

RMI Wissenschaftsforum in Kooperation mit Zukunft Rhein-Main
Novelle des Fluglärmschutzgesetzes am 11.07.2016

**Pressehandout/Factsheet: Rechtsanwältin Franziska Heß, Leipzig,
Fachanwältin für Verwaltungsrecht**

Neues Regelwerk für Fluglärm 2017 unter Berücksichtigung des Forschungsstandes und der Befunde der Noise Related Annoyance and Health (NORAH) Studie Konsequenzen für die Fluglärmschutznovelle 2017 - Thesen –

1. Senkung der fachplanerischen Grenzwerte für die Zumutbarkeit von Fluglärm

Ausgehend von der neuen Fluglärmsynopse als Zusammenfassung des aktuellen Standes der Lärmwirkungsforschung hat sich der wissenschaftliche Nachweis, dass Lärm zu Gesundheitsschäden führen kann, dahingehend verdichtet, dass nicht nur ein vermehrtes Auftreten von chronischer Blutdruckerhöhung, sondern auch von Herzinfarkt und Schlaganfall unbestritten ist. Der nächtliche Fluglärm hat sich dabei als die gefährlichste Lärmbelastung erwiesen. Der Schallpegel, bei dem sich 25% der Bevölkerung hochgradig belästigt fühlen (highly annoyed), ist um annähernd 10 dB(A) niedriger geworden. Er liegt nach Auswertung der neuen Studien bei einem Tag-Abend-Nacht-Pegel (L_{den}) von gemittelt 56 dB(A) bzw. bei einem 16h-Dauerschallpegel (6 bis 22 Uhr) von gemittelt 54 dB(A) (Realverteilung). Werden nur die neuen Studien in Europa betrachtet, so liegen die Pegel jeweils noch 1 dB niedriger.

Als Belastungsgrenzwert für die Vermeidung von erheblicher Belästigung hat dementsprechend in Europa ein L_{defl} von 55dB(A) und für den 16h-Dauerschallpegel ein Leq von 53 dB(A) zu gelten. Nach heutigem Kenntnisstand ist für Fluglärm ein L_{defl} von 50 dB(A) als Belastungsgrenzwert zur Vermeidung eines erhöhten Hypertonierisikos im 24h-Tag anzusehen. Der nächtliche Fluglärm darf dabei nicht höher als $L_{flight} = 45$ dB(A) sein. Als mittelfristiges Ziel ist zum Schutz der Anwohner eine achtstündige Nachtruhe ohne Fluglärm in der Zeit von 22-06 h anzustreben. Nach heutigem Kenntnisstand sollte für Fluglärm ein Leq_{16h} von 55-60 dB(A) als Belastungsgrenzwert zur Vermeidung erhöhter Hypertonie-Risiken angesehen werden, wenn sich die Fluglärmaxposition im Wesentlichen auf den 16h-Tag beschränkt. Bei vorhandenen Nachtfluganteilen an zivilen Flughäfen ist eine 24h-Beurteilung mit Hilfe des Tag-Abend-Nacht-Pegels der europäischen Union (L_{den}) der getrennten Beurteilung des Tages vorzuziehen. Zur Vermeidung von Gesundheitsgefährdungen, erheblichen Belästigungen und kognitiven Einschränkungen lassen sich aus den angegebenen Belastungsgrenzwerten Immissionsgrenzwerte von 50 dB(A) L_{defl} als 24h –Wert und 45 dB(A) L_{flight} für die Nacht ableiten (vgl. zum Ganzen mit ausführlicher Auswertung vorhandener Studien Kaltenbach/Maschke/Heß/Niemann/Führ, „Health Impairments, Annoyance and Learning Disorders Caused by Aircraft Noise-Synopsis of the State of Current Noise Research“).

2. Neue Diskussion der verfassungsrechtlichen Zumutbarkeitsschwelle von Fluglärm unter Nichtberücksichtigung wirtschaftlicher Erwägungen

Derzeit „gelten“ im deutschen Luftverkehrsrecht drei verschiedene Zumutbarkeitsschwellen von Fluglärm. Dabei handelt es sich um die einfachgesetzliche, die fachplanerische sowie verfassungsrechtliche Zumutbarkeitsschwelle. Die letztgenannte ist gerade vor dem Hintergrund des Grundrechts auf körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG relevant, da durch Fluglärm nicht nur körperliche, sondern auch seelische und psychische Gesundheitsbeeinträchtigungen hervorrufen werden.

Der Bundesgerichtshof legt für die Bestimmung einer „verfassungsrechtlichen“ Zumutbarkeitsgrenze bei Fluglärmbelastungen Dauerschallpegel von 70 bis 75 dB(A) tags und 60 bis 65 dB(A) nachts zu Grunde (vgl. nur BGHZ 122) 76 [81 f.]; 129, 124 [127]). Er orientiert sich hierbei ausschließlich am Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG, während die Relevanz des Schutzanspruchs aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG vollständig ausgeblendet wird (vgl. nur BGHZ 64, 220 [228]; 69, 105 [114]; 129, 124 [126]; 122, 76 [77]), was letzten Endes in der ausschließlichen Zuständigkeit des BGH für Fragen der Enteignung begründet sein dürfte.

RMI Wissenschaftsforum in Kooperation mit Zukunft Rhein-Main Novelle des Fluglärmschutzgesetzes am 11.07.2016

Das Bundesverwaltungsgericht ist zurückhaltender mit der Angabe konkreter Grenzwerte und stellt vorrangig auf die jeweiligen Umstände des Einzelfalls ab, orientiert sich aber hinsichtlich der Höhe des Grenzwerts im Einzelfall erkennbar an der Einordnung des BGH (vgl. BVerwGE 56, 110 [131]; 87/1 332 [356]). Das Bundesverwaltungsgericht scheint einem an Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG orientierten Ansatz nicht ablehnend gegenüberzustehen, ordnet aber die Lärmwertgrenze identisch zu Art. 14 GG ein (vgl. BVerwGE 67, 206 [213]; 87, 332 [357]; 111, 276 [281 ff.]).

In dieser Bezugnahme liegt jedoch das Problem, da der Gesundheitsschutz entweder keine Rolle spielt oder jedenfalls dem Eigentumsschutz allenfalls gleich geachtet wird. Eine Gleichsetzung der Grundrechte aus Art. 14 GG und Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG ist aber problematisch, weil Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG allenfalls immanenten Grundrechtsschranken unterliegt. Sind folglich bestimmte Lärmwerte nach den Erkenntnissen der Lärmwirkungsforschung mit konkreten Gefahren für die Gesundheit verbunden, kommt eine Abwägung mit gegenläufigen, nicht gleichrangigen Gesichtspunkten (wie z.B. reinen Kostenaspekten) nicht in Betracht und darf eine Abwägung nach Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten nicht stattfinden. Vielmehr gebietet die staatliche Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG, solche Lärmwerte zu unterbinden.

Die bisher vor allem auf Kostenerwägungen abhebende Begründung des Gesetzgebers des bisher geltenden Fluglärmschutzgesetzes (vgl. Bundestag-Drucksache 16/508, S. 18) steht deshalb in frappierendem Widerspruch zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, das stets betont hat, dass es sich bei den Gewährleistungen des Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG um verfassungsrechtliche Höchstwerte innerhalb der Wertordnung des Grundgesetzes handele (vgl. nur BVerfGE 39, 1 [42]; 46, 160 [164]; 49, 24, [53]). Dies muss insbesondere dann gelten, wenn eine Vielzahl von Grundrechtsbetroffenen vorhanden ist. Deren Schutzanspruch muss sich in der Abwägung und auch im Ergebnis der Grenzwertfestsetzung entscheidend niederschlagen.

Eine Grenzwertfestlegung, die einen Schutz des Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG bezweckt, muss sich auch an einem möglichst effektiven Schutz der körperlichen Unversehrtheit orientieren. Kostengesichtspunkte können bei in Rede stehenden Gesundheitsgefahren nicht als sachgerechte Erwägungen anerkannt werden. Nur auf diesem Wege kann Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG auch tatsächlich mit der Höchststringenz ausgestattet werden, welche die Bestimmung nach den Worten des Bundesverfassungsgerichts kennzeichnen soll.

Eine Bestimmung der für die Verursachung von Beeinträchtigungen der körperlichen Unversehrtheit maßgeblichen Grenze hat dabei den Stand der Lärmwirkungsforschung zu beachten, die Auskunft darüber geben kann, wann und unter welchen Voraussetzungen eine chronische Belastung mit Lärm ein Stadium, Vorstadium oder Zwischenstadium konkreter Krankheitsbilder ist.

Unabhängig von der Auslegung des Begriffs der körperlichen Unversehrtheit muss jedenfalls davon ausgegangen werden, dass die in der obergerichtlichen Rechtsprechung für die Bestimmung der Schwelle zu grundrechtlichen Beeinträchtigungen für maßgeblich erachteten Grenzwerte von 70 bis 75 dB(A) tags und 60 bis 65 dB(A) nachts in Anbetracht neuer Erkenntnisse der Lärmwirkungsforschung völlig unhaltbar sind. Die hier angenommenen Lärmwerte sind zu hoch und kennzeichnen bereits einen Bereich schwerwiegender Gesundheitsschädigungen. Maßgeblich muss sein, dass der Gewährleistungsgehalt des Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG bereits weit unterhalb dieser Schwelle seine Schutzwirkung zu Gunsten des Grundrechtsträgers entfalten muss. Deshalb entspricht die bisher fachplanerische Zumutbarkeitsschwelle der Sache nach bereits der verfassungsrechtlichen Zumutbarkeitsschwelle aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG.

Maßgeblich ist und muss sein, dass ein Gesundheitsschaden von Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG nicht hingenommen wird, auch wenn der Schaden durch eine Lärmakkumulation auf der Zeitachse entsteht.

RMI Wissenschaftsforum in Kooperation mit Zukunft Rhein-Main
Novelle des Fluglärmschutzgesetzes am 11.07.2016

3. Überarbeitung der Schallschutzanforderungen für Schallschutzmaßnahmen durch Beachtung der Standards nach der VDI 2719

Zusätzlich ist das untergesetzliche Regelwerk zum Fluglärmschutzgesetz (1. bis 3. Fluglärmschutzverordnung) mit in den Blick zu nehmen, da dieses für das Maß der Schutzgewährung ebenso bedeutsam ist, wie das Fluglärmgesetz selbst. Nach dem Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes sollte deshalb der Regelungsgehalt der Schutzverordnungen in ein formelles Gesetz übernommen werden, soweit er für die Schutzgewährung wesentlich ist.

Des Weiteren ist eine inhaltliche Überarbeitung insbesondere der 2. Fluglärmschutzverordnung angezeigt, die von dem für andere Verkehrsarten durch die VDI 2719 definierten Standard beim passiven Schallschutz an maßgeblichen Stellen abweicht und mit der Bezugnahme auf die DIN 4109 ein Schutz- und Behaglichkeitsniveau festschreibt, was nach den zivilgerichtlichen Maßstäben des BGH nicht mehr geeignet ist, den Stand der Technik zu definieren (vgl. BGH, Urteil vom 14.06.2007, VII ZR 45/06; BGH, Urteil vom 04.06.2009, VII ZR 54/07). Es muss deshalb durch ein formelles Gesetzgebungsverfahren sichergestellt werden, dass die für den Vollzug des Fluglärmschutzgesetzes erforderlichen technischen Regelungen auch tatsächlich zur Einhaltung der von der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung anerkannten und vom BVerfG für die Bewertung einer Betroffenheit in Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG herangezogenen Innenpegel eingehalten werden können (vgl. dazu bereits Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 17. November 1999 - BVerwG 11 A 4.98 - BVerwG 110, 81 – Innenraumpegel nachts am Ohr des Schläfers in einem Bereich zwischen L_{eq} 30 und 35 dB(A) und Pegelspitzen in der Größenordnung von 40 dB(A) sollten nicht überschritten werden - Stand der Lärmwirkungsforschung zur Jahrtausendwende).