



Stellungnahme der ADV

Zum Referentenentwurf (Stand 22.06.2004) zur Novellierung des Fluglärmgesetzes

1. Vorbemerkung

Die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen (ADV) unterstützt ausdrücklich das Vorhaben, das Fluglärmgesetz von 1971 zu novellieren. Ziel der Maßnahme sollte sein, sowohl den Schutz der Bevölkerung vor den Auswirkungen von Fluglärm zu verbessern als auch sicherzustellen, dass bestehende Raumnutzungskonflikte entschärft und künftige vermieden werden. Gleichzeitig sind Regelungen zu den Zumutbarkeitsschwellen der Lärmbelastung für den Neu- und Ausbau von Flughäfen im Luftverkehrsverkehrsgesetz (LuftVG) zu treffen.

2. Generelle Forderungen der ADV an die Gesetzesnovelle

Aus Sicht der ADV sollte das Novellierungsvorhaben seiner Struktur und seinen Inhalten nach folgende Anforderungen erfüllen:

- Das FluglärmG sollte – wie bisher – auf das Ziel beschränkt bleiben, die Lärmsanierung und die Siedlungssteuerung bei bestehenden Flughäfen zu regeln. Die Festlegung von Grenzwerten muss dabei den anerkannten Ergebnissen der Lärmwirkungsforschung folgen.
- Die gebotene Konkretisierung der für neue oder wesentlich baulich erweiterte Flughäfen geltenden Vorschriften des Luftrechts muss der Novellierung des Luftverkehrsgesetzes vorbehalten bleiben. Vorrangig ist hier zur Verbesserung der Rechts- und Planungssicherheit für alle Beteiligten und zur angestrebten Beschleunigung der luftrechtlichen Zulassungsverfahren die gesetzliche Konkretisierung der fachplanungsrechtlichen Zumutbarkeits-

grenze im Sinne von § 9 Abs. 2 LuftVG für neue oder wesentlich geänderte Flughäfen notwendig. Entsprechendes gilt für eine gesetzliche Präzisierung des Begriffs der Wesentlichkeit von Änderungen oder Erweiterungen i. S. von § 8 Abs. 3 bzw. § 6 Abs. 4 S. 2 LuftVG. Konstruktive Vorschläge dazu hat die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen bereits vor geraumer Zeit vorgelegt. Der Regelungsansatz des Referentenentwurfs ist insoweit untauglich.

- Ziviler und militärischer Fluglärm ist aus sachlichen und rechtlichen Gründen gleich zu behandeln.
- Die bestehenden Ausnahmeregelungen bei Bauverböten in den Schutzzonen müssen aufgehoben werden, um eine effektive Siedlungssteuerung und damit eine vorausschauende Konfliktvermeidung zu ermöglichen.
- Mit der Finanzierung von Schallschutzmaßnahmen tragen die Flughäfen den Schutzinteressen der Anwohner Rechnung. Insbesondere niedrige Pegelwerte für die Nacht führen zu umfangreichen und kostenträchtigen Lärmsanierungsprogrammen. Im Sinne der Investitionssicherheit muss daher gewährleistet werden, dass die Durchführung von Nachtflugverkehr weiterhin möglich ist und bestehende betriebliche Regelungen erhalten bleiben.
- Zeitgleich mit dem Inkrafttreten der Novelle des Fluglärmgesetzes müssen die in der Schallschutzverordnung von 1974 geregelten Anforderungen an den passiven Schallschutz angepasst werden. Dabei sind gleichzeitig die Voraussetzungen der Aufwendererstattung einschließlich eines Erstattungshöchstbetrages festzulegen.
- Bei der Festlegung von Schutzzonen ist in jedem Falle die reale Fluglärmsituation zu Grunde zu legen. Die sogenannte 100/100-Regelung ist sachlich nicht gerechtfertigt und entspricht nicht den internationalen Standards zur Berechnung von Fluglärm. Sie verfälscht zudem die angegebenen Grenzwerte zu Lasten der Flughäfen.

3. Zu den vorgeschlagenen Regelungen im Einzelnen

Artikel 1: Änderung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm

1. Zweck und Geltungsbereich (§ 1)

Die Überschrift von § 1 ist irreführend, da der Geltungsbereich des Gesetzes nicht in § 1, sondern in § 4 geregelt wird.

Im Übrigen kann der Zweck dieses Gesetzes mangels Betroffenheit von Fluglärm nicht der Schutz der Allgemeinheit, sondern nur der Schutz der von Fluglärm betroffenen Bevölkerung in der Flughafenumgebung sein. Der Bezug auf die Allgemeinheit ist daher nicht korrekt.

2. Umfang der Lärmschutzbereiche (§ 2)

a) Zum Schutzzonenkonzept

Das im Referentenentwurf vorgeschlagene Schutzzonenkonzept ist unnötig kompliziert und nicht praktikabel. Anstelle von bisher einem – für bestehende zivile und militärische Flughäfen gleich definierten und in nur zwei Schutzzonen untergliederten – Lärmschutzbereich sieht der Gesetzentwurf die Ausweisung von unterschiedlich definierten Lärmschutzbereichen für drei verschiedene Flughafenarten vor. So sollen für neue bzw. wesentlich geänderte Flughäfen, für bestehende zivile und für bestehende militärische Flughäfen unterschiedliche Lärmschutzbereiche gelten, die sich zudem in jeweils zwei Tag- und zwei Nachtschutzzonen untergliedern. Die Ausweisung jeder Nachtschutzzone setzt obendrein die vorherige Berechnung von zwei separaten dauerschall- bzw. spitzenpegeldefinierten Zonen voraus, aus denen die "umhüllende" Nachtschutzzone zu bilden ist. In Verbindung mit der in § 9 vorgesehenen zeitlichen Staffelung des Entstehens von Erstattungsansprüchen ergibt sich ein in der Praxis kaum umsetzbares Verfahren.

Die zukünftig den Ländern zugewiesene Aufgabe der Festsetzung der Lärmschutzbereiche wird damit um ein Vielfaches aufwändiger als bisher. Gleiches gilt für den Vollzug der Aufwendungserstattungsverfahren durch die Landesbehörden.

b) Zu den Pegelwerten im Bestandsfall

Der Entwurf fordert für die Begrenzung der Tagschutzzone 1 einen Pegelwert von 65 dB(A) $L_{eq(3),16h}$. Aus Sicht der ADV ist demgegenüber ein $L_{eq(3),16h}$ von 67 dB(A) sachgerecht. Die Tagschutzzone 2 sollte statt eines $L_{eq(3),16h}$ von 60 dB(A) von einem $L_{eq(3),16h}$ von 62 dB(A) begrenzt werden.

In der Begründung für die Grenzwertvorschläge bezieht sich der Entwurf auf die „Lärmsynopse“ der Lärmwirkungsforscher Griefahn, Jansen, Scheuch und Spreng, die jedoch nur für neue und wesentlich erweiterte Flughäfen gilt. Die Studie der genannten Wissenschaftler geht für das Schutzziel Gesundheit von einem kritischen Toleranzwert am Tage von 70 dB(A) aus. Der Entwurf bezieht sich demgegenüber auf den kritischen Toleranzwert von 65 dB(A) mit dem Schutzziel der erheblichen Belästigung. Der Vorschlag der ADV von 67 dB(A) stellt somit bereits einen Kompromiss dar. Er entspricht darüber hinaus den von der VMK für die Novellierung des Fluglärmgesetzes ausgesprochenen Empfehlungen.

Der Entwurf sieht zudem die Ausweisung einer gesonderten Nachtschutzzone 1 mit Grenzwerten von 6 x 57 dB(A) L_{Amax} innen und einem Dauerschallpegel nachts von 55 dB(A) außen vor. Für diesen Fall könnte aus Sicht der ADV in Übereinstimmung mit der Lärmwirkungsforschung ein Einzelschallkriterium (L_{Amax}) von 6 x 75 dB(A) außen, allenfalls überlagert mit einem Dauerschallpegel L_{night} von 55 dB(A) außen, in Betracht kommen. Der Wert von 6 x 75 dB(A) L_{max} steht nach der genannten Lärmsynopse für das Schutzziel Schlaf im Ausbaufall und stellt damit in der Praxis die Grenze der fachplanungsrechtlichen Zumutbarkeit, nicht aber einen Sanierungswert dar.

Die uneinheitliche Definition von Nachtpegelwerten im Gesetzentwurf, die sich beim Einzelschallkriterium auf Innenpegel und beim Dauerschallkriterium auf Außenpegel bezieht, sollte durch einen einheitlichen Bezug auf Außenpegel korrigiert werden.

Eine sachliche Begründung für die im Referentenentwurf vorgeschlagenen Pegelwerte liegt nicht vor. Da die geforderten Dauerschallpegelwerte weit unter dem Beurteilungspegel von 70 dB(A) tags bzw. 60 dB(A) nachts liegen, der bei anderen Verkehrsträgern die Lärmsanierungsschwelle markiert, ohne

dort jedoch einen Anspruch auf Lärmsanierung zu begründen, würde sich eine massive Ungleichbehandlung des Luftverkehrs ergeben.

c) Neu- und Ausbaufälle

Die Pegelwerte für Neu- und Ausbaufälle sind in einer Rechtsverordnung zum LuftVG festzulegen, da die Lärmvorsorge im Falle eines Flughafenneubaus bzw. einer wesentlichen Erweiterung eines Flughafens durch das Fachplanungsrecht des LuftVG geregelt ist. Nachdem jedoch diese Regelungen bisher keine Kriterien zur Zumutbarkeit von Fluglärm enthalten, ist es dringend erforderlich, diesen Mangel zu beseitigen. Nur durch eine verbindliche Festlegung der Grenzwerte i.S. von § 9 Abs. 2 LuftVG kann eine Vereinheitlichung der Rechtsanwendung durch die Verwaltungsgerichte und im Hinblick auf § 906 Abs. 1 S. 2 BGB durch die Zivilgerichte erreicht werden. Die fehlenden Kriterien verzögern notwendige Genehmigungsverfahren in unerträglicher Weise und behindern damit eine bedarfsgerechte Entwicklung der Luftverkehrsinfrastruktur in Deutschland insgesamt.

Dagegen würde die beabsichtigte Festlegung von Zumutbarkeitskriterien im FluglärmG würde die bewährte Gesetzessystematik verlassen, wonach das Fluglärmgesetz für bestehende Flughäfen die Lärmsanierung des Wohnbaubestandes, die Mindestanforderungen an die Siedlungssteuerung und die gesetzlichen Anforderungen an den baulichen Schallschutz der im Flughafenumland zulässigen Wohnungsneubauten regelt. Das Luftverkehrsgesetz gibt demgegenüber für neue oder baulich erweiterte Flughäfen die zum Ausgleich wesentlicher Nachteile gebotenen Schallschutzvorkehrungen an bestehenden Wohngebäuden vor. Die Regelungen für den Neu- und Ausbau in § 2 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 des Gesetzentwurfs sollten daher aus dem Entwurf herausgenommen werden.

Darüber hinaus sieht der Gesetzentwurf vor, die Pegelwerte für Neu- und Ausbauvorhaben nochmals um 5 dB(A) im Vergleich zum Bestandsfall abzusenken. Die damit geforderten Werte gehen weit über das hinaus, was nach den Ergebnissen der anerkannten Lärmwirkungsforschung, die in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ihren Niederschlag gefunden haben, geboten ist. Auch die Begründung, dass bei Neu- und Ausbau-

maßnahmen die Möglichkeit zur Lärmoptimierung bestehe, ist insbesondere für Ausbaufälle realitätsfern. Wird z.B. eine zweite Start- und Landebahn gebaut, so bleibt die bereits vorhandene Bahn in aller Regel unverändert bestehen. Die Begründung kann allenfalls im Neubaufall tragen, da hier über die Auswahl des Flughafenstandorts Einfluss auf die Anzahl der Betroffenen genommen werden kann.

d) Hohe Kostenbelastung gefährdet Wettbewerbsfähigkeit

Die ADV hat für die Realisierung des Novellierungsvorschlages eine Kostenbelastung der deutschen Verkehrsflughäfen von insgesamt ca. 1 Mrd. € errechnet. Besonders schlagen dabei die abgesenkten Pegelwerte für den Neu- und Ausbau, die Außenwohnbereichsentschädigung sowie die Einführung der 100/100-Regelung zu Buche. Für viele Flughäfen würden sich daraus Sanierungskosten ergeben, die ihre Betriebsergebnisse in unerträglicher Weise belasten würden.

Da die Kostenbelastung der einzelnen Flughäfen je nach deren lokalen Gegebenheiten sehr unterschiedlich ist, geht der Vorschlag einer einheitlich hohen Lärmabgabe je Flugschein zur Finanzierung dieser Aufwendungen für alle Flughäfen an der Realität vorbei. Ein solcher Zuschlag würde zudem den Wettbewerbsnachteil der deutschen Verkehrsflughäfen, der bereits aufgrund der vollständigen Anlastung der Sicherheitskosten besteht, weiter verstärken und damit auch den Zielen der von Bund und Ländern mitgetragenen „Initiative Luftverkehr für Deutschland“ zuwiderlaufen. Darüber hinaus entstünde ein Wettbewerbsnachteil gegenüber anderen Verkehrsträgern, die im Gegensatz zum Luftverkehr ihre Lärmkosten nicht selbst tragen müssen und bei denen zudem geringere Anforderungen hinsichtlich der Pegelwerte gestellt werden.

e) Gleichbehandlung von zivilem und militärischem Fluglärm

Eine Ungleichbehandlung von zivilem und militärischem Fluglärm ist nicht gerechtfertigt. Anwohnern von militärischen Flugplätzen darf im Sinne des Gleichbehandlungsgrundsatzes nicht der Schutz vor Fluglärm versagt bleiben, den die Bevölkerung in der Umgebung ziviler Flughäfen genießen soll. Eine

Ungleichbehandlung von zivilem und militärischem Fluglärm wäre darüber hinaus insoweit willkürlich, als militärischer Flugverkehr auch auf zivilen Flugplätzen abgewickelt wird. Zudem wird in der Begründung des Entwurfs ausgeführt, dass im Hinblick auf die Bewältigung militärischen als auch zivilen Fluglärms die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ geboten sei. Damit ist ein Bonus bei den Lärmwerten für militärische Flugplätze nicht vereinbar.

Die unterschiedlichen Charakteristika des militärischen Fluglärms (schneller Pegelanstieg, hohe Maximalpegel, spezielle Betriebszeiten) können wie bisher im Berechnungsverfahren Berücksichtigung finden.

f) Zu den Kriterien für wesentliche bauliche Änderungen

Für den Neubau und wesentliche Änderungen oder Erweiterungen von Flughäfen sind die einschlägigen Vorschriften im LuftVG (§ 8 Abs. 1 - 3 bzw. § 6 Abs. 1, 4 Satz 2 LuftVG) enthalten. Einer zusätzlichen Regelung im FluglärmG bedarf es nicht.

Im Übrigen sind die im Entwurf angeführten Kriterien für die Annahme einer wesentlichen baulichen Erweiterung nicht sachgerecht. So soll zunächst eine bauliche Erweiterung dann als wesentlich zu betrachten sein, wenn sie zu einer Zunahme der Lärmbelastung um 3 dB(A) führt. Darüber hinaus legt der Entwurf jedoch fest, dass eine bauliche Erweiterung auch dann als wesentlich zu betrachten ist, wenn sie zu einer Zunahme des Verkehrs um 30% führt. Diese Regelung ist praxisfern, da ein direkter Zusammenhang zwischen der Verkehrsentwicklung und einem Ansteigen der Lärmbelastung nicht besteht. Vielmehr ist es vorrangig durch den Einsatz modernen Fluggerätes möglich, trotz steigender Bewegungszahlen die Lärmbelastung konstant zu halten oder sogar zu verringern.

Als Kriterium für die Definition der "wesentlichen baulichen Erweiterung" kann nur die Zunahme der Lärmbelastung um 3 dB(A) in Betracht kommen. Dem entspricht schon die heutige Rechtslage und die gängige Praxis der luftrechtlichen Fachplanung. Danach liegt bei einer durch bauliche Änderungen des Flugplatzes bewirkten Zunahme der Fluglärmbelastung um 3 dB(A) eine wesentliche Änderung im Sinne von § 8 Abs. 1, 2 bzw. § 6 Abs. 4

LuftVG vor. In § 8 Abs. 3 wäre insoweit eine entsprechende Klarstellung aufzunehmen.

3. Ermittlung der Lärmbelastung (§ 3)

100/100-Regelung als Grundlage für Lärmberechnung ungeeignet

Der Gesetzentwurf sieht eine Modifikation der Fluglärmberechnung durch die sogenannte 100/100-Regel vor, wonach die Fluglärmbelastung für die verschiedenen Betriebsrichtungen separat bestimmt werden soll und der jeweils höhere Wert maßgeblich ist. Diese Regelung wird ergänzt durch eine Ausnahme für Betriebssituationen, die in weniger als 5% der Betriebszeit auftreten (§ 3 Abs. 1 S. 2).

Ungeachtet der Tatsache, dass die 100/100-Regelung in vielen Fällen zu einer extrem kostenträchtigen Ausweitung der Schutzzonen führt, sprechen zahlreiche sachliche und rechtliche Gründe gegen ihre Einführung:

- In der Lärmwirkungsforschung besteht breiter Konsens, dass die 100/100-Regelung abzulehnen ist und statt dessen die Realverteilung der Flugbewegungen, ergänzt durch eine Standardabweichung, Grundlage für die Bemessung von Lärmschutzzonen sein muss. Dies war auch das Ergebnis der AG Lärmwirkungsforschung während der VCD-Veranstaltung „Zukunftsperspektiven für Luftverkehr und Fluglärm Betroffene“ in Berlin-Köpenick am 22./23.06.2004.
- Nach dem aktuellen und von der neuesten Rechtsprechung auch bestätigten Stand der Lärmwirkungsforschung liegen belastbare wissenschaftliche Erkenntnisse nur für den für die Berechnung von Fluglärm maßgeblichen Bezugszeitraum der sechs verkehrsreichsten Monate eines Jahres vor. Durch die 100/100-Regelung würde die Belastungsbewertung insbesondere dadurch verfälscht, dass überflugarme oder -freie Zeitabschnitte, die für die gesundheitliche Beurteilung von großer Bedeutung sind, nicht berücksichtigt werden.
- Die in der Begründung zum Gesetzentwurf beschriebene Situation einer über „mehrere Wochen“ existierenden stabilen Windrichtung kommt in der

Praxis nicht oder äußerst selten vor. Selbst für diesen Fall sind die Betroffenen – aus lärmmedizinischer und physiologischer Sicht – in der Lage, Spitzenbelastungen durch Zeiten mit geringer Belastung auszugleichen.

- Aus rechtlicher Sicht wird die 100/100-Regelung zudem abgelehnt, weil das geplante künstliche Berechnungsverfahren im Ergebnis zu einer gravierenden Ungleichbehandlung von Flughafenanrainern führen würde. Da für real niedriger belastete An- und Abflugsektoren eine überhöhte Lärmbelastung angenommen wird, werden Anwohnern in solchen Sektoren auf der Basis einer theoretischen Lärmbelastung Schutzansprüche gewährt, die ihnen auf der Grundlage der Realbelastung nicht zustehen würden. Zugleich wird Anwohnern der real stärker belasteten Sektoren, die knapp außerhalb eines Schutzgebietes leben, kein Schutzanspruch gewährt, obwohl diese eine gleich hohe oder sogar eine höhere Realbelastung erfahren als Anwohner, die auf der weniger belasteten Seite gerade noch innerhalb der 100/100-Kontur leben.
- Das Eckpunktepapier des BMU zur Novellierung des Fluglärmggesetzes vom 28.01.2000 sah ebenfalls mit guten Gründen eine Realverteilung vor. Dort heißt es unter Ziffer 2. II.:

„Dagegen belegen die Ergebnisse der Lärmwirkungsforschung, dass der im geltenden Fluglärmggesetz festgelegte Bezugszeitraum – die sechs verkehrsreichsten Monate des Prognosejahres – unter Zugrundelegung der prognostizierten Verteilung der Start- und Landerichtungen für die Beschreibung der Belästigungswirkungen lang dauernder Fluglärmbelastungen insgesamt sehr gut geeignet ist. Daher wird empfohlen, diese Festlegungen beizubehalten.“
- Auch wenn das geltende Fluglärmggesetz als novellierungsbedürftig anzusehen ist, sind dennoch die Berechnungsverfahren und Parameter dieses Gesetzes auch weiterhin im Wesentlichen aktuell (vgl. nur Wysk, ZLW 1998, 483; Dolde, ZfL 2003, 90). Hierzu zählt, den Fluglärm realitätsnah nach der tatsächlichen Belastung über einen Sechs-

Monatszeitraum zu berechnen. Die Rechtsprechung hat dies in zahlreichen Entscheidungen bestätigt.

- Der Entwurf sieht vor, dass Betriebssituationen, die in weniger als 5% der Betriebszeit auftreten, unberücksichtigt bleiben. Da insoweit eine Begründung fehlt, kann die Grenze von 5% für eine Ausnahme von der 100/100-Regelung nur als willkürlich gesetzt erscheinen. Immerhin macht diese Ausnahmeregelung deutlich, dass eine 100/100-Regelung zumindest in besonderen Fällen als nicht sachgerecht angesehen wird. Die ADV vertritt die Auffassung, dass dies nicht in besonderen Fällen, sondern grundsätzlich gilt.
- Schließlich steht die 100/100-Regelung nicht im Einklang mit den europäischen Rechtsvorschriften. Sie ist den EU-Regelwerken fremd. So gilt beispielsweise nach der EU-Umgebungslärmrichtlinie, Anhang I, für die Lärmpegelberechnung ein Bezugszeitraum von einem Jahr, wobei ein Jahr das für die Lärmemissionen ausschlaggebende und hinsichtlich der Witterungsbedingungen durchschnittliche Jahr ist.

Die ADV hält es daher für unverzichtbar, bei der Berechnung der Schutzzonen entsprechend der lärmphysikalischen Gegebenheiten weiterhin die Realverteilung der Flugbewegungen zugrunde zu legen. In Betracht könnte allenfalls eine Ergänzung durch eine Standardabweichung kommen, um zeitlich begrenzt auftretende Abweichungen von der durchschnittlichen Windrichtungsverteilung auf den Start- und Landebahnen abzudecken.

4. Festsetzung des Lärmschutzbereiches (§ 4)

Bestimmung und Erweiterung des Anwendungsbereichs (§ 4 Abs. 1)

Die in § 4 Abs. 1 Nr. 2 vorgesehene Erweiterung des Anwendungsbereichs auf Verkehrslandeplätze mit einem Verkehrsaufkommen von über 25.000 Bewegungen im Jahr wird abgelehnt.

Das novellierte FluglärmG sollte stattdessen – in Übereinstimmung mit den Vorgaben der Umgebungslärm-Richtlinie – für bestehende Verkehrsflughäfen und Verkehrslandeplätze mit mehr als 50.000 Bewegungen im Jahr gelten.

Davon müssen allerdings mehr als 25% auf Fluglinien- oder Pauschalflugreiseverkehr entfallen. Außerdem sollten die Verkehrslandeplätze, so wie die militärischen Flugplätze auch, nur einbezogen werden, wenn sie für den Betrieb von Flugzeugen mit einer maximalen Startmasse von mehr als 20 t zugelassen sind.

Bei der im Entwurf vorgeschlagenen Ausweitung des Anwendungsbereichs des FluglärmG auch auf kleinere Flugplätze entstünden für diese Kosten, die in keinem vertretbaren Verhältnis zu dem erzielbaren Nutzen stehen. Gleichzeitig würde sich die bestehende Unterdeckung bei ihren Betriebskosten weiter verschärfen mit der Folge eines erhöhten Zuschussbedarfs durch die Gebietskörperschaften als Träger dieser Flugplätze.

Ausnahmen von der Neufestsetzung eines Lärmschutzbereichs (§ 4 Abs. 4)

Mit Blick auf die abzusehende Schließung des Flughafens Berlin Tegel sollte die in § 4 Abs. 4 S. 2 vorgesehene Ausnahmeregelung dahingehend präzisiert werden, dass die Neufestsetzung eines Lärmschutzbereichs für einen bestehenden Flugplatz dann nicht mehr erforderlich ist, wenn die Einstellung des Flughafenbetriebs absehbar ist.

Neufestsetzung des Lärmschutzbereichs (§ 4 Abs. 5)

Die in § 4 Abs. 5 vorgesehene Verpflichtung zur Neufestsetzung des Lärmschutzbereichs bei einer 25%igen Erhöhung der Flugbewegungen ist nicht sachgerecht, da eine Zunahme der Bewegungen keineswegs notwendigerweise zu einer Zunahme der Lärmbelastung führt. Dies kann anhand der Entwicklung der Dauerschallpegel an deutschen Flughäfen belegt werden. Eine Neufestsetzung sollte nur dann erforderlich sein, wenn sich an der Grenze des Lärmschutzbereichs eine Zunahme des Dauerschallpegels um mindestens 3 dB(A) ergibt, nicht jedoch bei einer Abnahme des Dauerschallpegels. Ein Schrumpfen der Schutzzonen würde zum weiteren Heranrücken der Wohnbebauung an den Flughafen führen. Dies muss in jedem Fall verhindert werden.

Entbehrlichkeit der Generalklausel (§ 4 Abs. 7)

In § 4 Abs. 7 wird festgelegt, dass auch für andere als die in Abs. 1 genannten Flugplätze ein Lärmschutzbereich festgelegt werden kann, „wenn der Schutz der Allgemeinheit es erfordert.“ Im Hinblick auf die geplante Ausweitung des Geltungsbereichs des Gesetzes auf Verkehrslandeplätze ist diese Regelung entbehrlich.

5. Bauverbote (§ 5)

§ 5 soll sicherstellen, dass die nähere Umgebung von Flughäfen von zusätzlicher Wohnbebauung freigehalten wird. Damit sollen zukünftige Konflikte mit den Flughafenanrainern vermieden werden. Die umfassende Ausnahmeregelung in § 5 Abs. 3 und 4 des Entwurfs verhindert jedoch wirksame Bauverbote. Eine Aufhebung der in § 5 Abs. 3 und 4 genannten Ausnahmen vom generellen Bauverbot ist daher unabdingbar, um ein Mindestmaß an effektiver Siedlungssteuerung zu ermöglichen und das fortlaufende Entstehen neuer Nutzungskonflikte zumindest im Nahbereich der Flughäfen zu vermeiden.

Eine effektive Siedlungssteuerung ist darüber hinaus auch in der Schutzzone 2 des Lärmschutzbereichs erforderlich. Das FluglärmG sollte daher die Entwicklung neuer Wohnansiedlungen durch Bauleitpläne sowie durch Einbeziehungs- oder Abrundungssatzungen ausschließen, durch die bisher eine Lückenbebauung im Flughafenumland ermöglicht wurde.

6. Sonstige Beschränkungen der baulichen Nutzung (§ 6)

§ 6 soll sicherstellen, dass im Lärmschutzbereich der Neubau von Wohnungen und schutzwürdigen Einrichtungen ausnahmslos nur zulässig ist, wenn diese den gesetzlichen Schallschutzanforderungen entsprechen. Die Vorschrift ist damit die zentrale Regelung der Lärmvorsorge für Wohnungsneubauten im Umland bestehender Flughäfen, mit der der Schutz von Neuansiedlern vor Fluglärm gewährleistet und damit zugleich die Entstehung neuer Nutzungskonflikte vermieden werden soll. Infolge des

Fehlens wirksamer Kontrollmechanismen und Sanktionen wird diese zentrale Vorschrift in der Praxis jedoch kaum beachtet. Zur Sicherstellung einer angemessenen Lärmvorsorge für neue Wohnungsbauten im Umland bestehender Flughäfen ist eine Ergänzung der Vorschrift notwendig. Insoweit bietet sich in § 9 eine Klarstellung an, dass bei Neubauten in festgesetzten Lärmschutzbereichen die gesetzlichen Schallschutzanforderungen des FluglärmG nach §§ 6 und 7 einzuhalten sind. Wird diesen Anforderungen nicht entsprochen, dürfen Ansprüche auf Erstattung von Aufwendungen für baulichen Schallschutz oder Entschädigung gegen die Flughafenunternehmer nicht geltend gemacht werden.

7. Schallschutz (§ 7)

Die bisherige Schallschutzverordnung muss an die neuen Lärmpegelwerte angepasst und zeitgleich mit der Novelle des FluglärmG verabschiedet werden. Sie bestimmt maßgeblich die konkreten Anforderungen an den Schallschutz und ist damit entscheidend für die insoweit entstehenden Kosten. Gleiches gilt für den Erstattungshöchstbetrag, der wie bisher in der Schallschutzverordnung festgesetzt werden sollte. Beide für den Gesetzesvollzug zentralen Fragen sind bisher offen.

Mit der geltenden Schallschutzverordnung sind Schalldämmmaße einzuhalten, die an die wesentlich höheren Dauerschallpegelvorgaben (75 dB(A) bzw. 67 dB(A) $L_{eq(4)}$) des geltenden FluglärmG anknüpfen. Die Reduzierung der Dauerschallpegelvorgaben für die Schutzzonenausweisung erfordert zur Vermeidung einer anderenfalls auftretenden Überdämmung der Gebäudesubstanz eine entsprechende Anpassung der nach der SchallschutzV einzuhaltenden Schalldämmmaße.

8. Erstattung von Aufwendungen/Außenwohnbereichsentschädigung (§ 9)

Zur Aufwendungserstattung in 1-dB(A)-Schritten

Gem. § 9 Abs. 1 S. 2 - 5 bzw. Abs. 2 S. 2 - 6 des Entwurfs sollen die sich aus den Pegelwertvorschlägen des Referentenentwurfs ergebenden Kostenfolgen über einen längeren Zeitraum gestreckt werden. Diese Regelung impliziert zunächst das Anerkenntnis, dass die mit der Novelle verbundenen Kostenfolgen für die Flughäfen grundsätzlich nicht vertretbar sind. Konsequenz daraus sollte nach Auffassung der ADV jedoch sein, die Kostenfolgen bereits bei der Festlegung der Pegelwerte angemessen zu berücksichtigen.

Darüber hinaus dürfte diese Regelung schon infolge der erforderlichen Abgrenzung einzelner Teilzonen in 1 dB(A)-Schritten im Vollzug kaum praktikabel sein.

Zur Außenwohnbereichsentschädigung

Die Festlegung von Entschädigungsregelungen für Beeinträchtigungen des Außenwohnbereichs in § 9 Abs. 5 des Entwurfs dient nicht dem Schutz der Gesundheit, sondern betrifft entschädigungsrechtliche Fragen des luftrechtlichen Fachplanungsrechts. Die insoweit maßgeblichen Pegelwerte wären zudem wesentlich höher anzusetzen als die am Schutzziel "Gesundheit" orientierten Pegelwerte für die Lärmvorsorge. Im Übrigen sind solche fachplanungsrechtlichen Sachverhalte grundsätzlich im Bereich des LuftVG und nicht im FluglärmG zu regeln.

9. Entschädigung bei Bauverboten (§§ 8, 12)

Ein Bauverbot stellt einen enteignenden Entzug der Nutzung dar, der per Gesetz verfügt wird. Entgegen der vorgesehenen Regelung ist damit der Staat und nicht der Flugplatzhalter zur Entschädigung verpflichtet.

10. Anhörung beteiligter Kreise beim Erlass von Rechtsverordnungen (§ 14)

Für die gesetzliche Festlegung der beim Erlass bestimmter Rechtsverordnungen zu beteiligenden Kreise (vgl. § 3 Abs. 2 FluglärmG: Berechnungsmethode für die Ermittlung der Lärmbelastung; § 11 FluglärmG: Umfang der Auskunftspflicht der Flugplatzhalter und der DFS; § 7 FluglärmG: Anforderungen an den baulichen Schallschutz) besteht weder ein rechtliches noch ein sachliches Bedürfnis.

Zu Artikel 2: Änderung des Luftverkehrsgesetzes

1. § 32 a Zusammensetzung des beratenden Ausschusses

Die in § 32 a geregelte Zusammensetzung der beratenden Ausschüsse hat sich bewährt. Die Einbeziehung von nicht näher bestimmten "Lärmschutz- und Umweltverbänden" könnte dazu führen, den beratenden Ausschuss in unabsehbarem Umfang zu erweitern und damit seine Handlungsfähigkeit in Frage zu stellen. Insoweit ist zumindest eine nähere Konkretisierung der in Betracht kommenden Verbände in Anlehnung an die diesbezüglichen Regelungen der §§ 58 ff BNatSchG geboten.

2. § 32 b Zusammensetzung der örtlichen Fluglärmkommissionen

Die Vorgabe von objektiven Maßstäben zur Bestimmung derjenigen Gemeinden, die der Fluglärmkommission angehören sollen, ist grundsätzlich zu begrüßen. Inwieweit der vorgesehene Maßstab "Berührung des Gemeindegebiets von einer strategischen Lärmkarte (nach den Vorgaben der EU-Umgebungslärm-RL)" die hier maßgebliche, abwägungserhebliche Betroffenheit in geeigneter Weise konkretisieren kann, ist gegenwärtig nicht absehbar. Um eine unvertretbare Erhöhung der Mitgliederzahlen zu vermeiden, sollte eine gesetzliche Konkretisierung erst nach näherer Kenntnis der zu Beteiligten erfolgen. Eine wesentliche Erhöhung der Mitgliederzahl stünde sowohl im Widerspruch zu der gesetzlichen Sollvorgabe von maximal 15 Kommissionsmitgliedern, als auch zu den vielfältigen Bestrebungen der Kommissionen, eine handlungsfähige Größe zu bewahren.

Die vorgesehene Einbeziehung der Lärmschutz- und Umweltverbände wird abgelehnt, da die Interessen der von Fluglärm betroffenen Flughafenanrainer bereits hinreichend durch die in den Fluglärmkommissionen vertretenen Kommunen wahrgenommen werden.

4. Sonstige Anmerkungen

Beteiligung des Bundesrats

Sowohl das FluglärmG aus dem Jahre 1971, als auch dessen zwischenzeitliche Änderungen wurden mit Zustimmung des Bundesrats verabschiedet. Mit der Novelle sollen die den Ländern im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung übertragenen Vollzugsaufgaben mit entsprechenden Kostenfolgen erheblich ausgeweitet bzw. neu begründet werden. So sollen die Länder sowohl die Lärmschutzbereiche auf eigene Kosten festsetzen (§ 4 Abs. 2), als auch für den Vollzug des Aufwendungserstattungsverfahrens verantwortlich bleiben (§ 10).

Damit würde das Gesetz unmittelbar in die Verwaltungskompetenz der Länder i.S. von Art. 84 Abs. 1 GG eingreifen. Die Novelle des FluglärmG bedarf daher aus Sicht der ADV zwingend der Zustimmung des Bundesrats.

5. Zusammenfassende Bewertung

Der vorliegende Gesetzentwurf wird den Ansprüchen an ein modernes FluglärmG nicht gerecht.

Die dringend notwendige Verbesserung der Vorschriften über die Siedlungssteuerung im Flughafenumland wird mit dem Gesetzentwurf nicht erreicht. Mit dem Versuch, die Defizite des luftrechtlichen Fachplanungsrechts – insbesondere das Fehlen gesetzlicher Grenz- oder Richtwerte für die unzumutbare Fluglärmbeeinträchtigung i.S. von § 9 Abs. 2 LuftVG – im FluglärmG zu regeln, zielt der Gesetzentwurf auf eine grundlegende Veränderung des Zwecks und des Anwendungsbereichs des FluglärmG, ohne diesen Mangel tatsächlich beheben zu können.

Mit nicht sachgemäßen und darüber hinaus unnötig komplizierten Regelungsvorschlägen, in denen die unterschiedlichen Regelungsbereiche und Schutzkonzeptionen des FluglärmG und das LuftVG als Fachplanungsrecht vermengt werden, und die zudem eine hinreichende Differenzierung vermissen lassen, wirft der Gesetzentwurf zudem eine Vielzahl neuer konfliktträchtiger Sach- und Rechtsfragen auf.

So werden zwar Pegelwerte für die Schutzzonenausweisung neu festgelegt, ohne jedoch allgemein verbindliche Richt- oder Grenzwerte vorzugeben. Damit werden auch die für die Lärmsanierung an bestehenden Flughäfen und Lärmvorsorge bei Neu- und Ausbaufällen maßgeblichen Grenzwerte zum gebotenen Schutz von Gesundheit und Eigentum bzw. zum Schutz vor unzumutbaren Beeinträchtigungen weiterhin Gegenstand gutachterlicher Auseinandersetzungen bleiben.

Das Ziel, einen wichtigen Beitrag zur Erhöhung der Rechts- und Planungssicherheit zu leisten, wird mit den vorgeschlagenen Regelungen nicht erreicht. Die überzogenen Forderungen des Referentenentwurfs hinsichtlich der Lärmgrenzwerte und der Berechnungsmethode für die Bemessung der Lärmschutzzonen sowie hinsichtlich der Außenwohnbereichsentschädigung würden überdies dazu führen, dass sich die Wettbewerbs- und Standortbedingungen für die deutsche Luftverkehrswirtschaft weiter verschlechtern.

+ + +