

**Stellungnahme der
der Industrie- und Handelskammern Berlin
zum Entwurf eines
Gesetzes zur Verbesserung des Schutzes vor Fluglärm
in der Umgebung von Flugplätzen
(Novellierung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm)**

Das seit 30. März 1971 geltende Fluglärmgesetz soll mit dem vorliegenden Entwurf novelliert werden. Ein Anpassungsbedarf an den Stand der Technik ist unbestritten. Der Modernisierungsbedarf betrifft dabei gleichermaßen Maßnahmen zum Schutz der Anwohner vor Lärm, als auch Meß- und Bewertungsverfahren.

Für Berlin-Brandenburg haben die geplanten Änderungen mit Blick auf den Ausbau des Flughafens Schönefeld zum Flughafen Berlin Brandenburg International, für den am 13. August 2004 der Planfeststellungsbeschluss erfolgte, besondere Bedeutung. Dieses weit fortgeschrittene Vorhaben ist für die wirtschaftliche Entwicklung der Region von überragender Bedeutung. Wir lehnen deshalb alle Regelungen ab, die den Standort gegenüber bestehenden nationalen und europäischer Flughäfen im künftigen Wettbewerb benachteiligt.

Grundsätzliche Anmerkungen

- **Gesamtwirtschaftliche Folgenabschätzung völlig unzureichend**

Der Luftverkehr hat für die in hohem Maße exportabhängige deutsche Wirtschaft eine Schlüsselfunktion. Die geplante Gesetzesänderung belastet aus unserer Sicht den Luftverkehr unangemessen und wirkt sich deshalb auch negativ auf den Wirtschaftsstandort Deutschland aus. Leider enthält die Gesetzesnovelle unverhältnismäßige Anforderungen

an den Lärmschutz. So werden die nach unserer Kenntnis wissenschaftlich nicht begründeten Grenzwertverschärfungen in Verbindung mit erweiterten Ansprüchen im Außenwohnbereich sowie durch den neuen Zuschnitt der Schutzzonen für Flughafenbetreiber zusätzliche Kosten auslösen. Weitere Kostensteigerungen sind durch die noch fehlenden Regelungen zu Höchstbeträgen bei der Außenwohnbereichsentschädigung, unvollständige Vorschriften bei den Bauverböten sowie den Versuch, die Flughafenbetreiber im Enteignungsfall entschädigungspflichtig zu stellen, zu erwarten. Da der Luftverkehr im europäischen Ausland von solchen Kosten nicht im gleichen Maße belastet wird, entsteht für den Luftverkehr in Deutschland ein Wettbewerbsnachteil. Damit erschweren die vorgelegten Gesetzesänderungen notwendige Kapazitätsanpassungen deutscher Flughäfen und widersprechen somit auch dem Flughafenkonzept der Bundesregierung aus dem Jahr 2000.

- **EU-Recht als Rahmen akzeptieren**

Wenn der Gesetzesentwurf der Umsetzung der EU-Umgebungslärmrichtlinie dienen soll, darf der Gesetzgeber nicht über die Anforderungen der EU-Richtlinie hinausgehen. So widerspricht die vorgesehene 100/100-Regelung den europäischen Rechtsvorschriften. Nach der EU-Umgebungslärmrichtlinie, Anhang I, sind für die Lärmpegelberechnung die realen Lärmemissionen des Bezugszeitraums von einem - hinsichtlich der Witterungsbedingungen durchschnittlichen - Jahr zu berücksichtigen. Die 100/100-Regelung verstößt auch gegen das Verhältnismäßigkeitsgebot, da gegen alle Regeln der Wahrscheinlichkeit ein realitätsferner Berechnungsgrundsatz eingeführt werden soll. Dieser führt zu erheblichen zusätzlichen Kosten für den Lärmschutz, weil entgegen allen gängigen Erfahrungen Flugbewegungen in Ansatz gebracht würden, die aufgrund der realen Windverhältnisse nicht eintreten werden.

- **Regelungen für die Siedlungssteuerung unzureichend**

Die Regelungen zu den Bauverböten bzw. zur Siedlungssteuerung sind unzureichend, weil die zu weit gehenden Ausnahmeregelungen eine Absicherung des Flughafenbetriebs nicht in dem erforderlichen Maß erkennen lassen.

Im Gesetzesentwurf kommt es zu Überschneidungen zwischen den Regelungen des Fluglärmgesetzes - Lärmsanierung und Siedlungssteuerung bei bestehenden Flughäfen - sowie dem Fachplanungsrecht des Luftverkehrsgesetzes – Vermeidung unzumutbarer Fluglärmbelastungen bei neuen oder wesentlich baulich erweiterten Flughäfen -. Gesetzessystematisch müssen Anforderungen an neue bzw. baulich wesentlich erweiterte Flughäfen im LuftVG geregelt werden.

Laufende Flughafenplanungen und vorgesehene Betriebseinstellungen nicht geregelt – Beispiel: Flughafenprojekt Berlin-Brandenburg (BBI)

Der Gesetzesentwurf berücksichtigt laufende Flughafenplanungen wie beispielsweise das inzwischen weit fortgeschrittene Flughafenprojekt für Berlin und Brandenburg nicht. Dies bedeutet, dass beim BBI jetzt Mehraufwand ausgelöst wird, der bisher nicht eingeplant war bzw. hinsichtlich Tegel und Tempelhof nicht mehr erforderlich ist. Der Entwurf muss deshalb um folgende Ausnahmeregelungen ergänzt werden.

- Für Flughäfen, wie Berlin-Tegel und Berlin-Tempelhof, die den Betrieb in absehbarer Zeit einstellen: Wenn die Einstellung des Betriebes innerhalb eines Zeitraumes von zehn Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes erfolgt, ist auf zusätzliche Lärmschutzmaßnahmen zu verzichten.
- Für Flughafenausbauten, wie Berlin-Schönefeld, für die ein Planfeststellungsbeschluss vorliegt: Die verschärften Grenzwerte für Neubauten gelten nicht, wenn ein Planfeststellungsbeschluss vorliegt. Dies gilt auch, wenn dieser bei Inkrafttreten des Gesetzes möglicherweise noch nicht rechtskräftig ist.

Fazit

Die Anforderungen des Gesetzesentwurfs entsprechen in weiten Teilen nicht dem Gleichbehandlungs- und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Damit wird die Wettbewerbsfähigkeit deutscher gegenüber internationalen Flughäfen deutlich geschwächt. Auch innerhalb Deutschlands wird durch die nicht sachgerechte Unterscheidung zwischen bestehenden und neuen bzw. ausgebauten Flughäfen unangemessen in den Wettbewerb eingegriffen und dadurch eine Art Zwei-Klassen-Regelung eingeführt. Die neuen Grenzwerte dürfen deshalb auch nicht zu einer Einschränkung des Nachtflugbetriebs auf deutschen Flughäfen führen.

Wir sprechen uns dagegen aus, an den Luftverkehr höhere Anforderungen an den Lärmschutz zu stellen, als an die anderen Verkehrsträger. Grundsätzlich halten wir es für besser, den Lärm am Flugzeug, also an der Quelle weiter zu verringern, wie es von den Fluggesellschaften seit Jahren mit großem Erfolg praktiziert wird, als dem Luftverkehr durch höhere passive Schallschutzmaßnahmen unnötige Kosten aufzubürden.

Dem Gesetzentwurf fehlt die „europäische Note“. Der Ansatz, dass EU-Umweltrecht zu harmonisieren, die Wettbewerbsbedingungen des EU-Binnenmarkts zu spiegeln sowie eine sinnvolle Abgrenzung zwischen Fach- und Planungsrecht umzusetzen, kommt insgesamt zu kurz.

Das Ziel, die Vorschriften für die Lärmsanierung und die Siedlungssteuerung in der Umgebung von Flughäfen zu verbessern und die bestehenden Raumnutzungskonflikte zu entschärfen, wird nicht erreicht.

Wir beschränken uns in unserer Stellungnahme nur auf die aus unserer Sicht wichtigsten Kritikpunkte. Wir sehen uns in unserer Kritik auch durch die ausführlichen Stellungnahmen der Deutsche Lufthansa AG sowie der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen e.V. (ADV) zur Novelle bestätigt und schließen uns den dort getroffenen Aussagen an. Deshalb wird der vorgesehene Gesetzesentwurf von uns in dieser Form abgelehnt.

Zu den einzelnen Regelungen

Zu § 1 Geltungsbereich

Das FluglärmG muss gleiche Grenzwerte für zivilen wie auch militärischen Fluglärm vorsehen (Gleichbehandlungsgrundsatz). Eine Ungleichbehandlung ist weder in rechtlicher noch in fachlicher Hinsicht gerechtfertigt.

Die unterschiedlichen Charakteristika des militärischen Fluglärms (schneller Pegelanstieg und hohe Maximalpegel) lassen sich wie bisher im Berechnungsverfahren berücksichtigen. Diese Besonderheiten im Vergleich zum zivilen Fluglärm rechtfertigen keinesfalls eine Privilegierung des militärischen Fluglärms.

Zu § 2 – Umfang des Lärmschutzbereichs

Absatz 2:

Der Gesetzgeber schreibt unterschiedliche Grenzwerte für neue oder wesentlich baulich erweiterte sowie für bestehende Flugplätze vor. Diese Unterscheidung kann nicht nachvollzogen werden. Sie widerspricht dem Gleichbehandlungsgrundsatz und auch dem in der Begründung herangezogenen Gesichtspunkt der Harmonisierung der Bewertungsverfahren bei anderen Verkehrslärmquellen (Schienen-, Straßenverkehr), da dort auch keine Unterteilung zwischen neuen und bestehenden Anlagen vorgenommen wird.

Vor allem ist hinsichtlich der vorgeschlagenen Grenzwerte zu betonen, dass diese Werte nicht den Ergebnissen der anerkannten Lärmwirkungsforschung entsprechen und somit nicht ausreichend wissenschaftlich untermauert sind. Wenn diese ungesicherten Werte nun für die Ausweisung von Lärmzonen mit entsprechenden Rechtsfolgen zu Grunde gelegt werden, so hat dies gravierende Folgen für die Flughafenbetreiber. Gerade die Grenzwerte für die Nacht führen im Einzelfall zu hohen Kosten und erschweren den Flughäfen den Nachtflugverkehr.

Für die Begrenzung der Tagschutzzone 1 ist ein $Leq(3),16h$ von 67 dB(A) sachgerecht. Die Tagschutzzone 2 sollte dementsprechend von einem $Leq(3),16h$ von 62 dB(A) begrenzt werden.

Für die Nachtschutzzone 1, in der der Flughafen für Schallschutz sorgen muss, schlagen wir in Übereinstimmung mit der Lärmwirkungsforschung ein Einzelschallkriterium (L_{Amax}) von 6 x 75 dB(A), allenfalls überlagert mit einem Dauerschallpegel L_{night} von 55 dB(A), vor.

Die Festsetzung einer Nachtschutzzone 2 wird abgelehnt.

Im übrigen betrifft die Festlegung von Lärmgrenzwerten für die Lärmvorsorge bei Neu- und Ausbaufällen fachplanungsrechtliche Fragen und ist deshalb nicht im FluglärmG, sondern im LuftVG zu regeln.

Zu § 3 Ermittlung der Lärmbelastung

Der Referentenentwurf führt für die Schutzzonen die sogenannten 100/100-Regel ein. Da diese Regelung nicht die physikalischen Realität widerspiegelt, wird sie von uns generell abgelehnt. Wie in der 16. BImSchV muss die Realverteilung der Flugbewegungen als Berechnungsgrundlage herangezogen werden. Allenfalls ergänzt durch eine Standardabweichung, um zeitlich begrenzt auftretende Abweichungen von der durchschnittlichen Windrichtungsverteilung abzudecken.

Zu § 4 Festsetzung des Lärmschutzbereiches

Die Novelle schreibt jetzt vor, dass das Gesetz für zivile Flughäfen und Verkehrslandeplätze mit mehr als 25.000 (im vorhergehenden Entwurf 50.000) Bewegungen gelten soll. In sofern werden jetzt auch kleinere Flugplätze betroffen sein. Für diese entstehen Kosten, die in keinem vertretbaren Verhältnis zu dem damit erzielbaren Schallschutz stehen. Dies würde zu erhöhten Landegebühren bzw. einem erhöhtem Zuschussbedarf durch die Flughafenträger führen und könnte Betreibereinstellungen oder – reduzierungen nach sich ziehen. Die allgemeine Luftfahrt wäre davon erheblich betroffen. Regionalflughäfen außerhalb der Ballungsräume, die für die örtliche Wirtschaft einen wichtigen Standortfaktor darstellen, wären von dieser Regelung erheblich betroffen. Wir sprechen uns daher dafür aus, die Grenze bei 50.000 Bewegungen zu belassen.

Die Überprüfung der Lärmschutzbereiche nach 10 Jahren ist im Hinblick auf die vorgesehene zeitliche Staffelung des Vollzugs und das Entstehen der Ansprüche in § 9 Abs. 1 und Abs. 2 mit einer Zeitdauer von bis zu 12 Jahren zu kurz angesetzt.

Die in § 4 Abs. 5 vorgesehene Verpflichtung zur Neufestsetzung des Lärmschutzbereiches bei 25 %iger Erhöhung der Flugbewegungen ist nicht sachgerecht, weil eine Zunahme der Bewegungen nicht notwendigerweise zu einer Zunahme der Lärmbelastung führt. Dies kann anhand der Entwicklung der Dauerschallpegel an deutschen Flughäfen eindrucksvoll belegt werden. Eine Neufestsetzung ist nur dann erforderlich, wenn sich an den Rändern des Lärmschutzbereiches eine Zunahme des Dauerschallpegels um mindestens 3 dB(A) ergibt, nicht jedoch bei einer Abnahme des Dauerschallpegels. Ein Schrumpfen der Schutzzonen würde zum weiteren Heranrücken der Wohnbebauung an den Flughafen führen und damit zu Problemen, wenn der Flugbetrieb wieder (erheblich) zu nimmt.

Zu § 5 Bauverbote

§ 5 soll sicherstellen, dass die nähere Umgebung von Flughäfen von weiterer Wohnbebauung freigehalten wird. Damit sollen unnötige Konflikte mit den Flughafenanrainern vermieden werden. Die umfassende Ausnahmeregelung in § 5 Abs. 3 und 4 stehen dem jedoch entgegen, da sie wirksame Bauverbote verhindern. Um eine effektive Siedlungssteuerung zu ermöglichen, sind daher bei der Novellierung des FluglärmG die in § 5 Abs. 3 und 4 FluglärmG enthaltenen Ausnahmen ersatzlos zu streichen. Auf diese Weise können künftig Raumnutzungskonflikte vermieden werden.

Zu § 7 Schallschutz

Die bisherige Schallschutzverordnung muss an die neuen Lärmgrenzwerte angepasst und zeitgleich mit dem FluglärmG verabschiedet werden. Sie bestimmt maßgeblich die Anforderungen an den Schallschutz und damit auch seine Kosten. Es sollte – wie bisher – gesetzlich ein Erstattungshöchstbetrag festgesetzt werden.

Zu § 9 Erstattung von Aufwendungen/Außenwohnbereichsentschädigung

Die Festlegung von Entschädigungsregelungen für Beeinträchtigungen des Außenwohnbereichs in § 9 Abs. 5 des BMU-Entwurfs betrifft fachplanungsrechtliche Fragen und ist deshalb nicht im FluglärmG, sondern im LuftVG bzw. in der LuftVZO zu regeln.

Zu § 12 Zahlungspflichtiger bzw. § 8 Entschädigung bei Bauverboten

Das Bauverbot stellt einen Akt der Enteignung dar. Da es durch dieses Gesetz verfügt wird, ist entgegen der vorgesehenen Regelung der Staat – und nicht der Flughafenbetreiber – zur Entschädigung verpflichtet.

IHK Berlin Bes/Dru/Ric

7.9.2004