

18.5.2018

Stellungnahme der Bundesvereinigung gegen Fluglärm (BVF) zum Entwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit für einen Bericht der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag nach § 2 Absatz 3 des Fluglärmsgesetzes (FluLärmG)

Vorbemerkung

Das Fluglärmsgesetz aus dem Jahr 2007 regelt im Wesentlichen lediglich Ansprüche auf Aufwendungsersatz für passiven Schallschutz, Ansprüche auf die Entschädigung für Beeinträchtigungen des Außenwohnbereichs im direkten Flugplatzumfeld sowie bestimmte bauliche Nutzungsbeschränkungen. Die Lärmwerte des Fluglärmschutzgesetzes orientieren sich nicht an den aktuellen Erkenntnissen der Lärmwirkungsforschung. Die wesentliche Zielsetzung des Fluglärmsgesetzes, gesunde Wohnverhältnisse sicherzustellen und künftige Lärmkonflikte zu vermeiden, wird nicht erreicht. Infolgedessen nimmt das Fluglärmsgesetz erhebliche Belästigungen der Anwohnerinnen und Anwohner von Flughäfen bewusst in Kauf und kann gesundheitliche Beeinträchtigungen nicht vermeiden.

Mit dem durch das Fluglärmsgesetz gewährten passiven Schallschutz werden nur Innenräume von besonders betroffenen Anwohnerinnen und Anwohnern in der Tagschutzzone 1 und der Nachtschutzzone und diese nicht ausreichend gegen Fluglärm abgeschirmt. In der Tagschutzzone 2 gibt es keinerlei Entschädigung für passiven Schallschutz. Das Fluglärmsgesetz setzt damit nicht an der Lärmquelle an und sagt nichts darüber aus, wie viel Lärm einer Region zugemutet werden kann und wie das Verhältnis von passivem und aktivem Schallschutz ist. Das Gesetz liefert keine echten Immissionschutzgrenzwerte, die den Flughafenbetreiber zwingen, aktiven Lärmschutz zu betreiben, z.B. mit Hilfe von Nachtflugbeschränkungen, Betriebsbeschränkungen für besonders laute Flugzeuge oder Lärmkontingentierungen. Beim Straßenverkehrs- und Schienenlärm gibt es hingegen mit der 16. Bundes-Immissionschutzverordnung (Verkehrslärmverordnung) für den Fall des Neubaus oder der wesentlichen baulichen Erweiterung Immissionsgrenzwerte, welche die Verkehrslärmbelastung nach oben hin beschränken. Analog wurde es versäumt, Immissionsgrenzwerte als ein besonders wirksames Instrument gesetzlich zu verankern, mit dem sich unzumutbare Fluglärmbelastungen auf ein gesundheitlich verträgliches und angemessenes Maß vermindern lassen.

Aus Sicht der Bundesvereinigung gegen Fluglärm (BVF) müssen daher beide Gesetze zum Schutz vor Fluglärm, das Luftverkehrsgesetz sowie das Fluglärmsgesetz und dessen untergesetzlichen Regelwerke, grundlegend reformiert werden. Die BVF unterstützt ausdrücklich die Forderung des Umweltbundesamtes (Fluglärmbericht 2017) nach einem übergeordneten Konzept, welches auch andere rechtliche Rahmenbedingungen, wie beispielsweise das Luftverkehrsgesetz, in einen umfassenden Schutz vor Fluglärm mit einbezieht.

Die BVF teilt nicht die positive Würdigung des Fluglärmsgesetzes aus dem Jahr 2007 als fortschrittliches Gesetz im Berichtsentwurf vom 04.04.2018 des Bundesumweltministeriums.

Schon die Genese der Novelle aus dem Jahr 2007 zeigt deutlich, dass sich das Gesetz mehr an den Interessen der Luftverkehrswirtschaft als an den Interessen der Lärmbetroffenen orientiert. In der mehrjährigen Auseinandersetzung mit mehreren Gesetzentwürfen wurden die Ansprüche an den Lärmschutz aufgrund des Drucks der Luftverkehrslobby immer weiter heruntergeschraubt. So fanden sich im ersten Entwurf des Bundesumweltministeriums aus dem Jahr 2000 noch anspruchsvolle Nachtschutzzonen-Grenzwerte von 42 dB(A) bei neuen oder wesentlich baulich erweiterten Flugplätzen (heute: 50 dB(A)) sowie von 45 dB(A) bei bestehenden Flugplätzen (heute: 55 dB(A)). Außerdem sollten im ersten Entwurf bereits Landeplätze mit mehr als 5.000 Starts in den sechs verkehrsreichsten Monaten (entspricht ca. 16.600 Flugbewegungen pro Jahr) sowie Luft-/ Boden-Schießplätze einbezogen werden.

Der zweite Gesetzentwurf aus dem Jahr 2003 sah die Verwendung der europaweit gültigen Indizes L_{den} und L_{night} , die auch bei der Lärmkartierung gemäß Umgebungslärmrichtlinie Anwendung finden, statt der Lärmindizes L_{AeqTag} bzw. $L_{AeqNacht}$ vor. Weiterhin sah dieser Gesetzentwurf erweiterte Beteiligungs- und Klagerechte für anerkannte Lärmschutz- und Umweltvereine, Beteiligungs- und Klagerechte für Kommunen bei der Festlegung von Flugrouten und der Festsetzung des Lärmschutzbereiches sowie eine gesetzliche Verankerung eines Fluglärmschutzbeauftragten vor.

Im dritten Gesetzentwurf des Bundesumweltministeriums aus dem Jahr 2004 war die Anwendung der 100-100-Regelung bei der Festlegung der Lärmschutzbereiche, eine Differenzierung in zwei Nacht-Schutzzonen (heute: eine Nacht-Schutzzone) sowie eine Finanzierung von Belüftungseinrichtungen in Gebäuden der Nachtschutzzone auch an militärischen Flugplätzen vorgesehen. Außerdem kannte dieser Gesetzentwurf keinen 3-Dezibel-Bonus für militärische Flugplätze. Schließlich gab es hier eine Regelung, dass die Möglichkeit, eine Wohnung, für die Baurecht vorliegt, in der Schutzzone 1 zu errichten, entschädigungsfrei nach 7 Jahren erlischt.

Alle diese aus Lärmschutzsicht begrüßenswerten Regelungen haben es nicht in das schließlich im Jahr 2007 verabschiedete Fluglärmgesetz geschafft, nicht zuletzt deswegen, weil die Luftverkehrswirtschaft dramatische Kostenfolgen an die Wand gemalt hat. Wie inzwischen vom Umweltbundesamt belegt worden ist, werden die realen Kostenfolgen des Fluglärmgesetzes aus dem Jahr 2007 voraussichtlich bei gerade einmal rund 150 Mio. Euro liegen. Die im Vorfeld von der Arbeitsgruppe „Kostenfolgen der Novelle des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm“ im Jahr 2005 auf der Basis der Angaben der Luftverkehrswirtschaft berechneten Kosten lagen dagegen bei maximal 833 Mio. Euro und haben dazu gedient, die individuellen Entschädigungen zu reduzieren.

Mit dem Fluglärmbericht 2017 des Umweltbundesamtes (UBA) sowie der vom UBA beauftragten Evaluation der 2. Fluglärmschutzverordnung und dem Sondergutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU) zum Thema „Fluglärm reduzieren: Reformbedarf bei der Planung von Flughäfen und Flugrouten“ aus dem Jahr 2014 liegen hervorragende Grundlagen zur Weiterentwicklung des Fluglärmschutzes vor. Vom Bundesumweltministerium finanziert, hat die Weltgesundheitsorganisation (WHO) im Entwurf eine Synopse der internationalen Lärmwirkungsstudien 2018 mit dem Titel „WHO Environmental Noise Guidelines for the European Region“ vorgelegt, die auch die UBA-Lärmgrenzwerte zur Gesundheitsprävention vergleichbar empfehlen.

Die BVF kritisiert, dass Kernforderungen des Umweltbundesamtes und des SRU jetzt nicht im Berichtsentwurf des Bundesumweltministeriums enthalten sind. Insbesondere fehlen die Übernahme der Forderung des UBA nach Einführung einer Lärmkontingentierung während der Tagzeit von 6:00 bis 22:00 Uhr sowie eines Nachtflugverbotes für den regulären Flugbetrieb auf stadtnahen Flughäfen während der gesetzlichen Nachtzeit von 22:00 bis 06:00 Uhr aus Gründen des präventiven Gesundheitsschutzes. Auch der SRU fordert eine umfassende Überarbeitung aller fluglärmrelevanten Regelungen und dabei insbesondere die Stärkung des aktiven

Schallschutzes, die Einführung von Immissionsgrenzwerten und die Verschärfung der Nachtschutzregelungen. Fluglärm macht krank, deshalb sind aus lärmmedizinischer Sicht strengere Grenzwerte sowie ein Nachtflugverbot an stadtnahen Flughäfen umzusetzen.

Die Erkenntnisse der Lärmwirkungsforschung werden im Berichtsentwurf völlig unzureichend dargestellt. Insbesondere werden die Ergebnisse der Norah-Studie verharmlost. Herzinsuffizienz ist eine ernsthafte Erkrankung mit einer hohen Mortalität; Depressionen wirken sich massiv auf die Leistungsfähigkeit der Erkrankten aus und verursachen hohe volkswirtschaftliche Kosten. Eine der wesentlichen Erkenntnisse der Norah-Studie ist, dass sich bereits mäßiger nächtlicher Fluglärm negativ auf die Gesundheit auswirkt. Im Nachgang zur Norah-Studie haben die Autoren der Studie zu Krankheitsrisiken die Zahl vorzeitiger Todesfälle aufgrund fluglärmbedingter Erkrankungen abgeschätzt; mit ca. 2000 vorzeitiger Todesfälle innerhalb von 10 Jahren ergibt sich ein Risiko, das für Fluglärm Betroffene im Rhein-Main-Gebiet höher ist als vorzeitig durch einen Unfall im Straßenverkehr zu sterben.

Schwachpunkt der Norah-Studie ist, dass die Auswirkungen sehr starken Fluglärms, wie er z.B. in Düsseldorf auftritt, nicht untersucht wurden. Im Frankfurter Raum gibt es fast keine Betroffenen, die einem Fluglärm tagsüber über 65 dB(A) ausgesetzt sind.

Gar nicht erwähnt werden die Arbeiten von Prof. Greiser, der für den Köln-Bonner Raum zu ähnlichen Ergebnissen wie Prof. Seidler für Norah kam.

Ebenfalls nicht erwähnt werden die Arbeiten von Prof. Münzel, der nachwies, dass nächtlicher Fluglärm schon nach sehr kurzer Zeit zu messbaren physiologischen Auswirkungen führt, die Indikatoren für Gefäßschäden und nachfolgende Herz-Kreislaufkrankungen sind.

Die vorliegende Stellungnahme der BVF gliedert sich in drei Teile. Im ersten Teil werden die Schlussfolgerungen und Empfehlungen aus dem Entwurf des Berichtes der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag nach § 2 Absatz 3 des Fluglärmgesetzes bewertet. Im zweiten Teil werden ergänzende Vorschläge unterbreitet, wie das Fluglärmgesetz im Sinne eines besseren Fluglärmschutzes geändert werden sollte. Der 3. Teil enthält die Vorschläge der BVF für weitergehende gesetzliche Änderungen und zur Stärkung des aktiven Lärmschutzes.

Stellungnahme der BVF zum BMU-Entwurf Novellierung FluLärmG

1. Bewertung der Schlussfolgerungen und Empfehlungen aus dem Entwurf des Berichtes der Bundesregierung an den Bundestag nach § 2 Absatz 3 des Fluglärmgesetzes

1.1 Verschärfung der Werte zur Abgrenzung der Schutzzonen

Das Bundesumweltministerium schlägt in ihrem Entwurf vom 4.4.2018 des Berichtes für die Bundesregierung eine einheitliche Absenkung der Werte des § 2 Absatz 2 des Fluglärmgesetzes um 2 Dezibel vor.

Aus Sicht der BVF ist eine derartige Absenkung der Werte zur Festlegung des Lärmschutzbereiches völlig unzureichend. Sie widerspricht auch den Empfehlungen des Fluglärmberichtes 2017 des Umweltbundesamtes sowie den aktuellen Erkenntnissen der Lärmwirkungsforschung. Auch das BMU rechnet damit, dass die Lärmschutzzonen durch den Einsatz lärmärmerer Flugzeuge nicht größer werden. Insbesondere wird die hohe Evidenz der Notwendigkeit der deutlichen Reduzierung der nächtlichen Fluglärmbelastung verkannt.

Eine einheitliche Absenkung der Werte des § 2 Absatz 2 des Fluglärmgesetzes um 2 Dezibel manifestiert weiterhin die Ungleichbehandlung von neuen bzw. wesentlich baulich erweiterten Flugplätzen gegenüber bestehenden Flugplätzen und die Ungleichbehandlung von militärischen Flugplätzen. Vor dem Hintergrund des aktuellen Stands der Lärmwirkungsforschung lässt sich

eine solche Unterscheidung jedoch wissenschaftlich nicht unterlegen (vgl. UBA-Fluglärmbericht 2017, Seite 50 f.). Es stellt sich auch die Frage, ob eine Schlechterstellung der „Altbetroffenen“ auf Dauer noch verfassungskonform ist.

Daher sollten die Werte des § 2 Absatz 2 des Fluglärmgesetzes für bestehende Flugplätze in einem ersten Schritt zumindest auf das Niveau von neuen bzw. wesentlich baulich erweiterten Flugplätzen abgesenkt werden. Die Werte für militärische Flugplätze sollten auf das Niveau von zivilen Flugplätzen abgesenkt werden. Diese Forderung nach einer Auflösung der unterschiedlichen Bewertung der Schutzzonen-Grenzwerte für zivile und militärische Flugplätze, sowie für Bestands- und Ausbauflugplätze befindet sich auch im Einklang mit den Empfehlungen des Umweltbundesamtes (Fluglärmbericht 2017) und des Sachverständigenrates für Umweltfragen (Sondergutachten „Fluglärm reduzieren: Reformbedarf bei der Planung von Flughäfen und Flugrouten“ aus dem Jahr 2014).

Entsprechend den Forderungen des Umweltbundesamtes (Fluglärmbericht 2017) sollte perspektivisch eine Absenkung der Lärmschutzzonen-Werte auf 40 dB(A) L_{Nacht} für die Nachtschutzzone und 50 dB(A) $L_{\text{Aeq,Tag}}$ für die Tagschutzzone 1 sowie 45 dB(A) $L_{\text{Aeq,Tag}}$ für die Tagschutzzone 2 erfolgen.

1.2 Einführung eines wirkungsbezogenen Maximalpegel-Kriteriums für die Nachtschutzzone (Aufwachwahrscheinlichkeiten)

In dem Berichtsentwurf wird empfohlen, das Regelungskonzept des Fluglärmgesetzes so auszugestalten, dass das Auftreten einer modellhaft berechneten, zusätzlichen fluglärmbedingten Aufwachreaktion als Kriterium für die Abgrenzung der Nacht-Schutzzone und ergänzend auch für die Anforderungen an den baulichen Schallschutz von Schlafräumen festgelegt wird. Mit dem Konzept der Aufweckwahrscheinlichkeit wird die Unplausibilität von NAT-Kriterien überwunden, bei denen weder bei selteneren sehr lauten Ereignissen noch bei einer sehr großen Anzahl von Ereignissen knapp unterhalb der Schwelle Schutz gewährt wird. Eine Fortentwicklung dieses Ansatzes wird von der BVF unterstützt. Allerdings ist bei Einführung eines wirkungsbezogenen Maximalpegel-Kriteriums darauf zu achten, dass überall der Schutz deutlich verbessert wird. Für den am Flughafen Leipzig angesetzten Wert (AWR=1) fehlt eine schlüssige Begründung. Mit diesem Wert werden etwa dreimal mehr Einzelereignisse zugelassen als mit eingeführten NAT-Kriterien (6*53 dB(A), 6*57 dB(A)).

1.3 Vermeidung verkleinernder Neufestsetzungen von Lärmschutzbereichen

Der Vorschlag, dass verkleinernde Neufestsetzungen von Lärmschutzbereichen im Normalfall nicht erfolgen sollten, wird von der BVF sehr begrüßt. Es sollte jedoch auch sichergestellt werden, dass bei einer allfälligen Verlegung von Flugrouten Neubetroffene nicht schlechter gestellt werden als schon Geschützte.

1.4 Wegfall der zeitlichen Staffelung des Entstehens von Erstattungsansprüchen

Die Abschaffung der Regelung in § 9 Fluglärmgesetz, die den Anspruch auf Aufwendungersatz für passive Schallschutzmaßnahmen regelmäßig erst im sechsten Jahr nach der Ausweisung der Lärmschutzzone entstehen lässt, ist überfällig. Die zeitliche Streckung muss entfallen, damit der Schutzzweck sofort mit Inbetriebnahme des Ausbaus erfüllt wird. Bei Neu- und Ausbauten sollte die Festsetzung des Lärmschutzbereichs zwingend mit dem Planfeststellungsbeschluss erfolgen.

Ebenso sollte auch die Regelung in § 9 Abs. 5 Fluglärmgesetz abgeschafft werden, die den Anspruch auf Außenwohnbereichsentschädigung regelmäßig erst im sechsten Jahr nach der

Ausweisung der Lärmschutzzone entstehen lässt. Auch hier muss die zeitliche Streckung entfallen, damit der Schutzzweck sofort erfüllt wird.

1.5 Verbesserter baulicher Schallschutz für Kindertageseinrichtungen, Grundschulen und Krankenhäuser

Der Vorschlag des Bundesumweltministeriums für einen qualitativ verbesserten baulichen Schallschutz für Kindertageseinrichtungen, Grundschulen und Krankenhäuser in der Tag-Schutzzone 2 wird von der BVF grundsätzlich begrüßt. Konkret fordert das Bundesumweltministerium, dass der Kostenerstattungsanspruch für Schallschutzmaßnahmen gegenüber dem Flughafenbetreiber bei derartigen lärmsensiblen Einrichtungen auch auf die Tag-Schutzzone 2 ausgeweitet werden soll.

Allerdings ist zu würdigen, dass zum Schutz der Kommunikation in Schulen und Kindergärten ein Innenpegel (Dauerschallpegel) von höchstens 30 dB(A) (das entspricht Maximalpegeln von ca. 45-50 dB(A)) in belüfteten Räumen eingehalten werden sollte. Auch beim Lernmodul der Norah-Studie wurden Beeinträchtigungen des Lernfortschritts bereits oberhalb 45 dB(A) Dauerschallpegel festgestellt. Dies impliziert die Notwendigkeit eines Schutzes ab einem Dauerschallpegel von 45 dB(A). Nach Einschätzung der BVF genügt zur Erfüllung der Anforderung bis ca. 55 dB(A) Außenlärmpegel der Einbau von Belüftungseinrichtungen.

Die BVF fordert, dass dieser Kostenerstattungsanspruch auch auf weiterführende Schulen ausgedehnt werden soll.

Perspektivisch sollten in der Tag-Schutzzone 2 die gleichen Kostenerstattungsansprüche für alle Hauseigentümer wie in der Tag-Schutzzone 1 gelten. Zumindest sollte bei Neubauten in der Tag-Schutzzone 2 der Mehraufwand für Schallschutzvorkehrungen durch den Flughafenbetreiber erstattet werden.

Auch für ruhige beruflich genutzte Räume sollte anknüpfend an den Planfeststellungsbeschluss Schönefeld Schutz gewährt werden. Für Beherbergungsgebäude sollte Nachtschutz gewährt werden.

1.6 Verbesserung des baulichen Schallschutzes in den Schutzgebieten,

Die derzeitige 2. FlugLSV ist unzureichend. Die DIN4109, auf die sie aufsetzt, vermittelt keinen hinreichenden Schutz vor lauten Einzelereignissen und gilt generell als veraltet. Neben unzureichenden Werten wird auch die Frequenzabhängigkeit der Schalldämmwirkung von Bauelementen nicht berücksichtigt. Dies kann aufgrund des niederfrequenten Charakters von Fluglärm zu einer Unterschätzung der Innenpegel führen.

Die DIN4109 geht von einem maßgeblichen Außenlärmpegel aus, der sich für Straßenverkehr, Schienenverkehr und Wasserverkehr aus den errechneten Werten zuzüglich 3 dB ergibt. Dieser Zuschlag wurde in die 2. FlugLSV nicht übernommen.

Aufgrund des Rückgriff auf die DIN4109 wurde für die Tagschutzzone 2 bei Neu- und Ausbauflughäfen ein gewichtetes Bauschalldämmmaß von 30 dB festgesetzt. Dieses Bauschalldämmmaß ist der Mindestwert für ruhige Gebiete – der Wille des Gesetzgebers, dass Bauherren in der Tagschutzzone 2 stärkeren Schallschutz vorsehen müssen, wurde damit unterlaufen.

Bei einer Absenkung der Grenzwerte und genauere Berechnung lärmarmen Flugzeuge ohne gleichzeitige Verbesserung des Schallschutzniveaus wird der Schutz nicht verbessert, sondern sogar schlechter. Rechnerisch 2 dB weniger Belastung führen am unteren Rand eines 5 dB-Bereichs dazu, dass man in die nächstniedrigere Klasse rutscht, so 5 dB weniger Schallschutz bekommt. Im Bereich 55-60 dB(A) tagsüber bzw. 45-50 dB(A) nachts liegen die derzeitigen

Werte für das Bauschalldämmmaß bei 30 dB – das Mindestmaß nach DIN4109. Abgesehen von Schlafräumbelüftung werden keine Schallschutzmaßnahmen übernommen.

Grundsätzlich sollte der passive Schallschutz tagsüber die Kommunikation in Innenräumen und nachts die ungestörte Nachtruhe sicherstellen. Eine Störung der Kommunikation tritt bereits bei Maximalpegeln von 45 dB(A) (Unterrichtsräume) – 50 dB(A) (sonstige Innenräume) auf – an diesen Werten sollte sich eine novellierte 2. FlugLSV orientieren. Nachts sollte die von der DLR ermittelte Aufweckschwelle eines Maximalpegels von 33 dB(A) nicht überschritten werden. Beim Nachtschutz ist neben der Möglichkeit gesundheitlicher Beeinträchtigungen auch zu würdigen, dass das Lernvermögen von Kindern und die Leistungsfähigkeit von Berufstätigen durch gestörte Nachtruhe beeinträchtigt werden. Dies führt zu einem hohen volkswirtschaftlichen Schaden.

Nach Auffassung der BVF sind generell die Maßstäbe des Schallschutzniveaus zur Nachrüstung des Baubestands und zur Einhaltung der Anforderungen beim Neubau gemäß 2. FlugLSV zu harmonisieren. Demnach sollte auch der bisherige Abschlag von 3 dB(A) bei Bestandsimmobilien gestrichen werden.

Die derzeitige Vorschrift des § 5 Absatz 3 der Flugplatz-Schallschutzmaßnahmenverordnung (2. FlugLSV) sieht vor, dass erneute Ansprüche auf Kostenerstattung für baulichen Schallschutz nur bestehen, 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 baulichem Schallschutz an Bestandsgebäuden gelten. Die Toleranzmarge beträgt 5 Dezibel gegenüber den Anforderungen an den Schallschutz bei der Bestandsnachrüstung. Im Berichtsentwurf des Bundesumweltministeriums wird die Streichung dieser Ausnahmeregelung des § 5 Absatz 3 der 2. FlugLSV empfohlen. Dies wird von der BVF ausdrücklich begrüßt.

Anders als der Berichtsentwurf plädiert die BVF für eine Streichung der Höchstkostengrenze für Schallschutzmaßnahmen (§ 5 Abs. 4 der 2. FlugLSV sieht derzeit einen maximale Erstattungsbetrag von Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen einschließlich erstattungsfähiger Nebenleistungen von 150 Euro je Quadratmeter Wohnfläche vor). Der Erstattungsbetrag sollte im Regelfall die Nebenleistungen, die Be- und Entlüftungseinrichtungen und die schalltechnische Verbesserung eines Daches abdecken. Von der Höchstkostengrenze betroffen sind ausgerechnet wenige besonders hoch belastete Fluglärm-betroffene. Die Mindestforderung ist, dass man die Höchstkostengrenze an die allgemein gestiegenen Preise anpasst.

Weiterhin sollte in die 2. FlugLSV eine Regelung analog § 3 Abs. 1 Satz 2 der 24. BImSchV aufgenommen werden, wonach eine Verbesserung der vorhandenen Bauschalldämm-Maße beim einzelnen Umfassungsbauteil mindestens 5 dB betragen soll.

1.7 Ausweitung der Anforderungen an Lüftungssysteme für Schlafräume, automatische zeitgesteuerte Fensterschließeinrichtungen

Um eine erhöhte Realisierungsquote bei den Maßnahmen zum Schutz von Schlafräumen zu erreichen, wird vom Bundesumweltministerium im Berichtsentwurf empfohlen, in der Nachtschutzzone 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. Diese Regelung wird von der BVF sehr begrüßt.

Allerdings sollte der Erstattungsanspruch für Be- und Entlüftungseinrichtungen nicht nur auf Schlafräume beschränkt sein (wie dies aktuell in § 9 Abs. 2 Satz 1 Fluglärmgesetz geregelt ist), sondern alle Aufenthaltsräume einbezogen werden. Die auf Schlafende einwirkenden Lüftungsgeräusche sollten auf das technisch mögliche Mindestmaß beschränkt werden – dies impliziert

die Übernahme der Kosten von zentralen Belüftungssystemen, bei denen Entlüftungsventilatoren in Feuchträumen oder Kellern montiert werden.

Da Kinder regelmäßig auch tagsüber in den dafür vorgesehenen Räumlichkeiten von Kindertageseinrichtungen schlafen, muss Schallschutz entsprechend den Nachtschutzanforderungen auch in diesen Räumen vorgehalten werden. Dies impliziert auch die Einrichtung einer Tag-schutzzone 3 mit einem Grenzwert entsprechend dem Nachtschutzgrenzwert.

Es sollte eine Gleichbehandlung im Hinblick auf die Finanzierung von Be- und Entlüftungseinrichtungen in Gebäuden der Nachtschutzzone bei militärischen und zivilen Flugplätzen geben. Auch bei militärischen Flugplätzen ist ein Rechtsanspruch in der Nachtschutzzone auf Erstattung von Aufwendungen für Belüftungseinrichtungen durch den Flugplatzbetreiber zu schaffen. Derzeit werden Standorte an militärischen Flugplätzen in § 9 Abs. 2 Satz 1 des Fluglärmsgesetzes in dieser Hinsicht gegenüber Standorten an zivilen Flugplätzen benachteiligt.

Die Möglichkeit eines nachträglichen Schallschutzes muss zeitlich unbegrenzt bestehen. Schallschutz muss auch bei einer Umnutzung von Wohnräumen gewährt werden, z.B. bei einer Umnutzung eines Arbeitszimmers in ein Kinderzimmer nach Geburt eines Kindes.

Wartung, Unterhalt und ggf. Erneuerung der passiven Schallschutzmaßnahmen sollten verursachergerecht vom Flughafenbetreiber finanziert und nicht auf die Fluglärm-betroffenen abgewälzt werden. Daher sollte unbedingt eine Instandsetzungsverpflichtung für passive Schallschutzmaßnahmen mindestens nach regelmäßigem Verschleiß bzw. Abnutzung ins Fluglärmsgesetz aufgenommen werden.

1.8 Flexibilisierungen bei baulichen Schallschutzmaßnahmen

Die Vorschläge im Berichtsentwurf im Hinblick auf eine Flexibilisierung bei baulichen Schallschutzmaßnahmen, um aus Sicht der Betroffenen vorzugswürdige und gegebenenfalls qualitativ höherwertige Schallschutzmaßnahmen umsetzen zu können, ohne dass der Erstattungsanspruch verloren geht, werden von der BVF begrüßt.

1.9 Höhere Gewichtung des aktiven Schallschutzes

Die Einschätzung des Bundesumweltministeriums, dass allein durch baulichen Schallschutz von Wohnungen und durch Baubeschränkungen und somit durch die Regelungen des Fluglärmsgesetzes keine umfassende Lösung der Lärmprobleme im Flugplatzumland erreicht werden kann, deckt sich vollkommen mit der Einschätzung der BVF. Bedauerlicherweise werden im Berichtsentwurf die erforderlichen Maßnahmen des aktiven Lärmschutzes nur sehr allgemein benannt. Von einem Fluglärmbericht der Bundesregierung sollte man jedoch erwarten, dass hierzu konkrete Vorschläge für Gesetzesänderungen insbesondere beim Luftverkehrsgesetz gemacht werden. Im Kapitel 3 unterbreitet die BVF ihrerseits konkrete Vorschläge für Gesetzesinitiativen zur Stärkung des aktiven Schallschutzes.

1.10 Stärkung von Forschung und Entwicklung

Die BVF unterstützt die Forderung des Bundesumweltministeriums nach Bereitstellung hinreichender Ressourcen für die Forschung und Entwicklung lärmarmen Flugverfahren und Flugzeuge bzw. lärmminimierender Umrüstkits. Allerdings darf der Verweis auf die Notwendigkeit weiterer Forschung zum Beispiel im Bereich der Lärmwirkungsforschung nicht als Schutzargument gegen die zeitnahe Umsetzung lärm-mindernder Verfahren und Gesetze dienen.

1.11 Abgestufte Bauverbote und Baubeschränkungen, Siedlungsbeschränkungsbereiche

Die Empfehlung des Berichtsentwurfes, wonach Länder und Gemeinden künftig Möglichkeiten zu ergänzenden Planungsvorgaben für fluglärmbelastete Bereiche prüfen sollten und im Interesse des vorbeugenden Lärmschutzes soweit möglich nutzen, wird von der BVF unterstützt.

1.12 Datenerhebung und Berechnungsverfahren

Anwohnerinnen und Anwohner, die vorübergehenden starken Fluglärmbelastungen (z.B. bei langanhaltenden, ungewöhnlichen Witterungsbedingungen oder bei umfangreichen Sanierungsmaßnahmen) ausgesetzt sind, müssen einen angemessenen Schallschutz erhalten.

Die bisherigen Vorschriften zur Lärmberechnung bilden über die beiden Betriebsrichtungen einen Mittelwert und addieren hierzu nur noch einen geringfügigen Sicherheitszuschlag (sog. 3-Sigma-Zuschlag). Bei stabilen Wetterlagen kann es jedoch sein, dass die weniger häufige Betriebsrichtung über einen beträchtlichen Zeitraum beibehalten wird. So sind insbesondere Perioden mit Ostwind häufig mit Hochdruckwetterlagen (Schönwetterperioden) verbunden und lösen damit neben einer Tendenz zu langanhaltenden Wetterlagen insbesondere im Sommer besondere Belastungen aus. Vor diesem Hintergrund ist es nicht gerechtfertigt, eine möglicherweise wochenlang anhaltende und für sich gesehen unzumutbare Belastung durch Verrechnung mit einer anschließenden weniger belastenden Periode „wegzumitteln“ und die Betroffenen damit in diesem Zeitraum schutzlos zu lassen. Deshalb ist anstelle des derzeit gültigen 3-Sigma-Zuschlags eine stärkere Gewichtung einer selten auftretenden Belastung erforderlich, möglichst durch Anwendung der 100:100-Regel oder auch z.B. durch Radizierung des Betriebsrichtungsanteils. Auch ist zu würdigen, dass die Anwendung der Sigma-Regel aufwendig und intransparent ist,

Beim Verfahren der Festsetzung des Lärmschutzbereichs (Ermittlung der Datengrundlage und Berechnung) sollte festgeschrieben werden, dass die betroffenen Kommunen angehört werden.

Die vom Flughafenhalter und den Flugsicherungsorganisationen bereitgestellten Eingangsdaten zur Berechnung des Lärmschutzbereiches (Datenerfassungssystem) sollten amtlich überprüft werden, zum Beispiel durch das Umweltbundesamt. Die 10-Jahres-Prognose sollte jährlich mit dem Ist-Zustand verglichen werden.

Bei Flughäfen mit mehreren Bahnen muss geprüft werden, ob die betriebsrichtungsbezogene Bahnverteilung in den 6 verkehrsreichsten Monate sind. Sofern dies nicht der Fall ist, sind richtungs- und bahnbezogen die 6 verkehrsreichsten Monate zu berechnen und nicht Durchschnittswerte des Mehrbahnsystems.

1.13 Außenwohnbereichsentschädigung

Die Höhe der Außenwohnbereichsentschädigung ist zu gering; zumindest sollten die Pauschalen an die gestiegenen Preise angepasst werden.

Bei einer Wertermittlung ist der Wert bei Einleitung eines Planfeststellungsverfahrens zugrunde zu legen.

Die BVF hält regelmäßige Zahlungen für sinnvoller als eine Einmalzahlung; dies würde einen zusätzlichen Anreiz zur Reduzierung der Lärmbelastung schaffen.

§ 3 Abs. 2 der Fluglärm-Außenwohnbereichsentschädigungs-Verordnung (3. FlugLSV), in der eine Mindestgröße von Balkonen und Vorgärten vorgeschrieben wird, sollte abgeschafft werden. Denn auch Balkone und Vorgärten, die aufgrund ihrer Größe oder Beschaffenheit nicht für den regelmäßigen Aufenthalt geeignet sind, können jedoch zu Erholungszwecken genutzt und deshalb auch in ihrer Nutzbarkeit durch Fluglärm eingeschränkt werden.

Die Außenbereichsentschädigung sollte vereinfachend auf Daten aus dem Bauantrag wie z.B. qm Grundstücksfläche / Wohnfläche mit vereinfachten Bodenrichtwerten angesetzt werden, ohne ein unnütz aufwendiges Verkehrsgutachten zu erstellen. Die derzeitige Verkehrswertgrundlage zur Ermittlung der Entschädigung regelt nicht eine mögliche familieninterne Nießbrauchsregelung mit Kindern und macht so unzulässige Abzüge für Nießbrauch.

2. Ergänzende Vorschläge der BVF zur Novellierung des Fluglärmsgesetzes

2.1 Lärmindizes

Statt der derzeit angewendeten Lärmindizes L_{AeqTag} bzw. $L_{AeqNacht}$ sollten künftig die europaweit bzw. bei der Lärmkartierung gemäß EU-Umgebungslärmrichtlinie gültigen Indizes L_{DEN} und L_{night} verwendet werden.

2.2 Berücksichtigung von Innenpegeln anstelle von Außenpegeln

Grundsätzlich empfiehlt die BVF die Berücksichtigung von Innenpegeln anstelle von Außenpegeln. Sollte dies nicht möglich sein, fordert die BVF eine messtechnische Prüfung und Validierung der angenommenen Berechnungsvorgaben und Bauschalldämm-Maße nach dem Vollzug der Schallschutzmaßnahme im Objekt.

2.3 Neudefinition einer „Wesentlichkeit“ zur Neufestsetzung des Lärmschutzbereiches

Grundsätzlich ist Schutz zu gewähren, wenn die jeweils maßgeblichen Grenzwerte überschritten werden. Die aktuelle Regelung, wonach der Lärmschutzbereich zu ändern ist, wenn sich der Wert an der Grenze um 2 dB ändert, führt zur Ungleichbehandlung von Betroffenen. Die BVF ist der Auffassung, dass jegliche Überschreitung der bei der Festsetzung der Lärmschutzbereiche ermittelten Werte zu einer Neufestsetzung der Lärmschutzbereiche führen sollte.

Um sicherzustellen, dass Lärmzunahmen frühzeitig erkannt werden, ist eine jährliche Berechnung der Istsituation geboten.

2.4 Lärmwerte lediglich Mindestmaßstab bei Planfeststellungsverfahren

Es sollte eine gesetzliche Klarstellung erfolgen, dass die Lärmwerte des Fluglärmsgesetzes bei künftigen Abwägungen im Rahmen der Planfeststellung oder Plangenehmigung von neuen oder wesentlich erweiterten Flugplätzen lediglich den Mindestmaßstab für passiven Lärmschutz darstellen (vgl. § 8 Abs.1 LuftVG). Es muss den Genehmigungsbehörden möglich sein, so wie dies bei Genehmigungen für Berlin und München vor 2007 erfolgte, für die Lärmbetroffenen günstigere Schutzniveaus und Lärmschutzregelungen zu treffen. § 13 Abs. 1 Satz 2 Fluglärmsgesetz schreibt bislang lediglich vor, dass weitergehende Lärmschutzregelungen, die in einer Genehmigung, Planfeststellung oder Plangenehmigung bis zum 6. Juni 2007 erteilt worden sind, nicht angetastet werden dürfen.

2.5 Lärmwerte lediglich Mindestmaßstab für Lärminderungsplanung gemäß § 47d des Bundes-Immissionsschutzgesetzes

In § 14 des Fluglärmsgesetzes ist folgendes geregelt: „Bei der Lärmaktionsplanung nach § 47d des Bundes-Immissionsschutzgesetzes sind für Flugplätze die jeweils anwendbaren Werte des § 2 Abs. 2 des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm zu beachten.“ Durch diese Regelung legt das Fluglärmsgesetz die Schutzziele für die Lärmaktionsplanung in rechtsverbindlicher Weise fest. Insbesondere an bestehenden Flughäfen mit viel zu kleinen Lärmschutzbereichen wird durch diese Regelung eine Lärmaktionsplanung auf ein viel zu kleines Belastungsgebiet eingengt. Es sollte daher eine gesetzliche Klarstellung erfolgen, dass die Lärmwerte des Fluglärms-

gesetzes lediglich den Mindestmaßstab bei der Lärmaktionsplanung nach § 47d des Bundes-Immissionsschutzgesetzes darstellen. Das Umweltbundesamt schlägt hingegen Auslösewerte für die Lärmaktionsplanung mit folgender Abstufung vor:

- Kurzfristig zur Vermeidung von Gesundheitsgefährdung: L_{DEN} 65 dB(A) und L_{Night} 55 dB(A),
- Mittelfristig zur Minderung der erheblichen Belästigung: L_{DEN} 60 dB(A) und L_{Night} 50 dB(A),
- Langfristig zur Vermeidung von erheblicher Belästigung: L_{DEN} 55 dB(A) und L_{Night} 45 dB(A).

Diese Empfehlungen des Umweltbundesamtes sollten eine gesetzliche Grundlage erfahren.

2.6 Überlagerung des Fluglärms von benachbarten Flughäfen

Im Falle einer Überlagerung des Fluglärms von benachbarten Flughäfen sollte eine Regelung zur Einbeziehung auch des Fluglärms des benachbarten Flughafens geschaffen werden. Die Aufwendungsersatzansprüche müssten dann entsprechend des Verursacheranteils auf die Flughäfen verteilt werden.

2.7 Verwaltungstechnische Vereinfachung bei Schallschutzmaßnahmen

Die Antragsvorschriften, Bemessungsgrenzen und Entschädigungsverfahren bei Schallschutzmaßnahmen gemäß Fluglärmgesetz müssen verwaltungstechnisch vereinfacht werden, damit nicht der Verwaltungskostenanteil am zugesagten Schallschutz einen übermäßig hohen Anteil verschlingt. Gleichzeitig müssen die Aufsichtsbehörden sicherstellen, dass geeignete, überprüfbare und umsetzbare Schallschutzplanungen von unabhängigen Ingenieurbüros vorgelegt werden. Hierzu sollte das Bundesumweltministerium schon jetzt die erforderlichen Vollzugshinweise zur Anwendung der 2. FlugLSV zu geben.

Die Verwaltung muss unmissverständlich klarstellen, dass der aktuelle Stand der Technik bei DIN Normen Anwendung findet, und nicht historische Vorläuferausführungen.

Bereits vor einer Novellierung der 2. FlugLSV sollten durch das Bundesumweltministerium und das Umweltbundesamt Bauteilkataloge mit schallschutztechnischen Prüfberichten, vorbildlichen Planungen und modellhaft geschützten Gebäuden erarbeitet bzw. gefördert werden. Dies ist bislang unterblieben, so dass keine transparente, nachprüfbar schalltechnische Objektbeurteilung erfolgt.

3. Forderungen der BVF zur Stärkung des aktiven Lärmschutzes und zur Reform des Luftverkehrsrechtes im Sinne eines besseren Lärmschutzes

3.1 Vorrang des aktiven Schallschutzes vor passivem Schallschutz

Im Luftverkehrsgesetz sollt eine Regelung eingeführt werden, die aktivem Schallschutz vor passivem Schallschutz Vorrang einräumt analog der Regelung für Schienen- und Straßenverkehrslärm im Bundesimmissionsschutzgesetz. Entsprechend soll nach vermeidbarer Fluglärm verhindert und unvermeidbarer Fluglärm auf ein Mindestmaß beschränkt werden (vgl. BImSchG §§ 41, 22 Abs. 1 Nr. 1 und 2).

3.2 Einführung echter Immissionsschutzgrenzwerte

Es sollten echte Immissionsschutzgrenzwerte (für Dauerschall- und Spitzenpegel) eingeführt werden, die den Flughafenbetreiber zwingen, aktiven Lärmschutz zu betreiben, z.B. mit Hilfe von Nachtflugbeschränkungen, Betriebsbeschränkungen für besonders laute Flugzeuge oder Lärmkontingentierungen. Hierzu sollte eine Rechtsverordnung erlassen werden zur Konkretisierung der Zumutbarkeitsschwellen von Fluglärm (analog der 16. Bundes-Immissionsschutzverordnung).

3.3 Umsetzung des Vorsorgeprinzips

Das umweltrechtliche Vorsorgeprinzip erfordert die Entwicklung von Vorsorgewerten, die einen wirksamen Puffer gegenüber der Schwelle des Risikos einer Erkrankung an den Folgen von Fluglärm realisiert. Zur Umsetzung des Vorsorgeprinzips ist eine dem § 5 Bundes-Immissionsschutzgesetz nachgebildete rechtliche Regelung zu entwickeln, nach der luftverkehrsrechtlich genehmigungsbedürftige Anlagen so zu errichten und zu betreiben sind, dass zur Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für die Umwelt und die Gesundheit des Menschen insgesamt

- 1) schädliche Umwelteinwirkungen und sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit und die Nachbarschaft nicht hervorgerufen werden können und
- 2) Vorsorge auch zum Schutz der Nachbarschaft gegen schädliche Umwelteinwirkungen und sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigung getroffen werden, insbesondere durch die dem aktuellen Stand der Technik entsprechenden Maßnahmen der Schutzes gegen Fluglärm.

Zur Umsetzung des Vorsorgeprinzips ist § 50 Bundes-Immissionsschutzgesetz dahingehend zu ändern, dass schon bei der Planung wesentlicher Änderungen oder gar einer Neuanlage eines luftverkehrsrechtlich genehmigungspflichtigen Vorhabens die für eine bestimmte luftverkehrsrechtliche Nutzung vorgesehene Fläche und der dazu möglichen Flugkorridore einander so zuzuordnen, dass nicht nur schädliche Umwelteinwirkungen, sondern auch sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen für die Nachbarschaft auf die ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienenden Gebiete sowie auf sonstige schutzbedürftige Gebiete soweit wie möglich vermieden werden.

3.4. Entschädigungsanspruch und Übernahmeanspruch bei hohen Lärmbelastungen

Sind die Immissionsschutzgrenzwerte bei einem Hausgrundstück durch aktive und passive Schallschutzmaßnahmen nicht bzw. nur unter Inkaufnahme unverhältnismäßiger Verkehrsbeschränkungen oder Kosten einzuhalten, sollte ein Entschädigungsanspruch bzw., wo eine weitere Nutzung des Grundstücks nicht mehr zumutbar ist, ein Übernahmeanspruch geschaffen werden (Anspruch auf Übernahme eines Grundstücks durch den Flughafenbetreiber zum Verkehrswert vor der Ausbaumaßnahme).

3.5 Einführung eines generellen Nachtflugverbotes

Es sollte eine gesetzliche Vorschrift geschaffen werden, um eine Kodifizierung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Schutz der gesetzlichen Nachtruhe vorzunehmen. Es sollte ein generelles Nachtflugverbot eingeführt werden, von dem Ausnahmeregelungen gewährt werden können. Insoweit sollte mindestens der Schutz der gesetzlichen Nachtzeit (22 bis 6 Uhr) gewährleistet bleiben. Die von der Rechtsprechung vorgenommene Flexibilisierung, die zwischen „Kernnacht“ und „Randzeiten“ unterscheidet, muss vor dem Hintergrund der staatlichen Schutzpflicht für die menschliche Gesundheit aus Grundrechten eine besonders rechtfertigungsbedürftige Ausnahme bleiben, die nicht zu einer Entwertung des Schutzes der Nachtruhe während dieser Randzeiten führen darf.

3.6 Lärminderungsgebot bei Festlegung von Flugverfahren

Es sollte ein Lärminderungsgebot verankert werden, welches die Luftfahrtbehörden und die Flugsicherungsorganisationen dazu verpflichtet, Fluglärm (etwa bei der Festlegung von Flugrouten oder der Nutzung verschiedener Bahnen) grundsätzlich und insbesondere während der Nachtstunden zu reduzieren.

Bei der Flugroutenfestlegung sollte festgelegt werden, dass Lärmschutz an zweiter Stelle nach der Sicherheit des Flugbetriebs zu berücksichtigen ist. Kapazitätsbezogene Belange („Flüssigkeit“ des Luftverkehrs) sollte dem Schutz vor unzumutbarem Fluglärm möglichst untergeordnet werden. Zumindest sollten Flüssigkeit des Luftverkehrs (Kapazität) und Fluglärmschutz einer Abwägung gegeneinander unterliegen.

3.7 Festlegung der Maximalkapazität von Flughäfen

Gesetzliche Präzisierung des Begriffes der „wesentlichen“ Änderung oder Erweiterung eines Flughafens. Künftig sollten grundsätzlich alle baulichen Erweiterungen (einschließlich der sogenannten landseitigen Baumaßnahmen) an einem Flughafen erfasst werden, die darauf gerichtet sind, den Flugbetrieb faktisch zu erhöhen. Es muss die derzeitige Praxis unterbunden werden, dass Flughäfen über Jahre und Jahrzehnte in Einzelschritten immer weiter ausgebaut werden, ohne dass es jemals zur Durchführung eines begleitenden Verwaltungsverfahrens kommt – wenn nämlich die einzelnen Ausbaumaßnahmen jeweils als nicht „wesentlich“ einzustufen sind. Ein schrittweiser Flughafenausbau auf dem Wege der „Salamitaktik“ lässt sich durch eine Gesetzesänderung verhindern, die vorschreibt, dass die Maximalkapazität von Flughäfen mit dem Planfeststellungsbeschluss rechtsverbindlich festgesetzt werden muss.

3.8 Integration der Flugverfahrensplanung in das Genehmigungsverfahren

Enge rechtliche Verknüpfung der Festlegung der Flugrouten mit dem Zulassungsverfahren für Flughäfen: Derzeit gibt es eine starke rechtliche und zeitliche Trennung zwischen dem Zulassungsverfahren (in der Regel Planfeststellungsverfahren) einerseits und der Festlegung der Flugrouten andererseits. In der Planfeststellung müssen zwar die Lärmfolgen eines Flughafenstandorts unter Beteiligung der Öffentlichkeit ermittelt, beschrieben und bewertet werden, die konkrete Verteilung des Fluglärms erfolgt aber erst mit der nachträglichen Festsetzung der An- und Abflugverfahren durch das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung. In der Praxis erstellt man daher im Planfeststellungsverfahren nur eine Prognose, die jedoch rechtlich unverbindlich ist. Die später tatsächlich festgelegten Flugrouten können von dieser Prognose abweichen. Daher sollte die Flugverfahrensplanung für die An- und Abflüge innerhalb eines zu definierenden Luftraums um einen Flugplatz in das Genehmigungsverfahren nach § 6 LuftVG integriert werden.

3.9 Umweltverträglichkeitsprüfung bei wesentlichen Änderungen von Flugrouten

Wesentliche Änderungen von Flugrouten oder ihrer Belegung, die zu neuen erheblichen Belastungen führen, sollten einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen werden. Es muss auch sichergestellt werden, dass vor Nutzung neuer Flugrouten oder einer stärkerer Nutzung vorhandener erforderlicher Schallschutz realisiert ist

3.10 Beteiligungs- und Klagerechte für Kommunen und betroffene Bürger bei der Festlegung von Flugrouten

Es sollte eine gesetzliche Verankerung eines Beteiligungs- und Klagerechtes für Kommunen und Betroffene bei der Festlegung von Flugrouten erfolgen. In den betroffenen Gemeinden sind Unterlagen über geänderte Flugrouten und die damit verbundenen Auswirkungen auszulegen und den Trägern öffentlicher Belange und den Bürgern die Möglichkeit zur Stellungnahme einzuräumen. Außerdem sollte für diese Kommunen und Betroffene ein Klagerecht bzgl. Rechtsverordnungen, die An- und Abflugstrecken oder Warteräume für einzelne Flugplätze festlegen, bestehen.

3.11 Gesetzliche Regelung zur Einhaltung von Flugrouten

Schaffung einer gesetzlichen Regelung, wonach die durch Rechtsverordnung festgelegten Flugrouten grundsätzlich auch von den Fluglotsen zu beachten sind. Eine Abweichung sollte nur aus bestimmten, vom Gesetzgeber zu definierenden Gründen möglich sein (z. B. aus sicherheitstechnischen oder meteorologischen Gründen). Heute werden abweichende Einzelfreigaben teilweise so regelmäßig erteilt, dass neben den festgelegten Flugrouten alternative „faktische“ Flugrouten entstehen. Die vielfache, sachlich nicht veranlasste Erteilung abweichender Einzelfreigaben kommt einer Umgehung der förmlich festgelegten Flugrouten gleich, die gesetzlich unterbunden werden sollte.

3.12 Erweiterte Beteiligungs- und Klagerechte für anerkannte Lärmschutz- und Umweltverbände

Es sollte gesetzlich geregelt werden, dass anerkannte Lärmschutz- und Umweltverbände Gelegenheit zur Stellungnahme und des Rechts auf Einsicht in die lärmfachlichen Unterlagen im Rahmen der Vorbereitung von Rechtsverordnungen, die An- und Abflugstrecken oder Warterräume festlegen, haben. Außerdem sollten anerkannte Vereine das Recht erhalten, bei Verfahren zur Planfeststellung und Plangenehmigung über lärmrelevante Vorhaben, lärmfachliche Unterlagen einzusehen und die Gelegenheit erhalten, hierzu Stellungnahmen abzugeben.

Weiterhin sollte ein Verbandsklagerecht eingeführt werden für anerkannte Lärmschutz- und Umweltvereine gegen die Festsetzung des Lärmschutzbereiches, gegen Rechtsverordnungen, die An- und Abflugstrecken oder Warteräume für einzelne Flugplätze festlegen sowie gegen Planfeststellungsbeschlüsse und Plangenehmigungen über lärmrelevante Vorhaben.

Außerdem sollte ein Anhörungsrecht für von Fluglärm Betroffene bei der Festlegung von Flugrouten sowie bei der Festsetzung des Lärmschutzbereichs (Ermittlung der Datengrundlage und Berechnung) geschaffen werden.

3.13 Stärkung der Fluglärmkommissionen

Eine Pflicht zur Bildung von Fluglärmkommissionen sollte für alle Flugplätze mit Lärmschutzbereichen gelten. Die Einwirkungsmöglichkeiten der Fluglärmkommissionen sollten gesetzlich abgesichert und gestärkt werden: verbindliche Regelung von Aufgaben, Zusammensetzung und Mindestausstattung der Fluglärmkommissionen. Die Forderung nach einer Stärkung der Fluglärmkommissionen war bereits im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD aus dem Jahr 2013 enthalten, wurde jedoch nicht eingelöst.

3.14 Erarbeitung eines ganzheitlichen Luftverkehrskonzeptes

Statt des derzeitigen nur auf die Interessen der Luftverkehrswirtschaft ausgelegtes Luftverkehrskonzeptes des Bundesverkehrsministeriums aus 2017 bedarf es der Erarbeitung eines ganzheitlichen Luftverkehrskonzeptes der Bundesregierung im Einvernehmen von Verkehrs- und Umweltministerium mit Betrachtung und Berücksichtigung der Lärm- und Schadstoffauswirkungen. Eine Verlagerung von Kurzstreckenflügen auf die Schiene ist im Luftverkehrskonzept vorzuschreiben.

3.15 Bundesweite Bedarfsplanung für den Luftverkehr

Der Bund sollte die Kompetenz zu einer bundesweiten Bedarfsplanung für den Luftverkehr und damit für die nationalen Flughafenstandorte erhalten. Benötigt wird eine Verkehrsmittel übergreifende Planung durch den Bund, die den zukünftigen Gesamtbedarf und die Suche nach Alternativstandorten berücksichtigt, Überkapazitäten verhindert und sich an den Maßstäben der Minimierung von Umweltschäden und Lärmbelastung sowie der verkehrlichen Effektivität orientiert.

Die Bundesregierung sollte einen Bundesmobilitätsplan erstellen, der alle Verkehrsträger (Straße, Schiene, Wasserstraße, Luftverkehr) erfasst und die verschiedenen Infrastrukturplanungen wie Bundesverkehrswegeplan, Luftverkehrskonzept, Hafenkonzentration oder Logistikkonzept zusammenführt. Er sollte langfristige Ziele für den umweltschonenden Infrastrukturausbau enthalten und dabei im Einklang mit den Klimaschutzziele des Pariser Übereinkommens stehen.

3.16 Verbindliche Lärminderungskonzepte für Flughäfen

Es sollte eine Pflicht zur Erstellung von verbindlichen Lärminderungskonzepten für Flughäfen mit einer Festlegung definierter und messbarer Lärminderungsziele auf einer Zeitachse einschließlich der notwendigen Maßnahmen zur Zielerreichung und möglichst auch Sanktionen bei deren Nichterreichung geben.

3.17 Stärkung des Instrumentes der Lärmaktionsplanung

Die Schwellenwerte für die Lärmkartierung von Flughäfen sind deutlich zu senken, da nach den neuen Daten der NORAH-Studie noch erhebliche Belästigungen unter den bisherigen Kartierungsschwellen vorhanden sind. Auch die Auslösewerte für die Lärmaktionsplanung sind deutlich abzusenken.

Die Träger der Lärmaktionsplanung (§ 47d Bundes-Immissionsschutzgesetz) müssen rechtlich in die Lage versetzt werden, Maßnahmen zur Lärminderung im Benehmen mit den Luftverkehrsbehörden und im Einvernehmen mit der Deutschen Flugsicherung und dem Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung umzusetzen.

Zur Umsetzung des umweltrechtlichen Vorsorgeprinzips muss die Rechtsgrundlage zur Lärmaktionsplanung (§ 47d Bundes-Immissionsschutzgesetz) dahingehend geändert werden, dass die Planfeststellungsbehörden verpflichtet werden, die Ergebnisse der Lärmaktionsplanung im Rahmen der Prüfung nicht voraussehbarer Wirkungen des luftverkehrsrechtlichen Vorhabens auf das Recht eines anderen nach Unanfechtbarkeit des Plans gemäß § 75 Abs. 2 VwVfG umzusetzen bzw. im Interesse auch des Nachbarnschutzes zu berücksichtigen.

3.18 Anwendung der TA Lärm für den Betrieb von Triebwerksprobelauf-Anlagen

Eine klare gesetzliche Regelung, dass der vom Betrieb von Triebwerksprobelauf-Anlagen her rührende Lärm nach der Technischen Anleitung (TA) Lärm zu beurteilen ist und nicht dem Fluglärmschutzgesetz unterliegt.

3.19 Gesetzliche Verankerung eines von den Ländern zu bestellenden unabhängigen Fluglärmschutzbeauftragten

Dieser Fluglärmschutzbeauftragte soll den Unternehmer des Flugplatzes, die für die Flugsicherung zuständigen Stellen, die Luftfahrtunternehmen und die Luftfahrzeugführer in Angelegenheiten, die für den Schutz vor Fluglärm bedeutsam sein können, unabhängig beraten und auf die Entwicklung und Einführung lärmarmen Betriebsweisen hinwirken. Außerdem soll er den zuständigen Behörden in regelmäßigen Zeitabständen Bericht erstatten sowie den von Fluglärm betroffenen Anwohnern Auskünfte erteilen. Bislang hat nur das Land Hamburg mittels Landesgesetz die Aufgaben eines Fluglärmschutzbeauftragten gesetzlich geregelt (Fluglärmschutzbeauftragtengesetz der Hansestadt Hamburg vom 6. Juli 2016).

3.20 Einrichtung einer/eines Bundesfluglärmschutzbeauftragte/r

Ein/e Bundesfluglärmschutzbeauftragte/r sollte eingerichtet werden zur Beratung und Berichterstattung gegenüber dem Deutschen Bundestag, sowie zur bundesweiten Koordinierung der gegenwärtigen Vielzahl national bedeutsamer umzusetzender Schutzmaßnahmen. Er sollte vom Deutschen Bundestag auf Vorschlag der Bundesregierung für eine Amtszeit von fünf Jahren

gewählt und beim Bundesverkehrsministerium, Bundesumweltministerium oder Umweltbundesamt mit eigener Dienststelle angesiedelt werden. Der Bundesfluglärmenschutzbeauftragte muss in der Ausübung seines Amtes fachlich unabhängig sein und nur dem (zu schaffenden) Gesetz unterworfen sein.

3.21 Stärkung der Kompetenzen des Bundesumweltministeriums

Es sollte erweiterte Mitbestimmungsmöglichkeiten des Bundesumweltministeriums bei der Festlegung von Rechtsverordnungen geben: Verordnungen des Bundesverkehrsministeriums unter anderem 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 und Abstellen von Luftfahrzeugen sollten im Einvernehmen mit dem Bundesumweltministerium geregelt werden.

3.22 Emissionsbezogene Differenzierung der Entgelte

Es sollten bundesweit verbindliche Mindestkriterien für die verursachergerechte lärm- und emissionsbezogene Differenzierung der Entgelte im Luftverkehrsgesetz verankert werden. Die derzeitigen Entgeltordnungen zeigen systembedingt keine ausreichenden Anreize für den Einsatz besonders lärmarmen Flugzeugmuster. Dazu müssten die Spreizungen zwischen lauten und lärmarmen Flugzeugmustern sowie zwischen Tag und Nacht mindestens verdreifacht werden. Lärmzuschläge dürfen dann auch nicht Teil gedeckelter Entgelte sein, sondern müssen auf diese aufgeschlagen werden können. Bei der Festsetzung lärmabhängiger Entgelte durch die Luftfahrtbehörden ist das Umweltbundesamt zu beteiligen (Benehmen).

Lärmentgelte sollten anhand gemessener Werte berechnet werden; für Flughäfen ohne ausreichende Anzahl von Messwerten sollte eine Standardliste auf Grundlage der Messungen an allen Flughäfen erarbeitet werden.

Wir gehen davon aus, dass durch hinreichend hohe Lärmentgelte nicht nur wirksame Anreize zur zügigem Ersatz lauter Flugzeuge durch lärmarme geschaffen werden können, sondern auch zur Nachrüstung vorhandener Flugzeuge.

3.23 Regulierung der Flughafenentgelte

Die Aufsicht über die Regulierung der Flughafenentgelte sollte durch eine unabhängige Bundesbehörde (z.B. Bundesnetzagentur) erfolgen, um bestehende Interessenkonflikte, die sich aus der Doppelrolle der Länder als Regulierungsbehörde und Eigentümer der Flughäfen ergeben, zu beseitigen. Die Subventionierung des Fracht- und Umsteigeverkehrs aus überhöhten Entgelten für Lokalpassagiere sollte unterbunden werden.

3.24 Internalisierung der Lärmkosten in den Ticketpreis

Es sollten gesetzliche Voraussetzungen zur Internalisierung der Lärmkosten in den Ticketpreis geschaffen werden. Ziel muss dabei sein, dass der Flughafen verursacherabhängige Entschädigungen an die belasteten Anwohnerinnen und Anwohner zahlt.

3.25 Überarbeitung der Bonusliste

Die Bonusliste des Bundesverkehrsministeriums zum Ausschluss besonders lauter Flugzeuge nach dem Stand der Technik sollte überarbeitet werden. Die vorliegende Bonusliste, die dazu dienen soll, lärmärmere Flugzeugmuster für den Nachtflug zuzulassen, ist seit dem Entstehen vor weit mehr als zehn Jahren niemals aktualisiert worden und bedarf dringend einer Novellierung. Statt einer überarbeiteten Bonusliste kommt alternativ auch die Anwendung der ACI-Liste (Airport Council International) in Frage. Diese berücksichtigt exakter auch die Triebwerksausstattung der Flugzeugmuster und nimmt eine Einzelbewertung der 3 Lärmzulassungskriterien vor.

3.26 Verschärfung der Emissionsgrenzwerte

Die Bundesregierung sollte mit Nachdruck darauf drängen, dass die bestehenden Grenzwerte für Lärm- und Schadstoffemissionen von Luftfahrzeugen bzw. Flugtriebwerken deutlich verschärft werden. Sollte sich eine Verschärfung der international gültigen Grenzwerte für Flugzeuge nicht über die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) erreichen lassen, sollte sich die Bundesregierung um fortschrittliche Zulassungsstandards auf europäischer Ebene bemühen.

3.27 Novellierung der Landeplatzlärmschutzverordnung

Die Landeplatzlärmschutzverordnung aus dem Jahr 1999 ist mit dem Ziel zu novellieren, die Schallschutzanforderungen für propellergetriebene Flugzeuge und Motorsegler zu erhöhen. Auch der Betrieb von Hubschraubern, Ultraleichtflugzeugen, motorisierten Gleitschirmen und Tragschraubern (Gyrokopter) ist den Regelungen der Landeplatzlärmschutzverordnung zu unterwerfen.

3.28 Reduzierung des Fluglärms durch Kunstflüge

Durch verschärfte Regelungen der Luftverkehrsordnung sollte ein besserer Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm durch Kunstflüge geschaffen werden. Dazu ist über die bisherige Regelung hinaus eine Abstandsvorgabe von 2000 Meter zur nächstgelegenen Wohnbebauung vorzunehmen. Daneben ist eine Unterscheidung der Kunstflüge nach Mindesthöhen erforderlich, weil Motorflugzeuge insbesondere im Vergleich zu Segelfliegern deutlich mehr Lärm verursachen.