



ADF c/o Fluglärmkommission Frankfurt • Postfach 600727 • 60337 Frankfurt

Per E-Mail: Ref-LF10@bmvi.bund.de

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
Frau Dr. Ines Brinkmann
Referat LF10: Luftverkehrspolitik, übergreifende Aufgaben
Robert-Schumann-Platz 1
53175 Bonn

Vorsitzender

Bürgermeister Thomas Jühe, Raunheim
Tel: 06142-402213 Fax: 06142-402228
E-Mail: th.juehe@raunheim.de

Geschäftsführerin

Anja Wollert, LL.M.
Fluglärmkommission
Postfach 600727
60337 Frankfurt
Tel: 069-978 690 788
E-Mail: info@flk-frankfurt.de

Frankfurt, 5. August 2015

**Erarbeitung eines Luftverkehrskonzeptes der Bundesregierung, Az. LF10/61312.1/3
Entwurf der Zwischenberichte für AP 1 vom 22.7.2015 und AP 3 vom 7.7.2015
hier: Stellungnahme der ADF**

Sehr geehrte Frau Dr. Brinkmann,

wir bedanken uns für die Einbeziehung in die Erarbeitung eines Luftverkehrskonzeptes der Bundesregierung und die Übersendung der Zwischenberichtsentwürfe für die Arbeitspakete (AP) 1 und 3. Im Hinblick auf das AP 3 schließen wir uns vollumfänglich den Ausführungen des BMUB vom 15.7.2015 an. Bezogen auf den Entwurf des Zwischenberichts für das Arbeitspaket 1 nehmen wir wie folgt Stellung:

Vorbemerkung

Nach dem Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD soll ergänzend zum neuen Bundesverkehrswegeplan 2015 ein nationales Luftverkehrskonzept erstellt werden, um die Rolle des Bundes bei der Planung eines deutschlandweiten Flughafennetzes zu stärken.

Vor diesem Hintergrund hatte die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Fluglärmkommissionen (ADF) bereits am 23.7.2014 Anforderungen an ein Luftverkehrskonzept entwickelt und in den Konsultationsprozess eingebracht, auf die hier ausdrücklich Bezug genommen wird¹.

¹ abrufbar unter:

http://www.flk-frankfurt.de/eigene_dateien/aktuell/2014-aktuelles/anforderungen_der_adf_an_ein_luftverkehrskonzept_23.7.2014.pdf



Aufgrund des auch für die Zukunft weiterhin prognostizierten Wachstums des Flugverkehrs (vgl. AP 3) und der gleichzeitig sehr langen Umsetzungszyklen neuer technischer Entwicklungen im realen Flugbetrieb von 20 bis 40 Jahren klaffen Schutzbedürfnis und Schutzniveau der Bevölkerung vor Fluglärm weit auseinander. Die hierdurch ausgelöste zunehmend sensible Reaktion der Bevölkerung auf Lärm an den einzelnen Flughafenstandorten ließ und lässt die Anforderungen an die Politik ansteigen. Die Vertreter der Koalitionsparteien auf Bundesebene haben es sich deshalb zum Ziel gesetzt, das künftige (auch weiterhin) angestrebte Verkehrswachstum von den Lärmemissionen zu entkoppeln. Nach dem Koalitionsvertrag soll dabei vorrangig auf eine Reduzierung des Fluglärms an der Quelle, eine bestmögliche Flächennutzung im Umfeld sowie auf lärmreduzierende flugbetriebliche Verfahren gesetzt werden.

Vor diesem Hintergrund ist es aus unserer Sicht notwendig, die beschriebene Reduzierung der Lärmbelastung an den Flughafenstandorten - insbesondere bei sehr hohen Flugbewegungszahlen innerhalb dicht besiedelter Gebiete sowie unter Berücksichtigung des besonderen Schutzes der gesetzlichen Nacht - als strategisches Ziel bereits in die Erarbeitung der Grundlagen des Luftverkehrskonzepts aufzunehmen. Auf dieser Basis sind im Anschluss daran die Kernthesen zu entwickeln.

Der vorliegende Entwurf der Markt- und Wettbewerbsanalyse (Arbeitspaket 1) wird diesen Anforderungen bisher nicht gerecht. Einer Reduzierung der Fluglärmbeeinträchtigung wird in weiten Teilen der Analyse nicht die erforderliche Aufmerksamkeit gewidmet mit der Folge, dass mögliches Verbesserungspotenzial nicht erkannt oder nicht aufgegriffen wird. Hierdurch kann die Markt- und Wettbewerbsanalyse bislang nicht als Grundlage für ein nachhaltiges nationales Luftverkehrskonzept herangezogen werden.

1. Fluglärmenschutz

Die Verbesserung des Gesundheitsschutzes wird im Gutachten nicht als Wettbewerbsvorteil erkannt. Lärmreduzierung erfassen die Gutachter nur als Möglichkeit der Akzeptanzschaffung des Luftverkehrs, allerdings gewichten sie diesen Wettbewerbsvorteil im Vergleich sehr gering. Teilweise erweckt die Darstellung im Gutachten dabei den Eindruck, als nähmen die Gutachter die Belange der Fluglärmbeeinträchtigten und den Vorteil einer erhöhten Akzeptanzschaffung selbst nicht hinreichend ernst.



So wird auf S. 9 des Gutachtens beklagt, dass die Flughäfen in Deutschland einer sehr kritischen Wahrnehmung durch die Öffentlichkeit unterlägen, die eine immer höhere Sensibilität hinsichtlich des Fluglärms entwickle, obwohl die Lärmemission pro Flugzeuge stetig abnehme. Weiter fühlten sich manche Flughafenwohner gestört und versuchten, gegen jegliche bauliche oder kapazitive Flughafenentwicklung vorzugehen. Umweltorganisationen und Bürgerinitiativen konzentrierten diesen Protest, der gerne durch auflagenorientierte Medienvertreter aktiv begleitet werde. Mit dieser Bestandsaufnahme versuchen die Gutachter den Eindruck zu vermitteln, zahlreiche Fluglärm-betroffene seien lediglich besonders sensible Querulanten, die sich trotz der seit Jahren stetig abnehmenden Fluglärm-belastung gestört fühlten. Das Gegenteil ist jedoch aufgrund der seit Jahrzehnten ansteigenden Passagierzahlen der Fall. Allein der Einsatz größeren Fluggeräts hatte in den letzten Jahren als Einmaleffekt eine Stagnation bei den Flugbewegungen zur Folge. Wie in AP 1 jedoch festgestellt, ist auch bis 2030 mit einem kontinuierlichen Wachstum an deutschen Flughäfen zu rechnen. Die durchaus nennenswerten Erfolge der vergangenen Jahrzehnte durch technische Verbesserungen am Fluggerät selbst wurden bisher immer durch die Zunahme an Flugbewegungen überkompensiert.

Durch die gesamte Ausarbeitung zieht sich das Defizit, dass das Ziel der Bundesregierung, den aktiven Schallschutz zu verbessern, nur sehr zurückhaltend in Form von eigenen Vorschlägen und deren Analyse im Hinblick auf Chancen, Risiken und Wechselwirkungen auf den Wettbewerb aufgegriffen wird. Gleiches gilt für das auf S. 145 vorgestellte Strategiedokument Flightpath 2050 der Europäischen Kommission, und das darin enthaltene Ziele einer Reduktion des imitierten Lärms von fliegenden Flugzeugen um 65%.

Teilweise werden mögliche zu entwickelnde Vorschläge nur indirekt im Textteil angesprochen, wie beim Thema Entgelte, bei dem auf S. 162 darauf hingewiesen wird, dass die lediglich punktuelle Wirkung der lärmabhängigen Entgeltanteile auch am sehr großen Passagierentgelt-Anteil liege. Schlussfolgerungen, wie die Forderung nach einer kostenneutralen Anhebung der lärmabhängigen Entgelt-Anteile zu Lasten der Passagierentgelt-Anteile werden gleichwohl nicht gezogen.

Gelegentlich werden im Textteil zaghafte Versuche für Vorschläge unternommen, die dann in den Zusammenfassungen jedoch nicht wieder auftauchen. Hier wird dann vielmehr gebetsmühlenartig die bekannte Forderung der Luftverkehrswirtschaft nach einer Abschaffung der Luftver-



kehrsteuer wiederholt, obwohl noch im Textteil auf S. 91 auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts hingewiesen wurde, nach welchem die Steuer im Rahmen des EU-Emissionsrechtehandels verrechnet und der gewerbliche Luftverkehr in Deutschland zudem nicht mit der Energiesteuer belegt wird.

2. Nachtflugbetrieb

Im Gutachten werden bestehende Nachtflugbeschränkungen an deutschen Flughäfen als deutliche Wettbewerbsverzerrung und –beschränkung zu Lasten der deutschen Marktteilnehmer dargestellt. Dabei wird unterstellt, die wirtschaftliche Entwicklung der Flughäfen hänge mit bestehenden Nachtflugbeschränkungen maßgeblich zusammen. Insoweit fehlt jedoch eine Analyse der wirtschaftlichen Entwicklung der aufgeführten Flughäfen jeweils vor und nach den eingeführten Nachtflugbeschränkungen im Unterschied zu vergleichbaren Flughäfen.

Die Entwicklung der Flugbewegungen an anderen europäischen Flughäfen ohne entsprechende Beschränkungen (S. 38), an denen die Flugbewegungen in den letzten Jahren ebenfalls stagnierten bzw. rückläufig waren, bestätigt die Unterstellung der Gutachter zumindest in Bezug auf die letzten Jahre jedenfalls nicht. Auch der Hinweis auf S. 45, dass u. a. der Flughafen Münster-Osnabrück aufgrund des dort genehmigten Nachtflugbetriebs einen Wettbewerbsvorteil habe, spiegelt sich nicht in den Verkehrszahlen des Flughafens wieder, der nach den Angaben auf S. 32 lediglich einen Anteil von 0,43% am Passagieraufkommen in ganz Deutschland hat.

Vor diesem Hintergrund liegt der Schluss nahe, dass andere Faktoren viel maßgeblicher Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung eines Flughafens haben als Nachtflugbeschränkungen.

So weisen die Gutachter an einigen Stellen darauf hin, dass unterschiedliche Gründe für die bessere ökonomische Entwicklung der Golf-Fluggesellschaften und von Turkish Airlines maßgeblich seien. Der Erfolg von neuen luftverkehrlichen Angeboten und Produkten durch diese Fluggesellschaften könne nach den Ausführungen auf S. 11 als eine „qualifizierte Wahrnehmung und Umsetzung der Marktnachfrage durch die Fluggesellschaft verstanden werden“. In Bezug auf Ryanair wird auf S. 16 dargestellt, dass „das Verhältnis von geflogenen Passagieren zur Anzahl der Flugzeuge gegenüber den Mitbewerbern am besten“ sei. Das decke sich auch mit dem sehr effizienten Einsatzmodell von Ryanair-Flugzeugen und den Effizienzsteigerungsbemühungen von Ryanair.



Die von den Gutachtern aufgeführten Ansatzpunkte in Bezug auf eine bessere Produktqualität, Serviceleistungen und Effizienz auf Seiten der deutschen Wettbewerber werden im Gutachten jedoch weder detailliert untersucht, noch auf ihre Auswirkungen auf den Wettbewerb im Vergleich zu anderen Faktoren gewichtet. Ebenso wenig werden Möglichkeiten der Bundesregierung beschrieben, den Verbesserungsprozess für inländische Marktteilnehmer in diesem Bereich zu befördern.

Eine solche Analyse ist jedoch erforderlich um zu erkennen, ob und vor allem welche Wirkung die einzelnen Komponenten haben. Erst auf dieser Grundlage können Maßnahmen auch unter Einbeziehung der Lenkungsziele der Politik sinnvoll gegeneinander abgewogen werden.

3. Luftverkehrsteuer

Wie oben bereits ausgeführt, wird in zahlreichen Zwischenfazit immer wieder die Abschaffung der Luftverkehrsteuer aufgeführt, obwohl diese mit den Kosten aus dem europäischen Emissionsrechtehandel verrechnet wird und – wie vom Bundesverfassungsgericht gesondert hervorgehoben – der gewerbliche Luftverkehr in Deutschland zudem nicht mit der Energiesteuer belegt wird.

Darüber hinaus zitieren die Gutachter auf S. 196 aus einem Gutachten im Auftrag des Bundesfinanzministeriums, nach dem die Luftverkehrsteuer das Luftverkehrswachstum in Deutschland im Jahr 2012 insgesamt nicht mehr abdämpfte. Das bedeute, dass die Wachstumsraten des Luftverkehrs in Deutschland insgesamt im Jahr 2012 von der Luftverkehrsteuer nicht negativ beeinflusst seien.

Trotz dieser Erkenntnislage führen die Gutachter die Luftverkehrsteuer an zahlreichen Stellen im Gutachten als Beispiel für eine nennenswerte Wettbewerbsverzerrung zu Lasten des deutschen Luftverkehrs auf.

4. Verlagerung auf Flughäfen in weniger dicht besiedelten Gebieten

Im Gutachten wird die Fragestellung einer Verkehrsverlagerung zwischen einzelnen Flughäfen, oder auch eine gezielte Steuerung durch den Bund, mit der pauschalen Begründung abgelehnt, dass die Möglichkeiten faktisch begrenzt seien. Insoweit wird auf S. 44 lediglich darauf hingewiesen, dass Fluggesellschaften frei in ihren Entscheidungen seien und nicht gezwungen wer-



den könnten, bestimmte Flughäfen anzufliegen. Weiter wird dann sehr unkonkret und schwammig auf S. 44 dargestellt, dass „eine Steuerung von Verkehren bzw. Flugverbindungen im internationalen Fluglinienverkehr zum Teil in bilateralen Luftverkehrsabkommen geregelt“ sei. Sodann wird ebenfalls nur allgemein darauf hingewiesen, dass es in der Vergangenheit im Ausland zudem „eine Reihe von administrativen Regelungen zur Aufteilung von Verkehr auf mehrere Flughäfen einer Region“ gab. „In der Regel sollte dabei Verkehr von einem hoch ausgelasteten Flughafen zu einem Flughafen mit freien Kapazitäten verlagert werden. Oft befand sich dieser Flughafen zudem weiter von der relevanten Stadt entfernt als der hoch ausgelastete Flughafen“.

Leider fehlen im Gutachten jegliche Ausführungen zu den lediglich als Oberbegriff angesprochenen administrativen Regelungen im Ausland, die doch offensichtlich einer vergleichbaren Problem- und Interessenslage begegnen sollten. Ohne eine fundierte Analyse, konkrete Beispiele, Fakten etc., wird vielmehr nur oberflächlich ausgeführt, dass sich „gezeigt“ habe, „dass diese administrativen Regelungen marktfern und letztlich kontraproduktiv waren, da die Präferenzen der Luftverkehrsreisenden missachtet wurden“.

Selbst wenn dieser Schluss – nach einer Analyse der ausländischen Maßnahmen – zuträfe, ist es denkbar, dass die Ausgangslage und die Umsetzung in Deutschland inhaltlich ganz anders aussehen könnten. Das Gutachten macht hierzu keinerlei Ausführungen. Auf S. 45 wird in einem Satz lediglich erwähnt, dass zulässige administrative Regelungen, die Verkehrsverlagerungen begünstigten, beispielsweise Nachtflugregelungen seien. Um dann im Folgesatz sogleich zu beurteilen, dass die Flughäfen Köln-Bonn und Münster-Osnabrück jedoch aufgrund der strengen Nachtflugregelungen in Dortmund und Düsseldorf einen Wettbewerbsvorteil hätten. Es folgen weder weitergehende Überlegungen zu administrativen oder unterstützenden Maßnahmen (Incentivierungen) von staatlicher Seite, Kooperationen der sich zumeist in öffentlicher Hand befindlichen Flughäfen, noch eine Diskussion über mögliche konkrete Verlagerungsoptionen z. B. des nächtlichen Passagierflugverkehrs am Flughafen Köln-Bonn, der im dicht besiedelten Raum und in der besonders schützenswerten Kernnacht abgewickelt wird. Die im bisherigen Entwurf nicht hinreichend substantiierten Ausführungen können im Hinblick auf Verlagerungsmöglichkeiten deshalb nicht als Grundlage für die Entwicklung von Kernthesen für ein Luftverkehrskonzept herangezogen werden.



Weiter wird nur unzureichend dargelegt, aus welchem Grund das Fracht-Geschäftsmodell der „Integrators“ (z. B. UPS, FedEx, DHL) zwingend auf einen 24h-Betrieb angewiesen sein soll. Auf S. 38 wird dazu ausgeführt, dass der Transport und der Umschlag der Sendungen in der Regel über einen zentralen Ort während der Nacht stattfinden. Durch die Eilbedürftigkeit der Sendungen sei es für die Unternehmen existenziell wichtig, dass auch nachts uneingeschränkt Flugzeuge landen und starten könnten. Auch insoweit fehlen jedoch detaillierte Ausführungen.

5. Verlagerung auf umweltschonendere Verkehrsträger wie die Bahn

Auf S. 197 wird festgestellt, dass Reisen mit Distanzen bis zu 400 km je nach Verfügbarkeit der Verkehrsinfrastruktur gesamtwirtschaftlich vorteilhafter durch andere Verkehrsträger wie z. B. der Schiene erbracht werden könnten. Weiter wird dargestellt, dass im Jahr 2013 über 66.000 Passagiere (15%) mit dem Flugzeug transportiert wurden von oder zu Orten, die mit der Bahn gegenwärtig in maximal 4 Stunden erreichbar sind. Wären die bereits beschlossenen Schienenprojekte bereits umgesetzt, würde sich der Anteil zudem auf 25% erhöhen. Schließlich hätten 29% der inländischen Passagierflüge vom oder zum Flughafen Frankfurt eine Flugstrecke von unter 500 km. Die Gutachter stellen deshalb zu Recht fest, dass das Potenzial für eine Verlagerung auf die Schiene nennenswert ist und sich mit der Umsetzung der Schienenbauprojekte weiter erhöhen wird.

Als eine wichtige Stellschraube für eine schnellere Verlagerung auf die Schiene wird auf S. 199 auf die aktuell begrenzende Wirkung der Entgeltstrukturen an den meisten Flughäfen hingewiesen. Zumindest für weiterfliegende Fluggäste seien die passagierabhängigen Entgelte üblicherweise viel niedriger als für Lokalpassagiere. Auch an dieser Stelle wird lediglich (sehr zögerlich) auf einen Missstand hingewiesen, ohne diesen mit einem konkreten Änderungsvorschlag zu verbinden bzw. diesen dann auch im Fazit oder den Zusammenfassungen zu vertreten.

Ein Vorschlag, der sich als Umkehrschluss zum erkannten Problem aufdrängt und im Gutachten aufgenommen werden sollte, wäre eine Angleichung der Entgeltanteile für Umsteige-Passagiere an diejenigen für Lokal-Passagiere bzw. ggf. sogar eine finanzielle Besserstellung der Lokal-Passagiere. Hierdurch könnte vermieden werden, dass durch zu niedrigen Gebühren für Umsteige-Passagiere finanzielle Anreize geschaffen werden, auch bei Zubringerflügen im



Bereich der Kurzstrecke das Flugzeug zur Anreise zu nutzen. Entsprechend sind im Gutachten konkrete Möglichkeiten, auf welche Weise auf die Entgelte eingewirkt werden kann, aufzuzeigen. Der bisher ohne konkreten Zusammenhang auf S. 201 aufgeführte knappe Hinweis, dass sich zusätzliche Gestaltungsmöglichkeiten durch entsprechende Änderungen der Regelungen zur Entgeltgestaltung im Luftverkehrsgesetz ergäben, ist hierfür nicht ausreichend.

Neben guten Ausführungen zu weiteren konkreten Maßnahmen zur Umsetzung einer Verlagerung auf die Schiene auf S. 201 wie einer aufkommensneutralen Anhebung der Luftverkehrsteuer auf Kurzstreckenflüge oder einer Änderung der Slotvergabe (allerdings auf EU-Ebene) wird dann wiederum lediglich die „Internalisierung der externen Kosten des Verkehrs“ als Schlagwort in den Raum geworfen. Gemeint ist sicherlich, dass die externen Kosten des Luftverkehrs deutlich höher sind, als diejenigen des Bahnverkehrs und diese bei verursachergerechter Umlegung durchaus Lenkungswirkung entfalten würden. Leider sparen die Gutachter auch hier an einer sorgfältigen Darstellung des Sachverhaltes und der Ausarbeitung möglicher Handlungsoptionen.

6. Flugverfahren

An vielen Stellen im Gutachten, u. a. in den Zusammenfassungen, wird immer wieder auf das große Potential lärmindernder Flugverfahren hingewiesen. Beispielsweise werden auf S. 137 sowohl die laterale als auch vertikale Optimierung der Routenführung als möglich erachtet. Allerdings wird der Blick in der Folge immer auf eine zwar wichtige, jedoch nicht die einzig mögliche Maßnahme, verengt (z. B. S. 138) und in der Folge nur diese dargestellt: die Verbesserung der boden- und bordseitigen Ausrüstung mit satellitengestützter Navigation (z. B. S. 143). Grundsätzlich wird dieser Lösungsvorschlag ebenfalls als sehr sinnvolle Maßnahme erachtet. Die Konzentration auf diese eine Möglichkeit greift jedoch viel zu kurz, da man sich ohne Not auch der anderen bestehenden Möglichkeiten beraubt. Darüber hinaus ist die Durchdringungs- und damit realistische Anwendungsquote mit dieser innovativen Technik bislang und in den nächsten Jahren noch nicht hinreichend gegeben, so dass mittelfristig eine flächendeckende Anwendung ausgeschlossen erscheint.

Denkbar wären daneben zahlreiche andere flugbetriebliche und (Flug)Verfahrensänderungen sowie Änderungen der Rechtsgrundlagen wie der grundsätzliche Vorrang von aktiven Schall-



schutzmaßnahmen, die Einführung von Lärmobergrenzen, einer stärkere Gewichtung von Lärmschutzbelangen insbesondere in der gesetzlichen Nacht etc. Die Rechtsänderungen wären nicht nur im Hinblick auf die Förderung lärmindernder Flugverfahren, sondern allgemein zur Entkoppelung des Fluglärms von der Verkehrsentwicklung richtig und wichtig. Anders als bei den flughafenspezifischen Maßnahmen auf S. 155 geben die Autoren hier keinen Überblick über das mögliche Spektrum weiterer Maßnahmen.

Darüber hinaus wird der vorgetragene Lösungsvorschlag nicht konsequent zu Ende gedacht. Nachdem das Potential und der mögliche Nutzen sowohl auf Seiten der Luftverkehrswirtschaft (kürzere Flugwege, Akzeptanzsteigerung) als auch auf Seiten der Fluglärm-betroffenen (Umfliegen von Siedlungsgebieten) ausführlich dargestellt wurden, bleiben die Gutachter eine Antwort zu den Möglichkeiten einer Um- und Durchsetzbarkeit schuldig. Die Gutachter führen auf S. 120 aus, dass internationales Recht die Ausrüstung eines Flugzeugs mit für lärm-mindernde Präzisionsflugverfahren erforderlicher Technik nicht vorschreibe, sondern es vielmehr den Vertragsstaaten überlasse, entsprechende Vorgaben zu machen. Dabei müssten solche Vorgaben aber in dem Vertragssaat, der solche einführt, diskriminierungsfrei für alle übrigen Vertragsstaaten gelten. Das Gleiche gelte nach den internationalen Luftverkehrsabkommen. Bereits im nächsten Satz wird jedoch erklärt, dass ein nationaler Alleingang bei der Aufstellung strengerer technischer Anforderungen wenig Sinn mache, und zwar trotz der zuvor beschriebenen Win-Win-Situation ohne weitere Begründung. Hingewiesen wird lediglich auf eine mögliche Inländerdiskriminierung sowie es sinnvoller erscheine, den Weg über die EASA zu gehen. Einige Absätze später auf S. 121 erklären die Gutachter dann jedoch, dass es angesichts der Zusammensetzung des EASA-Mitgliederkreises zum heutigen Zeitpunkt zumindest sehr fraglich sei, ob sich solche Vorgaben durchsetzen lassen könnten, und berauben der Maßnahme damit selbst jeder auch nur mittelfristig umsetzbaren Perspektive.

Sehnsüchtig verweisen die Gutachter auf S. 130 ein von der amerikanischen Bundesluftfahrtbehörde FAA initiiertes Programm NextGen, dessen Hauptbestandteil eine Modernisierung des Flugsicherungsdienstes mit einer Transformation von boden- hin zu einem satellitengestützten Flugverkehrsmanagementsystem beinhalte. Diesbezüglich sollen in den USA Anreize geschaffen werden, sodass Nutzer und Betreiber in Zukunftstechnologien investieren und bereits frühzeitig nach einer Implementierung profitieren.



Die Rechercheansätze der Gutachter in diesem Bereich sind gut, allerdings noch nicht ausreichend aussagekräftig. Geklärt werden müsste, welche Anreizsysteme in den USA entwickelt wurden, welche darüber hinaus in Deutschland denkbar wären, ob diese kombiniert werden könnten mit einer Verschärfung der Anforderungen an die Ausstattungsgrade (ggf. auch mit Übergangsregelungen) etc.

7. Umweltschutzrechtliche Rahmenbedingungen

Die Gutachter beschreiben ab S. 152 die Auswirkungen umweltschutzrechtlicher Rahmenbedingungen und schränken diese jedoch ohne erkennbaren Grund ein auf die Themen: flughafenspezifische Maßnahmen, lärmbezogene Flughafenentgelte und Lärmgrenzwerte. Auf die Behandlung der Nachtflugregelungen und lärmarmen Flugverfahren an anderer Stelle wird hingewiesen.

Da der Fluglärmschutz fast ausschließlich in Form bundesrechtlicher Regelungen verankert ist, eröffnet sich an dieser Stelle jedoch ein breites Handlungsspektrum für den Bund, die Verbesserung der Fluglärmsituation aktiv zu gestalten, welches in der Analyse auch darzustellen ist. Wie bereits unter 7. aufgeführt, zählen dazu die rechtliche Implementierung eines Vorrangs von aktiven Schallschutzmaßnahmen, die Einführung von Lärmobergrenzen, eine stärkere Gewichtung von Lärmschutzbelangen insbesondere in der gesetzlichen Nacht etc. Eine ausführliche Darstellung der aus Sicht von ADF und BVF erforderlichen Änderungen können dem ADF-Forderungspapier an die neue Bundesregierung vom 8.11.2013 entnommen werden².

Auf Seite 155 führen die Gutachter weiter aus, das es Ziel des „Balanced Approaches“ sei, „einen ausgewogenen Umgang mit Fluglärm zu entwickeln, der letzteren wirkungsvoll vermindert, ohne die Sicherheitsstandards zu verletzen, die Vorrang vor dem Umweltschutz haben.“ Demgegenüber beschreibt die EU-Betriebsbeschränkungs-Verordnung den „ausgewogenen Ansatz“ als das von der ICAO entwickelte Verfahren, „bei dem die möglichen Maßnahmen ... in einheitlicher Weise geprüft werden, um das Lärmproblem auf einem einzelnen Flughafen auf die kosteneffizienteste Weise zu lösen“. Da die Gutachter die dann im Folgenden dargestellten Maßnahmen vor diesem Hintergrund betrachten, sollte der tatsächlich kostenfokussierte Kern des

² abrufbar unter:

http://www.flk-frankfurt.de/eigene_dateien/stellungnahmen/pdf-2013/forderungen_an_die_neue_bundesregierung_8.11.2013.pdf



„Balanced Approaches“ auch entsprechend dargestellt und nicht hinter einer wirkungsvollen Fluglärminderung versteckt werden.

a) Lärmbezogene Flughafenentgelte

Am Beispiel Frankfurt wird auf S. 156 dargestellt, dass das Lärmentgelt im Jahr 2015 auf einen Anteil von rund 20% gestiegen sei. Diese Angabe ist nicht korrekt und kann dem zugrunde liegenden Infoblatt der Fraport AG auch nicht entnommen werden. Wie in der Pressemitteilung des HMWEVL vom 31.10.2014 dargestellt, wurde der Anteil lärmabhängiger Entgelte im Jahr 2015 auf rund 14% (13,6%) erhöht³. Auch bei Hinzurechnung der Gebühren für das passive Schallschutzprogramm ergibt sich keine Erhöhung auf 20%.

Die Gutachter formulieren sehr vorsichtig Konsequenzen aus den dargestellten Wirkungen der lärmbezogenen Anteile der Flughafenentgelte. Einerseits werden auf S. 162 am Beispiel der Flughäfen Frankfurt und München die konkreten Lärmentgelte für das Flugzeug mit dem jeweils höchsten Nutzungsanteil, den A 320, dargestellt. Hierbei wird verdeutlicht, dass das Lärmentgelt – abhängig von der Nutzungszeit etc. – mit etwa 7% - 10% der Gesamtentgelte verhältnismäßig gering ausfällt und sich auf einen Anteil von etwa 1% reduziert, wenn man die Gesamtkosten der Fluggesellschaften berücksichtigt. Als wesentlicher Grund für diesen faktisch geringen Anteil der Lärmentgelte an den Gesamtentgelten wird von den Gutachtern erkannt, dass die Passagierentgelte die Gesamtentgelte klar dominierten.

Auf der anderen Seite wird den Lärmentgelten gleichwohl eine punktuell lenkende Wirkung, z. B. beim Ersatz des Flugzeugtyps MD11 durch die B 777 am Flughafen Köln-Bonn, zugeschrieben, der jedoch mit einem zusätzlichen Rabattsystem des Flughafens verbunden war.

Die Gutachter schlussfolgern, dass eine Lenkungswirkung der Entgelte sehr gering bis gar nicht nachweisbar sei und empfehlen auf S. 168 eine kontinuierliche und langfristige Beobachtung der Entwicklung von Lärmklassenanteilen. Diese könne Hinweise dazu liefern, ab welchen Entgeltschwellen merkliche Lenkungseffekte auf das Beschaffungsverhalten oder auf die Einsatzorte einsetzen. Vorgeschlagen wird auf S. 169 weiter, die Spreizung so zu verändern, dass die Entgelte in den Lärmklassen, der am häufigsten eingesetzten Flugzeuge, erhöht werden, um so Anreize für Verbesserungen in der breiten Flotte zu geben.

³ abrufbar unter:

<https://wirtschaft.hessen.de/presse/pressemitteilung/start-und-landeentgelte-fuer-laute-flugzeuge-werden-erhoeht>



Auch bei anders gelagerter Spreizung des lärmabhängigen Entgeltanteils bliebe es nach diesen Vorschlägen jedoch bei der Gesamthöhe des Lärmanteils von 1% und damit nach bisherigen Auswertungen wohl ohne Auswirkungen. Nach dem eigenen Vorbringen der Gutachter gab es einen nachweisbaren Effekt nur im Falle größerer finanzieller Durchschlagkraft und zwar nach Kombination mit einem zusätzlichen Rabattsystem. Nachdem die eigene Analyse weiter als wesentlichen Grund für den faktisch geringen Anteil der Lärmrentgelte eine Dominanz der Passagierentgelte erkannt hatte, drängt sich u. E. die Forderung nach einer aufkommensneutralen Anhebung des Lärmrentgelt-Anteils gerade zu auf. Mindestens hätte an dieser Stelle eine Analyse der Vor- und Nachteile einer entsprechend anderen Gewichtung erfolgen müssen.

Positiv hervorzuheben ist der Vorschlag einer Verknüpfung mit weiteren Anreizen, z. B. für technische Innovationen (z. B. GBAS-Ausrüstung der Flugzeuge) oder Rabattprogramme für den Ersatz lauter Maschinen durch leisere.

b) Lärmgrenzwerte

Gelungen ist die Darstellung zum Fluglärmschutzgesetz auf S. 172, nach welcher das 2007 verabschiedete Gesetz gegenüber dem Referentenentwurf einige Änderungen erfahren habe, die zu einer Verminderung der Kosten geführt haben. „Diese Änderungen beziehen sich insbesondere auf eine Verkleinerung der Schutzzonen um 20 bis 30% (aufgrund von Berechnungsverfahren zur Berücksichtigung der verschiedenen Betriebsrichtungen) mit entsprechender Verminderung der Kosten sowie auf die Anrechnung freiwilliger Lärmschutzprogramme“. Die Gutachter weisen auf S. 172 weiter die umgelegten Kosten des Fluglärmschutzgesetzes pro Passagier an den jeweiligen Flughafenstandorten aus, welche an den beiden Hubs Frankfurt und München bei 0,38 € innerhalb von 10 Jahren liegen. Für den Fall einer Absenkung der Auslösewerte des Fluglärmschutzgesetzes im Jahr 2017 aufgrund gesundheitlicher Erwägungen würden nach Einschätzung der Gutachter bei dem weiter prognostizierten Wachstum des Luftverkehrs solche höheren Kosten auf mehr Fluggäste umgelegt, so dass es möglich erscheine, die Kostenfolgen pro Passagier auf dem gegenwärtigen Niveau zu halten.



8. Single European Sky (SES)

Nachdem die Gutachter die Auswirkungen von Single European Sky (SES) sorgfältig beschrieben haben, führen sie auf S. 128 aus, dass zusätzlich zu den funktionalen Luftraumblöcken ein europäisches Leistungssystem für Flugsicherungsdienste implementiert werden sollte. Die entsprechenden Leistungsziele auch im Bereich des Umweltschutzes seien hierbei von den Mitgliedstaaten auszuarbeiten. Auch hier unterlassen es die Gutachter wiederum, sich aufdrängende Möglichkeiten für den Bund zur Verbesserung des Lärmschutzes mit konkreten Vorschlägen zu untermauern. Auf S. 128 wird lediglich darauf hingewiesen, dass sich die von der EU-Kommission aufgeführten Einsparpotentiale im Umweltbereich bislang lediglich auf die Treibstoffeinsparungen und auf Einsparungen von Kohlendioxid-Emissionen beziehen würden. Bestenfalls kann das als eine – leider wieder nur sehr indirekt und zurückhaltend vorgetragene – Aufforderung an den Bund verstanden werden, entsprechende Leistungsziele auch im Lärmbereich zu implementieren.

9. Subventionierung der Luftverkehrswirtschaft

Vor dem Hintergrund des erst im vergangenen Jahr von der EU-Kommission angepassten Leitlinien für staatliche Beihilfen, aus Anlass überbordender Subventionierung insbesondere von zahlreichen Regionalflughäfen in Europa, wirkt die Feststellung auf S. 81 des Gutachtens im Hinblick auf einen (weitgehenden) Ausschluss der Subventionierung unangemessen.

Gerade im Hinblick auf die bestehenden Subventionierungen des Luftverkehrs in Deutschland (z. B. Infrastrukturkosten, vorübergehend noch Betriebskosten, keine Kerosinbesteuerung, Reduzierung der Flugsicherungsgebühren durch Zuschuss des Bundes an DFS i. H. v. 500 Millionen Euro) wäre ein zahlenmäßiger Vergleich auch bezogen auf mögliche Wettbewerbsvorteile gegenüber ausländischen Mitbewerbern aufschlussreich, um tatsächlich relevante Einflüsse auf die wirtschaftliche Entwicklung besser einschätzen zu können.

10. Technische Erneuerungen

Nachdem die Gutachter auf S. 208 ff. ausführlich das große Potential zu erwartender Entwicklungen bordseitiger Technologie beschrieben haben, zeigen sie mit Blick auf die typische Kos-



tenstruktur einer Fluggesellschaft die maßgeblichen Treiber der weiteren Bemühungen auf: Aufgrund des Anteils von 30% an den Gesamtkosten werde die Reduzierung der Treibstoffkosten hier die größte Rolle spielen. Vor diesem Hintergrund werden auf S. 217 ausschließlich treibstoffsparende Neuerungen vorgestellt, der Lärmschutz spielt nach dieser Einschätzung kaum noch eine Rolle.

Gleichzeitig stellten die Gutachter auf S. 202 fest, dass Treiber der Akzeptanz des Luftverkehrs in der Bevölkerung in Deutschland insbesondere Lärmschutz und Klimaschutz seien. Weiter wird auf S. 218 zusammengefasst, dass „durch Maßnahmen, die sich auf das ökoeffiziente Fliegen, das Luftfahrtgerät sowie die Reduzierung von Fluglärm im Betrieb der Luftfahrzeuge beziehen, die allgemeine Akzeptanz des Luftverkehrs gesteigert werden kann. Die Reduzierung von Umweltemissionen wie Luftschadstoffe und Lärm wird nicht zuletzt durch die Erreichung ambitionierter Klimaziele einen hohen Stellenwert einnehmen“.

Die widersprüchlichen Einschätzungen der Gutachter im Hinblick auf die tatsächliche Bedeutung der Fluglärminderung im Luftverkehr zeichnen ein reales Bild von Versprechungen und Erwarten auf der einen Seite und deren Umsetzung auf der anderen. Im Bereich der Vermeidung von Kohlendioxid gibt es sowohl politisch formulierte Ziele und auch rechtlich konkret umgesetzte Vorgaben (u. a. EU-Emissionsrechtehandel) als auch direkt mit dem Schadstoffausstoß korrelierende Kosten für Treibstoff. Lärmgrenzwerte, Kontingente oder verbindlich einzuhaltende Ziele fehlen jedoch im Bereich des Fluglärmschutzes. Dieses Ungleichgewicht bedarf dringend einer Korrektur, die sich maßgeblich auch im Luftverkehrskonzept widerspiegeln muss, da andernfalls die formulierten und notwendige Ziele der Verbesserung des Gesundheitsschutzes und der Akzeptanz des Luftverkehrs nicht erreicht werden können.



11. Fazit

Aufgrund der beschriebenen Unzulänglichkeiten sehen wir dringenden und erheblichen Nachbesserungsbedarf bei der Bearbeitung des Arbeitspaketes 1. Die bislang vorgelegten Ergebnisse stellen keine geeignete und ausreichende Grundlage für die Erarbeitung eines nationalen Luftverkehrskonzeptes dar.

Mit freundlichen Grüßen

Thomas Jühe

Vorsitzender
Arbeitsgemeinschaft Deutscher Fluglärmkommissionen