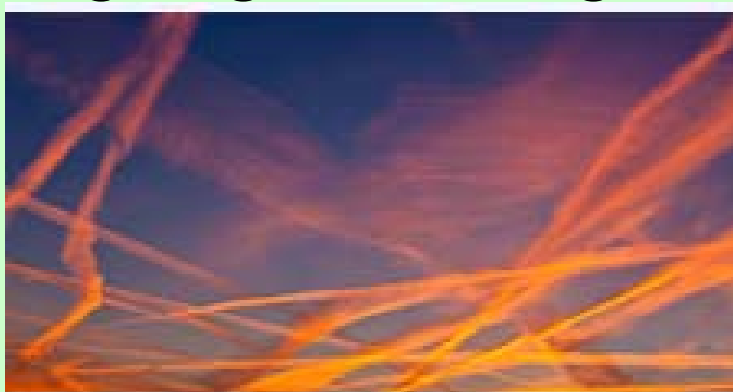


# Optimierungsmöglichkeiten zur Lärminderung beim Verfahren zur Festlegung von Flugrouten

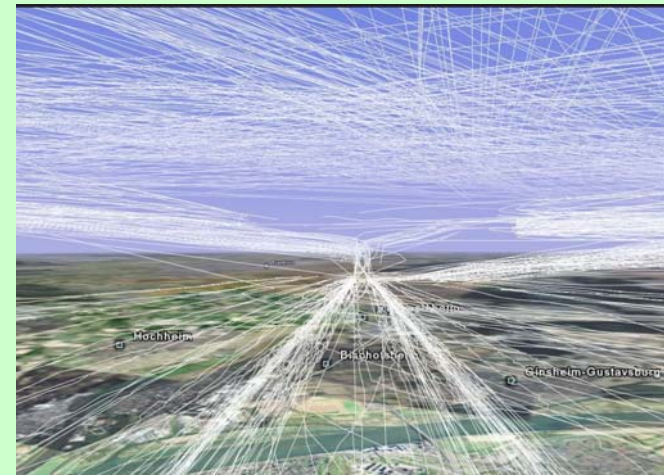


Uwe Brendle

**Umweltbundesamt**  
*Abteilung Verkehr, Lärm*

## Inhalt

- Flugroutenfestlegung
- Stärkung des Lärmschutzes  
bei der Festlegung von Flugverfahren
- Ausblick



## Inhalt

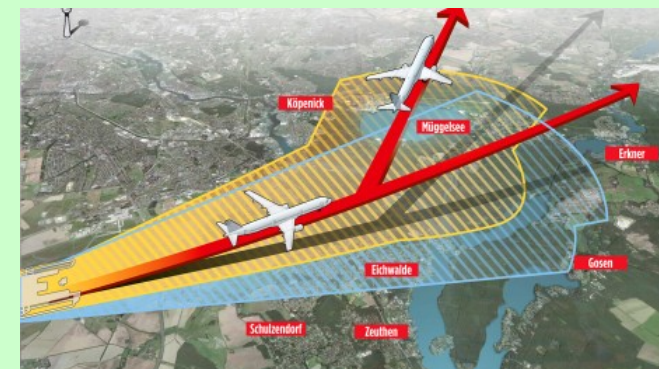
- Flugroutenfestlegung
- Stärkung des Lärmschutzes bei der Festlegung von Flugverfahren
- Ausblick

## Festlegung von Flugverfahren

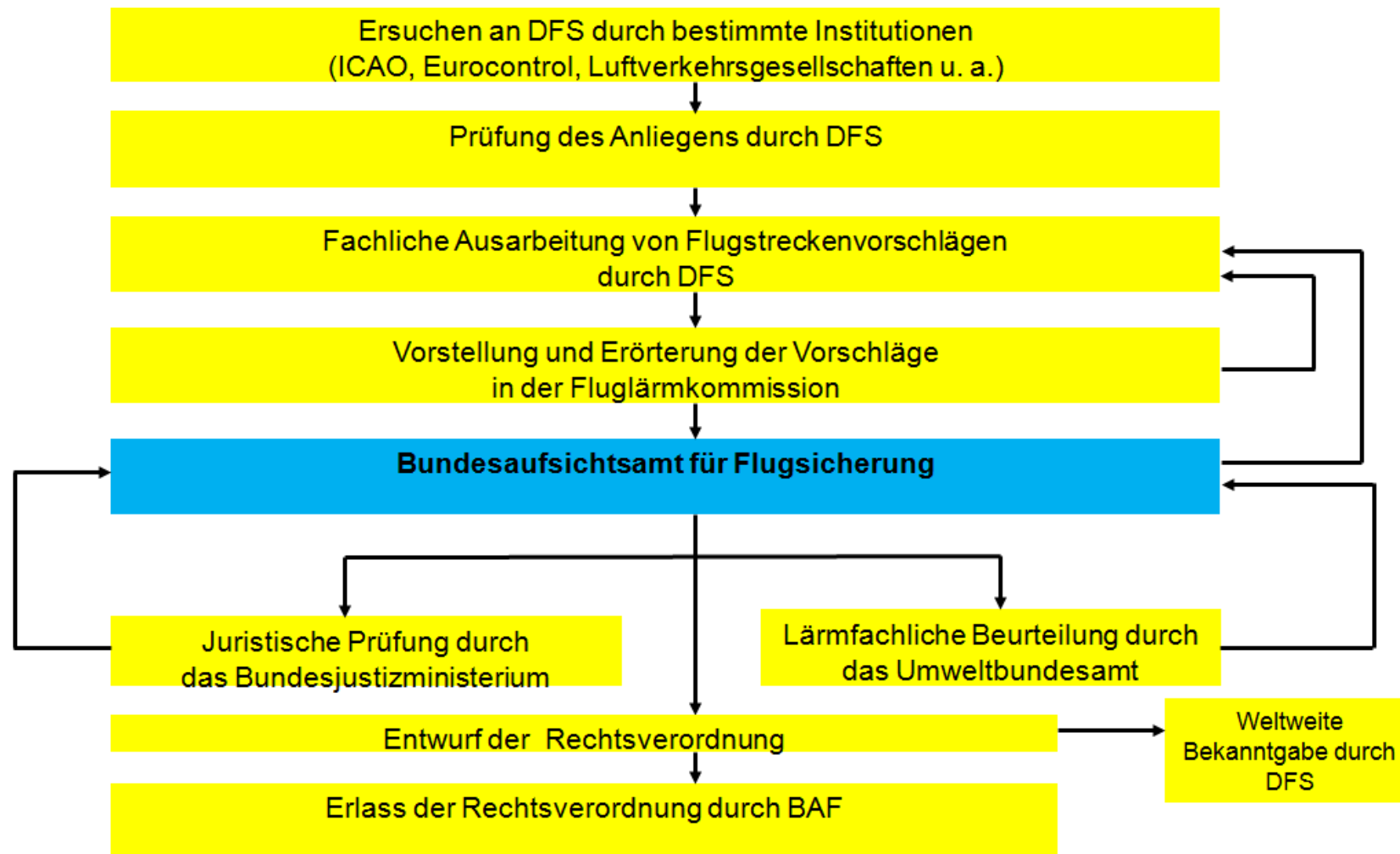
- Flugverfahren werden durch Rechtsverordnung festgelegt (§ 32 LuftVG/§ 27 LuftVO)
  - Kein Verwaltungsakt, im Gegensatz zur Planfeststellung
  - Richtet sich in erster Linie an Flugzeugführer
  - Dient nicht zielgerichtet der Reduzierung des Fluglärms

aber:

- Festlegung der Flugverfahren hat Auswirkungen auf die Lärmsituation!



## Ablauf Festlegung Flugverfahren



## Rolle des UBA

### § 32 Abs. 4c Satz 2 LuftVG

„Verordnungen nach Absatz 4 Satz 1 Nr. 8, die von besonderer Bedeutung für den Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm sind, werden im Benehmen mit dem Umweltbundesamt erlassen“

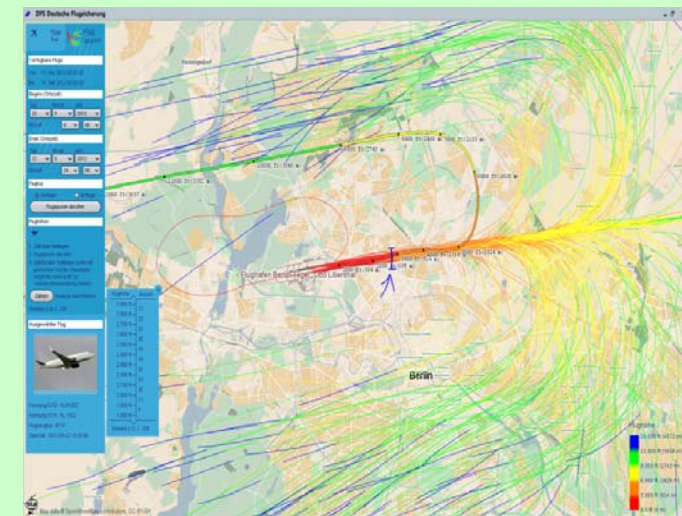
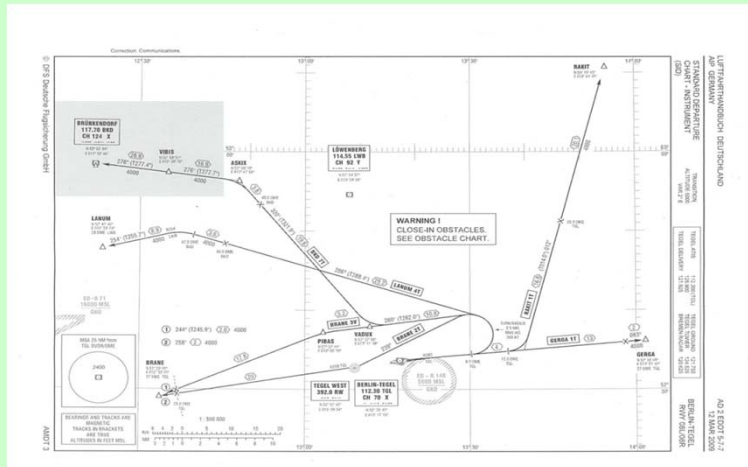


### Benehmen

Vor Erlass eines Rechtsakts wird einer anderen Behörde die Möglichkeit zur Stellungnahme mit dem Ziel der Verständigung gegeben, d. h. die Stellungnahme **kann** bei der Entscheidung berücksichtigt werden

## Problem der „faktischen Flugrouten“

- Freigaben sind Einzelfallentscheidungen und werden im täglichen Flugbetrieb erteilt; sie unterliegen damit keiner Abwägung
- Problem: durch sog. „directs“ können faktisch neue Flugverfahren entstehen, die nicht im Verfahren berücksichtigt wurden!



## Situation in den letzten Jahren

- Heftige Proteste; lokal große Widerstände
- „Irritationen“ über Zuständigkeiten und Verfahren
- Häufige Klagen gegen Festlegung von Flugverfahren;  
=> „Richterrecht“



### Verwaltungsgerichtshof kippt Frankfurter Südumfliegung [Update]

Kassel - Der Hessische Verwaltungsgerichtshof (VGH) in Kassel hat überraschend die sogenannte Südumfliegung am Frankfurter Flughafen gekippt.



Ein Flugzeug startet vom Flughafen in Frankfurt am Main in den Sonnenuntergang. Foto: Daniel Reinhardt DPA

Die Richter gaben am Dienstag acht Kommunen und fünf Privatleuten aus Hessen und Rheinland-Pfalz Recht, die gegen die Südumfliegung geklagt hatten. Diese war für Flugzeuge mit Zielen im Norden eingeführt worden, um Regionen im Westen des Flughafens zu entlasten. Die Maschinen fliegen dazu nach dem Start zunächst eine weite Südkurve, um erst danach in größerer Höhe nach Norden abzuweichen. Einige Kommunen im Rhein-Main-Gebiet sehen sich dadurch zu Unrecht stärker belastet.

Noch im April hatte der VGH Klagen gegen den sogenannten nördlichen Gegenanflug abgewiesen. Diese Route führt

Flughafen vorbei, sie war nach Norden verlegt worden.

### Bis zu 150 Starts betroffen

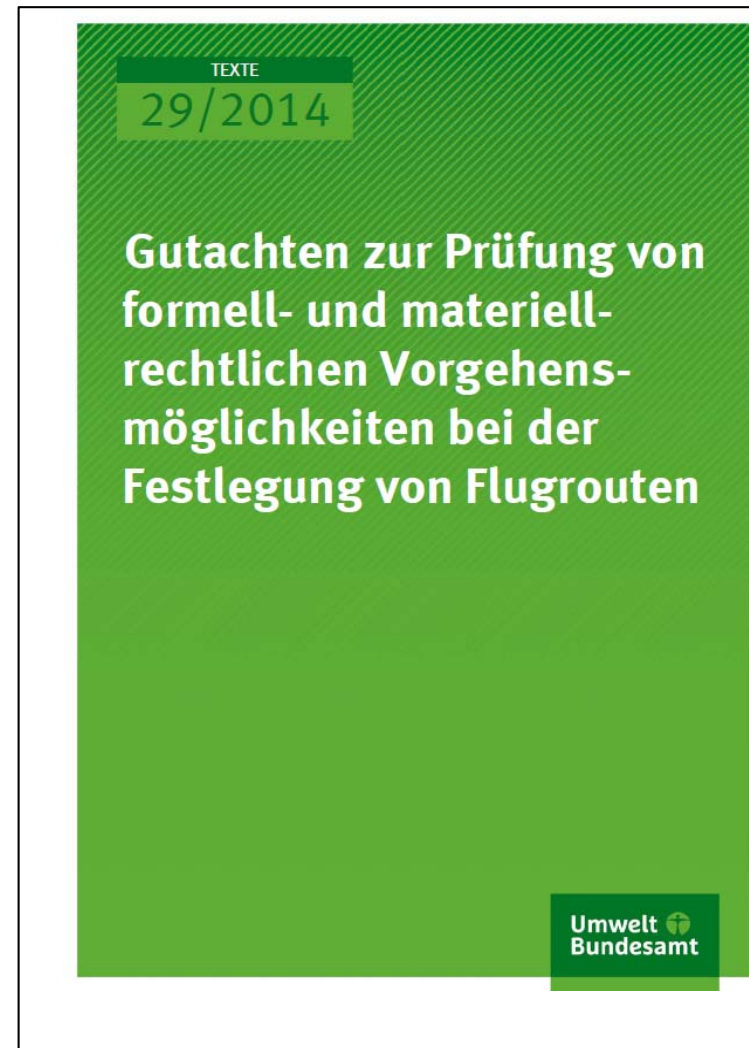
Bis zu 150 Starts pro Tag sind vom Verwaltungsgerichtshof (VGH) dem Start bei Westwind auf Flugsicherung (DFS) in Langen derzeit nicht möglich. Welche werden. Die DFS werde die täglich rund 700 Maschinen.



## Inhalt

- Flugroutenfestlegung
- Gutachten: Optimierungsmöglichkeiten bei Festlegung von Flugrouten unter Lärmschutzaspekten
- Ausblick

## Weiterentwicklung des Verfahrens zur Festlegung von Flugrouten



## Rollenklarheit/Verzahnung von Prozessen/Verfahren

- Spannungsverhältnis zwischen Planfeststellung und Festlegung Flugverfahren
  - BER: „Vertrauensschutz“
  - „Kompetenzgeflecht“: Land/Bund; Umwelt/Lärm; Zeitpunkt
- Planfeststellungsverfahren regelt die Auswirkungen von zukünftigen Flughafenanlagen, denen nicht unmittelbar bestimmte Flugrouten zugeordnet sind
  - Angemessene Abwägung der Interessen der Lärmbetroffenen?
- Verfahren: „directs“; „Abwägungsregeln?“



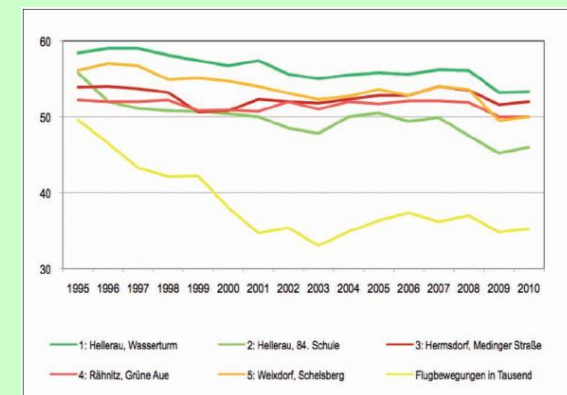
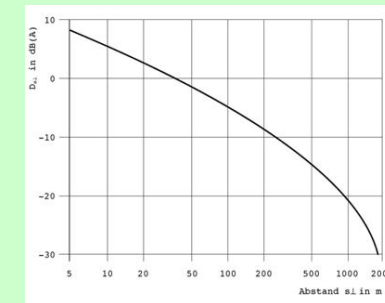
## Transparenz und Nachvollziehbarkeit; Öffentlichkeit

- Wichtige Informationen zugänglich?
  - keine weitergehenden Vorgaben
- Entscheidungsfindung nachvollziehbar ?
  - nur karge formale Vorgaben
- Beteiligung der Öffentlichkeit ?
  - „nur“ über FLK



# Lärmminderungsmanagement

- Zielstellung: umfassende Lärmminderung?
  - Keine materiellen Vorgaben in LuftVO;
  - massiver Zielkonflikt: Sicherheit, Flugbetrieb und: Gesundheitsschutz
  - kein explizites Abwägungsgebot
  - keine expliziten Bewertungskriterien
- Schutz vor „unzumutbarem“ Lärm – Schutz vor „zumutbarem“ Lärm?
  - kein „Hinwirkungsgebot“ für BAF
- Lärmmanagement?



## Ergebnisse der Gutachten

### Handlungsempfehlungen zur Optimierung des Verfahrens:

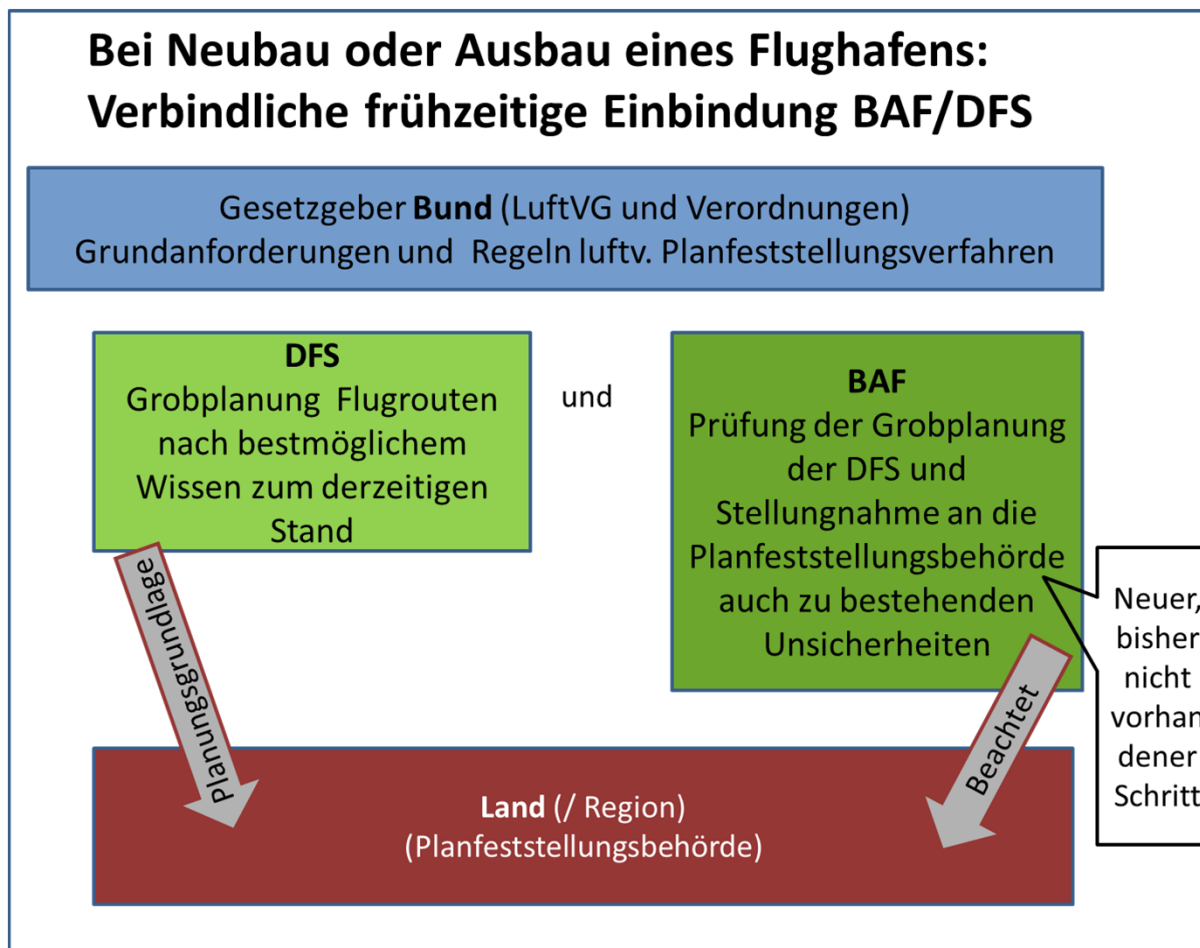
- Transparenz und Nachvollziehbarkeit/Öffentlichkeitsbeteiligung verbessern!
- Lärmschutz verbessern!
- Klare rechtliche Vorgaben!



## Reformvorschläge (Verfahrenstypen)

Drei Verfahrensarten je nach potenzieller Eingriffstiefe der Lärmfolgen der Neufestlegung oder Änderung		
Vereinfachtes Verfahren	Reguläres Verfahren	Verfahren mit erweiterter Öffentlichkeitsbeteiligung
<b>Voraussetzung:</b> Keine wesentliche Lärmauswirkung zu erwarten	<b>Voraussetzung:</b> Keine Systemänderung, aber wesentliche Auswirkungen nicht auszuschließen	<b>Voraussetzung:</b> Neufestlegung oder Änderung Flugverfahren ist Folge eines PFB (=Neu-/Ausbau) oder grundlegende Systemänderung
<b>DFS</b> Kurzbeschreibung und Antrag u.a. mit Begründung, warum keine wesentlichen Lärmauswirkungen zu erwarten sind	<b>DFS</b> Kurzbeschreibung und Antrag, Alternativenprüfung sowie Auswirkungsbetrachtungen	<b>DFS</b> Antrag, Alternativenprüfung, umfangreiche Auswirkungsbetrachtungen,
<b>BAF</b> Informiert Öffentlichkeit, prüft ob Voraussetzungen für Verfahrensart vorliegen, entscheidet über Festlegung	<b>BAF</b> Prüft ob Voraussetzungen für Verfahrensart vorliegen, führt Beteiligung TÖB durch, entscheidet über Festlegung	<b>BAF</b> Führt Beteiligungsverfahren TÖB und Öffentlichkeit durch, Option: UVP entscheidet über Festlegung

## Reformvorschläge (Planfeststellung – Flugverfahren)



## Reformvorschläge (Zuständigkeiten/Prozess)



## Reformvorschläge (Beteiligung und Information)

### Formen der Beteiligung bei der Festlegung von Flugverfahren je nach Verfahrensart

Verfahrensart (festzulegen vom BAF)	Vereinfachtes Verfahren	Reguläres Verfahren	Verfahren nach Aus/Neubau oder Systemänderung
Planungsunterlagen im Internet	Ja (neu)	Ja (neu)	Ja (neu)
Beteiligung Fluglärmkommission	Ja	Ja	Ja
Beteiligung TÖB	nein	Ja (neu)	Ja (neu)
Erweiterte Beteiligung Öffentlichkeit (schriftliche und mündliche Stellungnahmen)	nein	nein	Ja (neu)
Entscheidung und Begründung im Internet	Ja (teilw. neu)	Ja (teilw. neu)	Ja (teilw. neu)
Benehmen mit UBA	Nein	Ja	Ja

## Inhalt

- Flugroutenfestlegung
- UBA-Vorhaben: Optimierungsmöglichkeiten bei Festlegung von Flugrouten unter Lärmschutzaspekten
- Ausblick

## Ausblick

# Probleme erkannt??

- Bundesratsinitiativen: u.a. Rheinland-Pfalz, Hessen, Brandenburg
- Sondergutachten SRU; Öko-Institut/Prof. Giemulla
- Koalitionsvereinbarung BuReg



## Ausblick

### Deutschlands Zukunft gestalten Koalitionsvertrag 18. Legislaturperiode

....

Beim Luftverkehr setzen wir vorrangig auf eine Reduzierung des Fluglärms an der Quelle, eine bestmögliche Flächennutzung im Umfeld sowie auf **lärmreduzierende flugbetriebliche Verfahren**. Bei Festlegung von Flugverfahren und Flugverkehrskontrollfreigaben wird der **Lärmschutz insbesondere in den Nachtstunden verbessert...** Die Grenzwerte des Fluglärmschutzgesetzes werden wir in dieser Legislaturperiode überprüfen.

**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.

## Ausblick

„Durchstarten“ in Richtung

... mehr Beteiligung!!

... mehr Transparenz und  
Nachvollziehbarkeit!!

... mehr Lärmschutz!!



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

Uwe Brendle

[uwe.brendle@uba.de](mailto:uwe.brendle@uba.de)

[www.umweltbundesamt.de](http://www.umweltbundesamt.de)

## Überblicksgrafiken über die unterbreiteten Reformvorschläge

### Einordnung der Festlegung von Flugverfahren in sonstige Regelungen, die Einfluss auf Ausmaß und Verteilung von Fluglärm an einem Standort haben

Zuständigkeiten für jeweilige Gegenstände	Raumplanung/ Politik	Planfeststellungs- /Genehmigungs- behörde	BAF
Kapazität des Start- und Landebahnsystems		x	
Verbindliche Lärmobergrenzen	(x)	x	
Grundsätze Lärmverteilung	x	x	
Betriebsbeschränkungen		x	
Änderung eines Flugverfahrens ohne erwartbare wesentliche Lärmauswirkung			x
Änderung eines Flugverfahrens/Neufestlegung			x
Grundlegende Systemänderung (idR. bei Neubau/wesentl. Änderung Flughafen)		(x)	x

## Ausblick

- Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Flugroutenfestlegung intensivieren
  - Flugroutenfestlegung sollte in das Planfeststellungsverfahren integriert werden
- gesetzliche Neujustierung zugunsten des Lärmschutzes ist zu prüfen



## Beschreibung der Arbeitspakete

- Soll-Zustand
  - Handlungsbedarf
  - Kriterien für die Erarbeitung von Lösungsoptionen
  - Handlungsempfehlungen für die Verbesserung des Rechtsrahmens



## Ergebnisse des Vorhabens

- Erweiterung des bisherigen Verfahrens durch Ausweitung bundesrechtlicher Regelungen und Schaffung eines zweistufigen Planungsverfahrens
  - Genehmigung der Neufestlegung oder Änderung eines einzelnen oder mehrerer Flugverfahren durch das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung
    - Reguläres Verfahren bei einer lärmrelevanten Änderung eines Flugverfahrens sowie zur Neufestlegung eines Flugverfahrens
      1. Vereinfachtes Verfahren bei unwesentlicher Änderung eines Flugverfahrens
      2. Verfahren mit erweiterter Öffentlichkeitsbeteiligung im Fall grundlegender Neuordnung von An- und Abflugrouten

## Ergebnisse des Vorhabens

- Die Auswirkungen des „planerischen Einschlags“ auf die Intensität der Beteiligung
  - Es wird empfohlen, bereits im Planfeststellungsverfahren das Benehmen zwischen BAF und Planfeststellungsbehörde über den prognostizierten Verlauf der späteren Flugrouten herzustellen und diese dann der fachplanerischen Abwägung zugrunde zu legen



## BAF-Abwägungsprozess

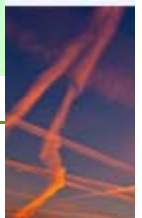
### Hauptelemente

- Betrachtungen der BAF
  - Lärmfachliche Stellungnahme des UBA
  - Rechtsprüfungsattest des BMJ
  - Stellungnahme der Fluglärmkommission
  - Einwendungen verschiedener Institutionen (Gemeinden, Bürgerinnen und Bürger)
- BAF-Abwägungsentscheidung
- Rechtsverordnung über die Flugrouten, die gerichtlich überprüfbar ist

# Optimierungsmöglichkeiten zur Lärminderung bei der Festlegung von Flugrouten

Uwe Brendle

*Abteilung I 3  
Verkehr, Lärm*



## Planfeststellung vs. Flugroutenfestlegung

→ kontroverse Debatten:

- Bedeutende Rolle der Flugrouten bei der Fluglärmbelastung
- Funktion Fluglärmkommissionen?
- Auswahl und Festlegung der Flugrouten → transparenterer Prozess

→ UBA-Vorhaben: Optimierungsmöglichkeiten bei Festlegung von Flugrouten unter Lärmschutzaspekten



## Beschreibung der Arbeitspakete

- Analyse



- Öffentlichkeitsbeteiligung und Transparenz
- Fallbeispiele
- Bewertung Aktivitäten zur Fluglärminderung
- Bewertung der derzeitigen Praxis der Öffentlichkeitsbeteiligung
- Rechtliche Regelungen und aktuelle Rechtsprechung zu Flugrouten

## Überblicksgrafiken über die unterbreiteten Reformvorschläge

### Formen der Beteiligung bei der Festlegung von Flugverfahren je nach Verfahrensart

Verfahrensart (festzulegen vom BAF)	Vereinfachtes Verfahren	Reguläres Verfahren	Verfahren nach Aus/Neubau oder Systemänderung
Planungsunterlagen im Internet	Ja (neu)	Ja (neu)	Ja (neu)
Beteiligung Fluglärmkommission	Ja	Ja	Ja
Beteiligung TÖB	nein	Ja (neu)	Ja (neu)
Erweiterte Beteiligung Öffentlichkeit (schriftliche und mündliche Stellungnahmen)	nein	nein	Ja (neu)
Entscheidung und Begründung im Internet	Ja (teilw. neu)	Ja (teilw. neu)	Ja (teilw. neu)
Benehmen mit UBA	Nein	Ja	Ja

## WHO Night Noise Guidelines

$L_{\text{night}}$

bis 30 dB(A):	Keine wesentlichen biologischen Effekte
30 bis 40 dB(A):	Moderate Effekte (z. B. Körperbewegungen, Aufwachreaktionen), Wirkung hängt von der Schall-Charakteristik ab
40 bis 55 dB(A):	Negative Gesundheitseffekte, viele Menschen müssen ihr Leben an die Lärmsituation anpassen
über 55 dB(A):	Zunehmend gesundheitsbeeinträchtigend, großer Teil der Bevölkerung ist stark belastigt, Risiko für Herz-Kreislauf-Krankheiten steigt an

**WHO-Empfehlung:  $L_{\text{night}} = 40 \text{ dB(A)}$**



## Öffentlichkeitsbeteiligung

Kernelement einer modernen, transparenten  
Lärmbekämpfungsstrategie → breite Öffentlichkeitsbeteiligung

- Informationsmaterialien
- Handlungsempfehlungen
- Internetforen
- Öffentliche Veranstaltungen
- Runde Tische
- Workshops



## Rollenklarheit 1/2

- Spannungsverhältnis zwischen Planfeststellung und Flugroutenfestsetzung
- Planfeststellungsverfahren regelt die Auswirkungen von zukünftigen Flughafenanlagen, denen nicht unmittelbar bestimmte Flugrouten zugeordnet sind
- Flugrouten werden dagegen in einer gesonderten Rechtsverordnung durch das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung festgelegt

## Rollenklarheit 2/2

Aber:

- Wer entscheidet was?  
Unterschiedliche Ebenen  
Unterschiedliche Behörden  
Unterschiedliche Zeitpunkte
- Wer ist für was zuständig?
- Wer hat an welcher Stelle welche Funktion?



## Lärmfolgen

- Gehörschäden  
(meist Arbeitslärm/private Musikbelastung)
- Schlafstörungen
- Risikoerhöhung für Herz-Kreislaufferkrankungen
- (Erhebliche) Belästigungen/Kommunikationsstörungen
- Leistungsbeeinträchtigung/Entwicklungsverzögerung  
(z. B. Sprachentwicklung)



## Gutachten zu zentralen Fragestellungen

- Bewertung bestehender Verfahren zur Flugroutenfestlegung unter Lärmschutzaspekten innerhalb gesetzlicher Regelwerke
- Welche Rolle haben die einzelnen Akteure?  
Wie sind die Verfahrensregelungen?
- Information/Transparenz und Beteiligung der Öffentlichkeit?



## Reformvorschläge (Vorgaben und Verfahren)

### ■ **Ausweitung bundesrechtlicher Regelungen** und Schaffung eines **zweistufigen Planungsverfahrens**

- Bund regelt übergeordnete Grundsätze und Verfahren der Flugroutenplanung (LuftVG)

Welche Unterlagen sind von wem vorzulegen?

Welche Aspekte sind im Vorfeld zu ermitteln?

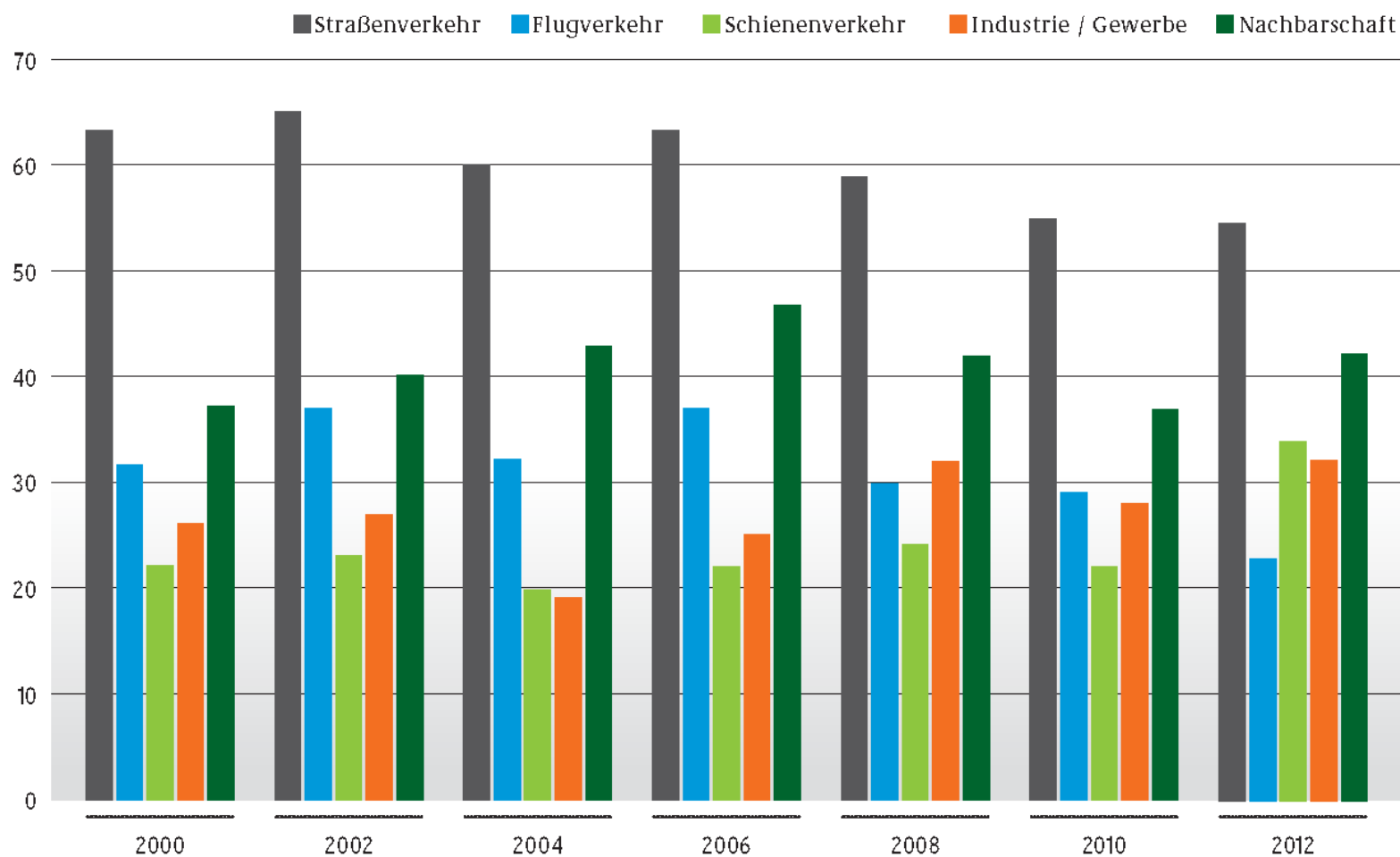
Wer ist zu beteiligen? (TöB?)

Welchen Stellenwert soll Lärminderung haben?



- Land/Region: Festlegung übergeordneter Grundsätze zur Fluglärmverteilung und –management  
Bündelung vor Streuung?  
Gewichtung von Neubetroffenen versus Vorbelasteten etc.

## LÄRMBELÄSTIGUNG IN DEUTSCHLAND IN %



## Festlegung von Flugverfahren – zentrale Fragestellungen

- Ausreichende Rollenklarheit/klare Verfahrensregeln/Verzahnung von Prozessen?
- Beteiligung der Öffentlichkeit ausreichend?
- Transparenz des Entscheidungsprozesses und Nachvollziehbarkeit des Entscheidungsergebnisses gegeben?
- Findet umfassendes Lärmmanagementsmanagement statt?