



Berlin, 29.01.2013

Konzept der SPD-Bundestagsfraktion

Die Flughafeninfrastruktur in Deutschland im Konsens mit den Bürgerinnen und Bürgern fortentwickeln

I. Für einen neuen Infrastrukturkonsens im Luftverkehr

Die SPD-Bundestagsfraktion arbeitet an einem neuen gesellschaftlichen Konsens zur Frage, welche Infrastruktur wir künftig in Deutschland benötigen.

Die Politik darf das Heft des Handelns nicht aus der Hand geben, indem sie zentrale Entscheidungen der Rechtsprechung überlässt. Sie muss eine neue Balance suchen zwischen einer für den Wirtschaftsstandort Deutschland angemessenen Entwicklungsstrategie und einem deutlich besseren Schutz der Bevölkerung vor den negativen Folgen des Luftverkehrs. Wir sind der festen Überzeugung, dass dies nur unter der Führung der Politik im Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern sowie mit den Vertreterinnen und Vertretern der Luftverkehrswirtschaft und der Umweltverbände möglich ist.

Mit den Flughafenkonzepten 2000 und 2009 wurden unter sozialdemokratischer Führung entscheidende Schritte hin zu einer nachhaltigen Entwicklungsstrategie für den Luftverkehr und die Flughafeninfrastruktur in Deutschland unternommen. Hieran knüpfen wir an, indem wir das im Jahr 2009 verabschiedete Flughafenkonzept in der nächsten Legislaturperiode fortentwickeln wollen.

Auch beim Schutz der Anwohnerinnen und Anwohner vor Fluglärm haben wir in der vorigen Legislaturperiode Verbesserungen auf den Weg gebracht. Mit der Novellierung des Fluglärmsgesetzes wurden 2007 unter der Federführung des damaligen Bundesumweltministers Sigmar Gabriel die baulichen Schallschutzanforderungen für die Umgebung der größeren zivilen und militärischen Flugplätze deutlich verbessert. Damit wurde der Einstieg in den gesetzlichen Schutz vor Fluglärm beschlossen. Wolfgang Tiefensee hat als Bundesverkehrsminister 2009 ein neues Verkehrslärmschutzprogramm vorgelegt, das unter anderem ein



umfassendes Maßnahmenbündel zur weiteren Reduzierung des Fluglärms enthält. Dieses Programm gilt es umzusetzen und fortzuschreiben.

Deutschland braucht ein neues Leitbild, das aufzeigt, wie der Luftverkehr im Jahr 2030 aussehen soll. Eine vorausschauende Politik muss sich an den Mobilitätsbedürfnissen der Menschen und der Sicherung des Wirtschaftsstandortes in gleicher Weise orientieren wie am Anspruch der Nachhaltigkeit, des Gesundheits-, Lärm- und Klimaschutzes. Ausgehend von einem solchen Leitbild können Fragen der Flughafeninfrastruktur und des Lärmschutzes angegangen werden. Eine Umsetzung des Leitbilds wird jedoch nur auf der Basis eines neuen Infrastrukturkonsenses gelingen, der auf eine breite Teilhabe und letztlich auf Akzeptanz der Bevölkerung setzt.

In den vergangenen Jahren und Monaten haben sich insbesondere an den internationalen Luftverkehrsdrehkreuzen („Hubs“) des deutschen Luftverkehrs in Frankfurt/Main, München und Berlin-Brandenburg, aber auch an den vom nächtlichen Frachtflug betroffenen Standorten wie Köln/Bonn, starke Bürgerinitiativen gegen den Fluglärm gebildet. Der Widerstand der Menschen ist in den Regionen gewachsen, in denen der Fluglärm durch die Erweiterung bestehender Flughafenkapazitäten und die Festlegung neuer Flugrouten gestiegen ist. Der Protest ist geprägt durch ein massives Misstrauen von Bürgerinnen und Bürgern im Umfeld von Flughäfen gegenüber dem Handeln von Politik und Wirtschaft. Daher sehen wir es als wichtige Aufgabe eines Infrastrukturkonsenses im Bereich der Luftfahrt an, neues Vertrauen zu schaffen. Dazu gehört, dass wir für die Flughäfen in Deutschland eine signifikante Reduzierung des Fluglärms erreichen.

II. Für ein neues Leitbild „Luftverkehr 2030“ für Deutschland

Ein Leitbild für den Luftverkehr im Jahr 2030 muss dem Umstand gerecht werden, dass der Luftverkehr in Deutschland einen wichtigen Bestandteil des Verkehrssystems in unserer mobilen Gesellschaft darstellt; zusammen mit den anderen Verkehrsträgern schafft er die Grundlage für nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum, Beschäftigung und die Sicherung der individuellen Mobilität. Gleichzeitig muss er das Ziel einer klimagerechten und umweltschonenden Entwicklung der Mobilität erfüllen und dem Ruhebedürfnis der Menschen bzw. dem Gesundheitsschutz in einer Welt mit anwachsendem Verkehrslärm entsprechen.



1. Mobilitätsbedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger sowie des Wirtschaftsstandortes Deutschland anerkennen

Die SPD-Bundestagsfraktion will die Mobilität der Menschen und den Transport von Gütern auch in der Zukunft sichern. Voraussetzung für die weitere Entwicklung des Luftverkehrs ist, dass diese nachhaltig, d.h. sozial ausgewogen, ökologisch verträglich sowie ökonomisch solide erfolgt.

Deutschland soll auch in Zukunft eines der führenden Reise- und Urlaubsländer für internationale Gäste und Geschäftsreisende wie auch für die einheimischen Urlaubsreisenden bleiben. Das Flugzeug ist zum Massenverkehrsmittel geworden ist, das auch von Menschen mit niedrigerem Einkommen regelmäßig genutzt wird, auch wenn dies zum Teil Folge einer Subventionierung dieses Verkehrsträgers ist.

2. Luftverkehr als Motor für Wohlstand und wirtschaftliche Entwicklung ökologisch nachhaltig weiterentwickeln

Der Luftverkehr befördert an den Hauptstandorten die positive Entwicklung der Wirtschaft in Deutschland, indem er zu Investitionen, Beschäftigung und damit zur Sicherung des Einkommens vieler Menschen beiträgt.

Wir müssen akzeptieren, dass wir mit den Mitteln der nationalen Politik nur beschränkt Einfluss auf die Entwicklung von Verkehren nehmen können, da diese gerade im Luftverkehr im internationalen Kontext stattfinden. Internationale Reiseverkehre sind u.a. eine Folge einer sich verbessernden Einkommenssituation vieler Menschen in den so genannten Schwellenländern. Die Entstehung von Gütertransporten und Wirtschaftsverkehren ist in hohem Maße von globalen Entwicklungen wie der internationalen Arbeitsteilung abhängig. Deutschland muss sich daher umso mehr auf europäischer Ebene für eine nachhaltige Verkehrsplanung unter Berücksichtigung aller Verkehrsträger und deren Umweltbelastung einsetzen.

Als führende Exportnation ist Deutschland auch in Zukunft auf eine gute Anbindung an die internationalen Handelswege angewiesen. Zusammen mit dem Schienen- und Straßennetz ist die Flughafeninfrastruktur in Deutschland zu einem bedeutenden Standortfaktor geworden. Die Zahl der beförderten Fracht und Passagiere ist trotz krisenbedingter Rückgänge immer noch ansteigend.



Dabei konzentrieren sich die ansteigenden Transportzahlen auf die vier großen internationalen Flughäfen Frankfurt am Main, München, Düsseldorf, Berlin sowie in geringerem Maße auch auf Hamburg, Stuttgart und Köln. Zum Teil stoßen die Großflughäfen angesichts der Zuwachsraten an ihre Kapazitätsgrenzen. Im Frachtbereich haben die Flughäfen Leipzig und Köln aufgrund ihres 24-Stunden-Betriebs eine Sonderstellung.

An den meisten Regionalf Flughäfen stiegen zwar in den vergangenen Jahren die Transportzahlen – Treiber war hier jedoch in vielen Fällen der Low-Cost-Carrier-Verkehr. Dies führte jedoch nicht dazu, dass der häufig defizitäre und von der öffentlichen Hand subventionierte Betrieb der örtlichen Flughäfen die wirtschaftlich notwendige Kapazitätsauslastung erreichte. Aktuelles Beispiel ist das Scheitern des hochdefizitären Lübecker Flughafens. Unser Ziel ist es, dass die gegenseitige Kanibalisierung von mittleren und kleinen Flughafenstandorten in Deutschland beendet wird. Eine Aufweichung des europäischen Beihilferechts, das die öffentliche Subventionierung von Regionalf Flughäfen einschränkt, lehnt die SPD-Bundestagsfraktion ab.

Das Ziel der SPD-Bundestagsfraktion ist es, den Luftverkehr so weiterzuentwickeln, dass die absolute Belastung für die Menschen, die Natur und die Erdatmosphäre nicht in dem Ausmaß wie zurzeit weiter steigt, sondern im Rahmen der Reduktionspflichten aller Sektoren entsprechend verringert wird. Dabei werden wir darauf achten, dass politische Maßnahmen, die auf nationaler Ebene beschlossen werden, die internationale Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Luftverkehrsstandortes tatsächlich nicht unnötig gefährden, ohne dabei unseren politischen Gestaltungsanspruch aufzugeben. Vor der Einführung von fiskal- oder ordnungspolitischen Maßnahmen werden wir sie auf ihr Kosten-Nutzen-Verhältnis untersuchen. Die Auswirkungen auf die Mobilität in Deutschland und ihre Wirksamkeit für einen effektiven Lärm- und Umweltschutz müssen in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen. Gegebenenfalls sind andere, zielsichere Instrumente erforderlich, um die gesundheits- und umweltpolitischen Ziele sicherzustellen.

3. Lärm- und Umweltschutz stärken

Die umwelt- und klimaschonende Bewältigung der Fortentwicklung des Luftverkehrs in Deutschland begreifen wir als eine wesentliche Herausforderung für die Verkehrs- und Infrastrukturpolitik des Bundes. Unser Ziel ist es, mögliches künftiges Verkehrswachstum vom



Energieverbrauch, d.h. CO₂-Ausstoß, und von den Lärmemissionen auch absolut zu entkoppeln. Energieverbrauch und Lärmemissionen des Verkehrs dürfen nicht ansteigen, sondern müssen im Personen- wie im Güterverkehr zwingend reduziert werden. Der Luftverkehr muss – wie alle anderen Verkehrsträger auch – seinen Beitrag zum Schutz der Erdatmosphäre und der Gesundheit der Menschen leisten. Dies ist auch ein Beitrag zu mehr Akzeptanz bei der Bevölkerung.

Dies erfordert einerseits die Förderung technischer Innovationen, etwa effizienterer Antriebe und Treibstoffe für Flugzeuge, andererseits die Schaffung von Anreizen, damit der Luftverkehr ökologisch effizient organisiert wird. Um unnötige Flugbewegungen zu vermeiden und Kapazitäten für notwendige Langstreckenflüge freizuhalten, ist es unser Ziel, wo immer es möglich ist, Kurz- und Mittelstreckenflüge national und europäisch auf umweltfreundlichere Verkehrsträger wie die Schiene zu verlagern, das gilt auch für den Zubringerverkehr.

Alternative Flugkraftstoffe stehen am Anfang ihrer Entwicklung. Wir müssen prüfen, welchen Beitrag sie zur CO₂-Minderung leisten können und welche Forschungs- und Förderungsinstrumente die Rahmenbedingungen für eine optimale Entwicklung verbessern können.

Die SPD- Bundestagsfraktion unterstützt das Ziel des ACARE-Beirats (Advisory Council for Aeronautic Research in Europe) der Europäischen Union, den Fluglärm bis 2020 zu halbieren. Das erfordert jedoch einen belastbaren Maßnahmenplan. Bei der Umsetzung bekennen wir uns zu dem international anerkannten Ansatz des „Balanced Approach“, der als Instrumente die Lärminderung an Flugzeugen, Einschränkungen von baulichen Maßnahmen im Umfeld von Flughäfen, lärmreduzierende Flugverfahren, lärmabhängige Entgelte sowie lärmschutzbedingte Betriebsbeschränkungen vorsieht. Allerdings darf es nicht bei diesem Bekenntnis bleiben, der Ansatz muss europaweit konsequent verfolgt werden, damit er wirken kann.

Die Bemühungen der Luftverkehrsgesellschaften, die Flugzeuge leiser und sauberer zu machen sowie ihren Verbrauch zu reduzieren, werden derzeit durch das Anwachsen des Luftverkehrs konterkariert. Vor diesem Hintergrund müssen die Anstrengungen zur Bekämpfung des Klimawandels und zur Entlastung der besonders von Lärm betroffenen Bürgerinnen und Bürger massiv verstärkt werden. Der Flugverkehr kann nur wachsen, wenn er zugleich seine Lärm- und Treibhausgas-Emissionen überproportional senkt, so dass die externen Effekte des Flugverkehrs auch absolut betrachtet sinken. Der limitierende Faktor für das weitere



Wachstum des Luftverkehrs ist nicht die Entwicklung der Nachfrage, sondern die Belastung für Mensch und Umwelt. Um diese Belastung besser abschätzen zu können, erwarten wir von allen Flughäfen in Deutschland, dass sie ein transparentes Lärmmonitoring einführen und ihre schon vorhandenen Instrumente zur Senkung der Lärmbelastung konsequent nutzen. Dabei müssen nicht nur der gemittelte Tagespegel, sondern auch die Einzelereignisse berücksichtigt werden

4. Akzeptanz durch frühzeitige Beteiligung der Bevölkerung sichern

Die Fortentwicklung des Luftverkehrs und der Flughafeninfrastruktur in Deutschland ist entscheidend von der Unterstützung, zumindest aber von der Akzeptanz der Bürgerinnen und Bürger abhängig. Die positiven Effekte für die regionale Wirtschaftsentwicklung und die Beschäftigungssituation müssen glaubwürdig und fundiert an jedem einzelnen Flughafenstandort nachgewiesen werden. Die für den Luftverkehr notwendige Flughafeninfrastruktur ist gegen den massiven Widerstand der Anwohnerinnen und Anwohner schwer realisierbar. Das gilt insbesondere für internationale Flughäfen in der Nähe von städtischen Ballungszentren. Nach Ansicht der SPD-Bundestagsfraktion wird diese wachsende Ablehnung durch fehlende Transparenz beim Auf- und/oder Ausbau der Flughafeninfrastruktur und durch die mangelhafte Beteiligung und Berücksichtigung berechtigter Interessen der Anwohnerinnen und Anwohner bei der Festlegung von Flugrouten verstärkt. Die SPD-Bundestagsfraktion spricht sich deshalb für eine frühzeitige, umfassende und verbindliche Beteiligung der Bevölkerung beim Ausbau von Flughäfen und bei der Festlegung von Flugrouten aus. Detaillierte Vorschläge dazu haben wir bereits vorgelegt und als Antrag in den Bundestag eingebracht (<https://info.zukunftsdialog.spdfraktion.de/wp-content/uploads/2012/03/Antrag-B%C3%BCrgerbeteiligung.pdf>). Darüber hinaus gehen wir weitere Schritte im Kapitel III, Punkt 5 vor. Die Ergebnisse dieser Beteiligungsverfahren müssen verbindlich in die Tat umgesetzt werden. Ereignisse wie beim Mediationsverfahren am Flughafen Frankfurt/Main dürfen sich nicht wiederholen. Die SPD-Bundestagsfraktion hat schon in der Vergangenheit darauf gedrängt, das Ergebnis der Mediation zum Ausbau des Flughafens Frankfurt anzuerkennen. Dieses sieht die Einführung und Einhaltung eines Nachtflugverbots vor. Darüber hinaus haben wir eine neue Strategie zur Reduzierung von vermeidbarem Fluglärm



in der Region Rhein-Main gefordert, um die Belastung der Bevölkerung durch Fluglärm zu reduzieren.

III. Für die Integration der Flughafeninfrastruktur in eine verkehrsträgerübergreifende Verkehrsnetzplanung des Bundes

1. Rolle des Bundes stärken – Eine vernetzte Kapazitätsplanung schaffen

Die SPD-Bundestagsfraktion befürwortet eine stärkere Rolle des Bundes bei der Planung eines deutschlandweiten Flughafenetzes, um angesichts der prognostizierten Wachstumszahlen die für den Wirtschaftsstandort Deutschland notwendigen Kapazitäten unter Berücksichtigung einer nachhaltigen Entwicklung sicherzustellen. Gleichzeitig wollen wir mit Hilfe einer vernetzten Flughafenplanung die Belastungen des Luftverkehrs für die Bevölkerung innerhalb Deutschlands transparenter abbilden und für alle Beteiligten Planungssicherheit herstellen. Für uns hat die effizientere Ausschöpfung der vorhandenen Kapazitäten und die Verlagerung auf umweltfreundlichere Verkehrsträger Vorrang vor einem weiteren Aus- und Neubau von Flughäfen in Deutschland. Die Vor- und Nachteile der einzelnen Verkehrsträger müssen in diesem Zusammenhang mit- und untereinander abgewogen werden.

Flughäfen dürfen nicht als einzelne Standorte verstanden werden, sondern müssen Teil einer verkehrsträgerübergreifenden integrierten Bundesverkehrsnetzplanung werden. Das bezieht sich auch auf die Anbindung von Flughäfen an andere Verkehrsträger. Eine bundesweite vernetzte Kapazitätsplanung der Flughafeninfrastruktur muss für einen Zeitraum von zehn Jahren die Abbildung aller geplanten Maßnahmen, die Entwicklung der Kapazitäten an den einzelnen Standorten, die möglichen Reserven bei der Hebung von Effizienzen bei Slots und der Größe der Flugzeuge, bestehende Betriebszeiten sowie die Darstellung und Entwicklung der externen Kosten bei Lärm und CO₂- Ausstoß umfassen.

Grundlage muss eine umfassende Prognose des Kapazitätsbedarfs und der Auswirkungen der Flugbewegungen für die Bevölkerung und Umwelt sein. Dabei kann auf die im Rahmen



der Vorbereitungen für einen neuen Bundesverkehrswegeplan 2015 von der Bundesregierung in Auftrag gegebene Verkehrsprognose 2030 zurückgegriffen werden. Darüber hinaus müssen die Engpässe genau analysiert und daraus abgeleitet die erforderlichen Maßnahmen definiert werden. Außerdem sind bei einer Bewertung der notwendigen Kapazitäten auch die Möglichkeiten zur Verlagerung von Flugverkehren auf alternative Verkehrsträger zu prüfen.

Im Rahmen der bundesweiten Planung der Flughafeninfrastruktur muss – wie dies bereits bei Straßen-, Schienen- und Wasserstraßenprojekten der Fall ist – der Nutzen-Kosten-Wert von Ausbaumaßnahmen an Flughäfen untersucht werden. Bei Neu- und Ausbaumaßnahmen an Flughäfen muss diese Nutzen-Kosten-Analyse zwingend im Planfeststellungsverfahren berücksichtigt werden, um den Nutzen der geplanten Erweiterungsmaßnahme innerhalb eines bundesweiten Flughafennetzes sowie die volkswirtschaftlichen Kosten, einschließlich der externen Kosten, zu dokumentieren.

Auch in Kenntnis des starken Einflusses der Betriebszeiten auf die Kapazitäten verbinden wir nicht mit einer stärkeren Rolle des Bundes den Anspruch, dass der Bund die Betriebszeiten von Flughäfen festlegt. Angesichts der Tatsache, dass es in Deutschland sehr unterschiedliche Gegebenheiten und Siedlungskonstellationen an den Flughäfen gibt, sind wir der Überzeugung, dass auch weiterhin die Entscheidung über die Betriebszeiten vor Ort erfolgen sollte. Dabei müssen jedoch alle betroffenen Gebiete, und damit auch Städte und Kommunen in benachbarten Bundesländern, eingebunden werden. Grenzen zwischen Bundesländern sind keine Lärmgrenzen. Gegebenenfalls werden wir als Bundesgesetzgeber darauf hinwirken, dass bei Planfeststellungsverfahren und Entscheidungen über Betriebszeiten benachbarte Bundesländer angemessen berücksichtigt werden.

Eine Verkehrsverlagerung von Flugbewegungen von den zentralen Luftverkehrsdrehkreuzen, die sich an ihren Kapazitätsgrenzen bewegen, auf weniger frequentierte Flughäfen halten wir nur in wenigen Fällen für wirtschaftlich möglich und ökologisch verträglich. Allerdings sind bei solchen wirtschaftlichen und ökologischen Erwägungen in Zukunft Belange des Lärmschutzes höher zu bewerten: Zumutbar ist die Verlagerung regelmäßig immer dann, solange es nicht nachweislich zu einer Verlagerung ins Ausland bei vergleichbarer Lärmbelastung an dem neuen Standort kommt oder Transportleistungen auf anderen Ver-



kehrsträgern veranlasst werden und deren negative ökologische Folgen höher einzuschätzen sind.

Voraussetzung für eine bundesweite Planung der Flughafeninfrastruktur ist, dass es im Einvernehmen mit den Ländern zu einer Neudefinition der Kompetenzen des Bundes kommt. Uns ist bewusst, dass eine Stärkung der Bundeskompetenz mit den Eigentumsverhältnissen der Flughäfen an ihre Grenzen stößt. Zu berücksichtigen ist, dass der Bund in den meisten Fällen nicht (alleiniger) Eigentümer der Flughafeninfrastruktur ist. Erweiterungen der Kapazitäten von Flughäfen können lediglich auf Antrag und Initiative der Eigentümer der Flughäfen erfolgen. Eine Anweisung durch den Bund oder die Länder ist nicht möglich.

Wir halten es für wichtig, dass der Bund ein Planungsinstrument erhält, um überregionalen Belangen gerecht werden zu können. Unser Ziel ist es, die Entscheidungen der Länder mit den Interessen einer bundesweiten Flughafenplanung zu verzahnen. Bei der Entscheidung über Planfeststellungsanträge und bei der Festlegung von Betriebszeiten durch die Oberen Luftverkehrsbehörden der Bundesländer müssen die überregionalen Interessen, die vom Bund repräsentiert werden, berücksichtigt werden. Aus unserer Sicht sind dazu eine Integration der Flughafeninfrastruktur in den Planungsteil des Bundesverkehrswegeplans sowie die Erarbeitung eines „Bundesraumordnungsplans Flughäfen“ denkbare Möglichkeiten, über deren Vor- und Nachteile in der nächsten Legislaturperiode entschieden werden muss. Sofern eine kurzfristige Integration der Flughafennetzplanung in die Bundesverkehrsnetzplanung in Anbetracht der bereits laufenden Arbeiten zum „Bundesverkehrswegeplan 2015“ nicht möglich ist, wäre die Fortentwicklung des bestehenden Flughafenkonzepts 2009 zu einem Masterplan Luftverkehr 2030 ein erster Schritt auf dem Weg zu einer bundesweiten integrierten Flughafeninfrastrukturnetzplanung. Die Erarbeitung eines Raumordnungsplans würde an die Regelungen des in der 16. Legislaturperiode verabschiedeten Bundesraumordnungsgesetzes anknüpfen.

Die Erarbeitung und Verabschiedung eines Bundesflughafenausbaugesetzes durch den Deutschen Bundestag und damit die Aufnahme der Flughäfen in den Finanzierungsteil der Bundesverkehrswegeplanung lehnt die SPD-Bundestagsfraktion ab, da damit der Bund eine Finanzierungsverantwortung für den Ausbau der Flughäfen eingehen würde. Flughäfen befinden sich jedoch zumeist nicht im alleinigen Bundeseigentum.



2. Vernetzung der Flughäfen mit anderen Verkehrsträgern verbessern

Die SPD-Bundestagsfraktion will bei der Neuaufstellung des Bundesverkehrswegeplans 2015 den verkehrsträgerübergreifenden Netzgedanken stärken. Das prognostizierte Wachstum des Luftverkehrs und die drohenden Kapazitätsengpässe an den großen internationalen Flughäfen in Deutschland machen einen Ausbau der Schnittstellen zwischen den Verkehrsträgern sowie eine bessere Anbindung internationaler Flughäfen an den Schienenverkehr wie auch in Teilen an die Bundesfernstraßen notwendig. Ziel ist die Minimierung von Umweltkosten und verbesserter Lärmschutz.

Eine integrierte Bundesverkehrsplanung, die die Flughäfen aufnimmt, muss auf innerdeutschen Relationen zwischen den Ballungszentren untersuchen, welcher Verkehrsträger unter ökologischen und ökonomischen Gesichtspunkten eine finanzierbare Alternative zum Luftverkehr darstellen könnte. Unser Ziel bleibt es, Luftverkehre auf die Schiene zu verlagern. In Anbetracht der begrenzten Verkehrsinvestitionsmittel des Bundes gilt es in den kommenden Jahren, zunächst die im Bau bzw. der Planung befindlichen Streckenverbindungen München-Nürnberg-Erfurt-Halle/Leipzig-Berlin/Frankfurt-Basel und Stuttgart/Ulm – München zu Ende zu bringen. Außerdem muss mit dem Ausbau des Bahnknotens Köln die Anbindung der bevölkerungsreichen Regionen Deutschlands an die europäischen Metropolen Paris und London sowie die Staaten Belgien, Niederlande und Luxemburg verbessert werden. Damit reduzieren wir nicht nur den CO₂-Ausstoß des Luftverkehrs, sondern beseitigen bestehende Kapazitätsengpässe an den Flughäfen für den Langstreckenflugverkehr.

Der Bund besitzt mit der Planungskompetenz der Bundesverkehrswege, die der Anbindung von Flughäfen dienen, ein Instrument, mittelbar auch auf die für die Bundesebene relevanten Planungen von Flughäfen Einfluss zu nehmen. Indem der Bund beim Ausbau der Bundesfernstraßen und Bundesschienenwege Prioritäten setzt, kann er Flughafenstandorte durch eine verbesserte Anbindung stärken. Da der geltende Bundesverkehrswegeplan jedoch massiv unterfinanziert ist, entfaltet dieses Instrument in der Realität bisher nur eine geringe Wirkung. Zur Wahrheit gehört auch, dass im Rahmen einer neuen Bundesverkehrsnetzplanung 2015 der Bund aufgrund seiner eingeschränkten Finanzmittel nicht allen Ansprüchen nach einer besseren Anbindung an das Bundesfernstraßen- und Bundesschienenwegenetz in Deutschland gerecht werden kann. Hier müssen neue realistische Prioritäten gesetzt wer-



den. Flughäfen mit einem hohen Verkehrsaufkommen müssen beim Ausbau der von Anbindungen Vorrang haben.

Darüber hinaus setzen wir uns für eine verbesserte Verknüpfung der Reiseangebote wie ein Kombiticket zwischen den Anbietern des Schienenpersonenfernverkehrs und des internationalen Flugverkehrs ein. Im gleichen Maße muss es auch zu einer verbesserten Zusammenarbeit zwischen der Schiene und dem Luftverkehr beim Transport von Fracht kommen.

Notwendig ist außerdem eine verbesserte Anbindung der Flughäfen an die jeweiligen städtischen Zentren - insbesondere im Hinblick auf ihre Erreichbarkeit mit dem ÖPNV. Die Verantwortung liegt hier vorrangig bei den Ländern und Kommunen, da es sich meist um Verkehrswege außerhalb der Bundeskompetenz handelt.

Die Mittel des Bundes aus dem früheren Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) laufen im Jahr 2019 aus. Vorschläge für die Sicherung der künftigen Finanzierung kommunaler Infrastruktur (einschließlich ÖPNV) haben wir in einem gesonderten Papier unterbreitet (http://www.spdfraktion.net/sites/default/files/konzept_daseinsvorsorge_kommunale_infrastruktur-1.pdf). In jedem Fall gilt auch hier: Die finanziellen Mittel der öffentlichen Hand sind in Anbetracht der Schuldenbremse begrenzt und so einzusetzen, dass sich nicht an anderer Stelle negative externe bzw. Folge-Kosten ergeben.

IV. Für einen verbesserten Schutz gegen Fluglärm

1. Betriebszeiten von Flughäfen

Die Betriebszeiten von Flughäfen werden nach geltendem Recht (Luftverkehrsgesetz) durch die Luftverkehrsbehörden der Länder im Rahmen der Planfeststellung zur Genehmigung eines Flughafens oder dessen Kapazitätserweiterung festgelegt. Dabei ist die Landesbehörde gehalten, die öffentlichen und privaten Belange abzuwägen (§ 8, Absatz 1 LuftVG). Im Planfeststellungsverfahren werden unter der Federführung der obersten Landesbehörde jegliche betriebliche Regelungen (und damit auch die Entscheidung über Einschränkungen von Betriebszeiten) gefällt.



Nach Ansicht der SPD-Bundestagsfraktion ergibt sich aus der wissenschaftlich untermauerten Erkenntnis, dass Lärm in der Nacht einen noch schädlicheren Einfluss auf die Gesundheit der Lärmbetroffenen als in den Tagesstunden hat, in der Nacht ein besonderes Schutzbedürfnis der Bevölkerung. Dies ist im Luftverkehrsgesetz (§ 29b) so festgelegt, und es besteht keine Notwendigkeit, dies zu ändern. Vor diesem Hintergrund fordert die SPD-Bundestagsfraktion, dass in den Nachtzeiten der Schutz der Bevölkerung vor unzumutbarem Fluglärm höhere Priorität als die Wirtschaftlichkeit haben muss. Daher lässt sich an einzelnen Standorten ein Nachtflugverbot begründen. Darüber hinaus ergibt sich für uns die Notwendigkeit, dass in der Nacht gegebenenfalls die notwendigen Maßnahmen des passiven und aktiven Schutzes gegen Fluglärm verschärft werden müssen.

Die SPD-Bundestagsfraktion setzt sich dafür ein, dass Betriebszeiten unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten und Betroffenheiten weiterhin durch die Obersten Luftverkehrsbehörden der Bundesländer festgelegt werden. Wir fordern die Bundesländer auf, dass an den Flughäfen in den Ballungszentren Frankfurt, München, Düsseldorf und Berlin in der Kernzeit der Nacht das absolute Nachtflugverbot bestehen bleibt und, wo notwendig, die entsprechende Rechtssicherheit hergestellt wird. Anträge dieser Flughäfen und ihrer Nutzer auf Flüge in der Kernzeit der Nacht sind durch die Obersten Luftfahrtlandesbehörden grundsätzlich abzulehnen, außer in begründeten Ausnahmefällen.

Wir treten dafür ein, dass Betriebsbeschränkungen wie Nachtflugverbote konsequent durchgesetzt werden. Eine Ausdehnung der bestehenden Betriebszeiten in der Nacht wie auch ein deutschlandweites Nachtflugverbot lehnen wir jedoch ab

Sollten die zuständigen Landesluftfahrtbehörden mit Hilfe von Ausnahmegenehmigungen die bestehenden Beschränkungen unterlaufen, werden wir als Bundesgesetzgeber die luftverkehrsrechtlichen Vorschriften präzisieren. Ausnahmen dürfen nur im Notfall und aufgrund tatsächlicher nicht planbarer Ereignisse erteilt werden.

2. Verstärkter aktiver Lärmschutz durch Bekämpfung des Lärms an der Quelle

Fluglärm wird am wirksamsten direkt an der Quelle bekämpft. Daher muss es das Ziel sein, die Lärmemissionen der Flugzeugtriebwerke deutlich zu reduzieren. Aktiver Lärmschutz muss Vorrang vor passivem Lärmschutz haben. Wir erkennen die bisherigen Leistungen der



Hersteller von Flugzeugen und Flugzeugturbinen an, den Lärm an der Quelle durch technische Innovationen zu reduzieren, erwarten aber auch, dass sie ihre Bestrebungen weiter ausbauen.

Um den Fluglärm an der Quelle zu verringern, setzt sich die SPD-Bundestagsfraktion für eine dynamisch weitere Verschärfung der Grenzwerte bei Fluggeräten ein. Dabei müssen die neuesten Weiterentwicklungen der Antriebstechnologien von Flugzeugen berücksichtigt werden. Vor diesem Hintergrund fordert die SPD-Bundestagsfraktion, dass im Rahmen der ICAO-Vollversammlung 2013 eine neue Flugzeugklasse „Chapter V“ eingeführt wird, die eine Reduktion des Lärms im Vergleich zu Chapter-III-Flugzeugen um 20 dB (A) bedeutet. Wir werden uns darüber hinaus auf europäischer Ebene für ein verschärftes Start- und Landeverbot für laute Flugzeuge einsetzen. Dazu werden wir die Diskussion über den Vorschlag der EU-Kommission für die Verordnung über lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen der Union nutzen.

Sollten die Initiativen auf europäischer Ebene nicht in absehbarer Zeit erfolgreich sein, muss eine Überarbeitung der so genannten Bonusliste in Betracht gezogen werden. Sie wurde letztmalig im Jahr 2003 aktualisiert. Aufgrund bestehender internationaler Vereinbarungen der ICAO und rechtlicher Vorgaben der Europäischen Union könnte sich eine Anpassung der Bonusliste nur auf eine weitere Einschränkung von Kapitel-III-Lärmgrenzwerten beziehen, die unterhalb der Lärmgrenzwerte des Kapitels IV liegen.

3. Ausweitung des Systems lärmabhängiger Start- und Landegebüren

Die SPD-Bundestagsfraktion setzt sich dafür ein, dass es in Deutschland zu einer flächendeckenden Einführung lärmabhängiger Start- und Landegebüren kommt. Diese sollen so festgelegt sein, dass für die Fluggesellschaften eine hohe Anreizwirkung zum Ersatz lauter Maschinen besteht. Die Wirksamkeit eines lärmabhängigen Systems der Gebühren wird zudem durch eine möglichst breite Spreizung der Lärmklassen und damit durch eine breite Differenzierung zwischen den einzelnen Flugzeugtypen verstärkt. Der bestehende Rechtsrahmen für die Festlegung von Flughafenentgelte schreibt seit dem Jahr 2012 eine Differenzierung nach Lärmgesichtspunkten vor. Bisher fehlt jedoch eine deutschlandweite Harmonisierung der Lärmentgeltsysteme.



Die SPD-Bundestagsfraktion hält an dieser Stelle eine gesetzliche Regulierung für notwendig. Unser Ziel ist es, dass es an jedem Flughafen eine einheitliche Lärm-Kategorisierung der startenden und landenden Flugzeuge gibt. Darüber hinaus sollte das an vielen Flughafenstandorten etablierte Verfahren der lokalen Messung der tatsächlichen Lärmwerte gesetzlich vorgeschriebener Standard werden. Als Alternative können in Ausnahmefällen Lärmflugzeugklassen mit zertifizierten Lärmmesswerten im Lärmzeugnis der Flugzeuge erlaubt werden. Um den Einsatz von leisen Flugzeugen zu fördern, sollte bei der Festlegung von lärmabhängigen Start- und Landegebühen eine Technologiekomponente verbindlich vorgeschrieben sein. Grundlage sollten die ICAO-Klassifizierungen der Flugzeuge sein. Außerdem streben wir eine verbindliche Vorschrift an, dass an allen Flughäfen eine deutliche Spreizung der Entgelte zwischen der lautesten und leisesten Flugzeugkategorie erfolgt und somit die Start- und Landegebühen für besonders lärmintensive Flugzeuge schrittweise, aber in der Wirkung nachdrücklich erhöht werden. Die preisliche Ausgestaltung der Landegebühen sollte generell jedoch weiterhin zwischen den Flughäfen und ihren Nutzern ausgehandelt und durch die zuständigen Genehmigungsbehörden der Bundesländer genehmigt werden. Sollte über diesen Aushandlungsprozess die Steuerungswirkung der angestrebten Spreizung nicht erreicht werden, werden wir eine Verschärfung der Regelung anstreben.

4. Gesteigerter passiver Lärmschutz durch Verbesserung des Schallschutzes an Flughäfen

Die SPD-Bundestagsfraktion will eine Überprüfung der aktuell geltenden Grenzwerte des Fluglärmgesetzes. Unser Ziel ist ein verkehrsträgerübergreifendes Konzept gegen Verkehrslärm, das den Fluglärm mit einbezieht. Viele der seit der letzten Novellierung vorgelegten Lärmwirkungsstudien sind widersprüchlich, die Ergebnisse daher umstritten. Darüber hinaus gibt es wenige Studien, die die Effekte verkehrsträgerübergreifend erfassen. Vor diesem Hintergrund untersucht, auch auf Initiative der SPD im Hessischen Landtag, die vom Umwelthaus e.V. in Frankfurt in Auftrag gegebene Lärmwirkungsstudie NORAH („Noise-Related Annoyance, Cognition an Health“) die Zusammenhänge zwischen Lärm, Belästigung, Konzentrationsfähigkeit und Gesundheit. Das Ziel der Studie ist eine repräsentative und wissenschaftlich abgesicherte Darstellung der Auswirkungen des Lärms im Straßen-, Schienen-



und Luftverkehr auf die betroffene Wohnbevölkerung. Die SPD-Bundestagsfraktion spricht sich dafür aus, zunächst die Ergebnisse der Studie abzuwarten und auf der Basis der Ergebnisse der Studie zu entscheiden, an welcher Stelle und wie stark die geltenden Grenzwerte angepasst werden müssen. Bis dahin muss mit Hochdruck daran gearbeitet werden, sämtliche noch nicht umgesetzten untergesetzlichen Vorschriften des Fluglärmsgesetzes schnellstmöglich umzusetzen.

Unabhängig von einer weiteren Absenkung der Grenzwerte muss es an jedem Flughafenstandort im Falle des Aus- und Neubaus zu einer zügigen Umsetzung mindestens der gesetzlich vorgeschriebenen Schallschutzmaßnahmen kommen, soweit nicht neuere Erkenntnisse oder Vereinbarungen mit der örtlichen Bevölkerung darüber hinaus gehende freiwillige Maßnahmen der Flughafengesellschaften ergeben haben. Zeitliche Verzögerungen sind nicht zu akzeptieren. Eine ausreichend dimensionierte Be- und Entlüftung für die Schlafräume der betroffenen Wohnungen und Häuser muss selbstverständlich sein.

Die SPD-Bundestagsfraktion unterstützt die Forderung, dass in den Schutzzonen von Flughäfen künftig keine Siedlungsgebiete mehr ausgewiesen werden dürfen. Die Siedlungsbeschränkungen müssen auf den gesamten Lärmschutzbereich für bestehende Flughäfen ausgedehnt werden. Die geltenden Ausnahmen von den Bauverböten müssen reduziert werden. Dabei muss nicht nur die bestehende, sondern auch die zukünftige Entwicklung eines Flughafens beachtet werden. Die Neuausweisung von neuen Wohnsiedlungen in bereits definierten Lärmschutzzonen muss für die Zukunft auch als Ausnahme ausgeschlossen sein. Wir werden das Fluglärmschutzgesetz entsprechend ändern.

5. Bessere Beteiligung von Institutionen und Bürgerinnen und Bürger bei der Festlegung von Flugrouten bei Flughäfen

Wir setzen uns für eine personelle und finanzielle Stärkung des Bundesaufsichtsamtes für Flugsicherung (BAF) ein, um die behördliche Kompetenz gegenüber der Deutschen Flugsicherung (DFS), die die Flugrouten zur Genehmigung vorschlägt, zu stärken und ein unabhängiges Verfahren „auf Augenhöhe“ zu ermöglichen. Eine Privatisierung des bundeseigenen Unternehmens DFS lehnen wir ab, weil wir seine Unabhängigkeit von kommerziellen Interessen sicherstellen wollen.



Die SPD-Bundestagsfraktion fordert, dass die Bürgerinnen und Bürger frühzeitig über die Planungen der Flugrouten informiert werden und alle Kommunen, die sich in einem auf der Grundlage der Lärmwirkungsforschung zu bestimmenden Umkreis um den Flughafen befinden, eine Mitgliedschaft in der Fluglärmkommission beantragen und erhalten können. Außerdem sollten die Sitzungen der Fluglärmkommission nach dem Vorbild des Münchener Flughafens öffentlich oder zumindest presseöffentlich stattfinden, damit die Bürgerinnen und Bürger über den Inhalt der Diskussionen und Entscheidungen in den Fluglärmkommissionen direkt informiert werden.

Darüber hinaus sollte die Rolle des Umweltbundesamts (UBA), das im Genehmigungsverfahren für Flugrouten eine wichtige Rolle bei der Berücksichtigung der Lärmauswirkungen spielt, deutlich gestärkt werden und ebenfalls ein Mitglied in die örtliche Fluglärmkommission entsenden. Einschätzungen des UBA im Zusammenhang mit der Festlegung von Flugrouten müssen immer öffentlich gemacht werden.

Wir halten es für sinnvoll, dass Kommunen ab einer zu definierenden Einwohnerzahl in die Fluglärmkommission einen zusätzlichen Repräsentanten entsenden können. Demgegenüber abzuwägen ist allerdings die Notwendigkeit, die Zahl der Mitglieder überschaubar zu halten, um die Arbeitsfähigkeit der Fluglärmkommission zu gewährleisten. Außerdem sollte mit Hilfe einer Öffnungsklausel die Möglichkeit geschaffen werden, bei der Festlegung von Flugverfahren auch optional die so genannten Träger öffentlicher Belange (TÖB) anzuhören und zu beteiligen.

6. Verbindlichkeit und Flexibilität von Flugrouten

Flugrouten werden nicht im Rahmen der luftrechtlichen Genehmigung von Flughäfen im Wege von Planfeststellungsverfahren festgelegt. Wohl werden aber beim Neu- und Ausbau von Flughäfen im Planfeststellungsverfahren mit Bestimmung der Kapazität und Lage des Flughafens sowie der Festsetzung von Lärmschutzmaßnahmen wesentliche Weichen für die spätere Lärmbelastung der Bevölkerung gestellt. Daher lassen sich spätere Konflikte bei der Festlegung von Flugrouten um so eher vermeiden, je stärker die schutzwürdigen Belange der Anwohnerinnen und Anwohner vorab bei der Planung berücksichtigt werden. Dazu zählt etwa auch ein dynamisches Regelwerk, um die Belastung mit Fluglärm durch Fortschritte



beim Stand von Wissenschaft und Technik anzupassen und Lärmimmissionen ständig zu verringern.

Im Planfeststellungsverfahren wird die Deutsche Flugsicherung (DFS) lediglich beratend durch die Planfeststellungsbehörde hinzugezogen. Ihre Aufgabe ist es, mögliche Konsequenzen der Bahnkonfiguration, des Verkehrsaufkommens oder des geplanten Nutzungskonzepts für die potentiellen Flugrouten zu benennen. Der Planfeststellungsbeschluss hat in Bezug auf mögliche Anflugverfahren und Flugrouten keinen bindenden Charakter.

Für die Anwohnerinnen und Anwohner schafft die fehlende Verbindlichkeit zunächst Unsicherheit. So blieb die Bevölkerung des neuen Flughafens BER in Berlin/Brandenburg lange Zeit über die Lage der künftigen Flugrouten im Unklaren. Überdies kann der endgültige bauliche Schallschutz erst spät, nämlich wenn die Flugrouten endgültig festgelegt sind, festgesetzt werden, so dass die Umsetzung mit Eröffnung des Flughafens in der Regel längst nicht abgeschlossen ist und somit auch nicht die Ausrüstung der umliegenden Siedlungen mit Schallschutz.

Eine Festlegung von Flugrouten im Planfeststellungsverfahren bzw. bei der luftrechtlichen Genehmigung eines Flughafens oder einer Start- bzw. Landebahn würde allerdings spätere Änderungen und Anpassungen erheblich erschweren. Es wären langwierige Planfeststellungsverfahren notwendig, um z.B. nachträglich lärmarme Anflugverfahren einzuführen, auf neue Technologien oder Änderungen beim eingesetzten Fluggerät zu reagieren oder Flugbeschränkungsgebiete an neue Wohngebiete anzupassen. Die bisweilen geforderte Festsetzung der konkreten Flugrouten im Planfeststellungsverfahren ginge also auf lange Sicht zu Lasten der Anwohnerinnen und Anwohner, aber auch der Flugsicherheit. Wir lehnen sie deshalb ab. Vielmehr wollen wir, dass künftig unter breiter Beteiligung der Bevölkerung im Planfeststellungsverfahren verbindliche Flugkorridore definiert werden, in deren Spektrum die zukünftigen Flugrouten liegen werden. Innerhalb der Korridore muss weiterhin zu einem späteren Zeitpunkt die flexible Festlegung der konkreten Flugrouten erfolgen können.

Die Bewohnerinnen und Bewohner der als Korridore definierten Fluglärmerwartungsgebiete sollten zum einen ein aktives Klagerecht gegenüber den Beschlüssen der Planfeststellungsbehörde erhalten wie auch Anspruch auf passiven Lärmschutz. Im Gegensatz zum heutigen Verfahren erfolgt damit nicht nur die Festlegung von Flugrouten, sondern eine umfassende Abschätzung des vom potentiellen Fluglärm betroffenen Einzugsgebiets.



In der Verwaltungspraxis der Flugverkehrskontrollstellen können die Fluglotsen gemäß der Luftverkehrs-Ordnung jedem einzelnen Flugzeug so genannte Einzelfreigaben auf individuellen Kursen auch abseits von veröffentlichten Abflugrouten erteilen. Diese Regelung dient der flexiblen Abwicklung eines sicheren, geordneten und flüssigen Verkehrs bei erhöhtem Verkehrsaufkommen. Sie darf jedoch nicht zu einer Verwässerung von festgelegten Flugrouten führen. Die SPD- Bundestagsfraktion wird sich für eine entsprechende Klarstellung der gesetzlichen Vorschriften einsetzen, verbunden mit einer Anhebung der Flughöhe, ab der grundsätzlich Einzelfreigaben möglich sind.

7. Kriterien für die Festlegung von Flugrouten

Gemäß Luftverkehrsgesetz (LuftVG) kommt bei der Festlegung von An- und Abflugverfahren der Sicherheit des Luftverkehrs oberste Priorität zu. Nach Ansicht der SPD-Bundestagsfraktion muss an diesem Grundsatz zum Schutz der Bevölkerung vor Flugunfällen festgehalten werden. Um dem besonderen Schutzbedürfnis der Menschen vor gesundheitlichen Einschränkungen durch Fluglärm gerecht zu werden, muss – insbesondere in der Nacht – der Schutz vor Fluglärm bei der Festlegung von Flugrouten nach der Sicherheit höchste Priorität haben. Dadurch werden für die Deutsche Flugsicherung (DFS) verstärkte Anreize gesetzt, dass neue lärmvermeidende An- und Abflugverfahren genutzt werden.

8. Verbesserter Schutz der Anwohner durch neue An- und Abflugverfahren

Die SPD-Bundestagsfraktion setzt sich nachdrücklich für die Entwicklung optimierter Flugverfahren ein, insbesondere wenn diese geeignet sind, Lärmbelastungen dauerhaft, also vergleichbar mit der Wirkung von strengeren Grenzwerten, zu verringern. Die Deutsche Flugsicherung (DFS) und die Flughafenbetreiber müssen ambitioniert an An- und Abflugverfahren arbeiten, die die Lärmbelastung für die Anwohnerinnen und Anwohnern bestmöglich minimieren. Dazu ist es notwendig, dass die vorhandenen technischen Möglichkeiten der Flugzeuge konsequent genutzt werden. Dass lärmoptimierte Start- und Landeverfahren unter Umständen den Flugweg verlängern und damit den Kraftstoffverbrauch erhöhen, muss aus unserer Sicht in einem vertretbarem Maße in Kauf genommen werden, wenn dadurch die



Lärmbelastung der Bevölkerung reduziert wird. Da bei der Wahl der An- und Abflugverfahren die örtlichen geographischen Bedingungen berücksichtigt werden müssen, können sie nicht verbindlich deutschlandweit vorgegeben, sondern müssen vor Ort festgelegt werden. Eine Festlegung von deutschlandweit zu nutzenden An- und Abflugverfahren ist nicht möglich. Zwingend ist jedoch, dass lärmärmere Verfahren vorrangig eingesetzt werden müssen, solange sie am jeweiligen Standort hinsichtlich der Sicherheit und der Technik machbar sind.

9. Ausbau und Verbesserung der Lärmwirkungsforschung

Die Entwicklung von neuer Triebwerkstechnologie, von innovativen Verfahren für Start und Landung wie auch die Erforschung der Folgen des Luftverkehrs für Gesundheit und Klima brauchen eine fundierte wissenschaftliche Grundlage. Die öffentliche Hand muss sich daher verstärkt um eine gezieltere Förderung von Forschung und Entwicklung im Bereich des Luftverkehrs kümmern. Insbesondere die Förderung der Lärmwirkungsforschung des Bundes muss neu strukturiert werden. Wir halten hierfür die Schaffung einer nationalen, von Einzelinteressen unabhängigen Forschungs- und Kompetenzstelle zum Themenbereich Luftverkehr und Fluglärm für sinnvoll. Dabei sollte auf die Erfahrungen des Forschungsverbundes „Leiser Verkehr“ im Deutschen Zentrum für Luft und Raumfahrt zurückgegriffen werden.