

Schriften zum Umweltrecht

Band 128

**Lärmgrenzwerte für die Planung
von Verkehrsflughäfen**

Von

Sonja Franke



Duncker & Humblot · Berlin

SONJA FRANKE

Lärmgrenzwerte für die Planung
von Verkehrsflughäfen

Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin

Band 128

Lärmgrenzwerte für die Planung von Verkehrsflughäfen

Von
Sonja Franke



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät
der Julius-Maximilians-Universität Würzburg hat diese Arbeit
im Jahre 2002 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2003 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme und Druck:
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0935-4247
ISBN 3-428-11052-8

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ©

Vorwort

Die vorliegende Arbeit habe ich im Februar 2002 abgeschlossen. Sie wurde von der Juristischen Fakultät der Universität Würzburg im anschließenden Sommersemester als Dissertation angenommen. Bis Anfang November 2002 veröffentlichte Rechtsprechung und Literatur habe ich für die Drucklegung eingearbeitet.

Mein herzlicher Dank gilt Professor Dr. Helmuth Schulze-Fielitz. Er hat mir die Anregung zu dieser Arbeit gegeben und mich während ihrer Entstehung mit wertvollen Hinweisen unterstützt und gefördert. Professor Dr. Eckhard Pache danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Danken möchte ich auch meinen Eltern, die mich immer ermuntert und unterstützt haben.

Die Universität Würzburg erleichterte mir die Arbeit durch ein Stipendium sehr. Die Veröffentlichung wurde durch einen großzügigen Druckkostenzuschuß der Flughafen Frankfurt Main Stiftung gefördert. Beiden Institutionen sei ebenso sehr gedankt wie dem Verlag Duncker & Humblot und dem Herausgeber Professor Dr. Michael Kloepfer für die Aufnahme in die Schriften zum Umweltrecht.

Düsseldorf, im November 2002

Sonja Franke

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil

Einführung	19
A. Ziel und Gang der Untersuchung	20
B. Das Phänomen „Lärm“	22
I. Problem der Komplexität	22
1. Physikalische Grundbegriffe	23
a) Schall und Lärm	23
aa) Schall	23
bb) Lärm	24
b) Äquivalenter Dauerschallpegel, Beurteilungspegel und Maximalpegel	25
2. Medizinische Lärmwirkungen	26
a) Gesundheitsgefahren	27
aa) Gehörschädigungen	27
bb) Sonstige gesundheitliche Beeinträchtigungen	28
cc) Lärmbedingte Schlafstörungen	29
b) Beeinträchtigungen des Wohlbefindens	30
II. Besondere Probleme bei Fluglärm	32
1. Entwicklung des Fluglärms	33
2. Besonderheiten des Fluglärms	34
III. Wirtschaftliche und politische Lärmdimension	36
IV. Zwischenergebnis	37

Zweiter Teil

Schutz vor Fluglärm bei der Planung von Verkehrsflughäfen	38
A. Überblick	38
B. Raumordnungsrecht	39
I. Schutz vor Lärm in der Raumordnung	40

1. Problem des Bewertungsmaßstabs	40
2. Fluglärmspezifische Probleme	41
II. Raumordnerische Instrumente zum Lärmschutz	41
III. Bindungswirkung der Erfordernisse der Raumordnung für das nachfolgende Zulassungsverfahren	43
1. Raumordnungsklausel des § 6 LuftVG	43
2. Beachtung und Berücksichtigung	44
IV. Rechtsschutz gegen die raumordnerischen Festlegungen	45
1. Rechtsschutz gegen Ziele der Raumordnung	45
2. Rechtsschutz gegen das Raumordnungsverfahren	46
V. Exkurs: Die raumordnerische Umweltverträglichkeitsprüfung	46
1. UVP im mehrstufigen luftverkehrsrechtlichen Verfahren	47
2. Schutz vor Lärm in der raumordnerischen UVP	48
a) Beschränkung auf raumordnerische Auswirkungen	48
b) Problem des Bewertungsmaßstabs	48
3. Bindungswirkung der raumordnerischen UVP	50
4. Rechtsschutz gegen die raumordnerische UVP	50
VI. Zwischenergebnis	51
C. Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm in der Umgebung von Flughäfen	52
I. Regelungen des FluglSchG	52
II. Defizite des Lärmschutzes nach dem FluglSchG	53
1. Planerische Defizite	53
2. Defizite im Hinblick auf Höhe und Berechnungsverfahren der Grenzwerte ..	54
III. Novellierungsbestrebungen	56
IV. Zwischenergebnis	56
D. Luftverkehrsrechtliche Genehmigung gem. § 6 LuftVG	57
I. Gegenstand der Genehmigung	57
1. Anlage und Betrieb eines Flugplatzes	57
2. Wesentliche Erweiterung oder Änderung eines Flugplatzes	59
3. Ausnahmen von der Genehmigungspflichtigkeit	61
II. Lärmschutz in der Genehmigung	61
1. Doppelnatur der Genehmigung	62
a) Fluglärm als Versagungsgrund	63
b) Fluglärm als Abwägungsbelang	64
2. Schutz vor Fluglärm durch die UVP	65

III. Nebeneinander von Planfeststellung und Genehmigung	67
1. Verhältnis von Planfeststellung und Genehmigung	67
a) Rechtslage vor der Änderung des LuftVG 1993	68
aa) Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts	68
bb) Literatur	69
b) Neue Rechtslage 1993	73
c) Alternativvorschlag	75
2. Praktische Relevanz des Streits	77
3. Rechtsschutz gegen die Genehmigung	77
IV. Zwischenergebnis	78
E. Plangenehmigung gem. § 8 Abs. 2 LuftVG	78
F. Planfeststellung gem. § 8 Abs. 1 LuftVG	79
I. Gegenstand der Planfeststellung	80
II. Planerische Gestaltungsfreiheit	81
III. Lärmschutz in der Planfeststellung	82
1. Planrechtfertigung	82
2. Zwingende Normen des materiellen Rechts	84
a) § 9 Abs. 2 LuftVG	85
b) § 6 Abs. 2 S. 1, 3 LuftVG	86
c) Verfassungsrechtliche Anforderungen	87
3. Abwägung	88
a) Einstellung von Lärmschutzbelangen in die Abwägung	90
b) Gewichtung und Ausgleich	91
c) Fluglärmschutz als Optimierungsgebot	92
aa) § 6 Abs. 2 S. 1 LuftVG	93
bb) § 29 b Abs. 1 S. 2 LuftVG	94
cc) § 12 UVPG	94
dd) § 50 BImSchG	95
ee) Art. 20a GG	97
d) Abwägungsgrenzen	98
aa) Fachplanungsrechtliche Abwägungsgrenze (§ 9 Abs. 2 LuftVG)	98
bb) Enteignungsrechtliche Abwägungsgrenze (Art. 14 Abs. 1 GG)	99
IV. Rechtsschutz gegen die Planfeststellung	100
1. Rechtsschutz bei fehlenden Schutzvorkehrungen	100
2. Rechtsschutz bei Abwägungsfehlern	101
V. Zwischenergebnis	104

*Dritter Teil***Erforderlichkeit von Grenzwerten für die Planung
von Verkehrsflughäfen**

	106
A. Grenzwertbegriff	107
B. Fehlen von Grenzwerten für Fluglärm	108
I. Keine Heranziehung von Grenzwerten aus dem Bereich des Luftverkehrsrechts	108
1. FluglSchG	108
2. Landeplatzlärmschutzverordnung	109
II. Keine Heranziehung der Grenzwerte anderer Lärmbereiche	110
1. DIN 45643 und DIN 18005	110
2. Verkehrslärmschutzverordnung	111
III. Zwischenergebnis	111
C. Konkretisierung der Zumutbarkeitsgrenze des § 9 Abs. 2 LuftVG durch Ver- waltungsbehörden/Gerichte	112
I. Schutz vor „unzumutbaren nachteiligen Auswirkungen“	112
II. Konkretisierung der Zumutbarkeitsschwelle	113
1. Wertungsentscheidung	113
2. Behördlicher Gestaltungsspielraum	114
3. Kriterien des Bundesverwaltungsgerichts	116
a) Schutzwürdigkeit und -bedürftigkeit des betroffenen Grundstücks als Ausgangspunkt	117
b) Kriterien zur Bestimmung der Schutzwürdigkeit und -bedürftigkeit	118
aa) Gebietsart	118
bb) Lärmvorbelastung	118
(1) Tatsächliche Lärmvorbelastung	119
(2) Plangegebene Lärmvorbelastung	120
(3) „Lärmsanierung“	122
c) Zusammenfassung betroffener Gebiete	122
d) Zusätzliche Abwägung	123
4. Schutzziele für Wohngebiete	124
a) Innenwohnbereich	125
aa) Vermeidung von Kommunikationsstörungen	125
bb) Vermeidung von Aufwachreaktionen	127
b) Außenwohnbereich	128
III. Zwischenergebnis	129

D. Einführung von Grenzwerten für Fluglärm	130
I. Probleme einer einzelfallbezogenen Konkretisierung der Zumutbarkeits- schwelle	130
II. Überwiegende Vorteile von Grenzwerten	132
1. Generalisierung	133
2. Operationalisierung	134
3. Ordnungsrechtlicher Ansatz des Grenzwertsystems	135
III. Zwischenergebnis	136

Vierter Teil

Gestaltungsprobleme einer „Fluglärmschutzverordnung“ 137

A. Rechtsform der Verankerung der Grenzwerte	137
I. Mögliche Rechtsformen der Verankerung von Grenzwerten	137
1. Problematik der Verwaltungsvorschrift	138
a) Verfassungsrechtliche Vereinbarkeit	140
b) Europarechtliche Vereinbarkeit	141
2. Vorzug der Rechtsverordnung	142
II. Festlegung der Fluglärmgrenzwerte in einer Rechtsverordnung	143
1. Erfordernis einer Ermächtigungsgrundlage	144
a) § 32 Abs. 1 Nr. 15 LuftVG als Ermächtigungsgrundlage	144
b) Verfassungsrechtliche Unvereinbarkeit	145
c) Erforderlichkeit einer Ermächtigungsgrundlage	146
2. Konkretisierung durch den Ordnungsgeber	147
a) Bestehen eines Gestaltungsspielraums	148
b) Reichweite des Gestaltungsspielraums	149
III. Zwischenergebnis	150
B. Inhalte einer „Fluglärmschutzverordnung“	150
I. Anwendungsbereich	150
II. Festlegung von Grenzwerten	151
1. Bestimmung der rechtlich geschützten Güter	152
a) Verfassungsrechtliche Anforderungen	152
aa) Grundrechte der Lärmbetroffenen	153
(1) Schutz der körperlichen Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 GG)	153
(2) Eigentumsgewährleistung (Art. 14 Abs. 1 GG)	155
(3) Verhältnis von Art. 2 Abs. 2 GG zu Art. 14 Abs. 1 GG	156
(4) Interessen unterhalb der grundrechtlichen Gefahrenschwelle ...	157

bb)	Staatszielbestimmung Umweltschutz	157
cc)	Entgegenstehende Grundrechte der Betreiber	158
dd)	Andere öffentliche Interessen von Verfassungsrang	160
b)	Konkretisierung auf einfachgesetzlicher Ebene	161
aa)	Schutzpflicht und Abwehrrecht	162
bb)	Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers	163
c)	Einfachgesetzliche Anforderungen des § 9 Abs. 2 LuftVG	164
aa)	Schutznormcharakter	165
bb)	Immissionsschutzrechtlicher Charakter	166
cc)	Erweiterung des Schutzes auf erhebliche Belästigungen	166
(1)	Begrifflichkeiten	167
(2)	Uneinheitlichkeit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts	168
(3)	Anpassung des Schutzbereichs des § 9 Abs. 2 LuftVG an das übrige Immissionsschutzrecht	169
(4)	Neue Nachtschutzziele	171
dd)	Kriterium der Zumutbarkeit	172
2.	Festlegung der Schädlichkeitsschwelle	174
a)	Naturwissenschaftliche Wertungsentscheidung	174
b)	Normativ-politische Wertungsentscheidung	176
aa)	Maßstab für die Entscheidung	177
bb)	Güterabwägung	179
c)	Typisierungen und Generalisierungen	181
3.	Rechtliche Fixierung der Grenzwerte	182
a)	Maßstab des verständigen Durchschnittsmenschen	182
b)	Grundstücksorientierter Schutz als Ausgangspunkt	183
aa)	Vereinbarkeit mit § 9 Abs. 2 LuftVG	184
bb)	Vereinbarkeit mit dem Grundrecht auf Gesundheitsschutz	185
c)	Wertende Differenzierungskriterien	185
aa)	Differenzierung nach der bauplanungsrechtlichen Qualifikation des Gebiets	186
(1)	Vereinbarkeit mit § 9 Abs. 2 LuftVG	186
(2)	Festlegung der Gebietsarten	188
bb)	Differenzierungen für besonders schutzbedürftige Einrichtungen	191
cc)	Differenzierungen zwischen Tag- und Nachtwerten	191
dd)	Differenzierung zwischen Außenwohnbereich und Innenwohnbereich	192
ee)	Differenzierung zwischen Dauerschallpegel und Maximalpegel	193

Inhaltsverzeichnis	13
d) Berücksichtigung von Lärmvorbelastungen	194
aa) Tatsächliche Vorbelastungen	195
(1) Möglichkeiten der Berücksichtigung	195
(2) Rechtliche Bewertung	197
bb) Plangegebene Vorbelastung	201
e) Berücksichtigung der Summation mehrerer Lärmquellen	203
aa) Segmentierung der Lärmquellen im Lärmschutzrecht	203
bb) Grundsatz der Berücksichtigung von Lärmsummationen	205
cc) Probleme der Lärmsummation im Rahmen der „Fluglärmschutzverordnung“	206
III. Festlegung des Berechnungsverfahrens	209
IV. Zwischenergebnis	211
C. Verhältnis von luftverkehrsrechtlicher Planung zum FluglSchG	212

Fünfter Teil

Rechtsfolgen bei Überschreiten der Zumutbarkeitsschwelle	214
A. Stufen des Lärmschutzes	214
I. Aktiver und passiver Lärmschutz	215
1. Relativer Vorrang des aktiven Lärmschutzes vor dem passiven Lärmschutz	216
2. Maßnahmen des aktiven und passiven Lärmschutzes	218
3. Sonderfall der Betriebsbeschränkungen	219
a) Rechtsgrundlage von Betriebsbeschränkungen	220
b) Inhaltsbestimmung oder Schutzauflage	222
aa) Kriterium der rechtlichen Durchsetzbarkeit	223
bb) Verhältnis von Inhaltsbestimmung und Schutzauflage	224
c) Zwischenergebnis	226
II. Entschädigungsregelungen	226
1. Darstellung der Entschädigungsregelungen nach dem LuftVG	226
2. Verhältnis zu den Entschädigungsregelungen nach dem FluglSchG	228
III. Versagung der Planung	229
IV. Zwischenergebnis	229
B. Nachträgliches Überschreiten der Zumutbarkeitsschwelle	230
I. Nachträgliche Schutzanordnungen	230
1. Wesentliche Änderung	230
2. Nachbesserungsklausel	231

3. Teilwiderruf	232
a) Rechtsgrundlage	233
b) Sonderfall der nachträglichen Betriebsbeschränkungen	233
4. Anspruch aus Grundrechten	234
5. Erfordernis weiterer Sanierungsregelungen	235
II. „Mittelbare Lärmsanierung“	235
III. Ergebnis	236

Sechster Teil

Zusammenfassung	237
------------------------	-----

Literaturverzeichnis	248
-----------------------------------	-----

Stichwortverzeichnis	263
-----------------------------------	-----

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
Abb.	Abbildung
AbLEG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
Abs.	Absatz
a.E.	am Ende
AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
a.F.	alte Fassung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
Beschl.	Beschluß
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BMU	Bundesministerium für Umwelt und Reaktorsicherheit
BR-Drs.	Bundesrats-Drucksachen
BT-Drs.	Bundestags-Drucksachen
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BVF	Bundesvereinigung gegen Fluglärm
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
dB	Dezibel
dB (A)	Dezibel (A-Filter)
DAL	Deutscher Arbeitsring für Lärmbekämpfung
d. h.	das heißt
DIN	Deutsches Institut für Normung
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt

EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
Erg.Lfg.	Ergänzungslieferung
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
evtl.	eventuell
f.	folgende (Seite)
ff.	folgende (Seiten)
FluglSchG	Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
GK-BImSchG	Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschutzgesetz
HdStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
Hrsg.	Herausgeber
Hz	Hertz
ICAO	Abkommen über die Internationale Zivilluftfahrt
i. e. S.	im engeren Sinne
i. V. m.	in Verbindung mit
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
Kfz	Kraftfahrzeug
LAI	Länderausschuß für Immissionsschutz
Leq	äquivalenter Dauerschallpegel
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
LuftVO	Luftverkehrsordnung
LuftVR	Luftverkehrsrecht
LuftVZO	Luftverkehrszulassungsordnung
LVwVfG	Landesverwaltungsverfahrensgesetz
MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
n.F.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht- Rechtsprechungsreport
NWVB1.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
OVG	Oberverwaltungsgericht
Pkw	Personenkraftwagen
Rn.	Randnummer

ROG	Raumordnungsrecht
Rspr.	Rechtsprechung
S.	Seite
s. o.	siehe oben
st.	ständige
TA Abfall	Technische Anleitung Abfall
Tab.	Tabelle
TA Lärm	Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm
TA Luft	Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft
Tz.	Teilzeichen
u. a.	unter anderem
UBA	Umweltbundesamt
UPR	Umwelt-und Planungsrecht
Urt.	Urteil
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG-VwV	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung-Verwaltungsvorschrift
v.	von
VDI	Verein Deutscher Ingenieure
VerwArchiv	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
Vor.	Vorbemerkung
VVDStRL	Veröffentlichung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwV	Verwaltungsvorschrift
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
z. B.	zum Beispiel
ZfL	Zeitschrift für Lärmbekämpfung
ZLW	Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Erster Teil

Einführung

Die steigende Bedeutung des Flugverkehrs und sein damit verbundenes enormes Wachstum in den letzten Jahrzehnten sowie die zunehmende Lärmempfindlichkeit der Bevölkerung haben dazu geführt, daß sich im Jahr 2000 Bevölkerungsumfragen zufolge 46% der Bevölkerung durch Fluglärm belästigt fühlen.¹ Durch seine hohen Spitzenbelastungen, seine besondere Störqualität sowie durch fehlende Abschirmmöglichkeiten ist der Fluglärm zum zweitgrößten Lärmstressor neben dem Straßenverkehrslärm geworden.² Angesichts der Wachstumsprognosen für den internationalen Luftverkehr, die ein jährliches Wachstum von ca. 4% voraussagen, wird die Lärmbelastung der Bevölkerung in den nächsten Jahren sogar noch ansteigen.³ Die Aktualität und Bedeutsamkeit des Themas „Schutz vor Fluglärm“ ist aus diesen Gründen offenkundig. Dies spiegelt sich nicht nur in den Reaktionen der Öffentlichkeit auf geplante Ausbauten an deutschen Verkehrsflughäfen wie Berlin-Schönefeld und Frankfurt wider, sondern ebenfalls in den Bestrebungen der Bundesregierung, eine Novellierung des 30-jährigen „Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm“ zu schaffen. Auch auf europäischer Ebene ist die Dringlichkeit der Fluglärmproblematik mittlerweile zutage getreten, die unter anderem in einem aktuellen Richtlinienvorschlag bezüglich Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf den Flughäfen der Gemeinschaft vom 29. 10. 2001 ihren Ausdruck findet.⁴ Bis zum jetzigen Zeitpunkt ist jedoch noch keine Neuregelung zum Immissionsschutz vor Fluglärm tatsächlich verabschiedet worden. Mit einer Verabschiedung ist in nächster Zeit wohl auch nicht zu rechnen.

¹ *BMU*, Umwelt 2000, S. 203.

² Sondergutachten 1999, Tab. 3.5–3.

³ Die Flugbewegungszahl soll danach um 4,5% jährlich ansteigen, vgl. Sondergutachten 1999, Tz. 483. Diese Entwicklung wird sich trotz des kurzzeitigen Rückgangs des Luftverkehrs nach dem Anschlag vom 11. September 2001 in New York weiter fortsetzen, vgl. Umweltgutachten 2002, Tz. 581.

⁴ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen der Gemeinschaft, COM (2001) 695; von Bedeutung ist weiterhin der Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm, ABIEG C E/2000/337/251 (COM (2000) 468), der Vorschläge für Lärminderungspläne enthält.

Die sich verschärfende Belastungssituation und die überfälligen Novellierungsvorhaben geben daher Anlaß zu einer kritischen Überprüfung des bestehenden rechtlichen Schutzes vor Fluglärm.

A. Ziel und Gang der Untersuchung

Die bisher existierenden Vorschriften zum Schutz gegen Fluglärm sind in den verschiedenen luftverkehrsrechtlichen Regelungen verstreut. Je nach ihrer Zielrichtung lassen sie sich einteilen in Vorschriften zur Bekämpfung des Fluglärms am Fluggerät, beim Flugbetrieb und im Rahmen der Infrastruktur, das heißt an erdgebundenen Luftfahreinrichtungen. Alle gemeinsam sollen zu einem effektiven Lärmschutz für die betroffene Bevölkerung führen.

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit soll ausschließlich auf den Schutz vor Fluglärm bei der Planung der Anlage und des Betriebs von Verkehrsflughäfen eingegangen werden. Dabei erklärt sich die Beschränkung auf Verkehrsflughäfen daraus, daß sich hier die Fluglärmproblematik in besonderem Maße stellt.⁵ Dies ist sowohl begründet durch die Art der nutzungsberechtigten Luftfahrzeuge⁶ und durch die Größe und Kapazität der Flughafenanlage⁷ als auch durch ihren Widmungszweck⁸ und die hinter ihm stehenden öffentlichen und wirtschaftlichen

⁵ Ein Flugplatz ist „ein festgelegtes Gebiet auf dem Lande oder Wasser (einschließlich Gebäude, Anlagen und Ausrüstung), das ganz oder teilweise für Ankunft, Abflug und Bewegungen von Luftfahrzeugen bestimmt ist.“ (Anhang 14 zum ICAO-Abkommen (Abkommen über die Internationale Zivilluftfahrt vom 07. 12. 1944, BGBl. 1956 II, S. 411, das seitdem verschiedentlich abgeändert worden ist)). § 6 LuftVG und die dazugehörigen Ausführungsbestimmungen (§§ 38 ff. LuftVZO) unterscheiden drei Typen von Flugplätzen, nämlich Flughäfen, Landeplätze und Segelfluggelände. Gemäß § 38 Abs. 1 LuftVZO sind Flughäfen Flugplätze, die nach Art und Umfang des vorgesehenen Flugbetriebs einer Sicherung durch einen Bauschutzbereich nach § 12 LuftVG bedürfen. Sinn und Zweck der Definition des § 38 LuftVZO ist es, daß Flugzeuge ab einer bestimmten Größe grundsätzlich nur auf Flughäfen verkehren sollen. Für derartige Flugzeuge ab etwa 20 t Höchstabfluggewicht sind in der Regel Start- und Landebahnen von mindestens 1500 m Länge und mindestens 30 m Breite erforderlich, ferner entsprechende Rollwege, Abstellflächen und sonstige Infrastruktureinrichtungen (Hofmann/Grabherr; LuftVG, § 6, Rn. 11).

⁶ Von Segelfluggeländen, § 54 LuftVZO, unterscheiden sich Flughäfen durch die Art der nutzungsberechtigten Luftfahrzeuge. Sinn und Zweck der Regelung des § 38 LuftVZO ist es nämlich, daß Flugzeuge ab einer bestimmten Größe grundsätzlich nur auf Flughäfen verkehren sollen.

⁷ Im Gegensatz zu Landeplätzen, § 49 LuftVZO, besitzen Flughäfen Anlagen und Einrichtungen.

⁸ § 38 Abs. 2 LuftVZO differenziert weiterhin zwischen Verkehrsflughäfen und Sonderflughäfen. Diese lassen sich unterscheiden nach ihren Benutzern. Während Verkehrsflughäfen grundsätzlich jedermann zum Starten, Landen und Rollen zur Verfügung stehen und dem Widmungszweck nach dem allgemeinen Verkehr dienen sollen, ist der Benutzerkreis der Sonderflughäfen nach der jeweiligen Zweckbestimmung eingeschränkt.

Interessen. An den Verkehrsflughäfen tritt demnach im Hinblick auf den Lärmschutz das größte Konfliktpotential auf.

Die ideale Lösung, einen Verkehrsflughafen so zu planen und anzulegen, daß er wegen seiner Lage fernab von besiedelten Gebieten keine Lärmbelastigungen mit sich bringt, läßt sich angesichts der Siedlungsstruktur in Deutschland nicht verwirklichen. Das Fluglärmproblem wird daher selbst bei einer an Lärmkriterien gemessenen günstigen Standortwahl stets eine Rolle spielen und im übrigen wegen baulicher oder betrieblicher Änderungen bei bestehenden Flugplätzen aktuell bleiben.

Der Schutz vor Fluglärm im Rahmen der Zulassung eines Flughafenvorhabens wird dabei im wesentlichen durch die Vorschriften des luftverkehrsrechtlichen Planungsrechts gem. §§ 6, 8 ff. LuftVG gewährleistet, in dem Lärmschutzbelange – insbesondere durch die Vorschrift des § 9 Abs. 2 LuftVG – eine große Rolle spielen. Im Rahmen des luftverkehrsrechtlichen Planungsrechts können erhebliche Verbesserungen des Fluglärmschutzes bewirkt werden, indem Fluglärm durch anlagen- oder betriebsbezogene Regelungen bis zu einem gewissen Grad bereits in der Entstehung verhindert werden kann und auch nachträgliche Regelungen zugunsten des Lärmschutzes getroffen werden können. Allerdings existiert bisher keine Grenzwertregelung, die die zulässigen Fluglärmbelastungen bei der Planung von Verkehrsflughäfen bindend festlegt, so daß die zuständigen Planfeststellungsbehörden bzw. im Streitfall die Gerichte diese von Einzelfall zu Einzelfall unter Anwendung verschiedener Kriterien festlegen.

Anliegen der vorliegenden Arbeit ist es, die bestehenden Regelungen zum Lärmschutz in der Flughafenplanung kritisch zu überprüfen und ihre Defizite herauszuarbeiten. Auf diese Weise soll die Erforderlichkeit einer Grenzwertregelung im Sinne einer „Fluglärmschutzverordnung“ verdeutlicht werden. Die weitere Zielsetzung der Arbeit liegt darin, Möglichkeiten der rechtlichen Ausgestaltung dieser „Fluglärmschutzverordnung“ aufzuzeigen, durch die der Schutz vor Fluglärm effektiviert werden könnte.

Die Arbeit gibt zunächst im Ersten Teil eine Einführung in den komplexen Charakter der Fluglärmproblematik, im Rahmen derer die physikalischen Grundbegriffe des Fluglärmphänomens sowie die Auswirkungen des Lärms auf die Gesundheit in medizinischer Sicht dargestellt werden. Weiterhin wird kurz auf die politische und wirtschaftliche Dimension des Schutzes vor Fluglärm hingewiesen, die in diesem Bereich oftmals eine ausschlaggebende Rolle spielt. In dem Zweiten Teil der Arbeit wird die bisherige Behandlung des Lärmschutzes in der luftverkehrsrechtlichen Planung dargestellt. Mangels eindeutiger gesetzlicher Grenzwertregelungen werden die zulässigen Lärmbelastungsgrenzen bisher von Verwaltung und Rechtsprechung festgelegt. Im Laufe der Zeit sind hierzu bestimmte Kriterien entwickelt worden, nach denen die Zumutbarkeit von Lärmbeeinträchtigungen durch Fluglärm beurteilt wird. Dennoch bestehen in diesem Bereich erhebliche Unsicherheiten und Defizite. Anliegen der Arbeit im Dritten Teil ist es daher, die Erforderlichkeit einer Grenzwertregelung für die luftverkehrsrechtliche Planung aufzuzeigen. Im Anschluß daran sollen im Vierten Teil die Gestaltungsprobleme