

Abs.: BVF, Gruppellostr. 3, 40210 Düsseldorf

19.10.2015

An das
Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur
Herrn Alexander Dobrindt

An das
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
Frau Dr. Barbara Hendricks

Vorab per Mail

15. Novelle des Luftverkehrsgesetzes

Sehr geehrter Herr Minister Dobrindt,

sehr geehrte Frau Ministerin Hendricks,

dem Informationssystem des Bundesrates haben wir entnommen, dass derzeit ein Entwurf der Bundesregierung zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes im Bundesrat beraten wird (Regierungsentwurf einer 15. Novelle des Luftverkehrsgesetzes (LuftVG) vom 25.09.2015, Bundesratsdrucksache 439/15). Anbei übersenden wir Ihnen die Stellungnahme der Bundesvereinigung gegen Fluglärm (BVF). Wir bedauern, dass wir bislang – entgegen der sonst üblichen Gepflogenheiten – keine Gelegenheit hatten, die Belange der Fluglärm-betroffenen frühzeitig im Rahmen eines förmlichen Anhörungsverfahrens einbringen zu können.

I. UVP-Pflicht bei grundlegender Neuordnung von Flugrouten

Der Gesetzentwurf bezweckt insbesondere, auf das Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission zu reagieren, das im Mai 2013 eingeleitet wurde, weil die Europäische Kommission davon ausgeht, dass deutsche Gesetze zur Festlegung von Flugrouten nicht mit EU-Umweltrecht vereinbar sind.

Wir halten den von Ihnen gewählten Ansatz, die Anforderungen an die Festlegung und Änderung von Flugrouten im Planfeststellungsverfahren gesetzlich festzuschreiben, grundsätzlich für den richtigen Ansatz.

Aus Sicht der BVF handelt es sich jedoch nur um eine halbherzige Umsetzung des Gebotes, bei der Festlegung von Flugrouten auch intensiv die Umwelt- und Gesundheits-

verträglichkeit zu prüfen. Wir verweisen insoweit auch auf das von der BVF in Auftrag gegebene Rechtsgutachten von Dr. Tobias Lieber¹.

Damit vergibt die Bundesregierung wesentliche Chancen, bei der Festlegung von Flugverfahren (Flugrouten) eine verbesserte Berücksichtigung von Fluglärminderungspotentialen zu erreichen. Der Entwurf wird auch nicht dem Anspruch der Bundesregierung gerecht, mehr Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Entscheidung über die Festlegung einer konkreten Flugroute zu erzielen. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 16. Dezember 2013 sieht hier folgendes vor: *„Bei der Festlegung von Flugrouten werden wir rechtlich sicherstellen, dass die Anwohnerinnen und Anwohner in einem transparenten Verfahren frühzeitig informiert und beteiligt werden. Wir schaffen verbesserte Transparenz und Beteiligung der Kommunen und Öffentlichkeit bei der Festlegung von Flugrouten. Eine Schlüsselrolle kommt dabei den Fluglärmkommissionen zu, die wir stärken wollen.“*

So regelt der Gesetzentwurf lediglich die Anforderungen einer Umweltverträglichkeitsprüfung im Falle einer wesentlichen baulichen Änderung oder eines Neubaus eines Flughafens oder Flugplatzes (neues Planfeststellungsverfahren oder neues Genehmigungsverfahren nach § 6 LuftVG). Dagegen werden wesentliche Änderungen von Flugrouten bei bereits planfestgestellten Flughäfen keiner UVP-Pflicht unterworfen.

Damit bleibt der Gesetzentwurf deutlich hinter den Empfehlungen des Umweltbundesamtes² und des Sachverständigen Rates für Umweltfragen³ zurück. So empfehlen die UBA-Gutachter, dass eine UVP auch bei einer grundlegenden Neuordnung des Systems von An- und Abflugverfahren, die zu erheblichen Veränderungen der Lärmsituation führt (zum Beispiel bei Einführung eines Point Merge Systems) durchgeführt werden soll. Die bisherigen Regelungen im UVP-Gesetz reichen insoweit nicht aus. Zur Gewährleistung einer UVP-Pflicht muss eine Erweiterung der UVP-pflichtigen Vorhaben im UVPG erfolgen. Als Trägerverfahren der UVP kommt die Festlegung von Flugrouten gem. § 27 a Abs. 1 LuftVG in Betracht oder eine (erweiterte) Planfeststellungspflicht für wesentliche Änderung von Flugrouten.⁴

II. Lärmschutzbelange bei An- und Abflugverfahren stärken

Eine UVP-Pflicht alleine reicht nicht aus, um die möglichen Fluglärminderungspotentiale bei den Flugverfahren auszuschöpfen. Insbesondere im Falle von nachträglichen Flugroutenänderungen mit erheblichen Lärmauswirkungen muss es zu einer stärkeren Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen kommen. Zusätzlich sollten in der Regel die Träger öffentlicher Belange und Umweltverbände eingebunden werden, um sicherzustellen, dass über die Beteiligten der Fluglärmkommission hinaus alle wichtigen Gesichtspunkte in das Verfahren Eingang finden. Auch hierzu haben der Sachver-

¹ „Rechtsgutachten zum Verhältnis zwischen der luftverkehrsrechtlichen Planfeststellung und der Festlegung von Flugverfahren sowie zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Festlegung von Flugverfahren mit Vorschlägen zur Fortentwicklung der Rechtslage“ von Dr. Tobias Lieber im Auftrag der BVF.

² UBA-Gutachten zur Prüfung von formell- und materiell-rechtlichen Vorgehensmöglichkeiten bei der Festlegung von Flugrouten vom März 2014 (UBA-Texte 29/2014).

³ Sondergutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen „Fluglärm reduzieren: Reformbedarf bei der Planung von Flughäfen und Flugrouten vom März 2014.

⁴ Vgl. auch Rechtsgutachten von Tobias Lieber.

ständigenrat für Umweltfragen und das Umweltbundesamt sehr konkrete Umsetzungsvorschläge gemacht.

III. Einführung eines Flugverfahrensmonitoring

Außerdem schlagen die UBA-Gutachter eine Ergänzung von § 29b Abs. 2 LuftVG vor, wonach das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF) oder die Deutsche Flugsicherung (DFS) verpflichtet werden, in regelmäßigen, nicht zu kurzen Abständen, ein Flugverfahrensmonitoring durchzuführen, mit dessen Hilfe die Flugroutenänderungen der letzten Jahre einer regelmäßigen Gesamtbetrachtung unterzogen werden. Zudem sollte das BAF bzw. die DFS verpflichtet werden, unter Beteiligung des Flughafens, der Aufsichtsbehörde, der Fluglärmkommission, des Umweltbundesamtes und der Träger öffentlicher Belange, spätestens alle 5-10 Jahre eine umfassende Prüfung vorzunehmen, welche An- und Abflugstrecken infolge der Verfügbarkeit neuer Navigations- oder Betriebstechniken oder verbesserter Ausstattungsmerkmale an den eingesetzten Flotten unter Lärmgesichtspunkten optimiert werden können.

IV. Umsetzung der Vorschläge des Landes Rheinland-Pfalz zum LuftVG

Die Bundesvereinigung gegen Fluglärm hält es außerdem für dringend geboten, die Vorschläge des Landes Rheinland-Pfalz zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes⁵ umzusetzen. Dieser Gesetzesvorschlag sieht die Aufnahme eines § 10a LuftVG mit dem Ziel vor, für die Festlegung der Flugrouten eine ähnlich anspruchsvolle Abwägung öffentlicher und privater Belange vorzusehen, wie etwa bei der Fachplanung von Straßen. Außerdem wird eine Änderung des § 29b Luftverkehrsgesetz mit dem Ziel vorgeschlagen, dem Lärmschutz bei der Erarbeitung und Festlegung von Flugverfahren insbesondere in den Nachtstunden ein stärkeres Gewicht einzuräumen. Weiterhin sieht der Gesetzesentwurf eine Änderung des § 32 Abs. 4 Satz 1 Nummer 8 LuftVG mit dem Ziel vor, bei der erstmaligen Festlegung und wesentlichen Änderungen von Flugrouten ein transparentes Verfahren mit Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung einzuführen. Schließlich soll bei der Festsetzung von Flugrouten durch Rechtsverordnung durch das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung zukünftig auch das Einvernehmen statt wie bisher das bloße Benehmen des Umweltbundesamtes erforderlich sein.

V. Beteiligungsverfahren verbessern

Flankierend sollten weitere Schritte unternommen werden, wie sie auch das UBA-Gutachten zur „Prüfung von formell- und materiell-rechtlichen Vorgehensmöglichkeiten bei der Festlegung von Flugrouten“ aufzeigt. Die Bundesvereinigung gegen Fluglärm unterstützt die hier gemachten Empfehlungen für einen vorgeschalteten Dialog der Deutschen Flugsicherung mit der Fluglärmkommission.⁶

⁵ Gesetzesentwurf des Landes Rheinland-Pfalz zur „Stärkung des Schutzes der Bevölkerung vor Fluglärm“ vom 7.2.2013 (Bundratsdrucksache 90/13).

⁶ Im UBA-Gutachten wird u.a. Folgendes vorgeschlagen: Es ist ein jährlich stattfindender, vorgeschalteter Dialog der Deutschen Flugsicherung (DFS) mit der Fluglärmkommission (FLK) vorzusehen. Dort sollen die anstehenden Flugroutenfestsetzungen bzw. -änderungen vorbesprochen sowie grundsätzliche Vorschläge und Anregungen seitens der FLK und der DFS adressiert werden können. Das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung und das Umweltbundesamt sollten die Vorgänge zu diesem frühen Zeitpunkt zu-

VI. Vermeidungsmaßnahmen in der UVP

Es sollte – z.B. im Rahmen der Gesetzesbegründung – klargestellt werden, dass im Rahmen der Durchführung der UVP insbesondere auch gem. Art. 5 Absatz 3 b) UVP-Richtlinie eine Beschreibung der Vermeidungsmaßnahmen erfolgt. Dazu zählen typischerweise passive Schallschutzmaßnahmen - was die Festsetzung von Flugrouten im Planfeststellungsverfahren impliziert.

Auch genügt es nicht, die Abwägung auf den Bereich zu begrenzen, in dem die Grenzwerte des Fluglärmsgesetzes überschritten werden. Die UVP-Richtlinie fordert in ihrer aktuellen Fassung (2014/52/EU): "*Die Umweltverträglichkeitsprüfung identifiziert, beschreibt und bewertet in geeigneter Weise nach Maßgabe eines jeden Einzelfalls die unmittelbaren und mittelbaren erheblichen Auswirkungen eines Projekts auf folgende Faktoren: a) Bevölkerung und menschliche Gesundheit*". Dieser Prüfauftrag reicht weiter als der fachrechtliche Auftrag zur Festlegung von Lärmschutzzonen, denn Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit sind auch außerhalb der Lärmschutzzonen zu befürchten.

VII. Änderung von § 8 Abs. 1 Satz 3 LuftVG

Es ist allgemein bekannt, dass das Fluglärmschutzgesetz seine vom Gesetzgeber vorgesehenen positiven Wirkungen nicht entfalten konnte. Ohne der notwendigen Novellierung des Fluglärmschutzgesetzes vorgehen zu wollen, sollten bereits im LuftVG Anpassungen vorgenommen werden, die es den Luftfahrtbehörden ermöglichen, Konflikte bei Betrieb und Ausbau von Verkehrsflughäfen zu minimieren.

Zwar hat sich der Gesetzgeber für freiwillige Maßnahmen der Verkehrsflughäfen und effektiven Schutz im Zuge der Novellierung des Fluglärmsgesetzes eingesetzt – diese sind aber nicht umgesetzt worden.⁷ Die Ansätze des Fluglärmschutzgesetzes sind wie bereits die seines Vorgänger-Gesetzes aus dem Jahre 1971 nicht geeignet, um Gesundheitsbeeinträchtigungen auszuschließen. Dadurch, dass Fluglärm erhebliche tief-frequente Anteile hat, ist vor im Rauminnern auftretenden Maximalpegeln zu schützen und nicht vor Dauerschallpegeln und maßgeblichen Aussenlärmpegeln, die die Werte für den baulichen Schallschutz aus einer vollständig überholten baulichen Schallschutznorm (DIN 4109) aus dem Jahr 1989 ableiten. Wir schlagen deshalb vor, § 8 Abs. 1 Satz 3⁸ wie folgt zu fassen:

„Hierbei ist der Schutz der Allgemeinheit und der Nachbarschaft vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Fluglärm dadurch sicherzustellen, dass maßgebliche Außen-

mindest zur Kenntnis bekommen und auch die Möglichkeit erhalten, sich einzubringen. In diesen vorge-schalteten Dialog sollen die kommunalen Vertreter ebenfalls Anregungen aus der Bevölkerung einbringen können. Dazu sind regelmäßige Anhörungsprozesse unter dem Dach der FLK hilfreich sowie Experten-Bürger-„Anhörungen“.

⁷ Stattdessen ist festzustellen, dass Bewohner am größten Verkehrsflughafen Deutschlands Fluglärm ungeschützt ausgeliefert sind, weil kein effektiver Schutz vor Maximalpegeln – wie im Ansatz am Flughafen München umgesetzt und effektiv am Flughafen BER geplant – vorgesehen worden ist. Das Schicksal der Bürger im Umfeld des Frankfurter Flughafens droht allen Bürgern, die von Flughafenausbauten betroffen sind. Vermeidbare Konflikte sind deshalb vorprogrammiert.

⁸ Derzeitige Fassung: „Hierbei sind zum Schutz der Allgemeinheit und der Nachbarschaft vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Fluglärm die jeweils anwendbaren Werte des § 2 Abs. 2 des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm zu beachten.“

lärmpegel und Maximalpegel, die die Störung der Kommunikation, die Beeinträchtigung der Gesundheit oder das fluglärmbedingte Aufwachen in der Nacht bewirken, vermeiden oder - sofern aktiver Schallschutz nicht möglich ist - durch baulichen Schallschutz ausgeschlossen werden.“

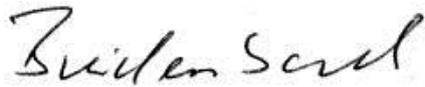
Abschließend möchten wir in Erinnerung rufen, was die Umweltministerkonferenz am 9. Mai 2014 in Konstanz beschlossen hat:

„Die Umweltministerinnen, -minister, -senatorin und -senator der Länder fordern den Bund auf, den Fluglärm bei Planung, Zulassung und Betrieb von Flughäfen sowie bei der Festlegung von Flugrouten umgehend zu verbessern und dabei die jüngsten Ergebnisse des SRU-Sondergutachtens zum Fluglärm zu berücksichtigen. Wichtige Punkte sind:

- *Stärkung des aktiven Lärmschutzes,*
- *Verbesserung des passiven Lärmschutzes im FluLärmG,*
- *Bessere Verzahnung der Planfeststellungsverfahren und der Flugroutenfestsetzung*
- *Verbesserung des Lärmschutzes bei der Festlegung von Flugrouten.“*

Wir bitten Sie, die 15. Novelle des Luftverkehrsgesetzes zu einer umfassenden Reform im Interesse der zahlreichen von Fluglärm betroffenen Menschen in Deutschland zu nutzen und zumindest unsere Modifikationen vollinhaltlich zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen



Helmut Breidenbach