Deutscher Bundestag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/2217

29. 04. 88

Sachgebiet 2129

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm

A. Zielsetzung

In der Umgebung der zehn internationalen Verkehrsflughäfen (Hamburg, Bremen, Hannover, Düsseldorf, Köln/Bonn, Frankfurt, Saarbrücken, Nürnberg, Stuttgart, München) sowie der etwa 30 Militärflugplätze in der Bundesrepublik Deutschland werden die Anwohner durch Fluglärm zum Teil erheblich belastet.

Das Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm vom 30. März 1971 (Fluglärmgesetz) enthält u. a. Regelungen für den passiven Lärmschutz in der Umgebung dieser Flugplätze. Gemäß § 9 dieses Gesetzes hat der Eigentümer eines in der Schutzzone 1 gelegenen Grundstücks, auf dem bei Festsetzung des Lärmschutzbereichs besonders schutzbedürftige Einrichtungen oder Wohnungen errichtet oder bauaufsichtlich genehmigt sind, Anspruch auf Aufwendungsersatz für bauliche Schallschutzmaßnahmen. Obwohl auch in der Schutzzone 2 noch eine erhebliche Fluglärmbelastung gegeben ist, haben die Eigentümer der darin gelegenen Grundstücke nach den Bestimmungen des Fluglärmgesetzes keinen Anspruch auf Aufwendungsersatz für bauliche Schallschutzmaßnahmen.

B. Lösung

Der Anspruch auf Erstattung von Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen wird auf die Eigentümer von in der Schutzzone 2 gelegenen Grundstücken ausgedehnt.

C. Alternativen

keine

D. Kosten

Durch das Gesetz entstehen nach einer im Jahre 1987 vorgenommenen Schätzung des Umweltbundesamtes Kosten in Höhe von ca. 1,119 Mrd. DM. Hiervon sind 920,2 Mio. DM vom Bund als Halter der Militärflugplätze und 199 Mio. DM von den Betreibern der Verkehrsflughäfen aufzubringen.

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
121 (32) — 235 04 — Fl 12/88

Bonn, den 29. April 1988

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Abs. 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 586. Sitzung am 26. Februar 1988 beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm mit Begründung (Anlage 1) und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Kohl

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm vom 30. März 1971 (BGBl. I S. 282), zuletzt geändert durch Artikel 39 des Zweiten Rechtsbereinigungsgesetzes vom 16. Dezember 1986 (BGBl. I S. 2441), wird wie folgt geändert:

1. In § 4 Abs. 3 wird folgender Satz angefügt:

   „Das Ergebnis der Überprüfung nach Satz 1 ist amtlich bekanntzugeben, auch wenn der Lärmschutzbereich nicht neu festzusetzen ist."

2. In § 9 wird folgender Absatz 5 angefügt:

   „(5) Die Absätze 1 bis 4 gelten entsprechend für Grundstücke, die in der Schutzzone 2 liegen. Absatz 1 Satz 3 gilt mit der Maßgabe, daß der Anspruch bei Flugplätzen, für die ein Lärmschutzbereich bereits festgesetzt worden ist, erst dann geltend gemacht werden kann, wenn der Lärmschutzbereich nach § 4 Abs. 2 neu festgesetzt worden ist oder die erste Überprüfung nach § 4 Abs. 3 zu dem Ergebnis geführt hat, daß eine Neufestsetzung nicht erforderlich ist. Absatz 3 Satz 2 gilt mit der Maßgabe, daß Aufwendungen nicht erstattet werden, soweit sie 80 vom Hundert des Höchstbetrages übersteigen, der durch Rechtsverordnung gemäß § 9 Abs. 4 festgesetzt ist. Soweit für das Grundstück bereits Leistungen nach den Absätzen 1 bis 4 oder auf freiwilliger Basis erbracht worden sind, sind diese auf die Verpflichtung des Flugplatzhalters anzurechnen."

Artikel 2

1. Dieses Gesetz gilt nicht für den Flughafen München-Riem.
2. Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeines

Gemäß § 9 Fluglärmgesetz hat nur der Eigentümer eines in der Schutzzone 1 gelegenen Grundstücks, auf dem bei Festsetzung des Lärmschutzbereichs besonders schutzbedürftige Einrichtungen oder Wohnungen errichtet oder bauaufsichtlich genehmigt sind, Anspruch auf Aufwendungsersatz für bauliche Schallschutzmaßnahmen; für den Eigentümer eines in der Schutzzone 2 gelegenen Grundstücks besteht dieser Anspruch nicht.

Gleichwohl dürfen neue Wohnungen in der Schutzzone 2 gemäß den §§ 6 und 7 Fluglärmgesetz nur errichtet werden, wenn sie nach der Schallschutzverordnung vom 5. April 1974 (BGBl. I S. 903) auf Kosten des Bauherrn mit baulichen Schallschutzmaßnahmen ausgestattet werden. Dies bedeutet nichts anderes, als daß auch schon in der Schutzzone 2 die Fluglärmbelastung als so erheblich bewertet wird, daß grundsätzlich die Wohnbebauung eines Grundstückes ohne bestimmte Schallschutzeinrichtungen für die Zukunft ausgeschlossen sein soll. Konsequenterweise müßten dann auch die in der Schutzzone 2 bereits vorhandenen Wohnungen und besonders schutzbedürftigen Einrichtungen mit denen der Schutzzone 1 gleichbehandelt, d. h. auf Kosten des Flugplatzhalters mit baulichen Schallschutzmaßnahmen ausgestattet werden.

Eine solche Gleichbehandlung wäre auch sachlich geboten.

Nach den wissenschaftlichen Erkenntnissen über die sozialpsychologischen Wirkungen des Fluglärms kann davon ausgegangen werden, daß der Anteil der Personen in der Flugplatzumgebung, die sich durch Fluglärm wesentlich gestört fühlen, bei einem äquivalenten Dauerschallpegel von L_{eq} = 67 dB(A) bereits etwa 50 v. H. beträgt (vgl. Umweltbundesamt: Lärmbekämpfung 81, S. 126, Abb. 3/11, Berlin 1981).

Auch der Fluglärmmediziner Professor Dr. Dr. G. Jansen (Mitglied des Sachverständigenrates für Umweltfragen) empfiehlt, bereits ab einem äquivalenten Dauerschallpegel von L_{eq} = 67 dB(A) bauliche Schallschutzmaßnahmen vorzusehen.

Im Fluglärmbericht der Bundesregierung (vgl. BT-Drucksache 8/2254 vom 7. November 1978, S. 20) weist die Bundesregierung auf diesen Sachverhalt hin: „Durch wissenschaftliche Untersuchungen ist belegt, daß die Lärmbelastung nicht nur in der Schutzzone 1, sondern auch in der Schutzzone 2 beträchtlich ist". In der vom Deutschen Bundestag einstimmig angenommenen Beschlußempfehlung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages wird u. a. darum gebeten, daß bei einer Novellierung des Fluglärmgesetzes eine mögliche Ausdehnung der finanziellen Förderung von Schallschutzmaßnahmen auf die in der Lärmschutzzone 2 befindlichen Wohnungen berücksichtigt wird (vgl. BT-Drucksache 8/4300). Der Beratende Ausschuß nach § 32a des Luftverkehrsgesetzes hat diese Forderung auf seiner Sitzung am 10. September 1981 nachdrücklich und einstimmig unterstützt.

Der Bundesgerichtshof hat in seinem Urteil vom 26. November 1980 (V ZR 126/78, NJW 1981, S. 1369ff.) dem Eigentümer eines in der Schutzzone 2 des Flughafens Düsseldorf gelegenen Grundstücks einen nachbarrechtlichen Anspruch aus § 906 Abs. 2 BGB dem Grunde nach zuerkannt.

Nachdem inzwischen für 10 Verkehrsflughäfen und mehr als 30 Militärflugplätze Lärmschutzbereiche festgesetzt wurden und die Fünfjahresfrist für die Geltendmachung des Anspruchs aus § 9 Fluglärmgesetz bei den meisten Flugplätzen schon abgelaufen ist oder alsbald abgelaufen sein wird, kann die Ausstattung der in der Schutzzone 1 gelegenen Wohnungen und besonders schutzbedürftigen Einrichtungen mit baulichem Schallschutz als weitgehend abgeschlossen betrachtet werden. Zugleich ist die Zeit reif, aus den vorstehenden Erkenntnissen die Konsequenzen zu ziehen und eine gleichartige Lärmschutzmaßnahme auch in der Schutzzone 2 durchzuführen.

Hinsichtlich der Abmessungen der Schutzzone 2 sollte berücksichtigt werden, daß die Lärmschutzbereiche bei den zivilen Flughäfen trotz einer leichten Zunahme der Flugbewegungen nicht unerheblich kleiner werden, weil künftig nur noch Flugzeuge mit einer Lärmzulassung nach ICAO Annex 16 eingesetzt werden, davon ein beachtlicher Anteil, der den besonders strengen Zulassungsvorschriften des Kapitels 3 des Annex 16 entspricht. Bei vielen Militärflugplätzen haben sich Änderungen — sowohl Vergrößerungen als auch Verkleinerungen — durch die Belegung mit einem anderen Waffensystem sowie durch die Verlegung von An- und Abflugrouten sowie die Einführung neuer Flugverfahren ergeben. Diese Veränderungen der Lärmbelastung werden durch Satz 2 des neuen Absatzes 5 zu § 9 Fluglärmgesetz berücksichtigt.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1 Nr. 1

Soweit eine Überprüfung nach § 4 Abs. 3 mit dem Ergebnis geendet hat, daß eine Neufestsetzung des Lärmschutzbereiches nicht erforderlich ist, sollte dieser bisher behördeninterne Vorgang auch amtlich veröffentlicht werden, damit die Erstattungen für die Schutzzone 2 rechtlich eindeutig von einem bestimmten Termin an beantragt werden können. Diesem Zweck dient die Ergänzung des § 4 Abs. 3 Fluglärmgesetz.

Zu Artikel 1 Nr. 2

Aus Erhebungen des Umweltbundesamtes hat sich ergeben, daß die Netto-Fensterkosten für die in der Schutzzone 2 erforderlichen Fenster mit einem Bauschalldämmaß $R'_w = 45$ dB 680 DM/m² Fensterfläche und für die in der Schutzzone 1 benötigten Fenster mit $R'_w = 50$ dB 850 DM/m² Fensterfläche betragen. Daraus ergibt sich, daß sich die Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen in der Schutzzone 2 auf etwa 80 v. H. der entsprechenden Aufwendungen in der Schutzzone 1 belaufen (vgl. Umweltbundesamt: Lärmschutz an Gebäuden, Berlin 1978, S. 64). Satz 3 des neuen Absatzes 5 zu § 9 Fluglärmgesetz trägt diesem Sachverhalt Rechnung.

Eine eventuelle Verkleinerung der Schutzzonen kann dazu führen, daß nunmehr Wohnungen und besonders schutzbedürftige Einrichtungen in der Schutzzone 2 liegen, die bei der erstmaligen Festsetzung des Lärmschutzbereichs in der Schutzzone 1 gelegen haben und somit bereits mit baulichem Schallschutz ausgestattet sind. Durch Satz 4 des neuen Absatzes 5 zu § 9 Fluglärmgesetz wird eine Doppelzahlung des Flugplatzhalters vermieden. Das gleiche soll für die Leistungen gelten, die einige Flugplatzhalter (z. B. Flughafen Düsseldorf GmbH, Flughafen Frankfurt AG, Flughafen Hamburg GmbH) bereits auf freiwilliger Basis für bauliche Schallschutzmaßnahmen in der Schutzzone 2 erbracht haben.

Zu Artikel 2

Der Flughafen München-Riem soll vom Geltungsbereich dieses Gesetzes ausgenommen werden, da er nach der für 1991 vorgesehenen Inbetriebnahme des in Bau befindlichen Flughafens München II aufgelassen werden wird. Die mit der Anwendung des Gesetzes verbundenen Aufwendungen sind insoweit nicht gerechtfertigt.

Anlage 2

Stellungnahme der Bundesregierung

1. Die Bundesregierung hat den Vollzug des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm in den vergangenen Jahren mit Nachdruck vorangetrieben: An 45 militärischen und zivilen Flugplätzen wurden Lärmschutzbereiche durch Rechtsverordnung festgesetzt: rd. 755 Mio. DM haben die Flugplatzhalter seit Inkrafttreten des Gesetzes insgesamt für Maßnahmen zum Schutz gegen Fluglärm aufgewandt.

   Mit dem Gesetzentwurf schlägt der Bundesrat vor, den im Fluglärmgesetz vorgesehenen Erstattungsanspruch für bauliche Schallschutzmaßnahmen in Schutzzone 1 auf Gebäude in Schutzzone 2 von Lärmschutzbereichen auszudehnen. Die hierdurch entstehenden Kosten gibt er mit 1,119 Mrd. DM an, wovon 920,2 Mio. DM vom Bund aufzubringen seien. Ein so kostenintensives Gesetz ist aus Haushaltsgründen derzeit nicht realisierbar, zumal die Kostenauswirkungen nach Auffassung der Bundesregierung zu optimistisch geschätzt sind.

2. Die Bundesregierung hat im Rahmen des Beratungsverfahrens des Bundesrates folgende zwei weniger kostenintensive Lösungen untersuchen und die Kosten schätzen lassen:

   I. Die Erstattungen werden in gleicher Höhe nur in dem Teil der Schutzzone 2 mit äquivalenten Dauerschallpegeln zwischen 75 dB(A) und 70 dB(A) geleistet:

mil. Flugplätze:	414,1 Mio. DM
Verkehrsflughäfen:	67,2 Mio. DM
	481,3 Mio. DM

   II. Die Erstattungen für Wohngebäude werden in gleicher Höhe ebenfalls nur in dem Teil der Schutzzone 2 mit äquivalenten Dauerschallpegeln zwischen 75 dB(A) und 70 dB(A) geleistet, für besonders schutzbedürftige Einrichtungen wie Krankenhäuser usw. werden die Aufwendungen aber in der gesamten Schutzzone 2 erstattet:

mil. Flugplätze:	446,3 Mio. DM
Verkehrsflughäfen:	78,5 Mio. DM
	524,8 Mio. DM

   Die Bundesregierung könnte den Gesetzentwurf auch mit diesen Varianten wegen der hohen Kostenauswirkungen nicht befürworten.

3. Der Bundesgerichtshof hat mit Beschluß vom 30. Januar 1986 (III ZR 34/85) ein Urteil des Oberlandesgerichts Köln bestätigt, wonach für ein Wohngrundstück in der Schutzzone 1 eines Lärmschutzbereichs ein Entschädigungsanspruch aus enteignendem Eingriff wegen militärischen Fluglärms dem Grunde nach zuerkannt wird. Es ist damit zu rechnen, daß aufgrund dieser Entscheidung erhebliche Belastungen auf den Bundeshaushalt zukommen werden, welche die mit der Gesetzesinitiative angestrebte Lösung nicht abdeckt.

   Die Bundesregierung kann den Gesetzentwurf auch aus diesem Grunde nicht befürworten.

4. Die Bundesregierung ist sich bewußt, daß die Belastung der Bevölkerung durch Fluglärm auch in Schutzzone 2 von Lärmschutzbereichen erheblich sein kann. Das Fluglärmgesetz trägt dieser Tatsache dadurch Rechnung, daß es den Bau von Krankenhäusern, Altenheimen, Erholungsheimen, Schulen und ähnlichen in gleichem Maße schutzbedürftigen Einrichtungen auch in Schutzzone 2 verbietet und für den Bau von Wohnungen erhöhte Schallschutzmaßnahmen vorschreibt. Die Bundesregierung begrüßt deshalb die Initiativen einiger Unternehmer von Verkehrsflughäfen, auf freiwilliger Basis in besonders belasteten Gebieten der Schutzzone 2 Aufwendungsersatz für baulichen Schallschutz anzubieten.

   Die Bundesregierung wird im Rahmen der nach dem Fluglärmgesetz erforderlichen Überprüfung von Lärmschutzbereichen weiterhin intensiv darum bemüht sein, den Schutz der Bevölkerung vor Lärm soweit wie irgend möglich zu berücksichtigen. Dabei wird angestrebt, Flugverfahren und Flugstrecken weiter zu optimieren, soweit dies unter Beachtung der technisch-navigatorischen Gegebenheiten und der militärischen Erfordernisse möglich ist. Bisher ist es dabei fast in allen Fällen gelungen, die Belastung der Bevölkerung zu vermindern, was sich in einer zum Teil erheblichen Verkleinerung der Lärmschutzbereiche manifestiert. Für 25 militärische Flugplätze sind die Lärmschutzbereiche bisher neu festgesetzt worden; für die übrigen Plätze sind die Überprüfungen eingeleitet.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51
ISSN 0722-8333