BVF
Bundesvereinigung gegen Fluglärm e.V.

Geschäftsstelle:
Agnes-Miegel-Str. 60, 28279 Bremen

E-Mail: geschaeftsstelle@fluglaerm.de
Website: www.fluglaerm.de

Deutscher Bundestag
Verkehrsausschuss

Ausschussdrucksache
21(15)106-A
vom 05.11.2026
öff. Anhörung am 11.11.2026

Bremen, den 6. Mai 2026

Stellungnahme der Bundesvereinigung gegen Fluglärm (BVF) e.V. zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Verkehr eines Siebzehnten Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes vom 22.04.2026

Inhalt

1. Zusammenfassung

2. Vorbemerkung

3. Bewertung des Referentenentwurfes im Detail

a.) § 19b Absatz 1 Satz 6 LuftVG

b.) § 25 Absatz 1 Sätze 3 und 4 in Verbindung mit § 58 Absatz 1 Nummer 8a LuftVG

e.) § 32b Absatz 1a LuftVG

1. Zusammenfassung

Die Bundesvereinigung gegen Fluglärm (BVF) erkennt an, dass der vorliegende Gesetzentwurf einzelne Verbesserungen enthält. Die mit dem Referentenentwurf vorgelegten verbesserten Regelungen bei emissionsbezogenen Start- und Landeentgelten (§ 19b LuftVG), die Einführung von Sanktionsmöglichkeiten gegen Fluggesellschaften bei Verstößen gegen Betriebsbeschränkungsregelungen (§ 25 LuftVG in Verbindung mit § 58 LuftVG) sowie eine Stärkung der Rolle der Fluglärmkommissionen (§ 32b LuftVG) sind geeignet, punktuelle Verbesserungen im Schutz vor Fluglärm zu bewirken.

Gleichzeitig bleibt festzuhalten: Der vorliegende Entwurf bleibt deutlich hinter den fachlich notwendigen Maßnahmen für einen wirksamen Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm zurück. Die Novelle erfüllt bei weitem nicht die Anforderungen an einen den Erkenntnissen der Lärmwirkungsforschung folgenden, aktiven Schutz vor Fluglärm, für den das Luftverkehrsgesetz die zentrale Rechtsnorm darstellt. Besonders gravierend ist aus Sicht der BVF das Ausbleiben einer gesetzlichen Regelung mit dem Zweck einer höheren Gewichtung des Schutzes vor Fluglärm durch Flugsicherheitsorganisationen und Luftverkehrsbehörden (§ 27c) und das Fehlen einer Verstärkung des Lärmminimierungsgebotes in § 29b Luftverkehrsgesetz.

2. Vorbemerkung

In Deutschland fühlen sich nach einer repräsentativen Umfrage des Umweltbundesamtes ca. 40 % der Bevölkerung durch Fluglärm gestört oder belästigt.[1] Fluglärm ist aufgrund seiner spezifischen Eigenschaften für die Bevölkerung deutlich belästigender als Lärm anderer Verkehrsträger. Fluglärmbelastungen wirken sich negativ auf die Lebensqualität und Gesundheit der im Nahbereich der Flughäfen lebende Bevölkerung aus. Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) und die Lärmwirkungsforschung benennen bei den Wirkungen von Umgebungslärm auf den Menschen Belästigung im täglichen Leben, Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Schlafstörungen sowie Beeinträchtigungen der kognitiven Entwicklung bei Kindern.[2] Die WHO empfiehlt, dass zum Schutz der menschlichen Gesundheit die Lärmbelastungen an Flughäfen deutlich verringert werden müssen.[3] Dies trifft insbesondere für den nächtlichen Lärm zu. Vor diesem Hintergrund ist festzustellen, dass kein Erkenntnisdefizit, sondern ein Umsetzungsdefizit besteht.

Die Reduzierung von Fluglärm direkt an der Quelle (aktiver Lärmschutz) ist als Schutzinstrument weitaus wirksamer als baulicher Schallschutz an den Gebäuden (passiver Schallschutz), der vor allem im Innenraum bei geschlossenen Fenstern und auch nur in eng abgegrenzten Schutzgebieten greift. Allerdings ist das derzeitige Luftverkehrsgesetz ein einseitig an den Belangen der Verkehrsflüssigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sicherheit orientiertes Gesetz. Umweltbelange und insbesondere der Schutz vor Fluglärm haben eine untergeordnete, in Teilen zu vernachlässigende, Bedeutung. Aktiver Lärmschutz hat im Luftverkehrsgesetz, das die entscheidende Rechtsnorm zur Regelung des aktiven Lärmschutzes ist, nur die Stellung eines von mehreren abwägungsrelevanten Belangen und ist nicht mit besonderer Durchsetzungskraft versehen.[4]

Der Reformbedarf beim aktiven Fluglärmschutz ist seit vielen Jahren bekannt. Insbesondere eine Verstärkung des Lärmminimierungsgebotes in § 29b Luftverkehrsgesetz und eine

---

[1] https://www.umweltbundesamt.de/themen/laerm/verkehrslaerm/fluglaerm#was-ist-fluglarm-und-wie-entsteht-dieser-

[2] Rainer Guski, Dirk Schreckenberg, Andreas Seidler u.a.: Aktualisierung der Evaluierung der Forschungsergebnisse zur Wirkung von Fluglärm auf den Menschen, Gutachten im Auftrag Im Auftrag des Fluglärmschutzverein Rhein-Main e.V., Dezember 2023; Link: https://www.flk-frankfurt.de/eigene_dateien/aktuell/2024-aktuelles/januar/gutachten_aktualisierung_der_evaluierung_der_forschungsergebnisse_zur_wirkung_von_fluglaerm_auf_den_menschen_22.12.2023.pdf

[3] Umweltbundesamt (Hrsg.): WHO-Leitlinien für Umgebungslärm für die Europäische Region, Juli 2019, Link: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/190805_uba_pos_who_umgebungslarm_bf_0.pdf

[4] Sabine Schlacke, Daniel Schnittker und Dominik Römling: Gesetzgeberische Handlungsspielräume zur Verbesserung der rechtlichen Vorgaben für eine Stärkung des aktiven Schallschutzes im Luftverkehrsrecht, Rechtsgutachten erstellt im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Fluglärmkommissionen und der Kommission zur Abwehr des Fluglärms, 2020, S. 53; Link: https://www.flk-frankfurt.de/eigene_dateien/aktuell/2021-aktuelles/august/rechtsgutachten_schlacke_schnittker_roemling_getzgeberische_handlungsspielraeume_fuer_eine_staerkung_des_aktiven_schallschutzes_im_luftverkehrs.pdf

höhere gesetzliche Gewichtung des Schutzes vor Fluglärm durch Flugsicherheitsorganisationen und Luftverkehrsbehörden (§ 27c) werden von der Wissenschaft[5], dem Umweltbundesamt[6], der Bundesvereinigung gegen Fluglärm und der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Fluglärmkommissionen[7] schon seit langem gefordert. Auch die Umweltministerkonferenz hat die Bundesregierung zuletzt am 7. Juni 2024 aufgefordert, dass die „Aufgaben der Flugsicherung um die umweltschonende, vor allem lärmarme, Abwicklung des Luftverkehrs erweitert werden“ solle. [8]

Vor diesem Hintergrund ist kritisch festzustellen, dass sich das Bundesverkehrsministerium von früheren Überlegungen einer Neufassung des § 27c LuftVG verabschiedet hat, wonach der Flugsicherung die Aufgabe eines effektiven Lärmschutzes gesetzlich zugewiesen wird. Ziel muss es sein, dass die Deutsche Flugsicherung GmbH (DFS) als 100%ige Tochter des Bundes die eigenen Ressourcen auch für Lärmschutz einsetzen kann. Bisher betreibt die DFS Lärmschutz wenn überhaupt nur, wenn es gesondert finanziert wird. Das führt dazu, dass die Bundesländer, Flughäfen oder Fluggesellschaften die DFS für die Prüfung und Konstruktion von lärmarmen Flugverfahren bezahlen müssen oder alternativ 2-3 Jahre warten müssen, bis die DFS vorhandene Optimierungspotenziale anfasst, während gleichzeitig erhebliche Bundesmittel als Zuschuss an die DFS gewährt werden. Ein früherer Legislativvorschlag sah eine Ergänzung von § 27c um folgenden Absatz vor: „*Die Flugsicherungsorganisation hat auf den Schutz der Allgemeinheit und der Nachbarschaft vor Gefahren, erheblichen Nachteilen und erheblichen Belästigungen durch Fluglärm hinzuwirken, soweit die Belange der sicheren, geordneten und flüssigen Abwicklung des Luftverkehrs nicht entgegenstehen*.“ Durch eine solche Regelung könnten die Potenziale zur Lärmminderung durch die Flugsicherung besser ausgereizt werden und in verstärktem Maße lärmärmere Flugverfahren zur Anwendung kommen.

Besonders gravierend ist außerdem, dass das Bundesverkehrsministerium frühere Überlegungen zur Neufassung von 29b Absatz 2 LuftVG nicht weiterverfolgt hat.[9] § 29b

---

[5] Sabine Schlacke, Daniel Schnittker und Dominik Römling: Gesetzgeberische Handlungsspielräume zur Verbesserung der rechtlichen Vorgaben für eine Stärkung des aktiven Schallschutzes im Luftverkehrsrecht, Rechtsgutachten erstellt im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Fluglärmkommissionen und der Kommission zur Abwehr des Fluglärms, 2020, Link: https://www.flk-frankfurt.de/eigene_dateien/aktuell/2021-aktuelles/august/rechtsgutachten_schlacke_schnittker_roemling_getzgeberische_handlungsspielraeume_fuer_eine_staerkung_des_aktiven_schallschutzes_im_luftverkehrs.pdf

[6] Umweltbundesamt (Hrsg.): Umweltschonender Luftverkehr - lokal – national – int2ernational, November 2019, Link: https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/umweltschonender-luftverkehr sowie Fluglärmbericht 2017 des Umweltbundesamtes, Juli 2017: https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/fluglaermbericht-2017-des-umweltbundesamtes

[7] https://www.flk-frankfurt.de/eigene_dateien/aktuell/2021-aktuelles/september/adf-bvf-forderungen_zur_bundestagswahl_september_2021.pdf

[8] Die Umweltministerkonferenz hat folgende Gesetzesänderung für §27c Abs. 1 LuftVG vorgeschlagen: „Flugsicherung dient der sicheren, geordneten, flüssigen und umweltschonenden, vor allem lärmarmen, Abwicklung des Luftverkehrs.“; Link: https://www.umweltministerkonferenz.de/documents/102umk_endgueltiges_ergebnisprotokoll_1719251905.pdf

[9] In einer früheren, später aber zurückgezogenen Fassung eines Siebzehnten Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes wurde folgende Neufassung von 29b Absatz 2 LuftVG vorgeschlagen: „Luftfahrtbehörden und die Flugsicherungsorganisation haben auf den Schutz der Allgemeinheit und der Nachbarschaft vor Gefahren, erheblichen Nachteilen und erheblichen Belästigungen durch Fluglärm, so weit wie möglich

LuftVG stellt eine Generalklausel für den aktiven Fluglärmschutz im Hinblick auf die betriebsbezogenen Pflichten dar, die auch Bedeutung für die Abwägung im Rahmen der Zulassung eines Flughafens entfaltet. Nach dieser Vorschrift müssen Flugplatzunternehmer, Luftfahrzeughalter und Luftfahrzeugführer beim Betrieb von Luftfahrzeugen in der Luft und am Boden vermeidbare Geräusche verhindern und die Ausbreitung unvermeidbarer Geräusche auf ein Mindestmaß beschränken, wenn dies erforderlich ist, um die Bevölkerung vor Gefahren, erheblichen Nachteilen und erheblichen Belästigungen durch Lärm zu schützen (§ 29b Abs. 1 LuftVG). Während in der derzeitigen Fassung des § 29b Abs. 2 LuftVG die Luftfahrtbehörden und die Flugsicherungsorganisation lediglich auf den Schutz der Bevölkerung vor unzumutbarem Fluglärm hinzuwirken haben, sollte eine Neuregelung auch eine Hinwirkungspflicht der Flugsicherung bei erheblichem Fluglärm vorsehen. Dies würde auch eine Angleichung an den Wortlaut des § 1 des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm darstellen.

3. Bewertung des Referentenentwurfes im Detail

a.) § 19 Absatz 1 Satz 6 LuftVG

Emissionsbezogene Start- und Landeentgelte sind ein anerkanntes Instrument, um den Einsatz moderner Flugzeugmuster mit weniger Lärm sowie reduziertem Ausstoß an Schadstoffen gegenüber älteren Flugzeugen mit höheren Emissionen zu bevorzugen. Das Luftverkehrsgesetz schreibt in § 19b Absatz 1 nach geltender Rechtslage vor, dass Flughafenentgelte auch einen lärmabhängigen Entgeltanteil enthalten müssen. Die Höhe und Ausgestaltung dieses Entgeltanteils sind jedem Flughafenstandort jedoch selbst überlassen. Die Ausgestaltungsformen der lärmabhängigen Start- und Landeentgelte unterscheiden sich daher teils erheblich an den einzelnen Flughäfen. Häufig ist die Spreizung der Entgelte in Abhängigkeit von den Lärmkategorien nicht ausreichend, um wirksame Anreize zum Einsatz lärmärmerer Flugzeuge zu schaffen. Die mit der Regelung beabsichtigte Lenkungswirkung kann außerdem nur eintreten, wenn der lärmabhängige Entgeltanteil eine bestimmte Schwelle überschreitet. Um eine hinreichende Lenkungswirkung zu entfalten, sollte zumindest der Gesamtumfang des lärmabhängigen Entgeltanteils 30% der Gesamt-Flughafenentgelte nicht unterschreiten. Insofern ist die im Referentenentwurf vorgeschlagene Klarstellung zu begrüßen, dass die Entgeltordnungen der Flugplatzbetreiber Anreize für die Nutzung lärmarmer Flugzeugmuster zu setzen haben. Eine noch weitergehende gesetzliche Definition eines Mindestanteils lärmabhängiger Entgelte an den Flughafenentgelten wäre wünschenswert.

§ 19 Absatz 1 Satz 6 LuftVG enthält bereits in der geltenden Fassung eine Soll-Vorschrift zur Erhebung eines schadstoffabhängigen Start- und Landeentgeltes. Allerdings machen noch nicht alle deutschen Verkehrsflughäfen von dieser Regelung Gebrauch. Eine ausnahmslose gesetzliche Verpflichtung zum Erlass von schadstoffabhängigen Start- und Landeentgelten wäre aus Sicht der BVF noch besser.

---

hinzuwirken. Der Schutz der Personen, die von erheblichen Nachteilen und erheblichen Belästigungen durch Fluglärm betroffenen sind, ist dabei in besonderem Maße zu berücksichtigen."

b.) § 25 Absatz 1 Sätze 3 und 4 in Verbindung mit § 58 Absatz 1 Nummer 8a LuftVG

Verstöße gegen Betriebsbeschränkungsregelungen gehören insbesondere in den Nachtstunden zu den größten Ärgernissen und stärksten Belästigungen der Bevölkerung im Flughafenumfeld. Bereits einzelne Lärmereignisse außerhalb der genehmigten Betriebszeit führen zu Aufweckreaktionen. Für die Akzeptanz eines Flugbetriebes bei der fluglärmbetroffenen Bevölkerung ist es daher von hoher Bedeutung, dass Verstöße gegen Betriebsbeschränkungsregelungen konsequent verfolgt und sanktioniert werden. Die Neufassung von § 25 Absatz 1 Sätze 3 und 4 LuftVG in Verbindung mit § 58 Absatz 1 Nummer 8a LuftVG mit der Ermöglichung von Bußgeldverfahren gegen den Luftfahrtunternehmer ist daher sehr begrüßenswert. Aufgrund des maßgeblichen Einflusses der Fluggesellschaften für die Einhaltung der Nachtflugbeschränkungen sowie die Tagesumlauf- und Flugplanung ist es völlig richtig, dass nicht die einzelne Pilotin bzw. der einzelne Pilot, sondern die Fluggesellschaft, die das Luftfahrzeug als Halter oder aufgrund eines Flugzeug-Leasings betreibt, unmittelbarer Adressat der Bußgeldvorschrift ist.

Die Regelung setzt auch einen Gesetzesantrag des Bundesrates aus dem Jahr 2018 (Bundesrats-Drucksache 420/18) um, nach welchem bei Verstößen gegen Nachtflugbeschränkungszeiten neben den Pilotinnen und Piloten auch die Fluggesellschaften direkt mit Bußgeldern belegt werden können.[10]

c.) § 32b LuftVG

Die durch den Referentenentwurf vorgeschlagenen Informations- und Beteiligungsregelungen für die Fluglärmkommissionen bei Planung und Umsetzung neuer oder geänderter Flugverfahren im Flugplatzumland sind sehr zu begrüßen. Aktuell ist die Praxis im Hinblick auf den Umgang mit der Öffentlichkeit bei den Fluglärmkommissionen sehr unterschiedlich. So werden derzeit die Beratungsergebnisse und Beratungsvorlagen der Fluglärmkommission teilweise gar nicht oder nur unvollständig im Internet veröffentlicht. Vorbildlich ist in dieser Hinsicht die Fluglärmkommission am Frankfurter Flughafen.[11] Daher ist es sehr begrüßenswert, dass der Referentenentwurf eine Pflicht zur Veröffentlichung von Beratungsergebnissen durch die Fluglärmkommissionen vorsieht.

Allerdings bedarf es des Ausbaus und der Sicherung der sächlichen und personellen Ausstattung der einzelnen Fluglärmkommissionen, wie sie schon seit langem von der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Fluglärmkommission gefordert wird.[12]

Mit freundlichen Grüßen

Werner Kindsmüller
Präsident der BVF

Helmar Pless
Vizepräsident der BVF

---

[10] https://www.flk-frankfurt.de/eigene_dateien/sitzungen/248._sitzung_am_28.11.2018/top_4c_-_bundesratsinitiative_land_hessen__erlaeuterung.pdf

[11] https://www.flk-frankfurt.de/seite/de/flk/035:49/-/Sitzungsunterlagen.html

[12] https://www.flk-frankfurt.de/eigene_dateien/stellungnahmen/pdf-2019/adf-empfehlungen_zur_staerkung_der_fluglaermkommissionen__19.9.2019.pdf