

Fraktionsbeschluss vom 11. Dezember 2012

» SCHUTZ GEGEN FLUGLÄRM VERBESSERN



Einleitung

Wachstumsboom und Klimalast im Luftverkehr

Der Luftverkehr ist in den letzten Jahrzehnten weltweit enorm gewachsen. Besonders in den letzten Jahren gab es einen sehr starken Aufschwung, der lediglich durch die Wirtschaftskrise im Jahr 2009 gebremst wurde. Weltweit hat der Luftverkehr zwischen 1990 und 2010 um das Zweieinhalbfache zugenommen, circa 40 Prozent der Flüge erfolgen über kurze und mittlere Distanzen. Auch in Deutschland stieg die Zahl der Fluggäste von rund 90 Millionen im Jahr 1992 auf 175 Millionen im Jahr 2011. Ebenso deutlich fielen die Steigerungsraten im Luftfrachtverkehr aus: Von 1.815 Tonnen im Jahr 1992 erhöhte sich der Umschlag von Luftfracht auf 4.358 Tonnen im Jahr 2011.

Begünstigt wurde der enorme Zuwachs des Luftverkehrs in erheblichem Maße durch die niedrigen und im Verlauf der letzten zwei Jahrzehnte deutlich gesunkenen Ticketpreise. Dies wiederum ist das Ergebnis der Liberalisierung des Luftverkehrssektors in der Europäischen Union und einer umfassenden Subventionierung des Luftverkehrs in Deutschland durch die Befreiung des Kerosins von der Mineralölsteuer und den Verzicht auf die Erhebung der Mehrwertsteuer bei internationalen Tickets.

Der Luftverkehr boomt und das hat massive Folgen für die gesetzten Klimaziele. Konnten im Zeitraum 1990 bis 2008 die Gesamtemissionen der Treibhausgase in der Europäischen Union bei Ausklammerung des Transportsektors weitgehend stabil gehalten werden, sind diese im selben Zeitraum im Transportsektor deutlich angestiegen. So nahmen innerhalb des Transportsektors die dem Flugverkehr zugeschriebenen Emissionen um 80 Prozent und die des Straßenverkehrs um 25 Prozent zu. Nur im Schienenverkehr konnten die Treibhausgasemissionen im gleichen Zeitraum um 50 Prozent reduziert werden.

Der Luftverkehr trägt global unter Berücksichtigung all seiner Klimawirkungen mit vier bis neun Prozent zur Erderwärmung bei. Sollte das Wachstum des Luftverkehrs weiter anhalten, werden diese in absehbarer Zeit die des heutigen Pkw-Verkehrs

übersteigen. Trotz der alarmierenden Zahlen wird die Einbindung des Luftverkehrs in das Klimaschutzregime bis heute nur zaghaf und halbherzig betrieben:

Seit Anfang 2012 ist der Luftverkehr in den EU-Emissionshandel einbezogen. Allerdings sind die Vorgaben nicht ambitioniert genug. Denn anders als im stationären Bereich (Energieerzeugung und Industrie) bleibt die Obergrenze (CAP) für den Luftverkehr von 2013 bis 2020 stabil und wird nicht abgesenkt. Auch dürfen die Luftverkehrsunternehmen ihre Verpflichtung in gewissem Umfang durch den Zukauf von Emissionsminderungen aus Schwellen- und Entwicklungsländern (CDM-Zertifikate) erfüllen. Die überwiegend freie Zuteilung von Emissionszertifikaten kann für die Luftfahrtunternehmen sehr profitabel sein. Gelingt es ihnen den Wert der kostenlos zugeteilten Zertifikate ganz oder teilweise auf den Ticket-Preis aufzuschlagen, können ungerechtfertigte Windfallprofits in mehrstelliger Millionenhöhe realisiert werden. Vor allem in Zeiten mit guter Nachfrage und Auslastung der Maschinen ist ein solches Szenario nicht unwahrscheinlich.

Der aktuelle Vorschlag der EU-Kommission, den Emissionshandels im Luftverkehr pauschal für ein Jahr auszusetzen, sendet das falsche Signal. Es liegt im Interesse des Klimaschutzes, Raum für eine weltweite Lösung zu finden. Die Erfahrung der letzten Jahre zeigt, dass Fortschritte nur dann zu erwarten sind, wenn die EU sich jederzeit eigene Maßnahmen offenhält. Deshalb sollte die EU ihren Vorschlag verschärfen und eine verbindliche Frist definieren, ab der sie bei Ausbleiben substantieller Fortschritte ihr eigenes System automatisch wieder in Kraft setzt. Zudem ist es ein Fehler, die Pflicht zur Erhebung der Daten für Fluggesellschaften auszusetzen. Damit wird der Emissionshandel unwiderruflich für den Zeitraum

2012 ausgesetzt - und das völlig unabhängig von den Fortschritten in der ICAO.¹

Ein fairer Wettbewerb zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern findet nicht statt. So lange die externen Umwelt- und Gesundheitskosten nicht in den Ticketpreis einbezogen werden und die Steuerbefreiungen des Luftverkehrs beendet werden, darf man sich nicht wundern, wenn mancher innereuropäische Flug günstiger ist als die Taxifahrt zum Flughafen. Das muss sich ändern, damit alle Verkehrsträger mindestens die gleichen Voraussetzungen haben.

Fluglärm nimmt zu und schadet der Gesundheit

Circa zweieinhalb bis drei Millionen Flugbewegungen finden jährlich über Deutschland statt. In der Folge klagt rund ein Drittel der Bevölkerung über Fluglärm. Dies belegen repräsentative Umfragen des Umweltbundesamtes (UBA). Hochgradig belastigt fühlen sich demzufolge fünf Millionen Bürgerinnen und Bürger. Die Klagen der Bevölkerung sind begründet, denn Fluglärm stört nicht nur, er gefährdet auch die Gesundheit, weil unser Körper darauf mit Stress reagiert.

Es ist inzwischen fachlich nicht mehr umstritten, ob Fluglärm krank macht, sondern in welchem Ausmaß und ab welchen Schallpegeln. Dies bestätigte auch die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage der Bundestagsfraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN zu den gesundheitlichen Auswirkungen von Fluglärm (BT-Drucksache 17/10918).

Zahlreiche nationale und internationale Studien belegen, dass als Folge von Fluglärm u.a. Herz- und Kreislauferkrankungen nachweislich zunehmen². So

¹ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-854_en.htm?locale=en

² Dr. Eberhard Greiser; Claudia Greiser 2008: Risikofaktor nächtlicher Fluglärm - Abschlussbericht über eine Fall-Kontroll-Studie zu kardiovaskulären und psychischen Erkrankungen im Umfeld des Flughafens Köln-Bonn; Babisch & Van Kamp 2009: Exposure-response relationship oft he association between aircraft noise and the risk of hypertensio; Huss et al. 2010: Aircraft Noise, Air Pollution, and Mortality From Myocardial Infarction

schätzt beispielsweise das Umweltbundesamt, das allein im Raum Frankfurt in den nächsten zehn Jahren durch Fluglärm zusätzliche Kosten von etwa 400 Millionen Euro nur für die Behandlung von Herz-Kreislauf-Patienten entstehen werden.

Darüberhinaus wurde in aktuellen Untersuchungen nachgewiesen, dass bei einer Zunahme der Fluglärmbelastung mehr Schlaf- und Beruhigungsmittel eingenommen werden und die Lese- und Gedächtnisfähigkeit bei Kindern beeinträchtigt wird. Hierzu besteht noch weiterer Forschungsbedarf ebenso wie zum Zusammenhang von Fluglärm und psychischen Erkrankungen³.

Zwar sind die Flugzeuge in den letzten Jahrzehnten leiser geworden, doch der rasante Anstieg des Luftverkehrs macht diesen Erfolg teilweise wieder zunichte. Zum Ausgleich werden im Umfeld hochbelasteter Flughäfen Lärmdämmungen vorgenommen und Schallschutzfenster eingesetzt, die aber häufig nicht ausreichen, den Geräuschpegel für die Betroffenen auf ein erträgliches Maß zu reduzieren. Fortwährend sind die Anwohnerinnen und Anwohner in diesen Gebieten dem Fluglärm ausgesetzt: Tagsüber stört der Lärm so sehr, dass ein Aufenthalt im Freien kaum möglich ist und nachts wird erholsamer Schlaf verhindert.

Grund für diesen Missstand sind die jetzigen gesetzlichen Regelungen auf Bundes- und Landesebene sowie eine Fülle internationaler Verträge und Richtlinien zum Luftverkehr, die vorzugsweise die Sicherheit des Luftverkehrs und dessen Wirtschaftlichkeit im Fokus haben, kaum aber die Gesundheit der lärmgeplagten Bevölkerung. Der Schutz der Betroffenen ist gesetzlich nur unzureichend geregelt.

Das Luftverkehrsgesetz enthält weder Grenzwerte für Fluglärm noch Maßgaben für eine lärmreduzierte Flugroutenplanung. Das Fluglärmgesetz regelt nur den nachsorgenden Schallschutz an Gebäuden und im Außenwohnbereich. Maßnahmen zum aktiven Schallschutz, um Fluglärm zu vermeiden oder zu reduzieren, fehlen. Das Verfahren zur Festlegung der

³ Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen zu den gesundheitlichen Auswirkungen von Fluglärm (BT-Drucksache 17/10918).

Flugrouten erfolgt ohne verbindliche Einbeziehung der Betroffenen. In der Folge müssen richterliche Entscheidungen die Lücken in der Gesetzgebung schließen, um in langwierigen Verfahren eine angemessene Nachtruhe durchzusetzen. Hier ist die Politik gefragt

Mit unserem Diskussionspapier unterbreiten wir konkrete Vorschläge:

1. Einheitliche Schutzziele und Grenzwerte für Fluglärm festlegen
2. Im Luftverkehrsrecht Vorrang für Schutz vor Fluglärm sicherstellen
3. Fluglärmgesetz novellieren
4. Flugzeuge leiser machen
5. Lärmindernde Flugverfahren und lärmarmes Flughafenanmanagement forcieren
6. Lärmbelastungen durch nationale Flughafenanplanung senken
7. Mehr Beteiligungsrechte für Fluglärm Betroffene schaffen
8. Subventionierung des Flugverkehrs abbauen
9. Kurzstreckenflüge auf die Schiene verlagern

1. Einheitliche Schutzziele und Grenzwerte für Fluglärm festlegen

Wir brauchen ambitionierte europäische und nationale Schutzziele, die vorgeben, ab wann Fluglärm für die Menschen als schädlich zu werten ist und entsprechend eingegriffen werden muss. Für den Schutz vor Fluglärm bedarf es sowohl klarer Lärmwerte für den Gesundheitsschutz, als auch Planungsziele für die langfristige Vermeidung von erheblichen Belästigungen. Diese sollten sich insbesondere an den WHO-Richtlinien zum Schutz vor nächtlichem Lärm für Europa (Night Noise Guidelines for Europe) orientieren. Analog dazu bedarf es entsprechender Vorgaben für den Lärmschutz am Tage. Dabei ist auf den gesamthaft einwirkenden Umgebungslärm abzustellen.

Um Fluglärm besser zu mindern, sind sowohl die EU-Umgebungslärmrichtlinie als auch der aktuelle Verordnungsentwurf der Europäischen Kommission für eine Betriebsbeschränkungsverordnung dringend zu überarbeiten.

Wir setzen uns dafür ein, dass die genannten EU-Rechtsakte dahingehend ergänzt und überarbeitet werden, dass die Lärm-Berechnungsverfahren harmonisiert werden und einheitliche europäische Schutzziele sowie Grenzwerte für die Lärmbelastungen (insbesondere absolute Obergrenzen für die Lärmpegel an Flughäfen) durch den Luftverkehr und die damit verbundenen Flugbewegungen eingeführt werden.

Bei der Revision der EU-Umgebungslärmrichtlinie müssen verbindliche europäische Lärm-Grenzwerte (Dauerschall- und Spitzenpegel) definiert werden. Darüber hinaus ist festzulegen, dass oberhalb bestimmter Lärmobergrenzen Minderungsmaßnahmen zu ergreifen sind. Die Basis dafür bieten die vorliegenden Ergebnisse der Lärmkartierung an Großflughäfen gemäß Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchV).

Bei der Überarbeitung der Betriebsbeschränkungsverordnung ist es von zentraler Bedeutung, dass zur Lärminderung die wirksamsten und nicht die kosteneffizientesten Maßnahmen bzw. Maßnahmenkombinationen genutzt werden können. Betriebsbeschränkungen sollten als bevorzugtes Mittel zur Lösung von Lärmkonflikten ausgewählt werden können und nicht als „letztes Mittel der Wahl“.

2. Im Luftverkehrsrecht Vorrang für Schutz vor Fluglärm sicherstellen

Bei der Abwägung der unterschiedlichen Belange ist der Gesundheit der durch Fluglärm betroffenen Bürgerinnen und Bürger eine höhere Bedeutung beizumessen als den wirtschaftlichen und verkehrlichen Belangen der Luftfahrtbranche.

Der Schutz der Nachtruhe ist von herausragender Bedeutung. Eine gesicherte Nachtruhe muss während der gesamten "gesetzlichen Nacht" von 22 Uhr bis 6 Uhr gewährleistet sein. Wir schließen uns der Forderung des Umweltbundesamtes an, dass für stadtnahe Flughäfen (wie z.B. in Frankfurt/Main und Berlin) und in verdichteten Siedlungsräumen ein striktes Nachtflugverbot gelten muss. Dies ist im Luftverkehrsgesetz zu regeln.

An Flughäfen, die noch über langlaufende Betriebsgenehmigungen für den Nachtflugbetrieb bzw. für die Nachtrandzeiten verfügen, wollen wir zumindest laute Flugzeuge vom Flugbetrieb

ausschließen. Dies kann durch hohe lärmabhängige Start- und Landegebühren und strenge Lärmobergrenzen bei der Slot-Vergabe erreicht werden.

Aktiver Lärmschutz schützt die Menschen am wirksamsten. Deshalb ist er nachsorgenden Erstattungsmaßnahmen zum passiven Schallschutz an Gebäuden und im Außenwohnbereich vorzuziehen. Wir wollen gesetzliche Regelungen schaffen, die den aktiven Schallschutz im Luftverkehrsrecht vorrangig berücksichtigen. Der Grundsatz „aktiv vor passiv“ muss bei den Lärmschutzmaßnahmen im Luftverkehr ebenso gelten wie für Straße- und Schiene.

Es ist zu überprüfen, ob das Instrument des ausgewogenen Ansatzes der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation ICAO (International Civil Aviation Organization) greift, um den Vorrang von aktivem vor passivem Lärmschutz sicherzustellen. Falls dies der Fall ist, sollte der dabei angewandte Policy Mix aus Lärmreduktion an der Quelle, Siedlungsbeschränkungen, lärm mindernden Betriebsverfahren und Betriebsbeschränkungen verbindlich im nationalen Recht verankert werden.

Auf der Grundlage einheitlicher Lärmgrenzwerte im Luftverkehrsgesetz wollen wir regeln, dass Betriebsbeschränkungen als wirksamste Maßnahme angewendet werden können, wenn die definierten Grenzwerte überschritten werden. Dadurch sollen die Planungsbehörden verstärkt im Rahmen der Betriebsgenehmigung Beschränkungen des Flugbetriebs wie z. B. Nachtflugverbote oder Bewegungs- und Lärmkontingente (§ 8 Abs. 1 LuftVG) festlegen können.

Gegenwärtig bietet das Luftverkehrsgesetz nur gänzlich unzureichende Ansätze für aktiven Schallschutz. Zwar ist bei der Genehmigung von Flughäfen der Schutz vor Fluglärm angemessen zu berücksichtigen (§ 6 Abs. 2 LuftVG) und die Bevölkerung nachts vor unzumutbarem Fluglärm zu schützen (§ 29 b LuftVG). Näher konkretisiert werden diese grundsätzlichen Forderungen jedoch nicht, so dass sie in der Praxis sehr unterschiedlich ausgelegt werden. Um diese Forderungen gesetzlich angemessen zu definieren, bedarf es einer rechtsförmigen Klarstellung im Luftverkehrsgesetz.

Die Luftfahrtbehörden und die Flugsicherungsorganisation (DFS) wollen wir durch die Einführung eines Lärm minderungsgebotes im Luftverkehrsgesetz dazu verpflichten, Fluglärm

grundsätzlich zu reduzieren - nicht nur den „unzumutbaren“ Fluglärm.

3. Fluglärmgesetz novellieren

Das Fluglärmgesetz, das seit 2007 in Kraft ist, reicht bei Weitem nicht aus, um die Bevölkerung wirksam zu schützen. Es ist ein reines Erstattungs- und Entschädigungsgesetz ohne jegliche Elemente einer aktiven Lärmschutzpolitik. Maßnahmen zur Vermeidung von Fluglärm und verbindliche Lärmobergrenzen sind darin nicht vorgesehen. Das Fluglärmgesetz und die darin definierten Grenzwerte sichern lediglich, dass in den festgelegten Schutzbereichen um die Flughäfen ab bestimmten „Auslösewerten“ ein Anspruch auf Schallschutzmaßnahmen besteht, wie zum Beispiel auf den Einbau von Schallschutzfenstern oder Lärmschutzdämmung. Zudem sind die darin festgelegten Auslösewerte für die Einrichtung von Lärmschutzbereichen deutlich zu hoch. Sie entsprechen nicht dem aktuellen Stand zahlreicher nationaler und internationaler Studien aus Medizin und Lärmwirkungsforschung wie beispielsweise den neuen Studien der WHO und des Joint Research Center der Europäischen Kommission.

Wir wollen die nach zehn Jahren ohnehin vorgesehene Evaluierung und Überarbeitung des Fluglärmgesetzes vorziehen und es um Vorgaben zum aktiven Lärmschutz und zur Begrenzung des Fluglärms im Umfeld der Flughäfen ergänzen.

Um die Betroffenen wirksamer zu schützen, wollen wir verbindliche Werte für Lärmobergrenzen einführen und die Auslösewerte für den passiven Schallschutz mittelfristig auf maximal 55 dB(A) tags und 45 dB(A) nachts senken, welche laut Umweltbundesamt⁴ gesundheitlich unbedenklich sind und die wir auch für Straße und Schiene anstreben. Neben einer Begrenzung der Dauerschallpegel bedarf es klar definierter Grenzen für die Einzelschallpegel. Darüber hinaus sollten die Lärmgrenzwerte in regelmäßigen Abständen überprüft und spätestens alle

⁴ Umweltbundesamt (2006): Richtlinie über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm -Auslösekriterien für die Lärmaktionsplanung. Dessau

zehn Jahre an den Stand der Lärmwirkungsforschung angepasst werden.

Betroffene an militärischen Flughäfen und Flugplätzen müssen denselben Anspruch auf Schallschutzmaßnahmen haben, wie er für zivile Flughäfen gilt. Die Grenzwerte im Fluglärmgesetz sind entsprechend anzugleichen.

Auch die untergesetzlichen Normen (wie die Anleitung zur Berechnung von Lärmschutzbereichen und die Verordnungen zur Durchführung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm einschließlich Außenbereichsentschädigung) sind aus unserer Sicht überarbeitungsbedürftig, da sie wegen zahlreicher Ausnahmetatbestände keinen umfassenden passiven Lärmschutz gewährleisten. Ferner müssen sie an die neuen Lärmgrenzwerte angepasst werden.

Die noch ausstehende 3. Verordnung zum Fluglärmenschutzgesetz, die die Entschädigungen für den Außenwohnbereich regeln soll, ist unverzüglich zu erlassen und umzusetzen.

Die Flughäfen wollen wir zur Aufstellung von Lärminderungskonzepten mit verbindlichen und messbaren Lärminderungszielen verpflichten. Dies könnte im Rahmen der Umweltmanagementpläne und unter Beteiligung der Fluglärmkommissionen umgesetzt werden. Maßnahmen zur Bau- und Siedlungsbeschränkung im Umfeld von Flughäfen sind im Fluglärmenschutzgesetz so zu verankern, dass die Städte und Gemeinden nicht länger immer mehr an die Flughäfen heranwachsen.

Neben einer Novelle des Fluglärmgesetzes wollen wir ein Verkehrslärmschutzgesetz für den landgebundenen Verkehr, um Betroffene vom Lärm an bestehenden Schienenstrecken und Straßen zu entlasten. Dieses Verkehrslärmschutzgesetz soll eine vollkommen neue Regelung für bestehende Strecken definieren. Wir wollen das Verkehrslärmschutzgesetz zunächst unabhängig von der Novelle des Fluglärmgesetzes erarbeiten, um den Schutz vor Fluglärm nicht unnötig zu verzögern. Das Verkehrslärmschutzgesetz soll aber so angelegt sein, dass langfristig auch der Fluglärm in das Gesetz aufgenommen werden kann.

4. Flugzeuge leiser machen

Trotz der technologischen Fortschritte in den letzten Jahrzehnten sind viele Luftverkehrsunternehmen noch mit zu lautem Fluggerät unterwegs. Dies gilt insbesondere für den Frachtflugverkehr. Wir begrüßen

daher den aktuellen Vorstoß der EU-Kommission, die EU-weite Möglichkeit für Betriebsbeschränkungen für Flugzeuge in Europa auszudehnen. Zukünftig sollen unter dieser Regelung nicht nur Flugzeuge fallen, die den Lärmgrenzwert der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) nach Anhang 16, Kapitel 3 nur um fünf Dezibel unterschreiten, sondern künftig um zehn Dezibel. Das reicht aus unserer Sicht allerdings noch nicht aus. Die Regelung muss dahingehend ergänzt werden, dass die Mitgliedsstaaten grundsätzlich das Recht haben, deutlich weitergehende Regelungen zu treffen, um lokale Lärmprobleme zu lösen.

Damit wollen wir erreichen, dass laute Flugzeuge die diese Lärmgrenzwerte überschreiten, vom Flugbetrieb ausgeschlossen werden können bzw. insbesondere in den sensiblen Nachtstunden keine Slots erhalten. Dies gilt insbesondere für laute Frachtmaschinen.

Das technische Lärminderungspotenzial an der Quelle, das heißt am Flugzeug selbst, ist nach den Ergebnissen des Forschungsverbunds Leiser Verkehr erheblich. Es ist bei der Fortschreibung der Lärmgrenzwerte für neue Flugzeuge zwingend zu berücksichtigen und sollte auf der Basis der technischen Entwicklung fortgeschrieben werden. Lärmabhängige Start- und Landeentgelte sind ein wichtiges Instrument zur „Belohnung“ leiser und Bestrafung „lauter“ Flugzeuge. Sie sind allerdings nur dann wirksam, wenn sie stark differenziert und zeitlich nach Tages-/Nachtrand- und Nachtruhezeiten gestaffelt werden und eine verursachergerechte Bemessung nach den individuellen Lärmwerten der Luftfahrzeuge erfolgt. Insbesondere für die sensiblen Nachtruhe- und Nachtrandzeiten sind deutlich höhere Entgelte zwingend erforderlich.

Statt der rechtlich nicht verbindlichen Bonusliste des Bundesverkehrsministeriums zum Ausschluss lauter Flugzeuge, der nur die relative Lautstärke der Flugzeuge zu Grunde liegt, fordern wir, dass bundesweit verbindliche Kriterien für die verursachergerechte lärm- und emissionsbezogene Differenzierung der Entgelte im Luftverkehrsrecht verankert werden. Dadurch soll vermieden werden, dass die Genehmigungsbehörden der Bundesländer völlig unterschiedliche Lärm- bzw. Emissionsklassen für die Entgelte festlegen können oder die Bonusliste überhaupt nicht berücksichtigen, wie beispielsweise am Flughafen Leipzig. Die Regulierung der lärm- und emissionsabhängigen Start- und Landegebühren sollte bundesweit einheitlich geregelt werden.

5. Lärmindernde Flugverfahren und lärmarmes Flughafemanagement forcieren

Ziel eines nachhaltigen Flugbetriebs müssen lärm- und emissionsarme Flugverfahren und ein umweltfreundlichen Flughafemanagement sein. Dazu können alle Akteure der Luftverkehrsbranche (Luftverkehrsunternehmen, Flugsicherung und Flughäfen) beitragen.

Ein Instrument zur Lärminderung stellen lärmindernde An- und Abflugverfahren dar. Ausgewählte Streckenführungen wie z.B. steilere An- und Abflüge, kontinuierlicher Sinkflug, satellitengestützte Navigationstechnik (z. B. Umfliegen von Siedlungszentren im gekrümmten Landeanflug) und die lärmindernde Nutzung von Flugbahnen kann zur Lärminderung beitragen. Die Deutsche Flugsicherung (DFS) und das Bundesamt für Flugsicherung (BAF) sollten dazu verpflichtet werden, diese verbindlich bei der Planung der Flugverfahren zu berücksichtigen.

Auch am Boden der Flughäfen entsteht Lärm insbesondere durch die Hilfstriebwerke und die Rollbewegungen von Flugzeugen auf den Vorfeldern sowie durch die Zubringerfahrzeuge. Mit gezielten Schallschutzmaßnahmen können die Flughafengesellschaften daher auch am Boden noch mehr für die Lärmreduktion tun.

Durch den Einsatz von Flugzeugschleppern und Elektrofahrzeugen im Vorfeld können Lärm- und Schadstoffemissionen am Boden vermieden werden. Darüber hinaus muss die Wartung der Flugzeugtriebwerke zum Lärmschutz in geschlossenen Hallen erfolgen.

Die Praxis zeigt, dass die dargestellten Lärminderungsmöglichkeiten häufig aus wirtschaftlichen Gründen nicht angewandt werden. Auch hier gilt es daher Hemmnisse abzubauen. Insbesondere muss die bisherige gleichrangige Behandlung von wirtschaftlichen Belangen und Lärmschutzinteressen zu Gunsten des Lärmschutzes verändert werden.

Die Fracht braucht die Nacht fast nicht. 98 Prozent der als Luftfracht deklarierten innereuropäischen Transporte werden nicht geflogen, sondern als Frachtersatzverkehre durchgeführt, also auf der Straße

transportiert. Es gibt ausreichend Kapazitäten, um die übrigen Frachtflugverkehre am Tag oder an einigen wenigen Standorten abzuwickeln, an denen nächtliche Starts und Landungen ohne massive Belästigungen für die Bevölkerung durchgeführt werden können. Die Wahl falscher Standorte und günstige Umlaufplanungen für die Airlines im Frachtflugverkehr rechtfertigen keine Nachtflüge inmitten von Ballungsgebieten.

6. Fluglärmbelastungen durch nationale Flughafenplanung senken

Der Bund hat bei der Entwicklung der Luftverkehrsinfrastruktur politisch wenig Gewicht, denn Luftverkehr ist aufgrund der föderalen Struktur Sache der Länder. Die strategischen und planungsrechtlichen Entscheidungen über Aus- und Neubau von Flughäfen liegen bei den Ländern. 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 die wenigsten Kompetenzen.

Hinsichtlich einer nachhaltigen Gestaltung und Nutzung des Flughafenetzes in Deutschland bedarf es dringend einer besseren länderübergreifenden Abstimmung, Vernetzung und Planung.

Lärmarmen Planungen für die Luftverkehrsinfrastruktur kommt eine große Bedeutung für den Schutz der Bevölkerung zu. Um alle Planungsprozesse vom Flughafenbau und -ausbau über die Standortentscheidung bis hin zur Festlegung der Flugrouten und Umsetzung der Schallschutzmaßnahmen zu optimieren, ist es erforderlich die Kompetenzen zwischen Bund und Ländern neu zu ordnen. Dazu reichen die bisherigen Instrumente nicht aus.

Das „Flughafenkonzept der Bundesregierung 2009“ wird seinen eigenen Zielen nicht gerecht, sondern bleibt in der Umsetzung ein „zahnloser Tiger“. Es ist weder gelungen die Belastungen durch den Luftverkehr auf das Unvermeidbare zu beschränken noch den Wildwuchs von Regionalflughäfen und die damit verbundene Subventionspraxis durch Länder und Gemeinden zu beenden.

Der Bund kann zwar gemäß § 17 Abs. 2 Satz 1 des Raumordnungsgesetzes für das Bundesgebiet Raumordnungspläne mit Festlegungen zu länderübergreifenden Standortkonzepten für Flughäfen aufstellen. Dies ist aber bislang nicht erfolgt.

Wir fordern den Bund daher auf, konsequent von seiner Raumordnungskompetenz Gebrauch zu machen und die Gestaltung des Flughafensystems zu Gunsten volkswirtschaftlicher und gesamtgesellschaftlicher Erfordernisse zu regulieren.

Darüber hinaus muss ein wirksames nationales Flughafenkonzept erarbeitet werden, das Bestandteil der Bundesverkehrswegeplanung ist und die nationale Flughafeninfrastruktur gemäß den Kriterien der Nachhaltigkeitsstrategie weiterentwickelt. Das schließt die Möglichkeit zur Verhängung von Ausbaustopps an hochbelasteten Standorten ein.

7. Mehr Beteiligungsrechte für Fluglärm Betroffene schaffen

Für Infrastrukturprojekte muss eine rechtzeitige, ergebnisoffene und prozessbegleitende Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit sichergestellt werden. Dies ist im Bereich des Aus- und Neubaus von Flughäfen bisher nur unzureichend der Fall.

Die betroffenen Bürger können nicht über den Standort mitentscheiden, denn das sieht das Raumordnungsverfahren nicht vor. Umweltverträglichkeitsprüfungen und Planfeststellungsverfahren zum Ausbau und Neubau von Flughafeninfrastruktur finden lange vor der Festlegung der Flugrouten statt. Eine Bewältigung der Lärmkonflikte kann dadurch nicht stattfinden. Die direkte Beteiligung der betroffenen Bürgerinnen und Bürger am Verfahren zur Festlegung von Flugrouten ist nach dem Luftverkehrsgesetz wiederum nicht vorgesehen. Daran ändern auch die Beratungen der Flugroutenvorschläge in Fluglärmkommissionen nichts. Dort haben die Bürgerinnen und Bürger keine Möglichkeiten, direkt Einfluss zu nehmen und Einspruch zu erheben.

Deshalb setzen wir uns dafür ein, dass insbesondere im Luftverkehrsgesetz und im Planungsrecht verbesserte Beteiligungsrechte verankert werden.

Für die Festsetzung von Flugverfahren ist ein transparenteres bürgernahes Verfahren zu schaffen, das nicht losgelöst vom Planfeststellungsverfahren erfolgt. Damit eine wirkliche Abwägung der Lärmschutzbelange der Betroffenen erfolgen kann, wollen wir, dass Flugverfahren zum Gegenstand des Planfeststellungsverfahrens gemacht werden bzw. dass in einem gesonderten Verwaltungsverfahren, welches sich an die Regeln des Planfeststellungsverfahrens

anlehnt, eine angemessene Bürgerbeteiligung sichergestellt wird. Ferner ist zu gewährleisten, dass die Luftfahrtbehörden künftig auch Lärmbetroffenheit jenseits der Geringfügigkeit ermitteln und berücksichtigen, wenn der Fluglärm unter der Zumutbarkeitsschwelle liegt. Dazu ist die Festlegung der Flugrouten im Luftverkehrsgesetz zur echten Fachplanung hoch zu stufen.

In Umweltverträglichkeitsprüfungen müssen ebenso die möglichen Flugrouten in die Gesamtbewertung eingehen.

Im Luftverkehrsgesetz muss geregelt werden, dass der Lärmschutz durch die Luftfahrtbehörden und die Deutsche Flugsicherung (DFS) an zweiter Stelle nach der Sicherheit des Flugbetriebs zu berücksichtigen ist. Erst danach sollten die wirtschaftlichen Interessen von Flughäfen und Luftverkehrsunternehmen folgen. Ferner wollen wir ausschließen, dass durch die realen Flugrouten und -verfahren die Lärmbetroffenheit steigt.

Um die Schutzbelange der Betroffenen besser zu berücksichtigen, ist bei der Festlegung von Flugrouten mit dem Umweltbundesamt Einvernehmen herzustellen und gegebenenfalls das UBA-Gesetz entsprechend anzupassen.

Die Zusammensetzung der Fluglärmkommissionen muss zugunsten einer stärkeren Beteiligung der Betroffenen verändert und im Vorfeld zu den formellen Genehmigungsverfahren müssen verbindliche Mediationsverfahren eingeführt werden.

8. Subventionierung des Flugverkehrs abbauen

Die Luftfahrtindustrie ist noch immer eine hochprivilegierte Branche. Während Dieselloks, Autos und Busse selbstverständlich versteuerten Kraftstoff tanken, zahlen die Fluggesellschaften keine Kerosinsteuer. Bei Flügen ins Ausland verzichtet der Fiskus sogar auf Einnahmen aus der Mehrwertsteuer. Die daraus resultierende Steuerersparnis der Luftverkehrsbranche in Höhe von jährlich über 10 Mrd. Euro hat den enormen Zuwachs des Luftverkehrs begünstigt. Hier muss endlich Chancengleichheit zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern geschaffen werden.

Die Luftverkehrssteuer ist ein erster Schritt dahin, die Subventionspraxis im Luftverkehr zu beenden. Sie muss jedoch ökologisch ausgestaltet werden, um eine entsprechende Lenkungswirkung zu entfalten.

Es ist falsch, bei der Luftverkehrssteuer keine weitergehende Differenzierung durchzuführen. Business- und Erste-Klasse-Kunden werden so, trotz zweifach höherer CO₂-Emissionen, nicht stärker als Economy-Kunden belastet. Deshalb fordern wir, dass die Luftverkehrssteuer nach Streckenlängen (z.B. in 5-8 Distanzklassen), Kerosinverbrauch und Ticketpreis (Economy, Business Class und First Class) stärker ausdifferenziert wird.

Frachtflüge werden sogar komplett von der Luftverkehrssteuer ausgenommen. Diese sollten mit einem eigenen Steuertarif pro Frachtmenge einbezogen werden.

Die Forderung der deutschen Luftverkehrsbranche zur Abschaffung der Luftverkehrssteuer aus Wettbewerbsgründen ist abwegig. Zum einen haben auch andere europäische Staaten wie z.B. Großbritannien, Irland, Frankreich und Österreich vergleichbare ordnungspolitische Maßnahmen ergriffen. Des weiteren verdeutlicht ein Bericht des Bundesverkehrsministeriums zur Verkehrsprognose bis zum Jahr 2030 im Rahmen des Bundesverkehrswegeplans, dass trotz Luftverkehrssteuer, Emissionshandel und stark steigender Kerosinkosten bis 2030 keine höheren Nutzerkosten gegenüber heute entstehen werden. Der Grund dafür sind sinkende Produktionskosten durch neue, effiziente Flugzeuge.

Neben den Großflughäfen ist in Deutschland ein dichtes Netz kleinerer Flughäfen von regionaler Bedeutung entstanden. Viele sind unwirtschaftlich, zumal sich Standorte auf Grund räumlicher Nähe nicht selten gegenseitig kannibalisieren.

Ursache dafür ist der unkoordinierte Bau- und Ausbau von Regional- und Kleinflughäfen durch Kommunen und Länder, bevorzugt als Standort für Billigfluggesellschaften. Sie gewähren dabei offene oder versteckte Subventionen. Diese Praxis steht in Widerspruch zu geltenden europäischen Vergaberichtlinien und hat bereits zu zahlreichen Prüfverfahren der Europäischen Kommission an Regionalflughäfen geführt.

Wir wollen, dass die Praxis der landespolitischen Egoismen und Subventionierung beim Flughafenbau beendet wird.

Regionalflughäfen dürfen künftig nur noch öffentliche Mittel erhalten, wenn ein realer Bedarf nachweisbar ist, zum Beispiel eine Entlastungsfunktion für größere Flughäfen in der Nachbarschaft besteht und negative

Umwelt- und Gesundheitsauswirkungen begrenzt sind. Dafür muss der Bund durch eine gesteuerte Raumplanung und ein wirksames Flughafenkonzept Sorge tragen.

9. Kurzstreckenflüge auf die Schiene verlagern

Statt den weiteren Ausbau von internationalen Luftdrehkreuzen wie München zu erwägen, müssen durch ein verbessertes Luftraummanagement und eine bessere Kooperation zwischen den Flughäfen die vorhandenen Kapazitätsreserven ausgeschöpft werden.

Kurzstreckenflüge wollen wir auf die Schiene verlagern. Schon heute beträgt das Verlagerungspotenzial auf Distanzen von bis zu vier Stunden beispielsweise am Flughafen Frankfurt rund 16 Prozent, am Flughafen Hamburg sind es sogar 22 Prozent. Wird das Schienennetz ausgebaut, ist das Verlagerungspotenzial deutlich höher. So könnten bis zum Jahr 2025, nach der Realisierung des Bedarfsplans Schiene, in Frankfurt 25 Prozent, in München 17 Prozent und in Hamburg rund 27 Prozent der Flüge auf die umweltfreundliche Schiene verlagert werden (vgl. Bundestagsdrucksache 17/9253). Dies setzt voraus, dass auch die Maßnahmen zur Minderung des Schienenlärms intensiviert werden.