

Arbeitsring Lärm der DEGA



An das Bundesministerium für Umwelt,
Naturschutz und nukleare Sicherheit
IG I 3 Postfach 12 06 29
53048 Bonn
Per Mail an AGIGI3@bmu.bund.de

Deutsche Gesellschaft für Akustik e.V.
Geschäftsstelle
Alte Jakobstraße 88
10179 Berlin
Tel. (030) 340 60 38 02
Fax (030) 340 60 38 10
ald@ald-laerm.de
www.ald-laerm.de

Berlin, 18. Mai 2018

Stellungnahme des ALD zum Berichtsentwurf des BMU zur Evaluierung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm Ihr Schreiben IG I 3 - 50113/7 vom 10.04.2018

Der ALD bedankt sich für die Möglichkeit, zum Berichtsentwurf des BMU Stellung nehmen zu können. Er begrüßt die grundsätzliche Absicht, das FluLärmG zu novellieren, als wichtigen Schritt zur Verbesserung des Schutzes vor Fluglärm. Es werden damit *‘Vorschläge für spezifische Verbesserungen bei verschiedenen wichtigen Regelungen des Gesetzes und des untergesetzlichen Regelwerkes vorgelegt’* (BMU 2018, Seite 5) und begründet.

Wir folgen in unserer detaillierten Stellungnahme den Empfehlungen des BMU im Kapitel 7 des vorliegenden Entwurfs, die wir durch uns wichtig erscheinende Aspekte im Weiteren ergänzt haben.

Zeitnahe Notwendigkeit der erneuten Novellierung des FluLärmG

Aus den Vorschlägen des BMU folgt im nächsten Schritt die Notwendigkeit zur erneuten Novellierung des FluLärmG, die zeitnah eingeleitet werden sollte, um durch die Umsetzung der angeführten inhaltlichen Defizite eine wirksame Verbesserung für die Betroffenen sowie Planungssicherheit für die Flughafenbetreiber zu erreichen. Dieser notwendige Schritt ist nicht Bestandteil der vorliegenden Dokumentation und sollte aber aus Rücksicht auf die betroffenen Akteure parallel angestoßen werden.

Widersprochen wird der Annahme im Berichtsentwurf, dass sich anhand der bisherigen Erfahrungen noch keine fundierten Empfehlungen ableiten lassen bzw. sie nur vorläufigen Charakter besitzen und darum mit einer Novellierung noch gewartet werden müsste. Dieser

Schritt wird mit dem *'gegenwärtig noch rudimentären Vollzugsstand bei der Umsetzung des baulichen Schallschutzes'* (BMU 2018, Seite 26) sowie den zum Teil aufgetretenen Verzögerungen begründet. Zum einen ergibt sich wichtiger Änderungsbedarf durch Erkenntnisse, die unabhängig vom Stand des Vollzugs sind (Lärmwirkungen). Zum anderen trifft es zwar zu, dass an diversen Standorten die Umsetzung bislang noch gar nicht (Bsp. München) bzw. noch nicht weit fortgeschritten ist, zum Beispiel aufgrund der zeitlichen Staffelung der Ansprüche auf baulichen Schallschutz nach § 9 Abs. 1,2 FluLärmG (siehe im Folgenden unsere „Kritik an dem zu langsamen Vollzug“). Dieser Umstand ist aber kritisch zu hinterfragen, weil an diversen Standorten bzw. durch die zuständigen Landesbehörden die Umsetzung innerhalb der genannten Fristen erfolgte und der Vollzug weit fortgeschritten ist.

Es stehen somit u. E. ausreichende Erfahrungen aus der Vollzugspraxis zur Verfügung, die Schlussfolgerungen und ein abschließendes Urteil über die Akzeptanz und Wirksamkeit des Maßnahmenpakets im FluLärmG erlauben. Dies betrifft sowohl die Maßnahmen in Bezug auf den baulichen Schallschutz als auch die Regelungen zu Baubeschränkungen sowie zur Außenwohnbereichsentschädigung. Zum Beispiel wird in Arps et al. (2017) ausgeführt, dass unter Würdigung der Erfahrungen aus der Vollzugspraxis die Instrumente des FluLärmG überwiegend eine geringe Akzeptanz genießen und weitgehend *'leer laufen'*. Außerdem wird konstatiert, dass ein einheitlicher, zügiger und effizienter Vollzug nicht sichergestellt ist, so dass Handlungsbedarf besteht.

Es sind weiterhin keine Anhaltspunkte bekannt, die erwarten lassen, dass sich im weiteren Verlauf andere Schlussfolgerungen ergeben bzw. die bisherigen Erfahrungen widerlegt werden. Es ist weiterhin kein Vorschlag enthalten, wie man mit dem dargestellten Umstand der vorläufigen Ergebnisse umgehen will. Es ist keine Alternative, die nächste routinemäßige Evaluierung gemäß § 2 Abs. 3 FluLärmG abzuwarten, um abschließende Ergebnisse zu ermitteln und Schlussfolgerungen ziehen zu können.

Zudem wurde im Fluglärmbericht 2017 des UBA unter Bezugnahme auf die Befragungen im Rahmen des Forschungsvorhabens zur Evaluation des FluLärmG (Arps et al. 2018) auch aufgelistet, in welchem Umfang die zuständigen Landesbehörden noch Anträge auf Erstattung von Kosten für bauliche Maßnahmen gemäß 2. FlugLSV erwarten. Hieraus ist ersichtlich, dass an vielen Flughafenstandorten auch zukünftig keine große Zahl an weiteren Anträgen erwartet wird.

Selbst für die Flughafenstandorte, für die keine Angaben zu den erwarteten Anträgen bzgl. des baulichen Schallschutzes gemacht wurden, ist eine Vorhersage relativ gut möglich. Hier betrifft ein Großteil der Anspruchsberechtigten Gebiete in der erstmals festgesetzten Nachtschutzzone. Zur Teilnahmequote bzgl. der Nachtschutz-Maßnahmen ist jedoch vor allem aus den Berichten des RP Darmstadt zum Vollzug am Flughafen Frankfurt/Main bekannt, dass diese besonders gering ausfällt, da viele Anspruchsberechtigte ihre Anträge zurückziehen bzw. gar nicht stellen, wenn bzw. da oftmals absehbar ist, dass es lediglich auf die Kostenerstattung für Lüfter hinausläuft. Somit ist auch in diesen Fällen nicht mehr mit vielen zusätzlichen Anträgen und Kosten zu rechnen.

Verschärfung der Werte zur Abgrenzung der Schutzzonen

Grundsätzliche Absenkung dieser Schallpegelwerte

Das BMU schlägt vor, die Werte des § 2 Absatz 2 des FluLärmG einheitlich um 2 dB(A) zu senken. Grundsätzlich ist eine Senkung der Werte zu begrüßen. Der BMU-Vorschlag berücksichtigt allerdings nicht zu Genüge den Stand der Lärmwirkungsforschung und ist deshalb nicht ausreichend.

Es liegen seit 2007 neue Erkenntnisse der Lärmwirkungsforschung vor, die Hinweise zur notwendigen deutlichen Absenkung der Schwellenwerte geben. Es wird zum Beispiel in Arps et al. (2018) auf Basis der aktuellen Hinweise aus der Lärmwirkungsforschung eine Absenkung um mindestens 5-10 dB(A) empfohlen. Im *Fluglärmbericht 2017 des Umweltbundesamtes (UBA 2017)* wird vorgeschlagen die Schwellenwerte der Tagschutzzone 1 auf einen Mittelungspegel von 50 dB(A) und für die Nachtschutzzone auf 40 dB(A) abzusenkten, was ca. 10-15 dB je nach Flugplatzkategorie ausmacht. Diese Werte sollen für zivile und militärische Flugplätze, sowie Bestands- und Ausbauflygplätze gleichermaßen gelten.

Die vom BMU vorgeschlagene Absenkung der Werte des § 2 Absatz 2 des Fluglärmgesetzes um 2 dB(A) findet sich auch im UBA Fluglärmbericht 2017 wieder – jedoch mit einer anderen Begründung. Diese Absenkung wird für einen ersten Schritt empfohlen, wenn lediglich die Berechnungsvorschrift für die Lärmschutzbereiche (LSB) aktualisiert werden soll, noch ohne im zweiten Schritt tatsächlich erhebliche Verbesserung des Fluglärmschutzes anzugehen. Durch die vorgesehene Aktualisierung der Luftfahrzeug-Datenbasis der AzB würden die geringeren Geräuschemissionen moderner Luftfahrzeuge besser berücksichtigt und damit der jeweilige LSB um ca. 2 dB(A) kleiner werden. Die Absenkung der Werte um diesen geringen Betrag stellt also eine Art Kompensation dar, damit bei einer Neuberechnung – ohne grundlegende Änderung des FluLärmG und des jeweiligen Flugbetriebs – die LSB nicht kleiner werden, was hauptsächlich aus pragmatischen Gründen von allen Seiten verhindert werden sollte (siehe Vorschlag „Vermeidung verkleinernder Neufestsetzungen von Lärmschutzbereichen“).

Es war im Übrigen schon bei der Vorbereitung des FluLärmG von 2007 bekannt, dass der Fluglärm im Vergleich zum Straßenverkehrslärm bei gleichen Pegeln als lästiger empfunden wird (siehe z. B. die europäischen Dosis-Wirkungsbeziehungen zum Verkehrslärm, die einen mittleren Malus von ca. 5 dB(A) für den Fluglärm identifiziert haben). Es wäre deshalb schon damals rechtssystematisch geboten gewesen, die Schwellenwerte für die LSB im Vergleich zum Straßenverkehrslärm im Falle der Lärmvorsorge um diesen Malus zu senken. Für Allgemeine und Reine Wohngebiete WA bzw. WR und besonders sensible Nutzungen ist dies nicht geschehen. (ein baugebietsunabhängiger Wert von 60/50 dB(A) tags/nachts statt eine Reduktion der Immissionsgrenzwerte der 16. BImSchV für WA und WR auf 54/44 dB(A) tags nachts).

Aktuelle Untersuchungen, z. B. die NORAH-Studie in Deutschland und die SiRENE-Studie in der Schweiz zeigen, dass die Belästigungswirkung des Fluglärms in den letzten Jahren weiter deutlich angestiegen ist. Wendet man das 25%-Kriterium, wonach eine erhebliche Belästigung der Bevölkerung ab einem Geräuschpegel gegeben ist, bei dem mindestens 25% hoch belästigt sind (BVerwG 4, A 1075.04), auf die NORAH-Daten an, dann ergeben sich Geräuschpegel zwischen 41 und 47 dB(A) (Köln bzw. Stuttgart) als Schwelle der erheblichen Belästigung (Schreckenberget al., 2016, Effects of aircraft noise on annoyance and sleep disturbances

before and after expansion of Frankfurt Airport – results of the NORAH study, WP 1 'Annoyance and quality of life', Proceedings of Internoise 2016, <http://www.norah-studie.de//de/nachrichten-leser/norah-auf-der-inter-noise-2016.html>). Auch der Vergleich der Befragungsergebnisse zur Belästigung durch Verkehrslärm mit den Belastungszahlen nach der Richtlinie zum Umgebungslärm bestätigt diesen Malus: Während beim Straßenverkehrslärm 10,2 Mio. Menschen einem L_{DEN} über 55 dB(A) ausgesetzt sind und der Grad der erfragten Störung 54 % beträgt, sind es beim Fluglärm nur 0,79 Mio. Menschen, aber 21% fühlen sich gestört (Daten zum Umweltbewusstsein in Deutschland von 2014).

Deshalb sollten die Werte des § 2 Absatz 2 des Fluglärmgesetzes für zivile Neubau-/Ausbau-Flugplätze um 10 dB(A) aus Gründen der gerechten Umsetzung von Ergebnissen der Lärmwirkungsforschung gesenkt werden. Auf die abweichende Festsetzung der Schwellenwerte für militärische Flugplätze und Flugplätze des Bestands solle wie unten begründet verzichtet werden, sodass sich einheitliche Schwellenwerte von 50/55/40 dB(A) (TSZ2, TSZ1/NSZ) ergeben.

Verzicht Differenzierung militärische / zivile sowie zwischen Bestands- und Neubau-/Ausbau- Flugplätze

Die gegenüber zivilen Flugplätzen höheren Schwellenwerte bei militärischen Flugplätzen sind aus Sicht der Lärmwirkungsforschung nicht zu rechtfertigen (siehe Arps et al. 2018). Sie sollten deshalb an die um 10 dB(A) gesenkten Schwellenwerte bei den zivilen Flugplätzen angeglichen werden. Auch die Regelung nach §9 Abs. 2 FluLärmG, dass bei militärischen Flugplätzen kein Kostenerstattungsanspruch für Belüftungseinrichtungen gewährt wird, ist eine unbegründete Schlechterstellung der Menschen an militärischen Flugplätzen und sollte geändert werden.

Auch die Unterscheidung zwischen Bestands- und Neubau-/Ausbau-Flugplätzen mit 5 dB(A) höheren Werten für die Bestandflugplätze ist unbegründet und sollte entfallen, zumal auch bei Bestandflugplätzen durch flugbetriebliche Maßnahmen noch ein Potential zu erheblichen Lärminderungen besteht. Aus Sicht der Lärmwirkungsforschung ist diese Differenzierung auch überholt (siehe Arps et al 2018).

Es ist dem ALD bewusst, dass die Senkung der Schwellenwerte für die Schutzzonen kaum Verbesserungen für den passiven Schallschutz bewirkt (z. B. NSZ: 40 dB(A)): Mit gekipptem Fenster kann innen 25 dB(A) erreicht werden, damit wären keine Schallschutzfenster erforderlich. Allerdings hat die Senkung der Schwellenwerte auch Bedeutung für die Außenwohnbereichschädigung (TSZ 1) bei Neubau und wesentlicher Änderung. Sie würde zu einer Ausweitung des Anspruchs führen. Zumindest würden aber in den Pegelbereichen tags 55 bis 60 bzw. 65 und nachts 45 bis 50 bzw. 55 noch deutliche Verbesserungen erzielt werden können. Zudem muss im selben Zuge auch die Qualität des passiven Schallschutzes (inkl. Belüftungseinrichtungen) deutlich verbessert werden (siehe Vorschlag „Flexibilisierungen bei baulichen Schallschutzmaßnahmen“ und Arps et al 2016).

Einführung eines wirkungsbezogenen Maximalpegel-Kriteriums für die Nacht-Schutzzone (Aufwachwahrscheinlichkeiten)

Die Einführung eines auf den Ergebnissen der Lärmwirkungsforschung beruhenden Ansatzes ist zu begrüßen. Die Limitierung der Aufwachreaktionen durch nächtlichen Fluglärm ist ein

sinnvoller Ansatz, der auch für andere Verkehrsarten anwendbar ist und somit zu einer Harmonisierung der Schutzphilosophie beitragen würde. Auch hat dieses Kriterium den Vorteil, dass es nicht so starr wie das NAT-Kriterium ist (Mindestanzahl von 6 Ereignissen mit dem maximalen Innenpegel von 53 bzw. 57 dB(A)). Welche Ausprägung dieses Kriterium haben sollte und wie genau dieses zu ermitteln ist, wäre aber noch begründet herzuleiten.

Der Ansatz, der sich am Flugplatz Leipzig/Halle bewährt hat, ist grundsätzlich als mögliches Kriterium zum Schutz der Nacht zu begrüßen. Es stellt sich aber die Frage nach einer praktikablen Umsetzung, wenn man berücksichtigt, dass es sich um ein standortspezifisches Kriterium handelt, das für den Standort Leipzig/Halle entwickelt wurde. Im Rahmen des FluLärmG ist ein bundesweit verwendbarer Ansatz notwendig. Weiterhin ist zu beachten, dass sich dieses Kriterium auf einen 1 h-Mittelungspegel bezieht, während im Rahmen des FluLärmG äquivalente Dauerschallpegel für die Beurteilungszeiten Tag (6 - 22 Uhr) und Nacht (22 - 6 Uhr) angewendet werden.

Vermeidung verkleinernder Neufestsetzungen von Lärmschutzbereichen

Die o.a. Absenkung der Werte des § 2 Absatz 2 des Fluglärmgesetzes um einheitliche 2 dB(A) findet sich auch im Fluglärmbericht 2017 des UBA. Als Begründung wird dort jedoch weder die Lärmwirkungsforschung herangezogen, noch die pragmatische Motivation, eine Verkleinerung des LSB zu vermeiden. In dem UBA-Bericht wird geschätzt, dass eine Überarbeitung der Anleitung zur Berechnung von Lärmschutzbereichen (AzB) unter Berücksichtigung der geräuschärmeren Luftfahrzeugtype der letzten Jahre/Jahrzehnte – bei gleicher realer Belastungssituation – um 2 dB(A) geringere Immissionspegel, also kleinere LSB zur Folge hätte. Tatsächlich zeigt die Praxis, dass Verkleinerungen von LSB ein Problem darstellen. In Bereichen größerer Umstrukturierungen der Flugrouten an einem Flugplatz, die oftmals wie am Flughafen Frankfurt/Main Lärmschutz-motiviert sein können, bestehen Befürchtungen, dass die damit erzielte Fluglärmmentlastung bestimmter Bereiche zu aufwändigen Neuberechnungen der LSB führt. Im Extremfall würden darum diese Potentiale der lärmmindernden Flugverfahren nicht erschlossen. Auch für die Siedlungssteuerung können sich verkleinernde LSB ein Problem darstellen, insbesondere, wenn in diesen freigewordenen Bereiche Siedlungen entstehen und anschließend der LSB sich wieder erweitert bzw. dies durch Flugroutenänderung verursacht wird.

Somit sind die diesbezüglichen Vorschläge des BMU zu begrüßen, auch wenn es sich hierbei um keine dezidierten Verbesserungen des Fluglärmschutzes handelt. Nach dem o.a. Vorschlag, die LSB-Schwellenwerte erheblich abzusenken würde sich das hier angesprochene Problem aber wohl nicht stellen, da alle Zonen deutlich größer ausfallen würden. Dennoch erscheint langfristig eine derartige Neuregelung erwägenswert und sollte mit Praktikern aus dem Vollzug, Betroffenen und Kommunalvertretern diskutiert werden.

Wegfall der zeitlichen Staffelung des Entstehens von Erstattungsansprüchen

Die nach Belastung gestaffelten Anspruchstermine auf Entschädigung (in der Teilzone zwischen den Isophonen 60 und 65 dB(A)) erst mit Beginn des 6. Jahres nach Festsetzung des LSB benachteiligen die Bewohner in diesen Bereichen unangemessen. Beim Neubau und der wesentlichen Änderung von Straßen und Schienenwegen gibt es eine entsprechende Anspruchsverschiebung nicht. Bei der Analyse des Vollzuges des FluLärmG hat sich auch gezeigt,

dass diese Regelung an vielen Flugplätzen dafür gesorgt hat, dass dort erst nach einem Zeitraum von mehreren Jahren Erstattungen gezahlt werden, auch wenn die jeweilige Fluglärmbelastung jetzt schon besteht und auch jetzt wohl schon Mittel dafür aufgebracht werden könnten, was vielfach zu Unverständnis in der Bevölkerung führt. An einige Flugplätzen (insbes. Frankfurt/Main) wurde aus diesen Gründen auch entschieden, dass alle Ansprüche direkt geltend gemacht werden können.

Dies ist auch ein Indiz für die geringe Ambitioniertheit der FluLärmG-Regelung insgesamt: wenn selbst am bedeutendsten deutschen Flughafen die Kosten so gering ausfallen, dass eine Anspruchsstaffelung als nicht notwendig erachtet und freiwillig ausgesetzt wird.

Daher ist der Vorschlag des Wegfalls der zeitlichen Staffelung des Entstehens von Erstattungsansprüchen nachdrücklich zu unterstützen.

Verbesserter baulicher Schallschutz für Kindertageseinrichtungen, Grundschulen und Krankenhäuser

Dieser Verbesserungsvorschlag ist dringend notwendig und wird begrüßt. Auch hier zeigt sich, dass am Flughafen Frankfurt/Main dieses Defizit des FluLärmG schon früh erkannt wurde und freiwillig ein entsprechendes Ergänzungsprogramm aufgelegt wurde.

Ergänzend zum baulichen Schallschutz von Schlafräumen bzw. klarstellenderweise ist auch ein Erstattungsanspruch für Belüftungseinrichtungen vor allem in Unterrichtsräumen u. ä. vorzusehen, damit auch dort die Fenster geschlossen bleiben können (Arps et al. 2018).

Wegfall der Toleranzmarge für die Anerkennung früherer Schallschutzmaßnahmen

Es wird die Empfehlung unterstützt, zukünftig auf den pauschalen Abschlag zur Berücksichtigung früherer Schallschutzprogramme nach § 5 Abs. 3 der 2. FlugLSV ersatzlos zu verzichten. Als Begründung wird ausgeführt, dass *‘bei früher auf Kosten des Flugplatzhalters durchgeführtem baulichem Schallschutz, der den heutigen Anforderungen der 2. FlugLSV nicht genügt, die Grundregel der 2. FlugLSV für die Erstattung von Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen an Bestandsgebäuden zur Anwendung kommen‘* (BMU 2018, Seite 55) soll. Unter Maßgabe dieser Begründung ist aber zukünftig auch auf die Differenzierung der Anforderungen an den baulichen Schallschutz beim Neubau sowie bei der Nachrüstung von Bestandsgebäuden in Höhe von 3 dB nach § 5 Abs. 2 der 2. FlugLSV zu verzichten und sie kann nicht als sachgerecht bewertet werden, wenn man einheitliche Standards zu Grunde legt und die Akzeptanz der Regelungen des FluLärmG verbessern will. Aus juristischer Sicht widerspricht die derzeitige Regelung auch dem Prinzip, dass bei „heranrückender Wohnbebauung“ grundsätzlich geringere Schutzansprüche gelten als bei „heranrückender Lärmquelle“ sollten (Arps et al. 2016).

In diesem Zusammenhang wird über die Darstellung in BMU 2018 hinaus gefordert, dass *‘die Bemühungen verschiedener Länder und Flugplatzhalter, das Verfahren zur Abwicklung der Kostenerstattungen für Maßnahmen des baulichen Schallschutzes [...] so transparent, einfach und anwenderfreundlich wie möglich zu gestalten‘* verstetigt werden. Die Vollzugspraxis zeigt bislang nennenswerte Qualitätsunterschiede zwischen den einzelnen Standorten auf, so dass eine Angleichung bzw. Übernahme der *‘Best-Practice-Beispiele‘* in das Regelwerk des FluLärmG

wünschenswert ist (z. B. Verzicht auf Vorleistungspflicht bei der Realisierung erforderlicher Maßnahmen des baulichen Schallschutzes). Dieser Schritt kann nicht als obligatorisch angesehen und sollte deswegen ins Regelwerk eingeführt werden.

Ausweitung der Anforderungen an Lüftungssysteme für Schlafräume, automatische zeitgesteuerte Fensterschließeinrichtungen

Die Empfehlung zur Erweiterung der Ansprüche auf schallgedämmte Zu- und Abluftanlagen wird begrüßt und als notwendiger Schritt zur Berücksichtigung der allgemein anerkannten Regeln der Technik sowie der aktuellen Rechtsprechung bzw. Vollzugspraxis (Bsp. BER) angesehen. Neben Schlafräumen sind auch sonstige lärmsensible Einrichtungen (Kindertageseinrichtungen, Krankenhäuser etc.), entsprechend der Ausführungen des BMU zu Empfehlung Nr. 5 einzubeziehen.

Flexibilisierungen bei baulichen Schallschutzmaßnahmen

Diese Empfehlung wird begrüßt. Eine Flexibilisierung bezüglich der Lüftungseinrichtungen, die tendenziell mit einer Kostenerhöhung einhergeht, darf jedoch nicht zu Lasten der erforderlichen Verbesserung der Schalldämmung der Außenbauteile gehen. In diesem Zuge wäre zu prüfen, ob die Höchstkostenbeträge erhöht werden müssen, um die nach verschärften Regelungen gegebenenfalls notwendigen sensorgesteuerten zentralen Belüftungseinrichtungen (eventuell mit Klimatisierungsfunktion) abzudecken.

Auch das Problem, dass oftmals die Höchstkosten nicht ausreichen, um ein Dachgeschoss ausreichend schalldämmen, sollte in diesem Zuge angegangen werden. Auch hier kam es in der Vergangenheit dazu, dass hier Erstattungsansprüche verloren gingen, wenn die Eigentümer nicht in der Lage waren die Restmittel aufzubringen. Hier wäre eine spezielle Regelung für die erhöhten Höchstkosten bei Dachwohnungen denkbar, aber auch der Vorschlag von Arps et al. (2018) des anderen Wohnflächenbezugs würde hier schon eine Verbesserung bringen.

Höhere Gewichtung des aktiven Schallschutzes

Die Minderung der Beeinträchtigungen durch den in der bisherigen Form gewährten baulichen Schallschutz lässt die Außenwohnbereiche ungeschützt und entspricht überwiegend nicht den Präferenzen der Betroffenen. Untersuchungen in Raunheim zeigen, dass die Störungen bei geschlossenen Fenstern höher sind als bei gekippten oder geöffneten Fenstern (Schreckenberger, D. (2011): Akzeptanz und Nutzung passiver Schallschutzmaßnahmen (Schallschutzfenster, Belüftungsvorrichtungen). Fortschritte der Akustik – DAGA 2011, www.verkehrslaermwirkung.de/11DSRNHM.pdf)

Auch beim Fluglärm muss deshalb der Vorrang aktiver Lärminderungsmaßnahmen, vor allem bei der wesentlichen Änderung des Flugbetriebs, gesetzlich verankert werden, wie es beim landgebundenen Verkehr der Fall ist.

Die Vorschläge im Bericht des BMU sind deshalb grundsätzlich zu begrüßen. Sie bleiben allerdings sehr allgemein („Wünschenswert erscheint die Prüfung entsprechender Klarstellungen und Verbesserungen im Luftverkehrsrecht, die dem aktiven Lärmschutz nach der Sicherheit und neben Kapazitätsaspekten einen insgesamt höheren Stellenwert zuweisen“). Das BMU wird deshalb gebeten, einen Prüfauftrag zum Vorschlag des Umweltbundesamts

aufzunehmen, Instrumente wie die Lärmkontingentierung einzuführen, mit der die Fluglärm-Außenpegel begrenzt werden

Grundsätzlich sollte auch beim Luftverkehr der Ansatz der Immissionsgrenzwerte für die Außenpegel, wie bei der Lärmvorsorge des landgebundenen Verkehrs, ins Luftverkehrsgesetz übernommen werden.

Das effektivste Instrument des aktiven Lärmschutzes sind Nachtflugverbote, wie sie an einigen Flughäfen eingeführt worden sind. Auch hier ist der Vorschlag des Umweltbundesamts zu begrüßen, im Rahmen eines Luftverkehrskonzeptes ein Gesamtkonzept für die Gestaltung des deutschen Luftverkehrs zu entwickeln, das die Nachtflüge auf wenige siedlungsferne Flughäfen konzentriert

Der Bund hat in Erfüllung des Koalitionsvertrags von 2013 im Mai 2017 zwar ein Luftverkehrskonzept verabschiedet. Die für den Lärmschutz wichtigen Fragen wie etwa

- die generelle Bewertung der Lärmschutzregelungen beim Luftverkehr,
- die akustisch optimierte Aufgabenverteilung der deutschen Flughäfen (z. B. Identifizierung von Flughäfen, die auf Grund geringer Siedlungsdichte die notwendigen nächtlichen Verkehre abwickeln könnten) oder
- die Förderung einer Verlagerung vor allem innerdeutscher Flüge auf die Bahn

werden im Luftverkehrskonzept allerdings nicht oder allenfalls sehr allgemein thematisiert.

Hier erwartet der ALD konkretere Vorschläge wie durch aktive Lärminderungsmaßnahmen die Fluglärm-Außenpegel effektiv verringert werden können.

Stärkung von Forschung und Entwicklung

Forschung und Entwicklung können einen bedeutenden Beitrag zum aktiven Lärmschutz leisten. Deshalb begrüßt der ALD die Absichten des BMU sehr, dass ein angemessener Anteil der Fördermittel für die Luftfahrt „für Technologien mit direktem Lärmschutzbezug aufgewendet werden“ sollen.

Abgestufte Bauverbote und Baubeschränkungen, Siedlungsbeschränkungsbereiche

Hier bleibt die Empfehlung des BMU recht vage. Aus der Sicht des ALD trifft auch die Feststellung nicht zu, dass die Siedlungssteuerungseffekte des FluLärmG grundsätzlich sachgerecht wären. Darauf deuten auch verstärkte Diskussionen in der Fachöffentlichkeit hin (z.B. auf der Fachveranstaltung „Siedlungsbeschränkung versus Siedlungsdruck“ am 13.09.2017 in Groß-Gerau). Zu diesem Thema sollten auf Grundlage fundierter Analysen der Siedlungssteuerungseffekte des FluLärmG ein Diskussionsprozess unter Beteiligung von Kommunalvertretern, Stadtplanern, Betroffenen und Immissionsschutzexperten gestartet werden, der sachgerechte Vorschläge erarbeiten soll.

Datenerhebung und Berechnungsverfahren

Der Feststellung des BMU, dass sich das „Datenerhebungsverfahren der AzD [...] sich nach den vorliegenden Vollzugserfahrungen bei der Festsetzung von Lärmschutzbereichen bewährt [hat] und [...] nicht geändert werden“ sollte, schließt sich der ALD nicht an.

Auf der einen Seite soll wie oben angesprochen das Berechnungsverfahren der AzB geändert werden, wodurch zu erwarten wäre, dass dadurch auch das Datenerhebungsverfahren AzD entsprechend angepasst werden muss, insbesondere um neue Flugverfahren abzubilden. Auf der anderen Seite sollte in diesem Zuge auch nochmals geprüft werden, welche Bodenlärmquellen bei der LSB-Berechnung einzubeziehen sind. Auch bei der Erarbeitung der AzB/AzD 2008 wurde kontrovers diskutiert, ob die Einbeziehung des Rollverkehrs, der APU und/oder Triebwerksprobeläufe sachgerecht ist.

Auch die sogenannte 3-Sigma-Regelung hat in der Praxis zu einigen Problemen geführt, z.B. zu der Frage welche Bahnbetriebsrichtungsverteilung für neue Start-/Landebahnen anzunehmen ist. Die Frage, ob diese Regelung die Lärmbelastung wirkungsgerecht zu berücksichtigen vermag, ist auch umstritten. Diese führt beispielsweise in seltenen aber dann häufig und tief überflogenen Ortschaften zu einer relativ starken „Heruntermittlung“ der maßgeblichen Pegel. In Folge werden Lärmschutzfenster so dimensioniert, dass sie im Falle der Überflugsituation zu gering ausgelegt sind, um die Ziele Schutz vor erheblicher Belästigung und vor Schlafstörungen gewährleisten zu können.

Der ALD regt an, diese Aspekte in einer breit aufgestellten, hochqualifizierten Expertengruppe diskutieren zu lassen und sachgerechte Vorschläge erarbeiten zu lassen.

Außenwohnbereichsentschädigung

Die bisherige Regelung zur Außenwohnbereichsentschädigung wird entgegen der Darstellung vom BMU als nicht zielführend und ausreichend eingestuft. Derzeit erhalten, abgesehen von einer möglicherweise sehr kleinen Zahl an weiteren Personen an kleineren Flugplätzen, nur Betroffene in der Tagschutzzone 1 am Flughafen Frankfurt/Main diese Entschädigung. Insbesondere bei allen Betroffenen an Bestandsflughäfen führt dies zu großem Unverständnis und Unmut, da ihre Außenwohnbereiche genauso durch Fluglärm beeinträchtigt werden. Es besteht somit Bedarf, sowohl den Anwendungsbereich zu erweitern als auch die Entschädigungspauschalen zu erhöhen (Die sich ergebenden Entschädigungszahlungen sind zu niedrig (vgl. ALD-Stellungnahme zur Verordnung: http://www.aldaerm.de/fileadmin/ald-laerm.de/Publikationen/ALD-Stellungnahmen/2013/ALD-Stellungnahme_3.FlugLSV.pdf

Allein mit Hilfe dieser Änderungen kann es gelingen, die gewünschte Akzeptanz und Befriedung in der Nachbarschaft zu den betroffenen Flugplätzen tatsächlich herbeizuführen. In diesem Zuge sind zur Reduktion des bürokratischen Aufwandes die ergänzenden vereinfachenden Regelungen am Flughafen Frankfurt/Main für eine bundesweite Anwendung zu prüfen.

Die Entschädigungsansätze sollten zudem mit den Regelungen im Straßen- und Schienenverkehr in den VLärmSchR 97 harmonisiert werden. Die Entschädigungszahlung sollte auf jährliche Zahlungen umgerechnet werden, dies würde dem andauernden Zustand der Beeinträchtigungen und Entwertungen besser entsprechen.“

Kritik an dem zu langsamen Vollzug

Die Festsetzung von LSB nach dem novellierten Fluglärmgesetz ist die wichtigste Voraussetzung für die Umsetzung der Schutzmaßnahmen des Gesetzes. In Tabelle 1 des Fluglärmberichts 2017 des Umweltbundesamts (Stand 30.04.2017) ist das jeweilige Datum der Festsetzung der LSB durch Rechtsverordnung der Länder aufgelistet. Die späteste hier zitierte Festsetzung erfolgte für den Militärischen Flugplatz in Hohn am 23.12.2016. Damit ergibt sich ein Anspruch auf Schallschutz in den jeweils äußeren Bereichen der Tag-Schutzzone 1 (TSZ 1) und der Nacht-Schutzzone (NSZ) erst ab dem 24.12.2021. Die Festsetzung der LSB des Verkehrsflughafens München ist nach dieser Liste noch in Bearbeitung. Dies ist - selbst unter Würdigung der Anlaufschwierigkeiten beim Vollzug des Gesetzes – nicht akzeptabel. Es ist dringend geboten, dass die Länder bzw. die Bundeswehr ihre gesetzlichen Verpflichtungen umgehend wahrnehmen und dazu die personellen Kapazitäten zur raschen Bearbeitung bei sich und den beteiligten Einrichtungen – besonders bei den militärischen Flugplätzen - bereitstellen. Die Anspruchsverschiebungen um 5 Jahre in den äußeren Bereichen der TSZ 1 und NSZ ist angesichts dieser Verzögerungen umso weniger akzeptabel.

Einführung Monitoring zum Vollzug des FluLärmG

Nachdem im Rahmen der vorbereitenden Arbeiten zur Evaluierung der bisherigen Vollzugspraxis zum FluLärmG an der Mehrzahl der Standorte keine einheitlichen und vollständigen Angaben zum Umfang der getroffenen Maßnahmen in Erfahrung gebracht werden konnte, sollte diesem wichtigen Gesichtspunkt zukünftig ein größeres Gewicht beigemessen werden. Es sollte eine fortlaufende (einheitliche) Dokumentation sichergestellt werden, um auf Basis einer soliden Datengrundlage, weitergehende Schlussfolgerungen ziehen zu können. Auch das BMU gesteht z. B. ein, dass *‘im Rahmen der Erhebungen für diesen Bericht [...] nicht ermittelt werden [konnte], in wie vielen Fällen erhöhte bauliche Schallschutzanforderungen [...] im Rahmen der [...] Errichtung neuer Wohngebäude oder schutzbedürftiger Einrichtungen im Lärmschutzbereich eingehalten werden mussten und welche zusätzlichen Kosten die Bauwilligen für den verbesserten baulichen Schallschutz aufgewandt haben’* (BMU 2018, Seite 29). Ein Instrument in Form eines Monitorings könnte sicherstellen, dass Art und Umfang der Maßnahmen einheitlich und fortlaufend dokumentiert werden.

Finanzieller Beitrag der Flugplatzbetreiber zum erweiterten Lärmschutz

Es ergibt sich eine Diskrepanz zwischen den ursprünglich abgeschätzten Kostenfolgen in Höhe von bis zu 738 Mio. € (siehe Barth et al. 2005), den bislang tatsächlich entstandenen Kostenfolgen in Höhe von ca. 150 Mio. € (siehe UBA 2017) sowie der noch absehbaren Kostenfolgen in der weiteten Vollzugspraxis. Wenn man unterstellt, dass die *‘finanziellen Belastungen für die Halter der zivilen und militärischen Flugplätze [...] deutlich niedriger liegen, als seinerzeit für die Gesetzesnovelle abgeschätzt’* (BMU 2018, Seite 31), sind die Flugplatzbetreiber gefordert, einen Anteil der frei gewordenen Finanzmittel freiwillig für zusätzliche Lärmschutzmaßnahmen einzubringen. Dies gilt auch unter Würdigung des bekannten Sachverhalts, dass aufgrund *‘von Änderungen des Gesetzentwurfs nach Fertigstellung der Kostenschätzung [...] eine Verringerung dieser prognostizierten Kostenfolgen der Novelle des Fluglärmgesetzes um etwa 20 bis 30 Prozent erwartet’* (BMU 2018, Seite 11) wurde.

Literatur:

Arps et al. 2016:

Henning Arps, Tobias Lieber, Falk Schulze, Silvia Schütte; Evaluation der 2. Fluglärmschutzverordnung, Darmstadt, Freiburg, Hildesheim 2015, Herausgeber Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau 2016

Arps et al. 2018:

Henning Arps, Bettina Brohmann, Christoph Brunn, Friedhelm Keimeyer, Cara-Sophie Scherf, Silvia Schütte; Weiterentwicklung der rechtlichen Regelungen zum Schutz vor Fluglärm;, Herausgeber Umweltbundesamt Texte | 35/2018, Dessau-Roßlau Mai 2018

<https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/weiterentwicklung-der-rechtlichen-regelungen-schutz>

UBA 2017:

Fluglärmbericht 2017 des Umweltbundesamtes, Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau 2017

Barth et al. 2005:

Regine Barth, Bettina Brohmann, Henning Arps, Christian Hochfeld; Kostenfolgen der Novelle des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm; Dokumentation der Ergebnisse; Öko-Institut 2005

Schreckenberger 2011:

Dirk Schreckenberger: Akzeptanz und Nutzung passiver Schallschutzmaßnahmen (Schallschutzfenster, Belüftungsvorrichtungen). Fortschritte der Akustik – DAGA 2011, www.verkehrslaermwirkung.de/11DSRNHM.pdf)