

Weshalb sind Betriebsbeschränkungen unbedingt erforderlich?

Die Zeit rennt uns fort. Die Dauerschallpegel im schnell wachsenden Luftverkehr entwickeln sich wieder nach oben und die Empfindlichkeit der Betroffenen steigt, d.h., es muss dringend für eine deutliche Senkung der Dauerschallpegel gesorgt werden.

Die internationalen Vorschriften konnten nicht verschärft werden. Die ICAO hat nur den technischen Iststand im Kapitel 4 des Annex 16 festgeschrieben und deshalb alle administrativen Anreize zu weiteren technischen Verbesserungen unterbunden. Von den vier Elementen des „Ausgewogenen Ansatzes“ sind zwei nur sehr langfristig wirksam. Verbesserungen an der Quelle benötigen 30 bis 50 Jahre bis sie sich in den Dauerschallpegeln bemerkbar machen. Die Flächennutzungsplanung wirkt ebenfalls nur sehr langfristig und ist von der Luftfahrt und den Genehmigungsbehörden praktisch nicht beeinflussbar. Lärmindernde Betriebsverfahren haben nur ein geringes Potential und wirken lokal sehr unterschiedlich bis zu Verschlechterungen. Alle vorstehenden Elemente müssen unbedingt weitgehend ausgenutzt werden, aber ihre Wirksamkeit kann den akuten Bedarf nicht befriedigen. Also bleiben nur noch Betriebsbeschränkungen als einzig schnell wirksames Mittel übrig.

Da dieses Element das z.Z. einzige ist, das ein nennenswertes Verbesserungspotential verspricht, müssen alle Möglichkeiten von Betriebsbeschränkungen aktiviert werden.

Die EU-Betriebsbeschränkungsrichtlinie¹ schreibt die Aufstellung von Aktionsplänen zur Verringerung der Lärmbelastungen vor. Sie legt ein besonderes Gewicht auf die Beschränkung der „knapp die Vorschriften erfüllenden Luftfahrzeuge“, ohne die anderen Möglichkeiten aber zu verbieten. Deshalb sollten die möglichen Beschränkungen² in mehrere Gruppen eingeteilt werden, die alle genutzt werden müssen:

Mögliche Betriebsbeschränkungen:

Technologieabhängige Beschränkungen

- „Knapp die Vorschriften erfüllende Luftfahrzeuge“ (= gerade eben Erfüllung von Kapitel 3)
- Nicht-Kapitel-4-Luftfahrzeuge (verschärfte Bonusliste)
- Beschränkungen für Nicht FMS-Flugzeuge

¹ Richtlinie 2002/30/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. März 2002 über Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen der Gemeinschaft. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 85/40 vom 28.3.2002.

² Beckers, J.H.: Möglichkeiten zur Fluglärmbekämpfung. In: Oeser, K. u. J.H. Beckers (Hrsg.): Fluglärm. Ein Kompendium für Betroffene. Karlsruhe, C.F. Müller 1987, S. 23-30.

Pegelabhängige Beschränkungen

- Bei Überschreitung festgelegter Pegel an Flughafenmeßstellen

Zeitliche Beschränkungen

- Nachtflugbeschränkungen
- Tagesrandzeitenbeschränkungen
- Zeitabhängige Sperrung bestimmter Startbahnen oder Gebietsüberflüge
- Zeitabhängige Lärmklassenbeschränkungen
- Wochentagsbeschränkungen

Kontingentierungen

- Bewegungskontingentierungen
- Lärmenergiebeschränkungen

Kapazitätsabhängige Beschränkungen

- z.B. Beschränkung auf Einbahnkapazität

Flugstreckenabhängige Beschränkungen

- Zeitliche Beschränkungen für bestimmte Flugstrecken mit besonderer Betroffenenkonzentration oder lärmempfindlichen Objekten (z.B. Krankenhäuser)
- Bestimmte Strecken nur für Start oder Landung freigeben
- Überflugverbote für lärmempfindliche Gebiete (auch zeitabhängig)

Höhenabhängige Beschränkungen bzw. Mindesthöhen festlegen

- bei Zwischenhöhen
- bei Gegenanflügen

Flughafensystemabhängige Beschränkungen

- z.B. Nachtsperrungen bestimmter stadtnaher Flugplätze

Beschränkungen bestimmter Start- oder Landeverfahren

- z.B. Mindesthöhen für Zwischenhöhen

Sonstige Beschränkungen

- z.B. Einschränkung der Schubumkehr
- Startgewichtsbeschränkungen

Die Gruppen sind in etwa in der Reihenfolge nach ihrem Verbesserungspotential angeordnet, d.h. Ausmusterungsbemühungen versprechen die größte Senkung der Dauerschallpegel. Dabei ist natürlich die Untergruppe Nicht-Kapitel-4-Luftfahrzeuge besonders groß und potentialreich. Um hier etwas zu bewegen, müsste zunächst eine neue Bonusliste mit etwa 15 dB niedrigerem Summenwert³ als Kapitel 3 festgesetzt werden und einmal für Betriebsbeschränkungen nachts und in den Tagesrandzeiten und auch für wesentlich verschärfte Landeentgelte eingesetzt werden. Um die dringend anzustrebenden Ziele deutlich zu machen, sollte diese Bonusliste auf 10 Jahre be-

³ = Summe aus den Startüberflug-, Landeüberflug- und Seitenpegeln, also Verbesserung insgesamt nur 5 dB

schränkt werden und es ist gleichzeitig festzusetzen, dass danach diese Liste durch eine neue mit einer weiteren Senkung des Summenwertes um 15 dB auf 30 dB⁴ ersetzt wird. Eine solche Vorgehensweise ist von der EU-Beschränkungsrichtlinie gedeckt, man muss es nur wollen.

Eine strenge Bonusliste wird aber nicht genügen, um die eingangs ermittelten Ziele zu erreichen. Deshalb müssen auch die anderen Beschränkungs- und Kontingentierungsmöglichkeiten genutzt werden. Dabei werden insbesondere die Nachtflugbeschränkungen eine wesentliche Rolle spielen, nachdem das Bundesverwaltungsgericht in den letzten Jahren mehrere wegweisende Entscheidungen hierzu getroffen hat⁵.

Der Stand der Wissenschaften ist aber inzwischen noch weiter fortgeschritten. M. Basner und A. Samel weisen nach, dass aus schlafphysiologischer Sicht die Tagesrandstunden keineswegs als unproblematisch eingestuft werden dürfen⁶. Also sind auch in diesem Bereich Beschränkungen einzuführen.

Auch andere wissenschaftliche Erkenntnisse deuten darauf hin, dass alle Grenzwerte weiter abzusenken sind.

Einige der Beschränkungsmöglichkeiten werden sicher von der Luftfahrtseite mit dem Hinweis auf Mehrkosten oder Wettbewerbsprobleme zunächst abgelehnt werden. Dabei wird verkannt, dass alle Maßnahmen diskriminierungsfrei gestaltet werden müssen und somit die Kalkulation aller gleichermaßen betreffen. Wettbewerbsprobleme sind daher ausgeschlossen. Verschwiegen wird dabei auch, dass die Belastung der Betroffenen immense volkswirtschaftliche Kosten mit sich bringt, die bisher von der Allgemeinheit kostenfrei für die Luftfahrt getragen wurden und die künftig aber den Verursachern zunehmend aufgelastet werden müssen. Die Diskussion der „Externen Kosten“ hat bereits begonnen und die externen Kosten der Luftfahrt in Deutschland werden z. Zeit mit jährlich ca. 500 Millionen Euro beziffert⁷. Die Luftfahrt muss sich sehr genau überlegen, ob sie die Kostenfrage forcieren sollte, denn sonst könnte der Bumerang zurückschlagen.

Die technische Machbarkeit weitreichender Verbesserungsmaßnahmen ist gegeben⁸. Da die zitierte Untersuchung aber nur bis 2020 reicht, sind noch weitergehende Maßnahmen erforderlich. Auch die rechtliche Machbarkeit im Hinblick auf ICAO und auf eine europainterne Lösung wurde in dieser Arbeit untersucht und bejaht. Alle vorstehend geforderten Maßnahmen sind machbar, man muss sie nur wollen. Wie auch bei anderen Problemen ist eine rechtzeitige und zügige Reaktion immer noch die am wenigsten aufwendige; verspätete Maßnahmen führen nur mit erheblichem Mehraufwand zum Ziel.

Die Gemeinden sind für die Aufstellung der Aktionspläne verantwortlich. Allerdings können sie nicht unmittelbar Betriebsbeschränkungen verfügen. Dennoch können sie nach Prüfung der sonstigen Mittel Betriebsbeschränkungen verlangen und die Flughäfen und Genehmigungsbehörden müssen diese einführen, **wenn nicht auf andere Weise eine Minderung erreicht wird**. Entscheidend ist, dass eine Minderung auf das erforderliche Maß erreicht wird. Dies ist einklagbar, wenn die Gemeinden ihre Beschlüsse so anlegen, dass sie Rechte nach aussen begründen.

⁴ = Summenwert, also Verbesserung insgesamt nur 10 dB

⁵ BVerwG 4 A 1075.04. 2006 (Schönefeld); BVerwG Urteil vom 9.11.2006, AZ: 4 A 2001.06.

⁶ Basner, M. u. A. Samel: Schlafphysiologische Bewertung nächtlicher Flugbetriebsbeschränkungen vor dem Hintergrund aktueller Urteile des Bundesverwaltungsgerichts. Z. Lärmbekämpfung 2007, S. 86-94.

⁷ z.B.: INFRAS: Externe Kosten des Verkehrs in Deutschland. Aufdatierung 2005. Schlussbericht. Zürich 2005.

⁸ Arps, H., A. Hermann, W. Zimmer, W. Krebs, St. Donnerhack, F. Kennepohl u. H. Kuhfeld: Verschärfung der Lärmgrenzwerte von zivilen Strahlflugzeugen unter besonderer Berücksichtigung des Zusammenhangs zwischen den Lärm- und Schadstoffemissionen von Strahltriebwerken. Forschungsprojekt im Auftrag des UBA. August 2006.