

ADV-Stellungnahme

**zum Entwurf eines Berichts des Bundesministeriums für
Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit**

**„Fluglärmschutz verbessern – Evaluierung des im Jahr
2007 novellierten Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm
(Fluglärmgesetz)“**

vom 04. April 2018

FLUGHAFENVERBAND



1. Einschätzungen zum Bericht der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 3 Fluglärmgesetz – Flughafenverband ADV lehnt Änderungen am Fluglärmgesetz ab.....	3
2. Hintergrund.....	5
3. Stellungnahme des Flughafenverbandes ADV im Einzelnen	7
3.1. Zu Kapitel 2: Fluglärmgesetz und weitere Regelungen zum Schutz gegen Fluglärm	7
3.2. Zu Kapitel 3: Durchführung des novellierten Fluglärmgesetzes	9
3.3. Zu Kapitel 4: Stand der Lärmwirkungsforschung	10
3.4. Zu Kapitel 5: Stand der Luftfahrttechnik mit Lärmrelevanz	12
3.5. Zu Kapitel 6: Divergierende Einschätzungen und Empfehlungen der beteiligten Kreise	12
3.6. Zu Kapitel 7: Schlussfolgerungen und Empfehlungen	13
Zur Empfehlung 7.1 des BMU - Verschärfung der Werte zur Abgrenzung der Schutzzonen..	14
Zur Empfehlung 7.2 des BMU - Einführung eines wirkungsbezogenen Maximalpegel-Kriteriums für die Nacht-Schutzzone (Aufwachwahrscheinlichkeiten)	15
Zur Empfehlung 7.3 des BMU - Vermeidung verkleinernder Neufestsetzungen von Lärmschutzbereichen	17
Zur Empfehlung 7.4 des BMU - Wegfall der zeitlichen Staffelung des Entstehens von Erstattungsansprüchen.....	18
Zur Empfehlung 7.5 des BMU - Verbesserter baulicher Schallschutz bei Kindertageseinrichtungen, Grundschulen und Krankenhäusern.....	19
Zur Empfehlung 7.6 des BMU - Wegfall der Toleranzmarge für die Anerkennung früherer Schallschutzmaßnahmen	19
Zur Empfehlung 7.7 des BMU - Ausweitung der Anforderungen an Lüftungssysteme für Schlafräume, automatische zeitgesteuerte Fensterschließeinrichtungen.....	21
Zur Empfehlung 7.8 des BMU - Flexibilisierungen bei baulichen Schallschutz-maßnahmen..	21
Zur Empfehlung 7.9 des BMU - Höhere Gewichtung des aktiven Schallschutzes.....	22
Zur Empfehlung 7.10 des BMU - Stärkung von Forschung und Entwicklung	24
Zur Empfehlung 7.11 des BMU - Abgestufte Bauverbote und Baubeschränkungen; Siedlungsbeschränkungsbereiche.....	25
Zur Empfehlung 7.12 des BMU - Datenerhebung und Berechnungsverfahren	25
Zur Empfehlung 7.13 des BMU - Außenwohnbereichsentschädigung	26

1. Einschätzungen zum Bericht der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 3 Fluglärmsgesetz – Flughafenverband ADV lehnt Änderungen am Fluglärmsgesetz ab

Nach intensiven Beratungen hat der Bundestag 2007 eine umfassende Novellierung des Fluglärmsgesetzes aus 1971 und luftverkehrsrechtlicher Vorschriften beschlossen. Die Novellierung stellt einen bedeutenden Fortschritt zur bis dahin geltenden Rechtslage dar. Sie hat einen auf Dauer tragfähigen Ausgleich der Belange der Luftfahrt einerseits, sowie der berechtigten Lärmschutzinteressen betroffenen Flugplatzanwohner andererseits erreicht und zielt auf die Harmonisierung des Schallschutzes aller Verkehrsträger ab.

Der Flughafenverband ADV spricht sich deshalb gegen eine Großzahl von Empfehlungen des Berichtsentwurfs aus und regt an, dass das BMU den Berichtsentwurf unter Berücksichtigung der vorgebrachten Argumente einer kritischen Überprüfung unterzieht.

Der Flughafenverband ADV ist der Auffassung, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt kein Anlass für eine Änderung des Fluglärmsgesetzes besteht. Eine weitere Evaluierungsperiode von 10 Jahren ist anzuraten, bevor Überlegungen zu möglichen Gesetzesänderungen in Betracht gezogen werden. Hinsichtlich des untergesetzlichen Regelwerkes bestehen an einzelnen Stellen Ansatzpunkte für Modifikationen. Diese sollten besonders im Hinblick auf die Auswirkungen auf den laufenden Umsetzungsprozess des Gesetzes und die erst kürzlich erlassenen Lärmschutzbereiche wohl durchdacht werden.

Begründung:

Gegen eine Änderung des Fluglärmsgesetzes und – im Wesentlichen – des untergesetzlichen Regelwerkes sprechen insbesondere:

- das Fehlen jeglicher neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse bezüglich Lärmwirkungsforschung und Luftfahrttechnik, die ein Absenken von Lärmgrenzwerten oder eine Einführung neuer (wirkungsbezogener) Lärmschutzkonzepte rechtfertigen würden, wie nicht zuletzt die aktuelle Rechtsprechung bestätigt hat,
- die unabsehbaren Folgewirkungen einer Gesetzesänderung auf weitere Gesetze sowie Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren von Flughäfen, die auf das Fluglärmsgesetz referenzieren,
- dass die Regelungen der 2. FlugLSV und damit der Gesetzesvollzug zuletzt durch Gerichtsurteile des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs als verfassungskonform und sachlich gerechtfertigt bestätigt wurden und eine Änderung dieser Verordnung neue rechtliche Unsicherheiten in den laufenden und künftigen Maßnahmen der Umsetzung von Lärmschutzverordnungen nach sich zögen,
- dass sich die Neuregelungen der Fluglärmsgesetzgebung in der Praxis bisher bewährt haben und

- eine abschließende Bewertung der Fluglärmgesetzgebung aufgrund des laufenden Vollzuges noch nicht möglich ist.

Eine Aktualisierung der Luftfahrzeugklassen der Anleitung zur Berechnung von Lärmschutzbereichen (AzB) zur Berücksichtigung insbesondere von Neu- und Weiterentwicklungen von Flugzeugmustern der letzten 20 Jahre erscheint sinnvoll. Die bereits im Entwurf vorliegende DIN 45689 (Akustik – Ermittlung von Fluggeräuschimmissionen an den Flugplätzen) sieht vor, Flugzeugmuster nicht mehr in Gruppen zusammenzufassen, sondern typspezifische Lärmwerte zu definieren. Eine differenziertere Betrachtung – auch der neuen Flugzeugtypen – wird somit möglich.

Die Problematik, dass die immer näher an die Flughäfen heranrückenden Siedlungen die Lärmschutzmaßnahmen konterkarieren, weil dadurch die Anzahl der Betroffenen steigt, wurde im Bericht gut dargestellt. Auch dafür bedarf es keiner rechtlichen Anpassung. Stärker in den Blick zu nehmen wäre aber Folgendes: Politik und öffentliche Hand sollten die weithin ungesteuerte Siedlungsflächenentwicklung im Flughafenumfeld stoppen. Hierbei besteht vornehmlich ein Umsetzungs-, nicht aber ein Regelungsproblem: Die gesetzlichen Eingriffsermächtigungen liegen vor, doch bedarf es zukünftig einer effektiveren Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung durch Kommunen und Länder mit dem Ziel einer klaren Begrenzung der Zahl der Fluglärm-betroffenen.

Kurzübersicht der Positionen des Flughafenverbandes ADV zu den Empfehlungen des BMU:

Der Flughafenverband ADV unterstützt folgende Empfehlungen:

- 7.10: Stärkung von Forschung und Entwicklung
- 7.11: Abgestufte Bauverbote und Baubeschränkungen; Siedlungsbeschränkungsbereiche
- 7.12: Beibehaltung der Datenerhebung und Berechnungsverfahren
- 7.13: Beibehaltung der Regelungen zur Außenwohnbereichsentschädigung

Der Flughafenverband ADV lehnt folgende Empfehlungen ab:

- 7.1: Verschärfung der Werte zur Abgrenzung der Schutzzonen
- 7.2: Einführung eines wirkungsbezogenen Maximalpegel-Kriteriums für die Nacht-Schutzzone (Aufwachwahrscheinlichkeiten)
- 7.4: Wegfall der zeitlichen Staffelung des Entstehens von Erstattungsansprüche
- 7.6: Wegfall der Toleranzmarge für die Anerkennung früherer Schallschutzmaßnahmen
- 7.9: Höhere Gewichtung des aktiven Schallschutzes

Der Flughafenverband ADV empfiehlt eine weiterführende, kritische Prüfung bei folgenden Empfehlungen:

- 7.3: Vermeidung verkleinernder Neufestsetzungen von Lärmschutzbereichen

- 7.5: Verbesserter baulicher Schallschutz bei Kindertageseinrichtungen, Grundschulen und Krankenhäusern
- 7.7: Ausweitung der Anforderungen an Lüftungssysteme für Schlafräume, automatische zeitgesteuerte Fensterschließeinrichtungen
- 7.8: Flexibilisierungen bei baulichen Schallschutzmaßnahmen

2. Hintergrund

Die ADV wurde mit Schreiben vom 10. April 2018 durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) im Rahmen der Beteiligung von Bundesländern, Verbänden und beteiligten Kreisen zur Stellungnahme zum Berichtsentwurf des BMU aufgefordert.

Die Bundesregierung ist verpflichtet, gemäß Fluglärmschutzgesetz (FluLärmG) dem Deutschen Bundestag einen Bericht über die Überprüfung der Lärmwerte unter Berücksichtigung des Standes der Lärmwirkungsforschung und der Luftfahrttechnik vorzulegen. Der Bericht der Bundesregierung wird unter Federführung des BMU erstellt.

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 88 Prozent leiser als vor 60 Jahren. Mit der Novellierung des FluLärmG und dessen Durchführungsverordnungen sind anspruchsvolle und auf Erkenntnissen der aktuellen Lärmwirkungsforschung basierende Schutzkriterien und Lärmwerte verbindlich festgelegt worden. Die festgelegten Kriterien und Werte werden von den Flughäfen nicht in Frage gestellt.

Der Gesetzgeber hat die Lärmwerte des geltenden FluLärmG im Jahre 2007 auf Basis aktueller Erkenntnisse in der Lärmwirkungsforschung festgelegt. Die Lärmwerte gelten auch im Vergleich mit anderen Verkehrsträgern als ambitioniert. 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.

Mit der Novellierung des Fluglärmsgesetzes wurde ein neues Kapitel für den Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm aufgeschlagen. Das FluLärmG ist ein modernes Gesetz, welches weit über die Regelungen des Fluglärmsgesetzes von 1971 hinausgeht und einen wichtigen Schritt zur Verbesserung des Schutzes der Bevölkerung vor Fluglärm darstellt¹. Dabei wird auf Dauer ein tragfähiger Ausgleich der Belange der Luftfahrt einerseits, sowie der berechtigten Lärmschutzinteressen der betroffenen Flugplatzanwohner andererseits erreicht². Dies betont

¹ Giemulla/Rathgeb, Das neue Fluglärmsgesetz, in DVBl 2008, 669 und 678

² BT-Drucks. 16/508, S.1; BT-Drucks. 16/3813, S.2

auch das BMU in seinem Berichtsentwurf an mehreren Stellen (z.B. auf Seite 7: "... Regelungen des Fluglärmsgesetzes [wurden] erheblich weiterentwickelt und zeitgemäß ausgestaltet") und stellt insbesondere in Kapitel 2.3 die beachtlichen, gerade den Flughafenanwohnern zugutekommenden Fortschritte des Fluglärmsgesetzes 2007 dar. Zu diesen Verbesserungen gehören unter anderem:

- Wesentliche Erweiterung des Anwendungsbereichs.
- Die erhebliche Absenkung der Lärmwerte, um bis zu 15 dB(!), die auch über Werte in der aktuellen und anerkannten Lärmwirkungsforschung zum Teil deutlich hinausgingen³.
- Verbesserung des Schutzes der Nachtruhe durch separate Ausweisung von Tag- und Nacht-Schutzzonen mit besonders strengen Anforderungen für die Nacht einschließlich der Einführung eines zusätzlichen Maximalpegel-Häufigkeitskriteriums.
- Erheblich größere Lärmschutzzonen mit entsprechender Ausweitung der Erstattungs- und Entschädigungsansprüche.
- Deutlich verbesserte bauliche Schallschutzdimensionierung.
- Modernes Verfahren zur Berechnung des Fluglärms (Anhang zu § 3, 1. FlugLSV, AzB/AzD) mit konservativen Ansätzen, die tendenziell zu einer Überschätzung des tatsächlichen Lärms führen.
- Einführung eines Zuschlags zur Berücksichtigung der jährlichen Schwankungen der Bahnnutzungen in der Fluglärmprognose („Drei-Sigma-Zuschlag“)
- Einführung eines gesetzlich verbindlichen Anspruchs auf Entschädigung für die durch Fluglärm beeinträchtigte Nutzung des Außenwohnbereichs deutlich über die bis dato geltenden Kriterien der Rechtsprechung hinaus⁴
- Planungs- und Rechtssicherheit für alle Beteiligten und Betroffenen, da die Werte des Fluglärmschutzgesetzes auch in Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren nach dem Luftverkehrsgesetz zu beachten sind.

Das Fluglärmsgesetz von 2007 ist eine wesentliche Weiterentwicklung des Fluglärmschutzes und gibt den gesetzlichen Rahmen für einen fairen Interessenausgleich zwischen allen Beteiligten vor. Nach Inkrafttreten des Gesetzes wurden 2008, 2009 und 2013 drei Fluglärmschutzverordnungen erlassen, die Grundlage für die Anwendung des Gesetzes sind. Die zuständigen Landesbehörden haben erst mit erheblicher Verzögerung die Lärmschutzbereiche für die einzelnen Flughäfen erlassen können. Dieser Prozess hat sich bis 2016 hingezogen - und hält noch an. Viele der gesetzlich vorgesehenen Maßnahmen laufen noch und werden sich bis weit in das nächste Jahrzehnt hinziehen. Nach Auffassung des Flughafenverbandes ADV ist zum jetzigen Zeitpunkt eine sachgemäße Evaluierung des Fluglärmsgesetzes (bzw. der Lärmwerte) noch nicht möglich. Die jetzt angestrebte Evaluierung, kann in der vorliegenden Form zum jetzigen Zeitpunkt keine geeignete Grundlage für – auch inhaltlich abzulehnende – Veränderungen der Fluglärmsgesetzgebung bieten.

³ Giemulla/Rathgeb, Das neue Fluglärmsgesetz, in: DVBl 2008, 669, 672; Reidt/Fellenberg, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 53. EL (April 2008), § 2 FluglärmsG Rn. 20; Griefahn/Janßen/Scheuch/Spreng, Fluglärmskriterium für ein Schutzkonzept bei wesentlichen Änderungen oder Neuanlagen von Flughäfen/Flugplätzen, in: ZfL 2002, 171

⁴ So hatte die Rechtsprechung bis zur Novellierung des Fluglärmsgesetzes eine Außenwohnbereichsentschädigung bei Überschreiten eines Dauerschallpegels tags von $L_{eq} = 65$ bzw. 67 dB(A) als gerechtfertigt angesehen, während das Fluglärmschutzgesetz 2007 einen Anspruch bereits bei einer Fluglärmbelastung ab $L_{eq} = 60$ dB(A) bei einer Neuerrichtung oder einer baulich wesentlichen Erweiterung eines Flughafens festlegt.

Auch die aktuelle Rechtsprechung sowie die neueste Lärmwirkungsforschung geben keinen Anlass die bestehenden Regelungen des FluLärmG zu ändern. Insbesondere im Rahmen der Verwaltungsstreitverfahren zum Ausbau der Flughäfen Frankfurt/Main und München hatten der Hessische Verwaltungsgerichtshof und der Bayrische Verwaltungsgerichtshof, aber auch das Bundesverwaltungsgericht Gelegenheit, die Regelungen des Fluglärmmgesetzes einer umfassenden gerichtlichen Nachprüfung zu unterziehen. In allen Entscheidungen haben die Gerichte dem Gesetzgeber attestiert, mit dem Fluglärmmgesetz von 2007 und den Änderungen im Luftverkehrsgesetz den Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm umfassend und angemessen abgewogen und kodifiziert zu haben. Auch dagegen eingereichte Verfassungsbeschwerden sind von dem Bundesverfassungsgericht nicht zur Entscheidung angenommen worden. Die seit 2007 veröffentlichten Lärmwirkungsstudien haben zudem die bereits bei Inkrafttreten des Gesetzes vorgelegten Erkenntnisse der Lärmwirkungsforschung vertieft und ebenfalls keinen Handlungsbedarf für Veränderungen des Gesetzes festgestellt. Dies wird im Berichtsentwurf des BMU an mehreren Stellen hervorgehoben, wenn es zum Beispiel auf Seite 39 heißt, dass die „Angemessenheit und Geeignetheit der im Jahr 2007 im Rahmen einer umfassenden Abwägung vom Gesetzgeber festgesetzten Werte des § 2 Abs. 2 des Fluglärmmgesetzes [...] nicht in Frage gestellt“ werden.

Insgesamt zeichnet sich der Berichtsentwurf des BMU durch eine sachliche und umfassende Darstellung der Gesetzeshistorie und der einzelnen Inhalte des Fluglärmmgesetzes sowie der hierzu verkündeten Fluglärmenschutzverordnungen aus. Der Bericht ist in Kapitel untergliedert, an denen sich diese Stellungnahme orientiert.

3. Stellungnahme des Flughafenverbandes ADV im Einzelnen

3.1.1. Zu Kapitel 2: Fluglärmmgesetz und weitere Regelungen zum Schutz gegen Fluglärm

Ziffer 2 des Entwurfes lenkt den Blick auf das Fluglärmmgesetz von 1971 und stellt dem die Novelle des Fluglärmmgesetzes von 2007 gegenüber. Gerade die ausführlichen Darlegungen zu den Fortschritten und Verbesserungen des novellierten Fluglärmmgesetzes im Vergleich zur vorherigen Gesetzeslage verdeutlichen, dass mit der Novelle 2007 ein zeitgemäßes Gesetz verabschiedet wurde, welches vorausblickend auch künftige Konflikte in einen angemessenen Ausgleich gebracht hat. Auf einige dieser Verbesserungen ist unter Ziffer 1 in der Einleitung bereits eingegangen worden. Aus Sicht des BMU-Berichtsentwurfs ist hier nur beispielhaft die Verschärfung der Lärmwerte um bis zu 15 dB zu nennen. Hierbei seien der *„Stand der Lärmwirkungsforschung und die Anforderungen der neueren Rechtsprechung zum Fluglärmenschutz berücksichtigt“* worden⁵. Als weitere gesetzliche Fortentwicklung hebt der BMU-Bericht die Einführung eines zusätzlichen Maximalpegel-Häufigkeits-Kriterium nachts hervor – zusätzlich zum Dauerschallpegel-Kriterium und der erstmaligen

⁵ BMUB-Berichtsentwurf, S. 8

Einführung einer separaten Nacht-Schutzzone⁶. Das BMU hebt zudem zurecht die besondere Bedeutung der Neuregelung des § 13 Abs. 1 FluglärmG und der hiermit korrespondierenden Ergänzung von § 8 Abs. 1 Satz 3 und 4 des LuftVG (§ 8 Abs. 1 Satz 3 und 9 LuftVG geltende Fassung) hervor⁷. Hiermit hat der Gesetzgeber ein lange kritisiertes Defizit der Gesetzgebung behoben, indem er die Lärmwerte der Tag-Schutzzone 1 und der Nacht-Schutzzone als maßgeblich für die fachplanungsrechtliche Zumutbarkeitsgrenze bestimmt hat. Bis zur Neuregelung musste in Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren in jedem Einzelfall diese Zumutbarkeitsschwelle gesondert durch die Behörden bestimmt werden, die sich hierbei auf lärmmedizinische Gutachten stützten. Die Einzelfallentscheidungen waren sodann Gegenstand einer gerichtlichen Nachprüfung. Mit der gesetzlichen Bestimmung der fachplanungsrechtlichen Zumutbarkeitsgrenze hat der Gesetzgeber auch im Luftverkehrsrecht erstmals Planungs- und Rechtssicherheit für alle Beteiligten geschaffen.

Auch hinsichtlich des untergesetzlichen Regelwerks zum Fluglärmgesetz zählt der Berichtsentwurf die zahlreichen Vorzüge der neuen Regelungen auf. So wurden mit der FlugLSV im Zusammenspiel mit der AzD und der AzB bundesweit einheitlichen Vorgaben für die effiziente und weitgehend ermessensfreie Festsetzung der Lärmschutzbereiche getroffen, die hohe Anforderungen an die fachliche Präzision des Berechnungsverfahrens erfüllen⁸. Die deutlich abgesenkten Lärmwerte im Fluglärmgesetz korrespondieren darüber hinaus mit den Regelungen der 2. FlugLSV, die die Dimensionierung von baulichen Schallschutzmaßnahmen zum Gegenstand hat. Der Hessische Verwaltungsgerichtshof hat in aktuellen Entscheidungen den Ansatz des Verordnungsgebers als rechtmäßig bestätigt, die baulichen Schalldämm-Maße nach sachgerechten Differenzierungsgründen abzustufen⁹.

Hauptanwendungsfall des baulichen Schallschutzes ist die nachträgliche Ausstattung bestehender Gebäude innerhalb der relevanten Schutzzonen mit Schallschutzvorkehrungen (z.B. Schallschutzfenster). Im Hinblick auf Gebäude, die nach Festsetzung des Lärmschutzbereiches in den Schutzzonen errichtet werden, gelten um 3 dB strengere Anforderungen, während bei Bestandsgebäuden, deren Eigentümer bereits in früheren Schallschutzprogrammen Kosten für Schallschutzmaßnahmen erstattet bekommen haben, um 5 dB geringere Anforderungen gelten. Diese vom Fluglärmgesetz abgedeckte Pauschalierung der erstattungsfähigen Aufwendungen verhält sich jeweils im Rahmen der mit der Verordnung festgelegten Schallschutzanforderungen.

Zutreffend wird auf Seite 15 des Berichts darauf hingewiesen, dass die Festsetzung von Bauschalldämm-Maßen entgegen einer Festsetzung von Innenpegeln den Vollzug deutlich vereinfacht. Die erforderlichen Eingangsdaten, nämlich das jeweilige Isophonen-Band und die Bauschalldämmmaße können mit den in den Lärmschutzbereichen festgelegten Eingangsdaten einfach ermittelt werden. Dem

⁶ BMUB-Berichtsentwurf, S. 9

⁷ BMUB-Berichtsentwurf, S. 11

⁸ BMUB-Berichtsentwurf, S. 13

⁹ Hess. VGH, Urt. v. 23.01.2018, Az. 9 C 185/14.T; Urt. v. 20.02.2018, Az. 9 C 1996/14.T

Bericht ist zudem insoweit zuzustimmen, als die in der 2. FlugLSV festgelegten Bauschalldämm-Maße „*ein gutes Schutzniveau*“ gewährleisten¹⁰.

Schließlich stimmt die Einschätzung des BMU, wonach der im Gesetz festgelegte Erstattungshöchstbetrag in aller Regel auskömmlich ist, mit den Erfahrungen in der Praxis überein.

3.2. Zu Kapitel 3: Durchführung des novellierten Fluglärmggesetzes

Unter Ziffer 3 ff. geht der Bericht auf die Festsetzung neuer Lärmschutzbereiche durch Landesverordnungen ein. Das BMU beschreibt anschaulich und nachvollziehbar die Gründe, die zu einer erheblichen Verzögerung der Lärmschutzbereichsfestsetzungen geführt haben. Unter anderem ist dies eine der maßgeblichen Ursachen des „*gegenwärtig noch rudimentären Vollzugsstands bei der Umsetzung des baulichen Schallschutzes*“¹¹. Im Jahr 2017, also dem Jahr, in dem der Bericht der Bundesregierung vorgelegt werden sollte, waren lediglich an 12 Flugplätzen, für die bis zum Anfang des Jahres 2012 neue Lärmschutzbereiche nach den Vorgaben des novellierten Fluglärmggesetzes festgesetzt wurden, Ansprüche auf Kostenerstattung für Maßnahmen des baulichen Schallschutzes auch in den äußeren Bereichen der Tag-Schutzzone 1 und der Nacht-Schutzzone entstanden. Das BMU führt selbst aus, dass sich daher die Auswirkungen der Novelle des Fluglärmggesetzes bei den meisten Flugplätzen noch nicht in einem als repräsentativ zu bewertenden Umfang angeben lassen¹².

Ein weiterer maßgeblicher Grund für den geringen Stand des Gesetzesvollzugs ist die bislang geringe Antragsquote. Dies hat verschiedene Gründe. Hierzu zählen: Mit der Novellierung des Fluglärmggesetzes 2007 sind die Lärmwerte derart abgesenkt worden, dass sich hieraus entsprechend große Lärmschutzbereiche und Schutzzone ergeben haben. Gerade in den vom Flughafen weiter entfernt liegenden Gebieten dieser Schutzzone ist die Fluglärmbelastung nach Ansicht vieler Anwohner nicht so stark, als dass sie Maßnahmen des passiven Schallschutzes umsetzen wollten. Ferner sind die Erfahrungen mit dem Vollzug auch deshalb noch nicht weit fortgeschritten, weil an vielen Flughäfen erst spät Lärmschutzbereiche festgesetzt worden sind. Dies hat zur Folge, dass durch die zeitliche Staffelung des Entstehens der Schallschutzansprüche gerade in den äußeren Isophonen-Bändern Ansprüche häufig erst vor kurzem entstanden sind bzw. erst noch entstehen werden (s.o.). Gerade in den äußeren Isophonen-Bändern ist jedoch die Wohnbebauung dichter, sodass auch Ansprüche in überproportionalem Maße erst später entstehen werden. Schließlich ist die niedrige Antragsquote auch darauf zurückzuführen, dass Eigentümer von innerhalb der Tag-Schutzzone 1 und der Nacht-Schutzzone gelegenen Grundstücken bereits im Rahmen früherer Schallschutzprogramme und im Vollzug diverser luftrechtlicher

¹⁰ BMUB-Berichtsentwurf, S. 16

¹¹ BMUB-Berichtsentwurf, S. 26

¹² BMUB-Berichtsentwurf, S. 27

Genehmigungen und Planfeststellungsverfahren Ansprüche auf Erstattung baulicher Schallschutzaufwendungen geltend gemacht hatten.

Soweit auf Seite 28 des Entwurfs des BMU-Berichts Zahlen zum Vollzug des Fluglärmggesetzes bzw. der 2. FlugLSV angegeben werden, sind diese teils zu korrigieren, teils an einen aktuelleren Stand anzupassen.

Ziffer 3.4 befasst sich mit der Außenwohnbereichsentschädigung. Nach Erfahrungen am Flughafen Frankfurt/Main hat sich insbesondere die Entschädigungspauschale bewährt. Beispielhaft sei hier aufgeführt, dass bis zum 31.03.2018 rund 5.400 Anträge hinsichtlich rund 8.700 Wohneinheiten seitens der Eigentümer (von insgesamt ca. 12.000 Wohneinheiten in der Tag-Schutzzone 1) gestellt wurden. Ausgezahlt wurden bereits 26,1 Mio. Euro (ohne den zusätzlichen erheblichen Aufwand für Verwaltungskosten).

Weniger bewährt hat sich dagegen die Ermittlung der Höhe einer Außenwohnbereichsentschädigung auf der Basis eines Verkehrswertgutachtens. Solche Gutachten können erhebliches Konfliktpotenzial bergen und sind zudem mit einem nicht unerheblichen Kostenrisiko im Hinblick auf die Gutachterkosten verbunden. Deshalb hat sich als alternative Methode zur Ermittlung des Verkehrswerts als Grundlage für eine Außenwohnbereichsentschädigung das am Flughafen Frankfurt/Main entwickelte vereinfachte Verfahren bewährt. Dieses *„Überschlägige Wertermittlungsverfahren durch Gutachterausschüsse“* hat den Vorteil, dass es ebenfalls durch die Gutachterausschüsse praktiziert wird, die Antragsbearbeitung erheblich beschleunigt wird und die Kosten für die Wertermittlung einer Immobilie deutlich reduziert werden. Insgesamt hat sich nach Einschätzung der mit dem Gesetzesvollzug unmittelbar Beteiligten am Flughafen Frankfurt/Main die Abwicklung sowohl des baulichen Schallschutzes, als auch der Außenwohnbereichsentschädigung auf der Grundlage des aktuellen Standes des Fluglärmggesetzes und seiner Durchführungsverordnungen bewährt. Das gilt sowohl für die Antragsbearbeitung durch die zuständige Behörde als auch hinsichtlich der Abwicklung durch den Flughafenbetreiber. Es hat sich in der Praxis bewährt, mit den Anspruchsberechtigten offen über die Anspruchsmöglichkeiten zu kommunizieren und diese bei der Antragstellung zu unterstützen.

Die Instrumente der Siedlungssteuerung betreffend, ist eine wirksamere Kontrolle einerseits und eine Festsetzung und Kontrolle von Schallschutzauflagen andererseits bei Neu- und Umbaumaßnahmen im Lärmschutzbereich seitens der Baubehörden anzustreben.

3.3. Zu Kapitel 4: Stand der Lärmwirkungsforschung

Zurecht weist das BMU darauf hin, dass der Gesetzgeber im Jahr 2007 nach intensiven und umfangreichen Beratungen die Werte nach § 2 Abs. 2 des novellierten Fluglärmggesetzes unter Berücksichtigung der wesentlichen, zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Studienergebnisse, Bewertungen und Empfehlungen der

Lärmwirkungsforschung festgelegt hat¹³. Die seit dem Jahr 2007 veröffentlichten neueren Erkenntnisse der Lärmwirkungsforschung geben keinen Anlass, die Kriterien des Fluglärmsgesetzes und seiner Durchführungsverordnungen zu ändern. Wie das BMU selbst ausführt, haben neuere Studien die Angemessenheit und Geeignetheit der Lärmkriterien nicht in Zweifel gezogen.

Dies deckt sich sowohl mit der aktuellen Rechtsprechung, die Gelegenheit hatte, zu neueren Lärmwirkungsstudien Stellung zu nehmen (Münzel, NORAH, Deutsche Herz-Stiftung, HYENA, Floud et al. etc.). So hat der Hess. VGH zum Beispiel in seinen Entscheidungen vom 30.04.2015 und 11.07.2017 ausgeführt, dass die in Bezug genommenen Studien nicht über die im Fluglärmsgesetz berücksichtigten wissenschaftlichen Erkenntnisse hinausgingen. Die Erkenntnisse seien vielmehr in die Festlegung der Grenz- und Auslösewerte des Fluglärmsgesetzes eingeflossen¹⁴. Diese Wertung findet Zustimmung sowohl in der juristischen Literatur¹⁵ als auch in der lärmmedizinischen Literatur¹⁶. Nach Penzel et al. liegt mit dem Fluglärmsgesetz aus 2007 ein Regelwerk vor, welches die Lärmschutzbelange der Bevölkerung auch angesichts der seit 2007 gewonnenen Erkenntnisse der Lärmwirkungsforschung umfassend und angemessen berücksichtigt.

Der Bericht führt richtigerweise aus, dass Lärmwirkungen auf den menschlichen Organismus vor allem dann zu erwarten sind, wenn auch die Lärmeinwirkung ein „relevantes“ Ausmaß, erreicht. Dann steige *„zahlreichen wissenschaftlichen Studien zufolge das Risiko für Erkrankungen, insbesondere des Herz-Kreislauf-Systems. Nächtliche Geräusch-einwirkungen können zu akuten und chronischen Schlafstörungen und zu spezifischen gesundheitsrelevanten Auswirkungen führen“*. Dies ist allerdings für den Bereich des Fluglärms meist gar nicht gegeben. So hatten beispielsweise die Wissenschaftler der NORAH-Studie Probleme, überhaupt genügend Anwohner in der Pegelklasse oberhalb von 60 dB (A) vorzufinden und untersuchen zu können. Insgesamt hat die NORAH-Studie gezeigt, dass unmittelbare gesundheitliche Risiken im Bereich der Herz-Kreislauf-erkrankungen so gut wie nicht vorhanden sind, auch konnte ein fluglärmbedingter Blutdruckanstieg nicht gezeigt werden. Die Einführung des Start- und Landeverbots in der Kernnacht von 23 Uhr bis 5 Uhr am Flughafen Frankfurt führte zu einer Verminderung der Beeinträchtigungen des Nachschlafs, insbesondere bei der Anzahl der fluglärmassoziierten Aufwachreaktionen. Der Bericht stellt darauf ab, dass der Fluglärm in den Randstunden der Nacht, vor allem ab 5 Uhr, die Schlafqualität Betroffener relevant beeinträchtigt. **Hier fehlt allerdings die wesentliche Ergänzung, dass sich die Schlafqualität der untersuchten Personen vor und nach Einführung des Nachtflugverbots**

¹³BMUB-Berichtsentwurf, S. 32

¹⁴Hess. VGH, Urt. v. 30.04.2015, Az. 9 C 1507/12.T, S.39 und S. 42 UA; Schluss-Beschl. v. 11.07.2017, Az. 9 C 1497/12.T, S. 29 f BA

¹⁵Giesecke, Novellierung des Luftverkehrsrechts: Initiativen zur Änderung der Regelungen zum Schutz vor Fluglärm, in: ZLW 2017, 228, 263 f; Deutsch, Rechtsgutachten: Rechtliche Stellungnahme zu Rechtsfragen bei der Einführung einer „Lärmobergrenze“ an Flughäfen, 2017, S. 88 ff; Gronefeld, Lärmwirkungsforschung und Konfliktbewältigung in der luftrechtlichen Planfeststellung – Aus Anlass der NORAH-Studie -, in: ZLW 2016, S. 67, 69 ff; Kämper, Gestaltungsspielräume des Gesetzgebers bei der Festlegung von Lärmschutzziele, in: UPR-Sonderheft 2015, 424, 429

¹⁶Charité-Studie, Evaluierung der Forschung zur Wirkung von Fluglärm auf den Menschen, 2017, S. 8; Penzel et al., Auswirkungen von Fluglärm auf Schlaf und andere Schutzgüter, in: Somnologie 2017, 128, 132

hinsichtlich der einschlägigen Schlafqualitätsparameter insgesamt NICHT unterscheidet.

Lärmwirkungsstudien, die nach der letzten Novellierung des Fluglärmsgesetzes 2007 publiziert wurden, zeigen zwar weiterhin beeinträchtigende Wirkungen des Fluglärms auf, allerdings verdeutlicht sich mit den neueren Studien (wie z.B. der NORAH-Studie), dass Lärmwirkungen eher im psychischen Bereich als – wie bisher angenommen – im Bereich der Herz-Kreislaufkrankungen liegen. Um in diesen Wirkungsfeldern Minderungen zu erreichen, sollte über die Art der anzusetzenden Maßnahmen nochmal neu nachgedacht werden. Die in NORAH und auch anderen Studien identifizierte hohe Lärmbelastung hängt nur zu einem geringen Teil vom Lärmpegel ab und lässt sich dementsprechend kaum mit rein akustischen Maßnahmen senken. Auch ist der Zusammenhang zwischen Fluglärm und Depressionen nicht im Sinne einer kausalen Verknüpfung belegt. Wie auch in unserer Stellungnahme zum Punkt 7.10 ausgeführt, sollte ein Schwerpunkt zukünftiger Lärmwirkungsforschung darin bestehen, geeignete Interventionen zu entwickeln, um von einer Problembeschreibung zu einer Problemlösung zu kommen.

3.4. Zu Kapitel 5: Stand der Luftfahrttechnik mit Lärmrelevanz

Dem BMU ist in seinem Ergebnis zuzustimmen, dass die aktuellen Entwicklungen der Luftfahrttechnik keine unvorhergesehenen oder unabsehbaren Lärminderungspotenziale aufzeigen und dass sie insoweit keine zusätzlichen oder neuen Spielräume für eine Absenkung der Werte des Fluglärmsgesetzes aufgrund der festgestellten Verbesserungen bei der lärmschutzbezogenen Luftfahrttechnik seit der Novelle des Fluglärmsgesetzes im Jahre 2007 eröffnen. *„Insoweit ist die Angemessenheit der Werte des § 2 Abs. 2 des Fluglärmsgesetzes nicht in Frage gestellt.“*¹⁷ Dem ist nichts hinzuzufügen. Bezüglich des letzten Absatzes unter Ziffer 5 ist jedoch schon an dieser Stelle daraufhinzuweisen, dass dieser Absatz klar der an anderer Stelle (insb. Kap 7.1) eröffneten Logik widerspricht, dass es seit 2007 schrumpfende Schutzzonen gebe und diese durch Grenzwertverringerungen kompensiert werden sollten. Die 2dB-Forderung ist sachlich nicht nachvollziehbar und korrespondiert nicht mit der selbst attestierten graduellen Verbesserung.

3.5. Zu Kapitel 6: Divergierende Einschätzungen und Empfehlungen der beteiligten Kreise

Das Kapitel zu Ziffer 6 zeigt ein grundsätzliches Spannungsverhältnis der Positionen im Rahmen der Fluglärmschutzdiskussion auf: Obwohl der Berichtsentwurf des BMU an diversen Stellen die erheblichen Fortschritte und Verbesserungen des Fluglärmsgesetzes 2007 dargelegt, stehen bestimmte Fluglärmschutzinitiativen auf dem

¹⁷ BMUB-Berichtsentwurf, S. 36

Standpunkt, dass die Vorgaben des Fluglärmsgesetzes (und des Luftverkehrsrechts) noch drastisch verschärft werden müssten. **Hierbei wird übersehen, dass das Fluglärmsgesetz 2007 bereits Ergebnis eines intensiven und die widerstreitenden Belange sorgfältig abwägenden Gesetzgebungsverfahrens ist.** Die Ausgewogenheit der gesetzlichen Regelung und der untergesetzlichen Regelwerke ist in zahlreichen Gerichtsentscheidungen bestätigt worden. Die Umsetzung des Fluglärmsgesetzes hat sich im Wesentlichen bewährt, sodass kein Handlungsbedarf für eine Änderung der gesetzlichen Regelungen besteht. Dies alles hat der Gesetzgeber im Rahmen seines Ermessens zu berücksichtigen. **Maßstab für eine Evaluierung der Lärmwerte des Fluglärmsgesetzes kann nicht der Umstand sein, dass ein Teil der vom Fluglärm Betroffenen in ihrer Erwartungshaltung enttäuscht worden sind.** Zugleich ist festzustellen, dass eine Evaluierung eines Gesetzes nicht gleichbedeutend mit der Notwendigkeit einer Novellierung des Gesetzes ist.

3.6. Zu Kapitel 7: Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Das BMU betont in der Einführung zu Kapitel 7 erneut, dass „deutliche Verbesserungen im Regelungsinstrumentarium des Fluglärmsgesetzes erreicht“ worden sind. Dennoch werden in den nachfolgenden Unterkapiteln Empfehlungen bzw. „Regelungs- und Handlungsoptionen für spezifische Verbesserungen und Weiterentwicklungen des Fluglärmschutzes“ vorgestellt. Diese Empfehlungen beruhen zum Teil weniger auf objektiven Grundlagen, die einen Handlungsbedarf auslösen könnten, sondern vielmehr auf dem Bestreben, den – wie zuvor dargelegt – enttäuschten Erwartungen einiger Fluglärmschutz-initiativen gerecht zu werden.

Flughäfen sind öffentliche Einrichtungen der Daseinsvorsorge. Eine exzellente luftverkehrliche Anbindung der Bundesrepublik Deutschland und der einzelnen Flughafenstandorte an weltweite Destinationen ist im öffentlichen Interesse und von elementarer Bedeutung, gerade im Hinblick auf die internationale Verknüpfung von Verkehrsdienst- und Wirtschaftsleistungen. Diese Bedeutung kommt auch im Koalitionsvertrag vom Februar 2018 und im Luftverkehrskonzept des Bundesverkehrsministeriums deutlich zum Ausdruck. Nach dem Luftverkehrskonzept soll der Luftverkehrsstandort Deutschland durch Kapazitätserweiterungen der Flughäfen, für Verkehrsanbindungen und bedarfsgerechte Betriebszeiten gesichert und gestärkt werden.

Darüber hinaus muss betont werden, dass Luftverkehrsgesellschaften, Flugsicherung und Flughäfen gemeinsam mit Bürgern, Experten, den Fluglärmkommissionen, Behörden und mit der Politik vielversprechende Lösungen gefunden haben, den Fluglärm kontinuierlich zu reduzieren. An diesem Engagement wird die Luftverkehrswirtschaft auch in Zukunft festhalten.

Vor diesem Hintergrund werden einige der Empfehlungen des BMU sehr kritisch bewertet. Hierzu im Einzelnen:

Zur Empfehlung 7.1 des BMU - Verschärfung der Werte zur Abgrenzung der Schutzzonen

Das BMU empfiehlt, die Werte des § 2 Abs. 2 FluglärmG einheitlich um 2 dB zu senken. Es begründet dies mit den erreichten Fortschritten auf dem Gebiet der Luftfahrt- und der Flugbetriebstechnik. Zudem soll etwaigen künftigen Verkleinerungen der heute geltenden Lärmschutzbereiche aufgrund der Lärminderungsfortschritte neu eingeführter Luftfahrzeuge vorgebeugt werden. Zugleich betont das BMU jedoch, dass weder die Luftfahrttechnik noch die Erkenntnisfortschritte der Lärmwirkungsforschung die Angemessenheit der im Jahr 2007 im Rahmen einer umfassenden Abwägung vom Gesetzgeber festgesetzten Werte des § 2 Abs. 2 des Fluglärmgesetzes in Frage stellen.

Einschätzung der ADV:

Der Flughafenverband ADV lehnt die Empfehlung des BMU ab.

Das BMU räumt mit seiner Empfehlung selbst ein, dass die empfohlene Absenkung der Lärmwerte um 2 dB nicht auf objektive und wissenschaftlich belastbare Grundlagen gestützt werden könne. Dies deckt sich sowohl mit Stimmen der juristischen als auch der lärmmedizinischen Literatur. Wie oben unter Ziffer 4 bereits dargelegt, gelten danach die Lärmschutzbelange der Bevölkerung auch angesichts der seit 2007 gewonnenen Erkenntnisse der Lärmwirkungsforschung als umfassend und angemessen im Fluglärmgesetz 2007 berücksichtigt.

Eine Absenkung der Lärmwerte halten wir bereits aus diesem Grund für sachlich nicht gerechtfertigt. Eine Absenkung der Lärmwerte wäre nicht nur nicht erforderlich, sondern auch kontraproduktiv. Es wäre ein falsches Signal an die Luftverkehrswirtschaft, wenn die erfolgreichen Anstrengungen um mehr Lärmschutz dazu führten, dass Lärmwerte abgesenkt und neue finanzielle Verpflichtungen für die Luftverkehrswirtschaft begründet werden würden. Der BMU verfolgt das Ziel, mit den abgesenkten Lärmwerten eine Verkleinerung der Lärmschutzbereiche – und damit ein Heranrücken der Wohnbebauung an die Flughäfen – zu vermeiden. Hierfür bedarf es jedoch nicht einer Absenkung der Lärmwerte. In der Praxis könnte man der Empfehlung 3 folgen, die Lärmschutzzonen aufgrund der Berücksichtigung neuer Flugzeugtypen nicht zu verkleinern. Dass ein Heranrücken der Wohnbebauung an die Flughäfen vermieden werden soll, ist zu unterstützen. Jedoch ist die Absenkung der Lärmwerte einheitlich um 2 dB das falsche Instrumentarium. Denn mit einer Verschärfung der Werte zur Schutzzonenausweisung lässt sich ein „Einfrieren“ der Konturen bereits ausgewiesener Schutzzonen nicht erreichen. Dies geht aus unseren Hinweisen zu Kapitel 5 hervor.

Im Übrigen führte eine Neuberechnung nur dann zu verkleinerten Schutzzonen, wenn die 1. FlugLSV die neuen Flugzeugtypen bereits berücksichtigt. Da derzeit noch der Forschungsauftrag zur Bearbeitung der 1. FlugLSV läuft und eine Änderung wohl auch

nicht zeitnah zu erwarten ist, stellt sich das Problem nicht vor der Novellierung der 1. FlugLSV und deren Inkrafttreten.

Zudem führt das BMU zutreffend aus, dass eine abschließende Bewertung der Werte der § 2 Abs. 2 FluglärmG aufgrund des aktuellen, noch weitgehend unvollständigen und lediglich auf Teilbereiche beschränkten Umsetzungsstandes derzeit noch nicht möglich ist. Die mit der Empfehlung einhergehende Ausweitung der Lärmschutzbereiche könnte Erwartungen auf bauliche Schallschutzmaßnahmen wecken (bei lediglich rechnerisch ermittelten, aber nicht faktisch Neubetroffenen), die überwiegend wohl nicht realisiert werden, da häufig mit üblichen Wärmeschutzfenstern die Schallschutzanforderungen bereits eingehalten werden. Die enttäuschte Erwartungshaltung kann wiederum zu einer Erhöhung der Belästigungswirkung bei den Betroffenen führen.

Schließlich ist zu beachten, dass mit einer Absenkung der Lärmwerte nicht nur der Umfang des baulichen Schallschutzes erweitert wird, sondern auch die Verpflichtung zur Zahlung der Außenwohnbereichsentschädigung. Da die Wohnbebauung in weiter vom Flughafen entfernten Gebieten regelmäßig dichter ist, würden sich die finanziellen Auswirkungen im Hinblick auf die Außenwohnbereichsentschädigung überproportional steigern. Die Absenkung der Lärmwerte hätte jedoch auch Auswirkungen auf die Lärmaktionsplanung (§14 FluglärmG), die Flugverfahrensplanung (Festsetzung sogenannter „Flugrouten“) und vor allem auf die Abwägung im Rahmen luftrechtlicher Zulassungsverfahren (§ 13 Abs. 1 FluglärmG, § 8 Abs. 1 LuftVG) zur Folge, da sie hier den anzuwendenden Maßstab bilden. Diese Rechtsfolgen werden in dem Berichtsentwurf nicht beleuchtet. Die aktuell gültigen Lärmwerte sind in der Rechtsprechung durchgehend als angemessen und rechtmäßig bestätigt worden. Es gibt daher auch aus diesem Grund keinen Anlass, die Lärmwerte zu verändern und damit Folgewirkungen auf andere Rechtsbereiche auszulösen. Das gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass der Berichtsentwurf des BMU die Absenkung der Lärmwerte in erster Linie damit begründet, eine Verkleinerung der Lärmschutzbereiche zu verhindern.

Zur Empfehlung 7.2 des BMU - Einführung eines wirkungsbezogenen Maximalpegel-Kriteriums für die Nacht-Schutzzone (Aufwachwahrscheinlichkeiten)

Das BMU empfiehlt die Einführung eines wirkungsbezogenen Schutzkriteriums für Schlafräume analog zu dem Schutzkonzept, das im Rahmen der Planfeststellung für den Flughafen Leipzig/Halle implementiert worden ist. Dieses Kriterium solle sowohl für die Abgrenzung der Nacht-Schutzzone als auch ergänzend für die Anforderungen an den baulichen Schallschutz von Schlafräumen gelten.

Einschätzung der ADV:

Der Flughafenverband ADV lehnt die Empfehlung des BMU ab.

Zunächst bleibt offen, ob dieses Kriterium zusätzlich neben die schon geltenden Nachtschutzkriterien treten oder diese ersetzen soll. In jedem Fall halten wir diese Empfehlung für außerordentlich kritisch; auch entbehrt sie einer sachlichen Rechtfertigung.

Gerade der Schutz vor nächtlichem Fluglärm nimmt bereits im aktuell geltenden Fluglärmgesetz als auch im Luftverkehrsrecht eine zentrale Rolle ein. Die diesbezüglichen Regelungen sind – auch im Vergleich zu den anderen Verkehrsträgern – außerordentlich streng und gewährleisten einen umfassenden und wirksamen Schutz der Flughafenanwohner.

Eine wesentliche Errungenschaft des novellierten Fluglärmgesetzes 2007 war und ist die besonders hervorgehobene Schutzwürdigkeit des nächtlichen Schlafs. Neben der erstmals separaten Ausweisung von Nacht-Schutzzonen mit um jeweils 10 dB(A) strengeren Dauerschallpegelwerten im Vergleich zum Tagzeitraum und um bis zu 15 dB(A) bei neuen bzw. wesentlich baulich erweiterten Flughäfen insgesamt abgesenkten Lärmwerten legt das Gesetz zusätzlich ein Maximalpegel-Häufigkeitskriterium (NAT-Kriterium) fest, *„da relevante Beeinträchtigungen des Nachtschlafs – auch bei Nichtüberschreitung des Grenzwertes für den Dauerschallpegel LAeq Nacht – aufgrund lauter Überflüge in der Nacht auftreten können“*.

Weiterhin ist zu bedenken, dass der Luftverkehr beim nächtlichen Flugbetrieb ohnehin eine besonders starke Benachteiligung erfährt. Nur im Luftverkehr setzt der nächtliche Betrieb eine besondere Rechtfertigung voraus, insbesondere in der Kernzeit der Nacht von 0 bis 5 Uhr. Dies führt dazu, dass schon heute der nächtliche Flugbetrieb an allen deutschen Flughäfen erheblich reglementiert ist. Eines weiteren Kriteriums in Anlehnung an das Schutzkonzept des Flughafens Leipzig/Halle, wo auch in der nächtlichen Kernzeit in erheblichem Umfang Flugverkehr stattfindet, bedarf es nicht. Eine Rechtfertigung hierfür ist auch nicht ersichtlich.

Dieses Schutzkonzept im damaligen Planfeststellungsbeschluss aus dem Jahr 2004 ist mehrere Jahre vor dem Inkrafttreten des Fluglärmgesetzes erstellt worden. Das dortige Schutzkonzept ist als Einzelfalllösung auf die spezifische Situation am Flughafen Leipzig/Halle zugeschnitten, die sich dadurch auszeichnet, dass dort ein vergleichsweise sehr intensiver Nachtflugverkehr (24-Stunden-Betrieb mit hohem Frachtanteil) stattfindet, wo vorher nur geringer (Nacht-)Flugbetrieb herrschte.

Zurecht hat der Gesetzgeber dieses Konzept nicht in das Fluglärmgesetz 2007 aufgenommen. Wie das BMU in seinem Berichtsentwurf auf Seite 32 selbst darlegt, *„hat der Gesetzgeber nach intensiven und umfangreichen Beratungen die Werte nach § 2 Abs. 2 des novellierten Fluglärmgesetzes unter Berücksichtigung der wesentlichen, zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Studienergebnisse, Bewertungen und Empfehlungen der Lärmwirkungsforschung festgelegt“*. 2007 lagen bereits die Erkenntnisse der dem Planfeststellungsbeschluss Flughafen Leipzig/Halle zugrunde liegenden DLR-Studie vor. Dennoch hatte der Gesetzgeber es mit guten Gründen nicht für geboten erachtet, dieses für eine Sondersituation festgelegte Schutzkonzept auch in eine bundesweit

einheitliche gesetzliche Regelung aufzunehmen. Neuere Erkenntnisse, die nunmehr eine Einbeziehung des DLR-Konzepts begründen könnten, liegen nicht vor. Vielmehr gilt weiterhin die berechtigte Kritik an der äußerst strengen Auslegung der DLR-Studienergebnisse, die in ihrer Summe zu einem Sicherheitsabstand von insgesamt 12 dB(A) gegenüber der realen Situation ausgeht. Nach den Erkenntnissen der DLR-Studie ist die Wahrscheinlichkeit, wegen Fluglärms eine zusätzliche elektrophysiologische Aufwachreaktion zu zeigen, ab einem Einzelschallereignis von ca. 33 dB(A) größer Null. Unter einer solchen Aufwachreaktion ist nicht ein (erinnerbares) Aufwachen zu verstehen, sondern jegliche elektrophysiologisch messbare Aufwachreaktion, die auch ohne Lärmbelastung durchschnittlich 24 mal pro Nacht auftritt. Erst bei einem Einzelschallereignis von 73 dB(A) am Ohr des Schläfers liegt die Wahrscheinlichkeit einer elektrophysiologischen Aufwachreaktion bei 10%. Ein Schlafender müsste demnach zehn Überflügen mit jeweils 73 dB(A) Lautstärke im Rauminnern ausgesetzt werden, um mit einer Wahrscheinlichkeit nahe Eins einmal zusätzlich – also zum 25. Mal in einer Nacht - aufzuwachen.

Eine Übernahme des Schallschutzkonzepts des Flughafens Leipzig/Halle führte dazu, dass die Nacht-Schutzzonen an deutschen Flughäfen deutlich größer würden und mehr Menschen Anspruch auf passiven Schallschutz hätten. Wie oben schon dargelegt, zeigt die heutige Vollzugspraxis, dass in den Randbereichen der Schutzzonen die Ansprüche auf passiven Schallschutz – schon wegen der geringeren Lärmbelastung – deutlich seltener geltend gemacht werden. In diesen Bereichen werden die Schallschutzanforderungen oft schon durch die vorhandene Ausgestaltung der Umfassungsbauteile eingehalten. In der Praxis würden daher die Erwartungen der Anspruchsberechtigten enttäuscht werden. Dies könnte wiederum zu einer Erhöhung der Belästigungswirkung bei den Betroffenen führen.

Zur Empfehlung 7.3 des BMU - Vermeidung verkleinernder Neufestsetzungen von Lärmschutzbereichen

Das BMU empfiehlt die Vorgaben zur Überprüfung und Neufestsetzung der bestehenden Lärmschutzbereiche so zu ändern, dass in Zukunft verkleinernde Neufestsetzungen von Lärmschutzbereichen im Normalfall nicht erfolgen.

Der Bestand der heutigen Lärmschutzbereiche solle auch auf diesem Wege gesichert und ein angemessenes Lärmschutzniveau im Flugplatzumland weiterhin gewährleistet werden. Um verkleinernde Neufestsetzungen zu vermeiden und den Vollzugaufwand zu vermindern, sollten den zuständigen Behörden erweiterte Entscheidungsspielräume sowohl bei den regelmäßigen Überprüfungen der Lärmschutzbereiche als auch bei anlassbezogenen Prüfungen eingeräumt werden.

Einschätzung der ADV:

Die Empfehlung hätte zur Folge, dass bereits existierende Schutzbereiche im Normalfall bestehen und Bauverbote erhalten bleiben. Im Hinblick auf die Planungssicherheit für Kommunen und Flughafenbetreiber ist dies nachvollziehbar, zudem sollte in der Tat ein

Heranrücken der Wohnbebauung an den Flughafen verhindert werden, um so langfristigen Nutzungskonflikten vorzubeugen.

Aus dieser Empfehlung folgt darüber hinaus, dass die Empfehlung unter Ziffer 7.1 (Absenkung der Lärmwerte um 2 dB) obsolet ist. Allerdings bedarf die Empfehlung 7.3 einer näheren Prüfung. Insgesamt erscheint eine Neufassung von Vorgaben für die Festsetzung von Lärmschutzbereichen prüfenswert, die sowohl den Anlass für Verkleinerungen als auch für Vergrößerungen der Lärmschutzbereiche bzw. der Schutzzonen deutlich einschränkt. Beispielsweise wäre es kontraproduktiv, wenn die zuständigen Behörden einen Lärmschutzbereich neu festsetzen müssten, weil an einer Stelle der Kontur die Lärmbelastung um mindestens 2 dB(A) verändert wird, weil z. B. lärmindernde An- und Abflugverfahren eingeführt worden sind.

Zur Empfehlung 7.4 des BMU - Wegfall der zeitlichen Staffelung des Entstehens von Erstattungsansprüchen

Das BMU führt in seiner Empfehlung aus, dass es bei der Realisierung des baulichen Schallschutzes bisher zu relevanten Verzögerungen komme, da Kostenerstattungsansprüche in den äußeren Teilen der Tag-Schutzzone 1 und der Nacht-Schutzzone erst 5 Jahre nach der Festsetzung eines Lärmschutzbereichs geltend gemacht werden könnten. Mit dieser bei der Novellierung des Fluglärmgesetzes eingeführten Regelung sollten die Kostenfolgen für die Flugplatzhalter auf einen längeren Zeitraum nach der Erstfestsetzung der Lärmschutzbereiche verteilt werden. In Zukunft ergäben sich bei der Neufestsetzung von Lärmschutzbereichen deutlich niedrigere Kostenfolgen, da Erstattungsansprüche nur in den neu erfassten Teilen von Tag-Schutzzone 1 und Nacht-Schutzzone entstünden.

Die zeitliche Staffelung des Entstehens von Kostenerstattungsansprüchen für baulichen Schallschutz solle in Zukunft entfallen, um die Realisierung des weiteren baulichen Schallschutzes in den Lärmschutzbereichen zu beschleunigen.

Einschätzung der ADV:

Der Flughafenverband ADV lehnt die Empfehlung des BMU ab.

Die zeitliche Staffelung der Anspruchsentstehung im aktuellen FluLärmG basiert auf einem nachvollziehbaren Grund: Grundlage der Konturenberechnung und damit des passiven Schallschutzes ist eine 10-Jahres-Prognose, in der Regel also eine Lärmbelastung, die noch nicht existiert, sondern – wenn überhaupt – erst in zehn Jahren auftreten wird. Es macht daher Sinn, das Entstehen von Ansprüchen auf Schallschutz, zeitlich zu staffeln. Dennoch kann ein Vorziehen des passiven Schallschutzes in bestimmten Fällen sinnvoll sein; dies bedarf einer näheren Prüfung, setzt aber nicht zwingend eine Gesetzesänderung voraus. Die bisherigen Regelungen des FluLärmG stehen einer vorzeitigen Realisierung von baulichen Schallschutzmaßnahmen nicht entgegen. Die Erfahrungen der Flughäfen bestätigen, dass in der Praxis sachgerechte und einvernehmliche Lösungen mit den Betroffenen gefunden werden konnten.

Auch in Zukunft kann eine solche Regelung für Ausbauprojekte erforderlich sein. Entgegen der Darstellung im Bericht des BMU können für die Flughäfen in diesem Fall sehr wohl hohe Kosten anfallen, die eine zeitliche Staffelung weiterhin dringend nahelegen würden. Von einer Änderung des Gesetzes ist daher abzuraten.

Wichtig: Wenn von dieser Regel abgewichen würde, müsste für den Flughafen Tegel zwingend eine Klausel eingefügt werden, um zu verhindern, dass kurz vor der Schließung umfassende Schallschutzmaßnahmen erforderlich würden.

Zur Empfehlung 7.5 des BMU - Verbesserter baulicher Schallschutz bei Kindertageseinrichtungen, Grundschulen und Krankenhäusern

Der BMU-Berichtsentwurf sieht baulichen Schallschutz für Räume in Kindertageseinrichtungen vor, die regelmäßig auch tagsüber zum Schlafen genutzt werden. Entsprechendes gelte für weitere Einrichtungen, insbesondere für Krankenhäuser. Zudem soll der Kostenerstattungsanspruch für erforderlichen baulichen Schallschutz bei Kindertageseinrichtungen, Grundschulen und Krankenhäusern auch auf die Tag-Schutzzone 2 ausgeweitet werden.

Einschätzung der ADV:

Ein verbesserter Schallschutz für Schlafräume in Kindertageseinrichtungen ist nicht erforderlich, er bedarf einer näheren kritischen Prüfung. Darüber hinaus sehen wir die Ausweitung des Schallschutzes als nicht sachgerecht an. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Ausdehnung verbesserter Schallschutzanforderungen auf die Tag-Schutzzone 2. Die Festlegung gleicher Lärmwerte für Wohnungen und schutzbedürftige Einrichtungen ist in der höchstrichterlichen Rechtsprechung bestätigt worden. Sie erleichtert auch den Vollzug. Eine Ausdehnung des Schallschutzes auf Einrichtungen in der Tag-Schutzzone 2 würde die Kriterien der fachplanungsrechtlichen Zumutbarkeitsgrenze unklarer gestalten. Diese wird durch die Ausbauwerte der Nacht-Schutzzone und der Tag-Schutzzone 1 definiert. Eine Ausdehnung des baulichen Schallschutzes für schutzbedürftige Einrichtungen in der Tag-Schutzzone 2 würde diese rechtspolitische sinnvolle Klarstellung in Frage stellen.

Zur Empfehlung 7.6 des BMU - Wegfall der Toleranzmarge für die Anerkennung früherer Schallschutzmaßnahmen

Das BMU führt in seinem Berichtsentwurf aus, die Toleranzmarge von 5 Dezibel nach § 5 Absatz 3 der 2. FlugLSV zur Berücksichtigung von früher durchgeführten freiwilligen oder behördlich angeordneten Schallschutzmaßnahmen, entfallen zu lassen. Im Hinblick auf die Akzeptanz der Gesamtregelungen des novellierten Fluglärmggesetzes solle auch bei früher auf Kosten des Flugplatzhalters durchgeführtem baulichem

Schallschutz, der den heutigen Anforderungen der 2. FlugLSV nicht genüge, die Grundregel der 2. FlugLSV für die Erstattung von Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen an Bestandsgebäuden zur Anwendung kommen.

Einschätzung der ADV:

Der Flughafenverband ADV lehnt die Empfehlung des BMU ab.

Der Gesetzgeber hat im Rahmen der Novellierung des Fluglärmsgesetzes mit guten Gründen die besagte Toleranzmarge von 5 dB eingeführt. Danach entstehen erneute Ansprüche auf Kostenerstattung für baulichen Schallschutz nur, wenn frühere, auf Kosten des Flugplatzhalters durchgeführte, bauliche Schallschutzmaßnahmen deutlich hinter den Anforderungen an die Schalldämmwirkung zurückbleiben, die nach der 2. FlugLSV für die erstmalige Realisierung von baulichen Schallschutz an Bestandgebäuden gelten. In der amtlichen Begründung wird die Toleranzmarge nachvollziehbar damit begründet, dass Betroffene bereits über geraume Zeit von den früheren baulichen Schallschutzmaßnahmen profitiert haben und das erhöhte Kostenfolgen für die Zahlungspflichtigen bei vergleichsweise geringen Qualitätsverbesserungen des bereits vorhandenen baulichen Schallschutzes vermieden werden sollten. Diese Begründung für die Rechtmäßigkeit und Angemessenheit der Toleranzmarge ist aktuell durch den Hessischen Verwaltungsgerichtshof bestätigt worden¹⁸.

Entgegen der Auffassung des BMU, die Wirksamkeit früherer baulicher Schallschutzmaßnahmen könne nicht mehr hinreichend genau festgestellt werden, ist davon auszugehen, dass gerade die Flugplatzhalter die Schalldämm-Maße der eingebauten Schallschutzvorkehrungen und der sonstigen Umfassungsbauteile in den jeweiligen Objekten sorgfältig dokumentiert haben, sodass die Wirksamkeit früherer baulicher Schallschutzmaßnahmen hinreichend genug festgestellt werden kann. Ein Bedarf zur Änderung der gesetzlichen Regelungen besteht deshalb nicht, weil im Berichtsentwurf selbst darauf hingewiesen wird, dass in der Praxis bürgernehe, akzeptable Lösungen gefunden und umgesetzt werden¹⁹.

Der Flughafenverband ADV begrüßt die Feststellungen im Bericht, nach denen die Flughäfen die Fluglärm-betroffenen um die Flughäfen herum offen und umfassend über Schallschutzmaßnahmen und Ansprüche auf Kostenerstattung informieren. Die Anerkennung transparenter, einfacher und anwenderfreundlicher Abwicklungen von Verfahren durch Länder und Flugplatzhalter unterstreicht den Erfolg und die Verbesserung der Situation von Fluglärm-betroffenen durch das Fluglärmsgesetz von 2007. Der Flughafenverband ADV unterstützt die Empfehlung, dass der Kostenerstattungsanspruch auf die Kosten beim Einbau und dabei anfallende Nebenkosten begrenzt bleibt. Gleiches gilt für die Feststellung, dass der Erstattungshöchstbetrag ausreichend und sachgerecht bemessen ist. Dies spiegelt auch die praktischen Erfahrungen der Flughäfen bei der Umsetzung wider.

¹⁸ Hess. VGH, Urt. v. 20.02.2018, Az. 9 C 1969/14.T; Urt. v. 03.05.2018, AZ. 9 C 2037/14.T

¹⁹ BMUB-Berichtsentwurf, S. 44

Zur Empfehlung 7.7 des BMU - Ausweitung der Anforderungen an Lüftungssysteme für Schlafräume, automatische zeitgesteuerte Fensterschließeinrichtungen

Um eine erhöhte Realisierungsquote bei den Maßnahmen zum Schutz von Schlafräumen zu erreichen, werde empfohlen, in der Nacht-Schutzzone ziviler Flugplätze den Anspruch auf schallgedämmte Zu- und Abluftanlagen für Schlafräume auszuweiten. Die Kostenerstattungsansprüche sollten sich künftig auf Be- und Entlüftungsanlagen erstrecken, die auf einer Lüftungsplanung nach dem Stand der Technik basieren. Insbesondere bei Flugplätzen mit regelmäßigem Flugbetrieb in Randstunden der Nacht solle anstelle von Lüftern auch neuartige technische Lösungen als erstattungsfähige Schallschutzmaßnahmen für Schlafräume ausdrücklich zugelassen werden, insbesondere zeitgesteuerte automatische Fensterschließeinrichtungen.

Einschätzung der ADV:

Die Empfehlung, die Ansprüche auf Belüftungseinrichtungen auch auf Abluftanlagen (inklusive einer Lüftungsplanung) auszuweiten, halten wir sachlich für nicht gerechtfertigt. In einem jüngst ergangenen Urteil des Hess. VGH hat der Senat festgestellt, dass eine ausschließliche Belüftung durch schallgedämmte Belüftungseinrichtungen nicht zu beanstanden sei, und auch weder ein Anspruch auf Vorlage einer Lüftungsplanung noch auf Erstattung der Aufwendungen für Zu- und Abluftgeräte gegeben sei²⁰.

Die im Rahmen der Schallschutzprogramme eingesetzten Lüfter gewährleisten die Zufuhr von frischer Außenluft in den zum Schlafen genutzten Räumen. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass bei ordnungsgemäßer nutzerabhängiger Belüftung keine Bauschäden zu erwarten sind.

Die Übernahme der Kosten für den Einbau von zeitgesteuerten automatischen Fensterschließeinrichtungen anstelle von Belüftungseinrichtungen kann aus Sicht der Flughäfen geprüft werden. Die Kosten sollten jedoch auf die Höhe der Kosten für erforderliche Belüftungseinrichtungen gedeckelt werden.

Zur Empfehlung 7.8 des BMU - Flexibilisierungen bei baulichen Schallschutzmaßnahmen

Die Empfehlungen des BMU zielen darauf ab, die Anforderungen an den baulichen Schallschutz zu flexibilisieren und den Anspruchsberechtigten größere

²⁰ Hess. VGH, Urt. v. 23.01.2018, Az. 9 C 1852/14.T, S. 72 ff. UA

Umsetzungsspielräume bei den Maßnahmen des baulichen Schallschutzes einzuräumen. Damit solle eine gesteigerte Realisierungsquote von baulichen Schallschutzmaßnahmen erreicht werden.

Insbesondere sollen in größerem Umfang als bisher Umschichtungen bei baulichen Schallschutzmaßnahmen nach den Vorstellungen der Anspruchsberechtigten zugelassen werden.

Einschätzung der ADV:

Die Luftverkehrswirtschaft ist an einer hohen Akzeptanz der Flughafenanwohner im Hinblick auf die Umsetzung von baulichen Schallschutzmaßnahmen interessiert. Vor diesem Hintergrund sollte die Empfehlung des BMU vertieft geprüft werden. Wichtig erscheint, dass etwaige Umschichtungen bei baulichen Schallschutzmaßnahmen in jedem Fall gewährleisten, dass das gesetzlich erforderliche Schutzziel eingehalten wird und/oder die baulichen „Umschichtungen“ nicht zu neuen zum Beispiel raumhygienischen oder bauakustischen Problemen führen. Um diese Empfehlung abschließend beurteilen zu können, bedarf es jedoch weiterer Konkretisierungen durch den BMU, wie die höhere Flexibilität bei der Durchführung des passiven Schallschutzes umgesetzt werden soll.

Zur Empfehlung 7.9 des BMU - Höhere Gewichtung des aktiven Schallschutzes

Das BMU empfiehlt die Bemühungen um weitere Verbesserungen beim aktiven Schallschutz bei Fluggerät, Flugverfahren und flugbetrieblichen Verfahren zu stärken. Der aktive Lärmschutz solle nach der Sicherheit und neben Kapazitätsaspekten einen insgesamt höheren Stellenwert erhalten.

Reduktionspotenziale an der Quelle und beim Betrieb sollten möglichst frühzeitig und umfassend erschlossen werden. In besonderer Weise geriete beim Schutz der Nachtruhe der nicht vom Regelungsbereich des Fluglärmsgesetzes erfasste aktive Lärmschutz durch technische, betriebliche und betriebsbeschränkende Maßnahmen in den Blick.

Einschätzung der ADV:

Der Flughafenverband ADV lehnt die Empfehlung des BMU ab.

Der Flughafenverband ADV unterstützt Maßnahmen für einen verbesserten aktiven Schallschutz. Die Flughäfen arbeiten hierzu bereits sehr eng u.a. mit Behörden, Luftverkehrsgesellschaften und der Deutschen Flugsicherung auch unter Berücksichtigung der jeweils am Flughafenstandort vorhandenen Bedingungen zusammen.

Eine im Bericht geforderte „... Prüfung entsprechender Klarstellungen und Verbesserungen im Luftverkehrsrecht ...“ (Seite 47) lehnen wir strikt ab. Vor Ort an den Standorten können weitere Konzepte zum aktiven Lärmschutz umgesetzt werden. Gesetzesänderungen sind hierfür nicht erforderlich. Zudem sind an allen Flughäfen

aufgrund der Genehmigungen und Planfeststellungsbescheide ortsbezogene Regelungen in Kraft.

Der Berichtsentwurf nimmt keine Priorisierung vor, sondern zählt lediglich „aktiven Lärmschutz durch technische, betriebliche und betriebsbeschränkende Maßnahmen“ auf. Nähere Ausführungen dazu bleiben offen, wodurch der Eindruck entsteht, dass zwischen aktiven Schallschutzmaßnahmen und Betriebsbeschränkungen nicht strikt differenziert wird. Das bestehende Rangverhältnis zwischen aktiven und passiven Maßnahmen, die vorrangig gegenüber Betriebsbeschränkungen zu ergreifen sind, ist in Rechtsvorschriften (§§ 48b ff. LuftVZO, EU-Betriebsbeschränkungs-Verordnung, ICAO-Vorgaben) entsprechend geregelt, nicht zuletzt auch auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zurückzuführen und ist Grundlage für einen funktionierenden Luftverkehr. Betriebsbeschränkungen sind nicht im FluLärmG enthalten und stehen daher im Rahmen des gesetzlichen Auftrags aus § 2 Abs. 3 FluLärmG - Überprüfung der Werte des § 2 Abs. 2 FluLärmG – auch nicht auf der Agenda.

Maßnahmen, die zu Einschränkungen der Kapazität führen, sind Betriebsbeschränkungen, deren Zulässigkeitsvoraussetzungen in der LuftVZO, der EU-Betriebsbeschränkungs-Verordnung sowie den Vorgaben der ICAO geregelt sind. Maßnahmen mit betriebs-beschränkender Wirkung sind erst dann zulässig, wenn alle sonstigen Möglichkeiten der Lärmreduzierung (Reduzierung des Fluglärms an der Quelle, Flächennutzungsplanung und –verwaltung, lärmindernde Betriebsverfahren) ausgeschöpft sind („Balanced Approach“). Da es sich dabei um europäische und internationale Vorgaben handelt, ist eine rechtsdogmatische Auseinandersetzung auf nationaler Ebene nicht geboten. Im Hinblick darauf wird ihr Anwendungsbereich durch negative Auswirkungen auf die Kapazität begrenzt, da sie dann im Widerspruch zum Verkehrszweck der Flughäfen und der Nachfragerealität stehen und Flughäfen ihrer Aufgabe im Rahmen der Daseinsvorsorge nicht mehr gerecht werden können. Der Staat muss sicherstellen, dass eine ausgewogene und funktionierende Flughafenlandschaft mit guten verkehrlichen Anbindungen aufrechterhalten bleibt.

Betriebsbeschränkende Maßnahmen sind nicht zuletzt auch grundsätzlich deshalb abzulehnen, da der Luftverkehr in Deutschland insgesamt, aber insbesondere der Nachtflugverkehr bereits stark eingeschränkt ist.

Auch der Koalitionsvertrag sieht keine Änderungen bei den Nachtflugregelungen der Flughäfen vor („Die bestehenden Nachtflugverbote bleiben erhalten.“ (Zeile 5700 f). Insgesamt steht diese Empfehlung in klarem Widerspruch zum Luftverkehrskonzept des BMVI und des relativen Nachrangs betriebsbeschränkender Maßnahmen i.S.d. Balanced Approach nach EU-Verordnung Nr. 598/2014. Aktive Schallschutzmaßnahmen sind zudem nicht Gegenstand des FluLärmG. Dennoch bemühen sich alle Beteiligten – auch ohne Gesetzesänderungen – erfolgreich um eine stetige Verbesserung des Lärmschutzes.

Zur Empfehlung 7.10 des BMU - Stärkung von Forschung und Entwicklung

Das BMU empfiehlt auf nationaler, europäischer und weltweiter Ebene die Forschung zu technischen Lärminderungen im Luftverkehr und bei Luftfahrzeugen zu intensivieren. Im Vordergrund solle die Förderung von mehr Innovation und die Entwicklung leiserer Flugzeuge und Triebwerke stehen, zudem solle die Forschung zur Entwicklung lärmarmen Flugverfahren intensiviert werden. Fortschritte der Lärminderungstechnik und Verbesserungen der betrieblichen Praxis sollten zeitnah umgesetzt werden. Im Bereich der Lärmwirkungsforschung seien weitere Studien notwendig, um den Einfluss akustischer Umweltfaktoren auf Gesundheit, Wohlergehen und Schutz der Bevölkerung weiter zu untersuchen und quantitativ zu ermitteln.

Einschätzung der ADV:

Der Flughafenverband ADV unterstützt die Empfehlung des BMU.

Die ADV unterstützt und fördert die Forschung und Entwicklung im Bereich des aktiven Lärmschutzes in enger Zusammenarbeit mit der DFS und den Airlines. So werden bspw. leisere An- und Abflugverfahren erprobt. Die Forschung für leisere Flugzeuge und Flugverfahren steht dabei immer im Mittelpunkt.

Die Luftverkehrswirtschaft begrüßt das Luftfahrtforschungsprogramm der Bundesregierung und Förderung der Luftfahrtforschung sowie Fortsetzung der Lärmwirkungsforschung.

Die zielgerichtete Vorgabe von Forschungsvorhaben mit der Maßgabe, „Lärm-Qualitätsziele“ zu erarbeiten, sehen wir allerdings mit Skepsis. Eine solche Vorgabe fördert im Zweifel neue, strengere Schutzkriterien geradezu heraus, ohne dass die insoweit in jüngster Vergangenheit veröffentlichten Studien einen diesbezüglichen Handlungsbedarf aufgezeigt haben.

Um den Einfluss akustischer Umweltfaktoren auf die Gesundheit und die Lebensqualität weiter zu untersuchen und quantitativ zu ermitteln, soll Lärmwirkungsforschung weiterhin gefördert werden. Im Bericht wird vorgeschlagen, dies über Laboruntersuchungen und epidemiologische Studien umzusetzen. Dieser Vorschlag entspricht der bisherigen Linie und lässt dadurch auch keine grundsätzlich neuen Erkenntnisse erwarten. Insbesondere epidemiologische Studien sind von der Methodologie her nicht geeignet, klare kausale Beziehungen zwischen einer Exposition und ihrer Wirkung abzuleiten.

In stärker ganzheitlichen Ansätzen sollte untersucht werden, mit welchen Interventionen gesundheitlichen Risiken wie bspw. Depressionen sinnvoll begegnet werden kann. Dabei sollten auch nicht-akustische Ansätze berücksichtigt werden. Weitere epidemiologische Studien, die zeit-, kosten- und aufwandsintensiv sind, sollten aus unserer Sicht nicht mehr im Förderungsfokus liegen.

Zur Empfehlung 7.11 des BMU - Abgestufte Bauverbote und Baubeschränkungen; Siedlungsbeschränkungsbereiche

Das BMU empfiehlt neben den abgestuften Bau- und Planungsbeschränkungen in den Lärmschutzbereichen nach Fluglärmsgesetz ergänzende Regelungen auf der Ebene der Raumordnung und Landesplanung der Länder, um auch insoweit eine vorbeugende, lärmschutzorientierte Siedlungsentwicklung im Flugplatzumland zu unterstützen.

Einschätzung der ADV:

Der Flughafenverband ADV unterstützt die Empfehlung des BMU.

Nachweisbar hat im Umfeld zahlreicher Flughäfen in den letzten Jahrzehnten eine sehr intensive Siedlungsflächenentwicklung stattgefunden. Insbesondere sind in den Umlandgemeinden in erheblichem Ausmaß Nachverdichtungen und Lückenschließungen zu beobachten.

Die Intention des BMU „durch Bauverbote Freiräume im Flugplatzumland für künftige Entwicklungen im Luftverkehr zu sichern“ ist zu begrüßen. Um den Vollzug der bestehenden Regelungen effektiver zu gestalten, bedarf es jedoch einer besseren Überwachung der Beachtung der Vorgaben für bauliche Schallschutzmaßnahmen seitens der Baubehörden, wenn neue Gebäude im Flughafenumfeld entstehen.

Erforderlich sind ergänzende Regelungen außerhalb der Fluglärmschutzgesetzgebung, die praxisgerecht eine weitere Verdichtung oder Neubebauung in der Umgebung von Flughäfen, also insbesondere im gesamten Lärmschutzbereich nach FluLärmG und bestenfalls auch darüber hinaus beschränken. Denkbar wären insbesondere bundesrechtliche einheitliche Rahmenvorgaben, die von den Ländern unter Berücksichtigung der besonderen örtlichen Verhältnisse zu konkretisieren wären. Der Hinweis im Berichtsentwurf auf Vorgaben auf Ebene der Raumordnung und Landesplanung, um auf lärmschutzorientierte Steuerung der Siedlungsentwicklung hinzuwirken, ist zu befürworten.

Zur Empfehlung 7.12 des BMU - Datenerhebung und Berechnungsverfahren

Das BMU stellt in seinem Entwurf fest, dass das in der 1. FlugLSV und in der AzD festgelegte Verfahren der Datenerhebung und der Erstellung der Prognose des künftigen Flugbetriebs gewährleistet, dass die notwendigen Daten zur Berechnung der Lärmschutzbereiche in einheitlicher und qualitätsgesicherter Form bereitgestellt würden. Das Verfahren der Datenerhebung sei für die Praxis der Festsetzung der Lärmschutzbereiche gut geeignet. Die schalltechnischen Daten neuer oder geänderter ziviler und militärischer Luftfahrzeugmuster sollten ermittelt und nach sorgfältiger fachlicher Prüfung in die Berechnungsvorschrift zum Fluglärmsgesetz aufgenommen werden.

Einschätzung der ADV:

Der Flughafenverband ADV unterstützt – wie nachfolgend beschrieben – die Empfehlung des BMU.

Die regelmäßige Anpassung der AzB-Flugzeuggruppen wäre wünschenswert, um den technischen Fortschritt abbilden zu können. Zu befürworten ist, dass schalltechnische Daten neuer oder geänderter Luftfahrzeugmuster ermittelt werden und nach sorgfältiger fachlicher Prüfung in die Berechnungsvorschrift zum FluLärmG aufgenommen werden sollen. Das Deutsche Zentrum für Luft und Raumfahrt (DLR) ist bereits mit einer Aktualisierung der AzB beauftragt und soll im Herbst 2020 einen Vorschlag präsentieren.

Erfreulich sind Ausführungen dazu, dass sich mit der Novelle des FluLärmG eingeführte 3-Sigma-Regelung, eine Zuschlagsregelung, die zugunsten der Fluglärm betroffenen für die Berechnungen auf eine überdurchschnittlich laute Betriebssituation abstellt, grundsätzlich bewährt hat.

Zur Empfehlung 7.13 des BMU - Außenwohnbereichsentschädigung

Das BMU führt in seinem Berichtsentwurf aus, dass sich die neu eingeführten und inhaltlich ausgeweiteten einheitlichen Regelungen zur Außenwohnbereichsentschädigung beim Neu- und Ausbau von Flugplätzen bewährt hätten und die erreichte Rechtssicherheit für alle Beteiligten und die Befriedungsfunktion begrüßt werde. Die vorliegenden Vollzugserfahrungen an einem ausgebauten Flughafen, bei dem ein vereinfachtes und effizientes Verfahren der Verkehrswertermittlung angewandt werde, bestätigten, dass auf der Basis der geltenden Regelungen ein bürgerfreundlicher Vollzug erreicht werde.

Einschätzung der ADV:

Die Einschätzung des BMU wird durch die Erfahrungen der Flughäfen bestätigt.

Den Ausführungen zur Vollzugserfahrung mit der Außenwohnbereichsentschädigung, wonach sowohl bei Anwendungsfällen der Pauschalbeträge als auch beim Nachweis erhöhter Immobilienwerten, die zu höheren Entschädigungszahlungen führen, auf Basis der geltenden rechtlichen Regelungen ein effizienter und bürgerfreundlicher Vollzug möglich ist, so dass kein Änderungsbedarf der 3. FlugLSV erforderlich ist, ist zuzustimmen. Zudem wurde „Klarheit und Rechtssicherheit beim Neu- und Ausbau von Flughäfen“ und die mit der „Neuregelung und spezifischen Verbesserungen angestrebte Befriedungsfunktion und erforderliche Akzeptanz in der Bevölkerung“ erreicht.