

Regionales Dialogforum Im Eichsfeld 4 D-65428 Rüsselsheim

An das
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
Referat G I 7
Robert-Schumann-Platz 3

53175 Bonn

07.09.2004

Prof. Dr.-Ing. Wörner
Vorsitzender des Regionalen
Dialogforums

Betr. Stellungnahme des Vorsitzenden des Regionalen Dialogforums Frankfurter Flughafen zum Entwurf des BMU, Referat IG I 7, für eine Novelle des Fluglärmsgesetzes (IG I 7 – 50113/12) – Anhörung der Verbände und der Länder am 13. und 14. September 2004 in Bonn

Sehr geehrte Damen und Herren,

als Vorsitzender des Regionalen Dialogforums Flughafen Frankfurt möchte ich hiermit zum vorgelegten Gesetzentwurf des BMU zur Novellierung des Fluglärmsgesetzes Stellung nehmen.

Schon vielfach, auch im Mediationsverfahren zum Frankfurter Flughafen sowie in den aktuellen Diskussionen im Regionalen Dialogforums wurde festgestellt, dass das Fluglärmsgesetz dringend novelliert werden muss. Deshalb begrüße ich die Bemühungen der Bundesregierung, die Novelle nach jahrzehntelanger Verzögerung nun zügig voranzutreiben. Das Mediationsverfahren zum Frankfurter Flughafen hat sich mit einer Reihe von Aspekten ausführlich befasst, die auch im Gesetzentwurf behandelt werden. Das Regionale Dialogforum wurde von der hessischen Landesregierung unter anderem mit dem Ziel installiert, zusätzlich zu den förmlichen Verfahren, unabhängig und in pluralistischer Zusammensetzung die Umsetzung der Mediationsergebnisse zum Ausbau des Frankfurter Flughafens voranzubringen, zu begleiten und zu überwachen. Ich möchte als dessen Vorsitzender daher nochmals auf wenige wichtige Ergebnisse der Mediation¹ hinweisen, die aus unserer Sicht für die Novellierung des Fluglärmsgesetzes von besonderem Belang sind.

Positiv möchte ich hervorheben, dass der vorgelegte Gesetzentwurf den Schutz vor Auswirkungen von Fluglärm insgesamt deutlich verbessert im Vergleich zur bisherigen Rechtslage. Eine Reihe von Aspekten, z.B. bis zu welchen Grenzen Fluglärm als zumutbar anzusehen ist, zu denen die Mediation Stellung genommen hat, werden allerdings im Gesetzentwurf nicht behandelt, so dass es hier bei der alten, unsicheren und teilweise unbefriedigenden Rechtslage bleiben würde.

¹ Sämtliche Ergebnisse werden aus dem Bericht zur Mediation Flughafen Frankfurt Main (2000) herausgegeben von der Mediationsgruppe durch die Mediatoren Dr. Klaus Hänsch, Dr. Frank Niethammer, Dr. Ing E.h. Kurt Oeser zitiert.

Zum Umfang der Schutzzonen im einzelnen:

Die Mediationsgruppe hat aus den ihr vorliegenden Ergebnissen der Lärmwirkungsforschung ein Schutzkonzept abgeleitet. Anders als im Fluglärmgesetz sind die Werte nicht nur als Maßstab für Bauverbote, Entschädigungsregelungen und die Finanzierung von Maßnahmen des passiven Lärmschutzes entwickelt worden, sondern sollen explizit als Maßstab für die Zumutbarkeit von Fluglärm angesehen werden. Mit den anzustrebenden Höchstwerten wurden dann darüber hinaus auch Empfehlungen für Bau- und Planungsverbote sowie die Finanzierung von Schallschutzmaßnahmen verbunden. Eine Unterscheidung zwischen Status quo und Ausbau wurde nicht vorgenommen. Die Berechnung des Fluglärms sollte zum damaligen Zeitpunkt unter bewusster Inkaufnahme der Lärmüberschätzung nach der „alten“ AzB von 1984 erfolgen², dabei wurde von einer Überschätzung um 2-3 dB(A) gegenüber der während des damaligen Verfahrens in Diskussion befindlichen AzB (99) ausgegangen.

Aufgrund der genannten Unterschiede ist ein direkter Vergleich zwischen den in der Mediation empfohlenen Werte und den Vorschlägen für die Bemessung von Schutzzonen durch das BMU nicht zulässig. Die nachfolgend aufgeführten Werte der Mediationsgruppe zeigen jedoch, dass sich wichtige Zielsetzungen des Lärmschutzkonzepts der Mediation in dem vorliegenden Entwurf wiederfinden. Das gilt insbesondere dann, wenn die bewusste Überschätzung durch die Berechnung nach alter AzB gegenüber des im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Berechnungsverfahrens in die Überlegungen einbezogen wird. Anzumerken wäre jedoch, dass für das Kriterium Dauerschallpegel nachts die Mediation zu einem restriktiveren Ergebnis als die im Entwurf genannten Werte kam, konsequenterweise beinhaltet das Mediationsergebnis zum Frankfurter Flughafen ein Verbot planmäßiger Flüge von 23:00 bis 5:00.

Auszüge aus den Ergebnissen der Frankfurter Mediation:

Tageszeit:

Auf S. 41f. des Mediationsberichtes sind die Festsetzungen im Mediationsverfahren dokumentiert. Für die Tageszeit heißt es (Hervorhebungen nicht im Original):

*„Die zumutbare Belastung am Tage wird, so die Schlussfolgerungen aus den Expertenanhörungen, bei einem Dauerschallpegel von 62 dB(A) (außen) überschritten – hier werden gesundheitliche Wirkungen für möglich erachtet. Ab 65 dB(A) geht die Lärmwirkungsforschung von messbaren vegetativ-hormonellen Effekten aus. In Ergänzung zum Dauerschallpegel sollten im Außenbereich **Einzelschallpegel von 85 dB(A) (hinsichtlich erheblicher Belästigung) und 94 dB(A) (hinsichtlich langfristiger Gesundheitsschäden)** nicht überschritten werden. ... Zusätzlich zur Begrenzung der Einzelschallereignisse*

² Für neuere Gutachten, die vom RDF vergeben wurden, z.B. für das laufende Gutachten zur regionalen Lärminderungsplanung, wird, wie auch in den förmlichen Verfahren zum Flughafen ausbau, für die Berechnung der Äquivalenzparameter $q=3$ verwendet, ebenso wird ein aktualisierter Flugzeugmix zugrundegelegt, da nur so eine Vergleichbarkeit der Werte mit aktuellen anderen Verfahren und Referenzbeispielen möglich ist. Insoweit sind zwar die vorgeschlagenen Orientierungswerte im Lichte der damaligen bewussten Überschätzung zu betrachten, eine Empfehlung zum dauernden Festhalten an der AzB 1984 oder dem in vielen Punkten identischen LAI Verfahren noch zum heutigen Zeitpunkt ist damit aber nicht verbunden.

hat die Mediationsgruppe aus der Lärmwirkungsforschung weitgehende, in dieser strengen Form noch nirgendwo festgeschriebene Maßstäbe für den zumutbaren Dauerschallpegel bei Fluglärm abgeleitet. Dieses Schutzkonzept sieht folgende Stufen vor:

- Ein **Alarmwert von 65 dB(A)** sollte **aus gesundheitlichen Gründen** nicht überschritten werden
- Ein **Schwellenwert von 62 dB(A)** sollte zur **Vermeidung erheblicher Belästigungen** nicht überschritten werden
- Ein **Vorsorgewert von 60 dB(A)** sollte **aus Vorsorgegründen** als Obergrenze angestrebt werden.“

Auf S. 62 und 64 werden Empfehlungen für Siedlungsbeschränkungen ausgesprochen:

„In der Bandbreite der von der Mediationsgruppe empfohlenen zumutbaren Lärmwerte ergibt sich folgendes differenziertes Schutzkonzept:

- **oberhalb** des Alarmwertes (**Leq 65 dB(A)**) sollte **kein Wohngebiet betroffen sein**
- **oberhalb** des Schwellenwertes (**Leq 62 dB(A)**) sollte **baulicher (passiver) Schallschutz durch die Verursacher** (Airlines, FAG³) finanziert werden. **Neue Wohngebiete** sollten **nicht ausgewiesen** werden.
- **oberhalb** des Vorsorgewerts (**Leq 60 dB(A)**) sollte **baulicher Schallschutz** umgesetzt werden. Die Kommunen sollten auf der Basis einer **sorgfältigen Abwägung** zwischen den **Interessen des Städtebaus und des Lärmschutzes** entscheiden, ob neue Wohngebiete ausgewiesen werden.

Nachtzeit:

Die Mediation hat dem Schutz der Nachtruhe ganz besondere Bedeutung zugemessen. Neben der Festlegung im Mediationsergebnis auf ein Verbot von planmäßigen Flügen in der Nacht am Frankfurter Flughafen, das für einen Zeitraum von 23:00 bis 5:00 Uhr empfohlen wurde, wurden im Rahmen des Mediationsverfahrens auch Schutzwerte für die Nacht definiert, die im Mediationsbericht auf S. 41 dokumentiert sind. Dort heißt es:

„Der Schutz der Nachtruhe hat nach allgemeiner Einschätzung oberste Priorität. Dem übereinstimmenden Rat der im Verfahren gehörten Fachleute folgend, empfiehlt die Mediationsgruppe, dass **am Ohr des Schlafers ein Einzelschallpegel von 52 bis 53 dB(A) nicht häufiger als 6-10 mal pro Nacht** überschritten werden sollte⁴. Häufigere Schallereignisse unterhalb dieses Wertes sind nach Ansicht der Fachleute ebenfalls zu vermeiden. Die Mediationsgruppe hat sich daher aus Vorsorgegründen auch auf

³ Heute Fraport AG

⁴ Eine Fußnote des Mediationsberichtes lautet: „Die FAG ist der Ansicht, das 55 dB(A) am Ohr des Schlafers einen ungestörten Schlaf gewährleistet. Dies sei durch die Rechtsprechung des BVerwG zu Planfeststellungsbeschlüssen in anderen Flughafenverfahren wiederholt und jüngst bestätigt worden.“

einen **maximalen Dauerschallpegel von 32 dB(A) am Ohr des Schlafers** geeinigt. Dies entspricht einem Wert für den Außenbereich von 47 dB(A).“

Zur Berücksichtigung von unterschiedlichen Betriebsrichtungen

Der Gesetzentwurf sieht in § 3 Abs. 1 a.E. vor, dass bei unterschiedlichen Betriebsrichtungen oberhalb der Bagatellgrenze von 5% für beide Betriebsrichtungen getrennte Berechnungen zu erfolgen haben und der höhere Wert zur Abgrenzung der Schutzzonen maßgeblich ist. Für die konkrete Situation in Frankfurt hat diese Frage eine hohe Bedeutung, da sich je nach Vorgehensweise ganz erhebliche Unterschiede bei den ermittelten Lärmwerten ergeben. Die weniger häufige Betriebsrichtung macht immerhin etwa 25 % des Gesamtbetriebs aus und kann bei extremen Wetterlagen über mehrere Wochen hintereinander eintreten. Ich freue mich, dass der Entwurf in dieser Frage im Einklang mit der ausdrücklichen Empfehlung der Mediationsgruppe steht: Die Beteiligten der Mediation hatten sich nach ausführlicher Diskussion dafür ausgesprochen, das vom Länderausschuss Immissionsschutz (LAI) vorgeschlagene Berechnungsverfahren zu verwenden. In diesem Verfahren werden für beide Betriebsrichtungen Berechnungen vorgenommen; maßgeblich ist der höhere Wert.

Im einzelnen heißt es hierzu im Mediationsbericht auf S. 43:

„Um die Belästigungen aus beiden Betriebsrichtungen angemessen zu erfassen, hält die Mediationsgruppe eine getrennte Berücksichtigung grundsätzlich für angemessen. Dabei handelt es sich um eine Übertragung der Schutzphilosophie, die für die Einschränkung von Siedlungsbereichen angewendet wird. Der Grund dafür ist, dass die seltener vorkommende Betriebsrichtung immer noch so häufig ist, dass sie zu deutlichen Belästigungen führt⁵. Die getrennte Berücksichtigung der Betriebsrichtungen ist – was den Schutz der Nachtruhe anbetrifft – in der Mediationsgruppe Konsens. Für den Tag hat die FAG eine andere Einschätzung.“

Zur Behandlung von Lärmauswirkungen durch Militärflüge

Die Region Rhein-Main ist neben der Belastung durch den Lärm aus dem zivilen Flugbetrieb zusätzlich in nicht unerheblichem Maß auch von Lärmauswirkungen durch Militärflüge betroffen. Die vom BMU vorgesehenen Werte, die eine Festlegung zur Schutzzone 1 erst bei einem Dauerschallpegel tagsüber von 68 dB(A) vorsehen und damit erheblich über denen für zivile Flughäfen liegen, sind auf Basis der Ergebnisse der Mediation nicht akzeptabel. Eine derartige Bevorzugung des Fluglärms durch Militärflüge, die zudem Lärmbelastungen zulässt, bei der nach Auffassung der Mediationsgruppe Gesundheitsschäden zu befürchten sind, ist unangemessen und verkennt die Bedeutung von damit einhergehenden erheblichen Auswirkungen auf Gesundheit und Lebensqualität in der Region.

⁵ Eine Fußnote des Mediationsberichtes hierzu lautet: „So liegt der L_{eq} in Raunheim bei 66 dB(A), dies sind 7 dB(A) mehr als die Ermittlung nach Fluglärmgesetz ergibt.“

Ich hoffe, dass die vorgebrachten Aspekte für Sie bei den weiteren Entscheidungen über Änderungen und Beibehaltungen der vorgeschlagenen Regelungen hilfreich sind. Sie geben aufgrund ihrer pluralistischen Entstehungsgeschichte einen Kompromiss wieder, der nicht Einzelinteressen verfolgt, sondern versucht, die so unterschiedlichen Belange der Region Rhein-Main und damit der Heimat des bedeutendsten und größten deutschen Verkehrsflughafens angemessen und konsolidiert widerzuspiegeln.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'mws' with a stylized flourish at the end.