

Bericht

des Arbeitskreises Luftverkehr

zur Gemeinsamen Konferenz der Verkehrs- und Straßenbauabteilungsleiter der Länder
(GKVS) am 10./11. September 2014 in Berlin
und zur Verkehrsministerkonferenz (VMK) am 1./2. Oktober 2014 in Kiel

TOP 7.4 Reformbedarf bei der Planung von Flughäfen und Flugrouten

Im März 2014 ist das Sondergutachten des Sachverständigenrats für Umweltfragen (SRU) „*Fluglärm reduzieren: Reformbedarf bei der Planung von Flughäfen und Flugrouten*“ veröffentlicht worden. Der SRU hat den geltenden Regelungsrahmen für den Luftverkehr und den Fluglärmschutz begutachtet und hierbei Regelungsdefizite festgestellt. Um diese – nach seiner Ansicht bestehenden – Regelungsdefizite auszugleichen, hat der SRU in seinem Sondergutachten Handlungsempfehlungen an den Bund gerichtet.

Die in dem Sondergutachten aufgeführten Handlungsempfehlungen weisen wichtige, mit den Verkehrsinteressen vereinbare Ansätze auf. Dies betrifft insbesondere folgende Punkte:

- „Aktiven Lärmschutz stärken“ (Handlungsempfehlung des SRU, S. 18 f., 98 des Sondergutachtens)

Maßnahmen des aktiven Lärmschutzes sind im Vergleich zu passiven Maßnahmen wirkungsvoller, da sie an der Lärmquelle ansetzen. Aus fachlicher Sicht ist der Lärmschutz an der Quelle das effektivste Mittel, um die Lärmbelastungen dauerhaft wirksam zu senken. Allerdings ist hierbei zu berücksichtigen, dass im Luftverkehrsrecht – anders als im Straßen- und Schienenverkehrsrecht – kein genereller rechtlicher Vorrang von flugbetrieblichen und sonstigen Maßnahmen des aktiven Schallschutzes gegenüber denen des passiven Schallschutzes besteht. Insoweit müssen entsprechende angeordnete Maßnahmen des aktiven Schallschutzes unter Einbeziehung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und des nach internationalem Recht geltenden „Balanced Approach“ betrachtet werden.

- „Passiven Lärmschutz verbessern“ (Handlungsempfehlung des SRU, S. 19, 99 des Sondergutachtens)

An mehreren Verkehrsflughäfen wird das vorzeitige Erfüllen der Ansprüche auf Aufwendungserstattung für baulichen Schallschutz bereits ohne bundesgesetzliche Grundlage erfolgreich praktiziert. Die Anspruchsteller erhalten damit zu einem früheren Zeitpunkt eine Verbesserung der baulichen Situation und profitieren früher von einer Lärminderung durch passiven Schallschutz. Insoweit wird der Vorschlag, dies einheitlich bundesgesetzlich festzuschreiben, ausdrücklich begrüßt. Es ist entsprechend der SRU-Empfehlung auch sachgerecht, die im Fluglärmgesetz in § 2 Absatz 2 aufgeführten Werte nach den wissenschaftlichen Erkenntnissen auszurichten und festzulegen. § 2 Absatz 3 des Fluglärmgesetzes schreibt vor, dass die Bundesregierung spätestens im Jahr 2017 dem Deutschen Bundestag „unter Berücksichtigung des Standes der Lärmwirkungsforschung und der Luftfahrttechnik“ über die genannten Werte zu berichten hat.

- „Planfeststellungsverfahren und Flugrouten besser verzahnen“ (Handlungsempfehlung des SRU, S. 15, 95 des Sondergutachtens)

Diese Empfehlung deckt sich im Wesentlichen mit dem einstimmigen Beschluss der Verkehrsministerkonferenz vom 2./3. April 2014 (TOP 7.1):

1. Die Verkehrsministerkonferenz bekräftigt, dass die für die Planfeststellung zuständigen Landesluftfahrtbehörden bei künftigen Flughafen-Ausbauverfahren noch enger mit der Deutsche Flugsicherung GmbH (DFS) und dem Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF) im Hinblick auf die Planung von Flugverfahren zusammenarbeiten und insoweit einen detaillierten Prüfprozess vornehmen.
2. Die Verkehrsministerkonferenz erwartet von der DFS (trotz Personalabbaus) und dem BAF sicherzustellen, dass in künftigen Flughafen-Ausbauverfahren detaillierte und valide Stellungnahmen zu den betreffenden künftigen Flugverfahren gegenüber der Planfeststellungsbehörde abgegeben werden. DFS und BAF

werden gebeten, für die Abwägung im Rahmen der Planfeststellung die betreffende Flugverfahrensplanung so konkret und "zukunftsicher" wie möglich zu erstellen. Bei der Festlegung bzw. bei Änderungen von Flugverfahren nach der luftrechtlichen Planfeststellung ist zu prüfen, ob die geplanten Änderungen dem Abwägungskonzept der Planfeststellung eines Flugplatzes weiterhin entsprechen und die veränderten Flugverfahren zu keinen neuen, unbewältigten Konflikten im Natur- und Umweltbereich führen.

Die Verkehrsministerkonferenz fordert die DFS und das BAF auf, nach der Inbetriebnahme eines neuen oder wesentlich geänderten Flugplatzes eine Validierung der festgelegten Flugverfahren vorzunehmen und insbesondere zu prüfen, ob die tatsächlichen Flugwege und realisierten Flughöhen im Einwirkungsbereich des Flugplatzes mit den festgelegten Flugverfahren und dem Abwägungskonzept der Planfeststellung im Einklang sind.

3. Die Verkehrsministerkonferenz fordert den Bund auf, die Information/Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern bei der Festlegung von Flugverfahren bzw. bei der wesentlichen Änderung von Flugverfahren sicherzustellen und insoweit Transparenz herzustellen. Hierzu bietet sich z. B. ein vom BAF betreutes internetbasiertes Informations- und Beteiligungsverfahren an. Ferner ist eine Beteiligung der betroffenen Gemeinden an der Arbeit der jeweiligen Fluglärmkommission sicherzustellen.
- „Verbesserung des Fluglärmschutzes bei der Festlegung von Flugverfahren“ (*Handlungsempfehlung des SRU, S. 19, 99 des Sondergutachtens*)

Die Länder Rheinland-Pfalz, Hessen und Brandenburg haben im Übrigen im Jahr 2013 entsprechende Gesetzesanträge in den Bundesrat eingebracht und damit Handlungsbedarf angezeigt. Die Anträge befinden sich im Geschäftsgang.

Dagegen werden insbesondere folgende Handlungsempfehlungen des SRU aus den nachstehenden fachlichen Gründen kritisch gesehen und damit abgelehnt.

- „Integration des Fluglärmschutzes in das Bundes-Immissionsschutzgesetz und Festlegung von Immissionsgrenzwerten für Fluglärm“ (*Handlungsempfehlung des SRU, S. 18, 98 des Sondergutachtens*):

Flugplätze fallen aus guten Gründen nicht in den Anwendungsbereich des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, nicht zuletzt wegen der fehlenden Vergleichbarkeit von Flugplätzen mit immissionsschutzrechtlichen Anlagen. Im Nahbereich (konkret unter den Anfluggrundlinien) eines Flugplatzes wird es immer und zwangsläufig schädliche Umwelteinwirkungen durch Luftfahrzeuge geben (d. h. unzumutbarer Fluglärm im Sinne des Fachplanungsrechts). Anders als bei immissionsschutzrechtlichen Anlagen sowie beim Straßen- und Schienenverkehr können diese Belastungen nicht durch entsprechende bauliche Veränderungen der Anlage (etwa durch Schallschutzwände als aktive Schallschutzmaßnahmen) gesenkt werden. Es ist vielmehr Aufgabe der planerischen Konfliktbewältigung (passiver Schallschutz, Übernahmeansprüche) für einen entsprechenden Ausgleich zu sorgen.

Rechtliches Instrument für die Regelung (bzw. Beschränkung) der Verkehrsmenge und der Verkehrsstruktur ist das Luftverkehrsgesetz (Planfeststellung, Betriebsgenehmigung). Von der Verkehrsmenge und der Verkehrsstruktur hängen letztlich die Fluglärmbelastungen ab, nicht aber von dem bodenseitigen Betrieb des Flugplatzes (ausgenommen der Roll- und Bodenverkehr). Wie diese Belastungen letztlich „bewirtschaftet“ bzw. verteilt werden, ist keine Frage mehr, die im ausschließlichen Verantwortungsbereich des Flugplatzbetreibers liegt. Die Umsetzung dieser Empfehlung würde insoweit zu einer grundlegenden Änderung der geltenden Struktur des Luftverkehrsrechts führen. Allein beim Roll- und Bodenverkehr ließe sich über die Einführung entsprechender Grenzwerte – unter Berücksichtigung des vorgesehenen Betriebskonzeptes – nachdenken.

- „Umweltverträglichkeitsprüfung bei der Flugroutenfestlegung einführen“ (*Handlungsempfehlung des SRU, S. 16, 96 f. des Sondergutachtens*)

Die Europäische Kommission hat im Mai 2013 ein Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 Abs. 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)

eingeleitet, weil die bundesdeutsche Rechtslage, nach der die Festlegung von Flugverfahren keiner vorherigen Umweltverträglichkeitsprüfung bedarf, mit der UVP-Richtlinie nicht vereinbar sei. Die EU-Kommission hat der Bundesrepublik Deutschland Gelegenheit zur Äußerung gegeben. Derzeit ist offen, wie das Verfahren ausgehen wird. Ob die UVP-Pflicht innerstaatlich auszuweiten ist, sollte der Entscheidung der EU-Kommission in dem anhängigen Vertragsverletzungsverfahren vorbehalten bleiben.

- „Rolle des Umweltbundesamtes stärken“ (Handlungsempfehlung des SRU, S. 16 f., 97 des Sondergutachtens)

Bereits nach geltender Rechtslage kommt der Stellungnahme des Umweltbundesamtes (UBA) bei der Festlegung von Flugverfahren großes Gewicht zu. Das BAF würdigt die Stellungnahme des UBA angemessen im Rahmen der erforderlichen Abwägung. Die Einführung einer Einvernehmensregelung hätte zur Folge, dass das UBA den Erlass von Flugverfahrensverordnungen durch sein Vetorecht blockieren könnte. Dies könnte in der Praxis zu erheblichen Problemen bei der Festsetzung von Flugverfahren führen (Verzögerungen, mangelnde Flexibilität, Frage der Letztentscheidung bei fehlendem Einvernehmen).