

Branchen-Position zum Thema

Umsetzung des Fluglärm- schutzgesetzes

Stand: April 2017

1. Zusammenfassung

Die Bundesregierung muss gemäß Fluglärmschutzgesetz (FluLärmG) dem Deutschen Bundestag spätestens im Jahre 2017 Bericht über die Überprüfung der Lärmwerte unter Berücksichtigung des Standes der Lärmwirkungsforschung und der Luftfahrttechnik erstatten.

Zweck des Fluglärmschutzgesetzes nach § 1 ist es, den Schutz der Allgemeinheit und der Nachbarschaft vor Gefahren, erheblichen Nachteilen und erheblichen Belästigungen durch Fluglärm sicherzustellen. Dies muss der Gesetzgeber mit dem Bedarf der Bevölkerung nach Mobilität abwägen. Mit der Novellierung des Fluglärmschutzgesetzes im Jahr 2007 sind anspruchsvolle und auf Erkenntnissen der Lärmwirkungsforschung basierende Schutzkriterien und Lärmwerte verbindlich festgelegt worden.

Seit der letzten Novellierung des Fluglärmschutzgesetzes im Jahr 2007 haben sich in der Lärmwirkungsforschung keine grundlegend neuen Erkenntnisse hinsichtlich der Gesundheitsgefährdung durch Fluglärm ergeben. Insbesondere können auch keiner der Studien Empfehlungen zu veränderten Zumutbarkeitsgrenzwerten entnommen werden. Es zeigte sich zudem eine Entkopplung der Belästigungsreaktion von der akustischen Belastung: die befragten Studienteilnehmer geben bei gleichen Lärmpegeln mittlerweile ein höheres Maß an Belästigung an als noch vor ein paar Jahren. Am Flughafen Frankfurt wurde dies sogar bei leicht geringeren Flugbewegungszahlen beobachtet. Die Belästigungswirkung hängt somit deutlich stärker von anderen Faktoren, als dem eigentlichen Fluglärm ab, der nur 20 bis 30 Prozent des Belästigungsurteils erklären kann. Eine Verschärfung der Lärmwerte würde daher die Belästigung nicht vermindern. Aus diesen Gründen sind Änderungen der Lärmwerte und der Schutzkriterien nicht geboten. Außerdem ist die Umsetzung des Fluglärmschutzgesetzes noch nicht überall abgeschlossen. Es wäre kontraproduktiv, die gesetzlichen Kriterien während der laufenden Umsetzung zu ändern.

Beim passiven und aktiven Schallschutz ist der Luftverkehr Vorreiter. Nähere Informationen hierzu finden Sie in diesem Papier. Zur Einordnung der Größenordnung der Betroffenheit helfen die Zahlen des Umweltbundesamtes, nach denen in Deutschland 10,2 Millionen Menschen von Straßenlärm, 6,2 Millionen Menschen von Schienenlärm und 791.000 Menschen von Fluglärm mit einem durchschnittlichen Schallpegel von mehr als 55 dB(A) betroffen sind.

Vor diesem Hintergrund ist eine Änderung des Fluglärmschutzgesetzes nicht erforderlich (mehr dazu finden Sie in Kapitel [3](#)).

Die Umsetzung der Verordnungen und weiterer Anforderungen aus dem Fluglärmschutzgesetz bewerten wir wie folgt:

1. Fluglärmschutz-Verordnung (1. FlugLSV, Dezember 2008)

- Hier wird festgelegt, wie die Schutzzonen zu berechnen sind.
- Die Methode zur Berechnung der Lärmschutzzonen (AzB) erfolgt nach einem bewährten und konservativ ausgelegten Verfahren. Die Berechnungsergebnisse bilden somit bereits eine höhere Belastung ab, als in der Realität vorhanden ist.
- Die regelmäßige Anpassung der AzB-Flugzeuggruppen wäre wünschenswert, um den technischen Fortschritt abbilden zu können (mehr dazu finden Sie in Kapitel [4](#)).

2. Fluglärmschutz-Verordnung (2. FlugLSV, September 2009)

- Hier wird festgelegt, welche Dämmwerte einzuhalten sind und in welchen Fällen Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen erstattet werden.

- Die Ableitung von Bauschalldämmmaßnahmen, ausgehend von einem Außenpegel, ist ein bewährtes Verfahren. Für andere Verkehrsträger wird das gleiche Verfahren zugrunde gelegt.
- Auch die Höhe der Schalldämm-Maße hat sich bewährt, sie entspricht den Werten bei Straßenverkehrs- und Schienenlärm.
- Das Öko-Institut hat im Auftrag des UBA ein Gutachten veröffentlicht (17 Vorschläge zur Änderung). Diese Vorschläge haben die Flughäfen analysiert und darauf geprüft, ob sie eine praxisnahe und einfache Umsetzung des Schallschutzes an den Flughäfen ermöglichen. Nur durch eine einfache und nachvollziehbare Umsetzung des Schallschutzes kann mehr Akzeptanz der Maßnahmen von Seiten der Betroffenen erreicht werden. Dem genügen die meisten Vorschläge jedoch nicht (mehr dazu finden Sie in Kapitel [5](#)).

3. Fluglärm-Schutz-Verordnung (3. FlugLSV – Außenwohnbereichsentschädigungen, August 2013)

- Hier wird die Entschädigung für Beeinträchtigungen des Außenwohnbereichs geregelt.
- Während vor 2007 für die Außenwohnbereichsentschädigung zumeist die Überschreitung eines Dauerschall-Pegelwerts zur Tagzeit von mehr als 65 dB(A), zum Teil auch 67 dB(A), festgelegt wurde, definiert das FluLärmG 60 dB(A) als Kriterium. Dies haben wir schon im Rahmen der Novellierung in 2007 als zu streng kritisiert.
- Eine Ausweitung der Außenwohnbereichsentschädigung ist sachlich nicht geboten und somit abzulehnen.
- Im bisherigen Vollzug zeigt sich eine hohe Akzeptanz für die Pauschalen zur Ermittlung der Entschädigungshöhe (mehr dazu finden Sie in Kapitel [6](#)).

Handlungsbedarf bei der Siedlungsflächenplanung

- In der Praxis verhindern die Vorschriften des Fluglärm-Schutzgesetzes weder die Verdichtung vorhandener Wohnsiedlungen in der Tag-Schutzzone 1 und der Nacht-Schutzzone des Lärmschutzbereichs (vgl. § 5 Abs. Nr. 4 FluLärmG) noch in ausreichender Weise die Neuausweisung von Wohngebieten in der Tag-Schutzzone 2 (vgl. § 6 FluLärmG). Dem Entstehen neuer Betroffenheit wird damit nicht wirksam begegnet.
- Erforderlich sind daher ergänzende Regelungen außerhalb der Fluglärm-Schutzgesetzgebung und deren tatsächliche Beachtung. Diese müssen eine Verschärfung der Belastungssituation durch weitere Verdichtung / Ausweitung der Besiedlung in der näheren Umgebung der Flughäfen verhindern.
- Hier empfiehlt sich eine Lösung über landesrechtliche bzw. landesplanerische Vorschriften mit einem unter den Bundesländern abgestimmten Rahmen (mehr dazu finden Sie in Kapitel [7](#)).

2. Hintergrundinformationen

Die Bundesregierung muss gemäß Fluglärmenschutzgesetz dem Deutschen Bundestag spätestens im Jahre 2017 Bericht über die Überprüfung der Lärmwerte unter Berücksichtigung des Standes der Lärmwirkungsforschung und der Luftfahrttechnik erstatten. Das UBA hat zur Vorbereitung des Berichtes diverse Forschungsvorhaben vergeben und wird die Forschungsergebnisse in einem Bericht zusammenfassen. Dieser bildet u.a. die Grundlage für den Bericht der Bundesregierung, der unter Federführung des Bundesumweltministeriums erstellt wird. Die Abstimmung erfolgt u. a. mit dem Verkehrs-, Verteidigungs-, und Wirtschaftsministerium.

Wie ist der Zeitplan? (Stand: April 2017)

- Mai 2017: Auswertungen der UBA-Forschungsvorhaben
- Mai 2017: Entwurfsfassung des Berichtes durch BMUB
- Juni 2017: Ressortabstimmung zum Bericht der Bundesregierung (BMVI, BMVg, BMF, BMWi, BMGes etc.)
- Juli 2017: Kabinettsbeschluss (Annahme des Berichtes)
- danach: Information des Bundestages
- Neue Legislaturperiode: Befassung im Bundestag

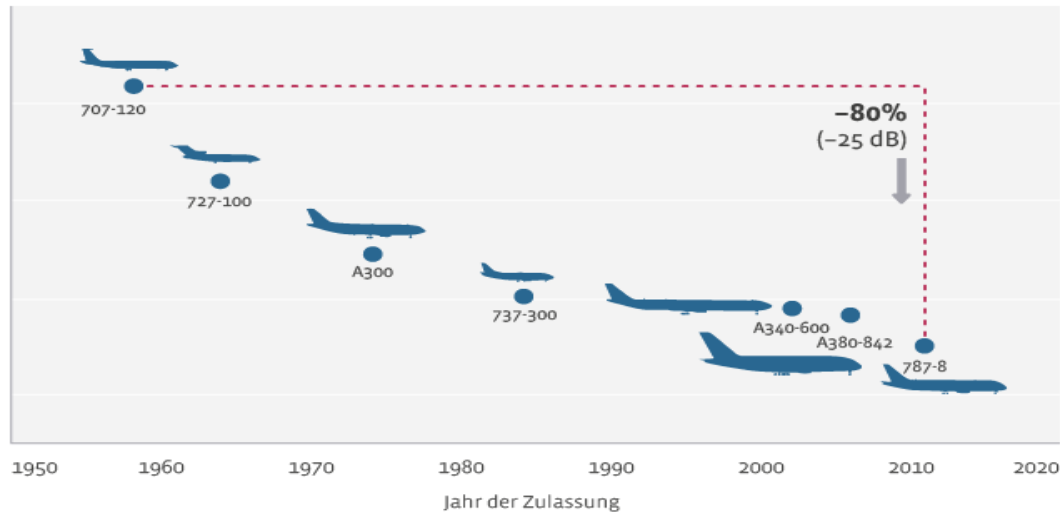
Wie ist der Stand der Luftfahrttechnik zu bewerten?

Seit Jahrzehnten arbeitet die Luftfahrt daran, die Belastung der Bevölkerung durch Fluglärm zu verringern. Der wichtigste Ansatzpunkt dafür ist das Flugzeug selbst. Mit jeder neuen Flugzeuggeneration sinken die Lärmemissionen deutlich gegenüber den Vorgängermodellen: So sind Flugzeuge der neuesten Generation beim Start um rund 80 Prozent leiser als vor 60 Jahren (Abbildung 1).

Abb. 1: Lärmentwicklung bis heute: Minus 25 dB

Minus 25 dB entspricht einer Lärmreduzierung um rund 80 Prozent

Seitenlinienpegel normiert auf 500 kN (EPNdB)



Quelle: Fluglärm-Portal 2017, CFD-Software E+F GmbH Berlin

Die Fluggesellschaften wenden Milliardenbeträge dafür auf, laute Flugzeuge durch leisere zu ersetzen und ihre Bestandsflotten nachzurüsten. Leider wird die Investitionskraft der Fluggesellschaften durch ordnungsrechtliche, steuerliche und fiskalische Alleingänge in Deutschland sowie Europa geschmälert.

Mehr erfahren Sie hier: www.fluglärm-portal.de/laerm-vermeiden

Wie haben sich die Fluglärmemissionen an den Flughäfen entwickelt?

Seit Anfang der 1980-er Jahre starten und landen zwar immer mehr Flugzeuge mit immer mehr Passagieren an den Flughäfen, doch die Lärmbelastung nahm in den folgenden Jahren ab beziehungsweise stagnierte. Die Erklärung dafür liegt in der technischen Entwicklung der Flugzeuge, die den Einsatz von leisere Flugzeugen ermöglicht. Am Beispiel Düsseldorf ist diese Entwicklung in der Abbildung 2 dargestellt.

Die Flughäfen fördern diese Entwicklung, indem sie die Start- und Landeentgelte von den Lärmemissionen des Flugzeugtyps abhängig machen und so einen Anreiz zum verstärkten Einsatz moderner und leisere Flugzeuge schaffen.

Abb. 2: Mehr Verkehr – Reduzierung des Lärms

Eine Reduzierung des Lärms um 10 Dezibel empfindet der Mensch als Halbierung des Lärms

Messpunkt Lohausen am Flughafen Düsseldorf, jeweils Mai bis Oktober



Quelle: Flughafen Düsseldorf

3. Bewertung des Fluglärmschutzgesetzes (FluLärmG)

Mit der Novellierung des FluLärmG und dessen Durchführungsverordnungen sind anspruchsvolle und auf Erkenntnissen der aktuellen Lärmwirkungsforschung basierende Schutzkriterien und Lärmwerte verbindlich festgelegt worden. Damit wurde der Anspruch auf passiven Schallschutz und die Außenbereichsentschädigung definiert. Durch die Lärmwerte für den Ausbaufall gibt es seit 2007 auch Rechts- und Planungssicherheit für den Fall, dass ein Flughafen erweitert oder neu gebaut wird. Dass diese Werte niedriger angesetzt sind als bei bestehenden Flughäfen, ist ebenfalls ein bewährtes und bei allen Verkehrsträgern übliches Vorgehen.

Die Regelungen im Luftverkehr sind im Vergleich mit anderen Lärmquellen umfassender. Das FluLärmG legt für bestehende und baulich wesentlich erweiterte Flughäfen zwei Tag-Schutzzonen und eine Nacht-Schutzzone fest und definiert so einen Rechtsanspruch auf Erstattung baulicher Schallschutzaufwendungen (passiver Schallschutz). Im FluLärmG gibt es für den Schutz der Nachtruhe neben dem Lärmwert als Dauerschallpegel ein Pegelhäufigkeitskriterium (abgekürzt NAT = Number Above Threshold - 6 x 72 bzw. 6 x 68 dB(A) außen). Dieses zusätzliche Kriterium berücksichtigt die Einzelschallereignisse jedes einzelnen Flugzeugs und führt häufig zu weit größeren Schutzzonen als der Dauerschallpegel. Das Einzelschallkriterium ist somit in der Regel bestimmend für die Größe der Nacht-Schutzzone. Mit dem neuen zusätzlichen Kriterium ist Deutschland Vorreiter beim Schallschutz in Europa. Das Einzelschallkriterium zur Nachtzeit kann mit dem besonderen Schutz der Nachtruhe und dem Schutz vor Aufwachreaktionen begründet werden. Dagegen ist für den Tagzeitraum weiterhin das Dauerschallpegelkriterium angemessen. Der Grad der Belästigung und gesundheitlicher Risiken wird immer

noch am besten durch den Dauerschallpegel beschrieben. Dies entspricht auch der Bewertung bei anderen Verkehrsträgern.

Bewertung der Lärmwerte:

Der Gesetzgeber hat die Lärmwerte des geltenden FluLärmG im Jahre 2007 aufgrund aktueller Erkenntnisse der Lärmwirkungsforschung festgelegt. Die Lärmwerte gelten als anspruchsvoll. Die Erkenntnisse der Lärmwirkungsforschung haben sich seit der Novellierung des FluLärmG hinsichtlich der Gesundheitsgefährdung durch Fluglärm nicht grundlegend verändert. Somit ist der Schutz der Bevölkerung bereits durch die bestehenden Regelungen und die daraus resultierenden Maßnahmen des passiven Schallschutzes gewährleistet. Bestätigt wird dies durch aktuelle Entscheidungen der Verwaltungsgerichtsbarkeit und des Bundesverfassungsgerichts. Danach ergibt sich auch nach neuesten Studien in der Lärmwirkungsforschung keine Notwendigkeit, die Lärmwerte des FluLärmG anzupassen. Eine Änderung der Pegelwerte nach § 2 FluLärmG ist daher aus Sicht der Luftverkehrsbranche nicht erforderlich und wird somit abgelehnt.

Im Bereich der Belästigung durch Fluglärm zeigt sich, dass die befragten Studienteilnehmer bei gleichen Lärmpegeln mittlerweile ein höheres Maß an Belästigung als noch vor ein paar Jahren angeben. Gleichzeitig ist jedoch aufgrund der Lärminderung an Flugzeugen die Anzahl der Betroffenen insgesamt zurückgegangen. Lärmpegel und Belästigungsreaktion haben sich offensichtlich entkoppelt. Solche Ergebnisse liefert die NORAH-Studie an den Flughäfen Frankfurt, Köln/Bonn, Stuttgart und Berlin-Tegel. Diese Erkenntnis steht im Gegensatz zu der berichteten hohen Lebensqualität im Umland Frankfurt und widerspricht auch den Umfrageergebnissen des BMU zum Umweltbewusstsein in Deutschland, wonach die Zahl der Belästigten durch Fluglärm bundesweit in den letzten Jahren gesunken ist. Da nur 20 bis 30 % der Varianz der Belästigungsurteile mit akustischen Parametern erklärt werden können, stellt sich weiterhin die Frage, mit welchen (nicht-akustischen) Faktoren die verbleibenden 70 bis 80 % zu erklären sind. Hierbei können auch gesellschaftliche Trends wie z.B. die subjektive Einstellung zur Schallquelle bei der Einschätzung der Menschen eine wichtige Rolle spielen. Diese Unsicherheiten bezüglich der Gründe für das Ansteigen des selbst berichteten Lärmempfindens der Studienteilnehmer gilt es zunächst aufzuklären. Eine weitere Verschärfung der Lärmwerte hilft hier nicht weiter, zeigt doch gerade die Entkoppelung von objektiver Lärmbelastung und subjektivem Belästigungsempfinden, dass eine Verschärfung der Lärmwerte die Belästigung nicht minderte.

Wichtiger als eine Absenkung der Grenzwerte im Fluglärmschutzgesetz wäre es also, durch eine Versachlichung der Diskussion und die Aufklärung der Bevölkerung das Vertrauen in die zuständigen und handelnden Personen zu stärken. Pauschale Äußerungen im Sinne von „Fluglärm macht krank“ führen zu starker Verunsicherung bei den Betroffenen und sind damit kontraproduktiv. Eine differenzierte Kommunikation ist hierfür erforderlich. Dies sollte von allen Verantwortlichen beachtet werden. Um auf diesem Gebiet neue Ideen zu entwickeln und umzusetzen engagieren wir uns gerne gemeinsam mit Politik und Verwaltung.

Der gesetzliche Anspruch auf Lärmsanierung bei bestehenden Flughäfen, den es ausschließlich im Luftverkehr gibt, besteht bereits ab den Dauerschallpegelwerten von $L_{eq} = 65$ dB(A) tagsüber bzw. $L_{eq} = 55$ dB(A) nachts. Bei bestehenden Straßen und Schienenwegen ist hingegen kein Rechtsanspruch auf Lärmsanierung begründet. Lärmsanierung an bestehenden Verkehrsanlagen, die gegebenenfalls nur auf freiwilliger Basis und in Abhängigkeit von den verfügbaren Haushaltsmitteln stattfindet, erfolgt zudem erst ab den erheblich höheren Dauerschallpegeln von $L_{eq} = 67$ bzw. 70 dB(A) tags und $L_{eq} = 57$ bzw. 60 dB(A) nachts (s. Tabelle 1).

Ein gesetzlicher Anspruch auf Lärmvorsorge im Fall des Neu- oder Ausbaus von Verkehrsanlagen besteht sowohl bei Straße und Schiene als auch beim Luftverkehr. Für den Luftverkehr gibt es insbesondere in der Nacht zusätzliche Vorgaben mit der Berücksichtigung von Einzelschallpegeln und häufig auch in Form von Verkehrsbeschränkungen.

Tabelle 1: Lärmgrenzwerte für die Verkehrsträger

Grenzwerte (L_{eq3}) (Tag/Nacht)	Fluglärm ¹	Straßenlärm	Schielenlärm
Bestand ²	65 / 55 dB	67 / 57 dB	70 / 60 dB
Ausbau	60 / 50 dB	59 / 49 dB ³ 64 / 69 dB ⁴	59 / 49 dB ³ 64 / 69 dB ⁴

Was aber würde eine Absenkung der Grenzwerte im Fluglärmschutzgesetz bewirken?

Die Schutzzonen würden größer und mehr Menschen hätten Anspruch auf passiven Schallschutz. Schon heute werden in den Randbereichen der Schutzzonen die Ansprüche auf passiven Schallschutz deutlich seltener geltend gemacht. Außerdem ist zu beachten, dass bei Gebäuden, die den modernen Wärmeschutzanforderungen entsprechen und die mit zeitgemäßen Wärmeschutzfenstern ausgestattet sind, keine weiteren baulichen Schallschutzmaßnahmen erforderlich sind. In der Praxis würden daher die Erwartungen der Anspruchsberechtigten enttäuscht werden. Diese Enttäuschung kann wiederum zu mehr Belästigung bei den Betroffenen führen.

Stand der Umsetzung

Die Erfahrungen der Flughäfen im Bereich des Schallschutzes reichen bis in die 1970er Jahre zurück. Zahlreiche Schallschutzprogramme wurden an den Flughäfen bereits umgesetzt. Somit können die Flughäfen auch aus dieser Erfahrung heraus feststellen, dass bei der Umsetzung des Fluglärmschutzgesetzes keine unlösbaren Probleme aufgetreten sind. Interpretationsspielräume wurden vor Ort in Abstimmung mit der zuständigen Behörde praxisnah und bürgerfreundlich gelöst.

Eine Umfrage am Flughafen Köln/Bonn ergab, dass über 90 % der Anwohner mit der Wirkung der Schallschutzmaßnahmen zufrieden oder sehr zufrieden war. Dies belegt aus unserer Sicht die positive Wirkung des Gesetzes. Bei Unzufriedenheiten muss man genau hinschauen, worauf diese beruhen. Eine Versachlichung und Aufklärung sowie Gespräche vor Ort können das Vertrauen in die zuständigen und handelnden Personen stärken (Gesetzgeber, Behörde, Flughafen, Ingenieurbüros).

Die Vollzugs-Zuständigkeitsverlagerung vom Bund auf die Länder, die ab 2007 realisiert wurde, war mit einer intensiven und zeitaufwändigen Einarbeitungszeit bei den Ländern verbunden. Außerdem wurden die zugrundeliegenden Verordnungen erst nach und nach verabschiedet (2008 – 2013). Daher ist die

¹ Für die Nacht geht der Schallschutz über den Wert von 55/50 hinaus, da das Einzelschallkriterium die Zonengröße bestimmt: 6 mal 72 dB bzw. 6 mal 68 dB.

² Lärmsanierung bei Straße und Schiene nur auf freiwilliger Basis, soweit Haushaltsmittel zur Verfügung stehen.

³ In reinen und allgemeinen Wohngebieten und Kleinsiedlungsgebieten 59/49;

⁴ in Kern-, Dorf- und Mischgebieten gelten die höheren Werte: 64/54

Umsetzung des Fluglärmschutzgesetzes noch nicht überall abgeschlossen. Auch aus diesem Grund sind Änderungen im Gesetz oder den Verordnungen gründlich abzuwägen, um die Umsetzung nicht weiter zu verkomplizieren.

Eine Änderung der Rechtsgrundlagen zum jetzigen Zeitpunkt würde vielmehr dazu führen, dass den Kriterien der Rechtssicherheit und Gleichbehandlung sowie der damit verfolgten Befriedungsfunktion, nicht mehr angemessen nachgekommen werden könnte. Unterschiedliche Schallschutzmaßnahmen für vergleichbare Fälle würden zu mehr Unzufriedenheit führen und sollten daher vermieden werden.

4. 1. Fluglärmschutz-Verordnung (1. FlugLSV, Dezember 2008)

Die erste Fluglärmschutz-Verordnung regelt die Festsetzung von Lärmschutzbereichen. Zur Ermittlung der Lärmbelastung werden hier die erforderliche Datenerfassung über den voraussehbaren Flugbetrieb sowie das Berechnungsverfahren für die Ermittlung der Lärmbelastung festgelegt. Die Erfassung der Lärmquellen erfolgt beim Fluglärm äußerst genau und auf einer präzisen Prognose. Die Erweiterung der detaillierten Einteilung der Flugzeuge in Flugzeuggruppen sowie eine regelmäßige Anpassung der Flugzeuggruppen in Bezug auf die akustischen Daten wäre wünschenswert. Durch die Aufnahme der Triebwerksprobeläufe in die AzB (Anleitung zur Berechnung von Lärmschutzbereichen) könnte eine vollständige Abbildung aller Quellen erreicht werden. Hierfür wurde im Zusammenhang mit der Novellierung des Fluglärmrechnungsverfahrens AzB im Jahr 2008 ein vollständiger Vorschlag zur Erweiterung der Berechnungsvorschriften AzD (Anleitung zur Datenerfassung über den Flugbetrieb) und AzB vorgelegt (BR Ds 566/1/08). Dieser ist seither in Fachkreisen als geeigneter Modellierungsansatz anerkannt.

Zugunsten der Fluglärm-betroffenen wirkt sich ferner aus, dass neu eingeführte Luftfahrzeuge, die deutlich leiser sind (wie etwa der A320 neo im Vergleich zum A320 classic), derzeit noch in keine adäquate Luftfahrzeug (LFZ)-Klasse eingestuft werden können, da eine entsprechende Fortschreibung der LFZ-Klassen noch nicht erfolgt ist. Die AzB sieht hierzu unter Nr. 5 (S. 108) vor, dass eine Überprüfung der LFZ-Klassen insbesondere durchgeführt werden soll, wenn die letzte Überprüfung mehr als 10 Jahre zurückliegt und besondere fachliche Erkenntnisse oder Entwicklungen im Luftverkehr eine Überarbeitung der LFZ-Klassen als erforderlich erscheinen lassen.

Die Zugrundelegung der sechs verkehrsreichsten Monate des Prognosejahrs beim Fluglärmschutzgesetz führt im Vergleich zu anderen Berechnungsverfahren, die über das ganze Jahr mitteln (z.B. Umgebungslärm-RL, andere Verkehrsträger) rechnerisch zu höheren Pegeln. Es handelt sich daher um eine meistbegünstigende Regelung zugunsten der Fluglärm-betroffenen. Um die sich jährlich verändernde Betriebsrichtungsverteilung bei der Ermittlung des Lärmschutzbereichs (LSB) zu berücksichtigen, wird ein Zuschlag von 3 Sigma bezogen auf die windrichtungs- bzw. betriebsrichtungsbezogene Verteilung eingerechnet. Die 3-Sigma-Regelung stellt einen sehr weitgehenden Kompromiss dar, der an einigen Flughäfen einer realitätsfernen und abzulehnenden 100/100-Betrachtung nahezu gleichkommt. In der Lärmwirkungsforschung wurde bisher zur Berücksichtigung der von Jahr zu Jahr veränderlichen Betriebsrichtungsverteilung ein insgesamt auf das Bahnsystem bezogener einfacher Sigma-Zuschlag empfohlen. Von dem sonst im (Verkehrs-) Lärmschutz üblichen Ansatz der Realverteilung wird damit auch hier zugunsten der von Fluglärm Betroffenen deutlich abgewichen.

Den 10-Jahres-Zeitraum des Prognosehorizonts halten wir für sachgerecht. Auch der Anwendungsbereich zur Festsetzung der LSB gemäß § 4 Abs. 1 und 4 Fluglärmschutzgesetz ist sachgerecht. Grundsätzlich gilt dies auch für die Regelung zur Überprüfung von Lärmschutzbereichen nach § 5 Abs. 1 der 1. FlugLSV. Zu prüfen wäre, ob eine relevante wesentliche Änderung der Lärmbelastung vorliegt (2 dB-

Kriterium), wenn keine geschlossenen Wohnsiedlungsgebiete betroffen sind. Andernfalls könnten lärm-mindernde Flugrouten, die Wohnsiedlungsgebiete entlasten, aber zu einer Erhöhung der Pegel in weniger dicht besiedelten Gebieten führen, ggf. allein aufgrund der drohenden Notwendigkeit einer Neufestsetzung nicht realisiert werden. Das eigentliche Veränderungskriterium (2 dB(A)) ist in § 4 Abs. 5 FluLärmG geregelt.

5. 2. Fluglärmenschutz-Verordnung (2. FlugLSV, September 2009)

In der 2. Fluglärmenschutz-Verordnung wird festgelegt, welche Schallschutzanforderungen einzuhalten sind und in welchen Fällen Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen erstattet werden.

Zur 2. Fluglärmenschutzverordnung hat das Öko-Institut u. a. im Auftrag des UBA ein Gutachten⁵ veröffentlicht. Das Gutachten legt 17 Vorschläge zur Änderung der Schallschutzverordnung vor. Diese Vorschläge haben die Flughäfen analysiert und darauf geprüft, ob sie eine praxisnahe und einfache Umsetzung des Schallschutzes an den Flughäfen unterstützen. Nur durch eine einfachere und nachvollziehbare Umsetzung des Schallschutzes kann mehr Akzeptanz der Maßnahmen von Seiten der Betroffenen erreicht werden. Dies muss das übergeordnete Ziel für eine Weiterentwicklung der Regelungen sein, soweit überhaupt ein Änderungsbedarf vorliegen sollte. Die ADV-Bewertung liegt in einem separaten Dokument vor ([ADV-Bewertung](#)⁶).

Zusammenfassend kommt die ADV zu dem Ergebnis, dass ein großer Teil der 17 Empfehlungen nicht spezifisch den Fluglärmenschutz betrifft, sondern allgemein den Verkehrslärmenschutz bzw. den Schutz vor sonstigen Lärmquellen, womit sie sich nicht als konzeptionelle Vorschläge zur Weiterentwicklung der 2. FlugLSV, sondern als Vorschläge zur Optimierung des Lärmeschutzes im Allgemeinen darstellen. Die meisten Empfehlungen sind vielfach wenig überzeugend. Ebenso fehlt eine Bewertung der zu Gunsten der Betroffenen getroffenen spezifischen Regelungen des Fluglärmeschutzes und der diesbezüglichen Akzeptanz der Betroffenen. Zudem bleiben bei allen Empfehlungen hinsichtlich der Praktikabilität ihrer Umsetzung zahlreiche Fragen offen. Offen bleibt insbesondere, wie im Falle der Umsetzung von Empfehlungen mit den im laufenden Vollzug des FluLärmG bereits abgeschlossenen Vorgängen umzugehen ist. Mit der naheliegenden Erwartung, dass etwaige Änderungen des Regelwerks im laufenden Vollzug der Akzeptanz der Betroffenen eher nicht dienlich sein werden, setzt sich das Gutachten nicht auseinander. Das Gutachten eignet sich damit allenfalls als Einstieg in eine Diskussion um Verbesserung- und Vereinheitlichungspotentiale im gesamten Verkehrslärmenschutz.

⁵ www.umweltbundesamt.de/publikationen/evaluation-der-2-fluglaermenschutzverordnung

⁶ <http://adv.aero/wp-content/uploads/2017/04/ADV-Position-zu-den-17-Empfehlungen-des-%C3%96ko-instituts-zur-2-FlugLSV-16-09-2016.pdf>

6. 3. Fluglärmschutz-Verordnung (3. FlugLSV – Außenwohnbereichsentschädigungen, August 2013)

Ein wesentlicher Fortschritt der Novellierung der Fluglärmgesetzgebung aus dem Jahr 2007 bestand und besteht darin, dass nunmehr für alle Beteiligten, das heißt für Flughafenanwohner, Flughafenbetreiber, Behörden und Gerichte gesetzlich verbindliche Lärmkriterien nicht nur für die Erstattung von baulichen Schallschutzaufwendungen vorliegen, sondern auch für die fachplanungsrechtliche Zumutbarkeitsgrenze (Tag-Schutzzone 1 und Nacht-Schutzzone). Das gilt auch für die Regelung der Außenwohnbereichsentschädigung in § 9 Abs. 5 FluLärmG und die 3. FlugLSV. Musste früher in Ausbaufahrten seitens der Behörden (überprüft durch die Gerichte) noch mühsam ermittelt werden, ob und wenn ja, nach welchen Kriterien eine Außenwohnbereichsentschädigung in Betracht kommt, ist dies nunmehr bundeseinheitlich vorgegeben, womit auch auf diesem Feld Rechts- und Planungssicherheit besteht.

Während in früheren Zulassungsentscheidungen als Anspruchsvoraussetzung für die Außenwohnbereichsentschädigung zumeist die Überschreitung eines Dauerschall-Pegelwerts zur Tagzeit von mehr als 65 dB(A), zum Teil auch 67 dB(A), festgelegt wurde, bestimmt das novellierte Fluglärmschutzgesetz nunmehr bei Neu- und Ausbauflyghäfen den Auslösewert bei L_{eq} Tag = 60 dB(A). Dies haben wir schon im Rahmen der Novellierung in 2007 als zu streng kritisiert. Wir sehen andererseits auch, dass die Außenwohnbereichsentschädigung eine wichtige Befriedungsfunktion hat, indem sie zu einem Ausgleich der unterschiedlichen Interessen beiträgt. Dies führt dazu, dass wir die nunmehr gesetzlich vorgegebene Auslöseschwelle nicht mehr in Frage stellen wollen. Andererseits bedeutet dies auch, dass wir jegliche Verschärfung der Bestimmungen zur Außenwohnbereichsentschädigung zu Lasten der Flughäfen und der Branche insgesamt ablehnen.

So muss es dabei bleiben, dass eine Außenwohnbereichsentschädigung nur für Eigentümer von Wohnimmobilien der Tag-Schutzzone 1 bei Neu- und Ausbauflyghäfen in Betracht kommt. Dies ist auch sachgerecht, da die Außenwohnbereichsentschädigung mit dem Auslösewert für passiven Schallschutz in der Tag-Schutzzone 1 von Neu- und Ausbauflyghäfen korrespondiert. Es handelt sich um eine Entschädigung für die durch Fluglärm erheblich beeinträchtigte Nutzung eines Außenwohnbereichs. Da im Außenwohnbereich bauliche Schallschutzmaßnahmen nicht sinnvoll oder möglich sind, soll eine Entschädigung in Geld diesen Aspekt berücksichtigen. Hier ist zu beachten, dass nach ständiger Rechtsprechung der Lebensmittelpunkt innerhalb der Wohnung liegt, demgegenüber der Außenwohnbereich in wesentlich geringerem Umfang – in der Regel auch nur in der warmen Jahreszeit – genutzt wird. Auch aus diesem Grund gibt es weder eine Veranlassung den Anwendungsbereich zu erweitern noch die Entschädigungshöhen anzuheben.

Im Novellierungsverfahren zum 2007 in Kraft getretenen FluLärmG und im Ordnungsverfahren zur 3. FlugLSV hatte die ADV bereits nachdrücklich darauf hingewiesen, dass der Vollzug möglichst auf einfachen und transparenten Kriterien beruhen sollte. Anspruchsberechtigte sollten schon durch einen bloßen Blick ins Gesetz feststellen können, ob und ggf. in welcher Höhe sie eine Außenwohnbereichsentschädigung beanspruchen können. Dies ist durch den in der 3. FlugLSV vorgesehenen Regelfall der Entschädigung in Form einer Pauschale auch gewährleistet. Dagegen birgt eine Außenwohnbereichsentschädigung auf Basis einer Verkehrswertermittlung und Sonderfallregelungen wie in § 8 Abs. 1 der 3. FlugLSV Konfliktpotenzial im Vollzug. Die Befriedungsfunktion und die Akzeptanz in der Bevölkerung wird dadurch gefährdet.

Allerdings liegen hier noch keine ausreichenden Erfahrungswerte aus der Vollzugspraxis vor, sodass es die nächsten Jahre abzuwarten gilt, ob und ggf. wie sich die gesetzlichen Regelungen bewähren werden. Das Beispiel Flughafen Frankfurt Main zeigt zudem, dass auf der Basis der bestehenden Regelungen ein bürgerfreundlicher Vollzug möglich ist, ohne dass es einer Änderung der 3. FlugLSV bedürfte. Darauf lassen die ersten Monate der Antragsbearbeitung schließen. Auch zeigt sich, dass die Abwicklung über Pauschalen eine sehr hohe Akzeptanz erfährt. Der weit überwiegende Teil der Anspruchsberechtigten hat diese Variante gewählt. Dagegen sehen wir eine Entschädigung auf der Basis von kostenintensiven und aufwändig zu erstellenden Verkehrswertgutachten als sehr kritisch an. Sie bergen reichlich Konfliktpotenzial und ein Kostenrisiko auch für die Betroffenen.

7. Handlungsbedarf bei der Siedlungsflächenplanung

Das Fluglärmschutzgesetz regelt bundeseinheitlich Bauverbote (§ 5) und sonstige Beschränkungen der baulichen Nutzung (§ 6) in Bezug auf Einzelbauvorhaben. Die Praxis hat jedoch gezeigt, dass sich in der Nähe von Flughäfen weitere Wohnsiedlungsgebiete mit zusätzlichen Betroffenen entwickeln. Vielfach erfolgt auch eine Verschärfung des Konflikts durch eine weitere Entwicklung bestehender Siedlungsgebiete bspw. im Rahmen von Nachverdichtungen. Tatsächlich hat im Umfeld zahlreicher Flughäfen in den letzten fünf Jahrzehnten nachweisbar eine sehr intensive Siedlungsflächenentwicklung stattgefunden. Insbesondere sind in den Umlandgemeinden in erheblichem Ausmaß Nachverdichtungen, Lückenschließungen und deutliche Arrondierungen vorhandener Siedlungskerne, zum Teil aber auch großflächige neue Siedlungsbereiche jenseits der bestehenden Bebauung zu beobachten.

In der Praxis verhindern die Vorschriften weder die Verdichtung vorhandener Wohnsiedlungen in der Tag-Schutzzone 1 und der Nacht-Schutzzone des Lärmschutzbereichs (vgl. § 5 Abs. Nr. 4 FluLärmG) noch die Ausweisung von Wohngebieten in der Tag-Schutzzone 2 (vgl. § 6 FluLärmG). Dem Entstehen neuer Betroffenheiten wird damit nicht wirksam begegnet.

Erforderlich sind ergänzende Regelungen z.B. außerhalb der Fluglärmschutzgesetzgebung, die praxisgerecht eine weitere Verdichtung oder Neubebauung in der unmittelbaren Umgebung von Flughäfen, also insbesondere im gesamten Schutzbereich nach FluLärmG und ggf. auch darüber hinaus verhindern. Auch das novellierte FluLärmG bietet keine Gewähr, dass die nach § 7 FluLärmG i.V.m. 2. FlugLSV für Neubauten von schutzbedürftigen Einrichtungen oder Wohnungen geltenden gesetzlichen Schallschutzanforderungen tatsächlich beachtet und umgesetzt werden. Normiert sind derzeit weder Anforderungen an die jeweiligen Baugenehmigungsbescheide noch obligatorische Baukontrollen durch die Bauaufsichtsbehörden und Sanktionen für die Immobilieneigentümer im Falle der Nichtbeachtung der gesetzlichen Vorgaben. Dies könnte etwa dadurch erreicht werden, dass in Baugenehmigungen für die Errichtung neuer Wohnungen oder schutzbedürftige Einrichtungen im Lärmschutzbereich (LSB) stets auf die Lage des Bauvorhabens im LSB und auf die sich hiernach ergebenden gesetzlichen Anforderungen des FluLärmG an den baulichen Schallschutz hingewiesen wird. Die Einhaltung dieser Anforderungen muss durch obligatorische Bauabnahmen auch kontrolliert werden. Ergänzend könnten im Falle der Nichtbeachtung der gesetzlichen Vorgaben geeignete Sanktionen für die Immobilieneigentümer erwogen werden. Der diesbezüglich dringliche Handlungsbedarf zeigte sich im Rahmen zahlreicher Schallschutzprogramme, bei deren Durchführung die Bestandsaufnahmen der Flugplatzhalter die weitgehende Nichterfüllung der in einem LSB geltenden Schallschutzanforderungen ergab. Die Einführung vereinfachter Baugenehmigungsverfahren bzw. der Entfall der Baugenehmigungspflicht für bestimmte Wohnbauvorhaben in vielen Bundesländern lässt eine weitere Verschärfung dieser Situation erwarten.

Nachdem das FluLärmG schon im Hinblick auf seinen Gesetzeszweck eine vorausschauende Regelung der Siedlungssteuerung nicht leisten kann, lässt § 13 Abs. 2 FluLärmG weitergehende Planungsmaßnahmen ausdrücklich zu. Damit kann insbesondere in den Raumordnungsvorschriften des Bundes und der Länder oder im Bauplanungsrecht berücksichtigt werden, dass sich raumordnerische Nutzungskonflikte über längere Zeiträume (über 10 Jahre hinaus) entwickeln als sie das FluLärmG in den Blick nimmt. Denkbar wären insbesondere bundesrechtliche einheitliche Rahmenvorgaben, die von den Ländern unter Berücksichtigung der besonderen örtlichen Verhältnisse zu konkretisieren wären.

Grundsätzlich müssen die Möglichkeiten der räumlichen Planung besser ausgeschöpft werden, die schon vorhandenen Planungsinstrumente intensiver eingesetzt und das schon vorhandene Baurecht konsequent verfolgt werden. Dies gilt sowohl für die kommunale als auch die übergeordnete Landes- und Regionalplanungsebene. Dazu gehört insbesondere, raumordnerische Siedlungsbeschränkungsgebiete auszuweisen, die hinreichend über die Lärmschutzbereiche nach dem FluLärmG hinausgehen sollten. Dies kann mit der Begründung erfolgen, Konflikte zwischen Fluglärm und Siedlungstätigkeit vorbeugend zu reduzieren. Darüber hinaus sollten Siedlungsbeschränkungsgebiete der Raumordnung länderübergreifend eingesetzt werden, wenn mehrere Länder in der Flughafenregion liegen und betroffen sind.

Bislang werden die Möglichkeiten des Einsatzes von Siedlungsbeschränkungen in den Ländern sehr unterschiedlich und in vielen Fällen nur unzureichend genutzt. Dabei erscheint das Instrument des Siedlungsbeschränkungsgebiets in der Praxis wirksamer zur Steuerung der Siedlungsentwicklung zu sein als die Regelungen des FluLärmG.

Eine Änderung des Fluglärmschutzgesetzes ist nach unserer Meinung dafür jedoch nicht erforderlich. Vielmehr ist eine Lösung über landesrechtliche bzw. landesplanerische Vorschriften möglich, für die sich die Vorgabe eines unter den Bundesländern abgestimmten Rahmens empfiehlt.

Kontakt

Flughafenverband ADV

Martin Bunkowski, Fachbereichsleiter Umweltschutz und Infrastruktur

– Haus der Luftfahrt –
Friedrichstraße 79, 10117 Berlin

E-Mail: bunkowski@adv.aero

Telefon: 030-310118-41

Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e. V. (BDL)

Uta Maria Pfeiffer, Leiterin Nachhaltigkeit

– Haus der Luftfahrt –
Friedrichstraße 79, 10117 Berlin

E-Mail: uta-maria.pfeiffer@bdl.aero

Telefon: 030-520077-140