

# **Schutz vor Fluglärm; Stand der Novellierung des Fluglärmgesetzes, Umsetzung der EU-Richtlinien, usw.**

von Eckhard Bock

Das Fluglärmgesetz, dessen Novellierung in der letzten Legislaturperiode gescheitert ist, ist in den letzten Monaten Gegenstand von weiteren Verhandlungen zwischen Verkehrs- und Umweltressort gewesen. Zu welchen Ergebnissen diese Abstimmungen geführt haben und führen werden, kann nicht endgültig eingeschätzt werden, da noch kein aktueller Referentenentwurf vorliegt. Einzelne Informationen, die der Bundesvereinigung gegen Fluglärm (BVF) zugänglich sind, deuten daraufhin, dass es noch großer Kraftanstrengungen und vieler Initiativen bedarf, um ausreichende Schutzansprüche und geeignete Maßnahmen durchzusetzen. Sollten derartige Anstrengungen misslingen und sollte sich kein an Vorsorge-Gesichtspunkten orientiertes Schutzkonzept durchsetzen, ist die Frage zu stellen, ob ein Fluglärmgesetz, das schlechtere Grenzwerte als die bei Straßen- und Schienenlärm festgelegten vorsieht, überhaupt erstrebenswert ist.

Angesichts eines Zustandes, der für Betroffene seit nunmehr ca. 30 Jahren absolut unbefriedigend ist, sind „faule Kompromisse“ nicht vorstellbar.

Das Bundesministerium für Umweltschutz (BMU), das in der letzten Legislaturperiode vom Verkehrsministerium abgeblockt worden ist, hat in einer Anhörung der Fraktion der Grünen im Bundestag verdeutlicht, dass sich Umwelt- und Verkehrsbereich aufeinander zu bewegt haben und bewegen müssen. Wenn das Umweltressort in der Kostenfrage auf die Argumente der Luftverkehrsseite eingehe, so sei vom Bundesverkehrsministerium insbesondere in der Grenzwertfrage und der Umsetzung der EU-Betriebsbeschränkungsrichtlinie Entgegenkommen zu erwarten.

Im meinem Vortrag werde ich deshalb nicht nur auf den aktuellen Diskussionsstand zur Novellierung des Fluglärmgesetzes eingehen sondern auch folgende Themen ansprechen:

- **Verkehrsvermeidung und Verkehrsentwicklung**
- **Novellierung des Luftverkehrsrechtes**
- **Fluglärmgesetz mit zukunftsorientiertem Schutzkonzept**
- **Fluglärm, Bundesimmissionsschutzgesetz und Planfeststellung**
- **Umsetzung der EU Umgebungslärmrichtlinie**

Die Themenbereiche Lärminderung an der Quelle, Festlegung von Flugrouten mit Schutz- und Beteiligungsanspruch sowie Nachtflug werden in anderen Referaten behandelt, so dass ich diese nur am Rande erwähnen werde.

## **Verkehrsvermeidung und Verkehrsentwicklung**

Die Bundesvereinigung gegen Fluglärm hat in unterschiedlichen Gremien und öffentlichen Debatten auf die Bedeutung einer abgestimmten Verkehrsplanung hingewiesen und die Entwicklung einer anspruchsvollen und umweltgerechten Verkehrsplanung, wie vom Deutschen Institut für Urbanistik und vom Umweltbundesamt seit langem gefordert, unterstützt.

Gerade in jüngster Zeit regt sich selbst bei Luftverkehrsverbänden Widerstand gegen das uneingeschränkte und wettbewerbsverzerrende Agieren von Billigflugcarriern. Das dezentrale Flughafensystem der Bundesrepublik – das im Vergleich zu anderen EU-

Staaten ohnehin sehr aufwändig ist und staatliche Zuschüsse in Anspruch nimmt – wird durch die verstärkte Nutzung von Regionalflughäfen und Kleinstflugplätzen vor neue Herausforderungen gestellt.

Andere Umweltverbände und Verkehrsverbände (BUND, VCD, German Watch, Robin Wood etc.) haben bereits auf die negativen Folgen dieser Entwicklung aufmerksam gemacht:

- Lärm wird nahezu unbeschränkt in der Fläche verteilt
- Wirtschaftsförderungs- und EU-Strukturfördermittel werden für den Ausbau von Flugplätzen eingesetzt, ohne dass gesamtwirtschaftliche Kriterien oder die Umweltverträglichkeit geprüft werden
- Erhöhtes Verkehrsaufkommen führt nicht nur zu erhöhten Lärmbelastungen sondern auch zum unkontrollierten Anstieg von Luftschadstoffen

Angesichts dieser Entwicklungen und der volkswirtschaftlichen Effekte, die aufgrund des äußerst eingeschränkten finanziellen Spielraumes der öffentlichen Haushalte nicht erwünscht sein können, ist die Frage zu stellen, ob eine derartige Verkehrsentwicklung hingenommen werden kann. Anzustreben wäre eine Verkehrsträgerübergreifende Entwicklungsplanung, die zunächst den Einsatz von Fördermitteln von einer nachzuweisenden volkswirtschaftlichen Verträglichkeit abhängig macht. Eine Perpetuierung der Sonderstellung des Verkehrssektors ist in einem Staat, der seinen Bürgern z.T. gravierende Änderungen in den Sozialsystemen zumuten muss, kaum noch vermittelbar.

Leider sind die Vorschläge der Verbände und kommunalen Vereinigungen, die eine abgestimmte, umweltgerechte Verkehrsplanung fordern, parlamentarisch bisher nicht aufgegriffen worden:

- **Verkehrsentwicklungsplanung, die alle Verkehrsarten umfasst und nachhaltige Zielsetzungen verfolgt**
- **Aufbau eines gesetzlichen Instrumentariums, das Kurzstreckenflüge auf die Schiene verlagern und Güterverkehr von der Straße auf die Schiene bringen kann**
- **Unterstützung von Städten und Kommunen, die die Zielsetzung einer umweltverträglichen Stadt- und Verkehrsplanung mit Lärmvermeidung verfolgen**
- **Keine Verteilung von Lärm in der Fläche (Billigflugangebote auf Regionalflughäfen)**
- **Kein weiterer Ausbau von siedlungsnahen Flughäfen, sofern keine umfassenden, verkehrsvermeidenden Schutzkonzepte vorgelegt werden**
- **Berücksichtigung des Gesamtbedarfs bei der Flughafenplanung – durch unkoordinierte Einzelplanung der Länder werden zu hohe Kapazitäten geschaffen**
- **Abbau von Überkapazitäten durch Länder übergreifende Verbundkonzepte**
- **Keine weitere steuerliche Förderung des Luftverkehrs (Abbau von Vergünstigungen)**

**Novellierung des Luftverkehrsrechtes – Aktive Steuerung des Flugbetriebes**

Das Luftverkehrsrecht eröffnet den Luftfahrt- und Immissionsschutzbehörden nur eingeschränkte Handlungsmöglichkeiten für eine an immissionsschutzrechtlichen Grundsätzen orientierte Steuerung des Flugbetriebes.

### **Lärm- und Bewegungskontingente**

Lärm- und Bewegungskontingente, die eine Zunahme von Lärm verhindern, sind nur an wenigen Flughafenstandorten, bei denen im Rahmen von Planfeststellungen Regelungen getroffen worden sind, vorzufinden.

Bei bestehenden Flughäfen sollen – nach herrschender Rechtsauffassung – Bewegungskontingente grundsätzlich nicht seitens der Luftfahrtbehörden verfügt werden können. Das Bundesverwaltungsgericht hat die Festlegung von den Flugbetrieb direkt lenkenden Bewegungszahlen in Planfeststellungsbeschlüssen anlässlich seiner Entscheidung zum Flughafen München II als problematisch angesehen. Dadurch dass Koordinierungseckwerte (Zahl der zugelassenen Flugbewegungen an einem Flughafen) durch das Bundesministerium für Verkehr, Bauen und Wohnungswesen (BMVBW) festgelegt werden, gibt das Luftverkehrsgesetz den Luftfahrtbehörden nur sehr eingeschränkte Zuständigkeit und Handlungsoptionen. Die BVF hat deshalb gefordert, dass Koordinierungseckwerte immissionsschutzrechtlichen Regelungen und der Betriebsgenehmigung, die durch Luftfahrt- und Immissionsschutzbehörden zu definieren sind, zu unterwerfen sind.

### **Betriebsbeschränkungen und technische Ausstattung von Fluggerät**

Einer Einschränkung von Flugbewegungen in der Tagesrandzeit und am Tage sowie der Einschränkung bestimmter Flugbewegungen (z.B. nach Art des Aufkommens in der Nacht) aus Immissionsschutzgründen stehen EU-Regelungen nicht entgegen.

Die BetriebsbeschränkungsRL der EU sieht grundsätzlich die Möglichkeit vor, laute Flugzeuge aus Lärmschutzgründen vom Betrieb auszuschließen.

In ihr wird darüber hinaus ein „balanced approach“ definiert, der die abwägende Prüfung unterschiedlicher Maßnahmen beinhaltet, um möglichst effektiv Lärmeinwirkungen zu vermeiden.

Die anlässlich der Anhörung der Fraktion der Grünen am 30.10.2003 geäußerte Auffassung des Verkehrsministeriums, dass die BetriebsbeschränkungsRL der EU Nachtflugbeschränkungen eher erschweren als erleichtern würde, ist kritisch zu hinterfragen. Die Bundesregierung kann selbstverständlich nationale Regelungen treffen, die einfaches und schnelles Handeln der Luftfahrtbehörden ermöglicht. Schließlich hat die EU komplexe Regelungen nur für den besonderen Fall des Ausschlusses von Hush-Kit Flugzeugen, deren Ausmusterung zwischen der EU und der USA strittig ist, treffen wollen.

In der Praxis haben Betroffene – insbesondere aus der durch Nachtfluglärm erheblich belasteten Kölner Region – vergeblich versucht, die Luftfahrtbehörden zum Handeln zu bewegen.

Im konkreten Fall handelte es sich um die Einschränkung von nächtlichen Passagierflugbewegungen, die mit der Begründung abgelehnt wurden, dass dieses eine Diskriminierung im Vergleich zu Frachtflugverkehr bedeuten könnte.

Dynamische, am Stand der Technik orientierte Betriebsregelungen müssen sich auch auf die technische Ausstattung von Flugzeugen beziehen können. Sicherheitsaspekte wie auch Lärmschutzaspekte erhalten bei den großen Verkehrsflughäfen ein derartiges

Gewicht, dass Fluggerät mit unzureichendem Navigationsgerät nicht zugelassen werden darf.

### **Schutznorm für Fluglärm Betroffene - §§ 29 LuftVG ff.**

Im Luftverkehrsgesetz wird insbesondere im §§ 29 LuftVG ff. auf den besonderen Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm Bezug genommen. Leider hat sich das Bundesverwaltungsgericht bisher nicht abschließend zum Charakter des §§ 29 LuftVG ff als Schutznorm geäußert. Insofern haben weder Luftfahrtbehörden noch Luftverkehrsbetreiber Anlass zum Handeln gesehen und sind stillschweigend davon ausgegangen, dass zunehmender Luftverkehr durch die luftverkehrsrechtliche Genehmigung abgedeckt sei und Betroffene bis zur Gesundheitsgrenze hin alles zu dulden hätten.

Diese Praxis widerspricht fundamentalen immissionsschutzrechtlichen Grundsätzen (z.B. der EU-UmgebungslärmRL), die nicht nur die Vermeidung von Lärm zum Ziel haben, sondern auch eine Verschlechterung der Umweltsituation umfassen.

Da der Wortlaut des §§ 29 LuftVG ff. eindeutig ist und einer fortschrittlichen Praxis der Luftfahrtbehörden prinzipiell nichts im Wege steht, wäre der Blick auf den Rechtsschutz für Betroffene und auf eine effektive und kompetente Wahrnehmung der Aufgaben zu richten. Gleichzeitig ist anzuerkennen, dass individueller Rechtsschutz die Luftfahrtbehörden vor kapazitative Probleme stellen würde. Um derartige Durchführungsprobleme zu vermeiden, wäre eine regelmäßige, gesetzlich festzulegende Aktualisierung der Betriebsgenehmigung anzustreben.

Es bietet sich an, bei einer Steigerung der Flugbewegungszahl von 25-30% die luftverkehrsrechtliche Genehmigung nach § 6 LuftVG regelmäßig hinsichtlich der Konformität mit § 29 LuftVG zu überprüfen. Eine derartige Überprüfung der luftrechtlichen Genehmigung würde die Handlungskompetenz der Luftfahrtbehörde unterstreichen, die notwendige Rechtssicherheit für Flughafensbetreiber und Luftverkehrsträger vermitteln und eine ansonsten kaum handhabbare Flut von Einzelklagen ausschließen.

### **Fluglärmgesetz mit zukunftsorientiertem Schutzkonzept**

Vier Grundsätze möchte ich an den Anfang dieses Abschnittes stellen:

- Die BVF kann sich angesichts der bestehenden Problemlage nur eine an Vorsorgewerten orientiertes Schutzzonenkonzept vorstellen. Die Umsetzung von Schutzmaßnahmen kann – entsprechend der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Luftverkehrs – durchaus zeitlich gestaffelt werden. Ein Kompromiss hinsichtlich der gestaffelten Umsetzung der Maßnahmen nicht aber hinsichtlich der Höhe der Grenzwerte scheint vertretbar zu sein.
- Da Fluglärm Grundstücke und Wohnbereiche wesentlich stärker als anderer Verkehrslärm belastet, sind Entschädigungen für Grundstücke vorzusehen.
- Um der Luftverkehrsseite entgegen zu kommen und unerwünschtes Heranrücken von Wohnbebauung an Flughäfen zu vermeiden, sind eindeutige Siedlungsbeschränkungen und Planungszonen vorzusehen.
- Hierfür sind neue Instrumente für Baunutzungsregelungen zu entwickeln und eine Kooperation zwischen Gemeinden, Regionen und Flughäfen festzuschreiben (Vorkaufsrechte, Bauverbote, Umsiedlungen, Veränderungssperren)

In der Vergangenheit ist dem Problem der Lärmbelastung der Grundstücke und Siedlungsbereiche aus dem Weg gegangen worden. Hohe Grenzwerte bzw. fehlende Rechtsfolgen haben die Kommunen nur eingeschränkt zum Handeln veranlasst. Diesen Teufelskreis gilt es zu durchbrechen.

### **Annäherung in Einzelpunkten**

Die Auffassungen des Verkehrs- und Umweltressorts haben sich in entscheidenden Punkten angenähert:

- Vorsorgewerte – insbesondere für den Neubau und die wesentliche Änderung von Flughäfen in Höhe von 55 dB(A) / 60 dB(A) sollen greifen.
- Bei Neubau und wesentlicher Änderung sollen Grundstückswertbeeinträchtigungen entschädigt werden.
- Betriebsrichtungen sollen zu 100% berücksichtigt werden (Schutz für Betroffene auch bei Ostwindwetterlagen, die „nur“ an 20-40% der Betriebszeit auftreten). Eine Belastung, die unter 5% der Zeit liegt, soll allerdings nicht zu Schutzansprüchen führen.
- Bei bestehenden Flughäfen sollen Schutzmaßnahmen ausschließlich bei Belastungen über 65 dB(A) Dauerschallpegel greifen.
- Neben Dauerschallpegeln für zwei Nachtschutzzonen sollen Maximalpegel berücksichtigt werden, um Schlafstörungen zu vermeiden.
- Eine bauliche Erweiterung ist auch wesentlich, wenn sie zu einer Erhöhung der Zahl der Flugbewegungen um 30% oder zu einer Erhöhung des Dauerschallpegels ( $L_{den}$ ) um 3 dB(A) führt.

Sieht man sich die Formulierungen etwas genauer an, stellt man fest, dass die Systematik des alten Fluglärngesetzes, die bereits in der Vergangenheit zur Verschärfung der Konfliktlage beigetragen hat, beibehalten worden ist. Es werden nicht die Werte der Schutzzone 2 und damit die eher an Vorsorgegesichtspunkten orientierten Werte zum Maßstab genommen sondern die wenig zukunftsweisenden der Schutzzone 1.

### **Konservierung der alten Systematik oder neue Rechtsfolgen**

Die Rechtsfolgen des alten Fluglärngesetzes werden im Prinzip beibehalten:

In der Schutzzone 1 ist die Errichtung von Wohnungen prinzipiell ausgeschlossen. Bestehende Baurechte werden kaum beschränkt. Schutzbedürftige Einrichtungen (Schulen, Krankenhäuser etc.) können ausnahmsweise zulässig sein. Nur in der Schutzzone 1 sollen für bestehende Wohngebäude Schallschutzmaßnahmen greifen.

Dieses bedeutet, dass bei bestehenden Flughäfen erst ab 65 dB(A) und bei der wesentlichen Änderung erst ab 60 dB(A) Dauerschallpegel Schutzansprüche von Betroffenen bestehen. Die Umsetzung der Maßnahmen soll zudem noch über einen Zeitraum von ca. 7 Jahren gestreckt werden.

Passiver Schallschutz soll nur in der Nachtschutzzone 1 ab 55 dB(A) oder 6 mal 57 dB(A) Maximalpegel und beim Neubau und der wesentlichen Änderung ab 50 dB(A) Dauerschallpegel bzw. 6 mal 53 dB(A) gewährt werden.

Außenwohnbereichs- und Grundstückesbelastungen sollen erst ab 65 dB(A) Dauerschallpegel entschädigt werden. Damit wird der von den Betroffenen bereits als

vollkommen unzureichend bezeichnete Wert der Rechtsprechung (Dauerschallpegel von 64 dB(A)) um 1 dB(A) überschritten.

Welche Belastungen korrelieren mit derartigen „Grenzwerten“?

### Gegenüberstellung von Mittelungspegeln und Zahl der Einzelereignisse

Die folgenden Auffassungen zu Grenzwerten ergeben den Ausgangspunkt für die Gegenüberstellung:

- Die Auffassung der Verkehrsminister der Länder, die von **65 dB(A)**  $L_{eq3}$  als Grenzwert ausgehen.
- Die Festlegung der Frankfurter Gutachter, die einen „präventiven Richtwert“ von **62 dB(A)**  $L_{eq3}$  annehmen.
- Die Auffassung des Umweltbundesamtes und des Sachverständigenrates für Umweltfragen, die von einer erheblichen Belästigung ab einem Dauerschallpegel von **55 dB(A)**  $L_{eq3}$  ausgehen.

Die Frankfurter Fluglärmkarten von 1998 sind dadurch gekennzeichnet, dass in ca. 20-25% des Beurteilungszeitraumes der sechs verkehrsreichsten Monate Ostwindwetterlagen vorherrschen<sup>1</sup>. Bei diesen Wetterlagen findet im Landeanflug ein konzentrierter Flugbetrieb statt.

Bei einem Dauerschallpegel von **65 dB(A)**  $L_{eq3}$  sind folgende Überflughäufigkeiten mit einem Pegel von über 70 dB(A) (NAT 70) festzustellen<sup>2</sup>:

An einer Messstelle liegt die gemittelte Zahl der täglichen Überflüge bei 116. Bei Ostwindbetriebsfall liegt die Zahl bei 521 täglichen Überflügen. An anderen Messstellen werden Zahlen zwischen 121 bis 147 (zweiter Wert betriebsrichtungsabhängig) und 119 bis 137 festgestellt.

Bei einem Dauerschallpegel von **62 dB(A)** sind Werte von 111 bis 362 täglichen Überflügen (NAT 70) ermittelt worden.

Im Planfeststellungsverfahren Schönefeld wird von ca. 35% Ostwindwetterlagen ausgegangen<sup>3</sup>. Die Dauerschallpegel  $L_{eq3}$  sind über die sechs verkehrsreichsten Monate berechnet worden.

Einem Dauerschallpegel von **63,2 dB(A)** entsprechen 216 gemittelte, tägliche Überflüge mit einem Pegel über 70 dB(A) (NAT 70).

<sup>1</sup> Gutachten im Rahmen der Mediation: Untersuchung der Fluglärmbelastungs- und Belästigungssituation der Allgemeinbevölkerung der Umgebung des Flughafens Frankfurt, ( $L_{eq3}$  Tag, 6 verkehrsreichste Monate 1998), Kastka 1999

<sup>2</sup> Die nachfolgende Tabelle, die freundlicher Weise von Herrn Dipl.-Ing. J. H. Beckers beigestellt worden ist, zeigt den theoretischen Zusammenhang zwischen Überflughöhe, Überflughäufigkeit und Pegelhöhe. Hierbei sind alle Fluglärmereignisse mit einem theoretischen 70 dB(A) Wert angenommen worden. Diese Tabelle deutet daraufhin, dass es notwendig wäre den Anteil der Überflüge mit einem Pegel unter 70 dB zusätzlich zu ermitteln oder zu berechnen.

NAT 70 bei verschiedenen 16- Stunden- $L_{eq}$ und $t_{10}$ -Zeiten					
$L_{eq3}$	$t_{10} = 30 \text{ s}$	$t_{10} = 15 \text{ s}$	$L_{eq4}$	$t_{10}=30 \text{ s}$	$t' = 15 \text{ s}$
65	1216	2416	65	1616	3232
62	608	456	62	960	1920
55	128	240	55	288	576

$t_{10} = 30 \text{ s}$  entspricht Starts, seitlich, nicht sehr nahe am Flughafen,  
 $t_{10} = 15 \text{ s}$  entspricht flughafennahen Überflügen (Landungen) .

<sup>3</sup> Gutachten im Rahmen der Planfeststellung: M 4.1 Immissionsanalyse; S. 116, S.100.  $L_{eq3}$  Tag ( 6-22 Uhr, sechs verkehrsreichste Monate) nach ISO 3891

Aus den Isofonenlinien der Betroffenen (BVBB, 2001, Prof. Augustin) ist zu entnehmen, dass bis zu 300 tägliche Überflüge bei Ostwindwetterlage möglich sind.

Bei einem Dauerschallpegel von **61,1 dB(A)** sind 167 (gemittelte) und bis über 200 tägliche Überflüge berechnet worden.

Bei einem Dauerschallpegel von **56,5 dB(A)** sind 45 (gemittelte) und bis über 100 tägliche Überflüge errechnet worden.

Eine Gegenüberstellung von Mittelungspegeln mit Flugbewegungszahlen, die entweder berechnet (Planfeststellungsverfahren Berlin-Schönefeld) oder ermittelt worden sind (Flugbetrieb Frankfurt und Flughafen Zürich) zeigt, dass bereits bei Werten von 60 dB(A) unzumutbare Belastungssituationen erreicht werden.

Im Südschwarzwald wurde die Bundesregierung bereits bei einem äquivalenten Dauerschallpegel von ca. 55 dB(A) aktiv und legte im Staatsvertrag mit der Schweiz ein Bewegungskontingent fest.

An der Messstelle Hohentengen<sup>4</sup> sind bei einem jährlichen Dauerschallpegel von 54 dB(A) 275 gemittelte, tägliche Überflüge (hier allerdings wahrscheinlich nach FlugLG  $L_{eq4}$ ; keine Angabe von Maximalpegeln) festgestellt worden.

Im Frankfurter Mediationsverfahren wurde bereits bei 60 täglichen Überflügen mit einem Einzelpegel von 70 dB(A) von einer schweren Beeinträchtigung von Wohnfunktionen gesprochen.

Wenn man die besondere Belästigungswirkung von Fluglärm – die von Lärmwirkungsforschern im Vergleich zum Straßenlärm um 5 dB(A) höher eingeschätzt wird – einbezieht, müsste ein Grenzwert von 55 dB(A) Dauerschallpegel zugrunde gelegt werden.

Dieser Wert ist in dem vorliegenden Referentenentwurf aus dem Jahr 2001 mit der Rechtsfolge verknüpft, dass in dieser Zone nur ausnahmsweise schutzbedürftige Einrichtungen errichtet werden dürfen.

Ein Vorsorgewert, der mit – aus finanziellen Gründen sicherlich erst mittelfristig zu erreichendem – Schutz für die Betroffenen verbunden ist, wird nicht festgelegt.

Siedlungsbeschränkungen werden bei derartigen „Grenzwerten“ von den Kommunen und Planungsverbänden voraussichtlich nur sehr eingeschränkt vorgenommen werden, da „gesundheitliche Gefahren“ erst ab 65 dB(A) Dauerschallpegel erkannt werden und insofern unterhalb dieser Gefahrengrenze Einschränkungen des Eigentums kaum durchsetzbar erscheinen.

Die Vorschläge der Bundesvereinigung gegen Fluglärm sehen klare Rechtsfolgen vor, die für alle Seiten verbindlich wären:

## **Rechtsfolgen der Schutzzonen:**

### **Auffassung BMU und BMVBW wie im alten Fluglärmsgesetz:**

<b>Schutzzone 1</b>	<b>Wohnungen und Infrastruktur nur erlaubt, wenn sie zulässig sind. Aber mit Schallschutzvorkehrungen.</b>
	<b>Schallschutzmaßnahmen an bestehenden Gebäuden</b>

<sup>4</sup> Fluglärm im Norden des Flughafens Zürich Kloten, Homepage der Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg, Flugmeßstation Hohentengen, Abb. 9.6

**Schutzzone 2      Wohnungen ausnahmsweise mit Schallschutz erlaubt.**

### Vorschläge der BVF

#### **Schallschutz**

<b>Schutzzone 1</b>	<b>65 dB(A) bei bestehenden Flughäfen Schallschutz notwendig</b>
<b>Schutzzone 2</b>	<b>60 dB(A) bei bestehenden Flughäfen in 5-10 Jahren und bei wesentlichen Änderungen sofort Schallschutz notwendig</b>
<b>Schutzzone 3</b>	<b>55 dB(A) bei bestehenden Flughäfen in 10-15 Jahren und bei wesentlichen Änderungen in 5 Jahren Schallschutz notwendig, bei geplanten Flughäfen sofort</b>

#### **Siedlungsbeschränkung**

##### **Siedlungsbeschränkungszone und**

**effektive Bauverbotszonen, in denen konkrete Handlungen (Umsiedlung, Entschädigungen, Vorkaufsrechte und Veränderungssperren) greifen.**

#### **Aktive Steuerung des Flugbetriebes**

**Dynamische, am Stand der Technik orientierte Reduktion der Belastung**

**Konfliktbewältigung durch Reduktion der Flugbewegungen; Berücksichtigung von Erholungszeiten; Einsatz lärmarmen Flugzeuge;**

**weitergehende Handlungsoptionen**

### **Grenzwerte, die an Vorsorgemaßstäben orientiert sind?**

Anscheinend möchte der Gesetzgeber sein Schutzkonzept an dem sehr eingeschränkten Gesundheitsbegriff der vom Frankfurter Flughafen beauftragten Gutachter Jansen, Scheuch sowie Griefahn und Spreng ausrichten.

Vorsorgewerte, die die erhebliche Belästigung von Fluglärm berücksichtigen, werden von diesen Gutachtern bei der Definition ihres Schutzkonzeptes nicht ausreichend einbezogen. (siehe hierzu auch die Kritik von Guski in der Zeitschrift für Lärmbekämpfung)

Die Extremposition der Lärmwirkungsforscher Jansen und Scheuch stellt die Beeinträchtigung der Lebens- und Wohnqualität durch Fluglärm vollkommen anders dar als der Sachverständigenrat für Umweltfragen.

**Im medizinischen Gutachten zum Militärflughafen Ramstein vom 27.3.02 führen Jansen und Scheuch aus:**

**„Die Gefahr ist nicht zu leugnen, dass unser Leben mehr aus diskutierten, nicht mehr überschaubaren aber tatsächlich kaum vorhandenen Gefährdungen besteht.“ S.48**



**Schließlich wird im Medizinischen Gutachten über die Auswirkungen des Fluglärms (Nachtflugregelung für den Flughafen München) ausgeführt:**

**„Demnach ist Gesundheit nicht als statischer Zustandsbegriff zu verstehen...Deshalb wäre ein Wohlbefinden als Dauerzustand schädlich. Eine Auslenkung des Gleichgewichtes mit den damit zusammenhängenden negativen Erscheinungen braucht noch keine Krankheit zu sein, sondern kann ein Ausdruck aktiver Bewältigungs- und Anpassungsvorgänge des Lebewesens sein.“**

Prof. Jansen und Prof. Scheuch können bei der Begutachtung von Fluglärm kaum Risiken erkennen, deren Bewältigung durch den Körper nicht möglich ist.

Um mit dieser Sichtweise andererseits nicht in krassen Widerspruch mit anderen Lärmwirkungsforschern zu geraten, schaffen die Gutachter ein Begriffsgefüge, das in mehrfacher Richtung offen ist.

- Die alten „medizinisch“ begründeten Werte (wie z.B. die kritisierten 19 x 99 dB(A)) werden als „Eckwerte zur lärmphysikalischen Berechnung“ bezeichnet.
- Die eigentlich interessanten Grenzwerte werden als „präventive Richtwerte“ bezeichnet, ohne dass der vorbeugende Charakter ausreichend definiert und erkenntlich wird.
- Aussagen zu Schwellenwerten – die als einzige mit den Werten anderer Forscher kompatibel zu sein scheinen, werden getroffen, ohne dass mit Ihnen Schutzansprüche verbunden werden.

Der Bereich zwischen den „Schwellenwerten“ und den „präventiven Richtwerten“ wird vom Gutachter Jansen auch als der Bereich der einfachen Belästigung bezeichnet. Für diesen Bereich soll anscheinend die oben erwähnte – weitere Risikobetrachtungen ausschließende – Risikodefinition gedacht sein.

Die Extrempositionen dürfen nicht zum Maßstab für ein Gesetzgebungsverfahren werden.

## **Kernpunkte**

Eine anspruchsvolle Novellierung sollte fünf Kernpunkte berücksichtigen:

### **Fluglärmmalus**

**Fluglärm wirkt – aufgrund seiner Einwirkungsart, der tiefen Frequenzen und der Impulshaltigkeit – wesentlich belästigender als Straßenlärm.**

**Ein wissenschaftlich anerkannter Fluglärmmalus von 5 dB(A) bedeutet, dass ein Grenzwert für erhebliche Belästigung von ca. 55 dB(A) festzulegen ist. (Beim Straßenlärm ist der Grenzwert der 16. BImSchV 59 dB(A))**

### **Wirksames Schutzniveau**

**Passive Schutzmaßnahmen sind**

- **Innerhalb von 5 Jahren für alle Gebäude außerhalb der Isofone von 65 dB(A)**

- Innerhalb von 10 Jahren für alle Gebäude außerhalb der Isofone von 60dB(A)
- Innerhalb von 15 Jahren für alle Gebäude außerhalb der Isophone von 55 dB(A) vorzusehen.

Beim Neubau, der wesentlichen Änderung und der wesentlichen Betriebsausdehnung (Steigerung um 25% der Flugbewegungen oder Erhöhung der Lärmbelastung um 3dB(A)) sind ab 55 dB(A) passive Schutzmaßnahmen vorzusehen. Unterschiedliche Betriebsrichtungen sind zu 100% zu berücksichtigen, da nur so ein effektiver Schallschutz gewährleistet werden kann.

Entschädigungen von Außenwohnbereichen sind bei Neubaumaßnahmen und wesentlichen Mehrbelastungen vorzusehen.

### Wirksame Grenzwerte

Es sind Grenzwerte festzulegen, mit denen durchgreifende Rechtswirkungen für Kommunen und Flughäfen verbunden sind:

- Die Belastung für bestehende Siedlungsgebiete darf nicht größer werden, so dass Flughäfen gezwungen sind lärmarme Flugzeuge einzusetzen oder / und die Zahl der Bewegungen festgeschrieben werden. Eine Verschlechterung der Umweltsituation ist zu vermeiden.
- Wohnbebauung darf in diesen Zonen nicht genehmigt werden. Vorhandene Baurechte dürfen nicht ausgeübt werden und sind im Einzelfall zu entschädigen.

### Nachtflug

Das Recht auf Nachtruhe ist als Schutznorm im Luftverkehrsgesetz oder Fluglärmgesetz zu verankern.

Im Luftverkehrsgesetz ist vorzusehen, dass auch an internationalen Verkehrsflughäfen grundsätzlich Nachtflugverbote angeordnet werden können.

Die ausnahmsweise Erlaubnis, nachts zu fliegen, bedingt Einzelgenehmigungen. (z.B. von Immissionsschutzbehörden analog der Hamburger Regelung).

Die Maximalpegel am Ohr des Schlafers dürfen 4 mal 52-53 dB(A) nicht überschreiten. Die Schallpegeldifferenz eines gekippten Fensters mit Lüftungsfunktion ist mit ca. 10 dB(A) anzusetzen, so dass Maximalpegel außen von ca. 62-63 dB(A) nicht überschritten werden dürfen.

### Flugrouten und Flugbetrieb

Betroffene Bürger und Gemeinden sind bei der Änderung von Flugrouten und des Flugbetriebes zu beteiligen. Bei Neu- oder Zusatzbelastung durch Flugrouten oder Flugbetrieb ist ein Schutzanspruch für Betroffene im Gesetz vorzusehen.

## **Fluglärm, Bundesimmissionsschutzgesetz und Planfeststellung**

Bei dem Neubau und der wesentlichen Änderung von Verkehrswegen hat das Bundesimmissionsschutzgesetz mit der 16. BImSchV in Zusammenhang mit präzisierender Rechtsprechung von Bundesverwaltungsgericht und Oberverwaltungsgerichten zur Rechtssicherheit für Betroffene und Betreiber geführt.

Bisher ist die Anwendung des BImSchG bei Flughäfen seitens des BMVBW abgelehnt worden, obwohl gerade die Luftverkehrsindustrie und Flughafenbetreiber aufgrund kapitalintensiver Vorhaltekosten ein hohes Interesse an Rechtssicherheit haben.

Die im Immissionsschutzrecht bewährten Grundsätze lauten:

- Akzeptorbezogene Berücksichtigung der Immissionen
- Unterlassung vermeidbarer Belastungen
- Trennungsgebot – emittierende Anlagen müssen Abstand von schutzbedürftigen Nutzungen halten
- Verursacherprinzip
- Vorrang aktiver vor passiver Schallschutzmaßnahmen

Im einzelnen lassen sich folgende, aktuelle Bezüge herstellen:

Der Akzeptorbezug bedeutet, dass Immissionswerte einzuhalten sind. Selbst wenn der Anlieger bereits sehr hohe Vorbelastungen erfährt, die sogar die verbindlichen Grenzwerte überschreiten, wird ihm die Vorbelastung nicht schutzmindernd beim Neubau oder der wesentlichen Änderung einer Anlage entgegengehalten.

Beim Ausbau von Flughäfen wird – insbesondere von luftverkehrsfreundlichen Juristen – argumentiert, dass bestehende Vorbelastungen schutzmindernd anzusetzen sind und Betroffene bis zur vollständigen Auslastung des Start- und Landebahnsystems nahezu alle Belastungen hinzunehmen haben.

Ein Vorrang aktiver vor passiver Schallschutzmaßnahmen wird bei der Betrachtung von Fluglärm seitens der Rechtsprechung nicht eingeräumt. Da ein Schutz vor Fluglärm im Freien faktisch nicht möglich ist, wird davon ausgegangen, dass es den Betroffenen zuzumuten sei, sich im Innern vorwiegend bei geschlossenem Fenster aufzuhalten. (Die Lüftungsthematik, die sehr unterschiedlich beurteilt wird, kann hier nicht vertiefend behandelt werden.)

Der aktive Schutz, der durch Betriebsbeschränkungen erreicht werden kann, wird in Rechtsprechung und Kommentierung nahezu vollständig vernachlässigt.

Solange unzureichende gesetzliche Regelungen vorliegen und zu Lasten der Betroffenen interpretiert werden, kann ihnen nur empfohlen werden, sich mit allen Mitteln gegen derartige Vorgehensweisen in Planfeststellungsverfahren zu wehren.

Da Schutzanforderungen unter diesen Voraussetzungen vorwiegend ins Leere laufen, ist vor Beginn von Planfeststellungsverfahren auf politische Entscheidungsträger Einfluss zu nehmen, um ein Minimum an Schutz zu erreichen. Das Frankfurter Dialogverfahren weist insofern in die richtige Richtung.

Bei genauer Betrachtung der Ergebnisse des Dialogverfahrens stellt man allerdings fest, dass die wesentlichen Punkte, die im Planfeststellungsverfahren zu Lasten der Betroffenen ausgelegt werden, nicht zielführend untersucht worden sind.

Zur Behandlung von Lärmvorbelastungen findet man keine Festlegungen des Dialogforums. Selbstverpflichtungen der hessischen Landesregierung, die als Voraussetzung

für ein Planfeststellungsverfahren – ähnlich wie die vereinbarte Kernruhezeit in der Nacht – hätten postuliert werden müssen, sucht man vergeblich.

Über eine Selbstverpflichtung hinausgehende und für alle Beteiligten verbindliche landesplanerische Zielfestlegungen sind für das Ausbauvorhaben nicht aufgestellt worden.

Dabei haben sich landesplanerische Zielfestlegungen, die zu einem Ausgleich zwischen Flughafen und zu schützenden Siedlungsgebieten beitragen können, bei anderen Verkehrsflughäfen (München II) bewährt. Sie eröffnen die Möglichkeit einer überindividuellen Konfliktbewältigung, die sich allerdings auf grundsätzliche Aussagen wie z.B. die Verträglichkeit eines Flughafens in der Region beschränkt. Festlegungen sind beim Frankfurter Flughafen anscheinend aus politischen Gründen unterblieben.

### **Umsetzung der EU- Umgebungslärmrichtlinie**

Die Umgebungslärmrichtlinie der EU schreibt die Erstellung von strategischen Lärmkarten und Maßnahme-(Aktions-)plänen vor. Für die Kartierung des Fluglärms sollen die Luftfahrtbehörden zuständig werden, während das Umweltbundesamt für die Einheitlichkeit der Kartierung sorgen soll. Ein abgestimmtes Vorgehen in der Aktionsplanung zwischen den verschiedenen Planungs- und Verkehrsträgern sowie den Gemeinden ist in Ballungsgebieten beabsichtigt.

Ob ohne Festlegung einer konkreten Federführung und ohne besondere gesetzliche Regelung Handeln und Maßnahmen der Verkehrsbehörden angeregt werden können, darf bezweifelt werden.

Bleibt es bei den durch das BMU sehr offen kommunizierten nationalen Umsetzungen, wird sich die EU-Umgebungslärmrichtlinie kurzfristig nicht positiv für Betroffene auswirken.

Die konkreten Forderungen der Bundesvereinigung gegen Fluglärm zur Umsetzung der UmgebungslärmRL sind bisher nur im Ansatz berücksichtigt worden. Eine zukunftsorientierte Umsetzung der EU Umgebungslärmrichtlinie steht noch aus.

### **Auffassung des BMU:**

#### **1. Lärminderungsplanung nach § 47 a BImSchG reicht nicht aus**

**Übergangsregelungen, die Qualifizierung vorhandener Lärminderungspläne betreffen, sind nicht bekannt**

**Folge:**

**Lärminderungsplanung findet seit ca. 2 Jahren nur sehr begrenzt statt, da alle Verwaltungsstellen auf die Umsetzung der EU-Umgebungslärmrichtlinie warten**

#### **2. Umsetzung der Umgebungslärm RL im Bundesimmissionsschutzgesetz**

**Folge:**

**1. Fluglärm findet Eingang in das Bundesimmissionsschutzgesetz. Allerdings nur hinsichtlich Kartierung und Aktionsplanung gemäß EU-Richtlinie**

2. Genehmigung und Planfeststellung nach LuftVG bleiben unberührt
3. Verordnung für Kartierung wird unter Beibehaltung der AzB durch BMVBW und BMU gemeinsam erstellt.

### 3. Zuständigkeiten

- Verkehrsbehörden zuständig für die Erstellung der Strategie- und Aktionspläne
- Eisenbahnbundesamt und Bahnbehörden für Schienenlärm
- Straßenverkehrsbehörden des Bundes-, des Landes- und der Kommunen und Städte für Straßenlärm
- Luftfahrtbehörden für Fluglärm („UBA sorgt dabei für Einheitlichkeit der Kartierung.“)

#### Abweichend in Ballungsräumen:

- Federführung für die Aktionsplanung in Ballungsräumen durch Gemeinden
- „Abgestimmtes Vorgehen in der Aktionsplanung durch die verschiedenen Planungsträger bei Straße und Schiene“ ebenfalls federführende Gemeinde?

### 4. Gesamtlärmbelastung

„Konzepte der bestehenden Lärminderungsplanung nach § 47 a BImSchG zur Aufstellung von „Summenkonfliktplänen“ werden bei der zukünftigen Kartierung berücksichtigt, wenngleich die Darstellung der Mehrfachbelastung der Bevölkerung durch verschiedene Lärmquellen von der EG-Richtlinie nicht ausdrücklich gefordert wird. Die EG-Richtlinie bleibt insofern hinter der Praxis der Lärminderungsplanung zurück.“ Zitat BMU

#### Vorschläge der BVF:

##### EU-Richtlinie Umgebungslärm intelligent umsetzen!

- Definition von Belastungsgebieten mit Handlungserfordernis (analog zur Luftreinhaltung)
- Festlegung von nationalen Ziel- bzw. Grenzwerten
- Verbindliche Aufstellung von Schallimmissions-, Konflikt- und Maßnahmenplänen
- Gesetzlich vorzusehende Verkehrssteuerung und –beschränkung, um erhebliche Belästigung zu reduzieren
- Keine Zunahme von Verkehr ohne lärmindernde Maßnahmen
- Keine Betriebs- und Verkehrssteigerung ohne Berücksichtigung der Siedlungsgebiete
- Bewahrung zufriedenstellender Umweltqualität (keine Verschlechterung)

- **Berücksichtigung der Gesamtlärmbelastung**

#### **Lärminderungsplanung als Handlungsinstrument**

- **Aufwertung der kommunalen und regionalen Lärminderungsplanung durch spezifischen Einsatz von Lärmsanierungsmitteln**
- **Regionale Koordinationskompetenz und federführende Steuerung des Mitteleinsatzes**
- **Erweiterte Steuerungsmöglichkeiten bei nicht ausgeschöpften Baurechten im Bestand (modifizierende Gestaltung von Baurechten)**
- **Erfassen und Bewerten von Lärminderungspotentialen**
- **Ansprüche bei dauernder Überschreitung der Zielwerte**