

Ergänzung Informationen zur Stellungnahme der BVF zum am 7.9.2007 vorgestellten Entwurf eines Anti-Lärm-Pak(e)ts

Nach Ansicht der Bundesvereinigung gegen Fluglärm wird durch den vom Vorsitzenden des Regionalen Dialogforums vorgestellte Anti-Lärm-Pak(e)t [1] die immense Verlärmung des Rhein-Main-Gebiets nicht reduziert, sondern der Luftfahrt auf Dauer ein Recht zur fast beliebigen Verlärmung gewährt. Es steht nicht im Einklang mit dem Mediationsergebnis, dem Planfeststellungsbeschluss von 1971 und geltendem Recht. Darüber hinaus werden der Luftfahrtbranche neue institutionalisierte Möglichkeiten eingeräumt, sich gegen mögliche Lärmschutzauflagen zu wehren und damit die Position der Lärmbetroffenen weiter geschwächt. Die Bundesvereinigung gegen Fluglärm lehnt daher diesen Vorschlag entschieden ab.

Anti-Lärm-Pak(e)t – Bringt er wirklich Lärmschutz?

Zu den einzelnen Punkten Anti-Lärm-Pak(e)ts (Im Folgenden zur Abgrenzung zum Anti-Lärm-Paket der Mediation ALP) genannt) und den Empfehlungen nimmt die Bundesvereinigung für Fluglärm wie folgt Stellung:

1. Einrichtung einer Expertengruppe

Im Rahmen der Vorarbeiten zum ALP wurde bereits eine Expertengruppe aus Vertretern von Fluglärmkommission, Fraport, DFS, LH, HMWVL und Fluglärmschutzbeauftragter berufen. Diese Gruppe soll die Umsetzung des ALP fachkundig, aber offenbar auch interessengeleitet begleiten.

Die Bundesvereinigung gegen Fluglärm, die trotz ihrer anerkannten Kompetenz in diese Gruppe nicht berufen wurde, sieht hierin eine unzulässige Verlagerung staatlicher Aufgaben auf private Interessenvertreter und eine gezielte Schwächung der im gesetzlichen Auftrag mit Lärmschutzfragen befassten Fluglärmschutzkommission. Mit dieser Gruppe werden der Luftfahrt Möglichkeiten zum Widersetzen gegen mögliche Lärmschutzauflagen eingeräumt, die sie gesetzlich nicht hat. Aufgrund der Zusammensetzung ist absehbar, dass diese Gruppe Lärmschutzmaßnahmen, die finanziellen Aufwand erfordern, nur im Rahmen des Unabwendbaren empfehlen werden. Es ist nicht erkennbar, wie die Tätigkeit dieser Gruppe, deren Kompetenzen gesetzlich nicht geregelt sind, kontrolliert und Transparenz hergestellt werden soll.

Bereits die jetzt vorgestellten Ergebnisse wecken Zweifel an der Redlichkeit der Akteure dieser Expertengruppe. Experten ist eigentlich bekannt, dass Lärminderungspotenziale bestehen, die über eine Zielgröße von 10% hinausgehen; auch sollten sie in der Lage sein. Schwachpunkte von Verfahren zur Indexberechnung zu erkennen und zu bewerten.

Die Bundesvereinigung gegen Fluglärm verweist auf das gesetzliche Lärmminimierungsgebot nach §29b LuftVG und §1 Abs. 2 LuftVO, die Verpflichtung nach §9 Abs. (2) LuftVG, wonach im Planfeststellungsbeschluss dem Flughafenbetreiber die Errichtung und Unterhaltung der Anlagen aufzuerlegen sind, die für das öffentliche Wohl oder zur Sicherung der Benutzung der benachbarten Grundstücke gegen Gefahren oder Nachteile notwendig sind, sowie den Anspruch der Bürger auf Schutz ihrer Grundrechte durch den Staat. Die Gesetzlage ermöglicht es Behörden durchaus, in weit stärkerem Maße als bisher praktiziert, auch gegen den Willen der Luftfahrtbranche die Anwendung lärmarmen Verfahren und Techniken durchzusetzen. Auch gehört es zu den originären Aufgaben der Lärmschutzkommission, die Anwendung lärmsenkender Maßnahmen zu prüfen und ggf. vorzuschlagen; es wäre geboten, eine solche Expertengruppe von der Lärmschutzkommission besetzen zu lassen und die Lärmschutzkommission auch mit Mitteln auszustatten, die Tätigkeit unabhängiger Experten zu finanzieren.

Die Bundesvereinigung sieht in der Installation der Expertengruppe auch einen Versuch, bei der Lärminderungsplanung nach EU-Umgebungslärmrichtlinie die vorgesehene Öffentlichkeitsbeteiligung zu unterlaufen und auch damit Entscheidungsbefugnisse von Behörden auf private Interessenvertreter zu verlagern.

Darüber hinaus ist zu befürchten, dass aufgrund fehlender gesetzlicher Grundlagen die Transparenz fehlt.

2. Etablierung eines Lärmindex

Grundsätzlich hält die Bundesvereinigung gegen Fluglärm einen Index für ein geeignetes Instrument, die Lärmentwicklung an einem Flughafen oder auch für einzelne Kommunen darzustellen. Allerdings darf ein solcher Index nicht als Grenzwert angesehen werden, um im Widerspruch zum Lärmminimierungsgebot bis zum Grenzwert verlärmten zu dürfen.

Der gewählte Ansatz der Ermittlung der Zahl hoch Belästigten ist prinzipiell geeignet, wenngleich damit stark Belastete gegenüber einer Wichtung mit dem Dauerschallpegel weniger berücksichtigt werden. Gegenüber dem in der Literatur beschriebenen Verfahren [2], [3] wurde jedoch eine Schwelle von $L_{dn}=55$ dB(A) eingeführt, unterhalb der die Belästigten nicht erfasst werden. Damit bleibt ein Großteil der hoch Belästigten unberücksichtigt; dieses Index-Design ermöglicht darüber hinaus eine erhebliche Indexreduzierung durch eine gezielte geringe Reduzierung der Belastung im Bereich knapp über der Schwelle von 55 dB(A), wodurch die Betroffenen trotz weiterhin bestehender erheblicher Belästigung in den Bereich der Nichtberücksichtigung fallen.

Sinnvoll ist, sich bei der Erfassung des Lärmindex nicht allein auf eine Berechnung nach der AzB zu stützen, sondern auch Flugspuren und Messwerte auszuwerten. Von der AzB werden nicht alle lärmindernden Maßnahmen erfasst; Modifikationen sind daher im Einzelfall sinnvoll und geboten. Allerdings sollte die Entscheidung über Modifikationen des Berechnungsverfahrens nicht einer Expertengruppe, sondern der Fluglärmschutzkommission und den Immissionsschutzbehörden obliegen. Von besonderer Bedeutung ist der Vergleich von Rechnung und Messung an Nachweispunkten; es ist daher geboten, das vorhandene Messsystem soweit auszubauen, dass jeder An- und Abflug an mindestens 3 Lärmmessorten (jeweils 3 Messstellen direkt unter und seitlich der Fluglinie) gemessen wird.

Angedeutet wird auch die Möglichkeit der Erweiterung des Indexes zu niedrigeren Werten hin, allerdings auch nur bis herab zu $L_{dn} = 50$ dB(A). Dies ist jedoch nur eine Option, die von Wörner nicht unterstützt wird; auch besteht die Gestaltungsproblematik damit fort. Ein auf Belästigtenzahlen gestütztes Rechenmodell muss nach Auffassung unserer Auffassung alle Belästigten erfassen.

Aufgeführt, aber nicht aufgenommen ist auch die Nutzung der über die betroffene Bevölkerung aufsummierte Aufweckhäufigkeit – ein Ansatz, der zur Dokumentation der Nachtlärmbelastung sinnvoll ist. Da diese Kenngröße einerseits für den Frankfurter Raum einen extrem hohen Wert annehmen dürfte, andererseits aber diese die Nutzung von Lärminderungsmaßnahmen am Tag zur Rechtfertigung zusätzlicher Nachtflüge ausschließt, ist es nachvollziehbar, dass ein auf die Aufweckhäufigkeit gestützter Index von der Luftfahrt abgelehnt wird.

3. Senkung des Lärminindex um 10 Prozent

In dem Qualitätssicherungsgutachten zu einem Gutachten zur Immobilienpreisentwicklung [4] werden Zahlen betroffener Gebäude in 5 dB(A)-Schritten genannt. Die Ermittlung des Lärminindex anhand dieser Zahlen ergibt etwa eine Verdopplung des Lärminindex bis 2020 gegenüber 2005; bei gleich bleibender Zahl der Bewohner je Gebäude gilt diese Verdopplung auch für die Zahl der Betroffenen. Selbst bei der angestrebten Senkung des Lärminindex um 10% bliebe ein Anstieg des Indexes um ca. 80%

Das Design des Indexes mit der Berücksichtigungsschwelle von 55 dB(A) ermöglicht es, durch eine geringe Lärmentlastung (weniger als 1 dB(A)) im Bereich von 55 – 56 dB(A) die berücksichtigten Betroffenzahlen und damit auch den Index stark zu reduzieren, ohne dass tatsächlich eine Lärmentlastung eintritt. Das Reduzierungsziel des Indexes erreicht man auch, wenn man zur Entlastung mit ca. 55 dB(A) Belasteter Betroffene über 55 dB(A) hinaus belastet. Um derartige unerwünschte Verschiebungen zu verhindern, ist es geboten, alle hochgradig Belästigten zu berücksichtigen.

Verschiebungen, die zu einer Verminderung des Indexes um 10% und mehr führen, sind nicht nur möglich, sondern sogar unabhängig von der Verabschiedung des ALPs zu erwarten. Im von der Fraport vorgestellten Szenario wird angenommen, dass sich (mit Ausnahme von B747 und A380) landende Flugzeuge etwa je hälftig auf vorhandene Parallelbahnen und neue Nordwest-Bahn verteilen. Landen auf der Nordwest-Bahn ist jedoch (aufgrund langer Rollwege und -zeiten) für die Fluggesellschaften teurer; es ist daher zu erwarten, dass diese die vorhandenen Bahnen präferieren werden, vor allem für große Flugzeuge. Verglichen mit dem Szenario ist bei einer derartigen Verlagerung mit einer Indexreduzierung zu rechnen; lokal (vor allem in Raunheim, Neu-Isenburg und den südlichen Stadtteilen Offenbachs) aber mit einer deutlichen Lärmzunahme.

Zu würdigen ist auch, dass in den letzten Jahren mutmaßlich durch lautere Flugverfahren an vielen Messstellen ein Anstieg der Lärmbelastung um 3 – 4 dB(A) zu verzeichnen war; es handelt sich hier um offenbar vermeidbaren und damit rechtswidrig hervorgerufenen Lärm. Es ist nicht akzeptabel, dass eine Aufgabe rechtswidrigen Verhaltens durch Zulassung weiterer Nachtflüge honoriert wird. Vielmehr erwarten wir von den zuständigen Behörden eine bisher nicht praktizierte konsequente Durchsetzung der einschlägigen gesetzlichen Regelungen (Verstöße gegen §1 Abs (2) LuftVO sind ordnungswidrig); sich daraus ergebende Reduzierungen eines Lärminindex dürfen bei der Prüfung der Zielerreichung nicht angerechnet werden.

Wir sehen ein Lärminderungspotenzial, das weit über das Ziel von 10% hinausgeht. Wir fordern daher, vor einer Festsetzung eines Indexziels die Potenziale von optimierten Flugverfahren zu ermitteln und anhand dieser Ergebnisse ein ambitioniertes Ziel festzusetzen. Besondere Potenziale sehen wir dabei in der Anwendung satellitengestützter An- und Abflugverfahren (Steilerer, gestufter Anflug; gekurvter Anflug usw.).

Wir merken an, dass der Vorschlag nur eine Reduzierung des Gesamtindex beinhaltet; selbst wenn auch lokale Indexe ermittelt werden, ist nicht vorgesehen, auch eine Senkung der lokalen Indexe zu fordern.

Der ALP enthält (auf Seite 14) eine Option, den Ausgangswert des Indexes und damit auch den Zielwert zum Nachteil der Betroffenen zu ändern „*Sollte sich aufgrund zwingender Anforderungen durch Dritte die Notwendigkeit ergeben, dass sich grundlegende Ausgangspunkte ändern, die die Entwicklung des Index beeinflussen (z.B. notwendige Änderungen der Flugrouten oder Neuordnung des Luftraums), so wird hierzu unter Beteiligung der Expertengruppe „Leiser Flughafen“ und des Forums Zukunft Flughafen und Region eine gemeinsame Verabredung getroffen, wie der Index ggf. durch Justierung oder Neudefinition des fiktiven Startpunkts unter Zugrundelegung eines aktualisierten DES modifiziert werden kann und die entsprechende Anwendung der zuständigen Luftverkehrsbehörde für ihre Zwecke empfohlen werden kann.*“ Damit wird deutlich, dass das Lärmierungsziel völlig unverbindlich festgelegt werden soll.

Der ALP enthält eine Auflistung denkbarer Maßnahmen des aktiven Schallschutzes, wobei uns durchaus eine Reihe weiterer Ansätze bekannt sind - es wird allerdings nicht deutlich, nach welchen Kriterien eine Maßnahme durch die Expertengruppe abgelehnt werden kann. Aufgrund der Zusammensetzung ist zu befürchten, dass die Experten bei kostenträchtigen Maßnahmen wider besseres Wissen z.B. Sicherheitsgründe vortragen, die kaum überprüfbar sind

Auch kostet die Entwicklung lärmarmen An- und Abflugverfahren Geld; Finanzierungsvorschläge hierfür werden jedoch nicht unterbreitet.

4. Deckelung des Lärms nach 2020

Nach 2020 soll der Lärm auf den Prognosewert von 2020 begrenzt werden – damit lässt man jedoch zu, dass der Lärm trotz Lärmierungsmaßnahmen nach 2020 den prognostizierten Wert erreicht. Die Reduzierung des Indexes um 10% ist also keineswegs nachhaltig vorgesehen; vielmehr wird eine spätere Anhebung des Indexwerts nicht ausgeschlossen-

5. Zukunftsplan leiser Flughafen

Danach sollte der Flugbetrieb so lärmarm wie möglich gemacht werden. Aktionspläne hierzu sollen alle 5 Jahre unter Beteiligung des zukünftigen Dialogforums Flughafen und Region, der Fraport, der Fluglärmkommission, der DFS, Airlines und weiterer Experten erarbeitet und vorgelegt werden.

Dieser Vorschlag widerspricht der EU-Umgebungslärmrichtlinie und ihrer Umsetzung in nationales Recht (BImSchG §§47a ff), wonach die zuständigen Behörden Aktionspläne zur Lärminderung erarbeiten müssen und hierzu auch die Öffentlichkeit beteiligt werden muss. Wir erwarten selbstverständlich, dass die Behörden, die gesetzlich entscheidungsbefugt sind, hieran anknüpfend unter Berücksichtigung der Sicherheitsbelange und in Zusammenarbeit mit der Fluglärmkommission die notwendigen und sinnvollen Maßnahmen zur

Lärminderung ergreifen. Wir sehen diesen Vorschlag als Versuch an, den Flughafen aus der gesetzlichen Lärminderungsplanung zu lösen.

6. Reduktion der Lärmbelastung in der Zeit zwischen 22 und 23 Uhr sowie zwischen 5 und 6 Uhr

Eine Reduktion um 10% wäre immer noch eine deutliche Zunahme gegenüber dem Istzustand; auch wird der Index nicht getrennt nach Tag und Nacht errechnet, so dass eine Indexreduzierung am Tag durchaus auch für zusätzliche Flüge in der Nacht genutzt werden könnte. Es wird vorgeschlagen, dass nur lärmarme Flugzeuge eingesetzt werden, ohne dass konkretisiert wird, was ein lärmarmes Flugzeug ist. Ebenfalls nicht konkretisiert werden Vorschläge, die Zahl der Flugbewegungen in der gesetzlichen Nacht zu begrenzen

7. Keine Ausnahmen vom Nachtflugverbot ohne Garantie der Lärminderung für die gesamten 24 Stunden eines Tags:

Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass bei einer marginalen Lärminderung Ausnahmen vom Nachtflugverbot zulässig sein sollen.

Wir halten es für keineswegs akzeptabel ist, mit marginalen Lärmreduzierungen am Tag zusätzliche Nachtflüge zu rechtfertigen. Neue Untersuchungen, wie die Greiser-Studie [5] im Zusammenhang mit den Arbeiten Aydins [6] und Kaltenbachs [7], ergaben überzeugend gravierende gesundheitliche Auswirkungen von Fluglärmmissionen besonders in der Kernnacht zwischen 3 und 5 Uhr bereits weit unterhalb der gesetzlichen Grenzwerte. Dies impliziert jedoch die Notwendigkeit möglichst umfassender nächtlicher Betriebsbeschränkungen.

Die Bundesvereinigung gegen Fluglärm sieht keine volkswirtschaftlichen Gründe, die ein Aufweichen des Nachtflugverbots rechtfertigen. Die hohen volkswirtschaftlichen Kosten der Störung der Nachtruhe durch Leistungsminderung von Berufstätigen und Folgekosten gesundheitlicher Beeinträchtigungen werden gemeinhin völlig verdrängt; nennenswerte volkswirtschaftliche Vorteile durch Nachtflug sind angesichts Möglichkeiten, über Nacht auch ohne Nachtflug dringende Sendungen an den Empfänger zu transportieren, nicht erkennbar.

Dass ein Nachtflugverbot aus betriebswirtschaftlicher Sicht für die Fluggesellschaften zunächst kostenträchtig sind, kann nicht bestritten werden. Im interkontinentalen Frachtverkehr besteht jedoch weiterhin die Möglichkeit, auch nachts zu fliegen (man darf nur nicht starten oder landen); im Passagierverkehr ist Nachtflug für die Fluggäste dermaßen unattraktiv, dass Ryanair zwischen Mitternacht und 6 Uhr auf dem Flughafen Frankfurt Hahn freiwillig den Betrieb einstellt. Zu Kurierdiensten ist anzumerken, dass die Deutsche Post den nächtlichen Postflugverkehr am Frankfurter Flughafen auch aus Kostengründen bereits vor Jahren weitgehend eingestellt und Transporte auf den Landweg verlagert hat – ein Ansatz auch für andere Kurier- und Paketdienste.

Eine Tochter von Lufthansa Cargo wirbt mit dem Slogan „Overnight ist von gestern; Trans:matters liefert noch heute“. Dieser Slogan macht deutlich, dass man für eilige Fracht auf Nachtflug verzichten kann, indem man noch am Tag ausliefert; bei weniger eiliger Fracht spielt es jedoch keine Rolle, ob sie maximal 6 Stunden später den Empfänger erreicht.

Dass Nachtflugbeschränkungen betriebswirtschaftlich suboptimal sind, waren sich auch die Mediatoren bewusst; diese sind jedoch der Preis, den die Luftfahrt für die zumindest während des Mediationsverfahrens erwarteten erheblichen betriebswirtschaftlichen Vorteile des Aus

baus zahlen muss. Mittlerweile bestehen jedoch auch Zweifel, ob sich der Ausbau überhaupt noch betriebswirtschaftlich lohnt.

Die Definition eines lärmarmen Flugzeugs ist nicht trivial – ein Flugzeug kann sowohl absolut lärmarm sein wie auch in Relation zu seiner Größe. Wenn die Luftfahrt von einem lärmarmen Flugzeug spricht, meint sie damit i.d.R. ein in Relation zur Flugzeuggröße lärmarmes Flugzeug – so gilt nach ihrer Ansicht z.B. der A380 als lärmarmes Flugzeug, obwohl er ein sehr lautes Flugzeug ist.

8. *Erhaltung der Substanz des Nachtflugverbots* Bereits die Begrenzung des Nachtflugverbots auf 23 bis 5 Uhr ist eine substantielle Einschränkung. Die Nachtruhe wird bereits durch wenige Überflüge empfindlich gestört – dies vor allem bei der großen Anzahl Ungeschützter. Zur Erhaltung der Substanz des Nachtflugverbots ist es daher geboten, Ausnahmen nur im Notfall zuzulassen. Eine Zulassung von 15 Bewegungen je Nacht ist mit dem Ziel einer Erhaltung der Substanz des Nachtflugverbots nicht vereinbar.

9. *Passiver Schallschutz über das gesetzlich erforderliche hinaus:*

Wir halten gleichermaßen einen über den vom Fluglärmschutzgesetz vorgesehenen Umfang hinausgehenden passiven Schallschutzes wie auch die Anwendung des Verursacherprinzips für geboten. Die Finanzierung passiven Schallschutzes aus öffentlichen Mitteln ist eine unzulässige Subvention. Wir erwarten daher eine Empfehlung, den Antrag auf Planfeststellung abzulehnen, falls die Fraport sich nicht bereit erklärt, passiven Schallschutz entsprechend dem Mediationsergebnis zu finanzieren.

Wir verweisen darauf, dass Beträge in der Größenordnung mehrerer hundert Millionen Euro die öffentlichen Kassen erheblich belasten würden, während bei Umlage von z.B. 300 Mio. Euro auf 600 Mio. Fluggäste (60 Mio. p.a. über 10 Jahre) auf den einzelnen Flugreisenden nur 50 ct entfallen würde. Es ist zu würdigen, dass Luftfahrt mittlerweile ein Geschäft ist, in dem allein in Deutschland jährlich zweistellige Milliardenbeträge umgesetzt werden und somit einmalige Aufwendungen für passiven Schallschutz in dreistelliger Millionenhöhe im Promillebereich des Umsatzes liegen.

Grundsätzlich können Subventionen für Privatbetriebe nur gerechtfertigt werden, wenn damit ein besonderer volkswirtschaftlicher Nutzen verbunden ist. Die wirtschaftliche Stimulierung der Region durch den Ausbau ist zwar von der Fraport vorgetragen worden; eine genaue Prüfung der Herleitung dieser Behauptung ergab allerdings, dass eine Regressionsrechnung mit ungeeigneten Eingangsdaten (die u.a. aufgrund der deutschen Wiedervereinigung verzerrt waren) durchgeführt wurde und eine Anwendung der gleichen Methodik mit aktuellen Daten zu dem Ergebnis führt, dass eine Stimulierung der Wirtschaft keineswegs erfolgt. Hinsichtlich Einzelheiten verweisen wir auf [8]. Es gibt somit keinerlei Rechtfertigung der Subventionierung des Ausbaus aus öffentlichen Mitteln,

10. *Aufkauf und Entschädigung bei besonders lärmbelasteten Immobilien:*

Grundsätzlich sind Aufkauf- und Entschädigungsregelungen zu begrüßen; allerdings werden nicht nur Eigentümer selbst genutzter Immobilien durch den Fluglärm geschädigt, sondern auch Vermieter. Die Aufkauf- und Entschädigungsverpflichtung sollte sich daher auf alle Immobilien

erstrecken; Vermietern sollten fluglärmbedingte Mietausfälle ersetzt werden. Auch halten wir das Kriterium „Überflughöhe < 350m“ für ungeeignet; Aufkaufregelungen sollten sich an der Schallimmission orientieren.

Wie auch beim passiven Schallschutz lehnen wir eine Abkehr vom Verursacherprinzip und damit eine Subventionierung des Ausbaus ab.

Darüber hinaus ist zu prüfen, ob nicht bei einem Dauerschallpegel über 65 dB(A) eine weitere Wohnnutzung (durch Fraport) ausgeschlossen werden sollte.

11. *Einführung eines Regionalfonds*

Darüber soll der Ausbau aus öffentlichen Mitteln subventioniert werden. Es ist zu prüfen, ob dies überhaupt mit europäischem Recht vereinbar ist.

12. *Forum Flughafen und Region*

Die Aufgaben, Zusammensetzung und Kompetenzen dieses Forums sind nicht zusammengefasst dargestellt; aus verschiedenen Stellen des ALP entnehmen wir folgende Aussagen

11. Forum Flughafen und Region: Region und Flughafen profitieren nur im Dialog voneinander. Entscheidend für ein vertrauensvolles Verhältnis ist dabei Transparenz und Offenheit. Sie sind durch ein eigenständiges „Forum Zukunft Flughafen und Region“ sowie durch ein Umwelt- und Nachbarschaftshaus in unabhängiger Trägerschaft gewährleistet.“ (S. 5)

„Das Forum Flughafen und Region muss die Programme zum zusätzlichen Passiven Schallschutz sowie zum Immobilienmanagement entwickeln und umsetzen“ (S. 6)

„Sollte sich aufgrund zwingender Anforderungen durch Dritte die Notwendigkeit ergeben, dass sich grundlegende Ausgangspunkte ändern, die die Entwicklung des Index beeinflussen (z.B. notwendige Änderungen der Flugrouten oder Neuordnung des Luftraums), so wird hierzu unter Beteiligung der Expertengruppe „Leiser Flughafen“ und des Forums Zukunft Flughafen und Region eine gemeinsame Verabredung getroffen, wie der Index ggf. durch Justierung oder Neudefinition des fiktiven Startpunkts unter Zugrundelegung eines aktualisierten DES modifiziert werden kann und die entsprechende Anwendung der zuständigen Luftverkehrsbehörde für ihre Zwecke empfohlen werden kann.“ (S.14)

„Sollte sich ergeben, dass ein oder mehrere Akteure die Notwendigkeit sehen, über die Festsetzung dieses Deckels neu zu diskutieren und ggf. eine Änderung herbei zu führen, so würde eine entsprechende Diskussion und Entscheidung im Forum „Zukunft Flughafen und Region“ vorbereitet und das Ergebnis in einer Zusatzvereinbarung festgehalten.“ (S. 17)

„Die tatsächlich in der Mediationsnacht stattfindenden, ausnahmsweisen Flugbewegungen werden dokumentiert, dem Forum „Zukunft Flughafen und Region und der Behörde zur Verfügung gestellt, um die Möglichkeiten der Bewertung und ggf. Veränderung der Betriebsbeschränkungen zu geben.“ (S. 19)

„Die Erarbeitung des Plans sollte unter Beratung einer Expertengruppe des Forums Zukunft Flughafen und Region erfolgen, in der neben fachkundigen Vertretern des Forums jedenfalls die Fluglärmkommission, Fraport, DFS, LH, HNWVL, Fluglärmschutzbeauftragter sowie vom Forum benannte Fachexperten entsprechender Forschungsinstitutionen teilnehmen.“ (S.21)

„Unter dem Dach eines gemeinsam getragenen unabhängigen Forums „Zukunft Flughafen und Region“ soll auch in Zukunft der Dialog zwischen den verschiedenen Akteuren geführt werden.“ (S. 23)

„Die Trägerschaft ist unabhängig von einzelnen Mitgliedern des Forums. Die Mitglieder des Forums, insbesondere solche, die zur Finanzierung beitragen, erhalten jedoch die Möglichkeit, ihre eigenen Aktivitäten eigenverantwortlich darzustellen.“ (S.24).

Es wird damit deutlich, dass dieses Forum, dessen Aufgaben und völlig ungeklärte Zusammensetzung gesetzlich nicht geregelt sind, wichtige Entscheidungen bis hin zu einer Aufweichung des ALPs soll fällen dürfen, die gesetzlich Aufgaben der Behörden unter Einbeziehung der Fluglärmschutzkommission sind. Es soll somit eine Institution installiert werden, die in Konkurrenz zur Fluglärmschutzkommission tritt, deren Aufgaben gesetzlich nicht geregelt sind und in der mutmaßlich die Luftfahrtbranche ein stärkeres Gewicht haben wird als in der Fluglärmschutzkommission. Es ist zu befürchten, dass damit die Belange der Fluglärm-betroffenen noch weniger berücksichtigt werden als bisher schon.

Die Bundesvereinigung gegen Fluglärm hat mit dem Nachbarschaftsrat in München bereits die Erfahrung gemacht, dass durch vom Flughafen stark unterstützte Foren die Fluglärmschutzkommissionen und damit die Belange der Betroffenen geschwächt werden.

Wir lehnen es strikt ab, Aufgaben der Fluglärmschutzkommission auf ein solches Forum zu verlagern. Ein solches Forum kann ggf. den Dialog mit der Öffentlichkeit führen – Entscheidungsbefugnisse sollte man ihm nicht gewähren.

13. *Umwelt- und Nachbarschaftshaus:*

Im Prinzip sinnvoll, sofern das Informationsangebot nicht nur von der Luftfahrtbranche, sondern auch von den Fluglärmschutzkommission beeinflusst wird. Wir halten es für geboten, dass im Sinne einer bürgerfreundlichen Umsetzung der Umweltinformationsrichtlinie möglichst viele Informationen auch über das Internet verbreitet werden.

Zu den Empfehlungen des RDF-Vorsitzenden

· Die Planfeststellungsbehörde muss die Lärmobergrenzen festlegen und das Nachtflugverbot festschreiben. Sollte sie Ausnahmen für unabweisbare Flugbewegungen vorsehen, muss sie diese an die vorgeschlagene erfolgreiche Lärminderung knüpfen.

Falls die Planfeststellungsbehörde Lärmobergrenzen in Form eines Index festlegen sollte, sollten die Werte ambitioniert sein und auch lokale Grenzen enthalten. Keinesfalls zulässig ist, mit der Festsetzung eines Grenzwerts für den Lärmindex vom allgemeinen Lärmminimierungsgebot abzugehen. Die Vermengung von Tag- und

Nachtlärm derart, dass bei Lärmreduzierung Flüge in der Kernnacht zugelassen werden sollen, ist unzulässig; die Nachtruhe zwischen 23 und 5 Uhr ist konsequent zu sichern.

· Die Landesregierung soll durch Bereitstellung von Finanzmitteln in einem Regionalfonds sicherstellen, dass die zukünftigen – auch im öffentlichen Interesse liegenden Aufgaben des Dialogs, des Monitorings und zusätzlicher Schallschutzmaßnahmen und des Immobilienmanagements erfolgen können.

Abgesehen von der Finanzierung des Dialogs halten wir es für geboten, bei der Finanzierung von Schallschutzmaßnahmen auch aufgrund der gegebenen Belastbarkeit der Luftfahrt weiterhin das Verursacherprinzip anzuwenden.

· Fraport muss seinen Teil zu den Maßnahmen des Aktiven und Passiven Schallschutzes beitragen und die Lärminderung kontinuierlich weiterführen.

Im rechtskräftigen Planfeststellungsbeschluss von 1971 ist der Fraport auferlegt worden

„10. Der Flughafenunternehmer soll darauf hinwirken, dass bei der Festlegung der An- und Abflugverfahren unter Berücksichtigung der neuesten Erkenntnisse der Technik dem Ruhebedürfnis der Bevölkerung in der Umgebung des Flughafens so weit wie möglich Rechnung getragen wird.“

Die Empfehlung von Herrn Wörner bleibt hinter der Auflage aus dem Planfeststellungsbeschluss von 1971 zurück. Vor allem sieht der geltende Beschluss keine Berücksichtigung wirtschaftlicher Belange bei der Flugverfahrensplanung vor – Maßstab ist allein eine Reduzierung des Fluglärms nach dem neuesten Stand der Technik.

Diese Auflage wird von der Fraport mit Duldung der Genehmigungsbehörde weitgehend missachtet. So gibt es Intersection-Starts, bei denen offenkundig vermeidbarer Lärm entsteht. Auch wenn die Flugrouten seit jeher von der früheren Bundesanstalt für Flugsicherung und jetzt von der LBA festgelegt werden, stellt sich doch die Frage, wer eigentlich die Flugverfahrensplanung für den Ausbau finanziert hat. Mutmaßlich hat die Fraport die DFS gegen Entgelt die DFS mit der Planung beauftragt. Entgegen o.g. Verpflichtung hat sie dabei keinen Auftrag erteilt, ein Flugverfahrenssystem mit minimierter Lärmbelastung zu entwickeln

Nach unserer Auffassung sollte die Fraport auch gezwungen werden, für die Anwendung lärmärmer Verfahren notwendige stationäre Einrichtungen der Flugsicherung zu finanzieren.

Hinsichtlich der Finanzierung passiver Schallschutzmaßnahmen verweisen wir darauf, dass es keine triftigen Gründe für eine Abkehr vom Verursacherprinzip gibt. Wir fordern daher weiterhin von Fraport finanzierte passive Schallschutzmaßnahmen unter Anwendung der in der Mediation festgelegten Grenzwerte.

.

Die Flugverkehrsgesellschaften müssen sich an der Umsetzung der Aktiven Schallschutzmaßnahmen beteiligen.

Wir erwarten hier eine bisher nicht praktizierte konsequente Durchsetzung geltenden Rechts, vor allem §29b LuftVG „§ 29b „(1) Flugplatzunternehmer, Luftfahrzeughalter und Luftfahrzeug-

Führer sind verpflichtet, beim Betrieb von Luftfahrzeugen in der Luft und am Boden vermeidbare Geräusche zu verhindern und die Ausbreitung unvermeidbarer Geräusche auf ein Mindestmaß zu beschränken, wenn dies erforderlich ist, um die Bevölkerung vor Gefahren, erheblichen Nachteilen und erheblichen Belästigungen durch Lärm zu schützen.“ Dies beinhaltet auch die nach der LuftVO möglichen Verfolgung der Erzeugung vermeidbarer Lärmimmissionen als Ordnungswidrigkeit. Derzeit wird aus wirtschaftlichen Gründen mit Duldung der zuständigen Behörden systematisch in ordnungswidriger Weise gegen das Lärmminimierungsgebot verstoßen.

· *Das Forum Flughafen und Region muss die Programme zum zusätzlichen Passiven Schallschutz sowie zum Immobilienmanagement entwickeln und umsetzen.*

Die Festlegung von Schutzansprüchen ist eine originär staatliche Aufgabe und muss daher auch vom Staat festgelegt werden

Wir vermissen in den Empfehlung eine Einbeziehung der Flugsicherung, die beim aktiven Schallschutz eine Schlüsselrolle spielt.

„Es ist das Ziel meines Vorschlages, dass alle Möglichkeiten zur Entlastung der Bevölkerung genutzt werden. Umgekehrt gilt allerdings auch: Wir brauchen den Anti-Lärm-Pakt, um die Lärmschutzmaßnahmen umzusetzen – ohne ihn würde die Bevölkerung mehr belastet als notwendig“

Das kommunizierte Ziel wird nicht erreicht; statt der konsequenten Durchsetzung des gesetzlichen Lärmminimierungsgebots werden der Luftfahrt Spielräume zur Erzeugung vermeidbaren Lärms gegeben. Auch wird die 2008 erforderliche Aufstellung eines Lärmaktionsplans durch diesen Pakt unterlaufen.

Zwischen den Zeilen kann man lesen, dass sich die DFS offenbar jeglicher Forderung nach Lärminderungsmaßnahmen verschließt.

Wir sind der Auffassung, dass man bei Unterstützung dieses ALPs durchaus gegebene Rechtspositionen aufgibt

Anti-Lärm-Pak(e)t - Umsetzung der Mediation?

Das Mediationsergebnis enthält zwei die Bevölkerung schützende Komponenten, nämlich das Nachtflugverbot und das Anti-Lärm-Paket.

Zum Nachtflugverbot wurde ausgeführt

„Der Schutz der Bevölkerung vor übermäßiger Lärmbelastung hat Vorrang. Deshalb hält die Mediationsgruppe ein Nachtflugverbot für unabdingbar. Sie empfiehlt, dieses Verbot auf den Zeitraum von 23 Uhr bis 5 Uhr zu erstrecken. Darüber hinaus befürwortet die Mediationsgruppe, für weitere besonders sensible Zeitbereiche Maßnahmen zur Lärmreduzierung zu ergreifen“.

Bereits der Antrag der Fraport setzt aufgrund der generellen Zulassung verspäteter oder verfrühter Landungen das Nachtflugverbot nur rudimentär um. So kann durch enge Flugpläne und damit „geplanter“ Verspätungen einfach unterlaufen werden.

Keineswegs akzeptabel ist, mit Lärmreduzierungen am Tag zusätzliche Nachtflüge zu rechtfertigen. Wir verweisen diesbezüglich auf vorhergehende Ausführungen.

Die Mediationsgruppe hat ausdrücklich als sensible Zeitbereiche nicht nur die Randstunden der Nacht (22 - 23 Uhr, 5 – 6 Uhr), sondern auch den Abend (18 - 22 Uhr) und den Morgen (6-8 Uhr) genannt. Im ALP werden nur noch die Nachtrandstunden genannt; als lärmreduzierende Maßnahme wird lediglich die Senkung des Indexwerts genannt, d.h., bei einer Senkung des Indexwerts am Tag wären auch zusätzliche Nachtflüge in den Randstunden möglich. Erstaunlicherweise wird als Rechengröße für die Lärmbelastung auch nicht der in der EU-Umgebungslärmrichtlinie genannte Wert L_{DEN} verwendet, mit dem die Tagesrandstunden höher gewichtet werden, sondern der reine Tag-/Nacht-Wert L_{DN} .

Die zweite lärmschützende Komponente ist das Anti-Lärm-Paket *“Die Mediationsgruppe fordert ein verbindliches Programm zur Lärminderung und Lärmvermeidung“*.

Kernforderung ist dabei *„– Eine Selbstverpflichtung der FAG zur kontinuierlichen Verminderung der Lärmbelastung der betroffenen Bevölkerung. Die FAG sollte mit Nachdruck das Ziel verfolgen, sich im Vergleich mit anderen internationalen Flughäfen zum Vorbild und Vorreiter bei der Reduzierung von Fluglärm zu entwickeln.“*

Es wird zwar angeregt, den Index einschließlich eines Grenzwerts in einem möglichen Planfeststellungsbeschluss festzulegen; aufgrund der Definition, der wenig ambitionierten Zielgröße und des Ansatzes, hierüber zusätzliche Nachtflüge zu ermöglichen, ist es aber keine Lösung, mit der nennenswerter Druck zur Lärminderung ausgeübt werden kann. Völlig offen ist derzeit die Frage der Sanktionierung bei Überschreitung. Ungeklärt ist, inwieweit sich abzeichnende Lärminderungsmaßnahmen (Steilerer Gleitpfad, CDA, Curved Approach) sich auf den Index auswirken – es liegt die Vermutung auf der Hand, dass die Potenziale weit größer als 10% sind. Zu würdigen ist auch, dass in den letzten Jahren an vielen Messstellen im Umfeld des Frankfurter Flughafens die von Fraport gemessenen Immissionen mutmaßlich aufgrund unnötig lärmender Flugverfahren um 3-4 dB(A) zugenommen haben (sich also verdoppelt haben) und allein durch eine Aufgabe dieser vermeidbaren Lärm erzeugenden Verfahren eine Indexreduzierung möglich ist, die weit über der Zielwert hinausgeht. Zu befürchten ist, dass mit dem Argument, dass der Index eingehalten werde, sich die Luftfahrt der Forderung einer Vermeidung vermeidbaren Lärms verschließen wird. Eine Vorreiter-Rolle sieht anders aus – dies impliziert vor allem, dass neue Technologien zur Lärminderung frühzeitig eingeführt werden und wirtschaftliche Interessen der Luftfahrt eine nachrangige Rolle spielen.

Auch sieht der ALP explizit die Konzentration der Lärminderungsanstrengungen auf den höchst belasteten Teil der Bevölkerung vor – Ziel der Mediation ist aber die Verminderung der Lärmbelastung der betroffenen Bevölkerung. Gerade die RDF-Belästigungsstudie [3] hat gezeigt, dass bis herab zu ca. 40-45 dB(A) ein erhebliches Maß an hoher Belästigung und damit Betroffenheit vorliegt – diese Betroffenen sollen nicht von einer möglichen Lärminderung profitieren.

Weitere Einzelpunkte des Anti-Lärm-Pakets aus der Mediation sind

„Kontingentierung von Fluglärm und Festlegung von lokalen Lärmobergrenzen“ – der Index ist ein Ansatz der Kontingentierung für den gesamten Flughafen, es fehlt allerdings die Festlegung lokaler Lärmobergrenzen. Zwar wird in kursiver Schrift auf die Möglichkeit hingewiesen, den Index auch lokal zu ermitteln – dies ist allerdings völlig unverbindlich und nicht Bestandteil des ALPs.

„Wirtschaftliche Anreize, die sich am tatsächlich entstandenen Lärm orientieren und die schnellere Modernisierung der alten Flugzeugflotten durch leisere Maschinen fördern“ – es wird im ALP unverbindlich empfohlen (d.h., nur wenn es eine primär luftfahrtbesetzte Expertengruppe empfiehlt), dass die Fraport entsprechende Vereinbarung mit den Fluggesellschaften trifft und Spielräume in der Entgeltverordnung nutzt, ohne dass hier über die Größenordnung der Lärmdifferenzierung diskutiert wird

„Anreize zur Einhaltung der „minimum noise routes“ durch die Piloten und zur häufigeren Anwendung bzw. zur Weiterentwicklung lärmarmen An- und Abflugverfahren“ – Eigenmächtige Abweichungen von der Ideallinie sind selten geworden, so dass sich die Aufgabenstellung auf die Anwendung und Weiterentwicklung lärmarmen An- und Abflugverfahren beschränkt. Hier lässt der ALP zwar Ansätze erkennen – allerdings mit der Maßgabe, dass Vorschläge von o.g. Expertengruppe geprüft werden sollen. Es ist damit nicht gewährleistet, dass dem Lärmminimierungsgebot nach §29b LuftVG Genüge getan wird.

Anreize zur Anwendung lärmarmen An- und Abflugverfahren (aufgrund der Doppeldeutigkeit des Begriffes im Sinne einer lärmarmen Bedienung des Flugzeugs, d.h., Fliegen von Höhen- und Geschwindigkeitsprofilen mit minimierter Lärmimmission), z.B. durch lärmdifferenzierte Flughafenentgelte auf der Basis von Lärmmessungen oder Auswertung von Flugspuraufzeichnungen, fehlen völlig.

„Programm zum künftigen passiven Schallschutz an Gebäuden, das nicht nur Fenster, sondern das gesamte Gebäude betrifft und durch eine entsprechende Erhöhung der Landegebühren finanziert wird. Die Mediationsgruppe hält einen Betrag von 5 DM pro Passagier für möglich, so dass eine Gesamtsumme von mindestens 1 Milliarde DM allein in den ersten 10 Jahren zur Verfügung stünde;“ - also Verursacherprinzip. Die Mediationsgruppe hat auch Auslösewerte für passiven Schallschutz genannt, die weit über das im Fluglärmenschutzgesetz genannte hinaus gehen; das in der Mediation genannte Schutzziel wurde vom Fluglärmenschutzgesetz nicht aufgegriffen.

Im ALP wird nun steuerfinanzierter passiver Schallschutz gefordert – eine Abkehr vom Verursacherprinzip und eine Subventionierung des Ausbaus.

Wir halten es für geboten, dass die Hessische Landesregierung ungeachtet der im Fluglärmenschutzgesetz festgesetzten hohen Grenzwerte rechtliche Möglichkeiten prüft, die in der Mediation festgelegten Grenzwerte anzuwenden. Falls dies nicht möglich sein sollte, sollte man anknüpfend an Zusagen, dass ein Ausbau nur bei Umsetzung des Mediationsergebnis erfolge, den Ausbauantrag ablehnen.

„Immobilienmanagement als Hilfestellung für besonders betroffene Bürger“. - im ALP enthalten, allerdings Finanzierung z.T. aus Steuermitteln

„Aufbau eines systematischen und transparenten Lärmmonitoring Systems, das regelmäßig den entstehenden Lärm an besonders belasteten Punkten misst und diese Daten auch der Politik und den betroffenen Bürgern zur Verfügung stellt“. Der Index soll aus einer Kombination aus flächiger Berechnung anhand aufgezeichneter Flugspuren und punktueller Messung ermittelt werden – ein sinnvoller Ansatz. Allerdings fehlen Aussagen zur Herstellung der Transparenz.

Fazit

Lärminderung wird nicht erreicht; aufgrund eines im Sinne der Luftfahrt geschickten Indexdesigns ist es möglich, das nicht ambitionierte Indexziel allein durch Lärmverlagerung zu erreichen, ohne dass damit überhaupt eine Reduzierung der Belästigtenzahl erreicht wird. Auch ist die Festlegung nicht nachhaltig; einerseits bleibt offen die Lärmentwicklung nach 2020, andererseits wird eine Anpassung des Zielwerts bei Flugroutenänderungen vorbehalten.

Der Lärmindexwert verdoppelt sich bis 2020 ohne Maßnahmen nach dem ALP gegenüber 2005; bei einer Senkung um 10% wären es immer noch 80% Zunahme.

Der Luftfahrt werden über eine Expertengruppe neue Möglichkeiten eingeräumt, stellvertretend für den Staat über Lärminderungsmaßnahmen zu entscheiden und damit das Lärmminimierungsgebot zu unterlaufen. Es bestehen bereits jetzt Zweifel an einem redlichen Handeln dieser Expertengruppe.

Durch die Zulassung von Flügen in der Kernzeit der Nacht und die Finanzierung passiver Schallschutzmaßnahmen aus Steuermitteln wird vom Mediationsergebnis abgewichen. Weitere Abweichungen sind die Beschränkung der Lärminderungsanstrengungen auf die höchst Belasteten, der Verzicht auf die Festlegung lokaler Lärmobergrenzen, fehlende Anreize zur Anwendung lärmarmen Verfahren und der Ersatz der geforderten Vorreiterrolle der Fraport bei der Reduzierung von Fluglärm durch ein wenig ambitioniertes Indexziel, das man als Lizenz zur Verlärmung bezeichnen kann.

Dieser ALP-Vorschlag ist ein Dokument völlig fehlender Bereitschaft der Luftfahrt, die Lärmproblematik anzugehen.

Dr. Berthold Fuld
Stellv. Vorsitzender