

Bewertung des Regierungsentwurfes eines Gesetzes zur Verbesserung des Schutzes vor Fluglärm in der Umgebung von Flugplätzen vom 24. Mai 2005 durch den Verkehrsclub Deutschland (Stand: Juni 2005)

Zusammenstellung des Textes durch: Verkehrsclub Deutschland (VCD), Helmar Pless, Kochstr. 27, 10969 Berlin, Tel.: 030/ 280351-0

Grundsätzliche Vorbemerkung:

Das Fluglärmgesetz bleibt auch weiterhin ein reines Erstattungs- und Entschädigungsgesetz. Geregelt werden lediglich die Erstattungsansprüche für passiven Schallschutz sowie die Entschädigung für Beeinträchtigungen des Außenwohnbereichs im direkten Flugplatzumfeld. Das Gesetz liefert also weiterhin keine echten Immissionsschutzgrenzwerte, die den Flughafenbetreiber zwingen, aktiven Lärmschutz zu betreiben, z.B. mit Hilfe von Nachtflugbeschränkungen, Betriebsbeschränkungen für besonders laute Flugzeuge oder Lärmkontingentierungen.

Veränderungen beim Regierungsentwurf (20.05.2005) gegenüber dem BMU-Referentenentwurf vom 20.06.2004:

Die Suche nach einem Kompromiss zwischen den Positionen von Bundesumweltministerium, Bundesverkehrsministerium und Bundesverteidigungsministerium hat aus Sicht des VCD im wesentlichen zu Verschlechterungen geführt. Folgende wichtigen Änderungen wurden vorgenommen:

- Neuaufnahme der Regelung, dass für Flugplätze, die innerhalb einer Frist von 10 Jahren nach Vorliegen eines Festsetzungserfordernisses geschlossen werden sollen und deren Verwaltungsverfahren zur Schließung bereits begonnen hat, kein (neuer) Lärmschutzbereich festgesetzt werden muss. Diese Regelung ist aus Sicht des VCD vertretbar.
- Heraufsetzung der Werte für die Festlegung der Tag-Schutzzone 1 und 2 an neuen oder wesentlich baulich erweiterten militärischen Flugplätzen um 3 Dezibel (63 dB(A) gegenüber 60 dB(A) im BMU-Entwurf bei der Tag-Schutzzone 1; 58 dB(A) gegenüber 55 dB(A) im BMU-Entwurf bei der Tag-Schutzzone 2). Entsprechend ändern sich auch die Werte für das Inkrafttreten der Pflicht der Flughafenbetreiber zur Kostenerstattung von passiven Schallschutzmaßnahmen. Ein solcher Bonus für militärische Flugplätze entbehrt nach Auffassung des VCD jeder wissenschaftlichen Grundlage.
- Statt zwei Nacht-Schutzzonen sieht der Regierungsentwurf nur noch eine Nacht-Schutzzone vor. Infolge einer Überlappung der Nacht-Schutzzone 2 mit der Tag-Schutzzone 2 und einer nur sehr geringen Rechtsfolge für die Schutzzone 2 (Bauverbot für schutzbedürftige Einrichtungen, erhöhter Schallschutz für Wohngebäude auf Kosten der Eigentümer) ist diese Veränderung allerdings als nicht sehr wesentlich einzustufen.
- Bei der Nacht-Schutzzone für neue und wesentlich baulich erweiterte Flugplätze soll eine zeitliche Staffelung vorgenommen werden (es wird auch von der „lex Flughafen Frankfurt“ gesprochen). Bis zum 31.12.2010 soll die Nacht-Schutzzone durch einen äquivalenten Dauerschallpegel L_{Aeq} Nacht von > 53 dB(A) sowie einen maximalen Innenpegel von $L_{Amax} = 6$ mal 57 dB(A) definiert werden. Erst ab dem 01.01.2011 sollen die ursprünglich im BMU-Entwurf vorgesehenen Werte gelten (L_{Aeq} Nacht > 50 dB(A) bzw. ein maximaler Innenpegel von $L_{Amax} = 6$ mal 53 dB(A)). Eine solche zeitliche Streckung ist nicht akzeptabel. Die höheren Kostenfolgen durch den ursprünglichen Entwurf

beim Ausbau des Frankfurter Flughafens sind ohne weiteres durch diesen zu schultern, zumal sie an die Fluggäste und Fluggesellschaften weitergegeben werden können.

- Geänderte Definition einer „wesentlichen baulichen Erweiterung“: Der BMU-Entwurf sah noch als ein Kriterium einer wesentlichen baulichen Erweiterung an, wenn sie zu einer Erhöhung der Zahl der Flugbewegungen um 30 % führte. Nun liegt eine wesentliche bauliche Erweiterung u.a. dann vor, wenn sich die Ausdehnung des Lärmschutzbereiches um 25 % erhöht. Inhaltlich hat sich durch diese Änderung nichts geändert. Eine Erhöhung von 30 % der Flugbewegungen entspricht in etwa einer Vergrößerung des Lärmschutzbereiches um 25 %.
- Geänderte Definition einer „wesentlichen Veränderung der Lärmbelastung“ (führt zu einer Neufestlegung des Lärmschutzbereiches): Der BMU-Entwurf sah noch als ein Kriterium einer wesentlichen Veränderung der Lärmbelastung an, wenn sich die Zahl der Flugbewegungen um mehr als 25 % ändert. Im Regierungsentwurf wurde dieses Kriterium ersetzt durch das Kriterium „wenn sich die Größe des Lärmschutzbereichs um mindestens 25 % ändert“. Diese neue Definition stellt eine geringfügige Verschlechterung der ursprünglichen Regelung dar.
- Die Anwendung der 100-100-Regelung bei der Festlegung der Lärmschutzbereiche wurde geändert in eine Sigma-Regelung (Sigma = Standardabweichung). Demnach werden die prognostizierten Flugbewegungszahlen für die einzelnen Betriebsrichtungen jeweils um einen Zuschlag zur Berücksichtigung der zeitlich variierenden Nutzung der einzelnen Betriebsrichtungen erhöht. Für die Tag-Schutzzonen 1 und 2 beträgt der Zuschlag zweimal die Streuung der Nutzungsanteile der jeweiligen Betriebsrichtung in den zurückliegenden 10 Jahren (2 Sigma), für die Nacht-Schutzzone dreimal (3 Sigma). Die Anwendung der Sigma- statt der 100-100-Regelung führt zu um 20-30 % kleineren Lärmschutzbereichen und damit zu einer deutlich geringeren Anzahl von Menschen, die einen Rechtsanspruch auf Lärmsanierung erhalten. Allerdings stellt die Sigma-Regelung eine Verbesserung der bestehenden Rechtslage dar.
- In der Nachtschutzzone an militärischen Flugplätzen beschränkt sich der Rechtsanspruch auf Erstattung von Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen durch Flughafenbetreiber (Bundesverkehrsministerium) nur auf Schallschutzfenster, nicht aber auf Belüftungseinrichtungen. Hingegen haben Betroffene an zivilen Flugplätzen auch einen Anspruch auf Finanzierung von Belüftungseinrichtungen. Der BMU-Entwurf sah noch die Finanzierung von Belüftungseinrichtungen für sowohl militärische als auch zivile Flugplätze vor.
- Die aus VCD-Sicht sehr sinnvolle Regelung im BMU-Entwurf, wonach die Möglichkeit, Wohnungen in der Schutzzone 1 zu errichten, wenn im Zeitpunkt der Festsetzung des Lärmschutzbereiches ein Bebauungsplan oder § 34 Baugesetzbuch dies zulässt, entschädigungsfrei 7 Jahre nach Festsetzung des Lärmschutzbereiches erlischt, wurde aus verfassungsrechtlichen Gründen und wegen der Proteste der Kommunen gestrichen. Statt dessen wurde ein neuer Passus eingeführt, der eine Ausweitung der Möglichkeiten darstellt, im Umfeld von Flughäfen zu bauen. Demnach können Wohnungen auch noch nach der Festsetzung des Lärmschutzbereichs im Geltungsbereich eines bekannt gemachten Bebauungsplans errichtet werden, wenn dieser der Erhaltung, der Erneuerung, der Fortentwicklung einschließlich einer Erweiterung, der Anpassung oder dem Umbau von vorhandenen Ortsteilen dient und im Falle der Erweiterung von Ortsteilen keine in Betracht kommenden anderweitigen Planungsmöglichkeiten für die weitere bauliche Entwicklung der Gemeinde bestehen. Mit dieser Regelung ist das Ziel des Gesetzes

(Verhinderung von neuen lärmempfindlichen Nutzungen im besonders betroffenen Flughafenumfeld) nach Auffassung des VCD nicht zu erreichen. Die Kommunen, die sich massiv für diese Regelung eingesetzt haben, tun sich mit dieser Regelung keinen Gefallen, da die Sanierungsfälle von morgen vorprogrammiert werden.

- Der Regierungsentwurf führt eine neue Bestimmung ein, wonach bei Planfeststellungsverfahren und Genehmigungen für Flugplätze die Lärmwerte des Fluglärmsgesetzes zur Festlegung von Lärmschutzbereichen im Rahmen der Abwägung im Hinblick auf die Berücksichtigung des Fluglärms zugrunde gelegt werden sollen. Diese Regelung birgt die Gefahr in sich, dass sie den Genehmigungsbehörden und Gerichten wenig Raum lässt, anspruchsvollere Lärmwerte festzusetzen.
- Nicht durchsetzen konnte das BMU eine Erweiterung seiner Mitbestimmungsmöglichkeiten bei der Festlegung von Rechtsverordnungen. So wollte das BMU, dass Verordnungen des Bundesverkehrsministeriums u.a. zur Regelung von Verhalten im Luftraum und am Boden, zur Regelung von Größe, Lage, Beschaffenheit, Ausstattung und des Betriebes von Flugplätzen und zur Genehmigung der Regelungen der Entgelte für das Starten, Landen u. Abstellen von Luftfahrzeugen im Einvernehmen mit dem BMU geregelt werden. Dieser Vorschlag taucht im Regierungsentwurf nicht mehr auf.

Folgende Aspekte des Gesetzentwurfes sind **positiv** zu bewerten:

- Ausdehnung des Anwendungsbereiches des Fluglärmsgesetzes. Nun müssen für folgende zusätzlichen Verkehrsflughäfen Lärmschutzbereiche festgesetzt werden: Braunschweig, Dortmund, Erfurt, Essen-Mülheim, Friedrichshafen, Heringsdorf, Karlsruhe/Baden-Baden, Kiel-Holtenau, Lübeck-Blankensee, Schwerin-Parchim, Siegerland, Stralsund-Barth, Weeze/Niederrhein und Westland/Sylt. Außerdem müssen künftig für folgende Verkehrslandeplätze mit Fluglinien- oder Pauschalflugreisen Lärmschutzbereiche festgesetzt werden: Augsburg, Kassel-Calden, Mannheim, Mönchengladbach und Zweibrücken.
- Die Festlegung von um 5 Dezibel niedrigere Grenzwerte für neue oder wesentlich baulich erweiterte zivile Flugplätze.
- Die Einführung einer Nachtschutzzone sowie eines Maximalpegel-Kriteriums bei der Festlegung der Nachtschutzzone, wenn auch an den Werten im Detail Kritik geübt werden kann (siehe unten).
- Die Einführung eines Anspruches auf Geldentschädigung für Beeinträchtigungen des Außenwohnbereichs bei einem neuen oder wesentlich baulich erweiterten Flugplatz. (Diesen Anspruch sollen künftig Eigentümer eines in der Tag-Schutzzone I gelegenen Grundstücks, auf dem bei Festsetzung des Lärmschutzbereichs Einrichtungen wie Krankenhäuser, Altenheime, Erholungsheime oder Wohnungen errichtet sind oder auf dem die Errichtung von baulichen Anlagen zulässig ist, geltend machen können).
- Leichte Verbesserungen bei den Beteiligungsrechten für anerkannte Lärmschutz- und Umweltverbände. So erhalten Lärmschutz- und Umweltverbände ausdrücklich ein Anhörungsrecht beim Erlass einer Rechtsverordnung zur Festlegung von Schallschutzanforderungen für bauliche Anlagen sowie beim Erlass einer Rechtsverordnung, die Art und Umfang der erforderlichen Auskünfte durch den Flugplatzhalter und die mit der Flugsicherung Beauftragten sowie die Berechnungsmethode für die Ermittlung der Lärmbelastung regelt. Neben der Bundesvereinigung gegen Fluglärm können künftig

auch andere Lärmschutz- und Umweltverbände dem beratenden Ausschuss nach § 32a Luftverkehrsgesetz sowie einer Fluglärmkommission angehören.

- Verbesserungen bei der Information der Öffentlichkeit. So sind die Lärmmess- und Auswertungsergebnisse für alle zivilen Flugplätze mit Lärmschutzbereich künftig regelmäßig zu veröffentlichen (bislang mussten diese Ergebnisse lediglich den zuständigen Behörden und der Fluglärmkommission mitgeteilt werden). Allerdings wünscht sich der VCD eine solche Pflicht zur Veröffentlichung auch für militärische Flugplätze und Flugplätze ohne Lärmschutzbereich.
- Ausdehnung der Pflicht zur Installation von Fluglärmüberwachungsanlagen auf alle zivilen Flugplätze mit Lärmschutzbereich (und nicht nur – wie bislang – allein auf Verkehrsflughäfen). Allerdings wünscht sich der VCD eine solche Pflicht zur Installation von Fluglärmüberwachungsanlagen auch für militärische Flugplätze und Flugplätze ohne Lärmschutzbereich.
- Erweiterung der Pflicht zur Bildung von Fluglärmkommissionen: Künftig müssen an allen Verkehrsflughäfen, die dem Fluglinienverkehr angeschlossen sind und für die ein Lärmschutzbereich festzusetzen ist, Fluglärmkommissionen eingerichtet werden. Künftig sind demnach auch an folgenden Verkehrsflughäfen Fluglärmkommissionen verpflichtend einzurichten: Braunschweig, Dortmund, Erfurt, Essen-Mülheim, Friedrichshafen, Heringsdorf, Karlsruhe/Baden-Baden, Kiel-Holtenau, Lübeck-Blankensee, Schwerin-Parchim, Siegerland, Stralsund-Barth, Weeze/Niederrhein und Westland/Sylt. Nach Auffassung des VCD sollte diese Pflicht zur Bildung von Fluglärmkommissionen jedoch für alle Flugplätze mit Lärmschutzbereichen gelten (also auch Verkehrslandeplätze mit Fluglinien- oder Pauschalflugreisen).
- Erweiterung der Möglichkeiten der Einflussnahme des Umweltbundesamtes: Bestimmte Rechtsverordnungen, die von besonderer Bedeutung für den Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm sind, müssen künftig vom Bundesverkehrsministerium im Benehmen mit dem Umweltbundesamt erlassen werden.

Folgende Regelungen im Gesetzentwurf sind **kritikwürdig**:

- Aus Sicht des VCD stellen die vom Bundesumweltministerium vorgeschlagenen Lärmwerte für bestehende Flughäfen bereits ein starkes Entgegenkommen an die Luftverkehrswirtschaft dar. Um eine Gesundheitsbeeinträchtigung von Flughafenanwohnern auszuschließen, sollte für die Tag-Schutzzone 1 ein maximaler Wert von 60 dB (A) eingeführt werden. Für die Nacht-Schutzzone 1 sollte der Wert 45 dB (A) nicht überschreiten, um erhebliche Schlafstörungen zu vermeiden. Ein Wert von $L_{eq3} = 45$ dB(A) wurde auch im alten Referentenentwurf des BMU vom 15.11. 2000 für die Nachtschutzzone vorgeschlagen. Auch nach der Rechtssprechung des Bundesverwaltungsgerichts liegen die Schwellenwerte für gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse entsprechend der Richtwerte der TA Lärm für Mischgebiete bei einem äquivalenten Dauerschallpegel von 60 dB(A) tags und 45 dB (A) nachts. Der Gesetzentwurf nimmt demnach erhebliche Belästigungen der Anwohner von Flugplätzen bewusst in Kauf und kann gesundheitliche Beeinträchtigungen nicht sicher vermeiden. Damit verfehlt das Gesetz auch wesentliche Grundsätze des Umweltrechts, wie sie im Bundes-Immissionsschutzgesetz festgeschrieben sind, nämlich die Vermeidung von Gefahren, erheblichen Belästigungen und erheblichen Nachteilen.
- Positiv am Referentenentwurf des Bundesumweltministeriums ist, dass erstmals die Nachtschutzzeiten auch mit Hilfe eines Maximalpegel-Kriteriums (maximale Anzahl

von Einzelschallereignissen am Ohr des Schläfers) definiert werden. Aus Sicht des VCD sollten die Maximalpegel am Ohr des Schläfers allerdings 4 mal 52-53 dB(A) nicht überschreiten.

- Ebenfalls ein weites Entgegenkommen an die Luftverkehrswirtschaft stellt die lange zeitliche Streckung des Inkrafttretens der Pflicht zur Kostenerstattung durch Flughafenbetreiber an Grundstückseigentümer dar. Die Lärmbetroffenen warten teilweise bereits seit über 30 Jahren auf eine Erstattung von Aufwendungen für baulichen Schallschutz. Nun müssen die Betroffenen teilweise bis zu dreizehn Jahre nach Inkrafttreten der Gesetzesnovelle warten, bis der Erstattungsanspruch vollständig greift. Denn bei Grundstücken, die nur aufgrund des Maximalpegelkriteriums der Nacht-Schutzzone 1 zugeordnet werden, soll die Pflicht zur Kostenerstattung erst elf Jahre nach Festsetzung des Lärmschutzbereiches (dies kann bis zu zwei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes sein) greifen. Eine sofortige Entschädigung nach Festsetzung des Lärmschutzbereiches sieht der Gesetzentwurf für bestehende zivile Flugplätze nur bei einem Dauerschallpegel $L_{Aeq, Tag}$ über 70 dB(A) vor. Das sind Werte, die bei kaum einem Flugplatz in der Bundesrepublik Deutschland erreicht werden. Bei neuen bzw. wesentlich baulich erweiterten Flugplätzen greift ein sofortiger Erstattungsanspruch nur bei $L_{Aeq, Tag}$ über 65 dB(A). Nach der Rechtssprechung zum Flughafen München II ist dagegen bereits bei einem Wert von 64 dB(A) die Entschädigung des Außenwohnbereiches vorzusehen. Nach dem Gesetzentwurf sollen durch einen Flughafenausbau neu Betroffene, deren Belastung bei einem Mittelungspegel von 60-61 dB(A) liegt, erst neun Jahre nach Festsetzung des Lärmschutzbereiches Anspruch auf Entschädigung haben, obwohl selbst konservative Einschätzungen eine erhebliche Belästigung ab einem Pegel von 60-62 dB(A) annehmen. Bei einzelnen Flughafenausbauvorhaben sind auch niedrigere Werte festgelegt worden. Wird der Gesetzentwurf in dieser Form verabschiedet, dann findet eine finanzielle Begünstigung auszubauender Flugplätze gegenüber den vor kurzen planfestgestellten Flugplätzen statt, was aus Sicht des VCD nicht zu verantworten ist.
- Der Gesetzentwurf enthält auf Drängen des Bundesverkehrsministeriums die Lärmindizes $L_{Aeq, Tag}$ bzw. $L_{Aeq, Nacht}$ statt der europaweit gültigen Indizes L_{den} und L_{night} (auch das Bundesumweltministerium wollte ursprünglich die europäischen Indizes in das Gesetz einführen). Eine Verwendung der Lärmindizes $L_{Aeq, Tag}$ bzw. $L_{Aeq, Nacht}$ lehnt der VCD ab, da die Verwendung dieser Indizes im Durchschnitt bei zivilen Flugplätzen zu einer um 1-2 dB(A) niedrigeren (weniger scharfen) Bewertung des Lärmgeschehens gegenüber einer Verwendung des L_{den} führt. Noch gravierender sieht es bei ausgeprägten Nachtflughäfen wie Köln/Bonn aus. Hier verschafft die Lärmbeurteilung auf Basis des L_{eq} dem Flughafenbetreiber einen Vorteil von 4 bis 5 dB(A) gegenüber einer Lärmbeurteilung auf der Basis des L_{den} . Außerdem ist die Verwendung des L_{den} durch die EU-Umgebungsärmrichtlinie verbindlich für die Erstellung von Lärmkarten vorgeschrieben. Diese Lärmkarten müssen auch für alle Großflughäfen (mehr als 50.000 Flugbewegungen pro Jahr) bis spätestens 30.6.2007 vorliegen. Die Anwendung von unterschiedlichen Lärmindizes (L_{eq} für die Festsetzung des Lärmschutzbereiches bzw. L_{den} für die Lärmkarten), schafft nur unnötige Mehrarbeit bzw. Kosten und verhindert die nötige Transparenz.
- Die Festsetzung der Lärmschutzbereiche beruht auf einer Prognose von 10 Jahren, erfasst aber nicht einen denkbaren Endausbau des Flugplatzes. Durch eine Nichtberücksichtigung des denkbaren Endausbaus werden jedoch Bauwillige im Umfeld von Flughäfen nicht hinreichend auf das künftige Lärmproblem aufmerksam gemacht. Damit werden bereits heute Lärmsanierungsfälle von morgen geschaffen. Sinnvoll wäre deshalb die Einführung einer Schutzzone 3, in der ausschließlich Planungs-

beschränkungen für die Regional- und Bauleitplanung geregelt werden sollen. Eine solche Schutzzone 3 ist auch Bestandteil des Gesetzentwurfes des Länderausschusses für Immissionsschutz vom (LAI) 12.9.2000.

- Es fehlen nach wie vor deutlichere Rechtsfolgen für die Tag-Schutzzone 2. Auch der Gesetzentwurf sieht für diese Zonen lediglich ein Bauverbot für schutzbedürftige Einrichtungen (z.B. Krankenhäuser, Altenheime, Erholungsheime, Schulen und Kindergärten) vor, von dem im öffentlichen Interesse abgewichen werden kann. Wohnungen und ausnahmsweise errichtete schutzbedürftige Einrichtungen müssen bestimmten Schallschutzanforderungen genügen. Aus Sicht des VCD sollte eine Regelung getroffen werden, dass für die Schutzzone 2 mittelfristig die gleichen Rechtsfolgen gelten wie für die Schutzzone 1 (Erstattungsanspruch für passiven Schallschutz).
- Innerhalb der Nacht-Schutzzone 1 soll sich der Erstattungsanspruch für baulichen Schallschutz nur auf Schlafräume beziehen. Dies ist kritikwürdig, denn Schlafräume können im Laufe der Zeit geändert werden. Außerdem haben die Flughafenanwohner ein Recht darauf, in der Zeit von 22 bis 6 Uhr (Definition der Nacht nach diesem Gesetz) auch in anderen Räumen ruhige Verhältnisse anzutreffen.

Kostenfolgen des Gesetzentwurfes

Eine ausführliche Einschätzung der Kostenfolgen der Gesetzesnovelle liegt nur für den Referentenentwurf vom 22.6.2004 vor. Demnach wurden für den Bundeshaushalt (nur militärische Flugplätze) die Kostenfolgen auf 75 Mio. € bis 95 Mio. € geschätzt. Für den Bereich der zivilen Flugplätze wurden auf der Grundlage des Referentenentwurfs vom 22.06.2004 die Kostenfolgen auf 614 Mio. € bis 738 Mio. € geschätzt. Der Gesetzentwurf enthält jedoch gegenüber dem Referentenentwurf einige Änderungen, die zu relevanten Verringerungen der Kosten führen. Man kann ungefähr mit um 20-30 % reduzierten Kostenfolgen des neuen Gesetzentwurfes gegenüber dem Entwurf aus dem Jahre 2004 rechnen.

Die Kostenerstattung soll sich nach dem Gesetzentwurf auf bis zu 13 Jahre verteilen. Legt man die kalkulierten Schallschutzaufwendungen von rund 500 Mio. Euro auf die Verursacher des Fluglärms, d. h. die Passagiere um, ergibt sich eine durchschnittliche Kostenbelastung von unter 50 Cent je Flugticket.