

# FLUGLÄRM REDUZIEREN

## Reformbedarf bei der Planung von Flughäfen und Flugrouten

### Kurzfassung

Bildrechte: Uwe Schlick/pixelio.de (1), BMU/Bernd Müller (2), Rainer Sturm/pixelio.de (3),  
Alexandra H./pixelio.de (4), Dr. Klaus-Uwe Gerhardt/pixelio (5), Herbert Käfer/pixelio.de (6)



## EINLEITUNG

Fluglärm stellt eine bedeutsame Quelle der insgesamt hohen Belastung durch Umgebungslärm dar. Umgebungslärm ist für verschiedene Formen von Belastungen verantwortlich, die am Tage von einer empfundenen Belästigung bis hin zur Störung der Kommunikation und einer verminderten Konzentrationsfähigkeit reichen. Lärmeinwirkung in der Nacht löst unbewusste Aufwachreaktionen aus, wodurch der Schlaf seinen Erholungseffekt jedenfalls teilweise einbüßt. Bei einer dauerhaften Lärmbelastung zur Nachtzeit kann dies zu ernststen Gesundheitsstörungen beitragen, insbesondere zu einem erhöhten Risiko für Herz-Kreislauf-Erkrankungen.

Gleichwohl ist der Fluglärmschutz im geltenden Luftverkehrsrecht insgesamt nur unzureichend gewährleistet. Auf der verfahrensrechtlichen Ebene weisen insbesondere die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und die Öffentlichkeitsbeteiligung beim Neu- und Ausbau von Flughäfen sowie bei der Festlegung der Flugverfahren (nachfolgend ist in Anlehnung an die in der Öffentlichkeit gebräuchliche Bezeichnung von Flugrouten die Rede) erhebliche Defizite auf.

Nach Ansicht des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU) verstößt das deutsche Recht in diesem Punkt sogar gegen die Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung 2011/92/EU (UVP-Richtlinie). Ein fairer Ausgleich zwischen den verschiedenen Interessen kann indes nur gelingen, wenn alle relevanten Folgen des Flugbetriebs geprüft und alle potenziell Betroffenen angemessen informiert werden. Auf der Ebene der inhaltlichen Anforderungen an den Umgang mit Fluglärm fehlt es oftmals an konkreten Vorgaben. Insbesondere zum aktiven Lärmschutz an der Quelle enthält sich der Gesetzgeber einer Regelung.

Der SRU hat sich bereits in früheren Gutachten mit den Defiziten beim Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm befasst. In Anbetracht der fortdauernden Schwierigkeiten beim Umgang mit Fluglärm und der großen Bedeutung dieser Problematik für die Betroffenen greift der SRU das Thema Fluglärm im vorliegenden Sondergutachten erneut auf. Es widmet sich im Schwerpunkt juristischen Fragestellungen rund um Planung, Zulassung und Betrieb von Flughäfen sowie bei der Festlegung der Flugrouten.

## 1. „Wildwuchs“ beim Flughafenausbau beenden: Bedarfsplanung durch den Bund

### Problemanalyse

Beim Flughafenausbau fehlt es an einer gesamtstaatlichen Bedarfsplanung, die über die Interessen von Flughafenbetreibern und Bundesländern hinaus die gesamtstaatlichen Aspekte im Blick behält und die Frage des Bedarfs thematisiert. Die fehlende Bedarfsplanung manifestiert sich in einer mangelhaften bundesstaatlichen räumlichen Steuerung des Flughafenausbaus.

### Handlungsempfehlung

Der Bund sollte die Kompetenz zu einer bundesweiten Bedarfsplanung für den Luftverkehr und damit für die Flughafenstandorte erhalten. Auf diese Weise kann unter anderem der Lärm regional gerechter verteilt werden. Die Planung von Flughäfen sollte eng mit der Verkehrsplanung für die Straße und insbesondere die Schiene verkoppelt werden.

## 2. Planfeststellungsverfahren und Flugroutenfestsetzung besser verzahnen

### Problemanalyse

Ein Teil der gegenwärtigen verfahrensrechtlichen Schwierigkeiten bei der Planung und Zulassung eines Flughafens oder seiner Erweiterung resultiert aus der weitgehenden rechtlichen Trennung zwischen dem Zulassungsverfahren (i. d. R. Planfeststellungsverfahren) einerseits und der Festlegung der Flugrouten andererseits. Auf der Ebene der Planfeststellung werden die wesentlichen Entscheidungen zur Lärmbeeinträchtigung unter Beteiligung der Öffentlichkeit getroffen. Allerdings hängen die späteren Auswirkungen des Flugbetriebs an einem Flughafen entscheidend von den konkreten Flugrouten ab, die erst nachträglich vom Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF) förmlich beschlossen werden. In der Praxis erstellt man daher im Planfeststellungsverfahren nur eine Prognose, die jedoch rechtlich unverbindlich ist. Die später tatsächlich festgelegten Flugrouten können von dieser Prognose abweichen.

### Handlungsempfehlung

Das BAF sollte im Planfeststellungsverfahren frühzeitig beteiligt werden und dabei die Prognose im Hinblick auf die geplanten Flugrouten und ihre Durchführbarkeit in einem Gutachten förmlich bestätigen müssen. Dieses Gutachten wäre dann Bestandteil der Verfahrensunterlagen und der Öffentlichkeitsbeteiligung. Zudem sollte die Prognose die künftigen An- und Abflugverfahren so exakt abbilden, wie es nach dem Stand der Planung möglich ist. Dadurch würde der anzulegende Maßstab, der von der Rechtsprechung relativ großzügig auf eine „Grobplanung“ beschränkt wurde, verschärft.

Das Planfeststellungsverfahren und die Flugroutenfestlegung sollten rechtlich miteinander verknüpft werden. Das Vorziehen der verbindlichen Entscheidung über die Flugrouten in das Planfeststellungsverfahren ist allerdings nicht praktikabel. Stattdessen sollte das BAF bei seiner Entscheidung über die Flugrouten den Planfeststellungsbeschluss wie auch die dem Planfeststellungsbeschluss zugrunde liegende Prognose der An- und Abflugverfahren zu berücksichtigen haben. Abweichungen von der im Zulassungsverfahren zugrunde gelegten Planung sollten zumindest bei der Flugroutenfestlegung explizit begründungspflichtig sein.

Eine bloße Berücksichtigungspflicht führt zunächst zu keiner strengen Bindung an den Planfeststellungsbeschluss und die in ihm enthaltene Flugroutenprognose. Die Flugrouten können abweichend festgelegt werden, sofern nach einer Abwägung die sachlichen Gründe hierfür überwiegen. Die bei der Festlegung der Flugrouten gebotene Flexibilität bleibt so gewahrt. Indem eine Abweichung aber begründet werden muss, lässt sich die Entscheidung für Außenstehende besser nachvollziehen und gegebenenfalls einer gerichtlichen Überprüfung zuführen. Die vorgeschlagene Berücksichtigungspflicht könnte zudem durch allgemeine Leitlinien konkretisiert werden: Je mehr Gewicht einer Erwägung hinsichtlich der Flugrouten im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens für die gesamte Zulassungsentscheidung zukommt, desto höher sind die Anforderungen an die Rechtfertigung einer abweichenden Flugroutenfestlegung. Ist eine Erwägung des Planfeststellungsverfahrens von so grundlegender Bedeutung, dass sich die Zulassungsentscheidung darauf stützt („tragende Erwägung“), verdichtet sich die Pflicht zur Berücksichtigung zu einer Beachtungspflicht.

### 3. Umweltverträglichkeitsprüfung bei der Festlegung der Flugrouten einführen

#### Problemanalyse

Die Flugrouten sind im deutschen Recht trotz ihrer weiträumigen Umweltauswirkungen nicht UVP-pflichtig. Ihre Umweltauswirkungen werden nur im Rahmen des Zulassungsverfahrens anhand der unverbindlichen Prognose untersucht. Soweit die Flugrouten am Ende abweichend von der Prognose festgelegt oder nachträglich geändert werden, greift das Instrument der Umweltverträglichkeitsprüfung ins Leere. Angesichts der weitreichenden Umweltfolgen von Flugrouten ist es weder sachgerecht, ausgerechnet diese keiner verpflichtenden Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen, noch steht dies in Übereinstimmung mit der einschlägigen UVP-Richtlinie 2011/92/EU.

#### Handlungsempfehlung

Für die Festlegung der Flugrouten sollte eine grundsätzliche UVP-Pflicht eingeführt werden. Werden nach einem Neubau oder nach einer wesentlichen Erweiterung eines bestehenden Flughafens die Flugrouten festgelegt, sollten diese künftig einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen werden. Dies fordert bereits die UVP-Richtlinie. Um Doppelprüfungen

zu vermeiden, sollte die UVP-Pflicht nur für den Fall gelten, dass die Umweltauswirkungen der Flugrouten nicht bereits hinreichend im vorangegangenen Zulassungsverfahren ermittelt und bewertet wurden.

Werden die Flugrouten an einem Flughafen nachträglich geändert, sollte eine Umweltverträglichkeitsprüfung stattfinden, wenn die Änderung wesentlich ist. Insofern kann auf das bestehende Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) zurückgegriffen werden: Anhand einer Vorprüfung des Einzelfalls (überschlägige Prüfung) sollte untersucht werden, ob die geplante Änderung erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen haben kann. Fällt diese Vorprüfung negativ aus, ist die Umweltverträglichkeitsprüfung entbehrlich.

Da eine Umweltverträglichkeitsprüfung Zeit beansprucht, könnte das BAF dazu ermächtigt werden, Flugrouten vorläufig festzusetzen, wenn eine kurzfristige wesentliche Änderung der Flugrouten aus Sicherheitsgründen zwingend erforderlich ist. Um die Lärmminimierung bestehender Flugroutensysteme nicht zu erschweren, könnte zudem erwogen werden, zum Zwecke der Erprobung lärmindernder Flugrouten die vorläufige und gegebenenfalls befristete Festlegung von Flugrouten zu ermöglichen.

### 4. Die Öffentlichkeit bei der Festlegung der Flugrouten beteiligen

#### Problemanalyse

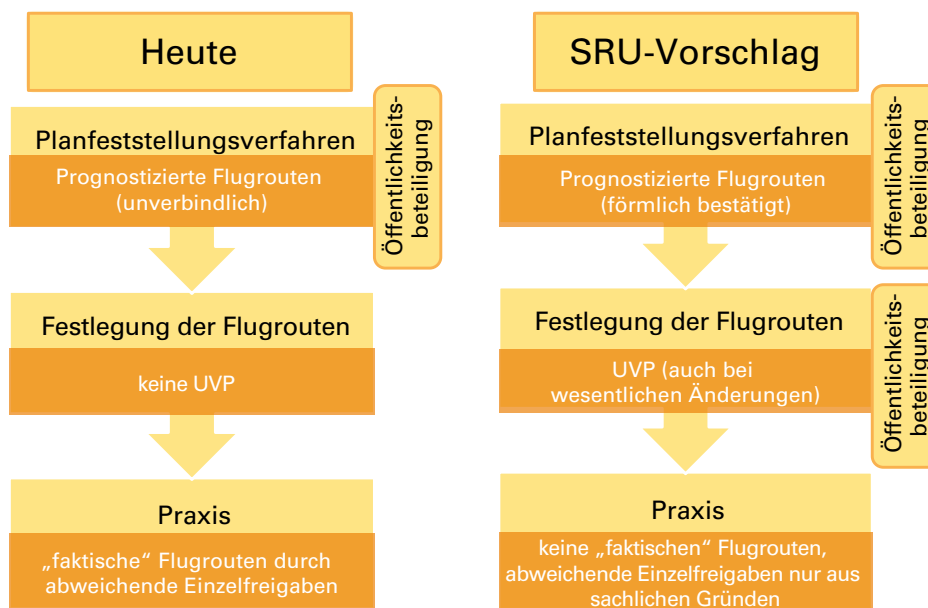
Die Schwierigkeiten, die die gegenwärtige Rechtslage bei der Umweltverträglichkeitsprüfung aufwirft, prägen auch die Öffentlichkeitsbeteiligung. Zum Zeitpunkt der Öffentlichkeitsbeteiligung im Zulassungsverfahren stehen die Flugrouten und damit das Ausmaß und die Verteilung der Lärmbelastung noch nicht fest. Für die potenziell Betroffenen ist das unbefriedigend, weil gerade diese Frage für viele

Bewohner einer Flughafenregion im Mittelpunkt des Interesses steht. Für diejenigen Flughafenanwohner, die gemäß der Planung vermeintlich nicht oder nur am Rande überflogen werden, ist es zudem schwierig zu erkennen, dass sie entgegen der Aussagen der Planunterlagen sehr wohl Fluglärmbelastungen ausgesetzt sein können.

## Handlungsempfehlung

Bereits die staatlichen Schutzpflichten hinsichtlich der Grundrechte der Lärmbetroffenen, aber auch die Aarhus-Konvention gebieten es, die Öffentlichkeit auf der Ebene der Festsetzung der Flugrouten zu beteiligen. Mit der vom SRU vorgeschlagenen Einführung

einer eigenständigen UVP-Pflicht für die Flugroutenfestlegung ist zugleich eine Öffentlichkeitsbeteiligung verbunden. Für die Frage, wann im Einzelnen eine Öffentlichkeitsbeteiligung erforderlich wird, kann daher auf die obigen Ausführungen (s. Nr. 3) verwiesen werden (für eine Übersicht über diese Vorschläge s. Abb. 1).



**Abbildung 1: Übersicht über die geltende Rechtslage und den Vorschlag des SRU**

Quelle: SRU/SG 2014-1/Abb. 1

## 5. Rolle des Umweltbundesamtes stärken

### Problemanalyse

Verordnungen über Flugrouten, die von besonderer Bedeutung für den Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm sind, sind nach dem Luftverkehrsgesetz (LuftVG) im „Benehmen“ mit dem Umweltbundesamt (UBA) zu erlassen. Das bedeutet aber lediglich, dass sich das zuständige Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF) mit der Stellungnahme des UBA auseinandersetzen muss, die Stellungnahme ist also nicht verbindlich. Es kann sich aus sachlichen Gründen für eine andere Lösung entscheiden.

### Handlungsempfehlung

Um den Lärmschutz bei der Flugroutenfestlegung zu stärken, sollte das Erfordernis des „Benehmens“ durch ein Erfordernis des „Einvernehmens“ mit dem UBA ersetzt werden. Das bedeutet, dass das UBA einer Flugroutenverordnung zustimmen müsste und sich das BAF nicht über die lärmfachliche Einschätzung des UBA hinwegsetzen könnte. Damit würde der Lärmschutz in der Abwägung institutionell gestärkt. Ergänzend sollten Zuständigkeitsbereiche zwischen dem UBA und dem BAF (bzw. der Deutschen Flugsicherung) sowie die Verfahrensrechte (z. B. Informationsansprüche) präzisiert werden.

## 6. Bestehende Flughäfen: Kriterien für die „Wesentlichkeit“ einer Änderung oder Erweiterung eines Flughafens festlegen

### Problemanalyse

Es ist im Ansatz sinnvoll, dass nicht schon geringfügige Änderungen, sondern nur wesentliche Erweiterungsmaßnahmen an einem Flughafen die Durchführung eines Genehmigungs- oder Planfeststellungsverfahrens erforderlich machen. Die Rechtsprechung grenzt das Kriterium der „Wesentlichkeit“ einer Änderung im Wege der Unterscheidung zwischen „luftseitigen“ und „landseitigen“ Erweiterungen ein, wobei letztere regelmäßig als unwesentlich angesehen werden. In der Folge geht die Rechtspraxis über einen erheblichen Teil der tatsächlichen Ausbautätigkeiten hinweg. Dabei stützt sie sich auf Kriterien, die das Luftverkehrsrecht nicht kennt. Zudem fehlt es an einer kumulativen Betrachtung der

vorgenommenen Änderungsmaßnahmen. Die gegenwärtige Rechtslage ermöglicht es, Flughäfen über Jahre und Jahrzehnte in Einzelschritten immer weiter auszubauen, ohne dass es jemals zur Durchführung eines begleitenden Verwaltungsverfahrens kommt – wenn nämlich die einzelnen Ausbaumaßnahmen jeweils als nicht „wesentlich“ einzustufen sind.

### Handlungsempfehlung

Der Gesetzgeber sollte den Begriff der „wesentlichen“ Änderung präzisieren. Künftig sollten grundsätzlich alle baulichen Erweiterungen (einschließlich der sogenannten landseitigen Baumaßnahmen) an einem Flughafen erfasst werden, die darauf gerichtet sind, den Flugbetrieb faktisch zu erhöhen.

## 7. Kapazität von Flughäfen bestimmen

### Problemanalyse

Der Planfeststellungsbeschluss bestimmt nach allgemeiner Auffassung die zugelassene Kapazität eines Flughafens. Doch selbst wenn ein Planfeststellungsbeschluss die geplante Kapazität überhaupt zahlenmäßig benennt, ist damit keine rechtliche Begrenzung der maximal zulässigen Zahl an Flügen verbunden. Die „zugelassene“ Maximalkapazität ergibt sich vielmehr aus dem, was mit der zugelassenen Flughafenanlage technisch möglich ist.

Diese Rechtspraxis blendet aus, dass durch sukzessive Änderungsmaßnahmen, technische Verbesserungen und die allgemeine Zunahme des Luftverkehrs ein Flughafen über Jahrzehnte eine ganz andere Dimension annehmen kann, als im ursprünglichen Planungsszenario veranschlagt. Damit kann der Flughafen zusätzliche räumliche Konflikte aufwerfen, die der vorliegende Planfeststellungsbeschluss nicht

mehr zu bewältigen vermag. Darauf kann die Planfeststellungsbehörde zwar mit nachträglichen Schallschutzmaßnahmen und Betriebsbeschränkungen reagieren. Allerdings handelt es sich bei diesen Maßnahmen immer um punktuelle und in der Praxis eher zurückhaltend eingesetzte Änderungen, die nicht mit der Neubeurteilung der Gesamtlage verbunden sind. Gerade eine Gesamtabwägung unter Beteiligung der Öffentlichkeit ist jedoch notwendig, um die längerfristigen Veränderungen zu erfassen.

### Handlungsempfehlung

Es sollte ein gesetzliches Erfordernis dergestalt eingeführt werden, dass im Planfeststellungsbeschluss die Kapazität eines Flughafens ausdrücklich und in einer objektiv messbaren Weise festzulegen ist. Damit wird der schleichende Ausbau der Flughafenkapazität durch Maßnahmen unterhalb der Schwelle der „wesentlichen“ Änderung über das ursprüngliche

Planungsszenario hinaus planungsrechtlich erfasst und der schrittweise Ausbau auf dem Wege der „Salamitaktik“ verhindert.

Alternativ könnte die Durchführung eines erneuten Planfeststellungsverfahrens an das Wachstum der

Lärmbelastung gekoppelt werden. Hierzu müssten allerdings geeignete Indikatoren gefunden werden, die bestimmen, bei welcher zusätzlichen Lärmbelastung ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt werden muss.

## 8. Lärmgrenzwerte für Fluglärm schaffen

### Problemanalyse

Die gesetzliche Regelung der Fluglärmproblematik im Luftverkehrsrecht ist unterentwickelt. Das LuftVG enthält keine Grenzwerte für Fluglärm. Das Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) ist auf Flugplätze ausdrücklich nicht anwendbar. Anders als bei Lärm durch Straßen- und Schienenverkehr, der mit der Verkehrslärmschutzverordnung zum BImSchG (16. BImSchV) eine Regelung erfahren hat, existieren für Fluglärmimmissionen keine vergleichbaren Vorgaben.

Als Grenzwert kann insbesondere nicht die aus dem Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm (FluLärmG) herangezogene Definition der Unzumutbarkeitsgrenze gelten, auf die das LuftVG verweist. Dieser Wert definiert lediglich die Schwelle, ab der eine Fluglärmbelastung als unzumutbar anzusehen ist. Überschreitet die Lärmbelastung diesen Schwellenwert, gewährt das FluLärmG gegebenenfalls einen Anspruch auf Aufwendungsersatz für passiven Lärmschutz. Die Definition der Unzumutbarkeitsgrenze stellt jedoch keine objektive Begrenzung der Lärmbelastung nach oben dar. In der Folge könnte ein Flughafen immer

weiter wachsen und sich die Gesamtlärmbelastung stetig vergrößern, sofern nur Maßnahmen des passiven Lärmschutzes finanziert werden.

### Handlungsempfehlung

Der Gesetzgeber sollte Immissionsgrenzwerte für Fluglärm zum Schutz der Flughafenanwohner normieren. Nicht zuletzt aus verfassungsrechtlichen Gründen erscheint ein objektives Grenzwertsystem geboten, das die Fluglärmbelastung nach oben hin begrenzt. Damit würden aktive Schallschutzmaßnahmen aufgewertet. Sind die Grenzwerte bei einem Hausgrundstück durch aktive und passive Schallschutzmaßnahmen nicht bzw. nur unter Inkaufnahme unverhältnismäßiger Verkehrsbeschränkungen oder Kosten einzuhalten, sollte ein Entschädigungsanspruch bzw., wo eine weitere Nutzung des Grundstücks nicht mehr zumutbar ist, ein Übernahmeanspruch geschaffen werden (Anspruch auf Übernahme eines Grundstücks durch den Flughafenbetreiber zum Verkehrswert). In formaler Hinsicht wäre es überdies sinnvoll, den Fluglärmschutz in das BImSchG zu integrieren.

## 9. Aktiven Lärmschutz stärken

### Problemanalyse

Als aktive Schallschutzmaßnahmen kommen im Luftverkehr neben der lärmindernden Flugroutenfestlegung vor allem Nutzungsbeschränkungen infrage. Diese beeinträchtigen allerdings den Verkehrszweck des Flughafens und führen zu wirtschaftlichen Einbußen. Im Interesse der Flughafenbetreiber und der Flugunternehmen sollen daher aktive Schallschutz-

maßnahmen nur dann zum Einsatz kommen, wenn sie zur Bewältigung der Lärmkonflikte unvermeidbar sind. Das Recht enthält bislang keinerlei Vorgaben dazu, unter welchen Voraussetzungen die Ergreifung aktiver Schallschutzmaßnahmen geboten oder zumindest zu prüfen ist.

Die Länder, deren Behörden nach freiem Ermessen über Schutzmaßnahmen zu entscheiden haben, be-

finden sich hier teilweise in einem Interessenkonflikt, da sie (teils über ihre Kommunen) die überwiegende Zahl der deutschen Verkehrsflughäfen betreiben bzw. mitbetreiben. Hochrangige Vertreter der Länder gehören den Aufsichtsräten der Flughafengesellschaften an und sind somit den Wirtschaftszielen des Flughafenbetriebs verpflichtet. Die Länder haben gegebenenfalls auch die Verluste der Flughäfen anteilig zu tragen. Insofern haben sie ein Interesse daran, dass an ihren Flughäfen möglichst viel Luftverkehr stattfindet. Auch in Anbetracht dieser gravierenden Interessenkonflikte ist es dringend angezeigt, dass sich der Bundesgesetzgeber der Fluglärmproblematik annimmt und einen klaren Rechtsrahmen setzt.

## Handlungsempfehlung

Der Bundesgesetzgeber sollte das Gewicht des aktiven Lärmschutzes stärken. Aktive Lärmschutzmaßnahmen sind für die Betroffenen vorteilhafter als passiver Lärmschutz, weil sie den Lärm an der Quelle reduzieren, auch im Freien wirksam werden und jene

Anwohner entlasten, die keinen Anspruch auf passive Lärmschutzmaßnahmen geltend machen können. Lärmschutz sollte daher grundsätzlich vorrangig durch aktive Lärmschutzmaßnahmen verwirklicht werden. Nur wenn aktiver Lärmschutz entweder den Verkehrszweck unverhältnismäßig einschränkt oder wenn dessen Kosten außer Verhältnis zu dem angestrebten Schutzzweck stehen, sollte auf passiven Lärmschutz ausgewichen werden können.

Um den Schutz der Nachtruhe besonders hervorzuheben, sollte die diesbezügliche Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts kodifiziert werden. Insoweit sollte allerdings der Schutz der gesamten Nachtzeit (22 bis 6 Uhr) gewährleistet bleiben. Die von der Rechtsprechung vorgenommene Flexibilisierung, die zwischen „Kernnacht“ und „Randzeiten“ unterscheidet, muss vor dem Hintergrund der staatlichen Schutzpflicht für die menschliche Gesundheit aus Grundrechten eine besonders rechtfertigungsbedürftige Ausnahme bleiben, die nicht zu einer Entwertung des Schutzes der Nachtruhe während dieser Randzeiten führen darf.

## 10. Passiven Lärmschutz verbessern

### Problemanalyse

Die Novellierung des FluLärmG hat in Bezug auf den passiven Lärmschutz erhebliche Verbesserungen gebracht. In einzelnen Fragen bestehen indes Defizite fort.

### Handlungsempfehlung

Das FluLärmG definiert zwar die Schwelle, ab der eine Lärmbelastung als unzumutbar anzusehen ist, differenziert dabei aber zwischen neuen oder baulich wesentlich erweiterten Flugplätzen einerseits und bestehenden Flugplätzen andererseits sowie zwischen militärischen und zivilen Flugplätzen. Diese Differenzierung sollte nach einer Übergangsfrist auslaufen. Passiver Lärmschutz soll vor Gesundheitsschäden schützen. Das dafür maßgebliche Schutzniveau ist bei allen Flughäfen gleich zu bemessen.

Die gesetzliche Regelung, die den Anspruch auf Aufwendungsersatz für passive Schallschutzmaßnahmen regelmäßig erst im sechsten Jahr nach der Ausweisung der Lärmschutzzone entstehen lässt, sollte wegfallen.

Schließlich ist der Gesetzgeber durch die in den staatlichen Schutzpflichten aus Grundrechten wurzelnde Pflicht (Dynamik der Schutzpflicht) gehalten, den Erkenntnisstand der Wissenschaft zu beobachten, zu bewerten und gegebenenfalls nachzubessern. Die Werte der Lärmschutzzonen, die den Anspruch auf Aufwendungsersatz für passiven Schallschutz begründen, beruhen auf einem zwischenzeitlich überholten Stand der Wissenschaft. Neuere Studien weisen darauf hin, dass beispielsweise Aufwachreaktionen unterhalb der Lärmpegel, wie sie im FluLärmG für neue und wesentlich erweiterte Flughäfen gelten, eintreten können. Insoweit sollte der Gesetzgeber die gewählten Schwellenwerte überprüfen.



## 11. Kriterien für Bündelung oder Streuung des Fluglärms entwickeln

### Problemanalyse

Die Frage, unter welchen Umständen Fluglärm besser gestreut oder gebündelt werden sollte, ist ungeklärt. „Bündelung“ bedeutet, dass die Flugzeuge möglichst konzentriert über ein bestimmtes Gebiet geführt werden, welches dadurch einer hochgradigen Lärmbelastung ausgesetzt wird, aber dafür die gesamte Umgebung entlastet. Bei der „gestreuten“ Flugzeugführung werden die Flugzeuge dagegen aufgefächert, sodass der Lärm in der Breite verteilt wird.

Die Bündelung bietet verschiedene Vorteile. So kann das wichtige Instrument der Baubeschränkung – in stark lärmbelasteten Gebieten wird der Neubau von Wohnungen und anderen lärmempfindlichen Einrich-

tungen unzulässig – sinnvoller eingesetzt werden als bei einem breiten Lärmteppich mit insgesamt geringeren Lärmpegeln. Wo aber in einer dicht besiedelten Region Flüge zwingend über Stadtgebiet durchgeführt werden müssen, ist zu prüfen, ob eine Streuung nicht eine bessere „Lärmgerechtigkeit“ herzustellen vermag. Eine Bündelung bietet sich demgegenüber an, wenn eine Flugroute gefunden werden kann, die Gesundheits- und Umweltbelange nur geringfügig betrifft.

### Handlungsempfehlung

Der Gesetzgeber sollte ermessenslenkende Vorschriften dazu erlassen, wann der Fluglärm besser gebündelt werden und unter welchen Voraussetzungen eine Streuung erwogen werden soll.

## 12. Abwägungskriterien bei der Festlegung der Flugrouten benennen

### Problemanalyse

Bisher enthält das Recht keine lärmfachlichen Vorgaben dazu, nach welchen Kriterien die Flugrouten festzulegen sind. Es ist insbesondere unklar, in welchem Verhältnis kapazitätsbezogene Belange („Flüssigkeit“ des Luftverkehrs) und der Lärmschutz stehen. Es lässt sich in der Praxis meist nicht nachvollziehen, wie die wirtschaftlichen und die lärmschutzbezogenen Belange in einer Entscheidung gewichtet wurden. Im Hinblick auf das Grundrecht auf Gesundheit ist es bei der Abwägung über die Flugrouten aber verfassungsrechtlich geboten, zwischen Aspekten der Sicherheit und der Wirtschaftlichkeit zu differenzieren.

### Handlungsempfehlung

Der Gesetzgeber sollte die Kriterien, die bei der Festlegung der Flugrouten eine maßgebliche Rolle

spielen, explizit benennen und Vorgaben für deren Gewichtung im Rahmen der Abwägung des BAF machen. Zuvorderst ist der Flugsicherheit Rechnung zu tragen. Demgegenüber sollten Flüssigkeit des Luftverkehrs (Kapazität) und Fluglärmschutz einer Abwägung gegeneinander unterliegen.

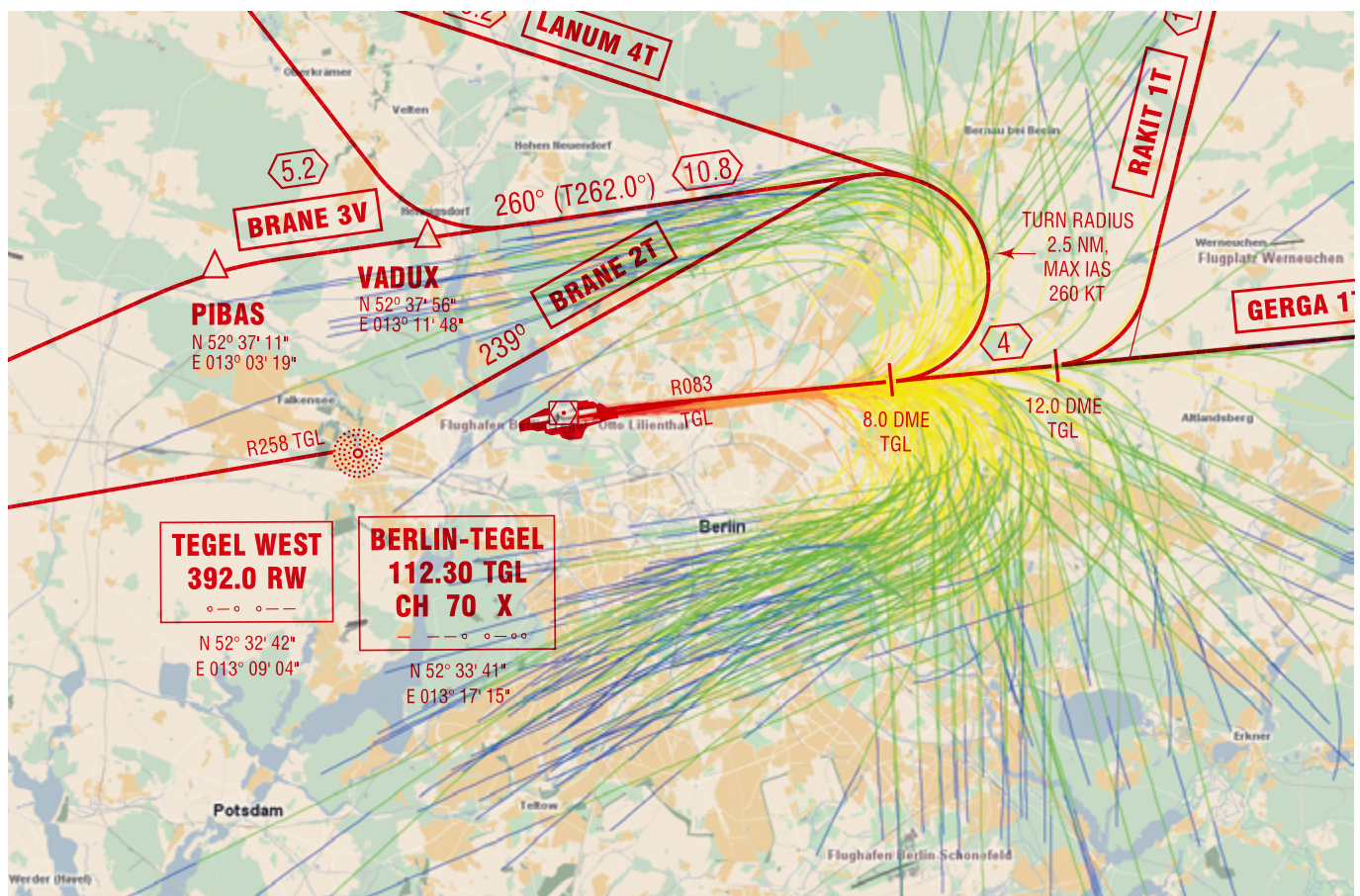
Insoweit gilt es, den Lärmschutz angemessen in der Abwägung zu verankern. Dabei muss dem Schutz vor unzumutbarem Fluglärm ein erhöhtes Gewicht zukommen. Der besonderen Bedeutung der ungestörten Nachtruhe ist Rechnung zu tragen. Aber auch in jenen Gebieten, in denen die Fluglärmbelastung unterhalb der Unzumutbarkeitsgrenze verbleibt, sollte eine Lärmminimierung zwingend sein. Ein ausdrückliches Gebot, bei jeder Festlegung von Flugrouten darauf hinzuwirken, dass die Fluglärmbelastung möglichst gering ausfällt, wäre insofern Erfolg versprechend.

## 13. Einzelfreigaben begrenzen

### Problemanalyse

An zahlreichen Flughäfen weichen die Flugzeuge in der Praxis regelmäßig und in großem Umfang von den festgelegten Flugrouten ab, weil ihnen die Flugsicherung eine entsprechende Erlaubnis erteilt. Ein drastisches Beispiel stellt der Flughafen Berlin-Tegel dar (Abb. 2). Nach einer internen Betriebsanweisung der Deutschen Flugsicherung (DFS) darf bei Abflügen ab einer Flughöhe von 5.000 Fuß (ca. 1.525 Meter) bei Strahlenflugzeugen generell eine abweichende Einzelfreigabe erteilt werden. Häufig beantragen Piloten eine solche Erlaubnis, um aus ökonomischen Gründen möglichst früh in Richtung ihres Flugziels abzudrehen.

Heute werden abweichende Einzelfreigaben teilweise so regelmäßig erteilt, dass neben den festgelegten Flugrouten alternative „faktische“ Flugrouten entstehen. Demgegenüber ist die Intention des Gesetzgebers, durch das Verfahren der Flugroutenfestlegung vorzugswürdige Flugrouten ermitteln zu lassen und diese rechtsförmig zu fixieren, klar erkennbar. Die vielfache, sachlich nicht veranlasste Erteilung abweichender Einzelfreigaben kommt einer Umgehung der förmlich festgelegten Flugrouten gleich. Diese Praxis ist rechtswidrig. Dies gilt insbesondere, wenn die faktischen Flugrouten wegen entgegenstehender Lärmschutzbelange nicht als Rechtsverordnung festgelegt werden könnten.



**Abbildung 2: Darstellung der festgelegten Flugrouten und der tatsächlich geflogenen Flugrouten bei Abflügen aus Berlin-Tegel. Dargestellt sind die Abflüge am 25. Februar 2014.**

Quelle: SRU/SG 2014-1/Abb. 2; Datenquelle: Deutsche Flugsicherung (Luftfahrthandbuch, STANLY\_Track)

## Handlungsempfehlung

Der Gesetzgeber sollte bestimmen, dass die durch Rechtsverordnung festgelegten Flugrouten grundsätzlich auch von den Fluglotsen zu beachten sind. Eine Abweichung sollte nur aus bestimmten, vom Gesetzgeber zu definierenden Gründen möglich sein (z. B. aus sicherheitstechnischen oder meteorologischen Gründen). Auf diese Weise könnte das Regel-Ausnahme-Verhältnis gesetzlich verdeutlicht und abgesichert werden.

Die interne Betriebsanweisung der DFS, wonach bei Abflügen ab 5.000 Fuß Höhe regelmäßig eine von

den festgelegten Flugrouten abweichende Einzel-freigabe erteilt werden darf, ist in dieser Pauschalität ebenfalls als rechtswidrig anzusehen. Sie unterscheidet weder nach der Lautstärke der unterschiedlichen Flugzeugtypen, noch nach der Schutzbedürftigkeit des überflogenen Gebiets oder der Tageszeit des Überflugs. Die Betriebsanweisung ist dementsprechend von der DFS außer Kraft zu setzen oder unter Berücksichtigung der Lärmproblematik zu überarbeiten. Die Bundesrepublik Deutschland als alleinige Eigentümerin der DFS, vertreten durch das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, hat hierauf im Zuge ihrer Schutzpflicht für die Grundrechte der Betroffenen hinzuwirken.

## 14. Altfälle berücksichtigen

### Problemanalyse

In Deutschland ist in absehbarer Zeit kaum mit dem Bau neuer Verkehrsflughäfen zu rechnen. Entscheidend wird daher der Umgang mit den bestehenden Flughäfen sein.

### Handlungsempfehlung

Mit den vorgenannten Empfehlungen werden auch die bestehenden Flughäfen sachgerecht erfasst. Demnach müssten bestehende Flughäfen ein Planfeststellungsverfahren neu bzw. erstmals durchlaufen, wenn

sie durch eine Änderung erweitert werden, die entsprechend der in Nummer 6 genannten Empfehlung als „wesentlich“ anzusehen ist. Ab diesem Zeitpunkt müssten wesentlich erweiterte Flughäfen auch die übrigen planerischen Anforderungen erfüllen.

In Bezug auf die Flugrouten sollte ab einem bestimmten Stichtag die in Nummer 3 vorgeschlagene UVP-Pflicht greifen. Von da an müsste bei einer Flugroutenänderung an einem bestehenden Flughafen eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt werden, soweit nicht bereits in einem früheren Verfahren eine solche vorgenommen wurde.

# AUSBLICK

Das bestehende Luftverkehrsrecht zeichnet sich aus historischen Gründen durch eine Privilegierung des Luftverkehrs gegenüber dem Lärm- und Umweltschutz aus. In der Folge fehlt es bis heute an konkreten Vorgaben zum Umgang mit Fluglärm. Dieses Fehlen gesetzlicher Vorgaben geht zulasten der Lärmbetroffenen, die zu ihrem Schutz auf den Gesetzgeber angewiesen sind.

Das Sondergutachten zeigt Wege auf, wie den zahlreichen Problemen bei der Erweiterung der Flughafeninfrastruktur, der Festlegung der Flugrouten und dem generellen Umgang mit Fluglärm begegnet werden kann. Angesichts des prognostizierten Wachstums des Luftverkehrs wird sich in der Gesellschaft immer mehr die Frage stellen, in welchem Maße das wirtschaftliche Interesse an einer bedarfsgerech-

ten Infrastruktur die Lärmbelastung der betroffenen Bürger rechtfertigt. Letztlich steht dahinter die grundsätzliche Frage, welche Nachteile den Betroffenen für das gesellschaftliche Mobilitätsbedürfnis zugemutet werden können. Insoweit behandelt das Sondergutachten nicht die künftig in der Gesellschaft voraussichtlich immer bedeutsamer werdende Frage nach dem Bedarf von Luftverkehr. Stichworte sind in diesem Kontext Inlandsflüge, Verlagerung des Güterverkehrs in die Luft oder Billigflüge, die eine Nachfrage erst schaffen. Will jedoch der Gesetzgeber nicht die generelle Akzeptanz für den Luftverkehr in der Gesellschaft aushöhlen, so darf er sich langfristig weder der Beantwortung dieser politischen Fragen noch kurzfristig der Lösung der in diesem Sondergutachten aufgeworfenen Probleme entziehen.

## Impressum

**Herausgeber:**  
**Sachverständigenrat für Umweltfragen**

Geschäftsstelle:  
Luisenstraße 46  
10117 Berlin

Telefon: (0 30) 26 36 96 -104  
Fax: (0 30) 26 36 96 -109  
E-Mail: [info@umweltrat.de](mailto:info@umweltrat.de)  
Internet: [www.umweltrat.de](http://www.umweltrat.de)

**Gestaltung & Produktion:**  
KOMAG mbH Berlin

**Die Langfassung des Sondergutachtens  
„Fluglärm reduzieren: Reformbedarf bei der  
Planung von Flughäfen und Flugrouten“ sowie  
weitere Informationen zum Thema finden Sie  
unter [www.umweltrat.de](http://www.umweltrat.de).**

Der SRU berät die Bundesregierung seit 1972 in Fragen der Umweltpolitik. Die Zusammensetzung des Rates aus sieben Professorinnen und Professoren verschiedener Fachdisziplinen gewährleistet eine wissenschaftlich unabhängige und umfassende Begutachtung, sowohl aus naturwissenschaftlich-technischer als auch aus ökonomischer, rechtlicher und politikwissenschaftlicher Perspektive. Der Rat besteht derzeit aus folgenden Mitgliedern:

**Prof. Dr. Martin Faulstich** (Vorsitzender), Technische Universität Clausthal  
**Prof. Dr. Karin Holm-Müller** (stellv. Vorsitzende), Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn  
**Prof. Dr. Harald Bradke**, Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung ISI Karlsruhe  
**Prof. Dr. Christian Callies**, Freie Universität Berlin  
**Prof. Dr. Heidi Foth**, Universität Halle-Wittenberg  
**Prof. Dr. Manfred Niekisch**, Goethe-Universität Frankfurt, Zoologischer Garten Frankfurt  
**Prof. Dr. Miranda Schreurs**, Freie Universität Berlin