

Schriften zum Umweltrecht

Band 40

**Schutz vor Fluglärm
bei der Planung von Verkehrsflughäfen
im Lichte des Verfassungsrechts**

Zur Auslegung des § 9 Abs. 2 LuftVG

Von

Martin Hermann



Duncker & Humblot · Berlin

MARTIN HERMANN

**Schutz vor Fluglärm bei der Planung von Verkehrsflughäfen
im Lichte des Verfassungsrechts**

Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin

Band 40

**Schutz vor Fluglärm
bei der Planung von Verkehrsflughäfen
im Lichte des Verfassungsrechts**

Zur Auslegung des § 9 Abs. 2 LuftVG

Von

Martin Hermann



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Hermann, Martin:

Schutz vor Fluglärm bei der Planung von Verkehrsflughäfen im Lichte
des Verfassungsrechts : zur Auslegung des § 9 Abs. 2 LuftVG /
von Martin Hermann. — Berlin : Duncker und Humblot, 1994

(Schriften zum Umweltrecht ; Bd. 40)

Zugl.: Regensburg, Univ., Diss., 1993

ISBN 3-428-08073-4

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1994 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0935-4247

ISBN 3-428-08073-4

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit lag der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Regensburg im Wintersemester 1993/94 als Dissertation vor. Rechtsprechung und Literatur sind bis Jahresende 1993 berücksichtigt.

Mein besonderer Dank und mein Andenken gilt meinem verehrten Lehrer Prof. Dr. Hermann Soell, der am 15.11.1993 völlig überraschend und viel zu früh verstorben ist. Er hat nicht nur diese Arbeit angeregt, betreut und auf vielfältige Weise unterstützt und gefördert, sondern verhalf mir in den drei Jahren, in denen ich als wissenschaftlicher Assistent an seinem Lehrstuhl mitarbeiten durfte, zu einem tiefgehenden und umfassenden Einblick in sein breitgefächertes Wissenschafts- und Forschungsprogramm.

Dank schulde ich auch Prof. Dr. Udo Steiner für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens und die tatkräftige Unterstützung bei der Veröffentlichung. Danken möchte ich schließlich Klaus Borgmann für die zahllosen weiterführenden Diskussionen und Gespräche während der gesamten gemeinsamen Assistentenzeit, Helga Ohland und Christiane Zürn für das zeitaufwendige Korrekturlesen und Ulrich Haas für viele inhaltliche und computertechnische Hinweise.

Regensburg, im März 1994

Martin Hermann

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	21
<i>Erster Teil</i>	
Rechtstatsachen	
A. Einführung / Lärmbegriff	27
B. Lärmmessung, -bewertung und -berechnung	30
I. Schallmessung	30
1. Schalldruck	30
2. Schalldruckpegel	30
II. Akustische Bewertungsfaktoren	31
1. Frequenzbewertung	31
2. Kurzzeitbewertung	32
3. Besondere Geräuschmerkmale	32
4. Äquivalenter Dauerschallpegel	33
III. Nichtakustische Bewertungsfaktoren	34
IV. Insbesondere: Berechnung und Bewertung von Flugzeuggeräuschen in der Umgebung von Flughäfen	35
1. Nach dem Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm (FlugLG)	35
2. DIN 45643 "Messung und Beurteilung von Flugzeuggeräuschen"	37
C. Fluglärmwirkungsforschung	39
I. Lärmwirkungsforschung	39
1. Methodik	39
2. Spezifische Probleme der Lärmwirkungsforschung	40
II. Ergebnisse psychosozialer Feldforschung	42
1. Methodik	42
2. Gestörtheit durch Fluglärm	42

3.	Verhältnis der Gestörtheit durch Fluglärm zu anderen Störfaktoren	45
4.	Moderatoren der Fluglärmwirkung	46
a)	Demographische Merkmale	46
b)	Allgemeine Persönlichkeitseigenschaften	47
c)	Generelle Einstellung zu Lärm	47
d)	Akustische Umwelt	48
e)	Flugverkehrsbezogene Variablen	48
f)	Ergebnisse und Folgerungen	49
5.	Änderung von Verhaltensweisen infolge Fluglärms (sekundäre Effekte)	50
III.	Ergebnisse physiologisch-medizinischer Fluglärmforschung	52
1.	Zum Begriff der Gesundheit	53
a)	Der Gesundheitsbegriff der Weltgesundheitsorganisation (WHO)	53
b)	Medizinische Gesundheitsbegriffe	53
2.	Fluglärm als Umweltstressor	55
3.	Ergebnisse der Wirkungsforschung	57
a)	Aurale Wirkungen	57
b)	Wirkungen auf das Herz-Kreislauf-System	58
c)	Auswirkungen auf den (Nacht-)Schlaf	62
d)	Weitere (psycho-)somatische Fluglärmwirkungen	66
4.	Abschließende Bewertung	68
	D. Kritische Lärmgrenzen und Immissionsgrenzwerte aus Sicht der Lärmwirkungsforschung	72
I.	Die Nichtauffindbarkeit kritischer Grenzen	72
II.	Die Bewertung bestehender Lärmgrenzwerte durch die Wirkungsforschung	76

Zweiter Teil

Verfassungsrechtliche Anforderungen an den fachplanerischen Fluglärmenschutz

	A. Schutz vor Fluglärmimmissionen bei der Verkehrsflughafenplanung - grundrechtliche Schutzpflicht oder grundrechtliche Achtungspflicht?	80
I.	Die Abwehrdimension der Grundrechte	81
II.	Die Schutzdimension der Grundrechte	81
1.	Beeinträchtigungen grundrechtlicher Schutzgüter durch Dritte	81

Inhaltsverzeichnis	11
a) Ausgangspunkt	81
b) Zurechnung des beeinträchtigenden Drittverhaltens an den Staat?	82
aa) Staatliche Genehmigung	82
bb) Der Ansatz von Schwabe und Murswiek	84
2. Die grundrechtliche Schutzpflicht	86
a) Herleitung der Schutzpflicht	87
b) Begriff und Wesen der Schutzpflicht - Abgrenzung zur Achtungspflicht	90
c) Umfang, Reichweite und Grenzen der grundrechtlichen Schutzpflicht	93
d) Schutzpflicht und Schutzanspruch	95
3. Ergebnis und weiterer Ablauf	100
III. Lärmimmissionen beim Betrieb eines Verkehrsflughafens - Abwehr oder Schutz?	100
1. Betrieb eines Verkehrsflughafens - staatliches oder nichtstaatliches Tätigwerden? ..	100
2. Grundrechtsgeltung für die Betreibergesellschaften?	103
a) Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Grundrechtsfähigkeit von juristischen Personen des öffentlichen Rechts und von öffentlichen Unternehmen	105
b) Abweichende Auffassungen in der Literatur	107
c) Stellungnahme	108
3. Die "Privatheit" der Flughafenbenutzer	111
4. Ergebnis	113
IV. Folgerungen für die luftverkehrsrechtliche Planfeststellung	113
B. Grundrechtlicher Mindeststandard des Schutzes vor Fluglärm bei Planung und Betrieb eines Verkehrsflughafens	117
I. Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG	117
1. Die Reichweite des Schutzbereichs	117
a) Schutz der körperlichen Unversehrtheit	118
aa) Überblick	118
bb) Stellungnahme	121
cc) Fluglärmwirkungen und körperliche Unversehrtheit	126
b) Grundrechtsschutz bei Verursachung von Gesundheitsrisiken	128
aa) Allgemeine Begründung	128
bb) Gesundheitsrisiken durch Fluglärmbelastung	136
2. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung von fluglärmbedingten Beeinträchtigungen des Grundrechts aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG	138

a) Gesetzesvorbehalt (Art. 2 Abs. 2 S. 3 GG)	138
b) Zitiergebot	140
c) Verhältnismäßigkeitsprinzip	143
aa) Erforderlichkeitsgrundsatz	144
bb) Verhältnismäßigkeit i.e.S.	145
3. Ergebnis zu I.	151
II. Art. 14 GG	152
1. Vorüberlegungen	152
2. Grundsätze des verfassungsrechtlichen Eigentumsschutzes	153
a) Der verfassungsrechtliche Eigentumsbegriff	153
b) Grenzen der gesetzlichen Ausgestaltungsbefugnis	156
c) Abgrenzung zwischen Inhalts- und Schrankenbestimmung und Enteignung	159
3. Verfassungsrechtlicher Eigentumsschutz bei fluglärmbedingten Nutzungsbeeinträchtigungen	162
a) Die durch Planung und Betrieb eines Verkehrsflughafens betroffenen Eigentumspositionen	162
b) Fluglärmimmissionen - eine Frage der Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums oder der Enteignung?	166
c) Grenzen "inhaltsbestimmender" Fluglärmbelastung	170
4. Ergebnis zu II.	180
III. Das Verhältnis von Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG zu Art. 14 GG	181
1. Grundeigentumsbezogene Deutung des Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG?	181
2. Stellungnahme	183
3. Ergebnis zu III.	186
IV. Art. 2 Abs. 1 GG	186
1. Vorüberlegungen	186
2. Der Schutzbereich des Art. 2 Abs. 1 GG	187
a) Schutz (nur) der engeren persönlichen Lebenssphäre oder der allgemeinen Handlungsfreiheit?	187
b) Fluglärmbedingte Störungen des psychischen Wohlbefindens und allgemeines Persönlichkeitsrecht	193
3. Die Eingriffsqualität von fluglärmbedingten Störwirkungen	199
4. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung von fluglärmbedingten Beeinträchtigungen des Grundrechts aus Art. 2 Abs. 1 GG	205
a) Die Schranken der allgemeinen Handlungsfreiheit	205

Inhaltsverzeichnis	13
b) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung von fluglärmbedingten Störungen	209
aa) Gesetzliche Grundlage	209
bb) Verhältnismäßigkeit	209
5. Ergebnis zu IV.	212

Dritter Teil

Schutz vor Fluglärm bei der Planung von Verkehrsflughäfen

A. Die einzelnen Planungsphasen und ihre Relevanz für den (individuellen) Schutz vor Fluglärm	214
I. Landesplanerische Festsetzungen über Flughafenplanungen	215
1. Flughafenplanungsziele	215
2. Raumordnungsverfahren	216
II. Die luftverkehrsrechtliche Genehmigung (§ 6 LuftVG)	224
1. Inhalt und Wesen der luftverkehrsrechtlichen Genehmigung	224
a) Die Position des Bundesverwaltungsgerichts	225
b) Abweichende Auffassungen in der Literatur	227
c) Stellungnahme	230
d) Reformbedarf	234
e) Das Planungsvereinfachungsgesetz vom 17.12.1993	236
2. Lärmschutz und luftverkehrsrechtliche Genehmigung	237
III. Die luftverkehrsrechtliche Planfeststellung (§§ 8 ff. LuftVG)	239
1. Rechtswirkungen der Planfeststellung	239
2. Planerische Gestaltungsfreiheit	241
3. Schranken der planerischen Gestaltungsfreiheit	246
a) Planrechtfertigung	246
b) Planungsleitsätze	249
c) Das fachplanerische Abwägungsgebot	254
aa) Einstellungs- und Ermittlungsprozeß	257
(1) Die abwägungsrelevanten Belange	257
(2) Insbesondere: Der Schutz vor Fluglärm	259
(3) Die planerische Prognose bei Fluglärmimmissionen	262
bb) Gewichtungsprozeß	265
cc) Ausgleichsprozeß	267

4. Ausblick und weiterer Fortgang	271
B. Schutzauflagen nach § 9 Abs. 2 LuftVG	
I. Kurzer Überblick zur Rechtsentwicklung der Schutzauflagenvorschriften	273
II. Der dogmatische Ausgangspunkt: § 9 Abs. 2 LuftVG als Ausprägung des fachplanerischen Abwägungsgebots	275
1. Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts	275
2. Erste Stellungnahme	278
III. Der Schutzbereich des § 9 Abs. 2 LuftVG	279
1. Für das öffentliche Wohl notwendige Schutzauflagen (§ 9 Abs. 2 1. Alt. LuftVG) .	279
2. Privatnützige Schutzauflagen (§ 9 Abs. 2 2. Alt. LuftVG)	281
a) Fehlende normative Grundlagen zur näheren Bestimmung des Schutzbereichs ..	281
b) Die Bestimmung des Schutzbereichs durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts	285
aa) Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit (Zumutbarkeit) nach Maßgabe der Gebietssituation	285
bb) Die Kriterien im einzelnen	289
(1) Gebietsart	289
(2) Tatsächliche Vorbelastung	290
(3) Plangegebene Vorbelastung	293
cc) Schutzziele	294
c) Kritische Würdigung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts	297
aa) Die eigentumsbezogene Deutung des § 9 Abs. 2 2. Alt. LuftVG	297
bb) Die Bestimmung des Anwendungsbereichs von § 9 Abs. 2 2. Alt. LuftVG nach Maßgabe "auflagenrechtlicher Zumutbarkeit"	302
(1) Schutz vor gesundheitsbeeinträchtigenden Fluglärmbelastungen	302
(2) Schutz vor fluglärmbedingten Beeinträchtigungen der Eigentumsnutzung und des psychischen Wohlbefindens	305
cc) Ansatzpunkte für eine grundrechtsorientierte Bestimmung des Schutzbereichs von § 9 Abs. 2 LuftVG	310
IV. Der Begriff der Schutzanlage	315
1. Aktive Schallschutzvorkehrungen	316
2. Passive Schallschutzvorkehrungen	323
3. Auswahl der Schallschutzvorkehrungen / Verhältnis von aktivem zu passivem Schallschutz	323

Inhaltsverzeichnis	15
V. Zur Rechtsnatur der Schutzauflagen nach § 9 Abs. 2 LuftVG	326
VI. Rechtsschutz der Betroffenen bei fehlenden Schutzauflagen	329
1. Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage?	329
2. Zur Klagebefugnis (§ 42 Abs. 2 VwGO)	334
Zusammenfassung der rechtlichen Ergebnisse	336
Literaturverzeichnis	352

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Auffassung
a. a. O.	am angegebenen Ort
AbfG	Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen
abl.	ablehnend
Abs.	Absatz
a. E.	am Ende
a. F.	alte Fassung
allg.	allgemein
Alt.	Alternative
a. M.	anderer Meinung
amtl.	amtliche
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts, Zs.
Art.	Artikel
AtomG	Atomgesetz
Aufl.	Auflage
BauGB	Baugesetzbuch
BauR	Baurecht, Zs.
Bay., bay.	Bayern, bayerisch
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BB	Betriebs-Berater, Zs.
BBahnG	Bundesbahngesetz
Bd.	Band
betr.	betreffend
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Sig. der Entscheidungen des BGH in Zivilsachen
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BImSchVO	Bundes-Immissionsschutzverordnung
BMFT	Bundesminister für Forschung und Technologie
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BNVO	Baunutzungsverordnung
BR	Bundesrat

BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BReg.	Bundesregierung
BT	Bundestag
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
Buchholz	Sammel- und Nachschlagewerk der Rspr. des BVerwG
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Slg. der Entscheidungen des BVerfG
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Slg. der Entscheidungen des BVerwG
BW	Baden-Württemberg
BWVPr.	Baden-Württembergische Verwaltungspraxis, Zs.
ca.	circa
DB	Der Betrieb, Zs.
ders.	derselbe
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
d.h.	das heißt
dies.	dieselbe(n)
Diss.	Dissertation
DJT	Deutscher Juristentag
DÖV	Die öffentliche Verwaltung, Zs.
dt.	deutsch(er)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EG	Europäische Gemeinschaften
Einf.	Einführung
Einl.	Einleitung
entspr.	entsprechend
ET	Energiewirtschaftliche Tagesfragen, Zs.
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
f.	folgende (Seite), für
ff.	folgende (Seiten)
FG	Festgabe
FlugLG	Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
gem.	gemäß
GenTG	Gentechnikgesetz
GewArch	Gewerbearchiv, Zs.
GG	Grundgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GMBI.	Gemeinsames Ministerialblatt
grdl.	grundlegend
grds.	grundsätzlich

GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
h.A.	herrschende Ansicht
HdB	Handbuch
Hess., hess.	Hessen, hessisch
h.M.	herrschende Meinung
Hrsg., hrsg.	Herausgeber, herausgegeben
i.d.R.	in der Regel
i.E.	im Einzelnen
i.e.S.	im engeren Sinne
insb.	insbesondere
i.S.	im Sinne
i.S.(d.)	im Sinne (des, der)
i.S.(v.)	im Sinne (vón)
i.V.(m.)	in Verbindung (mit)
JA	Juristische Arbeitsblätter, Zs.
JöR	Jahrbuch für öffentliches Recht
JR	Juristische Rundschau, Zs.
Jura	Juristische Ausbildung, Zs.
JuS	Juristische Schulung, Zs.
JZ	Juristenzeitung
KdL	Kampf dem Lärm, Zs.
Komm.	Kommentar
krit.	kritisch
Lit.	Literatur
LPIG	Landesplanungsgesetz
LS	Leitsatz
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
LuftVO	Luftverkehrsordnung
LuftVZO	Luftverkehrszulassungsordnung
m.a.W.	mit anderen Worten
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
m.E.	meines Erachtens
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
m.z.w.N.	mit zahlreichen weiteren Nachweisen
Nds., nds.	Niedersachsen, niedersächsisch
n.F.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NuR	Natur und Recht, Zs.
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	NVwZ-Rechtsprechungs-Report Verwaltungsrecht
NW	Nordrhein-Westfalen
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter

NZV	Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberwaltungsgericht
OVGE	Amtl. Slg. der Entscheidungen der OVGe Lüneburg und Münster
PrGS	Preußische Gesetzessammlung
Prot.	Protokolle
ProOVG	Preußisches Oberverwaltungsgericht
ProOVGE	Amtl. Slg. der Entscheidungen des ProOVG
PrVBl.	Preußische Verwaltungsblätter
RG	Reichsgericht
RGBI.	Reichsgesetzblatt
RGZ	Amtl. Slg. der Entscheidungen des RG in Zivilsachen
Rn.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz
Rspr.	Rechtsprechung
s	Sekunde
S.	Satz, Seite
Slg.	Sammlung von Entscheidungen, Gesetzen etc.
sog.	sogenannte(r)
Sp.	Spalte
st.	ständig(e)
str.	streitig
StrG	Straßengesetz (der Länder)
TA	Technische Anleitung
Tab.	Tabelle
teilw.	teilweise
Tz.	Textziffer
u. a.	unter anderen(m), und andere
u. ä.	und ähnliche(s)
umstr.	umstritten
UPR	Umwelt- und Planungsrecht, Zs.
Urt.	Urteil
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz zur Umweltverträglichkeitsprüfung
v.	vom, von
VA	Verwaltungsakt
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
Verf.	Verfassung
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
Verh.	Verhandlungen
VerwArch	Verwaltungsarchiv, Zs.
VG	Verwaltungsgericht

VGH	Verwaltungsgerichtshof
VGHE	Entscheidungen des VGH München und des BayVerfGH
vgl.	vergleiche
VkBl.	Verkehrsblatt, Amtsblatt des Bundesministers für Verkehr
VO	Verordnung
Vorb.	Vorbemerkung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz (des Bundes bzw. der Länder)
WaStrG	Wasserstraßengesetz
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WiVerw	Wirtschaftsverwaltung, Zs.
WM	Wertpapier-Mitteilungen, Zs.
z.B.	zum Beispiel
ZfL	Zeitschrift für Lärmbekämpfung
ZLW	Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht
Zs.	Zeitschrift
z.T.	zum Teil
zul.	zuletzt
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht
zust.	zustimmend
zutr.	zutreffend

Einleitung

Der Umweltfaktor Lärm hat in der Umweltdiskussion der letzten Jahre sowohl bei den politisch Verantwortlichen¹ als auch in der öffentlichen Meinung² an Bedeutung eingebüßt. Die Klage über die schwindende Beachtung der Lärmproblematik gehört inzwischen schon zum Standardrepertoire von Lärmkongressen. Auch in den Umweltverbänden spielt das Lärmproblem eher eine Nebenrolle. Eine mit dieser Entwicklung einhergehende Krise der Lärmwirkungsforschung wird konstatiert; sie liege "im Sarkophag von Tschernobyl", stehe "im sauren Regen" und habe sich "im Ozonloch verflüchtigt".³ Vielfach wird der Belastung mit Lärm ein geringeres Gewicht beigemessen, als etwa Fragen der Abfallbeseitigung und -entsorgung oder der Wasser-, Luft- und Bodenverschmutzung. Auf globaler Ebene stehen drohende Klimaänderungen und das Wachsen des Ozonlochs im Vordergrund.⁴

Ein ganz anderes Bild ergibt sich aber, wenn man den Blick auf die durch Lärm Beeinträchtigten richtet. Von allen Umweltbelastungen wird Lärm mehrheitlich als die gravierendste und bedrückendste empfunden.⁵ Er gilt gemeinhin als Umweltstressor Nummer eins. Neben dem ständig wachsenden Straßenverkehrslärm, ist es der Fluglärm, der mit seinen hohen Spitzenbelastungen und seiner besonderen Störqualität in immer weiteren Bevölkerungskreisen als härtester Eingriff hinsichtlich Gesundheit und Lebensqualität betrachtet wird. Während bei sozialwissenschaftlichen Untersuchungen im Jahre 1977 nur 17% der Befragten den Fluglärm als die lästigste aller Lärmarten benannten, waren es 1985 bereits 32%.⁶ 1987 fühlten sich in den alten Bundesländern 37% der Bevölkerung durch Fluglärm belästigt, 1992 waren es schon 53% - das sind ca. 32 Millionen Menschen.⁷ Hauptlärmereignis des zivilen Luftverkehrs sind die Starts und Landungen der Unterschallflugzeuge.

¹ Schick, ZfL 39 (1992), 113.

² Wieczorek, Umwelt 1992, 294 (295).

³ So Schick, ZfL 39 (1992), 113.

⁴ Vgl. Wieczorek, Umwelt 1992, 294 (295).

⁵ Vgl. die Begründung des Antrags der SPD-Fraktion zur Novellierung des Fluglärmsgesetzes, BT-Drs. 11/4038, S. 5.

⁶ Vgl. Umweltgutachten 1987, S. 408 Tab. 2.6.7.

⁷ Vgl. Umweltbundesamt, Umweltdaten kurz gefaßt, Ausgabe 1993, S. 42; siehe auch den Bericht in der Süddeutschen Zeitung Nr. 103 vom 6.5.1993, S. 29.

Sie verursachen in der nächsten Umgebung eines Verkehrsflughafens (3,5 km vom Startabrollpunkt bzw. 1 km von der Landeschwelle entfernt) maximale Schallpegel zwischen 85 und 105 dB(A) und in der näheren Umgebung (6,5 km vom Startabrollpunkt bzw. 3,8 km von der Landeschwelle entfernt) noch maximale Schallpegel zwischen 80 und 100 dB(A).⁸

Mit einer Entspannung der Lärmsituation in der Umgebung der deutschen Verkehrsflughäfen ist in absehbarer Zeit kaum zu rechnen. Zwar müssen nach Erlaß der "Unterschallverordnung"⁹ seit 1987 grundsätzlich alle Strahlflugzeuge, die im Bundesgebiet verkehren, den Lärmgrenzwerten des Anhangs 16 Vol. I, Kapitel 2 zum Luftfahrtabkommen der Internationalen Zivilluftfahrtsorganisation (ICAO) genügen.¹⁰ Außerdem bilden lärmabhängige Landegebühren verstärkt wirtschaftliche Anreize für die Luftverkehrsgesellschaften, laute Flugzeuge vorzeitig auszumustern und durch lärmarmes Fluggerät zu ersetzen oder lautes Fluggerät auf lärmarme Triebwerke umzurüsten. Für laute Flugzeuge ohne Lärmzulassung nach ICAO-Anhang 16 (sog. Non-Annex-Luftfahrzeuge) oder mit Lärmzulassung nach ICAO-Anhang 16, Kapitel 2, müssen nämlich auf deutschen Verkehrsflughäfen zwischen 50 und 100% höhere Landegebühren bezahlt werden, wie für Flugzeuge, die den strengen Grenzwerten nach ICAO-Anhang 16, Kapitel 3 genügen.¹¹ Dies hat dazu beigetragen, daß der Anteil der Strahlflugzeuge über 20 Tonnen Abflugmasse mit Lärmzulassung nach "Kapitel 3" am Gesamtverkehr, von 25,9% im Jahre 1987 auf über 50% im Jahre 1990 gestiegen ist.¹² Die mit diesen Maßnahmen intendierte entlastende Wirkung leiserer Flugzeugtriebwerke wurde jedoch in den letzten Jahren weitgehend durch den teilweise dramatischen Anstieg der Flugbewegungen und der Beförderungszahlen im gewerblichen Luftverkehr kompensiert. So stieg die Zahl der Starts und Landungen in den alten Bundesländern von 822000 im Jahre 1980 auf 1.363000 im Jahre 1990 und die Zahl der beförderten Personen im gleichen Zeitraum von 35,9 Millionen auf 62,6 Millionen.¹³ 1992 zählten die deutschen Verkehrsflughäfen nach einer Pressemitteilung der Arbeitsgemeinschaft deutscher Verkehrsflughäfen

⁸ Umweltgutachten 1987, S. 416 Tz. 1510; *Vogel*, Fluglärm, S. 12.

⁹ Verordnung zur Änderung der Luftverkehrsordnung und der Luftverkehrs-Zulassungsordnung vom 21.7.1986, BGBl. I, S. 1097.

¹⁰ Zudem dürfen nach der EG-Richtlinie 89/629/EWG seit dem 1.11.1990 zivile Unterschallflugzeuge nur dann in einem Mitgliedsstaat der EG zugelassen werden, wenn sie die strengen Grenzwerte nach ICAO-Anhang 16 Kapitel 3 genügen und nach der EG-Richtlinie 92/14/EWG müssen EG-weit alle "Kapitel 2-Flugzeuge" innerhalb des Zeitraums von 1995 bis 2002 ausgemustert werden; vgl. dazu den Fünften Immissionsschutzbericht der Bundesregierung, BT-Drs. 12/4006, S. 151.

¹¹ Umweltbundesamt, Daten zur Umwelt 1990/91, S. 514.

¹² Umweltbundesamt, Jahresbericht 1991, S. 247.

¹³ Fünfter Immissionsschutzbericht der Bundesregierung, BT-Drs. 12/4006, S. 136.

(ADV)¹⁴ 88 Millionen Fluggäste; dies entspricht einer Zunahme von 11,4% gegenüber dem Vorjahr und einer Zunahme von 5,6% gegenüber der durch den Golfkrieg noch nicht beeinträchtigten Entwicklung 1990. Besonders steil nach oben stieg dabei der Verkehr in den neuen Bundesländern. Die Flughäfen Dresden und Leipzig/Halle etwa erzielten im Vergleich zum Vorjahr Zuwachsraten von mehr als 64% bzw. mehr als 69%. Insgesamt zählten die deutschen Verkehrsflughäfen 1992 1,7 Millionen Starts und Landungen, das waren 5,7% mehr als ein Jahr zuvor. Zwar wird für 1993 wegen der weltweiten Rezession von einer Steigerung der Fluggastzahlen nur um 3% ausgegangen. Mittelfristig wird jedoch rasch wieder mit höheren Zuwachsraten gerechnet und für das Jahr 2010 rund 200 Millionen Passagiere prognostiziert, was mehr als eine Verdoppelung des heutigen Verkehrsaufkommens bedeuten würde. Gleichzeitig wird von einer jährlichen Zunahme der Starts und Landungen um bis zu 9% ausgegangen.¹⁵

Der weiteren Verschärfung der Fluglärmsituation wird mit Maßnahmen an der Lärmquelle, insbesondere mit einer Weiterentwicklung lärmarmen Flugzeugtriebwerke, allein kaum zu begegnen sein.¹⁶ Auch der konsequente Einsatz von Großraumflugzeugen und die Entlastung des Kurzstreckenflugverkehrs durch Hochgeschwindigkeitszüge der Bundesbahn¹⁷ sowie die zügige Umsetzung des Magnetschnellbahnkonzepts "Transrapid"¹⁸ werden nur partiell zu einer Verminderung des Flugverkehrs auf deutschen Verkehrsflughäfen und damit zur Verringerung der Lärmbelastung beitragen können. Vielmehr wird die Erweiterung bestehender Verkehrsflughäfen um Start- und Landebahnen, Rollbahnen und Vorfelder auch in Zukunft wohl unumgänglich sein, will man die Zuwachsraten im zivilen Luftverkehr tatsächlich bewältigen. Dies gilt in besonderem Maße für die neuen Bundesländer, wo der umfassende Anschluß an das internationale Verkehrsnetz und ein rasch steigendes Verkehrsbedürfnis nicht nur die Frage nach dem Ausbau bereits bestehender Verkehrsflughäfen (etwa Dresden oder Leipzig/Halle), sondern auch die Frage nach der Errichtung neuer Verkehrsflughäfen aufwirft. Für einen neuen

¹⁴ Vgl. dazu und zum folgenden den Bericht in der Süddeutschen Zeitung Nr. 51 vom 3.3.1993, S. 31; siehe auch die Pressemitteilung 4/1992 der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen (ADV) zur Entwicklung im 1. Halbjahr 1992.

¹⁵ Vgl. den Bericht in der Süddeutschen Zeitung Nr. 51 vom 3.3.1993, S. 47.

¹⁶ *Beckers*, ZfL 38 (1991), 109 ff.

¹⁷ Dazu schon *Wolf*, KdL 19 (1972), 16 (17 ff.); vgl. auch den Fünften Immissionsschutzbericht der Bundesregierung, BT-Drs. 12/4006, S. 156.

¹⁸ "Transrapid"-Verbindungen zwischen Hamburg und Berlin oder Hamburg und Dresden haben bereits gute Aussichten auf Verwirklichung; die Strecke Hamburg - Berlin könnte in 60 Minuten, die Strecke Berlin - Dresden könnte in 50 Minuten bewältigt werden; vgl. BMFT-Journal Nr. 6, Dezember 1991, S. 1 und den Bericht in der Süddeutschen Zeitung Nr. 175 vom 2.8.1993, S. 17.