

Stellungnahme zum SRU-Sondergutachten „Fluglärm reduzieren: Reformbedarf bei der Planung von Flughäfen und Flugrouten“

Berlin, den 3. Juni 2014

A. Gesamtbeurteilung des Sondergutachtens

Der Wirtschaftsstandort Deutschland profitiert von einem Flughafensystem, in dem sich dezentrale Flughäfen und Drehkreuze sinnvoll ergänzen. Das Gutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU) erkennt diesen Umstand und fordert zahlreiche Änderungen im Planungsrecht für Flughäfen. Da das Planungs- und Genehmigungsrecht für Flughäfen bereits sehr kompliziert ist, muss aus Sicht der deutschen Luftverkehrswirtschaft eine Vereinfachung, nicht aber Verkomplizierung das Ziel sein. Nur dann können die Verfahren auch für die Öffentlichkeit transparenter werden.

Die vom SRU angesprochene „gerechte Verteilung“ von Lärm ist an dieser Stelle kein taugliches Planungskriterium, weil es um die großräumige Planung von Infrastruktur im Sinne einer Bedarfsplanung geht. Dabei werden Kapazitäten dort geschaffen oder vorgehalten werden müssen, wo ein entsprechender Bedarf besteht.

Zahlreiche Vorschläge des Sondergutachtens hält die deutsche Luftverkehrswirtschaft für praxisfern. Diese sind daher rechtlich zu hinterfragen. Die dargestellten Rechtsverstöße und die angesprochene Privilegierung des Luftverkehrs gegenüber Lärm- und Umweltschutz können wir nicht erkennen.

Folgende Forderungen des SRU unterstützen wir grundsätzlich:

- Eine bundesweite Bedarfsplanung für die Luftverkehrsinfrastruktur (1.)
- Eine verbesserte Einbindung der Öffentlichkeit bei der Festlegung von Flugverfahren (4.)

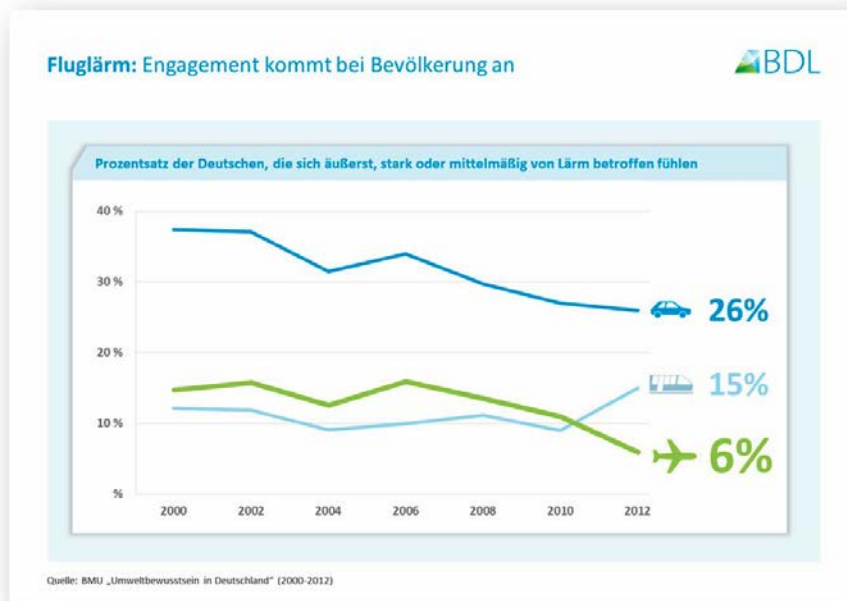
Beide Punkte bedürfen einer weiteren fachlichen Diskussion.

Folgende Forderungen lehnen wir strikt ab:

- Die Einführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) für Flugverfahren (3.)
- Die Einführung einer Einvernehmens-Regelung für das UBA (5.)
- Die Ausweitung der Nachtflugverbote auf den Zeitraum von 22:00 bis 6:00 Uhr (9.).

B. Zur Einleitung im Sondergutachten

In dem Sondergutachten wird zunächst dargestellt, wie stark sich die Bevölkerung in Deutschland durch Fluglärm belästigt fühlt. Die regelmäßige Umfrage des Umweltbundesamtes (UBA) zur Lärmbelästigung in Deutschland zeigt allerdings nicht nur, dass sich 6 Prozent der Bevölkerung äußerst bis mittelmäßig durch Fluglärm gestört oder belästigt fühlen, sondern auch, dass es der Branche gelungen ist, die Gesamtbetroffenheit der Bevölkerung zu verringern. Die Verringerung der Einzelschallpegel von Flugzeugen führte trotz steigenden Verkehrs zu einer Reduzierung der Betroffenheit von Fluglärm, was an der Abbildung deutlich abzulesen ist.



C. BDL-Stellungnahme zu den einzelnen Vorschlägen des SRU

Zu SRU-Sondergutachten 1.: Flughafenausbau und Bedarfsplanung

Wir halten regelmäßig aufeinander aufbauende Analysen zur Markt- und Bedarfsentwicklung durch den Bund und die Länder für sinnvoll. Auf der Grundlage einer regelmäßigen Bedarfsabschätzung für den Bestand und evtl. Ausbau sollten in einem Bund-Länder-Konzept die wesentlichen Elemente einer leistungsfähigen Luftverkehrsinfrastruktur verbindlich definiert werden.

Für alle bestehenden Betriebsgenehmigungen der Flughäfen muss Rechtssicherheit gewährleistet sein. Einmal getroffene – und höchstrichterlich bestätigte – Entscheidungen dürfen nicht in Frage gestellt werden. Damit besteht Planungssicherheit für Anwohner, Flughäfen und Airlines.

Flughäfen sind als intermodale Verkehrsknoten im nationalen Netz zu stärken – dies benötigt politische Unterstützung für eine stärker integrierte Vernetzung mit anderen Verkehrsträgern.

Zu SRU-Sondergutachten 2.: Planfeststellungsverfahren und Flugroutenfestsetzung

Die deutsche Luftverkehrswirtschaft ist der Auffassung, dass Flugverfahren nicht planfestgestellt werden dürfen. Sie sollten auch weiterhin eigenständig per Rechtsverordnung festgelegt werden, wobei die Deutsche Flugsicherung (DFS) und das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF) möglichst eng die in den

luftrechtlichen Zulassungsverfahren zugrunde gelegten Planungen berücksichtigen sollten, soweit solche vorliegen. Gegen eine Planfeststellungspflicht von Flugverfahren spricht, dass der damit verbundene Aufwand dazu führt, dass spätere Änderungen/Optimierungen, die insbesondere zu weniger Lärm führen, nicht umgesetzt werden würden. Hier ist dem Umstand Rechnung zu tragen, dass ein grundlegend neues Flugverfahrenssystem an einem Flughafen grundsätzlich nicht bis ins letzte Detail am Reißbrett entworfen werden kann, sondern mit den praktische flugbetrieblichen Erfahrungen nach Inbetriebnahme kontinuierlich verbessert werden muss.

Nach den gesetzlichen Vorgaben handelt es sich bei den Planfeststellungsverfahren und der Festlegung von Flugverfahren um grundsätzlich zwei getrennte und verschiedene Verfahren. So wie in den Ausbaufahrten der Flughäfen München und Frankfurt bereits geschehen, sollte die in der Planfeststellung eines Flughafens zugrunde gelegte Flugverfahrensprognose frühzeitig mit der DFS und dem BAF im Einzelnen abgestimmt werden. Nur so kann gewährleistet werden, dass Annahmen im Planfeststellungsverfahren mit der späteren Festlegung von Flugverfahren nicht unangemessen voneinander abweichen.

Zu SRU-Sondergutachten 3.: Umweltverträglichkeitsprüfung bei der Festlegung von Flugverfahren

Der SRU kommt zu dem Schluss, die gegenwärtige Praxis der Flugverfahrensfestlegung in Deutschland ohne eigenständige Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) sei rechtswidrig. Das Bundesverwaltungsgericht hat, wie auch die ständige Rechtsprechung der Oberverwaltungsgerichte, in seinem Urteil vom 19.12.2013 (Az.: 4 C 14.12) die Pflicht zur Durchführung einer UVP bei der Flugroutenfestlegung sowohl nach dem deutschem als auch dem europäischen Recht ausdrücklich verneint. Eine UVP ist auf der Ebene der Flugverfahrensfestsetzung demnach bereits rechtlich nicht geboten.

Im Planfeststellungsverfahren für einen Flughafen wird zuerst eine umfassende UVP durchgeführt, die auch die Lärmauswirkungen einzubeziehen hat. Da diese UVP auf der Basis einer von der DFS und dem BAF verifizierten Flugverfahrensplanung durchzuführen ist, bedarf es bei der Flugverfahrensfestlegung keiner erneuten UVP-Prüfung. Sie wäre aus unserer Sicht auch nicht zweckmäßig. Eine UVP-Pflicht für die Festlegung von Flugverfahren ist daher abzulehnen. Eine UVP und Öffentlichkeitsbeteiligung würde dieses Verfahren aufblähen und der notwendigen Flexibilität berauben. Eine „Zementierung von Flugverfahren“ ist gerade aus Lärmschutzgesichtspunkten nicht sinnvoll. Sie wäre weder im Interesse der Flughäfen noch seiner Anwohner. Kompliziertere Verfahren zur Festlegung von Flugverfahren durch UVP erschweren die Einführung von lärmoptimierten Flugverfahren. Dies wollen weder Flughäfen noch die von Fluglärm betroffene Bevölkerung.

Zu SRU-Sondergutachten 4.: Öffentlichkeitbeteiligung bei der Festlegung der Flugverfahren

Es ist ein für alle Seiten nachvollziehbares Verfahren zur Planung und Festlegung der Flugverfahren unerlässlich. Daher unterstützen wir grundsätzlich Vorschläge hierfür. Dazu sollte die Möglichkeit der Bürgerbeteiligung in den Fluglärmkommissionen in geeigneter Weise gestärkt werden. Mit der Fluglärmkommission besteht eine erfolgreich arbeitende Institution, in welcher alle Beteiligten ihre Anliegen vorbringen und konstruktiv im Dialog beraten können.

Zu SRU-Sondergutachten 5.: Rolle des Umweltbundesamtes (UBA)

Eine Einvernehmensregelung zwischen UBA und BAF lehnt die deutsche Luftverkehrswirtschaft ab. Das UBA hat durch seine Stellungnahme bereits gewichtigen Einfluss auf die Flugverfahrensfestsetzung. Die Stellungnahme des UBA ist auch für das BAF nicht unbeachtlich, da bei Nichtbeachtung in späteren Klageverfahren auch die Argumente des UBA gehört werden. Eine gegenseitige Blockade zwischen UBA und BAF wäre fatal und würde zu weiteren Verzögerungen – auch bei einer geplanten Einführung lärmindernder Flugverfahren – führen.

Wir schlagen vielmehr vor, dass das UBA in die Arbeit der Fluglärmkommissionen stärker eingebunden wird. Das UBA sollte hierfür ständiges Mitglied der Fluglärmkommission werden.

Zu SRU-Sondergutachten 6.: Kriterien für die „Wesentlichkeit“ einer Änderung oder Erweiterung eines Flughafens

Der SRU fordert eine Präzisierung der „wesentlichen“ Änderung durch den Gesetzgeber, wobei auch landseitigen Baumaßnahmen eingeschlossen werden sollen, soweit diese den Flugbetrieb faktisch erhöhen. Eine solche Präzisierung ist nicht erforderlich und daher lehnen wir sie ab. Der SRU sagt jedoch selbst: „Es ist im Ansatz sinnvoll, dass nicht schon geringfügige Änderungen, sondern nur wesentliche Erweiterungsmaßnahmen an einem Flughafen die Durchführung eines Genehmigungs- oder Planfeststellungsverfahrens erforderlich machen.“

Die Handlungsempfehlung des SRU würde zusätzliche aufwändige Genehmigungs- und Planungsverfahren für „unwesentliche“ Änderungen nach sich ziehen, bei denen es „luftseitig“ zu keinen Abweichungen gegenüber dem Gestattungszustand kommt. Hinzu kommt, dass über die Anknüpfung des LuftVG an die UVP und deren Kennwerte bereits heute Kriterien für eine etwaige Planfeststellungspflicht von Vorhaben gesetzlich vorgegeben sind.

Zu SRU-Sondergutachten 7.: Kapazität von Flughäfen

Die Befürchtung, Flughäfen könnten ohne Berücksichtigung der Lärmschutzbelange der Anwohner das Luftverkehrsaufkommen steigern, ist unbegründet. Den Planfeststellungsbeschlüssen oder Genehmigungen liegen üblicherweise Luftverkehrsprognosen zugrunde, die weit in die Zukunft reichen, also eine prognostizierte, erst künftige Lärmbelastung für den Lärmschutz zugrunde legen. Für diesen Fall enthalten die Zulassungsentscheidungen z.B. Auflagenvorbehalte, die es den Genehmigungsbehörden ermöglichen, nachträglich Schutzauflagen oder Betriebsregelungen mit den dann zur Verfügung stehenden Mitteln festzulegen. Daher lehnen wir die im Gutachten geforderte Durchführung zusätzlicher Planfeststellungsverfahren im Falle zunehmender Lärmbelastung ab.

Zu SRU-Sondergutachten 8.: Lärmgrenzwerte für Fluglärm

Das Thema Fluglärm ist nicht im BImSchG geregelt und das zu Recht. Die Regelungen für den Luftverkehr gehen über die der anderen Verkehrsträger hinaus.

Weder beim Straßen- und Schienenlärm (Bundesimmissionsschutzgesetz, seit 1974), noch beim Flugverkehr (Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm, seit 1971), existieren Lärmgrenzwerte, die faktisch dazu führen, dass eine Infrastruktureinrichtung nicht mehr betrieben oder in Betrieb genommen werden darf. Gemein

ist allen Verkehrsträgern, dass die Überschreitung eines wie auch immer bezeichneten Grenzwertes aktive und passive Schallschutzmaßnahmen nach sich führt.

Mit der Novellierung der Fluglärmgesetzgebung in 2007 und der Einführung des § 13 Abs. 1 FluglärmG und des § 8 Abs. 1 Satz 3 LuftVG wurde verbindlich geregelt, dass die strengen Lärmwerte des Fluglärmgesetzes auch bei Aus- und Neubauverfahren von Flughäfen zu beachten sind. Darüber hinaus enthält das LuftVG zahlreiche Bestimmungen, die den Lärmschutz stärken (z. B: die Gewichtungsvorgabe laut § 29 b Abs. 1 LuftVG zugunsten der Nachtruhe).

Vergleicht man die Verkehrsträger und deren Maßnahmen für den Schallschutz, so kommt man zu folgenden Aussagen:

- Die Lärminderung an der Quelle ist der größte Erfolg der Luftfahrtbranche. Hier werden in den kommenden Jahren erneut viele Milliarden Euro investiert.
- Betriebsbeschränkungen wie im Luftverkehr (Nachtflugverbot) gibt es bei den anderen Verkehrsträgern nicht.
- Nicht nur für Ausbau, sondern auch für Bestandsflughäfen haben die Flughäfen für Schallschutz nach FluglärmG zu sorgen. Den betroffenen Bürgern steht hier ein gesetzlicher Anspruch zu. Bei den anderen Verkehrsträgern erfolgt die Sanierung und Nachrüstung zu Zwecken des Lärmschutzes an bestehenden Verkehrswegen hingegen nach Kassenlage (z.B. des Bundes) – und zieht sich noch über Jahrzehnte hin.
- Auch bei Straße und Schiene (Ausbaufall) kommt der passive Schallschutz zum Tragen, wenn aktive Maßnahmen wie die Schallschutzwand nicht ausreichen oder wirtschaftlich nicht sinnvoll sind (Abwägung).

Und es gibt noch einen wesentlichen Unterschied zwischen dem Luftverkehr und den anderen Verkehrsträgern: Der Bau einer Schallschutzwand wird bei Straße und Schiene als aktive Schutzmaßnahme gewertet und muss dem passiven Schallschutz vorgezogen werden. Schallschutzwände im Luftverkehr sind nur im unmittelbaren Flughafenbereich anwendbar.

Zu SRU-Sondergutachten 9.: Aktiver Lärmschutz

Der Luftverkehrsbranche ist es in der Vergangenheit gelungen, die Fluglärmbelastung durch den aktiven Schallschutz zu senken oder sie zumindest vom Anstieg der Flugbewegungszahlen zu entkoppeln. Dies soll auch so weiter fortgeführt werden. In den aktiven Lärmschutz investieren die Airlines in den kommenden Jahren viele Milliarden Euro. Neue und damit leisere Flugzeuge sind wesentlicher Bestandteil der Lärmminimierungs-Strategie der Branche. Auch an den Flughäfen werden neue Flugverfahren untersucht und umgesetzt.

Eine Form des aktiven Lärmschutzes findet sich fast ausschließlich beim Luftverkehr wieder – kein anderer Verkehrsträger ist hiervon in diesem Ausmaß betroffen: umfangreiche Betriebsbeschränkungen während der Nacht. Die Ausweitung der Beschränkungen auf 22 bis 6 Uhr widerspricht dem „Balanced Approach“ der UNO: Nach dem international praktizierten „Balanced Approach“ der UNO-Zivilluftfahrtbehörde ICAO sind Betriebsbeschränkungen nur als letztes Mittel anzuwenden, wenn alle anderen Maßnahmenoptionen des „Balanced Approach“ ausgeschöpft sind und die Verkehrsfunktion des Flughafens durch diese Betriebsbeschränkungen nicht substantiell beeinträchtigt wird.

Zu SRU-Sondergutachten 10.: Passiver Lärmschutz

Mit der Novellierung des Fluglärmschutzgesetzes und dessen Durchführungsverordnungen sind anspruchsvolle und auf Erkenntnissen der aktuellen Lärmwirkungsforschung basierende Schutzkriterien und Grenzwerte verbindlich festgelegt worden. Die Regelungen werden einem Vergleich mit anderen Lärmquellen mehr als gerecht. Auf Basis des neuen Fluglärmschutzgesetzes werden die deutschen Flughäfen in den kommenden Jahren noch einmal 400 bis 600 Millionen Euro in den Schallschutz investieren. Eine Überprüfung der Grenzwerte ist bereits im Gesetz für 2017 vorgesehen.

Zu SRU-Sondergutachten 11.: Bündelung oder Streuung des Fluglärms

Der SRU-Vorschlag, pauschale Vorgaben zur Bündelung oder Streuung des Verkehrs zu machen, wird dem Bedürfnis einer genauen wie differenzierten Einzelfallbetrachtung aus unserer Sicht nicht gerecht und wird daher abgelehnt. Die Diskussion darüber muss an jedem Standort in den örtlichen Fluglärmmmissionen stattfinden.

Zu SRU-Sondergutachten 12.: Abwägungskriterien bei der Festlegung der Flugverfahren

Der Gesetzgeber hat bereits Abwägungskriterien festgelegt. Dabei hat die Sicherheit oberste Priorität. Dem nachgeordnet hat die Flugsicherungsorganisation neben der geordneten und flüssigen Abwicklung des Luftverkehrs auch auf den Lärmschutz der Bevölkerung hinzuwirken. Diesem Gebot wird sie gerecht. Eine nachträgliche Regulierung bzw. Beschränkung des zuvor genehmigten Verkehrs durch Flugsicherungsverfahren muss ausgeschlossen sein.

Zu SRU-Sondergutachten 13.: Einzelfreigaben

Für zweifelhaft halten wir auch die Kritik des SRU an der Praxis der Flugsicherung, zur Abwicklung des Luftverkehrs Einzelfreigaben zu erteilen. Diese ist mitnichten rechtswidrig, wie der SRU behauptet.

Die Möglichkeit, von den festgelegten Flugverfahren abweichende Einzelfreigaben zu erteilen, ist zur Abwicklung des zugelassenen und umfassend abgewogenen Flugbetriebs erforderlich. Die Begrenzung von Einzelfreigaben könnte auch unter ökologischen Gesichtspunkten nachteilig sein. Eine pauschale Änderung bestehender Regelungen erachten wir daher als nicht zielführend. Die Entscheidung muss jeweils vor Ort getroffen werden. Die Frage, ab welcher Flughöhe die Freigabe erteilt werden kann, muss somit in der Fluglärmmmission vor Ort beraten werden.

Festgelegte Flugverfahren sind nicht – wie etwa Autobahnen – als quasiphysische Verkehrswege unverrückbar, sondern stellen eine Planungsgrundlage für einen Flug vom Start- zum Zielflughafen auf Basis einer Verhaltensvorschrift dar. Sie finden als sog. Flugrouten aber nur im flughafennächsten An- und Abflugbereich und darüber hinaus eher in Ausnahme- bzw. Notsituationen Anwendung.

Zu SRU-Sondergutachten 14.: Altfälle

Für alle bestehenden Betriebsgenehmigungen der Flughäfen muss Rechtssicherheit gewährleistet sein. Einmal getroffene – und höchstrichterlich bestätigte – Entscheidungen dürfen nicht in Frage gestellt werden. Damit besteht Planungssicherheit für Anwohner, Flughäfen und Airlines. Verbesserungen im Lärmschutz können über neue Flugzeuge und optimierte Flugverfahren sowie den passiven Schallschutz erreicht werden.

Kontakt

Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e. V. (BDL)
Französische Straße 48, 10117 Berlin

Michael Kandora, Leiter Infrastruktur
E-Mail: michael.kandora@bdl.aero
Telefon: 030 / 520 077-125

Uta Maria Pfeiffer, Leiterin Nachhaltigkeit
E-Mail: uta-maria.pfeiffer@bdl.aero
Telefon: 030 / 520 077-140

Der Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft (BDL) wurde 2010 als gemeinsames Sprachrohr der deutschen Luftfahrt gegründet. Er wird geleitet von Klaus-Peter Siegloch als Präsident und Matthias von Randow als Hauptgeschäftsführer. Der BDL setzt sich für eine Stärkung des Luftverkehrsstandortes Deutschland ein. Als zentraler Ansprechpartner für Politik, Medien und Öffentlichkeit, bündelt und kommuniziert er die Themen, die von Bedeutung für die Branche sind. Mitglieder des Verbandes sind Fluggesellschaften, Flughäfen, die Deutsche Flugsicherung sowie Leistungsanbieter.