

## **Beschlussempfehlung und Bericht**

**des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur (15. Ausschuss)**

**zu dem Antrag der Abgeordneten Daniela Wagner, Dr. Bettina Hoffmann, Markus Tressel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
– Drucksache 19/27211 –**

**Fluglärm mindern, die Menschen in den Flughafenregionen besser schützen**

### **A. Problem**

Die Antragsteller haben einen Antrag eingebracht, nach dem die Bundesregierung aufgefordert werden soll, Maßnahmen zu ergreifen, die zu einer Reduzierung der Lärmemissionen in Flughafenregionen führen sollen.

### **B. Lösung**

**Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.**

### **C. Alternativen**

Annahme des Antrags.

### **D. Kosten**

Wurden nicht erörtert.

**Beschlussempfehlung**

Der Bundestag wolle beschließen,  
den Antrag auf Drucksache 19/27211 abzulehnen.

Berlin, den 5. Mai 2021

**Der Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur**

**Cem Özdemir**  
Vorsitzender

**Arno Klare**  
Berichtersteller

## **Bericht des Abgeordneten Arno Klare**

### **I. Überweisung**

Der Deutsche Bundestag hat den Antrag auf **Drucksache 19/27211** in seiner 221. Sitzung am 15. April 2021 beraten und zur federführenden Beratung an den Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur sowie an den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit und den Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen zur Mitberatung überwiesen.

### **II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage**

Im Zuge der gesetzlich vorgeschriebenen Evaluierung des Fluglärmsgesetzes habe die Bundesregierung laut dem Antrag im Jahr 2019 mit ihrem Bericht Verbesserungsvorschläge vorgelegt, die bis jetzt nicht umgesetzt seien. Nach Auffassung der Antragsteller reiche eine Novellierung des Fluglärmsgesetzes nicht aus. Vielmehr werde ein umfassendes Lärmschutzkonzept benötigt.

Laut einer Umfrage des Umweltbundesamtes aus dem Jahr 2018 fühlten sich nach Darstellung in dem Antrag 42 % der Menschen in Deutschland durch Fluglärm belästigt. Bei gleicher durchschnittlicher Lärmbelastung habe Fluglärm im Vergleich zu anderen Umgebungslärmquellen die umfangreichsten gesundheitlichen Auswirkungen. Die Bundesregierung verkenne in ihrem Bericht zum Fluglärmsgesetz die Tragweite der neueren Lärmwirkungsforschung und sehe – anders als die WHO – keine zwingende Notwendigkeit, Lärmgrenzwerte zum Schutz der menschlichen Gesundheit abzusenken.

Trotz lärmreduzierter neuer Flugzeugmodelle sei es nicht gelungen, die Lärmproblematik zu entschärfen. Durch das zu erwartende Wachstum des Luftverkehrs nach dem Ende der Corona-Krise werde die Lärmproblematik weitgehend unverändert bestehen bleiben.

Der gesamte Fluglärmschutz sei auf passiven Lärmschutz ausgerichtet. Passive Lärmschutzmaßnahmen seien – nach Auffassung der Antragsteller – jedoch nicht ansatzweise geeignet, die Leitlinien der WHO für Umgebungslärm umzusetzen. Aktiver Lärmschutz, der darüber entscheide, wieviel Lärm überhaupt entstehen dürfe, sei im Luftverkehrsgesetz verortet, jedoch kaum konkretisiert. Das in § 29b angelegte Lärmminimierungsgebot laufe vor allem tagsüber ins Leere. Ferner sei der im Gesetz geforderte besondere Schutz der Nachtruhe rechtlich nicht kodifiziert, was eine Überarbeitung des Luftverkehrsgesetzes dringend erforderlich mache.

Weiteren Handlungsbedarf gebe es bezüglich der weit verbreiteten Praxis, Flughafenkapazitäten in kleineren baulichen und technischen Einzelschritten ohne förmliche Prüfverfahren auszuweiten. Teil des Problems seien ferner die Flugrouten, deren Änderungen ohne Umweltverträglichkeitsprüfungen und Öffentlichkeitsbeteiligung vorgenommen würden.

Mit dem Nationalen Verkehrslärmschutzpaket II habe sich die Bundesregierung das Ziel gesetzt, Belästigungen durch Fluglärm von 2008 bis 2020 um 20 % zu reduzieren. Geeignete Maßnahmen seien nicht ergriffen worden. Laut Umweltbundesamt sei zwischen den Jahren 2012 und 2017 die Zahl der durch Fluglärm betroffenen Personen im Umfeld deutscher Großflughäfen nicht gesunken, sondern um 10 % angestiegen.

Schließlich führen die Antragsteller aus, dass die Belastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an Flughäfen und der Menschen in den Flughafenregionen durch Ultrafeinstaub viel zu wenig beachtet werde.

Der Deutsche Bundestag solle die Bundesregierung daher auffordern, anzuerkennen, dass die Lärmwirkungsforschung seit dem Jahr 2007 neue Erkenntnisse erbracht habe. Ferner solle sie die direkte und indirekte umweltschädliche Subventionierung des Luftverkehrs beenden und auf eine Verschärfung des europäischen Emissionshandels hinwirken. Flughafenbetreiber sollten von den Fluggesellschaften kostendeckende Start- und Landeentgelte verlangen, um die Subventionierung der Flughäfen nach den geltenden EU-Richtlinien im Jahr 2024 zu beenden. Ferner solle durch ein verbessertes Bahnangebot auf eine Verkehrsverlagerung hingewirkt werden. Die

Bundesregierung solle ein Flughafen-Standortkonzept und ein neues Verkehrslärmschutzkonzept vorlegen. Luftverkehrssteuer und Flughafenentgelte seien so auszugestalten, dass sich der Betrieb von weniger lautem und schadstoffreduziertem Fluggerät lohne. Die im Koalitionsvertrag zugesagte Gesamtlärmbetrachtung solle von der Bundesregierung vorgelegt und Lärmschutz solle künftig auf den Gesamtlärm abgestellt werden. Forschungsbestrebungen zu leiserem Fluggerät sollen gefördert werden. Des Weiteren solle die Bundesregierung auf eine Änderung der EU-Betriebsbeschränkungsverordnung mit dem Ziel hinwirken, dass Maßnahmen des aktiven Lärmschutzes gleichberechtigt neben anderen Lärmschutzmaßnahmen stünden und der internationale Lärmgrenzwert für die Zulassung neuer Flugzeugmodelle weiter abgesenkt werde. Das Bundesreisekostengesetz und die zugehörigen Verwaltungsvorschriften sollten geändert werden, um Flüge auf das unvermeidliche Minimum zu reduzieren. Telefon- und Videokonferenzen im Bereich der Bundesbehörden sollten durch die Bundesregierung gefördert werden, um auch in diesem Bereich zur Vermeidung von Reisen beizutragen.

Die Antragsteller fordern die Bundesregierung ferner auf, eine Vielzahl von Maßnahmen zur Reduzierung von Ultrafeinstaub in Flughafenregionen zu ergreifen. Des Weiteren sollen gemäß dem Antrag das Luftverkehrsgesetz sowie die Luftverkehrs-Ordnung geändert werden, um das Lärmminimierungsgebot zu konkretisieren und die Unzumutbarkeitsschwelle für Fluglärm zu senken. Die EU-Umgebungslärmrichtlinie solle in deutsches Recht umgesetzt werden. Ferner sollten das Fluglärmgesetz und die 2. Fluglärmschutzverordnung geändert und die im Bericht der Bundesregierung von 2019 vorgelegten Verbesserungsvorschläge umgesetzt werden.

### III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit** hat den Antrag auf Drucksache 19/27211 in seiner 109. Sitzung am 5. Mai 2021 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dessen Ablehnung.

Der **Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen** hat den Antrag auf Drucksache 19/27211 in seiner 78. Sitzung am 5. Mai 2021 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dessen Ablehnung.

### IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur hat den Antrag auf Drucksache 19/27211 in seiner 112. Sitzung am 5. Mai 2021 beraten.

Die **Fraktion der CDU/CSU** führte aus, dass der Luftverkehr regelmäßig in der Kritik stehe, obwohl Flughäfen, Fluggesellschaften, aber auch die Politik auf Bundes- und Länderebene bemüht seien, den Fluglärm gering zu halten. Das sei ein gemeinsames Ziel. Flugzeuge seien nachweislich leiser geworden. Die Lärmemissionen hätten sich in den letzten 60 Jahren um 30 Dezibel verringert, was eine Reduktion von 88 Prozent bedeute. Die Lufthansa habe in dieser Woche verkündet, dass sie zehn moderne neue Flugzeuge gekauft und ältere Langstreckenflugzeuge ausgetauscht habe, um den aktiven Lärmschutz zu bedienen. Flughäfen berechneten bereits heute hohe Lärmmentgelte. Der Frankfurter Flughafen habe die höchsten Lärmmentgelte in ganz Europa. Im Vergleich sei Deutschland in diesem Bereich sehr teuer und man müsse darauf achten, wettbewerbsfähig zu bleiben. Die Interessen von Wirtschaft und Fluglärmern müssen sich die Waage halten. Der Antrag der Grünen sei jedoch sehr einseitig. Man brauche technische Innovationen und eine gesunde Luftverkehrswirtschaft, die in modernes und leises Fluggerät investieren könne. Flughäfen und Luftfahrt seien große Wirtschaftsfaktoren, die nicht abgestellt werden könnten oder dürften. Deswegen lehne man den Antrag ab.

Die **Fraktion der SPD** kritisierte die Aufbereitung der statistischen Daten des Umweltbundesamtes durch die Antragsteller, die in dieser Form falsch sei. Das Umweltbundesamt messe die Belastung und nicht nur die Belästigung und komme zu einer Zahl von 847.000 Menschen, die an den elf größten, verkehrsreichsten Flughäfen belastet seien. 250.000 Menschen seien nachts belastet, wobei diese Zahl in den 847.000 der Tagesbelastung enthalten sei. Insofern sei man bei 0,847 Millionen und nicht bei 35. So dürfe man mit Zahlen nicht umgehen. Mit Blick auf die Leitlinien der WHO und dem darin enthaltenen Grenzwert von 40 dbA stelle man fest, dass sich

lediglich 1,7 Prozent der Bevölkerung davon belästigt fühlten. Selbst bei 70 dbA seien es nur 45 Prozent und 55 Prozent fühlten sich nicht belästigt. Wenn man 40 dbA als einen Pegel setzte, der nicht überschritten werden dürfe, dann dürfte kein einziger Zug mehr nachts durch Deutschland fahren. Ferner dürfte kein einziges Auto mehr durch eine Wohnstraße fahren und kein Betrieb dürfte des Nachts arbeiten. Schon wegen dieser Übertreibungen könne man dem Antrag nicht zustimmen und rate dringend dazu, Daten so zu zitieren, dass sie tatsächlich auch wissenschaftstheoretisch nachvollziehbar seien.

Die **Fraktion der AfD** führte aus, dass man die Forderung, Flugzeug- und Hilfstriebwerke nur noch für Start, Reiseflug und Landung zu nutzen, als realitätsfern ansehe. In den vergangenen 12 Jahren vor 2020 seien die Lärmwerte um 15 Dezibel gesunken und die Geräusche eines Strahlflugzeuges seien somit um ein Achtel reduziert worden. Die Wohnbebauungen seien historisch an die Flugplätze herangerückt und nicht umgekehrt. Die ersten deutschen Flugplätze seien fernab von den großen Städten entstanden, nämlich in Griesheim bei Darmstadt oder auf dem Neuenfelder Feld bei Bremen. Die Flughäfen seien der Bebauung sogar ausgewichen, wie in Dresden oder in Berlin. Dennoch sei die Anzahl der Beschwerden über Fluglärm in den letzten Jahren angestiegen und oftmals reichten auch einzelne Beschwerdeführer unzählige Beschwerden ein und prägten so das Bild. Wer Flugzeuge nicht möge, der solle auch nicht in die Einflugschneise ziehen und klagen. Das Ergebnis seien immer neue Auflagen und Belastungen der Luft- und Raumfahrt in Deutschland. Eine insgesamt industriefeindliche Politik mit wettbewerbsschädlichen Belastungen, wie die selbst in der Krise steigende Ticketsteuer, treibe den Niedergang der Luftverkehrsbranche in Deutschland voran. Jede weitere Belastung der Luftverkehrsbranche, wie in diesem Antrag, lehne man deshalb vollständig ab.

Die **Fraktion der FDP** äußerte, dass man das Ziel des Antrags zur Reduktion von Fluglärm teile. Dafür seien eine Aktualisierung des Fluglärmschutzgesetzes und seiner untergesetzlichen Regelwerke wichtig. Gut sei, dass der aktive Schallschutz gegenüber dem passiven Schallschutz priorisiert werde, der aber in Wohngebäuden nach wie vor eine wichtige Rolle spiele. Man sei auch für lärmabhängige Flugentgelte, um zusätzliche Anreize für Fluggesellschaften zu schaffen, in modernes Material zu investieren. Man begrüße die regelmäßige Überprüfung von An- und Abflugrouten und deren Optimierung. Ferner freue man sich, dass der Antrag eine Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung von Maßnahmen des aktiven Schallschutzes fordere. Am Antrag kritisiere man, dass er den Geist der Verbote atme. Die Antragsteller dächten nur gegen die Luftverkehrswirtschaft. Dem Antrag fehle es gänzlich an Überlegungen zu Innovationen durch Entwicklung und Forschung und zur Finanzierung. Aktiver Schallschutz und die Weiterentwicklung der Flotten koste Geld und benötige Investitionen in die Forschung und Entwicklung neuer lärmarmen Technologien, auch vor dem Hintergrund der Umstellung auf klimaschonende Kraftstoffe und Antriebssysteme. In der Gesamtbetrachtung lehne man den Antrag daher ab.

Die **Fraktion DIE LINKE** pflichtete den Ausführungen zum Erfordernis korrekter Zahlenerhebungen bei, ebenso dem Hinweis auf einen allgemeinen Rückgang der Lärmbelastung in den letzten Jahren. Natürlich sei Belastung durch Lärm eine subjektive Wahrnehmung, dennoch könne man das Problem nicht negieren. Hunderttausende im Rhein-Main-Gebiet und um andere Flughäfen seien durch Fluglärm belastet. Was das im Einzelnen heiße, sei sicher für jeden unterschiedlich. Aber es gebe da ein Problem und es müsse deutlich mehr getan werden, als das bisher der Fall gewesen sei. Beim Fluglärmschutzgesetz sei man überhaupt nicht weitergekommen, weil sich die Evaluierung enorm lange hingezogen habe und man immer noch nicht wisse, was die Umsetzung der Empfehlungen am Ende überhaupt bringen werde. Deshalb begrüße man den Antrag der Grünen und werde ihm zustimmen. In den Einzelforderungen seien alle Detailprobleme beim Lärmschutz angesprochen und die Forderung aus der Wissenschaft und von den Verbänden und den Initiativen aufgegriffen worden. An diesem umfassenden und detaillierten Antrag müsse sich – im Falle einer grünen Regierungsbeteiligung – eine neue Regierung auch messen lassen.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** erklärte, die größte Lärmschutzmaßnahme der Bundesregierung als auch der Länder in den letzten Jahren sei die gestern abgelaufene Betriebserlaubnis für den Flughafen Berlin-Tegel. Das habe hunderttausende Menschen vom Fluglärm befreit. Der Evaluationsbericht der Bundesregierung zum Fluglärmgesetz aus dem Jahr 2019 enthalte ein paar Verbesserungsvorschläge, die aber nicht ausreichten. Ferner sei vieles davon auch noch nicht in der Umsetzung. Die WHO habe für Umgebungslärm neue, deutlich herabgesetzte Grenzwerte festgelegt. Daher befinde man sich nicht nur im Bereich des Fluglärmgesetzes, sondern auch im Bereich der Grundrechte. Im aktuellen Gesetz gebe es diverse Probleme. Beispielsweise sei die Nachtruhe nicht rechtlich kodifiziert. Ein weiteres Problem seien die Flugrouten sowie die nicht klar definierten und nicht klar begrenzten Flughafenkapazitäten. Das Lärmminimierungsgebot müsse geschärft werden. Ferner müsse die

Unzumutbarkeitsteuer für den Fluglärm vom passiven Lärmschutz entkoppelt und Lärmobergrenzen abgesenkt werden, was bei Bestandsflughäfen schwierig sei.

Der **Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, den Antrag auf Drucksache 19/27211 abzulehnen.

Berlin, den 5. Mai 2021

**Arno Klare**  
Berichtersteller



