



BÜNDNIS DER BÜRGERINITIATIVEN

KEIN FLUGHAFENAUSBAU - FÜR EIN NACHTFLUGVERBOT

Über 80 Initiativen im Rhein-Main-Gebiet



Stellungnahme

zum

Entwurf eines Fünfzehnten Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes, Gesetzesentwurf der Bundesregierung

Der vorliegende Entwurf eines Fünfzehnten Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes wird in dieser Stellungnahme ausschließlich aus der Sicht des Fluglärmschutzes beurteilt. Nach Auffassung der Bürgerinitiativen ist der Gesetzesentwurf fehlerhaft und behebt die bestehenden Mängel im Fluglärmschutz nicht. Er verstößt gegen den am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz orientierten ausgewogenen Ansatz und bleibt hinter europäischem Recht zurück. Der Gesetzesentwurf bedarf daher, wie unten ausgeführt, Ergänzungen und Änderungen.

A Die Gesetzesvorlage blendet Problempunkte der deutschen Luftverkehrsgesetze aus.

Der anwachsende Flugverkehr und der Einsatz immer größerer Flugzeuge führen im Umfeld von Flughäfen und unter deren Start- und Landerouten zu ansteigenden Belastungen durch Fluglärm. Aktuelle wissenschaftliche Lärmwirkungsstudien, wie die Lärmwirkungsstudie NORAH, dokumentieren Gesundheitsgefahren, Retardierungen der kognitiven Entwicklung bei Kindern, Schlafstörungen und die Zunahme der erheblichen Belästigungen durch Fluglärmwirkung. Ursächlich für diese Fehlentwicklungen sind die in den Luftverkehrsgesetzen gegenüber den wirtschaftlichen Interessen der Luftverkehrswirtschaft unausgewogen ausgebildeten Umwelt- und Nachbarschaftsschutzregelungen.

1. Das deutsche Luftverkehrsrecht kennt keine Immissionsgrenzwerte. Die in § 2 Abs. 2 Fluglärmschutzgesetz genannten Immissionswerte sind als vorsorgeorientierte Immissionsgrenzwerte untauglich. Die Immissionswerte sind auf den passiven Schallschutz ausgerichtet und lassen den lärmverursachenden Flugverkehr und dessen Wachstum unberührt.
2. Schallimmissionen des Flugbetriebs werden ausschließlich unter Zugrundelegung prognostizierter Flugprofile berechnet. Real geflogene Flugverfahren, beispielsweise aufgrund von Flugverkehrskontrollfreigaben, oder gemessene Schallwerte finden keine Berücksichtigung.

Regelungen zum aktiven Schallschutz finden sich nur ansatzweise im Luftverkehrsgesetz. Nach § 8 Abs. 1 Luftverkehrsgesetz sind die Immissionswerte des § 2 Abs. 2 Fluglärmschutzgesetzes bei der Erteilung von Genehmigungen und Planfeststellungen zur Errichtung und zum Betrieb von Flugplätzen zu beachten. Werden die Immissionswerte unterschritten, sind sie nach dem Luftverkehrsgesetz unbeachtlich und somit zumutbar.

3. Die Zumutbarkeit von Fluglärm definiert sich mangels nachbarschaftsschützenden Immissionsgrenzwerten an den viel zu hohen Immissionswerten des Fluglärmschutzgesetzes.

Die Flugplatzunternehmer, Luftfahrzeughalter und Luftfahrzeugführer werden in § 29b Abs. 1 des Luftverkehrsgesetzes 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.

4. Welche Geräusche vermeidbar sind, bestimmt der Flugplatzunternehmer, Luftfahrzeughalter und Luftfahrzeugführer. Mangels Konkretisierung des Begriffs „Mindestmaß“ muss davon ausgegangen werden, dass auch hier die Immissionswerte des Fluglärmschutzgesetzes Anwendung finden.

Nach § 29b Abs. 2 Luftverkehrsgesetz haben die Luftfahrtbehörden und die Flugsicherungsorganisation auf den Schutz der Bevölkerung vor unzumutbarem Fluglärm hinzuwirken.

5. Die Hinwirkungspflicht der Behörden ist eine substanzlose Regelung. Zum Schutz der Bevölkerung kann keine Schutzanordnung getroffen werden, weil die Ermächtigung zum Erlass einer nachträglichen Anordnung im Luftverkehrsgesetz fehlt.

B Stellungnahme zur Änderung von § 8 Abs. 1 Luftverkehrsgesetz nach der Vorlage der Bundesregierung

Die von der Bundesregierung vorgeschlagene Ergänzung des § 8 Abs. 1 Luftverkehrsgesetz ist rechtlich ungeeignet, eine UVP-Vollprüfung für Flughäfen einschließlich der Start- und Landerouten zu ermöglichen. Die Bürgerinitiativen begründen dies wie folgt:

Nach Auffassung der Europäischen Kommission bleibt das geltende deutsche Luftverkehrsrecht hinsichtlich der Festlegung von Flugverfahren hinter den Anforderungen der UVP-Richtlinie und der FFH-Richtlinie zurück. Widersprochen wird der bisherigen Auffassung der Bundesregierung, dass eine im Rahmen der Planfeststellung durchgeführte „Grobplanung“ von Flugrouten mit der UVP-Richtlinie vereinbar ist. Nach Auffassung der EU-Kommission ist die UVP fiktiver Flugrouten der „Grobplanung“ faktisch eine eingeschränkte Prüfung, mit der die UVP-Pflicht einer detaillierten Vollprüfung umgangen wird. Zudem wird mit der Verlagerung der Routenfestlegung in eine Rechtsverordnung die Öffentlichkeitsbeteiligung umgangen, da bei der Flugroutenauswahl nur die Kommission nach § 32b Luftverkehrsgesetz unterrichtet nicht aber die betroffene Öffentlichkeit beteiligt wird.

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf hat die Bundesregierung auf die Forderung der EU-Kommission reagiert. Die Bundesregierung lehnt die Durchführung einer UVP bei der Festlegung von Flugverfahren grundsätzlich ab. Nach der aktuellen Auffassung der Bundesregierung müssen entsprechend dem nationalen Regelungsgefüge die notwendigen UVPs, einschließlich der Auswirkungen von Flugrouten startender und landender Flugzeuge, umfassend im Zulassungsverfahren für Flughäfen durchgeführt werden. Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass mit dem ergänzenden Satz in § 8 Abs.1 Luftverkehrsgesetz: „Die Prüfung der Umweltverträglichkeit und der Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen von Natura 2000-Gebieten muss sich räumlich auf den gesamten Einwirkungsbereich des Vorhabens erstrecken, in dem entscheidungserhebliche Auswirkungen möglich sind“ der Kritik der EU-Kommission Rechnung getragen wird.

Wesentlich für die Beurteilung dieser neuen Regelung sind die verwendeten Begriffe "Einwirkungsbereich" und „entscheidungserhebliche Auswirkungen“. Nicht mehr allein der Flughafen soll in die Prüfung einbezogen werden, sondern auch die Bereiche unter den Flugverfahren von denen abwägungserhebliche Auswirkungen zu erwarten sind. Damit kommt die Bundesregierung nur vordergründig der Forderung der EU-Kommission nach. Im Kontext mit der Pflicht zur Beachtung der anwendbaren Werte des § 2 Absatz 2 des Fluglärmschutzgesetzes wird der Einwirkungsbereich mit entscheidungserheblichen Auswirkungen faktisch auf die

Lärmschutzzonen begrenzt und weicht damit erheblich von der immissionsschutzrechtlichen Definition des Einwirkungsbereiches ab. In den Lärmschutzzonen des Fluglärmschutzgesetzes wird der Schutz der Allgemeinheit und der Nachbarschaft durch bauliche Nutzungsbeschränkungen und baulichen Schallschutz sichergestellt. Die Immissionswerte des § 2 Absatz 2 Fluglärmschutzgesetz, die auf den passiven Lärmschutz zugeschnitten sind, sind deutlich zu hoch festgelegt und dienen nicht dem Schutz von Fauna und Flora. Mit der Einfügung der UVP-Prüfpflicht in die Planfeststellungsvorschrift des § 8 Luftverkehrsgesetzes wird faktisch die eingeschränkte UVP-Prüfung rechtlich verankert. Die zum Zeitpunkt der Planfeststellung prognostizierten und gerechneten Flugverfahren bestimmen abschließend den Einwirkungsbereich des Flughafens. Spätere Änderungen der Flugverfahren mit abweichenden Umwelteinwirkungen unterliegen nicht der UVP-Pflicht. Für die EU-Kommission wird der Vorschlag der Bundesregierung kaum akzeptabel sein. Nur die Einbindung einer UVP-Pflicht in das Verfahren der Flugroutenfestlegung kann dem abhelfen. Eine solche Erweiterung wird jedoch von der Bundesregierung mit dem Verweis auf die höchstrichterliche Rechtsprechung in Deutschland aus dem Jahr 2012 abgelehnt. Nach der geltenden Rechtslage sei das BAF bei der Festlegung von Flugverfahren nicht zur Durchführung einer UVP verpflichtet. Diese Argumentation ist wenig überzeugend, da die Bundesregierung selbst die gesetzlichen Grundlagen ändern kann.

C Empfehlungen der Bürgerinitiativen zu den Problempunkten und zum Vorschlag der Bundesregierung

Änderungsempfehlung 1

Die von der Bundesregierung vorgeschlagene Ergänzung in § 8 Abs. 1 Luftverkehrsgesetz ist zu streichen. Dafür sind die rechtlichen Grundlagen zu schaffen, um die UVP Prüfungen bei der erstmaligen Festlegung oder wesentlichen Änderung von Flugverfahren zu ermöglichen.

Begründung: Die von der Bundesregierung vorgeschlagene Ergänzung ändert nichts an der bestehenden Praxis der UVP. Die Einhaltung der Immissionswerte wird auf der Grundlage von Prognoserechnungen und unter Zugrundelegung der „Routengrobplanung“ geprüft, die für die Abgrenzung der Lärmschutzzonen durchgeführt werden. Nur die Einführung der UVP-Pflicht bei der Festlegung von Flugverfahren wird einer detaillierten UVP-Vollprüfung gerecht.

Änderungsempfehlung 2

In § 8 Absatz 1 des Luftverkehrsgesetzes ist der dritte Satz wie folgt zu ergänzen:

"Hierbei sind zum Schutz der Allgemeinheit und der Nachbarschaft vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Fluglärm die jeweils anwendbaren Werte des § 2 Abs. 2 des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm sowie die jeweils geltenden lokalen Lärmobergrenzen gegen Fluglärm als Mindestanforderung zu beachten."

Begründung: Im Fluglärmschutzgesetz -FluglärmG- sind ausschließlich Immissionswerte für Fluglärm enthalten. Die Immissionswerte des FluglärmG dienen der Ausweisung und Festsetzung von Lärmschutzzonen, in denen durch bauliche Nutzungsbeschränkungen und bauliche Schalldämmung der Schutz der Allgemeinheit und der Nachbarschaft vor Gefahren, erheblichen Nachteilen und erheblichen Belästigungen durch Fluglärm sichergestellt werden soll. Dies sind ausschließlich passive Lärmschutzmaßnahmen. Vorsorgende und nachbarschaftsschützende Immissionsgrenzwerte, bei deren Überschreitung verursacher- und lärmquellenorientierte Schutz- und Sanktionsregelungen greifen, kennt das geltende Fluglärmschutzgesetz nicht. In Kenntnis

dessen fordert die Politik in Übereinstimmung mit der Umgebungslärmrichtlinie für Flughäfen die Festsetzung von Lärmobergrenzen mit hohem Schutzniveau. Nur mit lokalen und dynamisch verbesserbaren Lärmobergrenzen kann der Schutz vor Lärm verursacher- und vorsorgegerecht sicher gestellt und der Einwirkungsbereich von Flughäfen schutzgerecht beschrieben werden.

Änderungsempfehlung 3

Nach § 10a LuftVG wird folgender § 10b eingefügt:

"Bei der Festlegung und wesentlichen Änderung von Flugverfahren nach § 32 Absatz 4 Nummer 8 sind unter Wahrung der sicheren Abwicklung des Luftverkehrs die von den Flugverfahren berührten öffentlichen und privaten Belange im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen. Dabei ist auf die Nachtruhe der Bevölkerung in besonderem Maße Rücksicht zu nehmen. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung legt die Kriterien für wesentliche Änderungen von Flugverfahren durch Rechtsverordnung fest."

Begründung: Der tatsächlichen Bedeutung der Flugroutenfestlegung entsprechend dient § 10b neu LuftVG dazu, die Regelungen im Bereich der Flugrouten dem Niveau der sonstigen Fachplanung anzugleichen, wie etwa bei der Fachplanung von Straßen und Fahrradwegen. Damit wird die Möglichkeit des Bundesaufsichtsamtes für Flugsicherung (BAF) zur Konfliktbewältigung bei der Festlegung von Flugverfahren gestärkt.

Das Bundesverwaltungsgericht hat mehrfach betont, dass „anders als für den Fall unzumutbaren Fluglärms der Gesetzgeber für geringere als unzumutbare Lärmbelastigungen kein Lösungsmodell zur Verfügung stellt. Eine dem § 8 Absatz 1 Satz 2 LuftVG entsprechende Vorschrift, wonach die vom Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange untereinander und gegeneinander abzuwägen sind, fehlt. Dieses gesetzgeberische Schweigen verbietet es (bisher), auf die in der Rechtsprechung zum fachplanerischen Abwägungsgebot entwickelten Grundsätze zurückzugreifen. Das Bundesverwaltungsgericht hat klargestellt, dass für die Abwägungsentscheidung, die das Luftfahrt-Bundesamt, heute das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF), unter Berücksichtigung der Sicherheitsanforderungen auf der einen und der Lärmschutzinteressen auf der anderen Seite zu treffen hat, andere Maßstäbe gelten. Wenn es an einer Abwägungsformel fehlt, wie sie in § 8 Absatz 1 LuftVG für das Planfeststellungsverfahren vorgeschrieben ist, bleibt es für das BAF wie bisher bei lediglich allgemeinen Ermittlungspflichten und der Erlaubnis zu Pauschalierungen, eine Ermittlung konkreter Lärmbetroffenheit im Einzelnen braucht nicht vorgenommen zu werden.

Durch Rechtsverordnung wird bestimmt, wie eine wesentliche Änderung von Flugverfahren von einer unwesentlichen Änderung zu unterscheiden ist.

Änderungsempfehlung 4

§ 29 b Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„Die Luftfahrtbehörden und die Flugsicherungsorganisationen haben den Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm angemessen unter Wahrung der sicheren Abwicklung des Luftverkehrs zu berücksichtigen. Auf die Nachtruhe der Bevölkerung ist in besonderem Maße Rücksicht zu nehmen. Dies gilt insbesondere für die Erarbeitung und Festlegung von Flugverfahren und bei der Erteilung von Flugverkehrskontrollfreigaben.“

Begründung: Die Luftfahrtbehörden und die Flugsicherungsorganisation werden nunmehr wie Flugplatzunternehmer, Luftfahrzeughalter und Luftfahrzeugführer (§ 29 b Absatz 1 LuftVG) verpflichtet, bei der Erarbeitung und Festlegung von Flugverfahren und bei der Erteilung von

Flugverkehrskontrollfreigaben nicht lediglich auf die Vermeidung von unzumutbarem Fluglärm hinzuwirken, sondern generell vor Fluglärm zu schützen. Neben der Festlegung von Flugrouten und der Erteilung von Flugverkehrskontrollfreigaben gilt diese Verpflichtung für weitere lärmrelevante Entscheidungen, z.B. über die Betriebsrichtung, über Bahnnutzungskonzepte, über die Zulassung von Flügen in der Nacht oder über die Zulassung von Triebwerksprobeläufen auf dem Rollfeld. Dabei ist auf die Nachtruhe der Bevölkerung in besonderem Maße Rücksicht zu nehmen.

Änderungsempfehlung 5

In § 32 Absatz 4 Satz 1 Nummer 8 LuftVG wird der Punkt durch einen Strichpunkt ersetzt und folgender Halbsatz angefügt:

„soweit es sich um die erstmalige Festlegung oder um eine wesentliche Änderung handelt, ist für das Verfahren § 73 des Verwaltungsverfahrensgesetzes mit den Maßgaben des § 10 Absatz 2 Nr. 1 bis 4 entsprechend anzuwenden. Eine Prüfung der Umweltverträglichkeit und der Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen von Natura 2000-Gebieten ist durchzuführen.“

Begründung: Das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF) legt die Flugverfahren durch Rechtsverordnung fest (§ 27 a Abs. 2 S. 1 LuftVO). Für die erstmalige Festlegung und eine wesentliche Änderung der Flugverfahrensverordnungen sieht die Neuregelung ein transparentes Verfahren mit Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung in entsprechender Anwendung der Vorschriften über die Planfeststellung vor. Die Wesentlichkeit einer Flugverfahrensänderung ist mit Blick auf die berührten Rechte der Flugplatzanrainer zu beurteilen. Dabei können insbesondere die Zahl der durch eine Flugverfahrensänderung zusätzlich belasteter Personen, das Ausmaß der Zusatzbelastung oder die besondere Empfindlichkeit von Einrichtungen oder von Personengruppen von Bedeutung sein. Die Kriterien für wesentliche Änderungen von Flugverfahren werden durch Rechtsverordnung festgelegt.

Änderungsempfehlung 6

In § 32 Absatz 4c Satz 2 werden die Wörter „im Benehmen“ durch die Wörter „unter Wahrung der sicheren Abwicklung des Luftverkehrs im Einvernehmen“ ersetzt.

Begründung: Die Änderung bewirkt, dass das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF) die Flugrouten zukünftig im Einvernehmen mit dem Umweltbundesamt festlegt, während bisher das Benehmen ausreicht. Damit erhalten Belange des Lärmschutzes gegenüber wirtschaftlichen und verkehrlichen Belangen ein höheres Gewicht.

gez.

Gerd Schmidt
(Bürgerinitiative Mainz-Laubenheim)

Die Bürgerinitiative Mainz-Laubenheim ist ein Arbeitskreis der Initiativen Fluglärm in Mainz und Rheinhessen und Mitglied des Bündnis der Bürgerinitiativen www.flughafen-bi.de.