

Stellungnahme der deutschen Luftverkehrsbranche

zum Stand der politischen Diskussion über die Novellierung des Fluglärmgesetzes

Die deutsche Luftverkehrsbranche setzt sich weiterhin für eine zügige Novellierung des Fluglärmgesetzes von 1971 ein. Deutschland braucht dringend eine zeitgemäße Fluglärmgesetzgebung, die die Interessen aller Beteiligten zu einem fairen Ausgleich bringt und die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Entwicklung der deutschen Luftverkehrsinfrastruktur auf eine zukunftsfähige Basis stellt.

Die Expertenanhörung vor dem Bundestagsausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit am 8. Mai 2006 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung hat deutlich gemacht, dass die Schaffung verbindlicher Kriterien für den Neubau oder die wesentliche bauliche Erweiterung von Flughäfen ein dringliches Regelungsziel der Gesetzesnovelle sein muss. Nur so können unangemessen langwierige und kostenträchtige Planungsverfahren in Zukunft vermieden werden. Es wurde weiterhin übereinstimmend festgestellt, dass die Regelungen des Gesetzentwurfes zur Siedlungssteuerung in der Umgebung von Flughäfen einer Überarbeitung bedürfen. Die deutsche Luftverkehrsbranche begrüßt ausdrücklich die Bestrebungen des Deutschen Bundestages und der Bundesregierung, den vorliegenden Gesetzentwurf in diesen zentralen Punkten zu überarbeiten.

Allerdings bieten andere Änderungsvorschläge zu den Lärmgrenzwerten und zu den Lärmberechnungsverfahren Anlass zu allergrößter Sorge. Diese Vorschläge sind geeignet, die in langwierigen Verhandlungen erzielten Kompromisslösungen bei den Lärmgrenzwerten und den Lärmberechnungsverfahren außer Kraft zu setzen. Die deutsche Luftverkehrsbranche hält es für nicht akzeptabel, dass die nun absehbare Erfüllung der vom Gesetzgeber vielfach selbst vorgegebenen zentralen Ziele – Schaffung von Rechts- und Planungssicherheit sowie wirksame Siedlungssteuerung – zum Anlass weitergehender Forderungen genommen werden soll:

1. Die Grenzwertvorschläge des vorliegenden Gesetzentwurfes stellen bereits einen Kompromiss dar, von dem nicht abgewichen werden darf.

Die im vorliegenden Gesetzentwurf der Bundesregierung enthaltenen Lärmgrenzwerte sind das Ergebnis langwieriger und schwieriger Verhandlungen aus der vergangenen Legislaturperiode. Sie stellen insofern bereits einen Ausgleich der Interessen aller Beteiligten dar. Es besteht weder fachlich noch politisch ein Anlass, von dem gefundenen Kompromiss bei der Festsetzung der Lärmgrenzwerte abzuweichen und diese weiter zu verschärfen, zumal sie bereits deutlich über die auf der Lärmsynopse der führenden Lärmwissenschaftler Griefahn et al. beruhenden Vorschläge der deutschen Luftverkehrsbranche hinausgehen.



Absolut inakzeptabel sind jedoch Überlegungen, ab 2020 die Lärmgrenzwerte für neu- und ausgebaute Flughäfen auch für Bestandsflughäfen anzuwenden.

Zwischen den Lärmwirkungen in der Umgebung bestehender Flughäfen und denen bei neu- bzw. ausgebauten Flughäfen ist grundsätzlich zu unterscheiden. Grund dafür ist die Tatsache, dass bei neu- und auszubauenden Flughäfen tendenziell steigende Lärmbelastungen infolge der Erweiterung der Kapazitäten auftreten. Dies hat zur Folge, dass u.U. Anwohner mit geringer Vorbelastung einer erhöhten Lärmbelastung ausgesetzt werden. In der Genehmigungspraxis und der Rechtsprechung haben sich daher verschärfte Lärmgrenzwerte für Neu- und Ausbauflyghäfen durchgesetzt. Ein Abweichen von dieser Praxis ist sachlich und rechtlich nicht begründbar.

Eine Vorfestlegung von Grenzwertregelungen für Bestandsflughäfen ab dem Jahr 2020 ist auch deshalb nicht sinnvoll, weil zehn Jahre nach dem Inkrafttreten des FluglärmschutzG ohnehin eine Überprüfung der Grenzwerte vorgesehen ist (vgl. § 2 Abs. 3 FluglärmschutzG-E).

Mit der Verschärfung der Lärmgrenzwerte für Bestandsflughäfen würde eine massive Ausweitung der Lärmschutzzonen einhergehen. Damit verbunden wäre nicht zuletzt eine entsprechende Ausweitung der Siedlungsbeschränkungen, obwohl sich die Lärmsituation in der Umgebung der Bestandsflughäfen nicht wesentlich ändert.

Aus wirtschaftlicher Sicht wäre zudem zu beachten, dass Bestandsflughäfen im Vergleich zu Ausbauflyghäfen ein geringeres Wachstumspotenzial aufweisen. Somit sind auch deren Möglichkeiten zur Gegenfinanzierung von umfangreicheren Schallschutzmaßnahmen eingeschränkt. Am Flughafen Köln-Bonn würde z.B. die vorgeschlagene Absenkung der Lärmgrenzwerte eine Verdopplung der Schutzzonenfläche und eine Verfünffachung der Zahl in der Schutzzone liegender Wohneinheiten nach sich ziehen. Die folgende Tabelle gibt beispielhaft Auskunft über die Auswirkungen einer Grenzwertabsenkung:

Flughafen	Lärmkonturen / Betroffene Wohneinheiten (WE) nach vorliegendem Entwurf	Lärmkonturen / Betroffene Wohneinheiten (WE) bei Verschärfung 2020
Köln-Bonn ¹	8.000 WE nachts	40.000 – 50.000 WE nachts
Nürnberg	220 WE tags 9.500 WE nachts	1.320 WE tags 15.200 WE nachts
Hamburg	11,1 km ² tags 21,6 km ² nachts (Anzahl WE wird derzeit ermittelt)	28,1 km ² tags 37,4 km ² nachts (Anzahl WE wird derzeit ermittelt)

Zudem ist zu berücksichtigen, dass bei anderen Verkehrsträgern noch immer keine gesetzlich verbindlichen Ansprüche der Betroffenen auf baulichen

¹ Betroffene WE zusätzlich zu den bereits im Schallschutzprogramm des Flughafens befindlichen 45.000 WE

Schallschutz im Bestandsfall bestehen. Vor diesem Hintergrund sind die vorliegenden Grenzwertvorschläge des Gesetzentwurfes und die Verpflichtung der Flughafenbetreiber zum Ersatz von Schallschutzaufwendungen ohnehin bereits sehr weitreichend.

2. Auch die Methode der Lärmberechnung des vorliegenden Gesetzentwurfes stellt bereits einen Kompromiss dar, der in keinem Fall verändert werden darf.

Bei der Berechnung der Fluglärmbelastung nach dem Fluglärmgesetz wurde bisher die Realverteilung der Flugbewegungen zugrunde gelegt. Diese gibt die an den Flughäfen tatsächlich bestehende Lärmbelastung innerhalb der sechs verkehrsreichsten Monate eines Jahres wieder.

Die Novellierungsdiskussionen der vergangenen Legislaturperiode haben zur Anwendung der sog. Sigma-Regelung als Grundlage für die Berechnung der Fluglärmbelastung geführt. Diese Regelung repräsentiert einen Kompromiss zwischen der von den Umweltverbänden geforderten sog. 100/100-Regelung und der Realverteilung. Sie führt gegenüber der bisherigen Berechnungsmethodik zu einer deutlichen Vergrößerung der Lärmschutzzonen. Die sog. 100/100-Regelung wurde hingegen abgelehnt, weil sie zu einer realitätsfernen Abbildung der tatsächlichen Lärmbelastung führt und ihr jegliche wissenschaftliche Fundierung fehlt.

Die Berücksichtigung des lautesten Monats als Grundlage für die Fluglärmberechnung ist international völlig unüblich und von der Lärmwirkungsforschung nicht evaluiert worden. Im Ergebnis der Expertenanhörung zur Novellierung des FluglärmG ist zudem festzustellen, dass im Hinblick auf eine möglichst gute Korrelation von berechneten Lärmwerten mit dem Belästigungsempfinden der Betroffenen die Sigma-Regelung ähnlich gute Ergebnisse liefert wie die Realverteilung. Die sog. 100/100-Regelung sowie Berechnungen auf Basis des lautesten Monats stellen demgegenüber nicht auf die tatsächliche Belästigung der Betroffenen ab.

Nach Auffassung der deutschen Luftverkehrsbranche sollten Lärmberechnungsverfahren ausschließlich auf eine möglichst realistische Abbildung des tatsächlich auftretenden Fluglärms abzielen. Extreme Wettersituationen und Verkehrereignisse dürfen nicht derart in den Vordergrund der Berechnungsverfahren gestellt werden, dass die tatsächliche wiederkehrende Belastung der Bevölkerung durch Fluglärm verfälscht dargestellt wird. Genauso wenig können Lärmberechnungsverfahren aus politischer Intention so lange variiert werden, bis möglichst große Siedlungsbereiche in der Umgebung von Flughäfen innerhalb der sich ergebenden Lärmschutzzonen liegen. Im Übrigen führt bereits der Bezugszeitraum der sechs verkehrsreichsten Monate im Vergleich zu anderen Verkehrsträgern zu einer Benachteiligung des Luftverkehrs, da sowohl bei der Straße als auch bei der Schiene ein Beurteilungszeitraum von einem Jahr gilt. Auch in der EU-Umgebungs-lärm-Richtlinie wurde dieser Bezugszeitraum für alle Verkehrsträger festgeschrieben.

Die Festlegung der Lärmgrenzwerte hängt untrennbar mit den Grundlagen der Berechnung von Fluglärm zusammen. Ein Abweichen vom Kompromiss der Sigma-Regelung auf Basis der verkehrsreichsten sechs Monate ist für die deutsche Luftverkehrswirtschaft daher nicht akzeptabel.

Die deutsche Luftverkehrsbranche erneuert darüber hinaus ihre konstruktiven Änderungsvorschläge, die sie bereits mehrfach dargelegt hat:

3. Die Regelungen der Außenwohnbereichsentschädigung beruhen auf einem unsachgemäßen Bemessungskriterium.

Die im Gesetzentwurf enthaltene Regelung zur Außenwohnbereichsentschädigung schreibt eine Entschädigungspflicht der Flughafenbetreiber für Beeinträchtigungen des Außenwohnbereichs ab einem Wert von $L_{eq(3)} = 60 \text{ dB(A)}$ am Tage vor. Dieser Wert entspricht nicht den entschädigungsrechtlichen Bemessungskriterien, die in der Verwaltungspraxis üblich und von den Gerichten bestätigt worden sind. Vielmehr wird der Außenwohnbereich damit dem vorsorgenden Schutz der Gesundheit gleichgesetzt. Dies ist bereits deshalb sachfremd, weil – ebenfalls nach ständiger Rechtsprechung – die Wohnung als Lebensmittelpunkt der betroffenen Menschen deutlich schützenswerter ist als ein nur begrenzt genutzter Außenwohnbereich.

Der Anspruch auf eine Außenwohnbereichsentschädigung in Geld sollte daher allenfalls Eigentümern solcher mit Wohnungen bebauter Grundstücke zustehen, die in einer Kontur von $L_{eq(3)} = 65 \text{ dB(A)}$ am Tage liegen.

4. Das Wesentlichkeitskriterium muss ausschließlich auf eine wahrnehmbare Lärmzunahme abstellen.

Das im Gesetzentwurf vorgesehene Kriterium für die Wesentlichkeit einer Ausbaumaßnahme auf Basis einer Vergrößerung der Fläche des Lärmschutzbereichs um mindestens 25 % nimmt keinen Bezug auf lärmwissenschaftliche Kriterien. Für die Feststellung der Wesentlichkeit einer Ausbaumaßnahme sollte somit allein eine Erhöhung der Fluglärmbelastung infolge des Neu- oder Ausbaus einer Start- und Landebahn um mindestens 3 dB(A) entscheidend sein.

Die Erweiterung der Start- und Landebahnkapazität ist der entscheidende Faktor im Hinblick auf eine mögliche Lärmzunahme in der Umgebung eines Flughafens. Deshalb sollte auch ausschließlich auf derartige Baumaßnahmen an diesen Flugbetriebsflächen abgestellt werden. Die Festlegung der Wesentlichkeitsschwelle bei der Lärmzunahme auf 3 dB(A) erscheint vor dem Hintergrund angemessen, dass eine Zunahme um 1-2 dB(A) kaum wahrnehmbar ist.

Zudem kann eine Ausbaumaßnahme nur dann für die Anwohner des Flughafens wesentlich sein, wenn die Lärmzunahme in zusammenhängend bewohntem Gebiet zu erwarten ist.

5. Eine wirksame Siedlungssteuerung ist im Interesse aller Beteiligten unabdingbar.

Nach übereinstimmender Meinung der Experten sind die im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen zur Siedlungssteuerung in der Umgebung von Flughäfen nicht geeignet, in Zukunft eine vorausschauende Vermeidung von

Nutzungskonflikten zu gewährleisten. Die Ausnahmeregelungen des Gesetzentwurfs müssen weitestgehend gestrichen werden. Dies gilt insbesondere für die Möglichkeit zur Ausweisung neuer Wohngebiete innerhalb von Lärmschutzbereichen. Daneben fehlen bisher wirksame rechtliche Instrumente, die eine Freistellung der Flughafenbetreiber von Entschädigungsansprüchen im Falle von Zuwiderhandlungen sicherstellen. Die deutsche Luftverkehrsbranche unterstützt die Bestrebungen des Gesetzgebers, den vorliegenden Gesetzentwurf im Interesse aller Beteiligten nachzubessern.

Weiterhin legt der Gesetzentwurf zwar für den Tag die Einrichtung einer Tagschutzzone 2 fest, die bei schärferen Grenzwerten als in Tagschutzzone 1 durch Bauverbote und Vorgaben für den Schallschutz von neu zu errichtenden Gebäuden dazu beiträgt, Nutzungskonflikte vorausschauend zu vermeiden. Jedoch verzichtet der Gesetzentwurf für die Nacht auf dieses wichtige, differenzierte Regelungsinstrumentarium, obwohl gerade in der Nachtzeit intensive Nutzungskonflikte auftreten. Die deutsche Luftverkehrsbranche hält daher die Einrichtung einer Nachtschutzzone 2 für unbedingt notwendig, um solche Konflikte wirksam zu verringern.

Berlin,
23. Juni 2006

+ + +