

Gerd Schmidt

9. Oktober 2015

Entwurf eines Fünfzehnten Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes, Gesetzesentwurf der Bundesregierung

Bundesratsdrucksache 439/15 vom 25.09.2015

1. Die Bundesregierung hat dem Bundesrat den Entwurf eines Fünfzehnten Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes nach Artikel 76 Abs. 2 Grundgesetz zugeleitet. Der Bundesrat ist berechtigt, innerhalb von sechs Wochen, eine Fristverlängerung wurde nicht beantragt, zu dieser Vorlage Stellung zu nehmen. Danach leitet die Bundesregierung die Vorlage dem Bundestag zu.
2. Im Gesetzesentwurf werden das Luftverkehrsgesetz (Artikel 1), die Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (Artikel 2), die Luftverkehrs-Ordnung (Artikel 3), die Kostenverordnung der Luftfahrtverwaltung (Artikel 4) und die Bodenabfertigungsdienst-Verordnung (Artikel 5) geändert. Das Inkrafttreten ist zeitlich gestaffelt geregelt.
3. Schwerpunkt meiner Stellungnahme liegt auf der Änderung des § 8 Absatz 1 des Luftverkehrsgesetzes in Artikel 1 Nr. 1a. Im Kern geht es um die Berücksichtigung der Anforderungen der UVP-Richtlinie und der FFH-Richtlinie im Luftverkehrsgesetz bei der Festlegung von Flugverfahren.

Nach Auffassung der Europäischen Kommission bleibt das geltende deutsche Luftverkehrsrecht hinsichtlich der Festlegung von Flugverfahren hinter den Anforderungen der UVP-Richtlinie und der FFH-Richtlinie zurück. Unter Verweis auf die höchstrichterliche Rechtsprechung in Deutschland aus dem Jahr 2012 führt die Bundesregierung aus, dass das BAF bei der Festlegung von Flugverfahren nicht zur Durchführung einer UVP verpflichtet sei. Nach Auffassung der Bundesregierung müssen entsprechend dem nationalen Regelungsgefüge die notwendigen UVPs, einschließlich der Auswirkungen von Flugrouten startender und landender Flugzeuge, umfassend im Zulassungsverfahren für Flughäfen durchgeführt werden.

Zitat aus § 8 Absatz 1 in Artikel 1 Nr. 1a „Bei der Planfeststellung sind die von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen. Hierbei sind zum Schutz der Allgemeinheit und der Nachbarschaft vor schädlichen Umwelteinwirkungen

durch Fluglärm die jeweils anwendbaren Werte des § 2 Absatz 2 des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm zu beachten. Die Prüfung der Umweltverträglichkeit und der Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen von Natura 2000-Gebieten muss sich räumlich auf den gesamten Einwirkungsbereich des Vorhabens erstrecken, in dem entscheidungserhebliche Auswirkungen möglich sind.“

In diesem Zusammenhang ist die Einführung des Begriffs "Einwirkungsbereich" des Flughafens aufschlussreich. Nicht mehr allein der Flughafen soll in die Prüfung einbezogen werden, sondern auch die Bereiche unter den Flugverfahren von denen abwägungserhebliche Auswirkungen zu erwarten sind. Damit kommt die Bundesregierung der Forderung der EU-Kommission nach, schränkt sie jedoch sofort wieder ein. Mit der Verpflichtung, die anwendbaren Werte des § 2 Absatz 2 des Fluglärmgesetzes zu beachten, begrenzt die Bundesregierung den Einwirkungsbereich des Flughafens auf die Lärmschutzzonen. In diesen Zonen wird der Schutz der Allgemeinheit und der Nachbarschaft durch bauliche Nutzungsbeschränkungen und baulichen Schallschutz sichergestellt. Ein solcher passiver Lärmschutz kann auf den Schutz von Fauna und Flora nicht angewendet werden. Einem Maulwurf kann keine bauliche Nutzungsbeschränkung seines Baus angeordnet und einem Vogel kein baulicher Schallschutz für den Nestbau gewährt werden. Eine Abgrenzung des Einwirkungsbereiches mit den Immissionswerten des Fluglärmgesetzes ist für die Durchführung von UVPs ungeeignet.

4. Die Vorlage der Bundesregierung bedarf daher Änderungen. Die Vorlage kann zudem genutzt werden, um die Anträge zum Schutz vor Fluglärm, die dem Bundesrat seit 2013 vorliegen, wieder einzubringen. Als Anlage sind Änderungsanträge beigefügt.
5. Die Änderungsanträge sind in die Beratungen der Ausschüsse einzubringen.

Über die Vorlage beraten der Verkehrsausschuss (Federführung), der Finanzausschuss, der Gesundheitsausschuss, der Innenausschuss, der Umweltausschuss und der Wirtschaftsausschuss. Die für uns wesentlichen Bundesratsausschüsse sind der Verkehrsausschuss und der Umweltausschuss. Der federführende Verkehrsausschuss wird am 21. Oktober 2015 und der Umweltausschuss am 22. Oktober 2015 die o.g. Bundesratsdrucksache beraten. Die Ländervertreter können zur Vorlage Ergänzungs-/Änderungsanträge einbringen, die den Ausschussbüros fairerweise bis 19. Oktober 2015 vorliegen sollten.

gez.

Schmidt

Anlage: Änderungsanträge zu Drs. 439/15

Anlage

Änderungsvorschläge zur Bundesratsdrucksache 439/15 vom 25.09.2015

Die Anträge 2 bis 6 sind der Bundesratsdrucksache 90/13 entnommen, der gemeinsamen Bundesratsinitiative von Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz

1. Zu Artikel 1 Nummer 1a; in § 8 Absatz 1 ist der dritte Satz wie folgt neu zu fassen:

"Hierbei sind zum Schutz der Allgemeinheit und der Nachbarschaft vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Fluglärm die jeweils geltenden lokalen Lärmobergrenzen gegen Fluglärm als Mindestanforderung einzuhalten."

Begründung: Im Fluglärmenschutzgesetz -FluglärmG- sind ausschließlich Immissionswerte für Fluglärm enthalten. Die Immissionswerte des FluglärmG dienen der Ausweisung und Festsetzung von Lärmschutzzonen, in denen durch bauliche Nutzungsbeschränkungen und bauliche Schalldämmung der Schutz der Allgemeinheit und der Nachbarschaft vor Gefahren, erheblichen Nachteilen und erheblichen Belästigungen durch Fluglärm sichergestellt werden soll. Dies sind ausschließlich passive Lärmschutzmaßnahmen; nachbarschaftsschützende Immissionsgrenzwerte, bei deren Überschreitung verursacher- und lärmquellenorientierte Schutz- und Sanktionsregelungen greifen, kennt das geltende Fluglärmgesetz nicht. Passiver Lärmschutz kann auf den Schutz von Fauna und Flora nicht angewendet werden. Einem Maulwurf kann keine bauliche Nutzungsbeschränkung seines Baus angeordnet und einem Vogel kein baulicher Schallschutz für den Nestbau gewährt werden. Eine Abgrenzung des Einwirkungsbereiches mit den Immissionswerten des Fluglärmgesetzes ist für die Durchführung von UVPs ungeeignet.

In Kenntnis der Schwäche, dass das Luftverkehrsrecht keine Immissionsgrenzwerte ausweist, fordert die Politik für Flughäfen die Festsetzung von Lärmobergrenzen auf niedrigem Niveau. Nur mit lokalen und dynamisch verbesserbaren Lärmobergrenzen kann der Schutz vor Lärm verursacher- und vorsorgegerecht sicher gestellt und der Einwirkungsbereich von Flughäfen schutzgerecht beschrieben werden.

2. Nach Artikel 1 Nummer 2 ist ein neuer 2a einzufügen.

2a (-neu-). Nach § 10a LuftVG wird folgender § 10b eingefügt:

"Bei der Festlegung und wesentlichen Änderung von Flugverfahren nach § 32 Absatz 4 Nummer 8 sind unter Wahrung der sicheren Abwicklung des Luftverkehrs die von den

Flugverfahren berührten öffentlichen und privaten Belange im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen. Dabei ist auf die Nachtruhe der Bevölkerung in besonderem Maße Rücksicht zu nehmen. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung legt die Kriterien für wesentliche Änderungen von Flugverfahren durch Rechtsverordnung fest.“

Begründung: Der tatsächlichen Bedeutung der Flugroutenfestlegung entsprechend dient § 10b neu LuftVG dazu, die Regelungen im Bereich der Flugrouten dem Niveau der sonstigen Fachplanung anzugleichen, wie etwa bei der Fachplanung von Straßen und Fahrradwegen. Damit wird die Möglichkeit des Bundesaufsichtsamtes für Flugsicherung (BAF) zur Konfliktbewältigung bei der Festlegung von Flugverfahren gestärkt.

Die Einfügung eines neuen § 10a LuftVG ist ein relevanter Beitrag, dem Lärmschutz in der Nacht Vorrang vor verkehrlichen und insbesondere wirtschaftlichen Belangen einzuräumen. Vorrangig bleibt stets der Belang der Sicherheit des Luftverkehrs.

Das Bundesverwaltungsgericht hat mehrfach betont, dass „anders als für den Fall unzumutbaren Fluglärms der Gesetzgeber für geringere als unzumutbare Lärmbelästigungen kein Lösungsmodell zur Verfügung stellt. Eine dem § 8 Absatz 1 Satz 2 LuftVG entsprechende Vorschrift, wonach die vom Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange untereinander und gegeneinander abzuwägen sind, fehlt. Dieses gesetzgeberische Schweigen verbietet es (bisher), auf die in der Rechtsprechung zum fachplanerischen Abwägungsgebot entwickelten Grundsätze zurückzugreifen. Das Bundesverwaltungsgericht hat klargestellt, dass für die Abwägungsentscheidung, die das Luftfahrt-Bundesamt, heute das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF), unter Berücksichtigung der Sicherheitsanforderungen auf der einen und der Lärmschutzinteressen auf der anderen Seite zu treffen hat, andere Maßstäbe gelten. Wenn es an einer Abwägungsformel fehlt, wie sie in § 8 Absatz 1 LuftVG für das Planfeststellungsverfahren vorgeschrieben ist, bleibt es für das BAF wie bisher bei lediglich allgemeinen Ermittlungspflichten und der Erlaubnis zu Pauschalierungen, eine Ermittlung konkreter Lärmbetroffenheit im Einzelnen braucht nicht vorgenommen zu werden.

Durch Rechtsverordnung wird bestimmt, wie eine wesentliche Änderung von Flugverfahren von einer unwesentlichen Änderung zu unterscheiden ist.

3. Nach Artikel 1 Nummer 6 ist ein neuer 6a einzufügen.

6a (-neu-). § 29 b Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„Die Luftfahrtbehörden und die Flugsicherungsorganisationen haben den Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm angemessen unter Wahrung der sicheren Abwicklung des Luftverkehrs zu berücksichtigen. Auf die Nachtruhe der Bevölkerung ist in besonderem

Maße Rücksicht zu nehmen. Dies gilt insbesondere für die Erarbeitung und Festlegung von Flugverfahren und bei der Erteilung von Flugverkehrskontrollfreigaben.“

Begründung: Die Luftfahrtbehörden und die Flugsicherungsorganisation werden nunmehr wie Flugplatzunternehmer, Luftfahrzeughalter und Luftfahrzeugführer (§ 29 b Absatz 1 LuftVG) verpflichtet, bei der Erarbeitung und Festlegung von Flugverfahren und bei der Erteilung von Flugverkehrskontrollfreigaben nicht lediglich auf die Vermeidung von unzumutbarem Fluglärm hinzuwirken, sondern generell vor Fluglärm zu schützen. Neben der Festlegung von Flugrouten und der Erteilung von Flugverkehrskontrollfreigaben gilt diese Verpflichtung für weitere lärmrelevante Entscheidungen, z.B. über die Betriebsrichtung, über Bahnnutzungskonzepte, über die Zulassung von Flügen in der Nacht oder über die Zulassung von Triebwerksprobeläufen auf dem Rollfeld. Dabei ist auf die Nachtruhe der Bevölkerung in besonderem Maße Rücksicht zu nehmen, wobei das Ziel der Sicherheit des Luftverkehrs stets vorrangig bleibt.

4. Nach Artikel 1 Nummer 11 ist ein neuer 11a einzufügen.

11a (-neu-). In § 32 Absatz 4 Satz 1 Nummer 8 LuftVG wird der Punkt durch einen Strichpunkt ersetzt und folgender Halbsatz angefügt:

„soweit es sich um die erstmalige Festlegung oder um eine wesentliche Änderung handelt, ist für das Verfahren § 73 des Verwaltungsverfahrensgesetzes mit den Maßgaben des § 10 Absatz 2 Nr. 1 bis 4 entsprechend anzuwenden.“

Begründung: Das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF) legt die Flugverfahren durch Rechtsverordnung fest (§ 27 a Abs. 2 S. 1 LuftVO). Für die erstmalige Festlegung und eine wesentliche Änderung der Flugverfahrensverordnungen sieht die Neuregelung ein transparentes Verfahren mit Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung in entsprechender Anwendung der Vorschriften über die Planfeststellung vor. Die Wesentlichkeit einer Flugverfahrensänderung ist mit Blick auf die berührten Rechte der Flugplatzanrainer zu beurteilen. Dabei können insbesondere die Zahl der durch eine Flugverfahrensänderung zusätzlich belasteter Personen, das Ausmaß der Zusatzbelastung oder die besondere Empfindlichkeit von Einrichtungen oder von Personengruppen von Bedeutung sein. Die Kriterien für wesentliche Änderungen von Flugverfahren werden durch Rechtsverordnung festgelegt.

5. Nach Artikel 1 Nummer 11a (-neu-) ist ein neuer 11b einzufügen.

11b (-neu-). In § 32 Absatz 4c Satz 2 werden die Wörter „im Benehmen“ durch die Wörter „unter Wahrung der sicheren Abwicklung des Luftverkehrs im Einvernehmen“ ersetzt.

Begründung: Die Änderung bewirkt, dass das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF) die Flugrouten zukünftig im Einvernehmen mit dem Umweltbundesamt festlegt, während bisher das Benehmen ausreicht. Damit erhalten Belange

des Lärmschutzes gegenüber wirtschaftlichen und verkehrlichen Belangen ein höheres Gewicht. Im Übrigen bleibt die Sicherheit des Luftverkehrs vorrangig.

6. Nach Artikel 3 Nummer 1 ist ein neuer 1a einzufügen.

1a (-neu-) § 8 Absatz 2 Satz 1 der Luftverkehrs-Ordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. März 1999 (BGBl. I. S. 580), die zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 08. Mai 2012 (BGBl. I S. 1032) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„Kunstflüge in Höhen von weniger als 450 m (1500 Fuß), bei motorisiertem Kunstflug in Höhen von weniger als 600 m (2000 Fuß) sowie über Flughäfen, Menschenansammlungen, Städten sowie anderen dicht besiedelten Gebieten und in einem Abstand von weniger als 2000 m zur nächstgelegenen zusammenhängenden Bebauung sind verboten“.

Begründung: Mit der Neufassung von § 8 Absatz 2 Satz 1 wird zusätzlich eine Abstandsregelung von „2000 m zur nächstgelegenen Bebauung“ aufgenommen. Diese Regelung soll der Verbesserung der Sicherheit und des Lärmschutzes dienen. Zusätzlich wird bei der erforderlichen Mindesthöhe zwischen motorisiertem und nichtmotorisiertem Kunstflug unterschieden. Eine Differenzierung der Kunstflüge nach der Art ihrer Durchführung mit motorgetriebenen Luftfahrzeugen und sonstigen ist erforderlich, um einen umfassenderen Schutz vor Fluglärm zu erreichen und den Sicherheitsbelangen gerecht zu werden. Motorgetriebene Luftfahrzeuge verursachen bei Kunstflügen insbesondere im Vergleich zu Segelkunstflügen einen deutlich höheren Lärmpegel.