

Antrag

der Abgeordneten Daniela Wagner, Dr. Bettina Hoffmann, Markus Tressel, Stefan Schmidt, Tabea Rößner, Matthias Gastel, Stefan Gelbhaar, Cem Özdemir, Lisa Badum, Annalena Baerbock, Harald Ebner, Britta Haßelmann, Sven-Christian Kindler, Sylvia Kotting-Uhl, Oliver Krischer, Christian Kühn (Tübingen), Renate Künast, Steffi Lemke, Dr. Ingrid Nestle, Friedrich Ostendorff, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Dr. Julia Verlinden, Gerhard Zickenheiner und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Fluglärm mindern, die Menschen in den Flughafenregionen besser schützen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Im Zuge der gesetzlich vorgeschriebenen Evaluierung des Fluglärmgesetzes, die alle 10 Jahre erfolgen muss, wird die gesamte Fluglärmproblematik auf die Tagesordnung gehoben. Der Bericht der Bundesregierung wurde mit beträchtlicher Verspätung im Jahr 2019 vorgelegt, die darin enthaltenen Verbesserungsvorschläge harren noch ihrer Umsetzung. Es ist aber offensichtlich, dass eine Novellierung des Fluglärmgesetzes allein in keiner Weise ausreicht, um die Fluglärmprobleme in Deutschland zu bewältigen. Dafür wird ein umfassendes Lärmschutzkonzept benötigt.

Eine Umfrage des Umweltbundesamtes aus dem Jahr 2018 hat ergeben, dass sich 42 % der Menschen in Deutschland durch Fluglärm belästigt fühlen. Der Flugbetrieb gehört damit, nach dem Straßenverkehr und noch vor dem Schienenverkehr, zu den größten Lärmverursachern des Landes. Fluglärm wird wegen seiner Eigenheiten als besonders belastend empfunden. Der Lärm entsteht über den Köpfen der Menschen, man kann ihm nicht entkommen, auch nicht im Hinterhaus oder im Innenhof. Für den Außenbereich und die Gärten gibt es, anders als beim Straßen- oder Schienenlärm, wo beispielsweise Einhausungen oder Lärmschutzwände entlang der Verkehrswege Erleichterung bringen können, keinerlei Schutz. Bei gleicher durchschnittlicher Lärmbelastung hat Fluglärm im Vergleich zu anderen Umgebungslärmquellen die umfangreichsten gesundheitlichen Auswirkungen (Umweltbundesamt, WHO-Leitlinien für Umgebungslärm, Lärmfachliche Bewertung, 2019, S. 17).

Ab einer gewissen Intensität gefährdet Fluglärm erwiesenermaßen die menschliche Gesundheit. Aufgrund neuer Erkenntnisse der Lärmwirkungsforschung hat die WHO im Jahr 2018 die Schwelle, ab der Fluglärm gesundheitsgefährdend ist, in ihren Leitlinien für Umgebungslärm deutlich nach unten korrigiert. Hier wird das Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit berührt, dem muss bei der Regulierung von Fluglärm Rechnung getragen werden. Die Bundesregierung verkennt in ihrem Bericht zum Fluglärmgesetz die Tragweite der neueren Lärmwirkungsforschung. Ganz anders als die

WHO sieht die Bundesregierung hier keine zwingende Notwendigkeit, Lärmgrenzwerte zum Schutz der menschlichen Gesundheit abzusenken.

Trotz lärmreduzierter neuer Flugzeugmodelle ist es nicht gelungen, die Lärmproblematik zu entschärfen. Flugzeuge haben eine Lebensdauer von 20 bis 30 Jahren, die Fortschritte kommen nur stark verzögert an. Die dennoch erzielten Erfolge hat das enorme Verkehrswachstum der vergangenen Jahrzehnte aufgefressen. Allgemein wird davon ausgegangen, dass der Luftverkehr nach dem Ende der Corona-Krise zu seinem Wachstumskurs zurückkehrt. Die Lärmproblematik bleibt damit weitgehend unverändert bestehen.

Fachpublikationen bestätigen, dass der Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm durch das geltende Recht nur unzureichend gewährleistet wird. Zuletzt waren dies u. a. Texte des Sachverständigenrats für Umweltfragen (ein Beratungsgremium der Bundesregierung, 2014 und 2020), des Umweltbundesamts (2017 und 2019) und von Prof. Sabine Schlacke (2021).

Der gesamte Fluglärmschutz ist auf passiven Lärmschutz ausgerichtet, der im Fluglärmgesetz geregelt wird. Wie viel Lärm von einem Flughafen ausgehen darf, spielt dabei keine Rolle. Festgelegt wird nur, welche Schutzmaßnahmen zum Ausgleich ergriffen werden müssen. Das geschieht in Form von baulichem Schallschutz an den Wohnungen, Entschädigungszahlungen sowie Baubeschränkungen und -verboten. Passive Lärmschutzmaßnahmen sind jedoch nicht ansatzweise geeignet, die starken Empfehlungen der WHO umzusetzen.

Der sehr viel effektivere aktive Lärmschutz, der darüber entscheidet, wie viel Lärm überhaupt entstehen darf, ist im Luftverkehrsgesetz verortet. Ab wann es zu aktivem Lärmschutz kommen muss, ist darin kaum konkretisiert und findet entsprechend bei Flughafengenehmigungen, Erweiterungen und bei Flugroutenfestlegungen wenig Berücksichtigung. Das im Luftverkehrsgesetz angelegte allgemeine Lärmminimierungsgebot (§ 29b LuftVG) läuft vor allem tagsüber weitgehend ins Leere. Der im Gesetz geforderte besondere Schutz der Nachtruhe ist rechtlich nicht kodifiziert und wird zudem in der Rechtsprechung durch die Unterscheidung einer Kernnacht von den sog. Nachtrandstunden aufgeweicht. Eine Überarbeitung des Luftverkehrsgesetzes ist dringend erforderlich.

Trotz seiner begrenzten Wirkung ist auch eine weit über die Vorschläge der Bundesregierung hinausgehende Verbesserung des Fluglärmgesetzes überfällig.

Die Bundesregierung nutzt ihre Steuerungsmöglichkeiten nicht, um die Konflikte, die der Luftverkehr aufwirft, bereits auf der Ebene der Infrastrukturplanung anzugehen.

Weiteren Handlungsbedarf gibt es bezüglich der verbreiteten Praxis, Flughafenkapazitäten in kleineren baulichen und technischen Einzelschritten auszuweiten. Im Laufe der Jahre und Jahrzehnte können Flughäfen auf diese Weise ohne förmliche Prüfverfahren, ohne Neubewertung der Konflikte und Öffentlichkeitsbeteiligung ganz neue Dimensionen annehmen. Jeder Flughafenstandort kämpft dabei um seinen eigenen Vorteil, ungeachtet dessen ob die Bevölkerung vor Ort bereits bis zum Anschlag mit Lärm und Flugabgasen belastet ist und ob an anderen Orten eine lärm- und luftschadstoffverträglichere Entwicklung möglich wäre.

Teil des Problems sind außerdem die Flugrouten. Sie können mindestens ebenso belastend sein, wie eine nahe Autobahn oder Hauptverkehrsstraße. Wenn es um die Routenführung geht, wiegen dennoch Kostenbelange der Flughäfen und Fluggesellschaften schwerer als die Lärmschutzbelange zigtausender Menschen in den Flughafenregionen. Änderungen werden zudem ohne Umweltverträglichkeitsprüfung und Öffentlichkeitsbeteiligung vorgenommen.

Im Koalitionsvertrag wurde vereinbart, den durch Mobilität verursachten Lärm deutlich zu reduzieren. Mit dem Nationalen Verkehrslärmschutzpaket II hatte sich die Bundesregierung das Ziel gesetzt, Belästigung durch Fluglärm von 2008 bis 2020 um 20 % zu reduzieren. Geeignete Maßnahmen wurden nicht ergriffen, im Bereich Luftverkehr sind die Bundesregierung und deren Paket dramatisch gescheitert. Zwischen den Jahren 2012 und 2017 ist die Zahl der durch Fluglärm betroffenen Personen, die im Rahmen der EU-Umgebungslärmrichtlinie im Umfeld der deutschen Großflughäfen erfasst werden, nicht gesunken, sondern um 10 % angestiegen (Umweltbundesamt 2019, S. 44).

Insgesamt viel zu wenig beachtet ist die Belastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an Flughäfen und der Menschen in den Flughafenregionen durch Ultrafeinstaub, der einen wesentlichen Bestandteil der Flugabgase darstellt. Da an Flughäfen und in deren Nahbereich sehr große Mengen Kerosin verbrannt werden, stellen sie Ultrafeinstaubhotspots dar. Die Partikel verteilen sich großflächig im näheren und weiteren Flughafenumfeld und betreffen damit große Personengruppen. Es zeichnet sich ab, dass Ultrafeinstaub für die menschliche Gesundheit mindestens ebenso schädlich ist wie der gröbere Feinstaub PM_{2,5}, der aus gutem Grund mit einem Grenzwert belegt ist. Für Ultrafeinstaub gibt es noch keinen Grenzwert und entsprechend keine verpflichtenden Messungen. Das Umweltbundesamt empfiehlt: „Da es an Flughäfen und deren Umgebung eine besondere Belastung durch UFP [ultrafeine Partikel] gibt, sollte zum Schutz der Gesundheit und damit dem Vorsorgeprinzip folgend die Emission von UFP möglichst reduziert werden“ (Umweltbundesamt 2019, S. 42).

Es gibt eine Vielzahl von Maßnahmen, die dem Klimaschutz, dem Lärmschutz und der Luftreinhaltung gleichermaßen dienen. Dem muss besonderes Gewicht beigemessen werden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

Allgemein

1. anzuerkennen, dass die Lärmwirkungsforschung seit dem Jahr 2007 neue Erkenntnisse von einer Qualität und einem Umfang erbracht hat, die zum Schutz der menschlichen Gesundheit umgehend eine Anpassung des Fluglärmschutzkonzepts zwingend erforderlich machen;
2. die direkte und indirekte umweltschädliche Subventionierung des Luftverkehrs zu beenden, um die Incentivierung des Fliegens durch subventionierte Billigpreise abzustellen und um ein der Klimawirkung angemessenes Preisverhältnis zwischen Flug- und Bahntickets herzustellen;
3. auf eine Verschärfung des Europäischen Emissionshandels und damit auf einen angemessenen Preis für die Klimawirkung des Luftverkehrs hinzuwirken;
4. darauf hinzuwirken, dass Flughafenbetreiber von ihren Kunden, den Fluggesellschaften, kostendeckende Start- und Landeentgelte verlangen, dass die Subventionierung der Flughäfen entsprechend den EU-„Leitlinien für staatliche Beihilfen für Flughäfen und Fluggesellschaften“ im Jahr 2024 beendet wird und zu verhindern, dass dieses Datum auf EU-Ebene nach hinten verschoben wird;
5. durch ein verbessertes Bahnangebot auf eine Verkehrsverlagerung hinzuwirken, u.a. durch mehr Verlässlichkeit, durchgehende Sprinterzüge zwischen den Großstädten, die Umsetzung des Deutschlandtakts, eine bessere Zusammenarbeit zwischen Luftverkehrsgesellschaften und der Bahn (gemeinsames Ticketing, Gepäckaufgabe vor Ort) und ein neues Nachtzugnetz;

6. ein Flughafen-Standortkonzept vorzulegen, das durch die Steuerungsmöglichkeiten des Raumordnungsgesetzes und der Bundesverkehrswegeplanung untermauert wird und dabei das Trennungsgebot des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (§ 50 BImSchG) beachtet, nach dem schutzbedürftige Nutzungen wie Wohngebiete von störenden, wie Flughäfen räumlich zu trennen sind und die weitere Ausgestaltung der Flughafenlandschaft entsprechend lärm- und luftschadstoffverträglicher steuert;
7. ein neues Verkehrslärmschutzpaket vorzulegen, in dem für Fluglärm ein ehrgeiziges Lärminderungsziel formuliert und dessen Erreichung mit verpflichtenden Maßnahmen hinterlegt wird;
8. durch die geeignete Ausgestaltung der Luftverkehrsteuer und der Flughafenentgelte dafür Sorge zu tragen, dass sich der Betrieb von weniger lautem Fluggerät und treibhausgas- sowie luftschadstoffreduziertes Fliegen entscheidend bezahlt machen;
9. die im Koalitionsvertrag zugesagte Gesamtlärbetrachtung, die Straßen-, Schienen- und Fluglärm integriert, einschließlich der fachlichen Basis und rechtlichen Ausgestaltung vorzulegen und Lärmschutz künftig auf den Gesamtlärm abzustellen;
10. weiterhin Forschungsbemühungen um leiseres Fluggerät, leisere Flugverfahren und andere lärmreduzierende Techniken und Verfahren zu fördern, diese scharf abzugrenzen gegenüber Forschungsfeldern, die der allgemeinen Kostensenkung oder Kapazitätssteigerung dienen, und diese mit geeigneten Instrumenten zu kombinieren, die einer zügigen Anwendung der erbrachten Ergebnisse in der Praxis Vorschub leisten;
11. auf eine Änderung der EU-Betriebsbeschränkungsverordnung (EU Nr. 598/2014) mit dem Ziel hinzuwirken, dass Maßnahmen des aktiven Schallschutzes mit betriebsbeschränkender Wirkung zur Lösung von Lärmkonflikten gleichberechtigt neben anderen Lärmschutzmaßnahmen stehen und nicht nur als letztes Mittel eingesetzt werden können;
12. auf eine weitere Absenkung des internationalen Lärmgrenzwerts für die Zulassung neuer Flugzeugmuster hinzuwirken;
13. das Bundesreisekostengesetz und die zugehörigen Verwaltungsvorschriften so zu überarbeiten, dass Flüge im Rahmen der Zumutbarkeit auf das unvermeidbare Minimum reduziert werden, auch mit Blick auf die Vorbildwirkung für andere Gesellschaftsbereiche;
14. durch die Förderung von Telefon- und Videokonferenzen und deren Anwendung im Bereich der Bundesbehörden zur Vermeidung von Reisen beizutragen, auch mit Blick auf die Vorbildwirkung für andere Gesellschaftsbereiche;

Ultrafeinstaub

15. für geeignete Ultrafeinstaubmessungen an Flughäfen und in deren Umfeld ab einer Aktivität von 50.000 Flugbewegungen im Jahr zu sorgen sowie die Messdaten in hoher Zeitauflösung zeitnah zu veröffentlichen und die Bevölkerung regelmäßig über die Messergebnisse zu informieren;
16. zur besseren Vergleichbarkeit ein Messverfahren für Ultrafeinstaub zu standardisieren;
17. die Festlegung eines Grenzwerts für Ultrafeinstaub in der Außenluft auf europäischer Ebene – auch durch geeignete Studien – voranzutreiben;
18. auf Regelungen zur Reduzierung des Schwefelgehalts von Kerosin hinzuwirken, um mit dem Schwefelgehalt zugleich die Ultrafeinstaubbelastung zu senken;

19. die Bemühungen um Produktion und Einsatz CO₂-neutraler synthetischer Power-to-Liquid-Treibstoffe auch wegen der geringeren Ultrafeinstaubemissionen mit Nachdruck voranzutreiben – insbesondere über Anhebung der geplanten Beimischungsquote von 2 % auf zunächst 10 % im Jahr 2030;
20. Forschungsbemühungen in der Triebwerkstechnik voranzutreiben, die zu einer besseren Effizienz, zu geringerer Lärmentwicklung und zur Reduzierung des Ultrafeinstaubausstoßes führen und diese mit geeigneten Instrumenten zu kombinieren, die einer zügigen Anwendung der erbrachten Ergebnisse in der Praxis Vorschub leisten;
21. auf eine weitere Absenkung der international festgelegten Partikelanzahlgrenzwerte für neu zugelassene Flugzeugtriebwerke hinzuwirken, auch mit Blick auf die sekundäre Klimawirkung des Fliegens, die durch den Partikelausstoß verstärkt wird;
22. darauf hinzuwirken, dass mit Hilfe von Bodenstrom und elektrischen Vorfeldfahrzeugen die Flugzeugtriebwerke und Hilfstriebwerke nur noch für Start, Reiseflug und Landung eingesetzt werden;

Luftverkehrsgesetz und Luftverkehrsordnung

23. neu zu definieren, wann die Änderung eines Flughafens als wesentlich anzusehen ist und dabei alle Maßnahmen einzubeziehen, die den Flugbetrieb faktisch erhöhen, d. h. nicht nur die luftseitige Infrastruktur, sondern auch die betrieblich eng verwobenen technischen Einrichtungen, die landseitige Infrastruktur und organisatorischen Abläufe in Anschlag zu bringen und dafür einen Wert ähnlich dem Koordinierungseckwert zu ermitteln (Anzahl realistisch durchführbarer Starts und Landungen);
24. bei der Genehmigung oder wesentlichen Erweiterung von Flughäfen jeweils eine eindeutige und nach oben gedeckelte Kapazität festzulegen, z. B. in Form einer maximal zulässigen Zahl von Flugbewegungen pro Zeiteinheit, die nicht überschritten werden darf und bei darüber hinausgehendem Bedarf ein neues Planfeststellungsverfahren samt Umweltverträglichkeitsprüfung und Öffentlichkeitsbeteiligung einzuleiten;
25. das allgemeine Lärmminimierungsgebot, das für Flugplatzbetreiber, Flugzeughalter sowie Flugzeugführer gilt und in § 29b LuftVG angelegt ist, aber mangels Konkretisierung bislang weitgehend ins Leere läuft, dergestalt zu schärfen, dass vermeidbare Geräusche zu verhindern und unvermeidbare Geräusche auf ein Mindestmaß zu beschränken sind, unter Streichung des Erforderlichkeitsvorbehalts;
26. in Zusammenhang mit dem Lärmminimierungsgebot einen nicht abschließenden Katalog einzuführen, der für Flugplatzbetreiber, Flugzeughalter sowie Flugzeugführer Maßnahmen und Verhaltensweisen benennt, die regelmäßig der Erfüllung des Vermeidungs- und Minimierungsgebots dienen;
27. die gesetzlich definierte Unzumutbarkeitsschwelle für Fluglärm von den Schutzzonengrenzwerten des § 2 Abs. 2 des Fluglärmsgesetzes zu entkoppeln und im Luftverkehrsgesetz zu verankern, da aus lärmmedizinischer Sicht eine deutliche Absenkung der Unzumutbarkeitsschwelle dringend geboten ist, eine generelle, starke Absenkung der Schutzzonengrenzwerte des Fluglärmsgesetzes allein aber den Schutz noch nicht verbessert;
28. die Unzumutbarkeitsschwelle für Fluglärm auf 50 Dezibel (perspektivisch auf 45 Dezibel) am Tag und 40 Dezibel in der Nacht abzusenken;

29. für neue und wesentlich zu erweiternde Flughäfen einen relativen Vorrang aktiver Schallschutzmaßnahmen vor passiven Maßnahmen einzuräumen und zu prüfen, auf welche Weise sich ein solcher relativer Vorrang an Bestandsflughäfen einführen lässt, an denen im Sinne des Vorsorgeprinzips die übermäßige Lärmbelastung aus Gründen des Gesundheitsschutzes nicht hingenommen werden kann;
30. absolute Lärmobergrenzen für neue und wesentlich zu erweiternde Flughäfen einzuführen und zu prüfen, auf welche Weise sich solche Obergrenzen an Bestandsflughäfen einführen lassen, an denen im Sinne des Vorsorgeprinzips die übermäßige Lärmbelastung aus Gründen des Gesundheitsschutzes nicht hingenommen werden kann;
31. an die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Schutz der Nachtruhe anzuknüpfen, nach der die sog. Kernnacht grundsätzlich von Flugaktivitäten frei bleiben soll, zugleich aber die zu schützende Nachtruhe ausdrücklich und ohne Abstufungen auf die gesamte gesetzliche Nacht von 22:00 bis 6:00 Uhr zu beziehen und zu prüfen, auf welche Weise sich (weitergehende) Nachtflugverbote an Bestandsflughäfen einführen lassen, an denen im Sinne des Vorsorgeprinzips die übermäßige Lärmbelastung aus Gründen des Gesundheitsschutzes nicht hingenommen werden kann;
32. dafür Sorge zu tragen, dass der spezifische Bedarf für Nachtflüge, den das Bundesverwaltungsgericht für Expressfracht anerkannt hat, nur auf stadtfernen Flughäfen in dünn besiedelter Umgebung abgewickelt wird, zugleich eine eng gefasste Definition für Expressfracht vorzulegen und deren Einhaltung in der Praxis zu überwachen;
33. insbesondere mit Blick auf die Ausweitung von Nachtflugverboten das Weisungsrecht der obersten Bundesbehörde (Bundesverkehrsministerium) gegenüber den obersten Landesbehörden unter den Vorbehalt des Einvernehmens mit dem Umweltministerium zu stellen, um im Vollzug den Lärmschutz stärker zur Geltung zu bringen;
34. ein am Stand der Technik ausgerichtetes Lärmminimierungsgebot in Form einer dynamischen Betreiberpflicht für Flugplatzbetreiber einzuführen;
35. zusammen mit den Lärmobergrenzen und der dynamischen Betreiberpflicht die Möglichkeit zur Anordnung nachträglicher Auflagen zu verbinden und die Behörden dazu zu verpflichten, deren Einhaltung regelmäßig zu überprüfen und, soweit erforderlich, durch nachträgliche Anordnungen zu gewährleisten;
36. die Flugverfahrenfestlegung jenseits der vorrangigen Sicherheit mit einem Lärmoptimierungsgebot zu versehen und bei der Abwägung das Ranking 1. Sicherheit, 2. Lärmschutz, 3. Kapazität und Wirtschaftlichkeit anzuwenden, wobei eine schärfere Differenzierung zwischen Belangen der Sicherheit und wirtschaftlichen Erwägungen vorzunehmen ist;
37. die Schwelle herabzusetzen, ab der bei der Flugverfahrenfestlegung auf Lärmschutz hinzuwirken ist, indem Menschen weiterhin in besonderem Maß vor unzumutbarem Lärm von An- und Abflügen bewahrt werden müssen (§ 29b Abs. 2 LuftVG), wobei aber auch auf Schutz vor jedem Fluglärm hinzuwirken ist, der nicht unerheblich ist;
38. auf eine Vertiefung der Inhalte von Planfeststellungsverfahren dahingehend hinzuwirken, dass die dort prognostizierten Flugverfahren einen hohen Grad an Plausibilität erreichen müssen, die vom Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung durch eine Stellungnahme bestätigt werden muss und bei Abweichungen den Betroffenen unverzüglich Schutz zu leisten;

39. für die Festlegung von Flugverfahren, die zu einer mehr als nur unwesentlichen Verschiebung der Lärmbelastung am Boden führen, durch Änderung der Luftverkehrsordnung die Pflicht zur Einbindung der Träger öffentlicher Belange vorzuschreiben und im Fall einer wesentlichen Änderung eine Umweltverträglichkeitsprüfung und Öffentlichkeitsbeteiligung einzuführen;
40. bei der Flugverfahrenfestlegung die Abwägungskriterien und den Abwägungsprozess transparent zu gestalten und die zugrundeliegenden Unterlagen frühzeitig in allgemein verständlicher Form zu veröffentlichen;
41. Einzelfreigaben, die ab einer bestimmten Flughöhe das Abweichen von den lärmoptimierten, verordneten Flugrouten zulassen, überall dort, wo sie nicht aus Sicherheitsgründen erfolgen, restriktiv zu handhaben;
42. die Fluglärmkommissionen aufzuwerten, auch um der zusätzlichen Verantwortung, die den Mitgliedskommunen durch die EU-Umgebungslärmrichtlinie entsteht, Rechnung zu tragen;
 - a) den Beratungsergebnissen der Fluglärmkommissionen mehr Verbindlichkeit einzuräumen;
 - b) die Arbeit der Fluglärmkommissionen zu stärken, indem diese Budgets erhalten, die der Erstellung von Gutachten und Beratungsleistungen dienen;
 - c) die Mitglieder der Fluglärmkommissionen durch vermehrte, auch lokale Weiterbildungsangebote oder deren Finanzierung fachlich zu stärken, um sie bei der Bewältigung ihrer verantwortungsvollen und komplexen Aufgaben zu unterstützen;
 - d) und die Arbeit der bundesweiten Dachorganisation „Arbeitsgemeinschaft Deutscher Fluglärmkommissionen“ gesetzlich, personell und finanziell abzusichern;

Umsetzung der EU-Umgebungslärmrichtlinie in deutsches Recht

43. die Schwellen, ab denen Fluglärm im Rahmen der EU-Umgebungslärmrichtlinie kartiert werden muss, auf 45 Dezibel am Tag und 40 Dezibel in der Nacht rechtsverbindlich abzusenken;
44. die Landesebene dazu zu verpflichten, die Gemeinden bei der Lärmaktionsplanung und deren Umsetzung zu unterstützen, da die zuständigen Gemeinden im Luftverkehrsbereich mangels Rechtssetzungskompetenz in der Regel machtlos sind;
45. Fristen für die Umsetzung der Maßnahmen aus den Lärmaktionsplänen festzulegen;
46. sicherzustellen, dass die Lärmaktionsplanungen über den ohnehin durch das Fluglärmgesetz vorgeschriebenen passiven Lärmschutz hinausgehen und damit zu verhindern, dass die EU-Umgebungslärmrichtlinie ins Leere läuft;

Fluglärmgesetz und 2. Fluglärmschutzverordnung

47. die im Bericht der Bundesregierung von 2019 vorgelegten Verbesserungsvorschläge für das Fluglärmgesetz unverzüglich umzusetzen;
48. unverzüglich die Schutzzonengrenzwerte, die der Abgrenzung der Lärmschutzgebiete dienen (§ 2 Abs. 2 FluLärmG), um 3 Dezibel abzusenken;
49. neben der Berücksichtigung der Dauerschallpegel, die den Lärm über einen großen Zeitraum hinweg mitteln, die einzelnen, lauten Lärmereignisse – die den eigentlichen Fluglärm ausmachen – angemessen zu gewichten, insbesondere Aufwachreaktionen in der Nacht durch Überflüge auszuschließen und die Lärmschutzgebiete anzupassen, sofern sich dadurch größere Konturen ergeben;

50. die derzeitige Schlechterstellung von Anwohnerinnen und Anwohnern der Bestandsflughäfen und Militärflughäfen zu beseitigen, indem die Regelungen an diejenigen von neuen oder wesentlich erweiterten zivilen Flughäfen angeglichen werden;
51. das als Basis der Berechnung dienende und von den Flugplatzbetreibern vorgelegte Datenmaterial einer amtlichen Überprüfung zu unterziehen;
52. ein ausgereiftes Konzept zur Steuerung der Siedlungsentwicklung im Umfeld der Flughäfen zu entwickeln, damit Städte und Gemeinden nicht weiter an die Flughäfen heranwachsen und zugleich angemessene Kompensationen für die in ihrer kommunalen Planungshoheit eingeschränkten Orte vorzusehen;
53. die 2. Fluglärmschutzverordnung, die den Schlüssel für die lärmmedizinisch relevante Schutzwirkung des Innenraums darstellt, dergestalt anzupassen, dass die Bauschalldämm-Maße der Gebäudehülle überall das Schutzziel von 35 Dezibel am Tag und von 25 Dezibel in der Nacht (als gemittelte Dauerschallpegel) garantieren; dabei
 - a) die Abstufung der Schutzanforderungen nicht mehr in 5-Dezibel-Schritten, sondern in 1-Dezibel-Schritten festzulegen;
 - b) bei der Bemessung und Umsetzung von Lärmschutzmaßnahmen zwingend den jeweils aktuellen Stand der Lärminderungstechnik und deren aktuelle Normen nebst allen dort vorgesehenen Zuschlägen für Verkehrslärm und Fluglärm in Anwendung zu bringen;
 - c) den Malus von 3 Dezibel für Bestandsgebäude gegenüber Neubauten abzuschaffen;
 - d) die Definition von zu schützenden Aufenthalts- und Schlafräumen weiter und großzügiger zu fassen und bei Nutzungsänderungen (z.B. im Falle eines weiteren Kinderzimmers) unbefristet Anspruch auf Lärmschutz einzuräumen;
 - e) bei der Durchführung von baulichen Lärmschutzmaßnahmen eine Mindestverbesserungsschwelle von 5 Dezibel und eine Irrelevanzschwelle von 1 Dezibel einzuführen;
 - f) die erstattungsfähige Höchstkostengrenze pro Quadratmeter vor allem wegen darüber hinausgehender Kosten in Dachgeschoßwohnungen aufzuheben;
 - g) für eine umfassende Qualitätssicherung, Nachkontrolle und ggf. Nachbesserung zu sorgen, um das Erreichen des Schutzziels im Innenraum sicherzustellen;
 - h) und den Malus von 8 Dezibel für früher geleisteten baulichen Lärmschutz abzuschaffen.

Berlin, den 2. März 2021

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

Texte

WHO, Leitlinien für Umgebungslärm für die Europäische Region, Zusammenfassung (Langfassung liegt in englischer Sprache vor), 2018.

Erster Bericht der Bundesregierung zur Evaluierung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm, 2019, Drucksache 19/7220.

Sachverständigenrat für Umweltfragen, Fluglärm reduzieren: Reformbedarf bei der Planung von Flughäfen und Flugrouten, Sondergutachten, 2014.

Sachverständigenrat für Umweltfragen, Umweltgutachten 2020.

Umweltbundesamt, Fluglärmbericht 2017.

Umweltbundesamt, Umweltschonender Luftverkehr, 2019.

Sabine Schlacke, Daniel Schnittker, Dominik Römling, Gesetzgeberische Handlungsspielräume zur Stärkung des aktiven Schallschutzes im Luftverkehrsrecht, Baden-Baden 2021.

Allgemein

Zu 2.) Da weder die Kerosinsteuer noch eine Umsatzsteuer auf internationale Flüge erhoben werden, wird die Luftverkehrsbranche um jährlich 12,3 Milliarden Euro entlastet (Umweltbundesamt 2019, S. 97). Weitere Subventionierung findet in erheblichem Umfang im Bereich der Flughafeninfrastruktur, der Flugsicherung und der industrienahen Forschung statt.

Zu 3.) Die Verschärfung des Europäischen Emissionshandels soll für den Luftverkehr entlang den Vorschlägen des Umweltbundesamts erfolgen (Umweltbundesamt 2019, S. 76-77);

Zu 4.) Die EU-Beihilfe-Leitlinien untersagen ab 2024 generell staatliche Beihilfen für den laufenden Betrieb von Flughäfen mit mehr als 200.000 Passagieren im Jahr. Die Bundesregierung unterstützt allerdings derzeit Bestrebungen, den Termin nach hinten zu verschieben (Drucksache 19/22063, Antwort zu Frage 1).

Zu 5.) Das Verlagerungspotenzial ist schon beim Status quo groß. Mehr als die Hälfte aller innerdeutschen Flüge könnte sofort durch eine zeitlich konkurrenzfähige, vierstündige Bahnfahrt ersetzt werden (Werner Reh, NGO Luftverkehrskonzept, 2015, S. 28-29; ders., Kurzstreckenflüge auf die Schiene verlagern, 2019).

Zu 6.) § 17 Abs. 2 des Raumordnungsgesetzes ermöglicht es dem Bund, Raumordnungspläne mit Zielfestlegungen für ein nationales Flughafen-Standortkonzept als Grundlage für die verkehrliche Anbindung der Flughäfen in der Bundesverkehrswegeplanung aufzustellen. Dabei handelt es sich um ein ökonomisches Steuerungsinstrument. Der Bund kann festlegen, welche Standorte aus seiner Sicht wichtig sind und für welche entsprechend Bundesmittel für die verkehrliche Anbindung in Aussicht gestellt werden.

Zu 7.) Das 2020 ausgelaufene Verkehrslärmschutzpaket II enthielt für Bahnlärm ein Lärm-Minderungsziel von 50 %, das mit verbindlichen Vorschriften zum Austausch von lärmverursachenden Graugussbremsen verbunden wurde. Vergleichbar ambitionierte Ziele und verbindliche Maßnahmen gab es für den Luftverkehr nicht.

Zu 8.) Die Luftverkehrsteuer soll ökologisch ausgestaltet werden und u. a. eine starke Treibhausgas-, Lärm- und Luftschadstoffkomponente erhalten sowie den Frachtflugverkehr einbeziehen. Die Flughafenentgelte, die von den Fluggesellschaften für die Benutzung der Flughafeninfrastruktur bezahlt werden, sollen verursachergerecht und damit mit unmittelbarer Lenkungswirkung auf das Verhalten einzelner Fluggesellschaften und Piloten – maximal lärm- und luftschadstoffabhängig gespreizt werden. Dabei sollen die Nachtstunden mit einem besonderen Faktor belegt und die Luftschadstoffkomponente stark auf Ultrafeinstaub ausgerichtet werden. Die absolute Höhe der Entgelte kann dabei, mit einem gewissen Spielraum, allerdings nicht frei festgelegt werden. Sie ist durch EU-Recht an die Kosten gebunden, die die Flughafeninfrastruktur und deren Betrieb verursachen.

Zu 9.) Eine Studie im Auftrag des Umweltbundesamts hat ergeben, dass die Auswirkung von mehreren gleichzeitig einwirkenden Verkehrslärmquellen auf die menschliche Gesundheit größer ist, als erwartet (Modell zur Gesamtlärbewertung, UBA Texte 60/2019, S. 107). Schnelle Fortschritte auf diesem Gebiet sind umso dringlicher.

Zu 11.) Nach der EU-Betriebsbeschränkungsverordnung (Art. 2 Nr. 6) gilt jede Einschränkung der optimalen Flughafenkapazität als Betriebsbeschränkung. Kern der Verordnung ist der „Ausgewogene Ansatz“ oder „Balanced Approach to Aircraft Noise Management“ der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation ICAO.

Zu 12.) Seit 2018 gilt bei der Flugzeugmusterzulassung der neue sog. Kapitel-14-Grenzwert der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation ICAO (Anhang 16 Band I zum Luftfahrtabkommen). Die Lärmwerte einiger modernster Flugzeuge liegen bereits deutlich unter diesem Wert, eine weitere Absenkung der Grenzwerte ist also machbar.

Ultrafeinstaub

Zu 15.) Allgemein zu Ultrafeinstaub siehe Drucksache 19/5355. Da für Ultrafeinstaub noch kein Grenzwert existiert, gibt es auch noch keine Messverpflichtung. Die vorhandenen Einrichtungen zur Messung der gröbereren Feinstaubfraktionen sind zur Messung von Ultrafeinstaub ungeeignet. Sie bestimmen das Gewicht der gesammelten Partikel. Ultrafeinstaub ist dagegen nahezu schwerelos, dessen Gehalt in der Luft muss durch „Zählen“ der Partikel ermittelt werden. Geeignete Geräte sind auf dem Markt.

Zu 18.) Für Kerosin gelten Schwefelgrenzwerte, die um ein Vielfaches über dem Grenzwert von Diesel, Benzin und Schiffskraftstoffen für den Binnenverkehr liegen. Bei Verbrennungsprozessen führt ein hoher Schwefelgehalt zu einer deutlichen Zunahme von Ultrafeinstaub (Ultrafeinstaub am Frankfurter Flughafen reduzieren, PM Hessisches Umweltministerium vom 20.08.2019, www.hessen.de/print/75247).

Zu 19.) Siehe dazu Drucksache 19/5355, Antwort zu Frage 21.

Zu 20.) Derzeit werden Flugzeugtriebwerke nicht auf geringe Ultrafeinstaubemissionen optimiert. Dennoch finden sich schon heute unter den Triebwerken solche mit vergleichsweise niedrigen Ultrafeinstaubwerten. Hier gibt es großes Potenzial (www.umwelthaus.org/media/6_uhf-emissionen_von_flugzeugen_rindlisbacher.pdf, S. 7).

Zu 21.) Im Jahr 2019 verabschiedete die Internationale Zivilluftfahrtorganisation ICAO Grenzwerte für die Partikelanzahlkonzentration im Abgas. Er gilt für alle neuen Triebwerktypen ab dem 1. Januar 2023. Der Grenzwert liegt 30 % unter den Triebwerken mit den aktuell höchsten Emissionen. Berücksichtigt werden allerdings nur die nicht flüchtigen Partikel, nicht aber die flüchtigen, die für die menschliche Gesundheit ebenfalls relevant sind.

Luftverkehrsgesetz und Luftverkehrsordnung

Zu 23.) Ausgelastete Flughäfen werden „koordiniert“. Zeitnischen für Starts und Landungen müssen von Fluggesellschaften beantragt werden. Um die Kapazität eines Flughafens unter Berücksichtigung aller Gegebenheiten zu benennen, wird ein Koordinierungseckwert bestimmt. Er gibt an, wie viele Starts und Landungen pro Stunde realistisch durchführbar sind.

Zu 27.) Siehe die Begründung zu Nummer 48. Auf die Schutzzonengrenzwerte von § 2 Abs. 2 FluLärmG wird derzeit im Sinne der Unzumutbarkeitsschwelle für die Planfeststellung oder luftfahrtrechtliche Genehmigung von Flugplätzen Bezug genommen (§ 13 FluLärmG), bei der lärmfachrechtlichen Beurteilung von Flugrouten nach aktueller Rechtsprechung und bei der Lärmaktionsplanung nach der EU-Umgebungslärmrichtlinie (§ 14 FluLärmG).

Zu 28.) Die Schutzzonengrenzwerte des Fluglärmsgesetzes, die derzeit zugleich als Unzumutbarkeitsschwelle für Fluglärm gelten, liegen für neue und wesentlich erweiterte Flughäfen für die Tag-Schutzzone 1 bei 60 Dezibel (dB), für die Tag-Schutzzone 2 bei 55 dB und für die Nacht-Schutzzone bei 50 dB. Bei diesen Werten handelt es sich um gemittelte Dauerschallpegel im Außenbereich. Für die Nacht werden diese mit einer Schwelle für Einzelschallereignisse von 6 mal 53 dB kombiniert. Die WHO empfiehlt in ihren Leitlinien für Umgebungslärm mit Nachdruck für den Tag-Abend-Nacht-Lärmindex LDEN ab einem Wert von 45 dB und für die Nacht ab 40 dB Maßnahmen zu ergreifen, weil Fluglärm oberhalb dieser Werte mit Gesundheitsgefährdung und negativen Auswirkungen auf den Schlaf verbunden ist. Ein Wert von 45 dB am Tag ist allerdings bestenfalls mittelfristig zu erreichen.

Zu 29 ff.) Aufgrund der EU-Betriebsbeschränkungsverordnung (EU Nr. 598/2014) kann derzeit nur ein relativer Vorrang des aktiven Schallschutzes vor passivem Schallschutz formuliert werden. Dabei können Maßnahmen mit betriebsbeschränkender Wirkung im Rahmen des Lärmschutzkonzepts nur vorgesehen werden, wenn sie sich gegenüber anderen Maßnahmen als erforderlich erweisen. Das bedeutet mit Blick auf die erwünschte Stärkung des aktiven Lärmschutzes zwar eine starke Einschränkung, immerhin besteht dann aber eine Rechtfertigungslast, wenn Maßnahmen des aktiven Schallschutzes nicht berücksichtigt werden.

Die im vorliegenden Antrag enthaltenen Maßnahmen zur Stärkung des aktiven Lärmschutzes stehen ansonsten nicht grundsätzlich in Konflikt mit der EU-Betriebsbeschränkungsverordnung. Laut Verordnung dürfen Betriebsbeschränkungen zwar nicht grundsätzlich die primäre Maßnahme gegenüber sonstigen Lärmschutzmaßnahmen sein. Die EU-Verordnung bezweckt aber nicht die Verhinderung von aktivem Lärmschutz. Vielmehr umreißt sie

die rechtlichen Anforderungen für deren Einführung. Im Sinne des „Ausgewogenen Ansatzes“ sind Betriebsbeschränkungen erst nach Abwägung mit anderen Maßnahmen anzuwenden. Indem die Verordnung aber nicht definiert, was ein Lärminderungsziel ist, greift sie auch der Auswahl von Lärminderungsmaßnahmen nicht vor, sondern überlässt sie den zuständigen Behörden. Die Kosteneffizienz ist für die Maßnahmenauswahl das zentrale Kriterium. Dabei werden die Faktoren zur Ermittlung der Kosteneffizienz zwar benannt, aber nicht gewichtet. Beides schafft maßgeblichen Spielraum. Führt eine konkrete Lärmschutzmaßnahme zu Betriebsbeschränkungen, ist sie nicht automatisch unzulässig. Es müssen dann lediglich die verfahrens- und materiell-rechtlichen Anforderungen der Verordnung eingehalten werden. Unionsrechtswidrig ist nur die pauschale, nicht einzelfallbezogene Beschränkungsanordnung.

Zu 30.) Die Lärmobergrenze wird am besten in Form eines Lärmindex eingeführt, der ein Produkt ist aus der Anzahl der Betroffenen und den einzelnen Lärmpegeln, denen diese ausgesetzt sind. Zentrales Prinzip ist die Festsetzung eines Lärmschutzziels bei gleichzeitiger Offenheit in der Wahl der Instrumente, mit denen dieses erreicht wird. Das Schutzziel bezieht sich nicht auf das Innere der Häuser sondern auf den Außenbereich und kann nur durch Maßnahmen des aktiven Lärmschutzes erreicht werden.

Zu 31.) Auf diese Weise soll eine Genehmigungspraxis und Rechtsprechung beendet werden, die zwischen einer sog. Kernnacht (0:00 bis 5:00 Uhr) und vermeintlich weniger schützenswerten sog. Nachtrandstunden (22:00 bis 24:00 Uhr und 5:00 bis 6:00 Uhr) unterscheidet. Die Nacht erstreckt sich nach allgemeiner Definition auf die Zeit von 22:00 bis 6:00 Uhr und auch das Luftverkehrsgesetz sieht keine Unterteilung dieses Zeitraums vor. Zur Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts siehe Sachverständigenrat für Umweltfragen 2014, Textziffer 32.

Zu 32.) Zur Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts siehe Sachverständigenrat für Umweltfragen 2014, Textziffer 32.

Zu 33.) Die obersten Luftfahrtbehörden der Länder nehmen ihre Aufgaben in Bundesauftragsverwaltung wahr. Die oberste Bundesbehörde, das Bundesverkehrsministerium, hat ihnen gegenüber das Weisungsrecht, das sich auch auf betriebliche Regelungen an den Flughäfen erstreckt. Der Bund hat von seinem Weisungsrecht Gebrauch gemacht, um ein von der Landesregierung Nordrhein-Westfalens beschlossenes Nachtflugverbot für Passagiermaschinen am Flughafen Köln/Bonn zu unterbinden.

Zu 34.) Der aktive Fluglärmschutz ist derzeit prinzipiell ein starrer Schallschutz, d. h. ausschlaggebend ist immer der Zeitpunkt der Zulassung oder der wesentlichen Erweiterung eines Flughafens, unabhängig davon, wie weit diese zurückliegen. Anders als im Arbeitsschutzrecht und im Immissionsschutzrecht findet kein dynamischer, am Stand der Technik orientierter aktiver Schallschutz statt. Industrieanlagen müssen dagegen nach der Genehmigung permanent an den Stand der Technik angepasst werden. Das Bundes-Immissionsschutzgesetz fasst die anlagenbezogenen Pflichten weit und bezieht insbesondere den Verkehrslärm, der in funktionalem Zusammenhang mit der Anlage steht, ein. Wird das Luftverkehrsgesetz in Anlehnung daran geändert, besteht für den Flugplatzbetreiber auch eine dynamische Betreiberpflicht zur Vorsorge vor Fluglärm und nicht nur vor dem Lärm des Bodenverkehrs.

Zu 35.) Behördliche Nachsteuerungsmöglichkeiten in Form von nachträglichen Anordnungen sind im Luftverkehr bisher quasi unmöglich, anders als bei Anlagen, für die das Bundes-Immissionsschutzgesetz Gültigkeit hat. Mit der Möglichkeit zu nachträglichen Anordnungen wird nicht der zugelassene Flugbetrieb in Frage gestellt, sondern die Modalitäten seiner Durchführung. Die Ermächtigungsgrundlage bewegt sich damit in den Grenzen des als Anordnung zulässigen. Im Fall von Bestandsflughäfen, bei deren Zulassung keine Möglichkeit für nachträgliche Anordnungen vorgesehen wurde, können diese vor allem dort Anwendung finden, wo technische Neuerungen vorliegen und deren Umsetzung den widmungsgerechten Betrieb des Flughafens nicht unmöglich macht.

Zu 36.) Dabei muss allerdings gewährt bleiben, dass der planfestgestellte Nutzungsumfang ermöglicht wird.

Zu 38.) Die den Planfeststellungsverfahren für Flughäfen zugrunde liegende Flugverfahrenprognose und das damit verbundene Lärmschutzkonzept entfalten bislang nur sehr begrenzte Bindungswirkung für die nachfolgende Flugverfahrenfestlegung. Wozu das führen kann, zeigt der Fall des Flughafens Berlin Brandenburg BER, an dem die am Ende festgelegten Flugverfahren für startende Flugzeuge vollständig vom Konzept der Planfeststellung abweichen. Gemeinden und zehntausende Menschen hatten deshalb über einen Zeitraum von 10 Jahren hinweg Investitions- und Lebensentscheidungen auf Basis von Flugrouten getroffen, die so nicht umgesetzt wurden.

Zu 39.) Als „wesentlich“ haben dabei Änderungen von Flugverfahren mit einer Überflughöhe von 3.000 m oder weniger über sensiblen Gebieten zu gelten.

Zu 41.) Durch Einzelfreigaben für Starts und Landungen, die aus Sicherheitsgründen grundsätzlich möglich sein müssen, wird aus Wirtschaftlichkeits- und Kapazitätsgründen häufig von den festgelegten Flugverfahren abgewichen. Für die Strecken, die nach Einzelfreigaben geflogen werden, gibt es in Bezug auf Lärm keine Vorgaben.

Zu 42.) Im Koalitionsvertrag wird zugesagt: „Die Fluglärmkommissionen werden wir in ihrer Arbeit unterstützen.“ In den von der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz verabschiedeten „LAI-Hinweisen zur Lärmkartierung 2017“ (S. 38), die die Rechtsvorschriften zur EU-Umgebungslärmrichtlinie erläutern, wird die Mitgliedschaft der Gemeinden in den Fluglärmkommissionen als einzige Handlungsmöglichkeit bei der Erfüllung ihrer Lärminderungspflichten im Rahmen der Umgebungslärmrichtlinie benannt. Die Fluglärmkommissionen haben bisher allerdings nur beratende Funktion.

Umsetzung der EU-Umgebungslärmrichtlinie in deutsches Recht

Zu 43.) Nach der EU-Umgebungslärmrichtlinie werden derzeit nur Werte ab 55 dB für den Tag-Abend-Nacht-Lärmindex LDEN und ab 50 dB für die Nacht verpflichtend kartiert. Die Schwellen zur Gesundheitsgefährdung liegen laut WHO aber bei 45 dB für den Tag-Abend-Nacht-Lärmindex LDEN und bei 40 dB für die Nacht.

Zu 46.) Die in Deutschland rechtlich verbindlich festgelegten Schutzziele der Lärmaktionsplanung für Fluglärm (§ 14 FluLärmG) sind identisch mit den Schutzzonengrenzwerten von § 2 Abs. 2 des Fluglärmgesetzes (siehe Begründung zu 28.). Durch diese Koppelung wird häufig davon ausgegangen, mit der Umsetzung des gesetzlich vorgeschriebenen passiven Schallschutzes seien zugleich die Anforderungen der Lärmaktionsplanung erfüllt. So wurde z. B. die Lärmaktionsplanung an den Flughäfen München und Nürnberg von den zuständigen Behörden als nicht notwendig erachtet (Umweltbundesamt 2017, S. 83).

Fluglärmgesetz und 2. Fluglärmschutzverordnung

Zu 47.) Die Bundesregierung stellt folgende Verbesserungen in Aussicht: Keine Verkleinerung der heute bestehenden Lärmschutzgebiete, mehr Entscheidungsspielraum für die Behörden in Zusammenhang mit kleineren Änderungen der Lärmschutzgebiete, die Frist von 6 Jahren bis zum Entstehen von Erstattungsansprüchen wird gestrichen, der Lärmschutz für Kitas, Schulen und Krankenhäuser wird verbessert, die Toleranzmarge von 5 dB gegenüber älteren Lärmschutzmaßnahmen entfällt, die Umsetzungsspielräume bei baulichen Maßnahmen werden vergrößert und der Vollzug bei Außenwohnbereichsentschädigungen wird verbessert.

Zu 48.) Die Absenkung der Schutzzonengrenzwerte (§ 2 Abs. 2 FluLärmG) ist notwendig, um eine Verkleinerung der bestehenden Lärmschutzgebiete zu verhindern, die aus der derzeit laufenden Aktualisierung der Berechnungsgrundlage für Fluglärm in der 1. Lärmschutzverordnung resultieren wird. Zugleich wird durch die Absenkung verhindert, dass künftig neu auszuweisende Lärmschutzgebiete hinter das gegenwärtige Niveau zurückfallen. Die Bundesregierung rechnet damit, dass hierzu eine Absenkung der Schutzzonengrenzwerte zwischen 1 und 3 dB notwendig ist (Bericht der Bundesregierung, S. 33).

Die Folgekosten durch die Novellierung des Fluglärmgesetzes im Jahr 2007 sind weit hinter der Kostenprognose zurückgeblieben. Prognostiziert waren Kosten von 689 Mio. Euro, tatsächlich verausgabt werden dagegen nur 151 Mio. Euro (Umweltbundesamt 2017, S. 36-37). Kosten, die durch die im vorliegenden Antrag geforderten Maßnahmen entstehen, können daher kein Hinderungsgrund für die erneute Novellierung sein.

Die Schutzziele der WHO (siehe Begründung zu 28.) sind nicht durch passiven Lärmschutz zu erreichen. Die Lärmbewältigung kann ohne ein umfangreiches Lärmschutzkonzept mit Schwerpunkt beim aktiven Lärmschutz nicht gelingen.

Eine Absenkung der Schutzzonengrenzwerte im Fluglärmgesetz führt zu einer Vergrößerung der Lärmschutzgebiete, die die kommunale Selbstverwaltung und die Entwicklungsmöglichkeiten der betroffenen Ortschaften beschneiden. Zugleich hätte eine generelle, wesentliche Vergrößerung aber keinen unmittelbaren Einfluss auf Anzahl und Qualität der baulichen Lärmschutzmaßnahmen. Schon heute werden vielen Wohnungseigentümerinnen und -eigentümern in den Lärmschutzgebieten keine Lärmschutzmaßnahmen erstattet, da die vorhandene Bausubstanz die gegenwärtigen Anforderungen an den Schallschutz bereits erfüllt. Wichtiger sind deshalb solche Änderungen der Rechtsnormen, die zu mehr Schallschutz sowie deren Erstattung führen (siehe auch Begründung zu 53.).

Zu 49.) Als Kriterium soll die lauteste, nicht seltene Nachtstunde herangezogen werden, der Schutz des Nachtschlafs der Betroffenen muss gewährleistet sein. Bei der Ermittlung eines wirkungsbezogenen Maximalpegelkriteriums muss sichergestellt werden, dass dieses auch für vulnerable Personengruppen wirksam ist.

Zu 53.) Die Schutzzonengrenzwerte von § 2 Abs. 2 FluLärmG stellen auf den Lärm im Außenbereich ab. Das Bauschalldämm-Maß, das zur Erreichung der Schutzziele im Innenraum erforderlich ist, wird derzeit durch die DIN 4109 zum Schallschutz im Hochbau bestimmt. Letztlich entscheidet sich hier, ob an einer Wohnung bauliche Lärmschutzmaßnahmen erforderlich sind und erstattet werden und wie diese zu dimensionieren sind. Die derzeit vorgesehenen Schutzziele liegen im Durchschnitt bei 37 dB am Tag und bei 27 dB in der Nacht. U.a. wegen der verschiedenen Abschlüsse, deren Beseitigung der vorliegende Antrag verlangt, werden diese häufig nicht erreicht. Die im vorliegenden Antrag geforderten abgesenkten Werte sind aus präventivmedizinischen Gründen gerechtfertigt (vgl. auch Umweltbundesamt, Straßenverkehrslärm, www.umweltbundesamt.de/themen/verkehr-laerm/verkehrslaerm/strassenverkehrslaerm#gerauschbelastung-im-strassenverkehr).

Zu 53a.) Bislang gibt es bei der Bemessung der Schalldämm-Maße Sprünge von 5 dB. Da Dezibel logarithmisch dargestellt werden, wird bereits eine Pegeländerung von 10 dB als Verdopplung des Lärms wahrgenommen. Angesichts dessen sind Sprünge von 5 dB deutlich zu groß.

Zu 53e.) Da die Dimensionierung des baulichen Schallschutzes rein rechnerisch ermittelt wird, kommt es derzeit auch zu Maßnahmen, die auf dem Papier zwar das Schutzziel erreichen, deren Wirkung aber kaum wahrnehmbar ist, z. B. wenn lediglich Rollladenkästen ertüchtigt oder nur Teile eines Raumes mit Lärmschutzmaßnahmen versehen werden.

Zu 53g.) Die Prüfung anhand der Aktenlage bzw. der schriftlich dokumentierten Arbeit hat sich als nicht ausreichend erwiesen.

