

TEXTE

13/2016

Evaluation der 2. Fluglärmschutz- verordnung

TEXTE 13/2016

Gutachten

Projektnummer 48034

UBA-FB 002267

Evaluation der 2. Fluglärmschutzverordnung

von

Falk Schulze LL.M., Silvia Schütte

Öko-Institut e.V., Darmstadt

Dr. Tobias Lieber

Fridrich Bannasch & Partner Rechtsanwälte mbH, Freiburg

Henning Arps

Büro GeräuscheRechner, Hildesheim

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber:

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
info@umweltbundesamt.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt

Durchführung der Studie:

Öko-Institut e.V.
Rheinstr. 95
64295 Darmstadt

Abschlussdatum:

November 2015

Redaktion:

Fachgebiet I 3.3 Lärminderung im Verkehr
Jörn Lindmaier

Publikationen als pdf:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/evaluation-der-2-fluglaermschutzverordnung>

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, Februar 2016

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

Kurzbeschreibung

Mit der Gesetzesnovelle von 2007 wurde das Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm (FluLärmG), das in seiner bis dahin geltenden Fassung aus dem Jahr 1971 stammte, in verschiedenen wichtigen Punkten geändert und gestiegenen Anforderungen des Lärmschutzes angepasst. Um eine Weiterentwicklung und Anpassung an sich verändernde 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. Im Zuge der Berichterstattung durch die Bundesregierung soll ebenfalls die Zweite Verordnung zur Durchführung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm (2. FlugLSV) einer Bewertung unterzogen werden. Diese Verordnung ist Gegenstand des vorliegenden Gutachtens. Die 2. FlugLSV kann anhand ihrer zwei wesentlichen Regelungsbereiche beschrieben werden. Gem. § 1 S. 1 regelt sie die Errichtung von schutzbedürftigen Einrichtungen und Wohnungen in dem Lärmschutzbereich (LSB) eines Flugplatzes. Einen weiteren Anwendungsbereich besitzt die Verordnung nach § 1 S. 2 der 2. FlugLSV für die Erstattung von Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen an schutzbedürftigen Einrichtungen und Wohnungen, die bei der Festsetzung des LSB eines Flugplatzes bereits errichtet oder baurechtlich genehmigt bzw. anderweitig baurechtlich legalisiert sind. Anhand einer grundlegenden Analyse werden die Regelungsmechanismen, die Effektivität und die Umsetzungspraxis der 2. FlugLSV überprüft. Dabei fließen die Erfahrungen an ausgewählten Standorten mit zivilen Flugplätzen ein. In Ergänzung der Rechtsanalyse und Recherche sind dabei auch Interviews mit ausgewählten betroffenen Akteuren durchgeführt worden. Die Gutachter beenden ihre Untersuchung mit einem Katalog von Empfehlungen, die sich aufteilen in Empfehlungen für den Vollzug und für den Verordnungs- bzw. Gesetzgeber.

Short description

In 2007, the German Act for Protection against Aircraft Noise (FluLärmG) – which had been in force since 1971 – was amended in several important respects and adapted to increased requirements of noise protection. In order to enable further development and adaptation to changing framework conditions, the evaluation obligation was introduced in § 2 para 3 of the FluLärmG. As a result, the German government shall report to the German Bundestag at the latest in 2017 (and subsequently at least every ten years) on the review of the values stated in § 2 para 2 of the 2nd FluLärmG, taking account of the status of research on the effects of noise and of aviation technology. In the course of reporting by the German government, the Second Decree on the Implementation of the Act on Protection against Aircraft Noise (2nd FlugLSV) should also be assessed. This regulation is the subject of the present expert report. The 2nd German FlugLSV can be explained on the basis of its two main regulatory areas. In § 1 sentence 1 the construction of facilities and dwellings requiring special protection in the noise protection area (NPA) of an airport is regulated. The 2nd German FlugLSV also has another area of application. Under § 1 sentence 2, the reimbursement of the expenses is regulated, which are incurred for the structural sound insulation measures of facilities and dwellings needing protection. These buildings were constructed or received planning permission during delineation of the noise protection area or which were authorized under separate building regulations. The analysis in the report focuses on the regulatory mechanisms, the effectiveness and the implementation practice of the 2nd FlugLSV. The experiences gathered with civil airfields at selected locations are incorporated. To complement the legal analysis and research, interviews were conducted with selected affected actors. The experts end their analysis with a catalogue of recommendations, which are divided into recommendations for implementation and for the legislators.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	IX
Tabellenverzeichnis.....	X
Abkürzungsverzeichnis.....	XI
Zusammenfassung	1
1 Einleitung.....	14
1.1 Gegenstand und Ziel der Untersuchung.....	14
1.2 Arbeitsschritte und Gang der Untersuchung	15
2 Bestandsaufnahme und Analyse der 2. Fluglärmschutzverordnung.....	17
2.1 Inhalt der 2. FlugLSV.....	17
2.1.1 Räumlicher und sachlicher Anwendungsbereich sowie Begriffsdefinitionen	17
2.1.1.1 Räumlicher Anwendungsbereich – Lärmschutzbereich	17
2.1.1.2 Sachlicher Anwendungsbereich – Schutzbedürftige Einrichtungen und Wohnungen	19
2.1.1.3 Begriffsdefinitionen	20
2.1.2 Schallschutzanforderungen bei der Errichtung von Wohnungen und schutzbedürftigen Einrichtungen.....	21
2.1.2.1 Anwendungsbereich der Schallschutzanforderungen	22
2.1.2.2 Errichtung und (Nutzungs-)Änderung von baulichen Anlagen	22
2.1.2.3 Dimensionierung des erforderlichen Schallschutzes	23
2.1.2.4 Belüftungseinrichtungen	25
2.1.3 Erstattung von Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen.....	26
2.1.3.1 Grundsätzlich erstattungsfähige Schallschutzmaßnahmen	26
2.1.3.2 Abschläge für Bestandsimmobilien und bei vorangegangenen Schallschutzmaßnahmen	28
2.1.3.3 Weitere Maßgaben für die Erstattungsfähigkeit von Schallschutzmaßnahmen	31
2.1.3.4 Höchstbetrag des Erstattungsanspruchs	32
2.2 Verhältnis der 2. FlugLSV zum FluLärmG und Einordnung in das Rechtsgefüge des Fluglärmschutzrechts	33
2.2.1 Bedeutung des FluLärmG.....	33
2.2.2 Anforderungen des FluLärmG an die 2. FlugLSV.....	35
2.2.2.1 Ermächtigungsgrundlagen des FluLärmG	35
2.2.2.2 Anforderungen an § 2 der 2. FlugLSV	36
2.2.2.3 Anforderungen an § 3 der 2. FlugLSV	37
2.2.2.4 Anforderungen an § 5 Abs. 1 bis Abs. 3 der 2. FlugLSV	42

2.2.2.5	Anforderungen an § 5 Abs. 4 und Abs. 5 der 2. FlugLSV	44
2.3	Vergleichende Betrachtung zu Regelungen des Straßen- und Schienenverkehrslärms	45
2.3.1	Gesetzliche Grundlagen in §§ 41 ff. BImSchG und im FluLärmG.....	46
2.3.2	Vergleich der 24. BImSchV mit der 2. FlugLSV	47
2.3.2.1	Definition der schutzbedürftigen Räume	47
2.3.2.2	Belüftungseinrichtungen	48
2.3.2.3	Maßgebliche Außenschallpegel	49
2.3.2.4	Erforderliche Bauschalldämm-Maße	50
2.3.2.5	Mindestwirksamkeit baulicher Maßnahmen	50
2.3.3	Bewertung der unterschiedlichen Regelungen	51
2.4	Vollzugspraxis	52
2.4.1	Vorgehen	52
2.4.1.1	Befragung ausgewählter Akteure	52
2.4.1.2	Systematik der Leitfragen	53
2.4.1.3	Weitere Quellen	53
2.4.2	Hintergrund.....	54
2.4.2.1	Rahmenbedingungen der einzelnen Standorte	54
2.4.2.2	Die zusätzlichen Förderprogramme im Einzelnen	55
2.4.3	Ergebnisse der Befragung	57
2.4.3.1	Allgemeine Aussagen zum Erstattungsverfahren	57
2.4.3.2	Umgang mit der Höchstkostengrenze	60
2.4.3.3	Anknüpfungspunkte zur DIN 4109	62
2.4.3.4	Auswahl und Dimensionierung der baulichen Schallschutzmaßnahmen	64
2.4.3.5	Kopplung zur Energieeinsparverordnung (EnEV)	64
2.4.3.6	Qualitätssicherung der baulichen Schallschutzmaßnahmen	65
2.4.3.7	Zeitliche Staffelung der Maßnahmen nach § 9 FluLärmG	67
2.4.3.8	Kombination mit weiteren Förderprogrammen	67
2.4.3.9	Abgrenzungsfragen (Schlafräume, Aufenthaltsräume, schutzbedürftige Einrichtungen)	68
2.4.3.10	Anwendung des 8 dB-Abschlags zur Berücksichtigung früherer Schallschutzprogramme	69
2.4.3.11	Verfahren der Ausnahmeerteilung nach § 5 Abs. 1 S. 3 FluLärmG und Legalausnahmen von den Bauverboten	69
2.4.3.12	Berücksichtigung früherer Schallschutzprogramme	70
2.4.3.13	Verwaltungskosten	70

2.5	Zusammenfassung	71
2.5.1	Defizite des Regelwerks	71
2.5.2	Defizite der Vollzugspraxis	72
2.5.3	Best-Practice-Beispiele	73
3	Konzeptionelle Vorschläge zur Weiterentwicklung der 2. FlugLSV	75
3.1	Zentrale Themenstellungen	75
3.1.1	Die zu schützenden Räume sind in der 2. FlugLSV nicht konsistent und präzise definiert.....	75
3.1.2	Für eine Definition anspruchsvoller baulicher Schallschutzanforderungen ist die DIN 4109 allein unzureichend	76
3.1.3	Der Einbau von Lüftern ist nicht konsistent geregelt und wird von den Betroffenen oft nicht angenommen.....	77
3.1.4	Der Umgang mit Änderungen und Nutzungsänderungen baulicher Anlagen ist unpräzise geregelt.....	78
3.1.5	Das abgesenkte Schutzniveau für Bestandsimmobilien ist nicht gerechtfertigt.....	78
3.1.6	Schalltechnische Ertüchtigungen sollten wahrnehmbare Verbesserungen zur Folge haben	79
3.1.7	Die Höchstbetragsregelung gefährdet eine effektive Konfliktbewältigung und benachteiligt bestimmte Wohnungen	80
3.2	Empfehlungen zur Klarstellung im Vollzug und zur Verbesserung der Vollzugspraxis der 2. FlugLSV.....	80
3.2.1	Definition der Schlafräume.....	81
3.2.2	Belüftungseinrichtungen in Räumen „für eine größere Zahl von Personen“	81
3.2.3	Klarstellung der „zu erwartenden Raumnutzung“ in § 5 Abs. 6 der 2. FlugLSV	81
3.2.4	Vereinheitlichung der Beurteilung von Bauschalldämm-Maßen.....	82
3.2.5	§ 5 Abs. 3 der 2. FlugLSV als Ausschlussstatbestand	82
3.2.6	Schallschutzanforderungen bei Änderungen bzw. Nutzungsänderungen bestehender Gebäude	83
3.3	Empfehlungen zur Änderung der 2. FlugLSV.....	83
3.3.1	Abstufungen der erforderlichen Schalldämm-Maße verringern.....	83
3.3.2	Bauschalldämm-Maße an den Stand der Schallschutztechnik anpassen.....	83
3.3.3	Berücksichtigung altersbedingter Schwächung der Schalldämmung	84
3.3.4	Harmonisierung der Maßstäbe für Nachrüstung des Baubestands und der Einhaltung der Anforderungen beim Neubau	85
3.3.5	Flexibilisierung des Schutzniveaus des nachträglichen baulichen Schallschutzes: Mindestwirksamkeitsschwelle und Irrelevanzschwelle	85

3.3.6	Überprüfung und Verbesserung der Höchstkostenregelung	86
3.3.7	Anpassung der Abschlagsregelung in § 5 Abs. 3 der 2. FlugLSV	86
3.3.8	Verzicht auf Lüfter ohne Einschränkung der Aufwendungen zum baulichen Schallschutz	86
3.3.9	Kopplung von Schallschutz und Wärmeschutz	87
3.3.10	Vereinheitlichung der mit Belüftungseinrichtungen zu versehenen Räume.....	87
3.3.11	Einführung einer Qualitätssicherung	87
3.4	Fazit	89
4	Quellenverzeichnis.....	90
5	Anhang	91
5.1	Fragebogen zum konkreten Erstattungsverfahren am Standort	91
5.2	Fragebogen an Bauaufsichtsbehörden	96

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Akzeptanzhemmnisse beim baulichen Schallschutz	60
---	----

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Bauschalldämm-Maße nach 2. FlugLSV und DIN 4109.....	40
Tabelle 2: Bauschalldämm-Maße nach 2. FlugLSV und DIN 4109 sowie Vorschlag zur Änderung von § 3 Abs. 1 der 2. FlugLSV (exemplarisch)	84

Abkürzungsverzeichnis

1. FlugLSV	1. Verordnung zur Durchführung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm, Verordnung über die Datenerfassung und das Berechnungsverfahren für die Festsetzung von Lärmschutzbereichen
16. BImSchV	16. Verordnung zur Durchführung des Bundesimmissionsschutzgesetzes (Verkehrslärmschutzverordnung)
2. FlugLSV	2. Verordnung zur Durchführung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm (Flugplatz-Schallschutzmaßnahmenverordnung)
24. BImSchV	24. Verordnung zur Durchführung des Bundesimmissionsschutzgesetzes (Verkehrswege-Schallschutzmaßnahmenverordnung)
3. FlugLSV	3. Verordnung zur Durchführung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm, (Fluglärm-Außenwohnbereichsentschädigungs-Verordnung)
ADF	Arbeitsgemeinschaft Deutscher Fluglärmkommissionen e.V.
ADV	Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen e.V.
AzB	Anleitung zur Berechnung von Lärmschutzbereichen
AzD	Anleitung zur Datenerfassung über den Flugbetrieb
BER	Flughafen Berlin Brandenburg „Willy Brandt“
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
CDU	Christlich Demokratische Union
CSU	Christlich Soziale Union
DEGA	Deutsche Gesellschaft für Akustik e.V.
EnEV	Energieeinsparverordnung
FLK	Fluglärmkommission
FluLärmG	Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm
ggf.	gegebenenfalls
LAI	Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz
LfU	Bayerisches Landesamt für Umwelt
LSB	Lärmschutzbereich
MIL	Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung Brandenburg
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StOB	Schalltechnische Objektbeurteilung
TA Lärm	Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm
UBA	Umweltbundesamt
UMK	Umweltministerkonferenz
VDI	Verein Deutscher Ingenieure
WoFlV	Wohnflächenverordnung

Zusammenfassung

Mit der Gesetzesnovelle von 2007 wurde das Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm (FluLärmG), das in seiner bis dahin geltenden Fassung aus dem Jahr 1971 stammte, in verschiedenen wichtigen Punkten geändert und gestiegenen Anforderungen des Lärmschutzes angepasst. Um eine Weiterentwicklung und Anpassung an sich verändernde 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.

Die Ergebnisse der vorliegenden Evaluation der Flugplatz-Schallschutzmaßnahmenverordnung (2. FlugLSV) sollen im Weiteren in diese nach § 2 Abs. 3 FluLärmG vorgesehene Berichterstattung der Bundesregierung gegenüber dem Deutschen Bundestag einfließen. Die Erstellung des vorliegenden Berichts im Auftrag des Umweltbundesamts (UBA) erfolgte in Arbeitsgemeinschaft unter Federführung des Öko-Institut e.V.. Projektpartner sind die Kanzlei Fridrich Bannasch & Partner Rechtsanwälte mbB sowie das Sachverständigenbüro GeräuscheRechner. Die Darstellungen anhand der Interviews und Recherchen beziehen sich auf einen Bearbeitungsstand bis 07/2015, nachdem die 2. FlugLSV am 15.09.2009 in Kraft getreten ist.

Inhalt der 2. FlugLSV

Die 2. FlugLSV kann anhand ihrer zwei wesentlichen Regelungsbereiche beschrieben werden. Gem. § 1 S. 1 regelt sie die Errichtung von schutzbedürftigen Einrichtungen und Wohnungen in dem Lärmschutzbereich (LSB) eines Flugplatzes, die entweder generell oder nach § 5 Abs. 1 und Abs. 3 FluLärmG ausnahmsweise zulässig ist; die im Falle einer solchen Errichtung einzuhaltenden Schallschutzanforderungen sind in §§ 3, 4 der 2. FlugLSV beschrieben. Einen weiteren Anwendungsbereich besitzt die Verordnung nach § 1 S. 2 der 2. FlugLSV für die Erstattung von Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen an schutzbedürftigen Einrichtungen und Wohnungen, die bei der Festsetzung des Lärmschutzbereichs eines Flugplatzes bereits errichtet oder baurechtlich genehmigt bzw. anderweitig baurechtlich legalisiert sind. Die Anwendung dieser Regelungsbereiche bezieht sich räumlich allein auf die innerhalb eines LSB gelegenen Gebäude. Der LSB wird gemäß Anforderung des FluLärmG erlassen und auf Grundlage der 1. FlugLSV rechnerisch ermittelt und dargestellt. Diese Festsetzung wiederum erfolgt mit Hilfe des Erlasses einer Lärmschutzbereichsverordnung in den betroffenen Bundesländern. Innerhalb eines LSB bezieht sich der sachliche Anwendungsbereich der 2. FlugLSV auf schutzbedürftige Einrichtungen und Wohnungen. Nicht darunter fallen gewerbliche Nutzungen.

Im Rahmen der rechtlichen Analyse der 2. FlugLSV wird der Inhalt der Verordnung dargestellt und kritisch hinterfragt (siehe Kapitel 2.1). Dabei werden unter anderem die geltenden Begriffsdefinitionen im Vergleich zu anderen Regelwerken geprüft und die Dimensionierung des erforderlichen Schallschutzes bewertet. Weitere Bestandteile der juristischen Analyse sind die Einordnung in das bestehende Rechtsgefüge zum Fluglärmschutz (siehe Kapitel 2.2) sowie ein Vergleich mit den geltenden Regelungen zum Landverkehr, also dem Straßen- und Schienenlärm (siehe Kapitel 2.3). Zur Einordnung sind dabei das Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm (FluLärmG) selbst sowie die weiteren Verordnungen (1. FlugLSV, 3. FlugLSV) in den Blick zu nehmen. In der vorliegenden Studie liegt der Schwerpunkt bei der Prüfung rechtlicher Aspekte sowie praktischer Anwendungsfragen, die sich im Kontext der 2. FlugLSV ergeben. Die Analyse der Umsetzungs- bzw. Vollzugspraxis in Kapitel 2.4 betrachtet die konkrete Umsetzung an den betroffenen Flughafenstandorten und bewertet deren Effektivität (z. B. Hemmnisse bei der Antragstellung, Regelungsdefizite).

Bei der inhaltlichen Darstellung der Verordnung in Kapitel 2.1 werden vorab die für die Anwendung der 2. FlugLSV notwendigen Begriffsdefinitionen für den Aufenthaltsraum (inkl. Schlafräum) und die Umfassungsbauteile (Wände, Fenster, Dach, etc.) erläutert. In der Anwendungspraxis stößt die Abgrenzung der Aufenthaltsräume bzw. der Schlafräume gegenüber den nicht schutzbedürftigen Räumen auf Schwierigkeiten. Nur für Aufenthaltsräume legt die 2. FlugLSV Schallschutzanforderungen fest, die bei der Errichtung entsprechender baulicher Anlagen zu beachten sind. Diese Anforderungen gelten für alle schutzbedürftigen Einrichtungen (z. B. Kindergarten) im LSB, die ausnahmsweise errichtet werden dürfen, für Wohnungen in der Tag-Schutzzone 2 sowie für Wohnungen in der Tag-Schutzzone 1 und in der Nacht-Schutzzone, die unter die Legalausnahmen zum Bauverbot fallen (z. B. Wohnungen im Geltungsbereich eines Bebauungsplans).

Die Dimensionierung des erforderlichen baulichen Schallschutzes orientiert sich für die betroffenen Wohnungen bzw. schutzbedürftigen Einrichtungen an der berechneten Geräuschbelastung aus dem Flugverkehr. Anhand der für die einzelnen betroffenen Objekte berechneten Dauerschallpegel lassen sich die erforderlichen Bauschalldämm-Maße für die Umfassungsbauteile zuordnen. Diese Anforderungen entsprechen weitgehend den Anforderungen nach Tabelle 8 der DIN 4109 (1989). Dabei wird nicht zwischen zivilen und militärischen Flugplätzen unterschieden, die Abstufung erfolgt pauschal in 5 dB Stufen und die Ermittlung der Bauschalldämm-Maße erfolgt anhand der Ausführungsbeispiele im Beiblatt 1 zur DIN 4109 (1989), die zum Teil nicht mehr aktuell bzw. unvollständig sind. Weiterer Bestandteil der Regelungen der 2. FlugLSV ist die Definition von Anforderungen für Belüftungseinrichtungen, die nicht zu einer Minderung des resultierenden bewerteten Bauschalldämm-Maßes führen dürfen.

Die Erstattung der Aufwendungen für nachträglichen baulichen Schallschutz ist in § 5 der 2. FlugLSV näher geregelt. Erstattungsfähig sind die Aufwendungen für bauliche Maßnahmen, die zur Verbesserung des Schallschutzes der Umfassungsbauteile von Aufenthaltsräumen an errichteten oder genehmigten baulichen Anlagen im LSB beitragen; der Anspruch auf Kostenübernahme des Einbaus einer Belüftungseinrichtung ist für die Schlafräume fester Bestandteil innerhalb der Nacht-Schutzzone. Für die Bemessung des zu erreichenden Schutzziels werden dabei für Bestandsgebäude sowie bei vorangegangenen Schallschutzmaßnahmen (z. B. frühere Förderprogramme der Flugplatzbetreiber) pauschale Abzüge in Ansatz gebracht.

Der Abschlag für Bestandsgebäude beträgt 3 dB und bedeutet eine Absenkung des zu erreichenden Schutzziels, indem dieser Wert vom erforderlichen Bauschalldämm-Maß abgezogen wird. Diese Regelung wird im Sinne der Zielsetzung der 2. FlugLSV nicht als zielführend eingestuft.

Die weitere Regelung anhand eines pauschalen Abzugs, der in Höhe von 8 dB vorgenommen wird, betrifft bereits errichtete Gebäude, für die in früheren Förderprogrammen ein Anspruch auf Erstattung von Aufwendungen zum baulichen Schallschutz bestanden hat. Dabei treten Schwierigkeiten in der Vollzugspraxis auf, weil diese Regelung unterschiedlich ausgelegt bzw. interpretiert wird. Weil anhand dieser Regelung u. a. der technische Fortschritt ignoriert wird, wird auch diese Regelung als problematisch bewertet. Es handelt sich, ebenso wie beim Abschlag für Bestandsgebäude, um eine signifikante Absenkung des unterstellten Schutzniveaus.

Die Erstattung der baulichen Schallschutzmaßnahmen ist, mit Ausnahme der schutzbedürftigen Einrichtungen, an einen Höchstbetrag gekoppelt, der 150 €/m² der Wohnfläche beträgt. Hiervon wird in der Anwendungspraxis häufig Gebrauch gemacht, weil insbesondere bei Dachsanierungen dieser Höchstbetrag regelmäßig erreicht wird. Die Anwendung dieser Regelung trifft in der Vollzugspraxis bei der rechnerischen Ermittlung (z. B. Größe der Wohnfläche unterhalb von Dachschrägen) sowie beim Umgang mit einem überschießenden Kostenanteil auf Schwierigkeiten.

Verhältnis der 2. FlugLSV zum FluLärmG sowie Einordnung in das Rechtsgefüge

Im nachfolgenden Kapitel 2.2 wird einerseits das Verhältnis der 2. FlugLSV zum FluLärmG beschrieben und andererseits eine Einordnung in das Rechtsgefüge des Fluglärmschutzrechts vorgenommen. Die 2. FlugLSV hat sich in Bezug auf Inhalt, Zweck und Ausmaß an den Ermächtigungen im FluLärmG auszurichten. Diese Anforderungen (z. B. Definition Aufenthaltsraum, Definition erforderliche Bauschalldämm-Maße etc.) werden in der 2. FlugLSV weitgehend umgesetzt, aber zum Teil kritisch hinterfragt. Das FluLärmG beschränkt sich im Vorhinein auf die Behebung fluglärmbedingter Konflikte, entweder durch bauliche Nutzungsbeschränkungen oder durch bauliche Schallschutzmaßnahmen. Die Schwelle, bei deren Überschreitung einem Betroffenen ein Anspruch auf Schutzmaßnahmen zusteht („Zumutbarkeitsschwelle“), wird anhand der in § 2 FluLärmG genannten Werte zur Einrichtung des LSB definiert, die auf Grundlage des prognostizierten Flugbetriebs ermittelt werden. Somit kommt dem FluLärmG seit der Novelle im Jahr 2007 die Funktion zu, unzumutbare Folgen des Betriebs eines Flugplatzes bei bestehenden Immobilien durch Aufwendungsersatzansprüche für bauliche Schallschutzmaßnahmen zu beseitigen.

Zum Abschluss der juristischen Analyse erfolgt in Kapitel 2.3 ein Vergleich der 2. FlugLSV mit den diesbezüglichen Regelungen des Straßen- und Schienenverkehrslärms, die in der Verkehrswege-Schallschutzmaßnahmenverordnung (24. BImSchV) enthalten sind. Die 24. BImSchV legt Art und Umfang der notwendigen baulichen Schallschutzmaßnahmen für schutzbedürftige Räume in baulichen Anlagen fest. Es zeigt sich, dass sowohl Parallelen als auch inhaltliche Unterschiede auftreten. Im Ergebnis wird empfohlen, Teile der Regelungsinhalte der 24. BImSchV zu übernehmen bzw. die Regelwerke zu harmonisieren.

Vollzugspraxis

Gegenstand der Prüfung der Vollzugspraxis im Kapitel 2.4 ist die Identifizierung positiver sowie negativer Aspekte, die in der konkreten Umsetzung der 2. FlugLSV auf der Arbeitsebene auftreten. Dabei muss berücksichtigt werden, dass an den rund 50 betroffenen Flugplatzstandorten (zivile und militärische Flugplätze) in Deutschland die Anwendungspraxis sich unterschiedlich darstellt. Weiterhin unterscheiden sich die Standorte maßgeblich im Umsetzungsfortschritt voneinander.

Um die Situation an einzelnen Standorten in Erfahrung zu bringen, wurden die beteiligten Akteure befragt. Dies erfolgte zum Teil in Form persönlicher Interviews, zum Teil anhand der schriftlichen Beantwortung eines Fragebogens. Außerdem wurden für die weiteren Standorte frei verfügbare Informationen recherchiert. Der Schwerpunkt lag auf den zivilen Flugplätzen. Es wurden Interviews mit Vertretern der Standorte Frankfurt/Main, Hamburg und Hannover geführt. Dabei wurden im Einzelnen Vertreter der zuständigen Behörden (z. B. Regierungspräsidium Darmstadt, Region Hannover) sowie betroffener Kommunen (Rüsselsheim, Kelsterbach) befragt. Zusätzlich wurde z. B. ein Vertreter der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen (ADV) und die Geschäftsführung der Fluglärmkommission Frankfurt/Main bzw. der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Fluglärmkommissionen (ADF) interviewt.

Einen wesentlichen Einfluss auf die Vollzugspraxis besitzen sonstige Förderprogramme, die außerhalb der Regelungen zum FluLärmG angesiedelt sind. An diversen Flugplatzstandorten gelten parallel zu den Regelungen der 2. FlugLSV weitere Förderprogramme. Diese ergeben sich aufgrund von Auflagen zur Planfeststellung (z. B. Ausbau Verkehrsflughafen Leipzig/Halle) oder sind als freiwillige Zusatzprogramme (z. B. 9. Lärmschutzprogramm am Flughafen Hamburg) einzustufen. Damit werden die Maßnahmen nach 2. FlugLSV entweder ergänzt (z. B. Frankfurt/Main, Hamburg) oder durch umfangreichere Maßnahmenpakete außerhalb der Anforderungen nach FluLärmG übertroffen (z. B. Berlin-Brandenburg, Leipzig/Halle).

Durch die Kombination der 2. FlugLSV mit weiteren Förderprogrammen ergeben sich an den betroffenen Standorten durchweg günstigere Lösungen, weil die Defizite der 2. FlugLSV ausgeglichen oder aufgehoben werden. Zum Beispiel werden durch die Erweiterung des Kreises der Anspruchsberechtigten (z. B. Regionalfonds am Standort Frankfurt/Main) oder den Abbau bürokratischer Hemmnisse (z. B. 9. Lärmschutzprogramm am Standort Hamburg) nennenswerte qualitative Verbesserungen der Schallschutzprogramme erzielt.

Einhellig ist allen Befragungen zu den aktuellen Regelungen nach der 2. FlugLSV zu entnehmen, dass diese als kompliziert und schwer nachvollziehbar eingestuft werden. Diese grundsätzliche Kritik begründet sich u. a. mit den diversen Ausschlussgründen der 2. FlugLSV und den bauphysikalischen Kenntnissen, die notwendig sind, um die Anforderungen bzw. Maßnahmen nachzuvollziehen. Das Informationsangebot, das je nach Standort sehr unterschiedlich ausfällt, wird dementsprechend differenziert beurteilt. Es liegen aber eine Reihe positiver Beispiele vor, die eine umfassende, aktuelle und weitreichende Informationspolitik sicherstellen. Trotzdem werden die Maßnahmen nach der 2. FlugLSV vielfach nicht akzeptiert, weil die Bedenken gegenüber den möglichen baulichen Schallschutzmaßnahmen hinsichtlich ihrer Wirksamkeit überwiegen.

Im Umgang mit der Höchstkostengrenze zeigt sich, dass in der Regel allein Objekte betroffen sind, bei denen eine Dachsanierung notwendig wird. In den bislang betroffenen Einzelfällen verzichtet der Antragsteller gegebenenfalls auf die zusätzlichen Maßnahmen oder trägt die zusätzlichen Kosten selbst. Lediglich an einzelnen Standorten besteht in diesen Fällen die Möglichkeit, zusätzliche Finanzmittel aus weiteren Förderprogrammen zu beantragen. Für bauliche Schallschutzmaßnahmen in Vollgeschossen wird die Höchstkostengrenze nach den vorliegenden Erkenntnissen in der Regel nicht überschritten.

In den Interviews wurden wiederholt die Anknüpfungspunkte zur DIN 4109 (1989) kritisiert, weil es sich um eine Norm handelt, die nicht mehr durchgängig den anerkannten Regeln der Technik entspricht. Stattdessen wird auf erhöhte Anforderungen verwiesen, die sich z. B. aus der Verein Deutscher Ingenieure (VDI) 4100 oder der Deutsche Gesellschaft für Akustik e.V. (DEGA) Empfehlung 103 (Schallschutzausweis) ableiten lassen. Die sich derzeit in Überarbeitung befindliche DIN 4109 (1989) liegt in einer Entwurfsfassung mit Stand vom 06/2013 vor, aber eine inhaltliche Konsensfindung sowie eine Verabschiedung sind derzeit nicht absehbar.

Die Dimensionierung des baulichen Schallschutzes nach 2. FlugLSV orientiert sich an der rechnerisch notwendigen Ertüchtigung. Dieser Sachverhalt wurde von den Interviewpartnern als kritisch eingestuft, weil z. T. nicht wahrnehmbare Verbesserungen realisiert werden (z. B. Ertüchtigung Rollladenkästen) und die Maßnahmen innerhalb eines betroffenen Raums nicht immer symmetrisch ausfallen. Gegenstand der Kritik ist auch die (fehlende) Kopplung der Maßnahmen nach 2. FlugLSV an die Anforderungen der Energieeinsparverordnung (EnEV). Es werden demnach die Chancen zur Kombination der notwendigen Schallschutzmaßnahmen mit Maßnahmen des Wärmeschutzes nicht wahrgenommen bzw. die nach der EnEV geltenden Anforderungen zur notwendigen Ertüchtigung der betroffenen Bauteile nicht berücksichtigt.

Ebenso wird in den Interviews kritisiert, dass bislang in der Anwendungspraxis der 2. FlugLSV keine obligatorische Qualitätssicherung vorgesehen ist. Eine Qualitätssicherung wird von einigen Akteuren als sinnvoll und notwendig erachtet, um die Wirksamkeit der baulichen Schallschutzmaßnahmen sicherzustellen. Man geht ansonsten davon aus, dass durch einen unsachgemäßen Einbau regelmäßig akustische Schwachstellen entstehen, die die Wirksamkeit der Maßnahmen in Frage stellen. Eine Prüfung anhand der Aktenlage bzw. der schriftlich dokumentierten Arbeitsschritte reicht nicht aus.

Nach § 9 FluLärmG ist eine zeitliche Staffelung bei der Erstattung von Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen vorgesehen. Diese Regelung wurde in das Gesetz aufgenommen, um die Erstattung der Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen, die durch den Flugplatzhalter

zu erfolgen hat, über einen gewissen Zeitraum zu strecken. Von der strengen Auslegung dieser Regelung wird in der Vollzugspraxis an einigen Standorten Abstand genommen (z. B. Frankfurt/Main, Hamburg, Bremen). Ebenso lässt die tatsächliche – geringe – Anzahl der Antragsteller an den einzelnen Flughafenstandorten den Rückschluss zu, dass auf diese Staffelung verzichtet werden kann.

Weitere Kritikpunkte in den Interviews ergeben sich aus den lückenhaften bzw. unpräzisen Definitionen in der 2. FlugLSV, die zu Abgrenzungs- und Anwendungsfragen führen. In Einzelfällen ist die abschließende Einstufung der Schlafräume schwierig (z. B. Gästezimmer) oder die Auslegung der Regelung zur Berücksichtigung früherer Förderprogramme nach § 5 Abs. 3 der 2. FlugLSV fällt unterschiedlich aus. Hier besteht jeweils Bedarf zur Klarstellung.

Eine zusammenfassende Würdigung dieser Ergebnisse und Schlussfolgerungen aus der juristischen Analyse sowie aus den Interviews erfolgt schließlich in Kapitel 2.5. Hierzu wird eine Differenzierung in Defizite des Regelwerks (Kapitel 2.5.1), Defizite der Vollzugspraxis (Kapitel 2.5.2) und Best-Practise-Beispiele (Kapitel 2.5.3) vorgenommen.

Empfehlungen

Das Kapitel 3 umfasst die Darstellung konzeptioneller Vorschläge zur Weiterentwicklung der 2. FlugLSV. Dabei werden die zentralen Fragestellungen (Kapitel 3.1), Empfehlungen zur Klarstellung im Vollzug (Kapitel 3.2) sowie Empfehlungen zur Änderung der 2. FlugLSV (Kapitel 3.3) herausgearbeitet. Insgesamt werden in Kapitel 3.2 und 3.3 Empfehlungen ausgeführt, die helfen sollen, einen zügigen, einheitlichen und effizienten Vollzug der 2. FlugLSV zukünftig besser sicherzustellen. Im Einzelnen werden hinsichtlich der „vorsorgenden Funktion“ als verbesserungsbedürftig angesehen:

- ▶ die bislang inkonsistente und unpräzise Definition der zu schützenden Räume (Aufenthaltsraum, Schlafräum),
- ▶ die nicht durchgängig dem anerkannten Stand der Schallschutztechnik entsprechenden Anforderungen an den baulichen Schallschutz,
- ▶ die nicht konsistente Regelung zum Einbau der Schallschutzlüfter und
- ▶ die unpräzise Regelung zum Umgang mit absehbaren Nutzungsänderungen innerhalb von Wohngebäuden.

Die zentralen Defizite im Hinblick auf die „nachsorgende Funktion“ umfassen:

- ▶ die nicht gerechtfertigte Absenkung des Schutzniveaus für Bestandsimmobilien,
- ▶ das Fehlen eines Mindestverbesserungsmaßes im Rahmen der schalltechnischen Ertüchtigungen, damit deren Auswirkungen akustisch wahrnehmbar sind und
- ▶ die unbefriedigende Höchstbetragsregelung, die eine Konfliktbewältigung zum Teil gefährdet und bestimmte Wohnungen benachteiligt.

Die Empfehlungen zur Klarstellung im Vollzug aus Kapitel 3.2 umfassen die folgenden Regelungslücken:

1. Die Einschränkung des Begriffs Schlafräum nach § 2 Nr. 1 der 2. FlugLSV sollte zukünftig entfallen, um zukünftig auch Gästezimmer und Einraumappartements als Schlafräume einstufen zu können (siehe Empfehlung 1).
2. Es wird eine Klarstellung zum Einbau von Belüftungseinrichtungen bei Räumen für eine größere Zahl von Personen vorgenommen (siehe Empfehlung 2a) und es wird eine Konkretisierung der Anzahl in Relation zur Raumgröße ermittelt (siehe Empfehlung 2b).
3. Nach § 5 Abs. 6 der 2. FlugLSV soll bei der Entscheidung über einen Erstattungsantrag die tatsächliche oder zu erwartende Raumnutzung maßgeblich sein. Im Interesse eines wirksamen Schutzes wird auf die zu erwartende Raumnutzung abgestellt, wenn objektive Anhaltspunkte dafür sprechen (siehe Empfehlung 3).

4. Es wird ein bundesweiter Bauteilkatalog zur 2. FlugLSV aufgestellt, der die typischen aktuellen Bauweisen und Bauteile mit den dazugehörigen Bauschalldämm-Maßen dokumentiert (siehe Empfehlung 4).
5. Der 8 dB Abschlag nach § 5 Abs. 3 der 2. FlugLSV wird in der Praxis unterschiedlich interpretiert und angewandt. Der Wortlaut des § 5 Abs. 3 der 2. FlugLSV spricht dafür, diese Vorschrift allein als Ausschlussstatbestand zu verstehen (siehe Empfehlung 5a). Der Ausschluss soll nur dann eingreifen, wenn es in der Vergangenheit tatsächlich bereits einmal zur Erstattung von Aufwendungen für baulichen Schallschutz gekommen ist (Empfehlung 5b).
6. Es erfolgt eine Klarstellung, dass der Errichtung baulicher Anlagen im Sinne von § 6 FluLärmG und § 3 Abs. 1 der 2. FlugLSV die Änderung oder Nutzungsänderung baulicher Anlagen gleichsteht (siehe Empfehlung 6).

Weiterhin wurden die folgenden Empfehlungen zur Änderung grundlegender Regelungen in der 2. FlugLSV herausgearbeitet (siehe Kapitel 3.3):

1. Die bisherige Abstufung der erforderlichen Schalldämm-Maße in 5 dB Stufen ist zu verfeinern, z. B. in 1 dB Stufen (siehe Empfehlung 7).
2. Der bislang berücksichtigte Stand der Schallschutztechnik ist zu erweitern und die Anknüpfungspunkte zur DIN 4109 (1989) sind zu prüfen (siehe Empfehlung 8).
3. Es wird wissenschaftlich untersucht, ob eine Berücksichtigung der Bauteilalterung sinnvoll möglich ist (siehe Empfehlung 9).
4. Die Maßstäbe des Schallschutzniveaus zur Nachrüstung des Baubestands und zur Einhaltung der Anforderungen beim Neubau werden harmonisiert, d.h. die bisherigen Abschlüsse von 3 dB bzw. 8 dB werden gestrichen (siehe Empfehlung 10).
5. Das Schutzniveau des nachträglichen baulichen Schallschutzes wird anhand einer Irrelevanzschwelle flexibilisiert, um die Anwendungspraxis zu vereinfachen (siehe Empfehlung 11).
6. Es ist eine Überprüfung und Verbesserung der bisherigen Höchstkostengrenze notwendig. Einerseits ist eine Erhöhung anzustreben, die allein Fälle ausschließt, in denen die baulichen Schallschutzmaßnahmen einer umfassenden Gebäudesanierung gleichkämen (siehe Empfehlung 12a). Andererseits ist die Bestimmung nach § 4 WoFIV für Wohnflächen unterhalb von Dachsrängen auszunehmen (siehe Empfehlung 12b).
7. Falls Empfehlung 10 nicht umgesetzt wird, erfolgt hilfsweise eine Anpassung der Regelung nach § 5 Abs. 3 der 2. FlugLSV nur noch für Fälle, in denen tatsächlich Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen erstattet worden sind (siehe Empfehlung 13).
8. Der Verzicht auf den Einbau eines schallgedämmten Lüfters durch den Eigentümer ist ohne die Einschränkung des Verlusts der Aufwendungen zum baulichen Schallschutz möglich (siehe Empfehlung 14).
9. Es wird planerisch eine Kopplung von Schall- und Wärmeschutzmaßnahmen vorgenommen, die in der Ausführungsplanung als integrierte Lösung Berücksichtigung findet (siehe Empfehlung 15).
10. Die Auswahl der für erstattungsfähige Lüfter betroffenen Räume wird (im Abgleich mit der 24. BImSchV) vereinheitlicht, z.B. für Räume mit sauerstoffverbrauchenden Energiequellen (Kamine) (siehe Empfehlung 16).
11. Es wird parallel zur Durchführung der baulichen Schallschutzmaßnahmen eine obligatorische (nicht-akustische) Qualitätssicherung vorgesehen, die die erforderliche Wirksamkeit im eingebauten Zustand sicherstellt (siehe Empfehlung 17a). Außerdem wird im Nachgang eine Wartung und Überprüfung der baulichen Schallschutzmaßnahmen vorgenommen, um eine nachhaltige Wirksamkeit zu gewährleisten (siehe Empfehlung 17b).

Summary¹

In 2007, the German Act for Protection against Aircraft Noise (FluLärmG) – which had been in force since 1971 – was amended in several important respects and adapted to increased requirements of noise protection. In order to enable further development and adaptation to changing framework conditions, the evaluation obligation was introduced in § 2 para 3 of the FluLärmG. As a result, the German government shall report to the German Bundestag at the latest in 2017 (and subsequently at least every ten years) on the review of the values stated in § 2 para 2 of the 2nd FluLärmG, taking account of the status of research on the effects of noise and of aviation technology.

The results of this assessment of Germany's Second Decree on the Implementation of the Act on Protection against Aircraft Noise (*Flugplatz-Schallschutzmaßnahmenverordnung*, hereafter 2nd FlugLSV) are to be incorporated in the German government's reporting to the German Bundestag under § 2 para 3 of the German Act for Protection against Aircraft Noise (*Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm*, hereafter FluLärmG). This report – conducted on behalf of the German Federal Environment Agency (UBA) – was prepared by a consortium led by Öko-Institut. The project partners are the law office of Fridrich Bannasch & Partners MBB and the consultancy firm GeräuscheRechner. The data and statements made on the basis of interviews and research were gathered by July 2015 after the 2nd FlugLSV entered into force on 15 September 2009.

Content of the 2nd FlugLSV

The 2nd FlugLSV can be explained on the basis of its two main regulatory areas. In § 1 sentence 1 the construction of facilities and dwellings requiring special protection in the noise protection area (NPA) of an airport is regulated; these buildings are authorized as exceptions either generally or in accordance with § 5 para 1 and para 3 of the FluLärmG; sound-protection requirements with which such buildings have to comply are laid down in § 3 and § 4 of the 2nd FlugLSV. The 2nd FlugLSV also has another area of application. Under § 1 sentence 2, the reimbursement of the expenses is regulated, which are incurred for the structural sound insulation measures of facilities and dwellings needing protection. These buildings were constructed or received planning permission during delineation of the noise protection area or which were authorized under separate building regulations. These regulatory areas only apply to buildings located within a NPA. The NPA is delineated according to the requirements of the FluLärmG and calculated based on the 1st FlugLSV. In turn, this is achieved by the enactment of Noise Protection Area Ordinances in this regard in the federal states (*Länder*) concerned. The 2nd FlugLSV applies to facilities and dwellings within a NPA, which require sound insulation. Buildings of commercial use are not covered by the regulation.

Within the scope of the legal analysis of the 2nd FlugLSV, the regulation is explained and critically examined (see chapter 2.1). Among other things, the current definitions of terms are analyzed in comparison to other relevant regulations and the determination of scope of the necessary sound protection is evaluated. The legal analysis also positions the regulation in the context of the existing regulatory framework for aircraft noise protection (see chapter 2.2) and compares it with the current corresponding rules on land transport, i.e. road and rail noise (see chapter 2.3). In doing so, it is necessary to examine the FluLärmG and additional ordinances (1st FlugLSV, 3rd FlugLSV) in greater depth. The analysis focuses on the legal aspects and practical application issues that arise in the context of the 2nd FlugLSV. The analysis of the implementation and enforcement practice in chapter 2.4 considers implementation at specific airfields and assesses the effectiveness (e.g. barriers to making applications, regulatory deficiencies).

¹ Vanessa Cook vom Öko-Institut e.V. gilt der Dank für die Übersetzung.

In the discussion of the 2nd FlugLSV in Chapter 2.1, the necessary terms for a habitation room (incl. bedroom) and the building envelope (walls, windows, roof, etc.) are defined in advance of the application of the 2nd FlugLSV. In practical application, there are difficulties involved in distinguishing between the habitation rooms and rooms used for sleeping on the one hand and the rooms not requiring protection on the other hand. The 2nd FlugLSV only stipulates sound insulation requirements for habitation rooms, which must be observed during construction. These requirements apply to all facilities requiring sound insulation (e.g. childcare facilities) in the noise protection area, which are permitted to be built as exceptions, to dwellings in the daytime protection zone 2, the daytime zone 1 and the night-time protection zone which fall under the legal exceptions to the ban on construction (e.g. the respective dwellings in the area of a development plan).

The dimensions of the necessary structural sound insulation are determined for the dwellings concerned and the facilities requiring sound insulation on the basis of the calculated aircraft noise levels. Using the continuous sound level (L_{eq}) calculated for the individual objects concerned, the necessary building sound absorption coefficient can be classified for the components of the building envelope. These requirements largely correspond to the requirements set out in Table 8 of the DIN 4109 (1989). No distinction is made thereby between civil and military airfields; the classification is carried out across-the-board in 5 dB stages and the building sound absorption coefficient is determined using the examples provided in Supplement 1 to DIN 4109 (1989), which is partially out-of-date and incomplete. Also laid down in the 2nd FlugLSV are the requirements for ventilation systems that are not permitted to lead to a decrease the building sound absorption coefficient.

Reimbursement of expenses incurred in structural sound insulation retrofitting is regulated in greater detail in § 5 of the 2nd FlugLSV. The expenses for structural measures that improve the sound insulation of the building envelope components of recreation rooms in constructed or permitted building structures in the NPA are eligible; the installation of a ventilation system is always eligible for reimbursement for rooms used for sleeping within the night-time protection zone. To calculate the protection target that needs to be achieved, uniform deductions are made for existing buildings and previous soundproofing measures (e.g. earlier support programs of the aerodrome operators).

The deduction for existing buildings amounts to 3 dB and leads to a decrease of the insulation level since this value is deducted from the necessary building sound absorption coefficient. This rule is classified in the analysis as not feasible in terms of the objectives of the 2nd FlugLSV.

The additional rule which uses a uniform deduction of 8 dB applies to existing buildings which had a right to a reimbursement of expenses for structural soundproofing under earlier support programs. However, difficulties are encountered in implementation practice because this rule is interpreted differently. Since the rule ignores technical progress, amongst other things, it is considered problematic. It involves – as is the case with the deduction for existing buildings – a significant decrease of the assumed insulation level.

With regard to the reimbursement of structural sound insulation measures, a maximum amount is – with the exception of facilities requiring sound insulation – stipulated: 150 €/m² of the living space. Use is made of this maximum amount in practice because it can be achieved particularly in the case of roof renovations. However, there are difficulties involved in the application of this rule in implementation practice; these difficulties relate to the determination of the living space (e.g. below roof slopes) and the handling of costs that go beyond this maximum amount.

Relation of the 2nd FlugLSV to FluLärmG and classification in the judicial system

In chapter 2.2, the relationship of the 2nd FlugLSV to the FluLärmG is explained and then classified within the regulatory framework relating to aircraft noise protection. The 2nd FlugLSV has to be in line with the content, purpose and scope of the FluLärmG. The requirements found therein (e.g. definition of recreation room, definition of required building sound absorption coefficient etc.) are large-

ly implemented in the 2nd FlugLSV but are also critically questioned in part. The FluLärmG is limited upfront to the remedying of conflicts relating to aircraft noise, either by structural restrictions on use or structural sound insulation measures. The threshold above which an affected person is entitled to insulation measures is defined based on the values for establishing the NPA under § 2 of the FluLärmG; these values are calculated based on forecast flight operations. Thus, the FluLärmG has – since its amendment in 2007 – the function of eliminating unreasonable consequences of aerodrome operation for existing buildings by means of a reimbursement entitlement for structural sound insulation measures.

As a final step in the legal analysis, the 2nd FlugLSV is compared in chapter 2.3 with the rules of road and rail traffic noise in Germany, which are laid down in the German Ordinance on the Protection against Noise from Transport Routes (24th BImSchV). The 24th BImSchV defines the type and scope of the necessary structural soundproofing measures for rooms requiring sound insulation. The finding of the analysis is that there are both parallels and differences to this regulation. As a result, it is recommended that parts of the 24th BImSchV are adopted in the 2nd FlugLSV or that the two regulations are brought into line with each other.

Implementation practice

In the assessment of implementation practice conducted in chapter 2.4, both positive and negative aspects are identified which arise in the concrete implementation of the 2nd FlugLSV. It must be considered that the rules are applied differently in the approx. 50 affected airfields (civilian and military) in Germany. Furthermore, there are significant differences in implementation progress of the airfields.

In order to better understand the different situations, the actors involved were surveyed. This survey partly took the form of personal interviews and partly a written questionnaire. In addition, available information was examined for the other airfields. One focus of the analysis is the civilian airfields. Interviews were conducted with representatives of the aircraft sites in Frankfurt/Main, Hamburg and Hanover. In particular, representatives of the competent authorities (e.g. Regional Council of Darmstadt, Hanover Region) and of the affected communities (Rüsselsheim, Kelsterbach) were surveyed. Additionally, representatives of, for example, the Working Group of the German Airports Association (ADV), of the Executive Board of the Frankfurt Aircraft Noise Commission and of the Working Group of the German Association of Aircraft Noise Commissions (ADF) were interviewed.

Other support programs that lie outside of the rules of the FluLärmG have a significant effect on implementation practice. At diverse aircraft sites, additional support programs apply in parallel to the rules laid down in the 2nd FlugLSV. These arise due to requirements for plan approval (e.g. expansion of Leipzig/Halle commercial airport) or are classified as voluntary additional programs (e.g. 9th Noise protection program at Hamburg Airport). As a result, the measures under the 2nd FlugLSV are either complemented (e.g. Frankfurt/Main, Hamburg) or are surpassed by more far-reaching packages of measures outside the requirements of the FluLärmG (e.g. Berlin-Brandenburg, Leipzig/Halle).

Through the combination of the 2nd FlugLSV with other support programs, there are often beneficial solutions at the airfields concerned because the deficiencies of the 2nd FlugLSV are balanced or remedied. For example, significant qualitative improvements of sound insulation programs are achieved by, for example, expanding the scope of eligible persons (e.g. regional fund at Frankfurt/Main) or the reduction of bureaucratic barriers (e.g. 9th Noise Protection Program at Hamburg).

What can be unanimously taken from the surveys and interviews in terms of the current rules under the 2nd FlugLSV is that they are seen as complicated and difficult to understand. This fundamental criticism is supported, inter alia, by the varied grounds for exclusion in the 2nd FlugLSV and the physical characteristics of buildings that must be known to understand the requirements and the meas-

ures. There are different assessments of the availability of information – understandably so, since the available information varies widely depending on the site. However, there are a number of positive examples in which a comprehensive, timely and far-reaching information policy is pursued and ensured. Nevertheless, the measures of the 2nd FlugLSV are often not accepted because of prevailing concerns in terms of effectiveness about the possible structural sound insulation measures.

With regard to the maximum cost threshold, the results show that generally only those objects are affected for which a roof renovation is necessary. In the cases examined in this study, the applicants abandoned these additional measures or finance them themselves. Only at a few airports it is possible to apply for additional funding from other support programs. For structural sound insulation in full storeys the maximum cost limit is not exceeded usually on the evidence.

In the interviews, the links to DIN 4109 (1989) were repeatedly criticized because it is a standard that no longer consistently corresponds to recognized engineering standards. Instead, reference is made to increased requirements that derive, for example, from Association of German Engineers (VDI) 4100 or the German Acoustics Society (DEGA) Recommendation 103 (sound protection card). The DIN 4109 (1989), which is currently under revision, exists in a draft version from 06/2013, but consensus on its content and its adoption is not foreseeable at present.

The dimensions for structural sound insulation under 2nd FlugLSV are determined by calculating the necessary retrofitting. This fact was criticized by the interviewees because the improvements realized in some cases are acoustical imperceptible (e.g. retrofitting of roller shutter casings) and the measures within an affected area are not always symmetrical. It was also criticized that the measures referred to in the 2nd FlugLSV are insufficiently connected to the requirements of the German Energy Saving Ordinance (EnEV). Opportunities to combine the necessary sound insulation measures with thermal protection measures are not used as a result or the requirements to retrofit certain building components in accordance with the EnEV are not taken into account.

The interviewees also criticized that no mandatory quality assurance is provided for in the 2nd FlugLSV. Mandatory quality assurance is, however, considered by a number of actors as a useful and necessary way of ensuring the effectiveness of structural sound insulation measures. Otherwise it is assumed that deficiencies regularly arise from improper installation, which calls into question the effectiveness of the measures in question. It is not sufficient to inspect the file documents or the procedures documented in writing.

According to § 9 FluLärmG, the reimbursement of expenses for structural sound insulation measures is staggered over time. This provision was included so that the expenses for structural sound insulation measures that must be carried out by the airport operator could be reimbursed over a long time period. Several airports (e.g. Frankfurt/Main, Hamburg, Bremen) have distanced themselves from a strict interpretation of this rule in implementation practice. Similarly, the actual number of applicants to the different airport sites suggests that this phase-wise reimbursement over time can be dispensed with.

Other criticisms made in interviews related to incomplete or imprecise definitions in the 2nd FlugLSV, which lead to classification and application issues in practice. In some cases, the final classification of areas for sleeping is difficult (e.g. guest rooms); and the rules on consideration of earlier funding programs under § 5 para. 3 of the 2nd FlugLSV are interpreted differently. These cases need to be clarified.

A summary of the results and conclusions of the legal analysis and the interviews is provided in chapter 2.5. For this purpose, a distinction is made between regulatory deficiencies (chapter 2.5.1), deficiencies in implementation practice (chapter 2.5.2) and best practice examples (chapter 2.5.3).

Recommendations

Chapter 3 contains suggestions for further development of the 2nd FlugLSV. The key issues (chapter 3.1), recommended clarifications regarding implementation (chapter 3.2) and recommended amendments to the 2nd FlugLSV (chapter 3.3) are provided. In chapter 3.2 and 3.3 recommendations are elaborated which should help to facilitate a speedy, uniform and efficient implementation of the 2nd FlugLSV in future. In particular, the "preventive function" of the regulation is considered in need of improvement because:

- ▶ the definition of the spaces to be protected (recreation rooms, sleeping areas) is inconsistent and imprecise,
- ▶ the lack of requirements for structural soundproofing to recognized technological standards,
- ▶ the rules on the installation of sound-insulated fans are inconsistent, and
- ▶ the rules for handling changes to constructions and changes in building use are imprecise.

The central deficiencies of the 2nd FlugLSV with regard to the "aftercare function" are:

- ▶ the non-justified reduction of the insulation level for existing buildings,
- ▶ the necessary introduction of a minimum improvement index as part of the soundproofing improvements so that their effects are acoustically perceptible, and
- ▶ the unsatisfactory rule on the maximum costs, which jeopardizes conflict resolution in some cases and disadvantages specific dwellings.

The recommended clarifications of the regulations in implementation (chapter 3.2) include the following:

1. The restricted scope of "sleeping areas" as defined in § 2 no. 1 of the 2nd FlugLSV should not apply in future, so that guest rooms and one-room apartments can also be classified as sleeping areas (see recommendation 1).
2. A clarification should be added to the rules on the installation of fans in rooms for a large number of people (see recommendation 2a) and the ratio of number to room size should be specified (see recommendation 2b).
3. According to § 5 para. 6 of the 2nd FlugLSV, the actual or expected use of the space should be a key factor in making decisions on reimbursement claims. In the interests of effective protection, the expected use of the space should be taken into account when objective reasons for this exist (see recommendation 3).
4. A national component catalogue should be established for the 2nd FlugLSV, which provides information on typical construction methods and components with the actual associated building sound absorption coefficients (see recommendation 4).
5. The deduction of 8 dB in accordance with § 5 para 3 of the 2nd FlugLSV is interpreted in various ways in practice. The wording of § 5 para 3 of the 2nd FlugLSV suggests that this provision should only be understood as constituting an exclusion (see recommendation 5a). The exclusion should only be drawn upon when expenses for structural soundproofing have actually been reimbursed once in the past (see recommendation 5b).
6. It should be clarified that construction within the meaning of § 6 FluLärmG and § 3 para 1 of the 2nd FlugLSV and a change of use of the constructed facilities will be handled equally (see recommendation 6).

Furthermore, the following recommended changes to rules under the 2nd FlugLSV are elaborated (see chapter 3.3):

1. The current increments of the required sound reduction – 5dB – should be refined, e.g. into 1 dB increments (see recommendation 7).
2. The state-of-the-art soundproofing technology referred to in the regulation should be expanded and the connections to DIN 4109 (1989) should be examined (see recommendation 8).
3. It should be analyzed whether it would be reasonably possible to take into account component aging (see recommendation 9).
4. The indexes for measuring the sound insulation level for the retrofitting of existing buildings and for compliance with the requirements for new buildings should be harmonized, i.e. the deductions of 3 dB and 8 dB should be removed (see recommendation 10).
5. The insulation level of retrofitted sound insulation should be made more flexible using an “irrelevance threshold” in order to simplify practical application of this rule (see recommendation 11).
6. A review and improvement of the rule on the maximum costs is necessary. On the one hand, an increase in the level should be pursued which is geared to excluding cases in which structural soundproofing measures would equate to comprehensive building renovation (see recommendation 12a). On the other hand, the determination under § 4 of the German regulation on calculating the living area (WoFIV) should exclude residential space under roof slopes (see recommendation 12b).
7. Should recommendation 10 not be implemented, the rule laid down in § 5 para 3 of the 2nd FlugLSV should be adapted as an alternative, but only for those cases in which expenses for structural soundproofing measures have actually been reimbursed (see recommendation 13).
8. It should be possible to waive installation of sound-insulated fans without the loss of expenses for structural sound insulation (see recommendation 14);
9. The selection of rooms which can contain fans eligible for reimbursement should be harmonized with the 24th BImSchV (see recommendation 15).
10. Sound and thermal insulation measures should be linked and presented as an integrated solution in the final plans, e.g. for rooms with oxygen consuming energy sources (fireplaces) (see recommendation 16).
11. In parallel with the implementation of structural soundproofing measures, there should also be mandatory (non-acoustical) quality assurance, which guarantees the necessary effectiveness when implemented (see recommendation 17a). In addition, maintenance and review of the structural soundproofing measures should be regularly carried out after implementation to ensure long-term effectiveness (see recommendation 17 b).

1 Einleitung

Mit der Gesetzesnovelle von 2007 wurde das Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm², das in seiner bis dahin geltenden Fassung aus dem Jahr 1971 stammt, in verschiedenen wichtigen Punkten geändert und den gestiegenen Anforderungen des Lärmschutzes angepasst. Um eine Weiterentwicklung und Anpassung an sich verändernde 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 Werte unter Berücksichtigung des Standes der Lärmwirkungsforschung und der Luftfahrttechnik. Dieses Evaluationserfordernis greift auch der aktuelle Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD auf. Danach sollen die Lärmwerte des Fluglärmschutzgesetzes in dieser laufenden Legislaturperiode überprüft werden.³

Begleitet werden diese gesetzlich festgelegten Überprüfungspflichten durch zahlreiche politische Forderungen zur Verbesserung des Lärmschutzes im Allgemeinen und des passiven Schallschutzes im Besonderen. So wurde auf der Umweltministerkonferenz im Mai 2014⁴ die Forderung an den Bund herangetragen, den Fluglärmschutz zu verbessern und insbesondere auch den passiven Schallschutz im FluLärmG zu berücksichtigen. Dabei stützen sich die Umweltminister der Länder unter anderem auf das Sondergutachten des Sachverständigenrats für Umweltfragen⁵, das auf Defizite in einzelnen Bereichen des passiven Schallschutzes hingewiesen hat.

Zur Überprüfung der in § 2 FluLärmG festgelegten Werte zur Abgrenzung der Schutzzonen des Lärmschutzbereichs wird die Bundesregierung insbesondere die aktuellen Erkenntnisse der Lärmwirkungsforschung auswerten und dabei auch die Ergebnisse neuerer Forschungsvorhaben, wie z. B. der NORAH-Studie („*Noise-Related Annoyance, Cognition and Health*“) einbeziehen.⁶ Zudem werden Konsultationen mit den maßgeblichen Akteuren vorbereitet.

Zur Vorbereitung der Berichterstattung durch die Bundesregierung ist die Zweite Verordnung zur Durchführung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm (2. FlugLSV⁷) einer Bewertung zu unterziehen. Die Verordnung gilt für die Errichtung von schutzbedürftigen Einrichtungen und Wohnungen nach § 5 Absatz 1 und 3 FluLärmG in dem Lärmschutzbereich eines Flugplatzes sowie für die Errichtung von Wohnungen in der Tag-Schutzzone 2 eines Flugplatzes. Sie gilt auch für die Erstattung von Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen an schutzbedürftigen Einrichtungen und Wohnungen, die bei der Festsetzung des Lärmschutzbereichs errichtet sind oder deren Errichtung nach § 5 Abs. 4 FluLärmG zulässig ist. Der vorliegende Bericht zur Evaluation der 2. FlugLSV beinhaltet hierzu die Ergebnisse unter Berücksichtigung rechtlicher Aspekte und praktischer Anwendungsfragen.

1.1 Gegenstand und Ziel der Untersuchung

Ziel der Untersuchung ist es, anhand einer grundlegenden Analyse die Regelungsmechanismen, die Effektivität und die Umsetzungspraxis der 2. FlugLSV zu überprüfen.

² Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Oktober 2007, BGBl. I S. 2550.

³ Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 2013, 18. Legislaturperiode, S. 41.

⁴ Vgl. Ergebnisprotokoll des 82. Umweltministerkonferenz am 9.5.2014 in Konstanz, im Internet unter: http://www.umweltministerkonferenz.de/documents/82UMK_Ergebnisprotokoll_endg_20140526.pdf.

⁵ Sachverständigenrat für Umweltfragen (Hrsg.), Sondergutachten 2014, Fluglärm reduzieren: Reformbedarf bei der Planung von Flughäfen und Flugrouten.

⁶ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Stephan Kühn (Dresden), Matthias Gastel, Markus Tresselt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 18/2401 vom 26.8.2014, S. 2.

⁷ Flugplatz-Schallschutzmaßnahmenverordnung vom 8. September 2009, BGBl. I S. 2992.

Die Ergebnisse sollen erste Erkenntnisse über die Wirksamkeit der Novelle des FluLärmG 2007 liefern. Die Untersuchung bildet eine der Grundlagen für den Bericht der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag zur Überprüfung der Lärmwerte zur Abgrenzung der Lärmschutzbereiche. Hierzu werden einerseits die Inhalte der Verordnung im Rechtsgefüge zum Schutz vor Fluglärm dargestellt und andererseits die bisherige Vollzugspraxis bezüglich rechtlicher sowie umsetzungsrelevanter Gesichtspunkte analysiert. Daraus werden, unter Berücksichtigung der aktuellen Rechtsprechung, konzeptionelle Vorschläge zur Fortentwicklung abgeleitet und erarbeitet.

Einige Fragestellungen aus der laufenden Diskussion zum FluLärmG sind nicht Gegenstand der nachfolgenden Darstellungen, da sie nicht in direktem Zusammenhang mit dem Regelungskern der 2. FlugLSV stehen. Dazu zählen unter anderem folgende Aspekte:

- ▶ Für die Neufestsetzung eines Lärmschutzbereichs (LSB) ist nach § 4 Abs. 5 S. 1 FluLärmG eine Änderung des Dauerschallpegels L_{Aeq} am Rand der Tag- oder Nacht-Schutzzone um mindestens 2 dB(A) (Dauerschallpegel) relevant und wird dann als wesentliche Veränderung der Lärmbelastung in der Umgebung des Flugplatzes bewertet. Betroffen ist nach § 5 Abs. 1 S. 1 der 1. FlugLSV eine Änderung in der Anlage oder im Betrieb eines Flugplatzes, die sich nach § 5 Abs. 2 S. 1 der 1. FlugLSV auf den voraussehbaren Flugbetrieb bezieht. Somit kann auch eine Flugroutenänderung eine wesentliche Veränderung verursachen und die erneute Festsetzung eines LSB nach sich ziehen.
- ▶ Die Festsetzung der LSB erfolgt jeweils durch Rechtsverordnung der zuständigen Landesregierung und hat nach § 4 Abs. 4 S. 1 FluLärmG für einen bestehenden Flugplatz spätestens bis zum Ende des Jahres 2009 zu erfolgen. Dabei sollen laut § 4 Abs. 4 S. 3 FluLärmG die Festsetzungen für verschiedene Flugplätze nach Prioritäten (voraussichtliche Größe LSB und Anzahl der betroffenen Bevölkerung) vorgenommen werden. In der Praxis ist es zum Teil zu nennenswerten Verzögerungen bei der Festsetzung der LSB gekommen. Weil die Festsetzung des LSB aber notwendige Voraussetzung für die Umsetzung der 2. FlugLSV ist, ergeben sich Verzögerungen, die nicht dem Regelungsinhalt der 2. FlugLSV zuzuschreiben sind.
- ▶ Entsprechen die Kriterien zur Einrichtung der LSB dem Zweck nach § 1 FluLärmG, der die Sicherstellung des Schutzes der Allgemeinheit und der Nachbarschaft vor Gefahren, erheblichen Nachteilen und erheblichen Belästigungen durch Fluglärm einfordert? Dies betrifft insbesondere die Berücksichtigung der besonderen Charakteristik von Fluglärmereignissen, die unter anderem durch die (direkte) Transmission von oben und einen diskontinuierlichen Verlauf gekennzeichnet sind. Hierzu sind gegebenenfalls die neuesten Erkenntnisse der Lärmwirkungsforschung zu berücksichtigen.

Für die Beantwortung und Klärung dieser Fragestellungen wird auf die weitergehende Evaluation des FluLärmG sowie der weiteren nachgeordneten Verordnungen verwiesen, die auch Gegenstand der nach § 2 Abs. 3 FluLärmG anstehenden Evaluation der Bundesregierung bis zum Jahr 2017 sind.

Das Projektteam bedankt sich bei allen Interviewpartnern/Innen für ihre Bereitschaft, sich den zahlreichen Fragen zu stellen, umfängliche Antworten zu liefern und sich die dazu notwendige Zeit zu nehmen. Dabei konnte aus den Antworten sowie den darüber hinaus gehenden Hinweisen eine Vielzahl von Erkenntnissen gewonnen werden, die Eingang in den vorliegenden Bericht gefunden haben. Ohne diese fachliche Unterstützung hätte dieser Bericht nicht in der Form entstehen können.

1.2 Arbeitsschritte und Gang der Untersuchung

Im Rahmen der Bestandsaufnahme (vgl. Kapitel 2) erfolgt zunächst die inhaltliche Darstellung der 2. FlugLSV (Kapitel 2.1). Daran schließt die Einordnung der Verordnung in das Rechtsgefüge des Fluglärmschutzrechts an (Kapitel 2.2). In Kapitel 2.3 werden die Regelungen zum Straßen- und Schienenverkehrslärm vergleichend betrachtet und in Kapitel 2.4 wird die Vollzugspraxis näher beleucht-

tet. Um einen Einblick in die Praxis zu bekommen, wurden Experteninterviews mit verschiedenen relevanten, d.h. mit der Anwendung befassten Akteuren durchgeführt. Die Bestandsaufnahme schließt mit der Zusammenfassung (Kapitel 2.5).

Im Anschluss an die Bestandsaufnahme werden in Kapitel 3 konzeptionelle Vorschläge zur Weiterentwicklung der 2. FlugLSV abgeleitet. Dieser Teil gliedert sich in die Klärung des Handlungsbedarfs, der zentralen Themen (Kapitel 3.1) und in die Erarbeitung konkreter Vorschläge für die Weiterentwicklung der 2. FlugLSV bzw. für die Verbesserung ihres Vollzugs (Kapitel 3.2 und 3.3).

Die nachfolgenden Darstellungen beziehen sich auf die Ergebnisse der Akteursbefragungen und Recherchen bis Ende 07/2015. Es ist nicht auszuschließen, dass sich aufgrund der zum Teil laufenden Gerichtsverfahren und ausstehender Vollzugsschritte im Nachgang Änderungen ergeben.

2 Bestandsaufnahme und Analyse der 2. FluglärmSchutzverordnung

2.1 Inhalt der 2. FlugLSV

Die 2. FlugLSV vom 08.09.2009 ist etwas mehr als zwei Jahre nach der Novelle des FluLärmG 2007 am 15.09.2009 in Kraft getreten. Ebenso wie das FluLärmG selbst mit der Novelle im Jahr 2007 in seinen Grundstrukturen gegenüber dem FluLärmG 1971 unverändert blieb, konnte sich auch die 2. FlugLSV an eine Vorgängervorschrift anlehnen. Sie hat die auf § 7 FluLärmG a. F. gestützte Schallschutzverordnung vom 05.04.1974⁸ ersetzt und deren Regelungsansätze partiell beibehalten.

Die Regelungsbereiche der 2. FlugLSV lassen sich in zwei Themenkomplexe ordnen: Der aus rechtssystematischer Sicht vorrangige Anwendungsbereich der Verordnung betrifft gem. § 1 S. 1 der 2. FlugLSV die Errichtung von schutzbedürftigen Einrichtungen und Wohnungen in dem Lärmschutzbereich eines Flugplatzes, die entweder generell oder nach § 5 Abs. 1 und Abs. 3 FluLärmG ausnahmsweise zulässig ist; die im Falle einer solchen Errichtung einzuhaltenden Schallschutzanforderungen sind in §§ 3, 4 der 2. FlugLSV beschrieben (Kapitel 2.1.2). Einen weiteren Anwendungsbereich besitzt die Verordnung nach § 1 S. 2 der 2. FlugLSV für die Erstattung von Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen an schutzbedürftigen Einrichtungen und Wohnungen, die bei der Festsetzung des Lärmschutzbereichs eines Flugplatzes bereits errichtet oder baurechtlich genehmigt bzw. anderweitig baurechtlich legalisiert sind; die Voraussetzungen und der Umfang dieses Erstattungsanspruchs sind in § 5 der 2. FlugLSV normiert (Kapitel 2.1.3). Für beide Anwendungsbereiche der Verordnung sind verschiedene Rechtsbegriffe relevant, deren Definitionen sich in § 2 und § 3 Abs. 2 S. 1 der 2. FlugLSV finden (Kapitel 2.1.1).

2.1.1 Räumlicher und sachlicher Anwendungsbereich sowie Begriffsdefinitionen

2.1.1.1 Räumlicher Anwendungsbereich – Lärmschutzbereich

Räumlich beschränkt sich der Anwendungsbereich der 2. FlugLSV auf den Lärmschutzbereich eines Flugplatzes. Dessen Existenz setzt die Verordnung voraus. Normiert ist das Verfahren zum Erlass des Lärmschutzbereichs und zur Berechnung seines Umfangs in § 2 Abs. 2, § 3 Abs. 1 und § 4 FluLärmG i. V. m. den Bestimmungen der Ersten Verordnung zur Durchführung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm (1. FlugLSV)⁹ und der Anleitung zur Datenerfassung über den Flugbetrieb (AzD)¹⁰ bzw. der Anleitung zur Berechnung von Lärmschutzbereichen (AzB).¹¹ Außerhalb eines Lärmschutzbereichs bzw. vor dem Erlass eines Lärmschutzbereichs besitzt die 2. FlugLSV keine Rechtswirkungen.

Trotz dieser im Grundsatz klaren Trennung der Regelungsbereiche von 1. und 2. FlugLSV ergibt sich doch eine rechtstechnische Überschneidung: Gem. § 2 Abs. 2 S. 1 FluLärmG besteht der Lärmschutzbereich eines Flugplatzes aus zwei Tag-Schutzzonen und einer Nacht-Schutzzone, die nach § 2 Abs. 2 S. 2 FluLärmG definiert werden anhand der Überschreitung bestimmter fluglärmbedingter Schallpegel, d.h. einer bestimmten Lärmkontur. Dementsprechend sieht § 4 Abs. 1 der 1. FlugLSV die Berechnung und § 4 Abs. 4 der 1. FlugLSV die Darstellung bestimmter Isolinien und damit der äußeren Kontur der verschiedenen Schutzzonen vor. Für eine Berechnung der fluglärmbedingten Schall-

⁸ Verordnung über bauliche Schallschutzanforderungen nach dem Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm (SchallschutzV 1974) vom 05.04.1974 (BGBl. I S. 903).

⁹ Verordnung über die Datenerfassung und das Berechnungsverfahren für die Festsetzung von Lärmschutzbereichen (1. FlugLSV) vom 27. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2980).

¹⁰ Anleitung zur Datenerfassung über den Flugbetrieb (AzD) vom 19. November 2008 (BANz. Nr. 195a vom 23. Dezember 2008).

¹¹ Anleitung zur Berechnung von Lärmschutzbereichen (AzB) vom 19. November 2008 (BANz. Nr. 195a vom 23. Dezember 2008).

pegel innerhalb der Schutzzonen besteht aus Sicht der 1. FlugLSV zunächst kein Bedarf. Demgegenüber knüpft die 2. FlugLSV zur Bestimmung der erforderlichen bzw. erstattungsfähigen Schallschutzmaßnahmen nicht nur an die Lage des Schutzobjekts innerhalb einer Schutzzone, sondern an die Lage innerhalb eines Isobandes mit einer Bandbreite von 5 dB an. Um diese Lage des Schutzobjekts im Einzelfall beurteilen zu können, ist eine Darstellung dieser Isobänder erforderlich. Zu diesem Zweck bestimmt § 3 Abs. 3 S. 1 der 2. FlugLSV, dass die Isobänder nicht nur nach dem Berechnungsverfahren der 1. FlugLSV ermittelt, sondern auch in den Listen und Karten nach § 4 Abs. 4 der 1. FlugLSV dargestellt werden. Letztlich greift damit § 3 Abs. 3 S. 1 der 2. FlugLSV in das Regelungsgefüge der 1. FlugLSV ein und normiert eine Ergänzung zu § 4 Abs. 4 der 1. FlugLSV. Dabei konnte sich § 3 Abs. 3 S. 1 der 2. FlugLSV die Bestimmungen in Ziff. 8.5.5 der AzB zu Nutze machen, die in Ergänzung zu den zwingend darzustellenden Karten der verschiedenen Schutzzonen fakultativ auch die Darstellung von Isolinien in 1 dB (Schallpegel)-Schritten für die Zwecke des baulichen Schallschutzes ermöglichen.

Nicht in der 2. FlugLSV geregelt ist die Frage, inwiefern die Schallschutzanforderungen nach § 3 der 2. FlugLSV bzw. die Erstattungsansprüche nach § 5 der 2. FlugLSV für solche baulichen Anlagen oder Grundstücke gelten, die von der äußeren Grenze des Lärmschutzbereichs bzw. einer Schutzzone durchschnitten werden. Auch das FluLärmG selbst äußert sich hierzu nicht ausdrücklich, lässt aber immerhin eine Differenzierung dahingehend erkennen, dass es die Bauverbote des § 5 FluLärmG auf „bauliche Anlagen“ innerhalb einer bestimmten Schutzzone bezieht, während die Erstattungsansprüche des § 9 FluLärmG an die Lage von „Grundstücken“ innerhalb einer bestimmten Schutzzone anknüpfen. Daraus könnte der Schluss gezogen werden, dass die Erstattungsansprüche des § 9 FluLärmG bereits für lediglich angeschnittene Grundstücke gelten – auch wenn die betreffende bauliche Anlage auf dem Grundstück außerhalb der Schutzzone liegt –, die Bauverbote des § 5 FluLärmG dagegen erst durchgreifen, wenn die bauliche Anlage selbst zumindest teilweise in die betreffende Schutzzone fällt. Demgegenüber wird allerdings auch die Auffassung vertreten, dass es nicht nur für die Bauverbote, sondern auch für die Erstattungsansprüche auf die Lage des schutzbedürftigen Gebäudes selbst im Lärmschutzbereich ankommt.¹² Den insofern geltend gemachten Bedenken, die Zahl der Anspruchsberechtigten könne durch Veränderungen des Grundstückszuschnitts manipuliert werden, kann dadurch Rechnung getragen werden, dass es gemäß § 9 FluLärmG immer auf den vorhandenen (bzw. genehmigten) Gebäudebestand und damit auch auf die Grundstückssituation zum Zeitpunkt der Lärmschutzbereichsfestsetzung ankommt, spätere Veränderungen also irrelevant sind.

In der Vollzugspraxis der Festsetzung der Lärmschutzbereiche wurde diese Problematik bisher überwiegend, wenn auch nicht durchgängig dadurch gelöst, dass die Lärmschutzbereichsverordnungen der Länder angeschnittene bauliche Anlagen¹³ oder Grundstücke¹⁴ explizit in ihren Geltungsbereich

¹² Für die Notwendigkeit einer Lage der schutzbedürftigen baulichen Anlage selbst im Lärmschutzbereich dagegen Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, § 9 FluLärmG Rn. 7; OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 16.06.1981, 7 A 117/80, Orientierungssatz 1 Juris.

¹³ Vgl. § 3 der Verordnung über die Festsetzung des Lärmschutzbereichs für den Verkehrsflughafen Düsseldorf v. 25.10.2011 (GVNRW Nr. 23 v. 14.11.2011, S. 501); § 3 der Verordnung der Landesregierung über die Festsetzung des Lärmschutzbereichs für den Verkehrsflughafen Stuttgart v. 20.12.2010 (GBl. 2010, S. 1126); § 3 der Verordnung der sächsischen Staatsregierung über die Festsetzung der Lärmschutzbereiche für den Verkehrsflughafen Dresden und für den Verkehrsflughafen Leipzig/Halle vom 30.01.2012 (SächsGVBl. 2012, S. 66); § 3 der Verordnung über die Festsetzung des Lärmschutzbereichs für den Verkehrsflughafen Hamburg v. 21.02.2012 (HmbGVBl. 2012, S. 77); § 3 der Verordnung über die Festsetzung des Lärmschutzbereichs für den Verkehrsflughafen Bremen v. 22.12.2009 (GBl. 2009, S. 545).

¹⁴ Vgl. § 5 der Verordnung über die Festsetzung des Lärmschutzbereichs für den Verkehrsflughafen Frankfurt Main v. 30.09.2011 (GVBl. 2011, S. 438).

einbeziehen.¹⁵ Unabhängig davon, ob diese Veränderung der Größe des Lärmschutzbereichs durch die Lärmschutzbereichsverordnungen der Länder von der Ermächtigungsgrundlage des § 4 Abs. 2 S. 1 FluLärmG gedeckt ist,¹⁶ ist jedenfalls für den räumlichen Anwendungsbereich der 2. FlugLSV von der jeweiligen landesrechtlichen Bestimmung zur Größe des Lärmschutzbereichs auszugehen. Wo es dagegen in der einschlägigen Lärmschutzbereichsverordnung an einer Regelung zu angeschnittenen baulichen Anlagen bzw. Grundstücken fehlt,¹⁷ da ist unmittelbar auf das FluLärmG zurückzugreifen, so dass die Schallschutzanforderungen des § 3 der 2. FlugLSV nur für neue bauliche Anlagen bzw. Anlagenteile innerhalb der jeweiligen Schutzzone gelten, während die Erstattungsansprüche nach § 5 der 2. FlugLSV bereits dann bestehen, wenn das betreffende Grundstück teilweise in der jeweiligen Schutzzone liegt.

2.1.1.2 Sachlicher Anwendungsbereich – Schutzbedürftige Einrichtungen und Wohnungen

Sachlich beschränkt sich der Anwendungsbereich der 2. FlugLSV gem. ihrem § 1 auf Schallschutzmaßnahmen an „schutzbedürftigen Einrichtungen“ und an „Wohnungen“. Diese Einschränkung folgt zwingend aus den zugrundeliegenden Regelungen in § 5 und § 9 FluLärmG. Der Begriff der „schutzbedürftigen Einrichtungen“ ist in § 5 Abs. 1 S. 1 und S. 2 FluLärmG anhand von Regelbeispielen definiert. Der Begriff der Wohnung wird schon vom FluLärmG vorausgesetzt. Für eine nähere Definition dieser Begriffe in der 2. FlugLSV fehlt es an der erforderlichen Ermächtigungsgrundlage.

Aus dem FluLärmG übernommen hat die 2. FlugLSV damit die Schwierigkeiten der Abgrenzung im Einzelfall. Solche Schwierigkeiten können sich etwa ergeben bei baulichen Anlagen, die zwar dem nicht nur vorübergehenden Aufenthalt von Menschen dienen, aber weder den in § 5 Abs. 1 S. 1 und S. 2 FluLärmG genannten schutzbedürftigen Einrichtungen ähneln noch als Wohnungen im Sinne einer „selbstbestimmten Häuslichkeit“¹⁸ anzusehen sind.¹⁹ Insbesondere sind infolge der gesetzgeberischen Entscheidung in § 5 Abs. 1 und Abs. 2 FluLärmG gewerbliche Nutzungen (sofern sie nicht zugleich schutzbedürftige Einrichtungen darstellen)²⁰ vom Anwendungsbereich der 2. FlugLSV weitgehend ausgeschlossen, obwohl sie – wie etwa Hotels oder bestimmte Büronutzungen – durchaus objektiv schutzbedürftig sein können. Für derartige gewerbliche Nutzungen verlangt § 74 Abs. 2 S. 2 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)²¹ – ehemals § 9 Abs. 2 LuftVG a. F. – weiterhin eine Entscheidung der Planfeststellungs- oder Genehmigungsbehörde im Einzelfall.²² Mit diesem weitgehenden Ausschluss gewerblicher Nutzungen vom eigenen Anwendungsbereich weicht das FluLärmG vom Regelungskonzept der 24. Verkehrswege-Schallschutzmaßnahmenverordnung (24. BImSchV)²³ ab, nach deren Anhang Tabelle 1 etwa auch Büroräume oder Arztpraxen als schutzbe-

¹⁵ Kritisch zu dieser uneinheitlichen Verordnungspraxis Rathgeb, Zur Umsetzung des novellierten FluLärmG, DVBl 2013, S. 692 (693).

¹⁶ Ablehnend Reidt/Fellenberg, in: Landmann/Rohmer, § 4 FluLärmG Rn. 50. Bestätigend zur Praxis der Ausweitung der Lärmschutzbereiche dagegen BVerwG, Beschl. v. 15.09.1981, 4 B 117/81, Rn. 4 Juris.

¹⁷ Vgl. Niedersächsische Verordnung über die Festsetzung des Lärmschutzbereichs für den Verkehrsflughafen Hannover-Langenhagen v. 14.09.2010 (Nds. GVBl. 2010, S. 326) und Niedersächsische Verordnung über die Festsetzung des Lärmschutzbereichs für den Verkehrsflughafen Bremen v. 14.09.2010 (Nds. GVBl. 2010, S. 386).

¹⁸ Vgl. zum bauplanungsrechtlichen Begriff der Wohnung etwa BVerwG, Beschl. v. 25.03.1996, 4 B 302/95, Rn. 12 Juris.

¹⁹ Vgl. näher Reidt/Fellenberg, in: Landmann/Rohmer § 5 FluLärmG Rn. 5 ff und Rn. 36 ff.

²⁰ BVerwG, Urt. v. 04.04.2012, 4 C 8/09 u.a., Rn. 428 Juris.

²¹ Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) in der Fassung der Bekanntmachung v. 23.01.2003 (BGBl. I, S. 102), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes v. 25.07.2013 (BGBl. I, S. 2749).

²² BVerwG, Urt. v. 04.04.2012, 4 C 8/09 u.a., Rn. 432 Juris.

²³ 24. Verkehrswege-Schallschutzmaßnahmenverordnung v. 04.02.1997 (BGBl. I S. 172, S. 1253), die durch Art. 3 der Verordnung v. 23.09.1997 (BGBl. I S. 2329) geändert worden ist (24. BImSchV).

dürftig angesehen werden. Dagegen folgt aus § 5 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 FluLärmG, dass etwa Betriebsleiterwohnungen in einem Gewerbegebiet vom Anwendungsbereich der 2. FlugLSV erfasst sind.

2.1.1.3 Begriffsdefinitionen

Während die 2. FlugLSV ihren räumlichen und sachlichen Anwendungsbereich nebst den hierfür verwendeten Rechtsbegriffen aus dem FluLärmG übernimmt, enthält sie innerhalb dieses Anwendungsbereichs für die von ihr neu geschaffenen Begriffe eigenständige Definitionen. Dies gilt insbesondere für die „Umfassungsbauteile“ von „Aufenthaltsräumen“.

Der im FluLärmG nicht enthaltene Begriff des „**Aufenthaltsraums**“ ist in § 2 der 2. FlugLSV legaldefiniert, wobei die Verordnung – anknüpfend an § 5 FluLärmG und mit Blick auf unterschiedliche Betroffenheiten zur Tag- und Nachtzeit²⁴ – zwischen Wohnungen (§ 5 Abs. 2 FluLärmG), Erholungsheimen, Altenheimen und Krankenhäusern (§ 5 Abs. 1 S. 1 FluLärmG) sowie Kindergärten und Schulen (§ 5 Abs. 1 S. 2 FluLärmG) differenziert.

§ 2 der 2. FlugLSV

Aufenthaltsräume sind

- 1. in Wohnungen: Wohnräume einschließlich Wohndielen, Wohnküchen und Arbeitsräume sowie Räume, die in nicht nur unwesentlichem Umfang zum Schlafen genutzt werden (Schlafräume), das heißt Schlafzimmer sowie Kinder- und Jugendzimmer;*
- 2. in Erholungsheimen, Altenheimen, Krankenhäusern und ähnlichen in gleichem Maße schutzbedürftigen Einrichtungen: Wohn- und Schlafräume einschließlich Übernachtungs- und Bettenräume, Gemeinschaftsräume sowie Untersuchungs-, Behandlungs- und Operationsräume;*
- 3. in Kindergärten, Schulen und ähnlichen in gleichem Maße schutzbedürftigen Einrichtungen: Gemeinschaftsräume, Unterrichts- und Vortragsräume, Leseräume in Bibliotheken sowie wissenschaftliche Arbeitsräume.*

Diese Definition des Aufenthaltsraums ist von entscheidender Bedeutung, da sowohl die Schallschutzanforderungen nach § 3 der 2. FlugLSV als auch die Erstattungsansprüche nach § 5 der 2. FlugLSV von vornherein nur für Schallschutzmaßnahmen an Aufenthaltsräumen in Betracht kommen. Gegenüber § 2 Abs. 1 SchallschutzV 1974 enthält die heutige Definition des Aufenthaltsraums eine signifikante Veränderung insofern, als die frühere Fassung der Verordnung gleichberechtigt auf die Zweckbestimmung eines Raumes („Räume, die zum nicht nur vorübergehenden Aufenthalt von Menschen *bestimmt* sind“) und dessen objektive Eignung („oder nach Lage und Größe für diesen Zweck benutzt werden *können*“) abstellte;²⁵ damit war den möglicherweise im Laufe der Zeit wechselnden Zweckbestimmungen von Räumen in einer Wohnung Rechnung getragen. Zugleich weicht die 2. FlugLSV mit der Verwendung des Begriffs „Aufenthaltsräume“ sowohl von der 24. BImSchV als auch von der Technischen Anleitung zum Schutz gegen Lärm (TA Lärm)²⁶ ab, die jeweils den Begriff des schutzbedürftigen Raumes bzw. schutzbedürftigen Aufenthaltsraums verwenden (vgl. § 2 Abs. 2 i. V. m. Anlage Tabelle 1 der 24. BImSchV und Anhang A.I.3 der TA Lärm i. V. m. der DIN 4109) (dazu ausführlicher Kapitel 2.3.2.12.3.2.1). Vom Schutz nach der 2. FlugLSV ausgeklammert werden mit dieser Begriffsbestimmung insbesondere die (reinen) Flure und Treppenhäuser, die Bä-

²⁴ Vgl. Rathgeb, in: Giemulla/Schmid, LuftVG, § 6 Rn. 163.

²⁵ So auch einschlägige bauordnungsrechtliche Definitionen des Begriffs des Aufenthaltsraums, vgl. etwa § 2 Abs. 7 LBO Baden-Württemberg, § 2 Abs. 9 Hessische BauO, Art. 2 Abs. 5 Bayerische BauO.

²⁶ 6. Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundesimmissionsschutzgesetz (Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm – TA Lärm) v. 26.08.1998 (GMBI Nr. 26/1989, S. 503).

der/Toiletten sowie die (reinen) Küchen von Wohnungen,²⁷ was im Vollzug der Verordnung regelmäßig zu Abgrenzungsschwierigkeiten führt (vgl. nachfolgend Kapitel 2.4.3.9).

Eine eher versteckte Regelung mit nicht unerheblichen praktischen Konsequenzen enthält § 2 Nr. 1 der 2. FlugLSV durch die Legaldefinition des Begriffs der „**Schlafräume**“. Auch dieser Begriff findet sich im FluLärmG selbst nicht. Bei der Normierung des Aufwendungsersatzanspruchs für schutzbedürftige Einrichtungen und Wohnungen innerhalb der Nacht-Schutzzone spricht § 9 Abs. 2 S. 1 FluLärmG jedoch von „Räumen, die in nicht nur unwesentlichem Umfang zum Schlafen benutzt werden“. Soweit § 2 Nr. 1 der 2. FlugLSV diese Formulierung aufgreift und mit dem Klammerzusatz „Schlafräume“ versieht, wird nur der Wortlaut des Gesetzes wiedergegeben. Dagegen bewirkt der dann folgende Zusatz „das heißt Schlafzimmer sowie Kinder- und Jugendzimmer“ eine inhaltliche Einschränkung. Dass diese Einschränkung durchaus vom Ordnungsgeber gewollt ist, ergibt sich deutlich aus der Entstehungsgeschichte der Verordnung: Während im Verordnungsentwurf der Bundesregierung²⁸ der Begriff „Schlafräume“ noch mit der Ergänzung „insbesondere Schlafzimmer sowie Kinder- und Jugendzimmer“ erläutert und damit letztlich offen war, wurde auf Anregung des Finanzausschusses durch den Bundesrat die Formulierung „insbesondere“ durch „das heißt“ ersetzt. Begründet wurde dies damit, bei der Definition der Schlafräume sei sicherzustellen, „dass nur für Wohnräume, die nachts *ständig* zum Schlafen benutzt werden und nach Art und Ausstattung langfristig für diesen Zweck geeignet sind, Ansprüche geltend gemacht werden können“.²⁹ Diese Zielsetzung gerät jedoch potentiell mit der gesetzlichen Regelung in Konflikt, was sich schon am jeweiligen Wortlaut zeigt („ständig zum Schlafen benutzt“ vs. „im *nicht nur unwesentlichem Umfang* zum Schlafen benutzt“). Solange man die zugrunde liegende Regelung in § 9 Abs. 2 S. 1 FluLärmG außeracht lässt, hat § 2 Nr. 1 der 2. FlugLSV die praktische Konsequenz, dass etwa Gästezimmer und Einraumappartements, die im üblichen Sprachverständnis keine Schlafzimmer haben, vom Begriff des „Schlafraums“ ausgenommen sind und nicht in den Genuss des erhöhten Schallschutzes kommen (vgl. nachfolgend Kapitel 2.2.2.2).

Eine weitere Legaldefinition enthält die 2. FlugLSV mit ihrem § 3 Abs. 2 S. 1 für die „**Umfassungsbauteile**“ unter die „insbesondere“ fallen sollen

„Wände einschließlich Fenster, Türen, Rollladenkästen oder andere Einzelflächen, Dächer sowie Decken, die Aufenthaltsräume umschließen“.

Auch hier unterscheidet sich die Definition im Wortlaut, wenn auch kaum im Inhalt von § 2 Abs. 3 der 24. BImSchV.

2.1.2 Schallschutzanforderungen bei der Errichtung von Wohnungen und schutzbedürftigen Einrichtungen

Ihren rechtssystematisch vorrangigen Regelungsgegenstand besitzt die 2. FlugLSV mit der Festlegung von Schallschutzanforderungen, die bei der Errichtung bestimmter baulicher Anlagen erfüllt werden müssen. Dieser Regelungsgegenstand ist zurückzuführen auf die in § 6 FluLärmG normierten Beschränkungen der baulichen Nutzung für bestimmte bauliche Anlagen innerhalb eines Lärmschutzbereichs sowie auf die hierzu geschaffene Ermächtigungsgrundlage in § 7 FluLärmG. Mit der Verordnung wird festgelegt, in welchem Umfang der Bauherr bei der Errichtung baulicher Anlagen gezwungen wird, sich selbst bzw. die künftigen Nutzer der Anlage auf eigene Kosten vor Fluglärmwirkungen zu schützen.

²⁷ Vgl. Rathgeb, in: Giemulla/Schmid, LuftVG, § 6 Rn. 164.

²⁸ Entwurf der Bundesregierung zur 2. FlugLSV v. 29.05.2009, BR-Drs. 521/09.

²⁹ Beschlussempfehlung der Ausschüsse zur 2. FlugLSV, BR-Drs. 521/1/09, S. 3 (Hervorhebung d. Verf.).

2.1.2.1 Anwendungsbereich der Schallschutzanforderungen

Von den Schallschutzanforderungen der 2. FlugLSV erfasst sind gem. § 3 Abs. 1 S. 1, § 1 S. 1 der 2. FlugLSV drei unterschiedliche Fallkonstellationen:

Zunächst gelten die Schallschutzanforderungen nach § 3 der 2. FlugLSV für **alle schutzbedürftigen Einrichtungen** im Sinne des § 5 Abs. 1 FluLärmG, die innerhalb eines Lärmschutzbereichs neu errichtet werden. Eine solche Neuerrichtung schutzbedürftiger Einrichtungen ist – vorbehaltlich der in § 5 Abs. 1 FluLärmG enthaltenen Differenzierung zwischen der Tag- und der Nachtschutzzone – grundsätzlich unzulässig. Auf der Grundlage von § 5 Abs. 1 S. 3 FluLärmG kann jedoch von diesem grundsätzlichen Bauverbot für schutzbedürftige Einrichtungen eine Ausnahme zugelassen werden, wenn dies zur Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Einrichtungen oder sonst im öffentlichen Interesse dringend geboten ist.³⁰ Im Falle einer solchen Ausnahmegenehmigung sind dann die Schallschutzanforderungen des § 3 der 2. FlugLSV zu beachten.

Weiter sind diese Schallschutzanforderungen zu beachten bei der **Errichtung von Wohnungen** innerhalb der Tag-Schutzzone 2. In dieser Schutzzone dürfen Wohnungen – anders als schutzbedürftige Einrichtungen – gem. § 5 Abs. 2 FluLärmG ohne weiteres errichtet werden, unterfallen also nicht dem Bauverbot. Beschränkungen hinsichtlich dieser Wohnungen enthält das FluLärmG nicht hinsichtlich des „ob“, sondern gem. § 6 FluLärmG nur hinsichtlich des „wie“.

Schließlich gelten die Schallschutzanforderungen des § 3 der 2. FlugLSV für die in § 5 Abs. 3 FluLärmG enthaltenen **Legalausnahmen zum Bauverbot** für Wohnungen in der Tag-Schutzzone 1 und der Nacht-Schutzzone. Diese Legalausnahmen sind sehr weitgehend, indem sie etwa alle Formen von Betriebsleiterwohnungen (Nr. 1), alle nach § 35 Abs. 1 BauGB im Außenbereich zulässigen Wohnungen (Nr. 2), alle Wohnungen von Militärangehörigen (Nr. 3), alle Wohnungen im Geltungsbereich eines vor der Festsetzung des Lärmschutzbereichs bekanntgemachten Bebauungsplans (Nr. 4), alle Wohnungen innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile nach § 34 BauGB (Nr. 5) und alle Wohnungen im Geltungsbereich eines nach der Festsetzung des Lärmschutzbereichs bekanntgemachten Bebauungsplans zur Erhaltung, Erneuerung, Anpassung oder zum Umbau von vorhandenen Ortsteilen mit Wohnbebauung (Nr. 6) von dem Bauverbot ausnehmen. Dementsprechend groß ist der Anwendungsbereich der Schallschutzanforderungen nach § 3 der 2. FlugLSV.

2.1.2.2 Errichtung und (Nutzungs-)Änderung von baulichen Anlagen

Seinem Wortlaut nach erfasst § 3 der 2. FlugLSV nur die „Errichtung“ baulicher Anlagen. Die Verordnung übernimmt damit die Begrifflichkeit des § 6 FluLärmG, die wiederum den Bauverboten nach § 5 Abs. 1 und Abs. 2 FluLärmG entspricht. Ungeklärt bleibt so auch auf Ebene der Verordnung, wie die Fälle der Änderung- oder Nutzungsänderung von vorhandenen baulichen Anlagen zu behandeln sind. Die Gesetzesmaterialien des FluLärmG schweigen sich hierzu aus.³¹ Auch die Materialien der 2. FlugLSV äußern sich nicht. In der Kommentarliteratur wird die Auffassung vertreten, mit dem Begriff der „Errichtung“ in § 5 FluLärmG sei analog § 29 Abs. 1 S. 1 Baugesetzbuch (BauGB)³² auch die Änderung und Nutzungsänderung erfasst.³³ Für diese Auffassung spricht ein funktionales Verständnis des Begriffs der „Errichtung“, da der Schutzzweck des FluLärmG verfehlt würde, wenn beispielsweise

³⁰ Vgl. dazu BVerwG, Urt. v. 04.04.2012, 4 C 8/09 u.a., Rn. 394 ff. Juris.

³¹ Vgl. allerdings die Auffassung der Fraktion der SPD in der Beschlussempfehlung und dem Bericht des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zum FluLärmG v. 13.12.2006, BT-Drs. 16/3813, S. 13, wonach die bauliche Erweiterung einer bestehenden Anlage der Errichtung gleichstehen soll.

³² Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung v. 23.09.2004 (BGBl. I S. 2414) zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes v. 20.11.2014 (BGBl. I S. 1748).

³³ Reidt/Fellenberg, in: Landmann/Rohmer, § 5 FluLärmG, Rn. 24; Ekardt, § 5 FluLärmG, Rn. 5.

die Umnutzung einer Arztpraxis in eine Wohnung oder die Schaffung von Wohnräumen in einem bisher nicht ausgebauten Dachgeschoss innerhalb der Tag-Schutzzone 1 oder der Nacht-Schutzzone ohne jegliche Einschränkungen zulässig wäre. Über den Wortlaut des § 6 FluLärmG und von § 1 S. 1, § 3 Abs. 1 S. 1 der 2. FlugLSV hinaus gelten deshalb die Schallschutzanforderungen der Verordnung an Umfassungsbauteile auch dann, wenn ein Raum eines bereits vorhandenen Gebäudes durch (bauliche) Änderung oder (reine) Nutzungsänderung erstmals zum „Aufenthaltsraum“ im Sinne von § 2 der 2. FlugLSV wird. Praktisch hat dies zur Konsequenz, dass die materiellen Schallschutzanforderungen in derartigen Fällen häufig außerhalb bauaufsichtsrechtlicher Verfahren zu beachten sind, da vielfach die Bauordnungen der Länder Nutzungsänderungen zu Wohnzwecken von der Genehmigungspflicht freistellen oder zumindest vereinfachten Baugenehmigungsverfahren unterwerfen, in denen die Vorschrift des § 6 FluLärmG nicht zu prüfen ist (vgl. etwa § 51 Abs. 1 Nr. 1 LBO Baden-Württemberg, § 56 Abs. 1 BauO Hessen, § 67 Abs. 1 BauO NRW).

Geht man allerdings von diesem weiten Verständnis des Begriffs der „Errichtung“ aus, so führt dies innerhalb der 2. FlugLSV zu einem Wertungswiderspruch, da der Ordnungsgeber das um 3 dB abgesenkte Schutzniveau für bestehende Gebäude in § 5 Abs. 2 der 2. FlugLSV damit begründet hat, dass „beim Neubau bereits in der Planungsphase auf die Lärmschutzbelange eingegangen werden kann, insbesondere durch die Anordnung der Räume, die Größe der Fenster und die Dämmwirkung der sonstigen Bauteile“, während „bei der Nachrüstung bereits errichteter baulicher Anlagen in der Regel nur eingeschränkte und begrenzter wirksame Minderungsmöglichkeiten zur Verfügung“ stünden.³⁴ Diese vom Ordnungsgeber angenommene Einschränkung der Wirksamkeit von nachträglichen Schallschutzvorkehrungen gilt gleichermaßen auch im Falle von Nutzungsänderungen, die erstmals die Geltung der Schallschutzanforderungen nach § 3 der 2. FlugLSV auslösen (vgl. dazu ausführlicher nachfolgend Kapitel 2.2.2.4).

2.1.2.3 Dimensionierung des erforderlichen Schallschutzes

Mit der Lage einer neu zu errichtenden Wohnung oder schutzbedürftigen Einrichtung innerhalb der nach § 5 Abs. 1 und Abs. 2 FluLärmG jeweils maßgeblichen Schutzzone des Lärmschutzbereichs steht nur fest, dass die Umfassungsbauteile der Aufenthaltsräume dem Grunde nach bestimmten Schallschutzanforderungen genügen müssen. Die Dimensionierung des erforderlichen Schallschutzes ergibt sich dann gemäß § 3 Abs. 1 S. 1 der 2. FlugLSV nach dem Dauerschallpegel, dem die Grundfläche der betreffenden baulichen Anlage ausgesetzt ist. Dieser Dauerschallpegel wird der jeweiligen Lärmschutzbereichsverordnung entnommen, in der gemäß § 3 Abs. 3 der 2. FlugLSV die Isobänder eines äquivalenten Dauerschallpegels von L_{Aeq} 60 dB(A) bis L_{Aeq} 75 dB(A) (in der Tag-Schutzzone) bzw. L_{Aeq} 50 dB(A) bis L_{Aeq} 65 dB(A) (in der Nacht-Schutzzone) in Abstufungen von 5 dB(A) darzustellen sind. Die für die unmittelbaren Zwecke der Lärmschutzbereichsverordnung an sich irrelevante Abstufung der Fluglärmbelastung innerhalb der jeweiligen Schutzzone gewinnt über § 3 Abs. 3 der 2. FlugLSV somit Verbindlichkeit für die einzuhaltenden Schallschutzanforderungen.

Dieser Rückgriff auf die im Rahmen der Festsetzung des Lärmschutzbereichs vorgenommenen Fluglärmrechnungen vermeidet eine Wiederholung oder Überprüfung des aufwendigen Berechnungsverfahrens in jedem Einzelfall und erleichtert damit den Vollzug der 2. FlugLSV erheblich. Damit verbunden ist aber das – bei größerem zeitlichem Abstand zum Erlass der Lärmschutzbereichsverordnung zunehmende – Risiko, dass die tatsächliche Fluglärmbelastung auf einem Grundstück von den ursprünglichen Prognosen abweicht. Dieses Risiko wird durch § 4 Abs. 6 i. V. m. Abs. 5 S. 2

³⁴ Entwurf der Bundesregierung zur 2. FlugLSV v. 29.05.2009, BR-Drs. 521/09, S. 14. Zustimmend Koch, Das neue Fluglärmgesetz und seine untergesetzliche Konkretisierung, in: Dolde u.a. (Hrsg.), Festschrift für Sellner, 2010, S. 277 (295).

FluLärmG reduziert, da bei einer Veränderung des Dauerschallpegels an der Grenze der Tag-Schutzzone 1 oder der Nacht-Schutzzone um mindestens 2 dB(A) regelmäßig („insbesondere“) eine Neufestsetzung des Lärmschutzbereichs erforderlich ist. Nicht auszuschließen ist allerdings der Fall, dass es innerhalb dieser beiden Schutzzone oder erst Recht innerhalb der Tag-Schutzzone 2 zu relevanten Veränderungen der Lärmbelastung kommt, das Auslösekriterium für eine Neufestsetzung des Lärmschutzbereichs aber nicht erfüllt wird. Vor diesem Hintergrund ist bei einer Prüfung, ob sich die Lärmbelastung im Sinne des § 4 Abs. 6 FluLärmG wesentlich verändert hat, immer auch die Situation innerhalb des Lärmschutzbereichs im Blick zu behalten.

Der aus der jeweiligen Lärmschutzbereichsverordnung zu entnehmenden, dort in Isobändern von jeweils 5 dB darzustellenden Fluglärmbelastung auf der Grundfläche der betreffenden baulichen Anlage ordnet § 3 Abs. 1 S. 1 der 2. FlugLSV ein erforderliches Bauschalldämm-Maß der Umfassungsbauteile von Aufenthaltsräumen zu. Damit hat sich der Verordnungsgeber dagegen entschieden, in der 2. FlugLSV das lärmmedizinisch eigentlich relevante Schutzziel – nämlich die Fluglärmbelastung im Inneren von Aufenthaltsräumen – unmittelbar zu benennen. Diese Vorgehensweise folgt im Wesentlichen der Methodik des FluLärmG, das ebenfalls – von dem kumulativ zu berücksichtigenden NAT-Kriterium für die Nacht-Schutzzone nach § 2 Abs. 2 S. 1 FluLärmG abgesehen (vgl. dazu nachfolgend Kapitel 2.2.2.3) – auf **Außenschallpegel** abstellt. Den Verzicht auf die Definition einzuhaltender **Innenschallpegel** hat der Verordnungsgeber zunächst mit dem Ziel einer Vereinfachung des Vollzugs begründet, da die Einhaltung von Innenpegeln in jedem Einzelfall geprüft werden müsste.³⁵ In dem ergänzenden Informations-Papier des BMU vom 27.05.2009 wird zusätzlich darauf abgestellt, dass eine Definition zu erreichender Innenschallpegel der Konzeption des FluLärmG zuwiderlaufe. Dieses lege lediglich anhand bestimmter Außenschallpegel Auslöseschwellen für das Erfordernis eines baulichen Schallschutzes fest, ohne dass sich hieraus einzuhaltende Innenpegel bzw. Immissionsgrenzwerte ableiten ließen. Ob dieses einschränkende Verständnis der Regelungen des FluLärmG zutreffend ist, erscheint zweifelhaft,³⁶ ist aber letztlich nicht entscheidend. Für die praktischen Auswirkungen der 2. FlugLSV kommt es – da sich aus Außenschallpegeln und vorgegebenen Schalldämm-Maßen ja auch immer Innenpegel errechnen lassen – weniger auf das gewählte Regelungskonzept als vielmehr auf die definierten Bauschalldämm-Maße und das Ausmaß der verwendeten Pauschalierungen an.

Die von den Umfassungsbauteilen der Aufenthaltsräume von neu zu errichtenden baulichen Anlagen einzuhaltenden **Bauschalldämm-Maße** werden in § 3 Abs. 1 S. 1 der 2. FlugLSV in Abhängigkeit vom Außenschallpegel mit 30 bis 50 dB angegeben. Daraus ergeben sich nach Formel (5) der VDI 2719 aufgrund des Zuschlags von +3 dB für den maßgeblichen Außenlärmpegel L_a und des Korrektursummanden K mit +6 dB für die Frequenzabhängigkeit der Schalldämmung von Außenbauteilen rechnerisch Innenpegel von max. L_{Aeq} 39 dB(A) im Tagzeitraum und maximal L_{Aeq} 29 dB(A) im Nachtzeitraum (vgl. ausführlicher nachfolgend Kapitel 2.2.2.3).³⁷

Pauschalierungen enthält das Regelungskonzept in § 3 Abs. 1 S. 1 der 2. FlugLSV sodann in dreierlei Hinsicht:

Zunächst ist die 2. FlugLSV insofern pauschal, als sie die einzuhaltenden Bauschalldämm-Maße losgelöst von den vier Kategorien von Flugplätzen in § 2 Abs. 2 S. 1 FluLärmG und damit unabhängig von den differenzierten Lärmwerten der jeweiligen Lärmschutzbereiche festlegt.³⁸ Dies hat zur Folge, dass die zu erreichenden Innenpegel für alle Fluglärm betroffenen gleich sind, obwohl mit § 2

³⁵ Entwurf der Bundesregierung zur 2. FlugLSV v. 29.05.2009, BR-Drs. 521/09, S. 10.

³⁶ Ebenso Rathgeb, in: Giemulla/Schmid, Luftverkehrsgesetz, § 6 Rn. 166.

³⁷ Entwurf der Bundesregierung zur 2. FlugLSV v. 29.05.2009, BR-Drs. 521/09, S. 11.

³⁸ Zustimmend hierzu Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, § 7 FluLärmG, Rn. 19.

Abs. 2 S. 1 FluLärmG die normative Aussage des Gesetzgebers verbunden ist, im Umfeld militärischer bzw. bereits bestehender Flugplätze seien im Rahmen der gebotenen Interessenabwägung höhere Fluglärmbelastungen zumutbar als im Umfeld ziviler bzw. neuer oder wesentlich baulich erweiterter Flugplätze.³⁹

Weiter pauschaliert die 2. FlugLSV dadurch in erheblichem Umfang, dass sie die erforderlichen Bauschalldämm-Maße lediglich in Schritten von 5 dB abstuft. Diese Vorgehensweise ist weder aufgrund des Verzichts auf die Definition von Innenpegeln noch aus Gründen des vereinfachten Verwaltungsvollzugs geboten, zumal Ziff. 8.5.5 der AzB für die Karten der Lärmschutzbereichsverordnung sogar ausdrücklich die Darstellung von Isolinien in 1-dB-Schritten „für die Zwecke des baulichen Schallschutzes“ vorsieht. Die vergleichsweise grobe Abstufung in der 2. FlugLSV hat zur Konsequenz, dass die erreichbaren Innenpegel nicht nur im Vergleich der verschiedenen Betroffenen erheblich differieren, sondern sogar im jeweiligen Grenzbereich der Isobänder gegenläufig zur Außenschallbelastung ausfallen: Bei niedrigeren Außenschallpegeln verbleiben höhere Belastungen im Inneren als bei höheren Außenschallpegeln. Im Extremfall kann beispielsweise ein Neubauvorhaben knapp innerhalb eines bestimmten Isobandes gezwungen sein, mit aufwändigen baulichen Schallschutzmaßnahmen einen Innenpegel von rechnerisch L_{Aeq} 34 dB(A) tags zu erreichen, während ein knapp außerhalb des Isobandes gelegenes – d.h. einem geringeren Fluglärm ausgesetztes – Neubauvorhaben nur einen Innenpegel von L_{Aeq} 39 dB(A) tags sicherstellen muss.

Schließlich ergibt sich eine erhebliche Pauschalierung im Regelungskonzept der 2. FlugLSV daraus, dass zur Bestimmung der vorhandenen bzw. erforderlichen Bauschalldämm-Maße auf die Regelungen der DIN 4109 (1989) zurückgegriffen wird. So sind nach § 4 Abs. 2 der 2. FlugLSV die bewerteten Bauschalldämm-Maße der einzelnen Umfassungsbauteile nach den Ausführungsbeispielen im Beiblatt 1 zur DIN 4109, Ausgabe November 1989, zu bestimmen. Treten bei einem Umfassungsbauteil Flächen mit unterschiedlichen Bauschalldämm-Maßen auf, so wird das resultierende Schalldämm-Maß des Umfassungsbauteils gemäß § 3 Abs. 2 S. 2 der 2. FlugLSV anhand von Gleichung 15 des Beiblatts 1 dieser DIN bestimmt. Zusätzlich findet gemäß § 4 Abs. 1 der 2. FlugLSV zur Ermittlung der Bauschalldämm-Maße von Wänden und Fenstern der Aufenthaltsräume von Wohnungen die Tabelle 10 der DIN 4109 (1989) Anwendung. All diese Maßgaben führen dazu, dass nicht die tatsächliche Schalldämmwirkung eines vorhandenen bzw. einzubauenden Bauteils ermittelt, sondern ein in der DIN angegebener Standardwert verwendet wird. Nachdem die Ausführungsbeispiele im Beiblatt 1 zur DIN 4109 mittlerweile kaum noch den heute verwendeten Baustoffen entsprechen und auch die Alterungsprozesse der vorhandenen Bauteile außer Betracht bleiben (vgl. Kapitel 2.4.3.3), kann die 2. FlugLSV keine Gewähr dafür bieten, dass die rechnerisch zu erzielenden Innenpegel auch tatsächlich erreicht werden. Hier zeigt sich, dass es für die Effektivität des Schutzes weniger auf das Regelungskonzept an sich (Innen- oder Außenpegel), sondern auf die Präzision bei der Bestimmung der schalldämmenden Wirkung von Außenbauteilen ankommt.

2.1.2.4 Belüftungseinrichtungen

Zusätzlich zu den erforderlichen Bauschalldämm-Maßen der Umfassungsbauteile enthält die 2. FlugLSV auch Anforderungen an Belüftungseinrichtungen. Die Verordnung knüpft damit an das FluLärmG an. Ausdrücklich geregelt ist dort (§ 9 Abs. 2 S. 1 FluLärmG) allerdings nur, dass der Anspruch auf Aufwendungsersatz für bauliche Schallschutzmaßnahmen an Schlafräumen in der Umgebung ziviler Flugplätze auch die Kosten des Einbaus von Belüftungseinrichtungen einschließt. Dagegen ist für die Errichtung neuer baulicher Anlagen in einem Lärmschutzbereich der Einbau von Belüftungseinrichtungen nicht gesetzlich vorgeschrieben. Vielmehr ermächtigt § 7 FluLärmG ledig-

³⁹ Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Verbesserung des Schutzes vor Fluglärm in der Umgebung von Flugplätzen v. 02.02.2006, BT-Drs. 16/508, S. 18 f.

lich dazu, durch Rechtsverordnung „Schallschutzanforderungen einschließlich Anforderungen an Belüftungseinrichtungen“ festzusetzen.

Unter Rückgriff auf diese Ermächtigungsgrundlage enthält § 3 Abs. 6 der 2. FlugLSV zwei unterschiedliche Regelungen für Belüftungseinrichtungen. Einerseits wird – insofern deckungsgleich mit § 3 Abs. 5 der SchallschutzV 1974 – in § 3 Abs. 6 S. 1 und S. 4 der 2. FlugLSV vorgeschrieben, dass Belüftungseinrichtungen nicht zu einer Minderung des resultierenden bewerteten Bauschalldämm-Maßes führen dürfen und hinsichtlich ihrer Eigengeräusche dem Stand der Schallschutztechnik im Hochbau entsprechen müssen; diese Anforderungen betreffen das „wie“ einer Belüftungseinrichtung. Andererseits wird jedoch – insofern weitergehend als die SchallschutzV 1974 – mit § 3 Abs. 6 S. 2 und S. 3 der 2. FlugLSV vorgeschrieben, dass zum erforderlichen Schallschutz von Schlafräumen in der Nacht-Schutzzone und von größeren Aufenthaltsräumen schutzbedürftiger Einrichtungen in der Tag-Schutzzone 1 auch der Einbau von Belüftungseinrichtungen gehört; diese Regelung betrifft das „ob“ des Einbaus von Belüftungseinrichtungen.

Mit den letztgenannten Vorschriften, die strenggenommen keine Anforderungen „an“ Belüftungseinrichtungen enthalten, vertritt der Ordnungsgeber implizit die Auffassung, dass (zumindest) für die genannten Räume der Einbau von Belüftungseinrichtungen zum Stand der Schallschutztechnik im Sinne von § 7 FluLärmG zählt.⁴⁰ Diese Vorgehensweise entspricht hinsichtlich der Schlafräume dem bisherigen Stand der Rechtsprechung, wonach ggf. der Anspruch auf passive Schallschutzmaßnahmen auch den Einbau von Belüftungseinrichtungen umfasst.⁴¹ Für die größeren Aufenthaltsräume von schutzbedürftigen Einrichtungen nach § 2 Nr. 3 der 2. FlugLSV, d.h. etwa für Schul- oder Gruppenräume geht der Ordnungsgeber aber über den bisherigen Stand der Rechtsprechung hinaus; so hat es der VGH Kassel unter ausdrücklicher Berufung auf die Normierung von Außenpegeln im FluLärmG für zumutbar erachtet, die Fenster von Klassenräumen nur während der Pausen zum Stoßlüften zu öffnen.⁴²

2.1.3 Erstattung von Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen

Während §§ 3, 4 der 2. FlugLSV unmittelbar nur die Anforderungen an den baulichen Schallschutz neu herzustellender (bzw. umzunutzender) baulicher Anlagen betreffen, regelt § 5 der 2. FlugLSV die Erstattung von Aufwendungen für nachträgliche bauliche Schallschutzmaßnahmen. Die korrespondierende gesetzliche Vorschrift hierzu findet sich in § 9 Abs. 1 bis Abs. 4 FluLärmG. Erst durch § 5 der 2. FlugLSV wird jedoch festgelegt, welche Schallschutzmaßnahmen im Einzelnen erstattungsfähig sein sollen. Die Verordnung definiert damit letztlich das Schutzziel, das mit dem Angebot eines nachträglichen baulichen Schallschutzes innerhalb des Lärmschutzbereichs auf Kosten des Flugplatzbetreibers verfolgt wird.

2.1.3.1 Grundsätzlich erstattungsfähige Schallschutzmaßnahmen

Nach § 9 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 S. 1 FluLärmG besteht dem Grunde nach ein Anspruch auf Erstattung von Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen an bestimmten baulichen Anlagen, die bei der Festsetzung des Lärmschutzbereichs bereits errichtet waren bzw. deren Errichtung bereits bau-

⁴⁰ Entwurf der Bundesregierung zur 2. FlugLSV v. 29.05.2009, BR-Drs. 521/09, S. 12: „Eingangs wird klargestellt, dass auch diese Belüftungseinrichtungen bei der Bestimmung des erforderlichen Schallschutzes mit zu berücksichtigen sind. Insoweit zählen auch diese zu den Schallschutzmaßnahmen.“

⁴¹ BVerwG, Urt. v. 21.09.2006, 4 C 4/05, Rn. 27 Juris; VG Kassel, Urt. v. 13.06.2007, 11 A 2061/06, Rn. 72 Juris.

⁴² HessVG, Urt. v. 21.08.2009, 11 C 227/08.T, Rn. 848 Juris.

rechtlich zulässig war.⁴³ Von dem grundsätzlichen Erstattungsanspruch erfasst sind einerseits Wohnungen und schutzbedürftige Einrichtungen in der Tag-Schutzzone (§ 9 Abs. 1 S. 1 FluLärmG), andererseits Wohnungen sowie Krankenhäuser, Altenheime, Erholungsheime und ähnliche im gleichen Maße schutzbedürftige Einrichtungen in der Nacht-Schutzzone (§ 9 Abs. 2 S. 1 FluLärmG).

Die beiden zitierten Regelungen des FluLärmG beschränken sich darauf, die Voraussetzungen des Aufwendungsersatzanspruchs dem Grunde nach zu normieren. Gesetzlich nicht geregelt ist, für welche baulichen Schallschutzmaßnahmen bzw. in welcher Höhe der Erstattungsanspruch besteht. Insofern beschränkt sich § 9 Abs. 4 S. 1 FluLärmG auf die Aussage, dass die Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen nur erstattet werden, „soweit sich die Maßnahmen im Rahmen der nach § 7 erlassenen Rechtsverordnung halten“. Bezug genommen wird damit auf die Schallschutzanforderungen für die Errichtung neuer baulicher Anlagen, wie sie in §§ 3 und 4 der 2. FlugLSV enthalten sind. Hieraus wird deutlich, dass die 2. FlugLSV vorrangig der Definition von Schallschutzanforderungen bei der Errichtung baulicher Anlagen und erst sekundär der Bestimmung der Höhe des Aufwendungsersatzanspruchs dient.⁴⁴

In Erfüllung dieser sekundären Funktion definiert § 5 Abs. 1 S. 1 der 2. FlugLSV die erstattungsfähigen **baulichen Schallschutzmaßnahmen** zunächst als „bauliche Verbesserungen des Schallschutzes von Umfassungsbauteilen von Aufenthaltsräumen, die die Einwirkung durch Fluglärm mindern“. Mit dieser – weitgehend tautologischen – Definition, die im wesentlichen § 2 Abs. 1 S. 1 der 24. BImSchV entspricht, bezweckte der Ordnungsgeber eine Abgrenzung zu Unterhaltungsmaßnahmen an Gebäuden, die nicht der Verbesserung des Schallschutzes im Rauminnen dienen.⁴⁵ Nicht verlangt wird von § 5 Abs. 1 S. 1 der 2. FlugLSV allerdings, dass die (erstattungsfähige) Schallschutzmaßnahme eine bestimmte Mindestwirksamkeit aufweist. In Betracht kommt damit grundsätzlich auch eine Erstattung für solche Schallschutzmaßnahmen, die nur zu einer geringfügigen Minderung der Schalleinwirkung durch Fluglärm führen; eine Relevanz- oder Mindestwirksamkeitsschwelle kennt § 5 Abs. 1 S. 1 der 2. FlugLSV nicht.

In § 5 Abs. 1 der 2. FlugLSV nicht ausdrücklich genannt ist, dass ein Erstattungsanspruch nur für die Kosten solcher Maßnahmen besteht, die **erforderlich** sind, um das jeweilige – in § 5 Abs. 2 und Abs. 3 der Verordnung näher beschriebene – Schutzziel zu erreichen. Dass dieses Kriterium der Erforderlichkeit zu beachten ist, stellt an sich eine Selbstverständlichkeit dar. Weniger eindeutig ist allerdings, welche Maßnahmen als erforderlich angesehen werden können. Dies betrifft insbesondere solche Baumaßnahmen, die neben der Verbesserung der Bauschalldämm-Maße der relevanten Außenbauteile auch noch einen anderen Mehrwert mit sich bringen. Insofern gilt, dass eine solche Maßnahme dann noch erforderlich ist, wenn dieser Mehrwert entweder technisch unvermeidbar ist – wie etwa der Vorteil „Neu für alt“ beim Austausch eines Fensters – oder rechtlich zwingend geboten. Letzteres betrifft diejenigen Fälle, in denen die aus Schallschutzgründen erforderliche Baumaßnahme die energetischen Anforderungen der EnEV auslöst, weil sie die Änderung von mehr als 10 % der Außenfläche des jeweiligen Außenbauteils (vgl. § 9 Abs. 3 EnEV) mit sich bringt (insb. beim Austausch von Fenstern, vgl. Anlage 3 Nr. 2 der EnEV, ggf. aber auch bei der Dämmung von Dachflächen, vgl. Anlage 3 Nr. 4 der EnEV). Da die etwaigen Mehrkosten für den Eigentümer zwingend und durch die Schallschutzmaßnahme ausgelöst sind, stellen sie auch erstattungsfähigen Aufwand dar.

⁴³ Zu den Einzelheiten der Erteilung einer Baugenehmigung oder eines Bauvorbescheids sowie zur Genehmigungsfreistellung vgl. Reidt/Fellenberg, in: Landmann/Rohmer, § 5 FluLärmG, Rn. 15 ff.; Rathgeb, Zur Umsetzung des novellierten FluLärmG, DVBl 2013, S. 692 (695).

⁴⁴ Nach Reidt/Schiller soll die Formulierung „im Rahmen“ (nur) sicherstellen, dass sich die Erstattung auf Fälle einer durchschnittlichen Bausubstanz bezieht, bei unterdurchschnittlicher Bausubstanz also kein (voller) Erstattungsanspruch besteht, vgl. Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, § 9 FluLärmG, Rn. 32.

⁴⁵ Entwurf der Bundesregierung zur 2. FlugLSV v. 29.05.2009, BR-Drs. 521/09, S. 13.

Nicht vollständig klar und widerspruchsfrei sind die Regelungen des FluLärmG und der 2. FlugLSV zur Erstattungsfähigkeit der Kosten für **Belüftungseinrichtungen**. Dass derartige Belüftungseinrichtungen als Bestandteil der erstattungsfähigen Schallschutzmaßnahmen anzusehen sind, wird von § 9 Abs. 2 S. 1 FluLärmG nur für die Schlafräume von Wohnungen und bestimmten schutzbedürftigen Einrichtungen ausdrücklich normiert. Dagegen spricht § 5 Abs. 1 S. 1 der 2. FlugLSV generell von „baulichen Schallschutzmaßnahmen einschließlich Belüftungseinrichtungen“. Dies korrespondiert mit § 3 Abs. 6 S. 3 der 2. FlugLSV, wonach die Belüftungseinrichtungen auch bei größeren Aufenthaltsräumen schutzbedürftiger Einrichtungen in der Tag-Schutzzone 1 zum erforderlichen baulichen Schallschutz zählen. Nachdem gemäß § 9 Abs. 4 S. 1 FluLärmG die Anforderungen an die Errichtung baulicher Anlagen grundsätzlich bestimmend sind für das Ausmaß des Aufwendungsersatzanspruchs für nachträglichen baulichen Schallschutz, spricht dies dafür, auch die Aufwendungen für Belüftungseinrichtungen größerer Aufenthaltsräume in schutzbedürftigen Einrichtungen der Tag-Schutzzone 1 als erstattungsfähig anzusehen, wenngleich der Verordnungsgeber selbst in der Begründung zu § 5 Abs. 1 S. 1 der 2. FlugLSV nur auf die Fälle des § 9 Abs. 2 S. 1 FluLärmG Bezug genommen hat.⁴⁶

Zu erstatten sind ggf. die Kosten einer Belüftungseinrichtung, die die Anforderungen des § 3 Abs. 6 der 2. FlugLSV erfüllt, d.h. die Bauschalldämm-Maße der Außenbauteile nicht mindert, keine vermeidbaren Eigengeräusche hat und über die erforderliche Lüftungsleistung verfügt. Dagegen sind die Mehrkosten eines Lüftungsgeräts mit Wärmerückgewinnung nicht erstattungsfähig, da § 3 Abs. 6 der 2. FlugLSV nur schalltechnische Anforderungen an Lüfter aufstellt und § 15 EnEV in der Regel nicht einschlägig ist.

2.1.3.2 Abschlüsse für Bestandsimmobilien und bei vorangegangenen Schallschutzmaßnahmen

Von erheblicher Bedeutung für die Reichweite des Aufwendungsersatzanspruchs sind sodann die beiden Regelungen in § 5 Abs. 2 und Abs. 3 der 2. FlugLSV, die jeweils Abschlüsse für das zu erreichende Schutzziel beinhalten:

Nach § 5 Abs. 2 der 2. FlugLSV gilt für alle vom Aufwendungsersatzanspruch dem Grund nach erfassten Fälle, d.h. für alle bei der Festsetzung des Lärmschutzbereichs bereits vorhandenen bzw. baurechtlich zulässigen Wohnungen und schutzbedürftigen Einrichtungen in der Tag-Schutzzone 1 bzw. der Nacht-Schutzzone, dass Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen nur insoweit erstattet werden, wie sich diese bei Bauschalldämm-Maßen ergeben, die um 3 dB unter den Bauschalldämm-Maßen für die Errichtung baulicher Anlagen nach § 3 der 2. FlugLSV liegen. Dies bedeutet, dass das mit dem Aufwendungsersatzanspruch angestrebte Schutzniveau für Bestandsimmobilien um 3 dB unter dem für die Errichtung (bzw. Nutzungsänderung) baulicher Anlagen vorgeschriebenen Schutzniveau liegt. In der praktischen Konsequenz ergeben sich hieraus nach Formel (5) der VDI 2719 rechnerisch Innenpegel von max. L_{Aeq} 42 dB(A) im Tagzeitraum und max. L_{Aeq} 32 dB(A) im Nachtzeitraum.⁴⁷

Noch weitergehend ist die Bestimmung in § 5 Abs. 3 der 2. FlugLSV. Diese Regelung betrifft bauliche Anlagen, die bei der Festsetzung des Lärmschutzbereichs bereits errichtet waren bzw. deren Errichtung bereits baurechtlich zulässig war und

- ▶ die schon vor dem Inkrafttreten der 2. FlugLSV am 15.09.2009 „bei ihrer Errichtung den Schallschutzanforderungen genügen mussten“ oder

⁴⁶ Entwurf der Bundesregierung zur 2. FlugLSV v. 29.05.2009, BR-Drs. 52109, S. 13.

⁴⁷ Entwurf der Bundesregierung zur 2. FlugLSV v. 29.05.2009, BR-Drs. 52109, S. 14.

- ▶ für die vor dem Inkrafttreten der 2. FlugLSV bereits im Rahmen freiwilliger Schallschutzprogramme oder in sonstiger Weise Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen erstattet worden sind oder
- ▶ für die vor dem Inkrafttreten der 2. FlugLSV bereits im Rahmen freiwilliger Schallschutzprogramme oder in sonstiger Weise ein Anspruch auf Erstattung von Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen bestand.

Für all diese baulichen Anlagen werden nach § 5 Abs. 3 S. 2 der 2. FlugLSV Aufwendungen für weitere bauliche Schallschutzmaßnahmen nur dann erstattet, wenn die Bauschalldämm-Maße der früheren Schallschutzmaßnahmen um mehr als 8 dB unter den Bauschalldämm-Maßen für die Neuerrichtung baulicher Anlagen nach § 3 der 2. FlugLSV liegen. Noch über den 3 dB-Abschlag des § 5 Abs. 2 der 2. FlugLSV hinaus hat der Ordnungsgeber damit das angestrebte Schutzniveau für bestimmte Bestandsimmobilien weiter abgesenkt. Rechnerisch ergeben sich in diesen Fällen nach Formel (5) der VDI 2719 Innenpegel von max. L_{Aeq} 47 dB(A) tags und max. L_{Aeq} 37 dB(A) nachts.⁴⁸

Den 3 dB-Abschlag des § 5 Abs. 2 der 2. FlugLSV hat der Ordnungsgeber als „quantitativ eng begrenzte Differenzierung des Schallschutzes zwischen Neubau und Bestandsnachrüstung“ bezeichnet und damit begründet, dass „beim Neubau bereits in der Planungsphase auf die Lärmschutzbelange eingegangen werden“ könne, während „bei der Nachrüstung bereits errichteter baulicher Anlagen in der Regel nur eingeschränkte und begrenzter wirksame Minderungsmöglichkeiten zur Verfügung“ stünden.⁴⁹ Dass diese Erwägung nicht tragfähig ist, da von § 6 FluLärmG i. V. m. § 3 der 2. FlugLSV auch Nutzungsänderungen baulicher Anlagen erfasst sind, bei denen sich ebenfalls die Schwierigkeiten der schalltechnischen Nachrüstung stellen, wurde bereits angemerkt (vgl. oben Kapitel 2.1.2.2). Den noch weitergehenden 8 dB-Abschlag des § 5 Abs. 3 der 2. FlugLSV hat der Ordnungsgeber als „Toleranzmarge“ angesehen und mit dem Ziel begründet, nicht sachgerechte Aufwendungen für den Austausch von Schallschutzfenstern zu vermeiden, „die nur zu nicht erheblichen Verbesserungen des Schallschutzes“ führen würden.⁵⁰ Für beide Bestimmungen ist das Verhältnis zu den normativen Vorgaben des FluLärmG problematisch (vgl. nachfolgend Kapitel 2.2.2.4).

Aber auch für sich genommen ist die Reichweite des Anwendungsbereichs insbesondere von § 5 Abs. 3 der 2. FlugLSV unklar. So stellt die Vorschrift etwa ab auf die vor dem Inkrafttreten der 2. FlugLSV am 15.09.2009 geltenden Schallschutzanforderungen, ohne diese näher zu benennen. Von dieser Fallgruppe erfasst sein können nur solche baulichen Anlagen, die auf der Grundlage von § 6 FluLärmG 1971 i. V. m. §§ 3 ff. der SchallschutzV 1974⁵¹ innerhalb der nach dem FluLärmG 1971 festgesetzten Lärmschutzbereiche⁵² bereits Schallschutzanforderungen erfüllen mussten.⁵³ Ob der Ordnungsgeber derartige Fallkonstellationen vor Augen hatte, ist allerdings zweifelhaft und wäre angesichts der Fortentwicklung des Stands der Schallschutztechnik seit dem Erlass der SchallschutzV 1974 auch nicht sachgerecht. Vom Ordnungsgeber bezweckt war dagegen – in Anleh-

⁴⁸ Entwurf der Bundesregierung zur 2. FlugLSV v. 29.05.2009, BR-Drs. 521/09, S. 14.

⁴⁹ Entwurf der Bundesregierung zur 2. FlugLSV v. 29.05.2009, BR-Drs. 521/09, S. 14.

⁵⁰ Ebd.

⁵¹ Vgl. zur Fortgeltung der SchallschutzV 1974 bis zum Inkrafttreten der 2. FlugLSV Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, § 7 FluLärmG, Rn. 20.

⁵² Gemäß Art. 3 des Gesetzes zur Verbesserung des Schutzes vor Fluglärm in der Umgebung von Flugplätzen v. 01.06.2007 (BGBl I S. 986) galten die alten Lärmschutzbereiche und die Bestimmungen des FluLärmG 1971 bis zum Erlass neuer Lärmschutzbereiche auf der Grundlage von § 4 FluLärmG 2007 fort.

⁵³ Dagegen vertritt Rathgeb die Auffassung, § 5 Abs. 3 der 2. FlugLSV betreffe auch frühere Schallschutzanforderungen auf anderer rechtlicher Grundlage, etwa nach Bauordnungsrecht, nach einem Bebauungsplan oder sogar nach der Energieeinsparverordnung (EnEV), vgl. Rathgeb, Zur Umsetzung des novellierten FluLärmG, DVBl 2013, S. 692 (696).

nung an § 9 Abs. 3 S. 1 FluLärmG – die Anwendung des § 5 Abs. 3 der 2. FlugLSV auf Fälle der (zukünftigen) Neufestsetzung eines Lärmschutzbereichs.⁵⁴ Für zukünftige Neufestsetzungen eines Lärmschutzbereichs steht allerdings der klare Wortlaut des § 5 Abs. 3 der 2. FlugLSV einer Anwendung des 8 dB-Abschlags entgegen, da dieser auf die vor dem 15.09.2009 bei der Errichtung der betreffenden baulichen Anlage geltenden Anforderungen abstellt: Die Fälle des § 9 Abs. 3 S. 1 FluLärmG, also die Ausdehnung der Tag-Schutzzone 1 oder der Nacht-Schutzzone in Bereiche, die bisher in der Tag-Schutzzone 2 lagen,⁵⁵ sind damit von § 5 Abs. 3 der 2. FlugLSV gerade nicht erfasst.⁵⁶

Weiter ist unklar, ob § 5 Abs. 3 der 2. FlugLSV lediglich als *Ausschlusstatbestand* zu verstehen ist, der einen Aufwendungsersatzanspruch dem Grunde nach ausschließt, wenn die infolge der früheren Schallschutzmaßnahmen vorhandenen Bauschalldämm-Maße um nicht mehr als 8 dB unter den nach § 3 der 2. FlugLSV erforderlichen Bauschalldämm-Maßen liegen, oder ob es sich auch um eine Bestimmung zur *Höhe* des Aufwendungsersatzanspruchs, d.h. zu dem im Erstattungsfall anzustrebenden Schutzniveau handelt. In der erstgenannten Auslegung wäre beispielsweise bei einem vorhandenen Bauschalldämm-Maß, das um 9 dB unter den Anforderungen des § 3 der 2. FlugLSV liegt, eine Verbesserung des Bauschalldämm-Maßes um 6 dB (d.h. bis auf 3 dB unterhalb der Werte des § 3 Abs. 1 der 2. FlugLSV) erstattungsfähig, während bei der zuletzt genannten Auslegung im Beispielsfall nur eine Verbesserung des Bauschalldämm-Maßes um 1 dB (d.h. bis auf 8 dB unterhalb der Werte des § 3 Abs. 1 der 2. FlugLSV) erstattet werden müsste. Für das Verständnis des § 5 Abs. 3 der 2. FlugLSV als reinem Ausschlusstatbestand spricht sowohl dessen Wortlaut („... werden ... erstattet, wenn ...“) als auch dessen Bezugnahme auf § 5 Abs. 2 der 2. FlugLSV („nach Maßgabe des Abs. 2“) und schließlich auch die entsprechende Struktur des § 9 Abs. 3 S. 2 FluLärmG („... ist ausgeschlossen, wenn ...“).⁵⁷ Die in § 5 Abs. 2 der 2. FlugLSV enthaltene Differenzierung zwischen dem Aufwendungsersatzanspruch dem Grunde (S. 2) und der Höhe (S. 1) nach, findet sich in § 5 Abs. 3 der 2. FlugLSV gerade nicht. Zudem ließe sich die letztgenannte Auslegung auch nicht mit der vom Verordnungsgeber angeführten Verhältnismäßigkeitsüberlegung rechtfertigen, denn wenn – wie im Beispielsfall – eine Verbesserung des vorhandenen baulichen Schallschutzes um 1 dB sowieso erforderlich ist, dann kann eine Verbesserung um weitere 5 dB kaum als „nicht erheblich“ angesehen werden.

Schließlich soll § 5 Abs. 3 der 2. FlugLSV seinem Wortlaut nach auch Fälle erfassen, in denen es in der Vergangenheit zwar nicht zu einer Erstattung von Aufwendungen für baulichen Schallschutz kam, in denen aber ein Anspruch hierauf im Rahmen freiwilliger Schallschutzprogramme oder in sonstiger Weise bestand. Hier ist bereits zweifelhaft, welche Anforderungen an das Bestehen derartiger Ansprüche in der Vergangenheit zu stellen sind. Gedacht war mit dieser Bestimmung, die erst im Zuge des Ordnungsverfahrens auf Anregung des Verkehrsausschusses des Bundesrats aufgenommen wurde,⁵⁸ an Fälle, in denen ein Erstattungsanspruch zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung bereits vertraglich vereinbart aber noch nicht abgerechnet war.⁵⁹ Mit diesen Situationen konkreter (und zwischenzeitlich wohl auch beglichener) Erstattungsansprüche sind jedoch Fälle nicht vergleichbar, in denen vor Inkrafttreten der 2. FlugLSV lediglich ein abstrakter (und vom Eigen-

⁵⁴ Vgl. Entwurf der Bundesregierung zur 2. FlugLSV v. 29.05.2009, BR-Drs. 521/09, S. 14.

⁵⁵ Vgl. dazu Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, § 9 FluLärmG, Rn. 46 ff.

⁵⁶ Ein Änderungsvorschlag des Verkehrsausschusses und des Ausschusses für Städtebau, Wohnungswesen und Raumordnung, der diese Lücke vermeiden hätte, wurde vom Bundesrat nicht übernommen, vgl. Beschlussempfehlung der Ausschüsse zur 2. FlugLSV, BR-Drs. 521/1/09, S. 13 f.

⁵⁷ Zu § 9 Abs. 3 FluLärmG als Ausschlusstatbestand vgl. Ekarde, § 9 FluLärmG, Rn. 2.

⁵⁸ Beschlussempfehlung der Ausschüsse zur 2. FlugLSV, BR-Drs. 521/1/09, S. 12 f.

⁵⁹ Ebd.

tümer nicht geltend gemachter) Erstattungsanspruch etwa aus einem behördlich verfügbaren Schallschutzprogramm bestand.⁶⁰ Es wäre nicht nachvollziehbar, warum es einem Eigentümer zum Nachteil gereichen sollte, dass er von einem solchen abstrakten Anspruch keinen Gebrauch gemacht und deshalb beim Flugplatzbetreiber auch keine Kosten ausgelöst hat. Erst Recht gilt dies für lediglich abstrakte Erstattungsansprüche aus früheren freiwilligen Schallschutzprogrammen, bei denen es bereits an amtlichen Bekanntmachungen und damit an Möglichkeiten einer sicheren Kenntnisnahme seitens der Grundstückseigentümer gefehlt hat. Zudem widerspricht § 5 Abs. 3 der 2. FlugLSV insofern dem klaren Wortlaut des § 9 Abs. 3 S. 2 FluLärmG, der ausdrücklich nur Fälle betrifft, in denen in der Vergangenheit Aufwendungen tatsächlich erstattet wurden. Erforderlich ist deshalb eine einschränkende Auslegung des § 5 Abs. 3 der 2. FlugLSV auf Fälle, in denen in der Vergangenheit Maßnahmen tatsächlich durchgeführt und Aufwendungen tatsächlich erstattet worden sind.

2.1.3.3 Weitere Maßgaben für die Erstattungsfähigkeit von Schallschutzmaßnahmen

Ergänzend zu den generellen Vorgaben an den erstattungsfähigen baulichen Schallschutz enthält § 5 der 2. FlugLSV noch einige weitere Maßgaben und Einschränkungen:

Da sich der Aufwendungsersatzanspruch nach § 5 Abs. 1 S. 1 der 2. FlugLSV auf die Verbesserung des Schallschutzes an Aufenthaltsräumen beschränkt und zudem das Ausmaß des erstattungsfähigen Schallschutzes von der Qualifizierung eines Aufenthaltsraums als Schlafraum abhängt, ist die Einordnung der unterschiedlichen Räume einer baulichen Anlage von erheblicher Bedeutung. Während in den Fällen des § 3 der 2. FlugLSV zumeist auf die Angaben in den Bauvorlagen eines baurechtlichen Verfahrens abgestellt werden kann, fehlt es für die Situation des Aufwendungsersatzanspruchs an einer derartigen präzisen Bezeichnung der Raumnutzung. Deshalb bestimmt § 5 Abs. 6 der 2. FlugLSV, dass für den Erstattungsanspruch die **tatsächliche oder zu erwartende Raumnutzung** zum Zeitpunkt der Entscheidung über den Erstattungsantrag maßgeblich sein soll. Damit ist klargestellt, dass es für das Bestehen eines Aufwendungsersatzanspruchs jedenfalls nicht auf die gemäß der ursprünglichen Baugenehmigung der baulichen Anlage vorgesehene Raumnutzung ankommt. Offen lässt § 5 Abs. 6 der 2. FlugLSV hingegen die Frage, ab wann eine „zu erwartende“, d.h. erst zukünftige Raumnutzung maßgeblich sein soll;⁶¹ zu denken wäre hier etwa an Wohnräume, die nach dem Willen des Eigentümers der Wohnung erst zukünftig einmal als Schlaf- oder Kinderzimmer genutzt werden sollen.⁶² Da die Entscheidung über die Nutzung seiner Wohnung dem Eigentümer obliegt, müssen für die anzustellende Prognose der Raumnutzung dessen Angaben maßgeblich sein, so lange sie sich auf objektive Gegebenheiten stützen können.

Eine für den Verordnungsvollzug wichtige Klarstellung enthält § 5 Abs. 1 S. 2 der 2. FlugLSV, wonach der Anspruch auf Erstattung von Aufwendungen als **Nebenleistung** auch die Ermittlung der erforderlichen Bauschalldämm-Maße der einzelnen Umfassungsbauteile und die für den Ausbau und den Einbau erforderlichen Arbeiten einschließlich der Putz- und Anstricharbeiten einschließt.⁶³ Insofern wird die Frage aufgeworfen, ob die Kosten für die Ermittlung der erforderlichen Bauschalldämm-Maße auch dann erstattungsfähig sind, wenn diese Ermittlung zu dem Ergebnis führt, dass keine

⁶⁰ Für die Anwendbarkeit des § 5 Abs. 3 der 2. FlugLSV auch auf diese Fälle dagegen Rathgeb, Zur Umsetzung des novellierten FluLärmG, DVBl 2013, S. 692 (696).

⁶¹ Nach Rathgeb soll bei einer bereits als solcher genutzten Wohnimmobilie grundsätzlich die aktuelle tatsächliche Nutzung entscheidend sein, sofern nicht aufgrund konkreter Umstände von einer anderen Nutzung in naher Zukunft auszugehen ist, vgl. Rathgeb, Zur Umsetzung des novellierten FluLärmG, DVBl 2013, S. 692 (698).

⁶² Unpräzise insofern Rathgeb, in: Giemulla/Schmid, LuftVG, § 6 Rn. 181, wonach veränderte Raumnutzungen nach dem Stichtag für den Erstattungsanspruch unerheblich sein sollen.

⁶³ Zu den Kosten für die Erstellung der Antragsunterlagen vgl. Rathgeb, Zur Umsetzung des novellierten FluLärmG, DVBl 2013, S. 692 (698).

erstattungsfähigen baulichen Maßnahmen möglich sind. Verneint man diese Frage,⁶⁴ so haben die antragsberechtigten Eigentümer der baulichen Anlagen das Risiko zu tragen, die Kosten der Sachverhaltsermittlung in diesem Antragsverfahren selbst übernehmen zu müssen. Gegen diese Auslegung zu Lasten der Betroffenen spricht jedoch, dass sowohl die Verweisung des § 9 Abs. 4 S. 1 FluLärmG („soweit“) als auch die Ermächtigungsgrundlage in § 9 Abs. 4 S. 2 FluLärmG („Art und Umfang der erstattungsfähigen Nebenleistungen“) sich nur auf die Höhe des Aufwendungsersatzanspruchs beziehen, dessen Bestehen dem Grunde nach schon aus § 9 Abs. 1 S. 1 bzw. Abs. 2 S. 1 FluLärmG folgt. Vor diesem Hintergrund schließt § 5 Abs. 1 S. 2 der 2. FlugLSV es gerade nicht aus, dass ein Aufwendungsersatzanspruch letztlich nur in Höhe der Kosten für die Ermittlung der erforderlichen Bauschalldämm-Maße besteht. Hierfür spricht auch, dass § 10 FluLärmG zwar eine spezielle Anhörungspflicht der Behörde, nicht aber eine besondere Beibringungslast des Eigentümers enthält, die Amtsermittlungspflicht (§ 24 Abs. 1 VwVfG) also letztlich unberührt lässt. Eine gegenteilige Auslegung würde zudem zu erheblichen praktischen Schwierigkeiten führen, wenn die Ermittlung der erforderlichen Bauschalldämm-Maße – wie vom Ordnungsgeber ausdrücklich für sinnvoll erachtet⁶⁵ – nicht durch die Eigentümer selbst, sondern durch vom Flugplatzbetreiber oder von den zuständigen Behörden beauftragte Gutachter erfolgt, denn für einen Rückgriffsanspruch gegen den Eigentümer enthält jedenfalls das FluglärmSchutzrecht keine Grundlage (zur verwaltungskostenrechtlichen Rechtslage vgl. Kapitel 2.4.3.13).

2.1.3.4 Höchstbetrag des Erstattungsanspruchs

Schließlich ergibt sich aus § 5 Abs. 4 S. 2 der 2. FlugLSV eine Begrenzung der Höhe des Aufwendungsersatzanspruchs auf 150 €/m² Grundfläche. Ein derartiger **Höchstbetrag** war bereits in der SchallschutzerstattungsV 1977 mit 130 DM/m² Wohnfläche enthalten.⁶⁶ Für die Berechnung der Wohnfläche verweist § 5 Abs. 5 S. 1 der 2. FlugLSV auf die Vorschriften der Wohnflächenverordnung (WoFIV) vom 25.11.2003.⁶⁷ Abweichend von § 2 Abs. 2 der WoFIV sollen jedoch nach § 5 Abs. 5 S. 2 der 2. FlugLSV die Flächen von Wintergärten, Schwimmbädern u. ä. nach allen Seiten geschlossenen Räumen sowie von Balkonen, Loggien, Dachgärten und Terrassen nicht angerechnet werden. Der Umkehrschluss hieraus stellt klar, dass für die Zwecke des § 5 Abs. 4 S. 2 der 2. FlugLSV die Grundfläche der gesamten Wohnung, nicht nur ihrer Aufenthaltsräume, maßgeblich ist.⁶⁸ Zusätzlich bestimmt § 5 Abs. 4 S. 2 der 2. FlugLSV, dass in dem erstattungsfähigen Höchstbetrag auch die Kosten für erstattungsfähige Nebenleistungen und für Belüftungseinrichtungen enthalten sind.

Der mit § 5 Abs. 5 S. 1 der 2. FlugLSV verbundene Rückgriff auf die WoFIV führt zu widersprüchlichen Ergebnissen. Einerseits sind damit bei der Ermittlung des Höchstbetrags beispielsweise auch große Flure, Bäder oder Küchen einer Wohnung zu berücksichtigen, obwohl diese selbst – mangels Qualifikation als Aufenthaltsraum im Sinne von § 2 Nr. 1 der 2. FlugLSV – von der Verordnung überhaupt nicht als schutzbedürftig angesehen werden. Andererseits sind in Folge von § 4 Nr. 2 WoFIV die Wohnflächen unterhalb von Dachschrägen nur teilweise bzw. anteilig anzurechnen, obwohl gerade bei Dachwohnungen ein aufwändiger baulicher Schallschutz mit entsprechend hohen Kosten erforderlich sein kann. Hieran zeigt sich, dass die mit einer völlig anderen Zielsetzung erlassene WoFIV jedenfalls partiell für die Zwecke des § 5 Abs. 5 der 2. FlugLSV ungeeignet ist.

⁶⁴ So etwa Rathgeb, in: Giemulla/Schmid, LuftVG, § 6 Rn. 175 und Rathgeb, Zur Umsetzung des novellierten FluLärmG, DVBl 2013, S. 692 (697).

⁶⁵ Entwurf der Bundesregierung zur 2. FlugLSV v. 29.05.2009, BR-Drs. 521/09, S. 14.

⁶⁶ Verordnung zur Änderung des Höchstbetrages der Erstattung von Aufwendungen für Schallschutzmaßnahmen aufgrund des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm (SchallschutzerstattungsV 1977) vom 11.08.1977 (BGBl I, S. 1553).

⁶⁷ Verordnung zur Berechnung der Wohnfläche (WoFIV) vom 25.11.2003 (BGBl I, S. 2346).

⁶⁸ Rathgeb, Zur Umsetzung des novellierten FluLärmG, DVBl 2013, S. 692 (698 f.).

Keine Geltung besitzt der Höchstbetrag nach § 5 Abs. 4 S. 1 der 2. FlugLSV für den Aufwendungsersatzanspruch bei schutzbedürftigen Einrichtungen. Ebenso wie schon nach § 9 Abs. 3 S. 2 FluLärmG 1971 beschränkt sich auch die Ermächtigungsgrundlage in § 9 Abs. 4 S. 2 FluLärmG 2007 auf die Festsetzung eines Höchstbetrags pro Quadratmeter Wohnfläche.

Überschreitet der Aufwand für die grundsätzlich erstattungsfähigen baulichen Schallschutzmaßnahmen den Höchstbetrag von 150 €/m² Grundfläche, so steht es dem Anspruchsberechtigten frei, ob er den überschießenden Kostenanteil selbst trägt oder ob er auf einen von ihm zu bestimmenden Teil der Schallschutzmaßnahmen verzichtet. Zu praktischen Schwierigkeiten kann dies im Falle von Grundstücken führen, die zugleich in der Tag-Schutzzone 1 und in der Nacht-Schutzzone liegen, für die aber der Aufwendungsersatzanspruch hinsichtlich der beiden Schutzzonen infolge der differenzierten Regelungen in § 9 Abs. 1 und Abs. 2 FluLärmG zu unterschiedlichen Zeitpunkten entsteht. Da die Zeitspanne zwischen dem Entstehen des jeweiligen Anspruchs gem. § 9 Abs. 1 S. 2 bzw. Abs. 2 S. 2 FluLärmG mehr als 5 Jahre beträgt, der Anspruch aber gem. § 9 Abs. 7 S. 2 FluLärmG nur innerhalb von 5 Jahren nach seiner Entstehung geltend gemacht werden kann, ist die Situation denkbar, dass der Anspruchsberechtigte den früher entstehenden Anspruch geltend machen muss, obwohl der später entstehende Anspruch dann infolge der Höchstbetragsregelung in § 5 Abs. 4 der 2. FlugLSV leer läuft.

2.2 Verhältnis der 2. FlugLSV zum FluLärmG und Einordnung in das Rechtsgefüge des FluglärmSchutzrechts

Die 2. FlugLSV dient in mehrfacher Hinsicht dem Vollzug des FluLärmG. Ihre Funktion und die damit verbundenen normativen Anforderungen lassen sich deshalb nur aus der Bedeutung des FluLärmG selbst ableiten. Erst aus diesem Hintergrund erklären sich die unterschiedlichen Ermächtigungsgrundlagen des FluLärmG und bestimmen sich die Spielräume für ihre Ausfüllung.

2.2.1 Bedeutung des FluLärmG

Das FluLärmG verfolgt nach seinem § 1 den Zweck, in der Umgebung von Flugplätzen bauliche Nutzungsbeschränkungen und baulichen Schallschutz zum Schutz der Allgemeinheit und der Nachbarschaft vor Gefahren, erheblichen Nachteilen oder erheblichen Belästigungen durch Fluglärm sicherzustellen. Dies stellt klar, dass aus dem Regelungsbereich des Gesetzes die Fragen des aktiven Schallschutzes ausgeklammert sind.⁶⁹ Deshalb beschränkt sich das FluLärmG darauf, fluglärmbedingte Konflikte entweder durch bauliche Nutzungsbeschränkungen zu vermeiden oder durch bauliche Schallschutzmaßnahmen zu beseitigen.

Mit dem Ziel des Schutzes der Allgemeinheit und der Nachbarschaft vor „Gefahren, erheblichen Nachteilen und erheblichen Belästigungen“ benennt das FluLärmG das gleiche Schutzniveau, das auch dem Begriff der schädlichen Umwelteinwirkungen gemäß § 3 Abs. 1 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG)⁷⁰ zugrunde liegt. Beiden Vorschriften sind gemeinsam, dass sie abstrakt die Schwelle bestimmen, ab der eine (Lärm-)Immissionsbelastung einem Betroffenen nicht mehr zugemutet werden kann. Fachplanungsrechtlich entspricht dies der Schwelle, bei deren

⁶⁹ Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Gesetz zur Verbesserung des Schutzes vor Fluglärm in der Umgebung von Flugplätzen vom 02.02.2006, BT-Drs. 16/508, S. 17.

⁷⁰ Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen u.ä. Vorgänge (BImSchG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 17.05.2013 (BGBl I, S. 1274), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 20.11.2014 (BGBl I, S. 1740).

Überschreitung nach § 74 Abs. 2 S. 2 VwVfG einem Betroffenen ein Anspruch auf Schutzvorkehrungen zusteht.⁷¹

Die Bestimmung dieser Zumutbarkeitsschwelle im Luftverkehrsrecht war vor der Novelle des FluLärmG 2007 heftig umstritten. Das Bundesverwaltungsgericht ging in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass § 2 FluLärmG 1971 eine Zumutbarkeitsschwelle nicht zu entnehmen, sondern diese jeweils im Einzelfall zu bestimmen sei.⁷² Seit der Novelle des FluLärmG 2007 erkennt die Rechtsprechung dagegen in den Lärmwerten des § 2 Abs. 2 FluLärmG eine grundsätzlich abschließende Bestimmung der Zumutbarkeitsschwelle hinsichtlich der Betroffenheit von Wohnungen und schutzbedürftigen Einrichtungen durch Fluglärm.⁷³ Auch zur Bestimmung des unzumutbaren Fluglärms im Sinne von § 29b Abs. 2 LuftVG wird seither auf die Lärmwerte des § 2 Abs. 2 FluLärmG zurückgegriffen.⁷⁴

Die Unzumutbarkeit der fluglärmbedingten Belastung eines Grundstücks hat fachplanungsrechtlich zur Folge, dass im Falle der Verursachung einer solchen Belastung durch den Neubau oder die wesentliche bauliche Änderung eines Flugplatzes dem Grundstückseigentümer ein Anspruch auf Schutzvorkehrungen zusteht. Vor dem Inkrafttreten der Novelle des FluLärmG 2007 war Rechtsgrundlage dieses Anspruchs das allgemeine Fachplanungsrecht, ursprünglich normiert in § 9 Abs. 2 LuftVG a. F., seit dem Inkrafttreten des Planungsvereinheitlichungsgesetzes (PIVereinHG)⁷⁵ in § 74 Abs. 2 S. 2 VwVfG. Zu den danach anzuordnenden Schutzvorkehrungen zählt grundsätzlich auch der Aufwendungsersatz für baulichen Schallschutz.⁷⁶ Allerdings setzt die Anwendbarkeit des § 74 Abs. 2 S. 2 VwVfG voraus, dass die unzumutbare Fluglärmbelastung Folge eines planfeststellungs- oder zumindest plangenehmigungsbedürftigen Vorhabens ist. Fehlt es an einer erkennbaren Kausalität, so gewährt das Fachplanungsrecht Ansprüche auf nachträglichen baulichen Schallschutz grundsätzlich nur bei unvorhersehbaren Folgen eines Vorhabens nach Maßgabe von § 75 Abs. 2 S. 2 VwVfG.⁷⁷ Sowohl im Falle der Planfeststellung nach § 74 Abs. 2 S. 2 VwVfG als auch im Falle nachträglicher Schutzvorkehrungen nach § 75 Abs. 2 S. 2 VwVfG setzt die Durchsetzung des Schutzanspruchs des Betroffenen eine behördliche Entscheidung voraus, die nicht nur die Bestimmung der Zumutbarkeitsschwelle, sondern auch die Einzelheiten der erstattungsfähigen Schutzvorkehrungen – insbesondere die Dimensionierung des baulichen Schallschutzes – zum Gegenstand hat.

Seit dem Inkrafttreten der Novelle des FluLärmG 2007 sind § 74 Abs. 2 S. 2 und § 75 Abs. 2 S. 2 VwVfG für Ansprüche auf Erstattung der Aufwendungen für baulichen Schallschutz nicht mehr anwendbar. Sowohl für das Planfeststellungsverfahren als auch für die nachträgliche Anordnung von Schutzvorkehrungen betrachtet die Rechtsprechung das FluLärmG als eine grundsätzlich abschließende Regelung, die weitergehende Ansprüche auf passiven Schallschutz ausschließt.⁷⁸ Soweit un-

⁷¹ Lieber, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, § 74, Rn. 180; vgl. auch HessVGH, Urt. v. 03.09.2013, 9 C 323/12.T, Rn. 71 Juris.

⁷² BVerwG, Urt. v. 29.01.1991, 4 C 51/89, Rn. 264 ff. Juris; BVerwG, Beschl. v. 11.03.1998, 11 B 11/98, Rn. 8 Juris. Vgl. auch Sächsisches OVG, Urt. v. 27.06.2012, 1 C 13/08, Rn. 78 Juris.

⁷³ BVerwG, Beschl. vom 01.04.2009, 4 B 61/08, Rn. 33 Juris; BVerwG, Urt. v. 04.04.2012, 4 C 8/09 u.a., Rn. 180 Juris.

⁷⁴ HessVGH, Urt. v. 03.09.2013, 9 C 323/12.T, Rn. 72 Juris; Sächsisches OVG, Urt. v. 27.06.2012, 1 C 13/08, Rn. 81 Juris.

⁷⁵ Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PIVereinHG) v. 31.05.2013 (BGBl. I S. 1388).

⁷⁶ Vgl. BVerwG, Urt. v. 11.11.1988, 4 C 11/87, Rn. 23 Juris.

⁷⁷ BVerwG, Urt. v. 21.09.2006, 4 C 4/05, Rn. 23 Juris. Vgl. allerdings zur zeitlichen Anwendbarkeit des § 75 Abs. 2 Satz 2 VwVfG auch HessVGH, Urt. v. 13.06.2007, 11 A 2061/06, Rn. 49 Juris.

⁷⁸ BVerwG, Urt. v. 04.04.2012, 4 C 8/09 u.a., Rn. 180 ff. Juris; OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 11.06.2014, 6 A 14.14, Rn. 30 Juris.

zumutbare fluglärmbedingte Belastungen nicht bereits auf der vorgelagerten Ebene der Abwägung aktiver Schallschutzvorkehrungen (insbesondere betrieblicher Einschränkungen) vermieden werden, kommt dem FluLärmG seit der Novelle 2007 also die Funktion zu, unzumutbare Folgen des Betriebs eines Flugplatzes infolge von fluglärmbedingten Einwirkungen auf bestehende Immobilien durch Aufwendungsersatzansprüche für bauliche Schallschutzmaßnahmen zu beseitigen. Dementsprechend hat das FluLärmG 2007 eine für die Rechtmäßigkeit des Baus/Ausbaus und Betriebs eines Flugplatzes essentielle Bedeutung: Es soll die Ansprüche derjenigen befriedigen, deren Belange ohne Anordnung von Schutzvorkehrungen dem Flugbetrieb in einer durch eine gerechte Abwägung nicht mehr überwindbaren Weise gegenüberstünden.⁷⁹ Da eine Planfeststellung, die die Vermeidung unzumutbarer Belastungen Dritter nicht regelt, gegen das Gebot der Konfliktbewältigung verstößt,⁸⁰ muss das FluLärmG 2007 die mit dem Flugbetrieb eines Flugplatzes verbundenen Lärmimmissionskonflikte effektiv lösen.

2.2.2 Anforderungen des FluLärmG an die 2. FlugLSV

Die 2. FlugLSV dient als Rechtsverordnung der Umsetzung des FluLärmG. Nach Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung im Parlamentsgesetz bestimmt werden. Damit ist es verfassungsrechtlich geboten, dass sich die Regelungen der 2. FlugLSV nach Inhalt, Zweck und Ausmaß im Rahmen der Ermächtigungen des FluLärmG halten. Deren Anforderungen sind für die verschiedenen Regelungsbereiche der 2. FlugLSV jeweils separat zu bestimmen.

2.2.2.1 Ermächtigungsgrundlagen des FluLärmG

Das FluLärmG enthält – soweit vorliegend relevant – Ermächtigungen der Bundesregierung zum Erlass von Rechtsverordnungen in § 3 Abs. 2, § 7 und § 9 Abs. 4 S. 2 FluLärmG.

Nach **§ 3 Abs. 2 FluLärmG** ist die Bundesregierung ermächtigt, durch Rechtsverordnung Art und Umfang der erforderlichen Auskünfte des Flugplatzhalters und des Flugsicherungsbeauftragten sowie die Berechnungsmethode für die Ermittlung der Lärmbelastung zu regeln. Auf diese Ermächtigungsgrundlage stützt sich vorrangig die 1. FlugLSV. Für die Zwecke der 2. FlugLSV hat die Regelung eine nachrangige Bedeutung. Sie trägt lediglich § 3 Abs. 3 S. 1 der 2. FlugLSV.

Mit **§ 7 FluLärmG** wird die Bundesregierung ermächtigt, durch Rechtsverordnung Schallschutzanforderungen einschließlich Anforderungen an Belüftungseinrichtungen unter Beachtung des Standes der Schallschutztechnik im Hochbau festzusetzen, denen die baulichen Anlagen zum Schutz ihrer Bewohner vor Fluglärm in den Fällen der Zulässigkeit einer Errichtung derartiger Anlagen im Lärmschutzbereich genügen müssen. Diese Ermächtigungsgrundlage war nahezu wortgleich bereits im FluLärmG 1971 enthalten; ergänzt wurde mit dem FluLärmG 2007 lediglich, dass in der Rechtsverordnung auch Anforderungen an Belüftungseinrichtungen geregelt werden können.

Schließlich wird die Bundesregierung mit **§ 9 Abs. 4 S. 2 FluLärmG** ermächtigt, durch Rechtsverordnung den Höchstbetrag der Erstattung je Quadratmeter Wohnfläche und die Berechnung der Wohnfläche, pauschalisierte Erstattungsbeträge sowie Art und Umfang der erstattungsfähigen Nebenleistungen zu regeln. Diese Ermächtigung betrifft verschiedene Regelungsbereiche:⁸¹

In Übereinstimmung mit § 9 Abs. 4 FluLärmG 1971 ermöglicht es § 9 Abs. 4 S. 2 FluLärmG 2007 zunächst, den aus § 9 Abs. 1 S. 1 bzw. Abs. 2 S. 1 FluLärmG dem Grunde nach resultierenden Aufwen-

⁷⁹ Vgl. BVerwG, Urt. v. 14.09.1992, 4 C 34/89 u.a., Rn. 20 Juris.

⁸⁰ BVerwG, Urt. v. 03.05.2011, 7 A 9/09, Rn. 34 Juris.

⁸¹ Zum abschließenden Charakter von § 9 Abs. 4 S. 2 FluLärmG vgl. Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, § 9 FluLärmG, Rn. 34.

dersatzanspruch für nachträglichen baulichen Schallschutz im Falle von Wohnimmobilien der Höhe nach zu begrenzen. Abweichend zur früheren Rechtslage, bei der ein Höchstbetrag bereits im Gesetz enthalten war und lediglich durch Verordnung geändert werden konnte, ist die Festsetzung eines solchen Höchstbetrages nicht zwingend. Die Bundesregierung hat sich jedoch mit § 5 Abs. 4 der 2. FlugLSV dazu entschieden, von der Ermächtigung Gebrauch zu machen.

Nicht schon im FluLärmG 1971 enthalten war die heute durch § 9 Abs. 4 S. 2 FluLärmG 2007 eröffnete Möglichkeit, pauschalierte Erstattungsbeträge zu regeln. Von dieser Möglichkeit hat die Bundesregierung keinen Gebrauch gemacht, pauschalierte Beträge finden sich in der 2. FlugLSV nicht.

Schließlich wurde § 9 Abs. 4 S. 2 FluLärmG mit der Novelle 2007 dahingehend ergänzt, dass nunmehr auch Art und Umfang der erstattungsfähigen Nebenleistungen geregelt werden können. Dies ist mit § 5 Abs. 1 S. 2 der 2. FlugLSV geschehen.

2.2.2.2 Anforderungen an § 2 der 2. FlugLSV

Die Definition der „Aufenthaltsräume“ in § 2 der 2. FlugLSV stützt sich auf die Ermächtigungsgrundlage in § 7 FluLärmG. Dort ist eine Ermächtigung zur Definition schutzbedürftiger Räume nicht ausdrücklich genannt. Zur Bestimmung der Schallschutzanforderungen, denen bauliche Anlagen genügen müssen, zählt jedoch auch die Festlegung, welche Teile der baulichen Anlagen überhaupt schutzwürdig sind. Entscheidend ist deshalb nur, welche inhaltlichen Anforderungen an die Definition der schutzbedürftigen Räume sich aus dem Kontext des FluLärmG und aus dem Gebot zur Beachtung des Standes der Schallschutztechnik im Hochbau ergeben.

Das FluLärmG äußert sich nicht ausdrücklich dazu, welche Räume einer Wohnung bzw. einer schutzbedürftigen Einrichtung es als maßgebliches Schutzobjekt ansieht. Vielmehr greift es mit dem Verweis auf den Stand der Schallschutztechnik im Hochbau implizit auf das Begriffsverständnis anderer Regelwerke zurück. Einschlägige Regelungen zur Definition des Aufenthaltsraums bzw. des schutzbedürftigen Raums finden sich vor allem in § 2 Abs. 2 i. V. m. Anlage Tabelle 1 der 24. BImSchV (dazu ausführlicher nachfolgend Kapitel 2.3.2.1), in Ziffer 4.1 Anm. 1 der DIN 4109 (1989) aber auch in § 2 Abs. 1 der SchallschutzV 1974. Allen diesen Regelwerken ist gemein, dass sie die Nebenräume von Wohnungen, wie etwa reine Flure/Dielen, reine Küchen, Bäder oder Treppenhäuser als grundsätzlich nicht schutzbedürftig ansehen.⁸² Unterschiede ergeben sich im Detail. So verlangt etwa die Tabelle 1 des Anhangs zur 24. BImSchV für einen Schlafraum, dass dieser „überwiegend“ zum Schlafen benutzt wird, während die DIN 4109 (1989) auf eine Quantifizierung der tatsächlichen zeitlichen Nutzung eines Raumes vollständig verzichtet und lediglich auf objektive Umstände abstellt.⁸³ § 2 Abs. 1 der SchallschutzV 1974 bestimmte sogar ausdrücklich, dass für die Annahme eines Aufenthaltsraums bereits die objektive Eignung zum nicht nur vorübergehenden Aufenthalt von Menschen ohne Berücksichtigung der subjektiven Zweckbestimmung (durch den Eigentümer oder Nutzer) genügen sollte.

In die Bandbreite dieser Vorgaben anderer Regelwerke fügt sich die Definition des „Aufenthaltsraums“ in § 2 der 2. FlugLSV grundsätzlich ein. Die Verordnung genügt insofern der Ermächtigungsgrundlage des § 7 FluLärmG. Anderes gilt allerdings für die mit § 2 Nr. 1 der 2. FlugLSV implizit vorgenommene Definition des „Schlafraums“. Wie bereits erläutert (vgl. Kapitel 2.1.1.3), gewährt § 9 Abs. 2 S. 1 FluLärmG den herausgehobenen nächtlichen Schallschutz bereits solchen Räumen, die „in nicht nur unwesentlichem Umfang zum Schlafen benutzt werden“, während der Verordnungsgeber mit dem erläuternden Zusatz „Schlafzimmer sowie Kinder- und Jugendzimmer“ ausdrücklich nur

⁸² Vgl. zur DIN 4109 BVerwG, Urt. v. 29.08.2007, 4 C 2/07, Rn. 24 f. Juris.

⁸³ Vgl. VG München, Urt. v. 30.09.2013, M 8 K 09.6028, Rn. 81 Juris; VG Arnsbach, Urt. v. 21.05.2014, AN 9 K 14.00889, Rn. 65 Juris.

solche Räume schützen wollte, die „nachts ständig zum Schlafen benutzt werden“.⁸⁴ Mit dieser Einschränkung genügt § 2 Nr. 1 der 2. FlugLSV nicht mehr Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigungsgrundlage in § 7 FluLärmG. Erforderlich ist damit mindestens eine erweiternde Auslegung des § 2 Nr. 1 der 2. FlugLSV, so dass etwa auch häufig genutzte Gästezimmer oder zum Schlafen bestimmte Wohnzimmer noch vom Begriff des „Schlafraums“ erfasst werden.⁸⁵

2.2.2.3 Anforderungen an § 3 der 2. FlugLSV

In § 3 Abs. 1 der 2. FlugLSV werden die erforderlichen Bauschalldämm-Maße der Umfassungsbauteile von Aufenthaltsräumen festgelegt. Einzelheiten zur Bestimmung der vorhandenen bzw. erforderlichen bewerteten Bauschalldämm-Maße sind in § 3 Abs. 2, Abs. 4 und Abs. 5 geregelt. In § 3 Abs. 6 der 2. FlugLSV schließlich wird bestimmt, wann zusätzlich zum Bauschalldämm-Maß von Umfassungsbauteilen auch Belüftungseinrichtungen zu berücksichtigen sind und welchen Anforderungen diese genügen müssen. All diese Schallschutzanforderungen stützen sich auf die Ermächtigungsgrundlage in § 7 FluLärmG.

Mit § 7 FluLärmG wird der Bundesregierung die Verantwortung dafür übertragen, eine wesentliche normative Leerstelle des Gesetzes auszufüllen.⁸⁶ Da der mit der Festlegung der Lärmschutzbereiche verfolgte Schutzzweck im Wesentlichen erst über die Realisierung baulicher Schallschutzmaßnahmen erreicht wird, kommt der Dimensionierung dieses Schallschutzes im Einzelfall eine zentrale Bedeutung zu. Umso wichtiger ist es, die mit der Ermächtigung in § 7 FluLärmG verbundenen inhaltlichen Anforderungen an die zu erlassende Rechtsverordnung herauszuarbeiten.

Dem Wortlaut des § 7 FluLärmG nach beschränken sich diese Anforderungen auf die **Beachtung des Standes der Schallschutztechnik im Hochbau**. Dieses Beachtensgebot, das bereits in § 7 FluLärmG 1971 enthalten war, definiert einen Mindeststandard. Der Stand der Schallschutztechnik im Hochbau ist bei der Verordnungsgebung nicht lediglich zu berücksichtigen, sondern zwingend einzuhalten.⁸⁷ Zugleich ist das Beachtensgebot dynamisch angelegt: Mit einer Fortentwicklung des Standes der Schallschutztechnik im Hochbau verändern sich auch die rechtlichen Anforderungen, denen die 2. FlugLSV zu genügen hat. Entsprechend § 3 Abs. 6 S. 1 BImSchG ist der Stand der Technik zu verstehen als „der Entwicklungsstand fortschrittlicher Verfahren, Einrichtungen oder Betriebsweisen, der die praktische Eignung einer Maßnahme [...] zur Vermeidung oder Verminderung von Auswirkungen auf die Umwelt zur Erreichung eines allgemein hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt gesichert erscheinen lässt“. Die Anforderungen des § 7 FluLärmG entsprechen insofern denjenigen nach § 41 Abs. 1 i. V. m. § 43 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BImSchG, wonach die Bundesregierung ermächtigt ist, diejenigen Vorschriften über Art und Umfang der zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Geräusche notwendigen Schallschutzmaßnahmen an baulichen Anlagen zu erlassen, die erforderlich sind, um die nach dem Stand der Technik vermeidbaren schädlichen Umwelteinwirkungen durch Verkehrsgereusche auszuschließen.⁸⁸ Wie sich im Umkehrschluss aus § 41 Abs. 2 BImSchG ergibt, ist die Verhältnismäßigkeit der Kosten einer bestimmten Schallschutzmaßnahme im Einzelfall für die Bestimmung des Standes der Technik zunächst irrelevant.⁸⁹

⁸⁴ Beschlussempfehlung der Ausschüsse zur 2. FlugLSV, BR-Drs. 521/1/09, S.3.

⁸⁵ Anders dagegen Rathgeb, Zur Umsetzung des novellierten FluLärmG, DVBl 2013, S. 692 (698). Zurückhaltender auch Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, § 9 FluLärmG, Rn. 20.

⁸⁶ Koch, Das neue Fluglärmschutzgesetz und seine untergesetzliche Konkretisierung, in: Dolde u.a. (Hrsg.), Festschrift für Sellner, 2010, S. 277 (290).

⁸⁷ Für einen größeren Gestaltungsspielraum des Verordnungsgebers dagegen Koch, Das neue Fluglärmschutzgesetz und seine untergesetzliche Konkretisierung, in: Dolde u.a. (Hrsg.), Festschrift für Sellner, 2010, S. 277 (296).

⁸⁸ Vgl. dazu BVerwG, Urt. v. 21.04.1999, 11 A 50/97, Rn. 42 Juris.

⁸⁹ Vgl. BVerwG, Urt. v. 28.01.1999, 4 CN 5/98, Rn. 29 Juris.

Anders als § 41 Abs. 1 BImSchG betrifft § 7 FluLärmG allerdings nicht Maßnahmen des aktiven, sondern ausschließlich Maßnahmen des passiven Schallschutzes. Da sich Schallimmissionen im Inneren eines Raumes nahezu immer durch bauliche Schallschutzmaßnahmen vollständig vermeiden lassen, ist für die Bestimmung des Stand der Schallschutztechnik im Sinne des § 7 FluLärmG weniger die technische Vermeidbarkeit von Schallimmissionen, sondern vielmehr die wirtschaftliche Vertretbarkeit des hierfür erforderlichen Aufwands von Bedeutung. Auch dieser Aspekt der generellen wirtschaftlichen Vertretbarkeit einer Maßnahme ist unter dem Gesichtspunkt der praktischen Eignung in § 3 Abs. 6 BImSchG angelegt.⁹⁰ Bereits im Beachtensgebot des § 7 FluLärmG ist somit eine Verhältnismäßigkeitsprüfung zwischen der Vermeidbarkeit von Schallimmissionen im Inneren eines Raumes einerseits und dem hierfür erforderlichen wirtschaftlichen Aufwand andererseits enthalten. Allerdings obliegt diese Verhältnismäßigkeitsprüfung nach der Konzeption des § 7 FluLärmG nicht allein dem Ordnungsgeber, sondern wird mit der Bezugnahme auf den Stand der Technik der allgemeinen (technischen und wirtschaftlichen) Entwicklung baulicher Schallschutzmaßnahmen und letztlich auch der Beurteilung durch sachkundige Kreise übertragen.

Zugleich ist zu berücksichtigen, dass § 7 FluLärmG im Kontext der allgemeinen Zielsetzung des Fluglärmsgesetzes steht. Dieses dient nach seinem § 1 dazu, den Schutz vor Gefahren, erheblichen Nachteilen und erheblichen Belästigungen durch Fluglärm sicherzustellen. Diese Erheblichkeits- oder Zumutbarkeitsschwelle ist nicht identisch mit dem Ziel, jegliche Fluglärmbelastungen zu minimieren. Deshalb ist auch für § 7 FluLärmG der Stand der Schallschutztechnik nur insoweit von Bedeutung, wie dieser darauf abzielt, die durch Lärmeinwirkungen von außen verursachten unzumutbaren Belastungen auszuschließen.⁹¹

Diesen Stand der Schallschutztechnik im Hochbau hat der Ordnungsgeber der 2. FlugLSV in der **DIN 4109 (1989)** erkannt.⁹² Hierfür lässt sich anführen, dass die DIN 4109 in zahlreichen Bundesländern bauaufsichtlich eingeführt ist und dass es ständiger Praxis in der kommunalen Bauleitplanung entspricht, zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Verkehrslärm auf der Grundlage von § 9 Abs. 1 Nr. 24 Baugesetzbuch (BauGB)⁹³ Lärmpegelbereiche festzusetzen, in denen bauliche Schallschutzmaßnahmen nach Maßgabe der DIN 4109 durchzuführen sind.⁹⁴ Auch die zivilrechtliche Rechtsprechung zum geschuldeten baulichen Schallschutz im Rahmen des Kauf- oder Werkvertrags für eine Wohnimmobilie betrachtet die DIN 4109 (noch) als Stand der Technik, soweit es um den Schutz vor unzumutbaren Belästigungen durch Schallübertragung im Sinne von Ziffer 1 der DIN 4109 geht. Allerdings weist der BGH auch in ständiger Rechtsprechung darauf hin, dass damit lediglich ein Mindeststandard definiert und die DIN 4109 nicht dazu geeignet ist, den üblichen Qualitäts- und Komfortstandard einer Wohnimmobilie, wie er typischerweise Gegenstand eines zivilrechtlichen Vertrages ist, zu gewährleisten:

„Der Senat hat darauf hingewiesen, dass die Schallschutzanforderungen der DIN 4109 hinsichtlich der Einhaltung der Schalldämm-Maße nur insoweit anerkannte Regeln der Technik darstellen, als es um die Abschirmung von unzumutbaren Belästigungen geht. Soweit weitergehende Schallschutzanforderungen an Bauwerke gestellt werden, wie z.B. die Einhaltung eines üblichen Komfortstandards oder eines Zustandes, in dem die Bewohner „im allgemeinen Ruhe finden“, sind die Schalldämm-Maße der DIN 4109 von vornherein nicht geeignet, als anerkannte Regeln der Technik zu gelten. Insoweit können aus den

⁹⁰ BVerwG, Urt. v. 21.06.2001, 7 C 21/00, Rn. 15 f. juris; Jaras, BImSchG, 11. Auflage, § 3 Rn. 107.

⁹¹ Ähnlich Ekardt, § 7 FluLärmG, Rn. 4.

⁹² Entwurf der Bundesregierung zur 2. FlugLSV v. 29.05.2009, BR-Drs. 521/09, S. 6.

⁹³ Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung v. 23.09.2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes v. 20.11.2014 (BGBl. I S. 1748).

⁹⁴ Vgl. etwa BVerwG, Beschl. v. 29.07.2010, 4 BN 21/10, juris.

Regelwerken die Schallschutzstufen II und III der VDI-Richtlinie 4100 aus dem Jahr 1994 oder das Beiblatt 2 zur DIN 4109 Anhaltspunkte liefern.“⁹⁵

Im Ergebnis kann damit die DIN 4109 (1989) im Grundsatz noch als Stand der Schallschutztechnik im Hochbau angesehen werden, soweit es um die Vermeidung unzumutbarer Belastungen geht. Da die 2. FlugLSV in § 3 Abs. 1 bei der Benennung der erforderlichen Schalldämm-Maße auf die Werte nach der Tabelle 8 der DIN 4109 (1989) zurückgreift, beachtet sie im Grundsatz diesen gesetzlich vorgeschriebenen Mindeststandard.⁹⁶

Die Identität der jeweils genannten Schalldämm-Maße in § 3 Abs. 1 der 2. FlugLSV einerseits und in der Tabelle 8 der DIN 4109 (1989) andererseits täuscht allerdings leicht darüber hinweg, dass die 2. FlugLSV im Detail dann doch deutlich von der DIN bzw. anderen Regelwerken abweicht. So entsprechen zwar die in Tabelle 8 der DIN 4109 (1989) genannten Dauerschallpegel („maßgeblicher Außenlärmpegel“ = L_a) und korrespondierenden Bauschalldämm-Maße $R'_{w,res}$ sowohl in ihrer absoluten Höhe als auch in der Abstufung in Schritten von 5 dB der Vorgehensweise in § 3 Abs. 1 der 2. FlugLSV. Jedoch sieht die DIN zur Bestimmung dieses maßgeblichen Außenlärmpegels L_a für den Straßen- und Schienenlärm ausdrücklich einen Zuschlag von +3 dB(A) auf den rechnerisch ermittelten Dauerschallpegel vor, der der geringeren Schalldämmwirkung gegenüber gerichtet auftreffender Schallenergie Rechnung trägt.⁹⁷ Dieser Zuschlag findet sich in der 2. FlugLSV (und auch in den Berechnungsvorgaben der 1. FlugLSV) nicht wieder. Dies bedeutet, dass die in § 3 Abs. 1 der 2. FlugLSV vorgenommene Zuordnung eines bestimmten Bauschalldämm-Maßes zu einem bestimmten Isoband nicht, wie es zuerst den Anschein hat, der DIN 4109 entspricht, sondern gegenüber dieser um 3 dB(A) verschoben ist.⁹⁸

⁹⁵ BGH, Urt. v. 14.06.2007, VII ZR 45/06, Rn. 25 Juris; BGH, Urt. v. 04.06.2009, VII ZR 54/07, Rn. 12 Juris.

⁹⁶ Ebenso Ekardt, § 7 FluLärmG, Rn. 4, allerdings mit dem Verweis darauf, dass ein höheres Bauschalldämm-Maß geboten sein kann, wenn dieses durch ökonomisch vertretbare Bauweisen ohne weiteres erreichbar ist.

⁹⁷ Dies entspricht der Vorgehensweise zur Ermittlung des maßgeblichen Außenschallpegels nach der VDI 2719, vgl. hierzu LfU Bayern, Das erforderliche Schalldämm-Maß von Schallschutzfenstern – Vergleich verschiedener Regelwerke, 08/2007, S. 1 und S. 3.

⁹⁸ Vgl. den entsprechenden Hinweis des Umweltausschusses des Bundesrats, Beschlussempfehlung der Ausschüsse zur 2. FlugLSV, BR-Drs. 521/1/09, S. 10. In dem Informations-Papier des BMU vom 27.05.2009 wird diese Abweichung zur DIN 4109 insofern implizit anerkannt, als bei der Umrechnung von Außen- und Innenpegeln nicht nur der Korrektursummand K von 6 dB für das Frequenzspektrum von Fluglärm, sondern eben auch der Zuschlag von 3 dB berücksichtigt wird; die Differenz zwischen Außen- und Innenpegeln liegt danach immer um 9 dB unter dem einschlägigen Bauschalldämm-Maß, ohne dass aber dieses Bauschalldämm-Maß auf der Grundlage des – gegenüber dem rechnerischen Dauerschallpegel um 3 dB erhöhten – maßgeblichen Außenschallpegels L_a ermittelt würde. In aktuellen Entwürfen der DIN (E DIN 4109-2:2013-11) ist im Kapitel 4.4.5.5 Luftverkehr der Zuschlag von 3 dB auch für den (berechneten) Fluglärm enthalten.

Den Unterschied verdeutlicht folgende Tabelle:

Tabelle 1: Bauschalldämm-Maße nach 2. FlugLSV und DIN 4109

Äquivalenter Dauerschallpegel Tag L_{AeqTag} i.S.v. § 3 Abs. 1 der 2. FlugLSV in dB(A)	Maßgeblicher Außenlärmpegel L_a nach DIN 4109 in dB(A)	$R'_{w,res}$ nach § 3 Abs. 1 der 2. FlugLSV in dB	$R'_{w,res}$ nach DIN 4109 in dB
55	58	30	30
56	59	30	30
57	60	30	30
58	61	30	35
59	62	30	35
60	63	35	35
61	64	35	35
62	65	35	35
63	66	35	40
64	67	35	40
65	68	40	40
66	69	40	40
67	70	40	40
68	71	40	45
69	72	40	45
70	73	45	45
71	74	45	45
72	75	45	45
73	76	45	50
74	77	45	50

Quelle: Eigene Darstellung

Für die Betroffenen im stärker belasteten Bereich der in § 3 Abs. 1 der 2. FlugLSV jeweils genannten Isobänder liegt der durch die Verordnung vorgeschriebene Schallschutz somit um 5 dB unter dem Niveau der DIN 4109 (1989), die insofern als Stand der Technik anzusehen ist.

Über den Verweis auf den Stand der Schallschutztechnik als Mindeststandard des einzuhaltenden baulichen Schallschutzes hinaus enthält § 7 FluLärmG jedoch noch **weitergehende normative Anforderungen** an den Verordnungsgeber. Diese lassen sich insbesondere den differenzierten Lärmwerten nach § 2 Abs. 2 S. 2 FluLärmG entnehmen. So macht die Unterscheidung der Lärmwerte für die Tag-Schutzzonen einerseits und die Nacht-Schutzzone andererseits deutlich, dass nach Auffassung des Gesetzgebers die Schwelle der unzumutbaren Fluglärmbelastung zur Nachtzeit niedriger liegt als zur Tagzeit. Danach beträgt die Differenz des Dauerschallpegels L_{Aeq} zwischen den jeweiligen Außengrenzen der Tag-Schutzzone 1 einerseits und der Nacht-Schutzzone andererseits für die zivilen Flugplätze 10 dB(A) (bzw. im Falle des § 2 Abs. 2 S. 2 Nr. 1a) FluLärmG 7 dB(A)) und für die militärischen Flugplätze 13 dB(A) (bzw. im Falle des § 2 Abs. 2 Nr. 3a) FluLärmG 10 dB(A)). Dieser normati-

von Vorgabe des Gesetzes hat der Verordnungsgeber der 2. FlugLSV dadurch Rechnung getragen, dass er die erforderlichen Bauschalldämm-Maße, die in Tabelle 8 der DIN 4109 (1989) nicht hinsichtlich der Nutzung des Aufenthaltsraums einer Wohnung zur Tag- oder Nachtzeit unterschieden werden, für Schlafräume im Vergleich zu sonstigen Aufenthaltsräumen um 10 dB höher ansetzt.⁹⁹ Eine praktische Verbesserung des Schallschutzniveaus gegenüber der DIN 4109 ist damit allerdings kaum verbunden, da die maßgeblichen Außenlärmpegel nach Tabelle 8 der DIN 4109 als Mittelungspegel im Tagzeitraum konzipiert sind, während die erforderlichen Bauschalldämm-Maße in § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 der 2. FlugLSV für die Schlafräume an die errechneten Dauerschallpegel des Nachtzeitraumes ($L_{AeqNacht}$) anknüpfen; nachdem der Dauerschallpegel im Nachtzeitraum – abhängig vom Nachtflugbetrieb eines Flugplatzes – durchaus um 10 dB(A) unter dem Dauerschallpegel des Tagzeitraums liegen kann, hätte eine direkte Anwendung der Tabelle 8 der DIN 4109 zu mehr oder weniger vergleichbaren Ergebnissen geführt. Gleichwohl entspricht die Übernahme der in § 2 Abs. 2 S. 2 FluLärmG enthaltenen Differenzierung zwischen Tag- und Nachtschutzzonen in die 2. FlugLSV durchaus der Konzeption des Gesetzes.

Nicht in die 2. FlugLSV übernommen wurde die in § 2 Abs. 2 S. 2 FluLärmG enthaltene Differenzierung zwischen dem Dauerschallpegel $L_{AeqNacht}$, der sich auf einen Außenschallpegel bezieht, und dem Häufigkeits-Maximalpegelkriterium L_{Amax} , das einen Innenschallpegel darstellt. So enthält die 2. FlugLSV keine spezifischen Schalldämm-Maße, um eine Überschreitung der in § 2 Abs. 2 S. 2 FluLärmG genannten Innenpegel auszuschließen. Letztlich wird dieses Schutzziel aber über die an den Dauerschallpegel $L_{AeqNacht}$ anknüpfenden Bauschalldämm-Maße erreicht: So ist es zwar möglich, dass beispielsweise ein Immissionsort auf der Kontur $L_{Amax} = 6 \times 57$ dB(A) (innen) bzw. $L_{Amax} = 6 \times 72$ dB(A) (außen) außerhalb der Kontur $L_{AeqNacht} = 50$ dB(A) liegt und deshalb nur ein Bauschalldämm-Maß von 30 dB einhalten muss; jedoch beträgt in diesem Fall der Einzelschallpegel im Inneren gemäß VDI 2719 nur 38 dB(A) und liegt damit deutlich unter der vom FluLärmG vorgegebenen Zumutbarkeitsschwelle.

Schließlich ist als normative Vorgabe an den Verordnungsgeber noch zu berücksichtigen, welche Zielsetzung der Gesetzgeber mit der Novelle des FluLärmG im Jahr 2007 verfolgte. Diese Zielsetzung bestand ausweislich der Begründung zum FluLärmG 2007 darin, den Schutz der Menschen vor Fluglärm in der Umgebung der größeren zivilen und militärischen Flugplätze deutlich zu verbessern und einen auf Dauer tragfähigen Ausgleich der Belange der Luftfahrt einerseits sowie der berechtigten Lärmschutzinteressen der betroffenen Flugplatzanwohner andererseits zu erreichen.¹⁰⁰ Der Gesetzgeber ist davon ausgegangen, dass „der im Vordergrund der Neuregelung stehende passive Schallschutz [...] am Ort der Immissionen [ansetzt].“¹⁰¹ Das Mittel zur Erreichung des angestrebten besseren Schutzes hat der Gesetzgeber vorrangig in der räumlichen Ausdehnung der Lärmschutzbereiche gesehen.¹⁰² Aussagen zu dem anzustrebenden Schutzniveau innerhalb der Lärmschutzbereiche bzw. zu den dort einzuhaltenden Bauschalldämm-Maßen enthalten die Gesetzesbegründung nicht. Letztlich lässt sich den die Novelle des FluLärmG 2007 tragenden Erwägungen somit zwar keine konkrete Vorgabe für die Bestimmung der Bauschalldämm-Maße in der 2. FlugLSV entnehmen, wohl aber die gesetzgeberische Annahme, dass es infolge der Ausweitung der Lärmschutzbereiche auch tatsächlich zu einer spürbaren Verbesserung des baulichen Schallschutzes bestehender und neu zu errichtender Wohnungen bzw. schutzbedürftigen Einrichtungen kommt. Auch dieser Zielsetzung müssen alle Bestimmungen der 2. FlugLSV Rechnung tragen.

⁹⁹ Vgl. Entwurf der Bundesregierung zur 2. FlugLSV v. 29.05.2009, BR-Drs. 521/09, S. 10.

¹⁰⁰ Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Verbesserung des Schutzes vor Fluglärm in der Umgebung von Flugplätzen v. 02.02.2006, BT-Drs. 16/508, S. 1.

¹⁰¹ ebenda, S. 13.

¹⁰² ebenda, S. 2 und S. 17.

2.2.2.4 Anforderungen an § 5 Abs. 1 bis Abs. 3 der 2. FlugLSV

In ihrem § 5 Abs. 1 bis Abs. 3 definiert die 2. FlugLSV die nachträglichen baulichen Schallschutzmaßnahmen, für die innerhalb des Lärmschutzbereichs auf der Grundlage von § 9 Abs. 1 S. 1 bzw. Abs. 2 S. 1 FluLärmG Ansprüche auf Aufwendungsersatz bestehen sollen. Hinsichtlich der einschlägigen Ermächtigungsgrundlagen und normativen Vorgaben des FluLärmG ist hier zu differenzieren.

Mit **§ 5 Abs. 1 S. 1 der 2. FlugLSV** wird der Begriff der baulichen Schallschutzmaßnahme, wie er in § 9 Abs. 1 bis Abs. 4 FluLärmG verwendet wird, näher definiert. Eine Ermächtigungsgrundlage für eine derartige Konkretisierung der im Gesetz verwendeten Terminologie kennt das FluLärmG nicht. Dieses Defizit ist jedoch letztlich unschädlich, da § 5 Abs. 1 S. 1 der 2. FlugLSV keinen über § 9 FluLärmG hinausgehenden Inhalt erkennen lässt.

Nach **§ 5 Abs. 1 S. 2 der 2. FlugLSV** umfasst der Aufwendungsersatzanspruch als Nebenleistung auch die Ermittlung der erforderlichen Bauschalldämm-Maße und die für den Ausbau und den Einbau erforderlichen Arbeiten einschließlich der Putz- und Anstricharbeiten.¹⁰³ Diese Regelung lässt sich unproblematisch auf § 9 Abs. 4 S. 2 FluLärmG stützen. Die Ermächtigungsgrundlage erlaubt ausdrücklich die Regelung von Art und Umfang der erstattungsfähigen Nebenleistungen. Aus dem Zusammenhang mit § 12 Abs. 1 FluLärmG sowie der Funktion des § 9 FluLärmG als Instrument der Konfliktbewältigung lässt sich ableiten, dass der Aufwendungsersatzanspruch des Berechtigten jedenfalls nicht dadurch konterkariert werden darf, dass die mit dem nachträglichen Einbau von Schallschutzmaßnahmen verbundenen Nebenkosten in signifikanter Höhe bei ihm verbleiben. Unzulässig wäre deshalb sicherlich eine Regelung, die die Nebenkosten des nachträglichen baulichen Schallschutzes vollständig auf den Immobilieneigentümer überwälzt. Diesen normativen Anforderungen des FluLärmG wird § 5 Abs. 1 S. 2 der 2. FlugLSV mit der weiten Definition der Nebenleistungen gerecht.

Problematisch ist die Ermächtigungsgrundlage für die Bestimmungen in **§ 5 Abs. 2 und Abs. 3 der 2. FlugLSV**, die zur Folge haben, dass das mit dem nachträglichen baulichen Schallschutz zu erreichende Schutzniveau gegenüber den Anforderungen bei der Neuerrichtung baulicher Anlagen um 3 dB bzw. in den Fällen des § 5 Abs. 3 der 2. FlugLSV sogar um 8 dB zurückbleibt. Insofern ist festzustellen, dass der durch § 9 Abs. 1 S. 1 bzw. Abs. 2 S. 1 FluLärmG dem Grunde nach eingeräumte Aufwendungsersatzanspruch gemäß § 9 Abs. 4 S. 1 FluLärmG der Höhe nach besteht, „soweit sich die Maßnahmen *im Rahmen* der nach § 7 erlassenen Rechtsverordnung halten“. Die gleiche Formulierung („im Rahmen“) findet sich auch in § 9 Abs. 3 S. 1 und S. 2 FluLärmG, wo jeweils der Aufwendungsersatzanspruch für Fälle ausgeschlossen wird, in denen baulicher Schallschutz bereits vor Festsetzung des Lärmschutzbereichs erforderlich war bzw. vom Flugplatzbetreiber finanziert wurde und sich die betreffenden Anforderungen bzw. Maßnahmen im Rahmen der Verordnung nach § 7 halten. Eine Ermächtigung dazu, die Formulierung „im Rahmen halten“ durch Rechtsverordnung zu konkretisieren, enthält § 7 FluLärmG jedoch nicht.¹⁰⁴

Der Ordnungsgeber hat sich für die Bestimmungen in § 5 Abs. 2 und Abs. 3 der 2. FlugLSV auf die Ermächtigungsgrundlage des § 9 Abs. 4 S. 2 FluLärmG gestützt und von einer „Pauschalierung der

¹⁰³ Dazu Rathgeb, in: Giemulla/Schmid, LuftVG, § 6 Rn. 179.

¹⁰⁴ Koch entnimmt – ohne weitere Begründung – dem § 7 FluLärmG den Auftrag, in der Verordnung auch das „Im-Rahmen-halten“ im Sinne des § 9 Abs. 4 FluLärmG „vollzugsfähig zu konkretisieren“, vgl. Koch, Das neue Fluglärmschutzgesetz und seine untergesetzliche Konkretisierung, in: Dolde u.a. (Hrsg.), Festschrift für Sellner, 2010, S. 277 (290). Ohne Diskussion hierzu Rathgeb, Zur Umsetzung des novellierten FluLärmG, DVBl 2013, S. 692 (695 f.); Rathgeb, in: Giemulla/Schmid, LuftVG, § 6 Rn. 173 und Rn. 176; Fellenberg, in: Grabherr/Reidt/Wysk, LuftVG, § 6 Rn. 363; Ekardt, § 9 FluLärmG, Rn. 15.

erstattungsfähigen Aufwendungen“ gesprochen.¹⁰⁵ Die Abschlüsse in § 5 Abs. 2 und Abs. 3 der 2. FlugLSV lassen pauschalisierte Erstattungsbeträge im Sinne von § 9 Abs. 4 S. 2 FluLärmG jedoch nicht erkennen,¹⁰⁶ sondern führen entweder zu einem vollständigen Ausschluss eines Aufwendungsersatzanspruchs oder zu einer Reduzierung der Höhe der (dann allerdings immer noch konkret zu ermittelnden) erstattungsfähigen Aufwendungen. Weder ein völliger Ausschluss eines Erstattungsanspruchs noch eine Spitzabrechnung des Aufwandes für Maßnahmen mit reduziertem Schutzziel kann als „Pauschale“ bezeichnet werden. Eine Ermächtigungsgrundlage für § 5 Abs. 2 und Abs. 3 der 2. FlugLSV ist deshalb auch im Blick auf § 9 Abs. 4 S. 2 FluLärmG zweifelhaft.

Auch jenseits der Frage nach der einschlägigen Ermächtigungsgrundlage findet sich für die Differenzierung des angestrebten baulichen Schallschutzes zwischen Neubauten und Bestandsgebäuden sowie – erst Recht – für die Differenzierung zwischen dem 3-dB-Abschlag in § 5 Abs. 2 und dem 8-dB-Abschlag in § 5 Abs. 3 der 2. FlugLSV keine normative Grundlage im FluLärmG. Dies erhellt sich bei genauerer Betrachtung der systematischen Stellung und der Funktion der jeweiligen Regelungen in § 9 Abs. 3 und Abs. 4 FluLärmG. Mit § 9 Abs. 4 S. 1 FluLärmG wird der Aufwendungsersatzanspruch, der dem Grunde nach in § 9 Abs. 1 S. 1 bzw. Abs. 2 S. 1 FluLärmG enthalten ist, hinsichtlich seiner *Höhe* ausgestaltet. Dieser anspruchsausfüllenden Funktion entspricht die Verwendung des Wortes „soweit“ in § 9 Abs. 4 S. 1 FluLärmG. Dagegen betreffen die Bestimmungen in § 9 Abs. 3 S. 1 und S. 2 FluLärmG nicht die Anspruchshöhe, sondern das Bestehen bzw. den Ausschluss des Anspruchs dem Grunde nach.¹⁰⁷ Dies folgt gleichermaßen aus der Systematik der Normierung vor § 9 Abs. 4 S. 1 FluLärmG wie auch aus der jeweiligen Verwendung des Wortes „wenn“ in § 9 Abs. 3 S. 1 und S. 2 FluLärmG. Hinzu tritt, dass § 9 Abs. 3 S. 1 und S. 2 FluLärmG spezielle Sachverhalte regeln, in denen der Aufwendungsersatzanspruch für die sich im Rahmen des § 7 haltende Maßnahme vollständig ausgeschlossen sein soll, weil entweder schon zuvor eine Rechtspflicht zur Durchführung dieser Maßnahme bestand („Verschulden gegen sich selbst“)¹⁰⁸ oder weil diese Maßnahme bereits zuvor einmal vom Flugplatzbetreiber finanziert wurde („Verbot der Doppelentschädigung“)¹⁰⁹ – und zwar unabhängig davon, ob die Maßnahme tatsächlich durchgeführt wurde bzw. ob sie noch wirksam vorhanden ist.¹¹⁰ Hätte der Gesetzgeber des FluLärmG dabei zugleich ein geringeres Schutzniveau in Fällen bereits durchgeführter freiwilliger Schallschutzprogramme normieren wollen, so hätte er in § 9 Abs. 3 S. 2 FluLärmG nicht die mit § 9 Abs. 4 S. 1 FluLärmG wortgleiche Bezugnahme auf § 7 FluglärmG aufgenommen und hätte – da ein reduziertes Schutzniveau ja nicht den Anspruchsgrund, sondern die Anspruchshöhe betrifft – anstelle des Wortes „wenn“ das Wort „soweit“ benutzt.

Aus der in § 9 Abs. 4 S. 1 FluLärmG sowie in § 9 Abs. 3 S. 1 bzw. S. 2 FluLärmG gleichermaßen enthaltenen Verweisung auf die nach § 7 zu erlassende Rechtsverordnung dürfte somit folgen, dass nach der Intention des Gesetzes der Aufwendungsersatzanspruch grundsätzlich für die Kosten derjenigen nachträglichen Maßnahmen des baulichen Schallschutzes besteht, die auch für die Neuerrichtung (bzw. Änderung oder Nutzungsänderung) baulicher Anlagen im Lärmschutzbereich erforderlich sind.¹¹¹

¹⁰⁵ Entwurf der Bundesregierung zur 2. FlugLSV v. 29.05.2009, BR-Drs. 521/09, S. 5 f.

¹⁰⁶ Vgl. zur Möglichkeit von Pauschalierungen dagegen Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, § 9 FluLärmG, Rn. 37.

¹⁰⁷ Ebenso Ekardt, § 9 FluLärmG, Rn. 2.

¹⁰⁸ Vgl. Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, § 9 FluLärmG, Rn. 46.

¹⁰⁹ Vgl. Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, § 9 FluLärmG, Rn. 52.

¹¹⁰ vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Gesetz zur Verbesserung des Schutzes vor Fluglärm in der Umgebung von Flugplätzen vom 02.02.2006, BT-Drs. 16/508, S. 22.

¹¹¹ Zweifelnd an der Ermächtigungsgrundlage für § 5 Abs. 2 der 2. FlugLSV deshalb auch der Umweltausschuss des Bundesrats, vgl. Beschlussempfehlung der Ausschüsse zur 2. FlugLSV, BR-Drs. 521/1/09, S. 10.

Unabhängig von diesen Fragen der einschlägigen Ermächtigungsgrundlage ist auch festzustellen, dass der Gesetzgeber der Novelle 2007 eine Verbesserung des Schutzes vor fluglärmbedingten Immissionen angestrebt hat und dass § 7 FluLärmG insofern als Mindeststandard den Stand der Schallschutztechnik im Hochbau vorschreibt. Mit den Abschlägen nach § 5 Abs. 2 und Abs. 3 der 2. FlugLSV bleibt der letztlich zu erreichende Innenpegel jedoch um mindestens 3 dB(A) bzw. mindestens 8 dB(A) hinter dem Schutzniveau der DIN 4109 (1989) zurück.¹¹² Berücksichtigt man zusätzlich, dass die DIN 4109 aufgrund des 3-dB(A)-Zuschlags zur Ermittlung des maßgeblichen Außenlärmpiegels L_a in den stärker betroffenen Bereichen der Isobänder sowieso schon zu einem um 5 dB besseren Schallschutz führen würde, so beträgt die Abweichung zwischen dem nach der DIN 4109 erforderlichen und dem nach § 5 Abs. 2 bzw. Abs. 3 der 2. FlugLSV erstattungsfähigen Bauschalldämm-Maß teilweise sogar 8 dB bzw. 13 dB. Wenn man in dieser DIN (noch) den Stand der Schallschutztechnik im Hochbau erkennt, dann unterschreiten die genannten Abschläge diesen Mindeststandard deutlich.¹¹³

2.2.2.5 Anforderungen an § 5 Abs. 4 und Abs. 5 der 2. FlugLSV

§ 5 Abs. 4 und Abs. 5 der 2. FlugLSV regeln den Höchstbetrag für die Erstattung von Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen im Sinne einer Kappungsgrenze. Die Ermächtigungsgrundlage hierfür ist ohne Schwierigkeiten in § 9 Abs. 4 S. 2 FluLärmG zu finden.

Schwieriger gestaltet sich dagegen die Bestimmung der normativen Anforderungen, die sich aus § 9 Abs. 4 S. 2 FluLärmG für die Festlegung des Höchstbetrages ergeben. Da Wortlaut und Gesetzesbegründung¹¹⁴ wenig ergiebig sind, muss auf systematische und teleologische Erwägungen zurückgegriffen werden. Insofern ist festzustellen, dass eine Kappungsgrenze, wie sie die Höchstbetragsregelung in § 5 Abs. 4 S. 1 der 2. FlugLSV enthält, regelmäßig das Ergebnis einer Abwägung zwischen dem Schutzbedürfnis der Betroffenen einerseits und den finanziellen Interessen des Flugplatzbetreibers andererseits darstellt. Rechtssystematisch entspricht § 5 Abs. 4 S. 1 der 2. FlugLSV den Fallkonstellationen des § 74 Abs. 2 S. 3 VwVfG, in denen an die Stelle einer eigentlich erforderlichen, jedoch nur mit unvertretbarem Aufwand realisierbaren Schutzvorkehrung eine Entschädigungsleistung tritt.

Auf der Grundlage von § 74 Abs. 2 S. 3 VwVfG wurde im Planfeststellungsbeschluss zum Ausbau des Verkehrsflughafens Berlin Brandenburg der Aufwendungsersatz für bauliche Schallschutzvorkehrungen auf 30% des Verkehrswerts des betroffenen Grundstücks begrenzt. Diese Begrenzung wurde vom Bundesverwaltungsgericht und vom Bundesverfassungsgericht gleichermaßen mit der Erwägung akzeptiert, dass der Aufwendungsersatzanspruch der Finanzierung von Lärmschutzeinrichtungen und nicht von solchen Maßnahmen dienen solle, die einer grundlegenden Gebäudesanierung gleich oder nahe kommen.¹¹⁵ Überträgt man diese Erwägungen auf die Höchstbetragsregelung nach § 9 Abs. 4 S. 2 FluLärmG und berücksichtigt man weiter, dass eine generalisierende Prüfung der Verhältnismäßigkeit des Aufwands für bauliche Schallschutzvorkehrungen ja bereits in der Festlegung der Schalldämm-Maße in § 3 Abs. 1 der 2. FlugLSV enthalten ist (vgl. Kapitel 2.2.2.3), so wird deutlich, dass die Höchstbetragsregelung letztlich nur auf atypische Einzelfälle ausgerichtet sein darf. Würde

¹¹² Ablehnend deshalb auch der Umweltausschuss des Bundesrats, vgl. Beschlussempfehlung der Ausschüsse zur 2. FlugLSV, BR-Drs. 521/1/09, S. 10.

¹¹³ Anders für den 3-dB-Abschlag: Rathgeb, in: Giemulla/Schmid, LuftVG, § 6 Rn. 173. Den 8-dB-Abschlag ablehnend dagegen Koch, Das neue Fluglärmschutzgesetz und seine untergesetzliche Konkretisierung, in: Dolde u.a. (Hrsg.), Festschrift für Sellner, 2010, S. 277 (297).

¹¹⁴ Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Gesetz zur Verbesserung des Schutzes vor Fluglärm in der Umgebung von Flugplätzen vom 02.02.2006, BT-Drs. 16/508, S. 22

¹¹⁵ BVerwG, Urt. v. 16.03.2006, 4 A 1075/04, Rn. 422 Juris; BVerfG, Beschl. v. 29.07.2009, 1 BvR 1606/08, Rn. 29 Juris.

die Festlegung eines Höchstbetrags dazu führen, dass der eigentlich erforderliche bauliche Schallschutz in einem erheblichen Anteil der Fälle letztlich nicht finanziert würde, so wäre der Zweck der Ermächtigungsgrundlage in § 9 Abs. 4 S. 1 FluLärmG verfehlt – denn es wäre die vom FluLärmG ja angestrebte Konfliktbewältigung nicht erreicht..

Mit § 5 Abs. 4 S. 1 der 2. FlugLSV wird der Höchstbetrag der Erstattung auf 150 €/m² Wohnfläche festgelegt. Bereits unabhängig von den Einschränkungen, die die Anwendung der WoFIV und die Reduzierung der maßgeblichen Wohnfläche mittels § 5 Abs. 5 S. 2 der 2. FlugLSV mit sich bringen (vgl. Kapitel 2.1.3.4), bleibt der daraus resultierende Höchstbetrag pro Wohneinheit deutlich hinter der 30%-Kappungsgrenze des Planfeststellungsbeschlusses für den Flughafen Berlin Brandenburg zurück. Bei einer typischen Wohnungsgröße von 100 m² Wohnfläche beläuft sich der Höchstbetrag auf nur 15.000 €. In den meisten Fällen dürfte dieser Betrag unterhalb von 10% des Verkehrswertes einer solchen Wohnung liegen und sicherlich nicht ausreichen, um mittels baulicher Schallschutzmaßnahmen letztlich eine grundlegende Gebäudesanierung durchzuführen. Schon aus rechtssystematischer Sicht ist es deshalb zweifelhaft, ob die Festlegung des Höchstbetrags auf 150 €/m² noch den Anforderungen des § 9 Abs. 4 S. 2 FluLärmG genügt. Bestätigt werden diese Zweifel durch die aus der Vollzugspraxis gewonnene Beobachtung, dass der Höchstbetrag regelmäßig nur bei der Notwendigkeit einer schalltechnischen Ertüchtigung von Dachflächen erreicht wird (vgl. Kapitel 2.4.3.2), denn dass Aufenthaltsräume auch in Dachgeschossen gelegen sind und dort höhere Kosten für bauliche Schallschutzmaßnahmen entstehen, kann nicht als atypisch angesehen werden.

2.3 Vergleichende Betrachtung zu Regelungen des Straßen- und Schienenverkehrs-lärms

Dem Fluglärmschutzrecht einerseits und dem Recht des Schutzes vor Straßen- und Schienenverkehrs-lärm andererseits ist gemeinsam, dass beide Rechtsregime aus dem allgemeinen Immissions-schutzrecht ausgeklammert und sektoral geregelt sind. Dies wird deutlich an der in § 2 BImSchG enthaltenen Bestimmung des Geltungsbereichs des allgemeinen Immissionsschutzrechts, das nach § 2 Abs. 2 S. 1 BImSchG Flugplätze ausnimmt und nach § 2 Abs. 1 Nr. 4 BImSchG die Verkehrslärmauswirkungen des Baus öffentlicher Verkehrswege den Sonderregelungen in §§ 41 bis 43 BImSchG unterwirft. Normativ ist dies darauf zurückzuführen, dass der Straßen-, Schienen- und Luftverkehr (auch) einem öffentlichen Interesse dient, was sich in einer anderen Beurteilung der Zumutbarkeit entsprechender Lärmeinwirkungen niederschlägt. Vor dem Hintergrund dieser normativen Gemeinsamkeit wäre eigentlich eine einheitliche Normierung aller drei Regelungsbereiche naheliegend.

Tatsächlich existiert diese Einheitlichkeit jedoch nicht. Während Straßen- und Schienenverkehrs-lärm nach §§ 41 ff. BImSchG i. V. m. der Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV)¹¹⁶ beurteilt und der passive Schallschutz ggf. nach der 24. BImSchV dimensioniert wird, erfolgt die Beurteilung des Fluglärms nach §§ 2 ff. FluLärmG i. V. m. der 1. FlugLSV und ergibt sich die Dimensionierung des passiven Schallschutzes allein aus der 2. FlugLSV. Unmittelbare Berührungspunkte der jeweils einschlägigen Rechtsnormen bestehen somit nicht. Dies schließt allerdings eine inhaltliche Parallelität oder zumindest eine vergleichbare Behandlung ähnlicher Problemlagen nicht von vornherein aus. Im vorliegenden Kapitel sollen deshalb die Ähnlichkeiten und Unterschiede der beiden Rechtsregime des Verkehrslärmschutzrechts untersucht und bewertet werden, wobei insofern nach einer kurzen Betrachtung der jeweils einschlägigen gesetzlichen Grundlagen (Kapitel 2.3.1) die Gegenüberstellung der 24. BImSchV mit der 2. FlugLSV (Kapitel 2.3.2) im Mittelpunkt steht. Abschließend ist fest-

¹¹⁶ 16. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verkehrslärmschutzverordnung – 16. BImSchV) v. 12.06.1990 (BGBl. I, S. 1036), zuletzt geändert durch Verordnung v. 18.12.2014 (BGBl. I S. 2269).

zustellen, inwiefern sich eine Angleichung der jeweiligen Regelwerke empfehlen würde (Kapitel 2.3.3).

2.3.1 Gesetzliche Grundlagen in §§ 41 ff. BImSchG und im FluLärmG

Der Zweck des Bundesimmissionsschutzgesetzes und damit auch der §§ 41 ff. BImSchG besteht darin, durch Immissionen bedingten Gefahren, erheblichem Nachteilen oder erheblichen Belästigungen für die Allgemeinheit und die Nachbarschaft vorzubeugen (§ 1 Abs. 1 i. V. m. § 3 Abs. 1 BImSchG). Ganz ähnlich formuliert § 1 FluLärmG, wonach das Gesetz den Zweck verfolgt, in der Umgebung von Flugplätzen den Schutz der Allgemeinheit und der Nachbarschaft vor Gefahren, erheblichen Nachteilen und erheblichen Belästigungen durch Fluglärm sicherzustellen. Trotz dieser identischen Zielsetzung sind die Anwendungsbereiche und die normativen Grundentscheidungen beider Gesetze von zwei fundamentalen Unterschieden geprägt.

Gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 4 BImSchG gilt dieses Gesetz – nach näherer Maßgabe der §§ 41 bis 43 BImSchG – nur für den *Bau* von öffentlichen Straßen und von Eisenbahnen. Dementsprechend ist gemäß § 41 Abs. 1 BImSchG der Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen auch nur bei dem Bau oder der wesentlichen Änderung von Straßen und Schienenwegen sicherzustellen. Ein Regelungsinstrumentarium zum Schutz vor den Lärmauswirkungen *bestehender* Straßen und Schienenwege existiert – von § 75 Abs. 2 S. 2 VwVfG sowie möglicherweise verfassungsrechtlich begründeten Ansprüchen abgesehen – nicht. Hieraus folgt praktisch eine sehr eingeschränkte Wirksamkeit des Schutzes vor Straßen- und Schienenverkehrslärm. Zudem hat der ausschließlich vorhabenbezogene Ansatz der §§ 41 bis 43 BImSchG zur Folge, dass bei einer Überlagerung der Emissionen verschiedener Straßen und Schienenwege zu Lasten eines bestimmten Immissionsorts keine summierende Betrachtung erfolgt, sondern immer nur die aus dem konkreten Neubau- oder Ausbauvorhaben resultierenden Immissionen beurteilt sowie etwaigen Schutzvorkehrungen zugrunde gelegt werden.

Demgegenüber ist das FluLärmG gerade nicht vorhabenbezogen, sondern bezweckt einen Schutz vor den gesamten fluglärmbedingten Immissionen in der Umgebung aller Flugplätze (soweit sie in § 4 Abs. 1 FluLärmG genannt sind). Zwar differenziert § 2 Abs. 2 S. 2 FluLärmG hinsichtlich der anwendbaren Lärmwerte und damit der Größe der jeweiligen Lärmschutzbereiche zwischen bestehenden und neuen bzw. wesentlich baulich erweiterten Flugplätzen. Dies ändert aber nichts daran, dass die Instrumentarien des FluLärmG grundsätzlich auch auf bestehende Flugplätze, d.h. unabhängig von jeglichem Bau- oder Ausbauvorhaben Anwendung finden. Zugleich betrachtet das FluLärmG immer jeglichen Fluglärm in der Umgebung eines Flugplatzes, ohne dass es auf die Verursachung dieses Lärms durch ein bestimmtes Vorhaben ankäme.

Während das FluLärmG somit einen gegenüber den § 41 ff. BImSchG erheblich umfassenderen Anwendungsbereich hat, bleibt es mit seinen Instrumentarien hinter dem Straßen- und Schienenverkehrslärmschutz deutlich zurück. Dies ergibt sich schon aus dem Schutzzweck in § 1 FluLärmG, der sich auf die Mittel der baulichen Nutzungsbeschränkungen und des baulichen Schallschutzes beschränkt. Hieraus folgt, dass Möglichkeiten des aktiven Fluglärmschutzes durch das FluLärmG von vornherein nicht in den Blick genommen werden. Demgegenüber verlangt § 41 Abs. 1 BImSchG vorrangig, die nach dem Stand der Technik vermeidbaren schädlichen Umwelteinwirkungen durch Verkehrsgeräusche auch tatsächlich zu vermeiden. Dieser Vorrang des aktiven Schallschutzes gilt nach § 41 Abs. 2 BImSchG nur insoweit nicht, als die Kosten der Schutzmaßnahme außer Verhältnis zu dem angestrebten Schutzzweck stehen würden; nur in diesen Fällen der Untunlichkeit (§ 74 Abs. 2 S. 3 VwVfG) kommt der Aufwendungsersatzanspruch des § 42 BImSchG für den nach der 24. BImSchV zu dimensionierenden baulichen Schallschutz überhaupt zur Anwendung.

Über ein weitergehendes Instrumentarium verfügt das FluLärmG allerdings wiederum insofern, als es mit den Bauverboten nach § 5 FluLärmG und den Beschränkungen der baulichen Nutzung nach § 6 FluLärmG einen – zumindest dem Anspruch nach wirksamen – *vorsorgenden* Schutz vor fluglärmbe-

dingten Belastungen betreibt, d.h. die Entstehung neuer schutzbedürftiger Nutzungen in der Umgebung von Flugplätzen einschränkt, während das Recht des Straßen- und Schienenverkehrslärmschutzes immer nur die in der Umgebung eines Vorhabens bereits vorhandenen schutzbedürftigen Nutzungen betrachtet, d.h. rein nachsorgenden Charakter hat. Ein allgemeines Verbot der Errichtung schutzbedürftiger Nutzungen in der Umgebung von Straßen- und Schienenwegen existiert ebenso wenig wie eine allgemeingültige Bestimmung des ggf. einzuhaltenden baulichen Schallschutzes. Lediglich im Einzelfall können sich derartige Beschränkungen aus bauordnungsrechtlichen Bestimmungen oder bauleitplanerischen Festlegungen ergeben.

Ungeachtet dieser Unterschiede besteht eine strukturelle Parallelität zwischen dem Aufwendungsersatzanspruch nach § 42 BImSchG und demjenigen nach § 9 FluLärmG insofern, als in beiden Fällen zunächst ein Auslösewert im Sinne eines Außenschallpegels vor einem schutzbedürftigen Objekt überschritten sein muss, um einen Schutzanspruch dem Grunde nach zuzuerkennen. Der Anwendungsbereich des § 9 FluLärmG wird überhaupt erst durch die Lage eines schutzbedürftigen Objekts im festgesetzten Lärmschutzbereich eröffnet. Die jeweilige Lärmschutzbereichsverordnung definiert auch verbindlich den Außenschallpegel, der der Dimensionierung des passiven Schallschutzes zugrunde zu legen ist (§ 3 Abs. 1, Abs. 3 der 2. FlugLSV). Für den Aufwendungsersatzanspruch nach § 42 BImSchG fehlt es zwar an einer solchen rechtsförmlichen Festlegung des maßgeblichen Außenschallpegels. In der Sache ist der Unterschied jedoch gering, da auch der Anwendungsbereich des § 42 BImSchG erst bei einer Überschreitung der in § 2 der 16. BImSchV genannten Immissionsgrenzwerte eröffnet ist und die im Planfeststellungsverfahren für den Bau oder Ausbau eines Verkehrswegs durchzuführenden (und darzustellenden) Schallimmissionsberechnungen den für die Dimensionierung des baulichen Schallschutzes maßgeblichen Außenschallpegel festlegen (vgl. den Verweis der Anlage zur 24. BImSchV auf die Beurteilungspegel nach den Anlagen 1 und 2 der 16. BImSchV).

2.3.2 Vergleich der 24. BImSchV mit der 2. FlugLSV

Lässt man die genannten strukturellen und regelungssystematischen Unterschiede zwischen den §§ 41 ff. BImSchG einerseits und dem FluLärmG andererseits außer Acht, so ergibt sich für die 24. BImSchV und die 2. FlugLSV der grundsätzlich gleiche Ausgangspunkt, dass eine definierte Verkehrslärmimmissionsbelastung auf eine schutzbedürftige Nutzung trifft und der erforderliche Schutz durch bauliche (passive) Maßnahmen gewährleistet werden soll. Bei dieser identischen Ausgangslage spricht prima facie wenig dagegen, die Dimensionierung dieses baulichen Schallschutzes den gleichen Regelungen zu unterwerfen. Tatsächlich sind jedoch die 24. BImSchV und die 2. FlugLSV durch einige Unterschiede gekennzeichnet, die sich nicht unerheblich auf das letztlich im Inneren eines Raumes erreichbare Schutzniveau auswirken.

2.3.2.1 Definition der schutzbedürftigen Räume

Die 24. BImSchV und die 2. FlugLSV stimmen darin überein, dass baulicher Schallschutz nur an **schutzbedürftigen Räumen** (so § 2 Abs. 1 S. 1 der 24. BImSchV) bzw. an **Aufenthaltsräumen** (so § 2 der 2. FlugLSV) erforderlich ist. Für den Straßen- und Schienenverkehrslärm bestimmt § 2 Abs. 2 der 24. BImSchV unter Verweis auf die Tabelle 1 Spalte 1 der Anlage zur Verordnung bestimmte Aufenthaltsräume als schutzbedürftig. Die Auflistung dieser Aufenthaltsräume in Tabelle 1 Spalte 1 der Anlage zur 24. BImSchV ist hinsichtlich der Wohnräume und der schutzbedürftigen Räume in schutzbedürftigen Einrichtungen mit § 2 der 2. FlugLSV identisch. Soweit in der Tabelle 1 Spalte 1 der Anlage zur 24. BImSchV verschiedene Formen von Büroräumen sowie Arztpraxen aufgelistet sind und auch die Schlafräume in Beherbergungsbetrieben erfasst werden,¹¹⁷ für die sich in § 2 der 2. FlugLSV kein Äquivalent findet, ist dies darauf zurückzuführen, dass gewerbliche Nutzungen von

¹¹⁷ Vgl. Entwurf der Bundesregierung zur 24. BImSchV v. 02.07.1996, BR-Drs. 463/96, S. 12.

vornherein nicht vom Anwendungsbereich des FluLärmG erfasst sind (vgl. oben Kapitel 2.1.1.2), während die §§ 41 ff. BImSchG eine solche Einschränkung nicht kennen.

Auffällig ist hingegen der Unterschied der in beiden Verordnungen enthaltenen Definition des **Schlafräums**. In Tabelle 1 Spalte 1 der Anlage zur 24. BImSchV ist die Rede von Räumen, die *überwiegend* zum Schlafen genutzt werden. Dagegen spricht § 2 Nr. 1 der 2. FlugLSV – in Übereinstimmung mit § 9 Abs. 2 S. 1 FluLärmG – von Räumen, die *in nicht nur unwesentlichem Umfang* zum Schlafen genutzt werden. Dem Wortlaut nach könnten sich erhebliche Unterschiede bei der Einstufung von Gästezimmern aber auch von gemischt genutzten Räumen (Einraumappartements) ergeben. Praktisch herrscht allerdings Einigkeit, dass die 24. BImSchV auch solche Räume als Schlafräume erfasst, bei denen die Nutzung zum Schlafen quantitativ nicht überwiegt, für die aber gleichwohl der besondere Schutz zur Nachtzeit geboten ist. Schon die Begründung der 24. BImSchV stuft deshalb Kinderzimmer und Einraumappartements als Schlafräume ein.¹¹⁸ Ein Unterschied verbleibt allenfalls für Gästezimmer, die bei regelmäßiger Nutzung Schlafräume im Sinne von § 2 Nr. 1 der 2. FlugLSV sind (vgl. Kapitel 2.1.1.3 und Kapitel 2.2.2.2), durch § 2 Abs. 2 der 24. BImSchV aber nicht erfasst sein dürften. Unabhängig hiervon ist ein sachlicher Grund für die unterschiedliche Definition der Schlafräume in § 9 Abs. 2 S. 1 FluLärmG bzw. § 2 Nr. 1 der 2. FlugLSV einerseits und in der Tabelle 1 Spalte 1 der Anlage zur 24. BImSchV andererseits nicht erkennbar.

2.3.2.2 Belüftungseinrichtungen

Die 24. BImSchV und die 2. FlugLSV stimmen weiter darin überein, dass Bestandteil des baulichen Schallschutzes im Falle von Schlafräumen auch der Einbau von Belüftungseinrichtungen ist. In § 2 Abs. 1 S. 2 der 24. BImSchV wird dieser zwingende Zusammenhang explizit benannt. In § 3 Abs. 6 S. 2 der 2. FlugLSV wird die Notwendigkeit des Einbaus von Belüftungseinrichtungen – anknüpfend an § 9 Abs. 2 S. 1 FluLärmG – vorausgesetzt (vgl. Kapitel 2.2.4). Während in § 3 Abs. 6 S. 1, S. 4 und S. 5 der 2. FlugLSV nähere Anforderungen an die Schalldämmwirkung, die Eigengeräusche und die Lüftungsleistung der Belüftungsgeräte formuliert sind, schweigt sich § 2 der 24. BImSchV hierzu aus.

Der wesentliche inhaltliche Unterschied der beiden Verordnungen betrifft jedoch die Frage, in welchen Räumen Belüftungseinrichtungen überhaupt erforderlich bzw. erstattungsfähig sind. § 2 Abs. 1 S. 2 der 24. BImSchV benennt insofern neben den Schlafräumen auch noch schutzbedürftige Räume mit sauerstoffverbrauchender Energiequelle. Gemäß der amtlichen Begründung soll dies etwa Räume mit Gasherden, Gasdurchlauferhitzern oder Kohleöfen betreffen und zur Vermeidung von Vergiftungsgefahr erforderlich sein.¹¹⁹ Dagegen wurde im Verordnungsverfahren zum Erlass der 2. FlugLSV eine entsprechende Regelung zwar vom Umweltausschuss des Bundesrats vorgeschlagen,¹²⁰ letztlich aber nicht in die Verordnung aufgenommen. Stattdessen sieht § 3 Abs. 6 S. 3 der 2. FlugLSV die Notwendigkeit bzw. Erstattungsfähigkeit von Belüftungseinrichtungen zusätzlich zu den Schlafräumen auch in „Aufenthaltsräumen für eine größere Zahl von Personen“ in Kindergärten, Schulen u. ä. Einrichtungen innerhalb der Tag-Schutzzone 1 vor, um insbesondere während der Unterrichtszeiten eine hinreichende Sauerstoffzufuhr zu gewährleisten.¹²¹ Ein Äquivalent hierzu existiert in der 24. BImSchV nicht.

¹¹⁸ Entwurf der Bundesregierung zur 24. BImSchV v. 02.07.1996, BR-Drs. 463/96, S. 12. Ebenso Bracher, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 24. BImSchV § 2, Rn. 2.

¹¹⁹ Entwurf der Bundesregierung zur 24. BImSchV v. 02.07.1996, BR-Drs. 463/96, S. 12.

¹²⁰ Beschlussempfehlung der Ausschüsse zur 2. FlugLSV, BR-Drs. 521/1/09, S. 7.

¹²¹ Vgl. die Beschlussempfehlung der Ausschüsse der 2. FlugLSV, BR-Drs. 521/1/09, S. 7.

Eine sachliche Rechtfertigung für die unterschiedliche Behandlung von Belüftungseinrichtungen hinsichtlich des Straßen- und Schienenlärms einerseits sowie des Fluglärms andererseits ist nicht erkennbar. Eine Angleichung der Regelungen wäre nach den jeweils einschlägigen Ermächtigungsgrundlagen (§ 43 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BImSchG und § 7 FluLärmG) ohne weiteres möglich.

2.3.2.3 Maßgebliche Außenschallpegel

Gemäß § 3 Abs. 1 der 2. FlugLSV ist das erforderliche bzw. erstattungsfähige Bauschalldämm-Maß von den nach der 1. FlugLSV zu berechnenden äquivalenten Dauerschallpegeln (Außenschallpegeln) – differenziert nach dem Tag- und Nachtzeitraum – abhängig. Zugrunde gelegt wird allerdings nicht ein für das jeweils betroffene Grundstück exakt ermittelter Wert, sondern die Zuordnung des Grundstücks zu Isobändern mit einer Spannweite von 5 dB(A). In der 24. BImSchV existiert eine derart klar ablesbare Zuordnung von Bauschalldämm-Maßen zu Isobändern eines Außenschallpegels nicht. Vielmehr stellt nach der Anlage zur 24. BImSchV der Beurteilungspegel (Außenschallpegel) $L_{r,N}$ für den Nachtzeitraum bzw. $L_{r,T}$ für den Tagzeitraum – jeweils berechnet nach den Vorgaben der 16. BImSchV – eine Rechengröße in der Formel zur Ermittlung des erforderlichen bewerteten Schalldämm-Maßes $R'_{w,res}$ dar. Der Unterschied der beiden Vorschriften liegt allerdings nicht in der Regelungssystematik, da letztlich auch die Formel in der Anlage zur 24. BImSchV einen linearen Zusammenhang zwischen Außenschallpegel und erforderlichem Bauschalldämm-Maß herstellt. Vielmehr unterscheiden sich die jeweiligen Regelungen dadurch, dass die erforderlichen Bauschalldämm-Maße nach der 24. BImSchV jeweils in Bezug auf einen für das konkrete Grundstück ermittelten Beurteilungspegel abgeleitet werden. Die mit § 3 Abs. 1 der 2. FlugLSV verbundene Pauschalierung, unterschiedlichen Außenschallpegeln mit einer Bandbreite von 5 dB(A) jeweils das gleiche Bauschalldämm-Maß zuzuordnen, findet sich in der 24. BImSchV nicht wieder.

In der praktischen Konsequenz bedeutet dies, dass im Anwendungsbereich der 24. BImSchV immer ein rechnerischer Innenschallpegel von max. 40 dB(A) in Wohnräumen bzw. max. 30 dB(A) in Schlafräumen erreicht wird. Dagegen eröffnet die 2. FlugLSV eine Bandbreite unterschiedlicher Innenschallpegel, die – nach den Annahmen des Verordnungsgebers – im Anwendungsbereich von § 9 FluLärmG i. V. m. § 5 Abs. 2 der 2. FlugLSV (also beim Aufwendungsersatzanspruch für Bestandsimmobilien) zwischen 37 und 42 dB(A) bei Wohnräumen bzw. 27 und 32 dB(A) bei Schlafräumen liegt.¹²²

Der Unterschied der beiden Vorgehensweisen ist wiederum nicht durch die Vorgaben der jeweiligen Ermächtigungsgrundlagen oder durch andere sachliche Gegebenheiten erklärbar. Zwar ist es im Bereich von Straßen- und Schieneninfrastrukturvorhaben üblich, bereits im Planfeststellungsverfahren die Beurteilungspegel an den betroffenen schutzbedürftigen Nutzungen je einzeln anzugeben, so dass die für 24. BImSchV erforderlichen Informationen bereits vorliegen, während nach § 4 Abs. 1, Abs. 4 der 1. FlugLSV lediglich die Isoplinien der jeweils einschlägigen Lärmwerte des § 2 Abs. 2 S. 2 FluLärmG zu ermitteln und darzustellen sind. Jedoch ist es rechnerisch ohne weiteres möglich und von Ziff. 8.5.5 der AzB auch vorgesehen, die fluglärmbedingten Außenschallpegel zumindest in Abstufungen von 1 dB darzustellen. Einer Angleichung des § 3 Abs. 1 der 2. FlugLSV an die weitaus genauere Methodik der Anlage zur 24. BImSchV stünden somit keine relevanten praktischen Hindernisse entgegen.

¹²² Vgl. Entwurf der Bundesregierung zur 2. FlugLSV v. 29.05.2009, BR-Drs. 521/09, S. 14. In der Beschlussempfehlung der BR findet sich ein Hinweis auf „die vom Umweltbundesamt eingerichtete AG SchallschutzV“, die u.a. „sich mehrheitlich gegen Messungen im Vollzug der 2. FlugLSV ausgesprochen“ hat.

2.3.2.4 Erforderliche Bauschalldämm-Maße

Die in Abhängigkeit von einem bestimmten Außenschallpegel erforderlichen Bauschalldämm-Maße folgen in der 24. BImSchV und der 2. FlugLSV auf den ersten Blick einer gänzlich unterschiedlichen Systematik. In der Anlage zur 24. BImSchV errechnet sich das erforderliche bewertete Schalldämm-Maß $R'_{w,res}$ aus dem jeweiligen Beurteilungspegel abzüglich des Korrektursummanden D (zur Berücksichtigung der jeweiligen Raumnutzung) und zuzüglich eines Summanden für das Verhältnis der Außenfläche zur Gesamtgrundfläche des betreffenden Raums sowie zuzüglich des Korrektursummanden E (zur Berücksichtigung des Frequenzspektrums unterschiedlicher Verkehrslärmimmissionen). Der Korrektursummand D enthält das normativ gesetzte Schutzziel eines Innenpegels von 30 dB(A) in Schlafräumen, von 40 dB(A) in Wohnräumen und bestimmten Untersuchungs- oder Arbeitsräumen sowie von 45 bzw. 50 dB(A) in sonstigen gewerblich genutzten Räumen. Zugleich versteckt sich in diesem Korrektursummand D ein Zuschlag von 3 dB(A), der aufgrund der gerichteten Schalleinstrahlung von Verkehrslärm zur Ermittlung des maßgeblichen Außenschallpegels erforderlich ist (vgl. den maßgeblichen A-bewerteten Außenschallpegel L_a der VDI 2719, dazu oben Kapitel 2.2.2.3).¹²³ Der Korrektursummand E ist in der 24. BImSchV erforderlich, weil das unterschiedliche Frequenzspektrum verschiedener Straßen- und Schienenlärmissionen differenzierte Bauschalldämm-Maße erforderlich macht.

In der 2. FlugLSV findet sich durch den in § 3 Abs. 4 der 2. FlugLSV enthaltenen Verweis auf die Tabelle 9 der DIN 4109 (1989) zwar der Zu- oder Abschlag für das Verhältnis von Außenfläche zu Grundfläche eines Raums, nicht aber der 3 dB-Zuschlag für den maßgeblichen Außenschallpegel L_a und auch nicht der Korrektursummand für die Frequenzabhängigkeit des auftretenden Lärms. Ein Unterschied in der Sache ist damit allerdings nicht verbunden, da beide Zuschläge bereits in die Bauschalldämm-Maße nach § 3 Abs. 1 der 2. FlugLSV eingerechnet sind.¹²⁴

Im Ergebnis ergibt sich damit, dass die erforderlichen bzw. erstattungsfähigen Bauschalldämm-Maße nach der 24. BImSchV und der 2. FlugLSV grundsätzlich identisch sind. Im Anwendungsbereich der 24. BImSchV ergeben sich rechnerisch Innenpegel von max. 30 dB(A) in Schlafräumen und max. 40 dB(A) in Wohnräumen.¹²⁵ Die 2. FlugLSV bewirkt bei der Neuerrichtung bzw. Änderung baulicher Anlagen, d.h. im Anwendungsbereich von § 6 FluLärmG i. V. m. § 3 Abs. 1 der 2. FlugLSV Innenpegel von 24 bis 29 dB(A) in Schlafräumen bzw. 34 bis 39 dB(A) in Wohnräumen. In den Fällen des § 9 FluLärmG, die der Zweckbestimmung der 24. BImSchV als Vorschrift zur Bestimmung eines Aufwendungsersatzanspruchs entsprechen, ergeben sich infolge des 3 dB-Abschlags in § 5 Abs. 2 der 2. FlugLSV Innenpegel von 27 bis 32 dB(A) in Schlafräumen bzw. 37 bis 42 dB(A) in Wohnräumen, was jedenfalls im Mittel den Ergebnissen nach der 24. BImSchV entspricht. Dagegen bewirkt § 5 Abs. 3 der 2. FlugLSV mit seinem weiteren Abschlag von 5 dB Bauschalldämm-Maße und damit Innenpegel, die deutlich gegenüber dem Schutzniveau der 24. BImSchV zurückbleiben.

2.3.2.5 Mindestwirksamkeit baulicher Maßnahmen

Eine Regelung mit großer praktischer Bedeutung für die Dimensionierung des baulichen Schallschutzes enthält § 3 Abs. 1 S. 2 der 24. BImSchV. Dort ist vorgesehen, dass immer dann, wenn zur Erreichung der von der Verordnung vorgeschriebenen Bauschalldämm-Maße eine Verbesserung der vorhandenen Umfassungsbauteile notwendig ist, diese Verbesserung beim einzelnen Umfassungsbauteil mindestens 5 dB(A) betragen soll. Der Ordnungsgeber der 24. BImSchV hat diese Rege-

¹²³ Vgl. Bayerisches Landesamt für Umwelt, Das erforderliche Schalldämm-Maß von Schallschutzfenstern – Vergleich verschiedener Regelwerke, 08/2007, S. 1 und S. 6.

¹²⁴ Vgl. Verordnungsentwurf der Bundesregierung zur 2. FlugLSV v. 29.05.2009, BR-Drs. 521/09, S. 11.

¹²⁵ Bracher, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 24. BImSchV § 3, Rn. 1.

lung damit begründet, zu Gunsten der Betroffenen solle sichergestellt werden, dass beim Auswechseln eines Fensters mindestens ein Fenster der nächsthöheren Schallschutzklasse eingebaut werde.¹²⁶

Diese Bestimmung zur Mindestwirksamkeit schalltechnischer Verbesserungen an Umfassungsbauteilen hat zur Folge, dass im Ergebnis die von der 24. BImSchV zunächst verlangten Bauschalldämm-Maße meistens überschritten bzw. die angestrebten Innenpegel unterschritten werden. Eine vergleichbare Regelung in der 2. FlugLSV existiert nicht. Dies hat zur Konsequenz, dass immer dann, wenn die bereits vorhandenen Bauschalldämm-Maße nur geringfügig unterhalb der erforderlichen Werte liegen, auch nur Maßnahmen zur geringfügigen Verbesserung des baulichen Schallschutzes erstattungsfähig sind. Anders als im Anwendungsbereich der 24. BImSchV sind somit nach der 2. FlugLSV Fälle denkbar – und praktisch durchaus nicht selten –, in denen als Ergebnis eines vergleichsweise aufwändigen Verwaltungsverfahrens bauliche Schallschutzmaßnahmen durchgeführt werden, deren Wirkung von den Betroffenen überhaupt nicht als Verbesserung wahrgenommen werden kann. Ein sachlicher Grund für diesen Unterschied der beiden Regelwerke ist nicht erkennbar.

2.3.3 Bewertung der unterschiedlichen Regelungen

Zusammenfassend bringt der Vergleich der 24. BImSchV und der 2. FlugLSV folgendes Ergebnis:

- ▶ Die Definition des schutzbedürftigen Raums ist in beiden Verordnungen weitgehend identisch. Soweit die 24. BImSchV auch gewerblich genutzte schutzbedürftige Räume erfasst, ist eine Angleichung der 2. FlugLSV aufgrund des insofern eingeschränkteren Regelungsgegenstands des FluLärmG nicht möglich.
- ▶ Die beiden Verordnungen verwenden eine unterschiedliche Definition des Schlafrums. Eine Angleichung der Begrifflichkeit wäre sinnvoll, allerdings nur durch eine Änderung der 24. BImSchV möglich, da die 2. FlugLSV auf das Begriffsverständnis des FluLärmG zurückgreifen muss.
- ▶ Nach der 24. BImSchV sind die Kosten des Einbaus einer Belüftungseinrichtung auch für Räume mit sauerstoffverbrauchender Energiequelle erstattungsfähig. Umgekehrt anerkennt die 2. FlugLSV eine Erstattungsfähigkeit der Belüftungseinrichtungen in Aufenthaltsräumen für eine größere Zahl von Personen. Da ein sachlicher Unterschied der jeweiligen Problemlagen nicht besteht, sollten die beiden Verordnungen aneinander angeglichen werden.
- ▶ Die 24. BImSchV dimensioniert den erforderlichen baulichen Schallschutz nach einem für das betroffene Gebäude konkret zu ermittelnden Beurteilungspegel. Dagegen stützt sich die 2. FlugLSV auf Isobänder und bewirkt damit eine recht grobe Pauschalierung des erforderlichen Bauschalldämm-Maßes. Da eine stärkere Differenzierung auch innerhalb der 2. FlugLSV ohne erheblichen Mehraufwand möglich wäre, ist eine Angleichung der Verordnung an die größere Genauigkeit der 24. BImSchV zu empfehlen.
- ▶ Die nach den beiden Verordnungen angestrebten rechnerischen Innenpegel sind grundsätzlich identisch. Im Anwendungsbereich von § 5 Abs. 3 der 2. FlugLSV, d.h. bei vorangegangenen Schallschutzprogrammen bleibt das Schutzniveau jedoch deutlich gegenüber denjenigen der 24. BImSchV zurück. Eine sachliche Rechtfertigung für diese unterschiedliche Behandlung besteht nicht.
- ▶ Nach der 24. BImSchV sollen Verbesserungen des baulichen Schallschutzes immer eine Erhöhung des Bauschalldämm-Maßes des betreffenden Bauteils um mindestens 5 dB bewirken. Diese Regelung ist sinnvoll, um zu verhindern, dass eine mit hohem Verwaltungsaufwand ermittelte Maßnahme des baulichen Schallschutzes für die Betroffenen überhaupt keine wahrnehmbare

¹²⁶ Verordnungsentwurf der Bundesregierung zur 24. BImSchV v. 02.07.1996, BR-Drs. 463/96, S. 13.

Verbesserung bewirkt. Es ist deshalb zu empfehlen, in die 2. FlugLSV eine vergleichbare Regelung aufzunehmen.

2.4 Vollzugspraxis

Die Vollzugspraxis ist von wesentlichem Interesse bei der Evaluation der 2. FlugLSV. An den betroffenen Flugplatzstandorten in Deutschland ist bisher ein unterschiedlicher Stand der Umsetzung zur 2. FlugLSV erreicht, die Standorte unterscheiden sich hinsichtlich der konkreten Umsetzungspraxis voneinander. Die Unterschiede ergeben sich teilweise aus der Kombination der differenzierten Lärmwerte des § 2 Abs. 2 FluLärmG mit den Fristenregelungen in § 9 Abs. 1 und Abs. 2 FluLärmG, darüber hinaus aber auch aus der personellen und zeitlichen Kapazität in den zuständigen Behörden zur Umsetzung der 2. FlugLSV sowie den länder- und standortspezifischen Regelungen (z. B. Festsetzung der Zuständigkeiten, Organisation, Ablauf, Antragsverfahren). Auf Grundlage dieser Erfahrungen aus der Vollzugspraxis werden schließlich die Best-Practice-Beispiele herausgearbeitet, die in die konzeptionellen Vorschläge zur Weiterentwicklung der 2. FlugLSV einfließen.

Im Folgenden wird zunächst im Kapitel 2.4.1 die Vorgehensweise zur Ermittlung und Prüfung der Vollzugspraxis dargestellt. Es sind hierzu primär Interviews mit ausgewählten Akteuren geführt worden. Außerdem wurden frei verfügbare Quellen recherchiert. Im nachfolgenden Kapitel 2.4.2 werden die Hintergründe erläutert. Hierzu zählt die Darstellung und Berücksichtigung des Verfahrensfortschritts an den einzelnen Standorten und das Vorhandensein/Nichtvorhandensein zusätzlicher Förderprogramme, infolge derer sich die Standorte zum Teil deutlich voneinander unterscheiden.

Die Ergebnisse der Befragungen werden thematisch gegliedert im anschließenden Kapitel 2.4.3 dargestellt. Hierzu werden neben allgemeingültigen Aussagen zum Erstattungsverfahren (z. B. Qualität des Informationsangebots) auch spezielle Sachverhalte angeführt, die sich aus den Recherchen ergeben haben (z. B. Umgang mit Höchstkostengrenze). Abschließend werden diese Ergebnisse zusammengefasst, um die Schwerpunkte der Kritik aus der Vollzugspraxis darzustellen (Kapitel 2.5.2). Dabei wurde ein besonderer Fokus auf die Thematik der Erstattung der Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen gelegt. Die Definition der Schallschutzanforderungen für neue bauliche Anlagen nach § 3 Abs. 1 der 2. FlugLSV stellt in der Vollzugspraxis selten ein Problem dar und wurde in den Interviews nicht thematisiert. Hierzu wurde ein Fragebogen an die nach § 5 FluLärmG zuständigen Bauaufsichtsbehörden gerichtet (siehe Anhang, Kapitel 5.2).

2.4.1 Vorgehen

Um einen Überblick über die konkreten Vorgehensweisen bei der Umsetzung von Schallschutzmaßnahmen im Bundesgebiet zu erlangen, wurde an ausgewählten Standorten eine Befragung relevanter Akteure zur Vollzugspraxis durchgeführt. Es wurden dabei sowohl positive als auch negative Aspekte gesammelt, die als Hinweise zur Optimierung des Verfahrens bzw. im Rahmen der anstehenden Evaluation berücksichtigt werden können.

2.4.1.1 Befragung ausgewählter Akteure

Die Befragung erfolgte anhand persönlicher leitfadengestützter Experteninterviews oder mit Hilfe eines Fragebogens (siehe Fragebögen in Kapitel 5, Anhang), der ebenfalls die Leitfragen beinhaltete und an ausgewählte Akteure mit der Bitte um Formulierung von Rückantworten versendet wurde.

Leitfadengestützte Interviews werden mit Gesprächspartnern geführt, die aufgrund ihrer beruflichen Funktion eine fachliche Expertise aufzuweisen haben. Die Experten werden nicht als Privatpersonen, sondern als Wissensinhaber kraft ausgeübter Tätigkeit für spezielle fachliche Zusammenhänge angesprochen. Das Erkenntnisinteresse liegt in der Gewinnung von Fakteninformationen in narrativer Form.

Die Interviews wurden entweder persönlich vor Ort (in den jeweils vorhandenen Räumlichkeiten der Gesprächspartner) oder im Rahmen eines Telefongesprächs geführt. Die Versendung der Fragebögen erfolgte per E-Mail. Auf Basis der Gesprächsnotizen und -protokolle wurden die mit den beteiligten Akteuren geführten Interviews explorativ und exemplarisch auf die forschungsleitenden Fragestellungen hin untersucht.

Die Befragung verfolgte im Wesentlichen folgende Ziele (bezogen auf ausgewählte Standorte):

- ▶ sie soll einen Überblick zum Ablauf der konkreten Erstattungsverfahren vor Ort geben;
- ▶ sie soll eine generelle Einschätzung der Akteure zum Vollzug der 2. FlugLSV vermitteln;
- ▶ sie dient der Ermittlung möglicher Defizite bei der Umsetzung von Schallschutzmaßnahmen;
- ▶ sie dient der Ermittlung von best-practice-Beispielen, um möglichst progressive Ansätze für die konzeptionellen Erwägungen zu Grunde legen zu können.

Befragt wurden Akteure aus folgenden Funktionszusammenhängen und Tätigkeitsbereichen:

- ▶ Zuständige Behörden für das Erstattungsverfahren nach §§ 9, 10 FluLärmG;
- ▶ Zuständige Behörden für die Erteilung von Ausnahmen von Bauverboten gemäß § 5 FluLärmG;
- ▶ Aufsichtsbehörden (Ministerium);
- ▶ Fluglärmkommission;
- ▶ Vertreter von in Lärmschutzbereichen gelegener Kommunen;
- ▶ Flughafenbetreiber bzw. Vertreter der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen (ADV) e.V., dem Flughafenverband;

Es wurde bei der Auswahl der Akteure ein Schwerpunkt im Bereich der zivilen Flugplätze gelegt, weil die bisherige Erfahrung bereits zeigt, dass gerade an diesen Standorten Schwierigkeiten in der Vollzugspraxis existieren. Dies folgert allein aus der Tatsache, dass sich diese Standorte im Gegensatz zu den militärischen Flugplätzen in der Regel in unmittelbarer Nähe zu einer Großstadt bzw. innerhalb eines städtisch geprägten Einzugsbereichs befinden. Demzufolge ist die Anzahl der Betroffenen im Vergleich zu den militärischen Standorten im Mittel signifikant höher. Außerdem liegen von militärischen Standorten bislang kaum Erfahrungen aus der Vollzugspraxis vor, weil der LSB noch gar nicht festgesetzt wurde, im kritischen Beurteilungszeitraum „Nacht“ häufig kein regelmäßiger Betrieb stattfindet oder Ansprüche unter Berücksichtigung von § 9 Abs. 1 S. 2 FluLärmG erst später mit Beginn des sechsten Jahres nach Festsetzung des LSB entstehen (siehe Kapitel 2.4.2.1).

2.4.1.2 Systematik der Leitfragen

Die Leitfragen sind schwerpunktmäßig nach dem Erstattungsverfahren gemäß §§ 9, 10 FluLärmG und dem Verfahren zur Erteilung von Ausnahmen von Bauverboten gemäß § 5 FluLärmG ausgerichtet worden (siehe Anlage 5).

Die Leitfragen zum Erstattungsverfahren nach §§ 9, 10 FluLärmG wurden weiter untergliedert in zwei Fragenblöcke:

- ▶ Fragen zum konkreten Erstattungsverfahren am Standort;
- ▶ Fragen zur generellen Bewertung des Vollzuges der gesetzlichen Vorgaben.

2.4.1.3 Weitere Quellen

Neben der Befragung ausgewählter Akteure wurden weiterhin frei verfügbare Quellen herangezogen. Weil im Rahmen des Gutachtens nur eine beschränkte Anzahl von Akteuren befragt werden konnte, wurden für weitere Akteure bzw. Flugplatzstandorte deswegen auch die Ergebnisse aus einer Internet- und Literaturrecherche berücksichtigt. Während in der aktuellen Fachliteratur nur wenige Quel-

len vorliegen, die sich mit dieser Thematik beschäftigen, stehen für die einzelnen betroffenen Standorte in der Regel Informationen im Internet zur Verfügung (z. B. Erläuterung und Darstellung LSB).

2.4.2 Hintergrund

2.4.2.1 Rahmenbedingungen der einzelnen Standorte

Bei der Befragung ist zu berücksichtigen, dass an den ausgewählten Standorten von verschiedenen Rahmenbedingungen im Hinblick auf die Umsetzung der Schallschutzmaßnahmen auszugehen ist. Dabei ist vor allem der Zeitpunkt der Festsetzung des LSB, dessen räumliche Größe und die Existenz freiwilliger Förderprogramme an einzelnen Standorten zu nennen. Der Einfluss dieser zusätzlich vorhandenen Programme auf die Vollzugspraxis ist unter anderem Gegenstand der Befragung gewesen. Es sind insbesondere die folgenden Konstellationen zu berücksichtigen:

- ▶ Es liegt (noch) kein LSB vor, so dass die sachliche Voraussetzung zur Anwendung der 2. FlugLSV nicht gegeben ist (Bsp. München, Ramstein).
- ▶ Es ist ein LSB per Verordnung festgelegt, aber aufgrund der zeitlichen Staffelung der Maßnahmen sind am Standort noch keine Erfahrungen zur Umsetzungspraxis vorhanden (Bsp. militärische Flugplätze).
- ▶ Am Flughafenstandort werden aufgrund geltender Regelungen außerhalb des FluLärmG Maßnahmen zum baulichen Schallschutz durchgeführt bzw. Erstattungen hierfür gewährt (Bsp. Berlin Brandenburg, Leipzig/Halle, Düsseldorf). Es greifen hier zum Beispiel weitergehende Regelungen aus einer vor der Novelle des FluLärmG ergangenen Planfeststellung (vgl. § 13 Abs. 1 S. 2 FluLärmG).
- ▶ Neben den gesetzlichen Regelungen zum passiven Schallschutz nach der 2. FlugLSV gelten ergänzend freiwillige standortbezogene und/oder kommunale Programme zum baulichen Schallschutz (Bsp. Frankfurt/Main mit Regionalfonds, Stadt Kelsterbach am Flughafen Frankfurt/Main mit kommunalem Schallschutzprogramm, Hamburg mit 9. Lärmschutzprogramm).

In § 4 Abs. 1 FluLärmG ist festgelegt, für welche Flugplätze ein LSB festzusetzen ist. Es sind demnach sowohl zivile Verkehrsflughäfen als auch militärische Flugplätze betroffen. Im Einzelnen wird die Notwendigkeit an den zivilen Standorten von Verkehrsflughäfen an das Vorhandensein von Fluglinien- oder Pauschalflugverkehr (siehe § 4 Abs. 1 S. 1 FluLärmG) und an Verkehrslandeplätzen zusätzlich an das Verkehrsaufkommen (> 25.000 Flugbewegungen pro Jahr, siehe § 4 Abs. 1 S. 2 FluLärmG) gekoppelt. An militärischen Standorten sind nach § 4 Abs. 1 S. 3 FluLärmG unter anderem die Flugplätze mit Betrieb von Flugzeugen mit Strahltriebwerken betroffen.

Diese Voraussetzungen erfüllen bundesweit rund 50 Flugplätze, wobei ca. ein Drittel davon militärische und etwa zwei Drittel zivile Standorte sind (zum Teil kombinierte zivil-militärische Nutzung). An der weit überwiegenden Mehrzahl der Flugplätze liegen die LSB-Verordnungen vor (Stand 07/2015).

Wenn man exemplarisch die zehn größten internationalen zivilen Verkehrsflughäfen in Deutschland betrachtet, die rund 80 % des Gesamtverkehrsaufkommens abdecken (Flugbewegungen Gesamtverkehr in 2014, Angaben der ADV), ergibt sich mit Stand 07/2015 folgendes Bild:

- ▶ An den beiden Standorten München und Berlin-Tegel liegt kein neuer LSB vor (Grund im Fall von Berlin-Tegel: Standortschließung, vgl. auch § 4 Abs. 7 FluLärmG).
- ▶ An allen weiteren Standorten ist ein neuer LSB festgesetzt worden. Dabei gelten allein an den beiden Standorten Hannover und Stuttgart ausschließlich die Regelungen nach dem FluLärmG bzw. der 2. FlugLSV. An den weiteren sechs Standorten (Frankfurt/Main, Düsseldorf, Hamburg, Köln/Bonn, Leipzig/Halle und Berlin Brandenburg) gelten zusätzlich freiwillige Programme bzw.

werden bauliche Maßnahmen aufgrund von Regelungen aus Planfeststellungsverfahren umgesetzt.

Die Anzahl der Anspruchsberechtigten schwankt sehr stark zwischen den einzelnen Standorten. Nach einhelliger Auskunft der Interviewpartner liegt aber die Anzahl der Anträge deutlich unterhalb des erwarteten Umfangs. An den exemplarisch ausgewählten Standorten liegt die Antragsquote bei zum Teil deutlich < 25 % der Antragsberechtigten. Demzufolge sind die zur Verfügung stehenden bzw. eingestellten Finanzmittel bislang nicht ausgeschöpft worden. Dazu folgende Beispiele:

- ▶ Laut Auskunft der Behörde für Umwelt und Energie (BUE) der Freien und Hansestadt **Hamburg** befinden sich ca. 1.500 Gebäude innerhalb der Tag-Schutzzone 1 bzw. 4.900 Gebäude innerhalb der Nacht-Schutzzone. Beispielhaft lässt sich für den Standort Hamburg unter Maßgabe der bislang eingegangenen Anträge eine Teilnahmequote von rund 17 % (Tag-Schutzzone 1) bzw. 24 % (Nacht-Schutzzone) feststellen.
- ▶ Das RP Darmstadt hat für den Flughafen **Frankfurt/Main** eine Anzahl von rund 18.000 Haushalten innerhalb der Tag-Schutzzone 1 angegeben, innerhalb der Nacht-Schutzzone befinden sich rund 64.000 Haushalte. Aufgrund der bislang teilnehmenden Haushalte ergibt sich eine Quote von insgesamt rund 10 %.
- ▶ Am Standort **Hannover** befinden sich die Anspruchsberechtigten ausschließlich in der Nacht-Schutzzone und nach Auskunft der Stadt Langenhagen befinden sich dort rund 2.600 Objekte und im Bereich der Region Hannover handelt es sich um rund 900 Wohneinheiten. Die Anzahl der Anträge beträgt hier bislang 6% bzw. 2% der Anspruchsberechtigten.

Im Bereich der militärischen Flugplätze stellt sich die Situation folgendermaßen dar: An der Mehrzahl der Standorte ist ein neuer LSB festgesetzt worden, aber aufgrund der zeitlichen Staffelung nach § 9 FluLärmG ergeben sich an den Standorten (noch) keine Ansprüche auf Erstattung von Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen. Es handelt sich im Sinne des § 2 FluLärmG in der Regel um bestehende militärische Flugplätze, so dass die sofortigen Ansprüche auf Erstattung baulicher Schallschutzmaßnahmen erst ab einem Wert von $L_{AeqTag} = 73 \text{ dB(A)}$ in der Tag-Schutzzone 1 bzw. $L_{AeqNacht} = 60 \text{ dB(A)}$ in der Nacht-Schutzzone entstehen. Während an der Mehrzahl der militärischen Flugplätze regelmäßig keine Flugbewegungen während der Nacht stattfinden, befinden sich Grundstücke mit schutzbedürftigen Wohnungen der Tag-Schutzzone 1 gegebenenfalls außerhalb der 73 dB(A) Lärmkontur. Damit entstehen die Ansprüche auf baulichen Schallschutz erst mit Beginn des sechsten Jahres nach der Festsetzung des LSB, also z. B. am Standort Rostock-Laage (Festsetzung LSB 05/2014) ab 01/2020 oder am Standort Nörvenich (Festsetzung LSB 06/2013) ab 01/2019. Deswegen wird im Folgenden darauf verzichtet, die Situation an den militärischen Flugplätzen tiefergehend zu evaluieren.

2.4.2.2 Die zusätzlichen Förderprogramme im Einzelnen

Neben dem Anspruch auf Erstattung baulicher Schallschutzmaßnahmen aufgrund des FluLärmG bzw. der 2. FlugLSV gelten an den betroffenen Flughafenstandorten weitere Programme zum passiven Schallschutz, die Maßnahmen zur Erstattung baulichen Schallschutzes beinhalten. Dabei ergeben sich diese zusätzlichen Programme außerhalb des FluLärmG aus unterschiedlichen Gründen und ebenso unterscheidet sich ihr Regelungsinhalt:

- ▶ Standort Berlin Brandenburg: Es wird derzeit ein umfangreiches Schallschutzprogramm aufgrund des Neubaus umgesetzt, das sich aus den Auflagen zum Lärmschutz im Planfeststellungsbeschluss aus dem Jahr 2004 ableitet. Weitere Planergänzungsbeschlüsse und Prozesserkklärungen haben diese Auflagen verändert und abschließend gefasst. Wesentliche Unterschiede zur Erstattung baulicher Schallschutzmaßnahmen bestehen an diesem Standort im Vergleich zum

FluLärmG unter anderem in der Abgrenzung der Anspruchsberechtigten und der Definition des Schutzziels.

- ▶ Standort Leipzig/Halle: Es greifen hier die Regelungen aufgrund der Planfeststellung vom 04.11.2004 (bzw. Änderungen des Planfeststellungsbeschlusses vom 19.12.2005 und 17.07.2009). Die Ansprüche auf baulichen Schallschutz aufgrund der Planfeststellung mussten bis zum 31.12.2012 bei der Flughafen Leipzig/Halle GmbH geltend gemacht werden. Die Abwicklung und Bearbeitung läuft derzeit.
- ▶ Standort Düsseldorf: Es greift hier ein freiwilliges Programm, weil ein Antrag auf Planfeststellung mit Änderung der Betriebsgenehmigung im 02/2015 beim Landesverkehrsministerium eingereicht wurde. Man will zukünftig das 2-Bahnsystem tagsüber flexibler nutzen und deswegen wird das bisherige Schallschutzprogramm (freiwillig) fortgesetzt. Dies beruht auf den Regelungen zur Betriebsgenehmigung vom 09.11.2005 (aktuelle Fassung 16.05.2007).
- ▶ Standort Frankfurt/Main: Nach Beschluss der Hessischen Landesregierung kam es zur Einrichtung eines Regionalfonds, der auch zur Verbesserung von Maßnahmen des passiven Schallschutzes dient. Das Gesetz zur Einrichtung eines Regionalfonds im Rahmen der Allianz für Fluglärmschutz *‘Gemeinsam für die Region‘* - Regionalfondsgesetz (RegFondsG) wurde am 27.06.2012 verabschiedet. Der Fonds besitzt ein Volumen in Höhe von ca. 260 Mio. €. Auf Grundlage einer Richtlinie des Landes Hessen werden Zuschüsse und zinsgünstige Darlehen bereitgestellt, um z. B. die Ansprüche nach dem FluLärmG vorzeitig zu erfüllen. Das Fördergebiet besteht aus der Umhüllenden der Tag-Schutzzone 1 und der Lärmkontur – $L_{Aeq, Nacht}$ 55dB(A), wobei die Berechnung auf Grundlage der 100/100-Regel erfolgte.
- ▶ Standort Frankfurt/Main: Am Standort Frankfurt/Main ist außerdem das kommunale Schallschutzprogramm der Stadt Kelsterbach¹²⁷ zu nennen. Die Stadt Kelsterbach hat damit eine zusätzliche Möglichkeit für die Einwohner geschaffen, um Aufwendungen für Schallschutzmaßnahmen geltend zu machen. Da in Kelsterbach nur wenige Wohngrundstücke vom LSB erfasst sind, ist die Zahl der Anspruchsberechtigten nach FluLärmG vergleichsweise gering. Der Anwendungsbereich der „Richtlinie Schallschutz“ erfasst jedoch auch Siedlungsbereiche, die nicht im LSB liegen, aber bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt Verkehrslärmimmissionen zu erdulden haben und aufgrund des Ausbaus des Flughafens Frankfurt/Main eine signifikante Zusatzbelastung erfahren. Die Richtlinie gewährt keinen Rechtsanspruch auf Erstattung. Die Fördermöglichkeiten der kommunalen Richtlinie sind subsidiär zu den Ansprüchen aufgrund gesetzlicher Regelungen oder aufgrund spezieller Schallschutzprogramme Hessens oder der Fraport AG (Regionalfonds). Eine Bezuschussung durch die Kommune erfolgt in Höhe von 75% des Aufwandes, der zur Verbesserung der Schalldämmung erforderlich wird.
- ▶ Standort Hamburg (9. Lärmschutzprogramm am Flughafen Hamburg): Der gesetzliche Anspruch kann im Rahmen des 9. Lärmschutzprogramms, das im 03/2012 vom Flughafen gestartet wurde, z. B. ohne die übliche zeitliche Staffelung nach § 9 FluLärmG sofort geltend gemacht werden. Während die Anträge an die zuständigen Stellen bei den örtlichen Bezirksämtern gerichtet werden müssen, kann die notwendige Schalltechnische Objektbeurteilung (StOB) wahlweise selbst beauftragt oder von Sachverständigen des Flughafens durchgeführt werden. Der Antragsteller muss dann kein Geld verauslagen. Weiterhin wird seitens des Flughafens zugesagt, dass die günstigeren Konditionen aufgrund der größeren Auftragsvolumina durch eine Optimierung der Schallschutzmaßnahmen an die Antragsteller weitergegeben werden.

¹²⁷ Richtlinie über die Förderung von Schallschutzmaßnahmen im Rahmen des kommunalen Lärmschutzprogramms der Stadt Kelsterbach, 2013.

2.4.3 Ergebnisse der Befragung

2.4.3.1 Allgemeine Aussagen zum Erstattungsverfahren

Komplizierte technische und rechtliche Zusammenhänge

Die Befragten schilderten das Verfahren zur Umsetzung der 2. FlugLSV als insgesamt sehr komplex, weil ein Verständnis für die technische Herangehensweise und dessen rechtliche Umsetzung kaum vermittelbar ist. Erschwerend kommt hinzu, dass der Verordnungstext mit seinen Ausnahme- und Fristenregelungen im Detail sehr schwer verständlich ist. Die Antragsteller sind daher in der Regel mit dem Erstattungsverfahren überfordert. Außerdem sind die gesetzlich vorgesehenen Fristen, die zahlreichen Ausschlussgründe sowie der Umfang und Maßstab der erforderlichen Planunterlagen für den Antragsteller nicht nachvollziehbar. Ein Behördenvertreter brachte das Beispiel einer Verfahrensakte, die im Erstattungsverfahren aktuell derzeit etwa drei- bis viermal so viel Raum einnimmt wie die Bauakte der Genehmigung zur Errichtung des gleichen Einfamilienhauses.

Die Berechnungen der Schalldämm-Maße sind ohne vertiefte Kenntnisse der bauphysikalischen Grundlagen nicht zu überprüfen und damit für die Antragsteller nicht nachvollziehbar. Schon alleine die zwingende Einschaltung eines Sachverständigen führt letztlich zu einer ablehnenden Haltung der Betroffenen. Hinzu kommt die Einschätzung einiger Behördenvertreter, dass die Verfolgung der gesetzlichen Ansprüche einer massiven unterstützenden Einzelbetreuung jedes Antragstellers bedarf, weil ansonsten viele Anträge ins Leere laufen bzw. Antragsberechtigte verzichten würden. Es mangelte außerdem in Einzelfällen an einer ziel- und sachgerechten Information, so dass sich zum Teil auch Mieter einer betroffenen Wohnung als antragsberechtigt angesehen haben und sich somit zusätzlicher Aufklärungsbedarf ergeben hat.

Die gegenwärtige Regelungsstruktur bei der Umsetzung der Vorgaben des FluLärmG durch die 2. FlugLSV ist dabei bereits grundsätzlich auf Vereinfachung und Vereinheitlichung ausgerichtet (vgl. oben, Kapitel 2.1.2.3). Dies wird vor allem deutlich an der Methodik zur Bestimmung der erforderlichen Schallschutzmaßnahmen, d.h.

- ▶ der Verwendung eines rechnerischen Nachweises zur Prüfung sowie Ermittlung der einzuhaltenen Schalldämm-Maße, der sich an den wesentlichen Vorgaben der DIN 4109 (1989) orientiert (z. B. nach § 4 Abs. 2 der 2. FlugLSV die Ausführungsbeispiele in dem Beiblatt 1 zur DIN 4109 (1989),
- ▶ der Verwendung des bewährten und bauaufsichtlich eingeführten Bauschalldämm-Maß R'_w nach Definition der DIN 4109 (1989) oder
- ▶ der Abstufung der erforderlichen Schalldämmung in 5 dB-Stufen.

Im Rahmen der Diskussion zur 2. FlugLSV wird wiederholt kritisch hinterfragt, warum auf eine messtechnische Prüfung verzichtet wird. Dabei dient insbesondere der rechnerische Nachweis der Vereinfachung, denn die standardisierte Dämmwirkung von Umfassungsbauteilen ist bekannt und ermöglicht mit Hilfe eines rechnerischen Nachweises eine vereinfachte Vorgehensweise beim Vollzug.¹²⁸

Unter Annahme bestimmter Schalldämm-Wirkungen und der Raumgeometrie nach den Formeln der DIN 4109 wird anhand einer Bestandsaufnahme vor Ort berechnet, mit welcher Maßnahme (z. B. Austausch der vorhandenen Fenster) das gesetzlich vorgegebene Bauschalldämm-Maß erreicht wird. Die Durchführung dieser, das gesetzlich vorgegebene Schalldämm-Maß erreichenden (und damit als erforderlich im Sinne des FluLärmG anzusehenden Maßnahme) ist erstattungsfähig. Man muss davon

¹²⁸ Entwurf der Bundesregierung zur 2. FlugLSV v. 29.05.2009, BR-Drs. 521/09, S. 10.

ausgehen, dass der Aufwand für eine Messung von Schalldämm-Maßen oder Innenpegeln unverhältnismäßig groß wäre.

Der gewünschten und bislang realisierten Vereinfachung und Vereinheitlichung stehen die Rückmeldungen von den untersuchten Standorten gegenüber, die einheitlich die Komplexität der Thematik sowie der Umsetzungspraxis kritisieren. Deswegen fallen die generellen Rückmeldungen zum Erstattungsverfahren überwiegend negativ aus.

Information vor Ort

Zur Information der Bevölkerung werden an den Standorten unterschiedliche Medien verwendet (insbesondere Anschreiben per Wurfpost, Bekanntmachungen, Bürgerveranstaltungen, Infomobile und Internetauftritte). Umfassende Informationen werden vor allem über die Internetauftritte der zuständigen Behörden zur Verfügung gestellt, indem zum Beispiel der Verfahrensablauf beschrieben wird, die Antragsformulare bereitgestellt werden oder Informationsbroschüren gelesen bzw. heruntergeladen werden können. Diese Materialien liegen in der Regel auch in den betroffenen Kommunen aus.

Die Befragung ergab zum Teil unterschiedliche Aussagen zum Erfolg der Informationspolitik der einzelnen Akteure. An den meisten Standorten werden die allgemein zugänglichen Informationsplattformen (Zeitung, Internet etc.) genutzt. Damit ist aber nicht sichergestellt, dass alle Anspruchsberechtigten tatsächlich Kenntnis genommen haben. Nach Einschätzung einer befragten Behörde ist deshalb davon auszugehen, dass nicht alle Anspruchsberechtigten erreicht werden können. Es bleibt somit die Frage offen, ob der Aufwand gerechtfertigt ist, alle Personen zu ermitteln, und wie ggf. diese Angaben – unter Berücksichtigung der geltenden Datenschutzrechte – zur Verfügung gestellt werden können. Der Vertreter einer Kommune wies zum einen darauf hin, dass erst mit dem persönlich vom Oberbürgermeister unterzeichneten Anschreiben jedes einzelnen Eigentümers der im Lärmschutzbereich befindlichen Objekte die Antragstellungen zum Laufen kamen. Zum anderen beförderte vor allem die Information und Einbeziehung der großen ortsansässigen Wohnungsbaugesellschaften die Antragstellung. Die Unternehmen stellten in dem Fall Anträge auf Erstattung von baulichen Schallschutzmaßnahmen für alle unternehmenseigenen Wohnungen, die sich im Lärmschutzbereich befinden.

Akzeptanz der Maßnahmen

Aufgrund der geschilderten schwierigen Inhalte der 2. FlugLSV und dem aufwändigen Informationsprozess, der nicht überall in dem notwendigen Maß betrieben werden kann, resultiert eine geringe Akzeptanz für die Maßnahmen der 2. FlugLSV. Die Betroffenen begehren statt baulicher Ertüchtigungsmaßnahmen eher eine monetäre Entschädigung und stellen deshalb erst gar keinen Antrag. Dabei ist die Akzeptanz für schallgedämmte Lüfter nach wie vor verschwindend gering. Diese Einschätzung entspricht früheren Untersuchungen.¹²⁹ Signifikante Veränderungen in der Akzeptanz werden seitens der befragten Akteure hierbei nicht wahrgenommen.

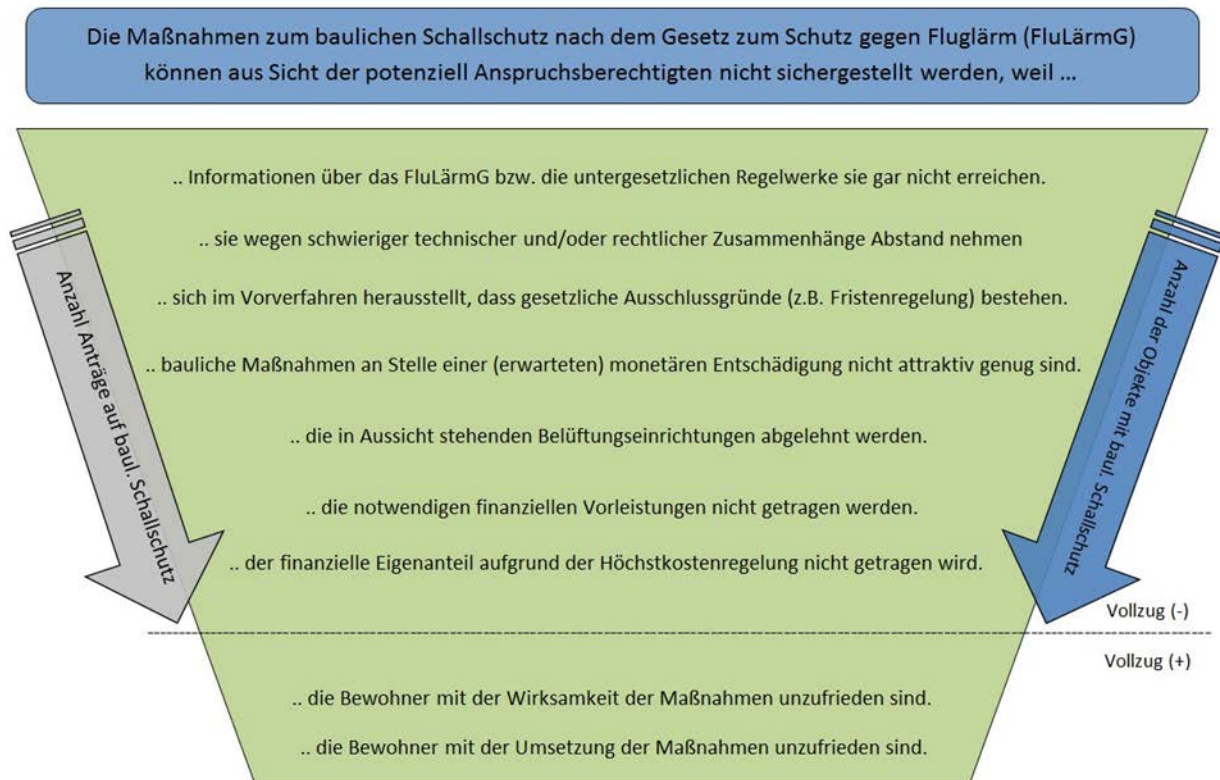
Die wesentlichen Gründe für die geringe Antragsquote werden im Folgenden beispielhaft angeführt (siehe auch nachfolgende Abbildung, die die Abfolge der Akzeptanzhemmnisse beispielhaft in Form einer Kaskade schematisch dargestellt):

- Die Informationen erreichen die potenziell Anspruchsberechtigten nicht.

¹²⁹ Schreckenber, Akzeptanz und Nutzung passiver Schallschutzmaßnahmen (Schallschutzfenster, Belüftungsvorrichtungen), 2011.

- ▶ Die Informationen erreichen die potenziell Anspruchsberechtigten zwar, schrecken diese aber wegen schwieriger technischer und /oder rechtlicher Zusammenhänge (einschließlich des vorgesehenen Verfahrens) ab. Die potenziell Anspruchsberechtigten unterlassen es von vornherein, einen Antrag zu stellen, ohne sich weiter zu informieren.
- ▶ Im Vorverfahren stellt sich heraus, dass gesetzliche Ausschlussgründe bestehen, die dazu führen, dass ein Grundstückseigentümer (Erbbauberechtigter, Wohnungseigentümer) aufgrund der Lage des Grundstücks (außerhalb des Lärmschutzbereichs) keinen Anspruch hat.
- ▶ Gesetzliche Fristenregelungen führen dazu, dass ein Grundstückseigentümer (Erbbauberechtigter, Wohnungseigentümer) entweder keinen Anspruch (wegen der schallschutztechnischen Beschaffenheit des Objekts) oder noch keinen Anspruch (wegen der zeitlichen Staffelung) hat.
- ▶ Die potenziell Anspruchsberechtigten sind nun darüber informiert, dass ihr Grundstück innerhalb des Lärmschutzbereichs liegt, und wenden sich an die zuständige Behörde zwecks weiterer Informationen zur Antragstellung. Die zuständigen Behörden informieren über die notwendigen umfangreichen Antragsunterlagen und auch darüber, dass es keine monetäre Entschädigung gibt, sondern der finanzielle Aufwand für die Vornahme baulicher Maßnahmen erstattet wird. Die potenziell Anspruchsberechtigten verzichten nun auf einen Antrag, weil:
 - ▶ die Antragstellung zu aufwändig ist (dies betrifft vor allem die Beibringung der Unterlagen sowie die Auseinandersetzung mit dem Verfahren selbst);
 - ▶ die Vornahme einer baulichen Maßnahme an Stelle einer monetären Entschädigung für die potenziell Anspruchsberechtigten nicht attraktiv ist;
 - ▶ man die notwendigen finanziellen Vorleistungen nicht leisten kann/will.
- ▶ Die potenziell Anspruchsberechtigten sind auch nach der Beratung durch die zuständigen Behörden willens, durch Schallschutzmaßnahmen eine Verbesserung der Lärmsituation zu erreichen. Daher reichen sie alle erforderlichen Unterlagen ein und lassen eine StOB vornehmen; diese ergibt, dass ein Lüfter ausreichen würde. Diese Maßnahme lehnt der Anspruchsberechtigte ab und verzichtet auf den Einbau eines Lüfters. Damit kommt es ebenfalls nicht zu einem Erstattungsantrag.
- ▶ Die StOB ergibt, dass zur Erreichung des notwendigen Bauschalldämm-Maß die Höchstkosten überschritten werden und der Anspruchsberechtigte einen Eigenanteil aufbringen muss. Dies lehnt der Anspruchsberechtigte ebenfalls ab und verzichtet auf die Vornahme der Maßnahme(n) und die entsprechende Antragstellung.
- ▶ Die Anspruchsberechtigten nehmen die Ertüchtigung der Bauteile vor und bekommen nach Durchführung des Erstattungsverfahrens die Kosten ersetzt. Die Antragsteller sind aber letztlich mit der Wirkung der Maßnahmen unzufrieden. Sie sehen keine Verbesserung oder nur geringe Verbesserungen im Vergleich zur bisher bestehenden Lärmsituation. Zudem besteht beim Einbau eines schallgedämmten Lüfters, der häufig die einzige Schallschutzmaßnahme darstellt, Unzufriedenheit damit, dass die Lüfter Eigengeräusche verursachen und keine ausreichende Luftqualität (vor allem im Sommer) gewährleisten (Argument der „akustischen Käfighaltung“). Eine grundlegende Skepsis besteht seitens der Betroffenen auch gegenüber schallgedämmten und technisch optimierten Lüftungseinrichtungen.

Abbildung 1: Akzeptanzhemmnisse beim baulichen Schallschutz



Quelle: Eigene Darstellung

Hervorzuheben ist eine Maßnahme, die im Rahmen des Erstattungsverfahrens am Standort Frankfurt/Main durchgeführt wird. Dort werden im jedem Antragsverfahren Rückkopplungsgespräche angeboten, auf die im Festsetzungsbescheid explizit (neben der Rechtsbehelfsbelehrung) hingewiesen wird. Diese Rückkopplungsgespräche sind sehr aufwändig, können aber aufgrund der personellen Ausstattung der Behörde bewältigt werden. Von den Antragstellern werden diese Gespräche in hoher Zahl wahrgenommen und als sehr gut bewertet.¹³⁰ Die befragte Behörde sieht in diesem Instrument auch einen Grund für die relativ geringe Zahl an Klageverfahren. Eine vergleichbare zielgerichtete Ansprache und Information ist aber an anderen Standorten allein schon aus personellen Gründen nicht möglich.

2.4.3.2 Umgang mit der Höchstkostengrenze

Nach § 5 Abs. 4 der 2. FlugLSV gilt für die Erstattung von Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen ein Höchstbetrag vom 150 €/m² Wohnfläche. Soweit der Höchstbetrag überschritten wird, entfällt der Anspruch auf Erstattung der Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen. Aus der Befragung ging hervor, dass dieser Wert im Vollzug angewendet und nicht zur Disposition gestellt wird. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass zum Zeitpunkt der Befragung an den ausgewählten Standorten die Verfahren zum Teil noch nicht abgeschlossen waren.

In der bisherigen Umsetzungspraxis treten Fälle einer Überschreitung des Höchstbetrags in der Regel allein dann auf, wenn bauliche Maßnahmen zur Dachsanierung erforderlich werden. Diese Erfahrung entspricht der Erwartung, wie sie in der Dokumentation zu den Kostenfolgen der Novelle des

¹³⁰ Die Einschätzung beruht auf der Aussage des zuständigen Behördenmitarbeiters.

Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm erwähnt wurde.¹³¹ In dieser Dokumentation wurden – basierend auf den Erfahrungen bei Sanierungsprogrammen der Deutsche Bahn AG – Kosten in Höhe von 180 €/m² Wohnfläche angesetzt, wenn Dachsanierungen notwendig werden.¹³² Weil in früheren Kostenschätzungen keine Angaben zu den Dachsanierungen enthalten waren, bestand innerhalb der Arbeitsgruppe dabei eine Unsicherheit sowohl im Hinblick auf die anzusetzenden Kosten pro Wohneinheit als auch in Bezug auf den Anteil der Wohneinheiten, bei denen eine Dachsanierung erforderlich ist.

Beim Umgang mit der Überschreitung der Höchstgrenze gibt es je nach Standort verschiedene Herangehensweisen:

- ▶ Die Antragsteller verzichten auf einen Teil der Maßnahmen;
- ▶ Die Antragsteller tragen den überschüssigen Teil der Maßnahmen selbst;
- ▶ Übersteigen die Kosten der Schallschutzmaßnahmen am Standort Hamburg die nach Höchstbetragsregelung maximal erstattungsfähigen Kosten, verbleibt für die Anspruchsberechtigten ein Eigenbeitrag. Solche Beispiele kommen in Hamburg vor und es wird dann nach Aussage der zuständigen Behörden eine Vereinbarung mit dem Antragsteller angestrebt. Im Regelfall zahlt der Antragsteller den Eigenanteil. Es ist aber auch möglich, dass der Antragsteller den Vorgang zurückstellt, bis er über die notwendigen Eigenmittel verfügt (Fristende ist der Ablauf des Lärmschutzprogramms). Des Weiteren können die erforderlichen Schallschutzmaßnahmen auch nur für einzelne Räume umgesetzt werden oder der Eigenanteil wird in Raten gezahlt. Im Extremfall wird ganz auf die Umsetzung der Maßnahmen verzichtet. Bei umfangreichen Schallschutzmaßnahmen, die auch Energieeffizienzmaßnahmen erfassen würden (vor allem Dachdämmung), besteht die Möglichkeit, Fördermittel aus den Programmen zur Förderung von Energieeffizienz zu erhalten. Für Hamburg wäre hier nach Aussage der zuständigen Behörden das Förderprogramm „Wärmeschutz im Gebäudebestand“ der Hamburgischen Wohnungsbaukreditanstalt zu nennen.
- ▶ Die Antragsteller beantragen – sofern vorhanden – zusätzliche Mittel aus freiwilligen Schallschutzprogrammen (z. B. Regionalfonds des Landes Hessen);
- ▶ Am Standort Frankfurt/Main beispielsweise gilt zunächst ebenfalls die Höchstkostenregelung des § 9 Abs. 4 S. 1 und 2 FluLärmG i. V. m. § 5 Abs. 4 der 2. FlugLSV. Zusätzlich zu dieser Höchstkostenregelung tritt die Erstattungsregelung des Regionalfonds Hessen. Danach kann von den Anspruchsberechtigten die Erstattung des nach Fluglärmschutzgesetz nicht berücksichtigungsfähigen Rechnungsbetrages bis zur Höchstgrenze von weiteren 4.350,- € beantragt werden.
- ▶ Eine Ausnahme bilden die Standorte Berlin Brandenburg und Leipzig/Halle: Dort ist in den Planfeststellungsbeschlüssen eine gegenüber der gesetzlichen Regelung abweichende Höchstbetragsregelung festgelegt worden. Die Antragsteller erhalten bei Überschreitung dieser Höchstgrenze eine finanzielle Entschädigung.

Die Anforderungen zum baulichen Schallschutz am Standort Berlin Brandenburg bestimmen sich zunächst grundsätzlich nach der Regelung des § 9 Abs. 4 S. 1 und 2 FluLärmG i. V. m. § 5 Abs. 4 der 2. FlugLSV. Allerdings gilt diese gesetzliche Regelung nur, soweit sie gegenüber den Regelungen des Planfeststellungsbeschlusses weiter gehende Ansprüche zu Gunsten der Lärmbetroffenen beinhaltet. Im Übrigen bestimmt sich die Erstattung zum baulichen Schallschutz nach den Regelungen des Planfeststellungsbeschlusses. Letzterer definiert die Höchstgrenze bei 30 % des Verkehrswertes von Grundstück und Gebäude mit zu schützenden Räumen. Wenn diese Höchstgrenze überschritten wird, wandelt sich der Anspruch von der Erstattung baulicher Schall-

¹³¹ Barth et al., Kostenfolgen der Novelle des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm, Dokumentation der Ergebnisse; Öko-Institut e.V., 2005.

¹³² Vgl. Barth et al. 2005, S. 29.

schutzmaßnahmen in einen Anspruch auf Entschädigung in Höhe von 30 % des ermittelten Verkehrswertes um.

Für den Standort Leipzig/Halle definiert der Planfeststellungsbeschluss die Höchstgrenze bei 25 % des Verkehrswertes von Grundstücken, Gebäuden bzw. Wohnungen. Wenn diese Höchstgrenze überschritten wird, erwächst dem Eigentümer ein Anspruch gegen den Flughafenbetreiber auf angemessene Entschädigung in Geld in Höhe der tatsächlichen Verkehrswertminderung

2.4.3.3 Anknüpfungspunkte zur DIN 4109

Es wird in der Diskussion um das FluLärmG bzw. die 2. FlugLSV häufig kritisiert, dass das zugrunde liegende Schallschutzniveau, das sich grundsätzlich aus der DIN 4109 (1989) als baurechtlich eingeführter Norm ableiten lässt, nicht mehr dem Stand der Technik entspricht und nicht den eingeforderten Schallschutz sicherstellt. Deswegen stellen die Anforderungen der DIN 4109 (1989) nach allgemeiner Einschätzung, unter anderem auch des UBA, nur einen Mindeststandard dar. Dieser Sachverhalt bestätigte sich auch im Rahmen der Interviews.

Die DIN 4109 (1989) ist für das Ziel eines Schutzes vor unzumutbaren Belastungen als anerkannte Regel der Schallschutztechnik im Hochbau einzustufen (vgl. oben, Kapitel 2.2.2.3). Gleichwohl weist sie Defizite auf. Dies gilt insbesondere für die in der DIN 4109 (1989) definierten Anforderungen an die Luft- und Trittschalldämmung.

In der 2. FlugLSV sind diverse direkte Anknüpfungspunkte zur DIN 4109 (1989) enthalten, zum Beispiel:

- ▶ nach § 3 Abs. 1 der 2. FlugLSV ist die Definition für das resultierende bewertete Bauschalldämm-Maß $R'_{w,res}$ als maßgebliche Kenngröße zu verwenden,
- ▶ nach § 3 Abs. 2 der 2. FlugLSV erfolgt die Berechnung des Schalldämm-Maßes für ein Umfassungsbauteil nach Gleichung (15) des Beiblatts 1 zur DIN 4109 (1989),
- ▶ nach § 4 Abs. 2 der 2. FlugLSV werden die Bauschalldämm-Maße nach den Ausführungsbeispielen bzw. so genannten Bauteillisten in dem Beiblatt 1 zur DIN 4109 (1989) bestimmt.

Darüber hinaus bestehen auch indirekte Anknüpfungspunkte, weil z. B. die nach § 3 Abs. 1 der 2. FlugLSV einzuhaltenden Bauschalldämm-Maße innerhalb der Tag-Schutzzone 1 bzw. 2 weitgehend mit den Anforderungen an die Luftschalldämmung von Außenbauteilen der DIN 4109 (1989) Tabelle 8 übereinstimmen. Dabei gelten die Anforderungen für Aufenthaltsräume. Die Anforderungen im Bereich der Nacht-Schutzzone werden im Vergleich zur Tabelle 8 der DIN 4109 (1989) um 10 dB erhöht. Für die Definition dieser Schallschutzanforderungen in der 2. FlugLSV wird kein direkter Bezug zur DIN 4109 hergestellt.

Im DEGA Memorandum BR 0101¹³³ wird beispielsweise zusammenfassend festgestellt, dass sich aus technischer Sicht *‘aufgrund der üblichen Bauweisen für Reihenhäuser ein über den gemäß DIN 4109 (1989) mindestens einzuhaltenden Anforderungen liegender Schallschutz begründen lässt‘* (DEGA BR 0101, Seite 4), während dies für Mehrfamilienhäuser gegenwärtig nicht allgemein möglich ist. Diese Schlussfolgerungen werden mit höchstrichterlicher Entscheidung des BGH vom 04.06.2009¹³⁴ begründet. In diesem Memorandum werden außerdem Konstruktionen aufgelistet, die abweichend zur

¹³³ DEGA Memorandum BR 0101 "Die allgemein anerkannten Regeln der Technik in der Bauakustik" (Neufassung 2011)
Quelle: http://www.dega-akustik.de/fileadmin/dega-akustik.de/fachausschuesse/bra/dokumente/DEGA_BR_0101.pdf.

¹³⁴ BGH, Urt. V. 04.06.2009, VII ZR 54/07, NJW 2009, S. 2439 ff.

DIN 4109 aufgrund zugrunde liegender wissenschaftlicher Untersuchungen nicht mehr als allgemein anerkannte Regel der Technik eingestuft werden.

Um diese Diskussion über geeignete Schutzziele, die von den Anforderungen der DIN 4109 (1989) abweichen, zu konkretisieren, sind in der DEGA Empfehlung 103¹³⁵ Hinweise zu Kennwerten und Schallschutzklassen erarbeitet worden. Es werden in Ergänzung der Schallschutzanforderungen nach DIN 4109 (1989) sieben Schallschutzklassen (Klasse A bis F) für die Bewertung von Wohnräumen oder Gebäuden mit Wohnräumen definiert. Mit Hilfe dieser Einstufung kann der gewünschte Schallschutz in der Planungsphase festgelegt oder für Bestandsgebäude der tatsächlich erzielte Schallschutz eingeordnet sowie bewertet werden. Dabei entspricht die Schallschutzklasse D im Wesentlichen den Anforderungen der DIN 4109 (1989), indem also die Bewohner im Sinne eines Gesundheitsschutzes vor unzumutbaren Belästigungen durch Schallübertragung von außen geschützt werden. Als kennzeichnende Größe der Luftschalldämmung wird, entsprechend zur 2. FlugLSV, das bewertete resultierende Schalldämm-Maß $R'_{r,res}$ zu Grunde gelegt.

In Bezug auf die Anforderungen der Außenbauteile (Luftschall) wird für die Schallschutzklassen A bis D auf die DIN 4109 (1989) verwiesen. Allein für die strengste Schallschutzstufe A*, die einer Wohneinheit mit sehr gutem Schallschutz entspricht und ein ungestörtes Wohnen nahezu ohne Rücksichtnahme gegenüber den Nachbarn ermöglicht, werden die Anforderungen um 5 dB erhöht.

Darüber hinaus dient auch die VDI 4100 (1994) *Schallschutz von Wohnungen*¹³⁶ der Planung und Bewertung von Wohnungen, indem drei Gütestufen (Schallschutzstufe SSt I bis III) definiert werden. In dieser Empfehlung für Schallschutzstufen entspricht SSt I der Mindestanforderung nach DIN 4109 (1989). Die Schallschutzstufe II hat sich weitgehend als allgemein anerkannte Normanforderung etabliert. Es werden somit Vorschläge für einen erhöhten und hohen Schallschutz im Sinne einer Vertraulichkeit und eines höheren Komforts in Gebäuden mit Wohnungen, die ganz oder teilweise dem Aufenthalt von Menschen dienen, unterbreitet.

Dabei werden im Einzelnen schalltechnische Empfehlungen zum Luft- und Trittschallschutz sowie gegenüber gebäudetechnischen Anlagen definiert. In Bezug auf den Luftschallschutz werden allein Kennwerte für Wohnungs- und Haustrennwände sowie Decken für die drei Schallschutzstufen definiert. Somit gilt auch für die VDI 4100 (1994), dass die Anforderungen nicht direkt auf die 2. FlugLSV übertragbar sind. Die neueren Versionen VDI 4100 (2007)¹³⁷ und VDI 4100 (2012)¹³⁸ berücksichtigen im Unterschied zur vorherigen Fassung nachhallzeitbezogene Größen, das heißt es werden nicht mehr bauteilbezogene Größen zur Kennzeichnung der Schallschutzwerte verwendet. Diese Umstellung von den bekannten und bewährten Größen auf nachhallzeitbezogene Größen erfolgte unter Berücksichtigung der im Entwurf der DIN 4109 (2013)¹³⁹ verwendeten Kenngrößen.

Einen weiteren Kritikpunkt betreffen die Ausführungsbeispiele der DIN 4109 (1989), die häufig den tatsächlich vorgefundenen Aufbauten nicht (mehr) entsprechen. Die Beispiele erfassen nicht die betroffenen Bauteileigenschaften, so dass der erforderliche Schallschutz regelmäßig ‚auf die Erkenntnisse nach dem Stand der Schallschutztechnik‘ § 4 Abs. 2 S. 2 der 2. FlugLSV) im Wege der Einzelfall-

¹³⁵ DEGA-Empfehlung 103 "Schallschutz im Wohnungsbau - Schallschutzausweis", Quelle: http://www.dega-akustik.de/fileadmin/dega-akustik.de/fachausschuesse/bra/dokumente/DEGA_Empfehlung_103.pdf.

¹³⁶ VDI 4100 Schallschutz von Wohnungen – Kriterien für Planung und Beurteilung, Stand 09/1994, Beuth Verlag.

¹³⁷ VDI 4100 Schallschutz im Hochbau - Wohnungen – Beurteilung und Vorschläge für erhöhten Schallschutz, Stand 05/2010, Beuth Verlag.

¹³⁸ VDI 4100 Schallschutz im Hochbau - Wohnungen – Beurteilung und Vorschläge für erhöhten Schallschutz, Stand 10/2012, Beuth Verlag.

¹³⁹ DIN 4109 Norm-Entwurf Schallschutz im Hochbau - Teil 1: Anforderungen an die Schalldämmung, Stand 06/2013 Beuth Verlag.

entscheidung bemessen werden muss. Diese sachverständigen Einschätzungen sind individuell geprägt und unterliegen somit Schwankungsbreiten. Um diese bekannte Varianz zu minimieren, erfolgt zum Beispiel am Standort Hamburg ein fachlicher Austausch bzw. Abgleich zwischen den beteiligten Sachverständigen.

Darüber hinaus wird im Rahmen der StOB der Zustand bzw. die Qualität der Außenbauteile nicht berücksichtigt. Dieser Sachverhalt findet sich ebenso nicht in der DIN 4109 (1989) wieder. Dabei muss man davon ausgehen, dass z. B. das Schalldämm-Maß baugleicher Fenster je nach Alter und Zustand unterschiedlich ausfallen kann. In der Regel fällt das Schalldämm-Maß desto geringer aus, je älter ein Fenster ist. Aber auch die Wartung und Pflege kann einen wesentlichen Einfluss auf die Qualität bzw. Wirksamkeit eines Fensters besitzen.

2.4.3.4 Auswahl und Dimensionierung der baulichen Schallschutzmaßnahmen

Die Auswahl und Dimensionierung der baulichen Schallschutzmaßnahmen orientiert sich gemäß § 3 Abs. 2 der 2. FlugLSV an einer Berechnung anhand Gleichung 15 aus dem Beiblatt 1 zur DIN 4109 (1989). In einem iterativen Vorgehen sind bis zum Erreichen der notwendigen Schallschutzanforderung geeignete (kostengünstige) Maßnahmen auszuwählen. Diese Maßnahmen können eine Verbesserung bewirken, die rechnerisch nachweisbar, aber für die Betroffenen gar nicht wahrnehmbar ist. Ebenso ist eine Symmetrie der Maßnahmen innerhalb eines Aufenthaltsraums bzw. innerhalb einer baulichen Anlage nach der DIN 4109 nicht erforderlich.

Es wird deswegen zum Teil vom sogenannten ‘*Abbruchkriterium*’ gesprochen, weil nur solange Maßnahmen vorgesehen werden, wie sie auch rechnerisch notwendig sind. Es wird dann von weiteren baulichen Maßnahmen abgesehen, sobald das bewertete Bauschalldämm-Maß des betroffenen Umfassungsbauteils die Schallschutzanforderung nach § 3 der 2. FlugLSV erfüllt. In der Praxis kommt es so zu Konstellationen, in denen in einem Raum mit zwei Fenstern allein ein Fenster ausgetauscht bzw. ertüchtigt werden muss, um rechnerisch die Schallschutzanforderungen in Form des resultierenden bewerteten Bauschalldämm-Maßes $R'_{w,res}$ einzuhalten. Neben dem nicht unwesentlichen Umstand, dass diese Vorgehensweise den Betroffenen vor Ort nicht vermittelbar ist, ist eine solche nicht-symmetrische Ertüchtigung auch nach bauphysikalischen Kriterien nicht sinnvoll.

2.4.3.5 Kopplung zur Energieeinsparverordnung (EnEV)

Die Anforderungen der Energieeinsparverordnung (EnEV) sind gemäß § 9 Abs. 1 Abs. 3 i. V. m. Anlage 3 Nr. 2 oder Nr. 4 EnEV im Rahmen der Planung und Umsetzung der baulichen Schallschutzmaßnahmen nach der 2. FlugLSV häufig zu berücksichtigen. Somit ergibt sich aber die Problematik, dass Maßnahmen, die zum Beispiel für umfängliche Dachertüchtigungen notwendig sind, nur im Rahmen der Ansprüche für Schallschutzanforderungen nach § 5 der 2. FlugLSV und unter Berücksichtigung des Höchstbetrags nach § 5 Abs. 4 der 2. FlugLSV erstattet werden können. Dies hat häufig zur Folge, dass nur ein Teil des Daches EnEV-gerecht ertüchtigt werden kann und damit nur eine Teilsanierung erreicht wird. Ansonsten müssten über die Erstattung nach der 2. FlugLSV hinaus diese zusätzlichen Maßnahmen vom Eigentümer selbst finanziert werden.

Die Antragsteller werden zum Beispiel am Standort Frankfurt/Main für zusätzliche Maßnahmen auf den Regionalfonds verwiesen (Kombinationslösung) oder auf die für energetische Sanierungsmaßnahmen maßgebliche KfW-Förderung. Gleiches gilt für den Standort Hamburg (s. Förderprogramm „Wärmeschutz im Gebäudebestand“). Ob und in welcher Weise diese Möglichkeiten zur Finanzierung wahrgenommen werden, kann im Rahmen dieser Untersuchung nicht überprüft werden.

Wenn man auf die vollständige Ertüchtigung des betroffenen Bauteils verzichtet, ergibt sich zur EnEV ein Widerspruch, der gleichbedeutend mit einem Umsetzungsdefizit ist. Laut EnEV ist gegebenenfalls die vollständige Sanierung des betroffenen Bauteils notwendig. Es sind z. B. gemäß § 9 EnEV (*Änderung, Erweiterung und Ausbau von Gebäuden*) auch bei bestehenden Gebäuden Anforderungen zum

Wärmeschutz zu beachten, wenn mehr als 10 % der gesamten jeweiligen Bauteilfläche des Gebäudes betroffen sind. Demzufolge sind auch beim Austausch von Fenstern oder bei Ertüchtigung von Dachflächen (einschl. Dachgauben) die Anforderungen der EnEV ggf. zu beachten.

Hierbei ergibt sich für den Vollzug der 2. FlugLSV jedoch die Problematik, dass die Anforderungen der EnEV und der daraus entstehende Mehraufwand in den Erstattungsregelungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen nicht in genügender Weise berücksichtigt worden sind. Hier besteht ein Harmonisierungsbedarf und zwar in erster Linie im FluLärmG und seinem untergesetzlichen Regelwerk. Die EnEV enthält dagegen bereits Hinweise zur Berücksichtigung von Schallschutzanforderungen.¹⁴⁰

Wiederholt wurde im Rahmen der Akteursbefragung deshalb der Hinweis geäußert, die notwendigen baulichen Maßnahmen zum Schallschutz nach 2. FlugLSV seien mit Maßnahmen zum Wärmeschutz zu kombinieren. Damit könnte im Rahmen der sowieso (aus Gründen des Schallschutzes) anstehenden Baumaßnahmen auch der Wärmeschutz des betroffenen Baukörpers bzw. Bauteils optimiert werden. Verschiedene Kommunen sehen hier ein Betätigungsfeld und haben bei der Erstattung von Schallschutzmaßnahmen gleichzeitig den Anspruch, durch Beachtung der Energieeffizienzkriterien ambitionierte Klimaschutzanforderungen zu erfüllen. Die Nutzung von Synergieeffekten ist demnach politisch erwünscht. Nach Aussage kommunaler Interviewpartner gibt es allerdings derzeit kaum Handwerksbetriebe, die umfassende Kenntnisse in beiden Bereichen, also sowohl zum Schallschutz als auch zur Energieeffizienz besitzen. Hier besteht Qualifizierungsbedarf.¹⁴¹

2.4.3.6 Qualitätssicherung der baulichen Schallschutzmaßnahmen

Die Interviewpartner im Rahmen der Evaluation der 2. FlugLSV haben zum Teil auf eine mangelhafte Umsetzung bzw. Bauausführung hingewiesen. Deswegen wird eine umfangreichere Qualitätssicherung sowie Begleitung der Baumaßnahme eingefordert. Erst durch eine Kontrolle während der laufenden Umbaumaßnahmen kann demzufolge sichergestellt werden, dass die Ertüchtigungsmaßnahmen die vorab rechnerisch unterstellte Wirksamkeit tatsächlich erreichen.

Die gesetzlichen Vorgaben enthalten keine Anforderungen zur Qualitätssicherung der umgesetzten Schallschutzmaßnahmen. In der Praxis beschränkt man sich in der Regel auf eine exemplarische Prüfung, die anhand der Angebotsunterlagen und ggf. nach Durchführung der baulichen Schallschutzmaßnahmen erfolgt. Dabei erfolgt in der Regel die Prüfung der Angebotsunterlagen anhand der dargelegten Berücksichtigung der Schallschutzanforderungen (z. B. Herstellerangaben) und/oder eine optische Prüfung und Kontrolle nach Durchführung der Baumaßnahmen vor Ort. Die Angebotsunterlagen sind jedoch oftmals nur unzureichend spezifiziert, um Rückschlüsse auf die Qualität der verwendeten Bauteile ziehen zu können. So werden häufig entweder gar keine Schallschutzklassen oder nur die Schallschutzklasse des Glases (nicht des gesamten Fensters) im Angebot aufgeführt.

Einzelne der befragten Akteure gehen aber davon aus, dass die Qualität der Maßnahmen häufig unbefriedigend ausfällt. Dies zeigte die Erfahrungen vor Ort an den betroffenen Objekten und könne anhand von Luftdurchlässigkeitsmessungen, die an einzelnen Objekten durchgeführt wurden, nachgewiesen werden. Ebenso zeigen laut deren Einschätzung die Rückmeldungen einzelner Betroffenen,

¹⁴⁰ Vgl. Ziffer 2 Nr. 1 der Anlage 3 (zu den §§ 8 und 9 EnEV): Verwendung von Schallschutzverglasungen sowie Nr. 2.4 der Anlage 11 (zu § 21 Abs. 2 Nr. 2 EnEV): Berücksichtigung der Brand- und Schallschutzanforderungen in der Fortbildung.

¹⁴¹ Die Stadt Kelsterbach hat aus diesem Grund als Vollzugshilfe zur Umsetzung der kommunalen Schallschutz-Richtlinie eine Checkliste für Fensterbau-Firmen erarbeitet, die sehr detaillierte technische Anforderungen an den Ersatz von Fenstern enthält (u.a. die Vorgabe des Uw-Wertes sowie die Vorgabe der Breite der Anschlussfuge bei der Verwendung von Montageschäumen).

dass eine Wirksamkeit der Maßnahmen häufig nicht wahrnehmbar ist, obwohl dies rechnerisch möglich sein müsste (Pegelminderung ≥ 3 dB).

Ebenso wird die Qualifikation der Handwerker zum Teil als ‘ausbaufähig’ eingeschätzt. Es wird dabei insbesondere bemängelt, dass handwerkliche Defizite häufig gar nicht bemerkt werden, weil keine Qualitätsüberprüfung stattfindet. Deshalb wird zum Beispiel bei der Umsetzung der *Richtlinie Schallschutz* in der Stadt Kelsterbach auf ein striktes Qualitätsmanagement geachtet. Hierzu wurde ein Prozessschema entwickelt, das die einzelnen Schritte des Verfahrens von der Antragstellung über den Zuwendungsbescheid, der Umsetzung der Maßnahme bis hin zur Kontrolle der Handwerkerarbeiten und der Zahlungsfreigabe alle relevanten Stufen enthält, wobei jeder der einzelnen Schritte einem zuständigen Bearbeiter zugeordnet ist. Es ist festzustellen, dass die Qualität ortsansässiger Unternehmen aufgrund der Erfahrungen aus früheren Förderprogrammen zunimmt und gute Arbeit geleistet werden kann. Regionale Handwerksunternehmen sind in der Regel ausgelastet, so dass Betroffene auch auf auswärtige Unternehmen ausweichen, deren Erfahrung aber häufig nicht so umfangreich ist wie bei den regionalen Handwerkern.

Nach Aussage der Interviewpartner in Kelsterbach gibt es aber derzeit kaum einen Handwerksbetrieb, der umfassende Kenntnisse sowohl zum Schallschutz als auch zur Energieeffizienz aufweist. Aus diesem Grund hat die Kommune eine Checkliste für Fensterbaufirmen erarbeitet, die detaillierte technische Anforderungen an den Ersatz von Fenstern enthält (u.a. Vorgabe des Wärmedurchgangskoeffizienten (U_w -Wert), Vorgabe der Breite der Anschlussfuge bei der Verwendung von Montageschäumen). Ein Vorschlag besteht darin, dass die Baumaßnahmen von einem zertifizierten Sachverständigen begleitet werden.

Um ein geeignetes Verfahren zur Qualitätssicherung zu etablieren, muss berücksichtigt werden, dass die baulichen Schallschutzmaßnahmen im Rahmen eines zivilrechtlichen Vertragsverhältnisses zwischen Bauherr bzw. Antragsteller und Handwerksbetrieb geleistet werden. In dieses bestehende Vertragsverhältnis kann nicht ohne weiteres durch Dritte (z. B. Untere Bauaufsicht) eingegriffen werden. Die Verantwortung liegt also schlussendlich beim Bauherrn, der aber gar nicht die notwendigen Kenntnisse und Erfahrungen über den baulichen Schallschutz besitzen kann.

Das Thema Qualitätssicherung wurde im Rahmen einer Stichprobenkontrolle des Schallschutzprogramms Berlin Brandenburg im Auftrag der Gemeinsamen Oberen Luftfahrtbehörde Berlin-Brandenburg beim Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung des Landes Brandenburg (MIL, Potsdam) gutachterlich untersucht. Es wurde die ‘Qualität und Richtigkeit der [...] Gutachten (Schalltechnische Objektbeurteilungen – StOB) und der darauf basierenden Leistungsverzeichnisse (LV) über die erforderlichen Maßnahmen anhand einer Stichprobe [...] nach Aktenlage geprüft’.¹⁴² Hierzu wurde die Bonk – Maire – Hoppmann GbR, Garbsen (BMH) beauftragt.

Im Rahmen der Stichprobenkontrolle wurde allein die Aktenlage geprüft, eine Prüfung der Maßnahmen am Objekt erfolgte nicht. Für die stichprobenartig ausgewählten Objekte wurden anhand der zur Verfügung stehenden Akten die StOB und die LV geprüft. Dabei konnte festgestellt werden, dass die Dokumentationen ‘nachvollziehbar strukturiert’ sind.¹⁴³ Weiterhin hat sich herausgestellt, dass die Berechnungen, die im Rahmen der StOB erstellt wurden, *methodisch richtig und nachvollziehbar abgebildet* werden.¹⁴⁴ Eine *Beeinträchtigung der als erforderlich ermittelten Schallschutz-Maßnahmen*¹⁴⁵ wurde deswegen ausgeschlossen. Weiterhin wurden (individuelle) Auffälligkeiten entdeckt, die sich

¹⁴² Schünemann 2015, Ergebnisbericht zu Stichprobenkontrolle des Schallschutzprogramms BER, S. 3.

¹⁴³ Schünemann 2015, S. 25.

¹⁴⁴ Ebenda.

¹⁴⁵ Schünemann 2015, S. 26.

aber laut Aussage des MIL Brandenburg im Rahmen der Nachprüfungen nicht als systematische Fehler herausgestellt haben.

Die Übertragbarkeit dieser Ergebnisse und Schlussfolgerungen vom Standort Berlin Brandenburg auf die Situation im Zusammenhang mit der Umsetzung der 2. FlugLSV erscheint möglich, weil es sich bei den StOB jeweils um sachverständige Tätigkeiten handelt, die auf den gleichen Grundlagen (z. B. DIN 4109) und Erfahrungswerten beruhen. Es wurde u.a. bestätigt, dass die gutachterlichen Einschätzungen einer gewissen Beurteilungsvarianz unterliegen. Dies gilt trotz der gleichen verwendeten (einschlägigen) Regelwerke, den im Allgemeinen unterstellten konservativen Bewertungsansätzen und der Prüfung ähnlicher Umfassungsbauteile. Um diese (natürliche) Varianz zu minimieren, werden laut Aussage vom Standort Hamburg die Bauteildatenbanken der Schallgutachter gegenseitig abgestimmt.

2.4.3.7 Zeitliche Staffelung der Maßnahmen nach § 9 FluLärmG

Während gemäß § 9 FluLärmG eine zeitliche Staffelung in der Umsetzung vorgesehen ist, wird in der Praxis an diversen Standorten davon abgewichen (z. B. Frankfurt/Main, Hamburg, Bremen). Außerdem ergeben sich in Einzelfällen Schwierigkeiten aufgrund der zeitlichen Staffelung, wenn sich ein Objekt gleichzeitig im Bereich der Nachtschutz-Zone (Anspruch gilt ab sofort) und der Tag-Schutzzone 1 (Anspruch gilt mit Beginn des sechsten Jahres nach Festsetzung) befindet. Insofern haben diese Eigentümer für ihre Schlafräume einen sofortigen gesetzlichen Anspruch, für die anderen Aufenthaltsräume aber erst fünf Jahre später (vgl. oben Kapitel 2.1.3.4).

Am Standort Frankfurt/Main besteht die Möglichkeit, die baulichen Schallschutzmaßnahmen vorzuziehen. Der Flughafenbetreiber hat dieser Vorgehensweise zugestimmt. Hier ist neben den gesetzlichen Ansprüchen auch auf den Regionalfonds zu verweisen. Dieser beruht auf zwei wesentlichen Säulen. Neben seiner Funktion, für eine qualitative und quantitative Verbesserung von Maßnahmen zu sorgen, soll der Fonds auch gewährleisten, dass Maßnahmen vorgezogen werden können. Auch am Flugplatz Bremen besteht seit 11/2013 die Möglichkeit zur *‘schnellen und unbürokratischen Erstattung von Schallschutzmaßnahmen’* direkt über den Bremer Flughafen. Mit Hilfe des Programms CALMAR wird parallel zum behördlichen Verfahren, das über die Luftaufsichtsbehörde beim Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen abgewickelt wird, ein vereinfachtes privatrechtliches Verfahren angeboten.

Am Standort Hannover ist ein Vorziehen von Erstattungszahlungen für bauliche Maßnahme, die erst im sechsten Jahr nach Festsetzung des Lärmschutzbereiches beginnen, nicht möglich. Dies hat viele Berechtigte dazu bewogen, sich auch erst zu einem späteren Zeitpunkt mit der Thematik zu beschäftigen. Auch am Flugplatz Düsseldorf können Anträge erst zu einem späteren Zeitpunkt gestellt werden, nachdem der LSB durch Rechtsverordnung der Landesregierung vom 25.10.2011 erlassen wurde. Aufgrund der zeitlichen Staffelung nach § 9 Abs. 3 FluLärmG entstehen die Ansprüche aber gegebenenfalls ab dem 01.01.2017, also mit Beginn des sechsten Jahres nach Festsetzung des LSB.

Weil bereits an zahlreichen Flughafenstandorten in der Vollzugspraxis auf die zeitliche Staffelung bei der Inanspruchnahme der baulichen Schallschutzmaßnahmen verzichtet wird, erscheint diese Regelung entbehrlich. Dies gilt umso mehr, weil die Anzahl der Antragsteller deutlich niedriger liegt, als ursprünglich geplant.

2.4.3.8 Kombination mit weiteren Förderprogrammen

Wenn neben den Regelungen der 2. FlugLSV ein weiteres Schallschutzprogramm am betroffenen Standort gilt, können Nachteile der 2. FlugLSV ausgeglichen und darüber hinaus zusätzliche Leistungen in Anspruch genommen werden. An Standorten ohne zusätzliche Förderprogramme ist dies nicht möglich, dort verbleiben für die Betroffenen die Ansprüche aus FluLärmG und der 2. FlugLSV.

Wenn alternative Festlegungen des Planfeststellungsbeschlusses die baulichen Schallschutzmaßnahmen bestimmen (wie z. B. an den Standorten Berlin Brandenburg und Leipzig/Halle), greifen die Regelungen der 2. FlugLSV nur subsidiär. An weiteren Standorten werden mit Hilfe der zusätzlichen Förderprogramme die Defizite der 2. FlugLSV ausgeglichen oder gegebenenfalls aufgehoben (wie z. B. an den Standorten Hamburg, Bremen oder Frankfurt/Main). So ist es ausdrückliches Ziel des Regionalfonds, den Anspruch auf Erstattung von Aufwendungen für Maßnahmen des passiven Schallschutzes nach §§ 9, 10 FluLärmG aufzustocken. Die Mittel des Fonds stellen folglich zusätzliche Leistungen zu den bundesgesetzlich geregelten Ansprüchen dar.

Es bleibt festzuhalten, dass parallel nebeneinander geltende Förderprogramme die Nachvollziehbarkeit der technischen und rechtlichen Zusammenhänge zusätzlich erschweren. Es ist für die Antragsteller in der Regel die Hintergründe und Details der einzelnen Regelwerke nicht voneinander zu unterscheiden und ebenso schwierig zu erklären. Ferner sind das Verhältnis der Ansprüche zueinander und die Frage, unter welchen Voraussetzungen die jeweiligen Regelungen zur Anwendung kommen, für die potenziell Anspruchsberechtigten schwierig nachzuvollziehen. Gleichwohl wies ein befragter Akteur am Standort Frankfurt/Main darauf hin, dass ein Teil der Antragsteller durchaus zwischen den jeweils Kostenpflichtigen unterscheidet. So wird differenziert, dass die Kostenfolgen der Ansprüche nach dem FluLärmG und der 2. FlugLSV vom Flughafenbetreiber zu tragen sind, während für die Mittel aus dem Regionalfonds die öffentliche Hand, letztlich also der Steuerzahler aufkommt.

Im Einzelnen können die zusätzlichen Förderprogramme sowie die abweichenden Festlegungen der Planfeststellungsbeschlüsse in unterschiedlicher Art und Weise zur Geltung kommen. Beispielfhaft sind hierzu folgende Sachverhalte angeführt:

- ▶ die Definition alternativer Schutzziele (folgend aus dem Planfeststellungsbeschluss zum Standort Berlin Brandenburg);
- ▶ die Erweiterung des Kreises der Anspruchsberechtigten (z. B. Regionalfonds am Standort Frankfurt/Main);
- ▶ der Verzicht auf die zeitliche Staffelung gemäß § 9 FluLärmG (z. B. Regionalfonds am Standort Frankfurt/Main und das 9. Lärmschutzprogramm am Standort Hamburg);
- ▶ der Abbau bürokratischer Hindernisse und die Vereinfachung des Antragsverfahrens (z. B. das 9. Lärmschutzprogramm am Standort Hamburg).

2.4.3.9 Abgrenzungsfragen (Schlafräume, Aufenthaltsräume, schutzbedürftige Einrichtungen)

In der Verwaltungspraxis werden die Mitarbeiter der zuständigen Behörden häufig mit Einzelfällen konfrontiert, deren genaue Subsumtion unter die gesetzlich geregelten Begriffe sich als schwierig erweist und Abgrenzungsfragen aufwirft. Beispielfhaft zu nennen sind die Einordnung von Gästezimmern als Schlafräume, die Abgrenzung von Küchen und Wohnküchen oder die Einordnung von Arztpraxen als schutzbedürftigen Einrichtungen.

Am Standort Frankfurt/Main wird die Einordnung eines Gästezimmers nach Aussage der zuständigen Behörde großzügig gehandhabt und im Zweifel wird pro Antragsteller entschieden. Gleichwohl bleibt die Einordnung eines Gästezimmers als zusätzlicher Schlafrum ein Ausnahmefall beim Vollzug der 2. FlugLSV. Grundsätzlich wird zur Präzisierung nicht der Begriff "Gästezimmer" verwendet, sondern "zusätzlicher Schlafrum". Es werden zur Entscheidung, ob ein Schlafrum anzunehmen ist, zwei Kriterien geprüft:

- ▶ Vom äußeren Erscheinungsbild des Raums muss auf einen Schlafrum geschlossen werden können. Das beinhaltet vor allem, dass Schlafgelegenheiten vorhanden sein müssen. Der Raum muss durch seine Art und Ausstattung so gestaltet sein, dass eine langfristige Eignung zur Übernachtung erkennbar ist.

- Zudem müssen vom Antragsteller, um eine „nicht nur unwesentliche Schlafnutzung“ nachzuweisen, die Zahl der Besuche übers Jahr genannt werden. Dies bezieht sich auf die absolute Zahl der Besuchstage bezogen auf 365 Tage im Jahr.

2.4.3.10 Anwendung des 8 dB-Abschlags zur Berücksichtigung früherer Schallschutzprogramme

Nach § 5 Abs. 3 der 2. FlugLSV soll ein Erstattungsanspruch ausgeschlossen sein, wenn die vorhandenen Bauschalldämm-Maße des von einem früheren Schallschutzprogramm betroffenen Raums um nicht mehr als 8 dB hinter den Anforderungen nach § 3 der Verordnung zurückbleiben (vgl. oben Kapitel 2.1.3.2). In der Praxis wird diese Bestimmung teilweise so gehandhabt, dass bei Unterschreitung dieser Schwelle von - 8 dB eine Verbesserung des Bauschalldämm-Maßes auch nur bis zu - 8 dB erstattet wird. Dagegen verstehen die Behörden an anderen Standorten § 5 Abs. 3 der 2. FlugLSV als Ausschlussstatbestand, betrachten also bei einem vorhandenen Bauschalldämm-Maß von < - 8 dB eine Verbesserung auf - 3 dB als erstattungsfähig. In jedem Fall aber führt diese Bestimmung dazu, dass mehrheitlich keine Ansprüche auf Erstattung von Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen entstehen. Davon ausgenommen ist allein der Einbau der Schallschutzlüfter innerhalb der Nacht-Schutzzone.

2.4.3.11 Verfahren der Ausnahmeerteilung nach § 5 Abs. 1 S. 3 FluLärmG und Legalausnahmen von den Bauverboten

Nach § 5 FluLärmG gelten innerhalb eines LSB Bauverbote für schutzbedürftige Einrichtungen und Wohnungen. Von den Verboten zur Errichtung schutzbedürftiger Einrichtungen können Ausnahmen zugelassen werden, wenn *‘dies zur Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Einrichtungen oder sonst im öffentlichen Interesse dringend geboten ist’* (§ 5 Abs. 1 S. 3 der 2. FlugLSV). Für die Errichtung von Wohnungen gelten bereits kraft Gesetzes die Ausnahmen des § 5 Abs. 3 FluLärmG. Falls innerhalb des LSB schutzbedürftige Einrichtungen oder Wohnungen errichtet werden, sind die Schallschutzanforderungen nach § 3 der 2. FlugLSV einzuhalten.

Aus Sicht einzelner Interviewpartner wird verstärkt von der Ausnahmeregelung des § 5 Abs. 1 S. 3 FluLärmG Gebrauch gemacht und besteht nach wie vor ein Trend zur Errichtung schutzbedürftiger baulicher Anlagen im Nahbereich zu einem Flugplatz.

Am Standort Frankfurt/Main sind zum Beispiel bis Mitte Juni 2015 63 Anträge auf Ausnahme von Bauverboten nach § 5 Abs. 1 S. 3 FluLärmG gestellt worden. Davon sind 53 Anträge positiv beschieden worden.¹⁴⁶ Lediglich zwei Anträge sind abschlägig beschieden worden, die übrigen Anträge wurden entweder von den Antragstellern zurückgenommen oder haben sich auf sonstige Weise erledigt (z. B. fälschliche Annahme einer Lage im LSB).

Während im Falle von Ausnahmeerteilungen nach § 5 Abs. 1 S. 3 FluLärmG immerhin ein Verwaltungsverfahren durchgeführt wird, in dem die Einhaltung der Anforderungen des § 3 der 2. FlugLSV sichergestellt werden kann, besteht für die bereits kraft Gesetzes im LSB zulässigen Wohnungen die Problematik der tatsächlichen Umsetzung der gesetzlich geforderten Schallschutzanforderungen. Zwar ist in regulären Baugenehmigungsverfahren auch die Vereinbarkeit des Bauvorhabens mit den (öffentlich-rechtlichen) Bestimmungen nach § 6 FluLärmG i. V. m. § 3 der 2. FlugLSV zu prüfen (und ggf. die Durchführung der Maßnahmen in einer Bauabnahme zu überwachen). Von den Akteuren wurde jedoch darauf hingewiesen, dass verschiedene bauliche Anlagen, die aufgrund der Legalausnahmen nach § 5 Abs. 3 FluLärmG innerhalb des LSB errichtet werden dürfen, dem vereinfachten Baugenehmigungsverfahren unterliegen (vgl. z. B. § 63 der Niedersächsischen Bauordnung,

¹⁴⁶ Die Zahlen wurden den Bearbeitern von der zuständigen Behörde zur Verfügung gestellt. Stand der Statistik: 10.6.2015.

NBauO¹⁴⁷) oder gar völlig von bauaufsichtlichen Verfahren freigestellt sind. Die vereinfachten Baugenehmigungsverfahren sehen lediglich eine eingeschränkte Prüfung durch die Bauaufsicht vor, indem allein die Vereinbarkeit der Bauvorlagen mit dem städtebaulichen Planungsrecht und einigen bauordnungsrechtlichen Vorschriften (z. B. Abstandsregelungen) geprüft wird. Es wird deshalb von verschiedenen Akteuren vermutet, dass die Eigentümer die nach § 3 der 2. FlugLSV erforderlichen Schallschutzanforderungen nicht oder nicht ausreichend umsetzen und damit der notwendige Schallschutz tatsächlich nicht erreicht werden.

In Bezug auf die Schallschutzanforderungen, die nach § 3 Abs. 1 der 2. FlugLSV bei der Errichtung baulicher Anlagen berücksichtigt werden müssen, wurden keine Kritikpunkte oder Verbesserungsvorschläge genannt.

2.4.3.12 Berücksichtigung früherer Schallschutzprogramme

Es sind zur Ermittlung der Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen nach § 4 Abs. 3 der 2. FlugLSV Angaben zu früheren (freiwilligen) Schallschutzprogrammen erforderlich. An denjenigen Standorten, an denen vor Einführung des gesetzlichen Erstattungsverfahrens bereits (freiwillige) Schallschutzprogramme aufgelegt worden sind, werden die Informationen zur Anwendung dieser Programme von den Flughafenbetreibern zur Verfügung gestellt. Diese Angaben stehen an den betrachteten Standorten somit nicht direkt den zuständigen Behörden zur Verfügung, aber sie können in Abstimmung mit dem Flughafenbetreiber in Erfahrung gebracht werden.

Am Standort Frankfurt/Main wurde der zuständigen Behörde (RP Darmstadt) ein direkter Zugang zu den notwendigen Unterlagen eingerichtet. Dies erfolgt unter Berücksichtigung der geltenden Datenschutzrichtlinien und ermöglicht einen zügigen und einfachen Zugang zu den einzelnen Dokumenten.

2.4.3.13 Verwaltungskosten

Die Festsetzungsbescheide der zuständigen Behörden im Rahmen der Abwicklung der baulichen Schallschutzmaßnahmen nach der 2. FlugLSV (vgl. § 10 FluLärmG) verursachen Verwaltungskosten (Gebühren für das Verwaltungsverfahren und Auslagen für die StOB). Nach Darstellung der interviewten Behördenvertreter entsteht mit diesen Verfahren ein erheblicher Aufwand auf Seiten der beteiligten Behörden. Dieser Aufwand unterliegt den Verwaltungskostengesetzen der einzelnen Bundesländer. Diese sehen regelmäßig vor, dass die Verwaltungskosten von demjenigen zu tragen sind, der die Amtshandlung veranlasst hat oder zu dessen Gunsten sie vorgenommen wurde (vgl. etwa § 11 Hessisches Verwaltungskostengesetz (HVwKostG), § 13 Gebührengesetz Nordrhein-Westfalen (GebG NRW)) bzw. dem die Verwaltungsleistung zuzurechnen ist (vgl. § 5 Landesgebührengesetz Baden-Württemberg (LGebG BW)). Nach diesen Bestimmungen kommen als Gebührenschuldner sowohl die betroffenen Grundstückseigentümer aufgrund ihrer Antragstellung im Verfahren nach § 10 FluLärmG als auch die Flugplatzbetreiber als mittelbar Begünstigte des Verfahrens bzw. Verursacher der Fluglärmbelastung in Betracht. Ob § 10 FluLärmG auch im Hinblick auf die Verwaltungskosten als Regelung zur Kostentragungslast des Flugplatzbetreibers angesehen werden kann, ist jedenfalls nicht eindeutig geklärt. Etwa in Hessen werden die verwaltungskostenrechtlichen Regelungen des Landes jedoch im Sinne einer Kostenschuld des Flugplatzbetreibers verstanden, selbst dann, wenn im Ergebnis einer StOB keinerlei baulicher Schallschutz erstattungsfähig ist.

Die Höhe der entstehenden Verwaltungskosten kann ansatzweise dem Gebührenrahmen entnommen werden, der etwa in Hessen mit 50 € bis 800 € festgelegt ist (vgl. Ziff. 34122 der Verwaltungskostenordnung für den Geschäftsbereich des Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesent-

¹⁴⁷ Niedersächsische Bauordnung (NBauO) vom 3. April 2012 (Nds. GVBl. S. 46 – VORIS 21072 –).

wicklung (VwKostO-MWEVL) vom 19.11.2012 (GVBl. 2012, 484)). Durchschnittlich können die anfallenden Verwaltungsgebühren mit ca. 360 € zuzüglich weiterer 180 € für die StOB abgeschätzt werden. Berücksichtigt man, dass am Ende des Verfahrens häufig nur bauliche Schallschutzmaßnahmen im Wert eines niedrigen vierstelligen Betrags als erstattungsfähig anerkannt werden, so zeigt sich, dass der Verwaltungsaufwand in einem äußerst ungünstigen Verhältnis zu den erzielten Ergebnissen steht.

2.5 Zusammenfassung

Die Bestandsaufnahme der 2. FlugLSV im Kontext des Fluglärmschutzrechts ergibt eine ganze Reihe von Defiziten der Regelungen und ihres Vollzugs. Die gravierendsten Defizite – im Hinblick auf die Schutzfunktion des FluLärmG – lassen sich wie folgt zusammenfassen:

2.5.1 Defizite des Regelwerks

- ▶ Die in der 2. FlugLSV verwendete Terminologie insb. zu den „Aufenthaltsräumen“ und den „Schlafräumen“ weicht partiell von anderen Regelwerken wie der 24. BImSchV und der DIN 4109 ab. Diese Unterschiede sind, soweit sie nicht bereits auf der Ebene der jeweils zugrunde liegenden Gesetze angelegt sind, sachlich nicht gerechtfertigt.
- ▶ Die 2. FlugLSV enthält – ebenso wie das FluLärmG selbst – keine klare Aussage dazu, ob nachträgliche Änderungen oder Nutzungsänderungen bestehender baulicher Anlagen den Schallschutzanforderungen nach § 6 FluLärmG unterfallen. Bei einer am Schutzzweck orientierten Auslegung ist dies jedenfalls für die erstmalige Schaffung von Aufenthaltsräumen innerhalb eines bestehenden Gebäudes zu bejahen. Damit ergeben sich die praktischen Schwierigkeiten eines nachträglichen baulichen Schallschutzes nicht nur in den Fällen von Erstattungsansprüchen nach § 9 FluLärmG, sondern auch dann, wenn die Maßnahmen vom Eigentümer selbst finanziert werden müssen.
- ▶ Gemäß § 3 Abs. 1 der 2. FlugLSV bemisst sich das erforderliche bzw. erstattungsfähige Bauschalldämm-Maß eines Außenbauteils nach der Lage des Grundstücks bzw. der baulichen Anlage innerhalb eines Isobandes mit einer Bandbreite von 5 dB(A). Diese große Bandbreite bewirkt, dass auch die rechnerischen Innenpegel in den Aufenthaltsräumen um bis zu 5 dB(A) variieren, d.h. teilweise über und teilweise unter dem eigentlich angestrebten Schutzniveau liegen. Diese sehr schematische Vorgehensweise ist zwar an die DIN 4109 angelehnt, im Übrigen aber sachlich nicht durch Erwägungen des vereinfachten Vollzugs zu erklären.
- ▶ Die Erforderlichkeit bzw. Erstattungsfähigkeit von Belüftungseinrichtungen in Räumen mit erhöhtem Sauerstoffverbrauch (durch Energiequellen oder durch viele Personen) ist in der 2. FlugLSV und der 24. BImSchV nicht einheitlich geregelt.
- ▶ Die erforderlichen Bauschalldämm-Maße übernimmt die 2. FlugLSV aus der DIN 4109, die hinsichtlich des Ziels einer Vermeidung unzumutbarer Schallimmissionsbelastung (noch) als Stand der Technik anzusehen ist. Anders als die DIN 4109 kennt die 2. FlugLSV aber keinen Zuschlag von 3 dB(A) zur Ermittlung des maßgeblichen Außenschallpegels L_a . Dies hat praktisch zur Konsequenz, dass das Schutzniveau der 2. FlugLSV selbst bei der Neuerrichtung von schutzbedürftigen Nutzungen in etwa 2/5 der Fälle um 5 dB(A) hinter den Anforderungen der DIN 4109 zurückbleibt.
- ▶ Für die Erstattungsfähigkeit der Kosten nachträglicher baulicher Schallschutzmaßnahmen greift die 2. FlugLSV nicht direkt auf die Anforderungen bei der Neuerrichtung baulicher Anlagen zurück, sondern senkt das angestrebte Schutzniveau um mindestens 3 dB ab. Damit liegen die rechnerischen Innenpegel um 3 bis 8 dB(A) unter dem Niveau der DIN 4109. Für diese Schlechterstellung der Erstattungsfälle gegenüber den Neubaufällen ist die erforderliche Ermächtigungsgrundlage im FluLärmG zweifelhaft.
- ▶ In Fällen, in denen bereits früher einmal Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen erstattet wurden, senkt die 2. FlugLSV das angestrebte Schutzniveau noch einmal um weitere 5

dB ab. Die rechnerischen Innenpegel liegen damit um 8 bis 13 dB(A) unter dem Schutzniveau der DIN 4109 und um 5 dB(A) unter dem Schutzniveau der 24. BImSchV. Auch für diese weitergehende Schlechterstellung ist eine Ermächtigungsgrundlage im FluLärmG zweifelhaft. Zudem ist die Regelung in § 5 Abs. 3 der 2. FlugLSV in sich sowie vor dem Hintergrund des § 9 Abs. 3 S. 2 FluLärmG widersprüchlich und unklar formuliert.

- ▶ Den Höchstbetrag der Erstattung setzt die 2. FlugLSV mit 150 €/m² fest und greift zur Bestimmung der maßgeblichen Wohnfläche auf die WoFlV zurück. Die gewählte Regelungstechnik führt allerdings dazu, dass Flächen unter Dachschrägen nicht oder nur anteilig berücksichtigt werden. Dies begrenzt die Höhe des Erstattungsanspruchs gerade in den Fällen, in denen bauliche Schallschutzmaßnahmen regelmäßig besonders aufwändig sind. Zudem liegt der von der 2. FlugLSV vorgegebene Höchstbetrag erheblich unter den Kappungsgrenzen für bauliche Schallschutzmaßnahmen, wie sie in den Planfeststellungsbeschlüssen zum Ausbau der Flughäfen Berlin Brandenburg und Leipzig enthalten sind. Dies hat zur Folge, dass die Höchstkostengrenze der vollständigen Realisierung des angestrebten baulichen Schallschutzes nicht nur in atypischen Einzelfällen entgegsteht.
- ▶ Anders als die 24. BImSchV kennt die 2. FlugLSV keine Regelung zur Mindestwirksamkeit nachträglicher baulicher Schallschutzmaßnahmen. Die erstattungsfähige schalltechnische Verbesserung der Außenbauteile fällt deshalb häufig nur so gering aus, dass sie von den Betroffenen überhaupt nicht als Reduzierung des Innenpegels wahrgenommen werden kann. Gerade in solchen Fällen stehen die Erwartungshaltung der Betroffenen und der Verfahrensaufwand der Behörde in einem sehr ungünstigen Verhältnis zur letztlich erreichbaren schalltechnischen Verbesserung.

2.5.2 Defizite der Vollzugspraxis

- ▶ Wegen der Komplexität der Thematik ist die inhaltliche Darstellung und Aufbereitung der Voraussetzungen eines Erstattungsanspruchs für nachträgliche Schallschutzmaßnahmen sehr schwierig und stellt alle Beteiligten vor eine große Herausforderung. Die zuständigen Behörden stehen vor der Aufgabe, rechtssichere Entscheidungen zu treffen. Die Adressaten der Entscheidungen müssen diese nachvollziehen können. Dazu gehört auch ein Grundverständnis des Verfahrensablaufs und der zugrundeliegenden Berechnungsmethoden. Aufgrund der Komplexität der Materie ist – nachvollziehbar – dieses Verständnis bei zahlreichen Antragstellern nicht oder nicht in ausreichendem Maße vorhanden.
- ▶ Nach den Erfahrungen aller befragten Behörden ist der Anteil der Eigentümer nicht unwesentlich, die nach ausführlicher Beratung keinen Antrag mehr stellen, weil ihnen das Ergebnis im Vergleich zum eigenen Aufwand als zu gering erscheint. Dies bezieht sich vor allem auf die Erstattung des Einbaus von Lüftern, die von der Mehrheit der Betroffenen als nicht ausreichend angesehen und daher abgelehnt werden.
- ▶ Die Berücksichtigung des 3dB/8dB-Abschlags vermindert die Zahl der Anspruchsfälle signifikant. Der Abschlag um 3 dB gemäß § 5 Abs. 2 der 2. FlugLSV führt in vielen Fällen dazu, dass allenfalls geringe Verbesserungen der Schalldämm-Maße erforderlich werden. Subjektiv fühlen sich die Betroffenen aber erheblich vom Fluglärm beeinträchtigt. Der 8 dB-Abschlag ist nach der Wahrnehmung der befragten Behörden, die das Erstattungsverfahren begleiten, ein wesentlicher Grund dafür, dass die gesetzlich vorgesehenen Maßnahmen gar nicht zum Zuge kommen. Aufgrund dieser Schwelle sinkt die Zahl derjenigen, die eine Maßnahme (grundsätzlich oder über die Lüfter hinaus) erstattet bekommen, erheblich.
- ▶ Die Fristenregelungen und das Verschieben der Anspruchsberechtigung ins sechste Jahr nach Inkrafttreten der Lärmschutzbereichsverordnung sind in Verbindung mit dem materiellen Abschlag auf das erforderliche Bauschalldämm-Maß in Summe eine derartige Verschlechterung der Ansprüche der betroffenen Eigentümer, dass dies Einfluss sowohl auf das Verfahren als auch auf

die Wirksamkeit der 2. FlugLSV hat. Gleichwohl ist aber in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass an einigen Standorten durch eine Einigung mit den Flughafenbetreibern aufgrund freiwilliger Schallschutzprogramme auf die Fristenregelung verzichtet wurde.

- ▶ Es ist ebenfalls festzustellen, dass nur an denjenigen Standorten, an denen über die gesetzliche Regelung hinausgehende Festlegungen getroffen wurden (per Planfeststellungsbeschluss, vgl. Berlin Brandenburg und Leipzig/Halle, sowie per freiwilligem Schallschutzprogramm, vgl. z. B. Frankfurt/Main und Hamburg), die Defizite im Vollzug der 2. FlugLSV aufgefangen werden können. Erst diese zusätzlichen Rahmenbedingungen gleichen die Schwachstellen der gesetzlichen Erstattungsmechanismen (z. B. Fristenregelung, zeitliche Verlagerung der Anspruchsberechtigung und Höchstbetragsgrenze) aus.
- ▶ Es fehlt an den meisten Standorten an einer umfassenden (nicht nur punktuellen) Qualitätssicherung der baulichen Schallschutzmaßnahmen.

2.5.3 Best-Practice-Beispiele

Aus der Vollzugspraxis sind zusammenfassend folgende **best-practice-Beispiele** zu nennen, die über die geltenden Regelungen hinaus helfen, die Vollzugspraxis der 2. FlugLSV zu verbessern:

- ▶ Die an den betrachteten Standorten vorgesehene Vorprüfung (Erteilung eines **Vorbescheides** in Form der Zusicherung der Kostenübernahme) führt zu einer frühzeitigen Prüfung der Erstattungsansprüche dem Grunde und der Höhe nach. Die Antragsteller erhalten so vor Durchführung der Schallschutzmaßnahme und ggf. auch vor Ablauf der Fristen des FluLärmG Planungssicherheit. Bei Ablehnung eines positiven Vorbescheids können andere Schallschutzmaßnahmen gesucht oder andere Ausführungsformen der Maßnahme gewählt werden. Teilweise wurde bei der Befragung darauf hingewiesen, dass die Vorbescheid-Verfahren die Verfahrensdauer beim Erstattungsverfahren erheblich verlängern. Die Verfahrensregelungen sind nicht ausdrücklicher Bestandteil des FluLärmG und seiner Verordnungen, sondern bleiben der Ausgestaltung der Länder überlassen.
- ▶ Neben dem Vorbescheid-Verfahren werden im Zuständigkeitsbereich des Flughafens Frankfurt/Main im Nachgang zur Verwaltungsentscheidung **Rückkopplungsgespräche** durchgeführt. Die zuständige Behörde bietet diese Form des behördlichen Feedbacks als Teil des Erstattungsverfahrens bei jeder Antragstellung an und weist im Festsetzungsbescheid explizit (neben der Rechtsbehelfsbelehrung) darauf hin. Diese Rückkopplungsgespräche sind aufgrund ihres Aufwands aber nur mit einer überdurchschnittlich guten Personalstruktur zu bewältigen. Von den Antragstellern im Zuständigkeitsbereich werden diese Gespräche in sehr hoher Zahl wahrgenommen und als sehr gut bewertet. Die Behörde sieht in diesem Instrument unter anderem einen Grund für die recht geringe Zahl an Klageverfahren („Pufferwirkung“).
- ▶ Es zeigen sich einige Vorteile an denjenigen Standorten, an denen die **Abwicklung** des gesamten Verfahrens (vgl. Leipzig/Halle) oder eines Teils des Verfahrens (vgl. Hamburg) durch den **Flughafenbetreiber** selbst vorgenommen wird. Konkret zeigt sich dies an bestehenden Rahmenverträgen der Flughafenbetreiber mit Gutachterbüros für die Durchführung der StOB (und zur späteren Abnahme der Handwerkerleistungen), an bestehenden Rahmenverträgen mit Handwerksfachbetrieben und an der vertraglichen Festlegung der Abnahme der Handwerkerleistungen durch die rahmenvertraglich gebundenen Gutachterbüros. Die Rahmenverträge ermöglichen eine effizientere Abwicklung.
- ▶ Am Standort Leipzig/Halle wird für jede Leistung (Ausnahme: Einbau von schallgedämmten Lüftern) ein **Abnahmetermin** mit dem Antragsteller, dem Gutachterbüro und der beauftragten Fensterbaufirma durchgeführt. In diesem Termin erfolgt die Prüfung und Abnahme der Leistungen sowie die Erstellung eines Abnahmeprotokolls zur förmlichen Dokumentation. Diese Maßnahme beinhaltet letztlich eine Form der Qualitätssicherung. (Nach dem Einbau von schallgedämmten Lüftern dagegen erfolgt die Abnahme nur zwischen der beauftragten Firma und dem Antragstel-

ler, das Gutachterbüro ist hier nicht beteiligt). Der Qualitätssicherung kommt eine gesteigerte Bedeutung zu, indem der **Eigentumsübergang** auf den Antragsteller erst **nach erfolgreicher Abnahme** erfolgt.

3 Konzeptionelle Vorschläge zur Weiterentwicklung der 2. FlugLSV

Im vorangegangenen Kapitel wurden die Regelungen der 2. FlugLSV inhaltlich erläutert, vor dem Hintergrund der normativen Vorgaben des FluLärmG bewertet und auf Defizite im Vollzug hin untersucht. Ebenso wurde herausgearbeitet, welche Handhabungen in der Praxis Hinweise für eine bessere Anwendung liefern können. Hieraus hat sich eine Vielzahl von Themen ergeben, hinsichtlich derer Veränderungen der Rechtslage oder der Vollzugspraxis zu erwägen sind. Diese vielfältigen Themen lassen sich in mehreren zentralen Fragestellungen zusammenfassen (Kapitel 3.1). Die sich daran anschließenden Empfehlungen richten sich danach aus, ob innerhalb des geltenden Rechts ein Veränderungsspielraum gegeben ist, den es auszunutzen gilt (z. B. durch Auslegungshinweise oder Vollzugsempfehlungen) (Kapitel 3.2), oder ob zur Beseitigung bestehender Defizite Änderungen der 2. FlugLSV nötig sind (Kapitel 3.3). Soweit im Rahmen des vorliegenden Gutachtens konkrete Veränderungen benannt werden konnten, sind diese ausformuliert. Im Übrigen wird auf die Notwendigkeit eines weitergehenden Forschungsbedarfs verwiesen. Gleiches gilt für diejenigen denkbaren Änderungen, die nur im Rahmen einer Novellierung des FluLärmG selbst umsetzbar sind, da dieses nicht Gegenstand des vorliegenden Gutachtens ist.

3.1 Zentrale Themenstellungen

Die 2. FlugLSV vereint in ihrem Regelwerk zwei ganz unterschiedliche Regelungsgegenstände. Einerseits definiert sie in ihrer „vorsorgenden Funktion“ Anforderungen an den baulichen Schallschutz, denen Wohnungen und schutzbedürftige Einrichtungen genügen müssen, wenn sie innerhalb eines Lärmschutzbereichs neu errichtet werden, d.h. an die Lärmquelle Flugplatz heranrücken. Andererseits hat die Verordnung aber auch eine „nachsorgende Funktion“, indem sie festlegt, in welchem Umfang der nachträgliche bauliche Schallschutz für die im Lärmschutzbereich bereits vorhandenen Wohnungen und schutzbedürftigen Einrichtungen vom Flugplatzbetreiber finanziert werden muss. Regelungssystematisch steht die vorsorgende Funktion der 2. FlugLSV im Vordergrund. In der Vollzugspraxis dagegen wird die 2. FlugLSV nahezu ausschließlich in ihrer nachsorgenden Funktion wahrgenommen. Dies ist ohne weiteres damit zu erklären, dass bisher die Zahl der in den Lärmschutzbereichen bereits vorhandenen Wohnungen und schutzbedürftigen Einrichtungen weitaus höher liegt als die Zahl der für die Verordnung relevanten Neubauten. Allerdings darf nicht übersehen werden, dass spätestens dann, wenn an allen Flugplätzen die Erstattung der Aufwendungen für nachträglichen baulichen Schallschutz einmal auf der Grundlage des FluLärmG 2007 abgearbeitet wurde, die nachsorgende Funktion der 2. FlugLSV an Bedeutung verlieren wird. Dagegen dürfte die vorsorgende Funktion angesichts des auch in der Umgebung vieler Flugplätze weiter zunehmenden Siedlungsdrucks und der unveränderten Bedeutung der Nachverdichtung bereits bebauter Gebiete an Relevanz gewinnen. Vor diesem Hintergrund beziehen sich die zentralen Themenstellungen einer Evaluierung der 2. FlugLSV zwar vorrangig, aber keineswegs ausschließlich auf die Fragen der Erstattung von Aufwendungen für nachträglichen baulichen Schallschutz. Im Folgenden können die Themenstellungen der Kapitel 3.1.1 bis 3.1.4 der vorsorgenden, die Themenstellungen der Kapitel 3.1.5 bis 3.1.7 der nachsorgenden Funktion der 2. FlugLSV zugeordnet werden.

3.1.1 Die zu schützenden Räume sind in der 2. FlugLSV nicht konsistent und präzise definiert

Der von der 2. FlugLSV vermittelte Schutz beschränkt sich auf Wohnungen und bestimmte schutzbedürftige Einrichtungen. Aus ihrem Anwendungsbereich weitgehend ausgenommen sind gewerbliche Nutzungen. Der damit verbundene Unterschied zur 24. BImSchV ist zwar inhaltlich nicht ohne weiteres einsichtig, aber zwingend durch die Regelungen des FluLärmG vorgegeben.

Lediglich auf der Ebene der Verordnungsgebung angesiedelt ist dagegen die Definition des „Aufenthaltsraums“ und des „Schlafraums“. Für beide Begriffe wäre eine einheitliche Terminologie in den

einschlägigen normativen und technischen Regelwerken, d.h. in der 2. FlugLSV, der 24. BImSchV und der TA Lärm bzw. DIN 4109 anzustreben. An dieser Einheitlichkeit fehlt es bisher. Für den „Aufenthaltsraum“ ist dies hinzunehmen, da sich inhaltlich so gut wie keine Unterschiede ergeben. Gemeinsam ist den verschiedenen Regelwerken dabei allerdings auch, dass es im Einzelfall vielfach Zuordnungsschwierigkeiten gibt. Dies betrifft insbesondere die Abgrenzung von Fluren zu Wohndielen und von Küchen zu Wohnküchen.

Gravierender ist die Uneinheitlichkeit bei der Verwendung des Begriffs „Schlafraum“. Einer Angleichung von 2. FlugLSV und 24. BImSchV steht allerdings entgegen, dass mit § 9 Abs. 2 S. 1 FluLärmG eine gesetzliche Regelung besteht, an der es im BImSchG fehlt. Der normativen Vorgabe dieser gesetzlichen Regelung wird § 2 Nr. 1 der 2. FlugLSV nicht gerecht. Die Verordnung verengt die „in nicht nur unwesentlichem Umfang zum Schlafen benutzten Räume“ auf Schlafzimmer und Kinder- bzw. Jugendzimmer. Der damit tendenziell verbundene Ausschluss von Gästezimmern sowie von Einraumappartements ist normativ nicht gerechtfertigt und sollte gestrichen, jedenfalls aber durch eine Vollzugsempfehlung vermieden werden.

3.1.2 Für eine Definition anspruchsvoller baulicher Schallschutzanforderungen ist die DIN 4109 allein unzureichend

Die Schallschutzanforderungen nach § 3 der 2. FlugLSV entsprechen im Grundsatz den Anforderungen an die Luftschalldämmung von Außenbauteilen nach DIN 4109 (1989). Außerdem bestehen in der 2. FlugLSV direkte Anknüpfungspunkte zur DIN 4109 (1989). Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Anforderungen der DIN 4109 (1989) zum Teil nicht mehr den anerkannten Regeln der Bauakustik entsprechen und die 2. FlugLSV darüber hinaus Abschlüsse bei der Ermittlung der erforderlichen Schalldämm-Maße vorsieht.

Weil der Abschluss der Arbeiten an einer neuen Fassung der DIN 4109 derzeit nicht absehbar ist, besteht das Erfordernis, alternative Regelwerke zu berücksichtigen, um anspruchsvolle bauliche Schallschutzanforderungen zu definieren. Als geeignete Regelwerke werden v. a. die VDI 4100 (2012) *Schallschutz im Hochbau - Wohnungen - Beurteilung und Vorschläge für erhöhten Schallschutz* (bzw. frühere Fassungen aus 2007 bzw. 1994) und die *DEGA Empfehlung 103 Schallschutz im Wohnungsbau - Schallschutzausweis* genannt.

Ein Vergleich der Schallschutzniveaus, die sich anhand der diskutierten Regelwerke ableiten lassen, ist z. B. in einem Dokument des Bayerischen Landesamts für Umwelt (LfU)¹⁴⁸ enthalten. In Bezug auf die Schlafräume wird das Niveau der DIN 4109 (1989) von allen anderen Regelwerken übertroffen. Diese Bewertung gilt unter Berücksichtigung typischer Verkehrslärmsituationen an Straßen bzw. Schienenstrecken.

Die Anforderungen für einen erhöhten Schallschutz (z. B. nach VDI 4100) haben sich zum Teil als anerkannter Stand der Schallschutztechnik etabliert (z. B. Schallschutz im eigenen Wohnbereich, Schalldämmung zwischen Doppel- und Reihenhäusern). Es sind aber keine geeigneten erhöhten Anforderungen zum baulichen Schallschutz beim Luftschallschutz gegenüber Außenlärm bekannt, die übernommen werden können. Die technische Regel VDI 4100 sowie die DEGA Empfehlung 103 verweisen beim Schutz vor Außenlärm im Wesentlichen auf die DIN 4109 (1989). Mit Ausnahme der Schallschutzstufe III der VDI 4100 sowie der Schallschutzklasse A* der DEGA Empfehlung 103, die jeweils der höchsten Klassifizierung mit einem sehr guten Schallschutz entsprechen, wird auf die Anforderungen der DIN 4109 (1989) verwiesen.

¹⁴⁸ Bayerisches Landesamt für Umweltschutz, Das erforderliche Schalldämm-Maß von Schallschutzfenstern - Vergleich verschiedener Regelwerke, BayLfU-08/2007, www.lfu.bayern.de/laerm/doc/schallschutzfenster.pdf.

Es sind deswegen nach derzeitiger Einschätzung folgende Eckpunkte bei der Definition erhöhter Schallschutzanforderungen zu berücksichtigen, die helfen würden, den Schutz vor erheblichen Belästigungen durch Fluglärm besser sicherzustellen:

- ▶ Die Anforderungen der 2. FlugLSV an die Luftschalldämmung von Außenbauteilen dürfen nicht abgesenkt werden, weil sie als Mindestanforderung zum Gesundheitsschutz einzustufen sind. Es ist die Umsetzung anspruchsvollerer Anforderungen zu prüfen.
- ▶ Es ist als maßgebliche Größe das resultierende bewertete Bauschalldämm-Maß $R'_{w,res}$ zu verwenden, das sich langfristig bewährt hat.
- ▶ Das bisherige Vorgehen mit Hilfe eines rechnerischen Nachweises ist gegenüber einer Messung vorzuziehen, weil der Aufwand deutlich geringer ausfällt.
- ▶ Die Berücksichtigung von Anforderungen für die Umfassungsbauteile, entsprechend der bisherigen Vorgehensweise nach der 2. FlugLSV, stellt ein einfaches und bewährtes Verfahren dar. Die Definition eines Schutzziels anhand von Innenpegeln führt nicht automatisch zu einer Verbesserung des Schallschutzniveaus.
- ▶ Es ist eine harmonische Ausführung der baulichen Schallschutzmaßnahmen innerhalb der betroffenen schutzbedürftigen Räume sowie die Einführung eines Mindestverbesserungsmaßes sinnvoll.
- ▶ Es wird eine differenzierte Abstufung der erforderlichen Schalldämm-Maße vorgenommen, indem auf die bisherige 5 dB-Abstufung verzichtet wird.
- ▶ Wenn nur eine geringfügige Verbesserung der Bauschalldämm-Maße notwendig wird, entfällt der Erstattungsanspruch im Sinne einer Irrelevanzschwelle.
- ▶ Für die zukünftige Ermittlung der Bauschalldämm-Maße für die einzelnen Umfassungsbauteile wird im Rahmen eines Forschungsvorhabens untersucht, ob eine Berücksichtigung der Bauteilalterung (z. B. durch pauschale Abschläge bei der Feststellung des vorhandenen Bauschalldämm-Maßes) sinnvoll möglich ist.

3.1.3 Der Einbau von Lüftern ist nicht konsistent geregelt und wird von den Betroffenen oft nicht angenommen

Durch § 9 Abs. 2 S. 1 FluLärmG wird klargestellt, dass zu dem (erstattungsfähigen) baulichen Schallschutz von Schlafräumen auch der Einbau von Belüftungseinrichtungen zählt. § 3 Abs. 6 der 2. FlugLSV greift dies als Anforderung für die Errichtung von Wohnungen bzw. schutzbedürftigen Einrichtungen auf und erweitert die Notwendigkeit von Belüftungseinrichtungen auf „Aufenthaltsräume für eine größere Zahl von Personen“ in Kindergärten, Schulen und ähnlichen Einrichtungen. Trotz des nicht ganz stringenten Zusammenspiels von Gesetz und Verordnung ergibt sich aus § 9 Abs. 4 S. 1 FluLärmG, dass die Belüftungseinrichtungen in Räumen „für eine größere Zahl von Personen“ nicht nur bei der Neuerrichtung erforderlich, sondern auch bei bestehenden Gebäuden erstattungsfähig sind. Für den Vollzug könnte durch Empfehlung konkretisiert werden, wann ein Raum „für eine größere Zahl von Personen“ bestimmt ist, wobei sich angesichts des Schutzzwecks (Sauerstoffverbrauch) eine Relation von Raumgröße und Personenzahl empfiehlt.

Im Gegensatz zur 24. BImSchV enthält die 2. FlugLSV keine Pflicht zum Einbau von Belüftungseinrichtungen in Räumen mit sauerstoffverbrauchender Energiequelle. Der Unterschied der beiden Verordnungen ist sachlich nicht erklärbar. Im Sinne einer Vereinheitlichung ist es deshalb sinnvoll, die 2. FlugLSV insofern an die 24. BImSchV anzugleichen.

Die größte Schwierigkeit im Zusammenhang mit den Belüftungseinrichtungen besteht allerdings darin, dass dieses Element des baulichen Schallschutzes bei den Betroffenen – jedenfalls hinsichtlich der privaten Wohnungen, d.h. außerhalb schutzbedürftiger Einrichtungen – auf sehr geringe Akzeptanz stößt. In vielen Fällen des nachträglichen baulichen Schallschutzes, in denen infolge von § 5 Abs. 2 und Abs. 3 der 2. FlugLSV nur der Einbau von Lüftern als erstattungsfähig anerkannt wird,

verzichten die Betroffenen hierauf vollständig. Soweit Lüfter eingebaut werden, ist anzunehmen, dass viele Betroffene diese nicht oder nicht sachgemäß nutzen. Dies wirft die Frage nach der Effektivität dieses Elementes des baulichen Schallschutzes auf. Da allerdings baulicher Schallschutz in Schlafräumen ohne Belüftungseinrichtungen häufig nicht wirksam ist bzw. mit gesundheitlichen Nachteilen verbunden wäre und deshalb § 9 Abs. 2 S. 1 FluLärmG die Erstattungsfähigkeit von Belüftungseinrichtungen ausdrücklich betont, sind die Gestaltungsspielräume des Ordnungsgebers in Richtung eines vollständigen Verzichts auf Belüftungseinrichtungen begrenzt. Gleichwohl erscheint es zur Vermeidung eines vollständigen Verzichts von Eigentümern auf baulichen Schallschutz sinnvoll, eine Wahlfreiheit beim Einbau von Lüftern zu eröffnen. Zugleich ist zu erwägen, zusätzliche Anreize dadurch zu setzen, dass der Einbau von Lüftern mit Wärmerückgewinnung als erstattungsfähig anerkannt wird.

3.1.4 Der Umgang mit Änderungen und Nutzungsänderungen baulicher Anlagen ist unpräzise geregelt

§ 6 FluLärmG lässt offen, ob die in § 3 Abs. 1 der 2. FlugLSV normierten Anforderungen an den baulichen Schallschutz nur bei der Neuerrichtung von Wohnungen bzw. schutzbedürftigen Einrichtungen gelten oder auch bei Änderungen bzw. Nutzungsänderungen, die innerhalb einer bestehenden baulichen Anlage erstmals Räume einer Wohnung bzw. schutzbedürftigen Einrichtung schaffen. Diese Unklarheit der gesetzlichen Regelung ist auf der Ebene der Verordnungsgebung nicht endgültig zu beseitigen. Denkbar ist lediglich eine Vollzugsempfehlung, die zumindest zu einer Vereinheitlichung der Praxis im Interesse eines effektiven Fluglärmschutzes auch bei bloßen Änderungen bzw. Nutzungsänderungen beiträgt.

Eine parallele Problematik besteht auf der Ebene der Verordnung allerdings dort, wo ein Raum einer Wohnung bzw. schutzbedürftigen Einrichtung bisher nicht als Aufenthaltsraum im Sinne von § 2 der 2. FlugLSV anzusehen ist, zukünftig aber als solcher genutzt werden soll oder kann. Eine solche Nutzungsänderung innerhalb einer Wohnung bzw. schutzbedürftigen Einrichtung kann nicht mehr als „Errichtung“ im Sinne von § 6 FluLärmG angesehen und damit auch nicht den Anforderungen nach § 3 Abs. 1 der 2. FlugLSV unterworfen werden. Um einerseits Schutzlücken zu vermeiden und andererseits die Veränderungsspielräume der Eigentümer von Wohnungen bzw. schutzbedürftigen Einrichtungen nicht in unzumutbarer Weise zu beschränken, ist es sinnvoll, bei der Erstattung der Aufwendungen für nachträgliche bauliche Schallschutzmaßnahmen auch bereits objektiv absehbare zukünftigen Nutzungsänderungen in den Blick zu nehmen. Dem wird § 5 Abs. 6 der 2. FlugLSV dann gerecht, wenn keine zu hohen Anforderungen an die zu erwartende Raumnutzung gestellt werden.

3.1.5 Das abgesenkte Schutzniveau für Bestandsimmobilien ist nicht gerechtfertigt

Nach § 9 Abs. 4 S. 1 FluLärmG sind die Aufwendungen für nachträgliche bauliche Schallschutzmaßnahmen insoweit erstattungsfähig, wie sich diese Maßnahmen im Rahmen der Verordnung nach § 7 FluLärmG, d.h. innerhalb der Anforderungen für die Errichtung von Wohnungen und schutzbedürftigen Einrichtungen halten. Abweichend hierzu sieht § 5 Abs. 2 und Abs. 3 der 2. FlugLSV vor, dass bei Bestandsimmobilien nur ein baulicher Schallschutz erstattungsfähig sein soll, der in seinen Bauschalldämm-Maßen um 3 dB oder gar 8 dB hinter dem von § 3 Abs. 1 der 2. FlugLSV vorgeschriebenen Standard zurückbleibt.

Die Untersuchung der Vollzugspraxis hat das deutliche Ergebnis erbracht, dass der nachträgliche bauliche Schallschutz in vielen Fällen leerläuft. Der nach § 9 Abs. 1 und Abs. 2 FluLärmG dem Grunde nach gegebene Erstattungsanspruch fällt der Höhe nach aus bzw. reduziert sich (bei Schlafräumen) auf die Kosten von Belüftungseinrichtungen. Dieser praktische Befund ist nicht verwunderlich, wenn man berücksichtigt, dass bereits der Standard der DIN 4109 (1989) nur der Abwehr unzumutbarer Lärmbelastungen dient, § 3 Abs. 1 der 2. FlugLSV partiell schon hinter diesem Standard zurückbleibt und eine weitere Absenkung des Bauschalldämm-Maßes um 3 dB zu einer energetischen

Verdoppelung der Innenpegel in den Aufenthaltsräumen führt. Es ist deshalb festzustellen, dass das mit der Novelle des FluLärmG 2007 verfolgte Ziel einer Verbesserung des Schallschutzes in der Umgebung von Flugplätzen infolge von § 5 Abs. 2 und Abs. 3 der 2. FlugLSV nur sehr eingeschränkt erreicht wird.

Normativ ist die Schlechterstellung von Bestandsimmobilien gegenüber neu errichteten Wohnungen und schutzbedürftigen Einrichtungen nicht gerechtfertigt. Da § 9 FluLärmG funktional an die Stelle des § 9 Abs. 2 LuftVG a. F. bzw. heute des § 74 Abs. 2 S. 2 VwVfG getreten ist, muss er auf die Vermeidung unzumutbarer fluglärmbedingter Immissionen abzielen. Dagegen korrespondiert § 6 FluLärmG als Verpflichtung zum Eigenschutz am ehesten den bauordnungsrechtlichen Bestimmungen der Länder, die dem Bauherrn baulichen Schallschutz zur Vermeidung von Gesundheitsgefahren vorschreiben. Diese Schwelle der Gesundheitsgefahr, bei deren Überschreitung ein Zwang zum Eigenschutz besteht, liegt aber höher als die fachplanungsrechtliche Unzumutbarkeitsschwelle, bei deren Überschreitung ein Schutzanspruch gegenüber dem Verursacher der Immissionen gegeben ist. Zwar ist es dem Normgeber unbenommen, im Interesse eines vorbeugenden Schallschutzes höhere Anforderungen an Neubauten festzuschreiben. Dann aber hätten in § 3 Abs. 1 der 2. FlugLSV Schalldämm-Maße normiert werden müssen, die über das Ziel einer Vermeidung unzumutbarer Immissionen hinausgehen. Diesen Weg hat der Ordnungsgeber nicht eingeschlagen, sondern sich für die Bauschalldämm-Maße der DIN 4109 (1989) entschieden, die – wie dargelegt (vgl. Kapitel 2.2.2.3) – eben nur das Schutzniveau der Unzumutbarkeitsschwelle und damit genau das Schutzziel von § 9 Abs. 2 LuftVG a. F. bzw. § 74 Abs. 2 S. 2 VwVfG abbilden. Ein normativer Grund dafür, hinter diesem Schutzniveau dann noch einmal zurückzubleiben, ist nicht erkennbar. Er ergibt sich auch nicht aus Gründen der Verhältnismäßigkeit einer Kostenbelastung für die Flugplatzbetreiber. Nachdem sich in den allermeisten Fällen der nachträgliche bauliche Schallschutz auf Verbesserungen an Fenstern, Rollladenkästen, Heizkörperlaibungen und ähnlichen Bauteilen beschränkt, d.h. keinen vollständigen Austausch zentraler Außenbauteile erfordert, hält sich der Mehraufwand eines nachträglichen gegenüber dem anfänglichen baulichen Schallschutz in Grenzen. Einzelfällen einer unverhältnismäßigen Kostenbelastung trägt die Höchstbetragsregelung Rechnung. Hinzu tritt, dass bei einem weiten Verständnis von § 6 FluLärmG die (höheren) Anforderungen nach § 3 Abs. 1 der 2. FlugLSV auch bei der Änderung bzw. Nutzungsänderung bestehender baulicher Anlagen eingreifen, die ebenfalls – allerdings auf Kosten des Eigentümers – einen nachträglichen baulichen Schallschutz erforderlich machen. Für eine pauschale Schlechterstellung von Bestandsimmobilien besteht somit keine Veranlassung und nach § 9 Abs. 4 FluLärmG auch keine Ermächtigung.

Innerhalb von § 5 Abs. 3 der 2. FlugLSV bestehen zudem Auslegungsschwierigkeiten. Die Vorschrift lässt in ihren Tatbestandsvoraussetzungen offen, wann im Rahmen freiwilliger Schallschutzprogramme „ein Anspruch auf die Erstattung [von] Aufwendungen bestand“. In ihren Rechtsfolgen wird die Vorschrift teilweise dahingehend verstanden, dass sie nicht nur in bestimmten Fällen die Erstattungsfähigkeit von Aufwendungen dem Grunde nach ausschließt, sondern zudem auch noch die Erstattungsfähigkeit der Höhe nach auf einen gegenüber § 3 Abs. 1 der 2. FlugLSV um 8 dB schlechteren Schallschutz begrenzt. Zur Eingrenzung dieser Mängel wäre eine Vollzugsempfehlung sinnvoll. Sachlich nicht nachvollziehbar ist schließlich, warum sich § 5 Abs. 3 der 2. FlugLSV auf bauliche Anlagen beschränkt, die vor dem 15.09.2009 errichtet wurden, so dass die von § 9 Abs. 3 S. 1 FluLärmG angesprochenen Fälle einer zukünftigen räumlichen Ausdehnung eines Lärmschutzbereichs gar nicht erfasst sind.

3.1.6 Schalltechnische Ertüchtigungen sollten wahrnehmbare Verbesserungen zur Folge haben

Unabhängig von dem letztlich angestrebten Schutzniveau ergibt sich aus § 9 Abs. 4 S. 1 FluLärmG i. V. m. § 5 der 2. FlugLSV, dass immer nur diejenige Verbesserung des baulichen Schallschutzes erstattungsfähig ist, die die vorhandenen Bauschalldämm-Maße (exakt) auf die erforderlichen Bauschall-

dämm-Maße anhebt. Dies kann im Einzelfall zur Folge haben, dass nur eine sehr geringfügige Verbesserung der Bauschalldämm-Maße um möglicherweise weniger als 1 dB als erstattungsfähig angesehen wird. Eine Regelung analog § 3 Abs. 1 S. 2 der 24. BImSchV, wonach eine Verbesserung der vorhandenen Bauschalldämm-Maße beim einzelnen Umfassungsbauteil mindestens 5 dB betragen soll, kennt die 2. FlugLSV nicht.

Diese Uneinheitlichkeit der beiden Verordnungen ist nicht nur rechtssystematisch unbefriedigend. Auch mit Blick auf die Effektivität des Schallschutzes ist es nicht zielführend, wenn die Betroffenen trotz durchgeführter baulicher Maßnahmen überhaupt keine Verbesserung der Situation im Inneren der Aufenthaltsräume wahrnehmen (können). Schließlich zeigt sich in vielen Fällen, dass einem vergleichsweise hohen Verwaltungsaufwand für die Erstellung der StOB und die Bearbeitung des Antrags nach § 10 FluLärmG nur eine minimale Verbesserung des Schallschutzes gegenübersteht. Ein solches Ergebnis ist weder im Interesse der Betroffenen noch im Interesse eines effektiven Einsatzes finanzieller Mittel sinnvoll.

Zu empfehlen ist vielmehr eine Regelung, die einerseits im Sinne einer Irrelevanzschwelle die Erstattungsfähigkeit nachträglicher baulicher Schallschutzmaßnahmen dann ausschließt, wenn die vorhandenen Bauschalldämm-Maße nur geringfügig unter dem angestrebten Schutzniveau liegen, andererseits aber im Sinne einer Mindestwirksamkeitsschwelle bei Durchführung baulicher Schallschutzmaßnahmen eine spürbare Verbesserung der Bauschalldämm-Maße vorschreibt. Mit einer solchen Regelung würde zugleich dem Anliegen des Ordnungsgebers, unverhältnismäßigen Aufwand für nachträglichen baulichen Schallschutz auszuschließen, in einer mit dem Schutzzweck des Gesetzes und mit § 9 Abs. 4 S. 1 FluLärmG zu vereinbarenden Weise Rechnung getragen.

3.1.7 Die Höchstbetragsregelung gefährdet eine effektive Konfliktbewältigung und benachteiligt bestimmte Wohnungen

Mit § 5 Abs. 4 der 2. FlugLSV wird der Höchstbetrag für die Erstattung von Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen im Falle von Wohnungen auf 150 € je Quadratmeter Wohnfläche begrenzt. Die Untersuchung der Vollzugspraxis hat ergeben, dass diese Regelung vor allem bei Dachwohnungen zur Anwendung kommt. Nicht belastbar zu überprüfen war im Rahmen dieses Gutachtens, wie hoch der Prozentsatz der Fälle liegt, in denen § 5 Abs. 4 der 2. FlugLSV zu einer Begrenzung der Höhe des Erstattungsanspruchs führt. Ein Vergleich mit ähnlichen Regelungen zu Kappungsgrenzen in den Planfeststellungsbeschlüssen zum Ausbau der Flughäfen Berlin Brandenburg und Leipzig/Halle zeigt jedoch, dass die in § 5 Abs. 4 der 2. FlugLSV angesetzte Grenze sehr niedrig liegt, insbesondere bei weitem nicht nur solche Fälle erfasst, in denen der nachträgliche bauliche Schallschutz einer grundlegenden Sanierung des Gebäudes nahe käme. Es ist deshalb zweifelhaft, ob die Höchstbetragsregelung in § 5 Abs. 4 der 2. FlugLSV normativ zu rechtfertigen ist.

Unabhängig hiervon zeigt sich jedoch, dass der in § 5 Abs. 5 S. 1 der 2. FlugLSV enthaltene Verweis auf die Vorschriften der WoFIV nicht zielführend ist. Die Anwendung von § 4 Nr. 2 WoFIV hat zur Folge, dass die Wohnflächen unterhalb von Dachschrägen nicht oder nur teilweise angerechnet werden, obwohl gerade Dachwohnungen einerseits gegenüber Fluglärm besonders schutzbedürftig sind und andererseits typischerweise höhere Aufwendungen für baulichen Schallschutz auslösen. Diese Vorschrift der WoFIV sollte deshalb aus der Verweisung in § 5 Abs. 5 S. 1 der 2. FlugLSV ausgenommen werden.

3.2 Empfehlungen zur Klarstellung im Vollzug und zur Verbesserung der Vollzugspraxis der 2. FlugLSV

Es haben sich in der Regelungssystematik und in der Vollzugspraxis Defizite bei der Definition einzelner Sachverhalte gezeigt, denen im Wege von Auslegungshinweisen begegnet werden kann. Derartige Auslegungshinweise haben zwar gegenüber dem Inhalt der betreffenden Rechtsvorschriften

keine normative Kraft und auch als Verwaltungsvorschriften nur innerhalb der jeweiligen Landesverwaltungen Verbindlichkeit. Sie können aber gleichwohl dazu beitragen, einen einheitlichen und effektiven Verwaltungsvollzug zu unterstützen. Gleiches gilt für praktische Vorschläge zur Verbesserung des Vollzugs der Verordnung.

3.2.1 Definition der Schlafräume

In § 2 Nr. 1 der 2. FlugLSV wird der Begriff des Schlafraums durch den Zusatz „das heißt Schlafzimmer sowie Kinder- und Jugendzimmer“ eingeschränkt. Diese Einschränkung widerspricht dem Wortlaut des § 9 Abs. 2 FluLärmG, demzufolge es genügt, dass ein Raum „in nicht nur unwesentlichem Umfang“ zum Schlafen genutzt wird. Ein Unterschied ergibt sich bei Gästezimmern und bei gemischt genutzten Räumen (Einraumappartements). Da der Gesetzeswortlaut normativ Vorrang vor § 3 Nr. 1 der 2. FlugLSV hat, kann dieses Defizit durch einen klarstellenden Hinweis beseitigt werden.

Empfehlung 1: Es wird klargestellt, dass Gästezimmer und Einraumappartements nicht von vornherein aus dem Begriff des Schlafraums im Sinne von § 2 Nr. 1 der 2. FlugLSV ausscheiden, sofern ihre Nutzung zum Schlafen nicht nur unwesentlich ist.

3.2.2 Belüftungseinrichtungen in Räumen „für eine größere Zahl von Personen“

§ 9 Abs. 2 S. 1 FluLärmG regelt, dass zu dem (erstattungsfähigen) baulichen Schallschutz von Schlafräumen auch der Einbau von Belüftungseinrichtungen zählt. § 3 Abs. 6 der 2. FlugLSV erweitert die Notwendigkeit von Belüftungseinrichtungen auf „Aufenthaltsräume für eine größere Zahl von Personen“ in Kindergärten, Schulen und ähnlichen Einrichtungen. Aus § 9 Abs. 4 S. 1 der 2. FlugLSV ergibt sich, dass damit hinsichtlich dieser Räume auch eine Erstattungsfähigkeit der Kosten von nachträglich eingebauten Belüftungseinrichtungen einhergeht.

Empfehlung 2a: Es wird klargestellt, dass nach § 9 Abs. 4 S. 1 in Verbindung mit § 3 Abs. 6 S. 3 der 2. FlugLSV die Aufwendungen für den Einbau von Belüftungseinrichtungen auch bei Räumen für eine größere Zahl von Personen in Kindergärten, Schulen und ähnlichen Einrichtungen erstattungsfähig sind.

Für den Vollzug könnte durch Empfehlung konkretisiert werden, wann ein Raum „für eine größere Zahl von Personen“ bestimmt ist.

Empfehlung 2b: Durch eine vertiefende Untersuchung ist zu ermitteln, wann ein Raum im Hinblick auf die Notwendigkeit von Belüftungseinrichtungen als Raum „für eine größere Zahl von Personen“ im Sinne von § 3 Abs. 6 S. 3 der 2. FlugLSV anzusehen ist. Dabei kann eine Relation von Raumgröße und Personenzahl zugrunde gelegt werden.

3.2.3 Klarstellung der „zu erwartenden Raumnutzung“ in § 5 Abs. 6 der 2. FlugLSV

Nach § 5 Abs. 6 der 2. FlugLSV soll bei der Entscheidung über einen Erstattungsantrag die tatsächliche oder zu erwartende Raumnutzung maßgeblich sein. Diese alternativ genannten Kriterien müssen nicht deckungsgleich sein, da ein Raum erst zukünftig zum Aufenthaltsraum werden oder sich zukünftig in einen Schlafraum umwandeln kann. Im Interesse eines nachhaltigen, d.h. auch wirksamen Schutzes spricht vieles dafür, auf die zu erwartende Raumnutzung abzustellen, wenn objektive Anhaltspunkte für diese zukünftige Nutzung vorliegen. Eine Grenze besteht allerdings für zukünftige Nutzungsänderungen, infolge derer ein Raum erstmals Bestandteil einer Wohnung oder einer schutzbedürftigen Einrichtung wird; in solchen Fällen sind aufgrund eines weiten Verständnisses des Begriffs der „Errichtung“ (§§ 5, 6 FluLärmG, § 3 Abs. 1 der 2. FlugLSV) die Bauverbote nach § 5 bzw. die Schallschutzanforderungen nach § 6 FluLärmG einschlägig.

Empfehlung 3: Es wird klargestellt, dass für die Einstufung eines Raumes in einer bestehenden Wohnung als Aufenthaltsraum oder als Schlafraum dann die vom Eigentümer angegebene zukünftige

ge Nutzung maßgeblich ist, wenn für eine entsprechende Nutzungsänderung plausible objektive Anhaltspunkte bestehen.

3.2.4 Vereinheitlichung der Beurteilung von Bauschalldämm-Maßen

Um die Varianz innerhalb der gutachterlichen Einschätzungen bei der Ermittlung der Bauteileigenschaften der Umfassungsbauteile im Rahmen der schalltechnischen Objektbeurteilungen (StOB) zu minimieren, wird das Beispiel des Standorts Hamburg herangezogen. Dort werden die Ergebnisse über die Bauteileigenschaften der Schallgutachter untereinander abgestimmt. Diese Praxis auf Landesebene kann bundesweit ausgedehnt werden.

Ein geeignetes Gremium zur Erarbeitung dieser technischen Auslegungen könnte nach erster Einschätzung die Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz (LAI) sein. Die LAI dient als Arbeitsgremium der Umweltministerkonferenz (UMK) regelmäßig zur Information und zum Meinungsaustausch über immissionsschutzrechtliche Entwicklungen, die in Form einer Vollzugsempfehlung oder als Leitfaden erarbeitet werden könnte.

Empfehlung 4: Es wird empfohlen, einen bundesweiten Katalog für die Ermittlung der Bauschalldämm-Maße der Umfassungsbauteile aufzulegen, der regelmäßig aktualisiert und fortgeführt wird. Der Katalog sollte die gängigen aktuellen Bauweisen und Bauteile mit den dazugehörigen Bauschalldämm-Maßen enthalten, um die Erkenntnisse nach dem Stand der Schallschutztechnik zu dokumentieren und den betroffenen Fachkreisen zur Verfügung stellen. Weiterhin sollten die Ergebnisse aktueller wissenschaftlicher Untersuchungen einfließen (z. B. ITA 2008¹⁴⁹, Bietz et al. 2013¹⁵⁰), die mit weiteren Ergänzungen im Form einer Empfehlung der LAI Berücksichtigung finden könnten.

3.2.5 § 5 Abs. 3 der 2. FlugLSV als Ausschlusstatbestand

Der 8 dB-Abschlag in § 5 Abs. 3 der 2. FlugLSV wird in der Praxis teilweise so verstanden, dass in den dort genannten Fallkonstellationen das zu erreichende Schutzniveau um 8 dB abgesenkt ist. Der Wortlaut des § 5 Abs. 3 der 2. FlugLSV spricht jedoch eher dafür, die Vorschrift als Ausschlusstatbestand zu verstehen. Damit wäre bei einer Unterschreitung des nach § 3 Abs. 1 der 2. FlugLSV erforderlichen Schalldämm-Maßes um 9 dB eine Verbesserung bis zu einer Unterschreitung um 3 dB gemäß § 5 Abs. 2 der 2. FlugLSV erforderlich.

Empfehlung 5a (hilfsweise zu Empfehlung 10): Es wird klargestellt, dass § 5 Abs. 3 der 2. FlugLSV einen reinen Versagungsstatbestand enthält, bei einer Unterschreitung der Bauschalldämm-Maße gemäß § 3 Abs. 1 der 2. FlugLSV um mehr als 8 dB also eine schalltechnische Nachrüstung nach Maßgabe von § 5 Abs. 2 der 2. FlugLSV erstattungsfähig ist.

Unklar ist, wann im Sinne des § 5 Abs. 3 der 2. FlugLSV ein Anspruch auf Erstattung von Aufwendungen bestand. Nach einem weitem Verständnis der Vorschrift könnte der Ausschlussgrund auch dann eingreifen, wenn für eine bauliche Anlagen in der Vergangenheit einmal eine Erstattungsmöglichkeit für baulichen Schallschutz aus einem freiwilligen oder behördlich verfügbaren Schallschutzprogramm bestand, der Eigentümer diesen Anspruch aber gar nicht geltend gemacht hat. Ein solches Ergebnis wäre sachlich nicht zu rechtfertigen und stünde auch im Widerspruch zu § 9 Abs. 3 S. 2 FluLärmG. Solange die Bestimmung in § 5 Abs. 3 der 2. FlugLSV nicht geändert und an § 9 Abs. 3 S. 2 FluLärmG angepasst ist (vgl. Empfehlung 13), sollte eine Klarstellung zum Vollzug ergehen.

¹⁴⁹ Schallschutz von geneigten Dächern und Dachflächenfenstern, ITA Ingenieurgesellschaft für technische Akustik mbH, Wiesbaden, BBR Z 6-1.07.03-04.13 mit Stand vom 03.03.2008; gefördert durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn.

¹⁵⁰ Bietz, H. et al.: Update of German standard DIN 4109 with respect to lightweight frame constructions; Tagungsband DAGA 2013, Meran.

Empfehlung 5b (hilfsweise zu Empfehlung 10 und Empfehlung 13): Es wird klargestellt, dass § 5 Abs. 3 der 2. FlugLSV nur dann anwendbar ist, wenn es in der Vergangenheit tatsächlich einmal zur Erstattung von Aufwendungen für baulichen Schallschutz gekommen ist, nicht aber bereits dann, wenn lediglich eine abstrakte Erstattungsmöglichkeit bestand.

3.2.6 Schallschutzanforderungen bei Änderungen bzw. Nutzungsänderungen bestehender Gebäude

§ 6 FluLärmG und § 3 Abs. 1 der 2. FlugLSV regeln nicht ausdrücklich, ob die erhöhten Schallschutzanforderungen auch dann gelten, wenn ein bestehendes Gebäude innerhalb des Lärmschutzbereichs nicht (neu) „errichtet“, sondern baulich oder in seiner Nutzung geändert wird. Würde dies verneint, so ergäben sich Schutzlücken in all den Fällen, in denen Räume außerhalb bestehender Wohnungen oder schutzbedürftiger Einrichtungen erstmals zu Aufenthaltsräumen im Sinne von § 2 der 2. FlugLSV werden.

Empfehlung 6: Es wird klargestellt, dass der „Errichtung“ im Sinne von § 6 FluLärmG und § 3 Abs. 1 der 2. FlugLSV die Änderung oder Nutzungsänderung baulicher Anlagen gleichsteht.

3.3 Empfehlungen zur Änderung der 2. FlugLSV

Sowohl die Analyse der 2. FlugLSV bzw. ihre Einordnung in das Gefüge des FluLärmG als auch die Betrachtung der Vollzugspraxis haben gezeigt, dass es einen Bedarf für Änderungen der Verordnung selbst gibt. Insofern stoßen Vorschläge zur Verbesserung der Vollzugspraxis an eine rechtliche Grenze. An dieser Stelle werden – auch im Hinblick auf die Evaluation des FluLärmG – Empfehlungen unterbreitet, deren Adressat der Ordnungsgeber bzw. soweit das FluLärmG auch angesprochen wird, der Gesetzgeber sind.

3.3.1 Abstufungen der erforderlichen Schalldämm-Maße verringern

Die Regelung des § 3 Abs. 1 der 2. FlugLSV enthält eine Abstufung der erforderlichen Schalldämm-Maße in Schritten von 5 dB. Diese grobe Abstufung hat zur Folge, dass die im Inneren eines Aufenthaltsraums zu erreichenden Innenpegel um bis zu 5 dB(A) differieren und sich auch gegenläufig zum errechneten Außenschallpegel entwickeln können. Für diese grobe Differenzierung besteht kein praktisches Bedürfnis. Der Vollzugaufwand wäre bei Isobändern mit einer Abstufung von 1 dB(A) nicht größer. Eine stärkere Differenzierung hat sich in der 24. BImSchV bewährt. Eine entsprechende Änderung der 2. FlugLSV wird vorgeschlagen.

Empfehlung 7: § 3 Abs. 1 der 2. FlugLSV wird dahingehend geändert, dass Isobändern in Schritten von 1 dB(A) jeweils Bauschalldämm-Maße in Schritten von 1 dB entsprechen.

3.3.2 Bauschalldämm-Maße an den Stand der Schallschutztechnik anpassen

Gem. § 7 FluLärmG müssen die in der 2. FlugLSV festzulegenden Schalldämm-Maße als Mindeststandard den Stand der Schallschutztechnik im Hochbau beachten. Dieser Stand der Schallschutztechnik wird im Hinblick auf das Ziel einer Vermeidung unzumutbarer Belästigungen noch durch die DIN 4109 definiert. Die 2. FlugLSV genügt deshalb hinsichtlich der Schalldämm-Maße für Neubauten grundsätzlich dem allgemein anerkannten Stand der Schallschutztechnik. Allerdings berücksichtigt § 3 Abs. 1 der 2. FlugLSV nicht den in der DIN 4109 vorgesehenen Zuschlag von 3 dB(A) zur Ermittlung des maßgeblichen Außenschallpegels L_a . Es wird deshalb empfohlen, nicht nur das erforderliche Bauschalldämm-Maß in Abstufungen von 1 dB den Isobändern mit einer Breite von 1 dB(A) zuzuordnen, sondern dabei auch die erforderlichen Bauschalldämm-Maße so zu erhöhen, dass das Niveau der DIN 4109 nach Anwendung des Zuschlags von 3 dB(A) erreicht wird.

Empfehlung 8 (ergänzend zu Empfehlung 7): Die Bauschalldämm-Maße nach § 3 Abs. 1 der 2. FlugLSV werden so verändert, dass sie dem in der DIN 4109 vorgesehenen Zuschlag von 3 dB(A) zur Bestimmung des maßgeblichen Außenschallpegels L_a weitgehend Rechnung tragen.

Tabelle 2: Bauschalldämm-Maße nach 2. FlugLSV und DIN 4109 sowie Vorschlag zur Änderung von § 3 Abs. 1 der 2. FlugLSV (exemplarisch)

Äquivalenter Dauerschallpegel Tag L_{AeqTag} i.S.v. § 3 Abs. 1 der 2. FlugLSV in dB(A)	Maßgeblicher Außenlärmpegel L_a nach DIN 4109 in dB(A)	$R'_{w,res}$ nach § 3 Abs. 1 der 2. FlugLSV in dB	$R'_{w,res}$ nach DIN 4109 in dB	Vorschlag zu $R'_{w,res}$ nach § 3 Abs. 1 der 2. FlugLSV in dB
55	58	30	30	30
56	59	30	30	31
57	60	30	30	32
58	61	30	35	33
59	62	30	35	34
60	63	35	35	35
61	64	35	35	36
62	65	35	35	37
63	66	35	40	38
64	67	35	40	39
65	68	40	40	40

Quelle: Eigene Darstellung

3.3.3 Berücksichtigung altersbedingter Schwächung der Schalldämmung

Im Rahmen der schalltechnischen Objektbeurteilungen wird das Bauschalldämm-Maß der vorhandenen Umfassungsbauteile anhand der Ausführungsbeispiele im Beiblatt 1 der DIN 4109 (1989) bzw. ergänzend anhand gutachterlicher Einschätzungen nach dem Stand der Schallschutztechnik ermittelt. Dabei sieht die DIN 4109 (1989) ebenso wie andere Regelwerke eine Berücksichtigung des Bauteilalters nicht vor. Es spielt also keine Rolle, ob das Bauteil neu oder bereits 20 Jahre alt ist. Allein die Konstruktion bzw. Struktur des betroffenen Bauteils ist für die Ermittlung der Bauschalldämm-Maße ausschlaggebend. Obwohl man davon ausgehen kann, dass eine altersbedingte Schwächung der Bauteile auftritt, sind hierzu keine (wissenschaftlichen) Untersuchungen bekannt, die sich dieser Thematik widmen.

Empfehlung 9: Es besteht Forschungsbedarf, die Fragen nach der Wirksamkeit der Schalldämmung der Umfassungsbauteile unter Berücksichtigung der Alterung zu untersuchen. So könnte zum Beispiel mit Hilfe pauschaler Abschläge in Form eines Korrekturwerts eine wirkungsgerechte Berücksichtigung erfolgen, z. B. entsprechend der Berücksichtigung des Einflusses flankierender Bauteile nach Beiblatt 1 zur DIN 4109. Ebenso sollte untersucht werden, ob die typischerweise verwendeten Materialien bzw. Konstruktionen altersbeständig sind.

3.3.4 Harmonisierung der Maßstäbe für Nachrüstung des Baubestands und der Einhaltung der Anforderungen beim Neubau

Nach § 5 Abs. 2 und Abs. 3 der 2. FlugLSV ist das angestrebte Schutzniveau bei der schalltechnischen Nachrüstung niedriger als beim Neubau. Durch die Abschläge von 3 dB bzw. 8 dB wird jedoch im Ergebnis der Stand der Schallschutztechnik im Hochbau nicht mehr erreicht. Schon deswegen wird empfohlen, diese Abschläge zu streichen. Zudem ist die Differenzierung sachlich nicht gerechtfertigt. Wenn als „Errichtung“ i. S. v. §§ 5, 6 FluLärmG auch die Änderung einer bestehenden baulichen Anlage verstanden wird, dann können die (vom Bauherrn zu finanzierenden) Schallschutzanforderungen nach § 6 FluLärmG auch in Fällen ausgelöst werden, in denen im Bestand gebaut wird. Rechtfertigt man dann den 3 dB-Abschlag in § 5 Abs. 2 der 2. FlugLSV damit, eine schallschutztechnische Nachrüstung des Baubestands sei aufwändiger als die Einhaltung schallschutztechnischer Anforderungen beim Neubau, so ergibt sich innerhalb der 2. FlugLSV ein Wertungswiderspruch. Ob im FluLärmG eine Ermächtigungsgrundlage für die Abschläge von 3 dB bzw. 8 dB in § 5 Abs. 2 und Abs. 3 der 2. FlugLSV besteht, ist zudem zweifelhaft. Diese Abschläge können nicht als „pauschale Erstattungsbeträge“ angesehen werden. Auch aus diesen Gründen wird deshalb empfohlen, die Abschläge in § 5 Abs. 2 und Abs. 3 der 2. FlugLSV zu streichen. Das Anliegen des Ordnungsgebers, unverhältnismäßigen Aufwand für nachträglichen baulichen Schallschutz zu vermeiden, lässt sich besser über eine gewisse Flexibilisierung des angestrebten Schutzniveaus (siehe Kap. 3.3.5) erreichen.

Empfehlung 10: Die Abschläge von 3 dB bzw. 8 dB in § 5 Abs. 2 und Abs. 3 der 2. FlugLSV werden gestrichen.

3.3.5 Flexibilisierung des Schutzniveaus des nachträglichen baulichen Schallschutzes: Mindestwirksamkeitsschwelle und Irrelevanzschwelle

In der Vollzugspraxis nach dem FluLärmG 1971 war anerkannt, dass die für den Neubau geltenden Schalldämm-Maße der SchallschutzV 1974 grundsätzlich auch das Ausmaß des erstattungsfähigen nachträglichen baulichen Schallschutzes definierten. Unter dem FluLärmG 1971 ging man jedoch davon aus, dass die Formulierung „im Rahmen“ des (damaligen) § 9 Abs. 3 FluLärmG es erlaube, im Einzelfall bei der Erstattung nachträglichen baulichen Schallschutzes gegenüber dem Schutzniveau von Neubauten zurück zu bleiben. Für eine Novellierung der 2. FlugLSV wäre eine derartige Flexibilisierung aufzugreifen. Zusätzlich sollte analog zu § 3 Abs. 1 S. 2 der 24. BImSchV eine Regelung vorgesehen werden, die sicherstellt, dass bei Durchführung nachträglicher Schallschutzmaßnahmen eine für die Betroffenen wahrnehmbare Verbesserung eintritt. Vorgeschlagen wird deshalb eine Regelung, wonach mit dem (erstattungsfähigen) nachträglichen baulichen Schallschutz grundsätzlich das Schutzniveau von Neubauten und zugleich eine Verbesserung der Bauschalldämm-Maße des betreffenden Bauteils um mindestens 5 dB erreicht werden soll (Mindestwirksamkeitsschwelle), zugleich aber ein Erstattungsanspruch vollständig ausscheidet, wenn die vorhandenen Bauschalldämm-Maße nur geringfügig – also etwa um 1 oder 2 dB – hinter dem Neubaustandard zurückbleiben (Irrelevanzschwelle).

Empfehlung 11 (ergänzend zu Empfehlung 10): An Stelle von § 5 Abs. 2 und Abs. 3 der 2. FlugLSV wird vorgesehen, dass nachträglicher baulicher Schallschutz bis zum Erreichen der Bauschalldämm-Maße nach § 3 Abs. 1 der 2. FlugLSV erstattungsfähig ist und zusätzlich bei jedem geänderten Bauteil das Bauschalldämm-Maß um mindestens 5 dB verbessert werden soll. Ein Erstattungsanspruch ist allerdings dann vollständig ausgeschlossen, wenn die vorhandenen Bauschalldämm-Maße nur geringfügig hinter den Bauschalldämm-Maßen nach § 3 Abs. 1 der 2. FlugLSV zurückbleiben.

3.3.6 Überprüfung und Verbesserung der Höchstkostenregelung

Die Höchstkosten nach § 5 Abs. 4 der 2. FlugLSV werden in der Vollzugspraxis zum Teil überschritten. Eine belastbare Überprüfung der Anzahl dieser Fälle und ihrer Ursachen war im Rahmen des vorliegenden Gutachtens nicht möglich, zumal viele dieser Verfahren noch nicht abgeschlossen sind. Erkennbar ist jedoch, dass die Höchstkostenregelung gemäß § 5 Abs. 4 der 2. FlugLSV deutlich hinter den vergleichbaren Regelungen (Kappungsgrenzen) der Planfeststellungsbeschlüsse für die Flughäfen Berlin Brandenburg und Leipzig/Halle zurückbleibt und dass der Rückgriff auf die WoFIV zur Bestimmung der maßgeblichen Wohnfläche strukturell Dachgeschosswohnungen benachteiligt. Vorgeschlagen werden deshalb eine Heraufsetzung der Höchstkostengrenze und eine Modifikation der Verweisung der 2. FlugLSV auf die WoFIV.

Empfehlung 12a: Der Höchstbetrag nach § 5 Abs. 4 S. 1 der 2. FlugLSV wird erhöht. Sein Anwendungsbereich sollte sich auf Fälle beschränken, in denen eine vollständige schalltechnische Nachrüstung einer umfassenden Gebäudesanierung gleichkäme.

Empfehlung 12b: Aus der Verweisung des § 5 Abs. 5 S. 1 der 2. FlugLSV ist die Bestimmung in § 4 WoFIV auszunehmen, damit Flächen unterhalb von Dachschrägen sich nicht nur anteilig auf die Höhe des Höchstbetrags auswirken.

3.3.7 Anpassung der Abschlagsregelung in § 5 Abs. 3 der 2. FlugLSV

Nach § 5 Abs. 3 der 2. FlugLSV greift der 8 dB-Abschlag auch dann ein, wenn für eine Immobilie in der Vergangenheit ein Anspruch nach einem freiwilligen Schallschutzprogramm bestand, der Eigentümer diesen Anspruch in der Vergangenheit aber nicht geltend gemacht hat. Diese Ausdehnung auf Fälle, in denen es in der Vergangenheit zu einer Erstattung von Aufwendungen tatsächlich gar nicht kam, widerspricht der Wertung in § 9 Abs. 3 S. 2 FluLärmG und der Vollzugspraxis an einzelnen Standorten. Die Gutachter empfehlen hilfsweise zu Empfehlung 10, den Wortlaut der 2. FlugLSV entsprechend anzupassen und die Anwendung des Abschlags bei freiwilligen Schallschutzprogrammen auf Fälle zu beschränken, in denen eine Erstattung von Aufwendungen tatsächlich stattgefunden hat.

Empfehlung 13 (hilfsweise zu Empfehlung 10): § 5 Abs. 3 der 2. FlugLSV wird dahingehend geändert, dass die Regelung nur noch Fälle erfasst, in denen in der Vergangenheit tatsächlich Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen erstattet worden sind.

3.3.8 Verzicht auf Lüfter ohne Einschränkung der Aufwendungen zum baulichen Schallschutz

Aufgrund der geringen Akzeptanz des Einbaus von Belüftungseinrichtungen, die auf unterschiedliche Gründe zurückzuführen ist, sollte der Verzicht auf den Einbau von Belüftungseinrichtungen ohne weitere Einschränkungen bei der Erstattung der Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen ermöglicht werden. Dem Eigentümer würde damit eine Wahlmöglichkeit eingeräumt, die Belüftung seines Schlafräums anderweitig – durch Stoßlüften oder mittelbar durch andere Räume – durchzuführen. Der für den Einbau der schallgedämmten Lüftungsgeräte anzusetzende Betrag könnte alternativ für sonstige – geeignete und dem Schutzzweck der Verordnung genügende – Schallschutzmaßnahmen eingesetzt werden. Zwar ist ohne Belüftungseinrichtungen das Ziel eines Schutzes von Schlafräumen häufig nur mit Einschränkungen bei der Luftqualität im Rauminneren erreichbar. Jedoch ist eine Schalldämmung ohne Lüftung im Vergleich mit dem vollständigen Verzicht auf bauliche Schallschutzmaßnahmen immer noch die bessere Alternative.

Empfehlung 14: Weil der Einbau schallgedämmter Lüfter von den Betroffenen oftmals nicht akzeptiert wird, sollte dieser Baustein im Schallschutzkonzept optional zur Verfügung stehen. Wenn Eigentümer sich gegen den Einbau eines Lüfters aussprechen, geht nicht der Anspruch auf die weiteren

Maßnahmen verloren. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass alternative Maßnahmen häufig deutlich teurer sind. Der Mehraufwand ist gegebenenfalls durch den Eigentümer zu tragen.

3.3.9 Kopplung von Schallschutz und Wärmeschutz

Es ergeben sich Anknüpfungspunkte zur EnEV, die insbesondere Maßnahmen an der Dachkonstruktion betreffen. Es wird als sinnvoll angesehen, die Maßnahmenplanung und -umsetzung zum Schall- und Wärmeschutz miteinander zu kombinieren. Diese zielführende Kombination findet sich in der Praxis bislang aber kaum wieder. Auf lokaler Ebene sind innovative Vorgehensweisen zu verzeichnen, die Synergieeffekte damit erzielen, dass Anforderungen der Energieeffizienz (Wärmeschutz) und des Schallschutzes bei der Vornahme von baulichen Maßnahmen miteinander gekoppelt werden. Die Vorgehensweise ist auf eine kleine Organisationseinheit beschränkt, zeigt aber, dass solche Überlegungen in der Praxis umsetzbar sind. Nach Aussage der betreffenden Kommune bleiben die zusätzlichen Kostenbelastungen im Rahmen. An dieser Stelle sehen die Gutachter weiteren Forschungsbedarf, inwieweit diese ersten empirischen Eindrücke sich verstetigen lassen, und regen die Prüfung an, die Synergieeffekte im Sinne eines übergeordneten Schutzzweckes zu nutzen.

Empfehlung 15: Es ist vertiefend zu prüfen, ob im Falle nachträglicher baulicher Schallschutzmaßnahmen zusätzliche Anforderungen an die Verbesserung des Wärmeschutzes aufgestellt werden können, um Synergieeffekte der sowieso durchgeführten Baumaßnahme zu nutzen. In diesem Zusammenhang ist auch zu prüfen, ob durch die Sicherstellung der Erstattungsfähigkeit zusätzlicher Kosten für Lüfter mit Wärmerückgewinnung Vorteile für den Wärmeschutz mit Verbesserungen der Akzeptanz von Lüftern verknüpft werden können. Um die Qualifikation im Wärme- und Schallschutz nachzuweisen, sollte ein zusätzliches Modul in der Ausbildung der Energieberater eingefügt werden.

3.3.10 Vereinheitlichung der mit Belüftungseinrichtungen zu versehenen Räume

Nach der 24. BImSchV sind die Kosten des Einbaus einer Belüftungseinrichtung auch für Räume mit sauerstoffverbrauchender Energiequelle erstattungsfähig. Dagegen erkennt die 2. FlugLSV eine Erstattungsfähigkeit der Belüftungseinrichtungen in Aufenthaltsräumen für eine größere Zahl von Personen an. Die Gutachter sehen hier keinen sachlichen Unterschied der jeweiligen Problemlagen und empfehlen, die beiden Verordnungen aneinander anzugleichen.

Empfehlung 16: § 3 Abs. 6 S. 3 der 2. FlugLSV ist zum Zwecke der Anpassung an § 2 Abs. 1 S. 2 der 24. BImSchV dahingehend zu ergänzen, dass Belüftungseinrichtungen auch in Räumen mit sauerstoffverbrauchenden Energiequellen erforderlich sind.

3.3.11 Einführung einer Qualitätssicherung

Es fehlt an einer umfassenden (nicht nur punktuellen) Qualitätssicherung bei der Umsetzung der Schallschutzmaßnahmen. Bislang erfolgt ggf. eine optische Prüfung nach Abschluss der Maßnahmen, aber eine Kontrolle während der Baumaßnahme, um z. B. die Anschlussstellen zu prüfen, erfolgt nicht. Allein die aktive Begleitung wird von einzelnen Akteuren als zielführend eingeschätzt. Beispielsweise schlägt Kötz¹⁵¹ ein vereinfachtes Kontrollverfahren vor, weil der in der Praxis erzielbare Schallschutz wesentlich von der Qualität des Fenstereinbaus abhängt. Insbesondere kann durch Undichtigkeiten im Bereich des Anschlusses eines Fensters an das Mauerwerk eine wesentliche Verminderung des Schallschutzeffekts eintreten, also eine Schallübertragung im Flanken- und Nebenwege erfolgen. Erfahrungsgemäß ist dies nach Kötz eher auf unsachgemäßen Einbau als auf fehlerhafte Konstruktionen zurückzuführen. Auch die vergleichbare Vorgehensweise aus der Praxis am Flughafen Leipzig/Halle hat sich bewährt und könnte als Vorlage bundesweit angewendet werden.

¹⁵¹ W.-D. Kötz, Baulicher Schallschutz gegen Verkehrslärm, Wissenswertes über die Schalldämmung von Fenstern, Berlin, Quelle: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/420/dokumente/fenster.pdf>.

Der damit verbundene Aufwand konnte im Rahmen des vorliegenden Gutachtens allerdings nicht konkretisiert werden.

Die Funktionstüchtigkeit der wichtigen Komponenten kann mit einfachen Hilfsmitteln qualitativ überprüft werden, um grobe schalltechnische Fehler zu erkennen. Für Fenster mit einem bewerteten Schalldämm-Maß R_w bis 37 dB wird vorgeschlagen, eine Überprüfung des Fensters u. a. anhand des Fugenprofils, der Funktion der Verriegelungen, der Funktion der Dichtung(en) sowie der Glasdicken und des Scheibenabstands vorzunehmen. Bei Fenstern mit Schalldämmwerten > 37 dB sollten diese Kontrollen durch akustische Messungen ergänzt werden.

Empfehlung 17a: Es wird empfohlen, eine die Umsetzung der Schallschutzmaßnahme begleitende Qualitätssicherung einzuführen.

Ergänzend zu dieser Qualitätssicherung, die parallel zur Umsetzung der baulichen Schallschutzmaßnahmen erfolgt, kann eine (zusätzliche) Kontrolle im Nachgang helfen, die Wirksamkeit der Maßnahmen nachhaltig zu sichern.

Empfehlung 17b: Es wird empfohlen, eine Regelung zur kostenfreien Überprüfung der Schallschutzfenster (nach Einbau) zu treffen. Nach dem Einbau der Bauteile und nach der Abnahme der Leistung sollte mit der Überprüfung und Wartung der Schallschutzfenster ein weiterer Bestandteil zur Maßnahmensicherung hinzukommen, die ca. 5-10 Jahre nach Durchführung der baulichen Schallschutzmaßnahmen erfolgt.

Ein Beispiel für eine solche Vorgehensweise ergibt sich aus dem freiwilligen Schallschutzprogramm am Standort Hannover in der Zeit von 1996 bis 1999. Allen Teilnehmern wird eine kostenfreie fachmännische Wartung und Überprüfung der Fenster auf Dichtigkeit und Funktionalität angeboten. Davon umfasst sind außerdem die Justierung der Fensterflügel, die Kontrolle der Dichtungen und Beschlagsteile sowie bei Bedarf der Austausch der Bauteile. Die Durchführung erfolgt in regelmäßigen Wartungsintervallen. Die Überprüfung der Schallschutzfenster sollte gemeinsam mit der Abnahme geregelt werden. Die Durchführung des Abnahmetermins sollte nicht in das Ermessen der jeweiligen Akteure gestellt, sondern verbindlich in der 2. FlugLSV vorgegeben werden.

3.4 Fazit

Mit der Gesetzesnovelle von 2007 wurde das FluLärmG, das in seiner bis dahin geltenden Fassung aus dem Jahr 1971 stammte, in verschiedenen wichtigen Punkten geändert und gestiegenen Anforderungen des Lärmschutzes angepasst. Um eine Weiterentwicklung und Anpassung an sich verändernde 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.

Die Ergebnisse der vorliegenden Evaluation der Flugplatz-Schallschutzmaßnahmenverordnung (2. FlugLSV) sollen im Weiteren in diese nach § 2 Abs. 3 FluLärmG vorgesehene Berichterstattung der Bundesregierung gegenüber dem Deutschen Bundestag einfließen. Die vorliegende Evaluation hat – basierend auf einer Analyse der gesetzlichen Grundlagen und des Vollzugs – eine Reihe von Defiziten zu beiden Analyseschwerpunkten identifiziert. Dabei richten sich die 17 Empfehlungen der Gutachter auf eine generelle Verbesserung der Bauschalldämm-Maße, einen besseren Schutz für Bestandsimmobilien, auf die Verbesserung des Schallschutzes im Vollzug und auf einen flexibleren Umgang mit Belüftungseinrichtungen.

4 Quellenverzeichnis

- Arps, Henning / Barth, Regine / Hermann, Andreas / Schulze, Falk: Passiver Schallschutz – Erfassung und Darstellung passiver Schallschutzmaßnahmen an großen europäischen Verkehrsflughäfen, Öko-Institut e.V., Büro Darmstadt, Bericht vom 11/2006
- Arps, Henning: Passiver Schallschutz nach dem Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm: Was ist bislang passiert? Beitrag DAGA 2015
- Barth, Regine / Brohmann, Bettina / Arps, Henning / Hochfeld, Christian: Kostenfolgen der Novelle des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm, Dokumentation der Ergebnisse; Öko-Institut e.V., Berlin und Darmstadt, Bericht vom 21.02.2005
- Bayerisches Landesamt für Umwelt, Das erforderliche Schalldämm-Maß von Schallschutzfenstern – Vergleich verschiedener Regelwerke, 08/2007 (www.lfu.bayern.de/laerm/doc/schallschutzfenster.pdf, letzter Abruf: 15.10.2015)
- Bietz, H. et al.: Update of German standard DIN 4109 with respect to lightweight frame constructions; Tagungsband DAGA 2013, Meran
- Ekardt, Felix, Fluglärmschutzgesetz, 1. Aufl. 2012
- Giemulla, Elmar/Schmid, Ronald, Luftverkehrsgesetz, Loseblattsammlung, 67. Aktualisierungslieferung, Stand: August 2015
- Grabherr, Edwin/Reidt, Olaf/Wysk, Peter, Luftverkehrsgesetz, Loseblattsammlung, 17. Ergänzungslieferung, Stand: Juni 2013
- ITA Ingenieurgesellschaft für technische Akustik mbH, Wiesbaden, Schallschutz von geneigten Dächern und Dachflächenfenstern, BBR Z 6-1.07.03-04.13 mit Stand vom 03.03.2008
- Koch, Hans-Joachim, Das neue Fluglärmschutzgesetz und seine untergesetzliche Konkretisierung, in: Dolde u.a. (Hrsg.), Festschrift für Sellner, 2010, S. 277
- Kötz, W.-D., Baulicher Schallschutz gegen Verkehrslärm, Wissenswertes über die Schalldämmung von Fenstern, Berlin, www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/420/dokumente/fenster.pdf. Letzter Abruf: 23.11.2015)
- Landmann, Robert v./Rohmer, Gustav, Umweltrecht, Band I, Loseblattsammlung, 76. Ergänzungslieferung, Stand: 01.05.2015
- Mann, Thomas/Sennekamp, Christoph/Uechtritz, Michael, Verwaltungsverfahrensgesetz, 1. Auflage 2014
- Rathgeb, Ulrich, Zur Umsetzung des novellierten Fluglärmsgesetzes, DVBl 2013, S. 692
- Schreckenber, Dirk: Akzeptanz und Nutzung passiver Schallschutzmaßnahmen (Schallschutzfenster, Belüftungsvorrichtungen), ZEUS GmbH, Befragungsstudie im Auftrag der Stadt Raunheim, Beitrag DAGA 2011
- Schreckenber, Dirk: Befragung der Bewohner ausgewählter Wohneinheiten in der Stadt Raunheim zur Akzeptanz und Nutzung passiver Schallschutzmaßnahmen – Ergebnisse einer Telefonbefragung in Wohngebieten der Stadt Raunheim, Schreckenber Consulting & Research (SCR), Hagen im 06/2011
- Schünemann, V.: Ergebnisbericht zu Stichprobenkontrolle des Schallschutzprogramms BER, Bonk – Maire- Hoppmann GbR, Garbsen, Bericht 15078 vom 25.06.2015 (26 Seiten plus Anlagen)
- Volz, Rudi / Jakob, André: Bauliche Schallschutzmaßnahmen für die Anwohner des zukünftigen Hauptstadtflughafens BER – die Anforderungen im Wandel der Zeit, Lärmbekämpfung, Zeitschrift für Akustik, Schallschutz und Schwingungstechnik Bd. 9 (2014) Nr. 3 – Mai Seite 112 ff.

5 Anhang

5.1 Fragebogen zum konkreten Erstattungsverfahren am Standort



Friedrich Bannasch & Partner Rechtsanwälte mbB



Fragebogen UBA-Vorhaben „Evaluation der 2. FlugLSV“

Akteursbefragung

1. Fragen zum konkreten Erstattungsverfahren am Standort

1	Wie hoch ist die Anzahl der Anspruchsberechtigten im LSB (Gesamt, Tag-Schutzzone 1, Nacht-Schutzzone)?
2	Wie werden die Anspruchsberechtigten informiert (Wurfpost, Anschreiben, Bekanntmachung, Informationsveranstaltungen, Hinweise im Internet etc.)? Werden alle Anspruchsberechtigten erreicht?
3	Wie hoch ist die Anzahl der Antragsteller bisher (Gesamt, Tag-Schutzzone 1, Nacht-Schutzzone)?
4	Wieviele Anträge auf Erstattung sind bislang abgeschlossen und abgewickelt worden (Gesamt, Tag-Schutzzone 1, Nacht-Schutzzone)?

5	Wie ist der Stand der Umsetzung der Maßnahmen nach der 2. FlugLSV am Standort (Erstattung von Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen und Regelungen zu Bauverboten)?
6	Wie schätzen Sie die Kenntnis und ggf. Akzeptanz des Schallschutzprogramms nach dem FluLärmG am Standort aus Sicht der Betroffenen/Anwohner nach den bisherigen Umsetzungsschritten ein?
7	Sind die Antragsteller an Ihrem Standort im Rahmen des Erstattungsverfahrens verpflichtet, in Vorleistung zu gehen?
8	Im Hinblick auf den pauschalen Abzug beim Bauschalldämm-Maß (§ 5 Abs. 2, 3 der 2. FlugLSV: 8 dB(A) für Gebäude, deren Eigentümer bereits an freiwilligen Schallschutzprogrammen teilgenommen haben): Stehen entsprechende Angaben zu früheren Schallschutzprogrammen zur Verfügung und woher stammen ggf. die Angaben/Informationen?
9	Sofern an Ihrem Standort - in Abweichung zur 2. FlugLSV - der Innenpegel als Beurteilungsmaßstab angelegt wird: Hat dieser Ansatz Einfluss auf die Abwicklung des Erstattungsverfahrens?
10	Liegen Beispiele für Maßnahmenpakete vor, die die Höchstkosten überschreiten? Wenn solche Beispiele vorliegen, wie wird damit umgegangen?

11	Wie wird der Höchstbetrag nach § 5 (4) 2. FlugLSV ermittelt? Werden dabei die notwendigen Nebenleistungen (SOB, Aus- und Einbau einschl. Putz- und Anstricharbeiten) auf die Höchstkosten angerechnet?
12	Falls sich aufgrund der schalltechnischen Objektbeurteilung (SOB) kein Bedarf für Maßnahmen ergibt, werden die Gutachterkosten erstattet?
13	Wie werden die Anforderungen der EnEV bei einer ggf. notwendigen Ertüchtigung von Umfassungsbauteilen berücksichtigt (z.B. Dachsanierung)?
14	Erfolgt die Umsetzung der Maßnahmen gemäß § 9 FluLärmG zeitlich versetzt oder besteht die Möglichkeit Maßnahmen vorzuziehen? Bestehen Ansprüche unmittelbar nach Festsetzung des LSB? Besteht am Standort die Möglichkeit, dass das Erstattungsverfahren bereits vor Ablauf der gesetzlichen Frist startet (siehe z. B. Frankfurt/Main, Vorab-Erteilung einer Zusicherung seitens des RP Darmstadt)? Wird vom Flughafenbetreiber am Standort bereits vorher ein erst später bestehender Anspruch freiwillig bezahlt?
15	Wird die Abwicklung einzelner Verfahrensschritte im Rahmen des Erstattungsverfahrens vom Flughafen angeboten/übernommen?
16	Besteht die Möglichkeit die Vornahme einzelner Baumaßnahmen (vor allem die Installation von Lüftern) zu verweigern, ohne gleichzeitig auf Erstattung weiterer Maßnahmen zu verzichten? Wie schätzen Sie die Akzeptanz von Lüftern generell ein?

17	Bestehen Rahmenverträge mit Handwerkern/Gutachtern?
18	Wie ist die Qualifikation der Handwerker und Gutachter einzuschätzen? Haben die Fensterbauer aus Ihrer Sicht ausreichend Erfahrung beim Einbau von Schallschutzfenstern oder sind Ihnen hier Defizite bekannt?
19	Wie werden Schlafräume nach § 2 2. FlugLSV zu Gästezimmern etc. abgegrenzt?
20	Welche Räume in schutzbedürftigen Einrichtungen nach § 2 2. FlugLSV werden als Aufenthaltsräume im Sinne der 2. FlugLSV eingestuft?
21	Welche Einrichtungen werden bislang am Standort als schutzbedürftig nach § 2 2. FlugLSV eingestuft?

2. Fragen zur generellen Bewertung des Vollzuges der 2. FlugLSV

1	Wo sehen Sie die größten Hürden und Schwierigkeiten im Antrags- und Erstattungsverfahren am Standort? Sind Ihnen Lücken/Defizite aufgefallen?
2	Welche Möglichkeiten sehen Sie aus Ihrer bisherigen Erfahrung zur Verbesserung im Ablauf bzw. in der Umsetzung der Erstattungen von Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen nach dem FluLärmG?
3	Sind Ihnen weitere Aspekte bei der Anwendung und Umsetzung der 2. FlugLSV aufgefallen, die bei der Evaluation dieser Vorschrift berücksichtigt werden sollten?
4	Welche Möglichkeiten sehen Sie aus Ihrer bisherigen Erfahrung zur Verbesserung in der Anwendung der Schallschutzanforderungen für Neubauten nach der 2. FlugLSV?

5.2 Fragebogen an Bauaufsichtsbehörden

Fragebogen UBA-Vorhaben „Evaluation der 2. FlugLSV“ Akteursbefragung
--

Fragen an Bauaufsichtsbehörden (Zuständigkeit nach § 5 FluLärmG)

Fragen an Bauaufsichtsbehörden (Zuständigkeit nach § 5 FluLärmG)	
1	Haben Sie in Ihrer Verwaltungspraxis bereits Erfahrungen mit Bauvorhaben nach § 5 FluLärmG gesammelt?
2	Haben Sie in Ihrer Verwaltungspraxis bereits Erfahrungen mit Bauvorhaben gesammelt, für die eine Ausnahmegenehmigung vom Bauverbot im Lärmschutzbereich erforderlich ist (§ 5 Abs. 3 FluLärmG)?
3	Haben Sie in Ihrer Verwaltungspraxis bereits Erfahrungen mit den Schallschutzanforderungen für Neubauvorhaben im Lärmschutzbereich nach der 2. FlugLSV gesammelt?
4	Führt nach Ihrer Erfahrung im Falle von Bauvorhaben im Lärmschutzbereich die 2. FlugLSV zu höheren Anforderungen an den baulichen Schallschutz des Neubauvorhabens (§ 6 FluLärmG) oder ergeben sich entsprechende Schallschutzanforderungen praktisch schon aus anderen rechtlichen Vorgaben bzw. technischen Standards (z. B. Anforderungen des Wärmeschutzes etc.)?

