

Fluglärmbericht 2017 des Umweltbundesamtes - Einordnung und Empfehlungen

René Weinandy¹, Jörn Lindmaier² und Thomas Myck³

¹ Umweltbundesamt, 06844 Dessau-Roßlau, E-Mail: rene.weinandy@uba.de

² Umweltbundesamt, 06844 Dessau-Roßlau, E-Mail: joern.lindmaier@uba.de

³ Umweltbundesamt, 06844 Dessau-Roßlau, E-Mail: thomas.myck@uba.de

Einleitung

Fluglärm ist seit langem ein gravierendes Umweltproblem, denn viele Menschen sind hohen Lärmbelastungen ausgesetzt, die ihre Gesundheit beeinträchtigen und die Lebensqualität mindern. Der Gesetzgeber hat deshalb schon 1971 ein Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm (FluLärmG) erlassen. Dieses Gesetz wurde 2007 grundlegend novelliert [1]. Es sieht die Festsetzung von Lärmschutzbereichen an Verkehrsflughäfen, größeren Verkehrslandeplätzen und verschiedenen militärischen Flugplätzen vor. Der Lärmschutzbereich besteht aus zwei Tag-Schutzzonen und einer Nacht-Schutzzone. In der Tag-Schutzzone 1 werden auf Kosten des Flugplatzhalters bauliche Schallschutzmaßnahmen an bestehenden Wohngebäuden erstattet. In der Nacht-Schutzzone trägt der Flugplatzhalter zudem die Aufwendungen für den Einbau von Lüftungseinrichtungen in Schlafräumen. Darüber hinaus wird bei Neu- oder wesentlichen Ausbauprojekten eine finanzielle Entschädigung für Beeinträchtigungen des Außenwohnbereichs in der Tag-Schutzzone 1 geleistet.

Nach dem FluLärmG muss die Bundesregierung erstmalig spätestens 2017 und danach spätestens alle zehn Jahre dem Deutschen Bundestag einen Bericht über dieses Gesetz vorlegen. Dabei sollen insbesondere die Schutzzonenwerte des Lärmschutzbereiches unter Berücksichtigung des Standes der Lärmwirkungsforschung und der Luftfahrttechnik bewertet werden. Zur Vorbereitung des Fluglärmberichtes der Bundesregierung hat das Umweltbundesamt (UBA) einen Bericht über die Evaluation des FluLärmG erstellt, der nachfolgend vorgestellt wird [2].

Methodik

Der Lärmschutzbereich wird auf der Grundlage einer Flugbetriebsprognose berechnet und bildet die zukünftige Fluglärmbelastung an einem Flugplatz ab. Innerhalb des Lärmschutzbereichs bestehen abgestufte bauliche Nutzungsbeschränkungen und gelten Erstattungsregelungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen an vorhandenen Wohngebäuden. Damit werden im FluLärmG folgende Themenfelder implizit angesprochen:

- Akustik
- Lärmwirkungen
- Luftfahrt- und Flugbetriebstechnik
- Fluglärm-Berechnungsverfahren
- Rechtliche Aspekte
- Ökonomische Gesichtspunkte

- Baulicher Schallschutz
- Siedlungsentwicklung
- Gesetzesvollzug

Für eine Bewertung des FluLärmG ist daher eine detaillierte Analyse dieser Themenfelder erforderlich. Dies ist eine wissenschaftlich anspruchsvolle Aufgabe, die viele Detailinformationen erfordert. Das UBA hat deshalb zwei Forschungsvorhaben vergeben:

- Evaluation der 2. Fluglärmschutzverordnung [3]
- Weiterentwicklung der rechtlichen Regelungen zum Schutz vor Fluglärm

Die Ergebnisse dieser umfangreichen Forschungsvorhaben sind eine wesentliche Erkenntnisquelle für das UBA zur Bewertung des FluLärmG. Ein wichtiger Bestandteil des Forschungsvorhabens „Weiterentwicklung der rechtlichen Regelungen zum Schutz vor Fluglärm“ 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 zu ihren Erfahrungen, Sichtweisen und möglichen Veränderungsvorschlägen befragt. Damit liegen wertvolle Informationen insbesondere aus der Vollzugspraxis vor.

Darüber hinaus hat das UBA selbst eine ausführliche Literaturrecherche und -analyse durchgeführt, um die Forschungsergebnisse zu validieren und weitere Erkenntnisse zu gewinnen. Zusätzlich nahmen wir an verschiedenen nationalen und internationalen Fachtagungen teil, um den aktuellen Stand der Forschung in den genannten Themenfeldern zu eruieren. Zudem wurden zahlreiche Fachgespräche mit Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern aus unterschiedlichen Fachdisziplinen innerhalb und außerhalb des UBA geführt. Hierdurch konnte die fachliche Bewertung des FluLärmG auf eine breite Wissensbasis gestellt werden.

Ergebnisse und Handlungsempfehlungen

Die Analyse der Luftfahrt- und Flugbetriebstechnik hat gezeigt, dass die Lärmimmission, die durch einen einzelnen Flug verursacht wird, in den vergangenen Jahren durch technischen Fortschritt kontinuierlich reduziert werden konnte. Diese Entwicklung sollte sich daher auch im Ermittlungsverfahren zur Festsetzung von Lärmschutzbereichen (AzD und AzB) widerspiegeln [4], [5]. Das UBA empfiehlt daher, das Ermittlungsverfahren an die Entwicklungen im Flugbetrieb anzupassen. Dies hätte zur Folge, dass dann die Lärmschutzbereiche – gleiche Flugbewegungszahlen vorausgesetzt – kleiner als bisher

ausfallen würden. Dementsprechend würden weniger Personen unter den Schutz des FluLärmG fallen. Deshalb ist es wichtig, dass auch weiterhin die Schutzzonengrenzwerte des Lärmschutzbereichs und das Ermittlungsverfahren eine Einheit bilden. Um das bisherige Lärmschutzniveau beizubehalten, empfiehlt das UBA unter Berücksichtigung der aktuellen Erkenntnisse der Lärmwirkungsforschung gleichzeitig die Schutzzonengrenzwerte um 2 dB(A) abzusenken.

Mit diesem ersten Schritt zur Verbesserung der Fluglärmsituation würde den in den vergangenen zehn Jahren erreichten Fortschritten auf dem Gebiet der Luftfahrt- und Flugbetriebstechnik Rechnung getragen. Die aktuellen Erkenntnisse der Lärmwirkungsforschung und die Ergebnisse der Akteursbefragung zeigen jedoch einen deutlich weitergehenden Handlungsbedarf auf, der in einem zweiten, umfangreicheren Schritt erfolgen sollte.

Hierzu bestehen zwei grundsätzlich verschiedene Möglichkeiten: entweder man verbleibt im Rahmen des bestehenden FluLärmG oder man wählt einen konzeptionell anderen Ansatz. Im ersten Fall empfiehlt sich aufgrund der Erkenntnisse der Lärmwirkungsforschung eine deutliche Absenkung der bestehenden Schutzzonengrenzwerte des Lärmschutzbereichs und einer Verbesserung der geltenden Anforderungen und Erstattungsregelungen zum baulichen Schallschutz an bestehenden Wohngebäuden. Allerdings sind damit auch Nachteile verbunden. Durch eine deutliche Absenkung der bestehenden Schutzzonengrenzwerte würde zwar der Lärmschutzbereich deutlich vergrößert, aber dennoch kaum Wirkung entfalten. So nehmen mit größeren Abstand vom Flugplatz die Fluglärmimmissionen ab, so dass die in entfernteren Wohngebäuden eingebauten Fenster für den Schallschutz ausreichend dimensioniert sind. Die Regelungen des FluLärmG für die Erstattung von Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen würden dementsprechend in den meisten Fällen ins Leere laufen. Hinsichtlich der entstehenden Kosten lässt sich feststellen, dass nach dem aktuellen Vollzugsstand und aller Voraussicht nach auch nach Abschluss des kompletten Vollzuges insgesamt nur ein geringerer Prozentsatz der Erstattungskosten für baulichen Schallschutz entsteht, als in der Folgeschätzung für das FluLärmG 2007 prognostiziert wurde. Mit diesen geringeren Kosten direkt verbunden ist die Folge, dass damit auch weniger Personen durch bauliche Schallschutzmaßnahmen entlastet werden.

Zudem besteht weiterhin ein Grundproblem des FluLärmG, das sich aufgrund seiner Konzeption ergibt. Das FluLärmG sieht grundsätzlich keine Beschränkung der Fluglärmbelastung an einem Flugplatz vor, sondern gibt nur die Belastungssituation in zehn Jahren wieder: Nimmt an einem Flugplatz die Fluglärmbelastung zu, vergrößert sich der Lärmschutzbereich, nimmt sie ab, wird der Lärmschutzbereich kleiner. Das FluLärmG bietet also keine Möglichkeit, den Fluglärm zu begrenzen oder zu vermindern.

Aus Sicht des UBA ist somit ein übergeordnetes Konzept erforderlich, welches auch andere rechtliche Rahmenbedingungen, wie beispielsweise das Luftverkehrsgesetz, in einen umfassenden Schutz vor

Fluglärm mit einbezieht. Das UBA empfiehlt daher eine grundsätzliche Änderung der Konzeption des FluLärmG, und zwar sollte für die Tagzeit von 6:00 bis 22:00 Uhr eine Lärmkontingentierung eingeführt und während der Nachtzeit von 22:00 bis 06:00 Uhr aus Gründen des präventiven Gesundheitsschutzes kein regulärer Flugbetrieb auf stadtnahen Flughäfen stattfinden. Eine Lärmkontingentierung würde Maßnahmen des aktiven Lärmschutzes begünstigen und die derzeitige Ausrichtung des FluLärmG rein auf passiven Lärmschutz aufheben. Die Lärmkontingentierung hat zudem zwei wesentliche Vorteile gegenüber dem derzeitigen FluLärmG. Sie ermöglicht einerseits dem Flughafen bzw. den Luftverkehrsgesellschaften selbst zu entscheiden, ob sie wenige laute oder mehr lärmarme Flugzeuge einsetzen möchten. Andererseits gibt sie den Flughafenanrainerinnen und -anrainern eine klare Lärmschutzperspektive.

Grundsätzlich ist es auch möglich, eine Lärmkontingentierung sowohl am Tag als auch in der Nacht festzulegen, um nicht vermeidbaren Nachtflugbetrieb durchzuführen. Dies setzt aber voraus, dass ein integriertes Luftverkehrskonzept vorliegt, das sich auch am Lärmschutz der Anwohnerinnen und Anwohner orientiert. Integraler Bestandteil dieses Luftverkehrskonzepts muss daher eine ambitionierte Lärminderungsstrategie sein. Dabei müssen alle Möglichkeiten zur Fluglärminderung soweit wie möglich ausgeschöpft werden. Eine deutliche Minderung der Beeinträchtigungen durch den Fluglärm lässt sich nur durch die abgestimmte Anwendung einer Vielzahl von Einzelinstrumenten erreichen – von der Luftfahrt- und Flugbetriebstechnik über ökonomische Anreize bis zur Verkehrsplanung. Auf dieser Grundlage wäre es aus Lärmschutzsicht akzeptabel, an einem oder sehr wenigen Flughäfen unbedingt notwendigen Nachtflugbetrieb abzuwickeln. Diese Flugplätze mit Nachtflugbetrieb, die die Ausnahme darstellen müssen, sollten in einem möglichst dünnbesiedelten Gebiet liegen, wie z. B. der Parchim International Airport bei Schwerin in Mecklenburg-Vorpommern oder der Flughafen Frankfurt-Hahn in Rheinland-Pfalz.

Literatur

- [1] Bekanntmachung der Neufassung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm vom 31.10.2007 (BGBl. I S. 2550)
- [2] Fluglärmbericht 2017 des Umweltbundesamtes, Reihe Texte 56 / 2017, Umweltbundesamt Dessau-Roßlau, 2017, Umweltbundesamt Homepage, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2017-07-17_texte_56-2017_fluglaermbericht_v2.pdf
- [3] Schulze, F.; Schütte, S.; Lieber, T.; Arps, H. Evaluation der 2. Fluglärmverordnung. Forschungsbericht.

Darmstadt; Freiburg; Hildesheim; Reihe Texte 13 / 2016,
Umweltbundesamt Dessau-Roßlau, 2016,
Umweltbundesamt Homepage
https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte_13_2016_evaluation_der_2_fluglaermschutzverordnung.pdf

- [4] Erste Verordnung zur Durchführung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm (Verordnung über die Datenerfassung und das Berechnungsverfahren für die Festsetzung von Lärmschutzbereichen – 1. FlugLSV) vom 27.12.2008 (BGBl. I S. 2980), die zuletzt durch Artikel 11 Absatz 9 des Gesetzes vom 18.07.2017 (BGBl. I S. 2745) geändert worden ist
- [5] Bekanntmachung der Anleitung zur Datenerfassung über den Flugbetrieb (AzD) und der Anleitung zur Berechnung von Lärmschutzbereichen (AzB) vom 19.11.2008, Bundesanzeiger vom 23.12.2008