Faktenpapier zum

Fluglärmbericht des Umweltbundesamtes

Stand: Oktober 2017

FLUGHAFENVERBAND
Unsere Flughäfen: Regionale Stärke, Globaler Anschluss
ADV

BDL
Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft

Einleitung

Die Bundesregierung muss gemäß Fluglärmschutzgesetz (FluLärmG) dem Deutschen Bundestag spätestens im Jahre 2017 zur Überprüfung der Lärmwerte des Fluglärmschutzgesetzes unter Berücksichtigung des Standes der Lärmwirkungsforschung und der Luftfahrttechnik berichten. Der Gesetzgeber ging bei Inkrafttreten des Gesetzes im Jahr 2007 davon aus, dass innerhalb eines Zeitraums von 10 Jahren in ausreichendem Maße Erfahrungen aus dem Vollzug des Gesetzes vorlägen. Allerdings sind die Durchführungsverordnungen erst in den Jahren 2008, 2009 und 2013 erlassen worden. Die Festsetzung der Lärmschutzbereiche erfolgte erst zwischen 2009 und 2016, die Umsetzung von baulichen Schallschutzmaßnahmen ist an vielen Standorten noch nicht einmal angelaufen. Vor diesem Hintergrund liegen an vielen Flughafenstandorten keine oder nur sehr eingeschränkte Erfahrungswerte vor.

Im Juli 2017 veröffentlichte das Umweltbundesamt (UBA) seinen Bericht zur Umsetzung des Fluglärmschutzgesetzes (Stand Mai 2017). Dieser baut auf zwei Forschungsvorhaben auf, die an das Öko-Institut vergeben wurden. Beide Forschungsvorhaben werden von der Luftverkehrsbranche wegen der einseitigen Herangehensweise stark kritisiert (siehe Branchenposition vom April 2017[1]).

Bewertung des UBA-Berichts:

Im Ergebnis stellen sich die im Fluglärmbericht 2017 des UBA gemachten Handlungsempfehlungen als eine nahezu vollständige Aufkündigung des im Rahmen der Novellierung des FluLärmG 2007 gefundenen tragfähigen Ausgleichs zwischen den Belangen der Betroffenen und der Luftfahrt dar.

Besonders problematisch sind folgende Handlungsempfehlungen des UBA:

- drastische Absenkung der Lärmgrenzwerte,
- einheitliche Bewertung von Bestands- und Ausbauflugplätzen,
- Einführung eines wirkungsbezogenen Maximalpegel-Kriteriums zur Nachtzeit,
- Einführung einer Lärmkontingentierung für die Zeit von 6 bis 22 Uhr und
- Nachtflugverbote an allen Flughafenstandorten Deutschlands.

Diese Vorschläge werden ohne wissenschaftlich abgesicherte Begründung und ohne genauere Prüfung der Auswirkungen aufgeführt. Einer soliden Analyse der Lage entspricht dies nicht.

Die Forderung des UBA nach Lärmkontingentierungen und Nachtflugverboten stellt einen starken Eingriff in die Genehmigung von Flughäfen dar. Sie begegnet erheblichen rechtlichen Bedenken. Derart weitgehende Forderungen widersprechen völker- und unionsrechtlichen Vorgaben. Sowohl nach ICAO-Regelungen als auch nach der Betriebsbeschränkungsverordnung der EU sind Betriebsbeschränkungen die ultima ratio im Rahmen des „ausgewogenen Ansatzes“. Die zahlreichen Beispiele in der Praxis des Lärmschutzes an Flughäfen zeigen vielmehr, dass die aktuellen Gesetze vollkommen ausreichen, um den berechtigten Lärmschutzinteressen der Bevölkerung in weitem Umfang gerecht zu werden. Da das UBA keine weitergehenden gesundheitlichen Risiken belegen kann, fehlt diesen Vorschlägen auch insoweit eine solide Grundlage.

[1] http://www.adv.aero/wp-content/uploads/2017/09/Branchenposition-zur-Umsetzung-des-Fluglärmschutzgesetzes-April-2017.pdf

Der Bericht steht damit im Widerspruch zu dem im Mai 2017 veröffentlichten „Luftverkehrskonzept des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur“ und dem Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode, die übereinstimmend das Ziel der Stärkung des Luftverkehrsstandortes Deutschland und den Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit verfolgen und dementsprechend insbesondere generelle Betriebsbeschränkungen durch ein Nachtflugverbot ablehnen.

Hinweise der Luftfahrtbranche auf Fehler in den vorangegangenen Forschungsvorhaben wurden bei der Erstellung des UBA-Fluglärmberichts ignoriert. Eine fachlich fundierte Grundlage für die Weiterentwicklung der gesetzlichen Regelungen konnte so nicht vorgelegt werden.

Auch im Kapitel 6 - Luftfahrttechnik sind einige fachliche Fehler enthalten, die sich mit der Konsultation von Luftfahrtexperten hätten vermeiden lassen.

1. Lärmwerte des FluLärmG:

Das UBA fordert eine Absenkung der Lärmpegelwerte des § 2 Abs.2 FluLärmG für alle Flugplätze um 10 - 15 dB(A) auf einheitlich 50/45 dB(A) $L_{eq,\ Tag}$ und 40 dB(A) $L_{eq,\ Nacht}$ bei gleichzeitiger Einführung eines wirkungsbezogenen Maximalpegel-Kriteriums für die Nacht. Ohne Änderung des Berechnungsverfahrens und bei gleichem Flugzeugmix würde eine Absenkung der Werte um 10 dB die Schutzzonenflächen um das rund 6- bis 8-fache vergrößern, eine Absenkung um 15 dB um das 15- bis 20- fache.

Die völlig überzogene Verschärfung der Lärmwerte entbehrt einer belastbaren wissenschaftlichen Grundlage. Sie steht nicht im Einklang mit Studien, die das aktuelle Wissen zum Thema Lärmwirkung darstellen (NORAH-Studie[2], Charité-Studie[3], Fluglärm und Gesundheit 2008-2016 des Gesundheitsamts Frankfurt[4]) und entspricht nicht der aktuellen Rechtsprechung (z. B. Verwaltungsgerichtshof Kassel). Zuletzt Mitte Juli stellten die Richter des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes in Kassel fest, dass es keine neuen wissenschaftlichen Erkenntnisse zu Gesundheitsgefahren durch Fluglärm gibt, die über die im FluLärmG berücksichtigten wissenschaftlichen Erkenntnisse hinausgehen (Verwaltungsgerichtshof Hessen, Beschl. v. 11.07.2017, Az.: 9 C 1497/12.T). Damit bestätigt auch der Verwaltungsgerichtshof, dass es keine Rechtfertigung für verschärfte Grenzwerte im FluLärmG gibt. Auch die Auswertung der bisherigen Lärmwirkungsstudien, die die Charité durchgeführt hat, kommt zu diesem Ergebnis.

Das UBA formuliert sogar selbst auf S. 48: *„Aus Sicht der Lärmwirkungsforschung lassen sich grundsätzlich keine eindeutigen Grenz- oder Schwellenwerte ableiten.“*

Eine aktuelle Literaturauswertung des Gesundheitsamts der Stadt Frankfurt stellt die Erkenntnisse nach der letzten Novellierung des Fluglärmschutzgesetzes differenzierter und nicht ideologisch geprägt dar und kommt zu dem Schluss, dass:

- die Untersuchungsergebnisse uneinheitlich sind,
- Ergebnisse zu nächtlichem Fluglärm / Blutdruck nur für Männer, nicht aber für Frauen gelten,

[2] http://www.laermstudie.de/

[3] https://schlafmedizin.charite.de/fileadmin/user_upload/microsites/kompetenzzentren/schlafmedizin/docs/Man-Sum_230417N.pdf

[4] https://www.frankfurt.de/sixcms/media.php/738/Flugl%C3%A4rm%20und%20Gesundheit_Literatur%C3%BCbersicht%20II_web.pdf

- Erkrankungsrisiken im Vergleich der Verkehrsträger für den Straßenverkehrslärm meist höher sind als für Fluglärm.

Insbesondere der letzte Punkt wird im UBA-Bericht nicht thematisiert. Dies ist – auch unter Berücksichtigung der deutlich höheren Anzahl lärmexponierter Personen im Straßenverkehr – ein weiterer Hinweis auf den einer Fachbehörde nicht angemessenen Umgang mit wissenschaftlichen Ergebnissen.

Die Vorschläge des UBA zum Absenken der Grenzwerte orientieren sich an der Vorgehensweise der WHO, möglichst strikte Werte festzulegen, um eventuell auftretenden Wirkungen präventiv zu begegnen. Diese Herangehensweise lässt jedoch außer Acht, inwiefern solch abgesenkte Grenzwerte überhaupt zu der gewünschten Präventionswirkung führen würden. Das UBA selbst hat dies erkannt und wie folgt beschrieben: (S. 91):

*„Allerdings sind mit den vorgeschlagenen **grundlegenden Änderungen des FluLärmG auch Nachteile verbunden**. Durch eine deutliche Absenkung der bestehenden SGW 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.**“*

Das UBA stellt auf Seite 78 unten fest, dass der Schallschutz für die Nachtzeit am wenigsten abgerufen wird:

„c:) Die größte Diskrepanz zwischen Anspruchsberechtigten und gestellten Anträgen besteht hinsichtlich des Nachtschutzes.“

Trotzdem fordert es auch für den Nachtschutz drastisch größere Schutzzonen und die Einführung eines wirkungsbezogenen Maximalpegel-Kriteriums. Eine in sich konsistente Argumentation ist das nicht!

Der Vorschlag zur Einführung eines „wirkungsbezogenen Maximalpegel-Kriteriums“ für die Nacht ist nicht nachvollziehbar. Der Gesetzgeber hat bereits mit der Novelle in 2007 ein – ebenfalls wirkungsbezogenes – Maximalpegelhäufigkeitskriterium eingeführt, welches in der Regel zu größeren Schutzzonen als im Falle einer reinen Dauerschallpegel-Kontur führt. Dieses – bei den Verkehrsträgern Straße und Schiene nicht etablierte – zusätzliche NAT-Kriterium entspricht weiterhin aktuellen Erkenntnissen der Lärmwirkungsforschung.

Die im UBA-Fluglärmbericht enthaltenen Darstellungen zu den Ergebnissen der Lärmwirkungsforschung (S. 38 bis 51) geben Studienergebnisse falsch oder widersprüchlich sowie unvollständig wieder:

Beispiele:

Seite 42, 3. Absatz: *„Die Studien bestätigen, dass (a) Personen, die stärker durch Fluglärm belastet sind, höhere Blutdruckwerte aufweisen als Menschen, die in ruhigeren Wohngebieten leben;“*

Diese Aussage steht im Widerspruch zu aktuellen Studien wie der NORAH-Studie. Diese kam zu folgendem Ergebnis: „Die NORAH-Blutdruckstudie konnte einen signifikanten, also statistisch eindeutigen, Zusammenhang zwischen Fluglärm und den für Herz und Kreislauf relevanten Parametern Blutdruck, Herzfrequenz und Blutdruckamplitude nicht nachweisen.“[5]

S. 42 ganz unten: *„Aufgrund neuerer Studien (insbesondere im Bereich des Fluglärms) muss jedoch damit gerechnet werden, dass bereits bei einem $L_{Aeq,Tag}$-Wertebereich ab 55-60 dB(A) und $L_{Aeq,Nacht}$ -Wertebereich ab 45-50 dB(A) ein erhöhtes Risiko für Herz-Kreislauf-Erkrankungen vorliegt (82); (122); (72); (98).“*

Dies steht im Widerspruch zu den Ergebnissen der anerkannten Lärmwirkungsforschung. Zitat aus *Fluglärm und Gesundheit 2008 - 2016 des Gesundheitsamts Frankfurt (Stand 2017)*: „Es gibt wenig Hinweise aus den Studien, dass Lärmexpositionen < 60 dB(A) am Tage ein Risiko für Herzinfarkt bedeuten. Bei Verkehrslärmbelastung über 60 dB(A) jedoch weisen fast alle Studien gleichermaßen auf ein erhöhtes Herzinfarkt-Risiko hin.“

S. 48 Mitte: *„Beruhend auf den aktuellen Erkenntnissen der Lärmwirkungsforschung, welche feststellen, dass ein Großteil des Belästigungserlebens durch die Fluglärmbelastung im Außenbereich bestimmt wird (6) und das medizinische Wissen, dass passive Schallschutzmaßnahmen sich negativ auf das Gesundheitserleben auswirken (95); (95); (11), ist dies kritisch in Frage zu stellen.“*

Diese „Erkenntnis“ muss hinterfragt werden. Die passiven Schallschutzmaßnahmen sorgen dafür, dass der Außenlärm in den Wohnräumen auf ein Level gesenkt wird, so dass er nicht mehr stört. Dies ist hilfreich und nach den Erfahrungen der Flughäfen auch sehr willkommen bei den Betroffenen.

S. 48 unten: *„Die aktuellen Forschungserkenntnisse aus dem Bereich der Herz-Kreislauf-Erkrankungen sowie der Fluglärmbelästigung und den mentalen Erkrankungen belegen, dass die SGW des FluLärmG keinen umfassenden Schutz hinsichtlich möglicher gesundheitlicher Auswirkung bieten.“*

Auch dies lässt sich nicht belegen. Diese Aussage ist eher als Behauptung einzuordnen; diese Ergebnisse zeigen sich nicht konsistent über mehrere Studien und gelten nicht allgemein für die gesamte Bevölkerung in der Nähe von Flughäfen.

[5] http://www.laermstudie.de/fileadmin/norah/NORAH_Wissen/DE/NORAH_Wissen_11.pdf

2. Aktualisierung des Fluglärm-Berechnungsverfahrens

Im UBA-Fluglärmbericht wird ausgeführt, dass Flugzeuge in den vergangenen Jahren durch den technischen Fortschritt kontinuierlich leiser wurden. Diese Entwicklung soll sich daher auch im Fluglärmberechnungsverfahren zur Festsetzung von Lärmschutzbereichen (AzD und AzB) widerspiegeln. Die Empfehlung ist folgerichtig. Durch Anpassung der Berechnungsgrundlage würden im Fall der Überprüfung von Lärmschutzbereichen die Schutzzonen kleiner werden.

Das UBA wertet die Verkleinerung der Schutzzonen jedoch als Minderung des Lärmschutzniveaus und leitet daraus die Empfehlung ab, *„unter Berücksichtigung der aktuellen Erkenntnisse der Lärmwirkungsforschung gleichzeitig (mit der Aktualisierung des Ermittlungsverfahrens) die Schutzzonengrenzwerte um 2 dB(A) abzusenken“.* Das würde bedeuten, dass erfolgreiche Maßnahmen des aktiven Schallschutzes quasi automatisch mit strengeren Grenzwerten bestraft würden.

Vielmehr sollten vor Ort pragmatische Lösungen gefunden werden, wenn die Schutzzonen aufgrund der Neuberechnung kleiner ausfallen sollten als bisher. In den Bereichen, die dann nicht mehr in der Schutzzone liegen würden, in denen aber in der Regel bereits Schallschutz realisiert sein wird sollte zum Beispiel auf jeden Fall eine Siedlungs-Nachverdichtung vermieden werden.

3. Vorschläge zur Änderung der Schallschutzverordung (2. FlugLSV)

Die Umsetzung des Fluglärmschutzgesetzes ist noch nicht überall abgeschlossen. Auch aus diesem Grund sind Änderungen im Gesetz oder den Verordnungen gründlich abzuwägen, um die Umsetzung nicht weiter zu verkomplizieren.

Eine Änderung der Rechtsgrundlagen zum jetzigen Zeitpunkt würde dazu führen, dass den Kriterien der Rechtssicherheit und Gleichbehandlung sowie der damit verfolgten Befriedungsfunktion, nicht mehr angemessen nachgekommen werden könnte. Unterschiedliche Schallschutzmaßnahmen für vergleichbare Fälle würden zu mehr Unzufriedenheit führen und sollten daher vermieden werden.

Die Vorschläge des UBA zur Änderung der 2. Fluglärmschutzverordnung (2. FlugLSV), veröffentlicht als UBA-Texte 13/2016, haben die Flughäfen analysiert und darauf geprüft, ob sie eine praxisnahe und einfache Umsetzung des Schallschutzes an den Flughäfen ermöglichen. Nur durch eine einfache und nachvollziehbare Umsetzung des Schallschutzes kann mehr Akzeptanz der Maßnahmen von Seiten der Betroffenen erreicht werden. Dem genügen die meisten Vorschläge jedoch nicht. Zu diesen Vorschlägen hat die ADV daher eine umfassende Analyse durchgeführt und diese bereits 2016 veröffentlicht. Die ADV-Analyse wurde vom UBA nicht berücksichtigt. Offensichtliche Fehler der UBA-Veröffentlichung wurden nicht korrigiert: z.B. die Forderung nach einem 3-dB-Zuschlag für Freifeldpegel, der bereits in der FlugLSV enthalten ist. Es wird nun im UBA-Fluglärmbericht 2017 lediglich darauf verwiesen, dass die Änderungsvorschläge aus dem UBA-Gutachten zur 2. FlugLSV von der Luftverkehrsseite nicht unterstützt werden.

4. Vorschläge zur Änderung der Außenwohnbereichs-entschädigungs-Verordnung (3.FlugLSV)

Zunächst muss festgestellt werden, dass das untergesetzliche Regelwerk zur Umsetzung der Außenwohnbereichsentschädigung (die 3. FlugLSV) erst im Jahre 2013 verabschiedet wurde und nicht wie im UBA-Bericht genannt in 2009.

Auf den Seiten 80 f. wird dargestellt, welche Forderungen es zur Änderung der Außenwohnbereichsentschädigung (3. FlugLSV) gab. *Das UBA fordert die Ausweitung der Entschädigung für die Außenwohnbereiche auf Bestandsflughäfen und erweiterte Bereiche (Tag-Schutzzone 2).* Auch hier werden die Hinweise der Luftverkehrsbranche nicht dargestellt:

Während vor 2007 in Planfeststellungen/Erweiterungen von Flughäfen für die Außenwohnbereichsentschädigung zumeist die Überschreitung eines Dauerschall-Pegelwerts zur Tagzeit von mehr als 65 dB(A) – zum Teil auch 67 dB(A) – festgelegt wurde, definiert das FluLärmG 60 dB(A) als Kriterium. Diese Absenkung wurde bereits im Rahmen der Novellierung in 2007 als zu streng kritisiert.

Das UBA ordnet die Außenwohnbereichsentschädigung in rechtlich unzutreffender Weise als Entschädigung für die Wertminderung der Immobilie ein. Im Kern geht es bei dieser Entschädigung jedoch um eine Kompensation der durch Fluglärm beeinträchtigten Nutzung des Außenwohnbereichs, der naturgemäß nicht durch bauliche Schutzvorkehrungen vor Fluglärm geschützt werden kann.

Die Forderung des UBA ignoriert zudem den Bestandsschutz und geht deutlich über die Regelungen bei den anderen Verkehrsträgern hinaus, bei denen eine Außenwohnbereichsentschädigung auch nur im Ausbaufall zu zahlen ist.

Das UBA argumentiert weiter, die höheren Kosten einer erweiterten Außenwohnbereichsentschädigung seien „auch nicht negativ zu werten", da die Kosten des Vollzugs des FluLärmG „weit hinter den Erwartungen zurückbleiben". Abgesehen davon, dass dies nicht eine sachlich überzeugende Begründung ist, erbringt das UBA keinen Beleg dafür, dass damit die gewünschte Befriedungswirkung erreicht würde. Es ist auch nicht Ziel des Gesetzes, eine bestimmte Menge an Geld auszugeben. Das UBA verwechselt in seiner Argumentation Kosten mit Schutzbedarf!

5. Siedlungssteuerung / Bauverbote

Das UBA stellt zu Recht fest, dass aufgrund „ausgiebiger Nutzung der Ausnahmeregelung des FluLärmG" durch die Kommunen die notwendige Siedlungssteuerung im Flughafenumfeld „de facto ins Leere läuft" (S. 75 oben).

Tatsächlich hat im Umfeld zahlreicher Flughäfen in den letzten fünf Jahrzehnten nachweisbar eine sehr intensive Siedlungsflächenentwicklung stattgefunden. Insbesondere sind in den Umlandgemeinden in erheblichem Ausmaß Nachverdichtungen, Lückenschließungen und deutliche Arrondierungen vorhandener Siedlungskerne, zum Teil aber auch großflächige neue Siedlungsbereiche jenseits der bestehenden Bebauung zu beobachten.[6]

Die Regelungen zu den Bauverboten gemäß § 5 FluLärmG und zu sonstigen Beschränkungen der baulichen Nutzung gemäß § 6 FluLärmG in Bezug auf Einzelbauvorhaben haben sich in der Praxis somit

[6] Vgl. RWTH Aachen/Universität Bonn: Siedlungsflächenentwicklung im Flughafenumfeld. Raumanalysen, Akteursinteressen und Handlungsoptionen, Aachen/Bonn 2017, S. 111f.

vielfach als unzureichend erwiesen: So verhindern die Vorschriften weder die Verdichtung vorhandener Wohnsiedlungen in der Tag-Schutzzone 1 und der Nacht-Schutzzone des Lärmschutzbereichs (vgl. § 5 Abs. Nr. 4 FluLärmG) noch die Ausweisung von Wohngebieten in der Tag-Schutzzone 2 (vgl. § 6 FluLärmG). Dem Entstehen neuer Betroffenheiten wird damit nicht wirksam begegnet. Eine effektive Siedlungssteuerung im Flughafenumfeld lässt sich so offenbar nicht erreichen.

Erforderlich sind ergänzende Regelungen außerhalb der Fluglärmschutzgesetzgebung, die praxisgerecht eine weitere Verdichtung oder Neubebauung in der Umgebung von Flughäfen, also insbesondere im gesamten Lärmschutzbereich nach FluLärmG und bestenfalls auch darüber hinaus verhindern. Das FluLärmG lässt weitergehende Planungsmaßnahmen ausdrücklich zu (§ 13 Abs. 2 FluLärmG). Damit kann insbesondere in den Raumordnungsvorschriften des Bundes und der Länder oder im Bauplanungsrecht berücksichtigt werden, dass sich raumordnerische Nutzungskonflikte über längere Zeiträume (über 10 Jahre hinaus) entwickeln als sie das FluLärmG in den Blick nimmt. Denkbar wären insbesondere bundesrechtliche einheitliche Rahmenvorgaben, die von den Ländern unter Berücksichtigung der besonderen örtlichen Verhältnisse zu konkretisieren wären.

Grundsätzlich müssen die Möglichkeiten der räumlichen Planung besser ausgeschöpft werden, die schon vorhandenen Planungsinstrumente intensiver eingesetzt und das schon vorhandene Baurecht konsequent verfolgt werden. Dies gilt sowohl für die kommunale als auch die übergeordnete Landes- und Regionalplanungsebene. Dazu gehört insbesondere, raumordnerische Siedlungsbeschränkungsbereiche auszuweisen, die hinreichend über die Lärmschutzbereiche nach dem FluLärmG hinausgehen sollten. Bislang werden die Möglichkeiten des Einsatzes von Siedlungsbeschränkungen in den Ländern sehr unterschiedlich und in vielen Fällen nur unzureichend genutzt. Dabei sind landesplanerische Instrumente in der Praxis wirksamer zur Steuerung der Siedlungsentwicklung als die Regelungen des FluLärmG.

Kontakt

Flughafenverband ADV
Martin Bunkowski, Fachbereichsleiter Umweltschutz und Infrastruktur

– Haus der Luftfahrt –
Friedrichstraße 79, 10117 Berlin

E-Mail: bunkowski@adv.aero
Telefon: 030-310118-41

Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e. V. (BDL)
Uta Maria Pfeiffer, Leiterin Nachhaltigkeit

– Haus der Luftfahrt –
Friedrichstraße 79, 10117 Berlin

E-Mail: uta-maria.pfeiffer@bdl.aero
Telefon: 030-520077-140