

Erfahrungsbericht des Besuchs am Amsterdam Airport Schiphol 26./27.03.1999

Dr. Christoph Ewen, Christian Hochfeld

Darmstadt, Mai 1999

 **Öko-Institut e.V.**

Institut für Angewandte Ökologie • Institute for Applied Ecology • Institut d'écologie appliquée

Geschäftsstelle

Freiburg

Postfach 62 26

D-79038 Freiburg

Tel.: 07 61 / 45 29 5-0

Fax: 07 61 / 45 29 5-33

Büro

Darmstadt

Elisabethenstraße 55-57

D-64283 Darmstadt

Tel.: 0 61 51 / 81 91-0

Fax: 0 61 51 / 81 91-33

Büro

Berlin

Novalisstraße 10

D-10115 Berlin

Tel.: 0 30 / 280 486-80

Fax: 0 30 / 280 486-88

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
0. Einleitung.....	1
1. Fakten zum Amsterdam Airport Schiphol.....	2
2. Wichtige Ergebnisse der einzelnen Interviews	3
2.1 Amsterdam Airport Schiphol.....	3
2.2 KLM	5
2.3 Gemeinde Amstelveen	6
2.4 Schiphol Noise Abatement Consultative Committee (CGS).....	7
2.5 TNLI-Prozeß - Zukunft der niederländischen Luftverkehrs-Infrastruktur.....	9
3. Zusammenfassung	11

0. Einleitung

Im folgenden Bericht sind die wesentlichen Erfahrungen von dem Besuch des Öko-Instituts verschiedener Akteure um den niederländischen Flughafen Schiphol zusammengefaßt, deren Erfahrungen für die Mediationsgruppe um den Flughafen Frankfurt am Main relevant sein könnten. Im Rahmen des Besuchs am 26./27. März 1999 wurden folgende Institutionen konsultiert¹.

Institution	Gesprächspartner
Amsterdam Airport Schiphol	Jurek Keur
KLM	Cees J.M. Gresnigt
Gemeinde Amstelveen	ir. A.A.M. Verheul
Verwaltung Nordholland	
Verkehrsministerium (TNLI-Prozeß)	Prof. Dr. F.L. Bussink, Job van den Berg

Ein Termin mit Bürgerinitiativen vor Ort kamen trotz Bemühungen des Öko-Instituts nicht zustande.

Im folgenden werden die wichtigsten Entwicklungen und Fakten zum Amsterdam Airport Schiphol dargestellt, sowie die Einschätzungen der Gesprächspartner und Ergebnisse dargestellt, die sich aus den einzelnen Gesprächen ergaben. Im Anschluß werden die zentralen Erkenntnisse, die aus den Gesprächen mit allen Akteuren resultieren, noch einmal zusammengefaßt.

¹ Die detaillierten Adressen der Ansprechpartner der einzelnen Institutionen finden sich im Anhang des Berichts.

1. Fakten zum Amsterdam Airport Schiphol

Der Flughafen Amsterdam Airport Schiphol (AAS) ist der Heimatflughafen der KLM und der europäische Hub der Allianz, die sich mit der North West Airline und der Alitalia um die KLM formiert hat. Er besitzt derzeit ein System von vier Bahnen (jeweils zwei parallel), deren Nutzung allerdings sehr stark von den Wetterbedingungen (stark wechselnde Winde) abhängt. 1998 wurden 380.000 Flugbewegungen zugelassen. Bis zum Jahr 2002 werden jeweils 20.000 Flugbewegungen pro Jahr zusätzlich zugelassen, so daß dann 460.000 Flugbewegungen möglich sein werden.

Der Amsterdam Airport Schiphol ist einer der wenigen Flughäfen, die eine sogenannte Lärmzone besitzen. In den Niederlanden wird der Lärm, der durch Flugzeuge verursacht wird in Kosteneinheiten (KE) gemessen. Die 35-KE-Zone ist die Zone, die nominell die absoluten Grenzen des Wachstums des AAS darstellen. Ist diese Zone in definierten Bereichen „vollgeflogen“ ist die Kapazität erschöpft. Im Jahr 1998 wurde der Betrieb des Flughafens trotz Überschreiten der 35-KE-Zone vom Gericht mit einer Ausnahmeregelung weiter gestattet.

Im Jahr 2003 wird die fünfte Bahn eröffnet werden, über die 1995 im Parlament entschieden wurde. Sie soll bis zum Jahr 2015 eine Kapazitätserweiterung möglich machen.

Eine Begrenzung der Kapazitäten bis 2015 soll durch ein sogenanntes Doppelschloß erreicht werden. Zum einen ist gesetzlich verankert, daß nicht mehr als 45 Millionen Passagiere am Flughafen AAS abgefertigt werden dürfen. Weiterhin dürfen mit dem bestehenden Bahnsystem nicht mehr als 15.000 Wohnhäuser in der 35-KE-Zone liegen. Mit der fünften Bahn wird diese Anzahl auf 10.000 reduziert werden.

Begleitet wird die Entwicklung des AAS und des Flugverkehrs in den Niederlanden generell durch den 1995 vom Verkehrsministerium initiierten Prozeß „Zukünftige Entwicklung der Luftverkehrs-Infrastruktur in den Niederlanden“ (TNLI). Dieser Prozeß stellt sich im Kern der Frage: Wie soll man in den Niederlanden auf die stark wachsende Nachfrage im Flugverkehr reagieren? Wie kann man die benötigten Kapazitäten zur Verfügung stellen? - Der Prozeß wird zwar zentral vom Verkehrsministerium geleitet, bei Bedarf werden aber zu ausgewählten Themen Experten und externe Anspruchsgruppen hinzugezogen. Von den Umweltschutzverbänden wird moniert, daß viele der Gutachten nicht neutral bewerten. Grundsätzlich hat man sich in den Niederlanden im Rahmen des Projekts dafür entschieden, einer steigenden Nachfrage mit ausreichenden Kapazitätserweiterungen zu begegnen. Auf Schiphol bezogen stehen zwei Schwerpunkte im Mittelpunkt der Diskussion:

1. **Mittelfristige Problematik:** Wie ist das bestehende Bahnsystem (zusätzlich der fünften Bahn) bis zum Jahr 2015 zu optimal zu nutzen.

2. **Langfristige Problematik:** Wie kann nach dem Jahr 2015 weiterem Wachstum der Nachfrage mit Erweiterung der Kapazitäten begegnet werden.

Diese beiden Fragestellungen wurden getrennt behandelt.

Zu 1: Nach der Entscheidung dem mittelfristigen Kapazitätsproblem mit dem Bau einer fünften Bahn zu begegnen, wurde für die optimale Nutzung des bestehenden und zukünftigen Bahnsystems (ab 2003) unter Umwelt- und Gesichtspunkten ein Dialog mit externen Anspruchsgruppen - Temporary Discussion Platform Schiphol (TOPS) - eingerichtet, in dessen Kontext neue Umwelt- und Sicherheitsstandards entwickelt werden sollen. Das soll in dem Sinne geschehen, daß der AAS generell wie ein normales Unternehmen mit Umweltauflagen versehen wird. Die Ergebnisse dieses Plattform, die auf ein Jahr beschränkt ist, soll möglichst die bisherigen Beschränkungen hinsichtlich der Kapazität (44 Millionen Fluggäste) ersetzen, die man zukünftig nicht mehr für angemessen hält. Auf Basis dieser Ergebnisse wird die Regierung im Jahr 2003 eine Nutzungslizenz für den Flughafen vergeben.

Zu 2: Für die langfristige Perspektive standen eine Reihe von Alternativen zur Disposition (u.a. Teilverlagerung nach Flevoland oder auf die Masvlagte, insgesamt 13 Varianten). Inzwischen gab es im Dezember 1998 eine Tendenzentscheidung im Parlament, daß eine zentrale Lösung einer möglichen Aufteilung von Kapazitäten aus Überlegungen zur Effizienz vorgezogen wird. Derzeit ist die Diskussion auf zwei Alternativen eingeeengt:

1. Reorganisation des Bahnsystems des bestehenden Airports am Standort Schiphol
2. Bau eines neuen Flughafens auf einer speziell dafür angelegten künstlichen Nordseeinsel

Die endgültige Entscheidung für eine der Varianten wird das Parlament spätestens im Jahr 2005 fällen (No-Regret-Entscheidung, eine Entscheidung, die man nicht durch die zukünftige Entwicklung bereuen sollte). Derzeit schreckt man vor einer Entscheidung insbesondere aufgrund der Unsicherheiten im Bereich der Allianzen und dem damit verbundenen Hub-and-Spokes-System und den enorm hohen Investitionsvolumina (Nordseeinsel ca. 50 Milliarden NLG) zurück.

2. Wichtige Ergebnisse der einzelnen Interviews

2.1 Amsterdam Airport Schiphol

Die zentralen Fragestellungen, die den Amsterdam Airport Schiphol (AAS) beschäftigen und strategisch zu betrachten sind, waren auch die thematischen Schwerpunkte des Gesprächs mit den Vertretern des Airports:

1. *Wie werden sich die Märkte entwickeln?*

2. *Was werden die Airlines in naher Zukunft tun?*

Nach Einschätzung des AAS zeichnet sich kein Wechsel des Mobilitätsverhaltens ab, der dazu führt, daß die Nachfrage auf globaler Ebene nach Flugreisen maßgeblich zurück geht.

Mögliche Einschränkungen des Wachstums wären zu erwarten durch:

1. Umwelt
2. Hochgeschwindigkeitszüge
3. Neue Formen der Telekommunikation

Umweltrestriktionen werden nach Einschätzung des AAS auf globalem Niveau (insbesondere in den USA und Asien) in der Zukunft keine zentrale Rolle spielen. Wenn, dann werden sie über die Preise integriert werden. Der Effekt wird allerdings als geringfügig angesehen. Die Konkurrenz zum Fliegen durch den Ausbau des Netzes mit Hochgeschwindigkeitszügen wird als beschränkt gesehen, insbesondere von der Anzahl der Destinationen, die davon betroffen sind. Neue Formen der Telekommunikation mögen zwar in Teilbereichen physisches Reisen substituieren; grundsätzlich wird aber durch die Innovationen im Bereich der Telekommunikation zumindest mittelfristig eher mit einer stärkeren Nachfrage gerechnet („*Communication means transportation*“).

Generell geht die AAS nicht davon aus, daß die angesprochenen Restriktionen zu einer Verringerung der Nachfrage führen. Im Gegenteil dazu wird das Wachstum zumindest in gleichbleibenden Maße anhalten. Als Indikatoren dafür werden die Entwicklung in den Schwellenländern und die Zunahme im Freizeitverkehr herangezogen. Insbesondere im Bereich des Urlaubs- und Freizeitluftverkehr wird mit einer Angleichung an die Verhältnisse in den USA gerechnet (2,5 Flüge pro Person und Jahr). Das spricht für ein weiteres verstärktes Wachstum. Eine Abnahme der Zuwachsraten im Urlaubs- und Freizeitverkehr wird erst dadurch erwartet, daß die entsprechenden Destinationen als Folge des übermäßigen Tourismus unattraktiver werden (Roll Back).

Ob die Hub and Spoke Strategie bei weiter wachsenden Märkten die richtige ist, kann nur schwer abgeschätzt werden. Derzeit existieren noch keine vernünftigen Modelle, die den Flugverkehr hinreichend gut modellieren könnten.

Der im Vergleich zur weltweiten Entwicklung überproportionale Wachstum am Hub Schiphol (+10,5 % Passagiere, +3,7 % Cargo in den ersten sechs Monaten 1998 im Vergleich zu den ersten sechs Monaten des Vorjahrs) wird vor allen Dingen auf die Bildung der Allianz mit North West Airlines und der Alitalia zurückgeführt. Insbesondere die Allianz mit North West Airlines wird als sehr weitgehend eingeschätzt, insbesondere in bezug auf die ökonomische Performance (one bottom-line). Die Tendenz geht sehr stark dahin, daß innerhalb der Allianz nicht Flüge sondern Destinationen verkauft werden. Die Konzentration bei den Airlines wird als mittelfristig

stabil angesehen. Auch die Regulierung im Europäischen Kontext wird nach Einschätzung des AAS nicht zu einer wesentlichen Veränderung der Wettbewerbsbedingungen führen. Kriterien, die für eine weitergehende Konzentration sprechen, sind:

- Erhöhung der Frequenz
- Verkürzung der Reisezeit
- Möglichkeiten der Preisgestaltung
- Verbindung verschiedener Märkte
- Ausweitung der Aktivitäten an den Hubs

Gegen eine weitergehende Konzentration würde sprechen

- Unerwartete Effekte durch Veränderungen der Märkte
- Kleinere Flugzeuge mit großer Reichweite
- Überfüllung der Flughäfen und Lufträume
- Stark verringerte Pünktlichkeit durch Kapazitätsengpässe

Zur Strategie des AAS wurden folgende Aussagen getroffen: Sicherlich wird auch weiterhin eine besondere Beziehung zur KLM als *home carrier* bestehen bleiben (derzeit werden 70 % des Verkehrs über die KLM und die Allianzpartner abgewickelt). Weiterhin wird man versuchen, auch für andere Airlines attraktiv zu bleiben. Allerdings wird es als unrealistisch angesehen, daß andere Fluggesellschaften bzw. Allianzen Schiphol als Hub nutzen können.

Nach Einschätzung des AAS ist der Kapazitätsgewinn durch die fünfte Start- und Landebahn längerfristig nicht ausreichend. Ursache dafür sind die Wetterbedingungen (starke wechselnde Winde), die in Schiphol oft zu Kapazitätseinschränkungen führen. - Bei der langfristigen Kapazitätsplanung setzt der AAS eher auf eine zentrale Lösung (Reorganisation von Schiphol, Bau eines zentralen Hubs auf einer künstlichen Nordseeinsel) als auf eine Verteilung des Flugverkehrs auf mehrere Flughäfen.

Sehr gutes Informationsmaterial zum Amsterdam Airport Schiphol findet sich im Internet unter:

<http://www.schiphol.nl>

2.2 KLM

Die zentralen Themenkomplexe des Gesprächs waren vergleichbar zu denen mit dem AAS:

1. *Wie werden sich die Märkte entwickeln?*
2. *Was werden die Airlines in naher Zukunft tun?*

Hier werden nur die Aussagen angeführt, die im Vergleich zum AAS unterschiedlich ausgefallen sind, eine Ergänzung zu diesen darstellen oder von zentraler Bedeutung sind.

Auch die KLM geht langfristig von einem starken Wachstum der Märkte aus. Dabei besteht die Einschätzung, daß die Flugverkehrsgesellschaften mit der Gründung und Ausgestaltung der Allianzen und der zugehörigen Hubs überproportional Verkehr generieren. Eine Sättigung der Märkte ist nach Meinung der KLM in keinster Weise in Sicht. Weder die demographische Entwicklung noch das Mobilitätsverhalten deutet darauf hin.

Sollten in den Grenzen des neuen Bahnsystems wie vorgesehen ca. 600.000 Flugbewegungen realisiert werden können (2015 oder früher), so wird derzeit nach der Darstellung von Herrn Gresnigt diskutiert, ob diese Kapazität, die dann vom Bahnsystem bewältigt werden kann auch luftseitig zu bewältigen ist. Hier würden 600.000 jährliche Flugbewegungen als Kapazitätsgrenze für ein Flughafensystem diskutiert werden.

Für Airlines und Airports ist das Geschäft gerade aufgrund langer Planungszeiträume und hoher Investitionsvolumina (2 Milliarden NLG für eine neue Bahn; 50 Milliarden für einen neuen Airport in der Nordsee) mit hohen Risiken verbunden. Dementsprechend wird nach Meinung von Herrn Gresnigt bei der zukünftigen Diskussion um die Möglichkeiten zur Erweiterung der Kapazität auch über Umsiedlungen diskutiert werden. Eine absolute Beschränkung des Wachstums hätte aus Sicht der KLM sehr schwerwiegende ökonomische Konsequenzen, die nicht zu vertreten wären. Das sollte in den Diskussionen (TNLI, TOPS) stärker berücksichtigt werden. Umweltaspekte sollten nach Meinung der KLM in den Diskussionen um den Preis integriert werden. Die Preise sind selbst von der Perspektive einer Fluggesellschaft so niedrig, daß es kaum zu vertreten ist (*ridiculous low prices*). Herr Gresnigt vertritt die Position, daß die Airlines sich in der Vergangenheit zu „arrogant“ verhalten haben und wenig für die öffentliche Perzeption getan haben. Das führt zu der jetzigen übersensibilisierten Wahrnehmung von Fragen des Lärms, der Umwelt und der Gesundheit (Beschwerden wachsen überproportional zum Anstieg des Verkehrsaufkommens). Insbesondere im Bereich des Lärms fordert er harmonisierte, einheitlichere Europäische Bewertungsverfahren. Seiner Einschätzung nach sind in diesem Bereich auch die Initiativen der Flugzeug- und Triebwerkhersteller nicht sehr vielversprechend.

2.3 Gemeinde Amstelveen

Die zentralen Diskussionsthemen mit der Gemeinde von Amstelveen waren:

1. *Lärmproblematik*
2. *Siedlungseffekte*
3. *Diskussionsverlauf mit AAS & KLM und Perspektive*

Die subjektive Belästigung der Anwohner durch den Fluglärm hat seit den 60er Jahren dramatisch zugenommen. Doch die Lärmproblematik wird vom Airport nur nachts prioritär wahrgenommen. Tagsüber stehen Fragestellungen der Sicherheit und wirtschaftliche Aspekte im Vordergrund, da der Amsterdam Airport Schiphol von nationalem Interesse ist und eine wesentliche Rolle in der Landespolitik einnimmt. Ökonomische Aspekte stehen seit der Entscheidung für den Bau einer weiteren Bahn im Vordergrund. Der TNLI-Prozeß hat dabei zu einer Priorisierung der Interessen geführt. Die Weichen wurden damit auf Wachstum gestellt. Weitere Aspekte werden seitdem nicht mehr so intensiv diskutiert. - Das derzeitige System der Kosten-Einheiten ist nach Ansicht der Gemeinde Amstelveen überholt (Es existiert bereits seit den 60er Jahren). Hier sollte mehr mit dBA-Normen und footprints gearbeitet werden.

Eine wesentliche Verringerung der Belastung wird von Seiten der Gemeinde durch die „Ausrottung“ der Chapter 2 Flugzeuge und neue Technologien nicht erwartet. Chapter 2 Flugzeuge existieren schon heute kaum noch und die neuen Technologien brauchen noch 20 bis 30 Jahre, um sich nennenswert in den Flotten wiederzufinden.

Beschwerden kommen allerdings aus den Gemeinden nicht nur hinsichtlich des Lärms. Ähnlich bedeutend wird die Diskussion um Stickoxide (NO_x) und Geruchsbelästigung geführt. Die Bewohner der Gemeinde nehmen den Flughafen als größtes Umweltproblem wahr. Über Probleme in der Siedlungspolitik, die durch den Flughafen beeinflusst wird, existieren keine Studien. Soziale Aspekte in verlärmten Gebieten werden nicht besonders sensibel wahrgenommen.

Die Bemühungen des AAS und der KLM um Transparenz und einem guten Verhältnis zu den umliegenden Gemeinden werden positiv wahrgenommen. Die Informationspolitik des Flughafens wurde ausdrücklich gelobt. Ebenso die Kompensationslösungen zur Lärmbelastung über die Steuern für die Fluggesellschaften, die das Ministerium erhebt und an die Gemeinden weiterleitet. Trotzdem spricht sich die Gemeinde Amstelveen längerfristig (>2015) für eine Verlagerung des Flughafens auf die Nordsee-Insel aus. Die Fragen danach, wie das freiwerdende Gebiet zu nutzen ist, betrifft die Gemeinde Amstelveen kaum. Allerdings liegen dazu bereits für andere Kommunen Konzepte des Architekten Koolhaas vor.

2.4 Schiphol Noise Abatement Consultative Committee (CGS)

Zentrale Diskussionspunkte im Gespräch mit der Fluglärmkommission von Nordholland waren:

1. *Erfahrungen im Rahmen der Fluglärmkommission*
2. *Perspektiven der zukünftigen Arbeit*

Die Einrichtung der Fluglärmkommission wurde 1968 im § 28 des Luftfahrtgesetzes festgeschrieben, mit der Absicht eine Beratungsinstanz für das Verkehrsministerium einzurichten, die Umweltschutz in der Umgebung des AAS sicherstellt. Weiterhin ist

der Kommission das Beschwerden- und Informationszentrum zur Lärmbelästigung durch Schiphol angegliedert.

Unter der Leitung der Umweltverwaltung der Provinz Nordholland sind Vertreter der 19 umliegenden Gemeinden (über einzelne Mitglieder sind darüber auch die Umwelt- und Naturverbände beteiligt), die zivile Luftfahrtbehörde, die Flugsicherungsbehörde, der AAS, die Airlines Vertretungen der Piloten und zwei Inspektoren für Landesentwicklung in Nord-Holland an der Kommission beteiligt, die in einem Jahr zwischen 7 und 10 mal zusammenkommt. Hauptaufgaben sind:

- Informieren der Öffentlichkeit über den Umweltschutz in der Region des AAS
- Beratung des Verkehrsministeriums zu Maßnahmen und deren Umsetzung
- Organisation des Beschwerdebüros

Wichtigste Arbeit in den kommenden 1,5 Jahren ist die Festlegung einer neuen Lärmzone unter Einbeziehung der neuen Bahn, die im Jahr 2003 in Betrieb genommen werden soll. Im Rahmen der Diskussionen um eine neue Lärmzone wird auch über die Umsiedlung von 500-2.500 Häusern nachgedacht.

Die Arbeit ist so organisiert, daß staatliche Stellen den wissenschaftlichen Input für die Kommission liefern, während die beteiligten Umwelt- und Naturverbände häufig zusätzlich Gegengutachten erstellen. Um diese Form der Arbeit nezugestalten, wird derzeit über die Einrichtung eines unabhängigen *Expertise Centres* angedacht, das die Gutachten der beiden Seiten bewertet.

Aus den Erfahrungen der letzten Jahre lassen sich die folgenden interessanten Punkte festhalten:

Die Entscheidung darüber, ob mittelfristig weiteres Wachstum am AAS zugelassen werden soll oder nicht, ist bereits gefallen. Der Bau einer weiteren Bahn ist trotz Klagen der Verbände zugelassen worden. Dabei standen wirtschaftliche Aspekte und Diskussion um die gesamte Infrastruktur im Vordergrund. Nach Umfragen der Regierung haben sich 75 % der Befragten für den Ausbau des AAS ausgesprochen.

Parallel zu diesem Entscheidungsprozeß und mit dem wachsenden Verkehr auf dem bestehenden Bahnsystem ist die Anzahl der Beschwerden von ca. 5.000 im Jahr 1990 auf 245.000 im Jahr 1998 drastisch gestiegen. Dabei kommt der Großteil der Beschwerden nicht aus den am stärksten belasteten Zonen, sondern zu 90 % aus den weniger und temporär belasteten Bereichen. Es wird damit gerechnet, daß ca. 150.000 Menschen in der Umgebung unter Schlafstörungen durch den Flughafen leiden. Es bestehen keine Möglichkeiten den Nachtflugverkehr zu unterbinden, er wird lediglich auf zwei Bahnen reduziert, die von den Piloten in einem speziell für die Nacht eingerichteten Anflugverfahren und -routen genutzt werden. Halten sich die Piloten nicht an dieses Verfahren und Routen können sie sanktioniert werden. 1998 gab es 400 solcher Anzeigen, von denen 4 bis vor das Gericht gebracht wurden; allerdings wurden noch keine Entscheidungen getroffen.

Neben der Lärmproblematik stehen folgende weitere Themen im Vordergrund der Debatten der Kommission:

- Unfallsicherheit
- Luftemissionen
- Geruch

Nach Einschätzung der Gesprächspartner der Kommission wird die Sicherheit in den kommenden Jahren bei wachsendem Verkehrsaufkommen sogar wichtiger werden als die Lärmproblematik. Die derzeitigen Planungen zur Sicherheit stellen sich nicht sehr transparent dar.

Im Bereich der atmosphärischen Emissionen stehen NO_x und Staub im Vordergrund der Diskussion. Mikro-Schadstoffe spielen keine Rolle. Ebenso wird die Klima-Problematik des Luftverkehrs nicht diskutiert. Eine bedeutende Rolle spielen allerdings die atmosphärischen Schadstoffemissionen, die durch den landgebundenen Verkehr zustande kommen.

Weiterhin wird über die Geruchsbelästigung diskutiert, die vor allen Dingen durch den *taxi way* der Flugzeuge verursacht wird. Auch in Schiphol hat man für diese Problematik noch keine Lösung gefunden.

Fragen der Gesundheit wurden in einzelnen Studien behandelt. Daraus ließen sich jedoch keine Ergebnisse ableiten, die auf eine Häufung der Erkrankungen verursacht durch die Umweltbelastungen, die vom Flughafen ausgehen, schließen lassen.

2.5 TNLI-Prozeß - Zukunft der niederländischen Luftverkehrs-Infrastruktur

Wichtige Themen im Interview mit Vertretern der Projektgruppe des TNLI-Prozesses im Verkehrsministerium waren:

1. *Initiierung des Prozesses*
2. *Struktur des Prozesses*
3. *Wichtige Erfahrungen und Perspektiven*

Der Prozeß zur Zukunft der niederländischen Luftverkehrs-Infrastruktur wurde 1995 initiiert im Nachgang zu der Entscheidung des Baus einer fünften Bahn am AAS als gemeinsame konzertierte Aktion des Verkehrs-, Umwelt- und Wirtschaftsministeriums. Grund war die Einsicht in den Nutzen und die Notwendigkeit des Dialogs, der Wunsch nach einem offenen Planungsprozeß, der Bedarf an weiterer wissenschaftlichen Forschung sowie der Wunsch nach Unterstützung der zukünftigen politischen Entscheidungsfindung. Offiziell gab es ein steering committee, das auch hilfreich war hinsichtlich der Politikanbindung des Prozesses, was als besonders wichtig angesehen wird. Inoffiziell war die Gruppe jedoch eher selbstreferentiell. - Schon zu Beginn merkte man, daß die personelle und inhaltliche Verflechtung zwischen KLM und den

beteiligten Ministerien für einen offenen Planungsprozeß hinderlich war, was zum heutigen Anspruch der „Entflechtung“ führte. Dementsprechend stand der AAS und die KLM dem Prozeß eingangs skeptisch gegenüber. Die Phasierung des Projekts war folgendermaßen angelegt:

1. *Dokument zu den Perspektiven*
2. *Entwicklung einer integrierten Politik Vision*
3. *Entwicklung strategischer policy choices*

Bei der Entwicklung der Integrierten Politik Vision wurde schon bald deutlich, daß die Zeichen mittel- und langfristig auf Ausbau standen. Es bestand eine politische Mehrheit, daß Schiphol in den Grenzen der Umwelt wachsen darf. Wichtig dabei war allerdings die Trennung der mittelfristigen und langfristigen Strategie.

Mittelfristig (2003-2015) wurde die Optimierung des Nutzungskonzepts der dann fünf bestehenden Bahnen im Gegensatz zum Bau einer sechsten Bahn beschlossen (Entscheidung dafür wurde von der KLM und AAS vorgebracht). Um das Wachstum in diesem Zeitraum zu begrenzen, wurde eine sogenannte Doppelschloß-Lösung verwirklicht. Dem Wachstum des Flughafens wurden absolute Grenzen gesetzt:

1. *Die maximale Passagierzahl pro Jahr, die über den AAS abgewickelt werden darf, beträgt 44 Millionen Fluggäste.*
2. *Innerhalb der 35-KE-Zone dürfen nur 10.000 Wohnhäuser enthalten sein.*

Der Bestand der beiden Absolutgrenzen wird grundlegend angezweifelt. Die maximale Passagierzahl, die eigentlich erst im Jahr 2015 erreicht werden sollte, wird bei den derzeitigen Wachstumsraten schon deutlich früher erreicht und wahrscheinlich auch gesprengt werden. Schon Ende des Jahres 1998 wurde aus der 35-KE-Zone herausgeflogen. Das Gericht erteilte in dem Fall eine Ausnahmegenehmigung für den Flughafen (Nach Meinung vieler wird das zum Regelfall werden). Sarkastisch besteht die Auffassung: „*Wenn die KLM neue Kapazitäten braucht, holt sie sie sich in Den Haag ab.*“

Um neue Ansätze für konsistentere Rahmenbedingungen im Bereich Umwelt zu bekommen wurde ein Arbeitskreis mit externen Anspruchsgruppen gebildet - Temporary Discussion Platform Schiphol (TOPS). Im Rahmen des TOPS-Prozesses wird der AAS wie ein Unternehmen behandelt, das Umweltauflagen bekommt, die es dann ausfüllen kann. In der Diskussion mit Umweltverbänden, Gemeinden, Angestellten etc. gilt es diese umweltseitigen Rahmenbedingungen aufzustellen. Man wird sehen: *Ist der AAS in der Lage mit Stakeholdern zu kommunizieren und kooperieren?*

Langfristig wurde eine zentrale Lösung mehreren dezentralen Alternativen vorgezogen aus folgenden Gründen:

1. *Luftfahrtwirtschaftliche Argumente*
2. *Lärmaspekte*

3. Infrastrukturelle Verbindungen

Dadurch reduzierte sich die Anzahl der Optionen von ursprünglich 13 auf 2. Zur Diskussion stehen jetzt nur noch:

1. der Bau einer künstlichen Nordseeinsel als neuen Flughafen
2. die Reorganisation Schiphol.

Auch darüber sollte eigentlich Ende des vergangenen Jahres entschieden werden. Doch die Entscheidung sollte nach dem Prinzip *No-Regret* fallen. Aufgrund des hohen Investitionsvolumens für die künstliche Nordseeinsel (50 Milliarden NLG), den Unsicherheiten hinsichtlich der zukünftigen Wachstumsraten des Flugverkehrs (Welche Marktposition wird Holland dabei einnehmen?) und den Unsicherheiten in dem Wettbewerb der Strategien der Airlines (Hubs and Spokes vs. Point to Point), soll die Entscheidung nun bis zum Jahr 2005 gefällt werden. Nach Einschätzung der Gesprächspartner wurde die Entwicklung des Hubs and Spokes System zu sicher angesehen. Gerade in diesem Bereich hatten die Szenarien ihre Grenzen. Inzwischen existieren eine Reihe von Experten, die wieder stärker mit der Realisierung von Point to Point Verkehr rechnen.

Wie wurde die Rolle der wissenschaftlichen Begleitung und von wissenschaftlichen Untersuchungen im Rahmen dieses Prozesses gesehen? - Wissenschaftliche Untersuchungen wurden als Mittel angesehen, um den Bereich der Unsicherheiten für die Entscheidungen kleiner zu machen. Sie sagen nicht wirklich aus, ob etwas geht oder nicht. Der Rat der Gesprächspartner lautete, das Studienprogramm so anzulegen, daß genau die Unsicherheiten auch deutlich werden. Besonders hilfreich waren wissenschaftliche Untersuchungen dann, wenn unterschiedliche Meinungen „zusammengeschweißt“ wurden und mit einem Ergebnis herauskommen sollten. Untersuchungen mit gegensätzlichen Ergebnissen haben kaum zur weiteren Entwicklung des Prozesses beigetragen. Im Gegenteil liefern sie Potential das Verfahren zu sprengen.

Hervorragend dokumentierte Informationen zu dem Prozeß um die Zukunft der niederländischen Luftverkehrs-Infrastruktur finden sich im Internet unter:

<http://www.tnli.nl>

3. Zusammenfassung

Aus den verschiedenen Gesprächen sind aus Sicht des Öko-Instituts folgende zentrale Erkenntnisse zu ziehen, die auch im Mediationsverfahren um den Flughafen Frankfurt relevant und hilfreich sein könnten:

1. Die Frage nach dem Flugverkehr, dessen Folgen und den benötigten Kapazitäten wird als Problematik von nationaler Bedeutung eingeschätzt.

2. Für die Diskussionen im Rahmen des TNLI-Prozesses um die Zukunft der niederländischen Flugverkehrs-Infrastruktur wurde die personelle und strukturelle „Entflechtung“ zwischen Ministerium und AAS bzw. KLM essentiell und hilfreich (in der Vergangenheit galt: „Holland steht für den blauen Schwan“).
3. Mittelfristig wie auch langfristig haben sich die Niederlande dafür entschieden, den wachsendem Markt im Bereich des Luftverkehrs durch die Bereitstellung entsprechender Kapazitäten zu begegnen.
4. Im Rahmen des TNLI-Prozesses wurde deutlich, daß nicht alle Punkte durch eine wissenschaftliche Bearbeitung zu klären sind, sondern daß sie lediglich in der Lage sind die Bereiche der Unsicherheiten zu verringern, auf deren Basis Entscheidungen getroffen werden. Die unsicheren Bereiche sollten allerdings auch offen dargestellt werden für die Entscheidungsträger im holländischen Parlament.
5. Die Perspektiven und Optionen zur Lösung der Problematik beschränkter Kapazitäten werden mittelfristig und langfristig (>2015) getrennt diskutiert.
6. In der Diskussion um die mittelfristige Nutzung des Bahnsystems am AAS wird inzwischen offener über die Versetzung oder Räumung von Wohnhäusern nachgedacht.
7. Die Diskussion um die Fragen der langfristig entstehenden Kapazitätsengpässe werden bereits heute auf nationalem Niveau diskutiert.
8. Langfristig werden zentrale Optionen wie die Reorganisation des Airports Schiphol oder der Bau einer künstlichen Insel in der Nordsee denen Optionen vorgezogen, die eine Verteilung von Kapazitäten vorsehen.
9. Von den befragten Akteuren zeigten sich alle der Lösung mit einer langfristig künstlich anzulegenden Insel in der Nordsee offener gegenüber als der Reorganisation des AAS.
10. Unabhängig von dieser Diskussion ist derzeit noch ungeklärt wie - vorausgesetzt die Kapazität am Boden ist vorhanden - mehr als 600.000 Flugbewegungen über Schiphol in der Luft zu organisieren sind (Sicherheit). Die Frage, wo luftseitig das Limit liegt ist ungeklärt (KLM).
11. Während Airlines und Airports sicher von weiterer Konzentration und Ausweitung der Bedeutung von Hubs ausgehen, waren die Unsicherheiten des Marktes und der Folgen des Wettbewerbs des Luftverkehrs wesentliche Grundlage dafür, die Entscheidung über die Richtung der langfristigen Planung aufzuschieben ("*No-Regret-Entscheidungen*")
12. Die Szenarien im Rahmen des TNLI-Prozesses hatten nach Auffassung der Leitung in den Fragen zu der Entwicklung von Hub&Spokes ihre deutlichsten Grenzen.
13. Sicherheitsaspekte des Flugverkehrs in der Umgebung des Airports werden bei steigendem Flugaufkommen ähnlich bedeutend gesehen wie die Lärmproblematik.

14. Neue Umwelt- und Sicherheitsstandards für den AAS werden versuchsweise zwischen verschiedensten Stakeholdern des AAS ausgehandelt (TOPS), da die restriktiven herkömmlichen Beschränkungen nicht mehr als zeitgemäß angesehen werden.
15. Das Konzept der Lärmzonen und Kosten-Einheiten wird als nicht besonders zeitgemäß eingesehen. Die rechtliche Haltbarkeit dieses Konzepts zusammen mit der Beschränkung des Luftverkehrs durch ein Höchstmaß des Passagieraufkommens wird auch bereits aus der Erfahrung heraus skeptisch betrachtet. - Weitreichender erscheint es zumindest dem Ministerium - einen Rahmen zu stecken, den der Betreiber und die Airlines über Verhandlungen ausfüllen können.
16. Die ausführliche Dokumentation, Kommunikation und Transparenz des TNLI-Prozesses und dessen Ergebnisse spielen eine entscheidende Rolle bei der derzeitigen Weiterführung der Diskussion.