



„Dem unbestrittenen Schutzbedürfnis der Bevölkerung wird durch umfangreiche Maßnahmen des passiven Schallschutzes entsprochen.“
Quelle: ADV Positionspapier

Nachtruhe schützen – keine Änderung des § 29b Luftverkehrsgesetz!

seit Jahren nimmt die Zahl der Flugbewegungen am Tag und in der Nacht an den großen deutschen Flughäfen drastisch zu. Die sich daraus entwickelnde Fluglärmbelastung trifft mittlerweile in unterschiedlichem Ausmaß allein in Deutschland rund 10 Millionen Menschen.

Der Luftverkehr dient einer zunehmend auf Mobilität ausgerichteten Gesellschaft, ihm kommt auch in wirtschaftlicher Hinsicht eine wichtige Bedeutung zu. Demgegenüber stehen die Interessen der von Fluglärm z. T. massiv betroffenen Bevölkerung. Gesundheit und Lebensqualität sind unbedingt zu achten, deshalb ist vor allem die Nachtruhe in besonderem Maße zu schützen.

Im Koalitionsvertrag hat sich die neue Bundesregierung das Ziel gesetzt, die Bestimmungen zum Nachtflugbetrieb im Luftverkehrsgesetz zu „präzisieren“. Die nachfolgenden Hinweise sollen über die Hintergründe und die Probleme der beabsichtigten Gesetzesänderung informieren.

Wie urteilen die Gerichte über die Nachtruhe?

Das Bundesverwaltungsgericht hat den Wert der Nachtruhe für die Gesundheit der relevant von Fluglärm betroffenen Menschen erkannt und entsprechend in seinen Entscheidungen zu den Planfeststellungsverfahren Berlin-Schönefeld und Leipzig/Halle geurteilt:

„Die Kläger haben (...) zutreffend darauf hingewiesen, dass Schutzgegenstand des § 29b Abs. 1 Satz 2 LuftVG nicht der Nachtschlaf, sondern die Nachtruhe ist. Der Begriff der Nachtruhe indiziert, dass der durch die übliche Geschäftigkeit verursachte Taglärm verstummen und sich durch eine Lärmpause die Nacht vom Tag unterscheiden soll.“ (BVerwG, Urt. V. 09.11.2006, 4 A 2001/06, RN 75)



„Dem unbestrittenen Schutzbedürfnis der Bevölkerung wird durch umfangreiche Maßnahmen des passiven Schallschutzes entsprochen.“
Quelle: ADV Positionspapier

Welche Ziele verfolgt die Luftverkehrswirtschaft?

Die **Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen (ADV)** hat sich daraufhin im März 2007 zum Ziel gesetzt, solche Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts zukünftig durch eine Änderung bzw. „Klarstellung“ des § 29b Abs. 1 Satz 2 zu verhindern:

„*Herr Mäder* (Flughafen Dresden, d. Verf.) weist darauf hin, dass infolge jüngerer Urteile des BVerwG (...) ein generelles Nachtflugverbot für alle Flughäfen droht, die eine Planfeststellung anstreben und den Nachweis eines dringenden Bedarfs an Nachtflugverkehr nicht gerichtsfest führen können. Dies ist ein Paradigmenwechsel der Rechtsprechung, dem die ADV entgegenwirken muss. Dazu wären Anforderungen an einen qualifizierten Bedarfsnachweis für Nachtflüge festzulegen und auf eine Änderung bzw. Klarstellung des § 29b LuftVG hinzuwirken (...).
Herr Lurz (Flughafen Frankfurt, d. Verf.) weist darauf hin, dass insbesondere klargestellt werden muss, was unter Nachtruhe zu verstehen ist. Nachtruhe muss mit ‚ungestörtem Schlaf‘ gleichgesetzt werden, nicht mit absoluter Nachtruhe im Außenbereich.“ (Protokoll der 55. Sitzung der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen vom 22./23.03.2007)

Gesetzesänderung im Sinne der ADV?

Im Januar 2009 schließlich hat die ADV ein Positionspapier veröffentlicht, das vor allem folgende Forderungen enthält:

„*Flughafen-Infrastruktur muss im nachfragegerechten und operationell notwendigen Umfang auch nachts genutzt werden können. Ein Ausbau der Infrastruktur unter der Bedingung einer Beschränkung des Flugbetriebs in der Nacht darf nicht zur Regel werden.*“ (ADV-Positionspapier: Planungssicherheit für deutsche Flughäfen – Nachtflugbetrieb an ausgewählten Flughäfen ermöglichen!, S. 3, 16.01.2009)

Die ADV lässt damit zum wiederholten Male den Eindruck entstehen, als ob das Bundesverwaltungsgericht in seinen Entscheidungen Nachtflugbetrieb in den letzten Jahren grundsätzlich verhindert hätte. Dies ist nicht der Fall. Tatsächlich sieht das Gericht lediglich die Kernzeit der Nacht zwischen 0.00 und 5.00 Uhr, also nur 5 Stunden, als besonders schützenswert an. Und selbst in dieser Kernzeit erfolgt heute



„Dem unbestrittenen Schutzbedürfnis der Bevölkerung wird durch umfangreiche Maßnahmen des passiven Schallschutzes entsprochen.“
Quelle: ADV Positionspapier

an einigen Flughäfen eine hohe Zahl von Nachtflügen z. B. in Köln-Bonn, Leipzig Halle und Frankfurt/Main. Außerhalb dieser Kernzeit sind z. B. am Flughafen Frankfurt gemäß Planfeststellungsbeschluss in der gesetzlichen Nacht von 22.00 – 23.00 Uhr und von 05.00 – 06.00 Uhr zusammen immerhin noch 133 Flugbewegungen möglich! Nach heutiger Rechtslage sind nach der Rechtsprechung auch in Ausbaurverfahren noch Nachtflüge in der Kernzeit zulässig – aber eben nur dann, wenn nachgewiesen wird, dass die Flüge aus verkehrlichen Gründen zu diesem Zeitpunkt erfolgen müssen. Rein betriebswirtschaftliche Erwägungen z. B. der bei Ticketpreisen chronisch unterkalkulierten Touristikflüge hat das BVerwG als Begründung für Flüge in der Kernzeit nicht gelten lassen. Genau an dieser Stelle will die ADV ansetzen, in dem der Vorrang des Nachtschutzes in der Kernzeit der Nacht nach heutiger Gesetzeslage gegenüber allein betriebswirtschaftlichen Erwägungen aufgegeben werden soll.

„Ein Nachtflugverbot hemmt die wirtschaftlichen Entwicklungschancen des Standortes Deutschland und gefährdet Arbeitsplätze weit über die Luftverkehrswirtschaft hinaus.“ (ADV-Positionspapier: Planungssicherheit für deutsche Flughäfen – Nachtflugbetrieb an ausgewählten Flughäfen ermöglichen!, S. 4, 16.01.2009)

Die ADV bleibt in ihrem Positionspapier den Nachweis schuldig, in welcher Weise denn Arbeitsplätze gefährdet und wirtschaftliche Entwicklungschancen beeinträchtigt sein könnten. Tatsächlich hätte man offensichtlich gerne weitreichende Genehmigungen für den Nachtflugbetrieb „auf Vorrat“. Gegenwärtig kann aber nur an ganz wenigen Flughäfen ein entsprechender Bedarf mit relevanter wirtschaftlicher Bedeutung aufgezeigt werden. Gerade diese ‚Nachweisschwäche‘ veranlasst ja die Verwaltungsgerichte dazu, dem Nachtruhebedürfnis der Bevölkerung zumindest für wenige Stunden Vorrang vor einer beliebigen Nutzung in der Kernzeit der Nacht zu geben.

Fenster zu und ‚gute Nacht‘?

„Dem unbestrittenen Schutzbedürfnis der Bevölkerung wird durch umfangreiche Maßnahmen des passiven Schallschutzes entsprochen.“ (ADV-Positionspapier: Planungssicherheit für deutsche Flughäfen – Nachtflugbetrieb an ausgewählten Flughäfen ermöglichen!, S. 6, 16.01.2009)



„Dem unbestrittenen Schutzbedürfnis der Bevölkerung wird durch umfangreiche Maßnahmen des passiven Schallschutzes entsprochen.“
Quelle: ADV Positionspapier

Mit dieser Positionierung lässt die ADV erkennen, dass für sie der Schutz der Nachtruhe grundsätzlich auf Maßnahmen des passiven Schallschutzes reduziert werden soll. Hierzu ist anzumerken, dass passiver Schallschutz, also verstärkte Fenster und einfache Lüfter für den Schlafraum, die durch den Nachtflugbetrieb ausgelöste Belästigung nur unzureichend mindert.

Insbesondere in den Sommermonaten sind die Betroffenen daran gehindert, Kühlung durch das Öffnen der Fenster und Querlüftung zu erreichen. Die einfachen Einblas-Lüfter stellen in lufthygienischer Hinsicht ein Problem dar und stören zudem durch ihr Eigengeräusch den Nachtschlaf.

Die Öffnung des Fensters stellt im Sommer ein natürliches und nachvollziehbares Bedürfnis dar – unter den Bedingungen uneingeschränkter Nachtflugbetriebs leidet die Schlafqualität, und vermutlich infolge auch die Gesundheit, erheblich.

Hinzu kommt, dass sowohl das im Jahr 2007 beschlossene Fluglärmschutzgesetz als auch die dazugehörigen Verordnungen z. T. erhebliche Schutzdefizite aufweisen, sodass von „umfangreichen Maßnahmen des passiven Schallschutzes“ in keiner Weise gesprochen werden kann.

ADV die besseren Richter?

Die ADV ist sich in ihrem Positionspapier auch nicht zu schade, in rüder Weise Richterschele zu üben:

„Die Flughäfen fordern daher (...) mit einer klarstellenden Formulierung im Luftverkehrsgesetz die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu § 29b Abs. 1 Satz 2 LuftVG wieder auf die Grundlagen des Gesetzes zurückzuführen.“

(ADV-Positionspapier: Planungssicherheit für deutsche Flughäfen – Nachtflugbetrieb an ausgewählten Flughäfen ermöglichen!, S. 6, 16.01.2009)

In ausgeprägter Überheblichkeit nimmt die ADV somit für sich in Anspruch, den ‚Geist‘ des Gesetzes besser als das Gericht zu kennen. Daher bedürfe es lediglich einer Klarstellung im Wege einer Gesetzesänderung, um dem Bundesverwaltungsgericht seine bislang ‚fehlerhafte‘ Interpretation des Gesetzes vor Augen zu führen und dieses zukünftig Urteile im Sinne der Flughafenbetreiber (‚des Gesetzes‘) sprechen lassen zu können.

Die ADV verkennt hier, dass sich das Bundesverwaltungsgericht in den letzten Jahren fachlich sehr intensiv mit der Fluglärmpolitik befassen konnte und den Aspekt ‚Nachtruhe‘ im Sinne des bestehenden Gesetzes unter Hinzuziehung lärmmedizinischer Erkenntnisse abgeleitet hat.



„Dem unbestrittenen Schutzbedürfnis der Bevölkerung wird durch umfangreiche Maßnahmen des passiven Schallschutzes entsprochen.“
Quelle: ADV Positionspapier

Mit einer Änderung des Gesetzes im Sinne der Luftverkehrswirtschaft verlöre die auf Gesundheitsschutz zielende Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts seine Grundlage. Eine Auseinandersetzung vor dem Bundesverfassungsgericht zur Klärung der Frage, ob die Nachtruhe alleine durch passiven Schallschutz gewährleistet werden könne, erschiene daher unvermeidlich.

Wie lautet der Änderungsvorschlag der ADV?

Die ADV schlägt dem Gesetzgeber in ihrem Positionspapier auch gleich vor, wie er das Luftverkehrsgesetz zu ändern habe, damit die gewünschte ‚Klarstellung‘ sichergestellt werden kann:

Den bisherigen § 29b Absatz 1 Satz 2 LuftVG:

„Auf die Nachtruhe der Bevölkerung ist in besonderem Maße Rücksicht zu nehmen.“

will die ADV wie folgt „ergänzen“:

„Auf die Nachtruhe der Bevölkerung ist bei Durchführung von Betrieb von Luftfahrzeugen in der Luft und am Boden im besonderen Maße Rücksicht zu nehmen.“

(ADV-Positionspapier: Planungssicherheit für deutsche Flughäfen – Nachtflugbetrieb an ausgewählten Flughäfen ermöglichen!, S. 7, 16.01.2009)

Die ergänzende ‚Klarstellung‘ bei „*Durchführung von Betrieb von Luftfahrzeugen in der Luft und am Boden*“ bedeutet schlicht und einfach, dass Flugverkehr nachts stattfindet. Weder die Genehmigungsbehörden der Länder noch das Bundesverwaltungsgericht könnten also zukünftig über das ‚Ob‘ nächtlichen Flugbetriebs entscheiden. Die ‚Rücksichtnahme‘ kann sich somit nur noch auf die qualitativ hinreichende Ausstattung mit passivem Schallschutz oder das Verbot von besonders lauten Flugzeugen in der Nacht beziehen. Mit der von der ADV vorgeschlagenen Änderung des § 29b Absatz 1 Satz 2 sind folglich jeglichen



„Dem unbestrittenen Schutzbedürfnis der Bevölkerung wird durch umfangreiche Maßnahmen des passiven Schallschutzes entsprochen.“
Quelle: ADV Positionspapier

nächtlichen Betriebsbeschränkungen, die auf die Begrenzung der Zahl von Flugbewegungen abzielen, die Rechtsgrundlage entzogen. Dies gilt auch dann, wenn die Nachtruhe gemäß gängiger Rechtsprechung nur stundenweise geschützt werden soll.

In Anbetracht der neueren Erkenntnisse der Lärmwirkungsforschung und der Lärmmedizin würde die Initiative der Luftverkehrswirtschaft zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes einen unvermeidbaren Rückschritt beim Schutz der Gesundheit vor Fluglärm bedeuten. Es bliebe den Ländern kein Gestaltungsspielraum mehr, auf ein angemessenes Verhältnis zwischen unabdingbarem Nachtflugbetrieb und Nachtruhe hinzuwirken.

Was plant die Bundesregierung?

Die Forderungen der ADV haben offenkundig die neue **Bundesregierung** erreicht, denn die Wünsche der Luftverkehrswirtschaft finden sich bereits im Koalitionsvertrag wieder:

„Neben einer Kapazitätsentwicklung der Flughäfen werden wir insbesondere international wettbewerbsfähige Betriebszeiten sicherstellen. Die dazu erforderliche Präzisierung im Luftverkehrsgesetz soll eine gleichberechtigte und konsequente Nachhaltigkeitsabwägung von wirtschaftlichen, betrieblichen und dem Lärmschutz geschuldeten Erfordernissen auch bei Nachtflügen sicherstellen. Die Wahrung des öffentlichen Erschließungsinteresses der Bundesrepublik Deutschland ist dabei zu gewährleisten.“ (Koalitionsvertrag, 2009)

Die aus dem Koalitionsvertrag zitierte Zielstellung gleicht leider in hohem Maße den Forderungen der ADV. „International wettbewerbsfähige Betriebszeiten“ seien sicherzustellen und hierfür sei eine „Präzisierung“ des Luftverkehrsgesetzes „erforderlich“. Offenkundig hat die ADV den Koalitionspartnern erfolgreich vermitteln können, dass das Bundesverwaltungsgericht das Luftverkehrsgesetz bislang falsch verstanden habe.

Im Koalitionsvertrag wird eine „gleichberechtigte Nachhaltigkeitsabwägung“ zwischen den wirtschaftlichen Interessen und dem Bemühen um Lärmschutz gefordert. Dabei wird Folgendes verkannt:



„Dem unbestrittenen Schutzbedürfnis der Bevölkerung wird durch umfangreiche Maßnahmen des passiven Schallschutzes entsprochen.“
Quelle: ADV Positionspapier

Gibt es nachhaltige Formen des Lärmschutzes?

Die sinnvollste und nachhaltigste Form des Schutzes vor Fluglärm ist der **aktive Schallschutz**.

Aktiver Schallschutz hat drei Ebenen:

1. Technologische Maßnahmen am Luftfahrzeug, die dazu führen, dass der durch das Flugzeug erzeugte Lärm geringer wird.
2. Operative Maßnahmen durch veränderte Flugprofile, Flugverfahren, Routen o. ä., die dazu führen, dass die Höhe und/oder Wirkung des erzeugten Fluglärms reduziert und/oder der Abstand zwischen Emissions- und Immissionsort erhöht wird.
3. Operationelle Maßnahmen durch Beschränkungen des Verkehrs in der Menge und/oder Nutzungszeit.

Die unter Ziffer 3 genannten beschränkenden Maßnahmen sollten zur Sicherstellung einer hinreichend bemessenen Nachtruhe Anwendung finden. Die Rechtsgrundlage hierfür bildet der § 29b Absatz 1 Satz 2 LuftVG.

Für die unter Ziffer 1 und 2 genannten technischen und flugbetrieblichen Möglichkeiten des aktiven Schallschutzes fehlt derzeit leider eine klare Rechtsgrundlage. Daher entfaltet die Flugzeugindustrie nur äußerst geringe Innovationskraft. Forschungserkenntnisse wie z. B. die Studien des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt (DLR) zum ‚Leisen Flugverkehr‘ münden nicht in Umrüstungsprogramme oder in die Anpassung der Serienproduktion von Flugzeugen.

Die unter Ziffer 2 genannten, optimierbaren An- und Abflugverfahren können häufig nicht zur Anwendung kommen, weil eine auch noch so geringe rechnerische Erhöhung des Risikos im Rahmen einer Sicherheitsbewertung seitens der Genehmigungsstellen nicht akzeptiert wird. Sollen derlei Verfahren jedoch aus Kapazitätsgründen eingeführt werden, dann stellt eine Risikoerhöhung kein Hinderungsgrund dar.

Die Beispiele zeigen, dass es gegenwärtig tatsächlich an einer „gleichberechtigten Nachhaltigkeitsabwägung“ fehlt. Allerdings stellt sich dieses Defizit nicht zum Vorteil der von Fluglärm betroffenen Bevölkerung dar, sondern zugunsten der Luftverkehrswirtschaft, die in den letzten Jahrzehnten keine relevanten Anstrengungen zur Vermeidung bzw. Minderung von Fluglärm unternehmen musste.



„Dem unbestrittenen Schutzbedürfnis der Bevölkerung wird durch umfangreiche Maßnahmen des passiven Schallschutzes entsprochen.“
Quelle: ADV Positionspapier

Gerade unter dem Eindruck fehlender Möglichkeiten des aktiven Schallschutzes gemäß Ziffer 1 und 2 erscheint gegenwärtig das Mittel der Nachtflugbeschränkung als einzig geeignetes, um eine hinreichende Nachtruhe zur Kompensation der hohen Taglärmbelastung und zur Sicherstellung gesunden Nachtschlafes zu bewirken.

Vernachlässigt das Bundesverwaltungsgericht die Wirtschafts- und Mobilitätsinteressen?

- Das Bundesverwaltungsgericht lässt Nachtflüge außerhalb der Kernzeit zwischen 0.00 und 05.00 Uhr regelmäßig zu.
- Das Bundesverwaltungsgericht orientiert seine Entscheidungen zu Flügen in der Kernzeit der Nacht daran, ob an den jeweiligen Flughäfen „standortspezifische Nachtflugbedarfe“ bestehen. Wird diesbezüglich der Nachweis erbracht, lässt das Gericht Nachtflüge in der Kernzeit zu.

Nachtflüge werden also im benötigten Umfang zugelassen.

Welchen Wettbewerbsnachteil haben deutsche Flughäfen im Vergleich zu den europäischen Nachbarn?

Im internationalen Vergleich stellen sich die Nachtflugregelungen in Deutschland nicht restriktiver als in den maßgeblichen europäischen Ländern mit Großflughäfen dar, die als ‚Wettbewerber‘ um Flugbewegungsanteile angesehen werden können.

Vielmehr zeigt ein europäischer Vergleich, dass Deutschland mit seinen Nachtfluganteilen – auch im Vergleich mit den wichtigen Industrieländern Frankreich und England – im Durchschnitt liegt. An fast allen großen Verkehrsflughäfen Europas, nicht zuletzt die bedeutendsten London-Heathrow, Paris Charles de Gaulle oder Amsterdam, gibt es nächtliche Betriebsbeschränkungen mit strengen Kontingenten. So dürfen z. B. in Heathrow nur durchschnittlich ca. 16 von 23:30-6 Uhr und in Amsterdam nur ca. 34 Flüge zwischen 23-6 Uhr stattfinden. Tendenziell steigen die Anforderungen an den Nachtschutz in Europa, was sich z. B. auch an den vor einigen Jahren neu eingeführten Regelungen zu Betriebsbeschränkungen und zu operationellem aktiven Schallschutz in Paris Charles de Gaulle zeigt.

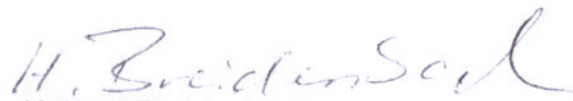


„Dem unbestrittenen Schutzbedürfnis der Bevölkerung wird durch umfangreiche Maßnahmen des passiven Schallschutzes entsprochen.“
Quelle: ADV Positionspapier

Was sollte die Bundesregierung im Interesse eines fairen Interessenausgleichs veranlassen?

1. Schutz der Kernzeit der Nacht zur Gewährleistung gesunden Nachtschlafs.
Daher: **Keine Änderung des § 29b Absatz 1 Satz 2!**
2. Zur Bewertung des Schutzbedarfes der von Fluglärm betroffenen Bevölkerung sind dringend systematisch und interessensneutral geeignete Studien zu beauftragen, die die Wirkungen des Fluglärms auf den Organismus hinreichend untersuchen.
3. Es sind verstärkt Forschungen zu initiieren, die geeignet sind, den Lärm an der Quelle (am Flugzeug) zu reduzieren sowie lärmarme An- und Abflugverfahren zu etablieren.
4. Die bestehenden Rechtsgrundlagen für passiven Schallschutz und Entschädigung sind durch die gesetzliche Verankerung von Maßnahmen des aktiven Schallschutzes zu ergänzen.


Thomas Jübe
Vorsitzender der
Arbeitsgemeinschaft Deutscher Fluglärmkommissionen


Helmut Breidenbach
Präsident der Bundesvereinigung gegen Fluglärm