

weiter an:		Termin:	
Stadterwaltung Mainz Beigeordneter Wolfgang Reichenel		Zw.	R.
19. Juli 2005		Entwurf	Kopie
Hensel		gezeichnet	z.d.A.
Hensel		WV:	

An die

a) unmittelbaren Mitgliedstädte

b) Landesverbände

c) außerordentlichen Mitglieder

d) Mitglieder des Bau- und Verkehrsausschusses

e) Mitglieder des Umweltausschusses

f) Mitglieder der Fachkommission „Verkehrsplanung“

g) Mitglieder der Fachkommission „Umwelt“

h) Umweltamtsleiter der Mittelstädte

des Deutschen Städtetages

00	01	02	03	04
09	01	02	03	04
17. Umweltausschuss Kurt Datum: 19. JULI 2005				

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Schutzes vor Fluglärm in der Umgebung von Flugplätzen (Novelle des Fluglärmsgesetzes)

Sehr geehrte Damen und Herren,

bekanntlich sollte das noch aus dem Jahr 1971 stammende Fluglärmsgesetz bereits in der letzten und in dieser Legislaturperiode novelliert werden. Aufgrund von Meinungsverschiedenheiten zwischen den beteiligten Bundesressorts lag jedoch bislang nur ein unabhgestimmter Referentenentwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) aus dem Jahr 2004 vor. Diesen Entwurf des BMU hatte der Deutsche Städtetag (DST) für die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände kritisch kommentiert (s. Anlage 1).

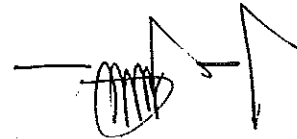
Am 25. Mai 2005 hatte sich das Bundeskabinett auf den Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Schutzes vor Fluglärm in der Umgebung von Flugplätzen (Novelle des Fluglärmsgesetzes) verständigt (s. Anlage 2). Auf Grund des angekündigten Vorziehs der Bundestagswahlen auf den Herbst d. J. ist dieser Gesetzesentwurf allerdings nicht mehr in das Gesetzgebungsverfahren des Bundestages eingebracht worden.

Der DST hat gegenüber Bund und Ländern bereits mehrfach seine Forderungen zur Verbesserung des Fluglärmschutzes (s. Anlage 3) vorgebracht. Die wesentlichen Forderungen der Städte beziehen sich auf:

- die Ausweitung des Anwendungsbereichs des Gesetzes,
- die Absenkung der Grenzwerte für die Schutzzonenfestlegung bei vorhandenen Verkehrs- und Militärflughäfen,
- die Festlegung der Nacht-Schutzzone,
- die Regelungen für den Neubau und die wesentliche Änderung von Flugplätzen,
- die Beschränkung baulicher Nutzungen,
- die Ermittlungen der Lärmbelastung (100/100%-Regelung) zur Bestimmung der Schutzzonen,
- die Beteiligung der Kommunen bei der Flugroutenfestlegung.

Die Hauptgeschäftsstelle wird sich daher in der neuen Legislaturperiode für eine zügige Umsetzung der kommunalen Anliegen einsetzen.

Mit freundlichen Grüßen  
In Vertretung



Jens Latmann

Anlagen

Marzenburg  
Lindenallee 13 - 17  
50968 Köln

Bundesvereinigung Komm. Spitzenverbände · Postfach 51 06 20 · 50942 Köln

11.9.2004/pu

Telefon (02 21) 37 71-0  
Durchwahl 37 71-2 81  
Telefax (02 21) 37 71-1 27  
E-Mail axel.weig@staedleitag.de

Bearbeitet von  
Oliver Mietzsch (V)  
Axel Weigé (VI)

Aktenzeichen

66.96.00 D

70.20.34 D

Umdruck-Nr.

B 6448

## Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Schutzes vor Fluglärm in der Umgebung von Flugplätzen (FlugLSG-E)

### Novelle des Fluglärmmgesetzes

#### I. Grundsätzliche Vorbemerkungen

Das Vorhaben der Bundesregierung, das Fluglärmmgesetz aus dem Jahre 1971 zu aktualisieren, wird grundsätzlich begrüßt.

Allerdings ist die aus Art. 28 Grundgesetz (GG) sich ergebende kommunale Planungshoheit im Gesetzentwurf stärker zu beachten. Deshalb können die im Mittelpunkt der Novelle des Fluglärmschutzgesetzes stehenden Siedlungsbeschränkungen nur dann vorgesehen werden, wenn nach Abwägung im Einzelfall aktive und passive Maßnahmen zum Schutz vor Fluglärm nicht ausreichen. Nur im Rahmen eines entsprechenden Konzeptes mit weiterreichenden Lärminderungsmaßnahmen für die Flughafen- und Fluglinienbetreiber könnten Siedlungsbeschränkungen mit der Folge der Beschneidung der kommunalen Planungshoheit überhaupt gerechtfertigt sein. Dem Fluglärmschutz haben die Kommunen ohnehin innerhalb ihrer bauleitplanerischen Abwägung Rechnung zu tragen, so dass von einer ausreichenden Berücksichtigung des Lärmschutzes in den Kommunen auszugehen ist. Darüber hinaus verpflichten auch die vorgesehenen Bestimmungen zur Umsetzung der EU-Umgebungsrichtlinie sowie der SUP-Richtlinie zu einer weitreichenden Berücksichtigung von Lärmbelastigungen innerhalb der kommunalen Planung.

Deshalb sollte die Novelle des Fluglärmschutzgesetzes genutzt werden, um den Fluglärmschutz in das Bundeslärmschutzgesetz (BImSchG) zu integrieren. Diese Integration wäre sinnvoll, um die Instrumentarien des BImSchG zu nutzen und vor allem eine Gleichbehandlung aller Verkehrsträger zu gewährleisten und damit die Lärmbelastung der Bevölkerung wirksam zu reduzieren. Das alte Fluglärmschutzgesetz von 1971 – und auch die Novelle – sehen lediglich Planungs- und Entschädigungsregelungen vor. In einer Novelle des Bundeslärmschutzgesetzes ließen sich dagegen sowohl Maßnahmen zum Lärmschutz an der Quelle (also den Flugzeugen) als auch lärmbezogene Anforderungen an den Neubau und die wesentliche Änderung von Flughäfen (inkl. Flugroutenänderungen), Betriebsbeschränkungen, der Vorrang von aktiven Schallschutzmaßnahmen, übergreifende Aktionspläne im Sinne der Lärminderungsplanung für Flughäfen und die Einführung von Grenzwerten für Fluglärm, wie sie auch für den Straßen- und Schienenverkehr existieren, regeln. Im Interesse eines effektiven Umwelt- und Gesundheitsschutzes der Bevölkerung wären solche Regelungen dringend erforderlich. Die durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vorgelegte Novelle des Fluglärmschutzgesetzes erfüllt diese Anforderungen nicht.

## II. Zu den einzelnen Regelungen

### 1. Ausweitung und Festsetzung des Anwendungsbereichs (§§ 4, I FlugLSG-E)

Aus kommunaler Sicht ist die Ausweitung des Anwendungsbereichs des Fluglärmschutzgesetzes auf alle lärmrelevanten Flugplätze (§ 4, I FlugLSG-E) zu unterstützen. Damit wird für alle größeren zivilen und auch für militärische Flugplätze eine bundeseinheitliche Rechtsgrundlage geschaffen.

Allerdings sollte in § 4 Abs. 1 Nr. 2 und 4 FlugLSG-E eine Streichung der Halbsätze, nach denen „ausschließlich der Ausbildung dienende Bewegungen mit Leichtflugzeugen ausge-nommen“ sind, geprüft werden. Ein sachlicher Grund für die Nichtinbeziehung von Aus-bildungsflügen mit Leichtflugzeugen, die einen erheblichen Teil der Flugbewegungen an Verkehrslandeplätzen ausmachen, scheint nämlich nicht erkennbar.

In § 4 Abs. 2 Satz 1 FlugLSG-E sind die Worte „der Landesregierung“ zu streichen. Durch die Verordnungsermächtigung wird den Ländern die kostenintensive Ermittlung und Fest-legung des Lärmschutzbereiches zugesprochen. Eine Abweiche von der bisherigen Re-gelung, nämlich der Zuständigkeit des Bundes für die Festlegung des Lärmschutzbereichs, wird als nicht zweckmäßig erachtet. Einerseits mangelt es gerade im Hinblick auf die mili-tärischen Flugplätze ohnehin an der erforderlichen Kompetenz der Länder zum Erlass einer Rechtsverordnung. Andererseits ist auch zu befürchten, dass auf die Kommunen ein erheb-licher zusätzlicher Kosten- und Personalaufwand für die Ermittlungen bzw. Berechnung des Lärmschutzbereichs zukommt. Deshalb sollte die bisherige Zuständigkeitsregelung nicht geändert werden.

Darüber hinaus bleibt unklar, wie die Beteiligung von Landesregierungen erfolgt, wenn der Lärmschutzbereich Ländergrenzen überschreitet. Hier müssten formale Beteiligungsverfahren vorgesehen werden.

Die in § 4 Abs. 5 vorgesehene Neufestsetzung des Lärmschutzbereichs sollte nur dann er-forderlich sein, wenn sich eine Zunahme des Dauerschallpegels um 3 dB(A) ergibt.

Hinsichtlich der in § 4 Abs. 1 Nr. 2 FlugLSG-E getroffenen Regelung wird im Übrigen auf folgendes Problem aufmerksam gemacht: Im ländlichen Raum gibt es Verkehrslandeplätze,

die bereits jetzt ohne Linien- oder Pauschalflugreiserverkehr den Schwellenwert von 25.000 Flugbewegungen pro Jahr überschreiten. Würde auf einem solchen Landeplatz ein einziger zusätzlicher Linienverkehr – etwa zur regelmäßigen Überbrückung der Distanz zwischen zwei Standorten eines internationalen Unternehmens – eingerichtet, müssten für diesen Landeplatz allein aus diesem Grund Lärmschutzbereiche festgesetzt werden. Es wird daher angeregt, eine Pflicht zur Festlegung eines Lärmschutzbereiches nur bei einer Nutzung mit Luftfahrzeugen mit mehr als 14.000 kg MTOM und bei einer Überschreitung eines Schwellenwertes von durchschnittlich 12 Flugbewegungen pro Tag aufzustellen. Dies wird als eine wirtschaftlich sinnvolle Regelung angesehen, da die Flugzeugkategorie > 14.000 kg MTOM einen Schwellenwert darstellt, bei dem auch andere Anwendungen für den Flugplatz erheblich ansteigen, so dass die Investitionen für den Lärmschutz in einem angemessenen Verhältnis zu den dann erforderlichen Gesamtinvestitionen stünden.

## 2. Absenkung der Grenzwerte für die Schutzzonenfestlegung bei vorhandenen Verkehrs- und Militärflughäfen (§ 2 FlugLSG-E)

Dieses Vorhaben stellt den Kernbereich der Novelle dar. Die Grenzwerte für die vorhandenen Verkehrsflughäfen sollen für die Schutzzone 1 und 2 abgesenkt werden. Für die neuen Verkehrsflughäfen sollen für die Schutzzone 1 und 2 abgesenkt werden. Für die Grenzwerte für äquivalente Dauerschallpegel sowie bei den Nachtschutzzonen für Maximalpegel vorgesehen.

Die Absenkung der Grenzwerte für die Schutzzonenfestlegung bei Verkehrs- und Militärflughäfen wird begrüßt. Bekanntlich enthalten viele wissenschaftliche Studien Hinweise, dass bei dauerhaften Lärmbelastungen am Tag über 65 dB(A) mit einem erhöhten Risiko von Herz-Kreislauf-Erkrankungen gerechnet werden muss. Bei Fluglärmbelastungen von 60 dB(A) tagsüber sind aus präventiv-medizinischer Sicht gesundheitliche Beeinträchtigungen zu befürchten. Deshalb kann im Interesse eines vorsorgenden Gesundheitsschutzes eine Absenkung der Grenzwerte zu einem verbesserten Schutz insbesondere der hochbelasteten Anwohner führen.

Die vorgesehenen Regelungen werden deshalb unterstützt.

Allerdings wenden sich die Anliegerkommunen großer militärischer NATO-Luftstützpunkte (z.B. Ramstein Airbase) gegen eine Differenzierung der Lärmwerte zwischen Zivil- und Militärflughäfen. Art und Umfang der militärischen Flugnutzung durch NATO-Streitkräfte übersteigen den zur Begründung angeführten grundgesetzlichen Verteidigungsauftrag bei weitem. Die immer noch nicht abgeschlossenen Umstrukturierungen der deutschen und internationalen Streitkräfte lassen erwarten, dass sich die Aufgaben des militärischen Flugbetriebes generell mehr und mehr auf eine geringere Anzahl von (dann höher belasteten) Flughäfen-Standorten konzentrieren werden.

## 3. Nacht-Schutzzonen (§ 2 Abs. 2 FlugLSG-E)

Die Fluglärmschutznovelle legt eine Nacht-Schutzzone fest (§ 2 Abs. 2 FlugLSG-E), die gegenüber den Tag-Schutzzonen um 5 dB(A) abgesenkte Werte enthält. In diesen Nacht-Schutzzonen sollen Schlafräume mit befülltem Schallschutz ausgestattet werden.

Auch diese Regelungen werden begrüßt, da sie der Vermeidung gesundheitlich relevanter Schlafstörungen bei den betroffenen Anwohnern dienen.

**4. Regelungen für den Neubau und die wesentliche Änderung von Flugplätzen (§ 2 Abs. 2 FlugLStG-E)**

Gegenüber den vorhandenen Flugplätzen sollen für den Neubau und die wesentliche Änderung von Flughäfen die beschriebenen Grenzwerte nochmals um 5 dB(A) abgesenkt werden. Zudem ist die Einführung einer Entschädigungsregelung für Beeinträchtigungen des Außenwohnbereichs (§ 9 Abs. 4 FlugLStG-E) vorgesehen.

Auch diese Regelungen sind aus kommunaler Sicht grundsätzlich zu unterstützen. Die in § 12 Abs. 1 FlugLStG-E vorgesehene Finanzierungsregelung, nach der der Flugplatzhalter zur Zahlung der entsprechenden Entschädigungen verpflichtet wird, ist aus kommunaler Sicht zielführend.

Hinsichtlich der Unterscheidung in militärische und zivile Flugplätze regen wir eine eindeutige Feststellung an, dass es sich bei militärischen Flugplätzen, die infolge der Standort-schließung von Bundeswehrereignissen einer zivilen Nachnutzung im Zuge der Konversion militärischer Flächen zugeführt werden, um bestehende Flugplätze im Sinne des § 2 Abs. 2 Nr. 2 FlugLStG-E handelt.

**5. Beschränkung baulicher Nutzungen (§ 5 FlugLStG-E)**

Nach § 5 Abs. 3 FlugLStG-E werden nach einer Übergangsfrist von sieben Jahren nach Festsetzung eines Lärmschutzbereichs bestehende Baurechte eingeschränkt. Diese Regelung sollte dringend überdacht werden.

Bei den in § 5 Abs. 2 und Abs. 3 FlugLStG-E behandelten Fällen handelt es sich nicht um eine heranzukommende Wohnbebauung. Daher ist nicht von einer Konfliktverschärfung durch die Ausnutzung bestehender Baurechte auszugehen. Zudem ist insbesondere bei Gebieten nach § 34 BauGB die Fortführung gewachsener Wohnstrukturen zu berücksichtigen. Die Bauverbote in diesen Gebieten können sich stark negativ auf die soziale und städtebauliche Struktur auswirken. Der Verlust von Baurechten wäre nur gerechtfertigt, wenn vorher von den Betreibern der Luftfahrzeuge sowie vom Betreiber des Flughafens und den für die Durchführung zuständigen Stellen alle möglichen Maßnahmen zur Lärminderung ausgeschöpft wurden.

Dies wird im Gesetzentwurf jedoch nicht verlangt. Eine Beschränkung bestehender Baurechte kann aus kommunaler Sicht deshalb nicht akzeptiert werden.

**6. Ermittlungen der Lärmbelastung (100/100%-Regelung) zur Bestimmung der Schutzzonen**

Der Gesetzentwurf sieht vor, die Lärmbelastungen in der Umgebung von Flughäfen getrennt nach der Betriebsrichtung zu ermitteln. Maßgeblich für die Beurteilung ist der höhere Wert. Insgesamt wird mit der 100/100%-Regelung sichergestellt, dass die Bevölkerung auch dann den notwendigen Schutz vor Fluglärm durch passiven Schallschutz (Lärmschutzfenster etc.) erhält, wenn eine Betriebsrichtung nur zu bestimmten Phasen des Jahres, dann aber über längere Zeit, befliegen wird. Dies wird aus kommunaler Sicht ausdrücklich unterstützt.

Allerdings ist auch erforderlich, parallel zur Neufassung des Fluglärmschutzgesetzes, die untergesetzlichen Regelwerke entsprechend anzupassen. So bietet es sich an, die Mängel der „Anleitung zur Berechnung von Lärmschutzbereichen an zivilen und militärischen Flugplätzen nach dem Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm“ (AzB) zu beseitigen. Hierbei handelt es sich insbesondere um Mängel bei der Beurteilung des Landverkehrs (z. B. Nichtberücksichtigung von Gegenanflügen, Eindrehvorgängen mit entsprechenden aerodynamischen Geräuschen und Ungenauigkeiten mit zunehmender Entfernung vom Flughafen sowie Modellmängel bei Kurvenflügen). Vorteilhaft wäre auch, wenn die entstehenden Änderungen in den Lärmschutzbereichen im Einzelfall grafisch vorgelegt würden. Erst dann werden die Folgen für die kommunale Planungshoheit deutlich und abwägbar. Ebenso ist es notwendig, Regeln für die Erstellung des Datenrassungssystems (DSS) aufzustellen, insbesondere was die Genauigkeit der Angaben zum Verlauf und zur Gestaltung der An- und Abflugrouten und deren Belogung anbelangt. Realitätsnahe Berechnungen sind nur möglich, wenn das DSS überprüfbar Qualitätsstandards erfüllt. Insbesondere ist die Aufnahme der Gegenanfluglinie und der Bereiche, die zum Eindrehen der Flugzeuge auf die Endanfluglinie genutzt werden, in das DSS von Bedeutung, da Gegenanflüge und Eindrehbereiche die Lärmkonturen am Boden deutlich mitprägen.

Darüber hinaus fehlt im Gesetzentwurf eine klare Regelung, dass der vom Rollen der Luftfahrzeuge auf dem Flugplatzgelände und der aus dem Betrieb von Anlagen für Triebwerkprobeläufe herrührende Lärm nach der TA-Lärm zu beurteilen ist und somit nicht dem Fluglärmschutzgesetz unterliegt.

## 7. Fehlende kommunale Beteiligung bei der Flugroutenfestlegung

Der Gesetzentwurf berücksichtigt keine Änderung des Verfahrens bei der Flugroutenfestlegung. In der Festlegung von Flugrouten, die gerade in dicht besiedelten Gebieten zwingensweise auch über Wohngebiete führen, liegt jedoch ein beträchtlicher Anteil der Lärmbelastung. Deshalb ist dieses Thema von zentraler Bedeutung für den Lärmschutz der Flughafenumgebung und muss deshalb in die vorliegenden Novellierungsbemühungen einbezogen werden. Flugverfahren und Flugwege sind entscheidende Instrumente eines aktiven Fluglärmschutzes.

Nach derzeitiger Rechtslage erfolgt die Festlegung der Flugrouten durch das Luftfahrtbundesamt im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen auf der Grundlage der §§ 32 Abs. 1 Nr. 1 Luftverkehrsgesetz (LuftVG), 27 a Abs. 2 Satz 1 Luftverkehrsordnung (LuftverkehrsO). Das Luftfahrtbundesamt hat diese Aufgabe an die Deutsche Gesellschaft für Flugsicherung abgegeben. Dieses Verfahren ermöglicht zum einen eine rasche Änderung der Flugrouten. Zum anderen ist die Verlagerung der Lärmbelastung in Abweichung von den im Genehmigungsverfahren zugrundegelegten Flugrouten möglich, da diese Festlegung unabhängig vom Genehmigungsverfahren des Flughafens erfolgt. Gerade diese schnelle Änderung der Flugrouten führt in der kommunalen Praxis zu erheblichen Problemen, da häufig ganze Ballungsräumen starken Fluglärmbelastungen ausgesetzt sind. Dies ist u. a. darauf zurückzuführen, dass bisher ökonomische Gesichtspunkte, insbesondere die Erweiterung der Start- und Landekapazitäten, Vortrang haben vor anderen ökonomischen Interessen in den Städten und vor den Interessen des Fluglärmschutzes.

Zwar sieht der Gesetzentwurf vor, dass künftig nach § 27 a Abs. 2 LuftverkehrsO „Rechtsverordnungen nach Satz 1, die von besonderer Bedeutung für den Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm sind, im Benehmen mit dem Umweltbundesamt“ erlassen werden. Dies ist ein

Fortschritt gegenüber dem derzeitigen Zustand, da – wie oben dargelegt – das Luftfahrtbundesamt z.Zt. weitestgehend unkontrollierter Rechtsverordnungen zu den Flugwegen erlassen kann. Dieser Fortschritt ist jedoch nicht ausreichend.

Erforderlich ist vielmehr, verschärfte Verfahrensbedingungen zu schaffen, welche die Festlegung und Änderung von Flugrouten optimieren. Die Kommunen sollten ausnahmslos bei der Änderung der Flugrouten formell am Verfahren beteiligt werden. Eine Beteiligung über die Fluglärmkommissionen reicht hierfür nicht aus. Vorgeschlagen wird daher eine Änderung der LuftverkehrsO. Nur nach Zustimmung der betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften und sorgfältiger Abwägung der Planvarianten sollte die Festlegung/Änderung von Flugrouten getroffen werden. Als betroffene Kommunen sollten diejenigen definiert werden, die einem höheren Dauerschallpegel als 50 dB(A) ausgesetzt sind/werden sollen.

In jedem Fall sollte die im Gesetzentwurf vorgesehene Regelung in § 47 a Abs. 2 LuftVO das „Einvernehmen“ statt ein „Benehmen“ vorsehen.

## 8. Kosten

Die Berechnungen des Umweltbundesamtes sowie der Arbeitsgemeinschaft deutscher Verkehrsflughäfen über die langfristigen Kosten einer Novellierung des Fluglärmgesetzes weichen erheblich voneinander ab. Angesichts dieser unterschiedlichen Größenordnungen sollte die Bundesregierung gemeinsam mit den Flughafensstädten sowie den Betreibern vor Verabschiedung des Gesetzes die Kosten und Folgen genau ermitteln und Vorschläge für eine tragfähige Finanzierung vorlegen. Die Kosten für Lärmschutzmaßnahmen sollen nach dem Verursacherprinzip von den Flughafensbetreibern, den Luftverkehrsgesellschaften sowie den Passagieren gemeinsam getragen werden. Angesichts der dramatischen Haushaltsituation in den Kommunen kann von diesen ein finanzieller Beitrag hierzu nicht geleistet werden.