

## Abschlussbericht

# Bewertung und Unterbreitung von Vorschlägen zur Weiterentwicklung der „Dritten Verordnung zur Durchführung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm (Fluglärm- Außenwohnbereichs- entschädigungs-Verordnung – 3. FlugLSV)“

**von:**

Silvia Schütte  
Öko-Institut e.V., Darmstadt

Henning Arps  
GeräuscheRechner PartG mbB Beratende Ingenieure Arps & Wempe, Hildesheim

**Herausgeber:**

Umweltbundesamt



TEXTE 153/2025

Projektnummer: 193046  
FB001986

Abschlussbericht

**Bewertung und Unterbreitung von  
Vorschlägen zur Weiterentwicklung der  
„Dritten Verordnung zur Durchführung des  
Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm  
(Fluglärm-Außenwohnbereichs-  
entschädigungs-Verordnung – 3.  
FlugLSV)“**

von  
Silvia Schütte  
Öko-Institut e.V., Darmstadt  
Henning Arps  
GeräuscheRechner PartG mbB Beratende Ingenieure  
Arps & Wempe, Hildesheim

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

## **Impressum**

### **Herausgeber**

Umweltbundesamt  
Wörlitzer Platz 1  
06844 Dessau-Roßlau  
Tel: +49 340-2103-0  
Fax: +49 340-2103-2285  
[buergerservice@uba.de](mailto:buergerservice@uba.de)  
Internet: [www.umweltbundesamt.de](http://www.umweltbundesamt.de)

### **Durchführung der Studie:**

Öko-Institut e.V.  
Rheinstraße 95  
64295 Darmstadt

GeräuscheRechner PartG mbB Beratende Ingenieure Arps & Wempe  
Richthofenstraße 29  
31137 Hildesheim

### **Abschlussdatum:**

November 2025

### **Redaktion:**

Fachgebiet I 2.3 Lärminderung im Verkehr  
Roman Thierbach

### **DOI:**

<https://doi.org/10.60810/openumwelt-8228>

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, Dezember 2025

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen\*Autoren.

**Kurzbeschreibung: Bewertung und Unterbreitung von Vorschlägen zur Weiterentwicklung der „Dritten Verordnung zur Durchführung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm (Fluglärm-Außenwohnbereichsentschädigungs-Verordnung – 3. FlugLSV“**

An deutschen zivilen und militärischen Flugplätzen besteht die Möglichkeit, Entschädigungsansprüche geltend zu machen. Diese sollen die Nutzungsbeeinträchtigungen des Außenwohnbereiches kompensieren. Die Voraussetzungen für den Entschädigungsanspruch regelt insbesondere die Dritte Verordnung zur Durchführung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm<sup>1</sup>. Diese sog. 3. FlugLSV findet ihre Ermächtigungsgrundlage im Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm (FluLärmG)<sup>2</sup>. Das Gutachten ermittelt den Vollzugsstand der 3. FlugLSV und bewertet, ob mit den Regelungen die Zielsetzung, also die Nutzungsbeeinträchtigungen zu entschädigen, erreicht wurde. Dafür werden die Regelungen in den Kontext des FluLärmG gesetzt und analysiert, da das FluLärmG primär das Ziel verfolgt, durch baulichen Schallschutz und Siedlungsbeschränkungen die Menschen in der Nähe von Flugplätzen vor Fluglärm zu schützen.

Es zeigt sich, dass der Anwendungsbereich der Verordnung nur an sehr wenigen Flugplätzen in Deutschland die Möglichkeit der Anspruchsstellung eröffnet. Vor allem liegt dies daran, dass eine entsprechende Entschädigung nur für Standorte mit einer Neu- oder Ausbausituation gewährt wird und Bestandsflughäfen ausgeschlossen sind. Bedeutendes Vollzugsbeispiel ist allein der ausgebauten Flughafen Frankfurt/Main, an dem überhaupt eine relevante Anzahl Anträge gestellt und bearbeitet wurde. Weiterhin werden die Regelungen hinsichtlich ihrer Vollzugstauglichkeit untersucht sowie die Entschädigungshöhe kritisch betrachtet. Die Untersuchung wird angereichert durch eine vergleichende Betrachtung der Entschädigungsregelungen für den Straßen- und Schienenverkehr.

Da die hier vorgelegte Analyse eine Erkenntnisquelle für die Berichterstattung der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag werden soll, finden auch Stellungnahmen der relevanten Akteure wie Arbeitsgemeinschaft Deutscher Fluglärmkommissionen (ADF), Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen (ADV) und Bundesvereinigung gegen Fluglärm (BVF) Berücksichtigung. Diese Interessensverbände wurden im Zuge des Vorhabens um eine Stellungnahme zum Vollzugsstand der 3. FlugLSV gebeten.

Die Berichterstattung (Evaluierung) dient dazu, den Deutschen Bundestag über den Umsetzungsstand der Regelungen zum Schutz vor Fluglärm zu informieren und ist alle zehn Jahre gem. § 2 Abs. 3 FluLärmG durchzuführen. Im Zuge der ersten Berichterstattung 2017<sup>3</sup> konnte u. a. aufgrund von Verzögerungen bei der Festsetzung der Lärmschutzbereiche kein umfassendes Bild über den Vollzugsstand der untergesetzlichen Verordnungen ermittelt werden. Dies wird hiermit nachgeholt.

**Abstract: Assessment and submission of proposals for the further development of the ‘Third Ordinance on the Implementation of the Aircraft Noise Protection Act (Aircraft Noise Outdoor Living Area Compensation Ordinance - 3rd FlugLSV’).**

At German civil and military airports, it is possible to assert claims for compensation. These are intended to compensate for the impairment of the use of outdoor living areas. The requirements for compensation claims are regulated by the Third Ordinance for the Implementation of the Aircraft Noise Protection Act. This so-called 3rd FlugLSV finds its legal basis in the Aircraft Noise Protection Act (FluLärmG). The research project determines the status of implementation of the 3rd FlugLSV and assesses whether the regulations have achieved their objective, i.e. to compensate for the impairment of use. To this end, the regulations are placed in the context of the FluLärmG and analysed, as the primary objective of the FluLärmG is to protect people living near airports from aircraft noise through structural noise insulation and settlement restrictions.

It appears that the scope of application of the ordinance only opens up the possibility of claiming compensation at very few airports in Germany. This is mainly because compensation is only granted for locations undergoing new construction or expansion, and existing airports are excluded. This is primarily due to the fact that compensation is only granted for locations undergoing new construction or expansion, with existing airports being excluded. The only significant example of implementation is the expanded Frankfurt/Main Airport, where a relevant number of applications were submitted and processed. Furthermore, the regulations are examined in terms of their enforceability and the level of compensation is critically assessed. The study is enriched by a comparative analysis of compensation regulations for road and rail transport.

As the analysis presented here is intended to serve as a source of information for the German government's reporting to the German Bundestag, statements from relevant stakeholders such as the Working Group of German Aircraft Noise Commissions (ADF), the Working Group of German Commercial Airports (ADV) and the Federal Association Against Aircraft Noise (BVF) are also considered. These interest groups were asked to comment on the implementation status of the 3rd FlugLSV during the project.

The reporting (evaluation) serves to inform the German Bundestag about the implementation status of the regulations for protection against aircraft noise and must be carried out every ten years in accordance with Section 2 (3) of the FluLärmG. During the first reporting in 2017, it was not possible to obtain a comprehensive picture of the implementation status of the subordinate regulations, partly due to delays in determining the noise protection areas, and this is hereby rectified.

---

<sup>1</sup> Fluglärm-Außenwohnbereichsentschädigungs-Verordnung vom 20. August 2013 (BGBl. I S. 3292).

<sup>2</sup> Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Oktober 2007 (BGBl. I S. 2550).

<sup>3</sup> Erster Bericht der Bundesregierung zur Evaluierung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm (Fluglärmgesetz) (2019), abzurufen unter: <https://www.bundesumweltministerium.de/download/erster-bericht-der-bundesregierung-zur-evaluierung-des-gesetzes-zum-schutz-gegen-fluglaerm-fluglaermgesetz>, zuletzt abgerufen am 02.09.2025.

Tabellenverzeichnis .....	11
Abkürzungsverzeichnis .....	13
Zusammenfassung .....	16
Summary .....	19
1 Einführung .....	22
2 Darstellung der Regelungen der 3. FlugLSV .....	24
2.1 Einordnung der 3. FlugLSV in das Rechtsgefüge zum Schutz vor Fluglärm .....	24
2.1.1 Novellierung des FluLärmG 2007 .....	24
2.1.2 Vorgaben des § 9 Abs. 5 und 6 FluLärmG .....	25
2.2 Anwendungsbereich, § 1 .....	26
2.3 Entschädigungsgrundsätze, § 2 .....	27
2.4 Außenwohnbereich, § 3 .....	28
2.5 Fluglärmbelastung von Grundstücken, § 4 .....	29
2.6 Entschädigungspauschalen bei Wohnungen und erhöhte Entschädigung aufgrund des Verkehrswertes, §§ 5, 6 .....	30
2.7 Entschädigungsanspruch reduzierende oder versagende Kriterien .....	30
2.7.1 Berücksichtigung der Art der baulichen Nutzung sowie Vorbelastung, § 7 .....	31
2.7.2 Entschädigung in besonderen Fällen, § 8 .....	31
2.8 Entschädigung bei schutzbedürftigen Einrichtungen, § 9 .....	31
2.9 Auszahlung, § 10 .....	31
2.10 Kostenfolgen .....	31
3 Bisherige Erkenntnisse und Einschätzungen zum Vollzug der 3. FlugLSV und die relevanten Fragestellungen .....	35
3.1 Bisherige Erkenntnisse und Einschätzungen .....	35
3.1.1 Anwendungsbereich der Außenwohnbereichsentschädigung .....	35
3.1.2 Befriedungsfunktion der Entschädigungszahlung .....	35
3.1.3 Aktualisierung der Positionierung der Akteure .....	36
3.1.3.1 ADV .....	36
3.1.3.2 ADF .....	36
3.1.3.3 BVF .....	37
3.2 Identifikation der zentralen relevanten Fragestellungen .....	39
4 Vergleichende Betrachtung mit den Regelungen zu Straßen- und Schienenverkehrslärm .....	40
4.1 Bestehende Regelungen nach 16. BImSchV .....	40
4.2 Bestehende Regelungen nach VLärmSchR 97 .....	42

4.3	Exkurs: Schutz der Außenwohnbereiche im Bauplanungsrecht .....	43
4.4	Vergleich der Regelungen .....	46
4.4.1	Anwendungsbereich, § 1 .....	46
4.4.2	Außenwohnbereich, § 3 .....	47
4.4.3	Fluglärmbelastung von Grundstücken, § 4 .....	47
4.4.4	Entschädigungspauschalen bei Wohnungen, § 5 .....	47
4.4.5	Erhöhte Entschädigung aufgrund des Verkehrswertes, § 6 .....	48
4.4.6	Berücksichtigung der Art der baulichen Nutzung sowie der Vorbelastung, § 7 .....	48
4.4.7	Entschädigung in besonderen Fällen, § 8 .....	48
4.4.8	Zwischenfazit .....	48
5	Analyse der Vollzugspraxis .....	50
5.1	Vollzugsstand der 3. FlugLSV an den zivilen Flugplätzen .....	50
5.1.1.1	Verkehrslandeplatz Augsburg .....	50
5.1.1.3	Verkehrsflughafen Braunschweig-Wolfsburg .....	51
5.1.1.4	Verkehrsflughafen Bremen .....	51
5.1.1.5	Verkehrsflughafen Dortmund .....	52
5.1.1.6	Verkehrsflughafen Dresden .....	52
5.1.1.7	Verkehrsflughafen Düsseldorf .....	52
5.1.1.8	Verkehrsflughafen Erfurt-Weimar .....	53
5.1.1.9	Verkehrsflughafen Frankfurt am Main .....	53
5.1.1.10	Verkehrsflughafen Frankfurt-Hahn .....	53
5.1.1.11	Verkehrsflughafen Friedrichshafen .....	54
5.1.1.12	Verkehrsflughafen Hamburg .....	54
5.1.1.13	Verkehrsflughafen Hannover-Langenhagen .....	54
5.1.1.14	Verkehrsflughafen Heringsdorf .....	55
5.1.1.15	Verkehrsflughafen Karlsruhe/Baden-Baden .....	55
5.1.1.16	Verkehrsflughafen Köln/Bonn .....	55
5.1.1.17	Verkehrsflughafen Kassel-Calden .....	56
5.1.1.18	Verkehrsflughafen Leipzig/Halle .....	56
5.1.1.19	Verkehrsflughafen Lübeck-Blankensee .....	56
5.1.1.20	Verkehrslandeplatz Mannheim-City .....	57
5.1.1.21	Verkehrsflughafen Memmingen (Verkehrsflughafen Allgäu) .....	57
5.1.1.22	Verkehrsflughafen München .....	57

5.1.1.23	Verkehrsflughafen Münster/Osnabrück.....	58
5.1.1.24	Verkehrsflughafen Nürnberg .....	58
5.1.1.25	Verkehrsflughafen Paderborn/Lippstadt.....	58
5.1.1.26	Verkehrsflughafen Saarbrücken .....	58
5.1.1.27	Verkehrsflughafen Stuttgart .....	59
5.1.1.28	Verkehrsflughafen Sylt.....	59
5.1.1.29	Zwischenergebnis: Zivile Flugplätze im Anwendungsbereich der 3. FlugLSV.....	59
5.1.2	Vollzugserfahrungen mit der 3. FlugLSV .....	60
5.1.2.1	Standort Frankfurt/Main .....	60
5.1.2.2	Standort Lübeck-Blankensee .....	64
5.1.2.3	Standort Memmingen.....	65
5.1.2.4	Zwischenergebnis: Vollzugserfahrungen .....	65
5.1.3	Exkurs: Standort Berlin-Brandenburg .....	66
5.2	Stellungnahmen von ADF, BVF und ADV .....	68
5.2.1	Vorgehen.....	68
5.2.2	Zum Anwendungsbereich, § 1 .....	68
5.2.3	Außenwohnbereich, § 3.....	69
5.2.4	Fluglärmbelastung, § 4.....	69
5.2.5	(Erhöhte) Entschädigungspauschalen, §§ 5 und 6.....	69
5.2.6	Nachrangigkeit der Entschädigungsansprüche.....	70
5.2.7	Würdigung der Stellungnahmen.....	70
6	Analyse und konzeptionelle Vorschläge zur Weiterentwicklung der 3. FlugLSV .....	71
6.1	Außenwohnbereichsentschädigung als letztmögliches Mittel? .....	71
6.1.1	Vorrang von passivem Schallschutz.....	71
6.1.2	Vorrang von aktivem Schallschutz .....	72
6.2	Beschränkung auf Neu- und Ausbausituation .....	74
6.3	Privilegierung militärischer Flugplätze.....	75
6.4	Erfordernis der Antragstellung.....	76
6.5	Pauschalen / Kostenfolgen.....	76
6.6	Zeitpunkt der Antragsentstehung .....	78
6.7	Schutz des Außenwohnbereichs .....	78
6.7.1	Einbeziehung der TSZ 2 .....	78
6.7.2	Einbeziehung der NSZ .....	79

6.7.3	Einbeziehung von Kleingärten .....	79
6.7.4	Berücksichtigung der Vorbelastung.....	79
6.7.5	Entschädigung in besonderen Fällen.....	80
6.8	Zusammenfassung .....	80
7	Quellenverzeichnis .....	83
A	Anhang: Fragebogen Vollzug 3. FlugLSV .....	86
A.1	Anspruchsentstehung .....	86
A.2	Anzahl Anspruchsberechtigungen in der Tag-Schutzzzone 1 (TSZ1) im LSB .....	86
A.3	Anzahl Anträge auf Außenwohnbereichsentschädigung/aufgeteilt nach Art der Ermittlung pauschal/Verkehrswertgutachten .....	86
A.3.1	Pauschale Entschädigung: ? .....	87
A.3.2	Entschädigung aufgrund Verkehrswertgutachten: ? .....	87
A.4	Summe der Außenwohnbereichsentschädigung.....	87
A.5	Ablehnungen der Entschädigungsanträge .....	87
A.5.1	Anzahl Wohnungen/ Schutzbedürftige Einrichtungen .....	87
A.5.2	Gründe für Ablehnung/falls möglich Anzahl – sonst bitte Schätzung (immer/häufig/selten/nie).....	87
A.5.3	Berücksichtigung der Art der baulichen Nutzung sowie der Vorbelastung nach § 7 .....	88
A.5.4	Abweichende Entschädigung aufgrund besonderer Umstände des Einzelfalls § 8 Abs. 1.....	88
A.5.5	Bereits aus vorherigen Programmen Entschädigung erhalten § 8 Abs. 2 .....	88
A.6	Klagen - Anzahl.....	89
A.6.1	Erfolgreich.....	89
A.6.2	Nicht erfolgreich .....	89
A.6.3	Klagegründe? .....	89
A.7	Sonstiges .....	89

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Entschädigungspauschalen (in EUR) der 3. FlugLSV .....	30
Tabelle 2:	Eckdaten des Flughafens Augsburg (ICAO-Ortskennung: EDMA) .....	50
Tabelle 3:	Eckdaten des Flughafens Berlin Brandenburg (ICAO-Ortskennung EDDB) .....	51
Tabelle 4:	Eckdaten des Flughafens Braunschweig-Wolfsburg (ICAO-Ortskennung EDVE) .....	51
Tabelle 5:	Eckdaten des Flughafens Bremen (ICAO-Ortskennung EDDW) .....	51
Tabelle 6:	Eckdaten des Flughafens Dortmund (ICAO-Ortskennung EDLW) .....	52
Tabelle 7:	Eckdaten des Flughafens Dresden (ICAO-Ortskennung EDDC) .....	52
Tabelle 8:	Eckdaten des Flughafens Düsseldorf (ICAO-Ortskennung EDDL) .....	52
Tabelle 9:	Eckdaten des Flughafens Erfurt-Weimar (ICAO-Ortskennung EDDE) .....	53
Tabelle 10:	Eckdaten des Flughafens Frankfurt am Main (ICAO-Ortskennung EDDF) .....	53
Tabelle 11:	Eckdaten des Flughafens Frankfurt-Hahn (ICAO-Ortskennung EDFH) .....	53
Tabelle 12:	Eckdaten des Flughafens Friedrichshafen (ICAO-Ortskennung: EDNY) .....	54
Tabelle 13:	Eckdaten des Flughafens Hamburg (ICAO-Ortskennung EDDH) .....	54
Tabelle 14:	Eckdaten des Flughafens Hannover-Langenhangen (ICAO-Ortskennung: EDDV) .....	54
Tabelle 15:	Eckdaten des Flughafens Heringsdorf (ICAO-Ortskennung EDAH) .....	55
Tabelle 16:	Eckdaten des Flughafens Karlsruhe/Baden-Baden (ICAO-Ortskennung: EDSB) .....	55
Tabelle 17:	Eckdaten des Flughafens Köln/Bonn (ICAO-Ortskennung EDDK) .....	55
Tabelle 18:	Eckdaten des Flughafens Kassel-Calden (ICAO-Ortskennung EDVK) .....	56
Tabelle 19:	Eckdaten des Flughafens Leipzig/Halle (ICAO-Ortskennung EDDP) .....	56
Tabelle 20:	Eckdaten des Flughafens Lübeck-Blankensee (ICAO-Ortskennung EDHL) .....	56
Tabelle 21:	Eckdaten des Flughafens Mannheim-City (ICAO-Ortskennung: EDFM) .....	57
Tabelle 22:	Eckdaten des Flughafens Memmingen (ICAO-Ortskennung: EDJA) .....	57

Tabelle 23:	Eckdaten des Flughafens München (ICAO-Ortskennung EDDM) .....	57
Tabelle 24:	Eckdaten des Flughafens Münster/Osnabrück (ICAO-Ortskennung EDDG).....	58
Tabelle 25:	Eckdaten des Flughafens Nürnberg (ICAO-Ortskennung EDDN)58	
Tabelle 26:	Eckdaten des Flughafens Paderborn/Lippstadt (ICAO-Ortskennung EDLP).....	58
Tabelle 27:	Eckdaten des Flughafens Saarbrücken (ICAO-Ortskennung EDDR).....	58
Tabelle 28:	Eckdaten des Flughafens Stuttgart (ICAO-Ortskennung: EDDS) .....	59
Tabelle 29:	Eckdaten des Flughafens Sylt (ICAO-Ortskennung EDXW).....	59
Tabelle 30:	Wohnungen und schutzbedürftige Einrichtungen in der TSZ 1 am Flughafen Frankfurt/Main .....	60
Tabelle 31:	Anträge und das gewählte Erstattungsverfahren am Flughafen Frankfurt/Main .....	61
Tabelle 32:	Vollzugsstand 3. FlugLSV am Flughafen Lübeck-Blankensee (ICAO-Ortskennung EDHL) .....	64

## Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Erläuterung
<b>1. FlugLSV</b>	Erste Verordnung zur Durchführung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm (Verordnung über die Datenerfassung und das Berechnungsverfahren für die Festsetzung von Lärmschutzbereichen)
<b>16.BImSchV</b>	Sechzehnte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verkehrslärmschutzverordnung)
<b>2. FlugLSV</b>	Zweite Verordnung zur Durchführung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm (Flugplatz-Schallschutzmaßnahmenverordnung)
<b>3. FlugLSV</b>	Dritte Verordnung zur Durchführung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm (Fluglärm-Außenwohnbereichsentschädigungs-Verordnung)
<b>Abs.</b>	Absatz
<b>ADF</b>	Arbeitsgemeinschaft Deutscher Fluglärmkommissionen e.V.
<b>ADV</b>	Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen e.V.
<b>aF</b>	alte Fassung
<b>ALD</b>	Arbeitsring Lärm der DEGA (Deutsche Gesellschaft für Akustik)
<b>Az.</b>	Aktenzeichen
<b>AzB</b>	Anleitung zur Berechnung von Lärmschutzbereichen
<b>AzD</b>	Anleitung zur Datenerfassung über den Flugbetrieb
<b>BAnz</b>	Bundesanzeiger
<b>BauGB</b>	Baugesetzbuch
<b>BauNVO</b>	Baunutzungsverordnung
<b>BImSchG</b>	Bundes-Immissionsschutzgesetz
<b>BKleingG</b>	Bundeskleingartengesetz
<b>BMUKN</b>	Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit – kurz: Bundesumweltministerium
<b>BR</b>	Bundesrat
<b>BT</b>	Bundestag
<b>BVerwG</b>	Bundesverwaltungsgericht
<b>BVF</b>	Bundesvereinigung gegen Fluglärm e.V.
<b>bzw.</b>	beziehungsweise
<b>d. h.</b>	das heißt
<b>dB(A)</b>	Dezibel(A)
<b>DIN</b>	Deutsches Institut für Normung
<b>Drs.</b>	Drucksache

Abkürzung	Erläuterung
<b>EBA</b>	Eisenbahn-Bundesamt
<b>ebd.</b>	ebenda
<b>FLK</b>	Fluglärmkommission
<b>Fluglärmgesetz-E</b>	Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Schutzes vor Fluglärm in der Umgebung von Flugplätzen
<b>FlugLSV</b>	Verordnung zur Durchführung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm
<b>FluLärmG</b>	Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm
<b>GBI.</b>	Gesetzblatt
<b>GE</b>	Gewerbegebiet
<b>gem.</b>	gemäß
<b>GI</b>	Industriegebiet
<b>GVBl.</b>	Gesetzes- und Verordnungsblatt
<b>GVOBl. Schl.-H.</b>	Gesetz- und Verordnungsblatt Schleswig-Holstein
<b>GV. NRW</b>	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
<b>HmbGVBl.</b>	Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt
<b>ICAO</b>	International Civil Aviation Organization
<b>i. d. R.</b>	in der Regel
<b>i. S. d.</b>	im Sinne des/der
<b>i. V. m.</b>	in Verbindung mit
<b>Kita</b>	Kindertagesstätte
<b><math>L_{Aeq}</math></b>	A-bewerteter äquivalenter Dauerschallpegel/ Mittelungspegel
<b><math>L_{Amax}</math></b>	A-bewerteter Maximalpegel
<b><math>L_{eq}</math></b>	äquivalenter Dauerschallpegel
<b>LS.</b>	Leitsatz
<b>LSB</b>	Lärmschutzbereich
<b>LSP</b>	Lärmschutzprogramm
<b>LuftVG</b>	Luftverkehrsgesetz
<b>m. w. N.</b>	mit weiteren Nachweisen
<b>NAT</b>	Number above Threshold / Häufigkeitskriterium hier bezüglich der Maximalpegel
<b>Nds</b>	Niedersachsen
<b>NRW</b>	Nordrhein-Westfalen
<b>NSZ</b>	Nacht-Schutzzone

Abkürzung	Erläuterung
<b>o. J.</b>	ohne Jahr
<b>OVG</b>	Oberverwaltungsgericht
<b>PFB</b>	Planfeststellungsbeschluss
<b>RP</b>	Regierungspräsidium
<b>Rspr.</b>	Rechtsprechung
<b>RVO</b>	Rechtsverordnung
<b>SächsGVBl.</b>	Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
<b>SH</b>	Schleswig-Holstein
<b>sog.</b>	sogenannte*r
<b>StB</b>	Straßenbau
<b>TOP</b>	Tagesordnungspunkt
<b>TSZ</b>	Tag-Schutzzone
<b>u. a.</b>	unter anderem
<b>UBA</b>	Umweltbundesamt
<b>UMK</b>	Umweltministerkonferenz
<b>Urt. v.</b>	Urteil vom
<b>v. a.</b>	vor allem
<b>VDI</b>	Verein Deutscher Ingenieure
<b>VGH</b>	Verwaltungsgerichtshof
<b>vgl.</b>	vergleiche
<b>VkB1</b>	Amtsblatt des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr der Bundesrepublik Deutschland (Verkehrsblatt)
<b>VLärmSchR 97</b>	Richtlinien für den Verkehrslärmschutz an Bundesfernstraßen in der Baulast des Bundes
<b>VPI</b>	Verbraucherpreisindex
<b>VwVfG</b>	Verwaltungsverfahrensgesetz
<b>VwVfGBbg</b>	Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Brandenburg
<b>z. B.</b>	zum Beispiel
<b>z. T.</b>	zum Teil

## Zusammenfassung

Menschen, die in der näheren Umgebung von Flughäfen leben, leiden häufig unter der Belastung durch Fluglärm – besonders, wenn diese die Nutzung von Balkonen, Terrassen oder Gärten einschränkt. Der Gesetzgeber stellt für die Bewältigung der Belastung durch Fluglärm ein Regelwerk zur Verfügung, das primär darauf abzielt, durch baulichen Schallschutz die Wohnqualität im Innern der Gebäude zu verbessern. Das Gesetz zum Schutz vor Fluglärm (FluLärmG)<sup>4</sup> sieht diese Möglichkeit vor, ebenso trifft es eine Festlegung, dass in bestimmten Gebieten, Siedlungsbeschränkungen greifen, also zum Beispiel Wohngebiete nicht ausgewiesen werden dürfen. Für die Fälle, dass der Aufenthalt im Freien durch die Fluglärmbelastung eingeschränkt ist, hat der Gesetzgeber mit der Fluglärm-Außenwohnbereichsentschädigungs-Verordnung (3. FlugLSV) vom 20.08.2013 zudem für Eigentümer\*innen eine Möglichkeit geschaffen, eine Entschädigung zu beantragen (die sogenannte Außenwohnbereichsentschädigung). Sie ist eine finanzielle Anerkennung dafür, dass der Aufenthalt im Freien nicht mehr in gewohnter Weise möglich ist. Allerdings ist diese Entschädigung nur unter bestimmten Bedingungen vorgesehen – etwa bei neuen oder ausgebauten Flughäfen und nur in Gebieten mit einer hohen Belastung durch Fluglärm. Diese Einschränkungen der Anspruchsberechtigung sowie die bisherige praktische Umsetzung der Außenwohnbereichsentschädigung werden im vorliegenden Forschungsbericht dargelegt und gewürdigt. Ausgangspunkt der Untersuchung ist die Frage, ob die Entschädigung das mit ihr vorgesehene Ziel, die Schutzbedürftigkeit des Außenwohnbereichs anzuerkennen, erreicht.

Die Analyse des Vollzugs der 3. FlugLSV ergänzt die bisherigen Untersuchungen im Rahmen der Berichterstattung der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag gem. § 2 Abs. 3 FluLärmG . Im Zuge der Vorbereitung der ersten Berichterstattung für das Jahr 2017 musste auf eine vertiefte Analyse der 3. FlugLSV verzichtet werden, weil deren Vollzug noch nicht weit vorangeschritten war; dies wird nun nachgeholt. Die Berichterstattung ist alle 10 Jahre und damit 2027 wieder vorzusehen und verfolgt das Ziel der Überprüfung der Schwellenwerte zur Festsetzung der Lärmschutzbereiche (LSB) an den Flugplätzen unter Berücksichtigung des Standes der Lärmwirkungsforschung und Luftfahrttechnik. Die hier vorgelegten Ergebnisse und Schlussfolgerungen können der inhaltlichen Vorbereitung dieser Berichterstattung und einer Diskussion zur möglichen Novellierung des FluLärmG, wie sie noch im Koalitionsvertrag zur 20. Legislaturperiode vorgesehen war, dienen.

Die grundlegende Analyse der 3. FlugLSV umfasst die Bewertung und Unterbreitung von Vorschlägen zur Weiterentwicklung dieser Verordnung. Dabei werden sowohl rechtliche Aspekte als auch praktische Anwendungsfragen betrachtet (Arbeitspaket 1: Analyse Status quo). Dazu wurden neben umfangreichen Recherchen auch die maßgeblichen Akteursgruppen (Arbeitsgemeinschaft Deutscher Fluglärmkommissionen – ADF, Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen e.V. – ADV, Bundesvereinigung gegen Fluglärm e.V. – BVF) hinsichtlich ihrer Einschätzungen um Stellungnahmen gebeten. Außerdem wurden an den betroffenen Standorten beteiligte Akteure interviewt (Mitarbeitende des Regierungspräsidiums Darmstadt und die hessische Fluglärmbeauftragte). Auf diesen Erkenntnissen aufbauend werden konkrete Vorschläge zur Weiterentwicklung der 3. FlugLSV unterbreitet (Arbeitspaket 2: Konzeptionelle Vorschläge zur Weiterentwicklung).

Die Auswertung zeigt, dass aufgrund der aktuell geltenden Regelungen eine Anwendung der 3. FlugLSV bundesweit nur an einzelnen Flugplätzen, die in den Anwendungsbereich des FluLärmG fallen, stattfindet (5 Standorte). Eine nennenswerte Anzahl von Entschädigungen für

---

<sup>4</sup> Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Oktober 2007 (BGBl. I S. 2550).

fluglärmbedingte Beeinträchtigungen der Außenwohnbereiche beschränkt sich auf einen einzelnen Standort (hier: Frankfurt/Main). Dabei muss berücksichtigt werden, dass hier die hohe Teilnahmequote von rund 90 % der Anspruchsberechtigten auch darauf zurückzuführen ist, dass besondere Unterstützungsleistungen in Form finanzieller und personeller Ressourcen bereitstanden.

Es ergeben sich auf Grundlage der Erkenntnisse aus der Analyse zum Vollzug der 3. FlugLSV sowie einem Vergleich mit den geltenden Regelungen beim Landverkehrslärm aus Sicht der Forschungsnehmenden folgende konkrete Empfehlungen für Anpassungen der bisherigen Regelungen:

- ▶ Die Begründung zur zeitlichen Streckung der Entschädigungsregelungen nach § 9 Abs. 5 FluLärmG und § 4 Abs. 2 3. FlugLSV wird als nicht zutreffend erachtet, so dass ersatzlos darauf verzichtet werden kann. Es dient zudem der Verwaltungsvereinfachung, wenn die Differenzierung aufgrund der Intensität der Fluglärmbelastung (Isophonen-Bänder) aufgehoben wird.
- ▶ Insbesondere aus Lärmwirkungssicht lassen sich keine Gründe ableiten, die für die im FluLärmG angelegte Differenzierung (der Schwellenwerte) zwischen zivilen und militärischen Flugplätzen sprechen, gleichermaßen muss sich dies auch die Entschädigungsregelung entgegenhalten lassen.
- ▶ Es ist eine dynamische Anpassung der Entschädigungspauschalen nach § 5 3. FlugLSV vorzusehen, die sich an der Entwicklung der Kaufkraft bzw. der Inflation orientiert.
- ▶ Die Definition und Abgrenzung des Außenwohnbereichs nach § 3 3. FlugLSV sollte auf Kleingärten im Sinne des Bundeskleingartengesetzes (BKleingG<sup>5</sup>) ausgedehnt werden.
- ▶ Die Regelung nach § 6 3. FlugLSV zur Prüfung erhöhter Entschädigungen aufgrund des Verkehrswertes sollte als Standardverfahren etabliert werden.
- ▶ Sobald Anspruchsberechtigte für Entschädigungen durch Beeinträchtigungen des Außenwohnbereichs gemäß § 9 Absatz 5 FluLärmG absehbar sind, sind die Eigentümer\*innen der betroffenen Wohnungen bzw. der schutzbedürftigen Einrichtungen darüber zu informieren. Dazu wird mindestens eine Information entsprechend der jeweils ortsüblichen Vorgehensweise erwartet; zusätzlich sollte eine aktive Ansprache in Erwägung gezogen werden (z. B. Infoschreiben).

Darüber hinaus ergeben sich aus Sicht der Forschungsnehmenden die folgenden Empfehlungen für weiterreichende Prüfungsschritte im bestehenden Regelungsgefüge:

- ▶ Die Differenzierung zwischen Bestandsflugplätzen und einer Neu- bzw. Ausbausituation ist im FluLärmG angelegt und manifestiert sich insbesondere in den unterschiedlichen Schwellenwerten, die für die Festsetzung der LSB gelten. Diese Unterscheidung wurde bereits im Rahmen der ersten Berichterstattung kritisch gewürdigt und dem wird sich hier angeschlossen. Zudem ist festzuhalten, dass Vorgaben fehlen, wie mit Anspruchsberechtigungen im Zuge einer Neufestsetzung von LSB umzugehen ist. Diese hat immer dann zu erfolgen, wenn eine wesentliche Veränderung in der Lärmbelastung festgestellt wurde. Die Regelungen zur Außenwohnbereichsentschädigung, auch

---

<sup>5</sup> Bundeskleingartengesetz vom 28. Februar 1983 (BGBl. I S. 210), das zuletzt durch Artikel 11 des Gesetzes vom 19. September 2006 (BGBl. I S. 2146) geändert worden ist.

vergleichbar mit den Regelungen für Straßen- und Schieneninfrastruktur, stellen grundsätzlich auf eine Veränderung der baulichen Infrastruktur und einer dadurch resultierenden geänderten Belastungssituation ab. Dem kann hinsichtlich der Belastung durch Fluglärm gefolgt und insofern Rechnung getragen werden, als die Anspruchsvoraussetzung von einer Neufestsetzung des LSB abhängig gemacht wird, die immer dann zu erfolgen hat, wenn eine wesentliche Änderung der Lärmbelastung festzustellen ist. Die Anspruchsmöglichkeit für die Neubausituation bleibt demgegenüber unberührt.

- ▶ Die alternative Umsetzung baulicher Schallschutzmaßnahmen zum Schutz von Außenwohnbereichen wird im Vorhinein ausgeschlossen. Deswegen wird angeregt, eine Diskussion zu den Chancen und Grenzen bei der Umsetzung baulicher Schallschutzmaßnahmen zumindest für baulich verbundene Außenwohnbereiche wie Terrassen oder Balkone zu führen.
- ▶ Gleiches gilt für die bislang fehlende gesetzliche Vorgabe, aktive Schallschutzmaßnahmen regelmäßig zu prüfen und zu implementieren. Aktiver Schallschutz kann erreichen, dass die Lärmbetroffenheit insgesamt reduziert wird, und so unmittelbar auch den hier gegenständlichen Außenwohnbereich schützen.
- ▶ Es sollte ein Schutzziel innerhalb von Außenwohnbereichen zum Schutz vor Fluglärm hergeleitet und begründet werden, um Aussagen über die Grenzen zur (erheblichen) Belästigung treffen zu können.

## Summary

People who live in the neighbourhood of airports often suffer from aircraft noise pollution – especially when it restricts their use of balconies, terraces or gardens. The legislator has provided a set of regulations for dealing with aircraft noise pollution, which primarily aims to improve the quality of life inside buildings through structural sound insulation. The Aircraft Noise Act (FluLärmG) provides for this possibility and also stipulates that settlement restrictions apply in certain areas, meaning that residential areas may not be designated, for example. In cases where outdoor living is restricted due to aircraft noise pollution, the legislator has also created an opportunity for owners to apply for compensation (known as outdoor living area compensation) with the Third Ordinance on the Implementation of the Aircraft Noise Protection Act (Aircraft Noise Outdoor Living Area Compensation Ordinance – 3rd FlugLSV) of 20 August 2013. This is financial compensation for the fact that outdoor living is no longer possible in the usual way. However, this compensation is only available under certain conditions – for example, for new or expanded airports and only in areas with high exposure to aircraft noise. These restrictions on eligibility and the practical implementation of outdoor living area compensation to date are presented and evaluated in this research report. The starting point for the analysis is the question of whether the compensation achieves its intended goal of recognising the need to protect outdoor living areas.

The analysis of the execution of the 3rd FlugLSV supplements the previous analyses within the context of the Federal Government's reporting to the German Bundestag in accordance with Section 2 (3) FluLärmG. In the course of preparing the first report for 2017, it was not possible to conduct an in-depth analysis of the 3rd FlugLSV because its execution was not yet very far advanced; this is now being made up for. The report is to be submitted every 10 years, and thus again in 2027, and aims to review the threshold values for determining noise protection areas (LSB) at airports, taking into account the state of noise impact research and aviation technology. The results and conclusions presented here can be used to prepare the content of this report and for a discussion on the possible amendment of the FluLärmG, as was still envisaged in the coalition agreement for the 20th legislative period.

The in-depth analysis of the 3rd FlugLSV includes the evaluation and submission of proposals for the further development of this regulation. Both legal aspects and practical application issues are considered (work package 1: analysis of the status quo). In addition to extensive research, the relevant stakeholder groups (Working Group of German Aircraft Noise Commissions – ADF, Working Group of German Commercial Airports – ADV, Federal Association Against Aircraft Noise – BVF) were asked to provide their assessments and comments. In addition, stakeholders involved at the affected locations were interviewed (employees of the Darmstadt Regional Council and the Hessian Aircraft Noise Protection Officer). Based on these findings, concrete proposals for the further development of the 3rd FlugLSV will be submitted (work package 2: Conceptual proposals for further development).

The evaluation shows that, due to the regulations currently in force, the 3rd FlugLSV is only applied nationwide at a few airports that fall within the scope of the FluLärmG (5 locations). A significant number of compensation payments for aircraft noise-related disturbances to outdoor living areas is limited to a single location (in this case, Frankfurt/Main). It should be noted that the high participation rate of around 90% of those eligible for compensation is also due to the fact that special support services in the form of financial and human resources were available.

Based on the findings of the analysis of the implementation of the 3rd FlugLSV and a comparison with the regulations applicable to land transport noise, the researchers make the following specific recommendations for modifications to the existing regulations:

- ▶ The reasons given for extending the compensation regulations under Section 9(5) of the Aircraft Noise Act (FluLärmG) and Section 4(2) of the 3rd Aircraft Noise Ordinance (FlugLSV) are not considered valid, meaning that they can be dropped without replacement. It also serves to simplify administration if the differentiation based on the intensity of aircraft noise pollution (isophone bands) is removed.
- ▶ From a noise impact perspective in particular, there are no reasons that justify the differentiation (of threshold values) between civil and military airfields as laid down in the FluLärmG, and the same applies to the compensation regulations.
- ▶ A dynamic adjustment of the flat-rate compensation payments in accordance with Section 5 3rd FlugLSV should be provided for, based on the development of purchasing power and inflation.
- ▶ The definition and delimitation of outdoor living areas under Section 3 3rd FlugLSV should be extended to include allotments within the meaning of the Federal Allotment Act (BKleingG).
- ▶ The provision under Section 6 3rd FlugLSV on the review of increased compensation based on market value should be established as standard procedure.
- ▶ As early as possible, once it becomes foreseeable that persons are entitled to compensation for impairments to outdoor living areas pursuant to Section 9(5) of the FluLärmG, the owners of the affected homes or vulnerable institutions must be informed. To this end, at least one information notice in accordance with the customary local procedure is expected; in addition, active communication should be considered (e.g. information letter).

Furthermore, from the researchers' point of view, the following recommendations for further examination steps in the existing regulatory framework can be made:

- ▶ The difference between existing airports and new or expanded ones is laid out in the Aircraft Noise Act and shows up especially in the different thresholds that apply to setting the LSB. This difference was already looked at critically in the first report, and we're going with that here. It should also be noted that there are no guidelines on how to deal with claims in the course of a new determination of LSB. This must always be done when a significant change in noise pollution has been identified. The regulations on compensation for outdoor living areas, which are comparable to the regulations for road and rail infrastructure, are generally based on a change in the structural infrastructure and a resulting change in the noise exposure situation. This can be followed with regard to aircraft noise pollution and taken into account insofar as the eligibility requirement is made dependent on a new determination of the LSB, which must always be carried out when a significant change in noise pollution is detected. The possibility of claiming compensation for the new building situation remains unaffected.
- ▶ The alternative implementation of passive noise protection measures to protect outdoor living areas is ruled out in advance. It is therefore suggested that a discussion be held on the opportunities and limitations of implementing passive noise protection measures, at least for structurally related outdoor living areas such as terraces or balconies.

- ▶ The same applies to the lack of legal requirements to regularly review and implement active noise protection measures. Active noise protection can reduce overall noise exposure and thus directly protect the outdoor living area in question.
- ▶ A protection target should be derived and justified within outdoor living areas to protect against aircraft noise in order to be able to make statements about the limits of (significant) nuisance.

## 1 Einführung

Mit der Gesetzesnovelle von 2007 wurde das Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm (FluLärmG)<sup>6</sup>, das in seiner bis dahin geltenden Fassung aus dem Jahr 1971 stammte, in verschiedenen wichtigen Punkten geändert und sollte damit an die gestiegenen Anforderungen des Lärmschutzes angepasst werden. Entsprechend hält der § 1 als Zweck des Gesetzes fest, „in der Umgebung von Flugplätzen bauliche Nutzungsbeschränkungen und baulichen Schallschutz zum Schutz der Allgemeinheit und der Nachbarschaft vor Gefahren, erheblichen Nachteilen und erheblichen Belästigungen durch Fluglärm sicherzustellen“.

Um auch eine zukünftige Weiterentwicklung und Anpassung an sich verändernden Rahmenbedingungen zu ermöglichen, wurde in § 2 Abs. 3 FluLärmG die Pflicht zur Evaluation festgelegt. Demzufolge erstattet die Bundesregierung spätestens im Jahre 2017 (und spätestens nach Ablauf von jeweils weiteren zehn Jahren) dem Deutschen Bundestag Bericht über die Überprüfung der in § 2 Abs. 2 FluLärmG genannten Schallpegel-Werte unter Berücksichtigung des Standes der Lärmwirkungsforschung und der Luftfahrttechnik.

Für diese Überprüfung wurden umfangreiche, vom Umweltbundesamt (UBA) in Auftrag gegebene Studien erarbeitet. Hier relevant sind die „Evaluation der 2. Fluglärmenschutzverordnung“.<sup>7</sup> Eine weitere hier zu nennende Studie ist zudem die „Weiterentwicklung der rechtlichen Regelungen zum Schutz vor Fluglärm, Gutachten zur Evaluation des Fluglärmenschutzgesetzes“.<sup>8</sup> Auf Basis dieser und eigener Untersuchungen verfasste das UBA als fachlich zuständige Oberbehörde des Bundes für die Vorbereitung der Evaluation den „Fluglärmbericht 2017 des Umweltbundesamtes“ nebst eigenen Empfehlungen.<sup>9</sup> Die damalige Bundesregierung selbst veröffentlichte im Januar 2019 dann einen eigenen „Bericht der Bundesregierung zur Evaluierung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm (Fluglärmgesetz)“.<sup>10</sup> Eine abschließende Befassung des Deutschen Bundestages mit der Evaluierung des FluLärmG fand bislang nicht statt.

Im Koalitionsvertrag der letzten Bundesregierung, „Mehr Fortschritt wagen“<sup>11</sup>, findet der Schutz vor Fluglärm bzw. eine mögliche Änderung des FluLärmG auch Erwähnung. So wird festgehalten, dass eine mögliche Änderung der gesetzlichen Regelungen auf Basis des Evaluierungsberichtes der Bundesregierung geprüft werden soll (dort S. 54). Die Umweltministerkonferenz (UMK) veröffentlichte am 16.01.2022 ihre „Eckpunkte zur Verbesserung des Verkehrslärmuschutzes“<sup>12</sup>, in Kapitel III.2. und III.3 werden Anpassungen am Regelwerk auch unter Würdigung des Evaluierungsberichtes der Bundesregierung gefordert. Auf der 100. Umweltministerkonferenz am 12.05.2023 befasste sich die UMK erneut mit der noch ausstehenden Evaluierung des FluLärmG. Die UMK fasste den Beschluss (TOP 22)<sup>13</sup>, den Bund zu bitten, die Evaluierung fortzusetzen, und gab zudem in dem 7 Punkte umfassenden Beschluss mehrere Hinweise, welche Erkenntnisse bei der Evaluierung nach Auffassung der

---

<sup>6</sup> Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm (FluLärmG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Oktober 2007 (BGBl. I S. 2550).

<sup>7</sup> Schulze et al. (2016).

<sup>8</sup> Schütte et al. (2018).

<sup>9</sup> UBA, Fluglärmbericht (2017).

<sup>10</sup> Bundesregierung (2019).

<sup>11</sup> [https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag\\_2021-2025.pdf](https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf) zuletzt abgerufen am 10.06.2025.

<sup>12</sup> [https://www.umweltministerkonferenz.de/documents/bericht-zu-top-12\\_1657872454.pdf](https://www.umweltministerkonferenz.de/documents/bericht-zu-top-12_1657872454.pdf) zuletzt abgerufen am 10.03.2025.

<sup>13</sup> [https://www.umweltministerkonferenz.de/documents/ergebnisprotokoll-100-umk-30-05-2023\\_1685435996.pdf](https://www.umweltministerkonferenz.de/documents/ergebnisprotokoll-100-umk-30-05-2023_1685435996.pdf) zuletzt abgerufen am 10.03.2025.

UMK zu berücksichtigen sind. In der abgelaufenen Legislaturperiode hat darüber hinaus keine parlamentarische Befassung mit dem Evaluierungsbericht und den weiteren Ausarbeitungen zum Schutz vor Fluglärm stattgefunden.

Sowohl in diesen Vorarbeiten als auch im Bericht der Bundesregierung musste allerdings festgestellt werden, dass zum damaligen Zeitpunkt der Erhebung und Analyse weder der Vollzug des FluLärmG noch seiner nachfolgenden Verordnungen vollständig abgeschlossen waren. Die Ausweisung der Lärmschutzbereiche, als Voraussetzung für die Anwendung der Verordnungen, war von Schwierigkeiten begleitet – insbesondere bei der Datenbeschaffung und -auswertung<sup>14</sup>. So verzögerten sich auch die Zeitpunkte für die Erstattungsansprüche für baulichen Schallschutz<sup>15</sup> ebenso wie die Entschädigungsmöglichkeiten für den Außenwohnbereich. Die Vorarbeiten konzentrierten sich deswegen insbesondere auf grundsätzliche Anwendungs- und Vollzugsfragen. Dazu konnten auch bereits zahlreiche Empfehlungen erarbeitet werden.

Um den Vollzug des FluLärmG und seiner nachfolgenden Verordnungen abschließend zu erheben und somit auch bewerten zu können, beauftragte das UBA ein weiteres Gutachten zur „Analyse des Vollzugsstandes der 2. FlugLSV“.<sup>16</sup> Diese Erkenntnisse ergänzend richtet sich die vorliegende Untersuchung auf den Vollzug der Außenwohnbereichsentschädigung.

Ziel der vorliegenden Untersuchung ist es daher, die Umsetzung der 3. FlugLSV näher zu betrachten und, darauf aufbauend, Einschätzungen und Empfehlungen zu treffen. Denn auch die 3. FlugLSV stellt grundsätzlich einen Baustein dar, der eine „deutliche Verbesserung des Fluglärmenschutzes“ im Vergleich zum vorherigen Fluglärmenschutzgesetz aus dem Jahre 1971 sicherstellen soll.

---

<sup>14</sup> Bundesregierung (2019), S. 20.

<sup>15</sup> Ebd., S. 27: „rudimentärer Umsetzungsstand“.

<sup>16</sup> Schütte (2024).

## 2 Darstellung der Regelungen der 3. FlugLSV

Die 3. FlugLSV<sup>17</sup> regelt die Entschädigungen für die fluglärmbedingten Beeinträchtigungen der Außenwohnbereiche von Grundstücken, auf denen Wohnhäuser oder schutzbedürftige Einrichtungen gelegen sind.

Zunächst wird die 3. FlugLSV überblickshaft in die Dogmatik des Schutzes vor Fluglärm, welche sich anhand des 2007 novellierten FluLärmG zeigt, eingeordnet. Anschließend vertieft sich die Darstellung der einzelnen Anspruchsvoraussetzungen für die Geltendmachung von Außenwohnbereichsentschädigungen.

### 2.1 Einordnung der 3. FlugLSV in das Rechtsgefüge zum Schutz vor Fluglärm

Die 3. FlugLSV findet ihre Ermächtigungsgrundlage in § 9 Abs. 6 S. 1 FluLärmG.<sup>18</sup> Die Aufnahme der Ermächtigungsgrundlage erfolgte im Zuge der Novellierung des aus dem Jahr 1971 stammenden Gesetzes zum Schutz vor Fluglärm.

#### 2.1.1 Novellierung des FluLärmG 2007

Die Novellierung des FluLärmG im Jahr 2007 begründete die damalige Bundesregierung damit, dass das Gesetz nicht nur als veraltet galt, sondern weder den Erkenntnissen der Lärmwirkungsforschung entsprach noch hinsichtlich der Schutzfunktion der Lärmschutzbereiche (LSB) Wirkung entfaltete. Die „Lärmschutzzonen [reichten] oftmals nur wenig über das Flugplatzgelände hinaus“.<sup>19</sup> Mit der Novellierung des FluLärmG sollte daher „der Schutz der Menschen vor Fluglärm in der Umgebung der größeren zivilen und militärischen Flugplätze deutlich verbessert und ein tragfähiger Ausgleich der Belange der Luftfahrt einerseits sowie der berechtigten Lärmschutzinteressen der betroffenen Flugplatzanwohner andererseits erreicht werden.“<sup>20</sup> Entsprechend stellte die Bundesregierung in der Gesetzesbegründung als prioritär heraus, dass nicht nur eine vorausschauende Siedlungsplanung ermöglicht werden solle, sondern auch die Ansprüche auf passiven Schallschutz an den Erkenntnissen der Lärmwirkungsforschung zu orientieren seien.

Zu beachten ist, dass das FluLärmG primär das Ziel verfolgt, „in der Umgebung von Flugplätzen bauliche Nutzungsbeschränkungen und baulichen Schallschutz zum Schutz der Allgemeinheit und der Nachbarschaft vor Gefahren, erheblichen Nachteilen und erheblichen Belästigungen durch Fluglärm sicherzustellen“. Die Möglichkeit, eine Entschädigung für die Beeinträchtigungen der Außenwohnbereiche geltend zu machen, zielt hingegen darauf ab, verbleibende Beeinträchtigungen abzumildern. Der Weg, Entschädigungen als Kompensation für die Einbußen an Lebensqualität im Außenwohnbereich geltend machen zu können, wird damit begründet, dass bauliche Schallschutzmaßnahmen im Bereich der Außenwohnbereiche nicht wirksam bzw. technisch gar nicht umsetzbar seien.

Das FluLärmG enthält verschiedene Ermächtigungsgrundlagen an die Bundesregierung zum Erlass von Rechtsverordnungen.

---

<sup>17</sup> Fluglärm-Außenwohnbereichsentschädigungs-Verordnung vom 20. August 2013 (BGBl. I S. 3292, ausgegeben zu Bonn am 28. August 2013; die Verordnung trat am Tag nach ihrer Verkündung in Kraft, d. h. am 29.08.2013).

<sup>18</sup> Verfassungsrechtliche Bedenken gegen diese Ermächtigungsgrundlage bestehen nicht, vgl.: Reidt/Schiller in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, OK, Werkstand: 104. EL Juni 2024, Fluglärmgesetz, Rn. 60.

<sup>19</sup> BT-Drs. 16/508, S. 1.

<sup>20</sup> Ebd.

- ▶ Die Erste Verordnung zur Durchführung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm (Verordnung über die Datenerfassung und das Berechnungsverfahren für die Festsetzung von Lärmschutzbereichen – 1. FlugLSV)<sup>21</sup> regelt Anforderungen an die zur Ermittlung der Lärmbelastung erforderliche Datenerfassung über den voraussehbaren Flugbetrieb sowie an das Berechnungsverfahren für die Ermittlung der Lärmbelastung.
- ▶ Die Zweite Verordnung zur Durchführung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm (2. FlugLSV)<sup>22</sup> regelt zum einen bauakustische und baugenehmigungsrechtlich Anforderungen für die Errichtung von schutzbedürftigen Einrichtungen und Wohnungen in dem LSB eines Flugplatzes. Zum anderen regelt sie die Erstattung von Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen an schutzbedürftigen Einrichtungen und Wohnungen.
- ▶ Die 3. FlugLSV regelt dann die Entschädigungen für Grundstücke, auf denen bei Festsetzung des LSB Wohnungen oder schutzbedürftige Einrichtungen gelegen sind und fluglärmbedingte Beeinträchtigungen der Außenwohnbereiche auftreten.

Bis zur Aufnahme der Außenwohnbereichsentschädigung im novellierten FluLärmG trafen die Planfeststellungsbehörden Einzelfallentscheidungen über Schutzvorkehrungen nach § 9 Abs. 2 Luftverkehrsgesetz (LuftVG)<sup>23</sup> (aF) per Beschluss,<sup>24</sup> Entschädigungsansprüche konnten sich aus § 74 Abs. 2 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)<sup>25</sup> ergeben. Nunmehr ist § 9 Abs. 5 FluLärmG i. V. m. der 3. FlugLSV lex specialis zu § 74 Abs. 2 S. 2 VwVfG.<sup>26</sup> Entschädigungsansprüche nach anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften bleiben nach § 1 Abs. 2 3. FlugLSV unberührt. Das betrifft Entschädigungsansprüche nach Luftverkehrsrecht oder Enteignungsrecht für Beeinträchtigungen, die nicht unter den Anwendungsbereich der 3. FlugLSV fallen, weil der Außenwohnbereich z. B. im LSB eines Bestandsflugplatzes liegt oder nicht Wohn-, sondern Gewerbenutzung betrifft.<sup>27</sup>

### 2.1.2 Vorgaben des § 9 Abs. 5 und 6 FluLärmG

§ 9 Abs. 5 und 6 FluLärmG regeln den Entschädigungsanspruch für Lärmbeeinträchtigungen des Außenwohnbereichs. Die wesentlichen Voraussetzungen hat der Gesetzgeber in § 9 Abs. 5 selber festgelegt und überlässt die weitere Konkretisierung und Regelung von Details dem Verordnungsgeber (§ 9 Abs. 6).

Die folgenden Voraussetzungen für die Geltendmachung von Erstattungen regelt bereits das FluLärmG:

---

<sup>21</sup> Verordnung über die Datenerfassung und das Berechnungsverfahren für die Festsetzung von Lärmschutzbereichen vom 27. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2980), die zuletzt durch Artikel 101 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist.

<sup>22</sup> Flugplatz-Schallschutzmaßnahmenverordnung vom 8. September 2009 (BGBl. I S. 2992).

<sup>23</sup> Luftverkehrsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Mai 2007 (BGBl. I S. 698), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 23. Oktober 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 327) geändert worden ist.

<sup>24</sup> § 9 Abs. 2 LuftVG aF, gültig bis 31.05.2015: „Im Planfeststellungsbeschuß sind dem Unternehmer die Errichtung und Unterhaltung der Anlagen aufzuerlegen, die für das öffentliche Wohl oder zur Sicherung der Benutzung der benachbarten Grundstücke gegen Gefahren oder Nachteile notwendig sind.“

<sup>25</sup> Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 15. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 236) geändert worden ist.

<sup>26</sup> Einzig (atypische) Sachverhalte, die außerhalb des Anwendungsbereichs des FluLärmG liegen, sind einer Regelung außerhalb des FluLärmG durch die Planfeststellungsbehörden zugänglich, vgl. BeckOK VwVfG/Kämper, 65. Ed. 1.10.2024, VwVfG § 74 Rn. 109 m. w. N.; der Kommentar bezieht sich allerdings auf Rspr. zur aF des § 9 Abs. 2 LuftVG; zum Verhältnis von FluLärmG und § 9 LuftVG. S. insb. BVerwG Urt. v. 4.4.2012 – 4 C 4/10, BeckRS 2012, 55664.

<sup>27</sup> So auch ausdrücklich BR-Drs. 484/13, S. 12.

- ▶ Anspruchsberechtigte sind Eigentümer\*innen eines in der TSZ 1 gelegenen Grundstücks, auf dem Wohnungen errichtet bzw. zulässig sind;
- ▶ die Anspruchsberechtigung knüpft an eine Neu- oder Ausbausituation an sowie
- ▶ an die Festsetzung eines LSB.

Für den Zeitpunkt der Anspruchsentstehung trifft das FluLärmG auch eine Regelung:

- ▶ Anspruchsentstehung differenziert zwischen der Fluglärmbelastung von einem Dauerschallpegel über 65 dB(A) – der Anspruch kann sofort nach Inbetriebnahme geltend gemacht werden – und einem Dauerschallpegel von weniger als 65 dB(A); in dem Fall kann der Anspruch mit Beginn des 6. Jahres nach Festsetzung des LSB geltend gemacht werden.
- ▶ Für militärische Flugplätze greift eine Privilegierung, der Sofortanspruch kann erst ab einem Dauerschallpegel von 68 dB(A) bei einem neuen oder ausgebauten Flugplatz geltend gemacht werden.

Diese zeitliche Staffelung wurde mit der Notwendigkeit begründet, dass die Zahlungspflicht ansonsten die Flugplatzhalter zu stark belasten würde.

- ▶ Nach § 9 Abs. 7 erfolgt die Entschädigung nur mittels Antrag der Grundstücks- oder Wohnungseigentümer bzw. der Erbbauberechtigten.
- ▶ Zahlungspflichtiger ist gem. § 12 Abs. 1 FluLärmG der Flugplatzbetreiber, Abs. 2 regelt die Zahlungspflicht bei militärischen Standorten.

Aufgabe des Verordnungsgeber ist es, so der Gesetzgeber gem. § 9 Abs. 6 FluLärmG, in der Verordnung „den schutzwürdigen Umfang des Außenwohnbereichs und die Bemessung der Wertminderung und Entschädigung, auch unter Berücksichtigung der Intensität der Fluglärmbelastung, der Vorbelastung und der Art der baulichen Nutzung der betroffenen Flächen“ zu regeln.

## 2.2 Anwendungsbereich, § 1

Der Anspruch setzt zunächst voraus, dass ein LSB für einen neuen oder wesentlich baulich erweiterten zivilen oder militärischen Flugplatz festgesetzt wurde. Die Formulierung in § 1 greift dabei die Voraussetzung des § 9 Abs. 5 S. 1 FluLärmG auf, der bereits eine Konzentration des Entschädigungsanspruchs auf eine Neu- oder Ausbausituation festlegt. Der Gesetzesbegründung zu § 9 Abs. 5 FluLärmG kann entnommen werden, dass die Konzentration auf eine Neu- bzw. Ausbausituation erfolgt, um der geänderten Fluglärm situation (gemeint ist damit gegenüber einer Bestandssituation) Rechnung zu tragen.<sup>28</sup> Als neue oder wesentlich baulich erweiterte Flugplätze gelten diejenigen Flugplätze, „für die ab dem 7. Juni 2007 eine Genehmigung, eine Planfeststellung oder eine Plangenehmigung nach § 6 oder § 8 des Luftverkehrsgesetzes für ihre Anlegung, den Bau einer neuen Start- oder Landebahn oder eine sonstige wesentliche bauliche Erweiterung erteilt wird“, so die Legaldefinition in § 2 Abs. 2 S. 3 FluLärmG. Satz 4 der Vorschrift wiederum hält fest, dass eine sonstige bauliche Erweiterung dann als wesentlich anzusehen ist, „wenn sie zu einer Erhöhung des äquivalenten Dauerschallpegels  $L_{Aeq}$  Tag an der Grenze der Tag-Schutzzone 1 oder des äquivalenten Dauerschallpegels  $L_{Aeq}$  Nacht an der Grenze der Nacht-Schutzzone um mindestens 2 dB(A)

---

<sup>28</sup> BT-Drs. 16/508, S. 22.

führt“. Festzuhalten ist hier zunächst, dass sich Anwendungsfragen insoweit immer stellen werden, sobald eine Neu- oder Ausbausituation an einem zivilen oder militärischen Flugplatz vorliegt.

Weiterhin konkretisiert sich der Anwendungsbereich insofern, dass die Grundstücke in der TSZ 1 des LSB gelegen sein müssen. Auf den Grundstücken müssen Wohnungen oder schutzbedürftige Einrichtungen vorhanden sein. Der Verordnungsgeber legt dem Begriff „Wohnung“ ein baurechtliches Verständnis zugrunde. Es komme auf die Abgeschlossenheit einer Wohnung durch Wände und Decken an sowie normalerweise auf einen abgeschlossenen Zugang. Eine gewisse Mindestausstattung (Küche/Kochnische sowie Bad und WC) solle vorhanden sein.<sup>29</sup> Der Verordnungsgeber charakterisiert zudem die Wohnnutzung als auf Dauer angelegte Häuslichkeit, eine eigene Gestaltung der Haushaltsführung und des häuslichen Wirkungskreises sowie die Freiwilligkeit des Aufenthaltes seien erforderlich.<sup>30</sup> Als Wohnung werden auch Wohnheime (Studentenwohnheime, Lehrlings-, Gastarbeiter-, Personal- oder Schwesternwohnheime) angesehen, für Asylbewerberunterkünfte komme es auf eine Betrachtung des Einzelfalls an.<sup>31</sup>

Schutzbedürftige Einrichtungen umfassen nach § 5 Abs. 1 S. 1 und S. 1 FluLärmG Krankenhäuser, Alten- und Erholungsheime, Schulen, Kindergärten und ähnliche in gleichem Maße schutzbedürftige Einrichtungen.

Die Wohnungen bzw. schutzbedürftigen Einrichtungen müssen zudem bei Festsetzung des LSB zulässigerweise errichtet sein bzw. zulässigerweise errichtet werden dürfen. Eine Nutzungsänderung oder einer baulichen Änderung einer bestehenden Wohnung oder einer schutzbedürftigen Einrichtung wird einer Neuerrichtung gleichgesetzt mit der Folge, dass ein Bestandsschutz nicht greift. Dies ist folgerichtig eingedenk des in § 5 Abs. 2 FluLärmG statuierten Errichtungsverbotes von Wohnungen in der TSZ 1 (und in der Nacht-Schutzzzone, NSZ).<sup>32</sup>

Entschädigungsansprüche nach anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften bleiben von dem Anspruch auf Außenwohnbereichsentschädigung unberührt, siehe Abs. 2. Diese können sich aufgrund fachgesetzlicher Regelungen wie auch in weitergehenden Regelungen aus einer Genehmigung, Planfeststellung oder Plangenehmigung ergeben.<sup>33</sup> Bedeutendes Praxisbeispiel ist hier der Planfeststellungsbeschluss (PFB) zum Ausbau des Verkehrsflughafens Berlin-Schönefeld.<sup>34</sup>

## 2.3 Entschädigungsgrundsätze, § 2

Der § 2 enthält die Programmatik der Entschädigung, nach der die Außenwohnbereichsentschädigung sich nach der *Schutzwürdigkeit des Außenwohnbereichs* und nach der *Wertminderung durch die Fluglärmbelastung unter Berücksichtigung der Intensität der Fluglärmelastung, der Vorbelastung und der Art der baulichen Nutzung* der betroffenen Flächen

---

<sup>29</sup> BR-Drs. 484/13 zu § 1, S. 11.

<sup>30</sup> Wie zuvor.

<sup>31</sup> VGH Kassel, Urt. v. 21.10.2019, Az. 9 C 1171/17.T, Nr. 2.2.

<sup>32</sup> VGH Kassel, Urt. v. 21.10.2019, Az. 9 C 1171/17.T, 2. LS.

<sup>33</sup> BR-Drs. 484/13 zu § 1, S. 12.

<sup>34</sup> Planfeststellungsbeschluss des Ministeriums für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg zum Ausbau Verkehrsflughafen Berlin-Schönefeld (Az.: 44/1-6441/1/101) vom 13.08.2004.

richtet. Der Verordnungsgeber umreißt damit die Frage, wie sich die „angemessene Entschädigung für Beeinträchtigungen des Außenwohnbereichs in Geld“ gem. § 9 Abs. 5 S. 1 FluLärmG konkretisieren lässt. Er stellt in der Begründung klar, dass die Entschädigung an die Stelle von baulichen Schutzvorkehrungen tritt, die an sich bei der Höhe der Fluglärmbelastung geboten wären, jedoch als nicht vereinbar mit den Besonderheiten des Wohnens im Freien angesehen werden bzw. technisch für den Außenwohnbereich als nicht umsetzbar gelten.<sup>35</sup>

## 2.4 Außenwohnbereich, § 3

§ 3 der 3. FlugLSV definiert den Außenwohnbereich. Demnach fallen darunter Balkone, Dachgärten und Loggien, also Außenwohnbereiche, die mit der baulichen Anlage verbunden sind. Weiterhin gelten Terrassen, Grillplätze und Gärten sowie ähnliche Außenanlagen als nicht mit der baulichen Anlage verbundene Außenwohnbereiche. Für diese ist entscheidend, dass sie der Wohnnutzung im Freien dienen. Die vom Verordnungsgeber in seiner Begründung zu § 1 gemachten Ausführungen zur Wohnnutzung gelten auch hier. Auch der Außenwohnbereich muss zum Zeitpunkt der Festsetzung des LSB bereits bestanden haben.<sup>36</sup>

Ausnahmen vom Außenwohnbereich regelt Abs. 2, der Balkone und Vorgärten von der Anspruchsberechtigung ausschließt, soweit sie aufgrund ihrer Größe oder Beschaffenheit nicht für den regelmäßigen Aufenthalt geeignet sind. Gemeint sind damit z. B.

- ▶ sog. „französische“ Balkone oder Vorgärten, wenn sie nur der Verschönerung des Grundstücks dienen,<sup>37</sup>
- ▶ sowie reine Nutzgärten und sonstige Flächen, die anderen Zwecken als der Wohnnutzung im Freien dienen oder deren Nutzung für das Wohnen im Freien nicht zulässig ist;
- ▶ in Betracht kommt hier zudem eine nicht genehmigte Nutzung von Dachflächen als Freisitz.

Der PFB zum Ausbau des Verkehrsflughafens Berlin-Schönefeld stellt zur Bestimmung des Außenwohnbereichs auf das Kriterium des „Wohnen im Freien“ ab. Dort heißt es: „Zum Außenwohnbereich gehören demnach zum dauerhaften Aufenthalt geeignete, bestimmte und genutzte Terrassen, Balkone sowie Hausgärten und Rasenflächen in unmittelbarer Nähe des Wohngebäudes.“<sup>38</sup> Der PFB sieht aber auch Kleingärten als schutzwürdig an, da diese insbesondere in der warmen Jahreszeit dem dauerhaften Aufenthalt im Freien und schwerpunktmaßig der Erholung dienen,<sup>39</sup> gleich einem Hausgarten, und damit nicht wie ein Nutzgarten zu behandeln sind.<sup>40</sup>

Die schutzwürdige Wohnnutzung im Außenbereich zielt auf die Tagzeit ab, d. h. von 06:00 bis 22:00 Uhr. Der Außenwohnbereich diene nachts nicht regelmäßig dem dauernden Aufenthalt von Menschen. Dabei dürfe unberücksichtigt bleiben, dass gelegentlich, insbesondere während der warmen Jahreszeit, Außenbereiche „für Nutzungszwecke in Anspruch genommen werden,

---

<sup>35</sup> BR-Drs. 484/13 zu § 2, S. 12.

<sup>36</sup> Ekatdt/Heß (2019), § 9 Rn. 19, 6.

<sup>37</sup> BT-Drs. 484/13, S. 13.

<sup>38</sup> PFB, S. 6662.

<sup>39</sup> Vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 1 BKleingartenG, der die Erholung jedenfalls als gleichwertigen Zweck mit der nichterwerbsmäßigen gärtnerischen Nutzung nennt.

<sup>40</sup> Planfeststellungsbeschluss Ausbau Verkehrsflughafen Berlin-Schönefeld 44/1-6441/1/101, A II 5.1.5 Nr. 4), S. 662. Die Entschädigung für Kleingärten beträgt demnach 0,50 EUR pro m<sup>2</sup> Gartenfläche.

die Ausdruck bestimmter Wohngewohnheiten sind“<sup>41</sup>, die sich auch auf einen Zeitraum nach 22:00 Uhr erstrecken können.

## 2.5 Fluglärmelastung von Grundstücken, § 4

Relevant für die Geltendmachung des Entschädigungsanspruchs ist zudem die Unterteilung aufgrund der Fluglärmelastung (Lärmelastungsklassen), die der Verordnungsgeber in § 4 vorsieht. Die TSZ 1 untergliedert sich demnach in zwei Isophonen-Bänder.

Das Isophonen-Band 1 umfasst

- ▶ bei zivilen Flugplätzen den Bereich der TSZ 1, in dem der fluglärmbedingte äquivalente Dauerschallpegel für den Tag ( $L_{Aeq\ Tag}$ ) den Wert von 65 dB(A) überschreitet,
- ▶ 2. bei militärischen Flugplätzen Bereich der TSZ 1, in dem der fluglärmbedingte äquivalente Dauerschallpegel für den Tag ( $L_{Aeq\ Tag}$ ) einen Wert von 68 dB(A) überschreitet.

Das Isophonen-Band 2 umfasst

- ▶ jeweils den restlichen Bereich der TSZ 1, d. h. für die zivilen 60 – 65 dB(A) und für die militärischen Flugplätze 63 – 68 dB(A).

Die jeweilige Zugehörigkeit eines Grundstücks zu den Isophonen-Bändern gibt Auskunft darüber, wann der Anspruch auf Außenwohnbereichsentschädigung geltend gemacht werden kann. Sofort ab Inbetriebnahme des Flughafens ist dies möglich bei einer Lage im Isophonen-Band 1, ansonsten entsteht der Anspruch mit Beginn des sechsten Jahres nach Festsetzung des LSB (vgl. § 9 Abs. 5 S. 3 bzw. S. 4 FluLärmG). Zudem unterscheidet sich die Höhe der Entschädigung auch zwischen den beiden Lärmelastungsklassen (siehe dazu Kapitel 2.6).

§ 4 Abs. 3 S. 2 der 3. FlugLSV regelt darüber hinaus, dass Grundstücke, die in zwei Isophonen-Bändern liegen, dem Isophonen-Band 1 zugeordnet werden. Dies gilt, soweit ein Grundstück komplett in der TSZ 1 gelegen ist, jedoch sowohl in Isophonen-Band 1 als auch Isophonen-Band 2. Ob diese „Höherstufung“ auch dann gilt, wenn ein Grundstück sowohl in TSZ 1 als auch in der TSZ 2 liegt, ist hingegen fraglich. Die Lärmschutzbereichsverordnung für den Frankfurter Flughafen<sup>42</sup> regelt für diese Fälle in § 5 der Verordnung, dass, soweit ein Grundstück zu einem Teil in der TSZ 1 (bzw. der NSZ) liegt, dieses als vollständig in der Schutzzone gelegen gilt. Anders hingegen regelt der PFB<sup>43</sup> für den Ausbau des Berliner Flughafens in Ziffer 5.1.3, dass es auf die Lage des Außenwohnbereiches (und nicht des Grundstücks) ankommt, soweit ein Grundstück von der Grenzlinie des „Entschädigungsgebiets Außenwohnbereich“ betroffen ist. Nur wenn der Außenwohnbereich mindestens angeschnitten wird, ist das Grundstück dem „Entschädigungsgebiet Außenwohnbereich“ zuzurechnen. Diese Festlegung des PFB hat das Oberverwaltungsgericht (OVG) Berlin-Brandenburg nicht beanstandet.<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> BVerwG Urt. v. 16.03.2006 – 4 A 1075/04, BeckRS 2006, 23694 Rn. 362 zur Planfeststellung für den Verkehrsflughafen Berlin-Schönefeld; BeckOK VwVfG/Kämper, 65. Ed. 01.10.2024, VwVfG § 74 Rn. 112 zum Anspruch nach § 74 Abs. 2 S. 3 VwVfG, der bis zur Einführung der 3. FlugLSV Außenwohnbereichsentschädigung bot.

<sup>42</sup> Verordnung über die Festsetzung des Lärmschutzbereiches für den Verkehrsflughafen Frankfurt Main vom 30.09.2011, GVBl. Hessen, Teil I vom 12.10.2011, S. 438.

<sup>43</sup> Planfeststellungsbeschluss des Ministeriums für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg zum Ausbau Verkehrsflughafen Berlin-Schönefeld (Az.: 44/1-6441/1/101) vom 13.08.2004.

<sup>44</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 10.03.2022, Az. 6 A 8/21, 1. LS.

## 2.6 Entschädigungspauschalen bei Wohnungen und erhöhte Entschädigung aufgrund des Verkehrswertes, §§ 5, 6

Der Verordnungsgeber hat sich für zwei Ermittlungsmethoden entschieden, um die Höhe der Entschädigung in Geld festzulegen:

§ 5 legt eine pauschalierte Entschädigung fest, deren Ermittlung an die zuvor genannte Staffelung aufgrund der Fluglärmelastung anknüpft. Damit soll eine besonders effiziente Abwicklung des Entschädigungsverfahrens erreicht werden.<sup>45</sup> Differenziert nach Ein-, Zwei- und Mehrfamilienhäusern bzw. Eigentumswohnungen und ihrer Lage im Isophonen-Band 1 oder 2 legt die Verordnung die Höhe der Entschädigung pauschal fest.

**Tabelle 1: Entschädigungspauschalen (in EUR) der 3. FlugLSV**

Art des Hauses (mit Außenwohnbereich)	Isophonen-Band 1	Isophonen-Band 2
Einfamilienhaus	5.000,00	3.700,00
Zweifamilienhaus	6.000,00	4.400,00
Mehrfamilienhaus – Erhöhung gegenüber ZFH	Erhöhung pro abgeschlossener Wohnung um je 2.000,00	Erhöhung pro abgeschlossener Wohnung um je 1.480,00
Eigentumswohnung	3.000,00	2.220,00

Zusammenstellung: Öko-Institut

§ 6 wiederum ermittelt davon abweichend die Außenwohnbereichsentschädigung anhand der Höhe der Fluglärmelastung und des Verkehrswertes des Hauses bzw. der Wohnung, soweit diesen ein hoher Verkehrswert nachgewiesen wird. Die Entschädigung beträgt gem. Abs. 1

- ▶ bei einem Ein- Zwei- und Mehrfamilienhaus 2 % des Verkehrswertes bei einer Lage des Grundstückes im Isophonen-Band 1;
- ▶ 1,48 % des Verkehrswertes bei einer Lage des Grundstückes im Isophonen-Band 2.

Die so ermittelte Entschädigung muss höher ausfallen als der jeweilige Pauschalbetrag und nur in diesem Fall werden die Gutachterkosten vom Flughafenbetreiber übernommen, vgl. Abs. 3.

Der Nachweis des Verkehrswertes mittels Verkehrswertgutachten stellt auf den Zeitpunkt des Verkehrswertes auf den Tag der öffentlichen Bekanntmachung des Plans für den Neu- oder Ausbaufall ab, vgl. Abs. 2.

Beiden Ermittlungsmethoden gemeinsam ist der Ansatz des Verordnungsgebers, dass die Entschädigung nicht dazu bestimmt ist, „Vermögensnachteile durch den mit zusätzlichen Lärmelastungen verbundenen Neubau oder die wesentliche bauliche Erweiterung eines Flugplatzes auszugleichen“.<sup>46</sup>

## 2.7 Entschädigungsanspruch reduzierende oder versagende Kriterien

Der Verordnungsgeber hat darüber hinaus Regelungen getroffen, mit den berücksichtigt werden soll, „dass bei bestimmten Arten der baulichen Nutzung von Bauflächen und Baugebieten, bei

<sup>45</sup> BR-Drs. 484/13, S. 2.

<sup>46</sup> BR-Drs. 484/13, S. 6.

denen eine erhöhte Lärmbelastung erwartet werden muss, und bei einer hohen nichtfluglärmbedingten Lärmvorbelastung des Außenwohnbereichs durch sonstigen Verkehrslärm oder durch Anlagenlärm die Nutzbarkeit des Außenwohnbereichs auch weitgehend unabhängig vom Fluglärm bereits eingeschränkt ist und insoweit eine Verminderung der Außenwohnbereichsentschädigung angezeigt erscheint“.<sup>47</sup>

### **2.7.1 Berücksichtigung der Art der baulichen Nutzung sowie Vorbelastung, § 7**

Die Regelung sieht vor, dass die pauschale oder die erhöhte Entschädigung um die Hälfte gemindert wird, soweit die Art der baulichen Nutzung der Grundstücke gem. BauNVO festgesetzt ist als

- ▶ Industriegebiete oder Sondergebiete und der fluglärmbedingte äquivalente Dauerschallpegel für den Tag ( $L_{Aeq\ Tag}$ ) den Wert von 70 dB(A) nicht erreicht;
- ▶ Gewerbegebiet und der  $L_{Aeq\ Tag}$  den Wert von 65 dB(A) nicht erreicht.

### **2.7.2 Entschädigung in besonderen Fällen, § 8**

Abweichend der vorherigen Regelungen können bei besonderen Umständen im Einzelfall auch höhere oder niedrigere Entschädigungen erfolgen. Der Verordnungsgeber hat dies nicht weiter erläutert.

Ebenso ist geregelt, dass sich die Antragstellenden vorherige vergleichbare Entschädigungen für Beeinträchtigungen der Außenwohnbereiche anrechnen lassen müssen.

## **2.8 Entschädigung bei schutzbedürftigen Einrichtungen, § 9**

Für schutzbedürftige Einrichtungen, bei denen eine mit Wohnungen vergleichbare Außenwohnbereichsnutzung anzunehmen ist<sup>48</sup>, wird auf die Einteilung und Pauschalen des § 5 verwiesen. Für Einrichtungen mit Wohnnutzung erhöht sich dieser Betrag pro Wohnung und Gleichtes gilt pro dauerhaft genutzten Gruppen- oder Gemeinschaftsräumen.

## **2.9 Auszahlung, § 10**

Die Außenwohnbereichsentschädigung wird als einmalige Zahlung geleistet.

## **2.10 Kostenfolgen**

Zwar wurden im Rahmen der Novellierung des FluLärmG 2007 die möglichen Kostenfolgen für die Außenwohnbereichsentschädigung nicht so kontrovers diskutiert wie diejenigen für den baulichen Schallschutz.<sup>49</sup> Jedoch lag dies vor allem darin begründet, dass der eingeschränkte Anwendungsbereich dazu führte, dass die Annahmen für die Kostenschätzung davon ausgingen, dass bei zwei Flugplätzen von einer Neu- oder Ausbausituation auszugehen sei.<sup>50</sup> Die beiden Flugplätze, über die Einigkeit in der Arbeitsgruppe zur Kostenschätzung vorlag, waren Frankfurt und München. Zu dem Zeitpunkt der Kostenschätzung war bereits klar, dass Berlin-Brandenburg

---

<sup>47</sup> BR-Drs. 484/13, S. 7.

<sup>48</sup> BR-Drs. 484/13, S. 7.

<sup>49</sup> Ausführlich Schütte (2024), Kapitel 1.5.

<sup>50</sup> BR-Drs. 484/13, S. 9f.

nicht als Ausbaufall unter das novellierte FluLärmG fallen wird. Als mögliche Ausbauflugplätze wurden Köln/Bonn und Bremen (von der ADV als Option genannt) ebenfalls berechnet.

Die für die Novellierung des FluLärmG eingesetzte Arbeitsgruppe schätzte die Kostenauswirkungen der Novelle des Fluglärmgesetzes.<sup>51</sup> Diese Kostenschätzung, auf den die Gesetzesbegründung zum FluLärmG 2007 Bezug nimmt, bezieht sich allerdings auf einen „Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Schutzes vor Fluglärm in der Umgebung von Flugplätzen“ (Fluglärmgesetz-E) vom 22.06.2004 (BMU 2004), der von der verabschiedeten Version des FluLärmG in einigen Punkten abweicht.

Kapitel 5.2.1.4 dokumentiert die wesentlichen Annahmen für die Kostenschätzung zur Außenwohnbereichsentschädigung. Die Arbeitsgruppe stützte ihre Kostenpauschalen auf einen Abgleich der Annahmen aus den vorhergehenden Kostenschätzungen der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen (ADV) und des UBA. Zusätzlich wurde eine Modellrechnung in Anlehnung an die VLärmSchR 97 durchgeführt, obwohl die Gruppe sich bewusst war, dass eine direkte Übertragung der Ergebnisse nur sehr begrenzt möglich war. Folgende Annahmen wurden getroffen:

- ▶ Progressive Ausgestaltung der Entschädigungssummen: Es wurde angenommen, dass die Entschädigungssummen zwischen den Pegelwerten  $L_{eq(3)}=60$  dB(A) und  $L_{eq(3)}=65$  dB(A) progressiv ausgestaltet sein sollten;
- ▶ Eine lineare Ausgestaltung wurde als Diskussionspunkt festgehalten.
- ▶ Mindestsumme: Die Arbeitsgruppe befürwortete grundsätzlich, dass bei der Ausgestaltung des untergesetzlichen Regelwerks eine Mindestsumme von etwa 2.000 bis 2.500 EUR auch bei 60 dB(A) nicht unterschritten werden sollte.
- ▶ Konkrete Kostenpauschalen pro Wohneinheit (WE): Folgende durchschnittliche Kostenpauschalen wurden vorgesehen:
  - Für Schutzzonen mit  $L_{eq(3)} > 65$  dB(A) wurde eine Entschädigung von 5.000 EUR pro WE angesetzt;
  - Für Schutzzonen mit  $60 \leq L_{eq(3)} \leq 65$  dB(A) wurde eine Entschädigung von 3.700 EUR pro WE angesetzt.

Die angenommenen Kostenpauschalen richteten sich allein auf die Entschädigung der Nutzungsbeeinträchtigung von Außenwohnbereichen, weitergehende Ansprüche, wie die Kompensation von Wertverlusten der gesamten Immobilie bei Neubelastungen, die sich aus Planfeststellungsbeschlüssen oder Gerichtsentscheidungen ergeben könnten, waren nicht im Gesetzentwurf enthalten und somit auch nicht Gegenstand der Kostenschätzung. Die ADV vertrat damals die Position, dass eine Außenbereichsentschädigung erst ab einem Dauerschallpegel von 65 dB(A) erforderlich sei, die Schätzung orientierte sich jedoch an den Wortlaut des Referentenentwurfs und ging von Entschädigungsbeträgen ab 60 dB(A) aus.

- ▶ Definition von Ausbau- und Bestandsfall: Eine zentrale Annahme für die Kostenfolgen war die Einstufung eines Flugplatzes als Bestands- oder Ausbaufall.
- ▶ Anwendung der 100/100-Regel: Der Kostenschätzung wurde die bisher von Sachverständigen verwendete Interpretation der 100/100-Regel zugrunde gelegt, die bei

---

<sup>51</sup> Barth et al. (2005), dort ab S. 30.

Mehrbahnsystemen für jede Start- und Landebahn den höchstmöglichen Anteil am prognostizierten Flugbetrieb ansetzt und so zu den höchstmöglichen Kostenfolgen führt.

Im Bericht der Arbeitsgruppe werden für den Bereich der erfassten zivilen Flugplätze die Kosten für die Außenwohnbereichsentschädigung mit 120 bis 176 Mio. EUR angegeben.<sup>52</sup> Insbesondere auch aufgrund der Kostenschätzung erfuhr das Fluglärmgesetz-E noch weitreichende Änderungen. Nach weiteren Abstimmungen in den Ressorts und unter Einbeziehung der Interessensvertretung der Luftfahrtindustrie und Fluglärmberroffenen, sind die folgenden Änderungen für die Kostenschätzung der Außenwohnbereichsentschädigung relevant:

- ▶ Berücksichtigung fanden nun bisherige (freiwillige oder in sonstige Weise festgesetzte) Programme der Flughafenbetreiber, die zu einer Versagung der Entschädigung führen.
- ▶ Ebenso fand die „wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Flugplatzunternehmen, die von der Gesetzesnovelle kostenwirksam betroffen sind „*Berücksichtigung, indem eine längere zeitliche Verteilung der Kostenfolgen*“ in das Gesetz aufgenommen wurde (§ 9 Abs. 1 und 2).

Am relevantesten für die Kostenfolgen der Entschädigung ist die Änderung des Berechnungsverfahrens für die zu ermittelnde Lärmbelastung. Die Änderung führte zur Aufnahme der sog. Sigmaregelung zur Berücksichtigung der wechselnden Bahnbetriebsrichtungsverteilung. Die Kostenschätzung der Arbeitsgruppe beruhte auf der sog. 100/100-Verteilung der Betriebsrichtungen. Die Änderung des Berechnungsverfahrens sollte zu einer Kostensenkung führen, die, so die Gesetzesbegründung, „anhand modellhaft berechneter Lärmkonturen für zwei Flughäfen abgeschätzt“ wurde. „Dabei ergaben sich Verkleinerungen dieser Lärmschutzzonen um etwa 20 bis 30 Prozent gegenüber den Zonen, die der obigen Kostenschätzung zugrunde lagen. Durch diese Änderung ist eine entsprechende Verringerung der Kosten zu erwarten.“<sup>53</sup> Diese damaligen Annahmen sind aber, nach hier vorliegendem Kenntnisstand, nicht weiter berechnet worden bzw. es findet sich in der Gesetzesbegründung kein weitergehender Hinweis als der zu der Verkleinerung der Lärmschutzzonen.

Dies zeigt sich am eindrücklichsten bei den Annahmen für den ausgebauten Frankfurter Flughafen. Die Arbeitsgruppe ging davon aus, dass bei einer Fluglärmelastung von mehr als 65 dB(A) (gemeint ist das Isophonen-Band 1) 3.920 Wohneinheiten anspruchsberechtigt sind. Für das (spätere) Isophonen-Band 2, also mit einer fluglärmbedingten Belastung zwischen 60 und 65 dB(A) ging die Arbeitsgruppe von 20.953 anspruchsberechtigten Wohneinheiten aus. Bei einer angenommenen Anspruchsquote von 90 % ergab die Kostenschätzung für das Isophonen-Band 1 eine Summe von 17,64 Mio. EUR und für das Isophonen-Band 2 eine Summe von 69,77 Mio. EUR. Die Veränderung der Berechnungsmethode für die Lärmschutzbereiche führte insofern zu kleineren Zonen, dass 30 Wohneinheiten im Isophonen-Band 1 liegen; 12.470 im Isophonen-Band 2. Für München wurden für das Isophonen-Band 1 345 WE und 1,73 Mio. EUR und für das Isophonen-Band 2 5.665 WE und 20,96 Mio. EUR geschätzt. Für Köln/Bonn dann jeweils 6.070 WE mit 26,64 Mio. EUR (Isophonen-Band 1) und 8.000 WE mit 27,32 Mio. EUR (Isophonen-Band 2). Für Bremen ergab die Kostenschätzung der ADV für das Isophonen-Band 1 526 WE mit 2,63 Mio. EUR und für das Isophonen-Band 2 2.382 WE mit 8,81 Mio. EUR.

Für die militärischen Flugplätze stellte der Gesetzgeber fest, dass für die Außenwohnbereichsentschädigung keine Kosten bislang berechnet wurden. Für die Kosten des baulichen Schallschutzes, der für die Novellierung abgeschätzt wurde, wird festgehalten, dass

---

<sup>52</sup> Diese Zahlen greift auch auf: BR-Drs. 484/13, S. 3.

<sup>53</sup> Gesetzesbegründung, S. 15.

die „im Zuge der Entspannungspolitik seit Beginn der 90er Jahre erfolgte Beendigung der militärischen Nutzung zahlreicher Flugplätze in Deutschland und die gesicherten Planungen in diesem Sektor“ bei der Kostenschätzung berücksichtigt wurden.<sup>54</sup> Der Verordnungsgeber hält zu den militärischen Flugplätzen fest, dass es „an einzelnen militärischen Flugplätzen zu wesentlichen baulichen Erweiterungen kommen“<sup>55</sup> könne. Dazu wurde „exemplarisch für einen bestimmten militärischen Flugplatz“<sup>56</sup> eine mögliche Außenwohnbereichsentschädigung durch das UBA berechnet (der genaue Standort geht aus der Verordnungsbegründung nicht hervor) und es wurden Kosten von bis zu 600.000 EUR angenommen.

---

<sup>54</sup> BT-Drs. 16/508, S. 15.

<sup>55</sup> BR-Drs. 484/13, S. 3.

<sup>56</sup> BR-Drs. 484, S. 4.

### 3 Bisherige Erkenntnisse und Einschätzungen zum Vollzug der 3. FlugLSV und die relevanten Fragestellungen

Wie bereits in der Einführung ausgeführt, konnten im Rahmen der zurückliegenden Untersuchungen der Regelungen zum Schutz vor Fluglärm für den Fluglärmbericht des UBA einige Hinweise aus der Praxis als auch (erste) Einschätzungen seitens der relevanten Akteure zusammengetragen werden. Die damals kontaktierten Akteure waren neben den Interessensverbänden ADV, ADF, FLK, BVF auch die zuständigen Behörden. Die Stellungnahmen ergingen unter dem Hinweis, dass die Erkenntnisse zur Außenwohnbereichsentschädigung zum damaligen Zeitpunkt vorläufiger Natur waren.

#### 3.1 Bisherige Erkenntnisse und Einschätzungen

Überblickhaft wird im Folgenden die Positionierung wie folgt zusammengetragen:

##### 3.1.1 Anwendungsbereich der Außenwohnbereichsentschädigung

Einige Akteure sehen den bestehenden Anwendungsbereich (nur bei Neu- und Ausbauten) als *sachgerecht*, andere fordern eine Ausweitung auf Bestandsflughäfen zur Vermeidung einer Ungleichbehandlung zwischen „Neu- und Altbetroffenen“. Einzelmeinungen betonen, dass bereits bei Dauerschallpegeln von 55 bis 60 dB(A) (entspricht der TSZ 2) die Nutzbarkeit von Außenbereichen eingeschränkt sei und diese sowie Kleingärten in den Anwendungsbereich einbezogen werden sollten. Auch wird die ungleiche Behandlung von zivilen und militärischen Flughäfen kritisiert.

##### 3.1.2 Befriedigungsfunktion der Entschädigungszahlung

Manche Akteure sehen die Befriedigungsfunktion der Entschädigungszahlungen als erfüllt an. Als Kritikpunkt wird jedoch vorgebracht, dass die Entschädigungshöhen als zu niedrig empfunden werden, so dass der gewünschte befriedende Effekt ausbleibe. Geäußert wurde auch die Befürchtung, dass die (teure) Verkehrswertermittlung nach § 6 zum Regelfall werde und die damit verbundene Kostenbelastung eine Abschreckungswirkung für Betroffene haben könnte.

**Tabelle 1 Positionen der Akteursgruppen im Überblick zur Evaluierung 2017**

Gruppe	Kernaussagen
ADV	<ul style="list-style-type: none"><li>• Unterstützt bundeseinheitliche Regelung,</li><li>• hält 60 dB(A) Auslösewert für zu streng,</li><li>• lehnt Ausweitung ab.</li></ul>
Behörden	<ul style="list-style-type: none"><li>• Bedarf für Klarstellungen und teils Nachbesserungen,</li><li>• z. T. Anwendungsbereich zu eng (Ausweitung auf Bestandsflughäfen).</li></ul>
ADF/BVF	<ul style="list-style-type: none"><li>• Anwendungsbereich soll ausgeweitet werden auf Bestandsflughäfen und Tag-Schutzzone 2,</li><li>• Angleichung der Regelungen der militärischen Flugplätze an zivile Standorte,</li><li>• Harmonisierung mit Entschädigungsregelungen im Straßen- und Schienenverkehr (z. B. VLärmSchR 97),</li><li>• Höhe der Entschädigung ist zu gering,</li><li>• Jährliche Entschädigung (z. B. Lärmrente) statt Einmalzahlung,</li><li>• Anreize für aktiven Lärmschutz sollen Vorrang haben,</li><li>• Fluglärmbelastung soll bei Grundsteuerbewertung berücksichtigt werden und</li></ul>

Gruppe	Kernaussagen
	<ul style="list-style-type: none"><li>• Außenwohnbereichsentschädigung soll zu genereller Entschädigung für Wertverluste ausgeweitet werden.</li></ul>

Zusammenstellung: Öko-Institut/ GeräuscheRechner

### 3.1.3 Aktualisierung der Positionierung der Akteure

Für die vorliegende Untersuchung wurde die bisherige Positionierung des jeweiligen Akteurs im Nachgang zur Evaluierung 2017 recherchiert und im Anschreiben mit der Bitte um Ergänzung zusammengefasst.

#### 3.1.3.1 ADV

Folgende Stellungnahmen der ADV wurden herangezogen:

- ▶ Branchen-Position zum Thema Umsetzung des Fluglärmenschutzgesetzes, April 2017, konkret: Kapitel 6. 3. Fluglärmenschutz-Verordnung (3. FlugLSV – Außenwohnbereichsentschädigungen, August 2013), S. 11 ff.
- ▶ Stellungnahme zum Entwurf eines Berichtes des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit vom 04.04.2018, konkret S. 10 und S. 26.
- ▶ Stellungnahme zum Bericht der Bundesregierung zur Evaluierung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm (Fluglärmgesetz) vom 16.01.2019, konkret: Zur Empfehlung 7.13 Außenwohnbereichsentschädigung, S. 23.

Zusammenfassend auf Basis dieser Quellen zeigt sich die Einschätzung der ADV zur 3. FlugLSV wie folgt:

- ▶ Der Anwendungsbereich der 3. FlugLSV ist nunmehr bundeseinheitlich geregelt, was seitens der ADV begrüßt wird. Die Befriedungsfunktion, die die Außenwohnbereichsentschädigung erreichen möchte, wird anerkannt.
- ▶ Nachdem im Zuge der Novellierung des FluLärmG 2007 der Schwellenwert für die Tag-Schutzzone 1 als zu streng angesehen wurde, wird dieser von der ADV nicht mehr in Frage gestellt. Eine Änderung dieses Schwellenwertes im Sinne einer Absenkung wird abgelehnt.
- ▶ Eine Ausweitung des Anwendungsbereiches auf Bestandsflughäfen wird abgelehnt.
- ▶ Die Entschädigungspauschalen werden (zum damaligen Stand) als angemessen bewertet.
- ▶ Die Möglichkeit eines Verkehrswertgutachtens als Alternative für die pauschale Entschädigung wird als effizient und bürgerfreundlich gewertet. Hierbei ist das vereinfachte Wertermittlungsverfahren für den Frankfurter Standort als Alternative zu präferieren.
- ▶ Der Vollzug wird (auf Basis der damaligen Erkenntnisse) als anwendungsfreundlich angesehen.
- ▶ Weitere mögliche Änderungen der Außenwohnbereichsentschädigung, die zu Lasten der Flughäfen gehen könnten, werden abgelehnt.

#### 3.1.3.2 ADF

Folgende Stellungnahmen der ADF wurden herangezogen:

- ▶ ADF (gemeinsam mit BVF) zum Entwurf der 3. FlugLSV vom 12.03.2013.
- ▶ Stellungnahme zum Entwurf des Fluglärmberichts der Bundesregierung vom 18.05.2018.
- ▶ Pressemitteilung „Forderung der ADF an eine neue Bundesregierung“ vom 28.06.2021.

Zusammenfassend auf Basis dieser Quellen zeigt sich die Einschätzung der ADF zur 3. FlugLSV wie folgt:

- ▶ Der Anwendungsbereich sollte Bestandsflughäfen und auch die TSZ 2 umfassen.
- ▶ Der Schwellenwert für das Isophonen-Band 1 wird als zu hoch angesetzt bewertet. Die Aufteilung der Tag-Schutzzzone 1 in zwei Isophonen-Bänder sollte daher aufgegeben werden bzw. bei einer Beibehaltung sollte der Schwellenwert für das Isophonen-Band 1 auf 62 dB(A) abgesenkt werden.
- ▶ Die zeitliche Staffelung der Geltendmachung der Entschädigungszahlungen wird als Schutzdefizit kritisiert. Als unklar wird darüber hinaus kritisiert, dass die Festsetzung der Isophonen-Bänder nicht für die Festsetzung des LSB verbindlich vorgegeben ist und somit der Zeitpunkt der Entstehung der Entschädigungsansprüche unklar sei.
- ▶ Die Höhe der Entschädigungsansprüche wird als unzureichend erachtet. Die Beurteilungsgrundlage für die Bemessung der Pauschalwerte sollte angehoben werden.
- ▶ Gleichermaßen gilt für den Ansatz von 2,00 bzw. 1,48 % des Verkehrswertes der Immobilie in Isophonen-Band 1 bzw. 2, die anzuheben sind.
- ▶ Der Stichtag für die Ermittlung des Verkehrswertes sollte auf den Zeitpunkt der Bekanntgabe der Planungsunterlagen vorverlegt werden.
- ▶ Die Kosten für die Ermittlung des Verkehrswertes sollten vollumfänglich vom Flugplatzhalter getragen werden, auch wenn die Ermittlung nicht den Nachweis einer höheren Entschädigung erbracht hat.
- ▶ Übernahme des für den Frankfurter Standort entwickelten vereinfachten Wertermittlungsverfahren für die Verkehrswertermittlung als Soll-Vorschrift.
- ▶ Die Entschädigungszahlung sollte als regelmäßig wiederkehrende Leistung ausgestattet werden (z. B. jährlich).
- ▶ Die in § 7 der 3. FlugLSV vorgesehene Reduzierung der Entschädigung aufgrund der Vorbelastung wird abgelehnt.
- ▶ Sowohl die bei der Konkretisierung der Außenwohnbereichs erforderliche Mindestgröße des Außenwohnbereichs als auch der Ausschluss von Vorgärten, soweit sie nicht als Außenwohnbereich genutzt werden (können), wird abgelehnt.
- ▶ Eine Sonderregelung für Entschädigungsansprüche für schutzbedürftige Einrichtungen wird gefordert.

### 3.1.3.3 BVF

Folgende Stellungnahmen der BVF wurden herangezogen:

- ▶ BVF (gemeinsam mit ADF) zum Entwurf der 3. FlugLSV vom 12.03.2013.

- ▶ Stellungnahme zum Entwurf des Fluglärmberichts der Bundesregierung vom 18.05.2018.

Zusammenfassend auf Basis dieser Quellen zeigt sich die Einschätzung der BVF zur 3. FlugLSV wie folgt:

- ▶ Der Anwendungsbereich sollte Bestandsflughäfen und auch die TSZ 2 umfassen.
- ▶ Der Schwellenwert für das Isophonen-Band 1 wird als zu hoch angesetzt bewertet. Die Aufteilung der Tag-Schutzzone 1 in zwei Isophonen-Bänder sollte daher aufgegeben werden bzw. bei einer Beibehaltung sollte der Schwellenwert für das Isophonen-Band 1 auf 62 dB(A) abgesenkt werden.
- ▶ Die zeitliche Staffelung der Geltendmachung der Entschädigungszahlungen wird als Schutzdefizit kritisiert. Als unklar wird darüber hinaus kritisiert, dass die Festsetzung der Isophonen-Bänder nicht für die Festsetzung des LSB verbindlich vorgegeben ist und somit der Zeitpunkt der Entstehung der Entschädigungsansprüche unklar sei.
- ▶ Die Höhe der Entschädigungsansprüche wird als unzureichend erachtet. Die Beurteilungsgrundlage für die Bemessung der Pauschalwerte sollte angehoben werden.
- ▶ Gleichermaßen gilt für den Ansatz von 2,00 bzw. 1,48 % des Verkehrswertes der Immobilie in Isophonen-Band 1 bzw. 2, die anzuheben sind.
- ▶ Der Stichtag für die Ermittlung des Verkehrswertes sollte auf den Zeitpunkt der Bekanntgabe der Planungsunterlagen vorverlegt werden.
- ▶ Die Kosten für die Ermittlung des Verkehrswertes sollten vollumfänglich vom Flugplatzhalter getragen werden, auch wenn die Ermittlung nicht den Nachweis einer höheren Entschädigung erbracht hat.
- ▶ Das Verfahren zur Geltendmachung der Entschädigung sollte vereinfacht werden und sich z. B. auf Daten aus dem Bauantrag stützen; so könnte die Verkehrswertermittlung obsolet werden. Auch Nießbrauchsrechte werden nach derzeitigem Stand nicht ausreichend berücksichtigt.
- ▶ Die Entschädigungszahlung sollte als regelmäßig wiederkehrende Leistung ausgestattet werden (z. B. jährlich). Zudem sollte die Außenwohnbereichsentschädigung zu einer generellen Entschädigung für Wertverluste für Immobilienvermögen ausgebaut werden.
- ▶ Die in § 7 der 3. FlugLSV vorgesehene Reduzierung der Entschädigung aufgrund der Vorbelastung wird abgelehnt.
- ▶ Sowohl die bei der Konkretisierung der Außenwohnbereichs erforderliche Mindestgröße des Außenwohnbereichs als auch der Ausschluss von Vorgärten, soweit sie nicht als Außenwohnbereich genutzt werden (können), wird abgelehnt. Ebenfalls sollten Kleingärten in den Anwendungsbereich fallen.
- ▶ Eine Sonderregelung für Entschädigungsansprüche von schutzbedürftigen Einrichtungen wird gefordert.

Der Rücklauf der drei Anfragen wird in Kapitel 5.2 dokumentiert.

### 3.2 Identifikation der zentralen relevanten Fragestellungen

Aufbauend auf den ersten Überlegungen zum Vollzug der 3. FlugLSV identifizierten die Forschungsnehmenden die folgenden Fragestellungen als relevant für die weitere Untersuchung:

- ▶ Wie ist die 3. FlugLSV in ihrer aktuellen Fassung in der Lage, einen nachhaltigen Beitrag zur Verbesserung des Schutzes vor Fluglärm in der Umgebung von Flugplätzen zu leisten? Welchen Beitrag dazu kann eine (einmalige) Entschädigung leisten?
- ▶ Werden die Einbußen an Lebens- und Wohnqualität, die durch die Fluglärmelastung innerhalb der TSZ 1 auftreten, mit Hilfe der Entschädigungszahlungen hinreichend kompensiert? Kommt dabei der Bedeutung des Außenwohnbereichs ausreichend Berücksichtigung zu?
- ▶ Stellt aus der Erfahrung der Vollzugspraxis die Bemessung der Entschädigung mit Hilfe der Verkehrswertermittlung eines Grundstücks eine geeignete Bemessungsgrundlage dar?
- ▶ Existieren Regelungsinhalte in der 3. FlugLSV, die „ins Leere“ laufen, weil sie sich in der Vollzugspraxis als unzutreffend bzw. nicht relevant herausgestellt haben?
- ▶ Liegen Erkenntnisse aus sonstigen Verfahren zur Regelung von Außenwohnbereichsentschädigungen vor, die eine Verbesserung der Anwendungs- bzw. Vollzugspraxis erwarten lassen?

Insbesondere: Welche positiven Praxiserfahrungen sollten in die Regelungen der 3. FlugLSV übernommen werden (z. B. Verkehrswertermittlung rund um den Frankfurter Flughafen)?

- ▶ Warum werden Bestandsflughäfen von den Regelungen ausgenommen? Liegen Hinweise vor, die Entschädigungen für Beeinträchtigungen des Außenwohnbereichs nur an neuen bzw. baulich erweiterten Flugplätze rechtfertigen?
- ▶ Ist eine Differenzierung zwischen zivilen und militärischen Flugplätzen weiterhin begründbar?
- ▶ Ist es weiterhin gerechtfertigt, für Außenwohnbereiche die alleinige Nutzung innerhalb des Beurteilungszeitraums Tag (06:00 – 22:00 Uhr) zu berücksichtigen? Kann eine regelmäßige Nutzung vor allem in den Sommermonaten eine weitergehende Regelung rechtfertigen?
- ▶ Müssen die Entschädigungspauschalen bei Wohnungen (regelmäßig) an aktuelle Preis- und Kostenentwicklungen angepasst werden?
- ▶ Kann auf die Regelung nach § 7 „Berücksichtigung der Art der baulichen Nutzung sowie der Vorbelastung“ der 3. FlugLSV für Gewerbe- und Industriegebiete verzichtet werden, wobei die Entschädigungen um die Hälfte gemindert werden?
- ▶ Welche Auswirkungen ergeben sich bei Neufestsetzung von LSB (z. B. in Bezug auf den Verfahrensablauf)?

## 4 Vergleichende Betrachtung mit den Regelungen zu Straßen- und Schienenverkehrslärm

Bereits in der Verordnungsbegründung wird als mögliche Alternative für die Regelungen der 3. FlugLSV der Blick auf bestehende Entschädigungsregelungen bei anderen Infrastrukturen gerichtet. So heißt es dort: „Die erste Alternative wäre, bei der Festlegung der Entschädigungshöhe auf das vorhandene Regelwerk zur Außenwohnbereichsentschädigung beim Neu- und Ausbau von Straßen zu verweisen. Eine solche Konzeption wäre allerdings mit erheblichen Nachteilen verbunden, da die Regelung für Straßen den Vorgaben des novellierten Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm nicht in dem notwendigen Umfang Rechnung trägt. Zudem würden bei einer solchen Vorgehensweise die Besonderheiten der Fluglärmimmissionen nur unzureichend berücksichtigt.“<sup>57</sup>

Damit gemeint ist, dass die Richtwirkung der Lärmimmissionen beim Landverkehr einen linienhaften Verlauf aufweise und damit eine andere ist als die des Fluglärm, bei dem die Streuungsbreite der Lärmimmissionen im Abflugkorridor bzw. unterhalb der Anfluggrundlinien liegt. Die Verordnung hätte, anstatt eigene Regelungen zur Bemessung der Höhe der Entschädigung zu treffen, „lediglich auf das vorhandene Regelwerk des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung zur Außenwohnbereichsentschädigung beim Neu- und Ausbau von Straßen“ verweisen können. Dieser Weg wurde nicht gegangen. Weiter erfolgt dennoch der Hinweis, dass „Festlegungen, die in den „Richtlinien für den Verkehrslärmschutz an Bundesfernstraßen in der Baulast des Bundes - VLärmSchR 97“<sup>58</sup> vom 2. Juni 1997 zur Außenwohnbereichsentschädigung beim Neubau und der wesentlichen baulichen Erweiterung von Straßen getroffen worden sind“, berücksichtigt wurden.<sup>59</sup>

Aus diesen Gründen bietet sich eine vergleichende Betrachtung der Regelungen für Entschädigungen bei eingeschränkter Nutzung von Außenwohnbereichen beim Landverkehrslärm an. Diese finden sich in der Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV)<sup>60</sup> sowie in den VLärmSchR 97<sup>61</sup>. Mit Hilfe einer kurzen vergleichenden Betrachtung werden im Folgenden die wesentlichen Inhalte und Unterschiede zur bestehenden Regelung nach 3. FlugLSV bzw. dem FluLärmG sowie die Vor- und Nachteile aus Sicht der Forschungsnehmenden beschrieben. Darüber hinaus wird im Weiteren aufgezeigt, welche Kriterien und Maßnahmen zum Schutz von Außenwohnbereichen im Rahmen der Bauleitplanung Anwendung finden, die durch die Geräuschbelastung aus dem Land- und Flugverkehr verursacht sein können.

### 4.1 Bestehende Regelungen nach 16. BImSchV

Die 16. BImSchV gilt nach §1 (1) „für den Bau oder die wesentliche Änderung von öffentlichen Straßen sowie von Schienenwegen der Eisenbahnen und Straßenbahnen (Straßen und Schienenwege)“. Für die Immissionsorte ist sicherzustellen, dass die Immissionsgrenzwerte aus §2 der 16. BImSchV zum „Schutz der Nachbarschaft vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch

---

<sup>57</sup> BR-Drs. 484/13, S. 2.

<sup>58</sup> Verkehrsblatt, S. 434.

<sup>59</sup> BR-Drs. 484/13, S. 7.

<sup>60</sup> Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV) vom 12. Juni 1990 (BGBl. I S. 1036), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 4. November 2020 (BGBl. I S. 2334) geändert worden ist

<sup>61</sup> Richtlinien für den Verkehrslärmschutz an Bundesfernstraßen in der Baulast des Bundes (VLärmSchR 97) vom 27. Mai 1997 (VkB1 1997 S. 434; 04.08.2006 S. 665 06; 25.06.2010); Änderungen gemäß Rundschreiben: StB 13/7144.2/01/1206434 vom 25.06.2010.

Verkehrsgeräusche‘ (§ 2 Abs. 1 der 16. BImSchV) nicht überschritten werden. Die Höhe des Schutzanspruchs richtet sich nach der Art der baulichen Nutzung gemäß Baunutzungsverordnung (BauNVO)<sup>62</sup>. Eine entsprechende Differenzierung erfolgt, mit Ausnahme der Regelungen im § 7 der 3. FlugLSV zur Minderung der Entschädigungspauschalen für Gewerbe- (GE), Sonder- (SO) und Industriegebiete (GI), im Rahmen des Regelwerks zum FluLärmG nicht.

Nach § 41 Abs. 1 Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG)<sup>63</sup> muss beim Bau oder der wesentlichen Änderung einer öffentlichen Straße (oder Schienenweg) sichergestellt werden, dass durch Verkehrsgeräusche keine schädlichen Umwelteinwirkungen hervorgerufen werden können, die nach dem Stand der Technik vermeidbar sind (aktiver Lärmschutz). Dies gilt nach § 41 Abs. 2 BImSchG jedoch nicht, wenn die Kosten außer Verhältnis zum angestrebten Schutzzweck stehen. Kann eine bauliche Nutzung mit aktivem Lärmschutz nicht oder nicht ausreichend geschützt werden, besteht nach § 42 BImSchG ein Anspruch auf Entschädigung für Lärmschutzmaßnahmen an den betroffenen baulichen Anlagen in Höhe der erbrachten notwendigen Aufwendungen (passiver Lärmschutz).

Soweit die Geräuschimmissionen weder durch aktive noch durch passive Maßnahmen ausreichend abgewehrt werden, können die verbleibenden Beeinträchtigungen in Geld ausgeglichen werden (§ 42 Abs. 2 Satz 2 BImSchG, § 74 Abs. 2 Satz 3 VwVfg). Es wird dabei unterschieden zwischen Beeinträchtigungen des Wohngrundstücks bzw. des Außenwohnbereichs. Laut VLärmSchR 97 liegt eine „entschädigungspflichtige Beeinträchtigung des Wohngrundstücks [...] nur vor, wenn schädigende Einwirkungen auf die zum Wohnen bestimmten und geeigneten Teile des Wohngrundstückes verbleiben“ (siehe Nr. 50 Satz (3) VLärmSchR 97). Diese Beeinträchtigungen sind durch Geldentschädigungen auszugleichen, wobei die besondere Funktion der betroffenen Teilwerte (z. B. ungeschützter Außenwohnbereich) für das Wohngrundstück mit Hilfe einer Gesamtbetrachtung zu ermitteln ist.

Es sind dann bei Überschreitung des zutreffenden Immissionsgrenzwertes auf Grundlage von § 42 BImSchG angemessene Entschädigungen in Geld für den Eigentümer der baulichen Anlage vorzusehen. Ob dieser Ausgleich in Frage kommt, wird im Rahmen einer Abwägung durch die zuständige Planungsbehörde entschieden. Für die Abwägung wird die Auswahl der Lärmschutzmaßnahmen unter Berücksichtigung bautechnischer und wirtschaftlicher Gesichtspunkte sowie sonstiger Belange (z. B. Wegfall des Immissionsortes aufgrund eines Abrisses absehbar) zugrunde gelegt.

Ein Anspruch dem Grunde nach entsteht laut § 2 der 16. BImSchV, je nach Schutzbedarf, bei Beurteilungspegeln in Höhe von 57 dB(A) (für Schule, Krankenhaus etc.) bis 69 dB(A) (für Gewerbegebiete) am Tag. Die 3. FlugLSV sieht dagegen vor, dass in der TSZ 1 also ab 60 dB(A) für neue oder wesentlich baulich erweiterte zivile Flugplätze bzw. ab 63dB(A) bei neuen oder wesentlich baulich erweiterten militärischen Flugplätzen ein Anspruch auf Entschädigung für schutzbedürftige Nutzungen entsteht, unabhängig von der festgesetzten Art der baulichen Nutzung bzw. dem Schutzbedarf. Es handelt sich sowohl nach 16. BImSchV als auch nach 3. FlugLSV um einmalige Zahlungen.

---

<sup>62</sup> Baunutzungsverordnung (BauNVO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. November 2017 (BGBl. I S. 3786), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 3. Juli 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 176) geändert worden ist.

<sup>63</sup> Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2013 (BGBl. I S. 1274; 2021 I S. 123), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 3. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 225, Nr. 340) geändert worden ist.

Im Anwendungsbereich der 16. BImSchV werden, entsprechend der Regelungen nach § 3 der 3. FlugLSV, die baulich mit Gebäuden verbundenen Außenwohnbereiche (Balkone, Loggien etc.) sowie die unbebauten Außenwohnbereiche (Gartenlauben, Grillplätze etc.) als schutzbedürftig eingestuft (siehe Nr. 49 in VLärmSchR 97). Die Entscheidung, ob die „*Flächen tatsächlich zum Wohnen im Freien geeignet und bestimmt sind, ist jeweils im Einzelfall*“ (siehe Nr. 49 Satz (2) VLärmSchR 97) zu prüfen. Auf die Notwendigkeit einer Einzelfallprüfung wird dagegen in der 3. FlugLSV nicht explizit verwiesen.

Der maßgebliche Immissionsort befindet sich laut 16. BImSchV 2 m über der Mitte der als Außenwohnbereich genutzten Fläche (2.2.10 in Anlage 2). Für diesen Immissionsort sind demzufolge auch Beurteilungspegel  $L_{r,Tag}$  auszuweisen. Dagegen erfolgt die Berechnung der Schutzzonen des LSB nach FluLärmG für die verwendeten Immissionskenngrößen pauschal in der Höhe  $h_r = 4$  m über Grund (siehe 8.1 AzB-2008<sup>64</sup> bzw. § 4 Abs. 3 der 1. FlugLSV). Es wird also kein separater Immissionsort betrachtet, der die Geräuschbelastung im Bereich eines Außenwohnbereichs dokumentiert. Für die Berechnung der Entschädigungsbeträge sind Angaben zum Beurteilungspegel allein für das Verfahren nach VLärmSchR 97 notwendig (siehe unten).

## 4.2 Bestehende Regelungen nach VLärmSchR 97

Der Anwendungsbereich dieser Richtlinie gilt nach Abschnitt A.I der VLärmSchR 97 für bauliche Maßnahmen an Bundesfernstraßen, die sich in der Baulast des Bundes befinden,

- ▶ bei der Planung von Lärmschutzmaßnahmen,
- ▶ beim Bau neuer Straßen oder bei der wesentlichen Änderung bestehender Straßen (Lärmvorsorge),
- ▶ bei der nachträglichen Minderung von Lärmbelastungen an bestehenden Straßen (Lärmsanierung) und
- ▶ für Entschädigungen wegen verbleibender Beeinträchtigungen.

Die VLärmSchR 97 umfasst also Vorgaben, die die Umsetzung des Lärmschutzes im Rahmen der Lärmvorsorge und Lärmsanierung betreffen. „Eine Entschädigung in Geld wird gewährt, soweit bauliche Schutzmaßnahmen an der Straße oder an der baulichen Anlage keine oder keine ausreichende Abhilfe bringen“ (siehe Nr. 4 VLärmSchR 97). Zur Ermittlung der Entschädigungen werden Regelungen zu den Voraussetzungen sowie zur Verfahrensweise getroffen (z. B. Berechnungsgrundlagen für bebauten und unbebauten Außenwohnbereiche). Darüber hinaus wird diese Richtlinie nach gängiger Verwaltungspraxis des Eisenbahn-Bundesamtes (EBA) hilfsweise auch für die Bemessung eines Entschädigungsanspruchs bei Planrechtsentscheidungen im Schienenverkehr genutzt.<sup>65</sup>

Es wird bei den Entschädigungen wegen Lärmbeeinträchtigungen differenziert zwischen einer Entschädigung für den Substanzverlust bei Teilinanspruchnahme (ggf. Wertminderung des Gebäudes) und einer Entschädigung wegen Lärmbeeinträchtigung des Außenwohnbereichs. Die Berechnung bei bebauten Außenwohnbereichen erfolgt anhand der Verkehrswerte (Grundstücke bzw. Immobilien) und anhand der anteiligen Flächen der Außenwohnbereiche. Bei unbebauten Außenwohnbereichen wird die Entschädigung auf Grundlage des Verkehrswertes

---

<sup>64</sup> Anleitung zur Berechnung von Lärmschutzbereichen (AzB) vom 19. November 2008 (BAnz. Nr. 195a vom 23. Dezember 2008).

<sup>65</sup> EBA (2012), Teil VI [1].

ermittelt. Dagegen werden nach § 5 der 3. FlugLSV Entschädigungspauschalen gewährt, so dass die Größe der Außenwohnbereiche keine Rolle spielt.

Die Entschädigungsbeträge nach VLärmSchR 97 können sehr unterschiedlich ausfallen. Beispielsweise<sup>66</sup> lässt sich für eine Mietwohnung (Wohnfläche: 100 m<sup>2</sup>) mit einem Balkon (Fläche: 5 m<sup>2</sup>) ein Entschädigungsbetrag in Höhe von rund 1.800,00 EUR ableiten. Dazu wurden ein Mietpreis (kalt) in Höhe von 6,00 EUR/m<sup>2</sup> und eine Restnutzungsdauer von 70 Jahren zugrunde gelegt. Diese Wohnung befindet sich in einem Allgemeinen Wohngebiet (WA) und die Geräuschbelastung liegt bei  $L_{r, \text{Tag}} = 68 \text{ dB(A)}$ . Für einen unbebauten Außenwohnbereich (Fläche: 200 m<sup>2</sup>) ergibt sich ein Entschädigungsbetrag in Höhe von rund 10.000,00 EUR. Der Verkehrswert wird mit 200,00 EUR/m<sup>2</sup> berücksichtigt; der Schutzbedarf sowie die Geräuschbelastung entsprechen dem vorherigen Beispiel für den Balkon einer Mietwohnung. Die Entschädigungspauschalen betragen nach § 5 3. FlugLSV, je nach Lage im Isophonen-Band, für eine Wohneinheit zwischen 1.480,00 EUR und 6.000,00 EUR.

### 4.3 Exkurs: Schutz der Außenwohnbereiche im Bauplanungsrecht

Während sich beide vorab dargestellten Regelwerke auf Genehmigungsplanungen für Baumaßnahmen im Straßen- und Schienenverkehr beziehen, spielt der Schutz der Außenwohnbereiche auch im Rahmen des Bauplanungsrechts (sowie des Bauordnungsrechts) eine wichtige Rolle. Zum Schutz von Außenwohnbereichen werden im Bauplanungsrecht, d. h. im Rahmen der Aufstellung bzw. Änderung von Bebauungsplänen, üblicherweise entsprechende Regelungen getroffen, die in Form textlicher und/oder zeichnerischer Festsetzungen festgeschrieben werden. Für Wohnbauflächen sollte dabei nach Möglichkeit eine angemessene Nutzung von Außenwohnbereichen sichergestellt werden.

Bei der Aufstellung sachgerechter Bebauungspläne sind im Allgemeinen regelmäßig Festsetzungen zum Immissionsschutz vorzusehen, die den Schutz vor Gefahren, erheblichen Beeinträchtigungen und erheblichen Belästigungen umfassen. Die Umsetzung dieser Festsetzungen ist dann z. T. Gegenstand der nachfolgenden Ausführungsplanung, die schließlich mit Hilfe des Bauordnungsrechts zu überprüfen ist (z. B. Schallschutznachweis zur Einhaltung der Anforderung zum baulichen Schallschutz gemäß DIN 4109-1 (2018) Schallschutz im Hochbau<sup>67</sup>). Nach der Rechtsprechung des VGH Baden-Württemberg kann ein Ermittlungs- und Bewertungsdefizit vorliegen, wenn bei der Planung neuer Wohnbauflächen eine Überschreitung der schalltechnischen Orientierungswerte aus dem Beiblatt 1 der DIN 18005-1 akzeptiert wird und gleichzeitig keine Ausführungen zur Schutzbedürftigkeit der Außenwohnbereiche gemacht werden.<sup>68</sup>

Es werden in der städtebaulichen Planung zur Berücksichtigung des Schallimmissionsschutzes in der Regel die DIN 18005 Schallschutz im Städtebau (2023)<sup>69</sup> sowie das zugehörige Beiblatt 1<sup>70</sup> zugrunde gelegt. In Bezug auf den Schutz der Außenwohnbereiche wird hier darauf hingewiesen, dass bei „Gebäuden, die einseitig durch Geräusche belastet sind, [...] Außenwohnbereiche (Balkone, Loggien, Terrassen) häufig dadurch ausreichend geschützt

---

<sup>66</sup> Nachfolgende Beispielberechnungen siehe Popp et al. (2016), Tabelle 4.3 und 4.4.

<sup>67</sup> DIN 4109-1 Norm 2018-01 Schallschutz im Hochbau – Teil 1: Mindestanforderungen, Beuth Verlag.

<sup>68</sup> VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 17.6.2010, Az. 5 S 884/09, Rn. 35.

<sup>69</sup> DIN 18005 Norm 2023-07 Schallschutz im Städtebau – Grundlagen und Hinweise für die Planung, Beuth Verlag.

<sup>70</sup> DIN 18005 Beiblatt 1 Norm 2023-07 Schallschutz im Städtebau – Beiblatt 1: Schalltechnische Orientierungswerte für die städtebauliche Planung, Beuth Verlag.

werden [können], dass diese auf der lärmabgewandten Seite angeordnet werden“.<sup>71</sup> Weiterhin wird im Beiblatt 1 darauf hingewiesen, dass bei „Außen- und Außenwohnbereichen [...] grundsätzlich die Orientierungswerte des Zeitbereichs ‚tags‘“ gelten. Ansonsten sind aber keine Regelungen zum Schutz von Außenwohnbereichen Gegenstand dieser Normen oder sonstiger Regelwerke des Bauplanungsrechts.

Niederschlag findet in der Praxis die Rechtsprechung, die das Wohnen im Freien nicht im gleichen Maße als schutzwürdig einstuft wie den Schutz im Gebäudeinneren. Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) hat leitend ausgeführt, dass dem „Schutz vor Kommunikationsstörungen im Außenwohnbereich nicht der gleiche Stellenwert beigemessen werden kann, der ihm im Gebäudeinneren, dem eigentlichen Mittelpunkt privater Lebensgestaltung, zukommt“<sup>72</sup>.

In der Planungspraxis finden sich zum Schutz von Außenwohnbereichen unterschiedliche Anforderungen und Kriterien. Dabei wird, analog zu den Regelungen nach dem FluLärmG, regelmäßig zwischen baulich mit Gebäuden und nicht baulich mit Gebäuden verbundenen Außenwohnbereichen differenziert. Es finden sich dabei z. B. Empfehlungen für Festsetzungen, die in Anlehnung an die Pegelkriterien des FluLärmG einen Mittelungspegel  $L_{Aeq, Tag} = 65 \text{ dB(A)}$  vorsehen, der für sofortigen Anspruch auf Entschädigung für Außenwohnbereiche nach 3. FlugLSV herangezogen wird und als obere Schwelle empfohlen wird. Solange diese Schwelle nicht überschritten wird, kann ein Außenwohnbereich an der betroffenen Fassade geplant werden. Ebenso finden sich Beispiele, die sich auf die geltenden Immissionsgrenzwerte der 16. BImSchV beziehen, also eine Differenzierung nach der Art der baulichen Nutzung gemäß BauNVO Berücksichtigung findet. Schließlich werden auch Ergebnisse aus der Lärmwirkungsforschung herangezogen, indem Pegelkriterien für unterschiedliche Schutzziele zum Schutz der Außenwohnbereiche definiert werden (z. B. Gewährleistung der Hörbarkeit außen im Gefahrenfall, indem Mittelungspegel  $L_{Aeq}$  bis 60 dB(A) zur Sicherstellung einer Aufsichtspflicht als zulässig eingestuft werden).

Als konkrete Beispiele für Kriterien zum Schutz der Außenwohnbereiche in der Bauleitplanung sind zu nennen (nach dem Veröffentlichungsjahr sortiert):

- ▶ Handlungsempfehlung – Schallschutz für neue Wohn- und Mischgebiete in der Nachbarschaft von bestehenden Industrie- und Gewerbegebieten in Hessen (Stand Nov. 2012):

Der Orientierungswert für gesundes Wohnen (Mittelungspegel = 60 dB(A) am Tag) wird auch als Lärmschutzziel für Außenwohnbereiche empfohlen (ohne weitergehende Begründung).

- ▶ Arbeitshilfe zur Beurteilung gesunder Wohnverhältnisse – Schallimmissionen (2017) der Stadt Frankfurt/Main:

Beurteilungspegel  $L_r = 64 \text{ dB(A)}$  am Tag; Begründung mit Verweis auf Immissionsgrenzwert der 16. BImSchV für Mischgebiete (MI), wo das Wohnen noch als zulässig bewertet wird.

- ▶ Städtebauliche Lärmfibel Baden-Württemberg (Stand 2018):

---

<sup>71</sup> DIN 18005, Kapitel 5.6 Schallschutzmaßnahmen an Gebäuden.

<sup>72</sup> BVerwG, Urt. v. 16.03.2006, 4 A 1075.04, Rn. 364.

Spätestens ab Beurteilungspegel  $L_r = 64$  dB(A) ist baulicher Schallschutz (z. B. offene Verglasung) vorzusehen (ohne weitergehende Begründung für Beurteilungspegel).

► Berliner Leitfaden: Lärmschutz in der verbindlichen Bauleitplanung 2021:

Beurteilungspegel  $L_r = 65$  dB(A) am Tag wird als Schwellenwert für mit dem Gebäude baulich verbundene Außenwohnbereiche definiert; bei Nichteinhaltung sind Lärmschutzmaßnahmen zu prüfen; Begründung mit Verweis auf FluLärmG bzw. 3. FlugLSV

Bei nicht baulich mit Gebäuden verbundenen Außenwohnbereichen wird ein Schwellenwert am Tag in Höhe von 62 dB(A) definiert, der nicht großflächig überschritten werden soll; ansonsten sind Maßnahmen zur Pegelminderung zu prüfen.

Darüber hinaus finden sich aber auch weitere Beispiele für Lärmschutzziele, die z. T. niedriger ausfallen (Bsp. Stadt Wolfenbüttel: Beurteilungspegel  $L_r = 58$  dB(A) am Tag<sup>73</sup>). Wiederholt finden sich auch Festsetzungen zum Schutz der Außenwohnbereiche, die sich an den Lärmpegelbereichen nach DIN 4109-1 (2018)<sup>74</sup> (oder ggf. älterer Versionen) orientieren. Zum Beispiel sind dann Außenwohnbereiche nur zulässig, wenn sie sich ab Lärmpegelbereich III, also der maßgebliche Außenlärmpegel  $L_a$  mindestens 61 dB(A) beträgt, im Schallschatten bzw. an den lärmabgewandten Fassadenseiten befinden (siehe z. B. Stadt Braunschweig 2017<sup>75</sup>).

Als Regelungen zum Schutz der Außenwohnbereiche kommen sowohl planerische Maßnahmen als auch Lärmschutzanlagen in Frage, die jeweils als Festsetzungen gemäß § 9 Baugesetzbuch (BauGB)<sup>76</sup> umgesetzt werden können. Mit Hilfe dieser Maßnahmen wird sichergestellt, dass das Schutzgut Mensch bzw. die Bewohnende oder Nutzende nachhaltig vor einer erheblichen Immissionsbelastung geschützt werden. Dabei werden Entschädigungsregelungen im Allgemeinen nicht vorgesehen.

Unter Berücksichtigung der obigen Pegelkriterien ergibt sich die Frage, ob sich daraus eine Argumentation zur Ausweitung der Entschädigungsregelung auf die TSZ 2, also  $L_{Aeq\ Tag} \geq 55$  bis < 60 dB(A) für neue und wesentlich baulich erweiterte zivile Flugplätze, begründen lässt. Im Außenbereich können bei vergleichbaren Geräuschpegeln nach VDI 3722 bereits Beeinträchtigungen der Kommunikation auftreten, selbst wenn man eine angehobene Sprechweise unterstellt. Wenn der Sprecher-Hörer-Abstand bei Störgeräuschpegeln  $L_{Am}$  von 55 dB(A) dann mehr als ca. 1,5 m beträgt, ist eine akzeptable Sprachverständlichkeit nicht mehr sichergestellt (siehe Bild 1 in VDI 3722).

Neben einer Einschränkung in der Kommunikation kann man beispielsweise bei Mittelungspegeln ab 58 dB(A) davon ausgehen, dass die Aufenthalts- und Erholungsfunktion beeinträchtigt wird. Dieser Mittelungspegel sollte nämlich, um dem Ruhebedürfnis von Nutzenden Rechnung zu tragen, auf wesentlichen Teilflächen im Außenbereich

---

<sup>73</sup> Bebauungsplan VL „Am Ahlumer Wege“, Stadt Wolfenbüttel 2021; Quelle: GIS-Portal Landkreis Wolfenbüttel. Online verfügbar unter: <https://lkwfeu.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=acb1e1f983264cb0841a39ceb2627edc>, zuletzt geprüft am 03.11.2025; Begründung: Verweis auf schalltechnischen Orientierungswert für Allgemeine Wohngebiete (WA) am Tag plus 3 dB(A) als nicht „wesentliche“ Überschreitung

<sup>74</sup> DIN 4109-1 Norm 2018-01 Schallschutz im Hochbau - Teil 1: Mindestanforderungen, Beuth Verlag

<sup>75</sup> Bebauungsplan ST 83 Stöckheim-Süd, Stadt Braunschweig 2017; Quelle: Bebauungsplan-Kataster im Geoportal FRISBI der Stadt Braunschweig. Online verfügbar unter: [https://geoportal.braunschweig.de/WebOfficeNet/synserver?project=FRISBI&client=core&view=START\\_Themen%C3%BCbersicht](https://geoportal.braunschweig.de/WebOfficeNet/synserver?project=FRISBI&client=core&view=START_Themen%C3%BCbersicht), zuletzt geprüft am 03.11.2025.

<sup>76</sup> Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 20. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 394) geändert worden ist

Beurteilungspegel  $\leq 58$  dB(A) angestrebt werden (siehe Berliner Leitfaden, Kapitel IV 7.2,<sup>77</sup>). Deswegen erscheint auch eine Entschädigungsregelung begründbar, die bei Dauerschallpegeln  $< 60$  dB(A) ansetzt.

Aus der Planungspraxis sowie der Fachliteratur lassen sich die folgenden Beispiele für Lärmschutzmaßnahmen zum Schutz von Außenwohnbereichen benennen:

- ▶ Schallimmissionsschutz mit Hilfe verglaster Vorbauten (Mindesthöhe 1,5 m) oder verglaster Loggien (gegebenenfalls mit Option zur Öffnung/Teilöffnung der äußeren baulichen Hülle).
- ▶ Schutz der verlärmten Außenwohnbereiche mit Hilfe einer massiven geschlossenen baulichen Abschirmung.
- ▶ Die Wohneinheit verfügt über mindestens einen geschützten Außenwohnbereich (z. B. im Blockinnenbereich, zur lärmabgewandten Fassadenseite).

Vergleichbare Maßnahmen für Außenwohnbereiche werden zum Schutz vor Fluglärm im Allgemeinen nicht vorgesehen, weil geschlossene bauliche Anlagen nicht üblich sind zum Schutz vor Fluglärm bzw. eine lärmabgewandte Fassadenseite gar nicht existiert. Die Entschädigungsregelungen der 3. FlugLSV werden explizit als Ersatz für baulichen Schallschutz begründet, weil solche Vorkehrungen „mit den Besonderheiten des Wohnens im Freien nicht vereinbar oder im Außenbereich technisch nicht umsetzbar sind“<sup>78</sup>. Es ist aber aus Sicht der Forschungsnehmenden darauf hinzuweisen, dass die komplette Einhausung (Wintergarten, Glasdach, Seitenwände als Beispiele) von Außenwohnbereichen, ggf. unter großem finanziellen und technischen Aufwand, möglich sein kann.

## 4.4 Vergleich der Regelungen

Es ergeben sich im Vergleich der bestehenden Regelungen und Anforderungen zur Entschädigung der Außenwohnbereiche beim Flug- und Landverkehr sowohl Parallelen als auch Unterschiede. Diese fehlende Harmonisierung wird von einzelnen Akteuren kritisiert und eine Änderung eingefordert. Man spricht sich zum Beispiel seitens des ALD für eine Harmonisierung der Regelungen aus, wobei das Verfahren nach VLärmSchR 97 für die unterschiedlichen Verkehrsträger präferiert wird (siehe Stellungnahme ALD zum Entwurf der 3. FlugLSV vom 12.03.2013).

Aus Sicht der Forschenden ergeben sich im Vergleich zu den geltenden Regelungen beim Landverkehr die folgenden Anmerkungen und Schlussfolgerungen zu einzelnen Paragraphen der 3. FlugLSV:

### 4.4.1 Anwendungsbereich, § 1

Der Anwendungsbereich der VLärmSchR 97 umfasst bauliche Maßnahmen zum Verkehrslärmschutz an Bundesfernstraßen, die sich in der Baulast des Bundes befinden. Dabei werden zum Schutz vor Verkehrslärm in der VLärmSchR 97 die Planung im Allgemeinen (Abschnitt B), die Lärmvorsorge (Abschnitt C), die Lärmsanierung (Abschnitt D) und Entschädigungsregelungen (siehe Abschnitt E) dargestellt. Damit wird der Anwendungsbereich der VLärmSchR 97 im Vergleich zur 3. FlugLSV deutlich umfassender gefasst und er wird zusätzlich um den Schienenverkehrslärm erweitert (siehe Kapitel 4.2).

---

<sup>77</sup> Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen; Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz (2021).

<sup>78</sup> BR-Drs. 484/13, S. 6.

#### **4.4.2 Außenwohnbereich, § 3**

Es werden sowohl in der 3. FlugLSV als auch in der VLärmSchR 97 mit der baulichen Anlage verbundene Außenwohnbereiche (Balkone, Dachgärten und Loggien) und auch nicht bauliche verbundene bzw. sonstige Außenwohnbereiche (Terrassen, Grillplätze und Gärten) sowie ähnliche Außenanlagen, die der Wohnnutzung im Freien dienen, darunter verstanden. Weiterhin werden jeweils Ausschlussgründe für eine entsprechende Zuordnung benannt (siehe § 3 Abs. 2 3. FlugLSV bzw. Abschnitt 49 (2) in VLärmSchR 97).

Die konkrete Auslegung dieser Regelungen fällt in Bezug auf die Berücksichtigung von Kleingärten unterschiedlich aus. Einerseits werden Kleingartenanlagen als schutzbedürftige Anlage dazugezählt (Bsp. VLärmSchR 97), diese Handhabe gilt z. T. auch bei Entschädigungsregelungen für Flugplätze (Bsp. Planfeststellung BER), andererseits fallen sie aber nach der 3. FlugLSV nicht darunter. Deswegen erscheint eine einheitliche Regelung wünschenswert, zumal in Kleingartenanlagen mit Gartenhäusern Wohnnutzungen bauordnungsrechtlich zulässig sein können. Beim Schutz vor dem Verkehrslärm werden Kleingartenanlagen dabei in ihrem Schutzanspruch Mischgebieten gleichgestellt. Dabei sollten alle Kleingartenanlagen, die im Sinne des geltenden Kleingartenrechts (siehe § 1 Abs. 1 BKleingG) als solche gelten, Berücksichtigung finden.

#### **4.4.3 Fluglärmelastung von Grundstücken, § 4**

Die 3. FlugLSV definiert die Auslöseschwelle für Entschädigungsregelungen bei Grundstücken innerhalb der TSZ 1. Zum Schutz der Außenwohnbereiche, die im Allgemeinen schwerpunktmäßig in Wohnbauflächen vorhanden sind, wird somit mit 60 dB(A) ein weniger strenger Schutzbedarf zugrunde gelegt als der nach der 16. BImSchV für Allgemeine Wohngebiete (WA) am Tag (Immissionsgrenzwert: 59 dB(A)) beträgt. Dagegen fällt im Rahmen der Lärmsanierung das Schutzniveau noch niedriger aus: Seit 2020 wird für ein Allgemeines Wohngebiet (WA) ein Auslösewert in Höhe von 64dB(A) zugrunde gelegt.<sup>57</sup>

Dabei ist aber zu würdigen, dass die Nichteinhaltung der Immissionsgrenzwerte einen Rechtsanspruch beim Bau oder einer wesentlichen Änderung von öffentlichen Straßen (sowie Schienenwegen) auslöst, der zu einer Entschädigung führen kann, wenn aktive und passive Maßnahmen nicht greifen. Die 3. FlugLSV sieht dagegen unmittelbar Entschädigungspauschalen ab 60 dB(A) bei zivilen Flugplätzen (bzw. 63 dB(A) bei militärischen Flugplätzen) vor, wenn es sich um Neubauten bzw. wesentlich erweiterte Flugplätze handelt. Diese Regelung wurde getroffen, weil passiven Maßnahmen nicht umgesetzt werden können. Der Ansatzpunkt für Entschädigungszahlungen stellt somit einen wesentlichen Unterschied der beiden Regelwerke dar.

#### **4.4.4 Entschädigungspauschalen bei Wohnungen, § 5**

Die Höhe der Entschädigungen nach der 3. FlugLSV werden nach Bauart (Einfamilienhaus, Zweifamilienhaus, Mehrfamilienhaus und Eigentumswohnung) und Geräuschbelastung (Isophonen-Band 1 bzw. 2) differenziert. Die Entschädigungshöhe gemäß VLärmSchR 97 wird dagegen mit Hilfe der Berechnungsgrundlage ermittelt (siehe XVIII.52 VLärmSchR 97). Die Entschädigungen werden u.a. in Abhängigkeit von der betroffenen Größe des Außenwohnbereichs ermittelt. Die Herleitung ist somit mit einem zusätzlichen Aufwand verbunden, wobei sich diese Vorgehensweise beim Landverkehr bewährt hat. Die Höhe der Entschädigungszahlungen im Rahmen der 16. BImSchV kann höher ausfallen als die Entschädigungspauschalen nach 3. FlugLSV. Die weiteren Regelungen der VLärmSchR 97, die die Voraussetzungen und Verfahrensweise zur Ermittlung der Entschädigungszahlungen umfassen,

sind zur Klarstellung hilfreich; vergleichbare Regelungen, wie Beispieleberechnungen für Entschädigungen, finden sich in der 3. FlugLSV nicht.

#### **4.4.5 Erhöhte Entschädigung aufgrund des Verkehrswertes, §6**

Alternativ kann sich die Entschädigung nach 3. FlugLSV am Verkehrswert des betroffenen Grundstücks orientieren, wenn nachgewiesen wird, dass die hiernach ermittelte Entschädigung die Pauschalen nach § 5 übersteigt. Die Höhe der Entschädigung beträgt dann 2,00 % (Isophonen-Band 1) bzw. 1,48 % (Isophonen-Band 2) des Verkehrswertes. Eine vergleichbare Berücksichtigung des Verkehrswertes sieht die VLärmSchR 97 nicht vor. Der Verkehrswert fließt aber als Eingangsgröße bei Ermittlung der Entschädigung für unbebaute Außenwohnbereiche ein (siehe Nr. 54 der VLärmSchR 97).

#### **4.4.6 Berücksichtigung der Art der baulichen Nutzung sowie der Vorbelastung, § 7**

Die VLärmSchR 97 sieht, im Gegensatz zur 3. FlugLSV, bei der Ermittlung der Entschädigungshöhe eine stärkere Differenzierung nach der Art der baulichen Nutzung bzw. der Schutzbedürftigkeit vor. Im Rahmen der Lärmvorsorge wird z. B. für den maßgeblichen Immissionsgrenzwert, der von der Art der baulichen Nutzung gemäß BauNVO abhängt, jeweils der zugehörige Lästigkeitsfaktor ermittelt, der wiederum als ein Faktor in die Berechnung der Entschädigung einfließt. Die 3. FlugLSV sieht dagegen eine pauschale Minderung der Entschädigungen um 50 % für Grundstücke innerhalb von Industriegebieten (GI) und für Grundstücke in Gewerbegebieten (GE), wenn die fluglärmbedingte Geräuschbelastung am Tag < 65dB(A) ist, vor.

#### **4.4.7 Entschädigung in besonderen Fällen, § 8**

Die Regelungen gelten nach Abschnitt A.I der VLärmSchR 97 im Zusammenhang mit baulichen Maßnahmen (z. B. Neubau oder eine wesentliche Änderung) und es sind keine Regelungen enthalten, die analog zu § 8 Abs. 2 3. FlugLSV eine Anrechnung früher geleisteter Entschädigungen für Beeinträchtigungen eines Außenwohnbereichs vorsehen. Demzufolge können die Regelungen wiederholt zur Anwendung kommen, wenn z. B. für einen Straßenabschnitt unterschiedliche Baumaßnahmen in zeitlicher Abfolge stattfinden, die jeweils im Rahmen eines Planverfahrens (z. B. Planfeststellung) geregelt werden. Es sind lediglich Regelungen vorgesehen, wenn Baumaßnahmen mehrerer Verkehrswege zusammen treffen (siehe Abschnitt XI in VLärmSchR 97). Die Entschädigungen werden nicht dauerhaft dokumentiert (z. B. Eintragung Grundbuch), um sie zu dokumentieren und bei zukünftigen Verfahren gegebenenfalls anrechnen zu können.

#### **4.4.8 Zwischenfazit**

Der Exkurs mit dem Vergleich der Regelungen zum Schutz von Außenwohnbereichen im Bauplanungsrechts zeigt auf, wie dieser planerisch Berücksichtigung finden kann. Dabei wird deutlich, dass immer mindestens das Schutzniveau gemäß FluLärmG zugrunde gelegt wird, das mit der Festsetzung eines LSB entsteht (60 dB(A) bei zivilen bzw. 63 dB(A) bei militärischen Flugplätzen). Es werden aber z. T. auch deutlich niedrigere Mittelungsspegele als Auslösenschwelle zugrunde gelegt. Damit wird man der Zielsetzung der Bauleitplanung gerecht, gemäß § 1 BauGB die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse zu berücksichtigen. Dagegen stellen die Entschädigungspauschalen nach 3. FlugLSV Ersatz für passive Schallschutzmaßnahmen dar, die als nicht durchführbar bzw. als unvereinbar mit der Nutzung angesehen werden.

Zusammenfassend lassen sich aus dem Vergleich zwischen dem Regelwerk der VLärmSchR 97 für den Landverkehr sowie der 3. FlugLSV aus Sicht der Forschungsnehmenden die folgenden Schlussfolgerungen ziehen:

- ▶ Das Regelwerk der VLärmSchR 97 kann unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Zielsetzung im Vergleich zum FluLärmG bzw. 3. FlugLSV nicht 1:1 für Entschädigungsregelungen für Außenwohnbereiche angewandt werden.
- ▶ Nach der 3. FlugLSV werden gegebenenfalls Entschädigungspauschalen pro Wohnung ausgezahlt, während die VLärmSchR 97 eine differenzierte Berechnung u.a. anhand eines Lästigkeitsfaktors sowie der Größe des betroffenen Außenwohnbereichs vorsieht. Damit ist sichergestellt, dass sich aktuelle Preisentwicklungen in der Höhe der Entschädigungen niederschlagen. Weiterhin können die Entschädigungen nach VLärmSchR 97 für eine Wohnung bzw. Wohnungseinheit höher ausfallen als nach der 3. FlugLSV.
- ▶ Die Ermittlung der Entschädigungen wegen verbleibender Beeinträchtigungen sieht nach VLärmSchR 97 eine stärkere Differenzierung nach der Schutzbedürftigkeit bzw. der Art der baulichen Nutzung gemäß BauNVO vor.
- ▶ Zum Schutz der Außenwohnbereiche werden im Rahmen der Lärmvorsorge sowie der Bauleitplanung z. T. strengere Pegelkriterien zugrunde gelegt.
- ▶ Die Auslösewerte für Maßnahmen zur Lärmsanierung an Straßen sind mehrmals angepasst worden, um sich den strengeren Vorsorgegrenzwerten anzupassen.
- ▶ Die Entschädigungen wegen verbleibender Beeinträchtigungen nach der VLärmSchR 97 umfassen gegebenenfalls auch Kleingartenanlagen gemäß BKleingG.

## 5 Analyse der Vollzugspraxis

Die Analyse der rechtlichen Aspekte des Vollzugs der 3. FlugLSV basiert zunächst auf den Vollzugserfahrungen, die an den beiden Standorten gewonnen werden konnten, und werden dann ergänzt durch Stellungnahmen, um die die ADF, BVF und ADV gebeten wurden. Soweit relevant werden Gerichtsurteile referenziert.

### 5.1 Vollzugsstand der 3. FlugLSV an den zivilen Flugplätzen

Da der Anwendungsbereich der Außenwohnbereichsentschädigung auf diejenigen Flugplätze begrenzt ist, die eine Neu- oder Ausbausituation nach Inkrafttreten des novellierten FluLärmG (siehe dazu auch Abschnitt 2.2) aufweisen und für die ein LSB festgesetzt wurde, ist diese zunächst für alle deutschen zivilen Flughafenstandorte recherchiert worden.

Eine vertiefte Recherche zu den militärischen Flugplätzen erschien nicht lohnenswert. Das erste Screening der militärischen Flugplätze ergab, dass die militärischen Flugplätze Wittmundhafen<sup>79</sup> und Wunstorf<sup>80</sup> in Niedersachsen eine Aus- bzw. Neubausituation aufweisen. Aufgrund der Aktualität der Neufestsetzung (Ansprüche entstehen i. d. R. ab dem sechsten Jahr nach der Festsetzung, vgl. 2.5) können hierzu noch keine Vollzugserfahrungen ermittelt werden. In Wunstorf liegen zudem keine Wohneinheiten in der TSZ 1 des LSB. Auch zeigen die Ausführungen zu den Kostenfolgen (Kapitel 2.10), dass eine Neu- oder Ausbausituation für die militärischen Flugplätze nicht durch den Gesetzgeber berücksichtigt wurde, so dass gemeinsam mit dem Auftraggeber entschieden wurde, sich auf die zivilen Flugplätze zu konzentrieren.

#### 5.1.1 Übersicht Neu- und Ausbausituation nach FluLärmG 2007

Folgende Übersicht in alphabetischer Reihenfolge zeigt, welche Standorte überhaupt in den Anwendungsbereich fallen.

##### 5.1.1.1 Verkehrslandeplatz Augsburg

**Tabelle 2: Eckdaten des Flughafens Augsburg (ICAO-Ortskennung: EDMA)**

Augsburg	Festsetzungen gem. §§ 4, 2 FluLärmG
LSB-Festsetzungsdatum	Nicht festgesetzt bisher (§ 4 Abs. 1 FluLärmG nicht erfüllt derzeit) <sup>81</sup>
Status	Bestand
Art des Flugplatzes	Verkehrsflughafen mit Fluglinien- oder Pauschalflugreiseverkehr

Zusammenstellung: Öko-Institut/GeräuscheRechner

<sup>79</sup> Niedersächsische Verordnung über die Festsetzung des Lärmschutzbereichs für den militärischen Flugplatz Wittmundhafen vom 4. August 2015, Niedersächsisches GVBl. S. 198, zuletzt geändert durch Verordnung vom 20. September 2023, Niedersächsisches GVBl. S. 218.

<sup>80</sup> Niedersächsische Verordnung über die Festsetzung des Lärmschutzbereichs für den militärischen Flugplatz Wunstorf vom 13. August 2012, Niedersächsisches GVBl. S. 292, zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndVO zur LärmschutzVO Flugplatz Wunstorf vom 3. Juli 2024, Niedersächsisches GVBl. Nr. 59.

<sup>81</sup> Siehe dazu den Abschlussbericht zur 2. FlugLSV, Kapitel 3.1.2.

### 5.1.1.2 Verkehrsflughafen Berlin Brandenburg

**Tabelle 3: Eckdaten des Flughafens Berlin Brandenburg (ICAO-Ortskennung EDDB)**

Berlin Brandenburg	Festsetzungen gem. §§ 4, 2 FluLärmG
LSB-Festsetzungsdatum	07.08.2013 <sup>82</sup>
Status	Bestand
Art des Flugplatzes	Verkehrsflughafen mit Fluglinien- oder Pauschalflugreiseverkehr

Zusammenstellung: Öko-Institut/GeräuscheRechner

### 5.1.1.3 Verkehrsflughafen Braunschweig-Wolfsburg

**Tabelle 4: Eckdaten des Flughafens Braunschweig-Wolfsburg (ICAO-Ortskennung EDVE)**

Braunschweig-Wolfsburg	Festsetzungen gem. §§ 4, 2 FluLärmG
LSB-Festsetzung	Nicht festgesetzt <sup>83</sup>
Status	Bestand
Art des Flugplatzes	Weder Verkehrsflughafen im Sinne des § 4 Abs. 1 Nr. 1 FluLärmG noch Verkehrslandeplatz im Sinne des § 4 Abs. 1 Nr. 2 FluLärmG.

Zusammenstellung: Öko-Institut/GeräuscheRechner

### 5.1.1.4 Verkehrsflughafen Bremen

**Tabelle 5: Eckdaten des Flughafens Bremen (ICAO-Ortskennung EDDW)**

Bremen	Festsetzungen gem. §§ 4, 2 FluLärmG
LSB-Festsetzungsdatum	Bremen: 09.02.2021 <sup>84</sup> und Niedersachsen: 12.04.2022 <sup>85</sup>
Status	Bestand
Art des Flugplatzes	Verkehrsflughafen mit Fluglinien- oder Pauschalflugreiseverkehr

Zusammenstellung: Öko-Institut/GeräuscheRechner

<sup>82</sup> Brandenburgische Verordnung über die Festsetzung des Lärmschutzbereichs für den Verkehrsflughafen Berlin Brandenburg vom 7. August 2013, GVBl. II/13, [Nr. 61].

<sup>83</sup> Laut Protokoll der 105. Sitzung der FLK Braunschweig-Wolfsburg vom 30.05.2024 (TOP 8) zum Verfahrensstand der Festsetzung eines LSB könnte keine Prognose gegeben werden, wann das Verfahren abgeschlossen sein werde. Zudem wird die Erwartung seitens des zuständigen Ministeriums formuliert, dass die Schutzzonen wohl nur in kleinen Bereichen über das Flughafengelände hinausgehen und vermutlich keine Wohnbebauung betroffen sein werde. Online verfügbar unter: [https://www.mw.niedersachsen.de/download/212478/Protokoll\\_der\\_105.\\_Sitzung.pdf.pdf](https://www.mw.niedersachsen.de/download/212478/Protokoll_der_105._Sitzung.pdf.pdf), zuletzt abgerufen am 03.11.2025.

<sup>84</sup> Verordnung über die Festsetzung des Lärmschutzbereichs für den Verkehrsflughafen Bremen vom 8. Dezember 2009, Bremische GBl. 2009, S. 545, zuletzt §§ 5 und 6 geändert, Anlagen 1 bis 4 neu gefasst durch Verordnung vom 9. Februar 2021, Bremische GBl. S. 224.

<sup>85</sup> Verordnung zur Änderung der Niedersächsischen Verordnung über die Festsetzung des Lärmschutzbereichs für den Verkehrsflughafen Bremen vom 12. April 2022, Niedersächsisches GVBL. Nr. 12/2022, S. 252.

### 5.1.1.5 Verkehrsflughafen Dortmund

**Tabelle 6: Eckdaten des Flughafens Dortmund (ICAO-Ortskennung EDLW)**

Dortmund	Festsetzungen gem. §§ 4, 2 FluLärmG
LSB-Festsetzungsdatum	11.09.2012 <sup>86</sup>
Status	Bestand <sup>87</sup>
Art des Flugplatzes	Verkehrsflughafen mit Fluglinien- oder Pauschalflugreiseverkehr

Zusammenstellung: Öko-Institut/GeräuscheRechner

### 5.1.1.6 Verkehrsflughafen Dresden

**Tabelle 7: Eckdaten des Flughafens Dresden (ICAO-Ortskennung EDDC)**

Dresden	Festsetzungen gem. §§ 4, 2 FluLärmG
LSB-Festsetzungsdatum	30.01.2012 <sup>88</sup>
Status	Bestand
Art des Flugplatzes	Verkehrsflughafen mit Fluglinien- oder Pauschalflugreiseverkehr

Zusammenstellung: Öko-Institut/GeräuscheRechner

### 5.1.1.7 Verkehrsflughafen Düsseldorf

**Tabelle 8: Eckdaten des Flughafens Düsseldorf (ICAO-Ortskennung EDDL)**

Düsseldorf	Festsetzungen gem. §§ 4, 2 FluLärmG
LSB-Festsetzungsdatum	25.10.2011 <sup>89</sup>
Status	Bestand <sup>90</sup>
Art des Flugplatzes	Verkehrsflughafen mit Fluglinien- oder Pauschalflugreiseverkehr

Zusammenstellung: Öko-Institut/GeräuscheRechner

<sup>86</sup> Verordnung über die Festsetzung des Lärmschutzbereichs für den Verkehrsflughafen Dortmund (FluglärmSchutzverordnung Dortmund) vom 11. September 2012, GV. NRW, S. 410.

<sup>87</sup> Die Betriebszeiten am Flughafen Dortmund wurden im 2. ergänzenden Verfahren genehmigt, vgl. Bezirksregierung Münster, Änderungsgenehmigung für den Flughafen Dortmund im 2. ergänzenden Verfahren, Az.: 26.05.02 vom 09.06.2023 und weitere Informationen zum Verfahren hier: [https://www.bezreg-muenster.de/de/service/bekanntmachungen/verfahren/flughafen/flughafen\\_dortmund\\_2/index.html](https://www.bezreg-muenster.de/de/service/bekanntmachungen/verfahren/flughafen/flughafen_dortmund_2/index.html), zuletzt abgerufen am 27.05.2025. Die Änderung der Betriebszeiten führt nicht zu einer Ausbausituation am Dortmunder Flughafenstandort.

<sup>88</sup> Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über die Festsetzung der Lärmschutzbereiche für den Verkehrsflughafen Dresden und für den Verkehrsflughafen Leipzig/Halle vom 30. Januar 2012, SächsGVBl. 2012 Nr. 3, S. 66.

<sup>89</sup> Verordnung über die Festsetzung des Lärmschutzbereichs für den Verkehrsflughafen Düsseldorf (FluglärmSchutzverordnung Düsseldorf) vom 25.10.2011, GV. NRW, S. 502.

<sup>90</sup> Das aktuelle Planfeststellungsverfahren auf Änderung der Betriebsgenehmigung wird, soweit dem Antrag gefolgt wird, voraussichtlich keine Änderung an der Einstufung als Bestandsflugplatz mit sich bringen. Weiterführende Informationen finden sich hier: <https://www.dus.com/de-de/konzern/unternehmen/infrastruktur/planfeststellungsverfahren>, hier: <https://www.umwelt.nrw.de/system/files/media/document/file/niederschrift-113.-flk-dus-v.-22.04.2024-samt-anlagen.pdf>, zuletzt abgerufen am 27.05.2025.

### 5.1.1.8 Verkehrsflughafen Erfurt-Weimar

**Tabelle 9: Eckdaten des Flughafens Erfurt-Weimar (ICAO-Ortskennung EDDE)**

Erfurt-Weimar	Festsetzungen gem. §§ 4, 2 FluLärmG
LSB-Festsetzungsdatum	23.06.2014 <sup>91</sup>
Status	Bestand
Art des Flugplatzes	Verkehrsflughafen mit Fluglinien- oder Pauschalflugreiseverkehr

Zusammenstellung: Öko-Institut/GeräuscheRechner

### 5.1.1.9 Verkehrsflughafen Frankfurt am Main

**Tabelle 10: Eckdaten des Flughafens Frankfurt am Main (ICAO-Ortskennung EDDF)**

Frankfurt am Main	Festsetzungen gem. §§ 4, 2 FluLärmG
LSB-Festsetzungsdatum	30.09.2011 <sup>92</sup>
Status	Ausbau
Art des Flugplatzes	Verkehrsflughafen mit Fluglinien- oder Pauschalflugreiseverkehr

Zusammenstellung: Öko-Institut/GeräuscheRechner

### 5.1.1.10 Verkehrsflughafen Frankfurt-Hahn

**Tabelle 11: Eckdaten des Flughafens Frankfurt-Hahn (ICAO-Ortskennung EDFH)**

Frankfurt-Hahn	Festsetzungen gem. §§ 4, 2 FluLärmG
LSB-Festsetzungsdatum	27.07.2016 <sup>93</sup>
Status	Bestand
Art des Flugplatzes	Verkehrsflughäfen mit Fluglinien- oder Pauschalflugreiseverkehr

Zusammenstellung: Öko-Institut/GeräuscheRechner

<sup>91</sup> Thüringer Verordnung über die Festsetzung des Lärmschutzbereichs für den Verkehrsflughafen Erfurt-Weimar vom 23. Juni 2014, Thüringer GVBl. Nr. 5/2014.

<sup>92</sup> Verordnung über die Festsetzung des Lärmschutzbereichs für den Verkehrsflughafen Frankfurt Main vom 30. September 2011, Hessen GVBl. I S. 438; derzeit läuft die Neufestsetzung des Lärmschutzbereiches, siehe dazu auch [https://www.flk-frankfurt.de/eigene\\_dateien/sitzungen/271\\_sitzung\\_am\\_19.7.2023/top\\_5\\_praes\\_hmwevw\\_neufestsetzung\\_des\\_laermenschutzbereichs.pdf](https://www.flk-frankfurt.de/eigene_dateien/sitzungen/271_sitzung_am_19.7.2023/top_5_praes_hmwevw_neufestsetzung_des_laermenschutzbereichs.pdf), zuletzt abgerufen am 27.05.2025.

<sup>93</sup> Landesverordnung über die Festsetzung des Lärmschutzbereichs für den Flughafen Frankfurt-Hahn vom 27. Juli 2016, Rheinland-Pfalz GVBl. 2016, S. 315.

### 5.1.1.11 Verkehrsflughafen Friedrichshafen

**Tabelle 12: Eckdaten des Flughafens Friedrichshafen (ICAO-Ortskennung: EDNY)**

Friedrichshafen	Festsetzungen gem. §§ 4, 2 FluLärmG
LSB-Festsetzungsdatum	20.12.2010 <sup>94</sup>
Status	Bestand
Art des Flugplatzes	Verkehrsflughafen mit Fluglinien- oder Pauschalflugreiseverkehr

Zusammenstellung: Öko-Institut/GeräuscheRechner

### 5.1.1.12 Verkehrsflughafen Hamburg

**Tabelle 13: Eckdaten des Flughafens Hamburg (ICAO-Ortskennung EDDH)**

Hamburg	Festsetzungen gem. §§ 4, 2 FluLärmG
LSB-Festsetzungsdatum	21.02.2012 <sup>95</sup>
Status	Bestand
Art des Flugplatzes	Verkehrsflughafen mit Fluglinien- oder Pauschalflugreiseverkehr

Zusammenstellung: Öko-Institut/GeräuscheRechner

### 5.1.1.13 Verkehrsflughafen Hannover-Langenhagen

**Tabelle 14: Eckdaten des Flughafens Hannover-Langenhagen (ICAO-Ortskennung: EDDV)**

Hannover-Langenhagen	Festsetzungen gem. §§ 4, 2 FluLärmG
LSB-Festsetzungsdatum	14.09.2010 <sup>96</sup>
Status	Bestand
Art des Flugplatzes	Verkehrsflughafen mit Fluglinien- oder Pauschalflugreiseverkehr

Zusammenstellung: Öko-Institut/GeräuscheRechner

<sup>94</sup> Verordnung der Landesregierung über die Festsetzung des Lärmschutzbereichs für den Verkehrsflughafen Friedrichshafen vom 20. Dezember 2010, GBl. Baden-Württemberg 2010, S. 1223.

<sup>95</sup> Verordnung über die Festsetzung des Lärmschutzbereichs für den Verkehrsflughafen Hamburg (FluglärmSchutzverordnung Hamburg) vom 21. Februar 2012, Hamburgisches GVBl. 2012, S. 77.

<sup>96</sup> Niedersächsische Verordnung über die Festsetzung des Lärmschutzbereiches für den Verkehrsflughafen Hannover-Langenhagen vom 14. September 2010, Niedersächsisches GVBl. Nr. 22/2010, S. 326.

### 5.1.1.14 Verkehrsflughafen Heringsdorf

**Tabelle 15: Eckdaten des Flughafens Heringsdorf (ICAO-Ortskennung EDAH)**

Heringsdorf	Festsetzungen gem. §§ 4, 2 FluLärmG
LSB-Festsetzung	Nicht festgesetzt – da Prüfung ergab, dass die Lärmkonturen innerhalb des Flughafengeländes liegen. <sup>97</sup>
Status	Bestand
Art des Flugplatzes	Verkehrsflughafen mit Fluglinien- oder Pauschalflugreiseverkehr

Zusammenstellung: Öko-Institut/GeräuscheRechner

### 5.1.1.15 Verkehrsflughafen Karlsruhe/Baden-Baden

**Tabelle 16: Eckdaten des Flughafens Karlsruhe/Baden-Baden (ICAO-Ortskennung: EDSB)**

Karlsruhe/Baden-Baden	Festsetzungen gem. §§ 4, 2 FluLärmG
LSB-Festsetzungsdatum	20.12.2010 <sup>98</sup>
Status	Bestand
Art des Flugplatzes	Verkehrsflughafen mit Fluglinien- oder Pauschalflugreiseverkehr

Zusammenstellung: Öko-Institut/ GeräuscheRechner

### 5.1.1.16 Verkehrsflughafen Köln/Bonn

**Tabelle 17: Eckdaten des Flughafens Köln/Bonn (ICAO-Ortskennung EDDK)**

Köln/Bonn	Festsetzungen gem. §§ 4, 2 FluLärmG
LSB-Festsetzungsdatum	07.12.2011 <sup>99</sup>
Status	Bestand <sup>100</sup>
Art des Flugplatzes	Verkehrsflughafen mit Fluglinien- oder Pauschalflugreiseverkehr

Zusammenstellung: Öko-Institut/GeräuscheRechner

<sup>97</sup> [https://www.lung.mv-regierung.de/insite/cms/umwelt/laerm/laerm\\_fluglaermgesetz/laerm\\_flugplatz\\_usedom.htm](https://www.lung.mv-regierung.de/insite/cms/umwelt/laerm/laerm_fluglaermgesetz/laerm_flugplatz_usedom.htm), zuletzt abgerufen am 21.11.2023. Karte hier zu finden: [https://www.lung.mv-regierung.de/static/LUNG/Dateien/fachinformationen/laerm/edah\\_tag-schutzzonen\\_isolinien.pdf](https://www.lung.mv-regierung.de/static/LUNG/Dateien/fachinformationen/laerm/edah_tag-schutzzonen_isolinien.pdf), zuletzt abgerufen am 27.05.2025.

<sup>98</sup> Verordnung der Landesregierung über die Festsetzung des Lärmschutzbereichs für den Verkehrsflughafen Karlsruhe/Baden-Baden vom 20. Dezember 2010, Baden-Württemberg GBl. 2010, S. 1187.

<sup>99</sup> Verordnung über die Festsetzung des Lärmschutzbereichs für den Verkehrsflughafen Köln/Bonn (FluglärmSchutzverordnung Köln/Bonn) vom 7. Dezember 2011, GV. NRW, S. 610.

<sup>100</sup> Das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen hat am 31.01.2024 einen Planfeststellungsbeschluss für bauliche Veränderungen am Flughafen Köln/Bonn erlassen (Az.: II.5-31-21-4 (2)). Dieser führt nicht zu einer Änderung des Status als Bestandsflughafen. S. PFB, abzurufen unter: [https://www.umwelt.nrw.de/system/files/media/document/file/20240131\\_planfeststellungsbeschluss\\_flughafen\\_koln\\_bonn\\_vorfe\\_id\\_a\\_u.a.pdf](https://www.umwelt.nrw.de/system/files/media/document/file/20240131_planfeststellungsbeschluss_flughafen_koln_bonn_vorfe_id_a_u.a.pdf), zuletzt abgerufen am 27.05.2025.

### 5.1.1.17 Verkehrsflughafen Kassel-Calden

**Tabelle 18: Eckdaten des Flughafens Kassel-Calden (ICAO-Ortskennung EDVK)**

Flughafen Kassel-Calden	Festsetzungen gem. §§ 4, 2 FluLärmG
LSB-Festsetzungsdatum	22.03.2013 <sup>101</sup>
Status	<b>Neubau</b>
Art des Flugplatzes	Verkehrsflughäfen mit Fluglinien- oder Pauschalflugreiseverkehr

Zusammenstellung: Öko-Institut/GeräuscheRechner

### 5.1.1.18 Verkehrsflughafen Leipzig/Halle

**Tabelle 19: Eckdaten des Flughafens Leipzig/Halle (ICAO-Ortskennung EDDP)**

Leipzig/Halle	Festsetzungen gem. §§ 4, 2 FluLärmG
LSB-Festsetzungsdatum	30.01.2012 <sup>102</sup>
Status	<b>Bestand</b> <sup>103</sup>
Art des Flugplatzes	Verkehrsflughafen mit Fluglinien- oder Pauschalflugreiseverkehr

Zusammenstellung: Öko-Institut/GeräuscheRechner

### 5.1.1.19 Verkehrsflughafen Lübeck-Blankensee

**Tabelle 20: Eckdaten des Flughafens Lübeck-Blankensee (ICAO-Ortskennung EDHL)**

Lübeck-Blankensee	Festsetzungen gem. §§ 4, 2 FluLärmG
LSB-Festsetzungsdatum	29.02.2012 <sup>104</sup>
Status	<b>Ausbau</b> <sup>105</sup>
Art des Flugplatzes	Verkehrsflughafen mit Fluglinien- oder Pauschalflugreiseverkehr

Zusammenstellung: Öko-Institut/GeräuscheRechner

<sup>101</sup> Verordnung über die Festsetzung des Lärmschutzbereichs für den Verkehrsflughafen Kassel-Calden\*) vom 11. März 2013 (GVBl. Land Hessen vom 21.03.2013, Nr. 5, S. 95).

<sup>102</sup> Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über die Festsetzung der Lärmschutzbereiche für den Verkehrsflughafen Dresden und für den Verkehrsflughafen Leipzig/Halle vom 30. Januar 2012, SächsGVBl. 2012 Nr. 3, S. 66.

<sup>103</sup> Änderungsplanfeststellungsbeschluss der Landesdirektion Sachsen vom 12.09.2024 (Gz.: 32-0522/1054/126), Klageverfahren vor dem OVG Bautzen sind derzeit anhängig, siehe dazu u. a. <https://www.mdr.de/nachrichten/sachsen/leipzig/leipzig-leipzig-land/schkeuditz-stadtrat-flughafen-102.html>, zuletzt abgerufen am 27.05.2025.

<sup>104</sup> Landesverordnung über die Festsetzung des Lärmschutzbereichs für den Verkehrsflughafen Lübeck-Blankensee vom 29. Februar 2012, GVBl. Schleswig-Holstein vom 29. März 2012, S. 329. Teile des LSB liegen auf dem Gebiet Mecklenburg-Vorpommerns, dort ist mit Landesverordnung über die Festsetzung des Lärmschutzbereichs für den Verkehrsflughafen Lübeck-Blankensee (FluglärmSchutzbereichslandesverordnung Lübeck-Blankensee - FluLSLVO EDHL/BLC M-V) vom 15. Januar 2013 ebenfalls ein LSB festgesetzt worden, der gem. § 1 Abs. 1 eine TSZ 2 und eine NSZ umfasst. Für die Anspruchsentstehung ist Voraussetzung, dass ein Grundstück in der TSZ 1 liegt.

<sup>105</sup> Planfeststellungsbeschluss des Ministeriums für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein (Az.: VII PG FLB - 623.511.1-14.1-2) vom 27.02.2009.

### 5.1.1.20 Verkehrslandeplatz Mannheim-City

**Tabelle 21: Eckdaten des Flughafens Mannheim-City (ICAO-Ortskennung: EDFM)**

Mannheim-City	Festsetzungen gem. §§ 4, 2 FluLärmG
LSB-Festsetzungsdatum	20.12.2010 <sup>106</sup>
Status	Bestand
Art des Flugplatzes	Verkehrsflughafen mit Fluglinien- oder Pauschalflugreiseverkehr

Zusammenstellung: Öko-Institut/GeräuscheRechner

### 5.1.1.21 Verkehrsflughafen Memmingen (Verkehrsflughafen Allgäu)

**Tabelle 22: Eckdaten des Flughafens Memmingen (ICAO-Ortskennung: EDJA)**

Memmingen	Festsetzungen gem. §§ 4, 2 FluLärmG
LSB-Festsetzungsdatum	06.09.2022 <sup>107</sup>
Status	Ausbau <sup>108</sup>
Art des Flugplatzes	Verkehrsflughafen mit Fluglinien- oder Pauschalflugreiseverkehr

Zusammenstellung: Öko-Institut/GeräuscheRechner

### 5.1.1.22 Verkehrsflughafen München

**Tabelle 23: Eckdaten des Flughafens München (ICAO-Ortskennung EDDM)**

München	Festsetzungen gem. §§ 4, 2 FluLärmG
LSB-Festsetzungsdatum	Keine Festsetzung bisher
Status	Bestand/Ausbau planfestgestellt <sup>109</sup>
Art des Flugplatzes	Verkehrsflughafen mit Fluglinien- oder Pauschalflugreiseverkehr

Zusammenstellung: Öko-Institut/GeräuscheRechner

<sup>106</sup> Verordnung der Landesregierung über die Festsetzung des Lärmschutzbereichs für den Verkehrslandeplatz Mannheim vom 20. Dezember 2010, GBl. 2010, S. 1238.

<sup>107</sup> Fluglärmenschutzverordnung Memmingen vom 6. November 2012 (GVBl. S. 535), die zuletzt durch Verordnung vom 6. September 2022 (GVBl. S. 602) geändert worden ist.

<sup>108</sup> Planfeststellungsbeschluss der Regierung von Oberbayern (Az.: 25-30-3736-MM-2) vom 01.03.2013.

<sup>109</sup> Siehe dazu auch den Abschlussbericht zum Vollzugsstand der 2. FlugLSV, dort unter 3.2.3. Aktuelle Entwicklung ist, dass sowohl im derzeitigen Koalitionsvertrag von CSU/Freie Wähler weiterhin ein Ausbau des Flughafens nicht priorisiert wird, der Flughafenbetreiber einen Feststellungsantrag zur Frage der Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses für die Erweiterung an die Regierung Oberbayern gestellt hat; die Regierung Oberbayern hat festgestellt, dass bereits mit der Durchführung des PFB begonnen wurde. Siehe dazu u. a. <https://www.munich-airport.de/feststellungbescheid-bringt-klarheit-28095151>, zuletzt abgerufen am 27.05.2025.

### 5.1.1.23 Verkehrsflughafen Münster/Osnabrück

**Tabelle 24: Eckdaten des Flughafens Münster/Osnabrück (ICAO-Ortskennung EDDG)**

Münster/Osnabrück	Festsetzungen gem. §§ 4, 2 FluLärmG
LSB-Festsetzungsdatum	27.01.2021 <sup>110</sup>
Status	Bestand
Art des Flugplatzes	Verkehrsflughafen mit Fluglinien- oder Pauschalflugreiseverkehr

Zusammenstellung: Öko-Institut/GeräuscheRechner

### 5.1.1.24 Verkehrsflughafen Nürnberg

**Tabelle 25: Eckdaten des Flughafens Nürnberg (ICAO-Ortskennung EDDN)**

Nürnberg	Festsetzungen gem. §§ 4, 2 FluLärmG
LSB-Festsetzungsdatum	09.09.2014 <sup>111</sup>
Status	Bestand
Art des Flugplatzes	Verkehrsflughafen mit Fluglinien- oder Pauschalflugreiseverkehr

Zusammenstellung: Öko-Institut/ GeräuscheRechner

### 5.1.1.25 Verkehrsflughafen Paderborn/Lippstadt

**Tabelle 26: Eckdaten des Flughafens Paderborn/Lippstadt (ICAO-Ortskennung EDLP)**

Paderborn/Lippstadt	Festsetzungen gem. §§ 4, 2 FluLärmG
LSB-Festsetzungsdatum	10.01.2023 <sup>112</sup>
Status	Bestand
Art des Flugplatzes	Verkehrsflughafen mit Fluglinien- oder Pauschalflugreiseverkehr

Zusammenstellung: Öko-Institut/GeräuscheRechner

### 5.1.1.26 Verkehrsflughafen Saarbrücken

**Tabelle 27: Eckdaten des Flughafens Saarbrücken (ICAO-Ortskennung EDDR)**

Flughafen Saarbrücken	Festsetzungen gem. §§ 4, 2 FluLärmG
LSB-Festsetzungsdatum	09.08.2011 <sup>113</sup>

<sup>110</sup> Verordnung zur Änderung der FluglärmSchutzverordnung Münster/Osnabrück vom 27. Januar 2021, GV. NRW, Ausgabe 2021 Nr. 7 vom 04.02.2021.

<sup>111</sup> Verordnung über die Festsetzung des Lärmschutzbereichs für den Verkehrsflughafen Nürnberg (FluglärmSchutzverordnung Nürnberg), Bayern GVBl. 2014, S. 382.

<sup>112</sup> Geändert durch Verordnung zur Änderung der FluglärmSchutzverordnung Paderborn/Lippstadt vom 10.01.2023, GV. NRW Ausgabe 203, Nr. 3 vom 31.01.2023, S. 47.

<sup>113</sup> Verordnung über die Festsetzung des Lärmschutzbereichs für den Verkehrsflughafen Saarbrücken vom 9. August 2011, Amtsblatt des Saarlandes I 2011, S. 289.

Flughafen Saarbrücken	Festsetzungen gem. §§ 4, 2 FluLärmG
Status	Bestand
Art des Flugplatzes	Verkehrsflughäfen mit Fluglinien- oder Pauschalflugreiseverkehr

Zusammenstellung: Öko-Institut/GeräuscheRechner

### 5.1.1.27 Verkehrsflughafen Stuttgart

**Tabelle 28: Eckdaten des Flughafens Stuttgart (ICAO-Ortskennung: EDDS)**

Stuttgart	Festsetzungen gem. §§ 4, 2 FluLärmG
LSB-Festsetzungsdatum	20.12.2010 <sup>114</sup>
Status	Bestand
Art des Flugplatzes	Verkehrsflughafen mit Fluglinien- oder Pauschalflugreiseverkehr

Zusammenstellung: Öko-Institut/GeräuscheRechner

### 5.1.1.28 Verkehrsflughafen Sylt

**Tabelle 29: Eckdaten des Flughafens Sylt (ICAO-Ortskennung EDXW)**

Sylt	Festsetzungen gem. §§ 4, 2 FluLärmG
LSB-Festsetzungsdatum	02.06.2010 <sup>115</sup>
Status	Bestand
Art des Flugplatzes	Verkehrsflughafen mit Fluglinien- oder Pauschalflugreiseverkehr

Zusammenstellung: Öko-Institut/GeräuscheRechner

### 5.1.1.29 Zwischenergebnis: Zivile Flugplätze im Anwendungsbereich der 3. FlugLSV

Die folgenden zivilen Flugplätze weisen eine Neu- oder Ausbausituation nach dem FluLärmG 2007 auf:

- ▶ Frankfurt/Main,
- ▶ Kassel-Calden,
- ▶ Lübeck-Blankensee,
- ▶ Memmingen.

Im LSB des Flughafens Kassel-Calden liegen keine anspruchsberechtigten Wohneinheiten, so dass der Anwendungsbereich zwar grundsätzlich eröffnet ist, aber für die weitere Prüfung hier ausscheidet.

<sup>114</sup> Verordnung der Landesregierung über die Festsetzung des Lärmschutzbereichs für den Verkehrsflughafen Stuttgart vom 20. Dezember 2010, GBl. 2010, S. 1126.

<sup>115</sup> Landesverordnung über die Festsetzung des Lärmschutzbereichs für den Verkehrsflughafen Sylt vom 2. Juni 2010, GVOBl. SH., S. 463.

Ohne die rechtliche und politische Situation für den Flughafen München vertieft zu bewerten, kann hier festgehalten werden, dass zumindest derzeit mangels Ausweisung eines LSB der Flughafen für die weitere Erhebung nicht relevant ist. Somit bleibt festzuhalten, dass die zivilen Flugplätze Frankfurt, Lübeck-Blankensee und Memmingen hinsichtlich ihrer Vollzugserfahrung untersucht werden.

### 5.1.2 Vollzugserfahrungen mit der 3. FlugLSV

Zunächst wurde mit den zuständigen Behörden Kontakt aufgenommen und ein Fragenkatalog übersandt (Anlage).

#### 5.1.2.1 Standort Frankfurt/Main

Für die Erhebung der Daten zum Vollzug wurde sowohl Kontakt aufgenommen mit dem für das Erstattungsverfahren zuständige Regierungspräsidium (RP) Darmstadt als auch mit der Fluglärmenschutzbeauftragten des Landes Hessen. Neben der Rückmeldung zu einem Fragebogen (vgl. Anhang A) wurden jeweils in einem Videogespräch mit beiden genannten Stellen offene Punkte besprochen.

##### 5.1.2.1.1 Anspruchsentstehung und Anzahl Wohnungen/schutzbedürftige Einrichtungen insgesamt

Gem. § 9 Abs. 5 S. 2 FluLärmG entsteht der Anspruch auf Außenwohnbereichsentschädigung sofort mit Inbetriebnahme des neuen oder wesentlich baulich erweiterten Flugplatzes, soweit der durch Fluglärm hervorgerufene äquivalente Dauerschallpegel  $L_{Aeq\ Tag}$  bei einem Grundstück den Wert von 65 dB(A) übersteigt. Liegt die Fluglärmelastung darunter, entsteht der Anspruch mit Beginn des sechsten Jahres nach Festsetzung des Lärmschutzbereichs.

Die Inbetriebnahme des ausgebauten Frankfurter Flughafens war am 21.10.2011. Die 3. FlugLSV trat erst am 29.08.2013 in Kraft, so dass die Anspruchsberechtigten mit einem sog. „Sofortanspruch“ diesen erst ab diesem Datum geltend machen konnten (Isophonen-Band 1). Die Frist für die Ansprüche im Isophonen-Band 2 lief von Oktober 2016 bis Oktober 2021, der Vollzug der 3. FlugLSV am Standort Frankfurt ist somit abgeschlossen. Die Rückmeldung ergab auch, dass die Frist für den Anspruchsbeginn generell als überprüfungswürdig befunden wird. Die Flugplatzbetreiber wüssten zum einen von den bestehenden Ansprüchen und könnten sich darauf einstellen und zum anderen würde es die Befriedungsfunktion der Entschädigung erhöhen, wenn die Berechtigten ihren Anspruch auch unmittelbar geltend machen könnten.

Aufgrund der Zählweise der Anträge (ein Antrag enthält im Durchschnitt zwei Wohneinheiten), wird von einer Anspruchsquote von über 90 % ausgegangen.<sup>116</sup>

**Tabelle 30: Wohnungen und schutzbedürftige Einrichtungen in der TSZ 1 am Flughafen Frankfurt/Main**

	Gesamt in TSZ 1	Isophonen-Band 1	Isophonen-Band 2
Wohnungen	12.500	30	12.470
Schutzbedürftige Einrichtungen	23	-	23

<sup>116</sup> Die meisten Anträge wurden bereits in den ersten Monaten nach Anspruchsentstehung (regulär) geltend gemacht, so dass die Quote der gestellten Anträge bereits Ende 2018 bei über 90 % lag; siehe dazu auch: [https://www.flk-frankfurt.de/eigene\\_dateien/sitzungen/246\\_sitzung\\_am\\_20.6.2018/top\\_3b\\_stellungnahme\\_des\\_landes\\_hessen\\_zum\\_entwurf\\_evaluation\\_fluglaermg\\_8.6.2018.pdf](https://www.flk-frankfurt.de/eigene_dateien/sitzungen/246_sitzung_am_20.6.2018/top_3b_stellungnahme_des_landes_hessen_zum_entwurf_evaluation_fluglaermg_8.6.2018.pdf) S. 4, zuletzt abgerufen am 10.06.2025.

	Gesamt in TSZ 1	Isophonen-Band 1	Isophonen-Band 2
Anzahl Anträge	7.000 <sup>117</sup>	30	6.970

Zusammenstellung: Öko-Institut/GeräuscheRechner

### 5.1.2.1.2 Gewähltes Erstattungsverfahren

Neben der Möglichkeit, die pauschale Entschädigung nach § 5 der 3. FlugLSV oder über ein Verkehrswertgutachten beim zuständigen Gutachterausschuss nach § 6 der 3. FlugLSV geltend zu machen, bestand für den Standort Frankfurt/Main die Möglichkeit, auf das sog. „Überschlägige Wertermittlungsverfahren durch Gutachterausschüsse“ zurückzugreifen. Dafür wurde zum Stichtag 18.12.2007 durch ein von den zuständigen Gutachterausschüssen entwickeltes Kalkulationsprogramm die Verkehrswertermittlung durchgeführt (im Folgenden: Vereinfachte Wertermittlung)<sup>118</sup>. Das Kalkulationsprogramm basierte auf Kaufpreisdaten für vergleichbare Immobilien hinsichtlich Objektart, Lage, Baujahr und Größe bzw. pauschalierte Sachwertberechnungen.<sup>119</sup> In den Gesprächen mit den beiden genannten Stellen wurde bezüglich des Aufwandes für die vereinfachte Wertermittlung die Erfahrung mitgeteilt, dass sich die Vorabstimmungen mit den Gutachterausschüssen und der Fraport AG als kostentragende Stelle als aufwändig herausgestellt haben. Die Aufwände sind auf allen Seiten entstanden und dabei stand der Wille aller Beteiligten im Vordergrund, ein funktionierendes Verfahren zu etablieren. Letztendlich hätte dies zur Zufriedenheit aller umgesetzt werden können und die hohe Inanspruchnahme zeige, dass sich der Aufwand gelohnt habe. Für die Überlegung, dieses Vorgehen auf andere Standorte zu übertragen, wird aber darauf hingewiesen, dass der Aufwand sich vermutlich erst dann lohnen würde, wenn es sich um eine hohe Zahl Anspruchsberechtigter in einer Region mit hohen Immobilienpreisen handeln würde.

**Tabelle 31: Anträge und das gewählte Erstattungsverfahren am Flughafen Frankfurt/Main**

	Gesamt	Pauschale	Vereinfachte Wertermittlung	Verkehrswertgutachten
Anträge	7.000	5.700	1.000	300
Genehmigungen	6.100	5.000	900	200
Kosten <sup>120</sup> (in Mio. EUR)	31.9	23.2	5.3	3.4

Zusammenstellung: Öko-Institut/GeräuscheRechner

Bezogen auf die Gesamtzahl der 7.000 Anträge lag die Quote für genehmigte Anträge bei 87%<sup>121</sup>. Etwas weniger als 1/5 wählten dabei die Möglichkeit, über die vereinfachte Wertermittlung oder ein Verkehrsgutachten eine Entschädigung zu erhalten. Die pauschale Entschädigung wurde, so auch die Auskunft des RP Darmstadt, als zügige und einfache Lösung bevorzugt. Vergleicht man die von dem Flughafenbetreiber gezahlten Entschädigungssummen zeigt sich eine andere Auffälligkeit. Für die 5.000 genehmigten pauschalen Entschädigungen sind 23.2 Mio. EUR gezahlt worden, dies macht durchschnittlich 4.640 EUR pro Antrag.

<sup>117</sup> Die Zählweise des RP Darmstadt sieht durchschnittlich 2 Wohneinheiten pro Antrag vor.

<sup>118</sup> Schütte et al. (2018), Kapitel 8.4.5.

<sup>119</sup> [https://www.flk-frankfurt.de/eigene\\_dateien/sitzungen/239\\_sitzung\\_am\\_22.2.2017/top\\_2-praes\\_rp\\_darmstadt\\_sachstandsbericht\\_zur\\_umsetzung\\_des\\_pss\\_am\\_fh\\_frankfurt.pdf](https://www.flk-frankfurt.de/eigene_dateien/sitzungen/239_sitzung_am_22.2.2017/top_2-praes_rp_darmstadt_sachstandsbericht_zur_umsetzung_des_pss_am_fh_frankfurt.pdf), zuletzt abgerufen am 03.11.2025.

<sup>120</sup> Die Kosten sind vom Flughafenbetreiber Fraport AG zu übernehmen.

<sup>121</sup> Zahlen werden entsprechend auf- oder abgerundet.

Die erhöhten Pauschalen für das Isophonen-Band 1 werden hier, da es nur 30 Anspruchsberechtigte gab, nicht weiter ausdifferenziert. Für die 900 genehmigten Anträge nach der vereinfachten Wertermittlung ergibt sich eine durchschnittliche Summe bei den 5.3 Mio. EUR von 5.890 EUR, für die 200 genehmigten Antrag nach einem Verkehrsgutachten und den dafür gezahlten 3.4 Mio. EUR hingegen eine durchschnittliche Summe von 17.000 EUR pro Antrag. Dieser Unterschied ist auffällig groß, sollte aber, da es nur 200 von 6.100 Genehmigungen betrifft (also ca. 3,3 %) nicht überbewertet werden. Zudem ist hier die Besonderheit zu verzeichnen, dass jeder dritte Antrag nicht genehmigt wurde, also in diesen Fällen die Verkehrswertgutachten keine höhere Entschädigungssumme ergaben als die pauschal anzusetzende Pauschale. Zu bedenken ist dabei, dass die Gutachterkosten nur dann vom Flughafenbetreiber übernommen werden, wenn das Gutachten eine erhöhte Entschädigung vorsieht.

Weiterhin ist das Augenmerk auf die geringe Differenz zwischen den durchschnittlich ausgezahlten Beträgen der Pauschale und der vereinfachten Wertermittlung zu richten. Zumal der von den zuständigen Personen beschriebene Aufwand zur Vorbereitung dieser alternativen Entschädigungshöhe als sehr groß beschrieben wird. Für die Diskussion mitzunehmen ist die Überlegung, ob die Entschädigungssummen der vereinfachten Wertermittlung einen Orientierungswert für eine angepasste Pauschale darstellen können.

#### **5.1.2.1.3 Ablehnungsgründe**

Von den 900 abgelehnten Anträgen (davon ein abgelehnter Antrag einer schutzbedürftigen Einrichtung) wurden die Anträge nach Einschätzung der zuständigen Mitarbeitenden des RP Darmstadt aus den folgenden Gründen abgelehnt:

- ▶ Nicht anspruchsberechtigt, da kein/e Eigentümer\*in: Dies traf *selten* zu.
- ▶ Nicht anspruchsberechtigt, da Grundstück nicht in der TSZ1 liegt: Dies traf *häufig* zu.
- ▶ Anspruch besteht nicht, da kein Außenwohnbereich vorhanden ist: Dies traf *selten* zu.
- ▶ Anspruch besteht nicht, da illegal bebaut: Dies traf *nie* zu.

Bezüglich der Berücksichtigung der Art der baulichen Nutzung sowie der Vorbelastung nach § 7 teilte das RP Darmstadt mit, dass ein hälftiger Abschlag dann vorgenommen wurde, sofern sich die Immobilie innerhalb eines festgesetzten Industrie- oder Gewerbegebiets befand. Die Anzahl der betroffenen Grundstücke in Industriegebieten (GI) bzw. in Gewerbegebieten (GE) wurde aber statistisch nicht erfasst. Ob es darüber hinaus auch Gebiete ohne Festsetzung gab (die dann entsprechend ihrer Schutzbedürftigkeit beurteilt werden), wurde ebenfalls statistisch nicht erfasst.

Für die Überprüfung, ob für die Grundstücke bereits in vorherigen Programmen Entschädigungen gezahlt wurde, wurde seitens des RP Darmstadt für jeden Antrag Einsicht in das Grundbuch genommen. Für den Fall der Teilnahme am früheren CASA-Programm des Flughafenbetreibers Fraport AG sind für dieses Grundstück Eintragungen enthalten.

Das RP bearbeitete die Anträge direkt, bei denen eine pauschale Entschädigung gewünscht war. Alle weiteren Fälle wurden durch die Gutachterausschüsse bewertet. Ob daher abweichende Entschädigungen aufgrund besonderer Umstände des Einzelfalls § 8 Abs. 1 vorlagen, ist bis auf das erfolgreiche Klageverfahren nicht bekannt (siehe Kapitel 5.1.2.1.4).

#### 5.1.2.1.4 Klageverfahren gegen Ablehnungen

Drei Klageverfahren wurden eingeleitet gegen Ablehnungen, eine Klage war erfolgreich, eine Klage wurde abgewiesen und das dritte Klageverfahren ist noch anhängig.

Zusammenfassung der erfolgreichen Klage gegen eine Ablehnung (Zusammenfassung durch das RP, Urteil konnte online nicht recherchiert werden): Bei der Festsetzung der Höhe der Entschädigung auf der Grundlage eines Verkehrswertgutachtens der Stadt Frankfurt wurde ein eingetragenes Wohnrecht der Eltern des Klägers berücksichtigt und führte dazu, dass der berechnete Wert geringer ausfiel als die festgelegte Pauschale, so dass dem Kläger der Pauschalbetrag für ein Einfamilienhaus als Entschädigung festgesetzt wurde. Der Kläger machte geltend, dass das Grundstück im Wege der vorweggenommenen Erbfolge übertragen worden sei und die Belastung mit einem unentgeltlichen Nutzungsrecht nicht zum Grundvermögen gehöre. Das Landgericht sah es als zutreffend an, dass das Wohnrecht belastend berücksichtigt worden sei, stand dem Kläger jedoch trotzdem aufgrund der besonderen Umstände des Einzelfalls einen erhöhten Entschädigungsbetrag nach § 8 Abs. 1 der 3. FlugLSV zu. Ein solcher besonderer Umstand wurde darin gesehen, dass die Immobilie sowohl von den Klägern als auch von den Wohnungsberichtigten im Familienverband bewohnt wird und somit die fluglärmbedingte Beeinträchtigung des Außenwohnbereichs sich für die Kläger als Eigentümer und ihre Eltern als Wohnungsberichtigte nicht von dem Fall unterscheiden würde, in dem sie das Grundstück ohne Belastung mit einem dinglichen Wohnrecht im Familienverbund bewohnen würden.

Die abgelehnte Klage<sup>122</sup> kann wie folgt zusammengefasst werden: Der Eigentümer eines Gebäudes, das zum Zeitpunkt der Festsetzung des LSB als Altenpflegeheim genutzt und danach für die Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbewerbern umgenutzt wurde, wollte im Klageverfahren die Immobilie als eine schutzbedürftige Einrichtung gleichwertige Einrichtung eingestuft wissen. Das Gericht begründet die Abweisung insbesondere damit, dass die baurechtliche Nutzungsänderungsgenehmigung einer Neuerrichtung gleichzusetzen sei und, da diese erst nach Festsetzung des LSB erfolgte, kein Bestandsschutz gegeben sei (3. Leitsatz). Folgende weitere Leitsätze sind relevant:

- ▶ Eine Flüchtlingsunterkunft, die auch als Familienbereich gestaltete Räumlichkeiten und die Möglichkeit einer eigengestalteten Haushaltsführung einschließlich der Selbstversorgung in dazu eigens eingerichteten Küchenbereichen umfasst, stellt eine zumindest wohnähnliche Nutzung im Sinne des Fluglärmenschutzgesetzes dar. (1. Leitsatz)
- ▶ Für den Begriff des Wohnens kommt es nicht ausschlaggebend darauf an, dass die Dauer der Nutzung durch die Flüchtlinge selbst befristet ist, es sei denn, es handelt sich um eine vorübergehende und nur kurzzeitige Unterbringung mit Not- oder Übergangscharakter. (2. Leitsatz)
- ▶ Um eine schutzbedürftige oder ähnlich schutzbedürftige Einrichtungen im Sinne des § 5 Abs. 1 Satz 1 FLärmSchG (juris: FluLärmG) handelt es sich nur, wenn die Einrichtung durch einen besonderen Bezug zur Heilbehandlung und Wiederherstellung der Gesundheit bzw. durch Fürsorge, Betreuung und Pflege bei Fortbestand von Krankheiten oder Gebrechen geprägt ist. (4. Leitsatz)

Der Gegenstand des anhängigen Verfahrens wird vom RP Darmstadt wie folgt beschrieben: Der Kläger hatte eine erhöhte Entschädigung beantragt, das hierfür erforderliche

---

<sup>122</sup> Hessischer VGH, Urt. v. 21.10.2019 (9 C 1171/17 T).

Verkehrswertgutachten des Gutachterausschusses jedoch nicht fristgemäß vorgelegt. Der Anspruch auf Entschädigung wurde daher abgelehnt. Gegen die Ablehnung richtet sich die Klage.

### 5.1.2.2 Standort Lübeck-Blankensee

Für den ausgebauten Verkehrsflughafen Lübeck-Blankensee erfolgte in Schleswig-Holstein die Datenerhebung über die Bauaufsicht des Kreises Herzogtum Lauenburg und über die Bauaufsicht der Hansestadt Lübeck. Deren Zuständigkeit ergibt sich gem. § 1 Abs. 1 Nr. 3 der Landesverordnung über die zuständigen Behörden nach dem Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm vom 22. November 2007, dies sind die unteren Bauaufsichtsbehörden der betroffenen Städte und Gemeinden<sup>123</sup>. Als Hinweis ist hier noch anzumerken, dass sich der LSB teilweise auch auf das Gebiet des Landes Mecklenburg-Vorpommern erstreckt.<sup>124</sup> Dieser Teil des LSB beschränkt sich auf die TSZ 2 und die NSZ. Somit befinden sich die Anspruchsberechtigungen demnach einzig im Bundesland Schleswig-Holstein und die Forschenden nahmen ausschließlich zu den bereits genannten Behörden in Schleswig-Holstein Kontakt auf.

Beide Behörden meldeten zu dem übersandten Fragebogen (vgl. Anhang A) zurück, dass sie keine Kenntnis über die Anzahl von Anspruchsberechtigten haben, also weder über Eigentümer\*innen von bebauten Grundstücken noch von schutzbedürftigen Einrichtungen. Im Zuge einer vorherigen Befragung wurde seitens des Bundeslandes Schleswig-Holsteins rückgemeldet, dass „bislang 60 Anspruchsberechtigte“ für den Standort ermittelt wurden.<sup>125</sup> Anträge schutzbedürftiger Einrichtungen sind auch nicht gestellt worden.

- ▶ Die Anspruchsfrist lief vom 30.03.2017 bis zum 30.03.2022.
- ▶ Es gab keine Klage gegen Ablehnungen von Anträgen auf Außenwohnbereichsentschädigung.
- ▶ Verkehrswertgutachten wurden nicht erstellt.
- ▶ Zu den weiter oben unter Abschnitt 2.7 ausgeführten Gründen, die den Entschädigungsanspruch ausschließen oder mindern, wurden keine Angaben gemacht, da diese Gründe nicht vorlagen.

Die folgende Tabelle enthält zusammenfassend die Rückmeldungen beider zuständigen Behörden.

**Tabelle 32: Vollzugsstand 3. FlugLSV am Flughafen Lübeck-Blankensee (ICAO-Ortskennung EDHL)**

Lübeck-Blankensee	Anzahl/Summe	Davon
Anträge insgesamt	68	
Entschädigung genehmigt	57	Isophonen-Band 1: 26 Isophonen-Band 2: 31
Entschädigung abgelehnt	11	Grund: Grundstück lag nicht in TSZ 1 (10)

<sup>123</sup> Landesverordnung über die zuständigen Behörden nach dem Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm, FluLärmzustBehV SH. 2007 GVOBl. SH, 2007, 536, letzte berücksichtigte Änderung v. 21.11.2022, GVOBl. SH., S. 956).

<sup>124</sup> <https://www.landesrecht-mv.de/bsmv/document/jlr-FluL%C3%A4rmL%C3%BCbBlankVMVrahmen>, zuletzt abgerufen am 23.06.2025.

<sup>125</sup> Schütte et al. (2018), Kapitel 8.4.4.

Lübeck-Blankensee	Anzahl/Summe	Davon
Entschädigungszahlung	252.000 EUR	Grund: nicht genehmigte Wohnung (1) Isophonen-Band 1: 123.000 EUR Isophonen-Band 2: 129.500 EUR

Zusammenstellung: Öko-Institut/GeräuscheRechner

Bezogen auf die Anzahl der eingegangenen Anträge sind 84 % der Anträge genehmigt worden. Etwas mehr als 54 % der Entschädigungen wurden für Grundstücke im Isophonen-Band 2 und demnach 46 % für Grundstücke im Isophonen-Band 1 ausgezahlt. Diese Zahlen sind im Vergleich zum Standort Frankfurt/Main sehr abweichend (allerdings auch bezogen auf die insgesamt geringere Anzahl der Anspruchsberechtigungen). Für einen genehmigten Antrag in der TSZ 1 wurden durchschnittlich 4.421 EUR ausgezahlt. Im Isophonen-Band 1 wurden durchschnittlich 4.730 EUR ausgezahlt und für einen genehmigten Antrag im Isophonen-Band 2 durchschnittlich 4.161 EUR.

#### 5.1.2.3 Standort Memmingen

Für den Standort Memmingen wurde mit dem zuständigen Luftamt Südbayern Kontakt aufgenommen. Es wurde rückgemeldet, dass bisher kein Antrag gestellt worden sei. Da es sich um ein Antragsverfahren handele, lägen auch keine Erkenntnisse vor, wie viele vom Grundsatz her anspruchsberechtigte Wohnungen und schutzbedürftige Einrichtungen in der TSZ 1 existieren. Insoweit konnten auch keine Vollzugserfahrungen geteilt werden.

Der Bayerische VGH wies die Klage einer Gemeinde gegen die Nachtflugregelung des PFB ab, relevante Aussagen zur Außenwohnbereichsentschädigung wurden dort nicht getroffen.<sup>126</sup>

#### 5.1.2.4 Zwischenergebnis: Vollzugserfahrungen

Es zeigt sich, dass allein für den Standort Frankfurt/Main und Lübeck-Blankensee Vollzugserfahrungen vorliegen. Am Standort Lübeck-Blankensee als deutlich kleinerer Flugplatz ist insgesamt im Vergleich mit Frankfurt eine geringe Anzahl Anspruchsberechtigter vorhanden und folglich wurden insgesamt weniger Entschädigungszahlungen geleistet. Bei nur zwei auswertbaren zivilen Standorten ist eine Verallgemeinerung der Ergebnisse zwar schwierig, aber es lassen sich bereits Schlussfolgerungen ziehen, die für die weitere Diskussion von Nutzen sind. Schließlich handelt es sich beim Standort Frankfurt/Main um den deutschen Verkehrsflughafen mit den meisten Flugbewegungen und einem entsprechend großen LSB, der sich in weiten Teilen auf dicht besiedeltes Gebiet erstreckt.

Auffällig ist am Standort Frankfurt/Main, dass die Anzahl der Wohneinheiten, die im Isophonen-Band 1 liegen, äußerst gering ist. Die Zahl von 30 Wohneinheiten in einem LSB, der für die TSZ 1 mehr als 12.500 Wohneinheiten aufweist, führt zu der Frage, ob die Abstufung der Isophonen-Bänder sachgerecht ist. Die Inanspruchnahme der Entschädigung ist als hoch einzuschätzen und somit positiv zu würdigen, so dass die Zielsetzung der Entschädigung, eine Befriedung zu erreichen, als gegeben anzusehen ist.

Die Möglichkeit, mittels der vereinfachten Verkehrswertermittlung oder eines Verkehrswertgutachtens die Entschädigung geltend zu machen, wurde in relevanter Höhe in Anspruch genommen, auch wenn die pauschale Entschädigung den größten Anteil der genehmigten Entschädigungen ausmacht (Verhältnis ca. 1:5). Die ausgezahlte Summe pro

<sup>126</sup> Bayerische VGH, Urteile vom 14.07.2015, Az.: 8 A 13.40025, 8 A 13.40037, 8 A 13.40038, 8 A 13.40039, 8 A 13.40040, 8 A 13.40041, 8 A 13.40042, 8 A 13.0044; nachfolgend hat der BVerwG die Urteile bestätigt, Beschluss vom 06.04.2017, Az.: 4 B 5/16.

genehmigten Antrag auf eine pauschale Entschädigung ist vergleichbar an den beiden ausgewerteten Standorten. Daraus kann geschlossen werden, dass es insgesamt wenige Konstellationen der Erhöhung oder der Reduktion der pauschalen Entschädigungssumme gegeben haben wird. Dies korrespondiert mit den Angaben, die die Behörden dazu gemacht haben. Die praktische Relevanz der §§ 6 ff. 3. FlugLSV ist daher als sehr gering einzustufen.

Den Anspruch versagende Gründe liegen dagegen selten vor und wenn, dann hatte dies in den allermeisten Fällen den Grund, dass das Grundstück nicht in der TSZ 1 lag.

### 5.1.3 Exkurs: Standort Berlin-Brandenburg

Bestandteil dieser Untersuchung ist auch eine vergleichende Betrachtung zu Regelungen außerhalb des FluLärmG und der 3. FlugLSV. Als lohnenswert erachtet wurde daher ein Exkurs zum Standort Berlin-Brandenburg, dessen Planfeststellungsbeschluss<sup>127</sup> Regelungen zur Außenwohnbereichsentschädigung enthält.<sup>128</sup>

Der PFB definiert ein Entschädigungsgebiet, welches sich konkretisiert durch einen Dauerschallpegel am Tag ab 62 dB(A).<sup>129</sup> Außerhalb des Entschädigungsgebietes ist durch eine Einzelfallprüfung die Anspruchsberechtigung von den jeweiligen Grundstückseigentümer\*innen durch eine Geräuschmessung außen nachzuweisen.<sup>130</sup> Der Außenwohnbereich selbst muss jedenfalls vom Entschädigungsgebiet angeschnitten sein; es reicht nicht, wenn nur ein anderer Teil des Grundstücks darin liegt.<sup>131</sup> Bedenken gegen diese Festlegung äußerte auch das OVG Berlin-Brandenburg nicht.<sup>132</sup>

Auch Kleingärten, die zum Zeitpunkt des Erlasses des PFB Berlin angelegt waren und auf Dauer genutzt werden, sind ausdrücklich geschützt. Die Entschädigung für Kleingärten beträgt 0,50 EUR pro m<sup>2</sup> Gartenfläche.<sup>133</sup>

Die Entschädigung beträgt pauschal mindestens 4.000 EUR pro Einfamilienhaus; bei Zwei- und Mehrfamilienhäusern erhöht sich dieser Betrag um jeweils 2.000 EUR pro abgeschlossene Wohnung. Für Eigentumswohnungen beträgt die Entschädigung mindestens 3.000 EUR pro Wohnung.<sup>134</sup> Eine erhöhte Entschädigung ergibt sich auch hier im Einzelfall beim Nachweis eines höheren Verkehrswertes der Immobilie nach der sog. „2 %-Regelung“.<sup>135</sup>

---

<sup>127</sup> Planfeststellungsbeschlusses „Ausbau Verkehrsflughafen Berlin-Schönefeld“ vom 13. August 2004 in seiner derzeit gültigen Fassung, A II 5.1.5.

<sup>128</sup> Vgl. Kapitel 2.1.1., vor der Novellierung wurden Entschädigungsregelungen in den Planfeststellungsbeschlüssen geregelt.

<sup>129</sup> Mit dem Planergänzungsbeschluss wurde der für die Grenzziehung maßgebende Wert auf einen Dauerschallpegel von 62 dB(A) herabgesetzt, im PFB waren noch 65 dB(A) maßgeblich. Grund für die Anpassung waren Urteile des BVerwG vom 16.03.2006, Az. 4 A 1001 04, 4 A 1073 04, 4 A 1075 04, 4 A 1078 04. Das BVerwG hielt 2006 die Festlegung des Schwellenwerts auf 65 dB(A) für rechtswidrig und verpflichtete die Planfeststellungsbehörde (PFB), eine Herabsetzung auf 62 dB(A) zu prüfen und zu entscheiden. Das Gericht begründet dies damit, dass die PFB mit dem bisherigen Schwellenwert ihrem eigenen Schutzkonzept und dem Interesse an der Wahrung angemessener Wohnqualität im Außenwohnbereich nicht gerecht wird. Die Richter\*innen bezogen sich dabei auf neueste Erkenntnisse der Lärmwirkungsforschung [Rn. 369ff.].

<sup>130</sup> A II 5.1.5 1) PFB Berlin.

<sup>131</sup> A II 5.15 3) PFB Berlin.

<sup>132</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 10.03.2022, Az.: OVG 6 A 8/21, 14ff.

<sup>133</sup> A II 5.1.5 1), 4) PFB Berlin.

<sup>134</sup> A II 5.1.5 4) PFB Berlin.

<sup>135</sup> A II 5.1.5 4) PFB Berlin.

Für schutzbedürftige Einrichtungen gelten Besonderheiten nach A II 10.1.8.3.3 PFB Berlin; darin ist keine Außenwohnbereichsentschädigung vorgesehen.<sup>136</sup>

Geschätzt wurde, dass ca. 10.000 Objekte im Entschädigungsgebiet liegen.<sup>137</sup> Der Schallschutzbericht des BER vom Mai 2025<sup>138</sup> zeichnet folgenden Stand: Es wurden für 5.635 Objekte Anträge gestellt, davon ist für 5.305 Objekte der Anspruch bereits geprüft worden. Es gab für 5.152 Objekte eine Entschädigungsvereinbarung (5.018 bereits ausgezahlt) und für 153 Objekte wurde der Anspruch abgelehnt. Die Frist für die Beantragung endete am 04.11.2025.<sup>139</sup>

Neben dem bereits genannten Klageverfahren wurden zwei weitere Klagen vor dem OVG Berlin-Brandenburg zur Außenwohnbereichsentschädigung verhandelt. Das OVG urteilte, dass (für Auslegungsfragen zur Außenwohnbereichsentschädigung des BER) die 3. FlugLSV nicht greife. Die 3. FlugLSV regele die Außenwohnbereichsentschädigung bei Grundstücken im LSB eines neuen oder wesentlich baulich erweiterten Flugplatzes im Sinne des FluglärmG und dazu zähle der ausgebauten Verkehrsflughafen Berlin-Schönefeld (BER) nicht. Maßgeblich seien ausschließlich die Entschädigungsregelungen für Außenwohnbereiche in den Lärmschutzaflagen des PFB, selbst wenn der Flughafenbetreiber sich teilweise an den Regelungen der 3. FlugLSV orientiere.<sup>140</sup> Inhaltlich urteilte das OVG, dass die tatsächlichen Nutzungsverhältnisse des vorhandenen Außenwohnbereichs nicht entscheidend, sondern vielmehr die nach allgemeinen Verständnis und den baurechtlichen Genehmigungen maßgeblich seien. Die Kläger begehrten eine Entschädigung für ein Zweifamilienhaus. Baurechtlich handelte es sich um ein Einfamilienhaus mit Einliegerwohnung. Die Hauptwohnung verfügte über eine Terrasse und die Kläger machten geltend, dass sie diese auch mitbenutzen durften. Dies führte nach Auffassung des Gerichts dazu, dass ein Entschädigungsanspruch für ein Zweifamilienhaus nicht geltend gemacht werden konnte.

Das weitere Verfahren befasste sich mit Fragen zur Verkehrswertermittlung. Das Vorgehen des Flughafenbetreibers wurde nicht beanstandet, das Gericht hielt zudem fest, dass die Ermittlung des Verkehrswertes eines (bebauten) Grundstücks „regelmäßig nur annäherungsweise und nicht exakt im Sinne einer mathematischen Genauigkeit ermittelt werden kann. Sowohl die Wahl der Wertermittlungsmethode als auch die Wertermittlung selbst unterliegen notwendig wertenden Einschätzungen, die nicht geeignet sind, die Gewissheit zu vermitteln, das Objekt werde bei der Veräußerung genau den ermittelten Wert erzielen. Dementsprechend sind mehr oder weniger unterschiedliche Ergebnisse – in gewissen Toleranzen – unvermeidbar“.<sup>141</sup> Das Gericht erachtete es als notwendig, aber auch ausreichend, dass die Ermittlung des Verkehrswertes nachvollziehbar dargelegt und unter Berücksichtigung hinzunehmender Toleranzspielräume vertretbar erscheine.<sup>142</sup>

---

<sup>136</sup> Die Planfeststellungsbehörde diskutiert aber Entschädigungsansprüche für Gemeinden, Betriebe und schutzbedürftige Einrichtungen mit Außenbereich, allerdings aufgrund § 9 Abs. 2 LuftVG i. V. m. § 74 Abs. 2 S. 3 VwVfGBbg; vgl. etwa S. 997, 1035f., 1067f. Die Schutzbedürftigkeit von Freiflächen sei je nach Lage und bestimmungsgemäßer Nutzung im Einzelfall zu bestimmen, S. 1036, der PFB stellt hier insbesondere auf die Möglichkeit der Kommunikation trotz Lärm und das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbetrieb ab.

<sup>137</sup> BER-Schallschutzbericht Mai 2025, <https://corporate.berlin-airport.de/content/dam/corporate/de/nachhaltigkeit/umwelt/schallschutz/monatsberichte/2025-05-monatsbericht.pdf>, S. 2, zuletzt abgerufen am 26.06.2025.

<sup>138</sup> Wie zuvor, S. 5.

<sup>139</sup> <https://corporate.berlin-airport.de/content/dam/corporate/de/unternehmen-presse/newsroom/anhaenge/2025-05-15-schallschutztage-onepager.pdf>, zuletzt abgerufen am 10.06.2025.

<sup>140</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 19.01.2022, Az.: OVG 6 A 16/21, Entscheidungsgründe Nr. 2.

<sup>141</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 22.11.2018, Az.: 6 A 1.16, Rn. 22.

<sup>142</sup> Wie zuvor, Rn. 23.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Festlegungen im PFB, der vor der Novellierung des FLG erging, sich weitestgehend auf dem Niveau der (späteren) 3. FlugLSV bewegen. Das Entschädigungsgebiet wird durch eine Lärmbelastung von 62 dB(A) konkretisiert; hierbei ist aber zu bedenken, dass der BER als Bestandsflugplatz nach dem novellierten FluLärmG gilt und zum damaligen Zeitpunkt die Schwellenwerte für die Novellierung des FluLärmG noch diskutiert wurden. Die Inanspruchnahme erreicht nach derzeitigem Stand nicht den hohen Rücklauf wie beim Frankfurter Standort; die Anzahl der Ablehnungen (2,7 % der gestellten Anträge) ist jedoch deutlich geringer als am Frankfurter Standort.

## 5.2 Stellungnahmen von ADF, BVF und ADV

Sowohl im Zuge der Novellierung des FluLärmG 2007, des Erlasses der 3. FlugLSV 2013 als auch im Kontext der (nicht abgeschlossenen) Evaluierung des Gesetzes durch die Bundesregierung bezogen die relevanten Akteure Stellung zur Außenwohnbereichsentschädigung. Diese Akteure wurden im Zuge der vorliegenden Analyse gebeten, ihre damaligen Positionierungen bei Bedarf zu konkretisieren bzw. zu aktualisieren.

### 5.2.1 Vorgehen

Die Akteure ADV, ADF und BVF erhielten von den Forschenden die im Kapitel 3.1.3 aufgeführten Zusammenfassungen mit der Bitte, eine erneute Stellungnahme zum Vollzug der 3. FlugLSV abzugeben. Ziel war es, die damaligen Positionierungen auf ihre Aktualität hin zu überprüfen. Alle Akteure kamen dieser Bitte nach und äußerten sich ausführlich zu den genannten Punkten. BVF und ADF antworteten mit einer gemeinsamen Stellungnahme.

Im Folgenden wird die jeweilige Positionierung anhand der Systematik der 3. FlugLSV dargestellt.

### 5.2.2 Zum Anwendungsbereich, § 1

Die **ADV** sieht keinen Bedarf, den Anwendungsbereich anzupassen im Sinne einer Ausweitung. Die strikte Beschränkung der Außenwohnbereichsentschädigung auf Neu- und Ausbauflughäfen, wie sie in der 3. FlugLSV hinterlegt ist, vollziehe die vorherige Praxis der Behörden nach, die Entschädigungen in Einzelfallzulassungen als Reaktion auf die veränderte Belastungssituation vorgesehen hatten. Beeinträchtigungen des Außenwohnbereiches in Bestandssituationen seien hingegen als situationsbedingte Vorbelastung hinzunehmen. Die Beibehaltung der Beschränkung auf die TSZ 1 sei ebenfalls zu begrüßen, eine Ausweitung auf die TSZ 2 widerspreche zudem der Systematik des FluLärmG, das in § 9 Abs. 5 die Entschädigung auf die TSZ 1 konzentriert. Für die NSZ müsse das Gleiche gelten, es sei nicht davon auszugehen, dass der Außenwohnbereich in diesem Zeitfenster im nennenswerten Umfang genutzt werde.

Anders hingegen würdigen **ADF/BVF** den Anwendungsbereich der 3. FlugLSV. Abzustellen sei vielmehr auf die durch Fluglärm verursachten gesundheitlichen Belastungen. Diese seien unabhängig vom baulichen Status des Flughafens und somit sei eine Unterscheidung zwischen Neu- und Ausbausituation und Bestandssituation nicht hinnehmbar. Auch sei die im Zuge der Novellierung des FluLärmG genutzte Begründung, dass der sogenannte Change-Effekt diese Differenzierung rechtfertige, von den aktuellen Erkenntnissen aus der Lärmwirkungsforschung nicht mehr gedeckt. Der Change-Effekt beschreibt, dass es im Zuge der veränderten Fluglärmelastung zu einer überschließenden Belästigungsreaktion bei den Betroffenen kommt. Jedoch sei mittlerweile geklärt, dass diese Reaktion nach einigen Jahren an Bedeutung verliere und somit die Betroffenen durch die Differenzierung zwischen Neu-/Ausbau zu Bestandsflughäfen ungleich behandelt würden. Weiterhin plädieren ADF und BVF für eine

Ausweitung der Entschädigungsansprüche auf die TSZ 2, da auch dort Nutzungseinschränkungen durch die Fluglärmelastung auftreten, wenn auch im geringeren Maße. Diese Abstufung könnte bei der Entschädigung berücksichtigt werden, die dem unterschiedlichen Belastungsniveau Rechnung trage.

### 5.2.3 Außenwohnbereich, § 3

Die **ADV** sieht prinzipiell keinen Änderungsbedarf für die Definition des Außenwohnbereichs. Zwar könnte die Definition konkretisiert werden, um den Vollzug zu erleichtern, damit würde aber auch eine Einschränkung der Flexibilität einhergehen.

**ADF und BVF** kritisieren die Einschränkungen aus der Verordnungsbegründung, die kleinere Balkone oder Vorgärten von der Entschädigungsleistung ausnehmen. Gerade in urbanen Gebieten stelle sich jede Möglichkeit, einen Zugang zum Außenbereich zu haben, als schützenswert dar und werde auch so genutzt. Sie fordern den Verzicht auf diese Einschränkung bzw. befürworten eine Mindestgröße, die auch kleinere Außenbereiche mit ihrer Erholungsfunktion würdigen.

### 5.2.4 Fluglärmelastung, § 4

Die Differenzierung der Anspruchsberechtigung innerhalb der TSZ 1 nach der Intensität der Fluglärmelastung wird von der **ADV** als verhältnismäßig und ausreichend erachtet. Die **ADV** sieht daher auch keine Notwendigkeit, diese Vorgabe der 3. FlugLSV zu ändern.

**ADF und BVF** verweisen hingegen auf die fehlende praktische Relevanz, nach der selbst am Flughafen Frankfurt/Main nur sehr wenige Anspruchsberechtigte innerhalb des Isophonen-Bandes 1 lagen. Sie fordern primär eine Herabsetzung insgesamt für die TSZ 1 auf 62 dB(A), wie sie auch im Planfeststellungsbeschluss zum Flughafen BER vorgesehen ist als Alternative dafür, dass die Unterteilung aufgegeben werde. Gleichsam wird gefordert, dass die damit verbundene zeitliche Staffelung der Anspruchsentstehung aufgegeben werde.

### 5.2.5 (Erhöhte) Entschädigungspauschalen, §§ 5 und 6

Die **ADV** bewertet die Pauschalbeträge positiv, als Ergebnis einer sorgfältigen Ausgestaltung; sie hätten sich in der Praxis bewährt. Insbesondere ermöglichen sie einen effizienten und bürgerfreundlichen Vollzug, da sie auf Erfahrungswerten basieren und somit Verwaltungsaufwand reduzieren. Das Frankfurter Wertermittlungsverfahren wird ebenfalls positiv bewertet, als eine effektive und kostensparende Alternative zu Gutachterverfahren. Beide Möglichkeiten, eine pauschale Entschädigungssumme wie auch ein alternatives Modell, sollen Teil eines zweigleisigen Systems bleiben.

**ADF und BVF** empfinden die derzeitigen Pauschalen als deutlich zu niedrig. Diese basieren auf veralteten Verkehrswerten und lassen Marktpreise und Inflation unberücksichtigt. Insbesondere in Ballungsräumen seien die realen Immobilienpreise deutlich höher, was die pauschale Entschädigung unangemessen und unrealistisch werden lasse. Vorschläge zur Verbesserung seien zum einen eine deutliche Erhöhung der Pauschalen entsprechend aktueller Immobilienpreisentwicklung und zum anderen, ergänzend, die Einführung regional differenzierter Pauschalen, z. B. über Korrekturfaktoren auf Basis der Bodenrichtwerte. Ziel des Verordnungsgebers müsse sein, teure Einzelgutachten zu vermeiden.

## 5.2.6 Nachrangigkeit der Entschädigungsansprüche

Ein weiteres Thema, das von **ADF und BVF** genannt wird, ist die Nachrangigkeit der Entschädigungszahlungen. Die Entschädigung dürfe nicht als Ersatz für aktiven Schallschutz betrachtet werden, sondern als letztes Mittel. Vorrangig sei aktiver Schallschutz, um die durch Fluglärm entstehenden Belastungen und Belästigungen zu reduzieren.

## 5.2.7 Würdigung der Stellungnahmen

Die eingereichten Stellungnahmen führen die bereits im Zuge der Novellierung des FluLärmG und der Verabschiedung der 3. FlugLSV aufgezeigte Diskussion mit ihren jeweiligen Positionierungen weiter. Während die Vertretungen der Lärmbetroffenen (ADF und BVF) eine Ausweitung des Anwendungsbereiches und insbesondere eine Erhöhung der Entschädigungssummen fordern, sieht die ADV die derzeitige Fassung der Entschädigungsregelungen als ausreichend und die angezeigte Befriedigungsfunktion als erfüllt an. Mögliche wirtschaftliche Auswirkungen für die Flughafenbetreiber werden entsprechend auch nicht erwähnt. In Anbetracht der vor der Novellierung gängigen Praxis, für die veränderte Belastungssituation durch einen Neu- oder Ausbau Entschädigungen zu zahlen, führe das FluLärmG und die 3. FlugLSV diese fort. Die Betroffenenverbände hingegen argumentieren mit den Erkenntnissen der Lärmwirkungsforschung, die aufzeige, dass die Unterscheidung zwischen Neu- und Altbetroffenen nicht gerechtfertigt sei. Weiterhin verweisen sie auf die Daten zum Standort Frankfurt/Main, wo sich gezeigt hat, dass die Aufteilung in die Isophonen-Bänder keine praktische Relevanz entfaltet.

## 6 Analyse und konzeptionelle Vorschläge zur Weiterentwicklung der 3. FlugLSV

Die Bewertung des Vollzugs der Außenwohnbereichsentschädigung nach der 3. FlugLSV kann nicht losgelöst erfolgen, ohne den Blick auch auf das FluLärmG zu richten, das die wesentlichen Anspruchsvoraussetzungen für die Geltendmachung der Ansprüche festlegt. Für die Evaluierung des FluLärmG existieren bereits einige Vorschläge zur Anpassung des gesetzlichen Rahmens, deren Übertragung auf die Besonderheit eines Entschädigungsanspruches dabei zu berücksichtigen sein wird. Schließlich stellt die Möglichkeit, eine Entschädigung geltend zu machen, die einzige verbleibende Alternative dar, Belastungen zumindest monetär auszugleichen, wenn andere Maßnahmen nicht realisierbar sind.

Die Anwendung der 3. FlugLSV ist bislang auf wenige zivile Flugplätze beschränkt. Dies liegt am engen Anwendungsbereich, der sich auf Neu- oder Ausbauvorhaben und dort auf eine Lage der Grundstücke mit Wohnungen oder schutzbedürftigen Einrichtungen innerhalb der TSZ 1 beschränkt.

Losgelöst von der Frage, ob die Entschädigungspauschalen der Höhe nach als angemessen bezeichnet werden können, zeigt sich jedoch, dass die Inanspruchnahme des Erstattungsanspruches sehr hoch ist. Dies kann für den Standort Frankfurt/Main berichtet werden, aber auch für den vergleichsweise kleineren Standort Lübeck-Blankensee, für dessen LSB im Vorfeld eine geringe Zahl möglicher Anspruchsberechtigter ermittelt wurde. Ob überhaupt Anspruchsberechtigte in der TSZ 1 des LSB Memmingen (Allgäu) vorhanden sind und, wenn ja, ob diese über ihre Anspruchsmöglichkeiten informiert wurden, konnte nicht ermittelt werden. Zu berücksichtigen für die weiteren Überlegungen ist also, dass die Möglichkeit, für die Beeinträchtigungen des Außenwohnbereichs durch Fluglärm eine Entschädigung zu erhalten, im hohen Maße von den Betroffenen angenommen wird und damit zumindest eine Befriedigungsfunktion unterstellt werden kann.

Es werden im Folgenden zum einen Vorschläge unterbreitet, die aus Sicht der Forschungsnachmenden notwendig sind und sich aus der bisherigen Praxiserfahrung ableiten lassen. Darüber hinaus werden zum anderen weitergehende Diskussionsvorschläge unterbreitet, die einer vertieften Diskussion und weiterer wissenschaftlicher Untersuchungen bedürfen.

### 6.1 Außenwohnbereichsentschädigung als letztmögliche Mittel?

Der Verordnungsgeber hat festgehalten, dass für die Einschränkung der Nutzung des Außenwohnbereichs eine Entschädigung vorzusehen ist, da für die konkrete Belastungssituation Maßnahmen des passiven Schallschutzes nicht realisiert werden können oder mit dem Wohnen im Freien unvereinbar sind.

#### 6.1.1 Vorrang von passivem Schallschutz

Diese grundsätzliche Annahme ist kritisch zu hinterfragen, auch wenn dies von den hier befragten Akteuren nicht weiter kommentiert wird. Aus dem Vergleich mit den Entschädigungsregelungen zum Landverkehr zeigt sich, dass bauliche Maßnahmen wie die Einhausung von Balkonen oder Terrassen zu einem Wintergarten durchaus als Möglichkeit gesehen werden, baulichen Schallschutz bei hohen Lärmelastungen zu gewähren. Auch die Alternative, Terrassen zumindest mit einem Dach oder mit entsprechenden Seitenwänden zu versehen, ist – zumindest, soweit die zur Verfügung stehenden Unterlagen dies ermöglichen –

nicht diskutiert worden. Derartige bauliche Maßnahmen könnten der Situation „Wohnen im Außenbereich“ zu mehr Lärmschutz verhelfen.

Die Einwirkungsrichtung von Fluglärm ist zwar eine andere als diejenige von Straßen- oder Schienenverkehrslärm, aber die Möglichkeiten, die z. B. gläserne Dachkonstruktionen oder gläserne Seitenwände bieten könnten, um den Aufenthaltsbereich im Freien vor Fluglärm zu schützen, wird nicht diskutiert. Alternativ sind neben optisch ansprechenden Glaselementen auch andere Baumaterialien aus Holz oder Kunststoffen, die gegebenenfalls miteinander kombiniert werden, denkbar. Die Ausgestaltung müsste individuell den örtlichen Gegebenheiten angepasst werden, so dass bereits vorab ein entsprechender planerischer Aufwand entsteht. Mit Hilfe einer Verhältnismäßigkeitsprüfung ist zu prüfen, ob die Kosten der Maßnahmen im Verhältnis zum angestrebten Schutzzweck stehen, indem eine Abwägung zwischen dem Aufwand der Maßnahme sowie dem Verkehrswert der schutzbedürftigen Anlage vorgenommen wird. Feste Regelungen für die Durchführung solch einer Abwägung liegen bislang nicht vor; es kann aber auf die Erfahrungen im Kontext zur Lärmvorsorge nach § 41 BImSchG zurückgegriffen werden, die Rahmenbedingungen vorgibt.

Daher regen die Forschenden an dieser Stelle an, die Möglichkeiten baulicher Schallschutzmaßnahmen für den Außenwohnbereich in der noch ausstehenden Evaluierung zu diskutieren. Klar ist natürlich, dass diese baulichen Maßnahmen nicht beim gesamten Außenwohnbereich zu einem erhöhten Schallschutz beitragen. Die Flächen aber, die über ein Fundament verfügen, auf denen in der Regel Tische, Stühle oder Liegen stehen, könnten so besser vor Fluglärm geschützt werden.

In die Diskussion einzubringen wären die physikalischen Abschirmmöglichkeiten gegenüber Fluglärm, die voraussichtliche Akzeptanz der baulichen Maßnahmen durch die Betroffenen und natürlich die Kostenfolgen für die Flughafenbetreiber. Aber die Annahme, baulicher Schallschutz sei nicht möglich, greift nach der hier vertretenen Ansicht zu kurz und bedarf zumindest einer Diskussion.

Neben der Frage, ob überhaupt baulicher Schallschutz im Außenwohnbereich eine den Fluglärm abschirmende Alternative ist, ist grundsätzlich zu bestätigen, dass eine Entschädigung erst dann vorzusehen ist, wenn andere Alternativen der Bewältigung nicht möglich sind. Mit diesem Grundsatz, Entschädigungen auszuzahlen, um die vorhandenen Einschränkungen zu kompensieren, geht einher, dass Entschädigungszahlungen für die TSZ 2 nicht vorgesehen sind. Dies ist nachvollziehbar vor dem Hintergrund der derzeitigen Ausgestaltung des FluLärmG. Baulicher Schallschutz wird für die TSZ 1 und für die NSZ gewährt, nicht jedoch für die TSZ 2. Insofern ist es angesichts des aktuellen Regelwerks schlüssig, dass für die TSZ 2 keine Entschädigungszahlungen vorgesehen werden. Sollte sich der Gesetzgeber im Zuge der Evaluierung des FluLärmG dafür aussprechen, auch passiven Schallschutz in der TSZ 2 zu ermöglichen, dann wäre konsequenterweise auch eine Entschädigung für die dann zusätzlich in den Anwendungsbereich fallenden Außenwohnbereiche vorzusehen.

Empfehlung für die Diskussion: Die Möglichkeit, passiven Schallschutz zumindest für baulich verbundene Außenwohnbereiche wie Terrassen und Balkon vorzusehen, sollte vom Gesetzgeber geprüft werden.

### **6.1.2 Vorrang von aktivem Schallschutz**

Dass die Entschädigung als Kompensation für die Fälle vorgesehen wird, deren Belastungssituation nicht durch anderweitige Maßnahmen entgegengewirkt werden kann, wirft eine weitere grundsätzliche Frage auf. Das FluLärmG formuliert als seinen Zweck, in der

Umgebung von Flugplätzen durch bauliche Nutzungsbeschränkungen und baulichen Schallschutz die Allgemeinheit und Nachbarschaft vor Gefahren, erheblichen Nachteilen oder erheblichen Belästigungen durch Fluglärm zu schützen. Das FluLärmG bestimmt im Kern durch die Schwellenwerte seines § 2 Abs. 2 die fachplanerische Zumutbarkeitsschwelle<sup>143</sup>, ab deren Überschreiten die im Gesetz vorgesehenen Schutzmaßnahmen geleitstet werden müssen.<sup>144</sup> Aktiver Schallschutz findet keine Erwähnung. So lässt sich festhalten, dass zumindest im FluLärmG anderweitige Maßnahmen, die der eingeschränkten Nutzbarkeit des Außenwohnbereichs entgegenwirken können, nicht vorhanden sind. Dies ist bereits sowohl von den Betroffenenvertretungen als auch den zuständigen Landesbehörden bemängelt worden.<sup>145</sup>

Maßnahmen des aktiven Schallschutzes wie Betriebsbeschränkungen, lärmoptimierte -An- und Abflugverfahren, der Einsatz leiseren Fluggerätes oder die (nachträgliche) Modifizierungen am Fluggerät etc. werden bislang vom LuftVG erfasst. So haben gemäß § 29b Abs. 2 LuftVG die Luftfahrtbehörden und die Flugsicherungsorganisationen auf den Schutz der Bevölkerung vor unzumutbaren Fluglärm hinzuwirken. Dies gilt z. B. bei der Festlegung von Flugverfahren. Allerdings fehlt es in der Praxis an rechtlichen Vorgaben, unter welchen Voraussetzungen aktive Schallschutzmaßnahmen geboten oder zumindest zu prüfen sind.<sup>146</sup> Dabei sind aktive Schallschutzmaßnahmen insofern vorteilhaft, weil sie direkt an der Lärmquelle ansetzen und auch im Freien wirken und somit zu einer weiträumigen Entlastung der Bevölkerung führen.<sup>147</sup> Dies gilt primär für den Außenwohnbereich als auch für diejenigen Betroffenen, die durch die Lage ihrer Grundstücke in der TSZ 2 keinerlei Ansprüche auf passiven Schallschutz haben.

Die Nutzungsbeeinträchtigungen, die für den Außenwohnbereich durch Fluglärm auftreten, sind mithin am wirksamsten durch eine Reduzierung eben jener Belastung zu erreichen. Die Gerichte, die bisher aufgrund des eingeschränkten Anwendungsbereiches wenige Klageverfahren zur Auslegung der 3. FlugLSV gegenwärtigten, haben sich nicht intensiv mit der Bedeutung des Außenwohnbereiches, der Störung der dort stattfindenden Kommunikation sowie den weiteren Auswirkungen befasst. Im Kontext der Außenwohnbereichsentschädigung ist das Schutzkonzept des Gesetzgebers nicht in dem Sinne bewertet worden, ob die Bedürfnisse der dort lebenden Menschen ausreichend in die Gestaltung des Schutzkonzeptes eingeflossen sind.

Dass aktiver Schallschutz als notwendige Ergänzung des Schutzkonzeptes vor Fluglärm durch den Gesetzgeber bislang nicht vorgesehen ist, wird hier als defizitär bewertet. Die Analyse der Entschädigungszahlung des § 9 Abs. 5 FluLärmG i. V. m. der 3. FlugLSV bekräftigt diese Forderung jedoch. Eine Entschädigung vorzusehen für Belastungen, denen anderweitig nicht begegnet werden könne, richtet den Blick unmittelbar auf die Frage, ob für die Außenwohnbereiche in der TSZ 1 bzw. im Hinblick auf den gesamten Lärmschutzbereich nicht auch aktive Schallschutzmaßnahmen möglich sein könnten. Dieses wird bisher nicht als Konsequenz aus diesem Grundsatz abgeleitet und verstärkt das Argument, aktiven Schallschutz konsequenterweise in die gesetzlichen Regelungen aufzunehmen. Eine Aufnahme der Prüfung aktiver Schallschutzmaßnahmen in das FluLärmG würde allerdings den Zweck des Gesetzes verändern, der sich bislang auf die Zweckerreichung durch passiven Schallschutz und Bauverbote/Siedlungsbeschränkungen konzentriert. Es könnte gleichwohl als sinnvolle

---

<sup>143</sup> BVerwG, Beschluss vom 01.04.2009, Az.: 4 B 61.08.

<sup>144</sup> BVerwG, Urt. v. 04.04.2012, Az.: 4 C 8/09 u. a., Rn. 180.

<sup>145</sup> Vgl. Schütte et al. (2018), Kapitel 9.1.

<sup>146</sup> SRU (2014), Kapitel 9.

<sup>147</sup> SRU (2014), Schütte et al. (2018), Schlacke et al. (2020).

Ergänzung zu würdigen sein. Plausibler erscheint die Empfehlung von Schlacke et al.,<sup>148</sup> aktiven Schallschutz ins LuftVG zu integrieren.

Empfehlung: Das Schutzkonzept des Gesetzgebers sollte um die Verpflichtung von Luftfahrtbehörden und Flugsicherungsorganisationen ergänzt werden, zum Schutz der Menschen vor Fluglärm aktiven Schallschutz systematisch zu prüfen und umzusetzen.

## 6.2 Beschränkung auf Neu- und Ausbausituation

Die Konkretisierung eines LSB durch die Einteilung in zwei TSZ und die NSZ ist ausschlaggebend für die Frage, welche Anspruchsmöglichkeiten und welche Beschränkungen einschlägig sind, die das FluLärmG normiert. Die Zonen ergeben sich rechnerisch durch Lärmwerte, die das FluLärmG in § 2 Abs. 2 vorgibt. Der Gesetzgeber hat diese Werte differenziert ausgestaltet zwischen Bestandsflugplätzen und neu- oder ausgebauten Flugplätzen. Die Lärmwerte sind in den TSZ jeweils um 5 dB(A) höher für Bestandssituationen als für den Neu- und Ausbaufall.

Kritisch wird dies mit einer Schlechterstellung der Altbetroffenen umschrieben, die aus Sicht der Lärmwirkungsforschung nicht gerechtfertigt werden kann.<sup>149</sup> Es führt aber auch dazu, dass weniger kommunale Fläche von Bauverboten und sonstigen baulichen Beschränkungen betroffen sind.

Die Differenzierung wird als nicht vertretbar gesehen und eine Diskussion ist im Zuge der Evaluierung des FluLärmG im Weiteren zu führen.<sup>150</sup> Neben den Erkenntnissen aus der Lärmwirkungsforschung, die diese Differenzierung nicht für berechtigt halten, ist aus Praxissicht darauf hinzuweisen, dass die Umsetzung der Vorgaben des FluLärmG nach seiner Novellierung vollzogen wurde (mit Ausnahme des Standortes München, für den bislang kein LSB festgesetzt ist). Unterstellt, die Differenzierung würde aufgehoben und die LSB sind alle zumindest erstmalig festgesetzt, gilt für alle Flugplätze ein Bestandsschutz. Das Augenmerk richtet sich dann auf mögliche Änderungen, die Auswirkungen haben könnten auf die LSB und somit auf die damit verbundenen Rechtsfolgen. Die Änderungen könnten die herkömmlichen Neu- und Ausbausituationen sein oder auch durch eine Änderung in der Anlage oder im Betrieb des Flugplatzes verursacht werden, die zu einer „wesentlichen Änderung der Lärmbelastung“ gem. § 4 Abs. 5 S. 2 FluLärmG führt.

In diesen Fällen ist der LSB neu festzusetzen. Die Prüfung der Veränderung der Lärmbelastung ist eine bereits jetzt existierende und von den zuständigen Behörden regelmäßig (spätestens alle 10 Jahre) durchzuführende Prüfung. Rechtsfolgen für die Neufestsetzung der LSB regelt das FluLärmG derzeit nicht ausdrücklich. Dieses Defizit führt dazu, dass derzeit unklar ist, ob Ansprüche auf passiven Schallschutz oder auf Außenwohnbereichsentschädigung bestehen, soweit diese nicht bereits geltend gemacht wurden.<sup>151</sup> An dieser Stelle ist rechtliche Klarheit wünschenswert. Die Aufhebung der Differenzierung führt nach hiesiger Ansicht zu keiner gravierenden Schlechterstellung der Flugplatzbetreiber, vielmehr stellt sie eine Nachvollziehung der bisherigen Umsetzung des novellierten FluLärmG dar. Sie führt zu rechtlicher Klarheit und einer Vereinfachung des Regelwerks insofern, dass mögliche Änderungen vielmehr nach den in § 2 Abs. 2 FluLärmG normierten Schwellenwerten bewertet werden müssen.

---

<sup>148</sup> Wie zuvor.

<sup>149</sup> Schütte et al. (2018).

<sup>150</sup> SRU (2014), Kapitel 6.3; UBA Fluglärmbericht (2017), Kapitel 5.3.; Schütte et al. (2018), Kapitel 6.3.

<sup>151</sup> Siehe dazu bereits bezogen auf den passiven Schallschutz Schütte et al. (2018).

Ob dies allerdings auch zu einer veränderten Anspruchslage für die Entschädigungsregelung führen würde, ist zu würdigen. Der Vergleich mit den Regelungen bei Straßen- oder Schieneninfrastruktur zeigt, dass auch dort Entschädigungen bei Änderungen erfolgen können. Dies wäre hier auch gegeben, wenn die Differenzierung wegfallen würde und die Möglichkeit der Entschädigung auf die Neufestsetzung des LSB im Zuge einer wesentlichen Änderung vorgenommen werden muss.

Empfehlung: Die Differenzierung zwischen Bestands- und Neu- und Ausbauflugplätze im FluLärmG ist aufzuheben, entsprechend sind die Vorschriften der 3. FlugLSV insofern anzupassen, dass für die Geltendmachung der Entschädigung auf die wesentliche Änderung und eine daraus resultierende Neufestsetzung des LSB abzustellen wäre. Die Regelungen zur Neubausituation bleiben davon unberührt.

### 6.3 Privilegierung militärischer Flugplätze

Militärische Flugplätze standen in der vorliegenden Erhebung zum Vollzug der 3. FlugLSV nicht im Fokus, allerdings sei hier der Hinweis angebracht, dass die vom Gesetzgeber im Zuge der Novellierung 2007 vorgenommene Privilegierung weitgehend als unsachgemäß angesehen wird.<sup>152</sup> Eine höhere Duldungshaltung der Betroffenen gegenüber militärischen Fluglärm ist weder belegt noch erscheint sie nach Auffassung der Forschenden als realistisch, wenn man die Besonderheiten militärischen Fluglärms betrachtet.<sup>153</sup>

Den im Raum stehenden fiskalischen Gründen<sup>154</sup>, sowohl für die Außenwohnbereichsentschädigung als auch beim passiven Schallschutz einen für die öffentliche Hand vertretbaren Rahmen abzustecken, muss entgegengehalten werden, dass die angenommenen möglichen Kosten nicht entstanden sind. Die Evaluierung der 2. FlugLSV hat gezeigt, dass die Kosten für passiven Schallschutz an den militärischen Standorten, wie auch insgesamt, weit unter den prognostizierten Kosten geblieben sind.

Die Beendigung der Privilegierung militärischer Flugplätze sollte in der ausstehenden Evaluierung im Bundestag diskutiert und, so die Empfehlung der Forschenden, aufgehoben werden. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Entspannungspolitik, die der Verordnungsgeber noch ansprach, nicht mehr Realität ist. Es ist zu erwarten, dass mehr Flugverkehr an den militärischen Flugplätzen abgewickelt wird, auch weitere Ausbausituationen scheinen realistisch, so dass davon ausgegangen werden muss, dass Anspruchsberechtigungen auch für die Außenwohnbereichsentschädigung vorliegen könnten (vor allem, wenn die Werte für die zivilen Flugplätze auch für die militärischen gelten würden).<sup>155</sup>

Dabei die vom militärischen Fluglärm Betroffenen im geringeren Maß zu berücksichtigen und weiterhin auf eine angenommene Duldungshaltung zu setzen, würde die Diskussion erheblich verkürzen und letztendlich die Akzeptanz eines Flugplatzstandortes beeinträchtigen. Vielmehr erscheint es angebracht, die betroffenen Menschen in den LSB der militärischen Flugplätze im gleichen Ausmaß zu schützen wie die an den zivilen Standorten.

Empfehlung: Die Privilegierung militärischer Flugplätze im FluLärmG ist aufzuheben.

---

<sup>152</sup> Reidt/Fellenberg in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, zu § 2 FluLärmG, Rn. 40 (Stand: April 2008, 53. EL) m. w. N.

<sup>153</sup> Siehe dazu insbesondere UBA, Fluglärmbericht (2017), Kapitel 5.1.2.; Schütte et al. (2018), Kapitel 6.4.

<sup>154</sup> Reidt/Fellenberg in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, zu § 2 FluLärmG, Rn. 40 (Stand: April 2008, 53. EL), ebenso Schütte et al. (2018), Kapitel 6.4.

<sup>155</sup> Beispielhaft spricht die Bundeswehr vom „Sound of Wittmund“, siehe <https://www.bundeswehr.de/de/organisation/infrastruktur-umweltschutz-und-dienstleistungen/aktuelles/eurofighter-flughafen-wird-fit-gemacht-5767692>, zuletzt abgerufen am 10.06.225.

## 6.4 Erfordernis der Antragstellung

Dass für die Außenwohnbereichsentschädigung, ebenso wie für bauliche Schallschutzmaßnahmen, ein Antrag der berechtigten Person notwendig ist, ist vertretbar.

Diese Voraussetzung sollte allerdings ergänzt werden um die Verpflichtung der zuständigen Behörde, mit einer ortsüblichen oder öffentlichen Bekanntmachung, sowie gem. § 27a VwVfG ergänzt um eine Bekanntmachung im Internet, über die Anspruchsvoraussetzungen zu informieren. Wünschenswert wäre darüber hinaus, wenn die betroffenen Eigentümer über diese Entschädigungsregelung aktiv informiert bzw. angesprochen werden.

Empfehlung: Das Erfordernis eines Antragsverfahrens bleibt erhalten, ist aber um mindestens eine ortsübliche Bekanntmachung der Anspruchsmöglichkeiten zu ergänzen.

## 6.5 Pauschalen / Kostenfolgen

Die Möglichkeit, mittels einer Pauschale die Höhe der Entschädigung festzulegen, stößt nicht auf verfassungsrechtliche Bedenken, vielmehr ist es dem Gesetz- oder Verordnungsgeber vorbehalten, anstatt Einzelfallentscheidungen generalisierende Annahmen zu treffen. Der Vollzug in Frankfurt/Main und in Lübeck-Blankensee zeigt, dass diese Variante von den Anspruchsberechtigten überwiegend oder ausschließlich angenommen wird. So sollte, nach Ansicht der Forschenden, die Pauschale erhalten bleiben.

Kritik angebracht ist allerdings an der Höhe der Pauschalen für die Entschädigung, diese kritischen Stimmen gab es bereits im Verordnungsverfahren. Die Entschädigungspauschalen in der 3. FlugLSV entsprechen denjenigen, die zum Zeitpunkt der Kostenschätzung (aus dem Jahr 2005) von der Expertengruppe angenommen wurden.<sup>156</sup> Es sind keine Regelungen in der 3. FlugLSV vorgesehen, die zu einer automatischen oder regelmäßigen Anpassung oder Überprüfung dieser Pauschalen führen. Somit sind die Entschädigungspauschalen seit 20 Jahren unverändert geblieben. Dies korrespondiert nicht mit den herkömmlichen Ansätzen, regelmäßig Immobilien- und Grundstückspreise anzupassen.

Mehrere Ansätze sind für die Berechnung der Wertminderung möglich. Die Wertminderung durch die eingeschränkte Nutzbarkeit des Außenwohnbereichs muss seitens des Verordnungsgebers durch eine anerkannte und nachvollziehbare Methode zugrunde gelegt werden. In der Rechtsprechung ist anerkannt, dass sich die durch Lärmbeeinträchtigungen verursachten Einbußen nicht ausschließlich an der Größe der Fläche des Außenwohnbereichs festmachen lassen. Die Möglichkeit, Außenanlagen für Zwecke der Freizeitgestaltung und Erholung zu nutzen, gehört zu den Faktoren, die den Verkehrswert eines Grundstücks als Ganzes mitbestimmen. Daher hat es sich als sachgerecht erwiesen, an den Verkehrswert des Gesamtgrundstücks als Bemessungsgrundlage anzuknüpfen.<sup>157</sup>

Auch vertreten wird, zur Ermittlung von Bodenwertminderungen, die Bildung eines abstrakten Abschlages vom Verkehrswert des Grundstücks, die in Anlehnung an die steuerliche Ermittlung des Einheitswertes vorgenommen wird.<sup>158</sup> Dabei kann die Intensität der Fluglärmbelastung durch unterschiedlich hohe abstrakte Abschläge Berücksichtigung finden. In Anlehnung an die Praxis der steuerlichen Bewertung kommen Abschläge differenziert nach Größe des Flugplatzes

---

<sup>156</sup> Barth et al. (2005), S. 30.

<sup>157</sup> BVerwG, Urt. v. 16.03.2006, Az.: 4 A 1075/04.

<sup>158</sup> Wie zuvor.

und Lage des Grundstückes von bis zu 10 % in Betracht.<sup>159</sup> Es sollte jedoch durch den Verordnungsgeber angestrebt werden, eine Variante der Berechnung der Wertminderung vorzuschlagen, die nachvollziehbar, generalisierbar und anpassungsfähig ist, so dass die Akzeptabilität dieses Instrumentes der Anerkennung der Belastung durch den vorhandenen Fluglärm beibehalten wird. Das Instrument der Berechnung der Wertminderung könnte auch in die Zuständigkeit der Länder fallen, die im Zuge der Festsetzung eines Lärmschutzbereiches für den jeweiligen Standort eine ortsangemessene Pauschale festlegen könnten.<sup>160</sup>

Es erscheint insgesamt angemessen, dass die bisherigen Entschädigungspauschalen nach § 5 3. FlugLSV einem Kaufkraftausgleich unterzogen werden, indem sie einer Anpassung auf Basis des Verbraucherpreisindex (VPI) unterzogen werden. Der VPI ist ein zentraler Indikator für die Preisentwicklung in Deutschland, der regelmäßig vom Statistischen Bundesamt veröffentlicht wird. Dessen prozentuale Veränderung zum Vorjahr wird als Teuerungsrate bezeichnet und stellt die Inflationsrate dar.

Folgender Vorschlag wird seitens der Forschenden unterbreitet, um die Erhöhung der Pauschalen zu berechnen. Die Formel zur Aktualisierung der Pauschale *Pauschale NEU* ergibt sich aus der bisherigen Pauschale *Pauschale ALT* und der Multiplikation mit dem aktuellsten VPI und ermöglicht so eine dauerhafte Anpassung ohne erneute Änderung der Verordnung.

Ein Rechenbeispiel:

Pauschale ALT: Ursprüngliche Pauschale pro Wohnung gem. § 5 3. FlugLSV

- VPI: Verbraucherpreisindex am Ende des betrachteten letzten Jahres (2024): 119,3

Wenn man diesen Vorschlag zur Berücksichtigung der Inflation berücksichtigt, erhöht sich beispielsweise die Entschädigungspauschale für ein EFH im Isophonen-Band 1 von bislang 5.000 EUR auf 5.965 EUR (Stand 2025, Basisjahr: 2020). Das Rechenbeispiel hält sich im Rahmen der Entschädigungshöhe nach dem vereinfachten Wertermittlungsverfahren am Frankfurter Standort.

Ein Verkehrswertgutachten zur Bestimmung der Entschädigungshöhe als Alternative neben der pauschalen Entschädigung sollte erhalten bleiben. Auch hier zeigt das Beispiel Frankfurt/Main die praktische Relevanz, da dort über die Alternative deutlich höhere Entschädigungssummen festgelegt wurden und besondere Umstände so Berücksichtigung finden können.

Insgesamt zeigt sich, dass die Annahmen zu den Kostenfolgen im Zuge der Novellierung hier eine Vergleichbarkeit mit den tatsächlichen Kostenfolgen nicht übertragbar machen, da sich wesentliche Änderungen am Regelwerk im Nachgang der Kostenschätzung ergaben. Diese führten zu einer Verringerung der Anspruchsberechtigten, wie dies für Frankfurt/Main am deutlichsten belegbar ist (vgl. 2.10). Insgesamt zeigt sich jedoch, da die Annahmen über die Neu- und Ausbausituationen nicht der späteren Planung entsprechen, dass die Kosten für die Außenwohnbereichsentschädigung im Zuge der Novellierung deutlich überschätzt wurden.

Für die Diskussion über eine mögliche Erhöhung der Pauschalen ist zu erwarten, dass die Erwartungshaltung formuliert wird, die Außenwohnbereichsentschädigung nicht als einmalige Leistung zu verstehen. Bislang liegt ein Versagungsgrund dann vor, soweit ein Entschädigungsanspruch bereits geltend gemacht wurde. Die Leistung einer Entschädigung ist gleichwohl wie die Erstattung von Aufwendungen baulicher Schallschutzmaßnahmen als

---

<sup>159</sup> Wie zuvor, Rn. 398.

<sup>160</sup> So der Vorschlag der Fluglärm schutzbeauftragten Hessens im Gespräch, siehe Kapitel 5.1.2.1.

einmalige Leistung für den Zeitraum der erstmaligen Festsetzung der LSB nach der Novellierung normiert. Auch diese Einmaligkeit, bezogen auf den baulichen Schallschutz, ist in vorangegangenen Erhebungen kritisch gewürdigt worden.<sup>161</sup> Dieses Gutachten zeigt an dieser Stelle den Bedarf für den Gesetzgeber auf, im Zuge der folgenden Evaluation, hier einen angemessenen Ausgleich zwischen den verschiedenen Interessen herbeizuführen.

Empfehlung: Die Aufteilung zwischen der Pauschale und der Verkehrswertermittlung sollte beibehalten werden. Die Höhe der Pauschale ist anzupassen und die Anpassung ist so auszustalten, dass die Verordnung diese Pauschale dynamisch ausrichtet, um weiteren Anpassungsbedarf zu vermeiden.

## 6.6 Zeitpunkt der Antragsentstehung

Die zeitliche Staffelung wurde mit der Notwendigkeit begründet, dass die Zahlungspflicht ansonsten die Flugplatzhalter zu stark finanziell belasten würde. Die Erkenntnisse aus dem Vollzug haben keine Anhaltspunkte geliefert, diese Annahme zu bestätigen. Die Anzahl derjenigen Anspruchsberechtigten, deren Grundstück im Isophonen-Band 1 liegen, ist auffällig niedrig. Gleiches zeigt sich aus den Vollzugserfahrungen zum baulichen Schallschutz, wo insbesondere am Standort Frankfurt/Main auf politischer Ebene durch den Regionalfonds die Möglichkeit geschaffen wurde, die Ansprüche auf baulichen Schallschutz zeitlich vorzuziehen. Dabei stand die Schutzbedürftigkeit der betroffenen Bevölkerung im Vordergrund und Vergleichbares lässt sich auch für den Außenwohnbereich festhalten. Aus Sicht der Lärm betroffenen ist daher dringend anzuraten, das zeitliche Abwarten zu beenden. Neben den Ansprüchen auf baulichen Schallschutz sollten daher auch die Ansprüche auf die Außenwohnbereichsentschädigung ab dem Zeitpunkt der Festsetzung des LSB geltend gemacht werden können. Die Frist für die Geltendmachung (5 Jahre gem. § 9 Abs. 7 S. 2 FluLärmG) sollte bestehen bleiben.

Empfehlung: Die in § 9 Abs. 5 S. 2 und S. 3 FluLärmG und in § 4 3. FlugLSV vorgesehene Aufteilung der Schutzwürdigkeit in zwei Isophonen-Bänder sollte aufgehoben werden.

## 6.7 Schutz des Außenwohnbereichs

Fraglich ist, ob sich durch die hier aufgezeigten Vollzugserfahrungen nachweisen lässt, dass der Außenwohnbereich ausreichend hinsichtlich seiner Funktionen geschützt wird. Der Außenwohnbereich stellt eine Erweiterung der Wohnsituation im Freien dar. Aufenthalt, Kommunikation und auch eine Erholungsfunktion sind ihm zuzuschreiben.

### 6.7.1 Einbeziehung der TSZ 2

Die Frage, ob auch die TSZ 2 in den Anwendungsbereich der Entschädigungsleistungen fallen sollte, lässt sich anhand der Vollzugserfahrungen nicht beantworten. Vielmehr hängt diese Frage davon ab, ob auch die baulichen Schallschutzmaßnahmen auf die TSZ 2 ausgeweitet werden sollten. Denn nur dann ist es nach der gesetzlichen Konstruktion des FluLärmG möglich, Entschädigungen zu leisten. Der Vergleich mit den Entschädigungsregelungen im Landverkehr zeigt, dass auch niedrigere Pegel als die der 3. FlugLSV Berücksichtigung finden können, um einen Entschädigungsanspruch zu bejahen.

Die Forderung der Einbeziehung der TSZ 2 ist seitens der ADF/BVF vorgebracht worden. Diese Forderung ist im Rahmen der noch ausstehenden Evaluierung eingehend zu prüfen. Dafür sollte

---

<sup>161</sup> Schütte et al. (2018).

im Rahmen tiefergehender wissenschaftlicher Untersuchungen (z. B. mit Hilfe der Lärmwirkungsforschung) die Herleitung und Begründung eines Schutzzieles innerhalb von Außenwohnbereichen initiiert werden. Damit sollen Kriterien entwickelt werden, die helfen, den Schutz vor (erheblichen) Belästigungen durch Fluglärm sicherzustellen. Soweit möglich sollten Erkenntnisse über anzustrebende Dauerschallpegel  $L_{Aeq}$  und maximale Schalldruckpegel  $L_{AFmax}$  herausgestellt werden, die Aussagen über die Grenzen zur (erheblichen) Belästigung im Außenwohnbereich erlauben. Diese Forschung kann helfen, Aussagen über den Einbezug des Außenwohnbereichs der TSZ 2 in die Entschädigungsregelungen zu treffen.

### 6.7.2 Einbeziehung der NSZ

Eine Einbeziehung der NSZ in den Anwendungsbereich der Entschädigungszahlung erscheint nicht zwingend angesichts der Wertung, die durch die Rechtsprechung des BVerwG vorgenommen wurde.<sup>162</sup> Zwar ist dem Argument, dass die definierte Nachtzeit von 22 bis 6 Uhr Aufenthalte im Freien insbesondere in den Sommermonaten nicht berücksichtigt, grundsätzlich zu folgen. Allerdings wird hier auch hier die Auffassung vertreten, dass der Gesetzgeber zulässigerweise standardisieren durfte.<sup>163</sup> Hinzuweisen ist auch darauf, dass der Schutz der Nacht im LuftVG eine besondere Würdigung erfährt, nächtliche Flugbewegungen einer gesteigerten Rechtfertigung bedürfen und daher und daher dieser Abwägung der Vorzug vor einer Ausweitung der Entschädigungsmöglichkeit zu geben ist.

### 6.7.3 Einbeziehung von Kleingärten

Die Auslegung der Definition des Außenwohnbereichs nach § 3 3. FlugLSV schließt bislang Kleingartenlagen bei den Entschädigungsregelungen aus. Aktuelle Entschädigungsregelungen für Außenwohnbereiche an Flugplätzen außerhalb des FluLärmG sehen auch die Berücksichtigung von Kleingärten vor (vgl. PFB zum BER, 5.1.3). Sie werden als schutzwürdig eingestuft, weil sie auch dem dauerhaften Aufenthalt im Freien sowie der Erholung dienen und nicht nur wie ein Nutzgarten einzustufen sind. Deswegen wird auch in Anlehnung an die bestehenden Regelungen beim Landverkehr nach VLärmSchR 97 empfohlen, zukünftig Kleingartenanlagen, die unter das Bundeskleingartengesetz (BKleingG) fallen, für Außenwohnbereichsentschädigungen nach 3. FlugLSV zu berücksichtigen.<sup>164</sup>

### 6.7.4 Berücksichtigung der Vorbelastung

Dass die Vorbelastung durch die Art der baulichen Nutzung nach dem BauGB bzw. BauNVO bei der Entschädigungshöhe berücksichtigt wird, ist von der Rechtsprechung nicht beanstandet worden.<sup>165</sup> Aus den Vollzugserfahrungen lässt sich nicht ableiten, dass diese den Anspruch reduzierenden Gründe praxisrelevant sind. So sollte diskutiert werden, ob die Beibehaltung notwendig ist oder an dieser Stelle nicht aus Gründen der Akzeptabilität des Entschädigungsanspruchs darauf verzichtet werden kann. Aus Lärmwirkungssicht ist die Berücksichtigung der Vorbelastung auch fraglich. Der hälftige Abschlag nach § 7 der 3. FlugLSV greift nur dann nicht, wenn der  $L_{Aeq}$  entweder bei Industriegebieten 70 dB(A) oder bei Gewerbegebieten 65 dB(A) erreicht oder größer ist.

---

<sup>162</sup> BVerwG, Urt. v. 16.03.2006, Az.: 4 A 1075/04.

<sup>163</sup> Reidt/Schiller in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, OK, Fluglärmgesetz, Rn. 63.

<sup>164</sup> Ebenso: Reidt/Schiller in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, OK, Fluglärmgesetz, Rn. 68.

<sup>165</sup> BVerwG, Urt. v. 21.09.2006, Az.: 4 C 4/05.

Aus den Vollzugserfahrungen lässt sich ableiten, dass diese Lärmwerte (eine Lage des Grundstücks im Isophonen-Band 1) nur in wenigen Fällen erreicht werden. Die besondere Schutzbedürftigkeit, die der Verordnungsgeber hier für das Ausscheiden der Anrechnung der Vorbelastung sieht, ist also nur in wenigen Fällen gegeben. Dies führt zur Frage, ob die pauschale Minderung um die Hälfte in diesen „vorbelasteten Gebieten“ Teil eines ausgewogenen Schutzkonzeptes sein kann oder ob nicht vielmehr für diese Fälle – wie der Vergleich zum Landverkehr zeigt – eine Einzelfallentscheidung der Schutzbedürftigkeit mehr Rechnung tragen könnte.

Die Forschenden empfehlen daher, die Berücksichtigung entweder komplett zu streichen oder eine Einzelfallentscheidung vorzusehen für diese Fälle.

#### **6.7.5 Entschädigung in besonderen Fällen**

Die Vorschrift des § 8 Abs. 1 3. FlugLSV zeigt keine Praxisrelevanz. Für besondere Einzelfälle, die zu einer höheren Entschädigung führen können, ist auf die Möglichkeit des Verkehrswertgutachtens zu verweisen. Für reduzierende Gründe sind keine Praxisfälle ermittelt worden. Die Entschädigung reduzierenden Gründe könnten allenfalls in der Vorbelastung des Grundstückes (siehe vorherigen Punkt) gesehen werden, so dass in der Gesamtschau der Abs. 1 zu streichen ist, so die Empfehlung der Forschenden. Soweit sich in der noch ausstehenden Diskussion zur Evaluierung des FluLärmG und seiner nachfolgenden Verordnungen zeigt, dass die Bewertung der Funktionen des Außenwohnbereichs (siehe auch 6.7.1) dazu führt, dass eine Vorbelastung die Nutzbarkeit erheblich einschränkt, sollte diese anhand eines modifizierten § 7 3. FlugLSV Niederschlag finden.

Der Vergleich mit den Vorschriften zum Straßen- und Schienenverkehrslärm zeigt, dass eine mit § 8 Abs. 2 vergleichbare Regelung nicht existiert. Die Anspruchsberechtigten müssen sich daher nicht vergangene Entschädigungen anrechnen lassen. Die Regelung in der 3. FlugLSV hat zum Hintergrund, dass es an einigen Flugplätzen vor der Novellierung des FluLärmG freiwillige Leistungen des jeweiligen Flughafenbetreibers gegeben hat bzw. Planfeststellungsbeschlüsse Entschädigungen vorsahen. In die Evaluation des FluLärmG sollte dieser Punkt ebenfalls eingebracht werden. Zu würdigen wird sein, inwiefern eine Anrechenbarkeit dauerhaft als vertretbar anzusehen ist. Für andere Verkehrsträger ist dies zumindest nicht vorgesehen und daher ist zu empfehlen, diese „Ewigkeitsklausel“ aufzuheben.

### **6.8 Zusammenfassung**

Die Außenwohnbereichsentschädigung nach § 9 Abs. 5 FluLärmG i. V. m. der 3. FlugLSV stellt ein wichtiges Element des Schutzkonzepts gegenüber Fluglärm dar. Sie greift in Fällen, in denen nach aktuellem Stand der Gesetz- und Verordnungsgeber weder baulichen noch aktiven Schallschutz technisch oder rechtlich realisierbar hält. Der Anwendungsbereich ist auf die TSZ 1 von Neu- und Ausbauflugplätzen beschränkt. Diese Differenzierung ist aus Sicht der Lärmwirkungsforschung und unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten kritisch zu hinterfragen. Ein zentrales Defizit liegt auch in der Privilegierung militärischer Flugplätze, obwohl dort mit vergleichbaren Lärmwirkungen zu rechnen ist und keine erhöhte Duldungsbereitschaft der Bevölkerung nachgewiesen werden kann.

Die Bewertung des Vollzugs, der de facto nur auf zwei Flugplätzen stattgefunden hat, zeigt, dass diese Regelung eine hohe Inanspruchnahme aufweist, was ihre praktische Bedeutung sowie ihre befriedende Wirkung im Kontext lärmbedingter Akzeptanzkonflikte unterstreicht.

Die gesetzgeberische Annahme, dass passiver Schallschutz im Außenwohnbereich nicht realisierbar sei, wird bislang nicht hinreichend überprüft. In Analogie zu den Entschädigungsregelungen im Landverkehr wären Konstruktionen wie Wintergärten, überdachte Terrassen oder gläserne Seitenwände denkbar, die unter Einhaltung der Verhältnismäßigkeit auch im Außenbereich Schutzwirkung entfalten könnten. Die bisherige Praxis blendet solche Optionen aus. Eine Diskussion über technische, rechtliche und ökonomische Machbarkeit im Rahmen einer Evaluierung erscheint geboten.

Der Verzicht auf eine gesetzliche Pflicht zur Prüfung aktiver Maßnahmen (z. B. lärmoptimierte Flugverfahren, Betriebsbeschränkungen, Modifikationen an Luftfahrzeugen) im FluLärmG ist ein strukturelles Defizit. Zwar verweist § 29b LuftVG auf eine Schutzverpflichtung der Luftfahrtbehörden, diese bleibt jedoch programmatisch und wird nicht durch konkretisierende Prüfkriterien operationalisiert. Da aktiver Schallschutz an der Quelle ansetzt und auch für den Außenwohnbereich wirkt, sollte seine Integration (im LuftVG) systematisch erfolgen. So kann das Schutzkonzept des Gesetzgebers vervollständigt werden und die Nachrangigkeit der Entschädigungszahlungen wäre konsequenter.

### **Antragserfordernis und Bekanntmachungspflichten**

Das Erfordernis eines Antrags wird grundsätzlich nicht in Frage gestellt, es fehlt jedoch an wirksamen Informationspflichten der Behörden gegenüber potenziell Anspruchsberechtigten. Eine ortsübliche Bekanntmachung sowie ergänzend eine digitale Veröffentlichung gem. § 27a VwVfG sollten verbindlich vorgegeben werden.

### **Entschädigungspauschalen**

Die Höhe der Pauschalen basiert auf Kostenschätzungen von 2005 und ist seither unverändert. Dies steht im Widerspruch zu dynamischen Entwicklungen bei Grundstücks- und Immobilienwerten. Vorgeschlagen wird eine indexierte Anpassung anhand des Verbraucherpreisindex (VPI), ergänzt um die Beibehaltung der wahlweise möglichen Verkehrswertermittlung. Letztere ermöglicht eine sachgerechte Berücksichtigung grundstücksbezogener Besonderheiten.

### **Zeitlicher Anspruchsbeginn**

Die derzeitige gestaffelte Anspruchsentstehung (§ 9 Abs. 5 FluLärmG) mit Zeitverzögerung nach der Festsetzung der LSB sollte einer finanziellen Überlastung der Flughafenbetreiber vorbeugen, hat sich jedoch nicht als notwendig erwiesen. Eine unmittelbare Anspruchsentstehung mit Bekanntgabe des LSB wäre sachgerechter, zumal die Belastung ab diesem Zeitpunkt real eintritt.

### **Erweiterung des Schutzbereichs**

Einbeziehung der TSZ 2: Die Entschädigungsregelung ist derzeit auf die TSZ 1 beschränkt. Eine Ausweitung auf die TSZ 2 wäre – analog zu Forderungen aus der Lärmwirkungsforschung – unter der Voraussetzung zu prüfen, dass auch passiver Schallschutz dort ermöglicht wird. Dies erfordert eine fachlich fundierte Herleitung belastbarer Lärmschwellenwerte für den Außenwohnbereich.

Einbeziehung der NSZ: Ein Ausgleichsanspruch für nächtliche Aufenthalte im Außenraum wird derzeit nicht vorgesehen. Aufgrund der geringen Praxisrelevanz und der besonderen Schutzkonzeption für den Nachschutz im LuftVG erscheint dies vertretbar.

Kleingartenanlagen: Obwohl nicht als Wohnnutzung im engeren Sinne einzuordnen, dienen Kleingärten gemäß Bundeskleingartengesetz (§ 1 BKleingG) ebenfalls der Erholung und stellen

faktisch Außenwohnbereiche dar. Eine Berücksichtigung analog zu bestehenden Regelungen im Landesverkehrslärmschutz (z. B. VLärmSchR 97) erscheint sachgerecht.

**Vorbelastung und hälftiger Abschlag:** Die hälftige Reduktion der Entschädigung bei gewerblich/industriell vorbelasteten Grundstücken (§ 7 3. FlugLSV) greift in der Praxis selten und steht in keinem belastbaren Zusammenhang zur tatsächlichen Schutzbedürftigkeit. Eine differenzierte Einzelfallbetrachtung wäre dem intendierten Schutzkonzept eher angemessen als eine pauschale Reduktion.

Es lässt sich daher festhalten, dass die Außenwohnbereichsentschädigung als ergänzendes Instrument innerhalb des Fluglärmenschutzkonzeptes des Gesetzgebers anerkannt ist. Sie erfüllt aber nur unzureichend den Anspruch auf umfassenden und fairen Interessenausgleich. Die vorliegenden Analysen zeigen, dass eine hohe Inanspruchnahme und praktische Bedeutung mit den strukturellen Defiziten bei aktiven Schutzmaßnahmen nicht mithält. Die Pauschalen sollten angepasst werden im Sinne einer möglichen kontinuierlichen Erhöhung. Abgestellt auf die Erkenntnisse der Lärmwirkungsforschung<sup>166</sup> ist auch zu betonen, dass die Differenzierung zwischen zivilen und militärischen Flugplätzen hinsichtlich ihres Schutzkonzeptes (Gewährung der Ansprüche auf baulichen Schallschutz sowie auf die Außenwohnbereichsentschädigung) nicht überzeugt und daher aufgehoben werden sollte. Ein umfassendes Schutzkonzept muss diese Schwächen beheben und sowohl den gestiegenen rechtlichen Anforderungen an Gleichbehandlung als auch den wissenschaftlichen Erkenntnissen zur Lärmwirkung gerecht werden.

---

<sup>166</sup> Siehe dazu Schütte et al. (2018).

## 7 Quellenverzeichnis

accon Environmental Consultants (2022): Rechnerischer Nachweis der Flug- und Bodenlärmbelastung für das Jahr 2021 am Verkehrslandeplatz Augsburg, Bericht-Nr. ACB-0122-3665/42. Unter Mitarbeit von Leitenstorfer, U. Flughafen Augsburg GmbH (Hg.), 26.01.2022. Online verfügbar unter <https://www.augsburg-airport.de/download/laermpegelberechnung-2021/?wpdmdl=1741&refresh=63773f3aa28861668759354>, zuletzt geprüft am 03.11.2025.

ALD – Arbeitsring Lärm der DEGA (2013): Stellungnahme ALD zum Entwurf des BMU einer Dritten Verordnung zur Durchführung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm (3. FlugLSV) vom 13.02.2013, Stand 12.03.2013. Online verfügbar unter: [https://www.ald-laerm.de/fileadmin/ald-laerm.de/Publikationen/ALD-Stellungnahmen/2013/ALD-Stellungnahme\\_3.FlugLSV.pdf](https://www.ald-laerm.de/fileadmin/ald-laerm.de/Publikationen/ALD-Stellungnahmen/2013/ALD-Stellungnahme_3.FlugLSV.pdf), zuletzt geprüft am 03.11.2025.

AVIA Consult GmbH (2019): Schalltechnisches Fluglärmgutachten über die Fluglärmbelastung im Umfeld des Flughafens Braunschweig-Wolfsburg. Unter Mitarbeit von Bartel, R.; Künzel, L.; Truong, A. D., 10.04.2019. Online verfügbar unter [https://uvp.niedersachsen.de/documents-ige-ng/igc\\_ni/8BD4146C-CE83-44DB-9A2D-6983AF2D6186/3.1%20EDVE\\_Flug%C3%A4rm\\_GA.pdf](https://uvp.niedersachsen.de/documents-ige-ng/igc_ni/8BD4146C-CE83-44DB-9A2D-6983AF2D6186/3.1%20EDVE_Flug%C3%A4rm_GA.pdf), zuletzt geprüft am 03.11.2025.

Baden, J.; Ronellenfitsch (2024): Beck'scher Online-Kommentar Verwaltungsverfahrensgesetz (BeckOK VwVfG/Kämper). 65. Ed., 01.10.2024. München: C. H. Beck.

Barth, R.; Brohmann, B.; Arps, H.; Hochfeld, C. (2005): Kostenfolgen der Novelle des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm, Dokumentation der Ergebnisse. Öko Institut e.V. (Hg.). Online verfügbar unter <https://www.oeko.de/publikationen/p-details/kostenfolgen-der-novelle-des-gesetzes-zum-schutz-gegen-fluglaerm>, zuletzt geprüft am 25.04.2025.

Bundesrat (2013): Begründung zur Dritten Verordnung zur Durchführung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm (Fluglärm-Außenwohnbereichsentschädigungs-Verordnung – 3. FlugLSV), BR-Drucksache 484/13 vom 12.06.2013. Online verfügbar unter: <https://dserver.bundestag.de/brd/2013/0484-13.pdf>, zuletzt geprüft am 03.11.2025.

BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2004): Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Schutzes vor Fluglärm in der Umgebung von Flugplätzen. Bonn, 22.06.2004. Online verfügbar unter [http://www.flughafen-bi.de/downloads/Fluglaermgesetz\\_Entwurf\\_2004\\_06\\_22.pdf](http://www.flughafen-bi.de/downloads/Fluglaermgesetz_Entwurf_2004_06_22.pdf), zuletzt geprüft am 03.11.2025.

Deutscher Bundestag – 16. Wahlperiode (2006): Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Schutzes vor Fluglärm in der Umgebung von Flugplätzen, Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Drucksache 16/508, 02.02.2006. Online verfügbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/16/005/1600508.pdf>, zuletzt geprüft am 25.04.2025.

Deutscher Bundestag – 19. Wahlperiode (2019): Erster Bericht der Bundesregierung zur Evaluierung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 19/7220, 18.01.2019. Online verfügbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/19/072/1907220.pdf>, zuletzt geprüft am 25.04.2025.

EBA – Eisenbahn-Bundesamt (2012): Umwelt-Leitfaden zur eisenbahnrechtlichen Planfeststellung und Plangenehmigung sowie für Magnetschwebebahn, Teil VI Schutz vor Schallimmissionen aus Schienenverkehr, Stand Dezember 2012. Online verfügbar unter: [https://www.eba.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Umweltschutz/Downloads\\_Umwelt/52\\_6\\_1\\_Umwelt-Leitfaden\\_Teil\\_6.pdf;jsessionid=ABFDC657CBE794DBF31E7737BF294B42.live21321?blob=publicationFile&v=10](https://www.eba.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Umweltschutz/Downloads_Umwelt/52_6_1_Umwelt-Leitfaden_Teil_6.pdf;jsessionid=ABFDC657CBE794DBF31E7737BF294B42.live21321?blob=publicationFile&v=10), zuletzt geprüft am 03.11.2025.

Ekardt, F.; Heß, F. (2019): Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm (NomosKommentar), 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos.

Flughafen Berlin Brandenburg GmbH (2025): Monatsbericht Schallschutzprogramm BER, Mai 2025, Stand: 31.05.2025. Online verfügbar unter: <https://corporate.berlin-airport.de/content/dam/corporate/de/nachhaltigkeit/umwelt/schallschutz/monatsberichte/2025-05-monatsbericht-schallschutz.pdf>, zuletzt geprüft am 03.11.2025.

HMUELV – Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz; HMWVL – Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2012): Handlungsempfehlung – Schallschutz für neue Wohn- und Mischgebiete in der Nachbarschaft von bestehenden Industrie- und Gewerbegebieten. Wiesbaden, Stand Nov. 2012. Online verfügbar unter: [http://www.wohnungswirtschaft-heute.de/dokumente/Handlungsempfehlung\\_Schallschutz\\_f%C3%BCr\\_Wohngebiete\\_in\\_der\\_Nachbarschaft\\_von\\_Gewerbegebieten.pdf](http://www.wohnungswirtschaft-heute.de/dokumente/Handlungsempfehlung_Schallschutz_f%C3%BCr_Wohngebiete_in_der_Nachbarschaft_von_Gewerbegebieten.pdf), zuletzt geprüft am 03.11.2025.

Landmann, R. / Rohmer, G. (2025): Umweltrecht (Kommentar), Werkstand: 106. EL, Januar 2025. München: C. H. Beck.

Popp, C.; Bartolomaeus, W.; Berka, F.; Claussen-Seggelke, J.; Gerlach, J.; Heinrichs, E.; Kupfer, D.; Ortscheid, J.; Rodehack, G. (2016): Lärmschutz in der Verkehrs- und Stadtplanung, Handbuch Vorsorge – Sanierung – Ausführung. Bonn: Kirschbaum Verlag.

Reidt, O. (2024): Die geplante Experimentierklausel in der TA Lärm. In: Zeitschrift für das gesamte öffentliche und zivile Baurecht (BauR), 8/2024, S. 1124 ff.

Sachverständigenrat für Umweltfragen (2014): Fluglärm reduzieren: Reformbedarf bei der Planung von Flughäfen und Flugrouten, Sondergutachten. Online verfügbar unter: [https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02\\_Sondergutachten/2012\\_2016/2014\\_SG\\_Fluglaerm\\_HD.html](https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2012_2016/2014_SG_Fluglaerm_HD.html), zuletzt geprüft am 03.11.2025.

Schlacke, S.; Schnittker, D.; Römling, D. (2020): Gesetzgeberische Handlungsspielräume zur Verbesserung der rechtlichen Vorgaben für eine Stärkung des aktiven Schallschutzes im Luftverkehrsrecht, Rechtsgutachten im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Fluglärmkommissionen und der Kommission zur Abwehr des Fluglärmes (Flughafen Frankfurt am Main). Online verfügbar unter: [https://www.flk-frankfurt.de/eigene\\_dateien/aktuell/2021-aktuelles/august/rechtsgutachten\\_schlacke\\_schnittker\\_roemling\\_getzgeberische\\_handlungsspielraeume\\_fuer\\_eine\\_staerkung\\_des\\_aktiven\\_schallschutzes\\_im\\_luftverkehrs.pdf](https://www.flk-frankfurt.de/eigene_dateien/aktuell/2021-aktuelles/august/rechtsgutachten_schlacke_schnittker_roemling_getzgeberische_handlungsspielraeume_fuer_eine_staerkung_des_aktiven_schallschutzes_im_luftverkehrs.pdf), zuletzt geprüft am 03.11.2025.

Schulze, F.; Schütte, S.; Lieber, T.; Arps, H. (2016): Evaluation der 2. Fluglärmenschutzverordnung. Umweltbundesamt (Hg.), Texte 13/2026. <https://doi.org/10.60810/openumwelt-6274>.

Schütte, S. (2024): Analyse des Vollzugsstandes der 2. FlugLSV. Umweltbundesamt (Hg.), Texte 10/2024. <https://doi.org/10.60810/openumwelt-6186>.

Schütte, S.; Brohmann, B.; Brunn, C.; Keimeyer, F.; Scherf, C.-S.; Arps, H. (2018): Weiterentwicklung der rechtlichen Regelungen zum Schutz vor Fluglärm, Gutachten zur Evaluation des Fluglärmenschutzgesetzes. Umweltbundesamt (Hg.), Texte 35/2018. <https://doi.org/10.60810/openumwelt-6051>.

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen; Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz (2021): Berliner Leitfaden: Lärmschutz in der verbindlichen Bauleitplanung 2021, Berlin. Online verfügbar unter: [https://www.berlin.de/sen/uvk/\\_assets/umwelt/laerm/berliner-leitfaden-lairmschutz-in-der-verbindlichen-bauleitplanung/broschuere\\_llf\\_2021.pdf?ts=1721664514](https://www.berlin.de/sen/uvk/_assets/umwelt/laerm/berliner-leitfaden-lairmschutz-in-der-verbindlichen-bauleitplanung/broschuere_llf_2021.pdf?ts=1721664514), zuletzt abgerufen am 03.11.2025.

Stadt Frankfurt am Main (2017): Arbeitshilfe zur Beurteilung gesunder Wohnverhältnisse – Schallimmissionen. Stadt Frankfurt am Main, Dezernat IV – Planen und Wohnen Stadtplanungsamt und Dezernat IV – Planen und

Wohnen Bauaufsicht (Hg.). Online verfügbar unter: [https://www.bauaufsicht-frankfurt.de/fileadmin/Downloads\\_alle/Publikationen/Arbeitshilfe\\_Laermfibel\\_17\\_klein.pdf](https://www.bauaufsicht-frankfurt.de/fileadmin/Downloads_alle/Publikationen/Arbeitshilfe_Laermfibel_17_klein.pdf), zuletzt geprüft am 03.11.2025.

Städtebauliche Lärmfibel - Hinweise für die Bauleitplanung, Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau, Stuttgart (Hg.), Stand 2018; Quelle: [Link Städtebauliche Laermfibel](#), Zugriff Nov. 2024

UBA – Umweltbundesamt (2017): Fluglärmbericht 2017 des Umweltbundesamtes, Texte 56/2017. Unter Mitarbeit von Weinandy, R. und Myck, T. Umweltbundesamt (Hg.). <https://doi.org/10.60810/openumwelt-6772>.

## A Anhang: Fragebogen Vollzug 3. FlugLSV

### A.1 Anspruchsentstehung

Die 3. FlugLSV ist am 29.08.2013 in Kraft getreten. Das heißt, soweit Anspruchsberechtigte in der TSZ1 und davon im Isophonenband-1 sind, konnten die ab diesem Zeitpunkt ihre Ansprüche geltend machen.

Bis wann war die Anspruchsstellung möglich?

Frist für die Grundstücke im Isophonenband-2 (von .. bis...)?

Weitere Frage: wurden die Anspruchsberechtigten über diese Möglichkeit informiert? Wenn ja, auf welchem Wege (Postwurfsendung, Homepage des Flughafenbetreibers, Pressemitteilung, etc.)?

### A.2 Anzahl Anspruchsberechtigungen in der Tag-Schutzone 1 (TSZ1) im LSB

Anspruchsberechtigt sind Eigentümer von bebauten Grundstücken der TSZ1.

Welche Regelung existierte, wenn das Grundstück sowohl in TSZ1 als auch in TSZ2 gelegen ist?  
Wurde auf die Lage des Grundstücks, auf die Lage des Gebäudes oder auf die Lage des Außenwohnbereichs abgestellt?

3. FlugLSV – Anzahl	TSZ1 gesamt	Davon: Isophonen-Band 1	Davon: Isophonen-Band 2
Wohnungen	?	?	?
Schutzbedürftige Einrichtungen	?	?	?

### A.3 Anzahl Anträge auf Außenwohnbereichsentschädigung/aufgeteilt nach Art der Ermittlung pauschal/Verkehrswertgutachten

3. FlugLSV – Anträge auf Entschädigung	TSZ1 gesamt	Davon: Isophonen-Band 1	Davon: Isophonen-Band 2
Wohnungen	?	?	?
Schutzbedürftige Einrichtungen	?	?	?

Davon:

### A.3.1 Pauschale Entschädigung: ?

### A.3.2 Entschädigung aufgrund Verkehrswertgutachten: ?

Gibt es Anmerkungen zum Verkehrswertgutachten, die Sie uns mitgeben wollen?

## A.4 Summe der Außenwohnbereichsentschädigung

Tatsächlich ausgezahlt durch den Flughafenbetreiber

3. FlugLSV – Summe der entschädigungszahlung	TSZ1 gesamt	Davon: Isophonen-Band1	Davon: Isophonen-Band2
Wohnungen	?	?	?
Schutzbedürftige Einrichtungen	?	?	?

## A.5 Ablehnungen der Entschädigungsanträge

### A.5.1 Anzahl Wohnungen/ Schutzbedürftige Einrichtungen

### A.5.2 Gründe für Ablehnung/falls möglich Anzahl – sonst bitte Schätzung (immer/häufig/selten/nie)

- a) Frist abgelaufen
- b) Nicht anspruchsberechtigt, da kein/e Eigentümer\*in
- c) Nicht anspruchsberechtigt, da Grundstück nicht in der TSZ1 liegt
- d) Anspruch besteht nicht, da kein Außenwohnbereich vorhanden ist

Der Außenwohnbereich i. S. d. § 3 3. FlugLSV umfasst Balkone, Dachgärten und Loggien, die mit der baulichen Anlage verbunden sind, Terrassen, Grillplätze und Gärten sowie ähnliche Außenanlagen, die der Wohnnutzung im Freien dienen, auch wenn sie nur gemeinschaftlich nutzbar sind. Abs. 2 schließt Balkone und Vorgärten aus, die aufgrund ihrer Größe oder Beschaffenheit nicht für den regelmäßigen Aufenthalt geeignet sind, sowie reine Nutzgärten und sonstige Flächen, die anderen Zwecken als der Wohnnutzung im Freien dienen oder deren Nutzung für das Wohnen im Freien nicht zulässig ist. Es kommt also auf die konkrete Zweckbestimmung der Flächen an. Nicht schutzwürdig sind z. B. Vorgärten, wenn sie nur der Verschönerung des Grundstücks dienen.<sup>167</sup>

---

<sup>167</sup> BR-Drs. 484/13, S. 13.

Gab es viele Auslegungsfragen (evtl. bei den Klageverfahren)?

- e) Anspruch besteht nicht, da nicht legal bebaut gem. § 9 Abs. 5 S. 1 FluLärmG
- f) Unterfrage: wenn eine Baugenehmigung vorlag, musste dann innerhalb der Frist das Bauvorhaben realisiert werden? Kam das vor?
- g) Anspruch besteht nicht, da Abriss bevorsteht § 8 Abs. 3

#### **A.5.3 Berücksichtigung der Art der baulichen Nutzung sowie der Vorbelastung nach § 7**

Die Regelung sieht vor, dass die pauschale oder die erhöhte Entschädigung um die Hälfte gemindert wird, soweit die Grundstücke in Industriegebieten oder Sondergebieten gem. der BauNVO gelegen sind und der fluglärmbedingte äquivalente Dauerschallpegel für den Tag den Wert von 70 Dezibel (A) nicht erreicht.

Einen hälftigen Abschlag sieht die Regelung auch dann vor, wenn in Gewerbegebieten der fluglärmbedingte äquivalente Dauerschallpegel für den Tag den Wert von 65 Dezibel (A) nicht erreicht wird.

Können Sie dazu Angaben machen?

- h) Anzahl der betroffenen Grundstücke in Industriegebieten (GI) bzw.
- i) Anzahl der betroffenen Grundstücke in Gewerbegebieten (GE)
- j) Anzahl der Fälle nach § 7 S. 2: Gebiete ohne Festsetzung werden entsprechend ihrer Schutzbedürftigkeit beurteilt

#### **A.5.4 Abweichende Entschädigung aufgrund besonderer Umstände des Einzelfalls § 8 Abs. 1**

Gab es diese Fälle und wenn ja, wie wurden die „besonderen Umstände des Einzelfalls“ konkretisiert?

#### **A.5.5 Bereits aus vorherigen Programmen Entschädigung erhalten § 8 Abs. 2**

Gab es am Standort zu einem früheren Zeitpunkt Entschädigungen aufgrund z. B. eines freiwilligen Programms des Flughafenbetreibers?

- k) Wenn ja, wie viele Entschädigungsanträge wurden aus diesem Grund abgelehnt?
- l) Wenn ja, waren die vorherigen Entschädigungszahlungen im Grundbuch vermerkt oder wie erhielten Sie Kenntnis davon?

## **A.6 Klagen - Anzahl**

### **A.6.1 Erfolgreich**

### **A.6.2 Nicht erfolgreich**

### **A.6.3 Klagegründe?**

## **A.7 Sonstiges**

Haben Sie noch Ergänzungen oder Anmerkungen? Insbesondere: Halten Sie die Vorgaben der 3. FlugLSV für vollzugstauglich?