

Kleine Anfrage
der Abgeordneten Michael Kauch, Horst Friedrich (Bayreuth), Otto Fricke, weiterer
Abgeordneter und der Fraktion der FDP

„Novelle Fluglärmgesetz und Umsetzung von EU-Richtlinien“

- Drs. 15/2030 -

Das geltende Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm (FluglärmG) stammt aus dem Jahr 1971 und ist seit dem unverändert geblieben. Die Grenzwerte des Gesetzes beruhen dabei teilweise auf Untersuchungen aus den 1950er-Jahren und entsprechen daher nicht mehr den heutigen Erkenntnissen der Lärmwirkungsforschung. Vor diesem Hintergrund hat sich bereits Richterrecht herausgebildet, das diesem Umstand Rechnung trägt. Daher ist eine Novellierung der derzeitigen Gesetzeslage notwendig. Auch von den Betreibern der deutschen Verkehrsflughäfen wird dies grundsätzlich so gesehen, um Rechtssicherheit zu erlangen. Darüber hinaus ist in diesem Zusammenhang eine Änderung des geltenden Luftverkehrsgesetzes (LuftVG) und damit eine neue Festlegung der Lärmwerte für das fachplanungsrechtliche Zulassungsverfahren angezeigt.

Seit Mai 2000 sind die Eckpunkte einer Novelle des FluglärmG auf der Internetseite des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) veröffentlicht. Danach sollen u.a. der Anwendungsbereich des FluglärmG ausgeweitet, das Berechnungsverfahren modifiziert, die Grenzwerte für die Festlegung der Schutzzonen bei Verkehrs- und Militärflughäfen reduziert und Nachtschutzzonen eingerichtet werden. Des Weiteren ist vorgesehen, Regelungen für eine ausgeweitete Unterrichtung der Bürger und eine stärkere Einbindung von Vertretern der Betroffenen in Beratungs- und Entscheidungsgremien in das Luftverkehrsrecht aufzunehmen. Darüber hinaus sollen bei der Novelle des FluglärmG auch Betriebszeiteinschränkungen für laute Verkehrsflugzeuge im Luftverkehrsrecht festgelegt werden. Daneben ist geplant, dass ein generelles Verbot nächtlicher Starts und Landungen für Verkehrsflugzeuge eingeführt wird, die nicht auf der Bonusliste für besonders lärmgeminderte Verkehrsflugzeuge stehen. Eine Gesetzesvorlage der Bundesregierung liegt aber bislang nicht vor.

Derweil hat die Europäische Union zwei Richtlinien erlassen, die den Fluglärm betreffen. Mit der Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Juni 2002 „über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm“ sind Vorgaben für Strategien zur Lärminderung im Rahmen sog. Aktionspläne entstanden. Danach sollen für Gebiete um Großflughäfen Lärmkarten zur Darstellung der Belastungssituation erarbeitet und unter Anhörung der Öffentlichkeit Aktionspläne zur Lärminderung entwickelt werden. Die Richtlinie 2002/30/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. März 2002 „über Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen der Gemeinschaft“ sieht u.a. vor, bei Flughäfen mit Lärmproblemen Betriebsbeschränkungen und Betriebsverbote für alte und besonders laute Flugzeuge zu erlassen.

Frage 1a: Wann und in welcher Form plant die Bundesregierung die Umsetzung der Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Juni 2002 „über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm“, deren Frist zur Umsetzung am 18. Juli 2004 abläuft?

Das federführende Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit plant, die sogenannte Umgebungslärmrichtlinie durch ein Gesetz zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) sowie durch eine darauf gestützte Rechtsverordnung in deutsches Recht umzusetzen. Ein Gesetzentwurf und ein Verordnungsentwurf werden derzeit vorbereitet. Der Gesetzentwurf soll Anfang des nächsten Jahres in das parlamentarische Verfahren gehen.

Frage 1b: Welche konkreten Veränderungen ergeben sich durch den Regelungsgehalt dieser Richtlinie für den Fluglärmschutz in der Bundesrepublik Deutschland gegenüber der bisherigen Rechtslage?

Die Umgebungslärmrichtlinie sieht insbesondere vor, dass u.a. für Großflughäfen, d.h. Verkehrsflughäfen mit einem Verkehrsaufkommen von über 50.000 Bewegungen pro Jahr, strategische Lärmkarten und Aktionspläne zur Bekämpfung des Umgebungslärms aufgestellt werden. Dabei kann in den strategischen Lärmkarten die Lärmbelastung ab 55 dB tags und

ab 45 dB nachts erfasst werden. Gleiches ist für Ballungsräume vorgesehen, d.h. für Gebiete mit städtischem Charakter und mit mehr als 100.000 Einwohnern, in denen ggf. auch noch Flugplätze mit geringeren Bewegungszahlen gelegen sind. Die Richtlinie geht mit diesen Anforderungen über das geltende Recht hinaus; ihre Umsetzung in deutsches Recht erfordert daher weiter gehende Regelungen.

Frage 1c: Welcher Nutzen ergibt sich hierdurch für die Bürgerinnen und Bürger im Umfeld von Verkehrsflughäfen?

Bürgerinnen und Bürger im Umfeld von Flughäfen erhalten durch die strategischen Lärmkarten einen Überblick über die Lärmsituation. Die Aufstellung von Aktionsplänen unter Einbeziehung der Öffentlichkeit gibt Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit, effektiv an der Ausarbeitung von Aktionsplänen mitzuwirken. Durch die alle fünf Jahre zu überprüfende Lärmkartierung erhalten Bürgerinnen und Bürger ferner Informationen, mit denen sie die langjährige Entwicklung der Lärmsituation verfolgen können.

Frage 1d: Welche Kosten entstehen den deutschen Behörden und den Betreibern deutscher Verkehrsflughäfen infolge der Richtlinienumsetzung?

Die Kosten der Ausarbeitung von Lärmkarten und Aktionsplänen für Flughäfen in Europa werden laut Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission¹ von deren Größe abhängen und auf 50.000 € bis 2 Mio. € geschätzt. In Deutschland liegen für die größeren Flughäfen umfangreiche Erfahrungen mit der Berechnung und Festlegung von Lärmschutzbereichen auf der Grundlage des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm von 1971 vor. Insofern kann für die Flughäfen in Deutschland von einer etablierten Praxis ausgegangen werden, so dass die Kosten für die Lärmkartierung eher im unteren Bereich liegen werden.

¹ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm vom 26.07.2000; Dok-Nr. 2000/0194(COD)

Frage 1e: Welche deutschen Verkehrsflughäfen sind von der Umsetzung der EU-Richtlinie betroffen, d.h. welche verfügen über mehr als 50.000 Flugbewegungen im Jahr?

Nach der von der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen (ADV), Stuttgart, veröffentlichten Verkehrsstatistik wiesen im Jahr 2002 insgesamt 10 Flughäfen in Deutschland ein Verkehrsaufkommen von über 50.000 Flugbewegungen auf. Bei einigen weiteren Flughäfen und Landeplätzen liegen die Flugbewegungszahlen im Bereich des in der Umgebungslärmrichtlinie festgesetzten Schwellenwertes für Großflughäfen. Dieser liegt nach Artikel 3 Buchstabe p der Richtlinie bei 50.000 Flugbewegungen pro Jahr; hiervon sind ausschließlich der Ausbildung dienende Bewegungen mit Leichtflugzeugen ausgenommen. Die Erfassung weiterer Flugplätze in Ballungsräumen hängt von der noch ausstehenden Festsetzung von Kriterien oder Schwellenwerten ab, die für die Erfassung maßgeblich sind.

Frage 1f: Welche Vorstellungen hat die Bundesregierung für die Umsetzung der in der Richtlinie vorgesehenen ausgeweiteten Bürgerbeteiligung?

Nach Artikel 8 Abs. 7 der Umgebungslärmrichtlinie ist eine mehrphasige Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Aufstellung von Lärminderungsplänen durchzuführen, die im Entwurfsstadium ansetzt und angemessene Fristen für jede Phase der Mitwirkung vorsieht. Bei der Umsetzung in deutsches Recht plant das Bundesumweltministerium eine Regelung, die sich an bewährte Regelungen im Planungsrecht anlehnt.

Frage 1g: Inwieweit werden bestehende Lärmkarten und Lärminderungspläne der Städte und Gemeinden bei der Richtlinienumsetzung berücksichtigt?

Bestehende Lärmkarten und Lärminderungspläne sollen soweit wie möglich bei der Richtlinienumsetzung berücksichtigt werden. Allerdings macht die Umgebungslärmrichtlinie mit ihren Anforderungen an Lärmindizes und Berechnungsmethoden (Artikel 5 und 6) Vorgaben, die Anpassungen des bislang geltenden Regelwerks bedingen, um europaweit gleichwertige Ergebnisse zu gewährleisten. Ferner sind bei der Aufstellung von strategischen Lärmkarten und Aktionsplänen bestimmte Mindestanforderungen (Anhang IV und V der

Richtlinie) zu beachten. Die Weiterverwendung bzw. notwendige Anpassung hängt daher auch vom Inhalt der vorhandenen Lärmkarten und Lärminderungspläne ab.

Frage 2a: Wann und in welcher Form plant die Bundesregierung die Umsetzung der Richtlinie 2002/30/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. März 2002 „über Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen der Gemeinschaft“, deren Frist zur Umsetzung am 28. September 2003 abgelaufen ist?

Warum ist eine Umsetzung bislang unterblieben?

Das federführende Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen beabsichtigt, die o.g. Richtlinie, die Vorgaben für die Einführung lärmbedingter Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen enthält, auf Verordnungsebene durch Änderung des Luftverkehrszulassungsrechts in nationales Recht umzusetzen. Ein entsprechender Entwurf befindet sich zurzeit in der Ressortabstimmung. Die Umsetzung ist für das 2. Quartal 2004 beabsichtigt.

Frage 2b: Welche konkreten Veränderungen ergeben sich durch den Regelungsgehalt dieser Richtlinie für den Luftverkehr in der Bundesrepublik Deutschland gegenüber der bisherigen Rechtslage?

Durch die Umsetzung der Richtlinie ergeben sich positive Effekte auf die Lärmsituation in der Umgebung von Flughäfen. Weiterhin ist zu erwarten, dass sich die Luftverkehrsgesellschaften bereits auf Grund der neu geschaffenen Möglichkeiten für die Einführung lärmbedingter Betriebsbeschränkungen bemühen werden, möglichst leises Gerät einzusetzen, um keine Kapazitäten zu verlieren.

Frage 3: Wann plant die Bundesregierung, ein Gesetzgebungsverfahren zur Novellierung des FluglärmG einzuleiten?

Entsprechend der Festlegung in der Koalitionsvereinbarung vom Oktober 2002 soll das Fluglärmgesetz in dieser Legislaturperiode mit dem Ziel novelliert werden, „für alle Flughäfen den Schutz der Bevölkerung vor Lärm deutlich zu verbessern“. Das Bundesumweltministerium hat im Oktober 2003 den Entwurf eines Gesetzes zur Novellierung des Fluglärmgesetzes

zes an die Bundesministerien versandt und die Ressortabstimmung eingeleitet. Beim gegenwärtigen Stand des Novellierungsverfahrens lässt sich ein konkreter Termin für die Vorlage des Gesetzentwurfs noch nicht angeben.

Frage 4: Hat das Umweltbundesamt dem BMU zwischenzeitlich Modellrechnungen geliefert, welche vom geltenden FluglärmG nicht erfasste Flugplätze nach den auf der Internetseite des BMU dargestellten Eckpunkten der Novelle künftig in den Anwendungsbereich des FluglärmG fallen würden?

Wenn ja, um welche Flugplätze handelt es sich hierbei?

Die Eckpunkte des Bundesumweltministeriums sprechen sich für eine Ausweitung des Anwendungsbereichs des Fluglärmgesetzes auf weitere Flugplätze aus. Die Festlegung des Anwendungsbereichs des novellierten Fluglärmgesetzes ist Gegenstand der Ressortberatungen zum aktuellen Gesetzentwurf.

Frage 5a: Welche Auswirkungen haben die auf der Internetseite des BMU vorgeschlagenen Änderungen des Äquivalenzfaktors in Verbindung mit der Absenkung der Grenzwerte auf die Größe der Schutzzonen 1 und 2 der einzelnen deutschen Verkehrsflughäfen?

Frage 5b: Wie viele Bürgerinnen und Bürger würden hierdurch zusätzlich in die Schutzzonen einbezogen?

Frage 5c: Mit welchen Kosten rechnet die Bundesregierung für die Betreiber der deutschen Verkehrsflughäfen durch die Ausweitung der Schutzzonen 1 und 2, die sich bei Umsetzung der veröffentlichten Eckpunkte ergeben würden?

Frage 6a: Mit welchen Kosten rechnet die Bundesregierung für die Betreiber der deutschen Verkehrsflughäfen durch die vom BMU veröffentlichten Eckpunkte zur Einführung von Nachtschutzzonen und den daraus resultierenden Anspruch auf Erstattung der Kosten für belüfteten Schallschutz?

Frage 6b: Welche Flughäfen wären von der Einführung betroffen?

Frage 6c: Wie viele Bürgerinnen und Bürger würden bei Umsetzung der Eckpunkte in entsprechende Nachtschutzzonen einbezogen?

Frage 7a: Mit welchen Kosten rechnet die Bundesregierung für die öffentlichen Haushalte bei Umsetzung der veröffentlichten Eckpunkte im Hinblick auf die Militärflugplätze und Luft-Boden-Schießplätze?

Frage 7b: Wie viele Bürgerinnen und Bürger würden im Hinblick auf die Militärflugplätze (inkl. Luft-Boden-Schießplätze) zusätzlich in Schutzzonen einbezogen und welche Standorte der Bundeswehr wären hiervon betroffen?

Die Fragen 5, 6 und 7 werden wegen ihres engen inhaltlichen Zusammenhangs gemeinsam beantwortet.:

Die Änderung des Äquivalenz- oder Verdopplungsfaktors q , der im Fluglärmschutzgesetz von 1971 auf den Wert 4 festgelegt worden ist, auf den heute in nahezu allen anderen Bereichen des Lärmschutzes gebräuchlichen Wert 3 führt bei Flughäfen mit niedrigerem oder mittlerem Verkehrsaufkommen tendenziell zu einer Vergrößerung der Schutzzonen, bei Flughäfen mit hohem Verkehrsaufkommen ist aufgrund der Änderung des Äquivalenzfaktors eine Verkleinerung der Schutzzonen zu erwarten. Bei Verwendung des Äquivalenzfaktors $q = 3$ werden sich die Konturen der Schutzzonen in Richtung der Start- und Landebahnen unterhalb der An- und Abfluglinien verlängern, während die Breite der Konturen abnimmt. Wesentlichen Einfluss auf Anzahl und Art der von der Novelle erfassten Flugplätze, auf die Größe der einzelnen Schutzzonen, auf die Anzahl der in den Schutzzonen wohnenden Bürgerinnen und Bürger sowie auf die Kostenfolgen, vor allem für baulichen Schallschutz in den hoch belasteten Bereichen im Flugplatzumland, haben insbesondere die Festlegungen des Gesetzentwurfes zum Anwendungsbereich der Novelle, zu den Grenzwerten für die Abgrenzung der Tag- und der Nacht-Schutzzonen sowie zum Ermittlungs- und Bewertungsverfahren für die Fluglärmimmissionen. Alle genannten Regelungsbereiche sind Gegenstand der Ressortberatungen, insbesondere auch hinsichtlich der Einbeziehung der militärischen Flugplätze unter angemessener Berücksichtigung der Spezifika des militärischen Flugbetriebes. Belastbare Aussagen zu den in den Fragen 5, 6 und 7 angesprochenen Auswirkungen der Novelle Fluglärmschutzgesetz kann die Bundesregierung daher erst nach Abschluss der Beratungen in Form von Kostenangaben zu dem Gesetzentwurf vorlegen.

Frage 8a: Entsprechen die auf der Internetseite des BMU enthaltenen Grenzwerte und Berechnungsmethoden den aktuellen Vorstellungen der Bundesregierung?

Die im Jahr 2000 veröffentlichten Eckpunkte des Bundesumweltministeriums und die vielfältigen Konsultationen und Erörterungen hierzu bilden eine wichtige fachliche Grundlage für die Novellierung des Fluglärmsgesetzes. Ins Einzelne gehende Aussagen zu den Inhalten des Gesetzentwurfes der Bundesregierung werden allerdings erst nach Abschluss der Ressortberatungen möglich sein.

Frage 8b: Hält es die Bundesregierung insbesondere für sachgerecht, den Dauerschallpegel nicht nach der tatsächlichen Verteilung von Starts bzw. Landungen auf die jeweilige An- und Abflugsrichtung, sondern nach der maximal denkbaren Belastung in jede Richtung (sog. 100/100-Regel) zu berechnen?

Das Berechnungsverfahren zur Ermittlung der Fluglärmimmissionen soll den Belastungen angemessen Rechnung tragen, die für unterschiedlich lange Zeiträume an Immissionsorten im nahen Flugplatzumfeld auftreten, wenn diese beispielsweise nur bei bestimmten Start- und Landerichtungen überflogen werden. Die Festlegungen hierzu sind ebenfalls Gegenstand der Ressortberatungen.

Frage 9: Plant die Bundesregierung auch die Verordnung über bauliche Schallschutzanforderungen (SchallschutzV i.V.m. § 7 FluglärmG) dem Stand der Technik und den zu verändernden Grenzwerten anzupassen, und wenn ja, wie?

Es ist davon auszugehen, dass eine Anpassung des untergesetzlichen Regelwerkes an das novellierte Fluglärmsgesetz erforderlich ist. Hierzu zählt auch die „Verordnung über bauliche Schallschutzanforderungen nach dem Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm“ vom 5. April 1974 (BGBl. I S. 903). Die Einzelheiten hierzu lassen sich jedoch erst dann exakt angeben, wenn die jeweils relevanten Inhalte des novellierten Fluglärmsgesetzes fest stehen.

Frage 10: Wird die Bundesregierung bei der Novellierung des FluglärmG die in § 5 Abs. 3 FluglärmG a.F. enthaltenen Ausnahmen zum Bauverbot für Wohnungen innerhalb der Schutzzone 1 streichen?

Die angesprochenen Ausnahmeregelungen des Fluglärmgesetzes von 1971 erlauben in vielen praktisch relevanten Fällen auch in der hoch belasteten Schutzzone 1 die Ausübung von Baurechten, die zum Zeitpunkt der Festsetzung eines Lärmschutzbereichs bestanden. Damit war bislang vielfach der Neubau von Wohngebäuden auch in hoch lärmbelasteten Bereichen in unmittelbarer Flugplatznähe möglich. Es wird geprüft, inwieweit dem Bau von Wohnungen in diesen Bereichen wirksamer als bisher entgegengewirkt werden kann.

Frage 11: Welche Änderungen des LuftVG, die die Parlamentarische Staatssekretärin beim Bundesminister für Verkehr-, Bau- und Wohnungswesen, Angelika Mertens, in ihrer Antwort vom 3. Januar 2003 auf die schriftliche Einzelfrage 52 des Abgeordneten Holger Haibach auf Bundestags-Drucksache 15/347 andeutete, hat die Bundesregierung konkret im Blick, um den Fluglärm zu verringern oder für die betroffenen Bürgerinnen und Bürger erträglicher zu machen?

Wichtige Beiträge für einen hinreichenden Schutz der Anwohner vor Fluglärm und zur Sicherung eines angemessen hohen Lärmschutzniveaus erwartet die Bundesregierung vom Zusammenwirken der Regelungen des novellierten Fluglärmgesetzes, von einer handlungsorientierte Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie entsprechend der Festlegung in der Koalitionsvereinbarung und von der Umsetzung der in dieser Kleinen Anfrage ebenfalls angesprochenen Betriebsbeschränkungsrichtlinie. Darüber hinaus berücksichtigt die Bundesregierung bei ihren Maßnahmen auch den „ausgewogenen Ansatz“ der internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO), um dem Lärmschutz im Luftverkehr im erforderlichen Umfang Rechnung zu tragen.

Frage 12: Ist im Zusammenhang mit den angesprochenen Gesetzesänderungen auch die Einführung eines Klagerechts von Betroffenenvertretern (sog. Verbandsklage) im Luftverkehrsrecht geplant?

In den Eckpunkten des Bundesumweltministeriums werden unter Berücksichtigung des Beschlusses des Deutschen Bundestages vom 2. September 1998, der u.a. eine Ausweitung der Bürgerbeteiligung fordert, auch Vorschläge für eine ausgeweitete Unterrichtung der Bürger und für eine verstärkte Einbindung von Betroffenenvertretern in Entscheidungsprozesse gemacht. Die Vorschläge sind ebenfalls Gegenstand der Ressortberatungen.