

Zusammenfassende Bewertung des SRU-Gutachtens zum Reformbedarf bei der Planung von Flughäfen und Flugrouten

Datum: 02. April 2014

Erstellt durch: fdc Airport Consulting
Dipl.-Ing. Freier Architekt (AKH)
Dieter Faulenbach da Costa
Tulpenhofstr. 1
D-63067 Offenbach am Main



Tel.: 069-800-2623/2685
Fax: 069-800-1877
Email: dieter.faulenbach@fdc-airport.de

Projektbearbeiter: Dieter Faulenbach da Costa
Dipl.-Ing. Freier Architekt



Ergebnis fdc

Nicht neu, aber erstmalig in dieser konzentrierten und offiziellen Form werden die Defizite in der Luftverkehrsplanung (Flughäfen und Flugrouten) benannt. Zweifelhaft allerdings die Gleichsetzung von Beteiligung der Öffentlichkeit und Beteiligung Betroffener. Betroffene müssen nach dem Baurecht während des Genehmigungsverfahrens, bei Verletzung ihrer Rechte, beteiligt werden. Dies wird in den Planfeststellungsverfahren durch die Veröffentlichung sichergestellt. Dabei geht es in dieser Phase des Genehmigungsverfahrens nicht mehr um das beantragte Verfahren selbst, sondern um die Abwägung entgegenstehender Interessen. Die frühzeitige Bürgerbeteiligung soll hingegen, vor der Eröffnung des Verfahrens, eine ergebnisoffene breite Beteiligung ermöglichen.

1. Bedarfsplanung durch den Bund

Im Jahr 2000 und dann wieder 2009 hat die Bundesregierung ein Flughafenkonzept vorgelegt. Beide Flughafenkonzepte wurden von den Flughäfen, den Luftverkehrsbehörden der Länder und den zuständigen Obergerichten als Bedarfsnachweis des Bundes für die ergangene Planfeststellung den Klägern entgegengehalten. Nach dem Raumordnungsgesetz (ROG) hat der Bund die Aufgabe raumbedeutsame Planungen zu entwickeln (§1) und für den Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland eine ausgeglichene Infrastruktur anzustreben (§2). Es geht also nicht um die Frage ob der Bund, sondern wie der Bund seine Aufgabe wahrnimmt. Wie durch eine bundesstaatliche Planung eine „gerechte“ regionale Lärmverteilung erfolgen kann, erschließt sich nicht.

2. Bessere Verzahnung von Planfeststellungsverfahren und der Genehmigung von Flugrouten

Die Handlungsempfehlungen des SRU greifen nur bei neuen Flugrouten, oder bei neuen PFV (Zulassungsverfahren), sind also keine Lösung aktueller Fluglärmprobleme!



Ursache dieser Diskussion über die getrennten Verfahren und die Forderung nach einer Zusammenfassung ist die Divergenz zwischen den Flugrouten im PFB von 2004 am Flughafen Berlin Brandenburg (BER) und den 2012 veröffentlichten Flugrouten. Zwischen den im PFB und der nachfolgenden Verordnung zur Festsetzung der Flugrouten im Jahr 2011 am Flughafen Frankfurt (FRA) gibt es nur marginale Unterschiede. Die im Ausbauprozess FRA vorgelegten Flugrouten, insbesondere die Südumfliegung (siehe Urteil VGH-Kassel 9 C 323/12, vom 03.09.2013), wurden bereits im Raumordnungsverfahren (ROV) 2003 von Einwendern erfolglos als nicht durchführbar kritisiert. Auch eine enge Verzahnung der Flugrouten mit dem PFV verhinderte nicht, dass später durch veränderte Flugrouten Betroffene am PFV nicht beteiligt wurden, bzw. vom Verfahren ausgeschlossen wurden. Hier muss nochmals auf den Unterschied zwischen Beteiligung Betroffener und Beteiligung der Öffentlichkeit verwiesen werden.

Schließlich sei die Frage erlaubt, welche Änderungen sich an den Flugroutenführungen durch eine frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit ergeben hätte? Welche „bessere“ Flugroutenführung wäre in den verdichteten Siedlungsräumen um die Flughäfen BER und FRA dadurch möglich geworden? Schließlich bestimmen Standort, Flughafenlayout und geforderte Kapazität weitgehend die Festlegung der Flugrouten.

3. UVP-pflicht bei der Festlegung der Flugrouten

Die Handlungsempfehlungen des SRU greifen nur bei neuen Flugrouten, oder bei einem neuen PFV (Zulassungsverfahren), stellen also keine Lösung aktueller Fluglärmprobleme dar! „Zwingend erforderliche Änderungen aus Sicherheitsgründen“ wären nur dann vorstellbar, wenn das BAF zuvor leichtfertig und ohne Beachtung der Luftverkehrssicherheit Flugrouten festgesetzt hätte.

Weiterhin setzt die Einführung einer UVP-Pflicht für Flugrouten voraus, dass das BAF und damit auch die Deutsche Flugsicherung (DFS) das werden was sie nicht sein wollen und nach Auf-



fassung der Obergerichte nicht sind: eine Fachplanungsbehörde! Eine Fachplanungsbehörde müsste im abgeschichteten Planungssystem der Bundesrepublik Deutschland das geltende Gegenstromprinzip beachten.

4. Beteiligung der Öffentlichkeit

Die Handlungsempfehlungen des SRU greifen nur bei neuen Flugrouten, oder bei einem neuen PFV (Zulassungsverfahren), sind also keine Lösung aktueller Fluglärmprobleme!

Ein weiteres Mal wird die Beteiligung Betroffener mit der Öffentlichkeitsbeteiligung verwechselt. Betroffene können nur bei einer verfestigten Planung – also nach einer UVP – beteiligt werden. Die Beteiligung der Öffentlichkeit sollte aber ergebnisoffen vor der verfestigten Planung und vor der UVP erfolgen.

5. Rolle des UBA stärken

Die Handlungsempfehlungen des SRU greifen nur bei neuen Flugrouten, oder bei einem neuen PFV (Zulassungsverfahren), stellen also keine Lösung aktueller Fluglärmprobleme dar!

Die Forderung des SRU selbst ist berechtigt.

6. Kriterien für die Wesentlichkeit von Flughafenerweiterungen konkretisieren

Die Forderung ist berechtigt. Je nach Bundesland finden Planänderungs- oder Ergänzungsverfahren mehr oder weniger häufiger und manchmal zufällig statt. Deshalb sollte eine Klarstellung der Verwaltungsverfahrensvorschriften nicht nur bei Abweichungen von der Planfeststellung Planergänzungsverfahren notwendig machen, sondern auch sogenannten landseitigen Erweiterungen die zu kapazitiven Erhöhungen führen. Beispiel: Das Terminal 2 wurde um 1990 und der Finger A-Plus bis 2012 am Flughafen Frankfurt nur mit einem Baugenehmigungsverfahren errichtet, obwohl beide Maßnahmen zu einer kapazitiven Erhöhung von mindestens 20 Mio. Passagieren pro Jahr führte. Diese zwei Baumaßnahmen führten im Ergebnis aber dazu, dass den Flughafennachbarn diese Kapazitäten im



PFB von 2007 als „Vorbelastung“ angerechnet wurden. So hat der Flughafen Frankfurt eine von den Flughafennachbarn hinzunehmende Kapazitätserhöhung von mindestens 20 Mio. Passagieren pro Jahr ohne Planfeststellung hinzugewonnen.

7. Kapazitäten der Flughäfen bestimmen

Die Forderung hat zuvorderst keine sofortige lärmindernde Wirkung.

Damit könnte lediglich die bisherige „Salamitaktik“ verhindert werden, das zu genehmigen was genehmigungsfähig erscheint und die anschließenden kapazitiven Erhöhungen als technisch machbare Erhöhung jeglicher Kontrolle zu entziehen.

Es ist auch fraglich, ob es bei einer Verkehrsinfrastruktur möglich und sinnvoll ist, kapazitive Obergrenzen festzulegen. Um den Lärmzuwachs ohne Planfeststellung zu verhindern, können andere Maßnahmen – siehe Abs. 6 - wirkungsvoller eingesetzt werden. Der Weg der kapazitiven Beschränkung verhindert, dass ein Flughafenlayout genehmigt wird, mit dem wirksame Lärmobergrenzen realisiert werden können.

8. Lärmobergrenzen festlegen

Die Forderung hat zuvorderst keine sofortige Lärm mindernde Wirkung. Umsetzungszeiträume werden nicht gefordert. Weiterhin enthält der Vorschlag mit den grundstücksbezogenen Grenzwerten einen extrem hohen bürokratischen Aufwand, der dazu in Ballungsgebieten entweder zu hohen Entschädigungszahlungen, zur großflächigen Absiedlung, oder schließlich zu gesetzlich fixierten und unwirksamen Lärmobergrenzen führen wird.

Einer Lärmobergrenze stehen das deutsche Planungsrecht mit der Begrenzung „keine überschießenden Kapazitäten“ bereitzustellen und die Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) entgegen. Danach darf eine Anlage nicht größer sein als „vernünftiger Weise“ – in der Regel durch eine Prognose begründet – geboten. Eine einmal genehmigte Anlage darf aber



nach Entscheidungen des gleichen Gerichts die technisch machbare Kapazität auch nutzen. Im PFV und den anschließenden gerichtlichen Verfahren wird dieser Fakt aber regelmäßig vom Vorhabenträger und der Planfeststellungsbehörde geleugnet, sodass eine Überdimensionierung der Anlagen immanent in einer Planfeststellung vorhanden ist. Hier besteht Handlungsbedarf.

Wirksame Lärmobergrenzen können nur pistenbezogen und nicht flughafen- oder grundstückbezogen eingeführt werden. Für eine pistenbezogene Lärmobergrenze sind „Reserve Kapazitäten“ erforderlich. Wird eine Piste bei Erreichung der Obergrenze geschlossen, müssen konvergierend angeordnete Pisten dafür Sorge tragen, dass der Verkehr weiter restriktionslos stattfinden kann, der bisher verlärmte Bereich aber fluglärmfrei bleibt.

9. Aktiven Lärmschutz stärken

Nachtflugverbote von 22 bis 6 Uhr sollten sich aus der örtlichen Gegebenheit begründen, ebenso wie Nachtflugbeschränkungen. Dabei sollte zuvor geklärt werden, ob in Mitteleuropa interkontinentaler Verkehr überhaupt einen Nachtflugbedarf generiert. Die Luftverkehrswirtschaft behauptet immer wieder, dass es Nachtflugbedarf für den interkontinentalen Passagier- und Frachtverkehr gebe, begründet wird dieser Bedarf dann mit der Notwendigkeit mehrerer Umläufe pro Tag. Fakt ist, dass es beim Interkont-Verkehr nur maximal einen Umlauf pro Tag geben kann.

In Kenntnis der langen Umsetzungszeiträume aktiver Schallschutzmaßnahmen, wie Flugrouten, „leise“ Flugzeuge und der fehlenden rechtlichen Durchsetzbarkeit von betrieblichen Beschränkungen im Bestand, werden die Empfehlungen letztlich wieder auf passive Schutzmaßnahmen hinauslaufen. Außerdem ist es falsch, passive Schutzmaßnahmen alternativ durch aktive Schutzmaßnahmen zu substituieren. Passiver Schallschutz wird erst sechs Jahre nach der auslösenden Schutzverordnung in einem Zeitraum von 15 Jahren umgesetzt. Aktive Schall-



schutzmaßnahmen, außer Verkehrsbeschränkungen, haben in der Regel noch längere Umsetzungszeiträume. Am Ende dieser Umsetzungszeiträume stehen, bei dem absehbaren Verkehrswachstum, jedoch wieder alternativlose Erweiterungen am falschen Standort an, wenn nicht zuvor Standortalternativen gesucht und angeboten werden.

10. Passiven Lärmschutz verbessern

Die Forderung für alle Flughäfen mit gleichen Grenzwerten zu arbeiten ist berechtigt, zeigt aber auch die Schwierigkeiten für den Gesetzgeber, im Bestand Verbesserungen zum Schutz der Flughafenanwohner und zum Nachteil für den Flughafen umzusetzen. Vergleichbare Regelungen sind auch anderen Gesetzen (z.B. BauGB) zu entnehmen. Deshalb wird die berechtigte Forderung der Gleichheit des Schutzniveaus zum Nachteil der Betroffenen absenken, weil es sonst für die Flughäfen teuer wird. In Bezug auf die Schutzzonen haben die Autoren nur individuelle Schutzinteressen im Blick; welche verheerenden Folgen die Schutzzonen für stark betroffenen Kommunen haben, wird nicht thematisiert. Es kann aber als gesichert angesehen werden, dass aufgrund der Schutzzonenverordnung stark betroffene Kommunen dauerhaft nicht in der Lage sein werden, die wohnortnahe Versorgung der Bevölkerung, der Kindergärten, Schulen, Krankenhäuser, Senioren- oder Behindertenanlagen sicherzustellen. Doch erst, wenn eine Kommune die Versorgung der Bevölkerung mit den notwendigen wohnortnahen Einrichtungen sicherstellen kann, kann auch davon ausgegangen werden, dass das Schutzniveau vor Fluglärm ausreichend ist. Schutzzonen und die ihnen innewohnenden passiven Schallschutzmaßnahmen stellen keinen ausreichenden Lärmschutz dar.

11. Bündelung versus Streuung

Die Hilflosigkeit der Autoren konzeptionelle Lösungsansätze auszuarbeiten wird in diesem Kapitel besonders deutlich. Deshalb wurden sowohl der Analysetext, als auch die Handlungsempfehlungen wörtlich zitiert. Wie über „ermessenslenkende“



Vorschriften ein derart komplexes planerisches Problem gelöst werden soll erschließt sich nicht. Völlig vergessen wurde in diesem Zusammenhang das Thema konvergierender Pisten und überschießender Kapazitäten mit dem Planungsziel der Bündelung im Raum und der Verteilung in der Zeit.

Auffällig, dass die Autoren Flughafenstandorte offensichtlich als „gottgegeben“ betrachten und die naheliegende Alternative zur Problemlösung nicht einmal erwähnen (zur näheren Erläuterung wird auf Abschn. 10 verwiesen). Faktisch findet nämlich in den Schutzzonen weiterhin eine rege Bautätigkeit statt. Die Nachfrage im Ballungsraum führt dazu, auch ohne Bebauungsplan, Baulücken zu schließen. Weiterhin gibt es bereits verfestigte kommunale Planungen, deren Rechtskraft durch die Planfeststellung nicht aufgehoben wurde. Faktisch aber wird das real vorhandene Problem nur zeitlich nach hinten verlagert. Entweder gelten die Normen des FlugLärmG und werden, mit nur geringen Ausnahmen, durchgesetzt, oder die Norm verliert ihre Wirksamkeit und ist überflüssig.

12. Transparenz bei der Abwägung

Insgesamt übersehen die Autoren die engen Vorgaben durch die Standortentscheidung, das Flughafenlayout und die kapazitiven Vorgaben der Planfeststellung, die in jedem Fall durch die Flugrouten ermöglicht werden müssen (siehe VGH 9 C 323/12, vom 03.09.2013). Der Gestaltungsspielraum des BAF – und somit auch der DFS – ist, insbesondere bei einem Flughafen im Ballungsraum, marginal. In diesen Fällen ist es unerheblich, welche Kriterien bei der Festlegung der Flugrouten maßgeblich waren. Das Ergebnis der Verlärmung hätte auch bei anderen Gewichtungsvorgaben nicht anders ausgesehen.

13. Einzelfreigaben bei den Starts begrenzen

Einerseits dürfte klar sein, wurde leider nicht in der Analyse erwähnt, dass diese Einzelfreigaben auch dazu genutzt werden, die Kapazität des Luftraums zu erhöhen und um entstandene



Verzögerungen wieder abzubauen. Hier steht, wie in Abschn. 11 Bündelung versus Streuung zur Diskussion.

14. Bestandsflughäfen berücksichtigen

Hier wird sehr deutlich, dass die Autoren, trotz der guten Analyse zu kurz springen, für Bestandsflughäfen keine Problemlösungen anbieten, neue Flughäfen an geeigneten Standorten ausschließen und die Umsetzung ihrer Forderungen an den erneuten Ausbau, also weiteres Wachstum, der bestehenden Flughäfen binden.

15. Gesamtergebnis

Das SRU-Sondergutachten ist erstmalig eine umfassende, leider nicht vollständige Sammlung der Probleme die der Luftverkehr durch historisch gewollte Entwicklungen oder falsche Standortentscheidungen zum Nachteil aller Beteiligten, des Luftverkehrs und der durch Fluglärm Betroffenen, auslöst. Nicht vollständig deshalb, weil die Fluglärmprobleme individualisiert betrachtet werden und die ausgelösten Probleme kommunaler Belange als beherrschbar beschrieben werden.

Die Handlungsempfehlungen des SRU zeigen, dass kurzfristige Verbesserungen weder bei

- einer Änderung der Zuständigkeiten – Bundeskompetenz,
- der besseren Verzahnung von Planfeststellung und Flugrouten,
- der UVP-Pflicht bei der Festlegung der Flugrouten,
- durch die Beteiligung der Öffentlichkeit,
- der Stärkung der Position des UBA bei Flugroutenverfahren,
- der Konkretisierung wann wesentliche Änderungen bei Flughafenausbauten vorliegen,
- der Klärung welche Teile eines Flughafens die Kapazität bestimmen,
- der Einführung Lärmgrenzwerten,
- der Stärkung des aktiven Lärmschutzes,



- der Verbesserung des passiven Schallschutzes,
- mit ermessensleitenden Vorschriften zur Streuung versus Bündelung von Flugrouten,
- der Nachvollziehbarkeit der Abwägung bei der Festlegung der Flugrouten,
- der Begrenzung von Einzelfreigaben bei den Starts,
- noch bei der Berücksichtigung bestehender Flughäfen bei den vorstehenden Maßnahmen

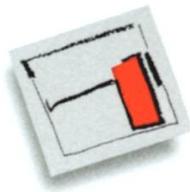
erreicht werden. Bei näherer Betrachtung wird sogar deutlich, dass die mit den Maßnahmen erzielten Verbesserungen erst nach einem weiteren Ausbau des jeweiligen Flughafens erreicht werden. Zum Teil enthalten die Empfehlungen auch widersprüchliches:

- Lärmobergrenzen versus Kapazitätsbeschränkung.

Deshalb widersprüchlich, weil mit der Kapazitätsbegrenzung keine Herabsetzung des jeweiligen Verkehrsaufkommens verbunden ist, sondern nur eine Neudefinition des Kapazitätsbegriffs.

Unklar bleibt auch, welche „Erfolge“ beim Lärmschutz mit den Handlungsempfehlungen erreicht werden können. Zum Teil dürfte es sich bei den Maßnahmen mehr um Placebos als um Problemlösungen handeln; manchmal würde mit der Umsetzung eines Vorschlags sogar eine Verschlechterung der heutigen Situation erzielt. Die Autoren unterscheiden nämlich nicht zwischen der rechtlich und zwingend erforderlichen Beteiligung der Betroffenen im Verfahren und der frühzeitigen und ergebnisoffenen Bürgerbeteiligung vor dem Verfahren. Bei den Autoren findet die Beteiligung zeitgleich statt und schwächt damit die Position der vom Ausbau Betroffenen.

Klar wird aus dem gesamten SRU-Sondergutachten, dass die Umsetzungszeiträume der Handlungsempfehlungen 20 bis 30 Jahre beanspruchen werden. 20 bis 30 Jahre auch deshalb beanspruchen werden, weil die Gutachter selbst davon ausgehen, dass in absehbarer Zeit kein neuer Verkehrsflughafen gebaut



werde und daher die Maßnahmen bei bestehenden Flughäfen Anwendung finden sollen. Nach den im letzten Jahrzehnt erfolgten Planfeststellungen verfügt das deutsche Flughafensystem über ausreichende Kapazitäten, das Verkehrsaufkommen mindestens bis 2035 zu bewältigen. Anders formuliert: Die Handlungsempfehlungen des SRU werden erst dann greifen, wenn diese Bestandsflughäfen ein weiteres Mal ausgebaut werden, also in 20 bis 30 Jahren.

Wenn die Gutachter die Auffassung vertreten, dass der Bund bei der Beschreibung des deutschen Flughafensystems seine raumordnerische Kompetenz stärken sollte, wäre dem zuzustimmen. Wäre dem zuzustimmen, wenn der Bund nicht nur eine Hierarchisierung des Flughafensystems vornehmen sollte, sondern eine Neuordnung der Flughafeninfrastruktur. Nur mit einer Neuordnung des deutschen Flughafeninfrastruktur wird es möglich sein Investitionen an den einzelnen Flughafenstandorten zukunftsorientiert zu steuern und nicht hilflos Investitionen an falschen Standorten als Begründung anzuführen, dass erneute Ausbau unumgänglich ist. Der Ausbau ist nur dann erforderlich, wenn es keine Alternative gibt. Alternativen aber müssen jetzt gesucht, bewertet und planrechtlich gesichert werden.

Wer heute in der Flughafenplanung nicht für die Zukunft vorsorgt, wird morgen vor einer alternativlosen, mit hohen Auflagen verbundenen, Zukunft stehen. Die Zukunftsfähigkeit des deutschen Luftverkehrs wird heute entschieden. Die Analyse des SRU legt die Schwächen und Fehler offen, zieht daraus aber keine notwendigen Handlungsempfehlungen für eine zukunftsorientierte Flughafenpolitik in Deutschland.

(Dieter Faulenbach da Costa)