

Stellungnahme zum Dialogpapier der Projektgruppe „Infrastrukturkonsens“ der SPD-Bundestagsfraktion

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

25. August 2012

Eingangsbemerkungen

In den letzten Monaten hat sich gezeigt, dass die Akzeptanz der Flughäfen in Deutschland vor allem aufgrund ungelöster Fluglärmprobleme und der daraus resultierenden Gesundheitsbeeinträchtigungen weggebrochen ist. Ebenso nehmen die Menschen wahr, dass die Förderung des Flugverkehrswachstums durch die Politik völlig unvereinbar ist mit den international verabredeten Klimaschutzziele. Massive regionale Beeinträchtigungen von Natur und Umwelt und von Naherholungsgebieten kommen hinzu. Andauernde Proteste vieler Menschen gegen den Ausbau der Flughäfen fanden und finden an den Drehkreuzflughäfen Frankfurt/Main und München, aber auch in Berlin und Köln/Bonn statt. Die Ablehnung der dritten Startbahn im Bürgerentscheid in München am 17.6.2012 und die landesweiten Umfragen im Freistaat Bayern zeigen, dass es auch in der breiten Bevölkerung keine Unterstützung mehr für die Expansion des Flugverkehrs und der Flughäfen gibt. Häufig werden zudem Maßnahmen zum Schutz der betroffenen Bevölkerung aus Abwägungs- oder Dialogverfahren nach der Erteilung der Genehmigungen für die Flughäfen nicht umgesetzt. Damit wird das gegenseitige Vertrauen massiv untergraben (siehe z. B. Köln/Bonn). Tragfähige Lösungen fehlen im Flugverkehr beim Klimaschutz (CO₂- und non CO₂-Emissionen), dem Lärmschutz und bei den zunehmend in den Blick geratenden Schadstoffemissionen im Umfeld von Flughäfen.

Eine aktive, eine konzeptionelle Politik ist dringend erforderlich. Eine Fortschreibung des Flughafenkonzepts mit einer wirksamen Politik der Verlagerung von Kurzstreckenflügen auf die Schiene und der Konzentration auf ein umweltverträgliches und trotzdem wirtschaftlich tragfähiges Flughafensystem in Deutschland. Deutschland hat heute bereits die höchste Flughafendichte in ganz Europa Die Verlagerung ist an erster Stelle eine Frage des politischen Willens und der Durchsetzung.

Den Flughäfen sollten entsprechend der vorhandenen Anlagen Aufgaben zugewiesen werden, die die gegenseitige „Kanibalisierung“ beendet und zu einer sinnvollen Auslastung der Kapazitäten ohne mutwillige Ausbauten führt. Dabei muss zwingend immer die **Umwelkapazität** einer Region im Vordergrund stehen. Viele der hoch defizitären Regionalflughäfen, aber auch einige größere Flughäfen wie z. B. Saarbrücken oder Erfurt könnten mangels eines ausreichenden Verkehrsaufkommens geschlossen werden.

Das vorliegende Dialogpapier versucht eine neue Balance zwischen einer angemessenen Entwicklungsstrategie für die Flughäfen und einem verbesserten Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm zu finden. Dies ist deutlich besser gelungen als im Flughafenkonzept des Jahres 2009; dennoch hat das Dialogpapier nach unserer Einschätzung noch erhebliche und teilweise grundlegende Mängel.

Es weist einen durchgängigen Widerspruch zwischen der Wachstums- und der Nachhaltigkeitsorientierung auf. Es werden zwar Umwelt- und Schutzziele aufgezeigt, die dazu gehörenden Maßnahmen sind aber nicht durchgehend für das Erreichen dieser Ziele ausgelegt. Gleiches gilt für die gestellten Fragen, die nicht immer den Kern des Problems treffen. Deswegen möchten wir über diese hinaus einige Problemkreise und denkbare Lösungsansätze im Zusammenhang darstellen.

Dabei beschränken wir uns weitgehend auf das Thema Fluglärm und schließen uns den Ausführungen des BUND zu den Themen Flughafeninfrastruktur, Klimaproblematik und Arbeitsplätze vollinhaltlich an. Diese Themen behandeln wir seit Jahren arbeitsteilig in einem die Verbände übergreifenden Arbeitskreis.

„Die Politik sollte nicht das Heft des Handelns aus der Hand geben“, heißt es zu Beginn des Dialogpapiers. Aber hat sie das nicht schon längst? Das zeigte auch eine Bemerkung des Vorsitzenden Richters des 4. Senats des BVerwG bei der letzten Verhandlung am 3./4. Juli diesen Jahres zum Flughafen BER, der mit deutlichen Worten einige Aufträge an die Politik zurückgeben möchte.

So wurde z. B. das Flughafenkonzept 2009 weitgehend von der Interessenvertretung des Luftverkehrs geschrieben, entsprechend fand der Schutz vor Fluglärm auf nur eineinhalb Seiten praktisch nicht statt. Das jetzige Dialogpapier zeigt hier deutliche Fortschritte.

Der Entwurf des Fluglärmgesetzes stammt weitgehend aus der Feder des Frankfurter Flughafens mit den entsprechenden Sonderregelungen „Lex Fraport“. Die Federführung für die Gesetzgebung lag zwar beim Umweltministerium, dennoch wurden die entscheidenden, viel zu hohen Grenzwerte von der Flughafenlobby über das Verkehrsministerium durchgedrückt. Der Schutz ist im Ergebnis völlig unzureichend. In manchen Konstellationen ist der Schutz vor Fluglärm sogar schlechter als im Fluglärmgesetz von 1971 geregelt war.

Erschreckend ist in dem vorliegenden Dialogpapier Infrastrukturkonsens jedoch an ein oder zwei Stellen die Wortwahl, spricht man doch von *„Fluglärmgegnern“*. Das kann man gerne tun, wenn man die Verursacher des Lärms als „Fluglärmfreunde“ tituliert – auf diese Idee kommt nur keiner. Also wie wäre es schlicht und einfach mit **„Fluglärm Betroffenen“?!**

Novellierung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm

Das Gesetz leidet vor allem daran, dass es neben Siedlungsbeschränkungen nur passiven Schallschutz regelt. Die Grenzwerte sind deutlich (um mind. 5 dB(A)) zu hoch. Sie liegen hart an der Grenze zur Gesundheitsgefährdung und bieten damit keinen präventiven Schutz vor Fluglärm. Alleine der 5 dB(A)-Unterschied im Dauerschallpegel zwischen den Grenzwerten für vorhandene Flughäfen und neuen bzw. wesentlich auszubauenden bedeutet die Sanktionierung der mehr als dreifachen(!) Lärmmenge und damit des mehr als dreifachen Verkehrs bevor ein Schutzanspruch entsteht.

Das Gesetz orientiert sich, im Gegensatz zu seinem eigenen Anspruch, nicht an den neueren Erkenntnissen der Lärmwirkungsforschung und am notwendigen Schutz von Mensch und Umwelt. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) stellt bereits 2002 zu einem der ersten Entwürfe fest: *„In Anbetracht dieses weiteren Nachbesserungsbedarfs beim Fluglärmenschutz ist es für den Umweltrat nicht nachvollziehbar, dass das Wirtschafts- und das Verkehrsministerium bereits den Novel-*

lierungsvorschlag des Umweltministeriums als überzogenen Umweltschutz zurückweisen. Vielmehr verhält es sich so, dass die politischen Interventionen der Wirtschafts- und Verkehrsressorts auf einer einseitigen Überbewertung wirtschaftlicher Interessen beruhen.“ Dies trifft in großen Teilen auch für den vorliegenden Entwurf eines Flughafenkonzepts (Konsenspapiers) zu.

Die Wirkung des Fluglärmsgesetzes wird durch die zu grobe Schallschutz-Verordnung (5 dB(A)-Stufung) noch mal geschmälert. So erhalten Lärmbetroffene, die in Vorjahren schon einmal (vielleicht unzureichenden) Schallschutz bekommen haben, neuen nur, bei einer Steigerung des Dauerschallpegels um 8 dB(A) – das bedeutet zunächst die Zulassung der mehr als sechsfachen (!) Lärmmenge oder eines gleichermaßen angestiegenen Verkehrs.

Das FluLärmG aus dem Jahr 2007 sieht vor, dass der passive Schallschutz erst nach sieben Jahren gewährt wird. Zwei Jahre waren zur Berechnung der Lärmschutzzonen vorgesehen, daran anschließend fünf Jahre Wartezeit. Da sich die Berechnung der Lärmschutzzonen an einigen Flughäfen um bis zu vier Jahre verzögert hat, werden viele Betroffene zum Beginn einer erneuten Novellierung des Gesetzes noch immer keinen Schallschutz erhalten haben. Es kann und darf nicht sein, dass die organisatorischen Unzulänglichkeiten beim Vollzug des Gesetzes auch noch zu Lasten der Betroffenen gehen.

Wegen des damaligen Ersatzes der 100/100-Regelung durch eine Sigma-Lösung erhalten viele Lärmbetroffene, die mehr oder weniger häufig unregelmäßig überflogen werden, fast keinen Schallschutz.

Zur unerlässlichen Novellierung des Gesetzes haben wir folgende Mindestforderungen:

- eine Absenkung der Grenzwerte für den Dauerschallpegel am Tag um mindestens 5 dB(A) – daraus resultieren für den Tag 60 dB(A) und für die Nacht nicht mehr als 50 dB(A) und das an allen Flughäfen
- die Berücksichtigung der 100/100-Regelung
- eine ausreichend dimensionierte Be- **und Entlüftung** für die Schlafräume
- eine zeitnahe Einrichtung des passiven Schallschutzes ohne Wartezeiten
- eine gleichzeitige Novellierung der Schallschutz-Verordnung wegen zu geringer Bauschalldämmmaße

Im Ergebnis kann passiver Schallschutz die Fluglärmproblematik aber nicht lösen. Deswegen muss aktiver Schallschutz vor passivem Schallschutz stehen!

Der Ausgewogene Ansatz „Balanced Approach“

In vielen Konzepten wird der sog. Ausgewogene Ansatz der ICAO in der Vordergrund der Überlegungen zur Fluglärmbekämpfung gestellt. Es gilt zu prüfen, inwieweit dieser Ansatz einen Erfolg verspricht. Er besteht aus vier Komponenten:

1. Minderung des Fluglärms an der Quelle

Im Vordergrund stehen

- die Minderung des Triebwerkklärms (Fan, Verdichter, Brennkammer, Turbine, Freistrahler)
- die Lärminderung an der Flugzeugzelle, den Flügeln, den Oberflächen und Kanten sowie am Fahrwerk
- der Einsatz von Gegenschall – bei Flugzeugtriebwerken mit ihren hochkomplizierten Schallfeldern aber besonders schwierig
- die Startpunktverlegung, die Optimierung der Rollwege, der Bau von Lärmschutzhallen etc.

Insgesamt werden Verbesserungen an den Flugzeugen von 10-12 dB(A) im Laufe von 20 Jahren erwartet. Problem, so die Aussage des DLR in dem Forschungsbericht „Leiser Flugverkehr“: es muss zunächst einen neuen Technologiesprung geben. Nach diesen ersten 20 Jahren dauert die Marktdurchdringung moderner Flugzeuge weitere 20-30 Jahre. Erst dann werden die Ergebnisse im Dauerschall spürbar.

Solange kann nicht gewartet werden!

2. Flächennutzungsplanung

Die Flächennutzungsplanung leistet keinen direkten Beitrag zur Minderung des Fluglärms, sondern kann nur verhindern, dass sich noch mehr Menschen in unmittelbarer Nähe der Flughäfen ansiedeln (eher Präventivmaßnahme).

Auch das FLuLärmG kennt Baubeschränkungen und Bauverbote – von diesen gibt es aber (zu) viele Ausnahmen.

3. Lärmindernde Betriebsverfahren

Hierunter fallen u. a.:

- Verbesserungen beim An- und Abflug, bei der Navigation und der Streckenführung
- Bestimmung lärmarmen Flugrouten (Lärmvermeidung vor Flüssigkeit des Verkehrs)
- Flugrouten-Freigabe in größerer Höhe („lärmrelevante“ Höhe)
- Genaue Routenführung und Kontrolle

Dazu kommen ordnungspolitische Maßnahmen, wie z. B.:

- Stärkere umweltpolitische Komponenten bei den Flughafenentgelten (Lärm, Schadstoffe)
- Bepreisung nach real gemessenem Lärm (Start/Landung)
- Erhöhung der Entgelte und deutliche Spreizung/Aufstockung für laute Flugzeuge und Nachtflüge (heute schon gibt es große Unterschiede an einzelnen Flughäfen)
- Herausnahme der lautesten Flugzeugmuster (insbesondere nachts)
- Ersatz der „Bonusliste“ durch ACI-Liste (Airport Council International) – diese berücksichtigt auch die Triebwerksausstattung der Flugzeugmuster und nimmt eine Einzelbewertung der 3 Lärmzulassungskriterien vor.

Der Einsatz dieser Komponenten ist zwingend notwendig; sie zeigen in der Summe aber deutlich weniger Wirkung als man zunächst erwarten könnte. Nicht alle Maßnahmen sind überall anwendbar, teils nur in betriebsarmen Zeiten oder sie entfalten nur Wirkung in großen Entfernungen z. B. 20 km entfernt vom Flughafen (s. CDA-Verfahren). Steilstarts sind in ihrer Wirkung umstritten, steilere Landewinkel werden von der Luftfahrt abgelehnt. Die derzeitigen Entgeltordnungen zeigen keine deutlichen lärmindernden Anreize - dazu müssten die Spreizungen zwischen lauten und lärmarmen Flugzeugmustern sowie zwischen Tag und Nacht um das Drei- bis Vierfache angehoben werden. Lärmzuschläge dürfen nicht Teil gedeckelter Entgelte sein, sondern müssen auf diese aufgeschlagen werden können.

Ein Beispiel vom Flughafen Frankfurt kann die Wirkung verschiedener Maßnahmen demonstrieren. Hier wurde ein Anti-Lärmpaket aus sieben Elementen geschnürt:

- **Vertikale Optimierung von Abflugverfahren:** Ein Tempolimit soll nach dem Abheben bis zur Entfernung von elf Kilometern dafür sorgen, dass die Schubkraft in mehr Flughöhe statt in höhere Geschwindigkeit umgesetzt wird.
- **Umrüstung der Boeing-737-Flotte der Lufthansa:** Die Triebwerke eines Teils der B- 737-Flotte der Lufthansa sollen so nachgerüstet werden, dass sie eine Lärmreduzierung von 0,5 bis 2,4 Dezibel bringen könnten.
- **Optimierung beim Betriebsrichtungswechsel im Landeanflug:** Es soll eine Anhebung der Rückenwindkomponente von 5 auf 7 Knoten erfolgen. Erwartet wird, dass daraus 12 zusätzliche Tage mit Anflügen pro Jahr aus Osten erreicht werden.
- **Neues Anflugverfahren "Segmented-Approach“:** Mit der Verschiebung des Anflugs auf den Landeleitstrahl um ca. drei Kilometer nach Süden, sollen dicht besiedelte Gebiete in der Zeit von 23 bis 5 Uhr umflogen und damit entlastet werden.
- **Bevorzugte Bahnnutzung:** Der Flugverkehr soll in verkehrsarmen Zeiten (nachts) auf täglich wechselnden Bahnen abgewickelt und damit den Anwohnern Lärmpausen verschafft werden.
- **Optimierung des kontinuierlichen Sinkfluges (CDA):** Die ganztägige Einführung dieses Verfahrens, welches ein weitgehend antriebsloses Gleiten zum Flughafen ermöglicht, Zur Zeit wird ein solches Verfahren in der Nacht angewendet - in der Zeit, für die das Nachtflugverbot beantragt wurde.
- **Anhebung des Anfluggleitwinkels der neuen Bahn auf 3,2 Grad:** Die Anhebung des Anfluggleitwinkels führt zu größeren Überflughöhen und damit zu einer (kaum hörbaren) Lärmreduzierung.

Erwartet wird in der Summe aller Maßnahmen eine **Senkung des Dauerschallpegels um nur 1 dB(A)** und dies auch nur, wenn alle Komponenten geschlossen umgesetzt werden - also ein eher marginaler Erfolg!

4. Betriebsbeschränkungen

Es gibt unterschiedliche Arten von Betriebsbeschränkungen:

- a. Bezogen auf die Kapazität:
 - Beschränkung auf einzelne Bahnen
 - Einbahnbetrieb statt unabhängigem Parallelbahn-Betrieb
- b. Zeitliche Beschränkungen
 - Nachtflugverbot (22-6 Uhr / oder Kernzeit der Nacht)
 - Verbote in Tagesrandzeiten
 - Sperrung bestimmter Startbahnen oder Routen (nachts)
 - Zeitabhängige Lärmklassenbeschränkung
- c. Kontingentierungen
 - nach Anzahl der Bewegungen pro Zeiteinheit

- nach Lärmentwicklung (Punkte m. Obergrenze) Sanktionen

Nur durch Betriebsbeschränkungen kann dem Fluglärm schnell und wirksam begegnet werden!

Die Beschränkungen können bei deutlicher Minderung des Lärms ggf. gelockert werden.

An den Flughäfen sollen generell Nachtflugverbote eingeführt werden, von denen Ausnahmeregelungen gewährt werden können (Umkehrung der heutigen Vorgehensweise).

Die Nachtflugbeschränkungen müssen eingehalten und dürfen nicht durch eine Vielzahl von Einzelgenehmigungen (mit teils undurchsichtigem Hintergrund) ausgehebelt werden!

Parallel dazu muss der § 29 b LuftVG erhalten werden, der in der den Vorrang der Nachtruhe festschreibt. Der Entwurf der EU-Betriebsbeschränkungs-Verordnung, die in nationale Regelungen eingreifen will, ist abzulehnen!

Standortentscheidung und Flugroutenfestlegung

Nach § 17 Abs. 2 Satz 1 ROG kann *das* BMV Raumordnungspläne für das Bundesgebiet mit Festlegungen zu länderübergreifenden Standortkonzepten für Flughäfen aufstellen. Dies ist bislang **nicht** erfolgt. Das „Flughafenkonzept der Bundesregierung 2009“ ist **kein** Instrument der Raumordnung.

Die Landesplanung muss bereits auf ihrer Planungsebene vorausschauend prüfen, ob die Lärmschutzprobleme, die ihre Standortentscheidung auslösen wird, auf der Fachplanungsebene durch technische und betriebliche Schutzvorkehrungen beherrschbar sein werden.

Bei der Auswahl von Planungsalternativen ist ein gestuftes Vorgehen entsprechend dem jeweiligen Planungsstand möglich. Dabei ist die Behörde nicht verpflichtet, alle von ihr erwogenen Alternativen gleichermaßen umfassend zu untersuchen, sondern kann Alternativen, die ihr aufgrund einer Grobanalyse als weniger geeignet erscheinen, schon in einem früheren Verfahrensstadium ausscheiden.

Nach § 74 Abs. 3 VwVfG können beim Erlass des Planfeststellungsbeschlusses Einzelfragen einer nachträglichen Lösung vorbehalten bleiben, soweit eine abschließende Entscheidung noch nicht möglich ist. Die mit einem Vorbehalt unberücksichtigt gebliebenen Belange dürfen kein solches Gewicht haben, dass die Planungsentscheidung nachträglich als unausgewogen erscheinen kann (Grundsatz der Konfliktbewältigung).

In der Planfeststellung müssen zwar die Lärmfolgen betrachtet, das heißt ermittelt, beschrieben und bewertet werden, die konkrete Verteilung des Fluglärms erfolgt aber erst mit der Festsetzung der An- und Abflugverfahren.

Das Lärmpotential eines Flugplatzes stellt sich dann als unvermeidbare Folge vorausgegangener Verfahren dar. Darüber, ob im Genehmigungs- oder Planfeststellungsverfahren dem Gesichtspunkt des Lärmschutzes in optimaler Weise Rechnung getragen worden ist, wird später durch das BAF nicht mehr befunden. Dieses ist dann darauf beschränkt, den vorhandenen Lärm gleichsam zu „bewirtschaften“.

Das heutige Verfahren ermöglicht es - wie am Beispiel BER zu erkennen - in einer Art Grobanalyse den am schlechtesten bewerteten Standort Schönefeld herauszufiltern,

ohne alle anderen Standorte umfassend zu prüfen. Durch die Möglichkeit des VwVfG können Einzelfragen, wie die Bestimmung der Flugrouten, einer späteren Entscheidung vorbehalten bleiben. Damit erfolgt die konkrete Verteilung des Fluglärms erst durch die Festlegung der Flugrouten (ggf. also zehn Jahre später). Hier zeigt sich viel zu spät, ob eine Konfliktbewältigung noch möglich ist. Das Lärmpotential des Flugplatzes ist nun die unvermeidbare Folge vorausgegangener Verfahren oder Fehlentscheidungen, die nicht mehr umkehrbar sind.

Deswegen müssen Planfeststellung und Flugroutenbestimmung auf eine neue Weise in einem Verfahren zusammengeführt werden. Die Flugrouten müssen Teil der Umweltverträglichkeitsprüfung werden – wie sonst soll die (Lärm)Auswirkungen auf die Menschen und die Umwelt rechtzeitig abgewogen werden?!

Helmut Breidenbach, Präsident
Wolfgang Hoffmann, Vorstandsmitglied