

Schutz vor Fluglärm in Deutschland verbessern

Der Luftverkehr ist unverzichtbar für Mobilität, Wirtschaftswachstum und Wohlstand in Deutschland. Die Nachfrage nach Flugverbindungen wächst weiter. Bedarfsgerechtes Wachstum und Lärmschutz in der Flughafenumgebung gehören für uns zusammen. Deshalb haben wir den Lärmschutz in der Vergangenheit kontinuierlich verbessert und werden dies auch in Zukunft tun.

In diesem Positionspapier nimmt die Luftfahrtbranche in Deutschland Stellung zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit zur Novellierung des Gesetzes zum Schutz vor Fluglärm. Das Positionspapier haben Flughäfen, Fluggesellschaften, Flugsicherung und Hersteller von Flugzeugen und Triebwerken gemeinsam erarbeitet.

Die Luftverkehrsbranche bekennt sich zum Standort Deutschland und setzt sich für seine Stärkung im internationalen Wettbewerb ein. Zu wettbewerbsfähigen Rahmenbedingungen gehören nicht nur bedarfsgerechte Infrastrukturen, sondern auch ein zeitgemäßes Luftverkehrsrecht.

Dies sind kurz gefasst unsere Positionen und Forderungen:

- Für den Wirtschaftsstandort Deutschland ist eine leistungsfähige, an der Nachfrage orientierte Luftverkehrsinfrastruktur auf Flughäfen, im Luftraum und bei den Fluggesellschaften unverzichtbar.
- Vom Luftverkehr hängen rund 270.000 direkte und weitere 500.000 indirekte Arbeitsplätze ab. Neues Wachstum schafft neue Arbeitsplätze.
- Durch technische Verbesserungen wurde der Fluglärm in den letzten 40 Jahren um 30 dB reduziert, eine dreimalige Halbierung des empfundenen Lärms. Die weitere Halbierung bis 2020 ist das Ziel der laufenden Arbeiten.
- Die deutschen Verkehrsflughäfen und Fluggesellschaften haben bis Ende 2002 rund 550 Mio. € für passive Schallschutzmaßnahmen der Anwohner aufgewendet, 420 Mio. € davon auf freiwilliger Basis.
- Auch lärmindernde An- und Abflugverfahren und mit neuen Technologien optimierte Flugroutenplanung der Flugsicherung wirken sich positiv aus.
- Aufgabe eines novellierten Fluglärmgesetzes ist nach wie vor die Lärmsanierung an bestehenden Flugplätzen. Dies gilt auch für die Festsetzung von Lärmwerten. Ausgangspunkt für die Festsetzung von Zumutbarkeitswerten sind die Ergebnisse der Lärmmedizin und Lärmwirkungsforschung, über die ein breiter Grundkonsens besteht. Regelungen zum Aus- und Neubau von Flughäfen gehören wie bisher in das Luftverkehrsgesetz.
- Ein zeitgemäßes Luftverkehrsrecht muss Rechtssicherheit und Planungssicherheit für Infrastrukturmaßnahmen schaffen, die Planungsverfahren für Neu- und Ausbauten beschleunigen und den Bestandsschutz sichern.
- Aufgabe der Novellierung ist auch die Schaffung der erforderlichen Rechtsgrundlage für die gebotene Siedlungssteuerung zur Vermeidung bestehender und künftiger Raumnutzungskonflikte in der Umgebung von Flughäfen.
- Der BMU-Entwurf verteuert den Standort D und verzerrt den Wettbewerb.
- EU-Richtlinien zum Fluglärm sind EU-konform statt verschärft umzusetzen.
- Allen diesen Anforderungen wird der BMU-Referentenentwurf nicht gerecht. Er ist zu überarbeiten, in der Bundesregierung abzustimmen und den Verbänden zur erneuten Anhörung vorzulegen. Die Novellierung des Fluglärmgesetzes unterliegt der Zustimmungspflicht des Bundesrates.



Ein bedarfsgerechtes Luftverkehrssystem bleibt für Deutschland unverzichtbar

Der Luftverkehr ist durch die immer engere Verflechtung der Weltwirtschaft eine **Wachstumsbranche** mit großen Zuwachsraten. Deutschlands Luftfahrtbranche steht damit vor großen Chancen, aber auch Herausforderungen. Sie ist eine Hochtechnologiebranche mit großer Innovationskraft. Die enge Kooperation leistungsfähiger Luftverkehrsgesellschaften mit Herstellern und Zulieferern schafft Spitzenleistungen in Forschung und Entwicklung, in Umwelt-, Sicherheits- und Fertigungstechnologien. Gemeinsam mit den Flughäfen repräsentieren sie die Kompetenz und Wettbewerbsfähigkeit des Luftverkehrsstandortes Deutschland.

In Deutschland hängen rund 270.000 **Arbeitsplätze** direkt und 500.000 Arbeitsplätze indirekt von der Luftfahrt und der Luftfahrtindustrie ab. Ein Arbeitsplatz im Luftverkehr sichert im Durchschnitt zwei Arbeitsplätze in anderen Bereichen. Allein das Airbus A 380-Programm sichert in Deutschland etwa 15.000 Arbeitsplätze. Am Flughafen Frankfurt, der größten lokalen Arbeitsstätte Deutschlands, arbeiten 63.000 Menschen, und am Flughafen München entstehen jährlich 1.000 Arbeitsplätze neu.

Wachstum und Wohlstand der deutschen Volkswirtschaft sind in hohem Maße vom **Außenhandel** abhängig. Insbesondere wertintensive und zeitsensible Güter werden per Flugzeug transportiert. Sie betragen rund 40 Prozent des gesamten Exportwertes. Je intensiver sich die deutsche Wirtschaft in den Märkten der Welt engagiert, umso wichtiger ist eine verlässliche Einbindung in das weltweite Flugverkehrsnetz. Nicht nur Geschäftsreisende, auch die **Tourismusbranche** braucht günstige Luftverkehrsverbindungen, um die Nachfrage für Reisen von und nach Deutschland bedienen zu können.

Die deutsche Luft- und Raumfahrtindustrie wendet den überdurchschnittlich hohen Anteil von etwa 17 Prozent ihres Umsatzes für **Forschung und Entwicklung** auf. Diese Investitionen sichern Innovationen und hochwertige Arbeitsplätze in Deutschland.

Zur Stärkung unserer Volkswirtschaft und zur Schaffung möglichst gleichwertiger Lebensbedingungen ist für die Bundesrepublik Deutschland ein **leistungsfähiges Luftverkehrssystem** daher unverzichtbar. Voraussetzung hierfür ist eine moderne und bedarfsgerechte Luftverkehrsinfrastruktur. Der Ausbau von Flughäfen sichert sowohl die Wettbewerbsfähigkeit des Luftverkehrsstandortes Deutschland insgesamt als auch vorhandene sowie zukünftige Arbeitsplätze.

Nachtflug sichert internationale Wettbewerbsfähigkeit

Schnelle Anbindungen an weltweite Absatz- und Beschaffungsmärkte sind Grundvoraussetzung für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft. Expressdienste machen die notwendigen Übernacht-Transporte möglich. Die Sendungen werden nachmittags bei den Kunden abgeholt und müssen am nächsten Morgen ihr Ziel erreicht haben. Dabei ist der nächtliche Flugverkehr unverzichtbar, denn mit dem Lkw ist ein europaweiter Expressservice nicht möglich.

Einschränkungen der Angebote von Kurier-, Express- und Paketdiensten z.B. durch bundesweite Nachtflugverbote, gehen zu Lasten der Wettbewerbsfähigkeit und des Produktionsumfangs der Unternehmen, die diese KEP-Dienste nutzen. Ein allgemeines Nachtflugverbot würde 436.000 Arbeitsplätze gefährden (1,2 % der Erwerbstätigkeit in Deutschland), verbunden mit einem BIP-Verlust von 21,4 Mrd. € (1 % des BIP in Deutschland).

Bundesverband Internationaler Express- und Kurierdienste e.V.



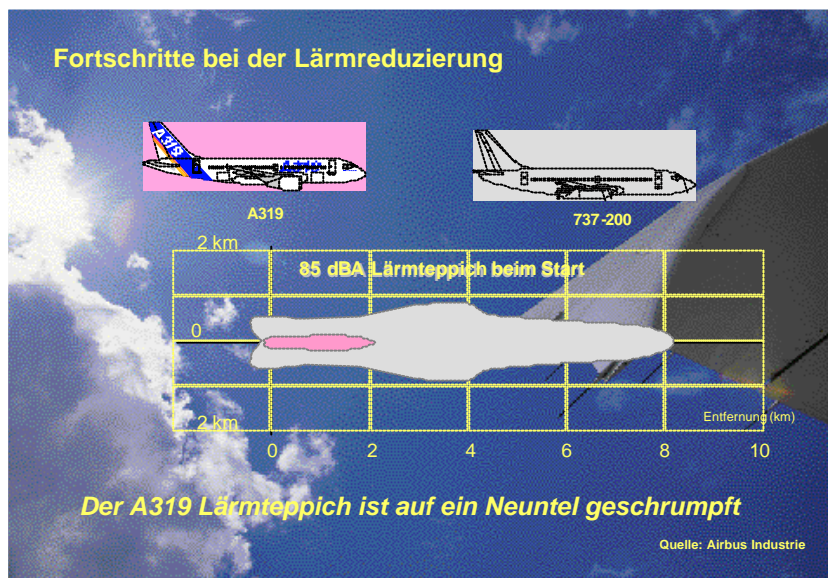
Frachteinladung in eine Boeing MD-11 der Lufthansa Cargo. Foto: Werner Kröger / Lufthansa. © 2010-01-10. Für die internationale Swirex - For editorial purposes only.



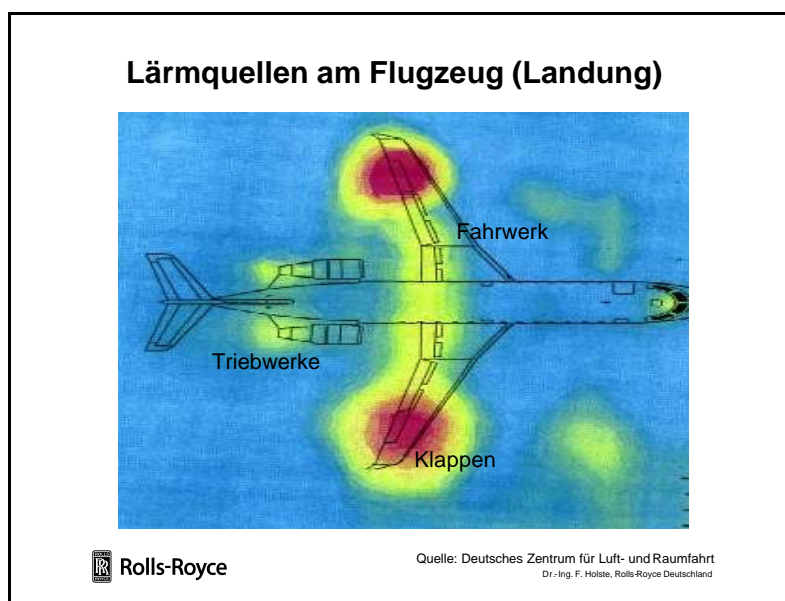
Frachtlader von der Verladung in eine Boeing 747-400 der Lufthansa Cargo. Photo: Werner Kröger / Lufthansa. © 2010-01-10. Für die internationale Swirex - For editorial purposes only.

Technischer Fortschritt senkt Lärmbelastung von Flugzeugen und Triebwerken deutlich

Die Erfolge bei der Reduzierung des Fluglärms durch **aktiven Schallschutz**, also an der Lärmquelle, sind beeindruckend: Die Schallimmission von Flugzeugen und Triebwerken konnte in den letzten 40 Jahren um etwa 30 dB verringert werden (Vergleich der Überflugpegel beim Start einer Boeing B707 und eines Airbus A319). Dies bedeutet eine Reduzierung des empfundenen Lärms um nahezu 90 %¹. Schall wird logarithmisch gemessen und empfunden. Eine Schallminderung um 10 dB halbiert die subjektiv empfundene Lautstärke, 30 dB weniger bedeuten demnach eine dreimalige Halbierung. Beim Airbus A319 ist der Lärmteppich im Vergleich zur Boeing 737-200 auf ein Neuntel geschrumpft.



Auch Fluggesellschaften, Flugsicherung und Flughäfen haben große Anstrengungen unternommen, um die Lärmbelastung der Flughafenanwohner weiter zu mindern. Der Erfolg aller Anstrengungen ist hörbar: Trotz der steigenden Anzahl von Flügen ist die Lärmbelastung (Dauerschallpegel) an vielen Flughäfen seit Jahren rückläufig oder gleich geblieben. Schallimmissionen von mehr als 85 dB(A) bleiben bei den meisten modernen Verkehrsflugzeugen auf das Flughafengelände begrenzt.



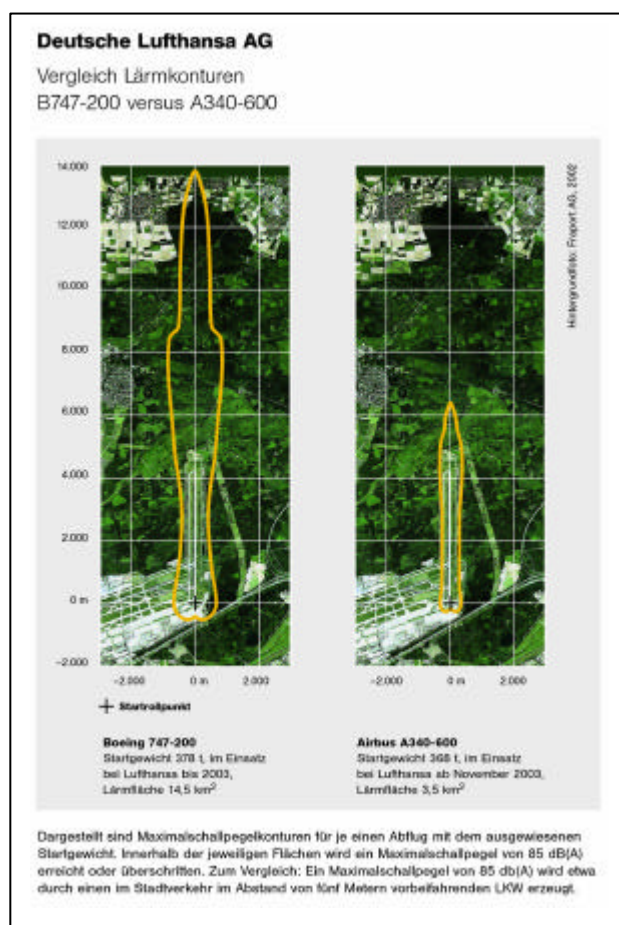
¹ Bericht der High Level Group „Deutsche Luft und Raumfahrt „Zukunftsbranche des 21. Jahrhunderts im europäischen und weltweiten Wettbewerb“, Berlin Juli 2001, Seite 1

Nicht nur die kontinuierlichen Fluglärmmessungen der Flughäfen, sondern auch Umfragen in der Bevölkerung belegen diese Erfolge. Nach einer 2004 veröffentlichten Untersuchung des Umweltbundesamtes ist die subjektiv empfundene Belästigung durch Fluglärm in Deutschland im Vergleich zu 1986 stark gesunken, deutlich stärker als bei anderen Verkehrsträgern. Der Anteil der „mittelmäßig oder stärker“ durch den Luftverkehr belästigten Bürger hat sich seit dem Jahr 2002 um ein Viertel verringert. Er liegt damit unter dem der Belästigung durch Nachbarn und deutlich unter dem Anteil der Bevölkerung, der sich durch Straßenverkehr belästigt fühlt². Vergleicht man die gesamte europäische Bevölkerung, die durch Verkehrslärm betroffen ist, so leben 7 % in der Nähe von Flughäfen, 14 % entlang von Eisenbahngleisen und 79 % an Straßen³.

Unvermeidbare Belästigungen der Anwohner werden durch Schallschutzprogramme der Flughäfen deutlich über die gesetzlichen Anforderungen hinaus ausgeglichen. Die deutschen Verkehrsflughäfen haben auf der Grundlage von Planfeststellungsbeschlüssen, Genehmigungen und freiwilligen Schallschutzprogrammen bis Ende 2002 rund 550 Mio. € für **passive Schallschutzmaßnahmen** zum Schutz der Anwohner aufgewendet, davon 420 Mio. € zusätzlich zu den gesetzlichen Verpflichtungen nach dem Fluglärmgesetz von 1971. Die Luftfahrtbranche hat damit nachgewiesen, dass sie die Belange der Flughafenanwohner ernst nimmt.

<p>Einzelschallpegel: Maximalpegel eines einzelnen Geräuschs, z. B.</p> <p>Gespräch: um 60 dB(A) Pkw im Stadtverkehr: um 75 dB(A) Lkw im Stadtverkehr (5 m Abstand): um 85 dB(A) Airbus 320 beim Start (300 m seitlich): um 85 dB(A)</p> <p>Dauerschallpegel: Über einen bestimmten Zeitraum gemittelter Pegel, der sich aus der Anzahl, Lautstärke und Einwirkdauer der Einzelschallereignisse ergibt, er stellt eine wichtige Kenngröße für die Geräuschbelastung dar.</p>
--

Auch in Zukunft wird die Luftfahrtindustrie, insbesondere die Triebwerksindustrie, intensiv an der weiteren Verringerung der Schallemissionen an der Quelle arbeiten. Ein Beispiel dafür ist das deutsche Verbundprojekt „Leiser Verkehrsflugzeug“ im Forschungsverbund Leiser Verkehr. Ziel der nationalen und europäischen Forschung ist es, bis zum Jahr 2020 die Schallemissionen schrittweise um weitere 10 dB zu reduzieren, also eine erneute Halbierung des Fluglärms zu erreichen. Ein startendes Großraumflugzeug wie der Airbus A300 oder die Boeing 767, das beim Überfliegen des Flughafenzaunes heute noch so laut ist wie ein Lastwagen, wäre dann leiser als ein Pkw heute.



Aber es gibt neben aktivem und passivem Schallschutz noch einen dritten Faktor der Lärmvorsorge: eine **wirksame Siedlungsplanung** im Flughafenumland. Sie ist unverzichtbar, um die Zahl der von Fluglärm betroffenen Anwohner so gering wie möglich zu halten und Raumnutzungskonflikte zu entschärfen oder zu vermeiden. Die bisherigen gesetzlichen Regelungen haben sich in der Praxis nicht bewährt, sie sind mit dem Ziel einer wirksamen Siedlungssteuerung im Umland zu ergänzen.

² Umweltbewusstsein in Deutschland 2004
Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und des Umweltbundesamtes „Umweltbewusstsein in Deutschland 2004“, Berlin, Juli 2004
Durch den Luftverkehr fühlen sich 12 % mittelmäßig oder stärker belästigt, durch den Schienenverkehr 12 %, durch Straßenverkehr 30 % und durch Nachbarn 17 % (Seite 44, Tabelle 28)

³ Gemeinsame Veröffentlichung der europäischen Luftfahrtbranche „Fast Facts“, Februar 2003

Stellungnahme zu den einzelnen Vorschlägen des BMU-Entwurfs

Der vorgelegte BMU-Entwurf für ein novelliertes FluglärmG muss überarbeitet werden, weil

- die Forderung von Politik, Wirtschaft und Öffentlichkeit an einen zukunftsorientierten, innovativen und wettbewerbsfähigen Wirtschaftsstandort Deutschland nicht erfüllt wird,
- ein bedarfsgerechter Ausbau der Luftverkehrsinfrastruktur verhindert wird,
- der Entwurf keine Rechtssicherheit und Planungssicherheit für Infrastrukturmaßnahmen schafft, den Bestandsschutz nicht sichert und Planungsverfahren für Neu- und Ausbau nicht beschleunigt,
- sich das FluglärmG wie bisher auf die Lärmsanierung auf Bestandsflughäfen beschränken muss und
- die Anforderungen zum Aus- und Neubau von Verkehrsflughäfen im LuftVG zu regeln und die Grenzwerte für den Aus- und Neubau von Verkehrsflughäfen in einer Rechtsverordnung auf der Grundlage von § 32 Absatz 1 Nr. 15 LuftVG festzusetzen sind,
- der Vorschlag der Verkehrsministerkonferenz der Länder mit Lärmgrenzwerten von 67 dB(A) für Tagschutzzone 1 und 62 dB(A) für Tagschutzzone 2 für die Sanierung von Bestandsflughäfen angemessen sind,
- ziviler und militärischer Fluglärm gleich zu behandeln sind,
- die beabsichtigte 100 zu 100 Regelung willkürlich ist und nicht dem tatsächlichen Flugbetrieb und der tatsächlichen Lärmbelastung entspricht, dies gilt auch für eine Abmilderung durch eine Fünf-prozent-Ausnahmeregelung,
- es keinen Vorschlag für eine nachhaltig wirksame Siedlungssteuerung gibt, der Raumnutzungs-konflikte in der Umgebung von Verkehrsflughäfen entschärft oder von Anfang an verhindert,
- die Entschädigung für die eingeschränkte Nutzbarkeit von Außenwohnbereichen keine Lärm-schutzmaßnahme i.S.d. FluglärmG ist, sondern ein Ersatz für Lärmschutzmaßnahmen, über den bei der luftrechtlichen Zulassung von Aus- und Neubauvorhaben im Rahmen einer Planfeststel-lung nach dem LuftVG zu entscheiden ist,
- der Entwurf angesichts der Vielzahl von Lärmkurven Vollzugsschwierigkeiten aufweist,
- der Bundesrat nicht beteiligt wird, obwohl den Ländern neue und kostenwirksame Zuständigkeiten auferlegt werden und
- überzogene finanzielle und betriebliche Forderungen an Verkehrsflughäfen und Luftverkehrsgesellschaften in Deutschland zu neuen Wettbewerbsverzerrungen im Luftverkehr führen.

Artikel 1 Änderung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm

• § 1 Zweck und Geltungsbereich

Zweck dieses Gesetzes kann nicht der Schutz der Allgemeinheit, sondern nur der **Schutz der betroffenen Bevölkerung** in der Flughafenumgebung sein. Der Bezug zur Allgemeinheit sollte daher gestrichen werden.

• § 2 Umfang der Lärmschutzbereiche

Das im Referentenentwurf vorgeschlagene **Schutzzonenkonzept ist unnötig kompliziert und nicht praktikabel**. Anstelle von bisher einem – für bestehende zivile und militärische Flughäfen gleich definierten und in nur zwei Schutzzonen untergliederten – Lärmschutzbereich sieht der Gesetzentwurf die Ausweisung von unterschiedlich definierten Lärmschutzbereichen für drei verschiedene Flughafenarten vor, die zudem in jeweils vier Schutzzonen untergliedert werden sollen. In Verbindung mit der in § 9 vorgesehenen zeitlichen Staffelung des Entstehens von Erstat-tungsansprüchen ergibt sich ein in der Praxis kaum umsetzbares Verfahren. Die zukünftig den Ländern zugewiesene Aufgabe der Festsetzung der Lärmschutzbereiche wird damit um ein Viel-faches aufwändiger und teurer als bisher. Gleiches gilt für den Vollzug der Aufwendungserstat-tungsverfahren durch die Landesbehörden.

Die **unterschiedliche Behandlung ziviler und militärischer Flugplätze** ist weder rechtlich noch sachlich gerechtfertigt. Der Grundsatz der Gleichbehandlung lässt keinen unterschiedlichen Schutz der Anwohner vor zivilem oder militärischem Fluglärm zu. Einige zivile Verkehrsflughäfen werden darüber hinaus auch regelmäßig von Militärflugzeugen genutzt (Mischnutzung).

Der Entwurf fordert für bestehende Flugplätze die Begrenzung der **Tagschutzzone 1** durch einen Pegelwert von 65 dB(A) $L_{eq(3),16h}$. Aus Sicht der deutschen Luftverkehrswirtschaft ist für die

Begrenzung der Tagschutzzone 1 ein $L_{eq(3),16h}$ von 67 dB(A) sachgerecht. Die **Tagschutzzone 2** sollte dementsprechend von einem $L_{eq(3),16h}$ von 62 dB(A) begrenzt werden. In der Begründung für die Pegelwertvorschläge bezieht sich der BMU-Entwurf auf die „Lärmsynopse“ der Lärmwirkungsforscher Griefahn, Jansen, Scheuch und Spreng, die jedoch nur für neue und wesentlich erweiterte Flughäfen erstellt wurde. Die Studie der genannten Wissenschaftler geht für das Schutzziel Gesundheit von einem kritischen Toleranzwert am Tage von 70 dB(A) aus. Der BMU-Entwurf bezieht sich demgegenüber auf den kritischen Toleranzwert für das Schutzziel der erheblichen Belästigung von 65 dB(A). Der Vorschlag der Luftfahrtbranche von 67 dB(A) stellt somit bereits einen tragfähigen Kompromiss dar.

Der BMU-Entwurf sieht zudem die Ausweisung gesonderter **Nachtschutzzonen** vor. Für die Begrenzung der Nachtschutzzone 1 sieht er als maßgebliche Pegelwerte den häufigkeitsbezogenen Einzelpegel von 6 x 57 dB(A) L_{Amax} innen und den Dauerschallpegel L_{night} von 55 dB(A) außen vor. Für eine Nachtschutzzone, in der der Flughafen für Schallschutz sorgt, käme in Übereinstimmung mit der Lärmwirkungsforschung für die deutsche Luftverkehrswirtschaft ein Einzelschallkriterium (L_{Amax}) von 6 x 75 dB(A) außen in Betracht, allenfalls überlagert mit einem Dauerschallpegel L_{night} von 55 dB(A) außen.

Die oben genannten Vorschläge der Luftverkehrsbranche für Lärmwerte entsprechen auch den **Empfehlungen der Verkehrsministerkonferenz** zur Novellierung des FluglärmG. Sie stellen einen angemessenen Ausgleich der unterschiedlichen Interessen dar. Der gebotene gesellschaftliche Kompromiss wird mit den ohne ausreichende Begründung vorgeschlagenen Pegelwerten des BMU-Entwurfs nicht erreicht. Außerdem liegen die im BMU-Entwurf geforderten Dauerschallpegelwerte weit unter dem Beurteilungspegel von 70 bis 75 dB(A) tags bzw. 60 bis 65 dB(A) nachts, der bei anderen Verkehrsträgern die Lärmsanierungsschwelle markiert, ohne dass die für andere Verkehrsarten geltenden Regelungen einen Anspruch der Betroffenen auf Lärmsanierung begründen. Mit den im BMU-Entwurf vorgesehenen Pegelwerten würde sich demnach eine massive Ungleichbehandlung des Luftverkehrs ergeben.

DLR-Studie: Nachtfluglärm beeinträchtigt Schlaf weniger als bisher angenommen

Die Studie des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt ist die bisher weltweit größte Studie über die Wirkungen von nächtlichem Fluglärm. Leiter der Studie ist Dr. Alexander Samel. Das Ziel ist es, wissenschaftlich fundierte Bewertungskriterien für Nachtfluglärm zu erarbeiten. In der fünf Jahre dauernden Untersuchung wurden in 2.240 Nächten 128 Personen unter Laborbedingungen und 64 Personen rund um den Flughafen Köln-Bonn zu Hause untersucht. Gemessen wurden die Auswirkungen von 30.000 Lärmereignissen mit bis zu 80 dB(A) auf die Schläfer im Labor und von mehr als 15.000 Fluglärmereignissen in Felduntersuchungen. Die Datenbasis ist damit dreimal größer als die Summe der Daten aller entsprechenden Studien der letzten 24 Jahre.

Hier die **wichtigsten Ergebnisse** der Studie kurz zusammengefasst:

- Es konnte keine erhöhte Ausschüttung der Stresshormone Adrenalin, Noradrenalin und im praxisrelevanten Bereich der Lärmbelastung auch keine erhöhte Cortisol-Ausschüttung gemessen werden. Statistisch nicht signifikant war die Verkürzung der Tiefschlafphase.
- Die Gesamtschlafzeit der Probanden betrug im Durchschnitt 7:24 Stunden. Sie wurde durch die Lärmwirkung im Mittel um 1,8 Minuten verringert, was eine nicht signifikante Veränderung war.
- Jeder Proband wachte auch ohne Lärmbelastung durchschnittlich vierundzwanzig Mal pro Nacht auf.
- Auswirkungen des nächtlichen Fluglärms auf die Leistungen der Betroffenen am nächsten Tag wurden nicht festgestellt. Die subjektive Bewertung der Belästigung bildet hier - wie zu erwarten - eine Ausnahme.

Eine Zusammenfassung des Endberichts der Studie und einen ausführlichen Artikel finden Sie unter <http://www.dlr.de/me/Institut/Abteilungen/Flugphysiologie/Fluglaerm>
<http://www.adv-net.org/download/presse/DLRStudieNachtfluglaerm.pdf>

Quelle: Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt und ADV-Newsletter vom 01.07.04

Wir widersprechen der vorgeschlagenen Regelung für wesentliche Änderungen auf bestehenden Flughäfen, also der Einführung von Kriterien für **neue oder wesentlich baulich erweiterte Flugplätze** im FluglärmG. Damit würde die bewährte Gesetzessystematik verlassen, wonach das FluglärmG für bestehende Flughäfen die Lärmsanierung des Wohnbaubestandes, die Mindestanforderungen an die Siedlungssteuerung und die gesetzlichen Anforderungen an den baulichen Schallschutz der im Flughafenumland zulässigen Wohnungsneubauten regelt.

Das LuftVG gibt demgegenüber bereits heute für neue oder baulich erweiterte Flughäfen die zum Ausgleich wesentlicher Nachteile gebotenen Schallschutzvorkehrungen an bestehenden Wohngebäuden vor. Deshalb sind die Pegelwerte für Neu- und Ausbaufälle in einer Rechtsverordnung zum LuftVG festzulegen. Die vorgesehene nochmalige Absenkung der Pegelwerte für die Schutzzonenbestimmung um jeweils 5 dB(A) im Vergleich zu bestehenden Flughäfen ist weder dem Grunde noch der Höhe nach begründbar, sie ist insbesondere nicht durch den anerkannten wissenschaftlichen Kenntnisstand gerechtfertigt. Eine ausreichende Begründung ist aber schon deshalb unverzichtbar, weil die Einführung eines Malus von 5 dB(A) zwangsläufig die bedarfsgerechte Weiterentwicklung der Luftverkehrsinfrastruktur in Deutschland verhindert.

Nur durch eine verbindliche Festlegung der Lärmwerte i.S.d. § 9 Abs. 2 LuftVG kann die dringend notwendige Vereinheitlichung der Rechtsanwendung durch die Verwaltungsgerichte und im Hinblick auf § 906 Abs. 1 S. 2 BGB durch die Zivilgerichte erreicht werden. Die fehlende gesetzliche Konkretisierung der maßgeblichen Kriterien verzögert die notwendigen Genehmigungsverfahren in unerträglicher Weise und behindert damit eine bedarfsgerechte Entwicklung der Luftverkehrsinfrastruktur in Deutschland insgesamt. Konkurrierende Lärmwerte im Planfeststellungsverfahren eines auszubauenden Flughafens einerseits und im FluglärmG andererseits stellen keine praktikable Lösung dar.

Der vorliegende Entwurf sieht vor, dass eine bauliche Erweiterung dann als wesentlich zu betrachten ist, wenn sie zu einer Zunahme der Lärmbelastung um 3 dB(A) führt. Dies ist akzeptabel. Nicht akzeptabel ist das Kriterium einer 30%igen Verkehrszunahme, da kein direkter Zusammenhang zwischen der Verkehrsentwicklung und einem Ansteigen der Lärmbelastung besteht. Im Übrigen ist eine ähnliche Verschärfung bei anderen Verkehrsträgern unbekannt, so dass der Luftverkehr auch hier diskriminiert werden würde.

§ 3 Ermittlung der Lärmbelastung

Im Referentenentwurf sollen die Schutzzonen nach der so genannten **100/100-Regel** berechnet werden, ergänzt durch eine Ausnahme für Betriebssituationen, die in weniger als 5 Prozent der Betriebszeit auftreten. Dies entspricht nicht dem tatsächlichen Flugbetrieb und der tatsächlichen Lärmbelastung. Die vorgeschlagene Regelung wird auch nicht durch die Ergebnisse der Lärmwirkungsforschung gedeckt. Die Schutzzonen sind daher weiterhin nach der tatsächlichen Verteilung des Flugbetriebs zu berechnen, allenfalls ergänzt durch eine Standardabweichung, um zeitlich begrenzt auftretende Abweichungen von der durchschnittlichen Windrichtungsverteilung abzudecken. Die vom BMU gewählte 5Prozent-Ausnahmeregelung erscheint willkürlich, soll aber eine offensichtlich ungerechtfertigte Grundannahme abmildern.

Die Einführung der 100/100 Regel würde zudem eine Ungleichbehandlung der Betroffenen in den real unterschiedlich lärmbelasteten An- und Abflugrichtungen darstellen. Zudem bewirkt sie eine Verschlechterung der Wettbewerbssituation für deutsche Flughäfen und die Fluggesellschaften, da eine solche Regelung dem europäischen Recht wie beispielsweise der EU-Umgebungslärmrichtlinie fremd ist.

Aus guten Gründen vertrat das BMU selbst eine Realverteilung der Flugbewegungen, wie sich auch aus dem Eckpunktepapier des BMU zur Novellierung des FluglärmG vom 28.01.2000 ergibt. Unter Ziffer 2. II. hieß es: „Dagegen belegen die Ergebnisse der Lärmwirkungsforschung, dass der im geltenden FluglärmG festgelegte Bezugszeitraum – die 6 verkehrsreichsten Monate des Prognosejahres – unter Zugrundelegung der prognostizierten Verteilung der Start- und Landrichtungen für die Beschreibung der Belästigungswirkungen lang dauernder Fluglärmbelastungen insgesamt sehr gut geeignet ist. Daher wird empfohlen, diese Festlegungen beizubehalten.“

• § 4 Festsetzung des Lärmschutzbereiches

Das novellierte FluglärmG sollte in Übereinstimmung mit den Vorgaben der Umgebungslärm-

Richtlinie für zivile Flughäfen und Verkehrslandeplätze mit jährlich mehr als **50.000 Bewegungen** und 20 t MTOM entsprechend der Regelung für militärischen Flugverkehr gelten. Die vorgeschlagene Ausweitung der Regelungen auf kleinere Flugplätze führt zu nicht vertretbaren Kosten. Die Verluste dieser Flughäfen würden weiter zunehmen, was zu einem erhöhten Zuschussbedarf durch die Träger (Gebietskörperschaften) führt.

Die in § 4 Abs. 5 vorgesehene Verpflichtung zur **Neufestsetzung des Lärmschutzbereichs** bei einer Erhöhung der Flugbewegungen um 25 Prozent ist nicht sachgerecht, da eine Zunahme der Bewegungen keineswegs notwendigerweise zu einer Zunahme der Lärmbelastung führt. Dies kann anhand der Entwicklung der Dauerschallpegel an deutschen Flughäfen belegt werden. Eine Neufestsetzung sollte nur dann erforderlich sein, wenn sich an der Grenze des Lärmschutzbereichs eine Zunahme des Dauerschallpegels um mindestens 3 dB(A) ergibt, nicht jedoch bei einer Abnahme des Dauerschallpegels. Ein Schrumpfen der Schutzzonen würde zum weiteren Heranrücken der Wohnbebauung an den Flughafen führen. Dies muss in jedem Fall verhindert werden.

- **§ 5 Bauverbote**

Wir unterstützen das Kernziel der Siedlungssteuerung, die nähere Umgebung von Flughäfen von zusätzlicher Wohnbebauung freizuhalten. Damit sollen zukünftige Konflikte mit neuen Flughafenrainern vermieden werden. Allerdings verhindert die unverändert umfassende Ausnahmeregelung in den Absätzen 3 und 4 des Entwurfs die Wirksamkeit dieses Bauverbots. Die Ausnahmeregelung ist deshalb ersatzlos zu streichen. Außerdem sollten im gesamten Lärmschutzbereich keine neuen Baugebiete ausgewiesen oder Genehmigungen zur Lückenbebauung erteilt werden. Die verfassungsrechtlich gebotene Entschädigung für das Bauverbot ist in § 8 FluglärmG sichergestellt.

- **§ 6 Sonstige Beschränkungen der baulichen Nutzung**

Diese zentrale Regelung zur angemessenen Lärmvorsorge durch baulichen Schallschutz soll sicherstellen, dass im Lärmschutzbereich nur dann Wohnungen und schutzwürdige Einrichtungen neu gebaut werden dürfen, wenn sie den gesetzlichen Schallschutzanforderungen entsprechen. Da es keine Kontrollmechanismen und Sanktionen gibt, bleibt diese Vorschrift in der Praxis nahezu ausnahmslos unbeachtet. Daher ist eine entsprechende Ergänzung der Vorschrift erforderlich, z.B. kann in § 9 klargestellt werden, dass keine Ansprüche gegen die Flughafenunternehmer insbesondere auf Erstattung von Aufwendungen für baulichen Schallschutz bestehen, wenn Neubauten in festgesetzten Lärmschutzbereichen nicht den für sie geltenden gesetzlichen Schallschutzanforderungen des FluglärmG entsprechen.

- **§ 7 Schallschutz**

Die bisherige Schallschutzverordnung muss an die neuen Lärmpegelwerte für die Schutzzonenbestimmung angepasst und zeitgleich mit dem FluglärmG verabschiedet werden. Sie bestimmt maßgeblich die Anforderungen an den Schallschutz und damit auch seine Kosten. Der Erstattungshöchstbetrag sollte wie bisher gesetzlich festgesetzt werden. Da diese Regelungen für die Beurteilung des Gesetzentwurfes und den Vollzug des Gesetzes unverzichtbar sind, sind sie zeitgleich mit der Novellierung des FluglärmG vorzulegen und zu verabschieden.

Für den Fall, dass Flughäfen geschlossen werden (wie z.B. Berlin-Tempelhof oder Berlin-Tegel), ist eine Ausnahmeregelung erforderlich, die auf zehn Jahre nach Maßgabe der bestandskräftigen Entscheidung der Betriebseinstellung begrenzt sein kann.

- **§ 9 Erstattung von Aufwendungen/Außenwohnbereichsentschädigung**

Die vorgeschlagene Regelung der Entschädigungen in 1 dB(A)-Schritten pro Jahr ist nicht praktikabel und den Betroffenen nicht zu vermitteln. Für den Neu- und Ausbau von Flughäfen trifft die Regelung ohnehin nicht zu, da der im luftrechtlichen Planfeststellungsverfahren bestimmte Anspruch der Betroffenen auf baulichen Schallschutz ohne zeitliche Verzögerung entsteht. Die zeitliche Staffelung macht die unangemessen hohen Folgekosten des BMU-Vorschlags deutlich. Allein die Festlegung angemessener Lärmgrenzwerte würde das Entstehen unangemessen hoher Folgekosten verhindern.

Die Festlegung von Entschädigungsregelungen für Beeinträchtigungen des Außenwohnbereichs

in § 9 Abs. 5 des Entwurfs dient weder dem Schutz der Gesundheit noch dem Schutz vor erheblichen Fluglärmbeeinträchtigungen. Die Außenwohnbereichsentschädigung betrifft vielmehr allein entschädigungsrechtliche Fragen des luftrechtlichen Fachplanungsrechts, die gegebenenfalls im Bereich des LuftVG und nicht im FluglärmG zu ergänzen sind. Die insoweit maßgeblichen Pegelwerte wären wesentlich höher anzusetzen als die im BMU-Entwurf vorgesehenen, am Schutzziel "Gesundheit" orientierten Pegelwerte für die Lärmvorsorge.

- **§ 12 Zahlungspflichtiger und § 8 Entschädigung bei Bauverboten**

Ein Bauverbot ist ein Akt der Enteignung, der per Gesetz verfügt wird. Damit ist entgegen der vorgesehenen Regelung der Staat und nicht der Flugplatzhalter zur Entschädigung verpflichtet.

- **§ 14 Anhörung beteiligter Kreise beim Erlass von Rechtsverordnungen**

Für die ausdrückliche Normierung einer Anhörung jeweils auszuwählender beteiligter Kreise beim Erlass bestimmter Rechtsverordnungen besteht weder eine rechtliche noch eine sachliche Notwendigkeit.

Artikel 2 Änderung des Luftverkehrsgesetzes

- **§ 32 a Zusammensetzung des beratenden Ausschusses**

Die in § 32 a geregelte Zusammensetzung der beratenden Ausschüsse hat sich bewährt. Die Einbeziehung von nicht näher bestimmen "Lärmschutz- und Umweltverbänden" könnte dazu führen, den beratenden Ausschuss in unabsehbarem Umfang zu erweitern und damit seine Handlungsfähigkeit in Frage zu stellen. Insoweit ist zumindest eine nähere Konkretisierung der in Betracht kommenden Verbände in Anlehnung an die diesbezüglichen Regelungen der §§ 58 ff BNatSchG geboten.

- **§ 32 b Zusammensetzung der örtlichen Fluglärmkommissionen**

Die Aufnahme von objektiven Maßstäben zur Bestimmung derjenigen Gemeinden, die der Fluglärmkommission angehören sollen, ist grundsätzlich zu begrüßen. Inwieweit der vorgesehene Maßstab "Berührung des Gemeindegebiets von einer strategischen Lärmkarte (nach den Vorgaben der EG-Umgebungslärm-Richtlinie)" die hier maßgebliche Betroffenheit in geeigneter Weise konkretisieren kann, ist derzeit nicht absehbar. Um eine unvermeidbare Erhöhung der Mitgliederzahlen zu vermeiden, sollte eine gesetzliche Konkretisierung erst nach näherer Bestimmung der damit bewirkten Beteiligungsumgriffe erfolgen. Eine Erhöhung der Mitgliederzahl stünde sowohl im Widerspruch zu der gesetzlichen Sollvorgabe von maximal 15 Kommissionsmitgliedern als auch zu den vielfältigen Bestrebungen der Kommissionen, eine handlungsfähige Größenordnung zu bewahren.

Hinsichtlich der vorgesehenen Einbeziehung der nicht näher konkretisierten "Lärmschutz- und Umweltverbände" ist wiederum zumindest eine nähere Konkretisierung der in Betracht kommenden Verbände in Anlehnung an die §§ 58 ff BNatSchG zwingend geboten.

Artikel 3 Änderung der Luftverkehrs-Ordnung

- **§ 27 a Flugverfahren**

Die bisherige Vorgehensweise hat sich bewährt. Die Ergänzung ist entbehrlich, da u.a. die Flugsicherung bereits entsprechend § 29b Abs. 2 LuftVG auf den Schutz der Bevölkerung vor unzumutbarem Fluglärm hinzuwirken hat. Der unbestimmte Rechtsbegriff der „Rechtsverordnungen ..., die von besonderer Bedeutung für den Schutz der Bevölkerung sind, ..." könnte dazu führen, dass je nach Interpretation, eine Vielzahl von Rechtsverordnungen nunmehr nur noch im „Benehmen mit dem Umweltbundesamt" erlassen werden. Das würde zu einem hohen und überflüssigen Verwaltungsaufwand sowie einer erheblichen Verzögerung bei der Festsetzung von Rechtsverordnungen führen, die unmittelbare Nachteile für die Beteiligten am Luftverkehr und unter Umständen für die von Lärm bereits betroffene Bevölkerung zur Folge haben könnten.

Kein deutscher Sonderweg bei der Umsetzung von EU-Lärmschutzvorhaben

Die derzeit anstehenden weiteren Veränderungen der Fluglärmschutzgesetzgebung werden durch die Umsetzung von EU-Richtlinien in nationales Recht ausgelöst. Diese EU-Richtlinien sind auch in Deutschland europakonform und wettbewerbsneutral umzusetzen. Dies gilt für die Umsetzung der „Umgebungslärmrichtlinie“ und für die Richtlinie „Lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen“.

Die Luftverkehrsbranche hat den Entwurf zur Umsetzung der **Umgebungslärmrichtlinie** aus u.a. den folgenden Punkten kritisiert:

- der Entwurf des BMU geht über die Intention der EU-Richtlinie hinaus und beabsichtigt eine deutliche Verschärfung der Regelungen,
- der Entwurf ist unverhältnismäßig kompliziert und lässt viele Fragen offen, die später durch Verordnungen zu regeln sind; dies bedeutet im Ergebnis für die Luftverkehrsbranche, aber auch für andere Verkehrsträger, Wirtschaft und Kommunen, mehr statt weniger Bürokratie und Kosten,
- für den Luftverkehr bedarf es keiner Regelung im Bundesimmissionsschutzgesetz; es genügt eine entsprechende Ergänzung im Fluglärmschutzgesetz.

Zur **Richtlinie lärmbedingte Betriebsbeschränkungen** fordern wir ebenfalls eine EU-konforme Umsetzung ohne weitere Verschärfung. Die EU-Richtlinie enthält Regelungen und Vorgaben zur Umsetzung der Betriebsbeschränkungen für Flugzeuge, die knapp die Anforderungen von Chapter 3 erfüllen. Dies kann in die existierende Luftverkehrsgesetzgebung integriert werden. Weiter gehende Regelungen zur Einführung von Betriebsbeschränkungen, wie sie das BMU mit der Einführung einer Flughäfenlärmschutzverordnung beabsichtigt, sind nicht nur unnötig, sondern schaffen neue Rechts- und Planungsunsicherheit. Ein Flugplatzbetreiber muss sich darauf verlassen können, dass ein ordnungsgemäß planfestgestellter Betrieb nicht durch konkurrierende Gesetzgebung später in Frage gestellt werden kann.

Insgesamt sind die derzeit vorliegenden Vorschläge in weiten Bereichen untauglich und nicht akzeptabel. Sie schaffen keine Rechts- und Investitionssicherheit und gefährden damit letztlich in hohem Maße Arbeitsplätze. Damit nützen sie weder den Anwohnern in der Umgebung der Flughäfen noch den Flughäfen, Fluggesellschaften und den Kunden, die auf Luftverkehrsdienste angewiesen sind. Der **Lärmschutzgesetzgebung** in Deutschland drohen Zersplitterung und mehr Bürokratie. Eine der Aufgaben der Politik ist es jedoch, angemessene Rahmenbedingungen zu schaffen, eine Zersplitterung des Fluglärmschutzrechts zu verhindern und überflüssige Bürokratie abzubauen. Doch dazu brauchen wir eine Lärmschutzgesetzgebung aus einem Guss.



Start eines Airbus A340 in München