

Forschungsvorhaben zur Evaluation des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm – Einordnung, Ziele, weiteres Vorgehen

Jörn Lindmaier

Umweltbundesamt, 06844 Dessau-Roßlau, E-Mail: joern.lindmaier@uba.de

Einleitung und Hintergrund

Mit dem Gesetz zur Verbesserung des Schutzes vor Fluglärm in der Umgebung von Flugplätzen vom 1. Juni 2007 (BGBl. I S. 986) trat die novellierte Fassung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm (FluLärmG) in Kraft [1]. Gemäß § 1 ist der "Zweck dieses Gesetzes [...], in der Umgebung von Flugplätzen bauliche Nutzungsbeschränkungen und baulichen Schallschutz zum Schutz der Allgemeinheit und der Nachbarschaft vor Gefahren, erheblichen Nachteilen und erheblichen Belästigungen durch Fluglärm sicherzustellen." Hierfür stehen dem FluLärmG Maßnahmen in Form baulicher Nutzungsbeschränkungen und des baulichen Schallschutzes zur Verfügung. Zusätzlich werden in dem Fall, dass durch den Neubau oder die wesentliche Änderung eines Flugplatzes eine (neue) hohe Fluglärmexposition eintritt und sich durch den Fluglärm eine eingeschränkte Nutzbarkeit von Außenwohnbereichen (z.B. Terrassen und Balkone) ergibt, Entschädigungen gezahlt.

Diese Rechtsfolgen sind in drei Rechtsverordnungen konkretisiert:

1. Verordnung über die Datenerfassung und das Berechnungsverfahren für die Festsetzung von Lärmschutzbereichen - 1. FlugLSV [2]
2. Zweite Verordnung zur Durchführung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm - 2. FlugLSV [3]
3. Fluglärm-Außenwohnbereichsentschädigungs-Verordnung - 3. FlugLSV [4]

Die 1. FlugLSV verweist des Weiteren auf die beiden technischen Regelwerke „Anleitung zur Datenerfassung über den Flugbetrieb“ (AzD) [5] und „Anleitung zur Berechnung von Lärmschutzbereichen“ (AzB) [6].

Gegenüber dem FluLärmG aus dem Jahr 1971 sollte laut Gesetzesbegründung mit Hilfe der Novelle „der Schutz der Menschen vor Fluglärm in der Umgebung der größeren zivilen und militärischen Flugplätze deutlich verbessert und ein tragfähiger Ausgleich der Belange der Luftfahrt einerseits sowie der berechtigten Lärmschutzinteressen der betroffenen Flugplatzanwohner andererseits erreicht werden“ [7].

Auftrag und Fokus der Evaluation FluLärmG

Im Zuge der Gesetzesnovelle wurde auch eine regelmäßige Überprüfung dieses Gesetzes eingeführt. Konkret führt § 2 Abs. 3 FluLärmG dazu aus: "Die Bundesregierung erstattet spätestens im Jahre 2017 und spätestens nach Ablauf von jeweils weiteren zehn Jahren dem Deutschen Bundestag Bericht über die Überprüfung der in Absatz 2 genannten

Werte unter Berücksichtigung des Standes der Lärmwirkungsforschung und der Luftfahrttechnik."

Mit den hier angesprochenen Werten sind die abgestuften Schallpegelwerte des Gesetzes gemeint, welche die einzelnen Schutzzonen des Lärmschutzbereichs abgrenzen und in diesen die Rechtsfolgen des FluLärmG auslösen. Diese Schutzzonenabgrenzungswerte (SGW) sind vor allem differenziert nach der Art des Flugplatzes, der Tag- oder Nachtsituation und der (gestuften) Pegelhöhe.

Im aktuellen Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD zur 18. Legislaturperiode wird ebenfalls betont, dass die Grenzwerte des Fluglärmschutzgesetzes noch in dieser Legislaturperiode überprüft werden sollen [8].

Zur Erfüllung dieser Aufgabe wird die Bundesregierung den sogenannten Fluglärmbericht 2017 vorlegen, für den federführend das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) zuständig ist, welches auch federführend für das FluLärmG ist. Das Umweltbundesamt (UBA) als dem BMUB nachgeordnete Behörde unterstützt diesen Prozess.

Nach § 2 Abs. 3 FluLärmG ist bei dieser Evaluation zentral von Interesse, ob diese SGW nach aktuellem Erkenntnisstand bestehen bleiben sollten, insbesondere bezüglich zweier Aspekte: der Lärmwirkungsforschung und der Luftfahrttechnik. Es wurde angenommen, dass sich in diesen Themengebieten Veränderungen der Erkenntnislage bzw. der technischen Entwicklung ergeben, die zehn Jahre nach der FluLärmG-Novelle 2007 die Rahmenbedingungen für eine derartige Rechtsetzung deutlich anders ausfallen lassen könnten.

Die SGW des FluLärmG stellen das Ergebnis einer politischen Abwägung dar, die auf den damaligen Erkenntnissen der Lärmwirkungsforschung beruht, aber auch die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und des Bestandsschutzes beachtet. Im Zusammenhang mit dieser Verhältnismäßigkeit waren auch die Kosten der für die Erstattung des baulichen Schallschutzes zuständigen Flugplatzhalter zu berücksichtigen. Es sollten nicht deutlich mehr (aber auch nicht weniger) Folgekosten entstehen, als im Zuge der Novelle 2007 angenommen wurde.

Die Überprüfung der SGW anhand des Sachstandes der Lärmwirkungsforschung geht zunächst von einer Aktualisierung der diesbezüglichen Studienlage und Expositions-Wirkungs-Funktionen für erhebliche Belästigung und erhöhte Gesundheitsrisiken durch Fluglärm aus. Hieraus abzuleiten ist die Bewertung der grundsätzlichen Größenordnung sowie der Differenzierung dieser SGW vor dem Hintergrund einer möglicherweise veränderten Erkenntnislage gegenüber dem FluLärmG 2007.

Der Bezug der Prüfung der SGW hinsichtlich des Standes der Luftfahrttechnik ist deshalb notwendig, da SGW und das Berechnungsverfahren zur Bestimmung des Lärmschutzbereichs stets eine Einheit bilden. Es ist daher zum einen zu prüfen, ob Weiterentwicklungen der Luftfahrttechnik insbesondere hinsichtlich Luftfahrzeugen und Flugverfahren Fluglärminderungspotentiale erschließen, die eine Senkung der SGW rechtfertigen. Hier spielen die angesprochene Verhältnismäßigkeit und die Kosten für die Flugplatzhalter ebenso eine Rolle sowie die Entwicklung des Flugbetriebs an den einzelnen Flugplätzen.

Auf der anderen Seite ist zu untersuchen, inwieweit das Fluglärmrechnungsverfahren des FluLärmG (1.FluLSV mit AzD/AzB) den aktuellen Flugbetrieb hinreichend realistisch abbildet. Hier ist zu prüfen, ob in den letzten 10 Jahren neue Luftfahrzeugtypen auf den Markt gekommen sind, und/oder ob dies in den nächsten Jahren zu erwarten ist, die sich von den Emissions- und Flugleistungswerten deutlich von den bisherigen Typen der AzD/AzB unterscheiden. Gleiches gilt analog für Flugverfahren.

Erweiterter Fokus des Fluglärmberichtes 2017

Auch wenn diese SGW das zentrale Merkmal des FluLärmG darstellen, so haben auch andere Inhalte des FluLärmG erhebliche Auswirkungen auf die Fluglärmsituation. Vor diesem Hintergrund hatte die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Jahr 2014 eine Kleine Bundestagsanfrage im Vorgriff zur Evaluation des FluLärmG gestellt. Hierzu hatte die Bundesregierung in ihrer diesbezüglichen Antwort (18/2401) grundsätzlich klargestellt, dass mit dem Fluglärmbericht 2017 "eine umfassende Bewertung der Auswirkungen des novellierten FluLärmG" vorgesehen ist und "allein von einer Absenkung der Lärmwerte zur Abgrenzung der Schutzzonen ... keine vollständige Lösung der Lärmprobleme erwartet werden" [9].

Somit stehen nun auch Frage der Verständlichkeit und Eindeutigkeit der Rechtsnormen, des Aufwand-Nutzen-Verhältnisses, des Anwendungsbereichs des FluLärmG sowie die tatsächlich erzielte Wirkung des FluLärmG im Fokus. In der Bundestags-Pressemitteilung zu dieser Kleinen Anfrage äußert sich die Bundesregierung darüber hinaus noch dahingehend, dass sie grundsätzlich und im Zuge dieser Evaluation "den Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm deutlich verbessern" möchte [10].

In der Erkenntnis, dass das FluLärmG mit seinem Instrumentarium nur eine eingeschränkte Lärminderungswirkung erzielen kann, sollen von daher auch Regelungen in anderen Rechtsnormen auf ihre Wirkung bzw. ihr Potential zur Fluglärminderung geprüft werden. Vor allem wurde auch in o.a. Antwort der Bundesregierung der wiederholt geäußerten Annahme entgegengetreten, dass die Absenkung der SGW den Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm deutlich zu verbessern vermag. Es zeigt sich bereits teilweise im Vollzug des aktuell gültigen FluLärmG, dass in den Randbereichen der Schutzzonen die Anforderungen an den baulichen Schallschutz von den vorgefundenen Immobilien schon erfüllt werden.

Vorbereitende Forschungsvorhaben des UBA

Vor dem Hintergrund dieses von der Bundesregierung erweiterten Fokus des Fluglärmberichtes 2017 hat das UBA zur Vorbereitung zwei Forschungsvorhaben vergeben: Die erste Studie „Evaluation der 2. Fluglärmverordnung“ ist im Jahr 2015 bearbeitet, abgeschlossen und veröffentlicht worden [11].

In Ergänzung hierzu wurde Anfang 2016 ein weiteres, umfangreicheres Vorhaben zur „Weiterentwicklung der rechtlichen Regelungen zum Schutz vor Fluglärm“ durch das UBA vergeben. In diesem stehen nun das FluLärmG selbst sowie das untergesetzliche Regelwerk im Fokus. Es geht aber auch um weitere relevante Regelungen zum Schutz vor Fluglärm in anderen Gesetzen (v.a. LuftVG), insbesondere die Querbezüge zwischen diesen Gesetzen. Das Forschungsvorhaben wird voraussichtlich im Mai 2017 beendet sein; wesentliche Ergebnisse lagen bereits Ende 2016 vor und wurden am 16.02.2017 auf einer Informationsveranstaltung des UBA vorgestellt.

Dieses Vorhaben wurde an das Öko-Institut e.V. (Projektleitung) mit den Unterauftragnehmern GeräuscheRechner und Team Ewen vergeben. Zur Einschätzung der Wirkung dieser Rechtsnormen und zur Vorbereitung der Erarbeitung des geplanten Fluglärmberichts werden in dieser Studie umfangreiche Fakten gesammelt, die Sichtweisen und Veränderungsvorschläge aller relevant beteiligten Kreise ermittelt und die jeweiligen relevanten Auswirkungen abgeschätzt.

Der vorliegende Artikel konzentriert sich auf die Einordnung dieser zweiten Studie sowie die Darstellung einiger übergeordneter Ergebnisse. Detailliertere Ergebnisse werden in einem weiteren Beitrag zur DAGA 2017 vorgestellt (siehe Manuskript H. Arps). Der Endbericht dieses Forschungsvorhabens wird voraussichtlich im 3. Quartal 2017 auf der UBA-Website veröffentlicht.

Wesentliche Ergebnisse der Akteursbefragung

Ein wichtiger Bestandteil des Forschungsvorhabens ist eine umfangreiche Befragung von Akteuren, die mit dem Vollzug des FluLärmG befasst sind. Anhand eines Online-Formulars wurden die betroffenen Behörden und Institutionen sowie diverse Verbände (ADV, BDL, ADF, BVF, LAI-PhysE, etc.) zu ihren Erfahrungen, Sichtweisen und Veränderungsvorschläge befragt.

Neben einer Vielzahl von Beiträgen zu detaillierten Aspekten und Regelungen des FluLärmG, sowie Lärminderungswirkung erzielen kann, sollen von daher auch Regelungen in anderen Rechtsnormen auf ihre Wirkung bzw. ihr Potential zur Fluglärminderung geprüft werden. Vor allem wurde auch in o.a. Antwort der Bundesregierung der wiederholt geäußerten Annahme entgegengetreten, dass die Absenkung der SGW den Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm deutlich zu verbessern vermag. Es zeigt sich bereits teilweise im Vollzug des aktuell gültigen FluLärmG, dass in den Randbereichen der Schutzzonen die Anforderungen an den baulichen

Schallschutz von den vorgefundenen Immobilien schon erfüllt werden.

Vorbereitende Forschungsvorhaben des UBA

Vor dem Hintergrund dieses von der Bundesregierung erweiterten Fokus des Fluglärmberichtes 2017 hat das UBA zur Vorbereitung zwei Forschungsvorhaben vergeben: Die erste Studie „Evaluation der 2. FluglärmSchutzverordnung“ ist im Jahr 2015 bearbeitet, abgeschlossen und veröffentlicht worden [11].

In Ergänzung hierzu wurde Anfang 2016 ein weiteres, umfangreicheres Vorhaben zur „Weiterentwicklung der rechtlichen Regelungen zum Schutz vor Fluglärm“ durch das UBA vergeben. In diesem stehen nun das FluLärmG selbst sowie das untergesetzliche Regelwerk im Fokus. Es geht aber auch um weitere relevante Regelungen zum Schutz vor Fluglärm in anderen Gesetzen (v.a. LuftVG), insbesondere die Querbezüge zwischen diesen Gesetzen. Das Forschungsvorhaben wird voraussichtlich im Mai 2017 beendet sein; wesentliche Ergebnisse lagen bereits Ende 2016 vor und wurden am 16.02.2017 auf einer Informationsveranstaltung des UBA vorgestellt.

Dieses Vorhaben wurde an das Öko-Institut e.V. (Projektleitung) mit den Unterauftragnehmern GeräuscheRechner und Team Ewen vergeben. Zur Einschätzung der Wirkung dieser Rechtsnormen und zur Vorbereitung der Erarbeitung des geplanten Fluglärmberichtes werden in dieser Studie umfangreiche Fakten gesammelt, die Sichtweisen und Veränderungsvorschläge aller relevant beteiligten Kreise ermittelt und die jeweiligen relevanten Auswirkungen abgeschätzt.

Der vorliegende Artikel konzentriert sich auf die Einordnung dieser zweiten Studie sowie die Darstellung einiger übergeordneter Ergebnisse. Detailliertere Ergebnisse werden in einem weiteren Beitrag zur DAGA 2017 vorgestellt (siehe Manuskript H. Arps). Der Endbericht dieses Forschungsvorhabens wird voraussichtlich im 3. Quartal 2017 auf der UBA-Website veröffentlicht.

Wesentliche Ergebnisse der Akteursbefragung

Ein wichtiger Bestandteil des Forschungsvorhabens ist eine umfangreiche Befragung von Akteuren, die mit dem Vollzug des FluLärmG befasst sind. Anhand eines Online-Formulars wurden die betroffenen Behörden und Institutionen sowie diverse Verbände (ADV, BDL, ADF, BVF, LAI-PhysE, etc.) zu ihren Erfahrungen, Sichtweisen und Veränderungsvorschläge befragt.

Neben einer Vielzahl von Beiträgen zu detaillierten Aspekten und auch durchaus auch breiter Zustimmung zum aktuellen FluLärmG seitens der Luftverkehrswirtschaft wurden folgende grundsätzliche Einschätzungen und Kritikpunkte geäußert:

- FluLärmG liefert einen Beitrag (v.a. durch passiven Schallschutz), aber keine vollständige Lösung der Fluglärmproblematik
- (bisher) unzureichender und verspäteter Vollzug

- Differenzierung zwischen zivilen und militärischen Flugplätzen, Bestands- und Neu- /Ausbaufällen ist nicht gerechtfertigt
- Stand Lärmwirkungsforschung und Luftfahrttechnik werde nicht ausreichend berücksichtigt
- FluLärmG vermag (Außenpegel-) Lärmbelastung nicht zu begrenzen
- Verpflichtung zum aktiven Schallschutz fehlt (auch in gesetzlichen Regelungen außerhalb des FluLärmG
- außerhalb der Lärmschutzbereich bestehen auch Fluglärmprobleme, wofür das FluLärmG keine Handhabe bietet

Ausblick

Das UBA wird nunmehr einen Bericht an das BMUB verfassen, der auf den beiden hierzu vergebenen Forschungsvorhaben aufbaut. Es fließen in diesen Bericht aber auch andere bzw. eigene Lärmwirkungsstudien und -erkenntnisse sowie eigene Erfahrungen und Konzepte zur Fluglärminderung ein. Dieser Bericht wird dem BMUB für die Erstellung des Entwurfes des Fluglärmberichtes 2017 der Bundesregierung zur Verfügung gestellt. Nach der Ressortabstimmung mit weiteren betroffenen Bundesministerien wird der Fluglärmbericht 2017 dem Deutschen Bundestag vorgelegt.

Literatur

- [1] Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm (FluLärmG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 31.10.2007 (BGBl. I S.2550)
- [2] Verordnung über die Datenerfassung und das Berechnungsverfahren für die Festsetzung von Lärmschutzbereichen (1. FlugLSV) vom 27.12.2008 (BGBl. I S. 2980), zuletzt geändert durch Artikel 72 der Verordnung vom 31.08.2015 (BGBl. I S. 1474)
- [3] Flugplatz-Schallschutzmaßnahmenverordnung (2. FlugLSV) vom 08.09.2009 (BGBl. I S. 2992)
- [4] Fluglärm-Außenwohnbereichsentschädigungs-Verordnung (3. FlugLSV) vom 20.08.2013 (BGBl. I S. 3292)
- [5] Anleitung zur Berechnung von Lärmschutzbereichen (AzB) vom 19.11.2008 (BAnz. Nr. 195a vom 23.12.2008)
- [6] Anleitung zur Datenerfassung über den Flugbetrieb (AzD) vom 19.11.2008 (BAnz. Nr. 195a vom 23.12.2008)
- [7] Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Schutzes vor Fluglärm in der Umgebung von Flugplätzen 02. 02. 2006 (BT-Drucksache 16/508)
- [8] Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode

<https://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatistischeSeiten/Breg/koalitionsvertrags-inhaltsverzeichnis.html>

- [9] Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Bundestagsanfrage (BT-Drucksache 18/2314) der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drucksache 18/2401)
<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/024/1802401.pdf>
- [10] BT-Pressemeldung "Mehr Schutz vor Fluglärm" vom 03.09.2014
http://www.bundestag.de/presse/hib/2014_09/-/296596
- [11] Evaluation der 2. Fluglärmenschutzverordnung, UBA-Text 13/2106
https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte_13_2016_evaluation_der_2_fluglaermschutzverordnung.pdf