

LAUTER SCHALL UND RAUCH?

LÄRMSCHUTZ – GESUNDHEIT – WIRTSCHAFTLICHKEIT
AM BER UND IM LUFTVERKEHR DEUTSCHLANDS

BEITRÄGE ZUR FLUGHAFENKONFERENZ 2014



IMPRESSUM

Herausgeberin Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Brandenburger Landtag
Alter Markt 1
14467 Potsdam
Tel. 0331 966 1701
Fax 0331 966 1702
info@gruene-fraktion.brandenburg.de
www.gruene-fraktion-brandenburg.de

Redaktion Stefanie Waldvogel

Redaktionsschluss August 2014

Studie unter <http://gruene-fraktion-brandenburg.de/ber/>

Gestaltung ZITRUSBLAU GmbH, Berlin

Druck dieUmweltDruckerei GmbH

Fotonachweise Titel: Fotolia.com/Eisenhans;
S. 28: Richard Vahrenkamp;
S. 30: Franziska Heß;
S. 36: Thomas Münzel;
S. 29, 48: Harald Lochmüller;
alle anderen Bilder:
Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Brandenburger Landtag

ISBN 978-3-9815807-6-1

Diese Publikation enthält Informationen über die parlamentarische Arbeit der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Brandenburger Landtag und ist nicht zum Zweck der Wahlwerbung bestimmt.

LAUTER SCHALL UND RAUCH?

LÄRMSCHUTZ – GESUNDHEIT – WIRTSCHAFTLICHKEIT AM BER UND IM LUFTVERKEHR DEUTSCHLANDS

BEITRÄGE ZUR FLUGHAFENKONFERENZ 2014

Vorwort – <i>Ursula Nonnemacher, MdL</i>	4
BER-Spezial	
Bericht aus dem BER-Untersuchungsausschuss – <i>Harald Moritz, MdA</i>	7
Schuld ohne Sühne – Zu den wirtschaftlichen Problemen des BER – <i>Prof. Dr. Friedrich Thießen</i>	12
Sind Nachtflüge für Fracht an Berliner Flughäfen erforderlich? – <i>Prof. Dr. Richard Vahrenkamp</i>	23
Nachtflugverbot am BER? Zur Zulässigkeit eines Grundsatzes der Raumordnung – <i>Franziska Heß</i>	30
Beiträge aus der Medizin	
Neue Studie beweist: Nachtfluglärm kann Gefäßschäden verursachen – <i>Prof. Dr. Thomas Münzel</i>	36
Gesundheitliches Schadenspotenzial von Fluglärm – <i>Dr. med. Henning Thole</i>	41
Rechtliche Situation der Betroffenen/Aktiver und passiver Lärmschutz	
Das Fluglärmschutzgesetz und die Rechte der Betroffenen – <i>Bettina Hennig</i>	49
Maßnahmen des aktiven Schallschutzes – Kritische Betrachtung des „Balanced Approach“ – <i>Helmut Breidenbach</i>	57
Optimierungsmöglichkeiten zur Lärminderung bei der Festlegung von Flugverfahren – <i>Uwe Brendle, Percy Appel</i>	62
Beiträge aus der Politik	
Flugverkehr in der EU: Subventionen und Fakten – <i>Michael Cramer, MdEP</i>	70
Nationales Luftverkehrskonzept – <i>Stephan Kühn, MdB</i>	76
Schlusswort – <i>Axel Vogel, MdL</i>	82

VORWORT

Sehr verehrte Damen und Herren,

mit dem vorliegenden Reader möchten wir Ihnen die Beiträge der Flughafenkonferenz, die von den Grünen-Fraktionen im Brandenburger Landtag und im Abgeordnetenhaus von Berlin am 14. Juni 2014 in der TH Wildau veranstaltet wurde, in Form von schriftlichen Zusammenfassungen an die Hand geben.

Der Veranstaltungsort, die TH Wildau, gab unserer Konferenz einen baulich und geschichtlich interessanten Rahmen. Die Technische Hochschule hat Gebäude bezogen, die 1897 von der Firma Schwartzkopff als Lokomotivwerke errichtet wurden. Zu DDR-Zeiten war die Produktion vor Ort auf Schwermaschinenbau umgestellt worden. Nach 1990 wurden die meisten Anlagen durch die Treuhand stillgelegt, 1991 die Technische Hochschule Wildau gegründet. Sie ist heute die größte Fachhochschule Brandenburgs.

Wir begrüßten rund 200 TeilnehmerInnen aus dem Kreis der Fluglärm-betroffenen, aus den Bürgerinitiativen und aus deren Umfeld, Experten und Expertinnen aus unterschiedlichen Fachbereichen, VertreterInnen aus der Politik und last but not least Studierende der TH Wildau.

Viele Gründe haben uns dazu bewogen, diese Konferenz zu veranstalten. Die anhaltenden Anwohnerproteste im Umfeld deutscher Flughäfen sind für uns ein sicheres Zeichen dafür, dass eine Schieflage entstanden ist, und zwar eine Schieflage zwischen den wirtschaftlichen Interessen der Flugbranche und den Bedürfnissen all derer, die unter dem Flugbetrieb zu leiden haben.

Die Konferenzbeiträge werfen ein Licht darauf, dass der Flugbetrieb in Deutschland auf eine nicht mehr zeitgemäße und nicht mehr vertretbare Art und Weise rechtlich privilegiert und wirtschaftlich subventioniert wird.

Vor allem die Erkenntnisse der neueren Lärmwirkungsforschung zeigen, dass hier dringender Handlungsbedarf besteht. Durch meinen beruflichen Hintergrund als Fachärztin für Innere Medizin, die mehrere Jahrzehnte in Abteilungen für Herz-Kreislauf-Erkrankungen gearbeitet hat, geht mir das, was die Forschung in diesem Bereich zutage gefördert hat, besonders nahe. Denn Fluglärm stellt, wie wir heute wissen, nicht nur eine mehr oder weniger stark empfundene Belästigung dar. Sondern hier geht es, das ist inzwischen Stand der Forschung, um eine eindeutige Gefährdung und Schädigung der menschlichen Gesundheit. An diesen Erkenntnissen ist nicht mehr zu rütteln und diese Erkenntnisse müssen endlich Konsequenzen haben.

In zwei Resolutionen, die erste von 2012, die zweite ganz aktuell vom Mai 2014, hat der Deutsche Ärztetag mit großer Dringlichkeit das Tätigwerden des Gesetzgebers eingefordert. Dabei geht es zum einen um geeignete Maßnahmen, die Bevölkerung vor den Folgen des Flugverkehrs durch Flugzeugabgase und Lärmemissionen zu schützen. Zum anderen könne es aber auch nicht sein,

„Flughäfen, deren Betrieb Menschen krank macht, anteilig mehr Fördergelder erhalten als Kliniken, in denen Menschen behandelt und geheilt werden sollen.“ An einem solchen System ist doch etwas faul. Wörtlich fordert die Ärzteschaft: „Sämtliche Regelungen für den Flugbetrieb müssen so angelegt werden, dass sie eindeutig vorrangig den Schutz der Bevölkerung adressieren und erst nachrangig die Wirtschaftlichkeit der Fluganbieter und Flughäfen.“ – Warum wird das nicht ernst genommen?

Ein weiterer Anlass dazu, eine Flughafenkonferenz gerade im Umfeld des künftigen BER zu veranstalten, ist aber auch das offensichtliche Scheitern dieses Projektes. Auch hier besteht dringender Handlungsbedarf. Der Bauablauf und die Kosten sind völlig aus dem Ruder gelaufen. Es fehlt allenthalben an handfesten Fakten, die eine Basis für transparente und sachgerechte Entscheidungen bilden könnten. An dieser Stelle leisten wir durch das Wirtschaftlichkeitsgutachten von Prof. Thießen einen konkreten Beitrag. Solche Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen sind dringend erforderlich, denn der BER darf sich für uns SteuerzahlerInnen nicht zu einem Fass ohne Boden entwickeln.

Es ist uns bewusst, dass am BER von Anfang an beinahe alles schief gelaufen ist. Der heikelste Punkt ist der Standort selbst. Aufgrund der dichten Besiedelung ist Schönefeld ungeeignet für einen Großflughafen und ein internationales Drehkreuz mit Nachtflugverkehr. Lesen Sie zu den Konsequenzen, die aus unserer Sicht aus dieser Erkenntnis gezogen werden müssen, den abschließenden Beitrag von Axel Vogel.

Der BER präsentiert sich in seiner Eigenwerbung als „Guter Nachbar“. Ungeachtet dessen wurden seine AnwohnerInnen in Bezug auf die Flugrouten massiv getäuscht und in Sachen Lärmschutz mit rechtswidrigem Billigschallschutz abgespeist. Und, auch das ist schmerzlich, die Flughafen Berlin Brandenburg GmbH wurde daran vom zuständigen Ministerium für Infrastruktur nicht gehindert.

Nicht minder empörend ist der Umgang mit dem Volksbegehren für ein Nachtflugverbot. Hier hat sich die Landesregierung an einem Instrument der Volksgesetzgebung versündigt, indem sie das Volksbegehren angenommen, aber keine ernstzunehmenden Anstrengungen unternommen hat, dieses auch durchzusetzen.

Ich möchte bei dieser Gelegenheit allen jenen ausdrücklichen Respekt erweisen, die zum Gelingen des Volksbegehrens beigetragen haben. Es ist mir bewusst, dass hierzu ein enormes Maß an Initiative und Mobilisierung erforderlich war.

An dieser Stelle wird zugleich sichtbar, wie parlamentarische Initiativen und außerparlamentarische Aktivitäten sich fruchtbar ergänzen können. Unsere Fraktion hat im Brandenburger Landtag maßgeblich dazu beigetragen, das Volksabstimmungsgesetz zu verbessern. Durch unsere Ge-

VORWORT

setzentwürfe haben wir über mehr als anderthalb Jahre erheblichen Druck auf die sich windende SPD ausgeübt. Auch wenn wir unser eigentliches Ziel – die freie Sammlung von Unterschriften auf der Straße – nicht erreicht haben, so hat dennoch die Absenkung verschiedener Hürden dem Volksbegehren zum Erfolg verholfen. Insbesondere der Briefeintrag hat entscheidend dazu beigetragen, die über Erwartungen hohe Zahl von 106.000 Unterschriften zu erreichen. Das Volksbegehren zum Nachtflugverbot ist das erste und bisher einzige erfolgreiche in der Geschichte des Landes Brandenburg.

Ein Nachtflugverbot von 22 bis 6 Uhr am BER ist nicht nur notwendig und richtig, es stellt auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten kein Problem dar! Das bestätigt das Wirtschaftlichkeitsgutachten, das Prof. Thießen für uns verfasst hat (s.u.). Ein aktuelles Gutachten mit dem Titel „Fluglärm reduzieren“ vom Sachverständigenrat für Umweltfragen bekräftigt uns in der Forderung nach einem Nachtflugverbot. Die Gutachter gehören einem unabhängigen Expertengremium an, das die Bundesregierung berät. In dem Gutachten heißt es, der „Schutz der gesamten Nachtzeit (22 bis 6 Uhr) sollte gewährleistet bleiben.“ Denn hier geht es um die „staatliche Schutzpflicht für die menschliche Gesundheit aus Grundrechten“. Ein fundamentaleres Argument gibt es nicht.

Anliegen unserer Konferenz und dieses Readers war und ist es vorrangig, Informationen zu kritischen Themen zusammenzutragen, zu präsentieren und zu diskutieren. Uns allen ist aber klar, dass Wissen um die Dinge allein nicht genügt. Am Ende geht es darum, dass sich das Wissen auch durchsetzt und zu den nötigen Konsequenzen führt. Letztlich ist dies eine Machtfrage. Dafür bedarf es bei einem Thema wie dem unseren der parlamentarischen Arbeit, vor allem aber einer breiten gesellschaftlichen Dynamik. Dieser Dynamik wollen wir durch die Veranstaltung und den vorliegenden Text einen zusätzlichen Impuls verleihen.

Eine anregende Lektüre wünscht Ihnen



Ursula Nonnemacher, gesundheitspolitische Sprecherin der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN im Brandenburger Landtag

BERICHT AUS DEM BER- UNTERSUCHUNGS-AUSSCHUSS

Harald Moritz, Sprecher für Verkehrspolitik der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Abgeordnetenhaus von Berlin, Stellvertretender Schriftführer im Untersuchungsausschuss BER



BERICHT AUS DEM BER-UNTERSUCHUNGSAUSSCHUSS

„Der Lehrling war's“, so lautete die Überschrift einer unserer Pressemitteilungen zur ersten Befragung von Klaus Wowereit. Als Aufsichtsratsvorsitzender und Regierender Bürgermeister hat er den Flughafenbau zur Chefsache gemacht und wird nicht müde, den BER als Erfolgsgeschichte zu verkaufen – es sind ja schon 96% fertig. Aufsichtsrat und Geschäftsführung haben alles richtig gemacht, so seine Aussage vor dem Untersuchungsausschuss im Mai 2013.

Auch Projektleiter, Bauleiter, Architekten, Bauüberwacher oder Controller – alle haben nach eigenen Angaben gute Arbeit geleistet und im Zweifelsfall nur ihren Job gemacht, verantwortlich für das Desaster sind sie nicht. Wahrscheinlich ist es dann doch der Lehrling der Elektrofirma, der Schuld ist, weil er im Chaos des Frühjahrs 2012 ein Kabel zu viel auf die überfüllte Kabeltrasse geworfen hat und dadurch das Desaster auslöste.

- Was ist schief gelaufen in der Planung und beim Bau des BER?
- Welche Schlussfolgerungen müssen daraus für zukünftige Großprojekte gezogen werden?
- Was kostet das den Steuerzahler?
- Wer ist schuld an dem BER-Desaster?

Diese und ähnliche Fragen versucht der Berliner Untersuchungsausschuss zum BER-Desaster seit Oktober 2012 aufzuklären.

Ein Untersuchungsausschuss gilt als „schärfstes Schwert“ der Opposition, weil sie sich hier auf ein Minderheitenrecht stützen kann und mit der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses eine gründliche Sachaufklärung durchsetzen kann, die sonst mit Sicherheit von der Regierungskoalition deutlich behindert werden würde. Zu den Minderheitenrechten gehört es dabei auch Beweisanträge zu stellen und Zeugen zu benennen. Wann allerdings Zeugen befragt werden, bestimmt dann die Mehrheit des Ausschusses und damit im Zweifelsfall die Regierungskoalition.

Bisher sind rund 1500 Aktenordner durchgearbeitet und 28 Zeugen befragt worden.

Die meisten Unterlagen sind aber von der „herausgebenden Stelle“, also z. B. der Senatskanzlei, der Flughafen Berlin Brandenburg GmbH (FBB) oder anderen Stellen als geheim eingestuft worden. Begründung: „Betriebs- und Geschäftsgeheimnis“ oder „wegen personenbezogener Daten“. Ja, es mag auch solche Akten geben, die allermeisten Akten würden wir aber als nicht schutzwürdig einstufen.

Das Problem durch die Einstufung als „geheim“ ist, dass eine öffentliche Zeugenbefragung mit Zitaten und Vorhaltungen aus den „geheimen“ Akten nicht zulässig ist. Diese konkreten Vorhaltungen dürfen nur unter Ausschluss der Öffentlichkeit erfolgen. Aber das Interesse bei der Aufklärung ist möglichst öffentlich zu verhandeln, denn die Öffentlichkeit und hier im Zweifelsfall

auch der Geschädigte (der Steuerzahler) soll doch erfahren, wie es zu dem Desaster kam und wer dafür verantwortlich ist. Hier muss man also mit allgemeiner formulierten Fragen in der öffentlichen Sitzung operieren, um so trotzdem Antworten zu erhalten oder die Zeugen gar in Widersprüche zu verstricken, um den Sachverhalt aufzuklären.

Eine häufig gestellte Frage zum Untersuchungsausschuss ist: Was kommt dabei nun heraus? Der Untersuchungsausschuss untersucht die Sachverhalte und kommt zu einer politischen Einschätzung bzw. Beantwortung der Fragen des Untersuchungsauftrags. Diese politische Einschätzung ist dann der Abschlussbericht und unter Umständen gehören dazu auch ein oder mehrere Minderheitsvoten der Opposition. Der Untersuchungsausschuss kann aber niemanden ins Gefängnis bringen – die strafrechtliche Verfolgung ist Sache der ordentlichen Gerichte.

Bei der konkreten Zeugenbefragung wurde u.a. von der Koalition bemängelt, dass wir im „Urschleim“ des BER begonnen hätten, nämlich mit der Standortentscheidung und damit auch den Betroffenheiten durch Lärm, mit den Flugrouten oder dem Nachtflug.

Viele Probleme des BER wurden jedoch durch die Standortentscheidung im Konsensbeschluss von Diepgen, Wissmann und Stolpe begründet. Dies gilt zwar nicht für die aktuelle Verschiebung und die Probleme mit der Fertigstellung des Terminals. Für die Kostenentwicklung und vor allem den politischen Schaden, den Vertrauensverlust, die Gesundheitsrisiken und Akzeptanzprobleme sind diese Themen aber hoch aktuell.

Eberhard Diepgen, der für die Standortentscheidung mitverantwortlich ist, hatte bei seiner Befragung gesagt, man müsste beim Lärmschutz nicht kleckern, sondern klotzen. Er sagte auch, dass ein 24-Stunden-Betrieb nicht notwendig sei. Aber was ist getan worden? Der 24-Stunden-Betrieb ist im Planfeststellungsverfahren beantragt worden, beim Lärmschutz hat die Flughafengesellschaft nie die Absicht gehabt so zu schützen, wie sie es selbst im Planfeststellungsverfahren beantragt hatte. Es hat auch keine realistische Kostenschätzung für den Lärmschutz gegeben. Alle befragten Aufsichtsratsmitglieder sagten, das wäre nie Thema im Aufsichtsrat gewesen und andere Zahlen als die rund 140 Mio. Euro, die die FBB in ihre Kalkulation eingestellt hatte, seien nie genannt worden. Die tatsächliche Vorgehensweise der Flughafengesellschaft beim Schallschutz ist auch bis zum Schluss vom Aufsichtsrat gedeckt worden. Herr Wowereit sagte dazu, es bestünden eben unterschiedliche Rechtsauffassungen zum Schallschutzprogramm.

In diesem Zusammenhang haben wir uns auch mit dem Thema Flugrouten und mit der Kommunikation der Betroffenheit durch die Flugrouten beschäftigt. Den Unterlagen ist zu entnehmen, dass die Flughafengesellschaft und das zuständige Brandenburger Ministerium spätestens 1998 von der Auflage wussten, dass bei parallelen Starts die Flugrouten abknicken müssen. Da die Flughafengesellschaft mit Geradeausabflugrouten operierte, um den Betroffenenkreis möglichst klein zu halten, kam ihr der Hinweis der Deutschen Flugsicherung (DFS), die auf eine Di-

BERICHT AUS DEM BER-UNTERSUCHUNGSAUSSCHUSS

vergenz von 15° bei Parallelstarts bestand, überhaupt nicht zupass. Die Lösung bestand darin eine Formulierung zu finden, mit der weiter mit den Geradeausrouten gearbeitet werden konnte und trotzdem die DFS ihre Bedenken äußern konnte. Diese Formulierung wurde mit Unterstützung des brandenburgischen Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft (MIL) bzw. seines Vorgängers und des Bundesverkehrsministeriums gefunden.

Die Flughafengesellschaft beantwortete dann Anfragen zu Betroffenheiten bis zum Jahr 2010 wider besseres Wissen immer auf Grundlage der Geradeausabflüge. Das MIL verwies Bürgeranfragen dazu immer an die Flughafengesellschaft und wusste dabei genau, wie die FBB informierte. Der Zeuge Bayr sagte, Öffentlichkeitsarbeit falle nicht in seine Zuständigkeit. Herr Bretschneider meinte, seine Behörde habe beim Thema Flugrouten rechtliche Vorgaben erfüllt, deutete aber Kommunikationsprobleme an.

Beide Sachverhalte werden sicher im Abschlussbericht eine deutliche Würdigung erhalten.

Das Desaster mit dem Herzstück des Flughafens, dem Terminal, begann schon mit der gescheiterten Vergabe an einen Generalunternehmer, der ein schlüsselfertiges Terminal erstellen sollte. Der Flughafengesellschaft war das Angebot mit etwas über 1 Mrd. Euro zu teuer. Sie glaubte das allein und viel billiger bauen zu können. Da sie als Bauherr organisatorisch und personell überfordert war, kaufte sie sich Fachleute ein. Die machten aber bei der neuen Vergabestrategie über Einzelvergaben Probleme aus (u.a. bei der technischen Gebäudeausstattung und wegen fehlender Planungstiefe bei der Ausschreibung) und schlugen deshalb teilweise Neuausschreibungen vor. Die hätten zwar zu einer längeren Bauzeit geführt, wären aber hinsichtlich Kosten und Zeitplanung sicherer. Die Firma wurde in die Wüste geschickt.

So wundert es nicht, dass Zeit- und Kostenpläne nie eingehalten wurden. Durch ständige zum Teil umfangreiche Änderungswünsche des Bauherrn kam es zudem über weite Strecken zu paralleler Genehmigungs- und Ausführungsplanung, Baustopps, Doppelarbeiten und ständig zu kostentreibenden Nachträgen und Beschleunigungsmaßnahmen.

Aus einer aktuellen Kleinen Anfrage der bündnisgrünen Bundestagsfraktion geht hervor, dass fast 1 Mrd. Euro an Nachforderungen der Firmen von der Flughafengesellschaft bestätigt und bezahlt sind, dazu kommen noch einmal knapp 450 Mio. Euro an offenen Forderungen. Damit lässt sich das Ausmaß der Nachträge gut einschätzen.

Auch als man im Jahr 2010 die erste Eröffnungsverschiebung beschloss, nämlich von Oktober 2011 auf Juni 2012, ist man wieder den risikoreichsten Weg gegangen. Bei einem Bauverzug von 9 Monaten beschloss man eine Verschiebung um 7 Monate. Es gab also keinerlei Zeitreserven. Wowereit meinte süffisant, es müsse schließlich Druck im Kessel sein, damit zügig gearbeitet

werde. Gab es zwischendurch doch einmal negative Berichte, dann schreckte die Geschäftsführung auch nicht vor Berichtsschönungen zurück. - So war das Scheitern vorprogrammiert.

Als erstes Fazit zum Desaster um das Terminal kann man drei Punkte nennen:

- Niemand will für die Fehler Verantwortung übernehmen – immer waren es die anderen.
- Niemand hat wirklich den Überblick behalten – weder der Gesamtprojektleiter der FBB, Korkhaus, noch der Projektleiter der Projektplanungsgemeinschaft pg bbi, Paap, ebensowenig der Bauüberwacher Nell oder der Controller Manninger. Die Realität auf der Baustelle hatte jedenfalls niemand mehr im Blick. Hatte sich tatsächlich mal jemand entschlossen die Geschäftsführung auf Probleme hinzuweisen, wollte das keiner hören, weder der ehemalige Flughafenchef Schwarz, noch der ehemalige Technikchef Körtgen, der sich sogar über ein Warnschreiben beschwerte. Der Überbringer der Nachricht wurde als Problem angesehen. Aktuelle Beispiele wie der Fall des ehemaligen Liegenschaftschefs Harald Siegle belegen, was dann geschieht.
- Insgesamt herrschte bis zum Schluss das irre Prinzip Hoffnung, jeder machte sich und den anderen was vor, niemand wagte als erster zu sagen: Stopp, das ist nicht mehr zu schaffen.

Wie geht es weiter: Zurzeit wird die Erweiterung des Untersuchungsauftrags auf das Krisenmanagement der BER-Baustelle nach dem Juni 2012 bis heute vorbereitet, die im Juni diesen Jahres beschlossen wurde. Ab September werden dann Vertreter der Controllingfirma und der Geschäftsführung befragt. Später werden der Aufsichtsrat und natürlich Herr Wowereit mit den Erkenntnissen aus den Befragungen konfrontiert.

Damit wird ein Abschlussbericht sicher frühestens im nächsten Jahr vorliegen.

Nachtrag: Ein Zwischenbericht der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Abgeordnetenhaus von Berlin unter dem Titel „Das musste schiefgehen“ ist seit September 2014 verfügbar (abrufbar unter http://www.gruene-fraktion-berlin.de/sites/default/files/2014-BER-Zwischenbericht-RZ-Webversion_0.pdf).

SCHULD OHNE SÜHNE

ZU DEN WIRTSCHAFTLICHEN PROBLEMEN DES BER

*Prof. Dr. Friedrich Thießen, TU Chemnitz,
Professur für Finanzwirtschaft und Bankbetriebslehre*



1. Einführung

Der Neubau des Flughafens Berlin-Schönefeld BER steht wie wenige andere Projekte in Deutschland wegen Planungsfehlern, wegen Kostenüberschreitungen, wegen Baumängeln, wegen seines falschen Standortes, wegen funktionaler Mängel und wegen Zeitverzögerungen in der Kritik. Grundsätzlich sind Probleme bei Großprojekten nichts Unübliches. Toll Collect oder die Hamburger Oper sind Großprojekte, die ähnliche Probleme hatten. Viele Projekte werden teurer und später fertig als geplant. Großprojekte sind also kritisch. Aber aus all den problematischen Groß-



projekten ragt der Flughafen BER heraus. Die Bevölkerung hat den Eindruck, dass das Ausmaß an Problemen, die der Flughafen verursacht, den üblichen tolerierbaren Rahmen sprengt. Der Flughafen schädigt das Ansehen Deutschlands in der Welt.

Es stellen sich die Fragen: (i) welche Ursachen die Probleme haben und (ii) wie sich die Fehler auf die zukünftige Wirtschaftlichkeit des Flughafens auswirken werden? Diese beiden Fragen sollen im Folgenden behandelt werden.

2. Ursachen der Probleme

Im Rahmen einer größeren Studie für die Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen in Brandenburg, Berlin und im Bund haben wir die verfügbaren Quellen untersucht.¹ Alle Informationen zusammengefasst ergibt sich folgendes Bild: Der Staat, repräsentiert durch die drei staatlichen Anteilseigner, hat die Initiative für die Errichtung des Wirtschaftsbetriebes des Flughafens BER frühzeitig weitgehend an sich gezogen. Er hat in die Projektkonzipierung (insbes. Standortwahl) eingegriffen, er hat die finanziellen Risiken übernommen (Steuerzahlergelder), aber er hat dann nicht ausreichend kontrolliert und überwacht. Als Probleme auftauchten, hat er ohne ausreichenden Sachverstand entschieden. Er hat Berater, die zu Recht mahnten und warnten, entlassen und sich auf diejenigen gestützt, die gefällige Äußerungen von sich gaben. Es gibt Unternehmen, die sich am Flughafen bereichert haben, wogegen keine ausreichenden Vorkehrungen getroffen wurden.

Die Anfänge der Misswirtschaft liegen lange zurück. Im Nachgang des Raumordnungsverfahrens (ROV) hat die öffentliche Hand mehr und mehr die Initiative an sich gezogen. Sie hat sich für den schlechtest möglichen Standort direkt am Rande des Ballungsraums entschieden, der im ROV als ungeeignet bewertet worden war. Im Standortsuchverfahren war noch ein Flughafenlayout mit 6 Pisten Maßstab der Standortauswahl gewesen. Dafür ist der jetzt gewählte Standort ungeeignet. Im ROV musste das Projekt auf 2 Pisten und 30 Mio. Passagiere pro Jahr abgespeckt werden. Erweiterungsoptionen um 2 weitere Pisten wurden nur cursorisch bewertet.

Der Standort Schönefeld war ungeeignet, aber politisch gesetzt. Es wurde von einem riesenhaf-ten Flughafen gesprochen, der das Verkehrsvolumen von Chicago erreichen sollte, der für diesen Standort völlig untragbar ist. Kein Vergleich war für den „Großstadtflughafen“ der entstehenden Metropole Berlin zu groß. Einige nannten ihn den „Flughafen der nächsten hundert Jahre in Mitteleuropa“. Der Spiegel bezeichnete das maßlose und unrealistische Agieren der Politik in Bezug auf den BER als „abgehoben“. Dass es nicht reicht, eine Vision zu haben, sondern dass man ein Projekt dieser Dimensionen erst einmal sachverständig stemmen muss, haben viele übersehen.

Angesichts des politischen Drängens nach einem außerordentlichen Flughafen kann sich bei vielen Beteiligten der Eindruck aufgedrängt haben, die öffentliche Hand ebne diesem außerordentlichen Projekt in jeder Hinsicht alle Wege. Nachdem die Privatisierungsverfahren gescheitert waren, nahm die Politik das Projekt selbst als Bauherr in die Hand. Später stellte sich heraus, dass die Politik aber ihren Bauherrenpflichten, ihren Kontroll- und Führungsaufgaben, nicht in angemessener Weise nachkam. Dies kann und wird zu einer Reduzierung der Bereitschaft vieler

¹ Der Flughafen BER – Analyse der wirtschaftlichen Situation mit alternativen Szenarien, Potsdam, Juni 2014, abrufbar unter www.gruene-fraktion-brandenburg.de/fileadmin/Ifb_brandenburg/Dokumente/Publicationen/Studie_Wirtschaftliche_Situation_BER.pdf.

Beteiligter geführt haben, sich ausschließlich objektiv sachlich und sachgerecht mit dem Flughafenbau auseinanderzusetzen.

In der öffentlichen Debatte stößt man auf folgende Schuldzuweisungen:

- Es ist nicht unwahrscheinlich, dass die Federführung der Politik und der erkennbare unbedingte Wille, einen bedeutenden Großflughafen zu errichten in Verbindung mit den unterlassenen Kontrollen zu einem Klima der Verantwortungslosigkeit führte, bei dem viele Beteiligte am Projekt mitwirkten, aber keiner die wirkliche Verantwortung für das Ganze, für erkennbare Fehler, für Wege in Sackgassen übernahm.
- Eine andere zu hörende Meinung macht die Architekten verantwortlich, die mehr auf die bauliche Ästhetik als auf die betriebliche Funktionalität achteten. Sie nutzten die von der Politik gelassenen Freiräume zur Verfolgung ihrer Interessen und kümmerten sich zu wenig um den Rest. Dafür spricht: Die elegante Architektur des Hauptstadtflughafens wurde fertig – bei diesem Aspekt haben sich die Architekten Mühe gegeben –, die Funktionalität fehlt – das war ihnen nicht so wichtig. Kompromisse zugunsten der Funktionalität wurden zu wenige eingegangen.
- Eine dritte Ansicht, die von den Architekten geäußert wird, macht die Flughafengesellschaft, die Bauherr im formalen Sinne ist, verantwortlich, weil sie ständige Änderungswünsche äußerte und den Bau damit verteuerte und verzögerte.
- Eine vierte Ansicht geht dahin, die Flughafengesellschaft für nicht kompetent zu halten, ein so großes Projekt zu stemmen. Ihre Kompetenzen lägen im Flughafenmanagement, nicht im Flughafenbau.
- Eine fünfte Ansicht meint, dass der Flughafengesellschaft keine Chance gegeben wurde, sich zwischen der Politik als dem eigentlichen Bauherrn auf der einen Seite und den berühmten Architekten auf der anderen Seite, die jeweils ihre eigenen Ziele verfolgten, durchzusetzen. Wie kleinlich sind doch betriebswirtschaftliche oder flugtechnische Argumente, wenn es um die Ästhetik einer Kathedrale der Neuzeit geht oder die Selbstdarstellung der Weltmetropole Berlin.
- Eine sechste Ansicht äußert, dass bei Bauten für öffentliche Bauherren eine anpasserische Atmosphäre nicht selten sei. Wer Kritik übt, fliegt. In solch einem Umfeld unterbleibt Widerspruch von Fachleuten, und dem öffentlichen Bauherrn wird die scheinbar heile Welt vorgegaukelt, die er hören will. In keinem Fall will der öffentliche Bauherr, der intensiv in das Projekt eingegriffen hat, hören, dass seine Eingriffe (Standortwahl, Termindruck, Ästhetik vor Funktion etc.) schlecht gewesen sind.

Eines lässt sich aber erkennen: Nichts von den genannten Fehlerverhaltenstypen kommt bei anderen Projekten nicht auch vor. Dass sie sich beim BER so dramatisch auswirkten, hat nichts mit

SCHULD OHNE SÜHNE

dem Problem „Großprojekt“ als solchem zu tun, sondern mit dem Bauherrn, der die negativen Entwicklungen nicht dämmte und die Anfangsfehler, durch die sich das Projekt von vornherein auf einem schiefen Gleis befand, mit ungeeigneten Maßnahmen bekämpfte.

Dem Standort Deutschland als einem Standort von herausragender Ingenieurleistung und als einem Standort, an welchem komplexe Projekte bewältigt werden können, wenn sie richtig angegangen werden, schadet dieses Verhalten nach Meinung vieler Fachleute sehr.

Die Zeitschiene der Fehlentwicklungen

Als für die Öffentlichkeit 2011 überraschend die geplante Eröffnung des Flughafens verschoben werden musste, war dies für Fachleute nicht überraschend. Der Chefarchitekt der Planungsgemeinschaft BBI, Paap, hatte im Untersuchungsausschuss des Berliner Abgeordnetenhauses erklärt, dass die Verzögerung bereits 2008 erkennbar war. Grund war die Fehlerhaftigkeit des ersten Bauantrages, die zu diesem Zeitpunkt offensichtlich wurde. Es musste ein zweiter Bauantrag gestellt werden. Dabei war der erste Bauantrag erst im Juni 2007 gestellt worden.

Die Fehlerhaftigkeit dieses ersten Bauantrages ist ein Schlüssel zum Verständnis der dann folgenden Probleme. Der Grundstock der Probleme war, wie oben geschildert, mit dem falschen Standort und den wenig realistischen Visionen der Politik bereits gelegt worden. Aber erst der konkrete Bauantrag machte aus den hypothetischen Problemen reale Probleme. Es wird noch zu klären sein, sicherlich gerichtlich, wie es zu diesem ersten fehlerhaften Bauantrag kommen konnte. Wer hat aus welchen Interessen oder Interesselosigkeiten heraus einen so falschen Bauantrag gestellt? Wer hätte die Fehler erkennen und warnen müssen und wie sind die Kontrolleure und Warner behandelt worden? Die Antworten zu diesen Fragen sind der Schlüssel zum Verständnis des Verhängnisses BER. Die Politik hat die Dimensionen der Probleme, die mit einem falschen Bauantrag einhergehen, überhaupt nicht erkannt. Es muss geprüft werden, wer damals ein Interesse daran hatte, diesen falschen Bauantrag einzureichen.

Als Ende 2007 die Generalunternehmer-Ausschreibung aufgehoben wurde, war dies ein deutliches Zeichen, dass der Zeitplan nicht eingehalten werden konnte. Anfang 2008 wurde die Planungsgemeinschaft mit Planungsbeschleunigungsmaßnahmen beauftragt. Aus Sicht der Wirtschaftlichkeit war diese Planungsbeschleunigung fatal, denn die im Verlauf des Projektes beschlossenen Beschleunigungsmaßnahmen führten zu steigenden Kosten, ohne etwas zu bewirken. Die ersten Beschleunigungsmaßnahmen 2008 betrafen die Ausführungsplanung und Ausschreibungen. Es wurden auf der Basis des bereits überholten ersten Bauantrags Ausschreibungen ausgeführt und Bauarbeiten durchgeführt. Dies hatte negative Folgen durch die gesamte spätere Planungs- und Bauzeit in Form von Verzögerungen und Mehrkosten.

Dann begann das Zeitalter des Vertuschens und Beschönigens. Der Sprecher der Geschäftsführung der Flughafengesellschaft FBB erklärte im Sachstandsbericht vom 25.6.2012 (der Grund

für diesen Satz ist nicht klar; vielleicht sollten die staatlichen Anteilseigner, welche die Sachstandsberichte zu lesen bekamen, beruhigt werden): „Die Inbetriebnahme des Flughafens Berlin Brandenburg zum 17.3.2013 ist nach aktuellen Erkenntnissen gesichert.“ Wir wissen, dass der Flughafen auch 2 Jahre später noch nicht betriebsbereit ist.

Muss der Staat aktiv werden?

Das Scheitern des BER ist auch ein Scheitern der Staatsaktivität. Der Staat zog die Initiative an sich, aber kam dann als Bauherr den typischen Bauherrenpflichten nicht nach. Der Architekt konnte einen fehlerhaften Bauantrag einreichen. Der Generalplaner konnte sich in einem praktisch kontrollfreien Biotop einrichten. Mitglieder des Aufsichtsrates der Flughafen-GmbH sind noch heute der Meinung, dass sie wie die Aufsichtsräte von Aktiengesellschaften nicht in die Geschäftsführung eingreifen dürften und deshalb ihre geringen Pflichten gut erfüllt hätten. Wir konnten nicht mehr bewirken, so ist die vertretene Meinung. Dann sind es offenbar die Gesellschafter in ihrer Gesellschafterversammlung gewesen, die hätten kontrollieren und steuern müssen. Davon hat man aber wenig gehört. Warum haben sie sich nicht gemeldet, wenn ihre Vertreter im Aufsichtsrat der Meinung sind, dass es ihnen gar nicht zustehe viel zu sagen, tief zu prüfen und wirksam einzugreifen? Haben die Gesellschafter diese Arbeitsauffassung ihrer Aufsichtsräte gekannt? Bei Unternehmen der Privatwirtschaft ist es die Sorge um das eigene Geld, das die Menschen anspornt. Bei öffentlichen Bauherren sind es offenbar nur die Buchstaben auf dem Papier der Gesetze und das Ziel, dabei zu sein, aber wenig Verantwortung zu tragen: Keine Schuld und keine Sühne.

Warum also hat der Staat die Bauherrenpflichten nicht ausgeübt? Dies kann entweder ein Problem spezifischer Personen sein. Es kann aber auch darin das Problem der Staatstätigkeit als solcher erkannt werden. Der Staat hatte zuerst, wie es in einer Marktwirtschaft richtig ist, versucht, private Bauherren zu gewinnen. Aber er hat sich zugleich eingemengt und viele Vorgaben gemacht. Damit fand sich niemand in der Privatwirtschaft, der ein solches Projekt zu akzeptablen Bedingungen übernehmen wollte.² Der Staat hat daraus dann nicht den Schluss gezogen, dass ein Projekt mit diesen Vorgaben offenbar nicht realistisch sei, sondern hat das Projekt selbst an sich gerissen. Selbermachen kann vernünftig sein, wenn ein „Marktversagen“ vorliegt. Aber war das wirklich hier der Fall? Oder waren einfach die Vorgaben von Seiten der Politik so unrealistisch, dass sich unter diesen Bedingungen kein privates Unternehmen das Projekt zutraute? Dann wäre es richtig gewesen, das Projekt nicht zu beginnen. Das aber hat der Staat nicht gesehen. Das Resultat liegt heute vor.

2 Weil der Staat den falschen Standort gewählt hatte, kamen ihm die potenziellen privaten Betreiber abhanden. Die übriggebliebenen zwei wollten sich ihren Einsatz vom Staat – also den drei Gesellschaftern – vergolden lassen. Gefordert wurde eine garantierte Verzinsung des Anlagekapitals – 6 Mrd. DM – von 15 %. Eingbracht von den Investoren wurden lediglich 10 % der Investition. Der Rest sollte durch die Altgesellschafter abgesichert werden. Sollte der Betrieb keine Verzinsung von 15 % ermöglichen, sollten die Altgesellschafter die Differenz zwischen Betriebsergebnis und beanspruchter Verzinsung für 30 Jahre garantieren.

Für die Zukunft kann dies nur bedeuten, dass überlegt werden sollte, private Bauherren besser zu integrieren. Wer mit seinem Geld haftet, der überlegt, was er anfängt und wie er es anfängt. Der Staat kann mit Garantien und sonstiger Unterstützung helfen, Projekte voranzubringen und für Private unzumutbare Risiken zu übernehmen. Aber er muss genügend Risiken und Verantwortung bei den privaten Bauherren belassen, damit diese den Bauherrenpflichten wirksam nachkommen (Walter Eucken).

Jetzt ist das Kind in den Brunnen gefallen. Die staatlichen Anteilseigner weiter so agieren zu lassen wie bisher, kann nicht in Frage kommen. Wir schlagen deshalb vor, die Öffentlichkeit stärker in das Projekt einzubinden. Wir denken, dass zu viele Personen nicht ausreichend zukunftsorientiert agieren und ihre Entscheidungen eher an früheren Entscheidungen ausrichten. Dieser negative Kreislauf kann unmittelbar dadurch durchbrochen werden, dass die Öffentlichkeit stärker einbezogen wird und eine Richtung vorgibt. An der Einhaltung dieser Richtung werden dann in Zukunft alle Handelnden gemessen.

3. Die wirtschaftliche Situation des BER nach seiner Eröffnung

Wie wird sich die wirtschaftliche Situation des BER nach seiner Eröffnung entwickeln? Diese Frage kann mit Hilfe eines Simulationsprogramms und der Betrachtung verschiedener denkbarer Szenarien beantwortet werden. Es muss dabei bedacht werden, dass eine punktgenaue Prognose nicht möglich ist, weil der Flughafen viele Handlungsoptionen besitzt, über die noch nicht endgültig entschieden wurde. Man kann nur aus den Rahmenbedingungen Eingrenzungen derart vornehmen, dass man einen Korridor aufzeigt, in welchem sich die wirtschaftliche Entwicklung mit großer Wahrscheinlichkeit abspielen wird.

Wichtige Eckpfeiler werden im Folgenden kurz zusammengefasst und dann ausführlicher vorgestellt:

- Der Flughafen wird eine Struktur der Betriebskosten haben, die sich im Rahmen der Kosten vergleichbarer Flughäfen bewegt. Es werden am BER derzeit ganz ähnliche Systeme und Abläufe installiert wie an anderen Flughäfen. Besonders kostengünstige Lösungen sind nicht erkennbar. Deshalb kann grosso modo von vergleichbaren Betriebskosten ausgegangen werden.
- Auf der Seite der Kapitalnutzungskosten, also der Abschreibungen für die getätigten Investitionen, ist der Flughafen belastet zum einen durch den falschen Standort – Entschädigungszahlungen für Lärmopfer – und zum anderen durch die Fehlinvestitionen. Die Abschreibungen werden den Gewinn mindern. Aber Abschreibungen sind nicht zahlungswirksam und belasten daher die Liquidität nicht: Fehlinvestitionen, die die Betriebsabläufe nicht stören, sind abgesehen davon, dass die Kapitalgeber ihr Geld nie wiedersehen, für den Betreiber eines Flughafens erstaunlich wenig relevant.

- Der dritte wichtige Aspekt für die Wirtschaftlichkeit des Flughafens sind die Einnahmen. Hier sieht es ungünstig aus. Die Einnahmen aus Non-Aviation sind in Berlin traditionell niedrig und werden sich auch am BER nicht schnell ausreichend steigern lassen. Der Flughafen behauptet zwar das Gegenteil. Aber die Klientel, die nach Berlin reist, gehört nicht zu denen, die hohe Non-Aviation-Ausgaben tätigen. Alternativ muss der Flughafen versuchen, die Einnahmen aus dem Aviation-Bereich zu erhöhen. Aber dem steht die Weigerung der Airlines entgegen, kostendeckende Preise zu bezahlen. Wir hoffen, dass sich das Problem längerfristig bereinigen wird, aber kurzfristig ist mit einer Unterdeckung der Einnahmen gegenüber den Kosten zu rechnen, so dass der Flughafen mit einem Verlust in der Gewinn- und Verlustrechnung (aber einem positiven Cash Flow) starten wird.

Im Einzelnen ergibt sich:

Baufehler und Mehrinvestitionen

Der Flughafen BER ist nicht als „Billigflughafen“ konzipiert, sondern als ein „Hauptstadtflughafen“, der repräsentativ sein soll und bei dem nicht auf die allerkostengünstigsten Bauvarianten geachtet wurde (3-4.000 Euro/m² beim BER gegen 1.200 Euro/m² bei Low-Cost-Terminals). Zudem hat es Baufehler gegeben, die zu Mehrkosten geführt haben. Welche Auswirkungen haben diese Mehrinvestitionen?

Die Auswirkungen sind, was den späteren Betrieb des Flughafens anbetrifft, erstaunlich gering. Zwar werden die Kapitalgeber, d.h. die staatlichen Anteilseigner bzw. der Steuerzahler, keine Rendite auf ihr falsch investiertes Geld erhalten und es vermutlich auch vollständig abschreiben müssen. Aber das laufende Geschäft des Flughafens wird durch die Mehrinvestitionen wenig belastet. Die Mehrinvestitionen machen sich, nachdem sie einmal getätigt wurden, beim Flughafen in Form von höheren Abschreibungen und, falls fremdfinanziert, in Zinskosten bemerkbar. Beide mindern den Gewinn. Aber der Cash Flow wird nur durch die Zinsen belastet. Der Flughafen wird deshalb zwar weniger rentabel sein, aber er kann (ausreichende Einnahmen unterstellt) trotzdem einen Cash Flow erwirtschaften, der ausreicht, das Fremdkapital und das weitere Wachstum zu bedienen.

Die Lehre für den Steuerzahler kann nur lauten: Stimme niemals zu, einen Flughafen aus Steuergeldern zu finanzieren. Das Geld für die Fehlinvestitionen siehst Du niemals wieder, und das Interesse der Handelnden, Fehlinvestitionen unbedingt zu vermeiden, ist gering.

Ertragslage

Die zukünftige Ertragslage des BER ist ein kritischer Punkt. Das Berliner Flughafensystem hat etwa zur Hälfte mit preiskritischen touristischen Reisenden zu tun. Die Erlöse/Passagier (PAX) waren im Vergleich zu anderen Flughäfen in der Vergangenheit sehr niedrig. Wenn sich diese Erlössituation am neuen BER nicht dramatisch verbesserte, dann käme dies einem wirtschaftli-

chen Desaster gleich. Denn der Flughafen würde dann große jährliche Verluste schreiben, die zu laufenden Liquiditätsproblemen und laufenden Nachschusspflichten der Gesellschafter führen. Ein optimaler Flughafen für die bisher eher zahlungsunwillige Berliner Klientel, die auch weiterhin billig fliegen will, wäre ein einfachster Flughafen, der auf geringste Investitionsvolumina und geringste Betriebskosten hin optimiert wurde – das genau ist der BER nicht.

Wenn man annimmt, es gelänge, die Erlöse im Aviation- und Non-Aviation-Bereich um 50 % pro Verkehrseinheit (1 PAX oder 100 kg Fracht) zu erhöhen, dann würde der Flughafen damit gerade aus der Illiquiditätssituation herauskommen. Aber er würde immer noch laufende Verluste erzielen. Eine Eigenkapitalverzinsung oder -tilgung wäre ausgeschlossen. Der Steuerzahler wird sein ganzes Kapital verlieren.

Eine Erlössteigerung pro Verkehrsleistung um die 50 %, wie hier angenommen, ist das absolute Minimum an Ertragssteigerung, das der Flughafen BER relativ zur derzeitigen Situation der Berliner Flughäfen erreichen muss, um nicht permanent in Liquiditätsprobleme zu geraten. Aber eigentlich braucht der Flughafen mehr. Denn bei einer Erlössteigerung um die 50 % muss der Staat am Ende der Abschreibungszeit der Anfangsinvestition das Gesamtvorhaben erneut finanzieren. Das gesamte anfänglich investierte Kapital wird im Verlauf der Betriebszeit verbraucht, ohne dass es wieder zum Staat (Steuerzahler) zurückfließt.

Derzeit ist unklar, ob der Flughafen eine Erlössteigerung in dem benötigten Maße wird durchsetzen können. Einige fragen kritisch, ob der Staat, d.h. der Steuerzahler, der zahlungsunwilligen Low-Cost-Klientel eine elegante „Kathedrale der Neuzeit“ spendieren darf, für die diese Klientel nie aufkommen wird. Es wird deshalb aus Gerechtigkeitsgründen nach einer zusätzlichen Flughafengebühr gerufen. Angesichts der monopolistischen Lage des BER im Großraum Berlin/Brandenburg spricht wenig dagegen, dem BER eine Flughafengebühr aufzuoktroyieren, die kostendeckend ist.

Wachstum und Hubfunktion

Immer wieder wird behauptet, dass Wachstum die wirtschaftlichen Probleme von Flughäfen löse. Dies kann nicht bestätigt werden. Viele Kosten- und Erlöspositionen sind an die Verkehrsleistung gekoppelt, so dass Wachstum sowohl die Erlöse als auch die Kosten erhöht und netto keinen Vorteil darstellt. Dazu kommt, dass bei Wachstum ständig in Erweiterungskapazitäten investiert werden muss. Ein Flughafen, der sich bei ausgelasteten Kapazitäten in der Verlustzone befindet, wird durch Wachstum den Verlust nur vergrößern. Wachstum und die ständigen Erweiterungsinvestitionen können auch dazu beitragen, einem Flughafen die erwirtschafteten Mittel (Cash Flows) abzuziehen, so dass die Anfangsinvestition am Ende ihrer Nutzbarkeit erneut vom Steuerzahler getragen werden muss.

Die Simulationen auf der Basis branchenüblicher Kosten- und Erlösrelationen zeigen, dass der Wert des Flughafens durch ein höheres Wachstum als die in der Luftverkehrsprognose von Intraplan Consult GmbH geschätzten durchschnittlichen 2,3 % p.a. kaum gesteigert werden kann.³ Genauso zeigt sich, dass ein Wegfall der dort prognostizierten 17 % Transferpassagiere und der Hubfunktion nicht zu nennenswerten Auswirkungen auf Cash Flow und Gewinn führen muss. Wachstum ist für einen Flughafen kein Allheilmittel, weil auch die Kosten bei Wachstum steigen und weil laufend neu investiert werden muss. Wichtig ist es, auskömmliche Erlöse zu erzielen. Dazu muss der ruinöse Wettbewerb der staatlich geförderten Flughäfen aufhören. Durch eine Deckelung der Flugbewegungen an den stark frequentierten (und die Bürger belastenden) Standorten bekommen kleinere Flughäfen eine Chance, auskömmliche Preise durchsetzen zu können. Wachstum allein reicht in keiner Branche aus, rentabel zu werden.

4. Schlussfolgerungen

Der Flughafen BER ist das schwärzeste Kapitel an Staatstätigkeit, das in der jüngeren Vergangenheit über Deutschland hereingebrochen ist. Gestartet in einem Jahrzehnt der Hybris (90er Jahre) und visionär beschrieben als Weltflughafen des nächsten Jahrhunderts, der die Dimensionen von Chicago erreichen sollte, ist daraus ein mittelgroßer Flughafen voller Kapazitätsprobleme und Engpässe geworden, den unzählige Bau- und Planungsfehler quälen. Wir sehen das Bild eines Architekten vor uns, der eine Hülle kreieren konnte, aber sie nicht mit Inhalten füllte. Wir sehen das Bild einer Politik vor uns, die Visionen formulieren konnte, aber sie nicht umsetzte. Der Berg kreißte und gebar eine Maus.

Es ist nicht so, dass das Projekt BER mit seiner Vergeudung von Steuergeldern allein dastünde. Aber es ist so, dass kein anderes Projekt derart öffentlichkeitswirksam ist wie dieses und das Scheitern des Staates als Bauherr derart offensichtlich ist wie hier.

Der Staat, vertreten durch die drei staatlichen Anteilseigner, hat die falschen Ideen entwickelt, den falschen Leuten vertraut, zu wenig sachverständig kontrolliert und insgesamt die Komplexität des Projektes und die immensen Folgen von Fehlhandlungen unterschätzt (z.B. beim Planungsbeschleunigungsprogramm). Es ist unklar, welche Arbeitsteilung zwischen Aufsichtsräten und den Gesellschaftern angedacht gewesen ist. Hat sich einer auf den anderen verlassen?

Wer hat eigentlich die Gesellschafter vertreten und mit welchem Know-how hat er oder sie dabei agiert? Die Antwort auf diese Frage steht dem Steuerzahler, der 3 bis 4 Mrd. Euro, also etwa 1.000 Kindergärten, verloren haben wird, zu. Es ist ein Trend in der Gesetzgebung, von Handelnden und Verantwortlichen Fachkunde zu verlangen. Die Lebensläufe der Aufsichtsräte zeigen, dass sie diese häufig nicht besitzen. Die Gesellschaftervertreter, die sich immer wieder in der Öffentlichkeit zum BER äußern, besitzen diese Fachkunde auch nicht. Irgendwo muss aber auf der Gesellschafterseite das Fachknowhow vorhanden sein, sonst darf man ein solches Projekt

SCHULD OHNE SÜHNE

nicht betreiben! Wer also hat auf der Gesellschafterseite das Projekt gesteuert? Die Antwort wird vielleicht in Zukunft einmal nach einer umfangreichen Aufarbeitung dieses Projektes gegeben werden können.

Die Rolle der Handelnden unterhalb der Ebene der drei staatlichen Anteilseigner, d.h. der Architekten und Baufirmen ist bis heute noch nicht annähernd untersucht. Inwieweit sie gegen den Staat gearbeitet, die fehlende Führung und die fehlenden Kontrollen eigennützig ausgenutzt haben, wird noch zu überprüfen sein.

Alles in allem kann dieses Projekt nur zeigen, dass das von Walter Eucken so wichtig genommene Prinzip der Haftung wirklich wichtig ist. Wer haftet, der sorgt sich um sein Kapital und waltet mit der nötigen Vorsicht und Umsicht. Um weitere Verschleuderungen von Staatsgeldern zu vermeiden, sollte der Staat Bau, Finanzierung und Betrieb von Flughäfen auf eine neue Basis stellen. Eckpfeiler sind: Private Haftung, die Nutzer müssen die Kosten decken, externe Kosten müssen internalisiert werden. Die Lärmverursacher müssen die Lärmopfer entschädigen. Nur wenn alle relevanten Kosten internalisiert sind, wird es zu vernünftigen Projekten kommen.



Veranstaltungsort der Konferenz, TH Wildau

SIND NACHTFLÜGE FÜR FRACHT AN BERLINER FLUGHÄFEN ERFORDERLICH?

Prof. Dr. Richard Vahrenkamp, Logistik Consulting Berlin (ehem. Universität Kassel, Leiter des Fachgebiets Produktionswirtschaft und Logistik)



SIND NACHTFLÜGE FÜR FRACHT AN BERLINER FLUGHÄFEN ERFORDERLICH?

1. Einleitung

Der Markt für Luftfrachttransporte gliedert sich in die verschiedenen Segmente: General Cargo (zumeist verpackt in einfachen Paketen), Expressdienste (Paketdienste), Spezialtransporte (zum Beispiel Transport von Rennpferden). Zumeist werden diese Transporte auf regulären Linienmaschinen, die nach einem Flugplan fliegen, abgewickelt sowohl als Beiladung in Passagierflugzeugen wie auch als Transporte mit Nurfracht-Flugzeugen (im Folgenden „Nurfrachter“ genannt). Darüber hinaus gibt es noch Lufttransporte im Charterverkehr, die aber quantitativ kaum ins Gewicht fallen und hier nicht behandelt werden sollen. Ich konzentriere mich hier auf den Transport von General Cargo und diskutiere Expressdienste nur am Rande. Normalerweise sind Frachtmaschinen Großraumflugzeuge. Diese werden ausschließlich im Verkehr zwischen je zwei globalen Hubs, die auf verschiedenen Kontinenten liegen, eingesetzt, so zum Beispiel auf der Relation Frankfurt am Main nach Chicago. Für die innereuropäischen Verkehre nutzen die Expressdienste aber auch kleinere Frachtmaschinen wie die ATR 41 oder die ATR 71. So verläuft eine Linie von UPS von Berlin über Köln nach Paris. Die genannte Konzentration der großen Frachtmaschinen auf den Verkehr zwischen je zwei Hubs bedeutet, dass für Berlin so lange keine großen Nurfrachtmaschinen eingesetzt werden, wie die bzw. der Berliner Flughafen sich noch nicht zu einem bedeutenden internationalen Hub hat entwickeln können.

2. Die Besonderheiten des Lufttransports

Neben dieser Besonderheit, dass Nurfrachterverkehre sich auf zwei große Hubs auf zwei Kontinenten beziehen, zeichnet sich der Lufttransport von Gütern durch die zweite Besonderheit aus, dass der Lufttransport innerhalb von Europa (EU) eher marginal ist. Vielmehr werden Transporte in Europa vornehmlich über LKW-Netzwerke abgewickelt. Der Grund für die geringe Bedeutung von innereuropäischem Cargo-Luftverkehr liegt darin, dass erstens zwischen den Hauptwirtschaftszentren London, Paris, Köln, Frankfurt am Main und Mailand die mittleren Entfernungen nicht besonders groß sind und zum Zweiten bei der Abwicklung von Lufttransport sehr viele Schnittstellen anfallen, die zu Verzögerungen führen und den Prozess auch verteuern. So ist der innereuropäische Lufttransport doppelt so teuer wie ein LKW-Transport. Anders sieht das bei inländischen Lufttransporten aus in Ländern mit sehr großer territorialer Ausdehnung wie Australien, China, Russland, USA und Brasilien. Die Expressdienste unterhalten ein Europa-Netzwerk an Flugverbindungen mit Nurfrachtern, das aber zum Teil aus bloß kleinen Maschinen, wie ATR 71, besteht.

3. Schlussfolgerungen für den Lufttransport auf Berliner Flughäfen

Die genannten Ausführungen implizieren, dass von Berliner Flughäfen, die keine großen Hubs darstellen, keine großen Nurfrachter ausgehen oder eintreffen und zum Zweiten, dass die Luftfracht, die von Passagierflugzeugen als Beiladung aufgenommen wird, sich ausschließlich oder weitgehend auf interkontinentale Verbindungen bezieht, nicht aber auf innereuropäische Relationen. Man kann nun den Flugplan der Berliner Flughäfen danach durchgehen, welche interkontinentalen Relationen angeboten werden, um festzustellen, wie das Angebot an

Luftfrachtkapazität der Berliner Flughäfen aussieht. Man wird dabei feststellen, dass dieses Angebot nicht besonders groß ist. Wie wird dann aber die Nachfrage der Berlin-Brandenburgischen Wirtschaft nach Luftfracht-Transporten befriedigt?

4. Dominanz der Luftfracht als LKW-Transporte

Wie eine Umfrage des Verfassers bei Berliner Speditionen im Jahre 2012 ergab, wird ein großer Teil (80 % bis 95 %) des Luftfrachtaufkommens aus dem Raum Berlin-Brandenburg von Berlin aus per LKW an die im Westen liegenden großen Abfertigungsstationen von Luftfracht gefahren. Dieses sind vor allem Frankfurt am Main, aber auch Luxemburg (hier befindet sich der Sitz der Luftfracht-Firma Cargolux). Die Dominanz des Flughafens Frankfurt am Main in der Luftfracht-abfertigung spielt nicht alleine im Raum Berlin-Brandenburg eine Rolle, sondern ist ein bundesweites Phänomen, das auch für den Großraum Hamburg (Sitz vieler Industrie- und Handelsunternehmen) und für den Großraum Hannover (Sitz vieler Industrie- und Handelsunternehmen, insbesondere der zahlreichen Produktionsstandorte von Volkswagen und deren Zulieferer) beobachtet werden kann. Obwohl diese Großräume einen hohen Industriebesatz aufweisen, wird nicht direkt von deren Flughäfen die Luftfracht abgeflogen, sondern per LKW nach Frankfurt am Main unter Inkaufnahme von vielen LKW-Fahrtstunden und hohen Kosten für den LKW-Transport gefahren.

Der Flughafen Hannover ist insofern besonders interessant, als dessen Luftfrachtaufkommen nur einen geringen Umfang von 10.000 bis 20.000 t im Jahr aufweist, obwohl der Flughafen Hannover eine unbeschränkte Freigabe für Flüge in der Nacht aufweist. Am Flughafen Hannover lässt sich nachweisen, dass kein Zusammenhang bestehen muss zwischen der Freigabe von Flügen in der Nacht und einem hohen Aufkommen an Luftfracht.

Die LKW-Transporte von Luftfrachtgütern von Berlin nach Frankfurt am Main gehen in zwei Formen vor sich:

Zum einen kann eine Luftfrachtsendung an der Luftfrachtabfertigung am BER (die bereits in Betrieb ist) als Luftfracht angenommen und „abgefertigt“ werden: Hier durchläuft die Fracht Sicherheits- und Zollprozeduren, und es erfolgt eine Zuordnung auf die Flugnummer eines Flugzeugs (Passagier- oder Nurfrachter) und die Ausstellung eines Luftfrachtbriefes. Die Luftfracht kann als Einzel- oder Sammelladung (auf einer Luftfrachtpalette) abgefertigt werden. Wenn die Luftfracht abgefertigt ist, wird sie als „Luftfracht“ unter einem Luftfrachtbrief mit dem LKW zum Flughafen Frankfurt am Main gefahren und kann dort unmittelbar für die Beladung bereit gestellt werden, ohne die vorhergehenden Prozeduren noch einmal durchlaufen zu müssen. Eine Einzelsendung muss allerdings in Frankfurt am Main noch auf eine Luftfrachtpalette aufgebaut werden. Zum Zweiten kann die Luftfrachtsendung auch als gewöhnliche Speditionssendung mit einem LKW zum Flughafen Frankfurt am Main gefahren werden, und sie wird dort als Luftfracht vereinnahmt.

SIND NACHTFLÜGE FÜR FRACHT AN BERLINER FLUGHÄFEN ERFORDERLICH?

5. Die langwierigen Prozessketten der Luftfracht

Die gemachten Ausführungen lassen deutlich werden, dass Luftfracht, bevor sie tatsächlich mit einem Flugzeug abgeflogen wird, sowohl zeitaufwendige Prozeduren bei der Abfertigung durchlaufen muss als auch viele Stunden an LKW-Transporten im Normalfall hinter sich hat. Die populäre Vorstellung ist irrig, dass ein Unternehmen, das nahe einem Flughafen angesiedelt ist, kurzfristig und umstandslos eine Sendung am dortigen Flughafen als Lufttransport kann abfliegen lassen.

Die Lufthansa Cargo gibt auf ihrer Webseite die Dimensionen des LKW-Netzes (Road-Feeder-LKW-Verkehre RFS) an, mit dem sie mit 65.000 planmäßigen Fahrten pro Jahr europaweit Fracht am Flughafen Frankfurt am Main konzentriert. Genauso weist die Frachtgesellschaft Cargolux mit Sitz in Luxemburg auf ihrer Webseite ein europaweites LKW-Netz mit Zentrum Luxemburg auf, das sogar bis Istanbul reicht. Auch Luftfrachtspeditionen unterhalten große LKW-Netze, um Fracht auf den Knoten Frankfurt am Main zulaufen zu lassen. Diese riesigen LKW-Netzwerke dienen dazu, die großen Nurfrachter auszulasten. Nur wenn diese einen gewissen Füllungsgrad erreichen, kann der Betrieb dieser Nurfrachter rentabel werden.

Die Prozessketten in der Luftfracht verlangsamen sich, wenn Road-Feeder-LKW-Verkehre (RFS) bereits abgefertigte Luftfrachtsendungen von einem Flughafen zu einem anderen bringen, von wo aus die Langstrecke mit einem Flugzeug startet. Lufthansa Cargo hat den Flughafen Frankfurt am Main zu einem Frachtzentrum ausgebaut. Von dort aus starten aber auch zahlreiche RFS-LKW mit bereits auf dem Flughafen Frankfurt am Main abgefertigter Luftfracht zum Flughafen München. Beispielsweise für die Woche vom 5. bis 11. April 2012 weist der Flugplan von Lufthansa Cargo für die Destination Singapur insgesamt 40 Verbindungen ab Fraport aus, davon aber 15 mit RFS-LKW über München. Damit enthalten mehr als ein Drittel aller Relationen von Frankfurt am Main nach Singapur Slow-Anteile mit RFS-LKW. In gleicher Weise enthalten in der als Beispiel herausgegriffenen Woche vom 5. bis 11. April 2012 die Relationen von Frankfurt am Main nach Hongkong, Peking, Shanghai, Tokyo, Seoul, Dubai, Chicago und Sao Paulo Slow-Anteile mit RFS-LKW nach München.¹

Schlussfolgerung: Die langwierigen Prozessketten in der Luftfracht zeigen auf, dass kein wirklicher Eilbedarf bei General Cargo besteht, der Nachtflüge rechtfertigen könnte. Schnellere Prozessketten weist allein die Expressfracht auf, die aber bloß einen Anteil von 10 bis 15% am Gesamtgewicht von per Luftfracht versandter Ware aufweist.

¹ Richard Vahrenkamp, Globale Luftfrachtnetzwerke: Laufzeiten und Struktur, Neuaufgabe, Diplomica Verlag, Hamburg 2014, S. 62.

6. Zur behaupteten besonderen Eilbedürftigkeit von Luftfracht

Von der Verkehrslobby, so zum Beispiel vom Deutschen Verkehrsforum, wird immer wieder die Bedeutung von Nachtflügen für die deutsche Exportwirtschaft hervorgehoben.² Diese allgemeine Aussage scheint zunächst plausibel zu sein und wird auch von vielen Wirtschaftspolitikern und Vertretern der Industrie- und Handelskammern gerne aufgenommen. Um die Nutzung der Nachtstunden für einen Frachterflugbetrieb am Flughafen Frankfurt am Main politisch abzusichern, hatte LH Cargo im Jahre 2010 sogar eine Initiative „Die Fracht braucht die Nacht“ gegründet, die hervorhebt, dass die exportierende Wirtschaft die Flugverbindungen über Nacht benötige. Allerdings sind diese Aussagen immer wieder nur Behauptungen, ohne dass diese mit empirischen Daten unterlegt werden könnten. Umfragen des Verfassers bei der verladenden Wirtschaft konnten einen Nachtflugbedarf nicht erhärten.

7. Zum Nachtflugbedarf der Berlin-Brandenburgischen Wirtschaft – Ergebnisse einer Befragung im Jahre 2012

Bei der Befragung ging es darum festzustellen, welchen Bedarf die Berlin-Brandenburgische Wirtschaft an eilbedürftigen Nachtflügen haben könnte. Es ging dabei ausschließlich um den Export von Waren, nicht aber um den Import, der auch per Luftfracht eintreffen kann. Erfahrungsgemäß verhält sich das Luftfracht-Volumen (in Tonnen) von Export zu Import im Verhältnis von zwei zu eins. Der Import von Waren per Luftfracht ist wichtig für Handelsunternehmen, um Spezialgüter zu importieren, und für die Versorgung mit Ersatzteilen. Unter allen Wirtschaftszweigen spielt für den Warenexport die Industrie die größte Rolle. Daher soll hier auf die Industrie, und zwar die verarbeitende Industrie (ohne Bauindustrie und ohne Grundstoffindustrie), fokussiert werden. Um den Bedarf an Luftfracht in der verarbeitenden Industrie in Berlin-Brandenburg abzuschätzen, wurde im Sommer 2012 vom Verfasser eine Befragung der Top-20-Unternehmen der verarbeitenden Industrie in Berlin-Brandenburg vorgenommen. Zusammenfassen kann man die Umfrage dahin gehend, dass die verarbeitende Industrie in Berlin-Brandenburg nur zu einem überraschend kleinen Anteil einen Bedarf an Luftfrachtversand artikuliert hat. Die überwiegende Anzahl der befragten Unternehmen hat sich gar nicht vom Nachtflugverbot eingeschränkt gefühlt. Die von der Luftfahrtlobby immer wieder vorgebrachte Behauptung, der Nachtflug sei bedeutsam für Deutschlands Export, wird von der Umfrage nicht gestützt.

8. Kooperative Ansätze zur Verkehrsverlagerung in Berlin-Brandenburg

Wenn man ein Nachtflugverbot von 22 Uhr bis 6 Uhr durchsetzen will, entsteht die Frage, wie man mit den bisherigen Flugbewegungen von 22 Uhr bis 24 Uhr und 5 Uhr bis 6 Uhr umgehen soll. Ein Ansatzpunkt wäre, diese Flugbewegungen auf Flughäfen in der Nähe vom BER zu verlagern. Dieses kann mit einem Verbund der Flughäfen BER, Rostock-Laage, Parchim und Schönehausen geschehen. Spät eintreffende Maschinen könnten entweder in Rostock-Laage oder in

² Deutsches Verkehrsforum, Newsletter April 2012.

SIND NACHTFLÜGE FÜR FRACHT AN BERLINER FLUGHÄFEN ERFORDERLICH?

Parchim landen und die Passagiere mit dem Bus nach Berlin gefahren werden. Mit dem Expressdienst UPS können Verhandlungen geführt werden, ob seine Frachtmaschine nicht um 5:35 Uhr auf dem Flughafen Schönhagen landen könnte. Schönhagen verfügt über eine Startbahn von 1500 Metern Länge, wo die ATR 71 landen könnte. Da Schönhagen nicht weiter von Berlin entfernt liegt als Schönefeld, ergibt sich für UPS kein Nachteil in den Zu- oder Abführungen von Paketen aus Schönhagen. Diese kooperativen Ansätze sind auch konform mit einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zur Zulässigkeit von Nachtflügen aus dem Jahre 2005 (4C18.03).³ Das Gericht gibt ein Abwägungsgebot vor, ob andere Flughäfen die angestrebten Nachtverkehre übernehmen könnten (Absatz 2.3). Abwägungsrelevant sind auch die betrieblichen und wirtschaftlichen Erfordernisse des Nachtflugverkehrs. Neben der erwähnten Flugverbindung von UPS gibt es noch ein Relationspaar Berlin-Stuttgart um 1 Uhr nachts im Auftrag der Deutschen Post AG. Auch diese Flüge können auf die genannten Flughäfen Laage, Parchim oder Schönhagen verlagert werden.



Luftfracht

³ Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts 4C18.03 vom 20.4.2005, abrufbar unter <http://www.bverwg.de/entscheidungen/pdf/200405U4C18.03.0.pdf>.

9. Änderungen im Luftverkehrsrecht

Die Deutsche Post AG und die Expressdienste besitzen nach dem Luftverkehrsrecht Vorrechte von Nachtflügen. Diese Regelungen stammen aus den 1950er Jahren, als der Umfang der Flüge dieser Dienste noch gering war und die Politik den Luftverkehr als eine moderne und neue Technologie fördern wollte – ähnlich zur Atomindustrie. Heute ist die Situation anders. Der Umfang an Nachtflügen ist erheblich. Geprüft werden sollte, ob diese Privilegien noch heute sinnvoll sind und ob nicht ein Verlagerungsgebot von Nachtflügen in dünn besiedelte Gebiete ausgesprochen werden kann.



BER-Baustelle, ein Monat vor der am 3. 6. 2012 geplanten Eröffnung

NACHTFLUGVERBOT AM BER?

ZUR ZULÄSSIGKEIT EINES GRUNDSATZES DER RAUMORDNUNG

*Franziska Heß, Fachanwältin für Verwaltungsrecht,
Kanzlei Baumann Rechtsanwälte Würzburg und Leipzig.*

Gegenstand des Vortrages ist die Frage, inwieweit durch einen Grundsatz der Raumordnung auf eine weitergehende Beschränkung des Nachtflugbetriebes am künftigen Flughafen Berlin Brandenburg (BER) hingewirkt werden kann.

Grundsätze der Raumordnung sind gemäß § 3 Absatz 1 Nr. 3 Raumordnungsgesetz Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen, die in Raumordnungsplänen festgesetzt werden können. In der Diskussion steht, inwieweit die Gemeinsame Landesplanung der Länder Berlin und Brandenburg mittels eines solchen Grundsatzes der Raumordnung ein Nachtflugverbot für den Flughafen BER für die nachfolgenden Fachplanungsebenen vorgeben kann.

Das Landesentwicklungsprogramm 2007 (LEPro) vom 15. Dezember 2007 (Berlin) bzw. vom 18. Dezember 2007 (Brandenburg) ist am 1. Februar 2008 in den beiden Ländern in Kraft getreten.¹ Aus dem LEPro in der Fassung vom 1. November 2003 § 19 Absatz 11 ist die Regelung in § 19 Absatz 11 erhalten geblieben.² § 19 Absatz 11 LEPro enthält lediglich die allgemeine Vorgabe, dass der Schutz der Bevölkerung vor nächtlichem Fluglärm soweit gesetzlich zulässig gewährleistet werden soll. Zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über das LEPro 2003 und 2007 wurde die bis dahin gegangene Rechtsprechung insbesondere des Bundesverwaltungsgerichts³ dahingehend verstanden, dass die Landesplanung Ziele oder Grundsätze der Raumordnung, die auf den Betrieb eines Verkehrsflughafens Einfluss nehmen, nicht festlegen darf, da sie hierdurch unzulässiger Weise in die Kompetenz der Fachplanung eingreife.⁴



Frau Heß befasste und befasst sich im Rahmen ihrer anwaltlichen Tätigkeit vielfach mit dem Flughafen BER in Schönefeld.

In seinem Urteil zum Ausbau des Flughafens Frankfurt Main vom 4.4.2012 hat das Bundesverwaltungsgericht aber nunmehr gebilligt, dass durch einen Grundsatz der Raumordnung ein weitgehendes Nachtflugverbot auf Ebene der Landesplanung vorgesehen werden kann.⁵ Ein solcher Grundsatz kann – abhängig von der konkreten Begründung des Normgebers, die für die Auslegung des Grundsatzes heranzuziehen ist – den Gestaltungsspielraum der nachgeordneten Behörde auf annähernd „Null“ einschränken.

Kann dies aber auch dann gelten, wenn wie im Falle des BER ein den bisherigen Grundsätzen der Raumordnung entsprechender Flughafen bereits durch einen Planfeststellungsbeschluss zugelassen und gebaut wurde?

Welche konkrete Wirkung ein solcher Grundsatz der Raumordnung in der speziellen Situation des BER entfalten kann, ist unter Juristen heftig umstritten.⁶ Teilweise wird angenommen, ein Grundsatz der Raumordnung könne ohne weitere Voraussetzungen als Gewichtungsvorgabe für die Planfeststellungsbehörde erlassen werden. Er führe zugleich zur Änderung der tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse nach Teil A II 5.1.9 Nr. 1 des Planfeststellungsbeschlusses vom 13.8.2004 in der aktuell geltenden Fassung (PFB) und sei bei sämtlichen künftigen Entscheidungen zu berücksichtigen.⁷

Nach der Gegenauffassung ist ein Grundsatz der Raumordnung nur in Verbindung mit einer Standortentscheidung für eine neue Start- und Landebahn zulässig. Für eine isolierte Nachtflugregelung fehle sowohl die Kompetenz der Landesplanung als auch die Erforderlichkeit. An der Erforderlichkeit fehle es, weil eine Standortentscheidung für BER nicht anstehe und außerdem keine ungelösten landesplanerischen Konflikte bestünden. Auch begründeten die Grundsätze der Raumordnung keinen eigenständigen Vollzugsanspruch, d.h. Betroffene könnten auf deren Basis von der zuständigen Fachbehörde nicht die Einführung eines Nachtflugverbotes verlangen. Insbesondere handele es sich hierbei nicht um eine Änderung der tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse nach Teil A II 5.1.9 Nr. 1 des PFB.⁸

1 Abrufbar unter http://gl.berlin-brandenburg.de/imperia/md/content/bb-gl/landesentwicklungsplanung/lepro2007_broschuere.pdf, letzter Abruf am 1.7.2014.

2 Abrufbar unter http://gl.berlin-brandenburg.de/imperia/md/content/bb-gl/landesentwicklungsplanung/lepro2003_19.pdf, letzter Abruf am 1.7.2014.

3 BVerwG, Urteil vom 16. März 2006 - 4 A 1075.04 - Randnummer 155 – juris.

4 Zweifel deshalb beim Hessischen Verwaltungsgerichtshof in den Urteilen zum Ausbau des Flughafens Frankfurt Main vom 21.8.2009, 11 C 499/08 T., Randnummer 765 – juris, über die sich der HessVGH aber im Ergebnis hinweggesetzt und „ein grundsätzliches Nachtflugverbot“ als Grundsatz der Raumordnung für zulässig erachtet hat.

5 Aktenzeichen 4 C 3.10, Randnummer 294 ff., insb. Randnummer 302 ff. – juris.

6 Speziell für die Situation des BER liegen mehrere Rechtsgutachten vor. Eine Übersicht findet sich in Anlage 7 zum Abschlussbericht der Landesregierung zum Volksbegehren in Brandenburg, Landtagsdrucksache 5/9227.

NACHTFLUGVERBOT AM BER?

Betrachtet man das Meinungsspektrum ist festzustellen, dass Einvernehmen insoweit herrscht, als unter bestimmten Voraussetzungen mittels eines Grundsatzes der Raumordnung ein Nachtflugverbot als von der Planfeststellungsbehörde zu berücksichtigende Abwägungsdirektive vorgegeben werden kann. Ein solcher Grundsatz bewirkt eine Verstärkung der Schutzvorgabe des § 29b Luftverkehrsgesetz (LuftVG) und damit eine Verengung des Abwägungsspielraums der Planfeststellungsbehörde.⁹ Streitig ist vor allem, wann und unter welchen Voraussetzungen eine solche Vorgabe getroffen werden kann.

Richtig ist, dass ein Grundsatz der Raumordnung, wie er Gegenstand des Volksbegehrens in Brandenburg ist, nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts an eine Standortentscheidung bzw. die Lösung von Raumordnungskonflikten gebunden sein muss. Nicht ohne weiteres zutreffend ist aber die Behauptung, dass für den BER eine Standortentscheidung nicht anstünde und auch keine landesplanerischen Konflikte zu bewältigen wären. Unrichtig ist jedenfalls, pauschal auf die durch die Planfeststellung getroffene Standortentscheidung zu verweisen, da für eine Berechtigung der Landesplanung zum Tätigwerden allein maßgeblich ist, ob und wann die tatsächliche oder rechtliche Entwicklung dazu führt, dass (neue) landesplanerische Konflikte aufgeworfen werden oder eine im Zusammenhang mit dem Standort stehende Entscheidung zu treffen ist. Diese Frage kann allein anhand der bisherigen raumordnerischen Vorgaben und allein durch die verantwortliche Landesplanung selbst getroffen werden.

Betrachtet man die für BER geschaffenen raumordnerischen Vorgaben, so fällt unmittelbar auf, dass Gegenstand der Landesplanung gerade nicht allein der BER war, sondern die Landesplanung ein vollständiges Flughafensystem im Blick hatte, wie die Zielbestimmungen Z 1, 14 und 15 des Gemeinsamen Landesentwicklungsplanes Flughafenstandortentwicklung (LEP-FS) vom 20.5.2006¹⁰ und Z 6.6 des Landesentwicklungsplans Berlin-Brandenburg (LEP B-B) vom 31.3.2009¹¹ zeigen.

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinen Entscheidungen vom 31.7.2012¹² zum BER angenommen, dass die später geänderten Flugverfahren für die Standortentscheidung nicht relevant gewesen seien. Hierbei handelt es sich um eine gerichtliche Interpretation der Abwägungsent-

7 Rechtsgutachten der Rechtsanwälte Siebeck Hofmann Voßen & Kollegen im Auftrag der Gemeinde Blankenfelde-Mahlow zur Untersuchung und Bewertung der im Zusammenhang mit der Übernahme des Volksbegehrens zur Durchsetzung eines Nachtflugverbots am BER durch den Landtag des Landes Brandenburg stehenden rechtlichen Möglichkeiten einer Änderung der bestehenden Nachtbetriebsregelung am BER vom 21.1.2014.

8 Vgl. Abschlussbericht der Landesregierung zum Volksbegehren in Brandenburg, Landtagsdrucksache 5/9227, Anlage 5 (Geulen/Klinger, Rechtsgutachterliche Stellungnahme zum Volksbegehren auf Änderung des § 19 Abs. 11 LEPro) sowie die in Anlage 7 zum Abschlussbericht genannten Stellungnahmen der Rechtsanwaltsgesellschaft mbH de Witt und der Rechtsanwälte Dolde Mayen und Partner vom 22.4.2013. Das Rechtsgutachten der Kanzlei Baumann Rechtsanwälte „Handlungsmöglichkeiten des Brandenburgischen Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft (MIL) aufgrund des Vorbehalts nachträglicher Auflagen in Teil AII. 5.1.9 des Planfeststellungsbeschlusses für den Flughafen Berlin Brandenburg (BER)“ vom 22.3.2013 befasst sich mit Fragen der Möglichkeiten der Beschränkung nächtlichen Flugbetriebs auf Grundlage des bestandskräftigen Planfeststellungsbeschlusses, abrufbar unter www.baumann-rechtsanwaelte.de.

9 Siehe BVerwG, Urteil vom 4.4.2012, 4 C 3.10, Randnummer 299 – „konkretisierende Gewichtungsvorgabe“.

scheidung der Landesplanung. Ob diese Interpretation dem entspricht, was die Landesplanung sich vorgestellt hat, kann nur die Landesplanung selbst beurteilen. Insoweit kann auch die Landesplanungsbehörde in ihrer Eigenschaft als Legislativorgan eine bestimmte Rechtsprechung zum Anlass nehmen, ihre Normsetzung zu ändern oder anzupassen. So hat die Landesplanung beispielsweise die Möglichkeit, die vom Bundesverwaltungsgericht in den drei Urteilen vom 31.7.2012 für zulässig erachteten Schutzgebietsausweisungen nachträglich zu treffen und hiermit auf künftige Flugverfahrensfestlegungen Einfluss zu nehmen. Auch kann die Landesplanung bei der Ausweisung der Siedlungsbeschränkungsgebiete nachsteuern.

Inwieweit ein Handlungsbedarf auf Ebene der Landesplanung im Hinblick auf die Bewältigung der durch den Flughafen hervorgerufenen raumordnerischen Probleme besteht, beantwortet sich weiterhin anhand der bisherigen raumordnerischen Regelungen und Annahmen. Grundlage der Standortentscheidung war ein Passagieraufkommen von 30 Millionen Passagieren pro Jahr, darüber hinaus wurden keinerlei Betrachtungen angestellt.¹³ Der Planungshorizont, also das im LEP-FS zugrunde gelegte Prognosejahr 2023 + XX ist zwar bisher zeitlich nicht erreicht, allerdings ist die antizipierte Entwicklung praktisch schon eingetreten. Bei der Eröffnung wird der BER im Hinblick auf die Passagierzahlen an die Kapazitätsgrenze bzw. das planfestgestellte Szenario heranreichen (Presseberichte), bereits im Jahr 2013 wurden fast 27 Millionen Passagiere über die Berliner Flughäfen abgewickelt.¹⁴

Raumordnerisch relevant können auch tatsächliche Entwicklungen sein, die sich abweichend von den ursprünglichen raumordnerischen Annahmen vollziehen oder abzeichnen. Zwar liegt es in der Natur jeder Prognose, dass sich die Dinge tatsächlich anders entwickeln können, allerdings schließt dies nicht die Möglichkeit der Landesplanung aus, auf abweichende Entwicklungen zu reagieren. Es ist nicht angezeigt, den Maßstab für das Fehlschlagen einer Prognose im Rechtsinne als diejenige Schwelle, ab der betroffene Bürger von der zuständigen Behörde eine Reaktion einfordern können, auf die Befugnis der Legislative zu übertragen, durch raumordnerische Vorgaben die Entwicklung der unterschiedlichen Nutzungen des Raumes zu steuern. Wann eine neue raumordnerische Entscheidung erforderlich ist, obliegt allein dem – auch politischen – Ermessen der Landesplanung, das gerichtlich nur beschränkt überprüfbar ist.

10 Abrufbar unter <http://gl.berlin-brandenburg.de/imperia/md/content/bb-gl/landesentwicklungsplanung/lepfs.pdf>, letzter Abruf am 1.7.2014.

11 Abrufbar unter http://gl.berlin-brandenburg.de/imperia/md/content/bb-gl/landesentwicklungsplanung/lep_bb_broschuere.pdf, letzter Abruf am 1.7.2014. Der LEP B-B vom 31. März 2009 ist am 15. Mai 2009 in Berlin und Brandenburg jeweils als Rechtsverordnung der Landesregierung in Kraft getreten (Berlin: Gesetz- und Verordnungsblatt (GVBl.), S. 182; Brandenburg: GVBl. II, S. 186. Das Oberverwaltungsgericht (OVG) Berlin-Brandenburg hat den LEP-BB mit Urteil vom 16.6.2014, Aktenzeichen OVG 10 A 8.10, aus formalen Gründen für unwirksam erklärt, siehe die Presseerklärung unter <http://www.berlin.de/sen/justiz/gerichte/ovg/presse/archiv/20140616.1400.397923.html>.

12 Aktenzeichen 4 A 5000/10 u.a., Randnummer 64 ff.

13 Vgl. die Begründung zum LEP-FS (siehe Anm. 10), S. 11 ff.

NACHTFLUGVERBOT AM BER?

Die tatsächliche Entwicklung des Berliner Flughafensystems entsprach bisher jedenfalls in Teilen nicht den Vorstellungen der Landesplanung, wie die infolge der von den Annahmen des PFB abweichende Flugverfahrensfestlegung wirkungslosen Siedlungsbeschränkungsgebiete zeigen. Die weitere Entwicklung bietet angesichts der allein seit 2012 öffentlich diskutierten Vorschläge verschiedene denkbare Szenarien, die der Landesplanung Anlass für eine Überprüfung der Standortaussagen und der zur Bewältigung der Standortentscheidung erlassenen Bestimmungen bieten. Hierzu gehört die Möglichkeit, den bestehenden Flughafen Schönefeld (SXF) auch nach der Inbetriebnahme des BER offen zu halten, ebenso die Überlegung, den Flughafen Tegel vollständig oder als Militärflughafen beizubehalten.¹⁵ Sogar eine 3. Bahn geistert bereits durch die Debatten und wurde erst jüngst zum Gegenstand einer neuen Volksinitiative gemacht.¹⁶

Die Landesplanung ist nicht gehindert, solche denkbaren Entwicklungsszenarien zu antizipieren und so auf die Weiterentwicklung des Standorts Einfluss zu nehmen. Gerade die landesplanerisch vorgenommene Verschränkung der raumordnerischen Vorgaben für BER und Tegel, die sich auf Ebene der Planfeststellung durch die Verknüpfung der Planrechtfertigung für BER mit der Schließung von Tegel fortsetzt, erlaubt es der Landesplanung, auf die künftige Entwicklung des Standortes einzuwirken und bisher nicht betrachtete und abgewogene Entwicklungsszenarien raumverträglich zu gestalten. Es können deshalb das eigentlich als langfristig angesehene, jetzt aber kurzfristig zu erwartende Überschreiten der Passagierzahl von 30 Millionen Passagieren im Jahr sowie mögliche Änderungen im Beziehungsgeflecht zwischen BER, Schönefeld und Tegel zum Anlass genommen werden, um für künftige wesentliche Änderungen der bestehenden Planfeststellung Abwägungsdirektiven vorzusehen. Eine Änderung des § 19 Absatz 11 LEPro kann also beschlossen werden, soweit eine raumplanerische Entscheidung mit Standortrelevanz zu treffen ist oder ungelöste Raumplanungskonflikte zu bewältigen sind. Inwieweit dies der Fall ist, beurteilt in erster Linie der Träger der Landesplanung selbst.

Eine neue raumordnerische Vorgabe in Form eines Grundsatzes der Raumordnung ist aber jedenfalls aus der Perspektive der Betroffenen keine kurzfristige Möglichkeit, um die Einführung eines Nachtflugverbotes für BER zu erreichen. Diese bleibt wegen des bestandskräftigen PFB zunächst ohne Wirkung. Sie ist aber in jedem künftigen Verfahren nach §§ 6, 8 LuftVG über die wesentliche Änderung des Flughafens zu berücksichtigen. Dies bedeutet nicht, dass eine Änderung der raumordnerischen Vorgaben zugleich als Änderung der rechtlichen Verhältnisse nach

14 Die genauen Zahlen können den veröffentlichten Angaben der Flughafen Berlin Brandenburg GmbH unter <https://www.berlin-airport.de/de/presse/basisinformationen/verkehrsstatistik/index.php> entnommen werden.

15 Vgl. die Presseberichte im Tagesspiegel vom 19.8.2012, <http://www.tagesspiegel.de/berlin/ber-kapazitaet-ganz-schnell-ausgereizt-militaerische-planspiele-fuer-tegel/7017502.html>; vom 29.1.2014, <http://www.tagesspiegel.de/berlin/ber/berliner-flughafen-man-spuert-hoffnung-bei-herm-mehdorn-tegel-offenzuhalten/9402544.html>; vom 12.2.2014, <http://www.tagesspiegel.de/berlin/ber-schoenefeld-und-tegel-hartmut-mehdorn-will-flughafen-schoenefeld-alt-offenhalten/9472446.html> und vom 13.2.2014, <http://www.tagesspiegel.de/berlin/ber-und-der-regierungsflughafen-wo-landen-die-staatsgaeste-in-berlin/9479666.html>.

16 Siehe dazu unter <http://dritttestartbahn.bplaced.net/wordpress/>.

Teil A II 5.1.9 Nr. 1 des Planfeststellungsbeschlusses, die einen eigenständigen Anspruch auf Änderung der Schutzauflagen begründen könnte, anzusehen wäre. Allerdings ist die zuständige Fachplanungsbehörde auch nicht gehindert, bei ihrer Entscheidung darüber, ob geänderte rechtliche Verhältnisse vorliegen, die nachträgliche Schutzauflagen oder Betriebsbeschränkungen erforderlich machen, geänderte raumordnerische Vorgaben mit zu berücksichtigen.

Insgesamt betrachtet ist damit festzustellen, dass die Landesplanung mittels eines Grundsatzes der Raumordnung auf die Einführung eines Nachtflugverbotes hinwirken kann, wenn sie will, hieraus erwächst aber weder eine strikte Pflicht zur Einführung eines Nachtflugverbotes, noch ein Recht der Betroffenen, ein solches rechtlich durchzusetzen.



Empfang der Gäste zu Beginn der Konferenz

NEUE STUDIE BEWEIST: NACHTFLUGLÄRM KANN GEFÄSS- SCHÄDEN VERURSACHEN

Prof. Dr. Thomas Münzel, Direktor der II. Medizinischen Klinik und Poliklinik der Johannes Gutenberg-Universität Mainz war Leiter der Studie „Effect of nighttime aircraft noise exposure on endothelial function and stress hormone release in healthy adults“.¹



Fluglärm – ein neuer Risikofaktor für Herz-Kreislauf-Erkrankungen

Unsere neue Studie belegt: Fluglärm kann bei gesunden Menschen zu Gefäßfunktionsstörungen, erhöhtem Stresshormonspiegel und zu einer verminderten Schlafqualität mit drastischen Auswirkungen auf das Herz-Kreislauf-System führen.

Wir wissen, dass Fluglärm Bluthochdruck, Herzinfarkte und auch Schlaganfälle auslösen kann. Die genauen Mechanismen, die zu diesen Herz-Kreislauf-Erkrankungen führen, waren bisher

¹ Thomas Münzel, Frank P. Schmidt u. a., European Heart Journal Advanced Access published July 2, 2013. Die Studie wurde von der II. Medizinischen Klinik und Poliklinik der Universitätsmedizin Mainz mit Unterstützung der Stiftung Mainzer Herz und der Robert Müller Stiftung durchgeführt. Vgl. auch: Noise: a new cardiovascular risk factor, Thomas Münzel takes his crusade to stop airport expansion to politicians after discovering that noise directly harms blood vessels, European Heart Journal 2014, 35, S. 821-822.

jedoch nicht bekannt. Nach unserer Einschätzung bedeuten die Ergebnisse der Studie einen Durchbruch im Bereich der Fluglärmforschung: Diese Studie zeigt ganz konkret auf, wie und bei welchen Schallpegeln Gefäßschäden entstehen.

Im Rahmen der Studie wurden 75 gesunde Freiwillige – ohne diagnostizierte Vorschädigung des Herz-Kreislauf-Systems – während des Schlafs drei unterschiedlichen Lärmszenarien ausgesetzt. Das Durchschnittsalter der Probanden lag bei 26 Jahren. „In diesen Lärmszenarien haben wir Nachtflüge mit einem durchschnittlichen Lärmwert von 60 Dezibel simuliert und die Probanden zu Hause dieser Lärmbelastung in einem Feldversuch ausgesetzt. Mal waren es 30, mal 60 simulierte Nachtflüge, mal war es eine ‚lärmfreie‘ Nacht“, erklärt Dr. Frank Schmidt aus der II. Medizinischen Klinik und Poliklinik, der die Studie durchgeführt hat.

Wir stellten fest, dass Nachtfluglärm bei den Probanden das Stresshormon Adrenalin steigerte und die Gefäßfunktion, die mit hochauflösenden Ultraschallgeräten gemessen wurde, signifikant verschlechterte. Unsere Studienergebnisse belegen, dass in gleicher Weise wie die Fluggeräusche zunehmen, die Erweiterungsfähigkeit der Arterien (Endothelfunktion) abnimmt und sich eine sogenannte endotheliale Dysfunktion entwickelt.

Bemerkenswert ist, dass sich die durch Lärm ausgelöste Gefäßschädigung durch Vitamin C korrigieren lässt. In der Konsequenz bedeutet dies, dass in den Gefäßen als Folge der Verlärmung viele freie Radikale gebildet werden, die die Gefäßfunktion negativ beeinflussen. Somit besteht Grund zur Annahme, dass die Verschlechterung der Gefäßfunktion durch oxidativen Stress ein wichtiger Mechanismus für die Entstehung von lärmbedingtem Bluthochdruck und möglicherweise dessen Folgen wie Herzinfarkt und Schlaganfall ist. Ebenso konnten wir einen sogenannten „Priming“-Effekt feststellen: Eine Beschallung mit 30 Überflügen induzierte bei einer nachfolgenden Nacht mit 60 Überflügen eine deutlich schlechtere Gefäßfunktion. Das bedeutet, dass man sich im Rahmen von mehreren Beschallungen nicht an den Fluglärm gewöhnt, sondern das Ausmaß der Gefäßschäden eher zunimmt. Das muss aber in weiteren Studien intensiv geprüft werden.

Nächtlicher Fluglärm ist damit als wichtiger Risikofaktor für Herz-Kreislauf-Erkrankungen zu bewerten. Daher sollte die Lärmbelastung der Bevölkerung möglichst gering gehalten werden.

NEUE STUDIE BEWEIST: NACHTFLUGLÄRM KANN GEFÄSSCHÄDEN VERURSACHEN

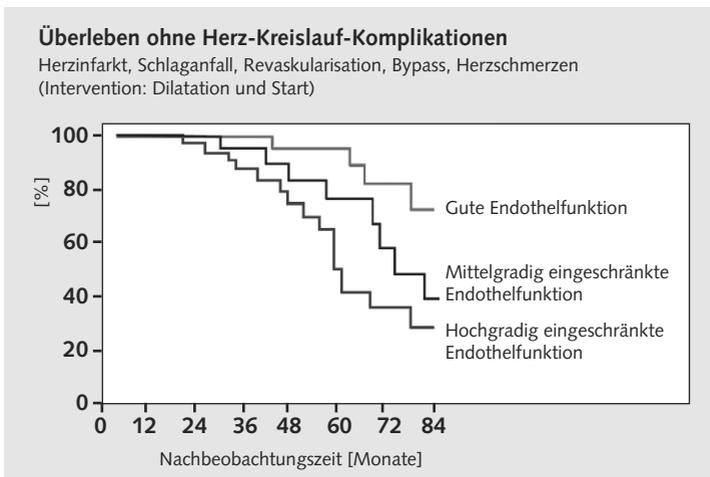
Welche Bedeutung hat der Nachweis einer endothelialen Dysfunktion als Folge von simuliertem Nachtfluglärm?

Bei der Untersuchung von Dr. Schmidt haben wir uns für die Bestimmung der endothelialen Dysfunktion als Marker für einen Gefäßschaden entschieden. Zum einen reflektiert es das Spezialgebiet unserer Klinik und wurde bisher erfolgreich bei mehr als 20.000 Teilnehmern der Gutenberg-Gesundheitsstudie eingesetzt, zum anderen ist es die wissenschaftlich anerkannte Methode, um frühe Gefäßschäden erfassen zu können.

Bisherige Untersuchungen haben gezeigt, dass im Falle einer endothelialen Dysfunktion und einem gleichzeitigen Bluthochdruck im Verlauf mit mehr Herz-Kreislauf-Ereignissen wie Herzinfarkt und Schlaganfall zu rechnen ist.

Das heißt ganz klar: Die Endothelfunktion hat eine prognostische Bedeutung.

Dies zeigt uns die nachfolgende Abbildung aus einem Artikel von Perticone und Mitarbeitern.² Diese Arbeitsgruppe konnte zeigen, dass in Abhängigkeit von einer endothelialen Dysfunktion die Zahl der Herz-Kreislauf-Ereignisse innerhalb von 84 Monaten deutlich zunimmt.

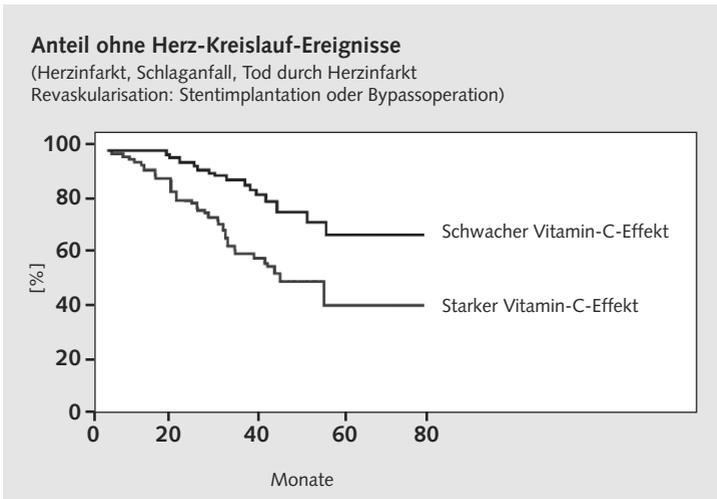


Mit zunehmender Verschlechterung der Gefäßfunktion findet man bei Patienten mit einem Bluthochdruck in einem Nachbeobachtungszeitraum von 84 Monaten ein deutliches Mehr an Herzinfarkt und Schlaganfall.

2 Francesco Perticone u. a., Prognostic Significance of Endothelial Dysfunction in Hypertensive Patients, *Circulation* 2001, 104:191.

3 Thomas Heitzer u. a., Endothelial Dysfunction, Oxidative Stress, and Risk of Cardiovascular Events in Patients With Coronary Artery Disease, *Circulation* 2001, 104:2673.

Eine weitere wichtige Beobachtung gelang Heitzer und Mitarbeitern: Es gibt einen Zusammenhang zwischen dem Ausmaß der Verbesserung der Gefäßfunktionsstörung und Vitamin C.³ D.h. je mehr Vitamin C die Gefäßfunktion verbessert, umso höher der oxidative Stress im Gefäß, umso wahrscheinlicher ist das Auftreten von Herzinfarkt und Schlaganfall in den Folgemonaten. Die folgende Abbildung verdeutlicht dies: Hatte man einen schwachen Vitamin-C-Effekt, war die Wahrscheinlichkeit von Herzinfarkt und Schlaganfall deutlich geringer, als wenn man einen starken Vitamin-C-Effekt hatte.



Einsatz von Vitamin C zur Quantifizierung von Gefäßschäden. Ein starker Vitamin-C-Effekt bedeutet automatisch mehr Herz-Kreislaufkomplikationen in den nächsten 80 Monaten.

Mit dem Einsatz dieser sehr sensiblen Ultraschallmethode ist es uns erstmals gelungen, die direkt krankmachende Wirkung von Nachtfluglärm nachzuweisen.

Wichtig ist es hierbei mehrere Punkte herauszustellen:

1. Bei der Konzeption, der Interpretation der Ergebnisse und auch beim Verfassen der Veröffentlichung war Herr Professor Mathias Basner (Philadelphia/USA), früher Deutsches Institut für Luft- und Raumfahrtforschung) kontinuierlich mit involviert. Dies ist ein wichtiges Qualitätskriterium, da wir als Kardiologen Fluglärmexperten fest mit in der Gestaltung des Versuchsplans und in der Auswahl der Messparameter und Messmethoden eingebunden haben.

2. Der Nachweis einer Gefäßschädigung gelang bei jungen gesunden Freiwilligen mit einem Durchschnittsalter von 26 Jahren, meistens handelte es sich um Studenten, aufgrund einer Simulation von 60 Überflügen pro Nacht. Dies ist insofern bedeutend, da man bei Gesunden von

NEUE STUDIE BEWEIST: NACHTFLUGLÄRM KANN GEFÄSSCHÄDEN VERURSACHEN

einer starken Strapazierfähigkeit des Endothels ausgeht und nicht unbedingt eine sofortige Schädigung erwartet.

3. Der „Priming“-Effekt, d.h. die Verstärkung des Gefäßschadens durch vorherige „Überflüge“ zeigt uns, dass man am Gefäßsystem keinen Gewöhnungseffekt hat, sondern eher mit einer Sensibilisierung Richtung Gefäßschaden rechnen muss.

4. Die „Vitamin-C-Antwort“ zeigt uns, dass Nachtfluglärm die Bildung freier Radikale stimuliert, und dass dies wahrscheinlich der zugrunde liegende Mechanismus der Gefäßfunktionsschädigung ist.

Die Tatsache, dass sich die gefundenen Gefäßschäden durch die Gabe von Vitamin C korrigieren lässt, zeigt frappierende Parallelen zu Untersuchungen bei Patienten mit Diabetes mellitus, hohem Cholesterin und akutem und chronischen Rauchen auf, wo Vitamin C in der Lage war, die Gefäßfunktion (Endothelfunktion) zu verbessern.

Die schlechte Stoffwechselsituation bei Diabetikern wurde auch bei Gesunden durch Akutinfusionen von Zucker nachgespielt. Hier entwickelte sich rasch eine Gefäßschädigung, die durch die Akutgabe von Vitamin C korrigiert wurde. Dieses Beispiel zeigt deutlich Parallelen zu unserer Studie, wo Gefäßschäden ausgelöst durch die Akutbelastung durch Fluglärm mit Hilfe von Vitamin C korrigiert werden konnten.

Das Gleiche gilt für chronische Raucher oder das akute Rauchen. Auch hier war Vitamin C jeweils in der Lage den nachgewiesenen Gefäßschaden zu verbessern.

Zusammen mit den bisherigen epidemiologischen Befunden zu Herz-Kreislauf-Erkrankungen belegen diese Befunde, dass es sich bei Fluglärm wie bei zu hohem Cholesterin, Diabetes oder auch Rauchen um einen wichtigen Risikofaktor für die Entwicklung von Herz-Kreislauf-Erkrankungen handelt, nur:

Das Cholesterin und den Blutzucker können wir senken, mit dem Rauchen aufhören, dem Fluglärm können wir aber nicht aus dem Weg gehen!

GESUNDHEITLICHES SCHADENS- POTENZIAL VON FLUGLÄRM

Dr. med. Henning Thole, Arbeitskreis „Ärzte gegen Fluglärm“



GESUNDHEITLICHES SCHADENSPOTENZIAL VON FLUGLÄRM

Einführung

Fluglärm ist besonders in den Ballungsgebieten mit großen Flughäfen zu einer der Hauptlärm-belastungsquellen geworden. Obwohl es schon lange aussagekräftige Studien gibt und obwohl sogar ein eigenes Gesetz für den Schutz vor Fluglärm existiert, muss man feststellen, dass aus medizinischer Sicht vieles massiv zu verbessern wäre, um Menschen angemessen vor Fluglärm zu schützen. Doch Politiker mit Regierungsverantwortung bleiben untätig.

Wenn man sich die gesetzlichen Regelungen in Deutschland zu Lärm anschaut, findet man schnell Widersprüche. Das sogenannte „Fluglärmschutzgesetz“¹ lässt Lärm länger und vor allem lauter zu, als das in anderen Bereichen der Fall ist. Gemeint ist hier bodengebundener Lärm, der durch die Landesimmissionsschutzgesetze und das Bundesimmissionsschutzgesetz geregelt wird. Im Ergebnis stellt man fest, dass sich die Erkenntnisse vor allem neuerer medizinischer Studien im Fluglärmgesetz schlicht nicht wiederfinden, sodass dieses nicht ausreichend vor Fluglärm schützt.

Das Gesundheitsproblem „Fluglärm“

Weil die Situation, wie Fluglärm in Deutschland auf die Menschen einwirken kann, aus medizinischer Sicht gefährlich ist und dringend verbessert werden muss, haben vor einigen Jahren Mediziner, die in Ärzte- und Bürgerinitiativen arbeiten, den bundesweit aktiven Arbeitskreis „Ärzte gegen Fluglärm“ gebildet.

Auf Initiative dieses Arbeitskreises hat der Deutsche Ärztetag, das „Parlament der Ärzte“ und damit das höchste beschlussfassende Gremium der Deutschen Ärzteschaft, sowohl 2012 als auch aktuell im Jahr 2014 Beschlüsse zum Thema gefasst.

In seinem Beschluss von 2012 fordert der Deutsche Ärztetag die politischen Gremien wie Bundesrat, Bundesregierung, Landesregierungen und die Gesundheitsministerkonferenz auf, die Bevölkerung in Deutschland nachhaltig und umfassend vor den Folgen des Flugverkehrs durch Flugzeugabgase und Lärmemissionen zu schützen.² Ebenso wurde gefordert, das bestehende Fluglärmgesetz und die entsprechenden Regelwerke kurzfristig zu überarbeiten und dabei die aktuelle wissenschaftliche Evidenz zu berücksichtigen. Eine der wesentlichen Aussagen dieses Beschlusses war auch, dass sämtliche Regelungen für den Flugbetrieb so angelegt sein müssen, dass sie eindeutig und vorrangig den Schutz der Bevölkerung adressieren und erst nachrangig die Wirtschaftlichkeit der Fluganbieter und Flughäfen. Ein gesundheitsgefährdender Flugbetrieb kann aus Sicht des Deutschen Ärztetages nie wirtschaftlich sein.

1 Dazu ausführlich der Beitrag von Bettina Hennig.

2 Beschlussprotokoll des 115. Deutschen Ärztetages in Nürnberg vom 22. bis 25.5.2012, TOP VI Tätigkeitsbericht der Bundesärztekammer, Fluglärm, https://www.fluglaerm-fakten.de/images/dokumente/entschiessung_115_deutscher_aerztetag_2012_fluglaerm.pdf.

Im Beschluss von 2014 geht es um die Kosten, die durch Lärmkrankheiten ausgelöst werden, und die die Sozialversicherungen, allen voran die Krankenkassen, jährlich mit Beträgen von hunderten Millionen Euro belasten.³ Allein für Frankfurt wurden Krankheitskosten von 160 Millionen Euro pro Jahr berechnet.⁴ Für andere Flughafenstandorte können Kosten in ähnlicher Dimension angenommen werden. Dieses Geld fehlt den Ärzten für notwendige medizinische Behandlungen an anderer Stelle. Im Ergebnis fehlt es jedem Leser dieses Beitrages und allen anderen Menschen in Deutschland, unabhängig davon, ob sie nah an einem Flughafen oder weit entfernt wohnen. Dass dieses Geld fehlt heißt nichts anderes, als dass Menschen Dinge, die sie im Rahmen der Krankenversorgung brauchen, nicht bekommen. Denn das Geld, das Ärzte in Praxen und Krankenhäusern ausgeben können, ist begrenzt. Da die Krankenkassenbeiträge als Umlage erhoben und dann kompliziert bundesweit verteilt werden, können auch Patienten, die sich aufgrund ihres Wohnorts von der Fluglärmproblematik völlig unbeeinträchtigt fühlen, durchaus Leistungen vorenthalten werden.

Warum das nicht in Ordnung ist?

Die Flugverkehrswirtschaft nimmt im Ergebnis billigend in Kauf, dass dem Gesundheitssystem und den Menschen Schäden zugefügt werden. Die als „Lärmschutzzonen“ definierten Bereiche an den Flughäfen bilden deutlich zu kleine „Schutzräume“. Die Ärzte wissen aus Studien, dass der Lärmpegel, der krank macht, unterhalb der derzeitigen Grenzwerte des Fluglärmgesetzes liegt. Die Regelungen dieses Gesetzes sind auch deshalb unzureichend, weil sie im Wesentlichen nur einen Teil, nämlich den baulichen Schallschutz, regeln und dies nur innerhalb begrenzter Zonen. Für Menschen, die sich im Freien aufhalten oder die außerhalb der eng begrenzten Zonen wohnen, bieten diese Regelungen keinen Schutz. Es gibt keinen adäquaten, medizinisch begründeten Lärmschutz, es gibt nur passiven Schutz für einen Teil der betroffenen Menschen. Wer verlässt sein Haus nie? Wessen Kinder spielen nie draußen? Das Gesetz missachtet schlicht die Lebensräume der Menschen, es versagt an der Lebensrealität. Krank aber werden die Menschen.

Die Ungerechtigkeit geht weiter ...

Die Schäden, die dabei der Gesundheit der überflogenen Menschen innerhalb wie auch außerhalb der sogenannten „Lärmschutzzonen“ entstehen, werden aber nicht von den Airlines bezahlt, sondern maßgeblich von den Krankenversicherungsbeiträgen. Dass die Beiträge zur Krankenversicherung dadurch unnötig hoch sind, ist der Flugverkehrswirtschaft egal – es kostet sie ja nichts.

³ Beschlussprotokoll des 117. Deutschen Ärztetages in Düsseldorf, 27. bis 30. Mai 2014, TOP VII Tätigkeitsbericht der Bundesärztekammer, Lärminduzierte Gesundheitsschäden, https://www.fluglaerm-fakten.de/images/dokumente/entschliessung_117_deutscher_aerztertag_2014_laerminduzierte_gesundheitsschaeden.pdf.

⁴ Eberhard Greiser, Gerd Glaeske, Soziale und ökonomische Folgen nächtlichen Fluglärms im Umfeld des Flughafens Frankfurt/Main, Gesundheitswesen 75/03, 2013, S. 127 ff., http://www.fbi-berlin.org/wp-uploads/2014/03/2013_X_Autoren-Exemplar-Greiser-Glaeske-Soziale-und-%C3%B6konomische-Folgen-n%C3%A4chtlichen-Flugl%C3%A4rms-Frankfurt.pdf

GESUNDHEITLICHES SCHADENSPOTENZIAL VON FLUGLÄRM

Dass die Airlines und Flughäfen für die von ihnen verursachten Gesundheitskosten einzustehen haben, ist eine absolut logische Eingangsforderung der Ärzteschaft. Dem Arbeitskreis „Ärzte gegen Fluglärm“ ist es aber wichtig festzustellen, dass die Fluglärmproblematik nicht mit der „Bezahlung“ der Gesundheitskosten abgestellt werden kann – dann dürften die Airlines und Flughäfen ja gegen Zahlung einer „Lärmrente“ alles und jeden verlärmern und weitere Menschen in erheblichem Umfang krank machen.

Es geht den Ärzten vor allem auch um die aktive (Lärm-) Emissionsvermeidung. Dazu muss z.B. bei der Festlegung der Flugrouten der Lärmschutz vor wirtschaftlichen Interessen stehen. Letztlich muss es eine nationale (Flug-) Verkehrsplanung geben, die unter Berücksichtigung der externen Effekte des Flugverkehrs, u.a. der Krankheitskosten, die tatsächlichen Auswirkungen des Flugverkehrs berücksichtigt.

Die Forderungen des Ärztetages sind logisch und absolut folgerichtig. – Wo liegen aber die Ursachen dieses Fluglärmproblems?

Mängel der Gesetze

Wie zuvor schon skizziert, gibt es in Deutschland ein Gesetz, das die Menschen eigentlich vor Fluglärm schützen soll, das „Gesetz zum Schutz vor Fluglärm“, kurz „Fluglärmgesetz“. Dieses Gesetz ist aber leider nicht in der Lage, die Menschen ausreichend zu schützen. Es erlaubt Lärm an Stellen und in Stärken, die es so nach den Lärmschutzgesetzen für „bodengebundenen“ Lärm in Deutschland nicht geben darf.

Kein anderes Fahrzeug, kein Handwerksbetrieb und erst Recht kein Bürger darf solchen Lärm erzeugen, wie die Flugzeuge und zum Teil auch die Bahn. Das gilt sowohl für die zulässigen Uhrzeiten als auch für die betreffenden Lebensräume. Bürger müssen sich durchgehend an weitaus schärfere Regeln halten, die durch die Landes- und das Bundesimmissionsschutzgesetz vorgegeben werden. Das Abspielen einer Fluglärm-CD im Garten führt zur Anzeige, Flugzeuge über dem gleichen Garten fliegen unbehelligt weiter. Grotesk, aber wahr.

Wenn jemand zum Beispiel ein Gartenbauunternehmen bestellt, um Baumarbeiten durchführen zu lassen, dann haftet der Auftraggeber (!) dafür, dass die Gärtner Geräte einsetzen, die auf keinen Fall zu laut sind, ansonsten kann das ganze teuer werden. Vor Fluglärm schützt den gleichen Bürger aber so gut wie nichts.

Schlimmer noch: Patienten und Ärzte sind hier machtlos, sie können die krankmachenden Faktoren nicht stoppen. Den Ärzten bleibt nur noch die Behandlung der durch Fluglärm ausgelösten Erkrankungen. Den Fluglärm reduzieren kann nur die Politik. Aber die verantwortlichen Politiker versagen hier auf ganzer Linie.

Wissen aus Studien

Dass das Gesetz falsch ist, wissen Ärzte aus etlichen sehr guten und zum Teil sehr großen Studien.⁵ Diese Studien belegen, dass Lärm im Allgemeinen und Fluglärm im Besonderen eine erhebliche Gesundheitsgefährdung darstellt. Wir reden hier nicht über Befindlichkeitsstörungen, sondern über echte Probleme und echte Krankheiten – Krankheiten, die für die von (Flug-) Lärm betroffenen Bürgerinnen und Bürger mit dem Tod enden können und auch enden.

Entscheidend dabei ist nicht, ob man die Fluglärmschäden „merkt“. Sie beginnen unbemerkt, weil der Körper auf den Lärm mit einer Stressreaktion reagiert, sich darauf vorbereitet wach und abwehrbereit zu sein. Das ist Stress und das macht krank. Fluglärmkrankheiten entstehen unbemerkt und sind nur scheinbar plötzlich da.

Besonders gravierend sind die Folgen nächtlichen Fluglärms. Gefährdet sind dabei auch die Menschen, die sich keines Risikos bewusst sind, weil sie vom Fluglärm nicht wach werden. Das Tückische ist, dass bereits das sogenannte „Beinahe-Erwachen“ Schäden verursacht, mit denen Herz-Kreislauf-Krankheiten beginnen.

Es ist Realität: Menschen bekommen Krankheiten und sterben daran – wegen und durch Fluglärm. Die Liste der Auswirkungen von Fluglärm ist lang: Lese-, Konzentrations- und Lernstörungen bei Kindern, Schlafstörungen, Bluthochdruck, Schlaganfälle und Herzinfarkte, Depression und Krebs. Es gibt außerdem Hinweise auf die Entstehung von Diabetes, Demenz, und vieles mehr. Diese Erkenntnis ist mehr als erschreckend. Sie ist aber offensichtlich nicht erschreckend genug für die Verantwortlichen in der Politik. Nur: Der Einzelne kann sich vor Fluglärm nicht schützen. Fluglärm ist überall, auch außerhalb der gesetzlichen Fluglärmschutzzonen. Die Lärmgrenzwerte sind aus medizinischer Sicht Makulatur – aber dies will die Politik nicht wahr haben. Dass die Politiker das Wissen der Medizin negieren, hat fatale Folgen für die Bürger. Dies hat der Deutsche Ärztetag, das „Parlament der Deutschen Ärzte“, 2012 mit aller Deutlichkeit festgestellt:

- Die Bevölkerung wird vermeidbaren Risiken durch Lärm und andere Emissionen ausgesetzt, die alle Bereiche des Lebens betreffen, so den Aufenthalt im Freien, das Lernen in Schulen, Wohnräume, Erholungsgebiete sowie viele soziale Interaktionen u.a.m.
- Es werden vermeidbare Gesundheitsstörungen und Krankheiten ausgelöst.
- Durch die falsche Definition von Grenzwerten werden kausale Auslöser negiert und damit letztlich die Verantwortlichkeiten für die Schädigungen verdeckt.

⁵ Einen Überblick vermitteln: Martin Kaltenbach, Christian Maschke, Nächtlicher Fluglärm - Er macht doch krank, Deutsches Ärzteblatt 108/43, 28. Oktober 2011, S. 17, <http://www.aerzteblatt.de/pdf.asp?id=111082>; Thomas Münzel u.a., Auswirkungen von Fluglärm auf die Entwicklung von Herzkreislauferkrankungen; Eberhard Greiser, Gesundheitsgefährdung durch nächtlichen Fluglärm, beide in Ärzteblatt Rheinland-Pfalz 66/3, 2013, S.19 ff., <http://www.aerzteblatt-rheinlandpfalz.de/aktuell.php?jahr=2013&heft=3&rubrik=Der%20Schwerpunkt>.

GESUNDHEITLICHES SCHADENSPOTENZIAL VON FLUGLÄRM

Zum Umgang der Politik mit wissenschaftlichen Fakten

Ein vielsagendes Beispiel für den Umgang der Politiker mit der Lärmschutzproblematik sind die Vorgänge in Berlin, die zur Ablehnung der erfolgreichen Volksinitiative „Nachtflugverbot BER“ geführt haben. Ziel der Initiative war die Aufnahme von Verhandlungen mit dem Land Brandenburg über ein Nachtflugverbot am BER von 22 Uhr bis 6 Uhr.

Vor allem die Anhörung zur Berliner Volksinitiative im Verkehrs- und im Gesundheitsausschuss des Abgeordnetenhauses war symptomatisch. In der Anhörung wurden Studien vorgestellt, die die Notwendigkeit eines Nachtflugverbots aus medizinischer Sicht untermauern. Sie waren den Abgeordneten, vor allem aber dem Gesundheitssenat, wie dessen Staatssekretärin ausführte, bis dato schlicht nicht bekannt. Der Senat hat also wohl keine Kenntnis von der neueren Studienlage. Doch das war kein Grund, den Beratungen mehr Zeit einzuräumen. Ein entsprechender Antrag wurde von der Regierungsmehrheit abgelehnt. Aber es kommt noch schlimmer: Das Wortprotokoll der Sitzung des Gesundheitsausschusses, in dem wichtige Feststellungen der Gesundheits-Staatssekretärin nachzulesen gewesen wären, lag für die Beschlussfassung des Abgeordnetenhauses nicht vor.

Wie aber sollen vor allem diejenigen Abgeordneten, die den genannten Ausschüssen nicht angehören und bei den entscheidenden Anhörungen nicht dabei waren, sich angemessen und unter Würdigung der vorgetragenen fachlichen Argumente eine Meinung bilden können? Kann ohne Kenntnis der Fakten überhaupt ordentlich und angemessen entschieden werden? Wohl kaum. Wie aber soll Politik verantwortlich entscheiden, wenn den Politikern Fakten nicht bekannt sind?

Von ärztlicher Seite haben wir bis heute in keiner Weise den Eindruck gewinnen können, dass man vonseiten der Politik bereit ist, die eindeutigen Ergebnisse der Lärmwirkungsforschung, wie sie schon seit Jahren vorliegen und in letzter Zeit verstärkt vorgelegt werden, politisch umzusetzen, sprich in Gesetze, die die Bürgerinnen und Bürger nachhaltig und effektiv vor Lärm schützen.

Luftverkehr: Politiker messen mit zweierlei Maß

Derzeit kostet ein Monat Baustellenstillstand am BER die Bürgerinnen und Bürger etwa 25 Millionen Euro, so wurde es in der Anhörung „Nachtflugverbot BER“ in Berlin von Flughafenvertretern dargelegt. Ein Monat, wohlgemerkt. Ein ganzes Jahr Nachtflugverbot am BER würde ebenfalls 25 Millionen Euro kosten.⁶ Die Bürger haben somit in 24 Monaten Baustillstand bereits 24 Jahre Nachtflugverbot bezahlt. Bis zur Eröffnung des Flughafens BER können problemlos noch weitere 24 Monate dazu kommen – ein Nachtflugverbot darf es aber aus Sicht des Berliner Senats mit Verweis auf wirtschaftliche Gründe nicht geben.

⁶ Berliner Zeitung, Senat hält an Nachtflügen fest, 12.3.2014, <http://www.berliner-zeitung.de/berlin/senat-haelt-an-nachtfluegen-fest--anwohner-fuerchten-um-gesundheit,10809148,26537868.view.asTicker.html>

Die Länder Berlin und Brandenburg lehnen es ab, auch nur einen Cent mehr von den Fluggästen zu erheben, um den Betrag auszugleichen, den man sonst mit Nachtflügen „erwirtschaften“ würde. Den gleichen Fluggästen werden dann aber, wenn sie gelandet sind, für jede Nacht in Berlin oder Brandenburg eine neue Hotelsteuer von durchschnittlich 3,50 Euro pro Nacht abverlangt. Aus Brandenburg war als Begründung dazu im rbb Fernsehen zu vernehmen: Man brauche dieses Geld, um notwendige Aufgaben des Landes erfüllen zu können.

Dies passt nicht zusammen. Aber es passt in ein Muster, das der Sachverständigenrat für Umweltfragen in seinem vor wenigen Monaten veröffentlichten Gutachten aufzeigt: Die Flugverkehrswirtschaft und insbesondere der Flugverkehr wird durch die geltenden gesetzlichen Regelungen massiv bevorzugt und bevorteilt.⁷ Den Nachteil haben dabei eindeutig die Bürgerinnen und Bürger.

Bürgerrechte – Flughäfen – Verfassungsbruch?

Der Spagat zwischen Flugverkehr und Gesundheitsschutz ist unhaltbar. Die Berliner Verfassung thematisiert im Artikel 8 das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit. Die Entscheidung, den medizinisch gebotenen Schutz vor Nachtfluglärm nicht umzusetzen, kollidiert mit diesem Artikel 8.

Da in den dargestellten Anhörungen zur Volksinitiative und in den Sitzungen des Berliner Parlaments wirtschaftliche Gründe für die Ablehnung des erweiterten Nachtflugverbotes angeführt wurden, muss man sich fragen, ob auch der Berliner Verfassungsartikel 24 verletzt wurde, in dem es heißt: Der Missbrauch wirtschaftlicher Macht ist unzulässig. Die Nicht-Umsetzung des Nachtflugverbotes wird aber seitens der verantwortlichen Politiker gerade mit wirtschaftlichen Gründen gerechtfertigt. Wirklich fundiert ist das Argument übrigens nicht – es gibt nach wie vor keine verlässlichen Zahlen zu Kosten und Wirtschaftsplan des Flughafens, wie wir alle wissen. Seit Jahren ist unklar, wie teuer der Berlin-Brandenburger Flughafen überhaupt wird und mit welchem Konzept er auf seine Kosten kommen möchte.

Die Brandenburger Landesregierung agiert doppelbödig. Zwar hat sie das erfolgreiche Brandenburger Volksbegehren für ein erweitertes Nachtflugverbot angenommen. Mit Verweis auf die ablehnende Haltung Berlins bleibt sie aber untätig. Dabei enthält die Landesverfassung Brandenburgs, ebenso wie in allen anderen Bundesländern, gleichlautende bzw. ähnlich formulierte Artikel, die den „Missbrauch wirtschaftlicher Macht“ thematisieren.

⁷ Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), auch bekannt als Umweltrat, ist ein wissenschaftliches Beratungsgremium der deutschen Bundesregierung. Der SRU berät die Bundesregierung hinsichtlich ihrer zukünftigen Umweltpolitik. Gutachten „Fluglärm reduzieren: Reformbedarf bei der Planung von Flughäfen und Flugrouten“, 26.3.2014, Kurzfassung http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2012_2016/2014_03_KF_Fluglaerm.html, Langfassung http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2012_2016/2014_SG_Fluglaerm_HD.html.

DAS FLUGLÄRMSCHUTZ- GESETZ UND DIE RECHTE DER BETROFFENEN

Bettina Hennig, Universität Rostock, Forschungsstelle Nachhaltigkeit und Klimapolitik. Der folgende Text basiert auf der Kommentierung des FluLärmG von Felix Ekardt, an der die Verfasserin maßgeblich mitgewirkt hat.¹



¹ Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm, Kommentar im Rahmen der Sammlung „Das Deutsche Bundesrecht“ der Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2010 (1097. EGL – Okt. 2010). Vgl. dort insbesondere die Einleitung, Randnummer 7 ff., dort auch weitere Nachweise.

DAS FLUGLÄRMSCHUTZGESETZ UND DIE RECHTE DER BETROFFENEN

1. Ziel, wesentlicher Inhalt und rechtliche Einordnung des FluLärmG

Das bereits seit 1971 existente und 2007 weitreichend novellierte Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm (FluLärmG oder FlugLG) hat zum Ziel, die Allgemeinheit sowie die direkte Nachbarschaft von Flughäfen vor den gesundheitlichen Folgen und den Belästigungen durch Fluglärm zu schützen sowie für eine Befriedung der im Umfeld von Flughäfen entstehenden Konflikte zu sorgen. So soll auch eine erhöhte Rechtssicherheit und Planbarkeit für die Betreiber erreicht werden.

Zentrales Instrument des FluLärmG ist die Festsetzung von sogenannten Lärmschutzbereichen im Umfeld von Flughäfen. Die Außenkonturen der Lärmschutzbereiche werden dabei nach Schallgrenzwerten bestimmt und teilen sich in verschiedene Schutzzonen ein. In diesen Schutzzonen gelten verschiedene Anforderungen an die Erstattung der Kosten für Schallschutzmaßnahmen und teilweise auch ein Entschädigungsanspruch für Einschränkungen im Außenwohnbereich. Darüber hinaus enthält das Gesetz auch eine planerische Komponente in Form von Baubeschränkungen und entsprechenden Entschädigungsansprüchen für die von Baubeschränkungen betroffenen Grundstückseigentümer. Diese Baubeschränkungen sollen auf die Siedlungsentwicklung im Umfeld von Flughäfen in der Form einwirken, dass Wohnungen und besonders schutzwürdige Einrichtungen von vornherein nicht in konfliktträchtigen besonders lärmbelasteten Bereichen entstehen. Es soll also ein „Heranwachsen“ des besiedelten Umlandes an Flugplätze von vornherein verhindert werden. Bei alledem sind Maßnahmen des aktiven Schallschutzes ausdrücklich nicht von dem Gesetz erfasst, es beschränkt sich auf die Normierung von Voraussetzungen und Rechtsfolgen des passiven Schallschutzes.

Insofern wird das Gesetz in der Regel als Entschädigungs- und Planungsgesetz eingeordnet, teilweise wird es jedoch auch als reines Entschädigungsgesetz klassifiziert. Schon diese begriffliche Einordnung macht deutlich, dass das FluLärmG im Kern lediglich die dem luftverkehrsrechtlichen Planungs- und Genehmigungsprozess nachgelagerten Rechtsfolgen betrifft und nicht etwa einen präventiven Ansatz zur Vermeidung von Fluglärm verfolgt. Es handelt sich also von der Konzeption her – anders als der Titel des Gesetzes unter Umständen vermuten ließe – nicht um ein Fluglärmverhinderungsgesetz, sondern vielmehr um ein Fluglärmangepassungsgesetz.

2. Der lange Streit ums Fluglärmenschutzrecht – Novelle des FluLärmG 2007

Nachdem das FluLärmG in der Fassung von 1971 über 30 Jahre lang weitestgehend unverändert Geltung beansprucht hatte, wurde in den späten 1990er Jahren immer deutlicher, dass es einer grundlegenden Reform bedurfte. Die praktische Umsetzung und die fortschreitende Lärmwirkungsforschung hatten im Laufe der Jahre gezeigt, dass eine Fortentwicklung des Fluglärmrechts dringend angezeigt war, weswegen die Instrumente und die materiellen Standards des FluLärmG nach einem intensiv geführten Diskurs der beteiligten Akteure und mehreren Anläufen im Jahr 2007 überarbeitet wurden.

Der alten Gesetzesfassung wurde damals in der Praxis kaum noch Wirkung zugesprochen, da die Lärmschutzzonen aufgrund der veralteten Grenzwerte oftmals nur wenig über das eigentliche Flugplatzgelände hinaus reichten. Die wesentliche Kritik war deswegen, dass der ursprüngliche Gesetzszweck, nämlich die Verhinderung des weiteren Heranwachsens von Siedlungsflächen an Flughäfen, aufgrund der veralteten Grenzwerte zur Festsetzung der Lärmschutzbereiche verfehlt würde und die Anwohner so nicht ausreichend geschützt seien. Selbst die Bundesregierung befand, das FluLärmG 1971 sei insgesamt weder in der Lage, die Siedlungsentwicklung im Umland der größeren Flugplätze unter Lärmschutzgesichtspunkten wirksam zu steuern, noch vermittele es angemessene Ansprüche auf passiven Schallschutz für die von Fluglärm betroffenen Flugplatzanwohner.²

Der letztlich verabschiedete Gesetzesentwurf hatte zuvor eine langjährige und konfliktintensive Beratungs- und Diskursgeschichte zu überwinden, die am Ende viele der beteiligten Akteure dennoch unbefriedigt zurückließ: Bereits im Jahr 1998 hatte das Parlament nach einer Anhörung Sachverständiger der Bundesregierung aufgegeben, Vorschläge zum verbesserten Fluglärm-schutz zu unterbreiten. Die danach erarbeiteten zwei Eckpunktepapiere des Bundesumweltministeriums (BMU) sowie diverse Gesetzesentwürfe wurden jedoch im Ergebnis stets verworfen. Erst ein im Februar 2006 vorgelegter Entwurf der Bundesregierung konnte nach zahlreichen Beratungen und Änderungen Ende 2006 vom Bundestag verabschiedet werden. Dieser Gesetzesentwurf berücksichtigte die in den langjährigen Beratungen, Anhörungen und Diskussionsrunden der Interessengruppen generierten Erkenntnisse und Regelungsbedarfe und zielte auf einen möglichst tragfähigen Interessenausgleich.

Inwieweit ein solcher Ausgleich angesichts der erheblichen Auffassungs- und Bewertungsunterschiede sowie sehr ungleicher ökonomischer Verhältnisse der betroffenen Gruppen in diesem Konfliktfeld letztlich überhaupt möglich war und ob der Gesetzgeber seinem Ziel insoweit gerecht werden konnte, mag freilich bezweifelt werden. So war insbesondere die Abschätzung der Kostenfolgen für die Betroffenen und die Flughafenbetreiber höchst umstritten. Letztlich kam es zu verschiedenen Änderungen im Gesetzesentwurf, die zur Minderung der Kostenfolgen für die Flughafenbetreiber führen sollten. Da hiermit insbesondere auf die Interessen von damals bereits in der Planung befindlichen Ausbauprojekten Rücksicht genommen wurde, brachten gerade auch diese Änderungen dem Gesetz bei Kritikern den Beinamen „Lex Fraport“ ein.

Am 7.6.2007 trat letztlich das novellierte Gesetz mit zahlreichen Änderungen im Fluglärmrecht in Kraft. Es statuierte insbesondere neue (abgesenkte) Grenzwerte zur Festsetzung der Lärmschutzbereiche bzw. die sie bildenden Schutzzonen und differenzierte die Schutzzonen weiter aus, insbesondere durch die Ergänzung einer spezifischen Nacht-Schutzzone. Seitdem ist jedoch der Streit ums Fluglärmrecht nicht etwa verstummt. Insbesondere die Höhe der Grenzwerte und

² Bundetags-Drucksache 16/508, 1 vom 13.12.2006, http://www.dffd.de/Downloads/BuTag_061213_16-3813.pdf.

DAS FLUGLÄRMSCHUTZGESETZ UND DIE RECHTE DER BETROFFENEN

die Gesamtausrichtung des Fluglärmschutzrechtes auf passiven Schallschutz und Fluglärmangepasstung werden nach wie vor scharf kritisiert.

3. Das (beschränkte) Schutzkonzept des FluLärmG

In Aufbau und Grundkonzeption folgt das FluLärmG seinem Vorgänger von 1971: Hauptinstrument des FluLärmG ist nach wie vor auf der ersten Stufe die Festsetzung von aus Schutzzonen bestehenden Lärmschutzbereichen in der Umgebung größerer Flugplätze, an die auf der zweiten Stufe verschiedene Rechtsfolgen (Siedlungsbeschränkungen und Ansprüche der betroffenen Grundstückseigentümer) geknüpft werden.

Bei den Schallpegelwerten des FluLärmG handelt es sich konzeptionell demnach nicht um ordnungsrechtliche Immissionsgrenzwerte im herkömmlichen Sinne, die mit einem Verbot der Überschreitung einhergehen. Sie dienen vielmehr zur Bestimmung der Außenkontur der Schutzzonen: Die jeweilige Schutzzone liegt überall dort, wo der ihr zugeordnete Grenzwert überschritten wird. Die Werte dienen also der Bestimmung eines räumlichen Bezugsrahmens, innerhalb dessen jedoch zwingend bestimmte Rechtsfolgen ausgelöst werden – insofern handelt es sich dennoch um Grenzwerte. Die Flughafenbetreiber sollen also letztlich über Zahlungsverpflichtungen (Entschädigungs- und Erstattungsansprüche) angehalten werden, möglichst unter den zur Festsetzung der Lärmschutzbereiche festgelegten Schallpegelwerten zu operieren. Ihnen soll damit ein ökonomischer Anreiz für einen möglichst lärmarmen Betrieb geboten werden – unmittelbar verpflichtet werden sie vom FluLärmG selbst hierzu jedoch nicht. Andererseits enthält das FluLärmG in Form von Baubeschränkungen außerdem eine Art „verpflichtenden Selbstschutz“ für die umliegenden Siedlungsgebiete, nicht näher an die lärmsensible Umgebung des Flughafens heranzuwachsen.

Das FluLärmG selbst macht insgesamt ausdrücklich nur Aussagen zu den schallpegelbezogenen Voraussetzungen für Maßnahmen des passiven Schallschutzes – Aussagen zum aktiven Lärmschutz, also etwa zu Anforderungen an lärmarme Flugzeuge, Einschränkungen der Flugbewegungen, lärmindernde Flugverfahren u.Ä. finden sich hier nicht. Sie sind vielmehr Bestandteil des Luftverkehrsrechts, für das die Grenzwerte des FluLärmG als Mindeststandard nach unserer Auffassung allerdings auch gelten.³

Damit wird deutlich, dass das FluLärmG keinen umfassenden Regelungsansatz zur Bewältigung des Fluglärms verfolgt, es ist lediglich ein – nachgelagerter – Teil eines unübersichtlichen rechtlichen Instrumentenmixes mit von vornherein eingeschränktem Regelungsanspruch. Aufgrund dieses auf den passiven Schallschutz und Siedlungsbeschränkungen begrenzten Ansatzes wurde und wird das FluLärmG scharf kritisiert. Bisweilen wird angemerkt, es handele sich offenbar nicht um ein Gesetz zum Schutz vor Fluglärm, sondern um ein „Gesetz zum Schutz von Flugplätzen“.

³ Vgl. hierzu im Einzelnen die Ausführungen bei Eckardt (wie Anm. 1), Randnummer 13 ff. der Einleitung sowie die dortige Kommentierung zu § 13.

4. Erste Stufe des Schutzkonzeptes: Festsetzung von Lärmschutzbereichen

Die Lärmschutzbereiche setzen sich aus drei Schutzzonen zusammen – zwei für den Tag (6-22 Uhr) sowie eine für die Nacht (22-6 Uhr) –, die nach im Einzelnen festgesetzten Schallpegelwerten bestimmt werden. Differenziert wird dabei nach ziviler oder militärischer Nutzung der Flughäfen sowie nach Neu- bzw. Ausbaufugplätzen und Bestandsflugplätzen, wobei den zivilen wie den Neu- und Ausbaufugplätzen strengere Werte zur Bestimmung der jeweiligen Schutzzonen zugeordnet sind, ihr Lärmschutzbereich also tendenziell größer ist, als bei militärischen und Bestandsflugplätzen.

Die Differenzierung zwischen Bestandsflughäfen und Neu- bzw. Ausbaufughäfen wurde damit begründet, dass bei dem Neu- oder wesentlichem Ausbau eines Flugplatzes Möglichkeiten für ein weiterreichendes Schallschutzkonzept unter Berücksichtigung ineinandergreifender aktiver und passiver Schallschutzmaßnahmen bestehen, die ein im Vergleich zu einem bestehenden Flugplatz verbessertes Lärmschutzniveau ermöglichen. Außerdem sollten erhöhte Belästigungsreaktionen durch neu hinzutretende Lärmeinwirkungen (Überschussreaktionen) bei den Betroffenen berücksichtigt werden.⁴ Als neuer oder wesentlich baulich erweiterter Flugplatz gilt dabei ein Flugplatz, für den ab dem 7.6.2007 (Stichtag) eine Genehmigung, eine Planfeststellung oder eine Plangenehmigung für die Neuanlegung, den Bau einer neuen Start- oder Landebahn oder eine sonstige wesentliche bauliche Erweiterung erteilt wird. Aufgrund dieser Regelung können auch Flugplätze wie der BER, die bis heute nicht in Betrieb sind, dennoch als Bestandsflugplätze mit weniger strengen Grenzwerten gelten, da sie vor dem fluglärmrechtlichen Stichtag planerisch genehmigt worden sind.

Die Einrichtung der Lärmschutzbereiche erfolgt per Rechtsverordnung der Länder über die Festsetzung der sie bildenden Schutzzonen, also der räumlichen Bereiche innerhalb derer die festgesetzten Grenzwerte überschritten werden. Da in der Tag-Schutzzone 1 strengere Grenzwerte als in der Tag-Schutzzone 2 gelten, fällt letztere dabei größer aus. Die Tag-Schutzzonen werden ausschließlich auf Grundlage des Dauerschallpegels im Außenbereich ermittelt (LAeq Tag), während für die Bestimmung der Nacht-Schutzzonen eine Kombination aus Dauer- (LAeq Nacht) und Einzelschallpegeln (LAm_{ax}) maßgeblich ist. Die letztgenannten Maximalpegelwerte sind im Gegensatz zu den Dauerschallpegeln Innenwerte, die in den Schlafräumen bei zu Lüftungszwecken gekipptem Fenster einzuhalten sind, wobei der Gesetzgeber für die Umrechnung der prognostizierten Außenpegel das Schalldämmmaß eines gekippten Fensters von 15 dB(A) zugrunde gelegt hat. Mit dieser Pauschalierung bleibt für einen Einbezug des im konkreten Einzelfall tatsächlich vorliegenden Dämmmaßes allerdings kein Raum.

Das FluLärmG enthält dabei eine Verpflichtung zu einer turnusmäßigen Überprüfung der Schallgrenzwerte und eine entsprechende Berichtspflicht der Bundesregierung gegenüber dem Bun-

⁴ Bundestags-Drucksache 16/508, 17 (wie Anm. 2).

DAS FLUGLÄRMSCHUTZGESETZ UND DIE RECHTE DER BETROFFENEN

destag für 2017 und spätestens nach 10 weiteren Jahren. Hierbei sind der aktuelle Stand der Lärmwirkungsforschung und der Luftfahrttechnik zu berücksichtigen. Diese Norm zielt also auf eine künftige Weiterentwicklung und Anpassung des Fluglärmrechts an aktuelle naturwissenschaftliche Erkenntnisse, wobei diese stets der gesetzgeberischen Abwägung mit anderen Belangen unterliegen und nie per se einen – normativ zu bestimmenden – Grenzwert vorgeben können. Die Regelung ist damit insgesamt Ausdruck der gesetzgeberischen Nachbesserungspflicht, die vom Schutzrecht für Leben und Gesundheit aus Artikel 2 Absatz 2 Grundgesetz ausgeht. Auch die Lärmschutzbereiche selbst sind regelmäßig zu überprüfen. So hat mindestens alle zehn Jahre nach Festsetzung des Lärmschutzbereichs eine turnusmäßige Überprüfung der Lärmbelastung stattzufinden, um ggf. den Lärmschutzbereich anzupassen. Diese Pflicht erstreckt sich auf die Lärmschutzbereiche aller erfassten Flugplätze.

5. Zweite Stufe des Schutzkonzeptes: Rechtsfolgen für Anwohner in den Schutzzonen

Innerhalb der Lärmschutzbereiche gelten unterschiedliche, nach der Höhe der Fluglärmbelastung abgestufte sowie zwischen den Tag- und Nacht-Schutzzonen differenzierende Rechtsfolgen. Der Grundgedanke ist dabei zum einen, stärker belasteten Gebieten einen höheren Schutzstandard zukommen zu lassen und zum anderen, nach konkreter Schutzbedürftigkeit einzelner Einrichtungen und Nutzungsformen zu differenzieren.

Zunächst statuiert das FluLärmG in Lärmschutzbereichen generelle Bauverbote für besonders lärmsensible Einrichtungen (z.B. Altenheime, Krankenhäuser u.Ä.). Das Bauverbot gilt dabei für nicht nachts genutzte Einrichtungen wie z.B. Schulen nur in den Tag-Schutzzonen, außerdem kann die Landesbehörde hier bei Versorgungsengpässen auch Ausnahmen zulassen. Auch Wohnungen dürfen – allerdings unter weitreichenden Ausnahmen, die ins FluLärmG „hineinverhandelt“ wurden – in der Tag-Schutzzone 1 sowie der Nacht-Schutzzone nicht errichtet werden. In der Tag-Schutzzone 2 dürfen Wohnungen zwar grundsätzlich errichtet werden, jedoch hat der Bauwillige auf eigene Kosten für den gesetzlich gebotenen Schallschutz zu sorgen; gleiches gilt für die nach den Ausnahmetatbeständen zulässigen baulichen Anlagen in der Tag-Schutzzone 1 und der Nacht-Schutzzone. Die gesetzlich gebotenen Siedlungsbeschränkungen ziehen Entschädigungsansprüche des betroffenen Grundstückseigentümers gegenüber dem Flughafenhalter nach sich: Tritt durch eines der gesetzlichen Bauverbote eine nicht unwesentliche Wertminderung des Grundstücks ein, kann der Eigentümer eine angemessene Entschädigung in Geld verlangen. Ausdrücklich nicht erfasst sind von diesen Entschädigungsansprüchen allerdings Wertminderungen durch die Fluglärmbelastung selbst.

Weitere wesentliche Rechtsfolge aus der Festsetzung der Lärmschutzbereiche ist der Anspruch gegen den Flughafenhalter auf Aufwendungsersatz für baulichen Schallschutz an bestehenden Wohnungen und schutzbedürftigen Einrichtungen. Anders als die Regelungen zu Bauverboten und Schallschutzverpflichtungen beim Neubau, betreffen die Regelungen zur Erstattung von Kosten für Lärmschutzmaßnahmen im Bestand die bereits in den Lärmschutzbereichen lebenden

Anwohner. Der konkrete Inhalt des Anspruchs richtet sich nach der Belegenheit in der Tag-Schutzzone 1 oder der Nacht-Schutzzone. In der Tag-Schutzzone 2 entsteht kein solcher Anspruch, hier muss der Eigentümer auf eigene Kosten für den entsprechenden Schallschutz sorgen. Der konkrete Umfang der erstattungsfähigen Aufwendungen wurde mit der 2. FlugLSV per Rechtsverordnung festgelegt.⁵ Der Höchstbetrag für die Erstattung von Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen liegt hiernach bei 150 Euro je Quadratmeter Wohnfläche, wobei Kosten für die erstattungsfähigen Nebenleistungen und für Belüftungseinrichtungen bereits enthalten sind. Das Entstehen des Anspruches wurde dabei zeitlich gestreckt ausgestaltet und an eine – häufig kritisierte – Vorleistungspflicht des Anwohners geknüpft: Der Anspruch auf Entschädigung für Schallschutzmaßnahmen entsteht nur bei besonders intensiver Lärmbelastung bereits mit Festsetzung des Lärmschutzbereichs, ansonsten erst mit Ablauf von 5 Jahren. Das Verfahren für die Erstattung von Aufwendungen wird durch die zuständigen Landesbehörden durchgeführt. Dabei wird die Höhe der erstattungsfähigen Aufwendungen auf Antrag per Bescheid festgesetzt.

Zuletzt besteht in der Tag-Schutzzone 1 – allerdings nur bei Neu- oder Ausbaufugplätzen, Anwohner des BER sind hiervon also nicht begünstigt – ein Entschädigungsanspruch für Außenwohnbereichsbeeinträchtigungen. Dieser richtet sich im Einzelnen nach der 3. FlugLSV.⁶

Problematisch ist bei alledem – neben dem eingeschränkten Regelungsansatz, der Höhe der Grenzwerte, der Differenzierung zwischen Bestands- und Neu-/Ausbaufugplätzen, der gestreckten Anspruchsentstehung etc. – auch die Zuordnung unterschiedlicher Rechtsfolgen nach Belegenheit des betroffenen Grundstücks in den verschiedenen, übergangslos abgegrenzten Schutzzonen. Dieser Ansatz mag insofern nahe liegend erscheinen, als dass so teilweise den unterschiedlichen Betroffenheiten Rechnung getragen werden kann. Jedoch wird an anderen Stellen deutlich, wie problematisch das Fehlen gleitender Übergänge für die konkret Betroffenen sein kann: So unterliegt etwa der Eigentümer eines Grundstückes in der Tag-Schutzzone 2 knapp außerhalb der Tag-Schutzzone 1 grundsätzlich nicht dem Bauverbot für Wohnungen, sofern er nicht in eine der zahlreichen Ausnahbestimmungen fällt. Obwohl der Wert seines Grundstückes und der darauf denkbaren baulichen Nutzungen durch die Lärmbelastung u.U. ebenfalls einen erheblichen Wertverlust erleidet, ist er nicht berechtigt, eine Entschädigung nach FluLärmG zu verlangen, da diese nur auf den Ausgleich des Wertverlustes aufgrund der Bauverbote ausgerichtet ist. Vielmehr ist er verpflichtet, auf eigene Kosten Schallschutzmaßnahmen zu ergreifen, will er sein Grundstück baulich nutzen. Insofern könnte – paradoxerweise – ein Grundstückseigentümer in einer solchen Konstellation durchaus Interesse daran haben, durch einen Einbezug in die Tag-Schutzzone 1 den Bauverboten des FluLärmG unterworfen zu werden, um dann wenigstens hierfür eine Entschädigung verlangen zu können. Auch im Rahmen des Schallschutzes

⁵ Zweite Verordnung zur Durchführung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm vom 31.10.2007, http://www.gesetze-im-internet.de/fluglsv_2/index.html.

⁶ Dritte Verordnung zur Durchführung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm vom 20.8.2013, http://www.gesetze-im-internet.de/fluglsv_3/BJNR329200013.html.

DAS FLUGLÄRMSCHUTZGESETZ UND DIE RECHTE DER BETROFFENEN

können geringe Unterschiede in der Lärmbelastung an den Grenzbereichen der Schutzzonen für die Betroffenen gravierende Auswirkungen haben. All dies steht der ambitionierten Zweckbestimmung hinsichtlich des Gesundheitsschutzes und insbesondere auch der Befriedung der konfliktintensiven Umgebung von Flugplätzen entgegen. Ob vor diesem Hintergrund und den sonstigen konzeptionellen wie konkreten Schwächen des Gesetzes das FluLärmG geeignet ist, die erheblichen Probleme, die von Fluglärm ausgehen, wirksam zu bewältigen, mag daher weiter bezweifelt werden.



Gut besucht: Vorträge der Konferenz im Großen Hörsaal der TH Wildau

MASSNAHMEN DES AKTIVEN SCHALLSCHUTZES

KRITISCHE BETRACHTUNG DES „BALANCED APPROACH“

Helmut Breidenbach, Vorsitzender und Präsident der Bundesvereinigung gegen Fluglärm (BVF)



MASSNAHMEN DES AKTIVEN SCHALLSCHUTZES

1. Ausgangssituation

Jeder vierte Bundesbürger fühlt sich durch Fluglärm belästigt. Die größten deutschen Flughäfen werden ausgebaut. Durch mehr Flugverkehr und größere Flugzeugmuster steigt die Fluglärmbelastung weiter. Die Umweltkapazität an einigen deutschen Flughäfen ist bereits überschritten. Mehrere aktuelle Studien zeigen die großen gesundheitlichen Auswirkungen von Fluglärm besonders in der Nacht. Die Gesetzgebung versagt beim Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm. Das Gesetz zum Schutz vor Fluglärm¹ regelt nur passiven Schallschutz und diesen völlig unzureichend. Die Luftverkehrslobby schreibt Gesetzesvorlagen und Luftverkehrskonzepte weitgehend selbst und dirigiert deren Umsetzung.

Dringend notwendig sind Konzepte für den aktiven Schallschutz, die auch bis zu einer deutlichen Fluglärmreduzierung Betriebsbeschränkungen, vor allem Nachtflugverbote, beinhalten.

2. Standortentscheidung und Flugroutenfestlegung

Bereits bei der Planung eines Flughafens muss die Landesplanung vorausschauend prüfen, ob die Lärmschutzprobleme, die ihre Standortentscheidung auslösen wird, durch technische und betriebliche Schutzvorkehrungen beherrschbar sein werden.

Bei der Auswahl von Planungsalternativen wird heute ein gestuftes Vorgehen praktiziert. Dabei müssen nicht alle erwogenen Alternativen gleichermaßen umfassend untersucht werden. Alternativen, die der Landesplanung aufgrund einer Grobanalyse als weniger geeignet erscheinen, können schon in einem frühen Verfahrensstadium ausscheiden.

Beim Erlass des Planfeststellungsbeschlusses bleiben Einzelfragen einer nachträglichen Lösung vorbehalten. Die zunächst unberücksichtigt gebliebenen Belange dürfen jedoch kein solches Gewicht haben, dass die Planungsentscheidung nachträglich als unausgewogen erscheinen kann (Grundsatz der Konfliktbewältigung).

In der Planfeststellung müssen zwar die Lärmfolgen ermittelt, beschrieben und bewertet werden, die konkrete Verteilung des Fluglärms erfolgt aber erst mit der Festsetzung der An- und Abflugverfahren.

Das Lärmpotenzial eines Flugplatzes stellt sich dann als unvermeidbare Folge vorausgegangener Verfahren dar. Eine Prüfung, ob dem Lärmschutz zuvor ausreichend Rechnung getragen wurde, erfolgt nicht mehr. Das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF) beschränkt sich darauf, den vorhandenen Lärm zu „bewirtschaften“.

Aktuelle Gutachten der BVF und des Sachverständigenrats für Umweltfragen (SRU) empfehlen daher, die Flugverfahrensplanung für die An- und Abflüge innerhalb eines zu definierenden Luft-

¹ Dazu ausführlich der Beitrag von Bettina Hennig.

raums um einen Flugplatz in das Genehmigungsverfahren nach § 6 Luftverkehrsgesetz (LuftVG) zu integrieren und bei wesentlichen Änderungen von Flugrouten, diese einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen.

3. Der Ausgewogene Ansatz „Balanced Approach“

In vielen Konzepten wird der sog. Ausgewogene Ansatz der Internationalen Zivilen Luftverkehrsorganisation (ICAO) in den Vordergrund der Überlegungen zur Fluglärmbekämpfung gestellt. Es gilt zu prüfen, inwieweit dieser Ansatz einen Erfolg verspricht. Er besteht aus vier Komponenten:

3.1. Minderung des Fluglärms an der Quelle

Im Vordergrund stehen hier:

- die Minderung des Triebwerkklärs (Fan, Verdichter, Brennkammer, Turbine, Freistrah)l)
- die Lärminderung an der Flugzeugzelle, den Flügeln, den Oberflächen und Kanten sowie am Fahrwerk
- der Einsatz von Gegenschall – bei Flugzeugtriebwerken mit ihren hochkomplizierten Schallfeldern aber besonders schwierig
- die Startpunktverlegung, die Optimierung der Rollwege, der Bau von Lärmschutzhallen etc.

Insgesamt werden Verbesserungen an den Flugzeugen von 10-12 dB(A) im Laufe von 20 Jahren erwartet. Problem, so die Aussage des Deutschen Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR) in dem Forschungsbericht „Leiser Flugverkehr“: Es muss zunächst einen neuen Technologiesprung geben.² Nach diesen ersten 20 Jahren dauert die Marktdurchdringung moderner Flugzeuge weitere ca. 20 Jahre. Erst dann werden die Ergebnisse im Dauerschall spürbar. – Solange kann nicht gewartet werden!

3.2. Flächennutzungsplanung

Die Flächennutzungsplanung leistet keinen direkten Beitrag zur Minderung des Fluglärms, sondern kann nur verhindern, dass sich noch mehr Menschen in unmittelbarer Nähe der Flughäfen ansiedeln (eher Präventivmaßnahme).

Auch das Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm (FLuLärmG) kennt Baubeschränkungen und Bauverbote – von diesen gibt es aber (zu) viele Ausnahmen.

3.3. Lärmmindernde Betriebsverfahren

Hierunter fallen u. a.:

- Verbesserungen beim An- und Abflug, bei der Navigation und der Streckenführung
- Bestimmung lärmarmen Flugrouten (Lärmvermeidung vor Flüssigkeit des Verkehrs)

2 Ulf Michel, Minderung des Triebwerkslärms, in: Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt, Leiser Flugverkehr, Zusammenfassender Projekt-Abschlussbericht 4-1, 5.7.2004, http://www.dlr.de/as/Portaldata/5/Resources/dokumente/abteilungen/abt_ts/Abschlussbericht_LFVK.pdf.

MASSNAHMEN DES AKTIVEN SCHALLSCHUTZES

- Flugrouten-Freigabe in größerer Höhe („lärmrelevante Höhe“)
- genaue Routenführung und -Kontrolle
- steilere Anflugverfahren (derzeit 3 Grad)
- gekurvte Streckenführung (virtuelle waypoints)
- Vermeiden von langen Zwischenanflügen in geringer Höhe
- neue Verfahren zur Staffelung der Flugzeuge im Luftraum

Dazu kommen ordnungspolitische Maßnahmen, wie z. B.:

- stärkere umweltpolitische Komponenten bei den Flughafenentgelten (Lärm, Schadstoffe)
- Bepreisung nach real gemessenem Lärm (Start/Landung)
- Erhöhung der Entgelte und deutliche Spreizung/Aufstockung für laute Flugzeuge und Nachtflüge (heute schon gibt es große Unterschiede an einzelnen Flughäfen)
- Herausnahme der lautesten Flugzeugmuster (insbesondere nachts)
- Ersatz der „Bonusliste“ durch ACI-Liste (Airport Council International) – diese berücksichtigt auch die Triebwerksausstattung der Flugzeugmuster und nimmt eine Einzelbewertung der drei Lärmzulassungskriterien vor.

Der Einsatz dieser Komponenten ist zwingend notwendig; sie zeigen in der Summe aber deutlich weniger Wirkung, als man zunächst erwarten könnte. Nicht alle Maßnahmen sind überall anwendbar, teils nur in betriebsarmen Zeiten, oder sie entfalten nur Wirkung in großen Entfernungen, z. B. 20 km entfernt vom Flughafen (siehe CDA-Verfahren/kontinuierlicher Sinkflug). Steilstarts sind in ihrer Wirkung umstritten, steilere Landewinkel werden von der Luftfahrt abgelehnt.

Die derzeitigen Entgeltordnungen zeigen keine ausreichenden Anreize für den Einsatz besonders lärmarmen Flugzeugmuster. Dazu müssten die Spreizungen zwischen lauten und lärmarmen Flugzeugmustern sowie zwischen Tag und Nacht mindestens verdreifacht werden. Lärmzuschläge dürfen dann auch nicht Teil gedeckelter Entgelte sein, sondern müssen auf diese aufgeschlagen werden können.

Weil die drei bislang aufgeführten Maßnahmen des „Balanced Approach“ in der derzeitigen Situation an den Flughäfen keinen schnellen und ausreichenden Schutz vor Fluglärm bieten, müssen verstärkt Betriebsbeschränkungen eingeführt werden – dies gilt insbesondere für die Nacht.

3.4. Betriebsbeschränkungen

Es gibt unterschiedliche Arten von Betriebsbeschränkungen:

- a. Bezogen auf die Kapazität:
 - Beschränkung auf einzelne Bahnen

-
- Einbahnbetrieb statt unabhängigem Parallelbahn-Betrieb

b. Zeitliche Beschränkungen:

- Nachtflugverbot (22-6 Uhr oder Kernzeit der Nacht)
- Verbote und Einschränkungen in den Tagesrandzeiten
- Sperrung bestimmter Startbahnen oder Routen (nachts)
- Zeitabhängige Lärmklassenbeschränkungen

c. Kontingentierungen:

- nach Anzahl der Bewegungen pro Zeiteinheit
- nach Lärmentwicklung (Punkte mit Obergrenze) Sanktionen

Aktiver Schallschutz, Flächenplanung, ordnungspolitische und flugbetriebliche Maßnahmen werden wirksam ergänzt durch Betriebsbeschränkungen.

Nur durch Betriebsbeschränkungen kann auch mit Blick auf die Zeitschiene dem Fluglärm schnell und wirksam begegnet werden! Diese können bei deutlicher Minderung des Lärms ggf. gelockert werden.

Der § 29 b LuftVG schreibt den Vorrang in der Nachtruhe fest. Deswegen sollen an den Flughäfen generell Nachtflugverbote eingeführt werden, von denen Ausnahmeregelungen gewährt werden können. Das bedeutet eine Umkehrung der heutigen Vorgehensweise.

Die Nachtflugbeschränkungen müssen eingehalten und dürfen nicht durch eine Vielzahl von Einzelgenehmigungen (mit teils undurchsichtigem Hintergrund) ausgehebelt werden!

An allen deutschen Flughäfen sollen zudem unter Beteiligung der Fluglärmkommissionen und der Öffentlichkeit Lärminderungskonzepte erstellt werden. Diese sollen messbare Lärminderungsziele und die zu deren Erreichung erforderlichen Maßnahmen ausweisen. Die Umsetzung der Konzepte soll fortlaufend überprüft und durchgesetzt werden.

OPTIMIERUNGSMÖGLICHKEITEN ZUR LÄRMMINDERUNG BEI DER FESTLEGUNG VON FLUGVERFAHREN

Percy Appel, Umweltbundesamt Dessau-Roßlau, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Fachgebiet 3.3 – „Lärminderung im Verkehr“ (Text); Uwe Brendle, Umweltbundesamt Dessau-Roßlau, Leiter der Abteilung I 3 – „Verkehr, Lärm und räumliche Entwicklung“ (Redner der Konferenz)



1. Einleitung

Aus vielen wissenschaftlichen Untersuchungen geht hervor, dass Lärm Menschen bei der Kommunikation und ihrer Entspannung stört und sie erheblich belästigen kann. Mit steigender Lärmbelastung wächst auch das Erkrankungsrisiko. Aus diesem Grund rücken die Vermeidung und die Verringerung von Lärm immer stärker in den öffentlichen Fokus. Besonders Fluglärm hat in den letzten Jahren ein großes öffentliches Interesse erfahren. Gründe sind beispielsweise der Ausbau des Flughafens Frankfurt am Main, das Ausbauprojekt des Flughafens München und nicht zuletzt der Neubau des Flughafens Berlin Brandenburg. Hierbei spielen neben dem passiven Lärmschutz, z.B. Schallschutzfenster, vor allem der aktive Lärmschutz durch lärmindernde Flugverfahren¹ bei Starts und Landungen, eine immer größere Rolle. Gerade bei der Festlegung von Flugverfahren sind daher die Lärmthemen stärker zu adressieren.

Flugverfahren können für die Flughafenanwohnerinnen und -anwohner erhebliche Lärmauswirkungen haben. Der Beurteilung der Lärmauswirkungen kommt deshalb eine besondere Bedeutung zu. Sie werden gemäß § 32 Absatz 4 Nr. 8 und Absatz 4c Satz 1 des Luftverkehrsgesetzes² sowie § 27a der Luftverkehrs-Ordnung (LuftVO)³ durch Rechtsverordnung vom Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF) festgelegt. Nach dem Luftverkehrsgesetz werden Verordnungen über die Festlegung von Flugverfahren, die von besonderer Bedeutung für den Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm sind, im Benehmen mit dem Umweltbundesamt (UBA) erlassen. Die fachlichen Vorbereitungsarbeiten erfolgen durch die Deutsche Flugsicherung GmbH (DFS) nach einer umfangreichen Beratung durch die nach § 32b LuftVG eingerichtete örtliche Fluglärmkommission.

2. Defizite des Festlegungsverfahrens

Angesichts der zentralen Rolle der Flugverfahren bei der Lärmentstehung in der Flughafenumgebung sowie der starken öffentlichen Kritik an dem diesbezüglichen Festsetzungsverfahren, haben sich in den letzten Jahren die Gerichtsverfahren gegen die Festlegung von Flugverfahren gehäuft. An diesem Punkt setzt das „Gutachten zur Prüfung von formell- und materiell-rechtlichen Vorgehensmöglichkeiten bei der Festlegung von Flugrouten“ an, das vom UBA im Jahr 2013 vergeben wurde.⁴ Fragen, wie z.B. die Rollenklarheit und Verzahnung des Festlegungsprozesses, wurden untersucht. Auslöser war vor allem das Spannungsverhältnis zwischen der Planfeststellung eines Flughafens und der erst später folgenden Festlegung der Flugverfahren. Bei dem neuen Großstadtflughafen Berlin Brandenburg wurde dieses Problem deutlich, denn im Planfeststellungsverfahren wurden vor allem die Auswirkungen der zukünftigen Flughafenanlage geregelt, während für die Flugverfahren nur eine unverbindliche Grobplanung vorgenommen wurde. Als Jahre später davon abweichende Flugverfahren festgelegt wurden, entstand ein erheblicher Vertrauensverlust, weil zahlreiche Menschen in der Region nach den Plänen des Plan-

1 An- und Abflugverfahren werden im allg. Sprachgebrauch auch Flugrouten genannt.

2 Luftverkehrsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 10.5.2007 (Bundesgesetzblatt BGBl I, S. 698), zuletzt geändert durch Artikel 2 Absatz 175 des Gesetzes am 7.8.2013 (BGBl I, S. 3154), <http://www.gesetze-im-internet.de/luftvg/>, letzter Zugriff: 14.7.2014.

3 Luftverkehrs-Ordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 27.3.1999 (BGBl I, S. 580), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 8.5.2012 (BGBl I, S. 1032), <http://www.gesetze-im-internet.de/luftvo/>, letzter Zugriff: 14.7.2014.

4 Silvia Schütte, Regine Barth, Prof. Dr. Elmar Giemulla, UBA (Hrsg.): Gutachten zur Prüfung von formell- und materiell-rechtlichen Vorgehensmöglichkeiten bei der Festlegung von Flugrouten, März 2014, <http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/gutachten-zur-pruefung-von-formell>, letzter Zugriff: 14.7.2014.

OPTIMIERUNGSMÖGLICHKEITEN ZUR LÄRMMINDERUNG BEI DER FESTLEGUNG VON FLUGVERFAHREN

feststellungsbeschlusses ihre Lebensplanung und Wahl des Wohnortes vorgenommen hatten. Die Probleme bei dem heutigen Verfahren der Festlegung von Flugverfahren liegen in den folgenden Punkten begründet:

- Beteiligung der Öffentlichkeit nur über die Fluglärmkommission (FLK): Neben der Einbindung der FLK findet keine weitere Öffentlichkeitsbeteiligung statt.
- Keine materiell-rechtlichen Vorgaben in der LuftVO zum Lärmmanagementsystem: Die LuftVO gewährleistet vor allem einen sicheren und geordneten Luftverkehr. Daraus ergibt sich ein Zielkonflikt zwischen Flugsicherheit, geordneter Flugbetrieb und Gesundheitsschutz. Für den Gesundheitsschutz gibt es keine verbindlichen Bewertungskriterien. Zudem fehlt ein Hinwirkungsgebot für das BAF zum Schutz vor „zumutbarem“ Fluglärm.
- Für die Flugverkehrskontrollfreigaben zur Änderung des Flugwegs (sog. Directs) existieren keine Abwägungsregeln.

Wegen dieser Defizite rückt die Festlegung von Flugverfahren immer stärker in den Fokus von Wissenschaft und Politik. So hat sich beispielsweise auch der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) in seinem Sondergutachten „Fluglärm reduzieren: Reformbedarf bei der Planung von Flughäfen und Flugrouten“ ausführlich mit diesem Thema befasst und verschiedene Handlungsempfehlungen gegeben.⁵ Auch verschiedene Bundesratsinitiativen⁶ sowie der aktuelle Koalitionsvertrag der Parteien der Bundesregierung beschäftigen sich mit der Flugroutenproblematik. So wird im Koalitionsvertrag hierzu insbesondere Folgendes ausgeführt:⁷

- „Beim Luftverkehr setzen wir vorrangig auf eine Reduzierung des Fluglärms an der Quelle, eine bestmögliche Flächennutzung im Umfeld sowie auf lärmreduzierende flugbetriebliche Verfahren. Bei Festlegung von Flugverfahren und Flugverkehrskontrollfreigaben wird der Lärmschutz insbesondere in den Nachtstunden verbessert [...] Die Grenzwerte des Fluglärmschutzgesetzes werden wir in dieser Legislaturperiode überprüfen.“

5 Vgl. den Beitrag von Dr. Henning Thole, Anm. 7.

6 Hier zu nennen sind die Bundesratsinitiativen von Rheinland-Pfalz/Baden Württemberg (Drucksache 90/13, <http://www.bundesrat.de/drs.html?id=90-13>, letzter Zugriff: 15.7.2014), Hessen (Drucksache 124/13, <http://www.bundesrat.de/drs.html?id=124-13>, letzter Zugriff: 15.7.2014) und Brandenburg (Drucksache 138/13, <http://www.bundesrat.de/drs.html?id=138-13>, letzter Zugriff: 15.7.2014).

7 Koalitionsvertrag 18. Legislaturperiode (2013) zwischen CDU, CSU, SPD (Hrsg.): Deutschlands Zukunft gestalten, 17.12.2014, http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile&v=2, letzter Zugriff: 14.7.2014.

-
- Bei der Festlegung von Flugrouten werden wir rechtlich sicherstellen, dass die Anwohnerinnen und Anwohner in einem transparenten Verfahren frühzeitig informiert und beteiligt werden. Wir schaffen verbesserte Transparenz und Beteiligung der Kommunen und Öffentlichkeit bei der Festlegung von Flugrouten. Eine Schlüsselrolle kommt dabei den Fluglärmkommissionen zu, die wir stärken wollen“.

3. Weiterentwicklung des Festlegungsverfahrens

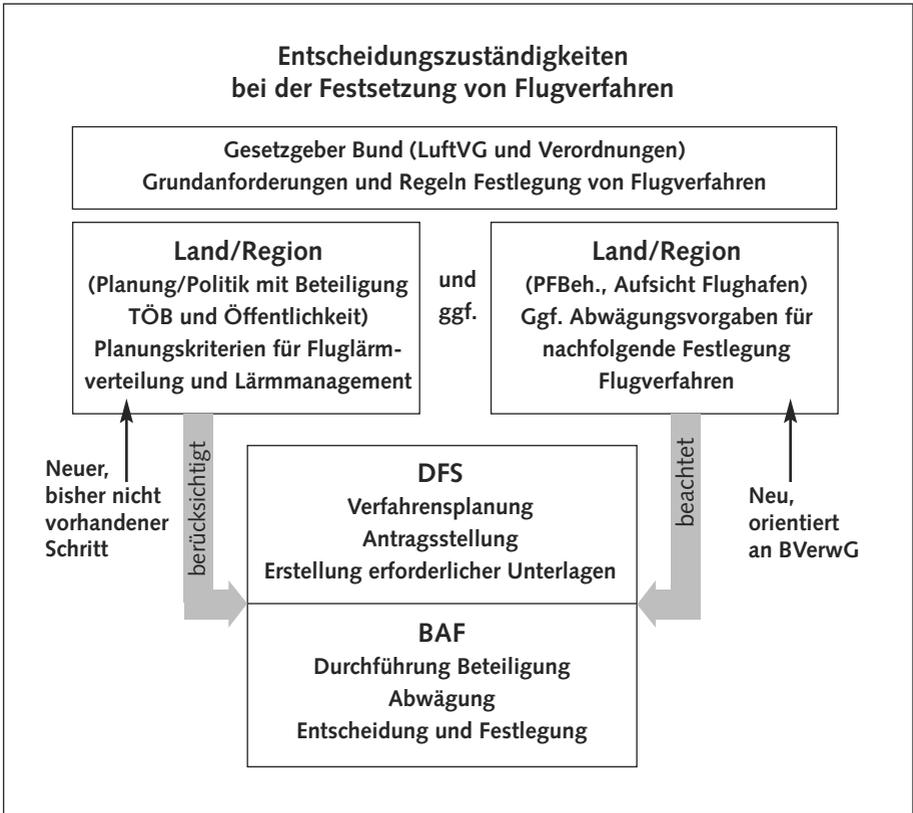
Der gegenwärtige Prozess der Flugverfahrensfestlegung wird also von verschiedenen Akteuren als optimierungsbedürftig eingeschätzt. In dem „Gutachten zur Prüfung von formell- und materiell-rechtlichen Vorgehensmöglichkeiten bei der Festlegung von Flugrouten“ im Auftrag des UBA werden verschiedene Lösungsansätze der angesprochenen Problemfelder diskutiert:

- **Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Öffentlichkeitsbeteiligung verbessern:**
Träger öffentlicher Belange sowie betroffene Bürgerinnen und Bürger sollen – je nach Eingriffstiefe der zu ändernden Flugverfahren – stärker beteiligt werden.
- **Lärmschutz verbessern:**
Fluglärm Aspekte sollen hinsichtlich der Bedeutung für Gesundheit und Lebensqualität korrekt ermittelt und berücksichtigt werden. Zudem sollen die Verfahren so ausgestaltet werden, dass sie praktikabel und anforderungsgerecht sind sowie Lärminderungspotenziale erschließen.
- **Klare rechtliche Vorgaben:**
Verbesserung des Verhältnisses zwischen Planfeststellung und Flugverfahrensfestlegung.
- **Verhältnis Kosten zu Nutzen:**
Aufwand und Nutzen für die Sachverhaltsermittlung sollen in einem angemessenen Verhältnis stehen.
- **Flugverkehrskontrollfreigaben:**
Beschreibung der zu erwartenden Flugverkehrskontrollfreigaben nach bestmöglicher Abschätzung und Prognose.

Dazu wurden im Gutachten verschiedene Reformvorschläge erarbeitet. Die Vorschläge befassen sich sowohl mit den Zuständigkeiten im Prozess der Festlegung von Flugverfahren und Planfeststellung (Abbildung 1 und 2) als auch mit der Öffentlichkeitsbeteiligung (Abbildung 3 und 4).

OPTIMIERUNGSMÖGLICHKEITEN ZUR LÄRMMINDERUNG BEI DER FESTLEGUNG VON FLUGVERFAHREN

Abbildung 1
Reformvorschlag der Zuständigkeiten im Prozess der Festlegung von Flugverfahren

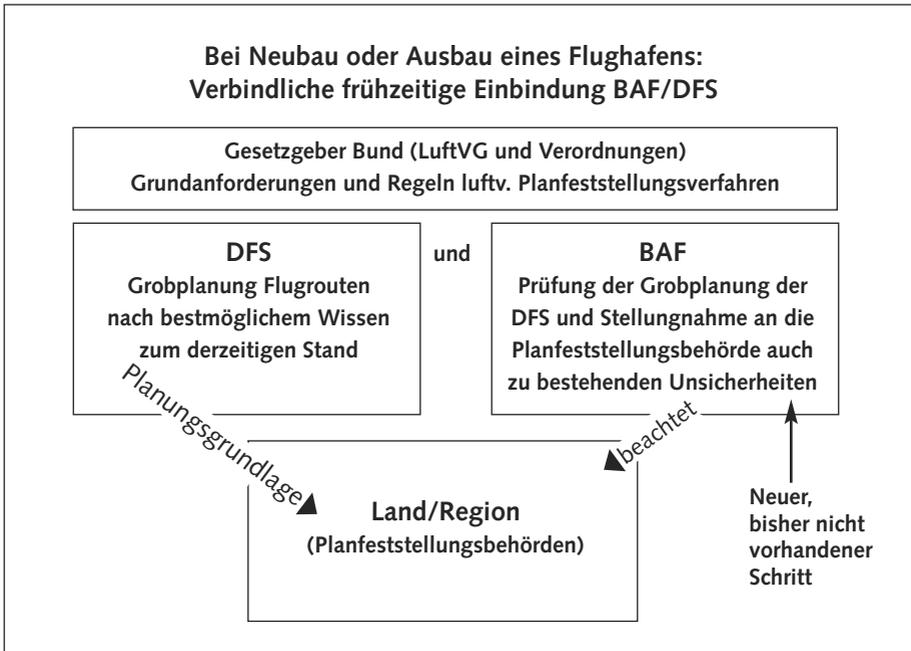


Quelle: Gutachten zur Prüfung von formell- und materiell-rechtlichen Vorgehensmöglichkeiten bei der Festlegung von Flugrouten (wie Anm. 4), S. 70

Die Reformvorschläge in den Abbildungen 1 und 2 beziehen sich auf das Spannungsfeld zwischen Planfeststellung und Festlegungsverfahren. Vorgeschlagen wird hierbei jedoch keine Integration der Flugverfahrensfestlegung in das Planfeststellungsverfahren. Vielmehr sollen bei der Flugverfahrensfestlegung Vorgaben, die sich aus der Abwägung im Planfeststellungsverfahren ergeben, im rechtlichen Sinne „beachtet“ und Vorgaben des Landesgesetzgebers, wie z.B. Lärmmanagement, „berücksichtigt“ werden.

Abbildung 2

Reformvorschlag: Frühzeitige Einbindung des BAF in das Planfeststellungsverfahren



Quelle: Gutachten zur Prüfung von formell- und materiell-rechtlichen Vorgehensmöglichkeiten bei der Festlegung von Flugrouten (wie Anm. 4), S. 71

In die Planfeststellung fließen die Flugverfahren durch eine Grobplanung ein. Das Problem hierbei ist, dass diese Flugverfahren nicht verbindlich, also planungssicher, festgelegt werden. Nach der aktuellen Rechtsprechung müssen jedoch im Planfeststellungsverfahren alle Gebiete abgewogen werden, die überflogen werden könnten. Zur Verbesserung dieser Situation sollte zukünftig das BAF zu der Grobplanung eine Stellungnahme verfassen. Dadurch könnten mögliche Diskrepanzen zwischen den Planungsunterlagen und der späteren tatsächlichen Umsetzung der Flugverfahren vermieden und damit die Planungssicherheit erhöht werden.

In dem Gutachten werden drei Festlegungsverfahren für Flugverfahren vorgeschlagen (Abbildung 3). Die Unterschiede der drei Verfahren liegen vor allem in der Prüftiefe und den zu erstellenden Unterlagen, die in dem jeweiligen Verfahren zu erbringen sind, und der breiteren Öffentlichkeitsbeteiligung (Abbildung 4). Die bestehenden Strukturen und deren Akteure bei

OPTIMIERUNGSMÖGLICHKEITEN ZUR LÄRMMINDERUNG BEI DER FESTLEGUNG VON FLUGVERFAHREN

der Festlegung von Flugverfahren sollen nicht grundsätzlich geändert, sondern modifiziert werden. Das BAF soll nach Abwägung weiterhin die Flugverfahren durch Rechtsverordnung festlegen, die durch die DFS – nunmehr unter stärkerer Berücksichtigung der Vorgaben auf Bundes- und Landesebene – geplant wurden und die das UBA lärmfachlich bewertet hat.

Abbildung 3

Reformvorschlag: Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Festlegung von Flugverfahren entsprechend der Eingriffstiefe anpassen

Drei Verfahrensarten je nach potenzieller Eingriffstiefe der Lärmfolgen der Neufestlegung oder Änderung		
Vereinfachtes Verfahren	Reguläres Verfahren	Verfahren mit erweiterter Öffentlichkeitsbeteiligung
Voraussetzung Keine wesentliche Lärmauswirkung zu erwarten	Voraussetzung Keine Systemänderung, aber wesentliche Auswirkungen nicht auszuschließen	Voraussetzung Neufestlegung oder Änderung Flugverfahren ist Folge eines PFB (=Neu-/Ausbau) oder grundlegende Systemänderung
DFS Kurzbeschreibung und Antrag u.a. mit Begründung, warum keine wesentlichen Lärmauswirkungen zu erwarten sind	DFS Kurzbeschreibung und Antrag, Alternativenprüfung sowie Auswirkungsbetrachtungen	DFS Antrag, Alternativenprüfung, umfangreiche Auswirkungsbetrachtungen
BAF Informiert Öffentlichkeit, prüft ob Voraussetzungen für Verfahrensart vorliegen, entscheidet über Festlegung	BAF Prüft ob Voraussetzungen für Verfahrensart vorliegen, führt Beteiligung TÖB durch, entscheidet über Festlegung	BAF Führt Beteiligungsverfahren TÖB und Öffentlichkeit durch, Option: UVP entscheidet über Festlegung

Quelle: Gutachten zur Prüfung von formell- und materiell-rechtlichen Vorgehensmöglichkeiten bei der Festlegung von Flugrouten (wie Anm.4), S. 68

Abbildung 4

Reformvorschlag: Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Festlegung von Flugverfahren

Formen der Beteiligung bei der Festlegung von Flugverfahren je nach Verfahrensart			
Verfahrensart (festzulegen vom BAF)	Vereinfachtes Verfahren	Reguläres Verfahren	Verfahren nach Aus-/Neu- bau oder Systemänderung
Planungsunterlagen im Internet	Ja (neu)	Ja (neu)	Ja (neu)
Beteiligung Fluglärm- kommission	Ja	Ja	Ja
Beteiligung TÖB	Nein	Ja (neu)	Ja (neu)
Erweiterte Beteiligung Öffentlichkeit (schrift- liche und mündliche Stellungnahmen)	Nein	Nein	Ja (neu)
Entscheidung und Be- gründung im Internet	Ja (teilw. neu)	Ja (teilw. neu)	Ja (teilw. neu)
Benehmen mit UBA	Nein	Ja	Ja

Quelle: Gutachten zur Prüfung von formell- und materiell-rechtlichen Vorgehensmöglichkeiten bei der Festlegung von Flugrouten (wie Anm. 4), S. 69

Die Ziele stärkere Öffentlichkeitsbeteiligung, Transparenz und Nachvollziehbarkeit bei der Festlegung der Flugverfahren sind wichtige Bausteine, um den Lärmschutz für die betroffene Bevölkerung zu verbessern. Das UBA begrüßt ausdrücklich die Reformvorschläge des Gutachtens, weil hierdurch sowohl die Lärmschutzbelange bei der Festlegung von Flugverfahren deutlich stärker berücksichtigt werden können als auch eine breitere Beteiligung der Öffentlichkeit ermöglicht wird. Die Vorschläge sollten möglichst bald realisiert werden.

FLUGVERKEHR IN DER EU: SUBVENTIONEN UND FAKTEN

*Michael Cramer, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Vorsitzender des Verkehrsausschusses
des Europäischen Parlamentes*



Subventionen und Kostenwahrheit

Ohne eine Verkehrswende wird die EU ihre Klimaschutzziele verfehlen. Denn der Verkehr ist nicht nur für nahezu ein Viertel aller klimaschädlichen Emissionen der EU verantwortlich, sondern verzeichnet seit 1990 im Gegensatz zu den Reduktionen in anderen Sektoren (Wirtschaft -32 %, Haushalte -24 %, Energiesektor -16 %) auch eine starke Zunahme (+28 %).

Die Airlines in der EU erhalten jährliche Steuersubventionen in Höhe von 30 Milliarden Euro, weil sie von der Kerosinsteuer und auf internationalen Strecken auch von der Mehrwertsteuer befreit sind. Noch üppiger greifen die Billigflieger zu: Sie nehmen dankbar zusätzliche Staatsgeschenke an Regionalflughäfen entgegen.

Ganz anders ergeht es den Kunden der Eisenbahnen. Dort müssen nicht nur Energie- und Mehrwertsteuer berappt werden. Auch schreibt die EU vor, dass auf jedem Zugkilometer für jede Lokomotive eine Schienenmaut erhoben werden muss. Diese ist mit einem Mindestbetrag versehen und in der Höhe unbegrenzt. Für die Benutzung der Straße hingegen sieht das EU-Recht keine Mautverpflichtung vor, sondern deckelt die Höhe der freiwilligen Maut sogar noch. In Deutschland gilt sie nur auf Autobahnen und wenigen Bundesstraßen, und nur für LKW ab 12 Tonnen. Diese unsinnigen Subventionen türmen sich auf. Die EU konterkariert ihre eigenen Anstrengungen zum Klimaschutz, indem der energiehungrige und klimaschädliche Luftverkehr in der EU mit Steuergeschenken befeuert wird. So sind Geschäftsmodelle entstanden, die allen marktwirtschaftlichen Gesetzen spotten. Die Zeche zahlen die Steuerzahler und die Umwelt!

Deshalb liegt der Schlüssel zu sparsamer Mobilität in einer ehrlichen und damit fairen Rechnung. Die wahren Kosten müssen dem zugerechnet werden, der den Nutzen hat. Das erwarten wir von jedem Kaufmann. Sicher ist die Anwendung auf die gesamte Wirtschaft komplexer, doch mit dem Prinzip der „Kostenwahrheit“ haben wir heute ein gut entwickeltes Instrument zur Hand.

Die Lösung: Ehrlich rechnen, wirklich sparen!

Konkret heißt das zum Beispiel: Leise LKW, Flugzeuge und Züge zahlen weniger Gebühren, laute mehr. Steuern für PKW werden nach dem Emissionsausstoß gestaffelt, Subventionen kommen auf den Prüfstand. Flugtickets werden nicht künstlich verbilligt und Bahntickets nicht künstlich verteuert. Investitionen in die Infrastruktur werden auch an den Folgekosten für Unterhalt, Verkehrssicherheit und Klimawandel ausgerichtet. Und auch bei den Arbeitsbedingungen muss Schluss sein mit der Abwälzung der Kosten auf die Angestellten und die Steuerzahlenden – Dumping-Modelle sind Betrug!

FLUGVERKEHR IN DER EU: SUBVENTIONEN UND FAKTEN

Damit kommt ein dreifaches Sparprogramm in Gang:

- Wir vermeiden unnötige Wege, zum Beispiel Leerfahrten von LKW oder die Fahrt zur weit entfernten, nur minimal günstigeren Tankstelle.
- Wo immer möglich, verlagern wir den Verkehr auf umweltfreundlichere und damit günstigere Verkehrsmittel, nehmen statt des Flugzeugs den Zug zwischen Berlin und Hamburg oder zwischen Brüssel und Paris.
- Zudem verbessern wir die Effizienz aller Verkehrsmittel und sparen so Energie und Geld. Ehrgeizigere Grenzwerte helfen dabei.

Genau diesen Umbau in allen Bereichen unserer Wirtschaft schlägt der „Green New Deal“ vor:¹ „Der Grüne New Deal ist eine umfassende Antwort auf die derzeitige wirtschaftliche, soziale und ökologische Krise. Er zielt darauf ab, Wohlstand für alle zu gewährleisten [...] und unseren Lebensstil [...] an die natürlichen Grenzen unseres Planeten anzupassen.“²

Beihilfe bei (Regional-)Flughäfen

Die Europäische Kommission veröffentlichte im Februar 2014 die neuen Leitlinien für den zukünftigen Umgang mit Anträgen auf Staatsbeihilfen für Flughäfen und Fluggesellschaften. Demnach werden Betriebskostenbeihilfen künftig auf maximal 10 Jahre begrenzt und können zudem nur maximal 75 % der gesamten Betriebskosten ausmachen. Die Höhe der Beihilfen richtet sich nach der Größe des Flughafens.³

Obwohl wir Grüne uns strengere Regeln gewünscht hätten, sind die Leitlinien ein erster Schritt in die richtige Richtung, um den abstrusen Wettlauf um die höchsten Staatsgelder zu unterbinden. Städte und Länder finanzieren „ihre“ Regionalflughäfen und graben damit den potenziell rentablen Flughäfen das Wasser ab. Auch Deutschland ist von diesem Phänomen nicht ausgenommen: Von 23 internationalen Flughäfen schreiben 17 rote Zahlen!⁴ Wenn aber ein Nachtzug nicht den gewünschten Profit bringt, wird er von der Deutsche Bahn AG sofort eingestellt – obwohl dies den hoch subventionierten Airlines weiteren Nutzen bringt.

¹ Mehr Informationen unter <http://greennewdeal.eu/de.html>.

² Michael Cramer, Die Europäische Verkehrswende - sicher, sauber und bezahlbar, Soft Mobility III, Juni 2014, S. 24, http://www.michael-cramer.eu/fileadmin/documents/Publikationen/softmobility_2014_WEB.pdf.

³ Leitlinien für staatliche Beihilfe für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften, Mitteilungen der Kommission 2014/C 99/03, Amtsblatt der Europäischen Union 57, 4. April 2014 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2014:099:FULL&from=EN>. Siehe auch Pressemitteilung der Europäischen Kommission „State aid: Commission adopts new guidelines for state aid to airports and airlines“, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-172_en.htm; Frequently asked questions (FAQ), http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-121_en.htm, beide vom 20.2.2014.

⁴ Pressemitteilung Michael Cramer „Staatsbeihilfen für Flughäfen: Europäische Kommission will unrentablen Flughäfen den Geldhahn abdrehen“, 20.2.2014, <http://www.michael-cramer.eu/presse/single-view/article/staatsbeihilfen-fuer-ff/>.

Verzerrter Wettbewerb

Jährlich werden Fluggesellschaften in der EU mit rund 30 Milliarden Euro subventioniert, da sie keine Kerosin- und auf internationalen Strecken auch keine Mehrwertsteuer entrichten.⁵ Auch werden sie derzeit nicht mehr am Emissionshandel beteiligt, nachdem ein entsprechender Beschluss nach nur 11 Monaten wieder ausgesetzt wurde.

Die Fluggäste freuen sich über billige Tickets, die Gesellschaft zahlt allerdings einen hohen Preis für all diese Ausnahmen. Zudem leidet der umweltfreundliche Schienenverkehr, da die Bahnkunden in Deutschland all diese Abgaben entrichten müssen. Allein für die Billigairline „Ryanair“ wurde berechnet, dass die Fluggesellschaft Verluste in Höhe von ca. 500 Millionen Euro jährlich machen würde. Durch Subventionen aus Staatshand kann Ryanair jedoch Gewinne in Höhe von rund 300 Millionen Euro vermelden.⁶ Das ist nicht nur unökologisch, das ist auch unsozial!

Beihilfe beim Flughafen Berlin-Brandenburg BER

Dem BER wurde von der Europäischen Kommission eine finanzielle Unterstützung von 1,2 Milliarden Euro genehmigt, die Berlin, Brandenburg und der Bund anteilig bereitstellen. Dass diese Summe nicht reichen wird, ist heute traurige Gewissheit. Die Begründung der Genehmigung überrascht: „Aufgrund eines unerwarteten Urteils eines deutschen Gerichts, dem zufolge der Flughafen den Schallschutz für die Anwohner erheblich verbessern muss, sowie aufgrund unvorhergesehener Planungs- und Bauprobleme, insbesondere in Bezug auf die Brandschutzanlage im zentralen Terminal, kommen auf den Betreiber des Flughafens Berlin Brandenburg GmbH (FBB) Zusatzkosten in Höhe von 1,2 Mrd. EUR zu.“⁷ – Es ist bekannt, dass Ersteres nicht unerwartet gewesen ist, denn beim Lärmschutz wollten der Bund und die Länder Berlin und Brandenburg die Vorgaben des Planfeststellungsbeschlusses ignorieren, um Geld zu sparen. Das wollten sich aufmerksame Menschen nicht gefallen lassen und haben dagegen erfolgreich geklagt. Deshalb sind das keine „Zusatzkosten“.

Auf eine parlamentarische Anfrage vom Verfasser dieses Beitrags antwortete die Kommission am 26.8.2013, dass sie keinen Grund habe, die Aussagen der Bundesregierung anzuzweifeln. – Die nötigen Angaben müssen von der Bundesregierung kommen. – Zudem hat „die Kommission die wirtschaftliche Begründung der Anmeldung analysiert und geprüft, ob der Grundsatz des

5 Die Subventionierung des Verkehrs in Europa: Umfang, Struktur und Verteilung, hrsg. vom Umweltbundesamt (UBA), Dessau-Roßlau, und der Europäische Umweltagentur (englischsprachige Originalausgabe), Kopenhagen, beide 2007, S. 20, <http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3645.pdf>.

6 Pressemitteilung Michael Cramer „Wiegen mit zweierlei Maß: Geschäftsmodell von Ryanair“, 21.12.2012, [http://www.michael-cramer.eu/de/presse/single-view/article/wiegen-mit-zweierlei-m/?cHash=ef1e8706bf664428245b987fcc143f52&no_cache=1&sword_list\[0\]=ryanair](http://www.michael-cramer.eu/de/presse/single-view/article/wiegen-mit-zweierlei-m/?cHash=ef1e8706bf664428245b987fcc143f52&no_cache=1&sword_list[0]=ryanair).

7 Pressemitteilung der Europäischen Kommission „Staatliche Beihilfen: Kommission genehmigt Kapitalzuführung für Fertigstellung des Flughafens Berlin Brandenburg“, 19.12.2012, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1410_de.htm.

FLUGVERKEHR IN DER EU: SUBVENTIONEN UND FAKTEN

marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers beachtet wurde. Angesichts des Charakters dieser Prüfung ist die konkrete Verwendung des zugeführten Kapitals von untergeordneter Bedeutung.“⁸

Es scheint, dass Geldverschwendung hier für den Kommissar für Wettbewerb Joaquín Almunia kein Problem ist, insbesondere nachdem die Kommission nun das Beihilfeverfahren zum BER eingestellt hat.⁹

Flugrouten - Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland (Beschwerden beim BER)

Am 30.5.2012 hat die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland eingeleitet.¹⁰ Sie geht dem Verdacht nach, dass deutsche Gesetze zur Festlegung von Flugrouten nicht mit EU-Umweltrecht vereinbar sind, da hierzu beim BER Beschwerden eingegangen sind.¹¹

„Nach der Umweltverträglichkeits-Richtlinie müssen Flughäfen mit einer Start- und Landebahngrundlänge von 2.100 Meter und mehr immer einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) unterzogen werden“, so heißt es in der Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 31.5.2013.¹² Das Verfahren läuft, der Ausgang ist offen. Entscheidend wird auch hier sein, wie geschickt sich die schwarz-rote Bundesregierung im Austausch mit der Kommission verhält.

Das „Flughafenpaket“ der EU

Das „Flughafenpaket“ umfasst die lärmbedingten Betriebsbeschränkungen¹³, die Zuweisung von Zeitnischen¹⁴ und die Bodenabfertigung auf den Flughäfen¹⁵.

8 Parlamentarische Anfrage „Korrektheit der Angaben im Beihilfeverfahren Flughafen Berlin-Brandenburg“ von Michael Cramer, 27.6.2013, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2013-007630+0+DOC+XML+VO//DE&language=de>. Die Antwort: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2013-007630&language=DE>.

9 Pressemitteilung der Europäischen Kommission „EU-Kommission stellt Beihilfeverfahren zu Flughafen Berlin-Schönefeld ein“, 20.2.2014, http://ec.europa.eu/deutschland/press/pr_releases/12103_de.htm.

10 Mehr Informationen zum EU-Recht unter http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/infringements_de.htm.

11 Weitere Informationen zum EU-Recht unter http://ec.europa.eu/eu_law/your_rights/your_rights_forms_de.htm.

12 Pressemitteilung der Europäischen Kommission „Vertragsverletzungsverfahren wegen Flugrouten: Hintergründe“, 31.5.2013, http://ec.europa.eu/deutschland/press/pr_releases/11426_de.htm.

13 Vorschlag für eine Verordnung über Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen der Union im Rahmen eines ausgewogenen Ansatzes sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2002/30/EG, http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DosId=201117.

14 Vorschlag für eine Verordnung über gemeinsame Regeln für die Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen in der Europäischen Union, http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DosId=201119.

15 Vorschlag für eine Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flughäfen der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 96/67/EG, http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DosId=201118.

Die Kommission wollte bei den lärmbedingten Betriebsbeschränkungen das letzte Wort haben, um vor Ort ausgehandelte Maßnahmen abzuändern oder auszusetzen. Das Europäische Parlament hat in einem Kraftakt die EU-Kommission daran gehindert, den lokal ausgehandelten Lärmschutz auszuhebeln. Lediglich eine Informationspflicht gegenüber der Europäischen Kommission wurde vereinbart.

Allerdings wendet der jetzige Kompromiss nur das Schlimmste ab. Denn nach wie vor schreibt die vereinbarte Verordnung beim Lärmschutz den sog. „ausgewogenen Ansatz“ der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) vor, der eine Abstufung der Maßnahmen nach deren Wirtschaftlichkeit verlangt. Flugbeschränkungen dürfen dabei immer nur das letzte Mittel sein.¹⁶ Diese Regelung geht besonders auf massives Lobbying der US-Regierung und der amerikanischen Luftfahrtlobby zurück. Deshalb ist besonders bei den laufenden Verhandlungen zum Transatlantischen Freihandelsabkommen (TTIP) höchste Wachsamkeit gefordert.

Die Grünen im Europaparlament werden – trotz der erreichten Verbesserungen – das Flughafenpaket im Plenum ablehnen.



Engagiert und kompetent: Diskussionsbeiträge der Konferenzteilnehmer

¹⁶ Vergl. dazu den Beitrag von Helmut Breidenbach.

NATIONALES LUFTVERKEHRSKONZEPT

*Stephan Kühn, Sprecher für Verkehrspolitik der Fraktion
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Bundestag*



Ausgerechnet bei dem Verkehrsträger, mit dem die längsten Strecken zurückgelegt werden und bei dem die europäische und die internationale Vernetzung am größten ist, hat der Bund in der Vergangenheit seine Kompetenzen nur unzureichend wahrgenommen. Die Realität ist: Über Aus- und Neubau von Flughäfen entscheiden in Deutschland Provinzfürsten. Eine länderübergreifende Abstimmung, Vernetzung und Planung gibt es nicht. Das heißt, es wird auf Kosten der Steuerzahler und der Gesundheit der lärmgeplagten Bevölkerung am Bedarf vorbei gebaut.

Während beim BER schon über eine dritte Start- und Landebahn diskutiert wird, befindet sich nur eine Zugstunde entfernt in Leipzig-Halle ein Flughafen mit zwei Bahnen, die bei Weitem nicht ausgelastet sind. Dort passt der gesamte Flugplan auf eine Anzeigetafel. Zur Auslastung des Dresdner Flughafens, der nur eineinhalb Autostunden von Schönefeld entfernt ist, hat unlängst eine Dresdner Lokalzeitung geschrieben: „Weniger ist leer“. Statt weitere zusätzliche Millionen Euro am BER für eine weitere Bahn zu investieren und damit die Konflikte zu vergrößern, sollten vorhandene Kapazitäten genutzt werden.

Der Bund ist zuständig für die Raumordnung und könnte für das Bundesgebiet Raumordnungspläne mit Festlegungen zu Standortkonzepten für Flughäfen aufstellen. Das sagt ein Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesverkehrsministerium.¹ Die Experten sind der Meinung, dass diese Raumordnungskompetenz auch die Möglichkeit zur Verhängung von Ausbaustopps an hochbelasteten Standorten einschließt!

Professor Elmar Giemulla hat in der Studie „Die Verpflichtung des Bundes zur Geltendmachung seiner Interessen an der Verkehrsfunktion, dem Ausbau und Betrieb internationaler Verkehrsflughäfen“ geschrieben, dass die Aufgabe der Luftverkehrsverwaltung nach dem Grundgesetz dem Bund obliegt und nicht den Ländern.² Bei übergeordnetem Interesse wäre es möglich, gegebenenfalls durch Weisungen an die Länder diese übergeordneten Interessen sicher zu stellen.

Das übergeordnete Interesse kann durch politische Leitlinien bestimmt werden. Mit dem 2009 beschlossenen Flughafenkonzept hat der Bund seine übergeordneten Interessen formuliert. Daraus könnten konkrete Vorgaben für Genehmigung von Anlagen und Betrieb von Flughäfen gemacht werden. Der Bund hat diese Möglichkeit bisher aber nur einmal genutzt:

¹ Handlungsbedarf für Planung und Nutzung der Flughafeninfrastruktur in Deutschland, Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 82, 2, 2011, S. 91 ff., <http://z-f-v.de/fileadmin/archiv/Heft%202011-2%20Volltext.pdf>.

² Elmar Giemulla, Zeitschrift für Luft- und Raumfahrtrecht 61, 2012, S. 572 ff.

NATIONALES LUFTVERKEHRSKONZEPT

Ex-Verkehrsminister Ramsauer hat der rot-grünen Landesregierung in Nordrhein-Westfalen untersagt, am Flughafen Köln-Bonn ein Nachflugverbot für den Passagebereich zu verhängen.

Wir brauchen das nationale Luftverkehrskonzept, um die Belastungen durch den Luftverkehr auf das Unvermeidbare zu beschränken und den Wildwuchs von Regionalflughäfen zu beenden. Sonst können Fluglärm Betroffene an den verschiedenen Flughafenstandorten weiter gegeneinander ausgespielt werden und die Nachtruhe ist in Deutschland weiter unterschiedlich lang, beziehungsweise kurz.

Im nationalen Luftverkehrskonzept muss der Grundsatz verankert werden: Verkehr vermeiden, vermindern und verlagern.

Verkehrsplanung findet aber überhaupt nicht statt. Wir haben zwar ein geeignetes Instrument: den neuen Bundesverkehrswegeplan 2015. Der Luftverkehr spielt darin allerdings keine Rolle. Mit einer verbesserten intermodalen Anbindung der wichtigen Flughäfen in Deutschland könnten beispielsweise Inlandsflüge auf die Schiene verlagert werden.

Dafür müsste die Flughafeninfrastruktur Gegenstand des Bundesverkehrswegeplans werden. In der Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage hieß es, dass bei Umsetzung aller Projekte aus dem Bedarfsplan Schiene theoretisch bis zu 25 Prozent der Flüge in Frankfurt/Main und 17 Prozent der Flüge in München auf die Schiene verlagert werden könnten.³ Ist insbesondere die Bahnverbindung ausgebaut, wird nicht mehr geflogen, Berlin-Hamburg und Frankfurt-Köln seien hier als Beispiele genannt.

Eine verkehrspolitische Steuerung über den Bundesverkehrswegeplan würde auch bedeuten, nicht die hochdefizitären Regionalflughäfen noch zusätzlich mit neuen Bundesstraßen anzubinden, sondern die knappen Mittel auf die Schienenanbindung der national relevanten Flughafenstandorte zu konzentrieren.

Beim Thema Nationales Luftverkehrskonzept hilft uns die Arbeit einer Expertenrunde weiter, die vermeintlich aus der „falschen“ politischen Richtung kommt. Ich meine die sogenannte „Posch-Kommission“ unter Leitung des ehemaligen hessischen Verkehrsministers Dieter Posch. Die Kommission hat Anforderungen an ein Nationales Luftverkehrskonzept als Empfehlung an die Bundesregierung formuliert. Die Erarbeitung eines Nationalen Verkehrskonzeptes hat es immerhin in den Koalitionsvertrag geschafft. Der Abschnitt zum Luftverkehr im Koalitionsvertrag enthält allerdings insgesamt keine Verbesserungen zum Lärmschutz, hier hat die Lobby offensichtlich Textpassagen zugearbeitet, die so 1:1 übernommen wurden. Während bei der Schiene zum bes-

seren Lärmschutz Nachtfahrverbote für laute Güterzüge angedroht werden, sind beim Luftverkehr Nachtflugverbote tabu.

Im Posch-Papier sind einige Anforderungen für ein Luftverkehrskonzept formuliert, die uns in der Debatte weiterhelfen:⁴

1. „Die Zukunftsfähigkeit des Luftverkehrs hängt maßgeblich davon ab, ob es uns gelingt, die klimawirksamen Emissionen zu senken.“

Die CO₂-Emissionen haben sich von 1990 bis zum Vergleichsjahr 2009 verdoppelt! Die „Verkehrsprognose 2030“ des Bundes prognostiziert, dass der Luftverkehr um weitere 65 Prozent bis 2030 wächst.⁵ Ob das eine realistische Schätzung ist, darüber könnte man trefflich streiten, aber die Richtung ist klar.

Die Luftverkehrsbranche hat sich vorgenommen, bis 2050 die CO₂-Emissionen zu halbieren! Sie hat aber überhaupt keinen Plan, wie sie das erreichen will. Setzt sich die bisherige Entwicklung fort, werden die erreichten CO₂-Minderungen in der Industrie und in den Privathaushalten vom Verkehrssektor und dort insbesondere vom Luftverkehr wieder zunichtegemacht.

2. „Im Rahmen des nationalen Luftverkehrskonzepts ist eine umfassende Lärminderungsstrategie zu entwickeln.“

Hinter diese Formulierung dürfte niemand so schnell zurückkommen, weil sowohl Vertreter des Bundes als auch der Länder an dieser Kommission beteiligt waren.

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), das Expertengremium, das die Bundesregierung in Umweltfragen berät, hat in einem aktuellen Gutachten festgestellt:⁶ Fluglärmschutz ist im geltenden Luftverkehrsrecht nur unzureichend gewährleistet. „Insbesondere zum aktiven Lärmschutz an der Quelle enthält sich der Gesetzgeber einer Regelung.“ Was sehr diplomatisch formuliert ist, das ist eigentlich eine Ohrfeige für die Bundesregierung!

Das Luftverkehrsgesetz enthält weder Grenzwerte für Fluglärm (Dauerschall- und Spitzenpegel) noch Maßgaben für eine lärmreduzierte Flugroutenplanung. Ein Lärminderungsgebot sucht man darin vergebens. Betriebsbeschränkungen sind nicht das erste, sondern nur das letzte Mittel der Wahl.⁷

4 „Anforderungen an ein Luftverkehrskonzept für Deutschland“, http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/dokumente/anforderungen_an_ein_luftverkehrskonzept_fuer_deutschland.pdf.

5 Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Verkehrsprognose 2030, <http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/UI/verkehrsprognose-2030.html>.

6 Vgl. den Beitrag von Dr. Henning Thole, Anm. 7.

7 Siehe dazu den Beitrag von Helmut Breidenbach.

NATIONALES LUFTVERKEHRSKONZEPT

Im Luftverkehrsgesetz (LuftVG § 6 und § 29b) heißt es: „... es ist besonders zu prüfen, ob ... der Schutz vor Fluglärm angemessen berücksichtigt [ist]“, und es sei „auf den Schutz der Bevölkerung vor unzumutbarem Fluglärm hinzuwirken“.⁸

Was heißt denn „angemessen berücksichtigen“? Und was heißt denn „unzumutbar“? Im Fluglärmschutzgesetz⁹ brauchen wir Lärmobergrenzen. Bislang sind die dortigen Grenzwerte nur Auslöswerte für passiven Schallschutz. Es darf also lauter werden, nur müssen dann eben Schallschutzfenster etc. eingebaut werden. Aktiven Schallschutz kennt das Gesetz, das angeblich vor Fluglärm schützen soll, überhaupt nicht. Deswegen müssen wir eine Evaluierung des Fluglärmschutzgesetzes auf den Weg bringen. Die Unterscheidung von Grenzwerten für alte und neue Flughäfen muss dabei aufgehoben werden. Lärmschutz erster und zweiter Klasse darf es nicht länger geben.

3. Im Rahmen des Nationalen Luftverkehrskonzepts sind „Ansätze der Internalisierung externer Kosten zu prüfen“.

Die Preise sagen nicht die Wahrheit, deshalb ist die Taxifahrt zum Flughafen teilweise teurer als das Flugticket selbst. Zu den externen Kosten zählen die Gesundheitskosten durch den Fluglärm, die im Moment die Allgemeinheit trägt.

Neben einem funktionierenden Emissionshandel brauchen wir deshalb den Abbau von umweltschädlichen Subventionen. Mit der Befreiung von der Kerosinbesteuerung und der Befreiung von der Mehrwertsteuer für Flüge ins Ausland belaufen sich die Subventionen auf etwa 10 Mrd. Euro im Jahr.¹⁰ Durch die Luftverkehrssteuer wurde das Subventionsvolumen um etwa eine Milliarde Euro reduziert.

Bestehende Instrumente müssen richtig genutzt werden, dazu zählen die lärmabhängigen Start- und Landengebühren. Hier fehlen bundesweit einheitliche Kriterien für die Bemessung der Gebühren: Wenn ich mit einer alten und lauten russischen Antonov spät abends in Frankfurt/Main landen wollte, müsste ich einen Geldkoffer für die Gebühren mitbringen. Wenn ich zur gleichen Zeit in Leipzig landen will, kann ich das aus der Portokasse bezahlen. – So erziele ich keine Lenkungswirkung, hier muss der Bund nachsteuern.

Die Billigfliegerei ist durch die hochsubventionierten Regionalflughäfen überhaupt erst möglich geworden. Ohne sie würden Geschäftsmodelle wie die von Ryanair nicht funktionieren. Es ist

⁸ Abrufbar unter <http://www.gesetze-im-internet.de/luftvg/>.

⁹ Dazu ausführlich der Beitrag von Bettina Hennig.

¹⁰ Umweltbundesamt, Umweltschädliche Subventionen klettern auf über 50 Mrd. Euro, 17.10.2013, <http://www.umweltbundesamt.de/themen/umweltschaedliche-subventionen-klettern-auf-ueber>.

an der Zeit, diese Subventionsgräber auszutrocknen! Dafür brauchen wir die Unterstützung aus Brüssel über das EU-Beihilferecht. In den neuen Leitlinien der EU-Kommission heißt es, dass Betriebsbeihilfen für kleinere Flughäfen noch mit einer Übergangszeit von 10 Jahren möglich sein sollen.¹¹ Das ist völlig unzureichend! Man stelle sich vor, dass noch für 10 Jahre weitere Millionen für Provinzflughäfen wie Kassel-Calden verpulvert werden. Meine Hoffnung ist, dass die Schuldenbremse in den Ländern dazu führt, dass genauer darauf geschaut wird, wo und wie viele öffentliche Mittel in diesen Flughäfen versickern. Dass die Landesregierung in Schleswig-Holstein den Flughafen Lübeck nicht mit Steuergeld retten wird, ist ein gutes Zeichen.



Amüsant: Ernste Materie, auf der Konferenz auch mal humorvoll präsentiert

¹¹ Siehe dazu den Beitrag von Michael Cramer, Anm. 3.

SCHLUSSWORT

Sehr verehrte Damen und Herren,

ich möchte gleich vorweg feststellen: Unsere Flughafenkonferenz war keine Wahlkampfveranstaltung. Als Landtagsfraktion dürfen wir keinen Wahlkampf betreiben. Wir haben aber die Möglichkeit, solche Veranstaltungen zur Sache durchzuführen, um komplexe Sachverhalte zu erörtern, und wir sind in der Lage hochkarätige Experten zu hochklassigen Vorträgen zusammenzuziehen, mit ihnen zu diskutieren und sie Ihnen vorzustellen. Wir können auf diese Weise die Diskussion vorantreiben und Vernetzung betreiben. Ich glaube, das ist mit dieser Veranstaltung gelungen.

Wir haben seriöse Referentinnen und Referenten mit sehr sachkundigen Vorträgen gehört. Sie haben hier Beiträge von beachtenswert hoher Qualität vorgelegt. Ich betone das auch deswegen, weil Herr Kunkel, ich nenne ihn hier mal den Beauftragten für Desinformation und Propaganda der Flughafengesellschaft FBB, schon bevor das Gutachten von unserem Wirtschaftswissenschaftler Herrn Professor Thießen überhaupt ausgedruckt war, bereits herumzog und versuchte, ihm die Kompetenz abzuspochen, ihn als unseriös und das Gutachten als sowieso unhaltbar zu deklarieren. Dabei hat die FBB bis heute keine einzige Zahl vorgelegt, aus der auch nur ansatzweise erkennbar wäre, wie sich die betriebswirtschaftliche Situation des BER nach Inbetriebnahme darstellen wird.

Von daher zunächst einmal ein ganz herzliches Dankeschön an alle Referentinnen und Referenten bzw. Autorinnen und Autoren, die sich diesem Risiko, von der FBB attackiert zu werden, ausgesetzt haben. Es sind einige ReferentInnen dabei, die zur Kenntnis nehmen mussten, dass diejenigen, die sich mit der FBB anlegen, ganz schnell hintenherum in Verruf gebracht werden sollen. Ich finde es große Klasse, dass trotzdem alle bereit waren auf unserer Konferenz zu sprechen und Ihre Texte im Reader zu dieser Veranstaltung zu veröffentlichen.

Solche Veranstaltungen dienen neben der Klärung von Sachverhalten natürlich auch dazu, dass man seine eigene Position noch einmal überprüft. Im Anschluss an diese Vorträge stellt sich natürlich schon die Frage: Ist man an der einen oder anderen Stelle vielleicht zu wenig radikal, oder hat man sich möglicherweise an der einen oder anderen Stelle verrannt. Ich nenne ein Beispiel: Herr Goetz (FDP, MdL), den ich auf unserer Konferenz begrüßen konnte, hat gemeinsam mit uns mehrere Anträge im Landtag gestellt. Wir haben z.B. den Antrag gestellt, das gemeinsame Landesentwicklungsprogramm Berlin-Brandenburg zu kündigen, damit Brandenburg das Nachtflugverbot im Alleingang durchsetzen kann. Auf der Konferenz kam ein sehr pointierter Vortrag, der sagte, dies ist rechtlich zumindest ein schwieriger Weg, der nur gangbar wird, wenn bei den Regierenden der politische Wille dazu vorhanden ist. Darüber werden wir weiter nachdenken und diskutieren müssen. Gemeinsam mit Herrn Goetz haben wir im Landtag auch den Antrag eingebracht, dass kein weiteres Geld, kein Cent mehr, in den Flughafen gesteckt werden darf, solange nicht eine eindeutige, rechtlich abgesicherte Position zum Nachtflugverbot besteht. Hier fühle ich mich von den heutigen Vorträgen bestätigt.

Ich möchte auch herausstellen: Dies war eine Veranstaltung der Grünen-Fraktionen von Berlin und Brandenburg. Wir als Bündnisgrüne wollen nicht zulassen, was bei der SPD passiert, nämlich dass ein SPD-Ministerpräsident sagt, ich bin für ein Nachtflugverbot, und der SPD-Bürgermeister von Berlin stellt sich hin und sagt, ich bin gegen ein Nachtflugverbot und die Brandenburger sind durchgeknallt. Wir wollen dahin kommen, dass wir, auch mit dem Bund, gemeinsame Positionen entwickeln. Alles was im Zuge der Veranstaltung von einzelnen Teilnehmern aus unserer Brandenburger Internetseite zum BER zitiert wurde, sind gemeinsame Positionen der Bundestagsfraktion, der Abgeordnetenhausfraktion von Berlin und der Brandenburger Landtagsfraktion. Wir sind uns darin einig, dass alles, was wir hier über Auswirkungen von Fluglärm auf die Gesundheit lesen können, die Menschen rund um den BER und um Tegel gleichermaßen betrifft. In Tegel fliegen heute schon 175.000 Flugzeuge im Jahr und es sind mehrere hunderttausend Leute, die in den Einflugzonen leben. Die Berliner erwarten zu Recht, dass diese Situation nicht perpetuiert wird, sondern dass hier Abhilfe geschaffen wird.

Am BER werden laut Umweltbundesamt 100.000 Menschen von doppelt so vielen Flugbewegungen betroffen sein. Hier fordern die Anwohner zu Recht, dass Rücksicht auf den bevölkerungsreichen Standort genommen wird.

Die Protagonisten des Flughafenprojekts aus Berlin, Brandenburg und dem Bund lassen nichts unversucht, um den Eindruck zu erwecken, dass der BER zum Großflughafen und internationalen Drehkreuz ausgebaut werden kann, das mit den größten Flughäfen Deutschlands, Frankfurt und München, konkurrieren soll. Durch eine großzügige Nachtflugregelung und Förderprogramme umwerben sie Fluggesellschaften und versuchen mit Dumpinggebühren die Verkehrszahlen künstlich in die Höhe zu treiben. Verkehrswachstum wird als das eigentliche Erfolgsrezept verkauft, mit abenteuerlichen Arbeitsplatzversprechen jedes Gegenargument niedergeredet, und mit rosigen Bildern von exorbitanten externen Wirtschaftseffekten um Zustimmung auf allen Ebenen geworben.

Im Brandenburger Landtag ist es allein unsere Grünen-Fraktion, die diesen Bestrebungen eine deutliche und konsequente Absage erteilt, immer mit dem Ziel, die Anwohner von den negativen Auswirkungen zu entlasten. Diese Haltung ist auf dem politischen Parkett nicht selbstverständlich. Als Renate Künast sich im Vorfeld der Wahlen zum Berliner Abgeordnetenhaus mit der Position nach vorne wagte, der BER solle kein internationales Drehkreuz werden, sondern ein Flughafen für den regionalen Bedarf, wurde sie mit ungewöhnlicher Schärfe abgestraft. Sie hatte ein Tabu gebrochen und es gewagt, den Mythos vom Großflughafen und Erfolgsmodell BER anzutasten.

Zusammen mit den Fraktionen in Berlin und im Bund stehen wir zu dieser Position. Am Standort Schönefeld hat ein internationales Drehkreuz nichts verloren.

SCHLUSSWORT

Mir ist durch die Veranstaltung viel klarer geworden, dass Fluglärm keine Belästigung darstellt, sondern eine Gesundheitsgefährdung. Es ist außerdem deutlich geworden, dass Abhilfe durch die Politik geschaffen werden muss. Das Problem kann nicht individuell von den Betroffenen gelöst werden. Aus allem, was hier gesagt und geschrieben wurde, erwächst außerdem die Forderung, dass der Lärmschutz vor der Wirtschaftlichkeit stehen muss, und zwar nicht nur bei der Festlegung der Flugrouten, sondern auch beim Betrieb dieses Flughafens. Diese Diskussion ist bislang nicht geführt worden. Es ist deutlich geworden, dass in der gesamten Debatte die betriebswirtschaftlichen Folgen immer hoch gespielt werden, die volkswirtschaftlichen Folgekosten aber überhaupt nicht angemessen berücksichtigt werden. Wichtig ist hier die Erkenntnis aus dem Beitrag von Herrn Prof. Thießen, dass Nachtflug, Verkehrswachstum und eine Drehkreuzfunktion den wirtschaftlichen Erfolg des BER nicht oder nur unwesentlich verbessern würden.

Mein Fazit ist, dass am BER der bestmögliche Lärmschutz durchgesetzt werden muss. Ich meine damit nicht nur passiven, sondern ausdrücklich auch aktiven Lärmschutz. Der Bau einer dritten Start- und Landebahn muss verbindlich ausgeschlossen werden. Wir brauchen eine Beschränkung der Flugbewegungen auf die geplanten 360.000 im Jahr und ein Nachtflugverbot von 22 Uhr bis 6 Uhr. Wir brauchen auch einen Härtefallfonds, der es jedem Schwerstbetroffenen, der wegziehen will, auch finanziell verlustfrei ermöglicht. Es kann nicht sein, dass tausende der am schlimmsten betroffenen Wohnhäuser nicht schallgeschützt werden können, und die Menschen stattdessen mit 30 % des Verkehrswertes ihrer Häuser abgespeist werden. Bezahlen müssen solche Kosten die Fluggesellschaften und ihre Passagiere, und nicht etwa die Brandenburger Steuerzahler. Wenn für jeden Passagier pro Flug 6 Euro Sondergebühr erhoben würde, käme man ohne Probleme schon jetzt auf 150 Millionen Euro pro Jahr für zusätzliche Lärmschutzmaßnahmen und Entschädigungsleistungen.

Beim gegenwärtigen Stand der Dinge sind aber nicht einmal Selbstverständlichkeiten selbstverständlich. Ich möchte in Erinnerung rufen, dass Platzeck, Bretschneider und Wowereit immer wieder damit argumentierten „Wir machen einen guten Lärmschutz“. Tatsächlich ließen sie aber einen Minimallärmschutz zu, der überhaupt nichts mit dem zu tun hatte, was in den Planfeststellungsbeschluss von der Flughafengesellschaft einmal selbst hineinformuliert worden war, so dass die Bürgerinitiativen erst in langen Klageverfahren die Einhaltung der Bestimmungen erkämpfen mussten. Die derzeitigen Anstrengungen im Lärmschutzbereich sind derart verschwindend, dass im Tagschutzgebiet bis heute kein einziger Haushalt mit dem vorgeschriebenen Schallschutz ausgestattet ist. Natürlich darf der Flughafen nicht vor Umsetzung des planfestgestellten Lärmschutzkonzeptes in Betrieb gehen.

Für all dieses werden wir im Landtag auch in der nächsten Legislaturperiode mit ganzer Kraft kämpfen. Wir hoffen hierfür auch auf Ihre Unterstützung.

Ich danke allen TeilnehmerInnen, die den Tag für diese Veranstaltung investiert haben, ich danke noch einmal allen ReferentInnen und AutorInnen, ich danke der Fachhochschule Wildau, die uns die Räume zur Verfügung gestellt hat und ich danke stellvertretend für das Organisationsteam unserer BER-Referentin Steffi Waldvogel, ohne deren Beharrlichkeit diese Veranstaltung nicht möglich gewesen wäre.

Ihr



**Axel Vogel, Vorsitzender der Fraktion
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im
Brandenburger Landtag**

www.gruene-fraktion-brandenburg.de

ISBN: 978-3-9815807-6-1

