



# KOMMISSION ZUR ABWEHR DES FLUGLÄRMS

## Flughafen Frankfurt Main

Kommission zur Abwehr des Fluglärms • Postfach 60 07 27 • 60337 Frankfurt am Main

Per E-Mail: [LAP@rpda.hessen.de](mailto:LAP@rpda.hessen.de)

Regierungspräsidium Darmstadt

Dezernat III 33.3

Luft- und Güterkraftverkehr, passiver Schallschutz Fluglärm

Frau Peggy Nieratzky

Luisenplatz 2

64283 Darmstadt

### Vorsitzender

Bürgermeister Thomas Jühe, Raunheim  
[th.juehe@raunheim.de](mailto:th.juehe@raunheim.de)

### StellvertreterInnen

Umweltdezernentin Katrin Eder, Mainz

[katrin.eder@mainz.mainz.de](mailto:katrin.eder@mainz.mainz.de)

Bürgermeister Jan Fischer, Nauheim

[jfischer@nauheim.de](mailto:jfischer@nauheim.de)

### Geschäftsführerin

Anja Wollert, LL.M.

[info@flk-frankfurt.de](mailto:info@flk-frankfurt.de)

Kommission zur Abwehr des Fluglärms

Postfach 60 07 27

60337 Frankfurt am Main

Telefon (069) 97 690-788

Datum: 31. März 2020

## Stellungnahme der Fluglärmkommission Frankfurt zum Gliederungsentwurf für die Aufstellung des Lärmaktionsplans Hessen, 3. Runde, Teilplan Verkehrsflughafen Frankfurt/Main, vom 3.2.2020

Sehr geehrte Frau Nieratzky,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die frühzeitige Einbindung in die Erarbeitung eines Entwurfs für den Lärmaktionsplan Hessen, Teilplan Flughafen Frankfurt/Main. Gerne nehmen wir die Gelegenheit wahr, die Aufstellung des Lärmaktionsplanes aktiv zu unterstützen. Zu dem von Ihnen zur Verfügung gestellten Gliederungsentwurf (nachfolgend: Gliederung) nehmen wir wie folgt Stellung:

### I. Hauptziel der Lärmaktionsplanung: Wirksame Lärminderungsstrategie

Der vorausgegangene Lärmaktionsplan, Teilplan Flughafen Frankfurt/Main, aus dem Jahr 2014 bestand im Wesentlichen aus einer - grundsätzlich gut aufgearbeiteten - Darstellung der am Flughafenstandort Frankfurt bis dahin beschlossenen und teilweise bereits umgesetzten Maßnahmen zum Schutz vor Fluglärm. Er enthielt keine darüber hinaus gehenden eigenen Strategien oder Managementansätze, um den Lärm an den selbst erkannten sog. Hotspots zumindest perspektivisch zu reduzieren.

Auch wenn nach der EU-Umgebungslärm-Richtlinie (nachfolgend: Richtlinie) und der Umsetzung in deutsches Recht nach Bundesimmissionsschutzgesetz die planaufstellende Behörde unmittelbar wirksame Rechtsfolgen durch den Plan nur insoweit treffen kann, wie sie selbst auch zuständig ist, bestehen durchaus relevante Handlungsspielräume, die unbedingt genutzt werden sollten.

Nach Art. 1 c) der Richtlinie haben Lärmaktionspläne das Ziel, den Umgebungslärm soweit erforderlich und insbesondere in Fällen, in denen das Ausmaß der Belastung



# KOMMISSION ZUR ABWEHR DES FLUGLÄRMS

## Flughafen Frankfurt Main

gesundheitsschädliche Auswirkungen haben kann, zu verhindern und zu mindern. Deshalb sieht Anhang V i. V. m. Art. 8 der Richtlinie auch als Mindestanforderung für Aktionspläne vor, dass Lärmaktionspläne neben den bereits vorhandenen oder geplanten Maßnahmen eine langfristige Strategie zum Lärmschutz enthalten müssen.

Im Rahmen eines solchen Handlungskonzeptes können durchaus auch konkrete Maßnahmenvorschläge unterbreitet werden, die dann von den Fachbehörden im Rahmen ihrer Abwägung zu berücksichtigen sind. Teilweise können durch die Lärmaktionsplanung dabei auch Prüfaufträge an die Fachbehörden ausgelöst werden. Hingewiesen wird insoweit auf das inzwischen rechtskräftige Urteil des Verwaltungsgerichtshofes Baden-Württemberg zur Bindungswirkung von Lärmaktionsplänen vom 28.8.2018 (vgl. Kurzbeschreibung <https://verwaltungsgerichtshof-baden-wuerttemberg.justiz-bw.de/pb/.Lde/5460931/?LISTPAGE=5460539>).

Die Gliederung für den neuen Lärmaktionsplan enthält das Thema „Langfristige Strategie des Landes Hessen zur Vermeidung von Lärmauswirkungen“ (Punkt 3.6) als Unterpunkt unter „Rechtlicher Hintergrund und nationale Umsetzung“. Eine eigener Managementansatz zur Lärmreduzierung, der über die dabei in Klammern dargestellten Stichworte „Lärmobergrenze“ und „Forum Flughafen und Region“ hinausgeht, ist bisher nicht erkennbar.

Die Fluglärmkommission Frankfurt fordert, im Rahmen der Lärmaktionsplanung eine langfristige Lärminderungsstrategie und hierbei auch Ziele für die zu erreichende Lärminderung vorzugeben. Aus Sicht der Fluglärmkommission Frankfurt sollte in diesem Rahmen u. a. auf die im November 2019 veröffentlichte Strategie des Umweltbundesamtes („Umweltschonender Luftverkehr“: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/umweltschonender-luftverkehr>) Bezug genommen werden. Schließlich sollte auch eine Auseinandersetzung mit den von der WHO im Jahr 2018 veröffentlichten Noise Guidelines, mit den weiterhin geltenden Night Noise Guidelines der WHO aus dem Jahr 2009 sowie mit den Ergebnissen der NORAH-Studie erfolgen, die bis auf die vorgezogene Teilstudie zu den Leselernverzögerungen noch nicht in den WHO-Guidelines berücksichtigt worden sind.

## **II. Mindestanforderungen an die Lärmaktionsplanung**

Die Mindestanforderungen für die Erstellung von Lärmaktionsplänen sind in Anhang V der Richtlinie aufgeführt (vgl. § 47d Abs. 2 BImSchG). Da bisher nur die Gliederung für den neuen Lärmaktionsplan, und damit nur Stichworte vorliegen, kann nicht immer beurteilt werden, ob damit alle Mindestanforderungen der Richtlinie an einen Lärmaktionsplan abgedeckt sind.

### **1. Bewertung der Problembereiche und Lärminderungsstrategie**

Nicht in die Gliederung aufgenommen ist bisher die zu den Mindestanforderungen gehörende „Angabe von Problemen und verbesserungsbedürftigen Situationen“. Um dem Zweck der Lärmaktionsplanung gerecht zu werden, eine Lärminderungsstrategie zu entwickeln, muss zunächst bewertet und festgestellt werden, welche Zustände überhaupt - und im darauffolgenden Schritt - in welcher Dringlichkeit und in welchem Maß der Verbesserung bedürfen. Die



# KOMMISSION ZUR ABWEHR DES FLUGLÄRMS

## Flughafen Frankfurt Main

Anforderung einer langfristigen Strategie für die Lärminderung wurde bereits oben näher erläutert.

Für die Bewertung der Lärmbelastung wurde im Lärmaktionsplan aus dem Jahr 2014 ein eigenes Lärmberechnungstool entwickelt, der sog. Noise Score. Die Fluglärmkommission Frankfurt empfiehlt dringend, für die Beurteilung den am Standort Frankfurt nach aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen entwickelten, von der Rechtsprechung und dem Umweltbundesamt akzeptierten und von der Kommission der Beratung zugrunde gelegten, Frankfurter Fluglärmindex 2.0 anzuwenden.

### 2. Gesamtlärmbetrachtung

Nach § 47d Abs. 1 Satz 3 BImSchG sollte der Lärmaktionsplan bei der Prioritätensetzung für die Entwicklung von Maßnahmen auch die Belastung durch mehrere Lärmquellen berücksichtigen. Der Gliederung ist eine Gesamtlärmbetrachtung bisher nicht zu entnehmen. Im Umfeld des Flughafens Frankfurt ist eine rein sektorale Betrachtung vor allem deshalb problematisch, weil sich eine Vielzahl von Verkehrswegen unterschiedlicher Verkehrsträger wie Straße und Schiene mit erheblichen Belastungen und Lärmauswirkungen im Umfeld des Flughafens Frankfurt bündeln. Soweit an dieser Stelle wissenschaftliche Grundlagen für eine Gesamtlärmberechnung fehlen, ist eine Gesamtbewertung im Hinblick auf das Maß der Gesundheitsschädlichkeit und Belästigungseignung der Gesamtbelastung geboten (vgl. BT-Drs. 15/3782).

### III. Konkrete Forderungen

Kernstück des Lärmaktionsplanes muss wie dargestellt ein nach Dringlichkeiten abgestuftes langfristiges Lärmminderungskonzept sein. Das Konzept sollte auch ein systematisches Monitoring der Maßnahmen im Hinblick darauf beinhalten, ob die beabsichtigte lärmindernde Wirkung auch erreicht wurde.

Dabei können von der planaufstellenden Behörde auch konkrete aktive Schallschutzmaßnahmen, die von den Fachbehörden entsprechend zu berücksichtigen sind, vorgeschlagen werden (Prüfvorschläge hierfür können der beigefügten Aufstellung der Kommission aus dem Jahr 2015 entnommen werden). Festgelegt werden sollte, dass bei Maßnahmen des aktiven Schallschutzes, welche zu relevanten Lärmverlagerungen führen können, vorab ein Konsultationsverfahren durchgeführt wird (angelehnt an die Erfahrungen aus dem Verfahren zur Maßnahme „Optimierung der Flugroute Amtix kurz“).

Weiter sollte von der planaufstellenden Behörde aufgezeigt und eingefordert werden, welche Impulse für veränderte rechtliche Rahmenbedingungen zu entwickeln sind. Hierzu gehören insbesondere Vorschläge zur Fortentwicklung der weiterhin völlig unzureichenden gesetzlichen Schutzgrundlagen vor Fluglärm. Schließlich sollte die planaufstellende Behörde ihrem Managementauftrag im Bereich der Lärminderung nachkommen und



# KOMMISSION ZUR ABWEHR DES FLUGLÄRMS

## Flughafen Frankfurt Main

Zielvorgaben machen sowie Prozesse steuern in Themengebieten, die bisher nur unzureichend koordiniert wurden. Im Einzelnen:

1. Erarbeiten eines Konzeptes für eine nachhaltig wirksame Siedlungssteuerung in hoch belasteten Kommunen

Ein bisher nur unzureichend vom Bundesgesetzgeber gelöstes Problem ist die Frage, ob und in welchem Umfang im Nahbereich von Flughäfen die Auswirkungen der Fluglärmbelastung auf die Bevölkerung auch dadurch begrenzt werden sollten, indem möglichst nicht noch mehr Menschen hohen Belastungen ausgesetzt werden. Die bestehende Rechtslage hierzu ist in sich widersprüchlich. Dieser Punkt wird nachfolgend ausführlicher erläutert, da er der Gliederung bisher auch im Ansatz nicht entnommen werden kann.

Im Rahmen des Fluglärmschutzgesetzes werden in § 5 zwar grundsätzlich Bauverbotsregelungen für die Errichtung von Wohnungen im Hochbetroffenengebiet vorgegeben. Allerdings werden hiervon weitreichende Ausnahmen zugelassen. Hervorzuheben ist dabei die Möglichkeit der weiterhin zulässigen baulichen Nachverdichtung innerhalb bebauter Ortslagen nach § 34 des Baugesetzbuches. Damit lassen sich Neubauten in Baulücken sowie An- und Umbau von Bestandsimmobilien in relevantem Umfang realisieren. Diese weitere Verdichtung wiederum bestimmt das Orientierungsmaß für die Beurteilung von wieder neuen Bauvorhaben gemäß § 34 des Baugesetzbuches. Das sog. Bauverbot für Wohnungen nach § 5 Fluglärmschutzgesetz bedeutet damit faktisch eine nahezu grenzenlose Erlaubnis für die Neuerrichtung von Wohnungen im Hochbetroffenengebiet. Auch die von Seiten des Landes Hessen vorgegebenen Siedlungsbeschränkungsgebiete helfen hier nicht weiter, weil sie nur die künftige Bauleitplanung für neue Wohn- oder Mischgebiete ausschließen, aber keine Wirkung im Rahmen bestehender Bebauungspläne entfalten.

Der in den letzten Jahren massiv gestiegene Siedlungsdruck der Kommunen im Rhein-Main-Gebiet hat auf der Grundlage der beschriebenen Rechtslage dazu geführt, dass bestehende Nachverdichtungs- und Umstrukturierungspotentiale auch im Hochbetroffenengebiet verstärkt mobilisiert wurden. Trotz Siedlungsbeschränkung und theoretischen Bauverbots hat es hierdurch einen erheblichen Bevölkerungszuwachs und damit auch Betroffenenzuwachs auch in den Hochbetroffenengebieten gegeben.

Die Fluglärmkommission Frankfurt regt daher an, im Rahmen der Lärmaktionsplanung das Thema Siedlungssteuerung zu berücksichtigen und hierfür ein geeignetes Managementkonzept zu entwickeln. Geprüft werden sollte dabei insbesondere die Frage, auf welche Art und Weise der weitere Anstieg der Einwohnerzahl im Hochbetroffenengebiet (z. B. Tag-Schutzzone 1) vermieden werden kann. Neben konkreten Festsetzungen oder Empfehlungen, sollte auch Berücksichtigung finden, mithilfe welcher – auch finanzieller - Anreize kommunale Planungsträger darin unterstützt werden könnten, beispielsweise durch restriktivere Bebauungspläne mit beschränktem Nachverdichtungspotential, der beschriebenen Entwicklung entgegenzuwirken.



# KOMMISSION ZUR ABWEHR DES FLUGLÄRMS

## Flughafen Frankfurt Main

2. Erarbeiten von Vorschlägen zur Optimierung gesetzlicher Grundlagen zur Verbesserung des Schutzes vor Fluglärm im Bereich des aktiven und passiven Schallschutzes
3. Erarbeiten von Vorschlägen für die Weiterentwicklung der Lärmobergrenze am Flughafenstandort Frankfurt. Dabei sollte insbesondere die Aufnahme eines dynamischen Reduktionsfaktors entsprechend des technischen Fortschrittes geprüft werden.
4. Erarbeiten von Vorschlägen, durch die Verspätungsflüge in der Mediationsnacht nachhaltig reduziert und perspektivisch ganz ausgeschlossen werden.
5. Erarbeiten eines Konzeptes, das schnellstmöglich die verkehrliche Ausdünnung der Nachtrandstunden bewirkt und mindestens langfristig dazu führt, den gesamten Zeitraum der gesetzlichen Nacht schützenswert im Sinne der von Fluglärm betroffenen Bevölkerung auszugestalten.
6. Erarbeiten von Konzepten zur Incentivierung des Einsatzes lärmärmeren Fluggerätes und der Anwendung lärmärmerer An- und Abflugverfahren. In die Prüfung aufgenommen werden sollte die Einführung eines „Fly Quiet Programms“ nach dem Vorbild des San Francisco International Airport.
7. Erarbeiten von Konzepten zur rechtssicheren Verdrängung navigatorisch unzureichend ausgestatteter Flugzeuge.
8. Erarbeiten von Konzepten zur Fortentwicklung wirksam steuernder Start- /Landeentgeltregelungen. Dabei sollte auch das von der Flughafen Berlin Brandenburg GmbH entwickelte Konzept einer einzelereignisbezogenen Lärmabrechnung in die Prüfung einbezogen werden.
9. Erarbeiten eines Konzeptes, das realisierbare Verlagerungsmöglichkeiten auf Schiene und Straße sowie eine stufenweise Umsetzungsverpflichtung aufzeigt.
10. Erarbeiten eines Konzeptes gegen Belästigungen, die von Roll- und Bodenlärm ausgehen. Dabei sollte auch die Förderung der Elektrifizierung von Fahrzeugen auf dem Flughafengelände und die Reduzierung der Anwendung von Hilfstriebwerken (APU) geprüft werden.
11. Erarbeiten eines Konzeptes zur Sicherstellung der nachhaltigen Wirksamkeit passiver Schallschutzmaßnahmen (Verpflichtung zur fortwährenden Anpassung der Schallschutzeinrichtungen an den technischen Fortschritt).



# KOMMISSION ZUR ABWEHR DES FLUGLÄRMS

Flughafen Frankfurt Main

12. Vorbereitung eines „Gesellschaftsvertrages“ zur sicheren Abwehr von unzumutbaren Doppelbelastungen, z. B. durch Geradeaus-Abflüge bei Betriebsrichtung 25, und weiterer Ausbaumaßnahmen am gegenwärtigen Standort.
13. Erarbeiten eines Konzeptes für einen regelmäßigen bundesweiten Erfahrungsaustausch an allen Standorten in Bezug auf die Entwicklung und Umsetzung aktiver Schallschutzmaßnahmen.
14. Erarbeiten eines Finanzierungskonzeptes zur Sicherstellung aller erforderlichen Forschungsarbeiten zur Entwicklung eines wirksamen Systems fluglärmindernder Maßnahmen.

\* \* \*

Die Stellungnahme der Fluglärmkommission Frankfurt wurde auf der Grundlage der Anregungen des überwiegenden Teils der Mitglieder der Kommission und der bisherigen Positionierungen der Kommission erstellt. Hiervon abweichende Einzelauffassungen und detailliertere Einzelvorschläge wurden nicht dargestellt. Alle Mitglieder wurden gebeten, ihre Einzelstellungen dem Regierungspräsidium Darmstadt ergänzend zur Verfügung zu stellen.

Die Fluglärmkommission fordert das Regierungspräsidium Darmstadt auf, die aufgeführten Punkte bei der Erstellung des Lärmaktionsplanes zu berücksichtigen.

Bei der Prüfung von Maßnahmen zur Lärmreduzierung sollten neben den Ergebnissen der Arbeit des Forums Flughafen und Region auch etwaige Konzepte des neu gegründeten Kompetenzzentrums für „Klima- und Lärmschutz im Flugverkehr“ einbezogen werden.

Wir sind dabei gerne bereit, außerhalb dieser schriftlichen Stellungnahme bei der Erarbeitung des Lärmaktionsplans mitzuwirken.

Mit freundlichen Grüßen

Thomas Jühe  
Vorsitzender

## Anlage

- Vorschlägesammlung für Maßnahmen des aktiven Schallschutz der Fluglärmkommission Frankfurt, 2.4.2015: [http://www.flk-frankfurt.de/eigene\\_dateien/stellungnahmen/pdf-2015/vorschlaegesammlung\\_flk-mitglieder\\_fuer\\_2.\\_massnahmenpaket\\_aktiver\\_schallschutz\\_2.4.2015.pdf](http://www.flk-frankfurt.de/eigene_dateien/stellungnahmen/pdf-2015/vorschlaegesammlung_flk-mitglieder_fuer_2._massnahmenpaket_aktiver_schallschutz_2.4.2015.pdf)