



Empfehlungen der ADF zum Erreichen qualifizierter Beratungsergebnisse durch die Fluglärmkommissionen

Die Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Fluglärmkommissionen (ADF) begrüßen die im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD beabsichtigte Stärkung der Fluglärmkommissionen ausdrücklich. Erforderlich hierfür ist, die sächliche und personelle Ausstattung der Fluglärmkommissionen auszubauen und auch rechtlich abzusichern. Bislang fehlen jegliche Vorgaben dahingehend, wie und mit welchen Mitteln die Fluglärmkommission ihre Aufgabe wahrzunehmen haben, um zu hinreichend qualifizierten Beratungsergebnissen kommen zu können. Deshalb ist die unzureichende bundesrechtliche Regelung des § 32b Luftverkehrsgesetz anzupassen und im Rahmen einer Verordnung zu präzisieren, über welche Ausstattung die Fluglärmkommissionen im Hinblick auf die immer komplexer werdenden Beratungsgegenstände die gestiegenen Anforderungen der Bevölkerung bei der Ermittlung und Kommunikation der am wenigsten belastenden Flugverfahren mindestens verfügen können müssen, um ihrem gesetzlichen Auftrag hinreichend entsprechen zu können.

Um durch einen regelmäßigen Austausch der Fluglärmkommissionen die Beratungsleistungen an den einzelnen Standorten zu verbessern und die Bundesregierung über bundesweit relevante Regelungen und Entwicklungen im Bereich des Fluglärmschutzes zu beraten, ist darüber hinaus entsprechend der Regelungen zum § 32a LuftVG die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Fluglärmkommissionen gesetzlich und finanziell abzusichern.

Bis zu einer bundesrechtlichen Präzisierung der Vorgaben zur Arbeitsweise der Fluglärmkommissionen spricht sich die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Fluglärmkommissionen für nachfolgende Empfehlungen aus, um an allen Flughafenstandorten für qualifizierte Beratungsergebnisse eine Grundlage zu schaffen und hierdurch zur Reduzierung der Fluglärmbelastung vor Ort maßgeblich beizutragen:

1. Sitzungsdichte

Die Häufigkeit der jährlichen Einberufung von regelmäßigen Sitzungen und Sondersitzungen der Fluglärmkommissionen sollte sich am örtlichen Bedarf ausrichten. Die Gestaltung der Tagesordnung sollte dabei an der Relevanz und an arbeitsökonomischen Aspekten orientiert sein. Anträge zur Tagesordnung sind entsprechend der Geschäftsordnungen der Fluglärmkommissionen fristwahrend bei der zuständigen Geschäftsstelle bzw. der/dem Vorsitzenden einzureichen. Im Konfliktfall sollte die/der Vorsitzende (bzw. der Vorstand) eine Entscheidung nach vorheriger Meinungseinholung der Mitglieder treffen.

2. Beratungsthemen

Fluglärmkommissionen beraten nach § 32b des Luftverkehrsgesetzes über Maßnahmen zum Schutz gegen Fluglärm und gegen Luftverunreinigungen durch Luftfahrzeuge. Zu den Kernthemen der Beratungstätigkeit gehören danach u. a. Flugroutenänderungen, aktive und passive Lärmschutzmaßnahmen, Lärmschutzbereich, Lärmaktionsplanung, Fluglärm-Messungen, Bahnnutzung, Bodenlärm. In gleicher Weise bedürfen die Entgeltstruktur sowie die Höhe und der Inhalt der lärmabhängigen Entgeltanteile der Beratung in den Kommissionen, da durch die Entgeltordnungen maßgebliche Anreize für den Einsatz von lärmarmen Flugzeugen gesetzt werden können. Weiter sind den Kommissionen die Gründe, die für eine Kapazitätserweiterung, Ausbaumaßnah-

men, konkrete Nachtflugregelungen etc. geltend gemacht werden, aufzuzeigen. Die Kommissionen sind berechtigt, sich mit diesen Gründen auseinanderzusetzen (z. B. Arbeitsplätze, Mobilitätsanforderungen) und hierfür erforderliche Materialien seitens der zuständigen Stellen anzufordern. Weiter sind die Kommissionen über kapazitätserweiternde Änderungen an der Infrastruktur des Flughafens ausreichend zu informieren. Ebenso sind Aspekte der Sicherheit, die im Zusammenhang mit den Beratungsthemen eine Rolle spielen, den Kommissionen hinreichend bekannt zu machen. Die Kommissionen sind berechtigt, diese Aspekte fachlich zu hinterfragen.

3. Kriterien für die Mitgliedschaft

Um die Beratungen der Fluglärmkommissionen rechtssicher durchzuführen, darf die Zusammensetzung der Fluglärmkommissionen nicht willkürlich sein. Die Berufung der Mitglieder ist vielmehr an objektiven Kriterien auszurichten. Die Berufung der kommunalen Mitglieder sollte dabei am festgesetzten Lärmschutzbereich sowie ggf. zusätzlichen lokal zu bestimmenden Parametern zur Beurteilung der Betroffenheit wie bestimmten für maßgeblich erachteten Schallpegel-Schwellenwerten oder der Zugehörigkeit zu einem Fluglärm-Indexgebiet orientiert sein.

Die zulässige Anzahl der stimmberechtigten Mitglieder in den Kommissionen hängt vom Ausmaß der Fluglärmbelastung im Umfeld des Flughafens ab. Jede nach den vorgenannten objektiven Kriterien relevant betroffene Stadt oder Gemeinde (bzw. bei Stadtstaaten ggf. auch Stadtbezirke) sollte in der Kommission mit Stimmrecht vertreten sein. Landkreise sollten mangels darüber hinausgehender eigener Betroffenheit nur im Falle einer besonderen sachlichen Rechtfertigung mit einem eigenen Stimmrecht ausgestattet sein. Ein Vertreter des Umweltbundesamtes sollte an den Sitzungen der Kommissionen teilnehmen, wenn das UBA im Rahmen der Benehmens-Regelung vor dem Erlass einer Rechtsverordnung durch das BAF zu beteiligen ist.

Die Entsendung/Berufung von Mitgliedern sollte gleichfalls auf Basis objektiver Kriterien folgen. Die berufenen Mitglieder sollten dabei politische Verantwortungsträger der jeweiligen Kommune sein oder in einem direkten Loyalitätsverhältnis gegenüber den Gesamtinteressen der Entsendestelle stehen oder bereits vorher als Mitglied für die Entsendestelle berufen und weiterhin von dieser beauftragt sein, die Mitgliedschaftsrechte für die Entsendestelle auszuüben.

4. Ressourcenausstattung

Um fundierte und qualitativ hochwertige Beratungsergebnisse erarbeiten zu können, müssen die Fluglärmkommissionen finanziell so ausgestattet sein, dass unabhängige Gutachten und Untersuchungen beauftragt und Sachverständige um Stellungnahme gebeten werden können. Die Koordination der Arbeit der Kommissionen sollte dabei durch eine unabhängige Geschäftsführung (je nach Arbeitsumfang der jeweiligen Kommissionen mindestens in Teilzeit) gewährleistet sein. Vor dem Hintergrund der großen Bedeutung bundesgesetzlicher Regelungen für den Schutz der Betroffenen vor Fluglärm an den einzelnen Flughafenstandorten, ist die bundespolitisch ausgerichtete Arbeit des Zusammenschlusses aller Fluglärmkommissionen, der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Fluglärmkommissionen (ADF), durch einen jährlich feststehenden Betrag zu unterstützen und die Teilnahme an den zweimal jährlich stattfindenden Tagungen durch Übernahme der Reisekosten allen Vorsitzenden, Geschäftsführer/innen und Fluglärmschutzbeauftragten zu ermöglichen.

Um die Weiterentwicklung technischer Erneuerungen, Berechnungsmethoden frühzeitig an den einzelnen Flughafenstandorten zur Verbesserung des Fluglärmschutzes berücksichtigen zu können, sollten die Genehmigungsbehörden die Weiterbildung der Mitglieder der Kommissionen finanziell unterstützen und ggf. Weiterbildungsveranstaltungen anbieten.

5. Bindungskraft der Beratungsergebnisse

Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichtes sind Fluglärmkommissionen bei der Bestimmung von Flugverfahren von den zu beratenden Institutionen formell zu beteiligen. Es handelt sich dabei nicht lediglich um eine Anhörung. Halten das BAF, die DFS oder die Genehmigungsbehörde die vorgeschlagenen Maßnahmen für nicht geeignet oder nicht durchführbar, teilen sie dies den Kommissionen unter Angabe der Gründe mit. Nach der gesetzgeberischen Vorgabe haben sich die zu beratenden Institutionen fundiert mit den Beratungsergebnissen der Fluglärmkommissionen auseinanderzusetzen.

Vor diesem Hintergrund sind die Kommissionen durch hinreichende personelle und finanzielle Ausstattung (vgl. 4.) in die Lage zu versetzen, qualitativ hochwertige, fachlich fundierte Beratungsergebnisse zu erarbeiten. Von den Beratungsergebnissen der Kommissionen abweichende Entscheidungen der zu beratenden Institutionen sind gegenüber den Kommissionen schriftlich zu begründen. Dabei sind die tragenden Ablehnungs- und Abwägungsgründe ausführlich darzustellen. Über den aktuellen Umsetzungsstand der Beschlüsse der Kommissionen sollte durch die zu beratenden Institutionen regelmäßig in den FLK-Sitzungen berichtet werden.

6. Informationszugang

Die ADF hält eine Steigerung der Transparenz für dringend geboten und hat im Hinblick auf die von der DFS zur Verfügung zu stellenden Informationen bereits auf der 74. Tagung am 22.5.2014 einen Anforderungskatalog in inhaltlicher und zeitlicher Hinsicht verabschiedet, auf welchen hier ausdrücklich Bezug genommen wird (Anlage).

Für notwendig erachtet werden zudem regelmäßige schriftliche Berichte der relevanten Institutionen und Behörden (z. B. DFS, Flughafenbetreiber, Genehmigungsbehörde, Umweltministerium) über die Entwicklung des Flugverkehrs und –lärms, die Einhaltung bestehender Regelungen und (Flug)Verfahren, das Auftreten von Auffälligkeiten, geplante oder beabsichtigte Änderungen im Betriebsablauf bzw. Ausbautvorhaben und Ausweitungen des Flugverkehrs. Dabei sind den Kommissionen auch entscheidungserhebliche Unterlagen zur Verfügung zu stellen.

Aufgrund der großen Bedeutung bundesgesetzlicher Regelungen im Bereich des Fluglärmschutzes an den einzelnen Flughäfen sollten auch die Länder (bzw. die Genehmigungsbehörden) über die aktuellen Bundesratsinitiativen bzw. das sonstige eigene Vorgehen auf Bundesebene in den Kommissionen berichten.

Anlage

Beschluss der ADF „Kriterien für frühzeitige und umfassende Informationen der Fluglärmkommissionen durch die DFS“, 74. Tagung, 22.5.2014

Beschluss

TOP 7 – Kriterien für frühzeitige und umfassende Information der Fluglärmkommissionen durch die DFS

Sachgerechte Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm basieren auf einer umfassenden, vollständigen und ausgewogenen Entwicklung, Analyse und Beurteilung aller möglichen Routen- und Verfahrensplanungen. Die umfangreichen Informationen und Kenntnisse bilden die Grundlage für ein qualitativ angemessenes Beratungsergebnis der Fluglärmkommissionen. Um nicht Gefahr zu laufen, bei der Beratung abwägungsrelevante Aspekte zu übersehen, falsch einzuordnen oder zu bewerten, ist zu gewährleisten, dass die Kommissionen alle erforderlichen Daten und Fakten frühzeitig erhalten und diese dem jeweiligen Vorstand vorab zur Vorbereitung der Kommissionssitzungen seitens der Deutschen Flugsicherung erläutert werden.

Um den Mitgliedern der Fluglärmkommissionen für die Erarbeitung eines qualifizierten Beratungsergebnisses ein vollständiges Bild der Sachlage zu ermöglichen, werden bei Flugverfahrensänderungen mit wesentlichen Lärmauswirkungen folgende von der Deutschen Flugsicherung zur Verfügung zu stellende Mindestanforderungen an zu übermittelnden Unterlagen für erforderlich gehalten (Die Aufstellung entspricht dem Vorschlag aus dem UBA-„Gutachten zur Prüfung von formell- und materiell-rechtlichen Vorgehensmöglichkeiten bei der Festlegung von Flugrouten“, 2014). Die Unterlagen sollten hierfür spätestens zwei Wochen vor den Beratungen der Fluglärmkommissionen allen Mitgliedern vorliegen:

- Antragstext sowie technische Darstellung für **Veröffentlichung im Luftfahrthandbuch Deutschland**
- **Allgemeinverständliche zusammenfassende Darstellung des Antrags und der Gründe** in Textform
- **Visuelle Darstellung** der geplanten Änderung
- **Kartenförmige Darstellung des Bereichs (vorher-nachher)**, in dem voraussichtlich Überflüge von weniger als 10.000 Fuß erfolgen
- Darstellung/Prüfungsergebnis, ob in einem relevant belasteten Gebiet eine **Änderung von mehr als 2 dB(A) L_{eq}** zu erwarten sind
- **Berechnung des voraussichtlich entstehenden Fluglärms (vorher - nachher) unter Berücksichtigung aller An- und Abflüge**. Die zu erstellenden Konturen sollen für den Tag mindestens eine Kontur von **L_{eq} von 45 dB(A) am Tag und 40 dB(A) in der Nacht** umfassen. Ebenso ist für die Nacht eine geeignete Darstellung von **Maximalpegelhäufigkeiten** aufzunehmen. Dabei ist auf Prognose- und Rechenungenauigkeiten hinzuweisen und wie sich diese auf das Ergebnis auswirken können.
- Ermittlung eines **wirkungsbezogenen Index (vorher/nachher)** unter Berücksichtigung der Fluglärmbelastung, Bevölkerungsdichte und zu erwartender Lärmwirkung
- **Kartenförmige Darstellung des zu erwartenden Fluglärms sowie der Zu- und Abnahmen** von Fluglärm unter Berücksichtigung aller An- und Abflüge
- **Darstellung wie Grundsätze der Lärmverteilung berücksichtigt wurden und welche Vor- und Nachteile sich ergeben**
- Allgemeinverständliche Darstellung der **wichtigsten sicherheitsbezogenen, betrieblichen und kapazitiven Gesichtspunkte**, Vor- und Nachteile der Varianten
- Kartenförmige Darstellung der **voraussichtlichen betrieblichen Handhabung** (z.B. Höhe/Lage erwartbaren Direktfreigaben)