



Per E-Mail: verkehrs-ausschuss@bundestag.de

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur
Sekretariat
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Vorsitzender

Bürgermeister Thomas Jühe, Raunheim
Tel: 06142-402213 Fax: 06142-402228
E-Mail: th.juehe@raunheim.de

Geschäftsführerin

Anja Wollert, LL. M.
Fluglärmkommission
Postfach 600727
60337 Frankfurt
Tel: 069-978 690 788
E-Mail: info@flk-frankfurt.de

Frankfurt, 22. Februar 2016

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestages am 24.02.2016
Entwurf eines 15. Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes (Drs. 18/6988)
hier: Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Fluglärmkommissionen (ADF)

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Möglichkeit der Abgabe einer Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestages am 24. Februar 2016 zum Entwurf eines Fünfzehnten Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes. Die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Fluglärmkommissionen nimmt dabei vor allem zu den aus Fluglärmsicht relevanten Punkten, d. h. insbesondere zur Neufassung von § 8 Abs. 1 LuftVG, wie folgt Stellung.

1. Ausgangslage

Anlass für die Änderung von § 8 LuftVG ist nach der Begründung des Gesetzesentwurfes das von der EU-Kommission am 30.5.2013 eingeleitete **Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland** wegen fehlerhafter Umsetzung der UVP-Richtlinie und der FFH-Richtlinie (Fauna-Flora-Habitat) in deutsches Recht. Die EU-Kommission rügte, dass beim Ausbau von Flughäfen und der späteren Festlegung der An- und Abflugverfahren die Umweltbelange nicht ausreichend berücksichtigt werden, da bei der tatsächlichen Festlegung der Flugverfahren von der in der Planfeststellung zu Grunde gelegten Grobplanung abgewichen werden kann. Das Bundesverwaltungsgericht hatte nach Einleitung des EU-Vertragsverletzungsverfahrens seine Rechtsprechung zur Frage der (europarechtskonformen) Abgrenzung des Planfeststellungsverfahrens von der Festsetzung der An- und Abflugverfahren weiterentwickelt, bzw. entsprechende Urteile veröffentlicht. Die Bundesregierung beabsichtigt mit der Ergänzung des § 8 LuftVG, diese Rechtsprechung im Gesetzestext festzuschreiben.

Ebenfalls im Jahr 2013, und zwar am 27.11.2013, unterzeichneten **CDU/CSU und SPD den gemeinsamen Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode**. Hierin einigten sich die Regierungsparteien im Bereich des Lärmschutzes auf die Umsetzung u. a. folgender konkret beschlossener Vorhaben:

- **Bei Festlegung von Flugverfahren und Flugverkehrskontrollfreigaben wird der Lärmschutz insbesondere in den Nachtstunden verbessert.**



- 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**.
- Im **Luftverkehrsgesetz verankern wir eine stärkere Differenzierung nach Flugzeugtypen und eine deutlichere Spreizung der Tag- und Nachtтарife bei lärmabhängigen Flughafenentgelten**.
- **Beim Fluglärm setzen wir vorrangig auf eine Reduzierung des Fluglärms an der Quelle**, eine bestmögliche Flächennutzung im Umfeld sowie auf lärmreduzierende flugbetriebliche Verfahren.

Keines der aufgeführten beschlossenen Vorhaben wurde bisher, also bis zur Mitte der Regierungszeit, von den Koalitionspartnern angepackt und die gesetzlichen Grundlagen entsprechend der getroffenen Vereinbarungen geändert.

Genau zwei Jahre nach Unterzeichnung des Bundes-Koalitionsvertrages, und zwar am 27.11.2015, wurde schließlich eine **Gesetzesinitiative von den Bundesländern Hessen, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg** in den Bundesrat eingebracht. Bezugspunkt ist hierbei ebenfalls das Luftverkehrsgesetz, allerdings geht es nicht um das Planfeststellungsverfahren, sondern um die Rechtsgrundlagen für die Festlegung und Handhabung von An- und Abflugverfahren in § 29b LuftVG. Es handelt sich hierbei um einen überparteilich erarbeiteten Vorschlag, der zahlreiche Kritikpunkte einer gescheiterten Initiative aus den Vorjahren bereits berücksichtigt. Dieser Vorschlag befindet sich momentan – neben dem 15. Gesetz zur Änderung des LuftVG – ebenfalls im Gesetzgebungsverfahren.

2. Stellungnahme

a) Das Festschreiben der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts in § 8 Abs. 1 des Luftverkehrsgesetzes ist – wenn auch ein kleiner – jedoch **insofern ein wichtiger (Fort)Schritt, als die Handlungsmöglichkeiten der Luftfahrtbehörden im Planfeststellungsverfahren auf gesetzlicher Ebene grundsätzlich klargestellt werden**. Hierdurch werden **künftig Unklarheiten darüber vermieden**, ob die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ggf. doch nur vor dem Hintergrund der Besonderheiten des entschiedenen Berliner Streitfalles gilt.

Hintergrund für die Einschätzung der EU-Kommission, dass nach dem bisherigen deutschen Luftverkehrsrecht Umweltbelange beim Ausbau von Flughäfen und der späteren Festlegung der An- und Abflugverfahren nicht ausreichend berücksichtigt werden, ist, dass die Abwägungsentscheidung der Luftverkehrsbehörden nur dann sinnvoll vorgenommen werden kann, wenn alle Entscheidungsgrundlagen und damit auch die Lärmauswirkungen des Vorhabens vorliegen. Die Gesamtfluglärmbelastung ist maßgeblich davon abhängig, wie und wo der An- und Abflugverkehr abgewickelt wird. Vor diesem Hintergrund betrachten wir die vom Bundesverwaltungsgericht gefundene Abgrenzung von Planfeststellungsverfahren und An- und Abflugverfahren als gelungen. Die geplante Ergänzung von § 8 Abs. 1 LuftVG **führt zu mehr Transparenz und ist sowohl für die Bevölkerung als auch für die EU-Kommission wichtig**. Die **EU-Kommission hält auch mehr als zwei Jahre nach Veröffentlichung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts an dem eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren fest**.



Es ist mithin davon auszugehen, dass die EU-Kommission das Unterlassen einer Rechtsänderung durch das Festhalten am Status Quo als nicht ausreichend erachtet und mithin eine Gesetzesänderung unter Berücksichtigung der gemachten Vorgaben geboten ist.

Zu einzelnen bereits vorliegenden Änderungsvorschlägen zum Gesetzesentwurf führen wir wie folgt aus:

- Den Änderungsantrag der Fraktionen von CDU/CSU und SPD auf Streichung der Wörter „schutzwürdigen“ vor „bestimmte Gebiete“ halten wir für nachvollziehbar.
- Weitergehende Änderungsvorschläge zu § 8 Abs. 1 LuftVG aus der bislang vorliegenden Stellungnahme des Bundesaufsichtsamtes für Flugsicherung (BAF) sollten u. E. nicht weiterverfolgt werden:
 - Es muss einer Planfeststellungsbehörde möglich sein, aufgrund ihrer besonderen Kenntnis der Sachlage und der Voraussetzungen des Flughafenumlandes, für die Genehmigung eines Flughafenvorhabens eine Regelung vorzusehen, welche bestimmte Gebiete von Flugverkehr ausnimmt oder diesen auf ein bestimmtes Mindestmaß beschränkt. **Diese Handlungsoption der Genehmigungsbehörde darf nicht durch das Einfügen des Wortes „grundsätzlich“ nach den Worten „über diesen Gebieten“ in Satz 5 verwässert werden.** Ohne diese Gestaltungsmöglichkeit (und nicht –pflicht) besteht umgekehrt auch ein größeres Risiko, das einzelne Vorhaben aufgrund der zu erwartenden Auswirkungen gerade nicht mehr genehmigungsfähig sind, die Genehmigungsfähigkeit bei Nutzung des Instruments aber durchaus hergestellt werden könnte.
Das gilt insbesondere auch vor dem Hintergrund der Frage, in welchen Fällen tatsächlich von dem vom BAF vorgeschlagenen „grundsätzlichen Freihalten“ in der Praxis abgewichen werden dürfte. Das BAF beruft sich jedenfalls auf „verschiedene Gründe der sicheren, geordneten und flüssigen Abwicklung des Luftverkehrs“, und damit zumindest auch auf das Tagesgeschäft der Flugsicherungsorganisationen (vereinfacht im Folgenden: DFS). Der als Klarstellung beabsichtigte Einschub des Wortes „grundsätzlich“ würde mithin das Gegenteil bewirken, nämlich eine unklare Anwendungslage für die Lotsen.
 - **Die in Abs. 1 S. 6 enthaltene Möglichkeit der Planfeststellungsbehörde, auch Bedingungen für die Zulässigkeit von Überflügen über bestimmten Gebieten festzulegen, sollte unbedingt beibehalten werden.** Es handelt sich hierbei um die mildere Stufe im Vergleich zum ebenfalls zulässigen vorgenannten vollständigen Ausschluss nach Abs. 1 S. 5. Die Klarstellung dieser Handlungsoption im Gesetz ist für die Betroffenen von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Auch für die Luftverkehrswirtschaft kann es sich durchaus als hilfreich erweisen, dass nicht nur die weitreichendere Handlungsmöglichkeit im Gesetz vorgesehen ist, sondern darüber hinaus auch weniger stark eingreifende Ausschnitte der Maximalmaßnahme ausdrücklich vorgesehen sind.
 - In den letzten Jahren befassten sich zahlreiche Rechtsgutachten auch mit der Frage, wie das BAF und die DFS enger als bisher bereits in das Planfeststellungsverfahren eingebunden werden könnten, ohne die erforderliche Flexibilität bei der



späteren Flugroutenfestsetzung zu gefährden. Der Gesetzesvorschlag sieht hier über die bereits in der Rechtsprechung des BVerwG zugrunde gelegte „mit dem BAF oder der DFS abgestimmte Grobplanung der Flugrouten“ eine Stellungnahme von BAF und DFS vor, wenn ein von der Genehmigungsbehörde bestimmtes Gebiet von Flugverkehr freigehalten oder Bedingungen für dessen Überflug aufgestellt werden sollen. Die noch einmal gesondert aufgeführte Stellungnahme von BAF und DFS hat hier also einen ähnlichen Charakter wie die ohnehin stattfindende Abstimmung bei der Grobplanung. Sie dient der Absicherung der Abwägungsentscheidung und soll späteren eklatanten Abweichungen, wie im Falle des Ausbaus des Flughafens Berlin-Schönefeld, im beiderseitigen Interesse entgegenwirken. Es ist deshalb nicht ersichtlich, aus welchem Grund diese Stellungnahme rechtlich anders behandelt werden sollte, als die Abstimmung im Rahmen der Grobplanung. Zu einem ähnlichen Vorschlag wie in der Gesetzesänderung vorgesehen kommt i. ü. auch ein im Auftrag des Umweltbundesamtes erstelltes Gutachten aus dem Jahr 2014, in welchem empfohlen wird, dass sich die Planfeststellungsbehörde und das BAF miteinander ins Benehmen setzen sollen¹. Vor diesem Hintergrund wird eine Ergänzung von § 40 LuftVZO anstelle der Stellungnahme im Gesetzesvorschlag abgelehnt.

b) Unabhängig von dieser konkret vorgeschlagenen Änderung in § 8 Abs. 1 LuftVG fordert die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Fluglärmmmissionen, im aktuellen Gesetzgebungsverfahren auch die weiteren anstehenden dringenden Änderungsbedarfe des Luftverkehrsgesetzes aufzugreifen.

Die Änderung des § 8 Abs. 1 LuftVG betrifft ausschließlich die Regelungen im Planfeststellungsverfahren und hat vor dem Hintergrund, dass bundesweit aktuell keine weiteren Ausbauprojekte anstehen, nur relativ geringe praktische Relevanz. **Viel wichtiger für die Betroffenen im Umfeld der bestehenden Flughäfen sind lärmschützende Regelungen, welche die Festlegung (bzw. Änderung) und die Handhabung von An- und Abflugverfahren sowie dabei eine verbesserte Einbindung der Öffentlichkeit betreffen.**

Nicht nur die Gutachten des die Bundesregierung beratenden Sachverständigenrates für Umweltfragen² und des Umweltbundesamtes aus dem Jahr 2014 (s.o.), sondern auch die Ergebnisse der vor wenigen Monaten veröffentlichten Lärmwirkungsstudie NORAH³ weisen hier dringenden politischen Handlungsbedarf nach.

Vor dem Hintergrund dieser bestehenden Anforderungen hatte sich bereits die Regierungskoalition im Jahr 2013 wie aufgeführt auf wesentliche Änderungsvorhaben geeinigt.

¹ vgl. UBA-„Gutachten zur Prüfung von formell- und materiell-rechtlichen Vorgehensmöglichkeiten bei der Festlegung von Flugrouten“, 2014:

http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/377/publikationen/texte_29_2014_komplett_neu.pdf

² vgl. SRU-Gutachten „Fluglärm reduzieren: Reformbedarf bei der Planung von Flughäfen und Flugrouten“, 2014:

http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2012_2016/2014_SG_Fluglaerm_HD.pdf%3Bjsessionid%3D8FAD22CCCC67F2BC3F95F2BD2022D6D.1_cid335?__blob=publicationFile

³ vgl. ADF-Schreiben, Ergebniszusammenfassung der NORAH-Studie, November 2015: http://www.flk-frankfurt.de/eigene_dateien/aktuell/2015-aktuelles/schr_adf_ergebnisse_norah-studie_mit_zusammenfassung_nov_2015.pdf



Diese Regierungsversprechen müssen jetzt auch endlich umgesetzt und dürfen nicht länger hinausgezögert werden. Es ist aus unserer Sicht nicht sinnvoll und in der Sache kontraproduktiv, die vereinbarten Änderungen im Bereich des Lärmschutzes gestückelt und losgelöst voneinander in zahlreichen kleineren Änderungsgesetzen ohne hinreichende Berücksichtigung ihrer Wechselwirkungen zu beschließen. Erforderlich ist vielmehr, hier zu einer umfassenden und sorgfältig geprüften sachgerechten Lösung für die dringend notwendigen und vereinbarten Verbesserungen beim Lärmschutz gelangen.

In diesem Sinn sollte auch die ebenfalls aktuelle Bundesratsinitiative der Länder Hessen, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg in diese Änderungsüberlegungen einbezogen werden. Aus Sicht der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Fluglärmkommissionen ist die Initiative insoweit ein wichtiger Schritt, als danach der Fluglärmschutz allgemein als Abwägungsbelang bei der Festsetzung von Flugrouten berücksichtigt werden muss, und zwar ohne den besonderen Schutz der Hochbetroffenen zu vernachlässigen. Im Hinblick auf eine erweiterte Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Festsetzung von Flugrouten empfehlen wir, diese über die Fluglärmkommissionen zu organisieren, so wie dies auch im Bundes-Koalitionsvertrag vorgesehen ist. Hierdurch können die vorgetragenen Fluglärm-Belange direkt in die Beratung der Fluglärmkommission einfließen und drohen nicht gegenüber dem Votum des Regionalgremiums unterzugehen⁴. Vor diesem Hintergrund empfehlen wir insoweit die Anpassung eines Änderungsvorschlags einiger Abgeordneter der Fraktion DIE LINKE zur Ergänzung von § 32 Abs. 4 Nr. 8 LuftVG.

Die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Fluglärmkommissionen fordert die umgehende Umsetzung der nachfolgenden Mindestvorgaben im deutschen Luftverkehrsrecht:

- **Vorrang des aktiven Schallschutzes vor passivem Schallschutz**
- **allgemeines Lärmminimierungsgebot**
- **höhere Gewichtung des Schutzes vor Fluglärm in der Flugverfahrensplanung, bei der Abwicklung des Luftverkehrs und im Planfeststellungsverfahren**
- **Verbesserung des gesetzlichen Schutzniveaus in der gesamten gesetzlichen Nacht von 22 bis 6 Uhr im LuftVG**
- **verbesserte Öffentlichkeitsbeteiligung (s. o.) und frühzeitige umfassende Information der Betroffenen bei wesentlicher Änderung von Flugverfahren**
- **Verankerung einer stärkeren Differenzierung nach Flugzeugtypen und eine deutlicher Spreizung der Tag- und Nachttarife bei lärmabhängigen Flughafenentgelten**

Darüber hinaus ist das Fluglärmschutzgesetz zu überarbeiten, bestehende Mängel und Schutzlücken sind hierbei auszuschließen⁵.

⁴ vgl. Gemeinsame Stellungnahme von ADF, BVF, BUND, VCD und AK Ärzte gegen Fluglärm zur Bundesratsinitiative, 24.11.2015: http://www.flk-frankfurt.de/eigene_dateien/aktuell/2015-aktuelles/151123_stellungnahme_zur_fluglaerm_br-initiative_bawue_hes_rhpf.pdf

⁵ vgl. u. a. UBA-Gutachten „Evaluation der 2. Fluglärmschutzverordnung“: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte_13_2016_evaluation_der_2_fluglaermschutzverordnung.pdf



Zu den in diesem Sinne über § 8 Abs. 1 LuftVG hinausgehenden und bereits vorliegenden Änderungsanschlägen nehmen wir wie folgt Stellung:

- **Entsprechend der vorgenannten Forderungen der ADF begrüßen wir ausdrücklich den Vorschlag einer Aufnahme des Vorrangs aktiven Schallschutzes vor passivem Schallschutz im Luftverkehrsgesetz** (einzelne Abgeordnete der Fraktion DIE LINKE, Ergänzung § 8 Abs. 1 S. 4-5 LuftVG). Hierbei muss zudem sichergestellt sein, dass der besondere Schutz des Hochbetroffenen im Nahbereich des Flughafens Priorität hat.
- Den Änderungsantrag einiger Abgeordneter der Fraktion DIE LINKE auf Änderung des Gesetzes zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) mit dem Ziel einer **umfassenden Verpflichtung zur Durchführung von UVP bei jeglicher Festsetzung/Änderung von Flugrouten**, lehnen wir aus folgendem Grund ab: Vor dem Hintergrund, dass eine Verbesserung des Lärmschutzes effektiv nur durch aktive Schallschutzmaßnahmen erreicht werden kann, sollte die verbesserte Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Festlegung von Flugrouten so ausgestaltet sein, dass zusätzliche Hemmnisse bei der Entwicklung und Einführung aktiver Schallschutzmaßnahmen vermieden oder so gering wie möglich gehalten werden. **Einer UVP bedarf es u. E. nur dann, wenn im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens gerade nicht der gesamte mögliche Einwirkungsbereich betrachtet wurde bzw. nachträglich eine wesentliche Änderung des An- und Abflugsystems vorgenommen wird, die von der Grobplanung deutlich abweicht**, vgl. hierzu auch ein ähnlicher Vorschlag im Gutachten im Auftrag des Umweltbundesamtes aus dem Jahr 2014⁶.
Als nicht erforderlich erachtet wird die mit einem weiteren Antrag einiger Abgeordneter der Fraktion DIE LINKE beabsichtigte Änderung von § 8 Abs. 1 S. 3 LuftVG. Im Rahmen der Abwägung im Planfeststellungsverfahren ist bereits gesetzlich geregelt, dass die in der UVP ermittelten Auswirkungen und Bewertungen des Vorhabens zu berücksichtigen sind. Einer Klarstellung bedarf es u. E. insoweit nicht.

Wir fordern die Regierungsparteien auf, die im Koalitionsvertrag vereinbarten und den Betroffenen versprochenen Verbesserungen im Bereich des Fluglärmschutzes umgehend zu bewirken.

Mit freundlichen Grüßen

Thomas Jühe
Vorsitzender
Arbeitsgemeinschaft Deutscher Fluglärmkommissionen

⁶ Siehe Fußnote 1