

Zur Entstehung und Auslegung des Fluglärmschutzgesetzes – Fluglärm in der Diskussion

Das neue Fluglärmschutzgesetz¹ (FlugLSG) weckt Erwartungen auf ganz unterschiedlichen Seiten: die Betroffenen schenken den Aussagen des Gesetzgebers Glauben, dass mit ihm ein besserer Schutz verbunden sei; einige Verkehrsflughäfen, die aktuelle Erweiterungen planen, versuchen mit dem neuen Gesetz und dem noch ausstehenden untergesetzlichen Regelwerk von nach ihrer Auffassung zu hohen Kosten für Schallschutzmaßnahmen freigestellt zu werden²; Planfeststellungsbehörden sehen die vom Gesetzgeber benannten Werte als verbindlich an und wollen sie als Grundlage für rechtssichere Entscheidungen nehmen. Es ist sogar die Auffassung vertreten worden, dass durch das Gesetz der ewige Streit um die Zumutbarkeit von Lärmbeeinträchtigungen beendet werden könne und insofern „eine enorme volkswirtschaftliche Verschwendung menschlicher Arbeitskraft“ in Zukunft unterbleiben könne.³

Dass beim Ausbau von Verkehrsflughäfen keine gesetzlichen Regelungen, wie sie sich bei Projekten des Schienen- und Straßenverkehrs bewährt haben, existieren, ist hinlänglich kritisiert worden.⁴

Anders als bei diesen Vorhaben scheiden bei Flughafenprojekten in mehrfacher Hinsicht aktive Problemlösungen aus: weder kann Fluglärm durch Lärmschutzwände abgeschirmt werden, noch sind Lagevarianten (Tunnellösungen oder Gradientenverschiebungen) möglich. Kleinräumliche Verschiebungen der Start- und Landebahnen können nur im Ausnahmefall fluglärmindernde Effekte erzielen.⁵ Die Lage von Flugrouten wird selbst im Rahmen von Ausbauvorhaben nicht unter ein mögliches Vorab-Abwägungsregime der Planfeststellungsbehörde (Festlegung erfolgt über das Luftfahrtbundesamt) gestellt, so dass auch diesbezüglich nur eingeschränkte Hilfe erwartet werden kann. Das Willkürverbot, das bei der Festlegung von Flugrouten einzuhalten ist - so das Bundesverwaltungsgericht - eröffnet nicht den Weg in eine fundierte Abwägung, obwohl diese fachlich durchaus möglich wäre, wie Untersuchungen der Hessischen Landesanstalt für Umwelt gezeigt haben.⁶

Zumutbarkeitsgrenzen wie sie die 16. BImSchV⁷ kennt, führen zu Restlärmbetroffenheiten bei Grundstücken, die entschädigt werden. Das neue

¹ Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm, BGBl. I Nr.56 2007 S. 2551 im folgenden abgekürzt FlugLSG; FlugLSG-RE, BMU vom September 2003; www.fluglaerm-eppstein.de/cgi-bin/BMU_0309xx_Entwurf_Fluglaermgesetz.pdf;

FlugLSG-RE, BMU vom 22.6.2004 www.fluglaerm-eppstein.de/cgi-bin/BMU_040607_Entwurf_Fluglaermgesetz.pdf ;

FlugLSG-E vom 27.5.2005 BMU Referat IG 7 BT-Drs.Nr. 401/05

² Die Ergebnisse der vom BMU eingesetzten Arbeitsgruppe für das untergesetzliche Regelwerk (Anleitung zur Berechnung, Schallschutzverordnung etc.) werden seit geraumer Zeit von der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen einer „Kritik“ unterzogen.

³ Paetow, Anhörung zum Fluglärmschutzgesetz im Deutschen Bundestag; Sitzung des Umweltausschuss am 8.5.2006; Antworten auf den Fragenkatalog I S.2

⁴ Storost, Das deutsche Lärmschutzrecht aus Sicht eines Richters; Vortrag im Rahmen der Tagung des VCD vom 16.1.2004; Storost, Umweltprobleme bei der Zulassung von Flughäfen, NVwZ 3/2004 S. 257 ff.

⁵ Geringfügige Achsendrehungen sind nur bei einer Start- und Landebahn und wenig verfestigtem Flughafenumfeld denkbar. Leider nicht ausreichend in der Abwägung beim Flughafen Ramstein berücksichtigt.

⁶ TABUM Flugrouten, Untersuchung der HLUg für die Frankfurter Fluglärmkommission, unveröffentlichtes Manuskript 2004

⁷ 16.BImSchV vom 12.6.1990 BGBl. I S.1036

Fluglärmschutzgesetz setzt sich mit der vollen und uneingeschränkten Belastung von Grundstücken überhaupt nicht auseinander, obwohl es – dieses bleibt positiv hervorzuheben – erstmalig in Analogie zu den anderen Verkehrsträgern Außenwohnbereichsentschädigungen ab einem Dauerschallpegel von 60 dB(A) am Tag festlegt.⁸

Einfache Lösungen sind bei dieser Sachlage im Bereich des Fluglärms kaum zu erwarten. Starre Zumutbarkeitsgrenzen⁹ sind, gerade weil aufgrund der Natur der Sache kaum ein akzeptabler, durchgreifender Interessenausgleich (Ausnahme bildet die Umsiedlung) gefunden werden kann, kaum adäquat. Gleichwohl haben alle Seiten Interesse an Rechtssicherheit.

Notwendige Anpassungen und zukünftige Entwicklungen nicht ausschließen wollend, hat der Gesetzgeber sein eigenes Handeln einer Evaluation unterworfen – ein Verfahren, das als durchaus fortschrittlich zu bezeichnen ist und manch anderem Gesetz zu wünschen wäre. Es ist beabsichtigt, im Abstand von 10 Jahren Grenzwerte anhand aktueller Erkenntnisse anzupassen und im Jahr 2017 die Wirksamkeit des Gesetzes zu überprüfen.

Der Gesetzgeber will offensichtlich mit diesen verfahrensbezogenen Regelungen vermeiden, dass das neue Fluglärmschutzgesetz ähnlich wie das alte über Jahrzehnte hinweg faktisch keine Anwendung findet.

Das Fluglärmschutzgesetz von 1971 war – so sagen Fachleute, die den Entstehungsprozess dieses Gesetzes nachvollzogen haben, schon zum Zeitpunkt seiner Verabschiedung veraltet. Bereits ab 1978¹⁰ wurde es kaum mehr bei fachplanungsrechtlichen Flughafenentscheidungen angewandt. Ursache hierfür war eine Überschätzung der Kosten für militärische Flugplätze, die den Gesetzgeber aus fiskalischen Gründen veranlasste, viel zu hohe Werte, ab denen Maßnahmen zu ergreifen waren, für alle Flughäfen festzulegen. Ob das neue Fluglärmschutzgesetz an einem ähnlichen Geburtsfehler leidet – der Festlegung von Grenzwerten, die keinen echten Schutz mit sich bringen und im Wesentlichen durch politische Einflussnahme entstanden sind – und dadurch seine Anwendbarkeit von vornherein beschränkt ist, ist zu untersuchen.

Zielsetzungen des Gesetzgebers

Der Deutsche Bundestag hat in seinem fraktionsübergreifenden Beschluss vom 2. September 1998¹¹ eine Verbesserung des Gesamtschutzniveaus (Zumutbarkeitsgrenzen, Schutzzonen, Schutzauflagen, Eingriffsschwellen, Bewertungsverfahren) durch ein zu novellierendes Fluglärmschutzgesetz gefordert.

⁸ Die vom BMU eingesetzte Arbeitsgruppe zu den Kostenfolgen des Fluglärmschutzgesetzes war einvernehmlich der Auffassung, dass durch die Außenwohnbereichsentschädigung Wertverluste von Grundstücken nicht aufgefangen werden. Die Höhe der Außenwohnbereichsentschädigung soll deshalb relativ niedrig liegen.; Öko-Institut, Kostenfolgen der Novelle des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm, Dokumentation der Ergebnisse, Darmstadt 2005 S. 30

⁹ Hierzu Wysk, Reformbedarf beim Fluglärmschutz aus der Sicht eines Oberverwaltungsrichters, Vortrag im Rahmen des VCD-Workshops am 8.3.2003, Düsseldorf S.6

¹⁰ BVerwGE 56, 110 (131) Startbahn West Entscheidung mit der Grundsatzfestlegung, dass Schutzauflagen zwingend erforderlich sind.

¹¹ Plenarprotokoll (246. Sitzung) vom 2.9.98 (S. 23016 D)

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) hat daraufhin im Eckpunktepapier aus dem Jahr 2000 eine Ausweitung der Schutzzonen und Verbesserungen des Schutzniveaus als zentrale fachliche und politische Anliegen des Novellierungsvorhabens bezeichnet. „Außerdem könne das Gesetz aufgrund der Verkleinerungstendenzen der Schutzzonen in den letzten Jahren seine Planungsfunktion, nämlich die Siedlungsentwicklung in der Umgebung der Flugplätze zu beeinflussen, vor allem bei den Verkehrsflughäfen nicht mehr erfüllen.“¹² Es ist erklärte Absicht des BMU gewesen, die Bevölkerung an Lärmreduktionen, die durch den technischen Fortschritt am Fluggerät erzielt werden, teilhaben zu lassen. Weitergehende Vorstellungen, wie z.B. mit dem Gesetzentwurf auch nächtliche Betriebsbeschränkungen zu regeln, stießen auf den Widerstand des Bundesministeriums für Verkehr und der überwiegenden Zahl der Luftverkehrsbehörden und wurden deshalb sehr schnell fallen gelassen.

Im Ergebnis des parlamentarischen Entscheidungsprozesses sind folgende Ziele der abschließenden Beratung des Umweltausschusses¹³ zu entnehmen:

- der Schutz der Anwohner in der Umgebung größerer ziviler und militärischer Flugplätze vor Fluglärm soll deutlich verbessert werden
- ein tragfähiger Interessenausgleich zwischen den Belangen der Luftfahrt und den berechtigten Lärmschutzinteressen der betroffenen Menschen durch Regelungen zur vorbeugenden Konfliktvermeidung soll ermöglicht werden

In eben dieser Drucksache wird auch darauf hingewiesen, dass die Beratungen konfliktträchtig waren und Landesregierungen und kommunale Spitzenverbände das Ergebnis des Kompromisses noch in den letzten Monaten stark beeinflusst haben.

Das Fluglärmenschutzgesetz in der Abstimmung

Bevor der erste offizielle Referentenentwurf am 22.6.2004 veröffentlicht wurde, waren bereits 3 Entwürfe in der internen Ressortabstimmung gescheitert.

Das BMU hatte sich an den Werten der Studie des Umweltbundesamtes „Fluglärmwirkungen“¹⁴ orientiert, in der von erheblichen Belästigungen bei einem Wert eines äquivalenten Dauerschallpegels von über 55 dB(A) am Tage und von Beeinträchtigungen des Nachtschlafes ab einem Pegel von 45 dB(A) ausgegangen wird. Diese Werte wurden von der Flughafenseite vehement bekämpft, obwohl die Mehrzahl ausländischer Studien¹⁵ wie auch die umfangreichste und methodisch korrekte Studie zu Belästigungswirkungen am Frankfurter Flughafen die Werte bestätigt haben bzw. sogar noch darunter liegende Werte nahelegen.¹⁶

Folgende Punkte wurden aufgrund des Abstimmungsprozesses ersatzlos gestrichen:

- Die Stärkung der Funktion des Fluglärmenschutzbeauftragten

¹² Eckpunktepapier BMU 2000 – siehe www.fluglaerm-eppstein.de/cgi-bin/FluglaermNovelle.pdf

¹³ Beschlussempfehlung des Umweltausschusses vom 13.12.2006; BT-Drs. 16/3813 S.12 und 19

¹⁴ Ortscheid, Wende, Fluglärmwirkungen UBA, Berlin 2000

¹⁵ Wirth, Fluglärmstudie 2000, Fluglärmbelastung an dem Flughafen Zürich-Kloten; Brink, Wirth Lärmstudie 2000, Zürich 2005

¹⁶ Zeus (Schreckenber, Meis), Belästigung durch Fluglärm im Umfeld des Frankfurter Flughafens, Endbericht 2006, IFOK Bensheim

- Die Festlegung des im Rahmen der Lärminderungsplanung gemeinschaftsrechtlich vorgeschriebenen L_{den} – ein Dauerschallpegel, der die Belästigung am Abend und in der Nacht stärker abbildet und dadurch zu ca. 2 dB(A) größeren Schutzzonen führt.
- Die Nachtschutzzone 2 (ursprünglich ab Werten von 50 dB(A) aequ. Dauerschallpegel und Maximalpegeln von 4 x 55 dB(A))

Zudem hatte das BMU – auch aufgrund der Erfahrung, dass an einigen Verkehrsflughäfen Betroffene über Jahre steigenden Flugbewegungen ausgesetzt gewesen sind, ohne Schutzmaßnahmen beanspruchen zu können, eine Regelung vorgesehen, dass ab der Erhöhung der Flugbewegungszahl um 25 % oder des Dauerschallpegels an den Grenzen der Tag- und Nachtschutzzone 2 um 3 dB(A) der Tatbestand der wesentlichen Erweiterung schon bei baulichen Änderungen erfüllt ist. Unabhängig hiervon sind auch Lärmschutzbereiche neu festzulegen seien, wenn sich die Parameter ändern. Diese Regelung wurde dahingehend verändert, dass allein die Erhöhung des Dauerschallpegels (L_{aequ}) um 2 dB(A) an der Grenze der Tag- und Nachtschutzzone 1 maßgeblich werden wird. Mit dieser Änderung wird die Verantwortung des Lärmereignisse zulassenden Flughafenbetreibers zunächst auf die engere Schutzzone 1 des jeweiligen Flughafens bezogen. Obwohl die Festlegung nur auf die Veränderung am Rande der Tagschutzzone 1 und Nachtschutzzone abzielt, wirken die Rechtsfolgen auf die kategoriale Einschätzung des jeweiligen Flughafens und führen zur Einordnung des geänderten Flughafens als Neubauflyhghafen, bei dem abgesenkte Werte und Außenwohnbereichsentschädigungen insgesamt greifen. Es bleibt aber abzuwarten, ob derartige Fälle überhaupt eintreten, da die Zunahme der Bewegungen disproportional zur Steigerung des Dauerschallpegels verläuft.¹⁷

Im Regierungsentwurf vom 25.5.2005 wurde eingefügt, dass Neubauvorhaben und Ausbauvorhaben mit wesentlichen Erweiterungen erst ab dem 1.1.2011 die Grenzwerte des nächtlichen Dauerschallpegels von 50 dB(A) und das Maximalpegelkriterium von 6 x 53 dB(A) einhalten müssen. Bis zu diesem Zeitpunkt sind nur erhöhte Werte (nächtlicher Dauerschallpegel von 53 dB(A) und das Maximalpegelkriterium von 6 x 57 dB(A)) einzuhalten. Da in diesen Zeitraum auf jeden Fall das Ausbauvorhaben Frankfurt fällt, wird von einer „Lex Fraport“¹⁸ gesprochen.¹⁹

In der abschließenden Beratung im Umweltausschuss sind durch die Regierungsfraktionen Änderungen eingebracht worden, die nach Auffassung der Einbringenden Ausweitungen des Lärmschutzes beinhalten sollen. Diese sind im Wesentlichen:

- Der Geltungsbereich wird auf alle Verkehrsflughäfen mit Linien- und Pauschalreiseverkehr erweitert

¹⁷ Beckers (Bundesvereinigung gegen Fluglärm im folgenden BVF) vertritt die Auffassung, dass sich die Dauerschallpegel in ca. 5 Jahren stark erhöhen. (unveröffentlichtes Manuskript) „Über die Unverzichtbarkeit weitreichender Betriebsbeschränkungen“, 13.12.2007, Ratingen

¹⁸ www.fluglärm-eppstein.de/BI/index.htm ; Datum 5.4.2007

¹⁹ In der Begründung der Bundesregierung zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Schutzes vor Fluglärm in der Umgebung von Flugplätzen vom 2.2.2006 (BT-Drs. 16/508) wird missverständlich von einer „übergangsweisen“ Regelung gesprochen; es ist aber kaum vorstellbar, dass kurze Zeit nach Einbau von Schallschutzfenstern verbesserte Schallschutzmaßnahmen greifen sollen.

- Verkürzung der Fristen für die Erstattung von Aufwendungen von ca. 10 Jahren auf 5 Jahre
- Weitergehende Lärmschutzregelungen sollen Bestand behalten
- Die Notwendigkeit aktiven Lärmschutzes wird betont:
„...würden die im Gesetz vorgeschriebenen Schallschutzwerte definitiv als Grenzwerte festgeschrieben, deren Überschreitung in luftrechtlichen Zulassungsverfahren nicht mehr zulässig sei.“
- Bei der Betriebsrichtungsverteilung wird ein 3 Sigmawert angesetzt (vorher 2 Sigma)
- Gerade auch für sensible Bevölkerungsteile werde abgesichert, dass in jedem Fall auch aktive Maßnahmen des Schallschutzes mit abgewogen werden müssen

Trotz dieser Verbesserungen, die auf der „Zielgeraden“ erzielt worden sind, enthält das verabschiedete Fluglärmschutzgesetz wesentlich schlechtere Regelungen (hierzu weiter unten) für Lärmbetroffene als die vorangegangenen Referentenentwürfe.

Zur Tragfähigkeit des Interessenausgleichs – die Kostenfolgen für Betroffene und Verkehrsflughäfen

Anlässlich der Anhörung zum Gesetzentwurf stellte das Bundesministerium für Umwelt-, Naturschutz und Reaktorsicherheit erhebliche Auffassungs- und Bewertungsunterschiede zwischen den Beteiligten fest. Bereits im Vorfeld hatte die Arbeitsgemeinschaft der deutschen Verkehrsflughäfen (ADV) die vorgeschlagenen Werte des Fluglärmschutzgesetzes als unrealistisch und als nicht umsetzbar bezeichnet, da sie mit erheblichen Kosten verbunden seien. Das Umweltbundesamt (UBA) hatte in einer Kostenschätzung etwa 500 Mio. € weniger als die ADV für die Umsetzung der Maßnahmen des Fluglärmschutzgesetzes errechnet.

Um zu einer abstimmungsfähigen Vorlage zu kommen, initiierte das BMU eine Arbeitsgruppe bestehend aus BMVBW, BMdV, BMU, ADV, UBA, einem Vertreter des Frankfurter Flughafens sowie der Hessischen Landesanstalt für Umwelt und der Bundesvereinigung gegen Fluglärm unter der Leitung des ÖKO-Institutes mit der Ausarbeitung einer tragfähigen Kostenschätzung.

Nach intensiven Beratungen und detaillierter Kostenabschätzung für jeden Verkehrsflughafen einigte sich die Arbeitsgruppe auf einen Ansatz von 614 bzw. 740 Mio. €.

Maßgeblich für die Berechnung war der Novellierungsentwurf vom Juni 2004, der folgende Regelungen enthielt:

- Nachtschutzzone 2 mit den Werten 50 dB(A) im Bestandsfall und 45 dB(A) / 4 x 52 dB(A) im Ausbaufall
- Berücksichtigung der Ostwindwetterlage durch Ansatz der Betriebsrichtungen (100 % / 100 %)
- Ansatz der Werte für Neu- und Ausbau bei einer baulichen Änderung, die eine 30% ige Steigerung der Bewegungszahl oder eine Erhöhung des Pegels um 3 dB(A) mit sich bringt
- Bauverbote nach einer Übergangsfrist von 7 Jahren in der Schutzzone 1

Während man sich relativ unkompliziert auf die jeweiligen zu prognostizierenden Bewegungszahlen verständigte, gab es eine Reihe von gravierenden Dissenspunkten, die nur deshalb nicht zu einem Eklat führten, weil die absolute Endsumme nach Auffassung der Mehrzahl der Teilnehmer als sehr niedrig angesehen wurde und insofern die vorgeschlagenen Regelungen zu keiner unzumutbaren finanziellen Belastung der Flughäfen geführt hätten.

Die Dissenspunkte waren:

- Bei einzelnen Flughäfen (insbesondere Köln) wurde eine Berechnungsmethode angewandt, die eine Umlage der Flugbewegung aller Start- und Landebahnen auf die zu Berechnende vorsah. Dadurch entstanden künstlich vergrößerte Schutzzonen
- Die Anzahl der Wohneinheiten, die maßgeblich den Kostenansatz prägen, wurde „hochgerechnet“, indem man überwiegend eine durchschnittliche Bevölkerungsdichte annahm, obwohl die exakte Zahl der bereits geschützten und der zu schützenden Wohneinheiten den meisten Verkehrsflughäfen bekannt war und einige (München, Frankfurt, Berlin) auch bereit gewesen waren, auf dieser Basis überprüfbare Annahmen zu treffen,
- Von dieser hochgerechneten Wohnungszahl wurden keine Abzüge für bauherrnseits vorgenommene Schallschutzmaßnahmen oder für neu errichtete Wohnungen mit ausreichendem Schallschutz vorgenommen.
- Es wurden auch keine Abzüge in den Maßnahmebereichen vorgenommen, obwohl bekannt war, dass Lüfterprogramme nur zu einem geringen Prozentsatz nachgefragt werden. (beispielsweise am Hamburger Flughafen nur zu ca. 15%)
- Allerdings legte die ADV und der Vertreter des Frankfurter Flughafens Wert darauf „Höchstkostenverordnungen“ vorzuschlagen und den Ausschluss von Schallschutzmaßnahmen gerade bei den Wohnungen vorzusehen, die sie vorher noch in der Kostenschätzung mit erfasst hatten.

Insbesondere aber weigerte sich der Vertreter des Frankfurter Flughafens, das bereits erreichte Schutzniveau im Neu- und Ausbaufall bei anderen Flughäfen (Leipzig, Berlin, München, Hamburg) zu akzeptieren und diese Kosten nicht dem Fluglärmschutzgesetz sondern generell dem Vorhabenträger anzulasten. Eine kartenmäßige Überprüfung inwiefern die durch das Fluglärmschutzgesetz geplanten Schutzzonen eine faktische Vergrößerung oder Verkleinerung vorhandener Schutzzonen mit sich bringen würde, wurde nicht systematisch vorgenommen.

Anhand der Verkehrsflughäfen Leipzig, Schönefeld, München und Hannover wies die BVF daraufhin, dass sich die Schutzzonen – im Vergleich mit den alten bzw. mit den in Ansatz gebrachten - verkleinern würden.

Die Auffassung der BVF, dass das Ergebnis der Arbeitsgruppe wie auch die im Rahmen der Diskussion gewonnenen Erkenntnisse eine Absenkung der Werte erforderlich mache, wurde nicht behandelt.

Insgesamt ist deshalb davon auszugehen, dass die Kostenschätzung eher eine Hochrechnung, die insbesondere den Interessen des Frankfurter und Kölner Flughafens entgegenkam, darstellt und die real zu erbringenden Kosten nur ein Bruchteil der angesetzten beträgt.

Dieser Sachverhalt wäre für die Entstehungsgeschichte des Fluglärmschutzgesetzes von geringem Interesse, wenn nicht kurze Zeit nach der Fertigstellung des

Endberichtes der Arbeitsgruppe Kostenfolgen²⁰ die Ministerien massiv seitens der Flughafenseite beeinflusst worden wären, so dass in dem Regierungsentwurf vom 25.5.2005 folgende Änderungen vorgenommen wurden:

- Wegfall der Nachtsschutzzone 2
- Wegfall des Pegels L_{den} stattdessen L_{aequ}
- Kein Ansatz von Flugbewegungssteigerungen bei der baulichen Erweiterung
- Wegfall der 100 /100 Betrachtung in der Betriebsrichtungsfrage – Einführung einer 2 Sigma Regelung
- Einführung einer Staffelungsregel für neuzubauende Verkehrsflughäfen bis zum 31.12.2010 mit höheren Werten (6x 57 statt 6 x 53 dB(A) sowie ein Dauerschallpegel von 53 dB(A) statt 50 dB(A)) – als „Lex Fraport“ bezeichnet

Dass diese Verschlechterungen zu Lasten der betroffenen Gemeinden und Bürger nicht mit objektiv nachvollziehbaren finanziellen Erwägungen begründet werden können, wird auch vom BMU in der Begründung zum Gesetzentwurf²¹ reflektiert.

Gleichwohl haben sich die Verkehrsflughäfen für weitgehende Ausschlussstatbestände für betroffene Wohneinheiten „Höchstbetragsverordnungen“ für Schallschutzmaßnahmen und Außenwohnbereichsentschädigungen eingesetzt.

Dabei ist das Bundesministerium für Umweltschutz den Verkehrsflughäfen von Anfang an in dem zentralen Punkt der Abwicklung der Schallschutzmaßnahmen (Stichwort Kostenstreckung) weitestgehend entgegengekommen.

Bei bestehenden Flughäfen sind Lärmschutzbereiche erst zum Ende des Jahres 2009 neu festzusetzen – während bei neuen und auszubauenden Flughäfen diese erst nach Genehmigung festzulegen sind. Ansprüche auf Schallschutzmaßnahmen soll ein betroffener Grundstücksnutzer erst nach sechs Jahren bei einem bestehenden Flughafen geltend machen können – es sei denn der Dauerschallpegel übersteigt 70 dB(A)²².

Bei Lärmsanierung bestehender Flughäfen kann eine Streckung der Finanzlast durchaus erforderlich werden, um z.B. die Wirtschaftskraft von Verkehrsflughäfen nicht „über die Maßen“ zu beanspruchen. Die Verhältnismäßigkeit auch der Lärmsanierung war allerdings bereits durch die Arbeitsgruppe Kostenfolgenabschätzung – mit schärferen Grenzwerten ohne die Notwendigkeit von Streckungen – bestätigt worden.

Mit der Fallkonstellation der Lärmsanierung nicht vergleichbar ist die Erstattung von Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen für Wohneinheiten, die im Fall von neu- und auszubauenden Verkehrsflughäfen zu erfassen sind. Auch hier beabsichtigt der Gesetzgeber eine Streckung der Finanzlast für die Verkehrsflughäfen – ohne allerdings in diesem Fall dargelegt zu haben, warum durch eine Neu- oder Ausbaumaßnahme Betroffene bis zu 6 Jahre auf jeglichen Schutz verzichten sollen und warum diese Festlegung angesichts des im Vergleich zum

²⁰ Siehe FN 8

²¹ Siehe FN 19 BT-Drs. Nr. 16/508, S. 15: „Dabei ergaben sich Verkleinerungen dieser Lärmschutzzonen um etwa 20 bis 30 Prozent gegenüber den Zonen, die der obigen Kostenschätzung zugrunde lagen.“

²² Der höchste, gemessene Dauerschallpegel liegt z.Zt. bei 65 dB(A) und tritt bei zwei Flughäfen auf.

Umsatz geringen Kostenrahmens eine Verhältnismäßigkeit auf Seiten der Betroffenen nahe legen soll.

Die bisherigen Schallschutzprogramme sind von den betroffenen Flughäfen Stuttgart, Nürnberg, Hannover, München und Hamburg etc. zügig im Rahmen der jeweiligen Ausbauvorhaben durchgeführt worden. Großzügigere passive Schallschutzmaßnahmen wie sie insbesondere beim Flughafen München realisiert worden sind, haben zu einer nachweisbaren Konfliktreduktion geführt. Hierbei sind generell Aufenthaltsräume in Wohngebäuden mit Schallschutz ausgestattet worden, ohne dass „Höchstkostenverordnungen“ einen sinnvollen – weil in den Einzelfällen notwendigen und insgesamt eben auch tragbaren – Aufwand begrenzt hätten.

Sonderregelungen für bis zum Jahre 2010 auszubauende Verkehrsflughäfen würden nur dann einen Sinn ergeben, wenn dortige Schutzgebiete im Vergleich zu den Flughäfen, die bereits Schutzmaßnahmen durchgeführt haben, größer sein würden. Das Gegenteil ist aber, wie gezeigt wird, der Fall. Insofern könnte sogar eine gemeinschaftsrechtlich problematische Quersubventionierung der berührten Flughäfen vorliegen.

Zudem ergeben sich durch die Sonderregelung verfassungsrechtliche Bedenken, da den erheblichen Auswirkungen, die eine unzureichend geschützte Wohnung in sich birgt, kaum Streckungen einer konstruierten aber nicht nachweisbaren „Finanzlast“ entgegenzuhalten sind.

Aufgrund der sehr umfangreichen Planfeststellungsunterlagen des Frankfurter Ausbauvorhabens²³ ist es möglich, die aktuellen Prognosen der Planfeststellung mit den Prognosen, die im Anschluss an die Kostenschätzung zu dem Verhalten des Gesetzgebers geführt haben, eine „Lex Fraport“ einzuführen, zu vergleichen.

- Im Rahmen der Kostenschätzung 2005²⁴ sind vom Frankfurter Flughafen ca.3920 Wohneinheiten in der Schutzzone 65 dB(A) und ca. 21 000 WE in der Schutzzone 60 bis 65 dB(A) mit den Parametern: Prognosejahr 2015, neue AzB, 100/100 Betrachtung und
- Im Planfeststellungsbeschluss 2007 sind in der Schutzzone 65 dB(A) keine Wohneinheiten und in der Schutzzone ab 60 dB(A) ca.13050 WE mit den Parametern: Prognosejahr 2020, neue AzB, 100/100 Betrachtung angegeben.

Wie eine derartige Reduktion der Zahl der Wohneinheiten in so kurzer Zeit zustande kommen kann, soll hier nicht hinterfragt werden (es handelt sich um offizielle Zahlen des Flughafens) – allein die Rechtfertigung einer gesetzlichen Sonderregelung erscheint vor diesem Hintergrund kaum verhältnismäßig.

Im Zuge der Rechtssicherheit wäre es sicherlich erstrebenswert, wenn derartig fragwürdige Sonderregelungen nicht zur Anwendung kämen und Planfeststellungsbehörden und Flugplatzbetreiber von sich aus die regulären Werte des Fluglärmschutzgesetzes für 2011 sofort anwenden würden.

²³ Planfeststellungsbeschluss „Zum Ausbau des Verkehrsflughafens Frankfurt Main“; Wiesbaden 2007 unter www.fluglaerm-eppstein.de/Presse/PMit/2008/080104b1/pdf

²⁴ Siehe FN 8

Das Schutzniveau des Fluglärmenschutzgesetzes im Vergleich zu den aktuellen Planfeststellungsvorhaben Flughafen München und Frankfurt

Das erklärte Ziel des Gesetzgebers war es, eine Ausweitung der Schutzzonen vorzusehen und damit den Schutz für Betroffene zu verbessern.

Bei oberflächlicher Betrachtung scheint dieses auch gelungen zu sein: neben der Absenkung der Werte im Vergleich zum alten Fluglärmenschutzgesetz sind Nachtschutzzonen vorgesehen worden, die im alten Gesetz nicht enthalten waren.

Kritisch ist bereits angemerkt worden, dass das novellierte Fluglärmenschutzgesetz weder an das fortschrittliche Konzept der Aufwachwahrscheinlichkeit für Leipzig noch an das erweiterte Schutzkonzept (Betriebsrichtungsbetrachtung in der Nacht 100/100) am Flughafen Berlin Schönefeld anknüpft.

Im konkreten haben sich auch – insbesondere bei den Flughäfen München, Hamburg, Hannover, Leipzig und Berlin durch Planfeststellungsbeschlüsse und die Rechtsprechung Schutzgebiete ergeben, die wesentlich größer als die durch das Fluglärmenschutzgesetz festgelegten Gebiete sind.²⁵

Ein Vergleich der Planfeststellungsunterlagen der beiden Flughäfen München und Frankfurt zeigt zum einen wie unterschiedlich die Besiedlungsdichte bei beiden Flughäfen ist und wie sinnvoll es ist, einen Flughafen möglichst weit entfernt von Ballungsräumen anzusiedeln²⁶ zum anderen wie unterschiedlich die beiden Flughäfen „ihr“ Fluglärmproblem zu bewältigen versuchen.

Das vorhandene, an den jetzigen Start- und Landebahnen orientierte, kombinierte Tag / Nachtschutzgebiet des Münchner Flughafens umschließt vollständig das Tagschutzgebiet 1 des Fluglärmenschutzgesetzes und sogar nahezu vollständig das Tagschutzgebiet 2 des FlugLSG im Ausbaufall. Nur sehr kleine Gebiete sind zusätzlich zu schützen, obwohl mit einer sehr starken Bewegungssteigerung beim Ausbau gerechnet wird. (Karte 3 und Karte 4)

Gegenteiliges ist beim Frankfurter Flughafen zu beobachten: Hier umfasst das vorhandene Schutzgebiet (Nachtschutzgebiet mit den Parametern 6 x 75 dB(A) 100/100) knapp das Tagschutzgebiet 1 des FlugLSG. Das Tagschutzgebiet 2 des FlugLSG bleibt vollständig ausgeklammert. Auch bei den Nachtschutzgebieten zeigen sich große ungeschützte Gebiete. (Karte 1 und Karte 2)
Angesichts dieser Bestandsaufnahme verwundert es nicht, dass der Frankfurter Flughafen sich für eine Sonderregelung im Fluglärmenschutzgesetz eingesetzt hat und niedrigere Werte für nicht erstrebenswert hält.

Schutzziele in der wissenschaftlichen Diskussion

Da bei der Beurteilung von Fluglärm sowohl objektiv nachprüfbar Maßstäbe (physikalische, mathematische Fragestellungen etc.) als auch Beurteilungen, die

²⁵ Siehe hierzu: Wysk, Reformbedarf beim Fluglärmenschutz aus der Sicht eines Oberverwaltungsrichters, Vortrag im Rahmen des VCD-Workshops am 8.3.2003, Düsseldorf S.7

²⁶ Die Planung des Flughafen Berlin Brandenburg International (BBI) zwischen zwei Siedlungsachsen ist vor diesem Hintergrund als sehr problematisch einzuschätzen.

notwendiger Weise subjektive Elemente in sich tragen (Einschätzung gesundheitlicher Risiken und von Belästigungswirkungen) zum Tragen kommen und die Interessenlagen unterschiedlich sind, ist der Wunsch nach einer einheitlichen, gesicherten wissenschaftlichen Erkenntnislage kaum zu erfüllen.

Nachdem Maschke die wissenschaftlichen Grundlagen des „Jansen-Kriteriums“ fundiert angegriffen hatte²⁷, war zu erwarten, dass sich die o.a. Werte des Umweltbundesamtes, die auch vom Sachverständigenrat für Umweltfragen als zutreffend angesehen wurden, durchsetzen würden.

Der Frankfurter Flughafen (Fraport AG) beauftragte die Lärmwirkungsforscher Griefahn, Spreng, Jansen und Scheuch, um eine zusammengefasste Stellungnahme zu erhalten. Diese veröffentlichten in der Zeitschrift für Lärmbekämpfung (ZfL 49, 2002) einen fünfseitigen Aufsatz „Fluglärmkriterien für ein Schutzkonzept bei wesentlichen Änderungen oder Neuanlagen von Flughäfen / Flugplätzen.“

Angesichts der intensiven Auseinandersetzungen der Lärmwirkungsforscher haben Richter an Oberverwaltungsgerichten und Verwaltungsgerichtshöfen diese kurzgefasste Veröffentlichung (Lärmsynopse) begrüßt und ihre Entscheidungen hierauf bezogen. Hier ist einzuwenden, dass eine einseitige Auftragsarbeit schwerlich als gesicherter wissenschaftlicher Erkenntnisstand zu bezeichnen ist.

Nicht beachtet wurde, dass bereits kurz nach der Veröffentlichung der anerkannte Lärmwirkungsforscher Guski dezidiert Kritik an der Synopse geübt und festgestellt hat, dass Widersprüche zwischen einer – bis 2005 allein ihm vorliegenden – „Langfassung“ und der veröffentlichten „Kurzfassung“ bestehen. Danach treten die gewählten Begriffsdefinitionen „kritischer Toleranzwert“ und „Schwellenwert“ in der Langfassung nicht auf.²⁸

Die Lärmsynoptiker haben sehr deutlich auf die Rahmenbedingungen ihrer gutachterlichen Tätigkeit hingewiesen:

„Deshalb einigten sich die Autoren auf folgende Kriterien für eine solche Synopse:

- Weitere Verbesserung des Lärmschutzes der Bevölkerung...
- ...
- Vermeidung unrealistischer Ziele, um überhaupt eine Veränderung erreichen zu können.“²⁹

„Realistische Ziele“ können anhand von konkretem Kartenmaterial oder anhand von Einschätzungen der realen Betroffenheit vorgenommen werden. Es ist deshalb wesentlich, welches Kartenmaterial den Lärmsynoptikern zum damaligen Zeitpunkt (2001; Mediationsverfahren) vorgelegen hat.

Ein Vergleich der Schutzgebietszonen, die zum Zeitpunkt der Mediation 2001 erarbeitet worden sind und den Schutzgebietszonen, die im Rahmen des Planfeststellungsbeschlusses 2007 – auf der Basis neuer Berechnungsparameter – öffentlich ausgelegt worden sind, ergibt – bei identischen Dauerschallpegeln – sehr hohe Differenzen. Trotz gleicher Pegelwerte ist festzustellen, dass die Schutzgebiete wesentlich kleiner geworden sind. Die Verkleinerung der Schutzzonen hängt ursächlich damit zusammen, dass laute Verkehrsflugzeuge ausgemustert worden

²⁷ Maschke u.a. 19x99 Dezibel (A) – ein gesicherter Befund der Lärmwirkungsforschung? Bundesgesundheitsblatt 2001 S.137 ff.

²⁸ Zeitschrift für Lärmbekämpfung (im folgenden ZfL) 50 (2003) Nr.1 S.16

²⁹ ZfL 49 (2002) Nr.5 S.172

sind und trotz gleichzeitiger, erheblicher Zunahme der absoluten Flugbewegungen diese Zunahme den Dauerschallpegel nicht ausschlaggebend beeinflusst.

Es ist unter diesen Aspekten dann auch folgerichtig, dass in einer der größten und fundiertesten Belästigungsstudien Deutschlands, die im Frankfurter Raum erstellt wurde, signifikante Belästigungswerte sogar unter dem Dauerschallpegel von 55 dB(A) am Tage festgestellt wurden.³⁰ Die Differenz zwischen dem als „präventiver Richtwert“ bezeichneten Wert der Synoptiker und dem faktisch festgestellten Belästigungswert beträgt demnach über 5 dB(A).

Es steht außer Frage, dass die besonderen Verhältnisse beim Ausbauvorhaben des größten Verkehrsflughafens der Republik, der zudem durch eine relativ große Siedlungsdichte und ein Fluglärmproblem auch aufgrund unzureichender Schallschutzprogramme gekennzeichnet ist, nicht auf andere Flughäfen übertragbar sind und diesbezüglich formulierte „unrealistische Ziele“ in anderen Situationen vollständig anders bewertet werden können.

Die Herleitung der Werte des Fluglärmschutzgesetzes aus der „Fluglärmsynopse“ ist deshalb kritisch zu sehen.

Bleibendes Verdienst der Fluglärmsynoptiker ist es aber, schutzbedürftige Einrichtungen und besonders schutzbedürftige Bevölkerungsgruppen besonders betrachtet zu haben und für diese Fälle auch besondere Werte vorgesehen zu haben.³¹

Zur Konzeption des Fluglärmschutzgesetzes

Anders als die Lärmschutzverordnungen für Straße und Schiene ist das Fluglärmschutzgesetz nicht in einen gesetzlichen Rahmen eingebettet, der wie das Bundesimmissionsschutzgesetz eine klare Handlungs- und Prüfungsabfolge (Trennungsgebot nach § 50 BImSchG; aktiver Schallschutz vor passivem Schallschutz, Entschädigung bei Vorliegen von Restlärmbeeinträchtigung)³² bei der Zulassung von Anlagen und Projekten, die erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen auslösen können, beinhaltet. Die methodische Konzeption der Bekämpfung von Fluglärm unterscheidet sich somit gravierend von den gesetzlichen Grundlagen bei anderen Verkehrslärmarten.

Explizit beschränkt sich das FlugLSG auf bauliche Nutzungsbeschränkungen und baulichen Schallschutz. Es vermeidet das konkrete Eingehen auf Betriebsbeschränkungen, Nachtflugeinschränkungen und die konkrete Flugbetriebssteuerung am jeweiligen Flughafen und überlässt diese Steuerung dem Fachplanungsrecht.

Andererseits nimmt das Fluglärmschutzgesetz indirekt Bezug auf Ziele wie die Lärmvermeidung und das Verschlechterungsverbot einer Umweltsituation, die auch durch das Gemeinschaftsrecht definiert sind.

Eine umfassende Schutzkonzeption, die - um eine angemessene Konfliktbewältigung zu erreichen - nicht nur aus Festlegungen zu passiven Schallschutzmaßnahmen,

³⁰Siehe FN 16; ähnliche Aussagen siehe Fluglärmstudie Zürich FN 15

³¹ Wenn allerdings derartige Werte beliebig seitens der Planfeststellungsbehörde Brandenburg unterschritten werden können und ein derartiges Vorgehen ohne Kritik seitens des Bundesverwaltungsgerichtes akzeptiert wird, stellt sich die Frage der Relevanz von lärmmedizinischen Gutachten. Siehe BVerwG Urteil v. 16.3.2006 4 A 1001.04 Rdnr. 352 ff

³² Schulze – Fielitz, Der Straßenverkehrslärm und das Umweltrecht, ZUR 3 /2002 S.190 ff.

Nutzungsbeschränkungen und Außenwohnbereichsentschädigungen bestehen kann, wird durch diese sehr eingeschränkte Herangehensweise des Gesetzes erschwert. Wenig hilfreich erscheint in diesem Zusammenhang auch die eindimensionale und einseitig wirkende Bindung nach § 13 FlugLSG, die offensichtlich ein Unterschreiten von den jeweils anwendbaren Werten zu Lasten der Betroffenen durch die Luftverkehrsbehörden ausschließen soll. Es wird an keinerlei sonstige Handlungsmaxime angeknüpft und somit keine Korrelation zwischen den örtlichen Anstrengungen eines Flughafens im Bereich des ausgewogenen Ansatzes oder der Lärmvermeidung hergestellt. Dieses würde im Extremfall bedeuten, dass einem Maximum an Lärmausbreitung (lauter Flughafen) und einem Maximum an Lärmvermeidung (nachhaltig angepasster Flughafen) mit dem gleichen Instrument des passiven Schallschutzes begegnet werden würde. Dieses Vorgehen erscheint weder plausibel noch geeignet, eine originäre Schutzkonzeption, die aktive und passive Schutzmaßnahmen miteinander abgleicht und diesbezüglich fachplanerische Abwägungsmaßstäbe entwickelt, zu ersetzen. Das fachplanerische Abwägungsgebot, das seine Handlungsgrundlage im Luftverkehrsrecht findet, kann sich insofern nur bedingt auf Schutzmaßstäbe des Fluglärmschutzgesetzes beziehen.

Gleichwohl spricht der Gesetzgeber von Grenzwerten, die im luftrechtlichen Genehmigungsverfahren zu beachten seien. Diese Grenzwerte, denen nicht nur der faktische sondern auch der prognostizierte Flugbetrieb zugrunde zu legen ist, können erst positive Wirkungen entfalten, wenn Lärmschutzbereiche festgesetzt werden.

Verbesserung des Schutzniveaus und Lärmsanierung durch Lärmschutzbereiche

Negative Wirkungen sollen die Festlegungen des Fluglärmschutzgesetzes nicht entfalten können, weil nach § 13 FlugLSG weitergehende Regelungen bei genehmigten oder planfestgestellten Flughäfen weiterhin Bestand behalten sollen. Das FlugLSG knüpft demnach nicht an dem Schutzniveau an, das beim Neu- und Ausbau von Verkehrsflughäfen durch höchstrichterliche Entscheidungen erreicht worden ist, will aber bessere Regelungen im Einzelfall bewahren.

Das Fluglärmschutzgesetz beabsichtigt allein Verbesserungen des Schutzniveaus – (konservativ formuliert: Verschlechterungen sollen vermieden werden) und definiert vermittelt über die Festlegung von Lärmschutzbereichen Schwellen, ab denen Rechtsfolgen (Bauverbote, Schallschutzmaßnahmen, Außenwohnbereichsentschädigungen) eintreten, die sich an unterschiedliche Adressaten - Flugplatzbetreiber, Betreiber öffentlicher Einrichtungen, Kommunen und Eigentümer richten.

Inwiefern überhaupt und in welchem Umfang das Schutzniveau des Fluglärmschutzgesetzes zu Lärmsanierungen führen wird, kann im Moment nicht gesagt werden, da erst nach Erlass des untergesetzlichen Regelwerkes – hier sind vor allem die Anleitungen zur Berechnung und Datenerfassung (AzB und AzD), die Schallschutzverordnung sowie Höchstkostenverordnungen für den passiven Schallschutz und die Außenwohnbereichsentschädigung zu nennen – die konkreten Abgrenzungen der Schutzzonen erfolgen können.

Nach Festlegung der Lärmschutzbereiche lassen sich unterschiedliche Fallkonstellationen nicht nur theoretisch unterscheiden sondern auch praktisch festmachen:

- Das bestehende Schutzniveau ist höher als das des FlugLSG – dann bleibt es bei diesem Niveau.
- Das bestehende Schutzniveau ist höher als das des FlugLSG; es basiert aber nicht auf Genehmigungen sondern auf freiwilligen Schutzprogrammen des Flughafens. Hier hat der Flughafenbetreiber die Möglichkeit, sein bisheriges Programm an die neuen Regelungen anzupassen. Verschlechterungen wären denkbar.
- Das bestehende Schutzniveau ist niedriger als das des FlugLSG – dann muss der Flughafenbetreiber Anpassungen – zum Teil über ca. 7 Jahre gestaffelt vornehmen.
- Bei einer vollständig neuen Anlage eines Flughafens oder bei einer Neugenehmigung sind die Werte des Fluglärmschutzgesetzes zu beachten.

Schwieriger zu bewerten sind folgende Fälle:

Ein Flughafen wird durch den Neubau einer weiteren Start- und Landebahn wesentlich geändert; weist aber ein Schutzniveau auf, das höher als das des FlugLSG liegt. Durch die räumliche Überschneidung der Schutzzonen sind theoretisch eine Fülle von Fallkonstellationen möglich. Faktisch wird aber nur eine Frage zu beantworten sein: Ist es verhältnismäßig und zumutbar, Neubetroffene schlechter zu stellen als Altbetroffene, die in Zukunft von denselben Fluglärmereignissen gestört sein werden? Auch angesichts der wachsenden Lärmempfindlichkeit, die Lärmwirkungsforscher festgestellt haben, birgt diese Frage erheblichen Sprengstoff.

Mit diesen Fallkonstellationen ist nur ein Bruchteil der auftretenden Fragestellungen angerissen, da der Gesetzgeber mit dem Begriff „weitergehende Regelungen“ größtmögliche Interpretationsspielräume eröffnet hat. Wenn an einem Flughafen die Lärmschutzkonzeption durch eine 100/100 Betrachtung gekennzeichnet ist, wird man diese wohl kaum bei einer wesentlichen Änderung durch eine 3 Sigma Betrachtung ersetzen können.

Noch schwieriger wird es, wenn in Planfeststellungsbeschlüssen das innere Schutzniveau geregelt worden ist und dieses Schutzniveau dem äußeren Schutzzonenniveau des FlugLSG widerspricht.

Wahrscheinlich wird man zunächst den Bestandsschutz der bestehenden Schutzgebietszonen bejahen müssen, um von einem gesicherten Rechtsrahmen ausgehend weitere Konsequenzen zu überlegen.³³

Diese Probleme würden in dieser Form nicht auftreten, wenn sich der Gesetzgeber an dem fortschrittlichen, durch Entscheidungen der Planfeststellungsbehörden gesetzten und durch Gerichte bestätigten Schutzniveau z.B. des Flughafens München orientiert und die anderen Verkehrsflughäfen stufenweise an dieses Schutzniveau herangeführt hätte.

Durch die Definition eines mittleren Schutzniveaus und die Streckung der Finanzlast für einige wenige Verkehrsflughäfen, die bis zum Jahre 2010 ausgebaut werden,

³³ Wysk, Behördliches Einschreiten und individuelle Schutzansprüche gegen zugelassenen Luftverkehr, S.65 in Ziekow, Aktuelle Fragen des Luftverkehrs-, Fachplanungs- und Naturschutzrechts Luftverkehrsrechtstag Speyer 2005; Berlin 2006

entstehen sehr unterschiedlich definierte Schutzniveaus, die zu regen Diskussionen Anlass geben werden.

Das Ziel der Vereinheitlichung und der Rechtssicherheit wird in diesem Punkt vom Novellierungsvorhaben zweifellos nicht erfüllt.

Zumutbarkeitswerte bei Fluglärm

Bleibt die entscheidende Frage für den „Normalfall“: Will der Gesetzgeber mit dem Fluglärmschutzgesetz den fachplanungsrechtlichen Zumutbarkeitsbegriff definieren und wo ist dieser zu verorten?

Durch die typisierende Unterscheidung in Flughäfen der Kategorie Neubau / wesentliche Änderung; der Kategorie bauliche Erweiterung mit oder ohne Erhöhung der Lärmbelastung um 2 dB(A) und der Kategorie Bestandsflughäfen knüpft der Gesetzgeber am Vorsorgegedanken des Bundesimmissionsschutzgesetzes und die Wertung in jeweils unterschiedlichen Situationen (Verhältnismäßigkeit) an.

Nach Auffassung des Gesetzgebers soll Nutzungskonflikten in der Umgebung von Verkehrsflughäfen durch eine vorausschauende Siedlungsplanung, die mit Bauverboten in der Tagschutzzone 1 und der Nachtschutzzone bzw. schalldämmender Bauweise in der Tagschutzzone 2 erreicht werden soll, vorgebeugt werden.

Es wird ausgeführt: „Zwar treten auch in der Tag-Schutzzone 2 noch relevante Fluglärmbelastungen und Belästigungsreaktionen bei den Anwohnern auf, gleichwohl erscheint es nicht angezeigt, durch eine bundeseinheitliche Regelung den Neubau von Wohnungen in der Tag-Schutzzone 2 generell zu untersagen.“³⁴

Eine Lärmproblematik und einen damit verbundenen Schutzbedarf bzw. Nutzungsbeschränkungen hat der Gesetzgeber in der gesamten Nachtschutzzone wie auch in den Tagschutzzonen 1 und 2 erkannt.

Unzumutbarer Fluglärm tritt demnach in allen Schutzgebieten auf – allerdings belegt der Gesetzgeber jede einzelne Schutzzone mit differenzierten Rechtsfolgen:

Um einen gerechten Ausgleich zwischen den Interessen der Lärmbetroffenen und den nicht unzumutbar finanziell zu belastenden Flughäfen zu finden,³⁵ hat der Gesetzgeber nur in der Tagschutzzone 1 eine Erstattungspflicht für Schallschutzmaßnahmen durch den mittelbaren Lärmverursacher geregelt.

Da im luftverkehrsrechtlichen Verfahren dem Flughafenbetreiber nach § 9 Abs. 2 die notwendigen Schutzvorkehrungen auferlegt werden, folgert Wysk³⁶ im Umkehrschluss, dass ausschließlich die Werte der Tagschutzzone 1 als Zumutbarkeits- und damit als Grenzwerte für das luftverkehrsrechtliche Verfahren anzusehen seien, da nur diese einen Schutzanspruch auslösen würden.

Dieser Auffassung ist hinsichtlich des Ergebnisses des an den Flughafenbetreiber gerichteten Schutzanspruches – nicht aber hinsichtlich der Frage der Zumutbarkeitsschwelle zuzustimmen.

Unzumutbare Werte liegen auch in der Tagschutzzone 2 vor – hier trifft den Flugplatzbetreiber „nur“ die Pflicht, aktiven Schallschutz in Form von

³⁴ Siehe FN 19 BT-Drs.16/508 S.16

³⁵ Siehe hierzu oben

³⁶ Wysk, Rechtliche Aspekte des neuen Fluglärmschutzgesetzes, Lärmbekämpfung Bd.2 2007 Nr.6 S.248

Betriebsbeschränkungen zu prüfen und im besonderen Fall vorzusehen. Abwägungsmaßstäbe – mit Ausnahme des grundsätzlichen Zieles, Verschlechterungen zu vermeiden – zeigt das Fluglärmschutzgesetz hier nicht auf – diese sind in den luftverkehrsrechtlichen Verfahren zu entwickeln.

Leider klärt der Gesetzgeber uns nicht darüber auf, warum er den Eigentümer sowohl mit einer nachträglichen Schallschutzpflicht als auch mit einer Baubeschränkung in der Tagschutzzone mit dem Pegelwert 60 dB(A) – abhängig von den jeweiligen Kategorien – belegt und der Auffassung ist, dass dieses im Vergleich zu dem Kostenrahmen, den der Flughafenbetreiber zu erbringen hat, verhältnismäßig ist.³⁷

Weil aber dem Gesetzgeber ein weiter Entscheidungsspielraum zukommt, wird hiergegen rechtlich nichts einzuwenden sein.

Von der Luftfahrtseite wird deshalb aber erst recht Handlungsbereitschaft abzuverlangen sein, um Verschlechterungen der Lärmsituation in den Schutzzonen zu vermeiden.

Ein typisierender Lärmausgleich, den das FlugLSG für den Normalfall bindend vorschreibt, wird nur dann möglich sein, wenn der Flugplatzbetreiber nachgewiesen hat, dass er aktive Schutzmaßnahmen geprüft hat, um vermeidbaren Lärm schon in der Entstehung zu bekämpfen.

Die Abwägung aktiver und im Einzelfall auch passiver Schallschutzmaßnahmen durch den Flugplatzbetreiber kann bereits in der Tagschutzzone 2 erforderlich werden, zumal auch die betroffenen Grundstückseigentümer sich mit der Beeinträchtigung durch Fluglärm aktiv auseinandersetzen sollen. Unter bestimmten Bedingungen – z.B. wenn sich vorzugswürdige aktive Schutzmaßnahmen im konkreten Fall nicht durchsetzen lassen – sind zweifellos auch in der Schutzzone 2 quasi substituierend und nur mittelbar über die Zielfestlegungen des Gesetzes gerechtfertigt passive Schutzmaßnahmen vorzusehen.

Dass Zumutbarkeitswerte nicht ohne die Würdigung des konkreten Flugbetriebes festgelegt werden können, soll an einem Beispiel erläutert werden: Am Verkehrsflughafen Hannover ist die direkte Nachbarschaft der neu errichteten Start- und Landebahn durch sehr umfangreiche Lärmschutzprogramme geschützt worden, während die Nachbarschaft der alten Start- und Landebahn ungeschützt geblieben ist. Eine Ausnutzung der Lärmwerte des Fluglärmschutzgesetzes wäre bezogen auf den Nachtflug auf der alten Bahn bis zu einer Zahl von 5 Flügen mit einem Pegel bis zu 72 dB(A) in jeder Nacht möglich, ohne dass überhaupt Schallschutzmaßnahmen erforderlich werden würden. Ein derartiges Handeln würde in mehrfacher Hinsicht unzumutbar sein, auch wenn der Flughafenbetreiber – im „Normalfall“ – nicht verpflichtet werden kann, passive Schutzvorkehrungen vorzusehen. Denn das inhaltliche Ziel des Fluglärmschutzgesetzes besteht nicht darin, möglichst jeden Flugverkehr für unbedenklich und für zumutbar zu erklären, der unterhalb der

³⁷ „Da die Flugplatzunternehmen bestrebt sein werden, die auf einen Zeitraum von etwa zehn Jahren verteilten Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen in wesentlichen Teilen an die Luftfahrtgesellschaften weiterzugeben, werden substantielle Einnahmeausfälle nicht erwartet.“ S.3 BT-Drs.16/508 (FN 19)

benannten Schwellenwerte, die allein Rechtsfolgen für den Flugplatzunternehmer auslösen, liegt.

Dass Betroffene nicht allein mit passiven Schallschutzmaßnahmen befriedet werden können, sondern auch aktive Schallschutzmaßnahmen im Rahmen der fachplanungsrechtlichen Abwägung zu treffen sind, um unzumutbare Beeinträchtigungen auszuschließen, wird in der Gesetzesbegründung mehrfach betont.

Erstaunlich ist, dass der Gesetzgeber gleichzeitig sehr stringent dahingehend beraten worden ist³⁸, auf lärmmedizinische Gutachten in Zukunft zu verzichten und diese mit der Novellierung aus der LuftVZO zu streichen. Dieses Vorgehen deutet daraufhin, dass eine lärmmedizinische Betrachtung in Zukunft für luftverkehrsrechtliche Entscheidungen unerheblich sein soll und Luftverkehrsbehörden ohnehin nicht verpflichtet werden sollen, aktive Schallschutzmaßnahmen durch lärmmedizinische Untersuchungen begründen zu lassen. Auch wenn im Gesetzgebungsverfahren auf die Möglichkeit lärmmedizinische Gutachten einzuholen noch verwiesen wurde, liegt nunmehr ein Entwurf des Verkehrsministeriums vor, in dem lärmmedizinische Gutachten gänzlich gestrichen werden.³⁹

Es bleibt zu hoffen, dass aktive Maßnahmen mit diesen neuen Maßgaben nicht gänzlich unterbleiben bzw. nicht nur das Notwendigste veranlasst wird.

Lärmindernde Maßnahmen, wie sie nach dem Gemeinschaftsrecht im Rahmen der Lärmaktionsplanung vorgeschrieben sind, werden ab einem Dauerschallpegel tags von 55 dB(A) ohnehin zu prüfen sein und auch - wie Maßnahmen des ausgewogenen Ansatzes⁴⁰ angeordnet werden können.

Rechtssystematisch bleibt es grundsätzlich bei der Struktur der Abwägung im Planfeststellungsverfahren und in der isolierten Betriebsgenehmigung. Das Fluglärmenschutzgesetz ordnet sich dem luftverkehrsrechtlichen Verfahren unter bzw. setzt nur den Rahmen, ab dem Handlungserfordernisse bestehen können.

Angereichert wird die bestehende Struktur allerdings in einem Punkt: das Fluglärmenschutzgesetz legt den Flugplatzbetreibern nahe, eine umfassende Lärmschutzkonzeption zu erstellen, die ausschließt, dass es zu einer Verschlechterung der Lärmsituation kommt. Man wird demnach in Zukunft bei sachkundiger Anwendung des neuen Gesetzes noch stärker im Rahmen der fachrechtlichen Abwägung Flugbetriebsfragen klären müssen, um die Duldungspflicht, die sich aus dem erhöhten Bestandsschutz planfestgestellter

³⁸ Hierauf verweist das BMVBW in einem Schreiben an die BVF vom 11.12.2007 konkret Bezug nehmend auf eine juristische Arbeitsgruppe, die den Gesetzgeber anlässlich der Novellierung beraten hat.

³⁹ Der Verfasser sieht die Abschaffung lärmmedizinischer Gutachten mit einem lachenden und einem weinenden Auge: Die z.T. unerträglichen Risikobetrachtungen einzelner Lärmmediziner würden entfallen – andererseits stellt sich die Frage, ob nicht gerade aufgrund der Anstrengungen beim Lärmschutz an der Quelle (Triebwerksbau, AIRBUS etc.) eine starke deutsche Lärmwirkungsforschung mit allen Facetten zu unterstützen wäre. Darüber hinaus kann nicht von jeder Planfeststellungs- und Luftfahrtbehörde verlangt werden, fremdsprachige Studien durchzuarbeiten.

⁴⁰ Dass der ausgewogene Ansatz nur sehr begrenzt von den Verkehrsflughäfen umgesetzt worden ist, wird in dem Report from the Commission to the Council and the European Parliament „Noise Operation Restrictions at EU Airports“ COM (2008) 66 final dargelegt.

Flughäfen ergibt und grundsätzlich Ansprüche gegen den Betrieb ausschließt, rechtfertigen zu können.

Rechtssystematisch könnte das neue Fluglärmgesetz auch mit dem Luftverkehrsrecht derart verknüpft werden, dass in Zukunft Ansprüche gegen den planfestgestellten Betrieb gerechtfertigt sein könnten, wenn dieser Betrieb die Ziele und Grundsätze des Fluglärmgesetzes verletzt.

Siedlungsbeschränkungen und Bauverbote

Die Errichtung von Wohngebäuden im direkten Umfeld von Flughäfen und das Heranwachsen von Siedlungsgebieten ist seit langem als einer der wesentlichen Missstände erkannt worden. Selbst die kommunalen Spitzenverbände wurden im Rahmen der Novellierungsdiskussion eingebunden und räumten ein, dass auch sie das Problem sehen. Die ersten Vorschläge mit einem sehr detaillierten – weil auch die privaten Eigentümer einbeziehenden Lösungsvorschlag – wurde seitens der Bundesvereinigung gegen Fluglärm erarbeitet. Hier wurden auch Entschädigungsfragen gegenüber Kommunen und Eigentümern angesprochen und ein Ausgleich zwischen lärmvermeidendem Flughafen und lärmangepasster Siedlungskulisse entwickelt.⁴¹

Auf Initiative des Vorsitzenden des Rates der Sachverständigen für Umweltfragen fand eine Formulierung Eingang in den Referentenentwurf 2004, die sich mit dem sehr schwierigen Problem der Ausschöpfung vorhandener Baurechte knapp und qualifiziert auseinandersetzt:

„Die Möglichkeit, Wohnungen in der Schutzzone 1 zu errichten, wenn im Zeitpunkt der Festsetzung des Lärmschutzbereiches ein Bebauungsplan oder die Gebietskategorie nach § 34 Baugesetzbuch dieses zulässt, erlischt entschädigungsfrei 7 Jahre nach Festsetzung des Lärmschutzbereiches.“

Mit dieser Formulierung wären auch die Bemühungen der Länder, Siedlungsbeschränkungen zu erlassen bzw. zu überwachen gestärkt worden, da mit der Formulierung „Errichtung von Wohnungen“ alle planungsrechtlichen Kategorien erfasst worden wären.

Hiergegen wandten sich die kommunalen Spitzenverbände erfolgreich, so dass es nunmehr sogar möglich sein wird, im Vergleich zum alten Fluglärmgesetz erweiterte Siedlungsmöglichkeiten planungsrechtlich festzulegen.

Es wird nicht nur das Bauverbot im § 34 BauGB und in vorhandenen Bebauungsplänen aufgehoben, sondern auch eine erweiterte Bauleitplanung ermöglicht. Von Bauverboten ausgenommen sind:

„Wohnungen im Geltungsbereich eines vor der Festsetzung des Lärmschutzbereiches bekannt gemachten Bebauungsplanes
...Wohnungen im Geltungsbereich eines nach der Festsetzung bekannt gemachten Bebauungsplanes, wenn dieser der Erhaltung, der Erneuerung, der Anpassung oder dem Umbau von vorhandenen Ortsteilen mit Wohnbebauung dient,..“

⁴¹ Siehe den Tagungsband der BVF vom 22. und 23.9.2004; Fluglärm, Aufgaben und Möglichkeiten für die Kommunen; Düsseldorf 2004; siehe auch Koch, Umweltprobleme des Luftverkehrs, Baden-Baden 2004, S.243 ff.

Mit Ausnahme des Wohnungsbaus auf der Grünen Wiese, der ohnehin weitergehender planungsrechtlicher Steuerung unterliegt, können unter diese Formulierungen nahezu alle Siedlungswünsche subsumiert werden.

Das Vorgehen des Gesetzgebers widerspricht der langjährigen Praxis der Länder, die im Rahmen von Landesentwicklungs- oder Regionalplänen in der Vergangenheit alle Anstrengungen unternommen haben, um Fehlentwicklungen zu verhindern. Immerhin sind in Bayern insbesondere auch am Verkehrsflughafen München Siedlungsbeschränkungszonen mit dem Dauerschallpegel 58 dB(A) nach alter AzB (entsprechend ca. 55 dB(A) neue AzB) festgelegt worden. Ähnliche Zonen finden sich auch an anderen Verkehrsflughäfen (z.B. Berlin Schönefeld). Obwohl das FlugLSG Sonderregelungen in seinem § 13 Abs. 2 für zulässig erklärt, sollten diese Sonderregelungen nicht im Widerspruch zum Gesetz stehen. Nunmehr steht ein Bundesgesetz mehreren in der Praxis erprobten Landesgesetzen entgegen, ohne überhaupt begründet zu haben, auf welcher kompetenzrechtlichen Grundlage der Bundesgesetzgeber den Ländern ihre Planungshoheit streitig machen kann.

Solange das Fluglärmschutzgesetz Gültigkeit hat, wird jeder Eigentümer mit diesem Gesetz argumentieren und erläutern, dass er ja nur auf bundesgesetzlicher Grundlage das verfolgt, was landesrechtlich nicht zulässig ist. Hier bedarf es entweder einer grundlegenden Rechtsentscheidung oder eines klaren Hinweises des Gesetzgebers, dass mit dem Gesetz keineswegs die Aufhebung der Siedlungsbeschränkungszonen beabsichtigt ist. Andernfalls wird das Heranrücken der Wohnbebauung die Folge sein.

Flughafenbetreiber und Luftverkehrsbehörden müssen in den Abwägungen damit leben, dass sie mit einem ständig wachsenden Problem nicht nur faktisch zu tun haben, sondern auch rechtlich im Rahmen von Abwägungsentscheidungen damit umgehen müssen, dass der Gesetzgeber offensichtlich die Planungshoheit der Kommunen nicht zu Lasten der Flughäfen einschränken wollte. Alle mit Schallschutz genehmigten Wohnungen und nicht ausgeschöpften Baurechte sind bei Erweiterungen und Ausbauprojekten zu berücksichtigen. Es kann somit – bei enger Auslegung, die die Luftfahrtseite ja andererseits beim Lärmschutz fordert – nicht entgegen dem Gesetz verlangt werden, dass die benachbarten Kommunen auf den Flughafen Rücksicht zu nehmen haben.

Einen Kontrapunkt setzt in diesem Fall eine Initiative aus dem Frankfurter Raum. Der Vorsitzende der Fluglärmschutzkommission, Jühe, hat in einem sehr interessanten Vorschlag (Anti-Lärm-Pakt Plus)⁴² zusätzliche Siedlungs- und Baubeschränkungen, Absiedlungen und Lärmschutzmaßnahmen, die mit Betriebsbeschränkungen des Flughafens korrelieren, unterbreitet. Diese freiwilligen Vorschläge verlassen in mehrfacher Hinsicht die gerade in diesem Punkt unzureichenden Regelungen des Fluglärmschutzgesetzes.

Abschließende und weitergehende Vorschriften

Diesen Titel trug der jetzige §13 FlugLSG, der nunmehr schlicht mit „Sonstige Vorschriften“ überschrieben ist.

⁴² Jühe, Das ALP + -Modell, Raunheim 2007 siehe www.fluglaerm-eppstein.de

Es ist insbesondere Interesse der Luftverkehrsseite gewesen, die Verknüpfung zwischen FlugLSG und LuftVG abschließend zu gestalten. Die ursprüngliche Formulierung (Entwurf 2006) lautete: „Dieses Gesetz regelt in der ab dem (Datum) geltenden Fassung für die Umgebung von Flugplätzen **mit abschließender Wirkung** auch für das Genehmigungsverfahren.. nach LuftVG... die Erstattung von Aufwendungen ...“ (Hervorhebung durch Autor)

Durch die Initiative der Regierungsfractionen wurde dieser Passus wie folgt geändert: „Dieses Gesetz regelt in der ab dem 7.Juni 2007 geltenden Fassung für die Umgebung von Flugplätzen **mit Wirkung auch** für das Genehmigungsverfahren ...“ (Hervorhebung durch Autor)

Zwar wird im neugefassten § 8 Abs.1 LuftVG ein klarer Bezug zum Fluglärmschutzgesetz begründet und damit ein Unterschreiten der beachtlichen Werte des Fluglärmschutzgesetzes ausgeschlossen, allerdings bleibt offen, ob die Ziele des Gesetzes nicht auch durch weitergehende Regelungen und durch ein besseres Schutzniveau erreicht werden können.

Dass der Gesetzgeber in diese Richtung gedacht hat, geht aus der Begründung⁴³ des Gesetzes hervor: „Gerade weil den Anwohnern von Flughäfen im öffentlichen Interesse durch Fluglärm Lärmwirkungen zugemutet werden, muss geprüft werden, ob Maßnahmen des aktiven Lärmschutzes notwendig sind oder besonders sensible Bevölkerungsteile besonders geschützt werden müssen.“

Hierauf bezugnehmend hat das Bundesverwaltungsgericht⁴⁴ ausgeführt, dass es keine Anhaltspunkte dafür sieht, „dass die Neuregelungen im Fluglärmschutzgesetz es der zuständigen Behörde bei der Festsetzung von Lärmschutzbereichen verwehren, diese Lärmgrenzwerte zum Schutz bestimmter Gruppen besonders schutzwürdiger Lärmbetroffener oder Einrichtungen zu unterschreiten.“

Wysk ist ebenso der Auffassung, dass atypische Problemlagen zu berücksichtigen seien, zumal das Gesetz ohnehin nur typische Regelungsmöglichkeiten beinhalte. Er hält es aber für vorzugswürdig, im Rahmen der fachplanungsrechtlichen Abwägung entsprechende Festlegungen zu treffen.⁴⁵

Obwohl einige Luftfahrt- bzw. Planfeststellungsbehörden in ihren Begründungen weiterhin von „abschließenden Regelungen“ des Gesetzgebers sprechen,⁴⁶ ist die Absicht des Gesetzgebers eindeutig. Er wollte den Beteiligten mehr Spielraum geben.

Diese Intention wird noch verstärkt durch Ausführungen der Regierungsfractionen in der Gesetzesbegründung, die sich allerdings hauptsächlich auf die Frage der Streckung der Durchführung von Maßnahmen bezieht:

⁴³ Siehe FN 13, BT-Drs.Nr. 16/3813 S.19

⁴⁴ BVerwG 4 A 1008.07, Beschluss des 4.Senats vom 13.9.2007

⁴⁵ Wysk Rechtliche Aspekte des Fluglärmschutzgesetzes, Lärmbekämpfung Bd.2 (2007) S.248

⁴⁶ Siehe hierzu Planfeststellungsunterlagen München www.fluglaerm-eppstein.de/Andere/MUC/PFV/01_01_PFV_Antrag_3SLBahn.pdf, Planfeststellungsbeschluss Frankfurt (FN 23) und Planfeststellungsergänzung Berlin www.lubb-lbv.de

„Ein mehrjähriger Stillstand bei der Abwicklung sei dem Rechtsfrieden nicht zuträglich und entspreche nicht dem Willen des Gesetzgebers.... Zu diesem Zeitpunkt werde auch die Rechtsvereinheitlichung eine Rolle spielen, denn es sei davon auszugehen, dass auch in Zukunft Flugplatzbetreiber im Sinne des nachbarschaftlichen Friedens weiterhin freiwillige Leistungen des aktiven und passiven Lärmschutzes erbrächten. Die Fraktion der CDU/CSU erwarte dies insbesondere bei der Erstattung der Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen und der Entschädigung für Beeinträchtigungen des Außenwohnbereiches für die sogenannten „Bestandsflugplätze“. ⁴⁷

Hier gewinnt man den Eindruck, dass die klare Normensetzung, die das deutsche Verwaltungsrecht auszeichnet zugunsten angelsächsischer Zielbeschreibungen aufgeweitet wird.

Offene Fragen, aber in der Praxis ohne den Gesetzgeber zu regelnde Fragen kann man bezugnehmend auf den Aufsatz von Berkemann ⁴⁸ sagen.

Abschließend sei auf Formulierungsvorschläge hingewiesen, die seitens des BMU vorgesehen waren, aber in der endgültigen Formulierung – durch wessen Einfluss auch immer – nicht aufgenommen wurden. Es handelt sich um die Frage der weitergehenden Entschädigungen – also um eine der Kernfragen, wenn man damit die offenen Punkte der Grundstückswertentschädigung identifizieren kann.

Im § 13 Abs.1 lautete der ursprüngliche Satz 2, der ersatzlos wegfiel:

„Aufgrund besonderer Umstände des Einzelfalls können in dem luftverkehrsrechtlichen Verfahren weitergehende Erstattungen auferlegt werden.“

Im Absatz desselben Paragraphen war im ersten Satz eingefügt: „Vorschriften, die weitergehende Planungsmaßnahmen zulassen **oder weitergehende Entschädigungen gewähren** bleiben unberührt.“ (Hervorhebung des Autors)

Das BMU wollte offenkundig die eigentliche Lücke der Grundstücksentschädigung oder auch andere Möglichkeiten der Erstattung / Entschädigung kenntlich machen und darauf hinweisen, dass diese Kernthemen nicht abschließend im Fluglärmschutzgesetz behandelt worden sind. Obwohl im endgültigen Gesetzestext keine Aussagen zu finden sind, wird in der Begründung auf das Fortgefallene verwiesen: „...bedarf es keiner Erwähnung, dass im Übrigen Vorschriften, die weitergehende Entschädigungen gewähren, ebenfalls unberührt bleiben.“

Fazit

Eine abschließende Bewertung des Fluglärmschutzgesetzes ist nicht möglich, da erst nach der Festlegung des untergesetzlichen Regelwerkes eindeutige Aussagen zu treffen sind. Allerdings kann bereits jetzt gesagt werden, dass das Gesetz den formulierten Zielen nur zum Teil gerecht wird.

Dieses Defizit ist nicht dem Bundesministerium für Umwelt anzulasten, das sich über Jahre einem enormen Druck unterschiedlicher Lobbyisten erwehren musste. Es ist

⁴⁷ BT-Drs.16/3813 Ausführungen der CDU- und SPD-Fraktion im Ausschussprotokoll S.12, S.14 (FN 13)

⁴⁸ Berkemann, Fluglärm: Offene, aber zu lösende Rechtsfragen ZUR 3 / 2002 S.202 ff.

dem BMU hoch anzurechnen, dass es dennoch in vielerlei Hinsicht wesentliche Entscheidungsgründe transparent dargestellt hat.

Zwei Möglichkeiten des Umgangs mit dem Gesetz zeichnen sich ab: die Werte der Tagschutzzone 1 und der Nachtschutzzone werden als verbindliche, starre Zumutbarkeitswerte angesehen. Angesichts der Reduktion der Schutzgebiete droht bei dieser Variante dem neuen Fluglärmschutzgesetz das Schicksal seines Vorgängers.

Werden die Werte der Tagschutzzone 2 wie dargelegt als bedingte Zumutbarkeitswerte, die den Luftfahrt- und Immissionsschutzbehörden Interpretationsspielraum allerdings auch Entscheidungsspielräume einräumen, aufgefasst, kann das Fluglärmschutzgesetz zur Konfliktbewältigung beitragen.⁴⁹

Voraussetzung für eine umfassende Konfliktbewältigung wird allerdings ein offener Dialog zwischen allen Beteiligten sein, da die Vielzahl der Verständigungsmöglichkeiten neben oder auch im gerichtlichen Verfahren⁵⁰ noch gar nicht ausgelotet worden sind.

Als vorbildlich ist in diesem Zusammenhang das Dialogverfahren im Frankfurter Raum zu bewerten, das zum Rechtsfrieden beitragen kann, wenn unabhängige und politisch mit Handlungsvollmachten ausgestattete Fachleute (siehe das Mediationsverfahren) zwischen den Interessen des Flughafenbetreibers, der Luftverkehrsgesellschaften, der betroffenen Kommunen und der Bürger weiterhin vermitteln.

⁴⁹ Siehe hierzu auch Schmitz, Kommunales Lärmschutzkonzept zum Ausbau des Flughafens Frankfurt/Main S. 52 ff. in Ziekow, Aktuelle Fragen des Luftverkehrs-, Fachplanungs- und Naturschutzrechts Luftverkehrsrechtstag Speyer 2006; Berlin 2007

⁵⁰ Zu Möglichkeiten und Grenzen siehe Ziekow, Mediation in der Verwaltungsgerichtsbarkeit NVwZ 4/2004 S. 390 ff.

Legende

Karte 1

Planfeststellungsbeschluss Frankfurt

Vergleich Lärmschutzzzone IST / FlugLSG Tagschutzzzone 1

Lärmschutzzzone IST (6 x 75 dB (A) 100/100 neue AzB	mittel grau
Tagschutzzzone 1 FlugLSG 60 dB (A)	hell grau
Überschneidung LSZ - IST mit Schutzzzone FlugLSG	dunkel grau

FAZIT: Tagschutzzzone 1 60 dB(A) nach FlugLSG wird durch vorhandenes Schutzgebiet nicht vollständig abgedeckt!!

Karte 2

Planfeststellungsbeschluss Frankfurt

Lärmschutzzzone IST (6 x 75 dB(A) 100/100 neue AzB	hell grau
Tagschutzzzone 2 FlugLSG 55 dB(A)	mittel grau

Karte 3

Verkehrsflughafen München Planfeststellungsantrag

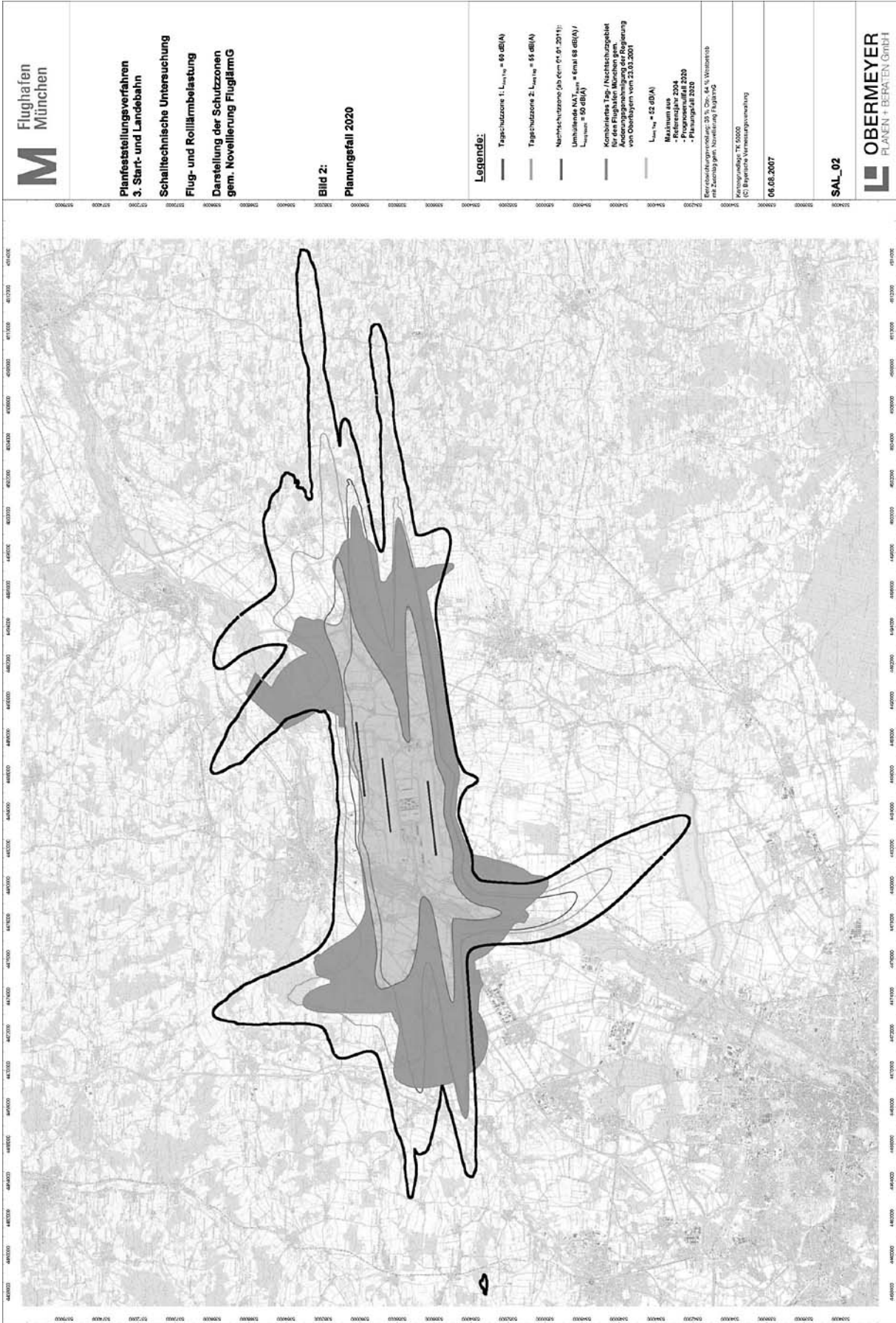
Kombiniertes Tag- Nachtschutzgebiet (identisch mit dem Siedlungsbeschränkungsgebiet (äußere Schutzzzone)	mittel grau
60 dB(A) Tagschutzgebiet 1 nach FlugLSG neue AzB	hell
grau	
Weiteres Schutzgebiet (?) 52 dB(A)	schwarze Umringslinie

Karte 4

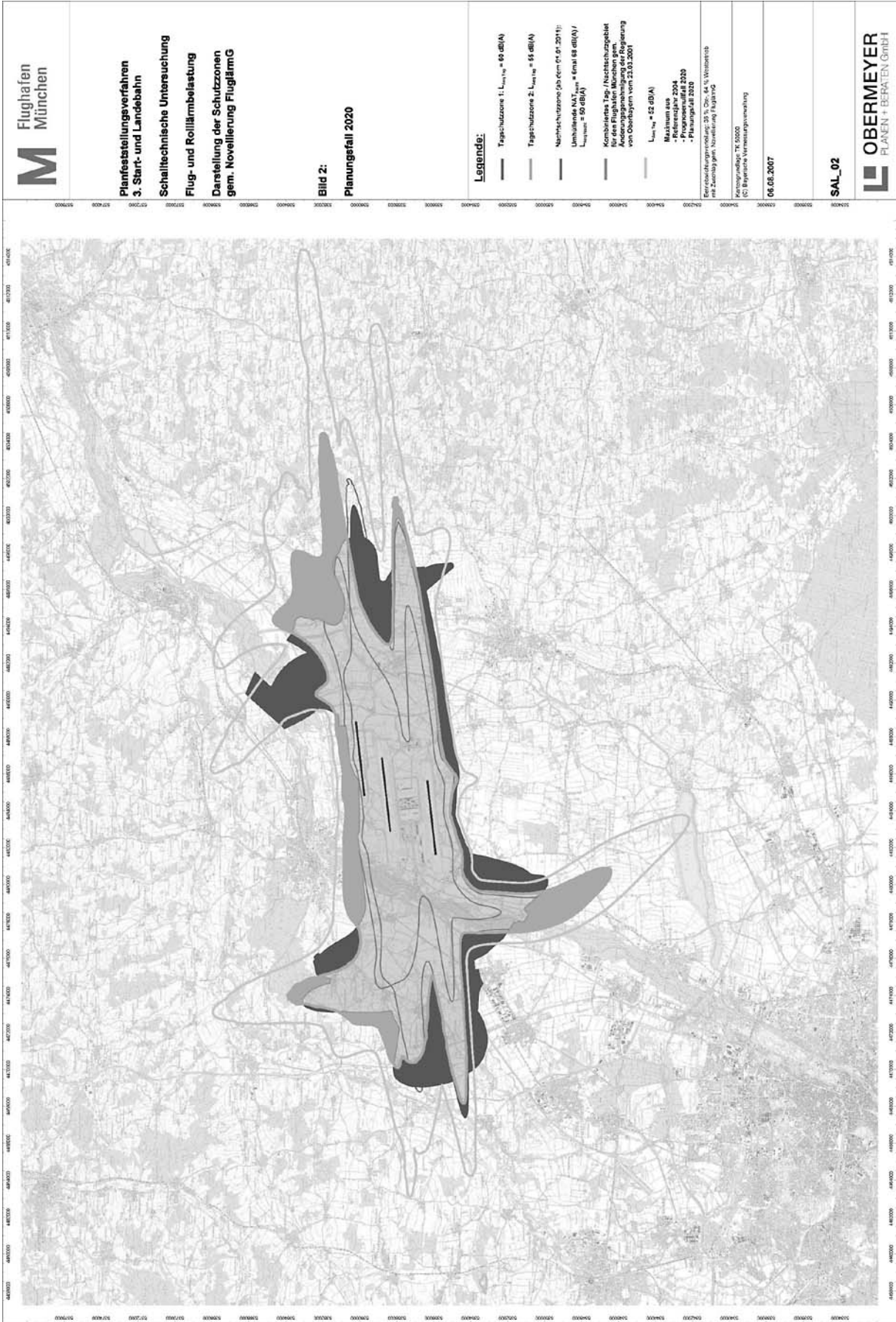
Verkehrsflughafen München Planfeststellungsantrag

Vorhandenes kombiniertes Schutzgebiet	dunkel grau
55 B(A) Tagschutzgebiet 2 nach FlugLSG neue AzB	hell grau
56 Noch zu schützende Gebiete	mittel grau

FAZIT: TROTZ AUSBAU (Hohe Steigerung der Bewegungszahlen) liegt das Schutzgebiet 2 des FlugLSG innerhalb des bestehenden Schutzgebietes



Isofone 60 dB(A) für München - Referenz: Planfeststellungsunterlagen



Isofone 55 dB(A) für München - Referenz: Planfeststellungsunterlagen