
Erweitertes Beteiligungs- und Kommunikationskonzept bei lärmverlagernden Maßnahmen

I. Bestehendes Verbesserungspotential

Die öffentliche Diskussion zum Verbesserungsbedarf in Bezug auf die Einbindung der Betroffenen, Transparenz und Information bei der Festlegung von Flugrouten hält gleichwohl an. Die Ergebnisse der NORAH-Studie zur Bedeutung des Vertrauens in die handelnden Akteure für das des Belästigungsempfindens sind ein weiterer Anstoß, das Verfahren der Information und Beteiligung insgesamt zu optimieren. Auch der Sachverständigenrat für Umweltfragen und das Umweltbundesamt haben hierzu in den letzten Jahren Gutachten veröffentlicht¹, entsprechende Forderungen werden auch von der Fluglärmkommission Frankfurt seit Jahren aufgestellt.

Unabhängig von einem rechtsförmlichen Anhörungsverfahren, das im Gesetz geregelt werden müsste, steht es den bestehenden Gremien frei (wie die verschiedenen Handhabungen in der Vergangenheit gezeigt haben), die Belange aller Beteiligten in der Entwicklung und Beratung der Maßnahmen zu berücksichtigen und das Beratungsergebnis ausführlich zu erläutern. Bisher wurden Betroffene bzw. deren Vertreter nur teilweise eingebunden (siehe oben). Darüber hinaus ist die bisherige Praxis gerade für Außenstehende nicht in allen Einzelschritten nachvollziehbar und erscheint diesen damit zu wenig transparent.

Ein festgeschriebenes, gemeinsames und ergänzendes Beteiligungs- und Kommunikationskonzept („Konsultationsverfahren“) kann einerseits die Entwicklung und Beratung von Maßnahmen qualitativ verbessern, indem die Perspektive der betroffenen Region einfließt und Belange aller Beteiligten umfänglich berücksichtigt werden. Darüber hinaus könnte es zu einer größeren Akzeptanz von Maßnahmen führen, die andere Fluglärmbelastungen als bisher auslösen.

Das vorgeschlagene Verfahren soll grundsätzlich für alle in der Fluglärmkommission zu beratenden lärmverlagernden Maßnahmen des aktiven Schallschutzes gelten. Über entsprechende Ausnahmen entscheiden Koordinierungsrat des FFR und Vorstand der Fluglärmkommission einvernehmlich.

Ausgenommen vom Konsultationsverfahren sind grds. solche Maßnahmen, die keine Maßnahmen des aktiven Schallschutzes darstellen und z.B. aus Sicherheits- und regulativen Gründen mit kurzer zeitlicher Frist bzw. ohne mögliche Alternativen eingeführt werden müssen, sowie Maßnahmen, die nur zu unwesentlichen Änderungen der Lärmverteilung führen.

Das Verfahren wird gemeinsam vom Koordinierungsrat des FFR und dem Vorstand der FLK initiiert.

II. Ergänzendes Beteiligungs- und Kommunikationskonzept

1. Entwicklung von Maßnahmen

Maßnahmen mit lärmverlagernder Wirkung, die das Ziel haben, insgesamt zu einer Lärmminimierung beizutragen, werden als Maßnahmen des aktiven Schallschutzes des FFR entwickelt und im Anschluss daran dem Koordinierungsrat des FFR zur Beschlussfassung einer Empfehlung vorgelegt. Diese Maßnahmen zeichnen sich vor allem dadurch aus, dass sie meist über Jahre hinweg einer umfangreichen Prüfung unterzogen wurden (Bestimmungen für Flugbetrieb und Flugverfahren, fliegerische Machbarkeit, Lärmwirkungen etc.) und hierdurch bereits eine hohe Umsetzungsreife besitzen (im Folgenden „ExpASS-Maßnahmen“).

Andere lärmverlagernde Maßnahmen, die keine aktiven Schallschutzmaßnahmen darstellen aber z. B. aus Gründen der Flugsicherung entwickelt wurden, sind bewusst vom hier beschriebenen Konsultationsprozess ausgenommen. Jedoch können sich die Prozesse zur Herstellung von Transparenz und Nachvollziehbarkeit ebenfalls an dem hier dargestellten Beteiligungskonzept ausrichten.

2. Konsultation

Nach vorläufigem Abschluss der Prüfungen des Expertengremiums Aktiver Schallschutz (Empfehlung an den Koordinierungsrat des FFR bei „ExpASS-Maßnahmen“) und entsprechender Beschlussfassung durch den Koordinierungsrat des FFR werden die Maßnahmen mit lärmverlagernder Wirkung im Plenum der Fluglärmkommission zur Beratung eingebracht. Bei Maßnahmen des aktiven Schallschutzes mit relevanter lärmverlagernder Wirkung wird im Anschluss daran grundsätzlich ein Konsultationsverfahren unter Federführung des UNH zusammen mit der FLK eingeleitet. Die Finanzierung eines solchen Konsultationsverfahrens erfolgt -nach Zustimmung des Verwaltungsrates- durch die Gemeinnützige Umwelthaus GmbH, deren Geschäftsführung an allen Verfahrensschritten zu beteiligen ist. Bei Maßnahmen des aktiven Schallschutzes mit nur geringfügiger lärmverlagernder Wirkung entscheiden der Koordinierungsrat und der Vorstand der FLK gemeinsam über die Notwendigkeit der Durchführung eines Konsultationsverfahrens.

Grundlage für die Konsultation sind die im ExpASS erarbeiteten, bei Bedarf ergänzt um weitere, in Zusammenarbeit mit der DFS, der Fluglärmschutzbeauftragten, der Fraport AG sowie dem UNH erstellte und für Laien verständliche Unterlagen, in denen die jeweiligen Verfahren erklärt und hergeleitet werden und in denen die voraussichtlichen Auswirkungen (Ent- und ggf. Belastungen) leicht nachvollziehbar dargestellt werden. Die Unterlagen werden auch öffentlich über die Internetseiten der FLK und des FFR zur Verfügung gestellt.

Die Methodik und der Umfang des Konsultationsverfahrens wird unter Berücksichtigung der jeweiligen Ausgangslage vom Koordinierungsrat festgelegt. Am Konsultationsverfahren sollen die Vertreter der voraussichtlich be- und entlasteten betroffenen Kommunen sowie Bürgerinnen und Bürger aus diesen Kommunen teilnehmen. Die genaue Zahl der nach dem Zufallsprinzip ausgewählten Beteiligten, wird fallweise und in Abstimmung mit den betroffenen Kommunen festgelegt. Ergänzend können zudem schriftliche Stellungnahmen eingereicht werden.

Der zeitliche Rahmen eines Konsultationsverfahrens soll im Regelfall 6 Monate nicht überschreiten. Die Konsultation hat in jedem Fall auf Basis eines konstruktiven Dialogs zwischen den verschiedenen Akteuren zu erfolgen. Ziel einer solchen Konsultation ist die umfassende Informationsvermittlung und Erklärung der existierenden Vorschläge für die betroffenen Kommunen und ihre Bürgerinnen und Bürger, die Klärung der Positionen– sowohl der ent- als auch der belasteten Kommune - sowie ggf. die Prüfung möglicher eingebrachter Verfahrensvarianten.

3. Auswertung und Prüfung von alternativen Varianten

Werden im laufenden Konsultationsverfahren Vorschläge eingebracht, die erkennbar im bisherigen Prüfprozess durch das ExpASS oder die DFS noch nicht in Erwägung gezogen wurden, so werden diese kurzfristig nach bewährtem Verfahren der ExpASS einer ersten Prüfung unterzogen. Das Ergebnis dieser Erstprüfung soll optimalerweise in den laufenden Prozess eingebracht

Beteiligungs- und Kommunikationskonzept bei lärmverlagernden Maßnahmen

werden. Verläuft die Prüfung negativ, wird das Verfahren mit den ursprünglichen Varianten fortgesetzt. Im anderen Fall wird das Konsultationsverfahren ausgesetzt und nach vollständiger Ausarbeitung und unter erneuter Beteiligung der Gremien (s.o.) wieder aufgenommen.

4. Beratung und Beschlussfassung

Nach sorgfältiger Auswertung aller vorliegenden Unterlagen – dies umfasst zum einen die fachlichen Bewertungen der Maßnahmen sowie die in der Konsultation abgegebenen Positionierungen der betroffenen Kommunen und Bürgerinnen und Bürger - gibt der Koordinierungsrat des FFR eine Empfehlung für die Maßnahme ab. Voraussetzung für ein positives Votum zur Umsetzung der Maßnahme ist, dass mindestens von der/ den entlasteten Kommune/n eine positive Würdigung der Arbeitsmethodik sowie des Zustandekommens der Arbeitsergebnisse öffentlich vorliegt.

Der Vorstand der Fluglärmkommission erarbeitet daraufhin eine umfangreich begründete Beschlussvorlage für die Kommission, die alle relevanten Aspekte unter Einbeziehung ggf. neuerer Erkenntnisse und die Empfehlung des Koordinierungsrates des FFR berücksichtigt. Das Plenum der Fluglärmkommission berät auf dieser Grundlage die Maßnahme. Zu dieser Beratung werden die Vertreter von Kommunen, die von einer möglichen Verlagerung betroffen sind, eingeladen (frühzeitige Mitteilung der Sitzungstermine und Übermittlung der Unterlagen). Die Mitglieder der Kommission beschließen auf der gesetzlichen Grundlage nach § 32b LuftVG eine Empfehlung für die Genehmigungsbehörde (Hessisches Wirtschafts- und Verkehrsministerium), die Deutsche Flugsicherung und/oder das Bundesaufsichtamt für Flugsicherung (BAF). Soweit es sich nicht um flugbetriebliche Verfahren handelt, werden die Empfehlungen zu Flugverfahren in die jeweilige Abwägung von DFS und BAF eingestellt, wo letztere Behörde nach abschließender eigener Würdigung – unter Einbindung u.a. des Umweltbundesamtes – für die verbindliche Festsetzung von Flugverfahren zuständig ist.

5. Information der Öffentlichkeit

Nach Einbringung sowie nach Beratung der Maßnahmen in der Fluglärmkommission werden alle Unterlagen und das Beratungsergebnis mit ausführlicher Begründung der Öffentlichkeit vorgestellt durch:

- Pressemitteilungen bzw. (ggf. gemeinsame) Pressekonferenzen von FLK und FFR
- Übermittlung des ausführlich begründeten Beratungsergebnisses an die Konsultationsteilnehmer
- Abrufbarkeit aller Unterlagen auf den Internetseiten von FLK und FFR

III. Ablauf für zukünftige Pakete & Programme für aktiven Schallschutz

Neben der Untersuchung und Verabschiedung von Einzelmaßnahmen, werden im FFR auch Maßnahmenpakete oder -programme erarbeitet. Diese enthalten z.T. Kombinationen von ausschließlich entlastenden sowie lärmverlagernden Maßnahmen.

Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden erläutert, wie mit solchen Programmen und Paketen hinsichtlich einer Konsultation umzugehen ist.

1. Nach Empfehlung durch das Expertengremium aktiver Schallschutz, werden die Programme/ Pakete in den Koordinierungsrat des FFR eingebracht. Dieser gibt eine Empfehlung zur Umsetzung des gesamten Programms/ Pakets – vorbehaltlich der Ergebnisse ggf. noch durchzuführender Konsultationen – ab.
2. Anschließend wird das Programm/ Paket der Fluglärmkommission Frankfurt übergeben und der Beginn des Konsultationsprozesses eingeleitet. Dieser wird ausschließlich für die lärmverlagernden Maßnahmen des Programms/ Pakets durchgeführt.
3. Der Konsultationsprozess wird entsprechend der unter III. genannten Schritte 2. – 5. durchgeführt.