

07. 02. 80

Sachgebiet 2129

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Mertes (Gerolstein), Schwarz, Volmer, Dr. Laufs, Dr. Riesenhuber, Biehle, Dr. Langguth, Dr. Jentsch (Wiesbaden), Feinendegen, Dr. Schulte (Schwäbisch Gmünd), Lenzer, Spranger, Weiskirch (Olpe), de Terra, Ernesti, Dr. Jenninger, Erhard (Bad Schwalbach) und der Fraktion der CDU/CSU

– Drucksache 8/3545 –

Bekämpfung des Fluglärms

Der Bundesminister des Innern – U II 10 – 98/5 – hat mit Schreiben vom 7. Februar 1980 die Kleine Anfrage namens der Bundesregierung wie folgt beantwortet:

Vorbemerkung

Die Belastung der Bevölkerung durch Lärm ist heute eines der großen umweltpolitischen Probleme. Zur Vorbereitung einer Lärmschutzpolitik für das nächste Jahrzehnt, die auf hohem Sachverstand und breitem gesellschaftlichen Konsens beruht, hat der Bundesinnenminister zu Beginn dieser Legislaturperiode eine Projektgruppe Lärmbekämpfung gebildet. Eine erste Auswertung der Projektgruppenarbeit stellt das Aktionsprogramm Lärmbekämpfung des Bundesinnenministers vom Oktober 1978 dar, das nach einer sorgfältigen Analyse des Berichts der Projektgruppe durch das Umweltbundesamt weiterentwickelt werden wird. Der Schutz vor Verkehrslärm – einschließlich Fluglärm – steht bei all diesen Aktivitäten im Vordergrund.

Wie die Bundesregierung in ihrem Bericht vom 7. November 1979 – Drucksache 8/2254 – im einzelnen dargelegt hat, bildet das Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm vom 30. März 1971 eine gute Basis für wirksame Maßnahmen zur Minderung der Fluglärmbelastung. Zwar stellte das Gesetz außergewöhnliche wissenschaftlich-administrative Anforderungen an die für den Vollzug Verantwortlichen, indem es u. a. die genaue, einheitliche und reproduzierbare Ermittlung und Festsetzung von Lärm-

schutzbereichen an etwa 45 zivilen und militärischen Flugplätzen mit unterschiedlichem aktuellen und zukünftigen Flugbetrieb verlangt, wobei von einer Lärmbelastung auszugehen ist, die voraussichtlich in zehn Jahren eintreten wird. Nachdem die Bundesregierung und die anderen beteiligten Stellen die mit diesem Gesetzesauftrag gegebenen vielfältigen Probleme gelöst haben, konnte ein Fluglärmregelwerk geschaffen werden, das in seiner umfassenden Art international ohne Vergleich ist. Dies belegt eine vergleichende Untersuchung ausländischer Regelungen zur Fluglärmbekämpfung, die vom Umweltbundesamt durchgeführt worden ist und dem Fluglärmbericht beiliegt.

Seit der Vorlage des Fluglärmberichts hat sich der Gesetzesvollzug ausgesprochen erfreulich weiterentwickelt. Nach dem Fluglärmbericht waren bis September 1978 für baulichen Schallschutz in Lärmschutzbereichen an zivilen und militärischen Flugplätzen insgesamt 20,4 Millionen DM von den Flugplatzhaltern erstattet worden. Bis Ende 1979 konnte diese Summe auf 106 Millionen DM gesteigert und damit mehr als verfünffacht werden. Konkret bedeutet dies, daß heute viele Tausend Menschen in der Umgebung ziviler und militärischer Flugplätze dank des Fluglärmgesetzes in schallgeschützten Wohnungen leben.

1. Erfahrungen mit bestehenden Regelungen bis Ende 1979

Die Erfahrungen beim Vollzug des Fluglärmgesetzes und andere Fluglärmvorschriften hat die Bundesregierung in ihrem Bericht vom November 1978 eingehend dargelegt. Die seitdem gewonnenen Erkenntnisse geben keinen Anlaß, die in dem Bericht enthaltenen Wertungen und Folgerungen zu korrigieren.

- 1.1. Welche, insbesondere die Menschen in der Umgebung von Flugplätzen belastenden Fluglärmprobleme konnten mit dem vom Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm vom 30. März 1971 oder durch andere Gesetze, wie das Luftverkehrsgesetz, bereitgestellten Instrumentarium nicht gelöst werden?

In Ihrem Bericht hat die Bundesregierung festgestellt, das FluglärmG könne zwar nicht alle Fluglärmprobleme lösen, es bringe aber vielen Menschen in der Umgebung von Flugplätzen eine fühlbare Entlastung und wirke dem Entstehen weiterer akuter Belastungssituationen entgegen. Solange es Flugbetriebe der heute bekannten Art gibt, werden Fluglärmprobleme in der dicht besiedelten Bundesrepublik Deutschland nicht zu vermeiden sein. So ist es z. B. möglich, die Menschen in geschlossenen Räumen hinreichend gegen Fluglärm zu schützen; es sind aber keine gangbaren rechtlichen oder technischen Wege erkennbar, wie der Außenbereich der Wohnungen (Garten, Terrasse, Balkon) oder auch die Wohnung selbst bei geöffnetem Fenster gegen Fluglärm geschützt werden kann.

Ein anderes ungelöstes Fluglärmproblem bilden militärische Tiefflüge und Überschallflüge. Zwar läßt sich, wie in der Tat geschehen, durch räumliche Verteilung der Tiefflüge eine Massierung der belastenden Schallereignisse in bestimmten Gebie-

ten weitgehend verhindern, völlig zu vermeiden sind Lärmbelastungen durch Tiefflüge nicht, solange solche Flüge zur Ausbildung der Militärpiloten gehören, um unter den spezifischen Bedingungen des deutschen Luftraumes die Radarerfassung zu unterfliegen. Zwar konnten Mindestflughöhen für den militärischen Überschallflug festgelegt werden; einem völligen Verbot des Überschallfluges, wie es die Bundesregierung vor vier Jahren für den zivilen Bereich verfügt hat, standen im militärischen Bereich die Belange der äußeren Sicherheit entgegen.

Die Tatsache, daß es ungelöste Fluglärmprobleme gibt, geht so nach weniger auf den Mangel eines bestimmten rechtlichen Instrumentariums als vielmehr auf technische und politische Gegebenheiten zurück.

1.2. Wie ist der Stand der Maßnahmen zur Durchführung des Fluglärmgesetzes?

Für welche Flugplätze steht insbesondere die Festsetzung von Lärmschutzbereichen oder deren bereits als notwendig erkannte Änderung noch aus?

Wann werden diese Neufestsetzungen jeweils erfolgen, und ist bei der Neufestsetzung sichergestellt, daß künftig die nicht nachvollziehbare Zuordnung einzelner kleiner, zusammenhängender Ortschaften oder gar einzelner kleiner Grundstücke zu zwei verschiedenen Lärmschutzbereichen unterbleiben wird?

Seit der Vorlage des Fluglärmberichtes vom November 1978 ist eine Reihe von Lärmschutzbereichen festgesetzt, verändert oder doch auf die Voraussetzungen einer Änderung untersucht worden.

So wurden die Lärmschutzbereiche für die militärischen Flugplätze Oldenburg, Eggebek, Fürstenfeldbruck, Brüggen und Wildenrath sowie für den Luft/Boden-Schießplatz Nordhorn festgesetzt; der Lärmschutzbereich Leipheim wurde geändert.

Die Verordnungsentwürfe für die Lärmschutzbereiche des militärischen Flugplatzes Hopsten und des Luft/Boden-Schießplatzes Siegenburg wurden dem Bundesrat zur Zustimmung zugeleitet. Die Berechnung der Lärmschutzbereiche für die Flugplätze Husum und Ingolstadt wurde abgeschlossen, für den Flugplatz Schleswig eingeleitet. Für die Flugplätze Lahr und Geilenkirchen wurde mit der Erfassung der für die Berechnung der Lärmschutzbereiche relevanten Daten begonnen.

Für alle deutschen Verkehrsflughäfen, die dem Fluglinienverkehr angeschlossen sind, sowie für die militärischen Flugplätze Nörvenich, Büchel und Hahn wurde die Prüfung eingeleitet, ob die gesetzlich festgelegten Voraussetzungen für eine Änderung der Lärmschutzbereiche vorliegen. Eine entsprechende Untersuchung des Lärmschutzbereichs Memmingen ergab, daß die Änderungsbedingungen nicht erfüllt sind; für die Lärmschutzbereiche Gütersloh sowie Bitburg und Spangdahlem wurde hingegen festgestellt, daß eine Neufestsetzung erforderlich ist. Die Änderungsverfahren laufen. Wann sie abgeschlossen sind, läßt sich z. Z. nicht angeben, da die Mitwirkung mehrerer – auch ausländischer – Stellen erforderlich ist, auf deren Arbeit die Bundesregierung nur begrenzt Einfluß nehmen kann.

Auch bei der Änderungsfestsetzung von Lärmschutzbereichen wird sich die Bundesregierung im Rahmen der Verordnungsermächtigung des Fluglärmggesetzes halten. Sie wird also hier – wie bei der Erstfestsetzung von Lärmschutzbereichen – ausschließlich die voraussehbare Lärmbelastung als für den Grenzverlauf der Schutzzonen relevante Größe berücksichtigen und andere Gegebenheiten wie etwa Siedlungszusammenhänge außer Betracht lassen. Nach den Erfahrungen der Bundesregierung garantiert die im Fluglärmggesetz vorgesehene Regelung exakte, ermessensfreie, reproduzierbare und die Rechtssicherheit gewährleistende Grenzverläufe. Soweit diese Regelung bei einzelnen Betroffenen auf Unverständnis stößt, verweist die Bundesregierung auf ihre Stellungnahme vom 13. Juni 1979 (BT-Protokoll Seite 12 685 D).

Die Bundesregierung wird nicht vorschlagen, das Fluglärmggesetz in diesem Punkt zu ändern.

- 1.3. Welche Maßnahmen hat die Bundesregierung auf Grund der von ihr für die erste Hälfte des Jahres 1979 angekündigten Untersuchungsergebnisse über die Auswirkungen der Verordnung über die zeitliche Einschränkung des Flugbetriebs mit Leichtflugzeugen und Motorseglern an Landeplätzen ergriffen, und wie beurteilt sie deren Erfolg?

Am 20. Juni 1979 hat die Bundesregierung erklärt, das Umweltbundesamt sei beauftragt, eine Untersuchung durchzuführen über die Wirksamkeit der Verordnung über die zeitliche Einschränkung des Flugbetriebs mit Leichtflugzeugen und Motorseglern an Landeplätzen vom 16. August 1976; wenn die Ergebnisse vorliegen, werde die Bundesregierung prüfen, ob die Verordnung in ihrer derzeitigen Form ausreiche oder ob Verbesserungen erforderlich seien (BT-Protokoll Seite 12 812 D).

Die Bundesregierung hat ihre Auffassung in der Zwischenzeit nicht geändert. Mit der Vorlage der Untersuchung ist in den nächsten drei Monaten zu rechnen.

- 1.4. Wodurch hat sich die von der Bundesregierung in ihrem Fluglärmbereich vom 7. November 1978 selbst als bei weitem noch nicht befriedigend gekennzeichnete Fluglärmsituation gebessert?

Die Bundesregierung teilt die der Frage zugrunde liegende Auffassung, die Fluglärmsituation habe sich gebessert. Sie führt diese Besserung in erster Linie darauf zurück, daß bis Ende vergangenen Jahres für über 100 Mio DM Lärmschutzmaßnahmen an flugplatznahen Wohnungen und anderen schutzwürdigen Gebäuden getroffen worden sind, ein Erfolg des Vollzugs des Fluglärmggesetzes. Zum anderen wirken sich im zivilen Bereich entlastend aus der steigende Einsatz lärmarmen Fluggerätes und die Nutzung der Möglichkeiten lärmgünstiger Flugverfahren.

- 1.5. Welche praktisch verwertbaren Ergebnisse haben die von der Bundesregierung mit erheblichen Mitteln geförderten Forschungs- und Entwicklungsarbeiten zur Lärminderung von Fluggerät und Flugverfahren bisher gehabt?

Die weitaus größte Zahl der Flugzeuge, die in der Bundesrepublik Deutschland verkehren, sind im Ausland hergestellt worden. Die akustische Qualität dieser Luftfahrzeuge beeinflusst die Bundesregierung durch die Verkehrszulassung. Diese hat zur Voraussetzung, daß das durch den Betrieb entstehende Geräusch das nach dem jeweiligen Stand der Technik unvermeidbare Maß nicht übersteigt. Die einzelnen von der Bundesregierung geförderten Forschungsarbeiten zur Fluglärminderung waren – abgesehen von Grundlagenforschung, z. B. innerhalb der Deutschen Forschungs- und Versuchsanstalt für Luft- und Raumfahrt – fast ausschließlich auf die Verringerung des Propeller- und Auspufflärms gerichtet. Die Ergebnisse dieser Arbeiten, die fortgesetzt werden, stehen der einschlägigen Industrie zur Verfügung und tragen dazu bei, daß leisere Propellerflugzeuge entwickelt und laute umgerüstet werden. Die Forschungsergebnisse liefern außerdem die Grundlage zur Bestimmung des Standes der Technik, der bei der Muster- und Verkehrszulassung zu beachten ist.

Im übrigen wird auf Abschnitt 3 verwiesen.

2. Änderungen und Ergänzungen bestehender Gesetze

Die Bundesregierung hat in ihrem Bericht festgestellt, die im Fluglärmgesetz angelegten Ziele seien weitgehend erreicht worden und es sei nach den bisherigen Erfahrungen gerechtfertigt, die Grundstruktur des Gesetzes nicht in Frage zu stellen. Sie hat aber auch zum Ausdruck gebracht, daß das Gesetz unter Berücksichtigung der inzwischen erlangten Erkenntnisse in einigen Punkten verbessert werden sollte. Diese Punkte sind im Bericht im einzelnen dargestellt.

- 2.1. Wann wird die Bundesregierung die von ihr wiederholt angekündigten Vorschläge für die schon vom 6. Deutschen Bundestag erwarteten Änderungen des Fluglärmgesetzes vorlegen?
- 2.2. In welchen, nicht schon im Fluglärmbericht vom 7. November 1978 genannten Punkten hält die Bundesregierung eine Verbesserung des Gesetzes für notwendig? Wird sie insbesondere dem Verursacherprinzip entsprechende erweiterte Erstattungsmöglichkeiten für Lärmschutzmaßnahmen z. B. an Gebäuden, die erst nach Inkrafttreten der jeweiligen Lärmschutz-Verordnung genehmigt wurden oder im Lärmschutzbereich II liegen, vorschlagen?

Ausgehend vom Inhalt des Fluglärmberichtes hat der Bundesinnenminister den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Fluglärmgesetzes erarbeitet und in die Ressortabstimmung eingeführt. Die Abstimmung wird voraussichtlich in Bälde abgeschlossen sein. Dann wird der Gesetzentwurf unverzüglich dem Deutschen Bundestag vorgelegt werden.

- 2.3. Wann und wie soll die Regelung des § 9 Abs. 3 des Fluglärmgesetzes der eingetretenen weiteren Baukostensteigerung angepaßt werden?

Durch Verordnung der Bundesregierung vom 11. August 1977 (BGBl. I S. 1553) ist der Höchstbetrag für die Erstattung von Auf-

wendung für bauliche Schallschutzmaßnahmen bei Wohngebäuden, der nach § 9 Abs. 3 Satz 2 des Fluglärmsgesetzes 100 DM je Quadratmeter Wohnfläche betragen hat gemäß § 9 Abs. 4 des Fluglärmsgesetzes auf 130,— DM festgesetzt worden. Die Bundesregierung prüft z. Z., ob die Voraussetzungen für eine weitere Erhöhung des Höchsterstattungsbetrages vorliegen. Dabei ist zu beachten, daß es nicht auf den allgemeinen Baupreisindex ankommt, sondern ausschließlich darauf, inwieweit sich die erforderlichen Aufwendungen für Schallschutzmaßnahmen ganz bestimmter Art – im wesentlichen Schallschutzfenster bestimmter Qualität – allgemein wesentlich erhöht haben. Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß sich die in den vergangenen Jahren gewonnenen Erfahrungen mit den Anforderungen der Schallschutzverordnung nach § 7 des Fluglärmsgesetzes und die erhebliche Verbreiterung des Marktes für bauliche Schallschutzelemente kostendämpfend auswirken. Sollte die Untersuchung ergeben, daß die Voraussetzungen für eine Änderung des Höchsterstattungsbetrages gegeben sind, wird die Bundesregierung unverzüglich die erforderlichen Schritte einleiten.

3. Lärmbelastungen aus militärischem Flugbetrieb

Gegenüber dem zivilen Flugverkehr weist der militärische Flugbetrieb Besonderheiten auf, die spezifische Lärmbelastungen zur Folge haben. Zwar hat die Zahl der militärischen Flugbewegungen in den vergangenen Jahren nicht zugenommen, doch sind die Militärflugzeuge insgesamt in dieser Zeit – anders als die Verkehrsmaschinen – auch nicht wesentlich leiser geworden. Dabei liegt der Lärm von Kampfflugzeugen ohnehin erheblich über dem von Verkehrsmaschinen. Überdies kennt nur der militärische Flugverkehr z. B. Tiefflüge, Luft/Boden-Schießübungen, Verbandsflüge und Alarmstarts. Wenn schon diese Besonderheiten durch den Verteidigungsauftrag der Luftstreitkräfte bedingt sind, so hält es die Bundesregierung doch für geboten, alles zu tun, damit die Belastung der Bevölkerung auf das unvermeidliche Maß beschränkt wird.

3.1. Welche über die unter Ziffer B 2. Anlage 4 ihres Fluglärmberichts genannten Maßnahmen hinausgehenden Möglichkeiten zur Verringerung der Lärmbelastung durch militärischen Flugbetrieb will die Bundesregierung nutzen?

Mit welchen zusätzlichen Verhaltensregeln wird sie insbesondere die bei Start und Landung entstehenden Lärmemissionen einschränken?

Inwieweit ist sie bereit, die Erfahrungen der zivilen Luftfahrt mit solchen Verhaltensregeln stärker zu nutzen?

Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß die derzeitig möglichen Maßnahmen zur Verringerung der militärischen Fluglärmbelastung im Fluglärmbericht der Bundesregierung erschöpfend aufgeführt sind.

Der Bundesminister der Verteidigung hat jedoch eine multinationale Arbeitsgruppe beauftragt zu prüfen, ob darüber hinausgehende Maßnahmen zukünftig in Frage kommen.

Soweit Einsatzerfordernisse dem nicht entgegenstehen, werden die Erfahrungen der zivilen Luftfahrt genutzt.

- 3.2. Auf Grund welcher Feststellungen konnte die Bundesregierung bislang erklären, daß die Lärmbelastung durch Tiefflüge sich nicht auf einige wenige Gebiete der Bundesrepublik Deutschland konzentrieren? Seit wann existieren Übersichten, mit deren Hilfe sich die Häufung von Tiefflügen in einigen Bereichen vermeiden läßt?

Die Durchführung der militärischen Tiefflüge über dem Territorium der Bundesrepublik Deutschland ist bedingt durch geographische Lage, Besiedlungsdichte, Luftraumstruktur, Stationierung der Verbände, Zuordnung der Übungsgebiete und Schießplätze, generelle Einsatz- und Übungsaufgaben sowie vorherrschende Wetterverhältnisse. Hieraus ergibt sich für den Bundesminister der Verteidigung eine bestimmte Verteilung der Flüge, und zwar eine im wesentlichen gleichmäßige Verteilung über das Bundesgebiet. Der Bundesminister der Verteidigung bemüht sich, diese Verteilung zu verfeinern, um so die Fluglärmbelastung für den einzelnen Bürger in erträglichem Rahmen zu halten.

Verdichtungen des Tiefflugverkehrs und somit erhöhte Fluglärmbelastungen ergeben sich jedoch in der Umgebung von Gebieten, in denen Tiefflugbeschränkungen gelten, die also wie z. B. Verkehrsflughäfen umflogen werden müssen. Die Beschränkungen sind im einzelnen im Fluglärmbericht aufgezählt und schließen insgesamt etwa ein Drittel des Tiefflugraums von der Nutzung aus. Einer Reduzierung der Tiefflugbeschränkungen im Interesse einer gleichmäßigeren Verteilung der Lärmbelastung stehen, abgesehen vom Gebot der Flugsicherheit, mit Nachdruck vertretene Belange von Kommunen und Bürgerinitiativen entgegen.

Übersichten, mit deren Hilfe sich die Häufung von Tiefflügen in bestimmten Gebieten vermeiden ließen, existieren nicht. Beim Bundesminister der Verteidigung läuft derzeit eine Untersuchung, inwieweit derartige Übersichten erstellt werden können.

- 3.3. Inwieweit hat die Bundesregierung die Erfahrungen der zivilen Luftfahrt mit geräuscharmen, die Leistung nicht wesentlich mindernden Triebwerken beim Bau von Luftwaffen-Flugzeugen genutzt?

Inwieweit bemüht sich das Bundesministerium der Verteidigung um die Entwicklung solcher geräuscharmer Triebwerke?

Wie im zivilen Bereich nutzen die Hersteller von Militärflugzeugen im Auftrag des Bundesministers der Verteidigung die Erkenntnis, daß durch Einsatz von Nebenstromtriebwerken eine fühlbare Lärminderung herbeigeführt werden kann. Auf diese Weise wurde z. B. beim Alpha Jet eine deutliche Verbesserung im Geräuschverhalten erzielt. Die Entwicklung lärmarmen und zugleich leistungsfähiger Triebwerke für Militärmaschinen wird vom Bundesminister der Verteidigung mit Nachdruck weiter betrieben.

- 3.4. Wie und insbesondere mit welchen Hilfsmitteln ist bislang die Einhaltung der u. a. dem Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm dienenden Flug-, insbesondere Tiefflugregeln des Bundesministeriums der Verteidigung überwacht worden?

Läßt sich feststellen, ob die Einführung derartiger Hilfsmittel die Zahl der Verstöße gegen die Regeln zu verringern vermochte?

Ist gewährleistet, daß diese Überwachungseinrichtungen den gesamten Luftraum der Bundesrepublik Deutschland erfassen?

Die ordnungsgemäße Durchführung der militärischen Flüge und damit auch der Tiefflüge wird im Rahmen der Dienstaufsicht auf allen Ebenen überwacht. Darüber hinaus erfolgen stichprobenartig Überprüfungen der Flüge mit speziellen Radargeräten. Diese Überprüfungen haben ergeben, daß die Flugregeln nahezu ausnahmslos eingehalten werden. Die Fluglärmbelastung ist also keineswegs – wie verschiedentlich angenommen – eine Folge von Zuwiderhandlungen gegen geltende Flugregeln. Überwachungseinrichtungen, die den gesamten Luftraum über dem Bundesgebiet im Tieffluginbereich erfassen können, existieren nicht. Ihre Erstellung und ihren Betrieb würden unvertretbar hohe Kosten verursachen, ihre Wirkung aber wäre gering.

- 3.5. Welche zusätzlichen technischen Kontrollmöglichkeiten, die bislang noch nicht genutzt wurden, ließen sich nach Ansicht der Bundesregierung künftig einsetzen?

Falls es nach Ansicht der Bundesregierung solche zusätzlichen Kontrollmöglichkeiten gibt: Wie beurteilt sie ihre Wirksamkeit? Inwieweit bemüht sich das Bundesministerium der Verteidigung um die Entwicklung neuer Überwachungseinrichtungen?

Der Bundesminister der Verteidigung hat zusätzliche technische Kontrollmöglichkeiten im Zusammenhang mit der Entwicklung neuer Flugzeuge eingehend geprüft. Nach seiner Auffassung käme ausschließlich ein in die Flugzeuge einzubauender Flugschreiber in Frage. Aus Kostengründen hat sich der Bundesminister der Verteidigung gegen diese Maßnahme entschieden.