

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Stephan Kühn, Daniela Wagner, Tabea Rößner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 17/14346 –**

Kriterien zur Festlegung von Flugrouten

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Festlegung der An- und Abflugverfahren an Flughäfen erfolgt nicht im Rahmen des luftverkehrsrechtlichen Planfeststellungsverfahrens, sondern in einem gesonderten gesetzlichen Verfahren, das meist erst Jahre später stattfindet. In diesem Verfahren werden die Flugrouten durch die DFS Deutsche Flugsicherung GmbH geplant und im Anschluss daran durch das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF) per Rechtsverordnung (§ 27a der Luftverkehrs-Ordnung) festgelegt. Die den Abwägungen des Planfeststellungsverfahrens zugrunde liegenden Flugrouten haben in diesem Verfahren lediglich vorläufigen prognostischen Charakter. Die Festlegung der Flugrouten kann jedoch erheblich davon abweichen, da auch zwischenzeitlich eingetretene Veränderungen der Rahmenbedingungen berücksichtigt werden (z. B. bauliche Veränderungen wegen höherer Kapazitäten, Neuerungen in der Navigationstechnik). Eine Beteiligung der betroffenen Bürgerinnen und Bürger im Verfahren zur Flugroutenfestlegung ist gesetzlich nicht vorgesehen. Gemäß Luftverkehrsgesetz (LuftVG) müssen bei der Abwägung und Festlegung der Flugrouten lediglich die Vorschläge und Einwände der Fluglärmkommissionen (§ 32b LuftVG) und des Umweltbundesamtes (§ 32 Absatz 4c LuftVG) geprüft werden. Das BAF muss diese aber nicht berücksichtigen.

Nach welchen Kriterien die Planung und Festlegung der Flugrouten durch DFS und BAF erfolgt, ist für die Öffentlichkeit intransparent. Die entsprechenden Vorgaben im Luftverkehrsgesetz sind zum Teil widersprüchlich und basieren häufig auf unbestimmten Rechtsbegriffen. So gibt das Luftverkehrsgesetz zwar vor, dass bei der Genehmigung von Flughäfen der Schutz vor Fluglärm angemessen berücksichtigt werden muss (§ 6 Absatz 2 LuftVG) und die Bevölkerung nachts vor „unzumutbarem Lärm“ zu schützen ist (§ 29b LuftVG). Näher konkretisiert werden diese grundsätzlichen Forderungen jedoch nicht. Stattdessen wird die DFS im Luftverkehrsgesetz an anderer Stelle dazu verpflichtet, dem reibungslosen Ablauf des Flugverkehrs höhere Bedeutung beizumessen (§ 27c LuftVG), als dem Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm.

Hinzu kommt, dass die vom BAF per Rechtsverordnung festgelegten Flugrouten häufig nicht zur Anwendung kommen, da die DFS die Möglichkeit hat, sogenannte Einzelfreigaben („directs“) zu erteilen, die von den genehmigten Routen abweichen können und nicht der Abwägung unterliegen. Einzelfreigaben führen zwar nicht per se zu höheren Lärmbelastungen, sondern, ob sie be- oder entlastend wirken, hängt allein ab von der Besiedlungsstruktur unterhalb/seitlich der Routen bzw. der direkt frei gegebenen Überflüge. Bei den Einzelfreigaben existieren jedoch keinerlei Vorgaben für ein lärmreduzierendes Vorgehen der DFS. Dies ist insbesondere dann problematisch, wenn ein hoher Anteil der Flüge per Einzelfreigabe erfolgt, weil mögliche zusätzliche Lärmbelastungen durch Direktfreigaben über besiedeltem Gebiet bei der Abwägung verschiedener Alternativen von Abflugstrecken nicht berücksichtigt werden.

Die Europäische Kommission kritisiert zudem, dass Deutschland die EU-Richtlinien zur Überprüfung der Umweltverträglichkeit (2011/92/EG) und zum Schutz von Fauna-Flora-Habitat-Gebieten (92/43/EWG) bei der Festlegung der Flugrouten nicht anwendet. Sie hat gerade ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland eingeleitet, da sie die Umsetzung der beiden Richtlinien im deutschen Luftverkehrsrecht für unzureichend hält (www.europa.eu „Vertragsverletzungsverfahren wegen Flugrouten: Hintergründe“).

1. Welche konkreten materiellen Vorgaben gibt es in den einschlägigen Regelungen, die den Schutz der Menschen vor Lärm zum Ziel haben?
 - a) In welchen rechtlichen Vorgaben ist konkret geregelt, was unter reduzierter Lärmbelastung der vom Flughafenbetrieb betroffenen Bevölkerung zu verstehen ist?

Die Anforderungen an das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF) und die DFS Deutsche Flugsicherung GmbH (DFS) im Hinblick auf die Lärmabwägung und -vermeidung ergeben sich insbesondere aus § 29b Absatz 2 und § 32 Absatz 4c des Luftverkehrsgesetzes (LuftVG). Das Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm enthält die materiellen Vorgaben für den baulichen Schallschutz von Wohnungen und schutzbedürftigen Einrichtungen im Lärmschutzbereich von Flughäfen, definiert die Schwelle der Zumutbarkeit von Fluglärm beim Neu- und Ausbau von Flughäfen und stellt Anleitungen für die Lärmberechnung zur Verfügung. Auslegung und Zusammenspiel der Normen sind aufgrund der über die Jahre ergangenen, auf einander aufbauenden Rechtsprechung der Obergerichtspräsidenten und insbesondere des Bundesverwaltungsgerichts hinreichend geklärt.

- b) Wie steht die Bundesregierung zur Verteilung des Fluglärms (Streuung versus Bündelung)?

Die Frage nach der Vorzugswürdigkeit von Streuung oder Bündelung ist jeweils am konkreten Einzelfall zu entscheiden. Die Diskussionen aus den örtlichen Fluglärmkommissionen nach § 32b LuftVG und in der Öffentlichkeit zeigen, dass jeweils ganz unterschiedliche Auffassungen vertreten werden und Vorteile, die sich unter gewissen Aspekten ergeben, regelmäßig mit Nachteilen in anderer Hinsicht bzw. für andere Interessen verbunden sind.

2. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass die Aufgaben- und Verfahrensbeschreibung für BAF und DFS im Luftverkehrsrecht klarer spezifiziert werden müssten, insbesondere mit Bezug auf die gesamthafte Lärmreduzierung im Umfeld des jeweiligen Flughafens und den Schutz der Nachtruhe?
 - a) Falls ja, welche diesbezüglichen Schritte hält die Bundesregierung für erforderlich?
 - b) Falls nein, wie wird dies begründet?

Soweit gesetzliche Vorgaben Auslegungsspielräume und unbestimmte Rechtsbegriffe enthielten, sind sie im Laufe der Zeit durch die Rechtsprechung fortschreitend, konsistent und in sich schlüssig weiter entwickelt worden. Die Vorgaben an die Planung und Festlegung von Flugverfahren sind daher hinreichend konkret, um einerseits den Betroffenen auf allen Seiten Rechtssicherheit zu gewähren, und auf der anderen Seite bieten sie ausreichend Spielraum für angemessene Einzelfallentscheidungen. Eine Gesetzesänderung der beschriebenen Art wird daher nicht für notwendig erachtet. Die Bundesregierung hat jedoch auch darauf hingewiesen, dass für den Fall des Neu- oder Ausbaus von Flughäfen Möglichkeiten für eine bessere Verknüpfung von Planfeststellung und Flugverfahrensfestlegung im Flughafenumland geprüft werden.

3. Plant die Bundesregierung zusätzliche rechtliche Vorgaben für die DFS zur lärmoptimierten Planung der Flugrouten?
 - a) Falls ja, welche?
 - b) Falls nein, wie wird dies begründet?

Nein. Die Bundesregierung hält die rechtlichen Vorgaben für die Planung von Flugrouten derzeit für ausreichend. Auf die Antwort zu Frage 2 wird ergänzend hingewiesen.

4. Existiert ein konkreter Kriterienkatalog für Kapazität, Sicherheitsanforderungen und Lärmschutz, nach denen die DFS die An- und Abflugverfahren an Flughäfen plant?
 - a) Falls ja, wie sieht dieser aus, und ist er öffentlich zugänglich?
 - b) Falls nein, warum gibt es einen solchen Kriterienkatalog nicht?
5. Existiert ein konkreter Kriterienkatalog für Kapazität, Sicherheitsanforderungen sowie Lärm-, Umwelt- und Naturschutz, nach dem das BAF die An- und Abflugverfahren an Flughäfen abwägt und festlegt?
 - a) Falls ja, wie sieht dieser aus, und ist er öffentlich zugänglich?
 - b) Falls nein, warum gibt es einen solchen Kriterienkatalog nicht?
6. Welche Kriterien und Maßnahmen wendet die DFS bei der Planung der Flugrouten und der Sicherung des Flugbetriebes an, um den Schutz der Bevölkerung und der Umwelt angemessen zu berücksichtigen und sie nachts vor unzumutbarem Fluglärm zu schützen?

Die Fragen 4, 5 und 6 werden aufgrund des sachlichen Zusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Kriterien, nach denen Flugverfahren geplant, abgewogen und schließlich festgelegt werden, müssen sinnvollerweise für DFS und BAF dieselben sein. Einen festen, abschließenden Katalog kann es nicht geben, weil sich je nach Einzelfall ganz unterschiedliche Anforderungen an die Festlegung von Flug-

routen ergeben. Ausgangspunkt ist die vom Gesetzgeber vorgegebene Definition der Flugsicherung aus § 27c Absatz 1 LuftVG. Danach ist es Aufgabe der Flugsicherung, den Luftverkehr sicher, geordnet und flüssig abzuwickeln.

Die Anforderungen an die Sicherheit und Ordnung werden konkretisiert durch eine Vielzahl an Vorgaben der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO).

Die Anforderungen in Bezug auf die flüssige Abwicklung, das heißt die Kapazität, ergeben sich für An- und Abflugverfahren aus der auf Landesebene ergangenen Zulassungsentscheidung für den jeweiligen Flugplatz, in der Regel also aus dem jeweiligen Planfeststellungsbeschluss, der aktuellen Genehmigung des Flugplatzes durch die hierfür zuständige Genehmigungsbehörde und den Vorgaben aus der Festlegung eines Koordinationseckwertes für voll koordinierte Flughäfen durch das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.

Bezüglich des Lärmschutzes ist § 29b LuftVG samt der dazu ergangenen Rechtsprechung von besonderer Bedeutung. Bei Planungen zu Flugverfahren wird zudem die örtliche Fluglärmkommission nach § 32b LuftVG beteiligt. Nach § 32 Absatz 4c LuftVG erfolgt die Festsetzung von Flugverfahren, die besondere Bedeutung für den Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm haben, im Benehmen mit dem Umweltbundesamt.

Zusätzlich gilt ein Umweltindikator nach der EU-Verordnung 691/2010 (inkl. der Ergänzungen), der u. a. die Berücksichtigung der Streckenflugeffizienz und aller spezifischen flughafenbezogenen Umweltfragen umfasst.

7. Welche Kriterien und Maßnahmen wendet die DFS im Einzelnen an den Flughäfen Frankfurt/Main, München, Berlin-Tegel, Köln-Bonn, Düsseldorf und Leipzig an, um den Schutz der Bevölkerung und den Schutz der Umwelt an diesen Standorten angemessen zur berücksichtigen und sie nachts vor unzumutbarem Fluglärm zu schützen?

Die in den Antworten auf die Fragen 4 bis 6 genannten Kriterien und rechtlichen Randbedingungen gelten für alle 58 Flughäfen in Deutschland, an denen Instrumentenflugverfahren durch das BAF festgelegt wurden.

8. Welche Kriterien wenden DFS und BAF an, um die Maßgaben der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) zur Wirtschaftlichkeit und Effizienz des Flugbetriebs umzusetzen?

In welchem Verhältnis steht dies zur Umsetzung der Vorgaben des nationalen Luftverkehrsrechts zum Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm, insbesondere nachts?

Hier muss differenziert werden. Auf der einen Seite ist die Frage der Effizienz bereits in der Definition der Flugsicherung mit dem Element der flüssigen und geordneten Verkehrsabwicklung verankert.

Weiter werden derzeit an mehreren Flugplätzen Anflugverfahren in den Regelflugbetrieb überführt, die ein für den kontinuierlichen Sinkflug(-betrieb) („continuous descent operations“, cdo) optimiertes Höhenprofil beinhalten und so ebenso dazu dienen, den Treibstoffverbrauch zu minimieren, wie sie insgesamt zu einer Reduzierung des Fluglärms für die Anwohner führen.

Auf der anderen Seite spielt z. B. die Tendenz, die Flugstrecken unter Rückgriff auf Direktverbindungen und die kürzeste Verbindung zu minimieren, im Flughafennahbereich, d. h. ca. 40 Seemeilen um einen Flughafen herum, keine nennenswerte Rolle.

Der Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm ist hier regelmäßig vorrangig, wie eine Vielzahl der Festlegungen der letzten Jahre belegt. Erst wenn zwei Alternativen als unter Lärmgesichtspunkten gleichwertig oder nahezu gleichwertig zu bewerten sind, kann die Länge der Wegstrecke ein Argument liefern, welches unter Umständen zusammen mit betrieblichen Aspekten ausschlaggebend für eine Entscheidung sein kann.

Zusätzlich werden alle Planungen für neue und veränderte Flugverfahren in der jeweiligen örtlichen Fluglärmkommission nach § 32b LuftVG mit den Vertretern der betroffenen Gemeinden und Regionen erörtert. Viele neue Verfahren werden im Rahmen einer Testphase geprüft und die Ergebnisse der Fluglärmkommission nach Abschluss erneut zur Beratung vorgelegt.

9. Nach welchen Kriterien und Vorgaben entscheidet das BAF darüber, ob der Fluglärm an den betroffenen Standorten gestreut oder gebündelt wird?

Es wird auf die Antwort zu Frage 1b verwiesen.

10. Nach welchen Kriterien erfolgt der Schutz von Hochbetroffenen wie beispielsweise von Kindergärten, Krankenhäusern und Schulen bei der Planung und Festlegung von Flugrouten?

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist dies ein Konflikt, der bereits in der Planfeststellung, d. h. bei der Anlagengenehmigung, zu bewältigen ist.

11. Trifft es zu, dass das von der DFS angewandte Planungstool NIROS zur Berechnung von Fluglärm erhebliche Defizite aufweist,
 - a) da jeweils nur eine Flugroute mit alternativen Verläufen dieser Flugroute verglichen werden kann, so dass der Fluglärm, der von anderen Flugrouten in der Nähe ausgeht, sowie der Fluglärm, der bei der entgegengesetzten Betriebsrichtung entsteht, nicht berücksichtigt werden kann, und
 - b) da nur Abflugrouten, aber keine Anflugrouten miteinander verglichen werden können?

Wie bei jedem (Rechen-)Modell gibt es auch bei NIROS Anwendungsbereiche, für die es tauglich ist, und andere Bereiche, zu denen keine Aussagen getroffen werden können. Dies stellt jedoch die Bedeutung und den Nutzen von NIROS bei der Alternativen-Auswahl nicht in Frage, wie auch das Umweltbundesamt in seiner Lärmfachlichen Bewertung der Flugverfahren für den Flughafen Berlin Brandenburg (BER) dargestellt hat. Dass das Modell nicht uneingeschränkt anwendbar ist, ist schon deshalb unproblematisch, weil für die Gesamtlärberechnung unter Berücksichtigung der Anflugverfahren andere Rechenmodelle zur Verfügung stehen. Die so erlangten, in weiten Teilen parallelen Betrachtungen stellen nicht, wie angenommen, ein Defizit dar, sondern ermöglichen es vielmehr, die einzelnen Ergebnisse auf ihre Konsistenz hin zu überprüfen, somit Fehlbewertungen zu verhindern und eine gesamtheitliche Abwägung nach allen Kriterien (Sicherheit, Ordnung, Fluglärm und Flugweglänge) zu ermöglichen.

12. Existiert ein konkreter Kriterienkatalog, nach welchem die DFS entscheidet, dass Einzelfreigaben erforderlich sind, die von den genehmigten Flugrouten abweichen?
13. Wie ist die von der DFS angewandte Praxis der Einzelfreigaben durch das Luftverkehrsrecht legitimiert?

Die Fragen 12 und 13 werden aufgrund des sachlichen Zusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Zur Beantwortung der Fragen sind Zusammenhänge im Luftverkehrsrecht darzustellen.

Der Luftraum, der gemäß § 1 Absatz 1 LuftVG nach Maßgabe der luftverkehrsrechtlichen Regelungen für die Benutzung durch Luftfahrzeuge frei ist, wird durch den oder die zuständigen Flugverkehrslotsen bewirtschaftet. Diesen stehen bei ihrer Aufgabe, den Luftverkehr sicher, geordnet und flüssig abzuwickeln, unterschiedliche Mittel zur Verfügung. Neben der Möglichkeit, jede Anweisung zu Flugweg und Flughöhe an einen Luftfahrzeugführer im Einzelnen per Einzelfreigabe nach § 26 Absatz 2 Satz 2 LuftVO per Funk durchzugeben, kann in einer Flugverkehrskontrollfreigabe auch auf standardisierte Flugverfahren verwiesen werden, die Abfolgen von Bewegungs- und Richtungsanordnungen darstellen und gemäß § 27a Absatz 2 Satz 1 LuftVO durch das BAF in Verordnungsform festgelegt wurden. § 27a Absatz 1 LuftVO bestimmt zunächst ausdrücklich, dass Flugverfahren anzuwenden sind, soweit keine Einzelfreigabe erteilt wurde. Der Normalfall ist jedoch, dass Einzelfreigaben nach § 26 LuftVO erteilt werden, in denen insbesondere der Flugweg und die Flughöhe im Einzelnen festgelegt werden. Dies erfolgt bei Abflügen im Allgemeinen durch Verweis auf ein standardisiertes Abflugverfahren. Einzelfreigaben mit Anweisungen zur Abweichung von einem solchen standardisierten Abflugverfahren werden nur unter bestimmten Voraussetzungen erteilt. So müssen bei Abflügen in der Regel bestimmte Mindestflughöhen erreicht sein. Einzelfreigaben sind das Standardinstrument des Flugverkehrslotsen zur Bewirtschaftung des Luftraums.

14. An welchen Flughäfen in Deutschland erteilt die DFS in welchem Umfang Einzelfreigaben (bitte in Prozent angeben), und welche Kriterien wendet sie dabei an?

Die DFS kontrolliert ca. drei Millionen Flüge im Jahr, davon stellen eine Million reine Überflüge über Deutschland dar, ca. eine Million Starts von und ca. eine Million Landungen auf den 58 Flughäfen, an denen Flüge nach Instrumentenflugregeln möglich sind. Eine statistische Erhebung über die Anzahl bzw. Prozent an hierbei ständig erteilten Einzelflugverkehrskontrollfreigaben wird nicht durchgeführt.

15. Existiert ein konkreter Kriterienkatalog, welchen das BAF bei der Überprüfung von Einzelfreigaben anwendet?
16. Aus welchem Anlass erfolgt die Kontrolle von Einzelfreigaben durch das BAF, und wie häufig ist dies der Fall?
17. Nach welchen Kriterien und in welchem Umfang überprüft das BAF die Praxis der Einzelfreigaben durch die DFS?

Wegen des sachlichen Zusammenhangs werden die Fragen 15 bis 17 gemeinsam beantwortet.

Wie in den Antworten zu den Fragen 12 und 13 ausgeführt, bilden Einzelfreigaben das wesentliche Handwerkszeug des Flugverkehrslotsen und stellen für den Luftfahrzeugführer in der konkreten Situation eine bindende Handlungsanweisung dar.

Eine Überprüfung von Einzelfreigaben erfolgt ausschließlich anlassbezogen.

18. Wie viel Mitarbeiter sind beim BAF derzeit tätig?

Wie viele Mitarbeiter sind zuständig für

- a) die Kontrolle der DFS, und

Die Aufsicht über die Flugsicherungsorganisationen und damit auch über die DFS umfasst neben der europarechtlichen Sicherheitsaufsicht über deren Personal und Organisation auch die Sicherheitsaufsicht im Bereich Technik. Gleichzeitig unterliegen alle Flugsicherungsorganisationen, soweit sie Flugverkehrsdienste in Deutschland erbringen, der Rechts- und Fachaufsicht durch das BAF nach nationalem Recht. Dem ordnungsgemäßen Betrieb von Flugsicherungsanlagen dient neben der Flugvermessung auch die Gewährleistung eines regelkonformen Anlagenschutzes. Das BAF ist daher in seiner Gesamtheit für die Kontrolle u. a. der DFS zuständig. Da gleichzeitig die Aufsicht über die anderen im Bundesgebiet agierenden Flugsicherungsorganisationen zu gewährleisten ist, kann eine Aussage, wie viele Dienstposten allein auf die DFS entfallen, nicht getroffen werden.

- b) die Prüfung der von der DFS geplanten Flugrouten in Bezug auf die Berücksichtigung der Vorgaben zu Sicherheit, Kapazität, Lärm-, Gesundheits-, Umwelt- und Naturschutz?

Das Sachgebiet „Luftraum, Flugverfahren“ umfasst acht Planstellen. Weitere für die Prüfung und Festlegung von Flugverfahren relevante Aufgabenbereiche sind das Sachgebiet Flugvermessung und die Begutachtung und Genehmigung von sicherheitsrelevanten Änderungen an funktionalen Systemen der Flugsicherung. Auch hier kann der Personalanteil, der konkret auf die Prüfung von geplanten Flugverfahren verwendet wird, nicht exakt bestimmt werden.

19. Hält die Bundesregierung die personelle Ausstattung des BAF für ausreichend, um dafür Sorge zu tragen, dass die DFS die für sie geltenden Bestimmungen und die hohen Sicherheitsstandards einhält?

Ja.

20. Wie begründet die Bundesregierung, dass die EU-Richtlinien zur Prüfung der Umweltverträglichkeit und zum Schutz von Flora-Fauna-Habitat-Gebieten (FFH-Gebiete) bei der Festlegung der Flugrouten nicht angewandt werden, sondern nur im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens zum Flughafenbau?

Nach der Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (UVP-Richtlinie), besteht für den Bau eines Flugplatzes (abhängig von der Start- und Landebahngrundlänge) eine Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung. Die Festlegung der Flugverfahren ist in der UVP-Richtlinie dagegen nicht als UVP-pflichtiges Vorhaben ausgewiesen. Da die Umweltauswirkungen des Betriebs eines Flughafens maßgeblich von der Qualität und Quantität des von ihm ausgehenden Luftverkehrs abhängen, sind die in Betracht kommenden Flugver-

fahren auch im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens für den Flughafen zu betrachten. Dies gilt auch für die Umweltverträglichkeitsprüfung und für die FFH-Prüfung. Im Ergebnis kann diese Betrachtung dazu führen, dass bestimmte Flugverfahren aus Umweltgründen im Planfeststellungsbeschluss für den Flughafen ausgeschlossen werden. Das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner jüngsten Rechtsprechung bestätigt, dass die Planfeststellungsbehörde aus Gründen des Umwelt- und Naturschutzes bestimmte Gebiete vom Überflug ausdrücklich ausnehmen kann und dass das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung hieran bei der Festlegung der Flugverfahren gebunden ist. Bei der späteren Festlegung der konkreten Flugverfahren wird die durch die Planfeststellungsbehörden der Länder zugelassene und bereits auf ihre Umwelt- und Lärmrelevanz geprüfte Verkehrsmenge unter Beachtung der Kriterien und Vorgaben, die in den Antworten zu den Fragen 4 bis 6 genannt sind, vom AF verteilt.

21. Plant die Bundesregierung eine Änderung des Luftverkehrsgesetzes, um zu gewährleisten, dass bei der Festlegung von Flugrouten die EU-Richtlinien zur Überprüfung der Umweltverträglichkeit und zum Schutz von FFH-Gebieten angewandt werden müssen?

Falls nicht, wie wird dies begründet?

Wie in der Antwort zu Frage 20 dargelegt, erfolgt bei der Festlegung von Flugverfahren keine eigenständige Umweltverträglichkeits- bzw. FFH-Prüfung. Die Bundesregierung prüft derzeit, inwiefern der in der Antwort zu Frage 20 dargelegte Grundsatz der Verpflichtung zur umfassenden Prüfung aller Auswirkungen eines Flughafenprojekts auf seine Umgebung, auch soweit diese Auswirkungen durch die Qualität und Quantität des Luftverkehrs bestimmt werden, einer gesetzlichen Konkretisierung bedarf.

22. Wie erklärt die Bundesregierung, dass bereits im Planfeststellungsverfahren Flugrouten bei der Abschätzung der vielfältigen Auswirkungen des Flughafenbetriebes von den zuständigen Landesbehörden berücksichtigt werden, die Flugrouten jedoch zu einem viel späteren Zeitpunkt in einem eigenständigen Verfahren von einer Bundesbehörde festgelegt werden?

Flugrouten sind nicht allein maßgebend für die Verkehrsregelung und -abwicklung. Diese kann etwa aus Sicherheitsgründen die Inanspruchnahme von weit aus größeren Anteilen des Luftraums erforderlich machen und ist insoweit nicht auf einzelne Flugrouten beschränkt. Während der Landverkehr nur auf einzelnen, für den Verkehr gewidmeten Flächen, Linien und Straßen stattfinden kann, steht für den Luftverkehr gemäß § 1 des Luftverkehrsgesetzes nach Maßgabe der einschlägigen luftverkehrsrechtlichen Regelungen grundsätzlich der gesamte Luftraum für den Verkehr zur Verfügung.

- a) Welcher Vorteil ergibt sich aus der Trennung der beiden Verfahren in Bezug auf den unterschiedlichen Zeitpunkt, unterschiedliche Zuständigkeitsverteilungen und die Trennung bei den Schutzgütern?

Der Vorteil der späteren Flugroutenfestlegung liegt darin begründet, dass Flugrouten und die Verfahren der Flugsicherung für die Verkehrslenkung und -abwicklung ständigen Anpassungen und Änderungen unterworfen sind. Je kürzer der Zeitraum für die Umsetzung und Anwendung der Verfahren ist, desto effizienter können solche Verfahren greifen.

- b) Wie erklärt die Bundesregierung, dass auf Bundesebene bei der Festlegung der Flugrouten lärmfachliche Aspekte Berücksichtigung finden sollen, aber die Schutzgüter Umwelt- und Naturschutz in den einschlägigen rechtlichen Vorgaben nicht erwähnt werden?

Die Flugverfahrensfestlegung orientiert sich eng an den Festlegungen der Planfeststellungsbehörde für den Flughafen. Insbesondere kann die Planfeststellungsbehörde bestimmte Gebiete aus Gründen des Umwelt- und Naturschutzes mit Bindungswirkung für die spätere Festlegung der Flugverfahren durch das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung vom Überflug ausdrücklich ausnehmen (vgl. die Antwort zu Frage 20). Dieser Umstand verdeutlicht, dass bei der Festlegung von „Flugrouten“ neben der Berücksichtigung von lärmfachlichen Aspekten auch die Schutzgüter Umwelt- und Naturschutz von Relevanz sind. Ob dieser Umstand einer ausdrücklichen klarstellenden Regelung im Gesetz bedarf, wird derzeit von der Bundesregierung geprüft (vgl. Antwort zu Frage 21).

23. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass Veränderungen des Prognoseflugplans zwischen Planfeststellungsverfahren und Flugroutenfestlegung zu keinerlei Veränderungen bei den Auswirkungen auf Mensch, Umwelt und Natur führen?
- a) Falls ja, wie wird dies begründet?
- b) Falls nein, wie wird dies im Verfahren zur Festlegung von Flugrouten angemessen berücksichtigt?

Der Prognoseflugplan einer Planfeststellung ist grundsätzlich mittelfristig ausgerichtet. In der Regel wird von einem Zeitraum von ca. zehn Jahren auszugehen sein.

Die festgelegten Flugverfahren müssen nicht nur geeignet sein, den aktuellen Luftverkehr abzuwickeln, der schon aus systematischen Gründen unterhalb des Prognoseflugplans liegt. Sie müssen darüber hinaus grundsätzlich auch den zugelassenen Verkehr und damit den Prognoseflugplan der Planfeststellung abbilden können.

