unbedingt identisch sind mit den am Ende tatsächlich vom Fluglärm betroffenen Kommunen und die Bürgerinnen und Bürger faktisch erst mit Eröffnung des Flughafens erfahren, was sie konkret an Lärmauswirkungen erwarten und sie somit ein Verbleiben in der Region nicht planen können.

Die SPD-Bundestagsfraktion schlägt vor, dass die Bürgerinnen und Bürger frühzeitig über die Planungen der Flugrouten breit informiert werden und alle Kommunen, die sich in einem zu bestimmenden Umkreis um den Flughafen befinden, eine Mitgliedschaft in der Fluglärmkommission beantragen können. Darüber hinaus wird diskutiert, ob das Umweltbundesamt (UBA), das im weiteren Verfahren bereits eine wichtige Rolle hinsichtlich der Berücksichtigung der Lärmauswirkungen von Flugrouten spielt, ebenfalls ein Mitglied in die örtliche Fluglärmkommission entsenden sollte. Gleichzeitig ist zu prüfen, ob Kommunen ab einer zu definierenden Einwohnerzahl einen zusätzlichen Repräsentanten entsenden können sollten. Demgegenüber abzuwägen ist allerdings die Notwendigkeit, die Zahl der Mitglieder überschaubar zu halten, da mit zunehmender Größe der Fluglärmkommission die Mehrheits- und Kompromissfindung leidet. Angestoßen durch ein vom Umweltbundesamt (UBA) in Auftrag gegebenes Gutachten von Prof. Dr. Eckard Pache wird darüber hinaus diskutiert, inwiefern bei der Festlegung von Flugverfahren auch die so genannten Träger öffentlicher Belange (TÖB) gehört und beteiligt werden sollten. Außerdem muss darüber debattiert werden, ob



das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF) bei der Prüfung der vorgeschlagenen Flugrouten künftig mit dem UBA Einvernehmen herzustellen hat. Bisher muss es sich mit dem UBA lediglich ins Benehmen setzen und ist nicht an dessen Stellungnahmen gebunden.

- 25. Wie kann die Transparenz des Verfahrens zur Festlegung von Flugrouten für Anwohnerinnen und Anwohner verbessert werden?**
- 26. Wie können die Arbeit der Fluglärmkommission und die demokratische Legitimation durch einen veränderten Zuschnitt des Kreises der Beteiligten verbessert werden, ohne dass die Arbeitsfähigkeit des Gremiums zu stark eingeschränkt wird? Nach welchen Kriterien können die Mitglieder ausgewählt werden?**
- 27. An welchen Kriterien könnte sich die Festlegung eines zu definierenden Umkreises orientieren, innerhalb dessen die Kommunen definitiv an der Arbeit der Fluglärmkommission zu beteiligen wären?**
- 28. Sollte das Umweltbundesamt (UBA) mit einem eigenen Vertreter in der Fluglärmkommission vertreten sein?**
- 29. Ist es zielführend, wenn zukünftig mit dem Umweltbundesamt (UBA) bei der Festlegung von Flugrouten durch das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF) Einvernehmen hergestellt werden muss, oder soll das aktuelle Regelwerk ggf. anderweitig geändert werden, und wenn ja, auf welche Art und Weise?**
- 30. Welchen Vorteil hat eine stärkere Beteiligung der sogenannten Träger öffentlicher Belange (TÖB) im Rahmen der Festlegung von Flugrouten und wie könnte sie in der Praxis umgesetzt werden?**

2. Verbindlichkeit und Flexibilität von Flugrouten

Flugrouten werden nicht im Rahmen der luftrechtlichen Genehmigung von Flughäfen im Wege von Planfeststellungsverfahren festgelegt. Im Planfeststellungsverfahren wird die Deutsche Flugsicherung (DFS) lediglich beratend durch die Planfeststellungsbehörde hinzugezogen. Ihre Aufgabe ist es, im Planfeststellungsverfahren mögliche Konsequenzen der Bahnkonfiguration, des Verkehrsaufkommens oder des geplanten Nutzungskonzepts für die po-



tentiellen Flugrouten zu benennen. Der Planfeststellungsbeschluss hat in Bezug auf mögliche Anflugverfahren und Flugrouten lediglich vorläufigen und keinen bindenden Charakter – was mit Vor- und Nachteilen verbunden ist.

Für die Anwohnerinnen und Anwohner schafft die fehlende Verbindlichkeit zunächst Unsicherheit. So blieb die Bevölkerung des neuen Berliner Flughafens BER lange Zeit über die Lage der künftigen Flugrouten im Unklaren, da diese erst kurz vor der Eröffnung des neuen Flughafens festgelegt wurden. Folglich liegt die Festsetzung von baulichem Schallschutz entsprechend spät und die Umsetzung ist mit Eröffnung des Flughafens längst nicht abgeschlossen. Erschwerend kommt hinzu, dass in Teilen der Bevölkerung der Eindruck entstanden ist, dass bei Planfeststellungsverfahren und der Festlegung von Flugrouten nur die Interessen der Kommunen des jeweiligen Bundeslandes, in dem der Flughafen liegt, ernsthaft Berücksichtigung finden. Dies führte bei Flughäfen, die in der Nähe von Landesgrenzen gelegen sind, wie Rhein-Main und Berlin BER, zu zusätzlicher Verärgerung und Akzeptanzproblemen in den angrenzenden Bundesländern. Es gibt gute Gründe, Flugrouten nicht im vorangehenden Planfeststellungsverfahren festzulegen. Denn eine verbindliche Festlegung von Flugrouten im Planfeststellungsverfahren und bei der luftrechtlichen Genehmigung eines neuen Flughafens oder einer neuen Start- bzw. Landebahn würde spätere Änderungen und Anpassung erheblich erschweren. Gegebenenfalls müsste für jede Flugroutenänderung ein neues langwieriges Planfeststellungsverfahren durchgeführt werden. Das würde die notwendige Flexibilität verhindern, um z.B. nachträglich lärmarme Anflugverfahren einzuführen, auf neue Technologien oder Änderungen beim eingesetzten Fluggerät zu reagieren oder Flugbeschränkungsgebiete an neue Wohngebiete anzupassen.

Die Akzeptanz in der Bevölkerung leidet aber darunter, dass die Flugrouten erst zu einem sehr späten, vom Planfeststellungsverfahren unabhängigen Zeitpunkt festgelegt werden. Daher ist es notwendig, einen früheren Prozess der Festlegung von Flugrouten unter breiter Beteiligung der Bevölkerung bereits parallel zum Planfeststellungsverfahren zu beginnen. Erschwerend kommt hinzu, dass die vom Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung auf dem Verordnungswege festgeschriebenen Flugrouten in der alltäglichen Praxis der Flugsicherung lediglich eine „Art der Orientierungshilfe“ darstellen. In der Verwaltungspraxis der Flugverkehrskontrollstellen können die Fluglotsen gemäß der Luftverkehrs-Ordnung jedem einzelnen Flugzeug sogenannte Einzelfreigaben auf individuellen Kursen auch abseits von veröf-



fentlichten Abflugrouten erteilen. Diese Regelung dient der flexiblen Abwicklung eines sicheren, geordneten und flüssigen Verkehrs bei erhöhtem Verkehrsaufkommen. Es ist umstritten, ob die Einzelfreigaben in der Praxis zum allgemeinen Regelfall geworden sind oder die Ausnahme bilden.

Insgesamt herrscht ein Spannungsverhältnis zwischen dem Bedürfnis der Anwohnerinnen und Anwohner nach früh bekannten festen Flugrouten, also Planbarkeit ihrer Zukunft- vergleichbar mit den Verkehrswegen bei Straße und Schiene - und der notwendigen Flexibilität, die Verkehrssicherheit im Luftverkehr zu garantieren.

Die Auseinandersetzung um Flugrouten hängt jedoch auch davon ab, welchen Stellenwert der Schutz für Fluglärm einnimmt. Je stärker diese schutzwürdigen Belange vorab bei der Planung sowie durch Fortentwicklung von aktivem und passivem Schallschutz einbezogen werden, desto eher lassen sich solche Konflikte entschärfen. Dazu zählt etwa auch ein dynamisches Regelwerk, um die Belastung mit Fluglärm durch Fortschritte beim Stand von Wissenschaft und Technik anzupassen und Lärmimmissionen ständig zu verringern (siehe Abschnitt 5).

- 31. Wie können die Anwohnerinnen und Anwohner der Nachbarbundesländer bei den Luftverkehr betreffenden Planfeststellungsverfahren besser eingebunden werden?**
- 32. Ist es möglich und sinnvoll, innerhalb des Planfeststellungsverfahrens die Festlegungen für Flugkorridore rechtsverbindlicher auszugestalten?**
- 33. Wie kann die Zahl der Einzelfreigaben auf den vom Gesetzgeber vorgeschriebenen Ausnahmefall begrenzt werden - ohne die für die Verkehrssicherheit notwendige Flexibilität der Flugsicherung einzuschränken?**

3. Kriterien für die Festlegung von Flugrouten

Das Luftverkehrsgesetz (LuftVG) schreibt vor, dass die Deutsche Flugsicherung (DFS) bei der Erarbeitung von Flugrouten für eine sichere, geordnete und flüssige Abwicklung Sorge zu tragen hat (§ 27c LuftVG) und Luftfahrtbehörden und die Flugsicherung „auf den Schutz der Bevölkerung hinzuwirken“ haben (§29b Absatz 2 LuftVG). Das bedeutet, dass bei der



Festlegung von An- und Abflugverfahren der Sicherheit des Luftverkehrs oberste Priorität zukommt. Aus Sicht der SPD-Bundestagsfraktion muss an diesem Grundsatz zum Schutz der Bevölkerung vor Flugunfällen festgehalten werden. Nach aktueller Gesetzeslage werden in der weiteren Abwägung die betrieblichen und wirtschaftlichen Interessen der Luftverkehrswirtschaft sowie das hohe Interesse der Bevölkerung nach umfassenden Lärmschutz insbesondere in der Nacht gleichberechtigt abgewogen und berücksichtigt.

Mit wachsender Lärmbelastung an den Großflughäfen wird die Gleichrangigkeit der Abwägungskriterien „wirtschaftliche Interessen“ und „Lärmschutz“ bei der Festlegung von Flugrouten verstärkt von Kritikern infrage gestellt. Die Fluglärmgegner fordern, klar den Vorrang der Lärmschutzinteressen der Anwohnerinnen und Anwohner vor den Interessen der Luftverkehrswirtschaft festzuschreiben. Die Luftverkehrswirtschaft hält dagegen, dass schon heute Lärmschutzaspekten – besonders in der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte – ein höheres Gewicht beigemessen werde.

Es sollte geprüft werden, ob zum Schutz der Nachtruhe eine veränderte Prioritätensetzung aufgrund aktueller Erkenntnisse in der Lärmwirkungsforschung angeraten und damit auch politisch sinnvoll ist. Bei einer ergebnisoffenen Diskussion des Vorschlags müssen jedoch die wirtschaftlichen und klimaschutztechnischen Konsequenzen einer neuen Priorisierung mit einbezogen werden. Zu berücksichtigen ist außerdem, dass mit einem erhöhten Kerosinverbrauch die Kosten für Fluggesellschaften und Passagiere steigen.

34. Bildet die aktuelle Regelung des Luftverkehrsgesetz den Grundsatz ab, dass beim Bau und Erweiterung von Flughäfen wie auch bei der Festlegung von Flugrouten nach der Frage der Sicherheit die Belange des Schutzes vor Fluglärm mit den Belangen der Wirtschaftlichkeit gleichberechtigt abgewogen werden sollen oder hat der Schutz vor Fluglärm nach geltender Gesetzeslage bereits eine besondere Priorität?

35. Sollten bei der Festlegung von Flugrouten die Belange des Lärmschutzes künftig bei der Abwägung den wirtschaftlichen Belangen vorangestellt werden? Welche Vor- und Nachteile hätte eine entsprechende Änderung des Luftverkehrsgesetzes (LuftVG)?



V. Flughafeninfrastruktur: Begrenzung der negativen externen Folgen

1. Festlegung von Betriebszeiten von Flughäfen

Die Betriebszeiten von Flughäfen werden nach geltendem Recht (Luftverkehrsgesetz) durch die Luftverkehrsbehörden der Länder im Rahmen der Planfeststellung zur Genehmigung eines Flughafens oder dessen Kapazitätserweiterung festgelegt. Dabei ist die Landesbehörde gehalten, die öffentlichen und privaten Belange abzuwägen (§ 8, Absatz 1 LuftVG). Im Planfeststellungsverfahren unter der Federführung der obersten Landesbehörde werden damit jegliche betriebliche Regelungen (und damit auch die Entscheidung über Einschränkungen von Betriebszeiten) gefällt.

Der Bund ist lediglich für die Rahmengesetzgebung zuständig. Der Deutsche Bundestag hat auf Initiative der SPD in der 16. Legislaturperiode beschlossen, dass der Fluglärm, besonders in der Nacht, auf ein Mindestmaß zu beschränken ist. Ein besonderes Schutzbedürfnis in der Nacht ergibt sich aus der wissenschaftlich untermauerten Erkenntnis, dass Lärm in der Nacht einen schädlicheren Einfluss auf die Gesundheit der Lärmbetroffenen hat als in den Tagesstunden. Gleichzeitig hat der Bundesgesetzgeber festgelegt, dass es zu einer gleichberechtigten Abwägung der Aspekte des Lärm- und damit Anwohnerschutzes einerseits und den wirtschaftlichen Erfordernissen andererseits kommt.

Die Rechtsprechung der vergangenen Jahre zeigt, dass sich der Wille des Gesetzgebers, die Nachtruhe besonders zu schützen, in den Urteilen der Verwaltungsgerichte wiederfindet. In vieler Hinsicht ist Fluglärm inzwischen sogenanntes „Richterrecht“. Das schafft für die Anwohnerinnen und Anwohner wie auch für die Luftverkehrswirtschaft infolge langer schwebender Gerichtsverfahren lange Phasen der Rechtsunsicherheit. Zugleich wird darin deutlich, dass die rechtlichen Normen nicht dynamisch genug sind, um Erkenntnisse im Gesundheitsschutz sowie den technischen Fortschritt einzubeziehen. So hat zuletzt das Bundesverwaltungsgericht zum Nachtflugbetrieb am Flughafen Leipzig ausgeführt, dass der Flugbetrieb in der Nachtkernzeit von 0.00 bis 5.00 Uhr nur dann erlaubt werden darf, wenn es an dem Standort außerordentliche spezifische Gründe dafür gibt.



- 36. Sollte die Regelung des Luftverkehrsgesetzes zur Festlegung von Betriebszeiten für Flughäfen hinsichtlich der Abwägung der öffentlichen und privaten Belange geändert werden?**
- 37. Bedarf es einer Ausweitung von Nachtflugverboten in Deutschland, um den Belangen des Schutzes vor Fluglärm besser zu entsprechen?**
- 38. Welche ökonomischen und ökologischen Folgen hätten restriktivere gesetzliche Vorgaben, die Lärmschutzinteressen, besonders in der Nacht, bei der Festlegung von Betriebszeiten stärker berücksichtigen?**
- 39. Wie können Ausnahmegenehmigungen, die trotz der Betriebsbeschränkungen in der Nacht Flugbewegungen ermöglichen, auf ein Minimum beschränkt werden oder gegebenenfalls ausgeschlossen werden, um den Schutz der Anwohnerinnen und Anwohner vor Fluglärm in der Nacht gerecht zu werden?**
- 40. Welche zwingende Bedeutung haben diese Ausnahmeregelungen, die trotz Betriebsbeschränkungen in der Nacht eingeschränkt Flugbewegungen ermöglichen, für den Flugbetrieb?**

2. Ausweitung des Systems lärmabhängiger Start- und Landegebühren

Die Start- und Landegebühren an Flughäfen werden durch die jeweiligen Betreiber festgelegt und durch die Landesluftfahrtbehörden genehmigt. Ein wirksames ordnungspolitisches Instrument zur Lärminderung ist der Aufschlag einer Lärmkomponente auf die Start- und Landegebühren. Insgesamt wird dabei der anfallende Lärm an den Flughäfen kontingentiert. Dabei orientieren sich die Gebührensätze an den ICAO-Lärmklassifizierungen für Flugzeuge. Ziel der Lärmkomponente ist es, laute Flugzeuge mehr zu belasten als leise Flugzeuge. Das Bundesverkehrsministerium hat unter sozialdemokratischer Führung einheitliche Kriterien für die Einführung lärmabhängiger Landeentgelte vorgelegt. Sie haben für die Landesbehörden und Flughäfen jedoch lediglich einen empfehlenden Charakter.

Die SPD-Bundestagsfraktion setzt sich dafür ein, dass es in Deutschland zu einer flächendeckenden Einführung lärmabhängiger Start- und Landegebühren kommt. Die Wirksamkeit eines lärmabhängigen Systems der Gebühren wird durch eine möglichst breite Spreizung



der Lärmklassen und damit durch eine breite Differenzierung zwischen den einzelnen Flugzeugtypen verstärkt.

An einzelnen Standorten wird der Vorschlag diskutiert, dass innerhalb einer zu definierenden zeitlichen Frist die Erhöhung der Start- und Landegebühren für besonders lärmintensive Flugzeuge schrittweise, aber in der Wirkung nachdrücklich erhöht werden. Damit soll den Anwohnerinnen und Anwohnern eine zeitliche Perspektive eröffnet werden, bis wann der Fluglärm deutlich reduziert ist. Das bedeutet, dass es am Ende auch zu Start- und Landeverboten für bestimmte Flugzeugtypen käme. Für die Fluggesellschaften soll ein finanzieller Anreiz für die Verwendung moderner Flugzeuge gesetzt werden, indem leise Flugzeuge gegenüber lauten Flugzeugen besser gestellt würden. Darüber hinaus würde an einzelnen Flughäfen im Rahmen des lärmabhängigen Gebührensystems auch nach Tageszeiten unterschieden.

- 41. Sollte die rechtliche Kompetenz des Bundes gestärkt werden, um die flächendeckende einheitliche Einführung lärmabhängiger Start- und Landegebühren in Deutschland bundesweit zu forcieren? Welche rechtlichen Möglichkeiten gibt es dafür?**
- 42. Welche Systeme / Modelle zur Lärmreduzierung durch organisatorische Maßnahmen bei Starts und Landungen (lärmabhängige Gebühren, Punktesystem, Lärmkontingente) gibt es in Deutschland und im europäischen Ausland, und welche haben sich in der Praxis im Sinne des Lärmschutzes bewährt? Welche sind sinnvoll, werden aktuell aber noch nicht in Deutschland praktiziert?**
- 43. Welche weitere preisliche Differenzierung nach Lärmklassen ist an den unterschiedlichen Flughafenstandorten in Deutschland im Sinne einer größtmöglichen Lenkungswirkung möglich und welche belegbaren Konsequenzen hätte dies für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Flughäfen?**
- 44. Welche rechtlichen Regelungsmöglichkeiten gibt es, um mittelfristig das Starten und Landen von lauten (im ICAO-Regelwerk nach Lärmklassen zu definierenden) Flugzeugen in Deutschland zu beschränken?**



3. Verstärkter aktiver Lärmschutz durch Bekämpfung des Lärms an der Quelle

Fluglärm wird am wirksamsten direkt an der Quelle bekämpft. Daher muss es das Ziel sein, die Lärmemissionen der Flugzeugtriebwerke deutlich zu reduzieren. Aktiver Lärmschutz muss Vorrang vor passivem Lärmschutz haben.

Innerhalb der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation ICAO werden die allgemein verbindlichen Grenzwerte für den Geräuschpegel von Flugzeugen vereinbart. Im Jahr 2006 sind für Flugzeuge letztmalig neue Geräuschgrenzwerte festgelegt worden. Im Ergebnis wurde damals vereinbart, dass die Lärmemission von so genannten Kapitel-4-Flugzeugen (größere Passagierflugzeuge) um 10 Dezibel verringert werden soll.

Um den Fluglärm an der Quelle weiter zu reduzieren, setzt sich die SPD-Bundestagsfraktion für eine weitere Verschärfung der Grenzwerte bei Fluggerät ein. Dabei müssen die neuesten Weiterentwicklungen der Antriebstechnologien von Flugzeugen berücksichtigt werden. Dabei gilt es auch die Möglichkeit zu diskutieren, wie in den kommenden Jahren mit Hilfe einer stufenweisen Absenkung der Grenzwerte eine schrittweise Reduzierung des Fluglärms an der Quelle festgeschrieben werden kann, um der Herstellerindustrie einen verstärkten Anreiz zur Entwicklung und Umsetzung lärmärmerer Technologien bei Flugzeugen zu geben.

- 45. Welche Reduktion der Lärmemissionen an Flugzeugen ist nach aktuellem Stand von Wissenschaft und Technik möglich? Wie werden sich die technischen Möglichkeiten in den nächsten Jahren entwickeln?**
- 46. Welches Reduktionsziel für die international geltenden Geräuschgrenzwerte sollte Deutschland – in Anerkennung aktueller Ergebnisse im Bereich Forschung und Entwicklung der Flugzeughersteller – bei der ICAO-Vollversammlung 2013 anstreben, und welche Möglichkeiten gibt es, um eine schrittweise Absenkung der Geräuschgrenzwerte für Flugzeuge internationale verbindlich festzuschreiben?**
- 47. Welche Frist sollte gesetzt werden, um die Flugzeugflotten der Personen- und Frachtbeförderer auf die neuen Grenzwerte umzustellen?**
- 48. In welcher Form kann Deutschland beim Lärmschutz gegebenenfalls von ICAO-Vorgaben abweichen und an welcher Stelle ist das am Luftverkehrsstandort Deutschland im Sinne des Lärmschutzes sinnvoll?**



4. Gesteigerter passiver Lärmschutz durch Verbesserung des Schallschutzes an Flughäfen

Mit dem im Jahr 2007 novellierten Fluglärmschutzgesetz hat der Bund den heute geltenden rechtlichen Rahmen für die Gewährung von passivem Lärmschutz im Umfeld von Flughäfen in Deutschland gesetzt. Grundlegendes Konzept ist die Verpflichtung der Behörde zur Festsetzung von Lärmschutzbereichen in der Umgebung größerer Flugplätze nach Maßgabe bestimmter Schallgrenzwerte. An diese Festsetzungen sind dann – abhängig von der Intensität der Lärmbelastung – Siedlungsbeschränkungen, Entschädigungsansprüche für Bauverbote sowie Aufwendungsersatzansprüche für Schallschutzvorrichtungen am Gebäudebestand geknüpft.

Der Gesetzgeber sieht nach einer Zehnjahresfrist im Jahr 2017 eine Überprüfung der rechtlichen Regelungen des Fluglärmgesetzes und besonders der dort normierten Grenzwerte vor. Aus Sicht der SPD-Bundestagsfraktion muss in Anbetracht neuer wissenschaftlicher Studien zur Lärmwirksamkeitsforschung und der anhaltenden Proteste von Anwohnerinnen und Anwohnern diskutiert werden, ob es zu einer vorzeitigen Überprüfung der geltenden Grenzwerte kommen muss. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen merkte bereits 2008 an, dass bei der Verabschiedung des Fluglärmgesetzes die Grenzwerte auf dem konservativen Stand der Lärmwirkungsforschung beruhen. Neuere, auf umfangreichen Feldstudien des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt (DLR) basierende Erkenntnisse über die Auswirkungen des Fluglärms auf den Nachtschlaf seien nicht berücksichtigt worden.

Im Fluglärmschutzgesetz werden darüber hinaus auch die aus Gründen des Lärmschutzes vorzunehmenden Siedlungsbeschränkungen geregelt. Die SPD-Bundestagsfraktion unterstützt die Forderung nach einem sehr restriktiven Vorgehen, wonach in den Schutzzonen von Flughäfen keine Siedlungsgebiete mehr ausgewiesen werden dürfen.

49. Sehen Sie an dem Regelungsinhalt des im Jahr 2007 novellierten Fluglärmschutzgesetzes grundsätzlichen Änderungsbedarf?

50. Gibt es neue wissenschaftliche Studien und Untersuchungen, die eine vorzeitige Überprüfung der im Fluglärmschutzgesetz 2007 festgelegten Schallgrenzwerte begründen?



51. Welchen rechtlichen Änderungsbedarf bzw. Eingriffsmöglichkeiten gibt es, um die Ausweisung neuer Siedlungsgebiete in den Schutzzonen von Flughäfen durch die örtlichen Planungsbehörden nachdrücklich zu verhindern?

5. Verbesserter Schutz der Anwohner durch neue An- und Abflugverfahren

Die Deutsche Flugsicherung (DFS) ist im Rahmen der Festlegung von Flugrouten auch für die Festlegung von An- und Abflugverfahren und deren Fortentwicklung verantwortlich. Gemäß dem gesetzlichen Auftrag des Luftverkehrsgesetzes (LuftVG) hat die DFS dabei im besonderen Maße auf den Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm, besonders in der Nacht, zu achten. Darüber hinaus hat auch bei der Festlegung von An- und Abflugverfahren die Sicherheit im Luftverkehr oberste Priorität, die durch internationale Vorgaben der ICAO unterlegt ist und von denen nur im Ausnahmefall abgewichen werden kann.

Die SPD-Bundestagsfraktion setzt sich nachdrücklich für die Entwicklung optimierter Flugverfahren ein, insbesondere wenn diese geeignet sind, Lärmbelastungen dauerhaft, also vergleichbar mit der Wirkung von strengeren Grenzwerten, zu verringern. Ziel der DFS und der Flughafenbetreiber muss es sein, ambitioniert an innovativen Verfahren mit maximaler Lärmminimierung für die Anwohnerinnen und Anwohnern zu arbeiten. Dazu ist es notwendig, dass die vorhandenen technischen Möglichkeiten der Flugzeuge konsequent genutzt werden. Lärmoptimierte Start- und Landeverfahren verlängern häufig den Flugweg und erhöhen damit den Kraftstoffverbrauch. Außerdem ist es erforderlich, die örtlichen geographischen Bedingungen zu berücksichtigen.

52. Welche lärmoptimierten An- und Abflugverfahren werden derzeit entwickelt und wann sind sie voraussichtlich einsatzfähig?

53. Welche positiven Auswirkungen auf die Lärmbelastungen an den deutschen Flughäfen sind durch die Einführung neuer An- und Abflugverfahren zu erwarten?



54. Sollten die gesetzlichen Vorgaben des Luftverkehrsgesetzes (LuftVG) gestärkt werden, um die Entwicklung neuer lärmoptimierter An- und Abflugverfahren zu forcieren? Wenn ja, in welcher Form sollten die gesetzlichen Regelungen geändert werden, und wäre es dabei rechtlich möglich und sinnvoll, eine zeitnahe Einführung von neuen lärmoptimierten Flugverfahren gesetzlich verpflichtend vorzuschreiben?

6. Ausbau und Verbesserung der Lärmwirkungsforschung

Die Entwicklung von neuer Triebwerkstechnologie, von innovativen Verfahren für den Start und die Landung von Flugzeugen wie auch die Erforschung der Folgen des Luftverkehrs für die Gesundheit der Bevölkerung und das Klima brauchen eine solide fundierte wissenschaftliche Grundlage.

In der Vergangenheit haben das Umweltbundesamt (UBA) wie auch unterschiedliche vom Bund geförderte Forschungseinrichtungen unter dem Dach des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt (DLR), der Helmholtz-Gesellschaft und der Fraunhofer-Institute eine umfangreiche Expertise vorgelegt. Ergänzend dazu sind im Auftrag von Umwelt- und Wirtschaftsverbänden umfangreiche Studien erstellt worden.

Im Zentrum der Diskussion steht immer häufiger der Vorwurf, dass die vorgelegten Studien zu interessengeleiteten Ergebnissen führen würden. So äußern immer wieder Vertreter der Umweltverbände wie auch der Wirtschaftsverbände wechselseitig massive Kritik.

Darüber hinaus wird einvernehmlich darauf verwiesen, dass die öffentliche Hand sich verstärkt um eine gezieltere Förderung von Forschung und Entwicklung im Bereich des Luftverkehrs kümmern müsse.

Vor diesem Hintergrund regt die SPD-Bundestagsfraktion an, die Förderung der Lärmwirkungsforschung des Bundes zu überprüfen, gegebenenfalls neu zu strukturieren und zu erhöhen. Darüber hinaus könnte die Schaffung einer nationalen, von Einzelinteressen unabhängigen Forschungs- und Kompetenzstelle zum Themenbereich Luftverkehr und Fluglärm sinnvoll sein. Dabei muss diskutiert werden, ob es zu einer verbesserten Vernetzung der bestehenden Forschungseinrichtungen kommen sollte, oder ob eine Bündelung innerhalb einer neuen Institution sinnvoll erscheint.



- 55. Welcher Änderungsbedarf besteht bei der bestehenden Förderung der Lärmwirkungsforschung durch den Bund?**
- 56. Welcher finanzielle Bedarf besteht bei der Förderung der Lärmwirkungsforschung, um zu Ergebnissen zu kommen, die in der Praxis zügig umsetzbar sind?**
- 57. Welche institutionellen Möglichkeiten, z.B. in Form einer Stiftung sind denkbar, um die Luftverkehrswirtschaft wie auch die Umweltverbände u.a. an der Finanzierung einer unabhängigen Forschungs- und Kompetenzstelle zu beteiligen?**