

Vorlage für die Fraktionssitzung am 04.04.2011

Lärmschutz BBI – Flugrouten und Nachtflugverbot

1 Situationsbeschreibung

Die derzeit sehr emotional geführte Debatte zu den Flugrouten und zum Fluglärm zeigt, dass wir mit unseren üblichen Planungs- und Verwaltungsverfahren offensichtlich an Grenzen stoßen. Die Bürgerinnen und Bürger vermissen zu Recht in sich logische, nachvollziehbare und transparent gestaltete Entscheidungsprozesse.

Die Region Berlin-Brandenburg verfügt derzeit über zwei Flughäfen. Der Flughafen Tempelhof wurde bereits am 30. Oktober 2008 geschlossen. Spätestens sechs Monate nach Inbetriebnahmen der neuen südlichen Start- und Landebahn am Hauptstadt-Airport BBI muss der innerstädtische Flughafen Tegel ebenfalls geschlossen werden. Das bedeutet dass die Anzahl der von Fluglärm mit Dauerschallpegeln ab 55 dB(A) Betroffenen Berlinerinnen und Berliner, Brandenburgerinnen und Brandenburger mit 59.600 gegenüber der gegenwärtigen Situation mit 225.800 Betroffenen deutlich abnimmt. Es wird erwartet, dass sich die Zahl der Überflüge über dem Berliner Stadtgebiet in Zukunft halbiert. Durch den neuen Hauptstadt-Airport BBI sollen bis zu 40.000 Arbeitsplätze entstehen. Der Finanzierungsrahmen bleibt trotz Verschiebung der Eröffnung unverändert (2,4 Mrd. Euro Kreditrahmen, 430 Mio. Euro Gesellschaftermittel, 440 Mio. Euro Eigenfinanzierungsbeitrag der Berliner Flughäfen).

Der Flughafen Berlin-Brandenburg ist das wichtigste Infrastrukturprojekt der Region. Nur ein vollfunktionaler und leistungsfähiger Flughafen kann seiner Rolle als Wirtschafts- und Jobmotor gerecht werden. Seit September 2006 wird der Flughafen Schönefeld zum BBI ausgebaut und soll am 3. Juni 2012 in Betrieb genommen werden.

Die Berliner Flughäfen sehen für 2012 eine Startkapazität von bis zu 27 Millionen Passagieren vor. Je nach Passagierentwicklung kann der Flughafen für bis zu 45 Millionen Passagiere ausgebaut werden. Im dem für das Jahr 2023 prognostizierten Endausbauszenario wird ein Verkehrsaufkommen von 360.000 Flugbewegungen/Jahr erwartet. Dieses soll mit einem Zweibahnensystem bewältigt werden, was in Verkehrsspitzenzeiten den unabhängigen Betrieb auf beiden Bahnen mit zeitgleichen Abflügen bzw. zeitgleichen Landungen notwendig macht.

Tab. 1: Passagierzahlen

	Passagiere
SXF und TXL (ADV Statistik 2010)	22,3 Mio.
BBI (FBS-Prognose 2012)	bis zu 27 Mio.

Grundvoraussetzung zum unabhängigen Betrieb paralleler Start- und Landebahnen ist gemäß der Vorgaben der internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) ein Achsabstand zwischen beiden Bahnen von 1.035 m, der BBI weist einen Achsabstand beider Bahnen von 1.900 m auf. Die DFS weist darauf hin den Empfehlungen der ICAO zufolge, dass bei gleichzeitigen Abflügen auf parallelen Startbahnen die Abflugrouten nach dem Start um mindestens 15 Grad divergieren müssen.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt erfolgen auf den Airports Schönefeld und Tegel 50 Starts pro Stunde. Es entfallen 20 davon auf den Flughafen Schönefeld, 30 auf den Flughafen Tegel. Bei einem abhängigen Parallelbetrieb wären auf dem BBI in der Spitzenstunde aufgrund der notwendigen zeitlichen Separation von ca. 90 Sekunden zwischen zwei Flugzeugen maximal 40 Starts möglich. Damit fiel der BBI hinter die gegenwärtig verfügbaren Startkapazitäten zurück.

Laut Berliner Flughäfen liegen für das Jahr 2012 Anmeldungen für 49 Starts in der Spitzenstunde vor, die nur mit unabhängigen zeitgleichen Parallelstarts bedient werden können. Die sogenannten Spitzenstunden liegen nach derzeitigem Planungsstand bis zum Jahr 2015 in der Zeit von 8 bis 9 Uhr sowie von 20 bis 21 Uhr. Ab 2015 rechnen die Berliner Flughäfen aufgrund des zu erwartenden Verkehrswachstums mit dem Auftreten einer dritten Spitze in der Mittagszeit zwischen 12 und 14 Uhr.

Tatsache ist, dass der Flughafen Berlin-Brandenburg-International 2012 in Schönefeld in Betrieb gehen wird und, dass maßgeschneiderte Flugroutenlösungen gefunden werden müssen. Lärmschutz der Flughafenanwohner und wirtschaftlicher Betrieb des Flughafens schließen sich nicht aus.

Mit seinen Urteilen vom 16.03.2006 wies das Bundesverwaltungsgericht die Klagen von Anwohnern und vier Gemeinden gegen den Planfeststellungsbeschluss für den Ausbau des Verkehrsflughafens Berlin-Schönefeld zum überwiegenden Teil ab. Das Bundesverwaltungsgericht hat die Planfeststellungsbehörde jedoch verpflichtet,

- über eine weitergehende Einschränkung des Nachtflugbetriebes,
- die Anordnung passiver Schallschutzmaßnahmen in der Nacht und
- über die Grenzziehung des Entschädigungsgebietes Außenwohnbereich

unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichtes erneut zu entscheiden.

Mit dem Planergänzungsbeschluss vom 20. Oktober 2009 ist die Planfeststellungsbehörde den Anforderungen des Bundesverwaltungsgerichts in vollem Umfang nachgekommen. Der Planergänzungsbeschluss stellt einen Kompromiss zwischen dem Schutzbedürfnis der Anwohner vor Lärm und den im Rahmen der Daseinsvorsorge durch den Flughafenbetreiber zu befriedigenden öffentlichen Verkehrsinteressen dar. Der Beschluss regelt im Einzelnen:

- Es besteht ein Flugverbot in der Zeit von 00:00 bis 05:00 Uhr (zulässige Ausnahmen für Notfälle, Post- und Regierungsflüge).
- Im Unterschied zu anderen Flughäfen wie z. B. München wurden eine Kontingentierung und eine Skalierung der einzelnen Zeitscheiben in der Nacht vorgenommen. Dadurch werden Anreize geschaffen, Flugbewegungen in den Tag oder die Nachtrandzeiten zu verlagern:
 - 23:30 - 24:00 Uhr sowie 05:00 - 05:30 Uhr keine planmäßigen Flüge, sondern nur Verspätungen und Verfrühungen, Bereitstellungs- und Überführungsflüge als Leerflüge,
 - Begrenzung der Zahl der Flüge zwischen 23:00 und 06:00 Uhr durch ein Flugbewegungskontingent, sofern überhaupt geflogen werden darf.

- Generell darf zwischen 22:00 und 6:00 Uhr nur mit lärmarmen Flugzeugen geflogen werden.

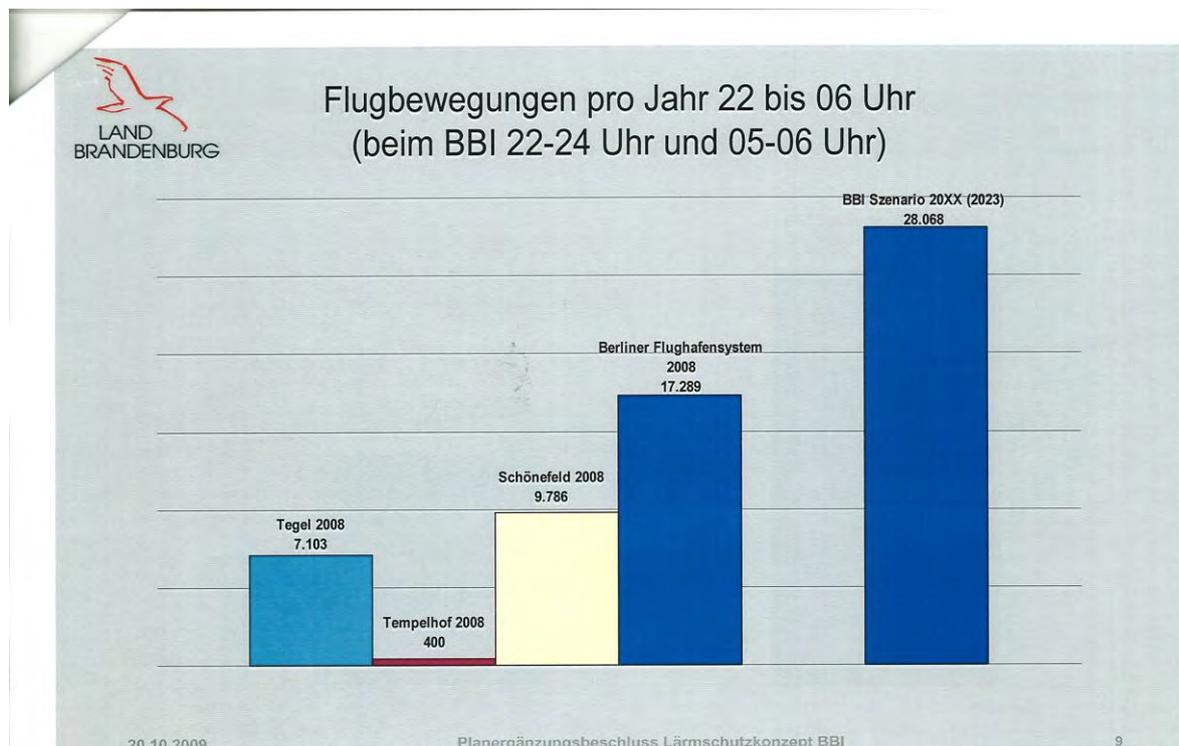
Zudem regelt der Planergänzungsbeschluss, dass eine Entschädigung für Nutzungsbeeinträchtigungen im Außenwohnbereich bereits ab einem Dauerschallpegel von 62 dB(A) am Tag [bisher 65 dB(A)] geleistet wird und dass Anspruch auf baulichen Schallschutz bei Schlafräumen besteht, wenn in der Nacht durch den Fluglärm im Außenbereich Dauerschallpegel von 50 dB(A) oder Pegelhäufigkeiten von 6 x 70 dB(A) überschritten werden. Diese Ansprüche bestehen immer und überall, unabhängig von dem in der Anlage zum Planergänzungsbeschluss dargestellten Schutz und Entschädigungsgebieten sowie unabhängig von den für den Flughafenbetreiber damit verbundenen Kosten.

Die maximale Gesamt-Nachtverkehrszahl legt der Planergänzungsbeschluss auf 12.852 pro Jahr fest. Sie beinhaltet gemäß Prognose für das Jahr 2023 durchschnittlich 31 Flüge zwischen 23:00 und 24:00 Uhr sowie 5:00 und 6:00 Uhr. Der Nachtfluganteil liegt unter dem Durchschnitt vergleichbarer Flughäfen, ist aber saisonalen Schwankungen z. B. Ferienbeginn ausgesetzt. Die Nachtverkehrszahl im Sommerflugplan (7 Monate) beträgt 9.125, die des Winterflugplans 3.727.

Auf Grundlage des Intraplan-Gutachtens hat die Planfeststellungsbehörde folgenden Bedarf ermittelt:

- 77 Flugbewegungen im Durchschnitt zwischen 22:00 und 6:00 Uhr (84 Flugbewegungen im Durchschnitt der sechs verkehrsreichsten Monate),
- 103 Flugbewegungen in typischen Spitzen zwischen 22:00 bis 6:00 Uhr

Zum Vergleich gab es 2008 durchschnittlich 42,5 Flugbewegungen zwischen 22:00 bis 6:00 Uhr.



Derzeit bestehen für den Flughafen Schönefeld Beschränkungen des Nachtflugverkehrs für Strahlflugzeuge ohne Lärmzulassung bzw. mit Lärmzulassung nach Kapitel 2 während der ganzen Nacht und für Strahlflugzeuge mit Lärmzulassung nach Kapitel 3 in der Zeit zwischen 24:00 bis 06:00 Uhr. In dieser Zeit dürfen Strahlflugzeuge nur Starten und Landen, wenn sie in der Bonusliste des BMVBS aufgeführt werden oder eine Lärmzulassung nach Kapitel 4 besitzen. In Tegel gelten Nachtflugbeschränkungen zwischen 23 und 6 Uhr. Zusätzlich werden für die Nachtzeit von 22:00 bis 06:00 Uhr auf die lärmbezogenen Entgelte noch verschiedene Zuschläge erhoben. So beträgt der Zuschlag für eine Landung in Tegel zwischen 00:00 bis 05:59 Uhr 250 % auf das lärmabhängige Entgelt.

2 Rechtliche Grundlagen

2.1 Luftrechtlichen Genehmigungen

Alle genehmigungsrechtlichen Voraussetzungen für den Bau und den Betrieb des Single-Flughafens BBI wurden durch die Oberste Luftfahrtbehörde des Landes Brandenburg mit der Planfeststellung „Ausbau Verkehrsflughafen Berlin-Schönefeld“ geschaffen. Die für den Verkehrsflughafen Berlin-Schönefeld bestehende luftrechtliche Genehmigung (gemäß § 6 LuftVG) muss vor der Inbetriebnahme des ausgebauten Flughafens an das Ergebnis des Planfeststellungsverfahrens angepasst und entsprechend geändert bzw. ergänzt werden.

Im Rahmen des Planfeststellungsbeschlusses wurden alle erforderlichen Genehmigungen, Ausnahmen, Befreiungen und Gestattungen zum Bau und Betrieb des Flughafens, einschließlich der bau-, naturschutz- und wasserrechtlichen Anforderungen, sowie auch die im Zusammenhang mit dem Energiewirtschaftsgesetz, dem Gewässerausbau und dem Denkmalschutz erforderlichen Entscheidungen erteilt.

2.2 Verfahren für die Festlegung von Flugrouten

Die Deutsche Flugsicherung (DFS) hat den Auftrag (nach § 27c Luftverkehrsgesetz [LuftVG]) den Luftverkehr sicher, geordnet und flüssig abzuwickeln. Dabei hat sie (nach § 29b Abs. 2 LuftVG) auf den Schutz der Bevölkerung vor unzumutbarem Fluglärm hinzuwirken. Das Erreichen und Erhalten eines hohen Sicherheitsniveaus der Flugsicherungsdienste haben dabei oberste Priorität gegenüber allen anderen Zielen.

Die An- und Abflugverfahren einschließlich der Flugwege, Flughöhen und Meldepunkte werden (nach § 32 Abs. 1, Nr. 1 LuftVG i. V. m. § 27 a Abs. 2 LuftVO) vom Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF) durch Rechtsverordnung des Bundes festgelegt. Für den bestehenden Verkehrsflughafen Berlin-Schönefeld wurden entsprechende Rechtsverordnungen erlassen. Diese basieren auf den von der Deutschen Flugsicherung GmbH (DFS) erarbeiteten Flugverfahren. Die Kommunen und die Landesregierung sind in die Erarbeitung der Flugverfahren nicht einbezogen. Neue oder wesentlich geänderte Flugverfahren werden vor der Festsetzung durch das BAF in der Regel von der DFS der Fluglärmkommission zur Stellungnahme vorgelegt.

Gemäß § 32b Luftverkehrsgesetz gehört es zu den Aufgaben der Fluglärmkommission das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung, die Deutsche Flugsicherung und die für den Flughafen zuständige Genehmigungsbehörde über Maßnahmen zum Schutz gegen Fluglärm zu beraten. In der Kommission sind u. a. die vom Fluglärm in der Umgebung des Flugplatzes betroffenen Kommunen und die von der Landesregierung bestimmten obersten Landesbehörden vertreten.

Gemäß § 26 Abs. 2 LuftVO kann die zuständige Flugverkehrskontrollstelle bei der Bewegungslenkung der ihrer Kontrolle unterliegenden Flüge den Flugverlauf, insbesondere den Flugweg und die Flughöhe, durch entsprechende Freigaben im Einzelnen festlegen. Dies steht im Ermessen der Kontrollstelle, die sich insbesondere an der Sicherheit und der flüssigen Abwicklung des Flugverkehrs orientieren, dabei aber auch den Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm beachten muss. Der Luftfahrzeugführer hat die vorgeschriebenen Flugverfahren zu befolgen, es sei denn, die zuständige Flugverkehrskontrollstelle der Deutschen Flugsicherung hat ihm z. B. per Sprechfunk eine anderslautende Flugverkehrskontrollfreigabe erteilt. Die Landesregierung, der Flughafen und die Fluggesellschaften haben keinen Einfluss auf diese Freigaben.

Abb.1 Ablauf der Flugstreckenfestlegung seit 2007



2.3 Rechtsrahmen Nachtflugverbot

Nach den geltenden Rechtsgrundlagen (Luftverkehrsgesetz [LuftVG]) muss die zuständige Landesbehörde im Rahmen der Planfeststellung zur Genehmigung eines Flughafens oder eines Ausbauvorhabens öffentliche und private Belange berücksichtigen und eine Abwägung vornehmen (§ 8 Abs. 1 LuftVG). Sämtliche betriebliche Regelungen - wie ein Nachtflugverbot oder eine Einschränkung des nächtlichen Flugverkehrs - sind Teil der Planfeststellung. Bisher schreibt das Luftverkehrsgesetz § 29b Absatz 1 fest, dass beim Flugbetrieb der Lärm auf ein Mindestmaß zu beschränken und die Bevölkerung vor erheblichen Belästigungen zu schützen sei. Darüber hinaus ist auf die Nachtruhe der Bevölkerung in besonderem Maß Rücksicht zu nehmen.

In mehreren jüngeren Entscheidungen hat das Bundesverwaltungsgericht die Voraussetzungen konkretisiert, die vorliegen müssen, damit Nachtflug zugelassen werden kann. Demnach ist ein Nachtflugbetrieb in der Nachtkernzeit von Mitternacht bis fünf Uhr nur dann zulässig, wenn ein standortspezifischer Nachtflugbedarf für den jeweiligen Flughafen besteht (BVerwG, Urteil vom 24.07.2008, 4 A 3001/07 zu Leipzig/Halle). Für den "standortspezifischen Bedarf" muss nachgewiesen werden, dass ein bestimmtes Verkehrsaufkommen oder ein bestimmtes Verkehrssegment nur innerhalb der Kernzeit der Nacht abgewickelt werden kann. So hat das Bundesverwaltungsgericht für Leipzig/Halle einen standortspezifischen Bedarf für nächtlichen

Frachturnschlag anerkannt und daher Nachtflüge in der Nachtkernzeit für Express-Fracht erlaubt (BVerwG, Urteil vom 09.11.2006). Passagierflüge sind dafür an diesem Standort nur in den Nachtrandstunden zugelassen.

In den Nachtrandstunden ist zwar kein standortspezifischer Bedarf nachzuweisen, ein Verkehrsbedarf muss aber gesondert sachlich gerechtfertigt werden. Der Verkehrsbedarf muss zudem umso dringlicher sein, je höher die Zahl der Lärmbetroffenen ist (BVerwG, Urteil vom 16.03.2006 zu Berlin-Schönefeld). Laut Bundesverwaltungsgericht ist andererseits nicht zu verkennen, dass der Lärmschutz in den Nachtrandstunden und hier insbesondere in der Zeit zwischen 22:00 und 23:00 Uhr nicht dasselbe hohe Gewicht wie für den Zeitraum zwischen 0:00 und 5:00 Uhr besitzt. Daraus folgt, dass sich plausibel nachgewiesene sachliche Gründe, weshalb ein bestimmter Verkehrsbedarf oder ein bestimmtes Verkehrssegment nicht befriedigend innerhalb der Tagesstunden abgewickelt werden kann, im Zuge der Abwägung gegen die Belange des Lärmschutzes durchsetzen können. Die entsprechenden Regelungen für den Flughafen Berlin-Tegel, durch dessen Betrieb eine noch größere Anzahl von Anwohnern als in Berlin-Schönefeld betroffen ist, sind ein Beispiel hierfür. Solche für die Nutzung der Nachtrandzeiten sprechenden Gründe können sich z. B. – wie bei vergleichbaren internationalen Verkehrsflughäfen auch – aus den Erfordernissen einer effektiven Flugzeug-Umlaufplanung, aus den Besonderheiten des Interkontinentalverkehrs (Verspätungen, Verfrühungen) oder aus dem Umstand ergeben, dass der Flughafen als Heimatflughafen oder Wartungsschwerpunkt von Fluggesellschaften deren Bedürfnisse nachvollziehbar nicht ausschließlich in den Tageszeiten abdecken kann (BVerwG, Urteil vom 16.03.2006 zu Berlin- Schönefeld).

3 Aktiver Lärmschutz - Übersicht und Bewertung der Maßnahmen

Die am 6. September 2010 von der DFS vorgelegte Grobplanung der Flugrouten für den zukünftigen Flughafen BBI bewirken sehr emotional geführte Debatten und Proteste, da von der Bevölkerung befürchtet wird, dass die Lärmbetroffenheiten anders liegen, als bisher erwartet. Die Bürgerinnen und Bürger erwarten zu Recht in sich logische, nachvollziehbare und transparent gestaltete Entscheidungsprozesse. Im Rahmen der Proteste wurden bislang eine Vielzahl Forderungen erhoben und Vorschläge unterbreitet, die derzeit von der Deutschen Flugsicherung geprüft und in der Fluglärmkommission diskutiert werden.

Eine erste Bewertung der Vorschläge erfolgte durch die Deutsche Flugsicherung. Die Ergebnisse wurden der Fluglärmkommission auf den Sitzungen am 17. Januar 2011, 14. Februar 2011, 14. und 28. März 2011 vorgelegt.

http://www.mil.brandenburg.de/sixcms/media.php/4055/Pr%C3%A4sentation%20Flugroutenvorschl%C3%A4ge%20FLK%20BBI%2017%20JAN%202011_ER_V4.pdf

<http://www.mil.brandenburg.de/sixcms/media.php/4055/FLKBBI14FEB2011.pdf>

http://www.mil.brandenburg.de/sixcms/media.php/4055/Pr%C3%A4sentation_Flugroutenvorschl%C3%A4ge_FLK_BBI_am_14_M%C3%A4rz_2011.pdf

4 Passiver Lärmschutz und Entschädigungen

Die Berliner Flughäfen haben bisher rund 40 Mio. Euro für Lärmschutz und Entschädigungen an Hausbesitzer im Umfeld des zukünftigen BBI gezahlt. Die Berliner Flughäfen haben zum ge-

genwärtigen Zeitpunkt rund 7.000 Kostenerstattungsvereinbarungen (KEVs) an die Eigentümer versendet. Nach Angabe der Berliner Flughäfen haben insgesamt 42.000 Anwohner in 25.500 Wohneinheiten Anspruch auf Schallschutz. Knapp 12.400 vollständige Anträge liegen vor, wovon mit 11.500 bereits über 90 Prozent von den Berliner Flughäfen bearbeitet werden. Die Flughafengesellschaft rechnet mit Kosten von insgesamt 140 Mio. Euro. Der Großteil der Kosten entsteht neben den Entschädigungsansprüchen für den Außenwohnbereich durch den Einbau von Schallschutzfenstern und Lüftern. Von den sogenannten Besonderen Einrichtungen – wie Kindertagesstätten, Schulen oder Seniorenheime – haben 34 der etwa 50 Einrichtungen einen Antrag auf Schallschutz gestellt. 26 Anträge sind derzeit in Bearbeitung, drei Einrichtungen sind bereits fertiggestellt.

Ein weiteres Element des BBI-Schallschutzprogramms ist die Entschädigung für Außenwohnbereiche wie Terrassen, Balkone und Kleingärten. Hier sind etwa 10.000 Wohneinheiten im BBI-Umfeld anspruchsberechtigt. Für mehr als die Hälfte der bisher gestellten 3.500 Anträge haben die Berliner Flughäfen eine Entschädigungsvereinbarung erstellt, für etwa 700 anspruchsberechtigte Objekte wurden bereits Auszahlungen vorgenommen.