

Positionspapier Fluglärm

Fluglärm ist eine der wesentlichen Umweltbeeinträchtigungen durch den Flugverkehr. Er wird von den Bürgerinnen und Bürgern zunehmend als störend empfunden. Nach dem Straßenverkehr ist der Luftverkehr die bedeutendste verkehrsbedingte Ursache für Lärmbelastigungen in Deutschland. Bundesweit fühlt sich fast jeder Dritte durch Fluglärm belästigt. Hauptquellen des Lärms sind die Triebwerke, aber auch das Fahrwerk und die das Flugzeug umströmende Luft. Trotz positiver Entwicklungen bei der technischen Lärminderung, vornehmlich am Flugzeug selbst, nehmen die Belastungen der Bevölkerung durch Fluglärm weiter zu. Grund ist die Zunahme der Flugbewegungen, das Fehlen früher vorhandener Flugpausen und das Heranrücken der Wohnbebauung an den Flughafen.

Zahlreiche Untersuchungen haben gezeigt, dass der Flughafenbetrieb und hier insbesondere der Fluglärm die Gesundheit der Anwohner belastet. Die bis Sommer 2008 vorliegenden epidemiologischen Studien aus der internationalen Literatur sind in dem Bericht „Fluglärm und Gesundheit - Literaturübersicht“ des Amtes für Gesundheit der Stadt Frankfurt am Main vom Dezember 2008 dargestellt. Demnach zeigen alle entsprechenden Studien: Fluglärm erhöht das Risiko für Bluthochdruck und Herzinfarkt. Darüber hinaus sind Assoziationen mit Schlafstörungen und dem Verkauf, der Einnahme oder der Verschreibung von Schlafmitteln beschrieben.

Rechtsgrundlagen

Um die Bevölkerung vor Fluglärm zu schützen, hat die EU verschiedene Vorgaben gemacht. Insbesondere hat sie die Umgebungslärmrichtlinie und die Richtlinie über Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen der Gemeinschaft erlassen. Diese Richtlinien wurden unter anderem durch das Gesetz zur Umsetzung der EG-Richtlinie über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm vom 24.06.2005 umgesetzt.

Mit dem Fluglärmgesetz aus dem Jahr 2007, den dazugehörigen untergesetzlichen Regelwerken (der Anleitung zur Berechnung von Lärmschutzbereichen [AzB] und der Anleitung zur Datenerfassung über den Flugbetrieb [AzD] und der Zweiten Verordnung zur Durchführung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm (Flugplatz-Schallschutzmaßnahmenverordnung - 2. FlugLSV) wurde 2009 die Novellierung der alten Fluglärmschutzvorschriften abgeschlossen. Zusammen mit dem Luftverkehrsgesetz sind damit die Grundlagen definiert, in welcher Weise den Lärmauswirkungen des Flugbetriebs zu begegnen ist. Eine Regelung für die Außenwohnbereichsentschädigung entsprechend der Vorgaben des Fluglärmgesetzes steht noch aus. Grundsätzlich ist dabei festzustellen, dass die gesetzlichen Grundlagen zum Fluglärmschutz weder konsistent noch ausreichend sind. So sieht das LuftVG grundsätzlich einen Vorrang der Flughafenutzung vor; im FlugLG und im

BImSchG werden aber unterschiedliche technische Bemessungsgrundlagen und -zeiträume herangezogen. Darüber hinaus handelt es sich beim Fluglärmschutz entgegen der Begrifflichkeit um eine Regelung zur Entflechtung konfligierender Bodennutzungen. In dem anlagenbezogenen BImSchG sind Flugplätze komplett ausgenommen. Besonders gravierend ist das Auseinanderfallen von Flughafenbezogener Planfeststellung einschl. der Einbeziehung möglicher Umweltauswirkungen und der davon zeitlich und hinsichtlich der Betroffenenbeteiligung völlig losgelösten Festlegung der Flugverfahren als Rechtsverordnung ohne öffentliches Anhörungsverfahren. Auch fehlt es an gebietsbezogenen Immissionsrichtwerten. Im Ergebnis ist die kommunal verantwortete Bebauungsplanung gegenüber den Interessen der Flugplatzbetreiber nachrangig.

Flughafenkonzept 2009

Mit dem vom Bundeskabinett am 27.05.2009 beschlossenen Flughafenkonzept 2009 wird festgestellt, welche Bedeutung der Flugverkehr für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung als unerlässliche Grundlage für die Export- und Importwirtschaft sowie Tourismus und Mobilität hat.

Die internationale Wettbewerbsfähigkeit soll in Balance mit ökologischen und sozialen Belangen sichergestellt werden. Zum Schutz vor Fluglärm sind ordnungspolitische (z.B. Lärmkontingente), technische (Minderung an der Fluglärmquelle) und operative (z.B. An- und Abflugstrecken) Lärmreduzierungsmaßnahmen erforderlich.

Luftverkehrsgesetz (LuftVG)

Nach § 29b (1) Luftverkehrsgesetz (LuftVG) ist der Schutz der Menschen vor Lärm besonders zu berücksichtigen:

„Flugplatzbetreiber, Luftfahrzeughalter und Luftfahrzeugführer sind verpflichtet, beim Betrieb von Luftfahrzeugen in der Luft und am Boden vermeidbare Geräusche zu verhindern und die Ausbreitung unvermeidbarer Geräusche auf ein Mindestmaß zu beschränken, wenn dies erforderlich ist, um die Bevölkerung vor Gefahren, erheblichen Nachteilen und erheblichen Belästigungen durch Lärm zu schützen. Auf die Nachtruhe der Bevölkerung ist in besonderem Maße Rücksicht zu nehmen.“

In einem Positionspapier der ADV Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen (Planungssicherheit für deutsche Flughäfen – Nachtflugbetrieb an ausgewählten Flughäfen ermöglichen!) vom 16.01.2009 heißt es:

„Dem unbestrittenen Schutzbedürfnis der Bevölkerung wird durch umfangreiche Maßnahmen des passiven Schallschutzes entsprochen.“

Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP vom 24.10.2009 ist vereinbart, dass neben einer Kapazitätsentwicklung der Flughäfen insbesondere international wettbewerbsfähige Betriebszeiten sichergestellt werden sollen. Hierzu soll das Luftverkehrsgesetz so geändert werden, dass eine gleichberechtigte und konsequente Abwägung von betrieblichen, wirtschaftlichen und Lärmschutzbelangen gesichert ist. Der Schutz der Nachtruhe soll damit nicht mehr vorrangig gelten, sondern ggfls. hinter wirtschaftlichen Interessen zurücktreten. Der Schutz der Bevölkerung würde dann ausschließlich auf passive Schallschutzmaßnahmen fokussiert werden:

„Die Koalition ist sich der großen Bedeutung der Luftverkehrswirtschaft für den Standort Deutschland bewusst. Wir wollen die erfolgreiche Arbeit der „Initiative Luftverkehr“ als übergreifendes Steuerungsinstrument fortsetzen und die Länder daran beteiligen. Wir werden uns für einen koordinierten Ausbau der Flughafeninfrastruktur einsetzen. Neben einer Kapazitätsentwicklung der Flughäfen werden wir insbesondere international wettbewerbsfähige Betriebszeiten sicherstellen. Die dazu erforderliche Präzisierung im Luftverkehrsgesetz soll eine gleichberechtigte und konsequente Nachhaltigkeitsabwägung von wirtschaftlichen, betrieblichen und dem Lärmschutz geschuldeten Erfordernissen auch bei Nachtflügen sicherstellen. Die Wahrung des öffentlichen Erschließungsinteresses der Bundesrepublik Deutschland ist dabei zu gewährleisten.“

Positionen der Städte

- **Standort Deutschland**

Als Wirtschafts- und Transitland mit günstigen Umweltbedingungen und hoher Lebensqualität kann der Standort Deutschland wettbewerbsfähig weiterentwickelt werden, ohne dass Fluglärmwirkungen ansteigen. Hierzu bedarf es aber einer Neustrukturierung der Zusammenarbeit der Flughäfen untereinander - insbesondere der Flughäfen mit internationalen Verbindungen, verstärkter Infrastrukturmaßnahmen anderer Verkehrsträger (Intermodalität, Verkehrsanbindung, Logistik) und umsetzbarer Konzepte für effiziente Personen- und Frachtmobilität sowie der bereits im Flughafenkonzept 2009 angesprochenen anderen Lärminderungskonzepte. Hierfür sind auch ökonomische Steuerungsinstrumente und Anreizmechanismen zu entwickeln.

- **Verbesserung der Zusammenarbeit von Bund, Ländern, Kommunen und Verkehrsträgern**

Zur Lösung von Konflikten der Raum- und Verkehrsplanung sind neue Strukturen und Verfahren zu entwickeln sowie vorhandene Einrichtungen (z.B. verbindliche Beteiligung der Fluglärmkommissionen im Rahmen der Festlegung von Flugrouten auch bei relevanten militärischen Flugplätzen) zu stärken. Beispielfähig könnten Flugverfahren und Flugrouten im Rahmen von Mediationsverfahren, die unabhängig von Planfeststellungsverfahren sind, bewertet und geändert werden.

- **Festlegung von Flugrouten**

Die Belastung der Bevölkerung durch zivilen und militärischen Fluglärm wird maßgeblich durch die Festlegung der An- und Abflugrouten beeinflusst. Im Gegensatz zu Autobahnen oder Schienenverkehrswegen erfolgt die Festlegung von Flugrouten durch Rechtsverordnungen und damit ohne die Beteiligung der betroffenen Kommunen. Die im derzeitigen Verfahren beteiligten Fluglärmkommissionen werden nur beratend gehört. Um die Betroffenen in den Planungsprozess einzubeziehen und die Auswirkungen der Routenfestlegung umfassend zu untersuchen, sollte die Festlegung von An- und Abflugstrecken im Flughafennahbereich im Gegensatz zur bisherigen Praxis im Benehmen mit den Fluglärmkommissionen und den betroffenen Gemeinden als Träger öffentlicher Belange erfolgen. Noch besser wäre es allerdings, wenn die Festlegung der Flugverfahren bereits Bestandteil der Planfeststellung würde, wenngleich in diesem Falle eine ausreichende Flexibilität bei der Anpassung von Flugverfahren sicherzustellen wäre.

- **Schutz der Bevölkerung vor nächtlichem Fluglärm**

Im Oktober 2009 hat die WHO/Europa Leitlinien zur nächtlichen Lärmbelastung veröffentlicht und mit möglichen Gesundheitsschäden begründet. Als erste Festlegung hat der Präsident des Umweltbundesamtes deshalb vorgeschlagen, kurzfristig eine Lärmobergrenze von 55 dB und langfristig von 40 dB anzustreben.

Die im Koalitionsvertrag enthaltene Formulierung zur Sicherstellung wettbewerbsfähiger Betriebszeiten läuft darauf hinaus, dass der in § 29b (1) S. 2 Luftverkehrsgesetz geforderte *„besondere Schutz der Nachtruhe“* relativiert wird. Die geplante Änderung würde in der Nacht Fluglärm ermöglichen, auf den dann lediglich durch passive Schallschutzmaßnahmen Einfluss genommen werden könnte. Aufgrund der besonderen gesundheitlichen Belastungen der betroffenen Anwohner durch nächtlichen Lärm wird eine Änderung des § 29b LuftVG als unvertretbar angesehen.

Im Einzelfall sollten Nachtflugregelungen in Mediationsverfahren erörtert werden. Insbesondere über dicht besiedelten Ballungsräumen sollten nächtliche Flugbewegungen vermieden werden. Bei der Festlegung der Flugverfahren sollten die Luftaufsichtsbehörden verpflichtet werden, insbesondere im Nachtzeitraum, den Lärminteressen der Bevölkerung Vorrang vor wirtschaftlichen Interessen einzuräumen.

- **Fluglärmmonitoring**

Die Flughäfen sollten auf die Installation eines umfassenden und aussagekräftigen Lärmmonitoring, d.h. die fortlaufende Ermittlung, Darstellung und Kommunikation bestimmter fluglärmrelevanter Situationen und Gegebenheiten verpflichtet werden. Der Datenzugang für die Bevölkerung ist zu gewährleisten.

- **Umfassende Umsetzung des „Balanced Approach“ der Internationalen Zivilluftfahrt - Organisation (ICAO)**

Die Umsetzung des von der ICAO beschlossenen „Ausgewogenen Ansatzes“ - Reduzierung des Fluglärms an der Quelle, Maßnahmen lärmschutzbezogener Flächennutzungsplanungen, lärmindernde Betriebsverfahren und lärmbedingte Betriebsbeschränkungen - wird im Flughafenkonzept 2009 der Bundesregierung als Grundlage genannt. Als Baustein für eine umfassende Fluglärminderungsstrategie sind flughafenspezifische und allgemein geltende Regeln zu entwickeln (Anreize zur Flottenerneuerung oder Flottenumrüstung, lärmärmere Flugverfahren, passive Schallschutzmaßnahmen, Flächennutzung), um die technischen Maßnahmen mit ordnungspolitischen und operativen Lärminderungskonzepten zu ergänzen.

Die zulässigen Geräuschemissionen von Luftfahrzeugen sind international im Anhang 16 Band I zum Luftfahrtabkommen der ICAO geregelt. Diese Lärmvorschrift enthält für die unterschiedlichen Luftfahrzeuge die an genau definierten Lärmmesspunkten festgelegten Lärmgrenzwerte. Angesichts der Zunahme des Luftverkehrs ist eine Senkung der Lärmgrenzwerte für Flugzeuge entsprechend des fortschreitenden Standes der Technik für eine Verringerung der Fluglärmbelastung erforderlich.

- **Gesetzliche Verankerung aktiver Schallschutzmaßnahmen**

- Bei allen Überlegungen zum Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm sollte grundsätzlich aktiven Schallschutzmaßnahmen der Vorrang vor passiven Schallschutzmaßnahmen eingeräumt werden.
- Als Anreiz zur Flottenerneuerung sollten die Start- und Landegebühren nach der Lärmintensität der Flugzeuge festgelegt werden. Dabei dürfen sich die Start- und Landegebühren nicht – wie bisher – an der Höhe der diesbezüglichen Kosten der Flughäfen orientieren, da ansonsten externe Lärmquellen, die zusammen mit der Fluglärmbelastung zur einer Überschreitung der medizinisch und sozial vertretbaren Gesamtlärmbelastung führen, nicht adäquat bekämpft werden können. Dies ist auch deshalb erforderlich, weil die technischen Einwirkungsmöglichkeiten zur Reduzierung des Fluglärms im Laufenden Flugbetrieb dort am geringsten sind, wo die Lärmbelastung am stärksten ist (15 km vor der Landung bzw. nach dem Start).
- Gestaffelt nach den Emissionen (Lärm und Abgase) sollte bundeseinheitlich eine differenzierte Kennzeichnung der Flugzeuge einschließlich Regelungen zur Beschränkung (z.B. abhängig von der Tageszeit) eingeführt werden. Dabei ist auf eine regelmäßige Aktualisierung der technischen Anforderungen an den konstruktiven Fluglärmschutz zu achten.
- Einführung einer bundeseinheitlichen Regelung zur Nachrüstung von Flugzeugen, um die Lärmemissionen zu senken.

- **Entschädigung der Außenwohnbereiche**

Mit der Dritten Verordnung (3. FlugLSV) zum Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm soll erstmals die Außenwohnbereichsentschädigung (wie beispielsweise Balkons und Terrassen) beim Neu- oder Ausbau von Flughäfen geregelt werden. Vier Jahre nach Inkrafttreten des Fluglärmgesetzes im Jahr 2007 liegt jedoch noch kein entsprechender Verordnungsentwurf vor. Der Gesetzgeber wird aufgefordert, umgehend die notwendigen gesetzlichen Grundlagen zu schaffen.

- **Forschungsbedarf zu den gesundheitlichen Auswirkungen von Fluglärm**

Um die Lärmwirkungsforschung intensiv weiterzuführen und zur Vorbereitung von Gesetzesänderungen, sind auf Bundesebene finanzielle Mittel bereitzustellen und entsprechende Untersuchungen zu beauftragen.