

Frankfurt, im Oktober 2013

Die Frankfurter Erklärung im Wortlaut:

Zielsetzung

Die größte Herausforderung an Flughäfen in dicht besiedelten Ballungszentren ist ein möglichst weitreichender gesellschaftlicher Konsens mit der Bevölkerung im Umland über den Betrieb großer Verkehrsflughäfen. Die unbestreitbaren ökonomischen Vorteile eines leistungsfähigen Luftverkehrsdrehkreuzes werden mit einer großen Belastung der Bevölkerung durch Fluglärm, Schadstoffemissionen und begleitender Infrastruktur erkauft.

Die Luftfahrt in Deutschland und weltweit steht damit vor zwei großen Aufgabenstellungen: Sie muss einerseits in einer von hartem Wettbewerb geprägten Branche wirtschaftlich operieren können. Andererseits muss sie sicherstellen, dass die Lärmbelastung der Menschen in der Umgebung von Flughäfen perspektivisch auch bei steigenden Bewegungszahlen nicht weiter ansteigt und langfristig sogar reduziert wird. Die Vorträge und Diskussionen auf der 2. Internationalen Konferenz zum aktiven Schallschutz des Forums Flughafen und Region Frankfurt (FFR) haben gezeigt, dass die Erreichung ambitionierter Lärmschutzziele ein komplexer Prozess ist, der die Zusammenarbeit aller Beteiligten erfordert. Die Erfahrung der letzten Jahrzehnte und die Arbeit im FFR zeigen, dass die Realisierung kein Selbstläufer ist. Auf Grund der Internationalität des Luftverkehrs verläuft die Einführung von Technologien häufig zu schleppend, es gibt bürokratische Hindernisse, fehlende rechtliche Rahmenbedingungen für Planungssicherheit und zu wenig wirtschaftliche Anreize für Vorreiter. In diesem Zug wird teilweise auf die Akteure Rücksicht genommen, die am wenigsten fortgeschritten sind in ihrem Bemühen, moderne Navigations- oder Flugzeugtechnik einzusetzen. Damit wird verhindert, dass bereits erschließbare Reduktionspotenziale zugunsten der Lärmbetroffenen zumindest von den Airlines realisiert werden können, die bereits in moderne Technik investiert haben.

Um den Lärm durch aktiven Schallschutz wahrnehmbar und nachhaltig wirksam reduzieren zu können, müssen die Hersteller von Flugzeugen und Triebwerken, Airlines, Flugsicherungen, Flughäfen, Zulassungs- und Aufsichtsbehörden und nicht zuletzt auch Gesetzgeber auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene Hand in Hand arbeiten. Ein Schlüsselfaktor ist die intensive Arbeit an Maßnahmen des aktiven Schallschutzes. Denn ein weiteres Ergebnis der Konferenz ist, dass durch die verschiedensten Maßnahmen die Lärmbelastung und oft auch der Schadstoffausstoß gesenkt werden kann, ohne dass dies zu gravierenden Einbußen bei Kapazitäten führen muss und damit ökonomisch negativ wirkt.

Es gibt nicht den einen Königsweg beim Aktiven Schallschutz. Vielmehr muss immer ein ganzes Bündel von Maßnahmen in verschiedenen Aktionsfeldern in Betracht gezogen werden. Dabei besteht Konsens, dass eine ganze Reihe von Überlegungen spezifisch auf die lokale Situation von Flughäfen anzupassen ist, denn sowohl die Konstruktion von Flughäfen (z.B. mit unterschiedlichen Bahnsystemen, verschiedenen Betriebsregelungen etc.) als auch unterschiedliche Verkehrsmengen- und -zeiten stehen einer pauschalen Übertragung von wirksamen Maßnahmen eines Flughafens auf einen anderen oft genug entgegen. Es sollte daher zwischen Maßnahmen, die allen gleichermaßen nutzen können und solchen die nur lokal umgesetzt werden können unterschieden werden.

Aktionsfeld Fluggerät

Hersteller von Verkehrsflugzeugen, eingeschlossen Hersteller wichtiger Komponenten, wie etwa Triebwerke, sind aufgefordert ihre Anstrengungen zur Lärmreduzierung bereits bei Konzept und Bau von Flugzeugen erheblich zu verstärken. Die Anstrengungen dürfen sich nicht auf neue Modelle beschränken, gerade wegen der langen Lebensdauer des Fluggerätes sollten künftig auch permanent Überprüfungen zur Optimierung vorhandener Modelle fest eingeplant werden. Lärminderungspotentiale durch Nachrüstungen bestehender Modelle und Modellreihen sind den Fluggesellschaften möglichst unbürokratisch und kostengünstig anzubieten.

Fluggesellschaften sollten bei der Neubeschaffung von Fluggeräten entsprechende Anforderungen zum Lärmschutz so frühzeitig an die Hersteller adressieren,

dass eine Umsetzung planbar und kostengünstig machbar wird. Gleiches gilt auch für erkannte Nachrüstungs- und Optimierungspotentiale.

Konkret erwartet das Forum Flughafen und Region von den Fluggesellschaften:

- Möglichst rasche Ausmusterung älterer Luftfahrzeuge und Ersatz durch die lärmarmen neuen Muster, die zudem navigationstechnisch und von ihrem Flugmanagementsystemen so ausgestattet sind, dass moderne Navigationsverfahren und lärmarme An- und Abflugverfahren, nach Möglichkeit ohne weiteren Umrüstungsaufwand, angewendet werden können. Ziel muss sein, dass gerade an Standorten wie Frankfurt mit hohen Bewegungszahlen und hoher Bevölkerungsdichte die auf der Konferenz gezeigten neuesten Muster und Triebwerke eingesetzt werden. Airlines sind durch entsprechende Rahmenbedingungen, die eine wirtschaftliche und möglichst rasche Ausmusterung befördern, zu unterstützen.
- Nachrüstung der Bestandsflotte, um technischen Fortschritt bei der Lärmreduktion über den gesamten Betriebszyklus eines Luftfahrzeugs nutzbar zu machen
- Vorgabe von Lärminderungszielen gegenüber den Flugzeugherstellern bezogen auf die Planung neuer Flugzeugtypen

Als Beitrag der Hersteller von Flugzeugen und Triebwerken wird gesehen:

- Konsequente Weiterentwicklung von Reduktionspotenzialen
- Einhaltung der von ACARE angestrebten Zielsetzungen zur Lärmreduktion¹

¹ Advisory Council for Aviation Research and Innovation in Europe; Flight Path 2050 Goals "Protecting the Environment and Energy Supply".

- Systematische Überprüfung noch im Einsatz befindlicher Muster auf Nachrüstungsmöglichkeiten, Vertrieb und Zertifizierung entsprechender Nachrüstungsteile

Aktionsfeld Regulierung, Politik und Verwaltung

Die Erfahrungen von Konferenzteilnehmern zeigen, dass sowohl nationale Vorschriften als auch internationale Richtlinien und verbindliche Vorgaben beispielsweise der ICAO oftmals große Hürden für die Umsetzung lärmmindernder Konzepte darstellen. Ohne die Sicherheit des Luftverkehrs als oberstem Gebot in Frage zu stellen, sind in der Praxis einige Hemmnisse sichtbar geworden, die nach heutigem Kenntnisstand weder technisch noch organisatorisch und ausdrücklich auch nicht sicherheitsmäßig begründbar zu langwierigen Prozessen bis zum Ergebnis führen. Derartige Probleme sind jedoch im Interesse der lärmbelasteten Bevölkerung nicht akzeptabel. Sowohl die Verwaltungen (Genehmigungs- und Aufsichtsbehörden) als auch die Politik sind gefordert, hier im Interesse der Bevölkerung für Abhilfe zu sorgen.

Von der Politik, insbesondere der nationalen Ebene wird daher das Nachfolgende erwartet:

- Schaffung von eindeutigen rechtlichen Rahmenbedingungen durch den Gesetzgeber für Flugsicherheit und Airlines, die Planungssicherheit ermöglichen, eine schnelle Zertifizierung und Inbetriebnahme neuer Techniken
- Schaffung eindeutiger rechtlicher Rahmenbedingungen, dass lärmoptimierte An- und Abflugrouten zu entwickeln sind anhand der neuesten verfügbaren Techniken und die bisherigen Verfahren ergänzen oder ersetzen. Keine Rücksichtnahme, dass ein Verfahren auch von den schlechtesten Performern fliegbar sein muss, solange sichergestellt bleibt, dass diese den Standort auf alternativen Strecken, auch unter Inkaufnahme erschwerter Bedingungen

z.B. durch längere Flugwege, nutzen können und es zu keinen Kapazitätseinbußen kommt.

- Schaffung von wirtschaftlichen oder betrieblichen Anreizen für die schnellere Umrüstung und Einführung der modernsten Techniken, z.B. indem die schrittweise und damit besser planbare Ausstattung mit moderner Navigationstechnik attraktiv gemacht werden.
- Verfügbarkeit von Forschungsmitteln nicht nur für die Entwicklung von technischen Alternativen bei Flugzeugen und Flugverfahren, sondern auch für die erforderliche Fortentwicklung von Mess- und Berechnungsverfahren und Monitoringmaßnahmen, um Lärmschutzpotenziale bei der Maßnahmenplanung besser abschätzen zu können.
- Sicherstellung, dass die Rahmenbedingungen für die personelle und finanzielle Ausstattung der Akteure, hierunter die Flugsicherungen sowie zuständige regionale Beratungsgremien, eine umfassende Überprüfung der bestehenden An- und Abflugverfahren im Hinblick auf Lärmoptimierung erlauben.
- Neujustierung bestehender Abgaben in wirtschaftliche Anreizmodelle zur Umsetzung aktiver Schallschutzmaßnahmen
- Seitens der EU ist sicherzustellen, dass die von ihr vorgegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen die Realisierung von aktivem Schallschutz nicht durch einseitige Gewichtungsvorgaben gefährden, sondern fördern.

Auf der Landesebene werden folgende Prioritäten gesehen:

- Schaffung von Rahmenbedingungen durch die Aufsichtsbehörden, die mit angemessenen Vorlaufzeiten sukzessive darauf hinwirken, dass – insbesondere nachts und in Randzeiten – nur Fluggerät eingesetzt wird, das unter Lärmgesichtspunkten und technischer Ausstattung zur Nutzung moderner Navigationsverfahren einem hohen Mindestniveau entspricht.

- Sicherstellung hinreichender Ressourcen, um ganzheitliche Konzepte zu wirksamer Fluglärmbegrenzung/Fluglärminderung an den Flughafenstandorten entwickeln und realisieren zu können.
- Kooperation und Hilfestellung auf der Ebene der Raumentwicklung und Ausgestaltung von Förderprogrammen mit/für Kommunen, damit diese den strukturellen Umbau relevant Fluglärm belasteter Siedlungsgebiete steuern und nachhaltig gestalten können.
- Organisieren von Kommunikations- bzw. Dialogstrukturen, die geeignet sind, breitere Akzeptanz für strategisch angelegte Lärminderungskonzepte herstellen zu können.

Kommunen

Kommunen sind betroffen durch die negativen Auswirkungen des Flughafenbetriebes, partizipieren aber auch bis zu einem gewissen Grad von der wirtschaftlichen Prosperität, die der Flughafen mit befördert. Ihnen kommen folgende Beiträge zu:

- Konstruktive Zusammenarbeit in Kommunikations- bzw. Dialoggremien.
- Einbezug der Potenziale der Luftverkehrswirtschaft in der Region in kommunale Wirtschaftsstrategien (Standortvorteile durch die Flughafennähe nutzen)
- Begrenzung von Siedlungsausweisung bzw. baulicher Nachverdichtung in relevant lärmbelasteten Bereichen.
- Lärminderungsplanung bezogen auf solche Quellen, die von kommunaler Seite beeinflussbar sind.

Aktionsfeld Flugverfahren und Flugrouten

Lärmindernde Verfahren sind bedeutsam, insbesondere wenn es um den Einsatz neuer Navigationstechniken etc. geht. Andererseits ist zu berücksichtigen, dass es dabei fast immer zu lärmverteilenden Effekten kommt – weg von dicht besiedelten Siedlungszentren und hin zu weniger dicht besiedelten Randgebieten und Korridoren. Hier sind die lokalen und regionalen Akteure aufgefordert, Maßnahmen frühzeitig, transparent und in Bezug auf ihre Wirkungen verständlich zu kommunizieren. Im Bewusstsein, dass eine Umverteilung von Belastungen immer auch Neubelastungen oder Verstärkung vorhandener Belastung bedeutet, sollte ein gerechter Maßstab für das Maß der Belastung eingesetzt sein. Beispiele hierfür sind der Züricher oder auch der Frankfurter FluglärmindeX, die diesem Ziel dienen können.

Bei der Entwicklung lärmindernder An- und Abflugverfahren kommt auch den Flugsicherungen eine wichtige Rolle zu:

- Bereitstellung hinreichender personeller und sächlicher Ressourcen zur kontinuierlichen Fortsetzung der Bemühungen um lärmindernde An- und Abflugverfahren.
- Systematische Überprüfung der maßgeblichen An- und Abflugverfahren auf Lärmoptimierung.
- Prüfung aller betrieblichen Aspekte von An- und Abflügen, dass diese unter Wahrung der Sicherheit so lärmarm wie möglich erfolgen; Einbeziehung der Lotsen bei der Anwendung lärmarmer Verfahren.
- Aufnahme des Tätigkeitsfeldes Lärminderung in den prioritären Aufgabenkanon der Flugsicherungen neben deren Hauptaufgabe, für sichere und flüssige Abwicklung des Verkehrs zu sorgen. Kontinuierliches Monitoring der Fortschritte

Aktionsfeld Flughafenbetreiber

Auch Flughafenbetreiber haben bei der Gestaltung der Beziehung mit ihren Kunden und der Bereitstellung von Infrastruktur die Möglichkeit, Anreize für mehr Lärmschutz zu setzen.

Beiträge der Flughafenbetreiber sollten daher u.a. sein:

- Unterstützung der Airlines, Flugsicherungen sowie zuständiger regionaler Beratungsgremien bei der Ermittlung von Entlastungspotenzialen sowie der Realisierung von aktiven Schallschutzmaßnahmen
- Bereitstellung der erforderlichen Infrastruktur zur Nutzung von modernen Navigationsverfahren
- Ausgestaltung des Entgeltsystems unter weitestmöglicher Nutzung der entgeltrechtlichen Spielräume, um Anreize zu schaffen, lärmarmes und mit moderner Navigationstechnik ausgerüstetes Fluggerät einzusetzen.

Zusammenfassung

Nach Auswertung der Vorträge der ICANA 2013 wird erkennbar, dass wir erst am Anfang der konkreten Umsetzung aktiver Schallschutzmaßnahmen stehen, auch wenn viele Akteure schon einige Maßnahmen und Projekte erfolgreich in die Wege geleitet oder umgesetzt haben. Die erkennbaren Potentiale sind bei weitem noch nicht ausgeschöpft. Ein regelmäßiger Austausch über die Grenzen einer Flughafenregion hinaus zum aktiven Schallschutz, die Zusammenarbeit regionaler Verantwortlicher ebenso wie die Kooperation der Vertreter unterschiedlicher Interessen kann einen Mehrwert schaffen, der dauerhaften Vorteil für die belastete Bevölkerung verspricht.

Das Forum Flughafen und Region zieht für sich aus den gewonnen Erkenntnissen die Schlussfolgerung, dass der Flughafen Frankfurt auch im internationalen Vergleich in den nächsten Jahren den Weg kontinuierlich weiter verfolgt, um 2020 bei der eingesetzten Flotte, der Nutzung moderner Navigationsverfahren, lärmärmer An- und Abflugverfahren und intelligenter Bahnnutzungskonzepte zur Schaffung von Lärmpausen ganz vorne zu stehen. Hierzu gehört auch ein kontinuierliches Monitoring über die Entwicklung der Bewegungszahlen und des aktiven Schallschutzes, insbesondere der Entwicklung der resultierenden Lärmbelas-

tung und -wirkung durch den Frankfurter Fluglärmindex. Aus diesem Anspruch kann auch ein fruchtbarer Wettbewerb der Flughafenregionen um die besten Konzepte und Projekte zur Verringerung der vom Flugbetrieb ausgehenden Belastungen entstehen.

Allen ist bewusst, dass die äußerst komplexen Sachverhalte und teils großen technischen Herausforderungen oft einen erheblichen Zeitraum in Anspruch nehmen, bis konkrete Verbesserungen erzielt werden können. Dies ist der betroffenen Bevölkerung nur dann zu vermitteln, wenn jederzeit transparent wird, welche Projekte mit welchem Verfahrensstand und welcher zeitlichen Perspektive bearbeitet werden. Kommunikation über aktiven Schallschutz hat daher neben der eigentlichen Projektarbeit einen mindestens gleich großen Stellenwert. Die 2. Konferenz zum aktiven Schallschutz - ICANA 2013 - stellt daher nur einen Anfang.