

29.05.26**Empfehlungen
der Ausschüsse**

Vk - In - U - Wi

zu **Punkt ...** der 1066. Sitzung des Bundesrates am 12. Juni 2026

**Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Anlage und zum Betrieb
von Flugplätzen (AVV Flugplätze)****A**

Der **federführende Verkehrsausschuss (Vk)**,
der **Ausschuss für Innere Angelegenheiten (In)** und
der **Wirtschaftsausschuss (Wi)**

empfehlen dem Bundesrat, der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift gemäß
Artikel 85 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes nach Maßgabe folgender Änderungen
zuzustimmen:

In 1. Zu § 1 Absatz 2

In § 1 Absatz 2 ist die Angabe „Die Bundeswehr und die Truppen der NATO-
Vertragsstaaten“ durch die Angabe „Die Bundeswehr, die Truppen der NATO-
Vertragsstaaten, die Polizeien des Bundes und der Länder“ zu ersetzen.

Begründung:

§ 1 Absatz 2 der AVV Flugplätze sieht in der vorliegenden Fassung vor, dass
die Bundeswehr und die Truppen der NATO-Vertragsstaaten sowie Truppen,
die auf Grund einer gesonderten Vereinbarung in Deutschland üben, von den
Regelungen der AVV unter Berücksichtigung der öffentlichen Sicherheit oder
Ordnung abweichen dürfen, soweit dies zur Erfüllung ihrer besonderen Aufga-
ben erforderlich ist.

...

In der Begründung wird ausgeführt, dass damit klargestellt werden soll, dass die Abweichungsmöglichkeit des § 30 LuftVG auch für diese AVV gilt.

§ 30 LuftVG sieht jedoch in Absatz 1a eine entsprechende Abweichungsmöglichkeit für die Polizeien des Bundes und der Länder vor. Diese sollten zur Klarstellung somit ebenfalls in die Regelung des § 1 Absatz 2 der AVV Flugplätze aufgenommen werden.

Vk
Wi

(bei
Annahme
entfällt
Ziffer 6)

2. Zu § 8 Absatz 2, 2a – neu –

§ 8 ist wie folgt zu ändern:

a) Absatz 2 ist durch den folgenden Absatz 2 zu ersetzen:

„(2) Von einer Gefährdung des Flugplatzverkehrs ist in der Regel auszugehen, wenn Bauwerke oder sonstige Anlagen innerhalb folgender Bereiche errichtet werden:

1. innerhalb der festgelegten Platzrunde,
2. außerhalb der Platzrunde, wenn ein Abstand von
 - a) 400 Metern zum Gegenanflug oder
 - b) 850 Metern zu den übrigen Teilen der Platzrunde unterschritten wird, oder
3. im Regelfall in einem Bereich von 1 000 Metern zu jeder Seite festgelegter Ein- und Ausflugkorridore.

Abweichend von Satz 1 ist im Einzelfall keine Gefährdung anzunehmen, wenn nach fachlicher Bewertung nicht zu erwarten ist, dass die sichere Durchführung des Flugbetriebs beeinträchtigt wird.

Bei der Bewertung sind insbesondere zu berücksichtigen:

1. Höhe, Lage und Gesamtausdehnung des Hindernisses,
2. bei Windenergieanlagen zusätzlich die Gesamthöhe sowie der Rotordurchmesser und die Betriebsweise,
3. flugbetriebliche Rahmenbedingungen des Flugplatzes,
4. meteorologische Einflüsse sowie

5. mögliche Auswirkungen durch Nachlaufturbulenzen, insbesondere unter Berücksichtigung des Verhältnisses zwischen Rotordurchmesser und Abstand.

Die Bewertung hat sich an den anerkannten Regeln der Technik sowie aktuellen fachlichen Erkenntnissen zu orientieren; hierbei sind insbesondere die einschlägigen Standards und Empfehlungen des Anhangs 14 des Abkommens über die Internationale Zivilluftfahrt (ICAO) zu berücksichtigen. Bestehen nach der Bewertung begründete Zweifel an der sicheren Durchführung des Flugbetriebs, ist eine gutachtliche Stellungnahme („aeronautical study“) einzuholen. Die gutachtliche Stellungnahme hat insbesondere eine flugbetriebliche Bewertung der Auswirkungen auf den Flugplatzverkehr zu enthalten. Die Kosten der gutachtlichen Stellungnahme trägt der Vorhabenträger.

- b) Nach Absatz 2 ist der folgende Absatz 2a einzufügen:

„(2a) Bei der Anwendung von Absatz 2 sind aktuelle fachliche Erkenntnisse, insbesondere aus nationalen und internationalen Regelwerken sowie Fachgremien zur Wechselwirkung von Luftverkehr und Bauwerken, zu berücksichtigen.“

Begründung:

Die in der AVV Flugplätze vorgesehene Regelung des § 8 Absatz 2 knüpft maßgeblich an pauschale Abstandswerte an, um eine Gefährdung des Flugplatzverkehrs zu bestimmen. Diese Systematik gewährleistet ein hohes Maß an Rechtssicherheit und Vollzugstauglichkeit, wird jedoch der Komplexität tatsächlicher Gefährdungslagen insbesondere bei modernen Bauwerken – wie Windenergieanlagen – nur eingeschränkt gerecht.

Die Auswirkungen solcher Anlagen auf den Flugbetrieb hängen in erheblichem Maße von einer Vielzahl von Faktoren ab, insbesondere von Bauhöhe, Rotordurchmesser, betriebsspezifischen Eigenschaften sowie aerodynamischen Effekten wie Nachlaufturbulenzen. Eine ausschließliche Orientierung an pauschalen Mindestabständen wird diesen Zusammenhängen nicht hinreichend gerecht. Ziel der Änderungsmaßgabe ist daher eine Weiterentwicklung der bestehenden Regelung durch eine Kombination aus klaren Regelvermutungen und einer strukturierten, fachlich fundierten Einzelfallprüfung. Hierdurch werden sowohl die Rechtssicherheit im Regelfall als auch die sachgerechte Bewertung atypischer Konstellationen verbessert.

Zu Buchstabe a:

Die vorgeschlagene Neufassung des § 8 Absatz 2 hält an den bestehenden Abstandswerten als Regelvermutung fest und gewährleistet damit weiterhin ein

hohes Maß an Rechtssicherheit sowie eine einheitliche Verwaltungspraxis. Zugleich wird die bestehende Systematik gezielt fortentwickelt, indem eine klar strukturierte Einzelfallprüfung eröffnet wird. Hierdurch wird es ermöglicht, besonderen Konstellationen sachgerecht Rechnung zu tragen, ohne die bewährten Grundstrukturen der Gefährdungsbeurteilung aufzugeben.

Der für Ein- und Ausflugkorridore vorgesehene Abstand von 1 000 Metern wird durch die Formulierung „im Regelfall“ systematisch relativiert und in die Gesamtlogik der Regelvermutung eingebettet. Damit wird klargestellt, dass auch innerhalb dieses Bereichs im begründeten Einzelfall eine abweichende Bewertung möglich ist, sofern die sichere Durchführung des Flugbetriebs nach fachlicher Einschätzung nicht beeinträchtigt wird. Die Regelung trägt damit dem Umstand Rechnung, dass pauschale Abstandswerte die tatsächlichen Gefährdungslagen nicht in allen Fällen hinreichend differenziert abbilden.

Vor dem Hintergrund der technischen Weiterentwicklung von Windenergieanlagen ist eine Anpassung der Bewertungsmaßstäbe erforderlich. Für die Beurteilung einer Gefährdung aus flugbetrieblicher Sicht sind sowohl die Höhe als auch die Gesamtausdehnung der Anlagen maßgeblich. Die bisherigen Abstandswerte beruhen auf Anlagenkonfigurationen mit deutlich geringeren Bauhöhen. Moderne Anlagen weisen demgegenüber erheblich größere Gesamthöhen und Rotordurchmesser auf, sodass eine allein an der Fundamentmitte orientierte Betrachtung den tatsächlichen Einflussbereich nicht mehr vollständig erfasst. Die Regelung stellt daher klar, dass diese Parameter ausdrücklich in die Bewertung einzubeziehen sind.

Darüber hinaus sind aerodynamische Effekte, insbesondere Nachlaufturbulenzen, zu berücksichtigen. Nach aktuellen fachlichen Erkenntnissen, unter anderem aus Studien der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA), kann deren Ausdehnung ein Mehrfaches des Rotordurchmessers betragen. Die vorgeschlagene Regelung trägt dem durch eine offene, einzelfallbezogene Bewertungsstruktur Rechnung, die eine sachgerechte Berücksichtigung dieser Effekte ermöglicht, ohne starre und möglicherweise nicht allgemein belastbare Grenzwerte festzuschreiben.

Die vorgesehene Einholung einer gutachtlichen Stellungnahme („aeronautical study“) dient der fachlichen Absicherung in Fällen, in denen nach der behördlichen Bewertung begründete Zweifel hinsichtlich der sicheren Durchführung des Flugbetriebs verbleiben. Sie führt jedoch nicht zu einer generellen Verpflichtung zur Einholung externer Gutachten. Vielmehr obliegt die fachliche Erstbewertung grundsätzlich den zuständigen Luftfahrtbehörden. Die Einholung einer aeronautical study ist auf solche Fallgestaltungen beschränkt, in denen eine abschließende Bewertung auf Grundlage der vorhandenen Erkenntnisse nicht möglich ist und eine weitergehende fachliche Klärung erforderlich erscheint.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Prüfung regelmäßig im Rahmen immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren erfolgt, die gesetzlichen Fristen unterliegen. Die Regelung ist daher so zu verstehen, dass die Einholung gutachtlicher Stellungnahmen unter Berücksichtigung dieser verfahrensrechtlichen Rahmenbedingungen erfolgt und die Vollzugstauglichkeit gewahrt bleibt. Sie eröffnet den Luftfahrtbehörden einen fachlich gebotenen, zugleich aber prakti-

kauben Handlungsspielraum, indem sie eine gestufte Prüfung vorsieht und auf eine pauschale Gutachtenpflicht verzichtet.

Die ausdrückliche Bezugnahme auf die einschlägigen Standards und Empfehlungen des Anhangs 14 des Abkommens über die Internationale Zivilluftfahrt (ICAO) stellt sicher, dass die Bewertung im Einklang mit internationalen luftfahrtspezifischen Vorgaben erfolgt und eine fachlich belastbare sowie international anschlussfähige Entscheidungsgrundlage gegeben ist.

Insgesamt verbindet die Regelung damit die Vorteile klarer und bewährter Abstandsvorgaben mit einer modernen, risikobasierten Einzelfallbetrachtung und gewährleistet sowohl die notwendige Flexibilität als auch ein hohes Schutzniveau für die Sicherheit des Flugplatzverkehrs.

Zu Buchstabe b:

Die Ergänzung stellt sicher, dass aktuelle fachliche Erkenntnisse systematisch in die Bewertung einfließen und die Entscheidungspraxis dem Stand der Technik entspricht.

Wi 3. Zu § 8 Absatz 6 Satz 01 – neu –, Absatz 7 Satz 01 – neu –

Vor § 8 Absatz 6 Satz 1 und Absatz 7 Satz 1 ist jeweils der folgende Satz einzufügen:

„Die Vorgaben zur Platzrundenführung sind nach Luftfahrzeugarten zu differenzieren; hierbei ist insbesondere zwischen Flugzeugen, Motorseglern und Luftsportgeräten zu unterscheiden.“

Begründung

Die Klarstellung dient der Verbesserung der Flugsicherheit sowie der Vereinheitlichung der Anwendung der Regelungen zur Platzrundenführung.

Vk 4. Zu § 8 Absatz 11 – neu –
Wi

Nach § 8 Absatz 10 ist der folgende Absatz 11 einzufügen:

„(11) Zur Sicherstellung einer bundeseinheitlichen Anwendung kann das Bundesministerium für Verkehr im Einvernehmen mit den Ländern Anwendungshinweise, insbesondere Musterfälle und Bewertungsmaßstäbe, veröffentlichen.“

Begründung

Die Möglichkeit bundeseinheitlicher Anwendungshinweise stellt sicher, dass trotz größerer Einzelfallorientierung eine einheitliche Vollzugspraxis gewährleistet bleibt, ohne die notwendige Flexibilität im Einzelfall einzuschränken.

B**5. Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit**

empfiehlt dem Bundesrat, der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift gemäß Artikel 85 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes zuzustimmen.

C

(entfällt
bei
Annahme
von
Ziffer 2)

6. Der Wirtschaftsausschuss

empfiehlt dem Bundesrat ferner, die folgende Entschließung zu fassen:*

Zu § 8 Absatz 2 Satz 1 Nummer 3

- a) Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, im Fall einer Änderung der AVV Flugplätze zu prüfen, ob der vorgesehene Bereich von 1 000 Metern zu jeder Seite von festgelegten Ein- und Ausflugkorridoren, in dem von einer Gefährdung des Flugplatzverkehrs grundsätzlich auszugehen ist, reduziert werden kann.
- b) Darüber hinaus bittet der Bundesrat um Prüfung, ob ein noch zu bestimmender Bereich als Prüfbereich ausgestaltet werden kann, in welchem die Luftfahrtbehörden ihre Zustimmung bei Vorliegen von Sicherheitsbedenken verweigern können.

* Hilfsempfehlung zu Ziffer 2

Begründung:

Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit sollte eine künftige Änderung der AVV Flugplätze zum Anlass genommen werden, zu prüfen, ob der Abstand zu festgelegten Ein- und Ausflugkorridoren, in dem von einer Gefährdung des Flugplatzverkehrs ausgegangen wird, reduziert werden kann. Die derzeitige Regelung sieht ein Regel-Ausnahmeverhältnis vor („grundsätzlich“). Der Begründungsaufwand für eine entsprechende Ausnahme ist erheblich und kann sich in Bezug auf anderweitig zu berücksichtigende Interessen, wie zum Beispiel die Errichtung und den Betrieb von Erneuerbare-Energien-Anlagen gemäß § 2 EEG, als nicht angemessen erweisen. Außerdem sollte untersucht werden, ob alternativ ein (angemessener) Bereich festgelegt werden kann, in dem Projekte einer weiteren Überprüfung unterzogen werden (Prüfbereich) und nur bei konkret zu begründender Gefährdung abgelehnt werden können.