



Kriterien für ein Luftverkehrskonzept

Die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Fluglärmkommissionen (ADF) begrüßt die nach dem Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD beabsichtigte Erarbeitung eines bundesweiten Luftverkehrskonzepts und dessen Verknüpfung mit dem Bundesverkehrswegeplan 2015 ausdrücklich. In die Erarbeitung eines solchen Konzepts sind die Umweltverbände frühzeitig und gleichberechtigt mit den Verbänden der Luftverkehrswirtschaft einzubinden.

I. Ausgangslage

1. Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm

a) Schutzbedürfnis

Fluglärm stellt ein erhebliches Umweltproblem dar, das auf den deutlichen Zuwachs des Luftverkehrs in den letzten Jahrzehnten zurückzuführen ist. Der hierdurch verursachte drastische Anstieg der Lärmbelastung erfolgte trotz der in der Vergangenheit erzielten Fortschritte bei der Entwicklung lärmgeminderter Flugzeuge.

Gleichwohl wurden Lärm und seine Auswirkungen auf die Gesundheit der Bevölkerung jahrzehntelang unterschätzt. Eine Umfrage des Umweltbundesamtes (UBA) ergab im Jahr 2012, dass sich 6% der Bevölkerung bundesweit (und nicht lediglich an den großen Flughafenstandorten) stark oder mittelmäßig durch Fluglärm gestört oder belästigt fühlen. Weitere 17% gaben an, „etwas“ durch Fluglärm gestört oder belästigt zu werden.

Zahlreiche Studien der Lärmwirkungsforschung belegen die Auswirkungen von Fluglärm auf die menschliche Gesundheit. Lärm führt danach nicht nur zu Belästigungen, Schlafstörungen oder der Verschlechterung der Lebensqualität, dauerhafte Lärmbelastungen in der Nacht können vielmehr zu ernsthaften Gesundheitsstörungen führen, insbesondere zu einem erhöhten Risiko für Herz- und Kreislauf-Erkrankungen (Studien zuletzt zusammengefasst im European Heart Journal vom 9.3.2014 „Cardiovascular effects of environmental noise exposure“; siehe auch Gutachten des Sachverständigenrats für Umweltfragen „Fluglärm reduzieren, Reformbedarf bei der Planung von Flughäfen und Flugrouten“, 2014, S. 40-41). Untersuchungen im Rhein-Main-Gebiet aus dem Jahr 2011 von Schreckenbergs („Befragung der Bewohner ausgewählter Wohneinheiten in der Stadt Raunheim zur Akzeptanz und Nutzung passiver Schallschutzmaßnahmen“) belegen gleichzeitig, dass passiver Schallschutz die negativen Auswirkungen nächtlichen Fluglärms nicht beseitigen kann.

Neben der besonderen Schutzbedürftigkeit der Nachtruhe besteht im Hinblick auf die Taglärmbelastung insbesondere im Bereich der Erholungsphase am Wochenende als sensibler Tageszeitraum ein gesteigerter Schutzbedarf der Bevölkerung.

b) Schutzdefizit

Wie der Sachverständigenrat für Umweltfragen in seinem Gutachten aus dem Jahr 2014 feststellt (siehe oben, S. 17, 27, 145, 172, 176 etc.), ist der Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm trotz des erkannten Schutzbedürfnisses im geltenden Luftverkehrsrecht nur unzureichend gewährleistet. Das bestehende Luftverkehrsrecht zeichne sich aus historischen Gründen durch eine Privilegierung des Luftverkehrs gegenüber dem Lärm- und Umweltschutz aus. Dies führe zu einer problematischen Benachteiligung der Lärmbetroffenen. Es fehlten vor allem Vorgaben zu verbindlichen Lärmreduzierungsmaßnahmen und Lärmgrenzwerten, dem Vorrang von aktivem Lärmschutz und einem verbesserten Schutz der gesetzlichen Nacht.

Auch das Umweltbundesamt fordert seit Jahren ein Nachtflugverbot im besonders schutzbedürftigen Nachtzeitraum zwischen 22:00 und 6:00 Uhr an allen stadtnahen Flughäfen, da es am wirkungsvollsten eine Beeinträchtigung des für die menschliche Regeneration so wichtigen Nachtschlafs durch Fluglärm vermeidet.

2. Bundesweites Luftverkehrskonzept anstelle einer Einzelfallbetrachtung

Die Genehmigung von Betrieb, Neu- oder Ausbau eines Flughafens erfolgt bislang ohne bundesweite Abstimmung. Die Planungen sind weder in die für die übrigen Verkehrsträger (Schiene, Wasser, Straße) geltende Bundesverkehrswegeplanung integriert, noch gibt es eine über die Interessen von Flughafenbetreibern und Bundesländer hinausgehende gesamtstaatliche Luftverkehrsplanung. Die Beurteilung erfolgt vielmehr ausschließlich bezogen auf den konkreten Standort und die durch den Betrieb ausgelösten Auswirkungen auf das Umland.

Die bisher sehr weitreichende und die Luftverkehrswirtschaft privilegierende Genehmigungspraxis beinhaltet damit auch keine Vorgaben bzw. Prüfung der Frage, ob der festgestellte Bedarf auch an einem anderen Standort mit ggf. weniger dichter Siedlungsstruktur im Umland und damit auch mit geringerer Lärmbelastung befriedigt werden könnte.

Mangels Vorgaben wird bisher ebenfalls nicht überprüft, ob und wie ein festgestellter Bedarf an Flugverkehr teilweise durch andere – umweltschonendere – Verkehrsmittel abgedeckt werden könnte. Die insoweit fehlenden Vorgaben führen in der Praxis sogar dazu, dass auch dann keine Verlagerung von Flügen auf die Bahn erfolgt, wenn dies wie auf der Ultrakurzstrecke von den beteiligten Verkehrsträgern grundsätzlich unterstützt wird.

Eine weitere Folge der mangelnden Koordination ist, dass ein Großteil der bundesweit etwa 40 bestehenden Verkehrsflughäfen hoch subventioniert gebaut und betrieben wird. Die EU-Kommission geht davon aus, dass sich seit 2005 die Zahl der Flugplätze europaweit verdoppelt hat. Dabei ist in Deutschland die größte Flughafendichte weltweit zu verzeichnen.

3. Einbindung der Umweltverbände

Das novellierte Fluglärmgesetz und seine Verordnungen sind inhaltlich wesentlich durch Einflussnahmen der Luftverkehrswirtschaft bestimmt. Den Umweltverbänden wurden dagegen nur

in sehr begrenztem Rahmen Anhörungsmöglichkeiten eingeräumt. So wurde beispielsweise zugelassen, dass Rechtsbeistände von Flughafenbetreibern Teile der neu zu integrierenden Paragraphen formulierten. In Protokollen der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen finden sich Ausführungen dazu, zu welchen Themen und in welcher Weise auf politische Entscheidungsträger sowie Behördenvertreter Einfluss ausgeübt werden soll. Gleichfalls wurde bekannt, dass von der Luftverkehrswirtschaft bezahlte Mitarbeiter in Ministerien und Genehmigungsbehörden zum Zwecke der „fachlichen Beratung“ tätig wurden. Ein fairer Interessenausgleich zwischen Fluglärm betroffenen und Fluglärmverursachern war damit von vorneherein ausgeschlossen. Ein solches Vorgehen darf sich bei der bei Erarbeitung des im Koalitionsvertrag vereinbarten Luftverkehrskonzepts nicht wiederholen. Leider ist aber auch weiterhin ein privilegierter Zugang der Interessenvertreter der Luftverkehrswirtschaft zu den maßgeblichen Bundesministerien und Abgeordneten zu erkennen.

Im Herbst 2013 hat eine vom ehemaligen hessischen Verkehrsminister Dieter Posch geleitete und vom Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft (BDL) eingesetzte Arbeitsgruppe einen Forderungskatalog für ein Luftverkehrskonzept erarbeitet, der durch Vorschläge des BDL im Januar 2014 ergänzt wurden. Das zuständige Bundesministerium hat bereits signalisiert, dass der Forderungskatalog der sog. ‚Posch-Kommission‘ eine wesentliche Grundlage für die Erarbeitung eines Luftverkehrskonzepts darstelle. Eine Einbindung der Betroffenenvertreter fand dagegen bisher nicht statt.

II. Kriterien für ein Luftverkehrskonzept

Der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Fluglärmkommissionen liegt an einer verträglichen Fortentwicklung des Luftverkehrs in Deutschland. Dabei sind die Interessen der durch Fluglärm belasteten Bevölkerung angemessen zu berücksichtigen. Die bisherige Planungs- und Genehmigungspraxis, der es an einem bundeskonzeptionellen Hintergrund mangelt, hat zu vermeidbarer Lärm-Mehrbelastung der Bevölkerung geführt. Damit verbunden ergab sich eine Zunahme gesundheitlicher Belastungen und Risiken. Um bestehende Lärminderungspotentiale auszuschöpfen, sollte zwischen Bund und Ländern ein verbindliches Gesamtkonzept für den Luftverkehr abgestimmt und in den Bundesverkehrswegeplan integriert werden.

1. Das Luftverkehrskonzept sollte an folgenden übergreifenden strategischen Zielen ausgerichtet sein:

- **Reduzierung der Lärmbelastungen** an allen Flughäfen,
 - insbesondere bei sehr hohen Flugbewegungszahlen innerhalb **dicht besiedelten Gebiete**
 - unter Berücksichtigung des **besonderen Schutzes der gesetzlichen Nacht** (bestehende Nachtflugbeschränkungen an stadtnahen Flughäfen müssen bestehen bleiben und perspektivisch ausgebaut werden) und sensibler Tageszeiträume wie Wochenenden, Feiertage
- **Verlagerung von Kurzstreckenflügen auf weniger belastende Verkehrsmittel**

- **mittelfristige Vermeidung von Subventionierungen einzelner Standorte und des Luftverkehrs allgemein**
2. Unter Wahrung und zur Erreichung der vorgenannten Ziele sollten folgende **Prüfungen** vorgenommen werden:
- **koordinierte bundesweite Bedarfs- und Kapazitätsplanung nach Prüfung**
 - der **Verlagerbarkeit** von Flugbewegungen von Großflughäfen in **dicht besiedelten** Regionen auf kleinere Flughäfen in Gebiete mit weniger dichter Siedlungsstruktur im Umland, **insbesondere in der Nachtzeit** und in sensiblen Tageszeiträumen (z. B. Fracht). Nach dem Hessischen Landesentwicklungsplan (LEP 2000, S. 17) sollen beispielsweise Flugverbindungen, die die speziellen Hub-Funktionen des Flughafens Frankfurt Main nicht benötigen, auch auf dem Flughafen Frankfurt-Hahn abgewickelt werden.
 - der **Verlagerbarkeit von Kurzstreckenflügen auf weniger belastende Verkehrsmittel**, Erarbeitung eines Konzepts, welches kurz-, mittel- und langfristig Verlagerungsmöglichkeiten und dessen Umsetzung beinhaltet
 - der **externen Kosten** des Luftverkehrs (Internalisierung externer Kosten) sowie einer gesamtwirtschaftliche Betrachtung
 - Erstellung von **Lärminderungskonzepten** mit verbindlichen Lärminderungszielen für alle Standorte, wobei **vorrangig aktive Lärmschutzmaßnahmen** (z. B. Optimierung von Flugverfahren, lärmmindernder Umbau von Bestandsflotten, Regelungen zum Einsatz besonders lärmarmen Fluggeräts etc.) berücksichtigt werden sollten
 - Berücksichtigung der Ergebnisse der NORAH-Studie
3. An der Erarbeitung des Luftverkehrskonzepts sind die Vertreter der Betroffenen wie die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Fluglärmkommissionen und die Bundesvereinigung gegen Fluglärm **frühzeitig und paritätisch** mit Vertretern der Luftverkehrswirtschaft **zu beteiligen**. Vor dem Hintergrund der Bedeutung eines Luftverkehrskonzepts für die Betroffenen wird die Einräumung der Möglichkeit einer Stellungnahme erst nach Erarbeitung eines Konzeptentwurfs durch das zuständige Ministerium nicht als ausreichend erachtet.

Die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Fluglärmkommissionen **unterstützt ausdrücklich die vom Sachverständigenrat für Umweltfragen** herausgearbeiteten und im März 2014 vorgestellten **Handlungsempfehlungen zur Verbesserung des Fluglärmschutzes**. Die aufgrund erkannter Schutzdefizite erforderlichen gesetzlichen Änderungsbedarfe wie insbesondere

- die Festschreibung des **Vorrangs des aktiven Schallschutzes**,
- die Schaffung von gesicherten Rechtsgrundlagen für **Lärmobergrenzen**,
- die Festschreibung von **Immissionsgrenzwerten** für Fluglärm,

- die Feststellung eines **Lärmminimierungsgebotes** für Fluglärm unter besonderer Berücksichtigung des **unzumutbaren Fluglärmbereichs** und der **Nachtruhe**

sollten im Luftverkehrskonzept berücksichtigt und umgehend ergänzend vom Gesetzgeber umgesetzt werden.