Deutscher Bundestag
Verkehrsausschuss

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

Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Fluglärmkommissionen (ADF)

Zum Entwurf eines Siebzehnten Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes

Bundestagsdrucksache 21/7403

Öffentliche Anhörung des Verkehrsausschusses des Deutschen Bundestages am 11. November 2026

Stellungnahme vom 5. November 2026

Vorbemerkung

Die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Fluglärmkommissionen (ADF) begrüßt das Ziel, den Fluglärmschutz durch wirksamere lärmabhängige Flughafenentgelte, eine bessere Informationsversorgung der Fluglärmkommissionen (FLK) und die Einbeziehung der Luftfahrtunternehmen bei Verstößen gegen Betriebsbeschränkungen zu stärken.

Trotz dieser positiven Ansätze bleibt der Entwurf hinter dem strukturellen Reformbedarf im aktiven Fluglärmschutz zurück. Umso wichtiger ist es, im laufenden Gesetzgebungsverfahren die Änderungsvorschläge des Bundesrates aufzugreifen. Dies gilt insbesondere für die ausdrückliche Verankerung einer lärmarmen Abwicklung des Luftverkehrs als Aufgabe der Flugsicherung und die Möglichkeit, lärmmindernde Flugverfahren zeitlich befristet zu erproben.

Bei den im Entwurf bereits vorgesehenen Regelungen sieht die ADF weiteren Verbesserungsbedarf. Erforderlich sind insbesondere eine verbindliche Absicherung der wirtschaftlichen Lenkungswirkung lärmabhängiger Flughafenentgelte und eine Stärkung der Informations- und Beteiligungsmöglichkeiten der Fluglärmkommissionen. Die Forderungen der ADF werden nachfolgend im Einzelnen erläutert.

1. § 19b LuftVG (Lärmabhängige Entgelte und Beteiligung der FLK)

Die ADF begrüßt die vorgesehene Ergänzung, wonach die Differenzierung der Flughafenentgelte insbesondere Anreize für den Einsatz lärmärmerer Flugzeugmuster setzen soll. Sie konkretisiert die Zielrichtung der bereits bestehenden Differenzierung nach Lärmschutzgesichtspunkten. Welches Gewicht die lärmabhängigen Entgeltbestandteile innerhalb der Entgeltstruktur erhalten sollen, bleibt jedoch offen.

Ein gesetzlich festgelegter Mindestanteil lärmabhängiger Entgelte würde diese Zielsetzung durch eine verbindliche Anforderung an die Entgeltstruktur absichern. **Der Änderungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN verfolgt mit dem vorgeschlagenen Mindestanteil von 30% daher das richtige Ziel.** Dabei sollte geprüft werden, ob das gesamte Flughafenentgeltvolumen als Berechnungsgrundlage heranzuziehen ist, um den lärmabhängigen Entgelten ein hinreichendes wirtschaftliches Gewicht zu sichern.

Die Berechnungsgrundlage sollte gesetzlich eindeutig bestimmt und eine angemessene Übergangsfrist vorgesehen werden.

Die ebenfalls im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgesehene regelmäßige Überprüfung und Berichterstattung über die erreichten lärmabhängigen Entgeltanteile ist nach Auffassung der ADF eine sinnvolle Ergänzung. Sie ermöglicht es, die Einhaltung der Vorgabe nachzuvollziehen und bei deren Unterschreitung regulatorisch nachzusteuern.

Zugleich müssen bestehende und innovative Entgeltmodelle erhalten und weitergehende Maßnahmen zur Lärmminderung möglich bleiben. Die entsprechende Aussage des Bundesrates in seiner Stellungnahme vom 10. Juli 2026 wird daher ausdrücklich begrüßt. In der Gesetzesbegründung sollte deshalb klargestellt werden, dass insbesondere die einzelereignisbezogene Bemessung anhand gemessener Lärmereignisse sowie Anreize zur Vermeidung von Flügen in besonders sensiblen Nachtstunden und zur Nutzung lärmärmerer Flugverfahren weiterhin zulässig bleiben.

Die Beteiligung der Fluglärmkommissionen bei der Aufstellung und Änderung von Entgeltordnungen wird bislang an den Flughafenstandorten unterschiedlich gehandhabt. **Um eine einheitliche Verfahrensweise sicherzustellen, fordert die ADF, die Beteiligung der zuständigen Fluglärmkommission in § 19b LuftVG klarstellend zu regeln.**

2. §§ 25 und 58 LuftVG (Einhaltung von Betriebsbeschränkungen)

Die ADF begrüßt ausdrücklich, dass künftig neben der Durchführung auch das „Durchführenlassen“ unzulässiger Starts und Landungen erfasst werden soll. Damit können bei Verstößen gegen Betriebsbeschränkungen neben den verantwortlichen Luftfahrzeugführerinnen und Luftfahrzeugführern auch die Luftfahrtunternehmen unmittelbar im Ordnungswidrigkeitenverfahren adressiert werden.

Die Erweiterung trägt dem maßgeblichen Einfluss der Luftfahrtunternehmen auf die Einhaltung von Betriebsbeschränkungen Rechnung. Insbesondere die Umlaufplanung, die Bemessung von Zeitpuffern und die betrieblichen Dispositionen liegen in ihrem Verantwortungsbereich. Es ist deshalb sachgerecht, die Verantwortlichkeit nicht allein auf die Cockpitbesatzungen zu konzentrieren.

Darüber hinaus unterstützt die ADF die vom Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 10. Juli 2026 geforderten und im Änderungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN aufgegriffenen Klarstellungen zu den Erlaubnissen nach § 25 Abs. 1 Satz 3 LuftVG. **Sowohl die Zustimmung des Flugplatzunternehmers als auch die Erlaubnis der zuständigen Genehmigungsbehörde müssen erforderlich bleiben. Die Betreiberzustimmung darf die behördliche Erlaubnis nicht ersetzen.** Ebenso ist die ausdrückliche Möglichkeit beizubehalten, diese Erlaubnisse allgemein oder im Einzelfall zu erteilen, mit Auflagen zu verbinden und zu befristen.

Die ADF begrüßt die angekündigte Übernahme der Bundesratsvorschläge durch die Bundesregierung und fordert deren eindeutige Umsetzung im Gesetzestext.

3. § 25 Abs. 2 LuftVG (Ausnahmen für Einsatzflüge)

Der Gesetzentwurf sieht vor, bestimmte Starts und Landungen unter anderem im Such- und Rettungsdienst, in der zivilen Luftrettung, bei der Brandbekämpfung sowie im Rahmen von Polizei-, Zoll- und Küstenwacheneinsätzen ausdrücklich von der Erlaubnispflicht auszunehmen.

Die ADF unterstützt den Vorschlag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, auf diese Ergänzung zu verzichten. Dringende Flüge, insbesondere zur Abwehr einer Gefahr für Leib oder Leben, sind bereits nach den bestehenden Ausnahmen erlaubnisfrei. Einer zusätzlichen pauschalen Freistellung von Starts und Landungen im Rahmen dieser Dienste bedarf es daher nicht.

Sollte die Ergänzung dennoch als notwendig erachtet werden, muss aus Sicht der ADF ausdrücklich sichergestellt werden, dass **zeitunkritische Betankungs- und Übungsflüge nicht allein aufgrund ihrer Zuordnung zu den genannten Diensten von der Erlaubnispflicht ausgenommen sind**. Für diese Flüge müssen die ansonsten geltenden Erlaubnisanforderungen bestehen bleiben.

4. § 27c Abs. 1 LuftVG (Aufgaben der Flugsicherung)

§ 27c Abs. 1 LuftVG beschreibt die Aufgabe der Flugsicherung als sichere, geordnete und flüssige Abwicklung des Luftverkehrs. Der Bundesrat schlägt in seiner Stellungnahme vom 10. Juli 2026 vor, diese Aufgabenbeschreibung um eine „umweltschonende, vor allem lärmarme“ Abwicklung zu ergänzen. Der Änderungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN greift diesen Vorschlag auf.

Die ADF unterstützt diese seit Langem überfällige Ergänzung ausdrücklich. Sie ist ein wichtiger Schritt zur Stärkung des aktiven Fluglärmschutzes. Damit wird eine Forderung aufgegriffen, die auch der Sachverständigenrat für Umweltfragen bereits in seinem Sondergutachten „Fluglärm reduzieren“ von 2014 erhoben hat. Mit der Ergänzung würde ein ausdrücklicher gesetzlicher Auftrag geschaffen, Möglichkeiten zur Lärmminderung bei der Planung von Flugverfahren und der betrieblichen Abwicklung des Luftverkehrs systematisch einzubeziehen. Die bestehenden Anforderungen an eine sichere, geordnete und flüssige Abwicklung bleiben dabei erhalten.

Bei der Abwägung zwischen verschiedenen Umweltbelangen muss dem Fluglärmschutz im Nahbereich von Flughäfen regelmäßig Vorrang eingeräumt werden. Hierzu wird auf die ADF-Empfehlungen zum Vorrang des Fluglärmschutzes vor Luftschadstoff- und CO_2-Reduzierung im Nahbereich von Flughäfen vom 10. Juni 2021 verwiesen [1]. Auch der Bundesrat hebt diese Gewichtung in der Begründung seiner Stellungnahme hervor. Sie sollte in der Gesetzesbegründung ausdrücklich verankert werden.

Die ADF fordert nachdrücklich, die vorgeschlagene Ergänzung des § 27c Abs. 1 LuftVG im laufenden Gesetzgebungsverfahren umzusetzen.

5. § 32b Abs. 1a LuftVG (Informations- und Veröffentlichungspflichten)

Die ADF begrüßt die vorgesehene Ergänzung des § 32b LuftVG, wonach den Fluglärmkommissionen für die Beratung von Flugverfahren insbesondere Unterlagen zu den geprüften Alternativen, ihren voraussichtlichen Lärmauswirkungen und den wesentlichen Auswahlgründen übermittelt werden sollen. Auch die vorgesehene Veröffentlichung dieser Unterlagen und der Empfehlungen der Kommissionen wird begrüßt. Die Regelung stärkt die fachliche Qualität der Beratungen sowie die Transparenz und Nachvollziehbarkeit für die Öffentlichkeit und greift damit ein seit Langem bestehendes Anliegen der ADF auf.

Für eine wirksame Beratung müssen den Fluglärmkommissionen die erforderlichen aussagekräftigen Unterlagen rechtzeitig vorliegen. **Die Informations- und Veröffentlichungspflichten müssen sämtliche Beratungsgegenstände nach § 32b Abs. 1 LuftVG umfassen und dürfen nicht auf die Beratung von Flugverfahren beschränkt bleiben.** Dies ist im Gesetzestext eindeutig festzulegen und in der Begründung zu erläutern.

Die Wahrnehmung des gesetzlichen Beratungsauftrags sowie der Informations- und Veröffentlichungsaufgaben setzt zudem eine verlässliche personelle und sachliche Unterstützung der Fluglärmkommissionen voraus. **Die ADF fordert deshalb, die bestehende Kostentragungsregelung in § 32b Abs. 6 LuftVG zu ergänzen.** Das zuständige Land sollte über die Sitzungskosten hinaus die personelle und sachliche Ausstattung für eine kontinuierliche Geschäftsstellenarbeit gewährleisten.

6. § 32 Abs. 4 Nr. 8 LuftVG und § 33 LuftVO (Zeitlich begrenzte Probebetriebe)

Lärmmindernde Flugverfahren sollten in einem rechtssicheren, von vornherein zeitlich befristeten Rahmen erprobt werden können. Die bisherige Festlegung durch eine unbefristete Änderung der Durchführungsverordnung für Flugverfahren wird dem vorübergehenden und ergebnisoffenen Charakter eines Probebetriebs nicht gerecht. Zudem können die damit verbundenen langwierigen formellen Verfahren die Erprobung lärmmindernder Verfahren erheblich verzögern oder verhindern. Erforderlich ist deshalb eine Regelung, die sowohl eine zeitlich begrenzte Erprobung als auch deren verfahrensmäßige Erleichterung ermöglicht.

Die ADF begrüßt deshalb ausdrücklich den Vorschlag des Bundesrates vom 10. Juli 2026, die Verordnungsermächtigung in § 32 Abs. 4 Nr. 8 LuftVG um das Verfahren zur Festlegung zeitlich begrenzter Probebetriebe von Flugverfahren durch Allgemeinverfügung zu ergänzen. Diese Ergänzung sollte im laufenden Gesetzgebungsverfahren aufgenommen werden, damit anschließend § 33 LuftVO entsprechend angepasst werden kann.

Die Verfahrenserleichterung muss mit einer vorherigen Beratung in der zuständigen Fluglärmkommission verbunden werden. Bereits Probebetriebe können relevante Lärmauswirkungen haben. Eine Beteiligung erst vor der Entscheidung über einen dauerhaften Regelbetrieb reicht deshalb nicht aus. Die frühzeitige Einbeziehung örtlicher Kenntnisse und Monitoringempfehlungen schafft eine fundierte Grundlage für die spätere Beratung über einen möglichen Regel-

betrieb. Zugleich stärkt die Einbindung der Fluglärmkommission als Forum für Information, Austausch und die Beteiligung der betroffenen Kommunen das Vertrauen in ein faires Verfahren.

Die ADF fordert deshalb, in § 33 Abs. 4 LuftVO ausdrücklich sicherzustellen, dass Probebetriebe mit mehr als geringfügigen Lärmauswirkungen vor Erlass der Allgemeinverfügung der zuständigen Fluglärmkommission nach § 32b LuftVG zur Beratung vorgelegt werden. Sollte davon ausgegangen werden, dass diese Beratungspflicht bereits aus § 32b LuftVG folgt, ist dies zumindest in der Verordnungsbegründung eindeutig klarzustellen.

[1] ADF-Empfehlungen vom 10. Juni 2021: Vorrang des Fluglärmschutzes im Nahbereich von Flughäfen: https://www.flk-frankfurt.de/eigene_dateien/aktuell/2024-aktuelles/september/adf-empfehlungen_zum_vorrang_des_laermschutzes_im_nahbereich_von_flughaefen__stand_10.6.2021.pdf