

**26.06.26****Empfehlungen**  
der Ausschüsse

Vk - U - Wi

zu **Punkt ...** der 1067. Sitzung des Bundesrates am 10. Juli 2026**Entwurf eines Siebzehnten Gesetzes zur Änderung des  
Luftverkehrsgesetzes**Der **federführende Verkehrsausschuss (Vk)**,der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (U)** undder **Wirtschaftsausschuss (Wi)**

empfehlen dem Bundesrat, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

Vk  
U1. Zu Artikel 1 Nummer 3 (§ 19b Absatz 1 Satz 6 LuftVG)

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass durch die im Gesetzentwurf vorgeschlagene Änderung mit dem Ziel, insbesondere Anreize für die Nutzung lärmärmerer Flugzeugmuster zu setzen, keine bestehenden und innovativen Entgeltordnungsmodelle eingeschränkt und keine darüberhinausgehenden Maßnahmen erschwert oder ausgeschlossen werden sollen, die die Verringerung von lärmbedingten Auswirkungen in der Umgebung von Flughäfen zum Ziel haben. Hierzu gehört auch, dass Anreizmechanismen zur gezielten Verteuerung von Flügen in besonders sensiblen Nachtstunden zugunsten einer Verlagerung in Tagzeiten und Tagrandzeiten zum Schutz der Nachtruhe gemäß § 29b Absatz 1 Satz 2 LuftVG zulässig bleiben. Das gleiche gilt für das Setzen von Anreizen zur Nutzung lärmärmerer Flugverfahren über die Entgeltordnung.

...

Vk 2. Zu Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe a (§ 25 Absatz 1 Satz 3 LuftVG)

In Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe a § 25 Absatz 1 Satz 3 ist die Angabe „oder die“ durch die Angabe „und ohne die“ zu ersetzen.

Begründung:

Nach der derzeit geltenden Regelung des § 25 Absatz 1 Satz 3 LuftVG ist die Zustimmung des Flugplatzunternehmers und die Erlaubnis der Genehmigungsbehörde für sog. unechte Außenstarts und -landungen auf Flugplätzen erforderlich. Mit der Änderung wäre für einen Start oder eine Landung in einem Betriebsbeschränkungszeitraum die Genehmigung der Behörde nicht mehr zwingend erforderlich. Vielmehr würde die Zustimmung des Flugplatzunternehmers ausreichen. Dies widerspricht jedoch der luftrechtlichen Gesetzessystematik der §§ 6 und 25 LuftVG, wonach Ausnahmen von den öffentlich-rechtlichen Regelungen der Betriebsgenehmigung durch die Genehmigungsbehörde erteilt werden. Die privatrechtliche Zustimmung des Flugplatzunternehmers ist davon unberührt und bleibt zusätzlich erforderlich. Gerade bei Betriebsbeschränkungsregelungen, die aus Gründen des Fluglärmschutzes in die luftfahrtrechtliche Genehmigung aufgenommen wurden, ist die Zulassung einer Ausnahme durch den Flugplatzbetreiber weder sachgerecht noch der betroffenen Bevölkerung vermittelbar.

Vk 3. Zu Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe a (§ 25 Absatz 1 Satz 4 LuftVG)

Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe a ist durch den folgenden Buchstaben a zu ersetzen:

„a) Absatz 1 Satz 3 und 4 wird durch den folgenden Satz 3 ersetzt:

„Ohne die Zustimmung < ... weiter wie Regierungsvorlage Satz 3 ... >.“

Begründung:

Dem Gesetzentwurf zufolge bezieht sich der Verweis in § 25 Absatz 1 Satz 4 LuftVG-E entgegen der bisherigen Regelung nur noch auf die Sätze 1 und 2 und nicht mehr auch auf Satz 3. Hierzu wird in der Begründung ausgeführt, dass der Verweis auf Satz 3 zu streichen sei, da dort kein Erlaubnistatbestand mehr normiert werde, an den eine Auflagenregelung anknüpfen könne. Dieser Überlegung liegt ein Fehlverständnis zugrunde, da sich der Erlaubnistatbestand in Bezug auf sog. unechte Außenstarts und -landungen, also Starts und Landungen auf einem Flugplatz, jedoch außerhalb der in den Nummern 1 bis 3 genannten flugplatzspezifischen Kriterien, weiterhin nur aus Satz 3 ergibt. Die Umformulierung des Satzes 3 ändert insoweit nichts an dessen rechtlicher Qualität als Verbot mit Erlaubnisvorbehalt.

Der Erlaubnistatbestand ergibt sich für Sachverhalte nach Satz 3 auch nicht aus § 25 Absatz 1 Satz 1 LuftVG, da hierunter nur die sog. echten Außenstarts und -landungen fallen, also von Luftfahrzeugen außerhalb der für sie genehmigten Flugplätze.

Auch für die sog. unechten Außenstarts und -landungen nach Satz 3 besteht weiterhin das Bedürfnis, eine Erlaubnis allgemein oder im Einzelfall erteilen, mit Auflagen verbinden und befristen zu können, so dass es bei der bisherigen Regelung verbleiben kann. Eine Notwendigkeit zur Änderung des bestimmten in einen unbestimmten Artikel vor dem Wort „Erlaubnis“ wird nicht gesehen.

U 4. Zu Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe b Doppelbuchstabe bb (§ 25 Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 Halbsatz 1 LuftVG)

Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe b Doppelbuchstabe bb § 25 Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 Halbsatz 1 ist wie folgt zu ändern:

- a) Vor der Angabe „Starts“ ist die Angabe „unbeschadet der Nummer 2“ einzufügen.
- b) Nach der Angabe „Landungen“ ist die Angabe „außerhalb von Flugplätzen“ einzufügen.

Begründung:

Die im Gesetzentwurf vorgesehene neue Ausnahme von behördlicher Erlaubnis und privatrechtlicher Zustimmung nach § 25 Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 LuftVG-E soll für bestimmte (Hubschrauber-)Starts und Landungen im öffentlichen Interesse bzw. zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen (Such- und Rettungsdienst, ziviler Luftrettungsdienst, Brandbekämpfung, Notfall- und Katastrophenhilfe; Einsätze von Polizei, Zoll oder Küstenwache). Es bestehen jedoch erhebliche Bedenken, dass z. B. die Betriebsregeln zum Lärmschutz der Bevölkerung an genehmigten (und auch planfestgestellten) Flugplätzen durch die hiermit bewirkte generelle Ausnahme der genannten Flugbewegungen von der Erlaubnispflicht umgangen werden können. Dies gilt sowohl in Bezug auf große Verkehrsflughäfen als auch z. B. für Sonderlandeplätze an Krankenhäusern. Bei einer pauschalen „Freigabe“ solcher Flugbewegungen wären also auch Starts und Landungen auf einem Verkehrsflughafen während der verfügbaren Nachtflugbeschränkungszeiten allein zum Betanken des Helikopters oder zu Trainings- und Übungszwecken ohne Weiteres zulässig. Hierdurch kann das Ergebnis der differenzierten und komplexen Abwägungsentscheidung für Anlagen und Betrieb des Verkehrsflughafens (Genehmigung und/oder Planfeststellungsbeschluss) in Frage gestellt werden.

Demgegenüber sind nach § 25 Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 LuftVG in der geltenden Fassung besonders eilige Landungen (und Wiederstarts) auf einem Flugplatz auch ohne behördliche Erlaubnis und Zustimmung des Flugplatzunternehmers bereits zulässig. Gleiches gilt für die Abweichungsbefugnis der Bundes- und Länderpolizei, wenn dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben unter Berücksichtigung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung erforderlich ist (§ 30 Absatz 1a Satz 1 LuftVG). Daher sollte sich die Ausnahme für die mit der neuen Fassung des § 25 Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 LuftVG privilegierten Flugbewegungen nur auf Starts und Landungen „außerhalb von Flugplätzen“ beziehen. Bei Abweichungen von den Betriebsregeln eines Flugplatzes im Sinne des § 25 Absatz 1 Satz 1 und Satz 3 LuftVG sollte es weiterhin beim Erfordernis der behördlichen Erlaubnis bleiben.

Zudem besteht Abgrenzungsbedarf zu den in § 25 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 und Absatz 4 LuftVG geregelten Flugbewegungen (insbesondere) der Luftrettungsunternehmen an sogenannten PIS-Landestellen, die der Genehmigung des LBA unterliegen. § 25 Absatz 2 Nummer 3 LuftVG-E würde auch erlaubnis- und zustimmungsfreie Starts und Landungen der Luftrettungsunternehmen auf einem beliebigen Krankenhausgelände ermöglichen. Damit könnten jedoch – jenseits der Rettungsflüge im Sinne des § 25 Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 LuftVG in der geltenden Fassung – die Anforderungen des § 25 Absatz 4 LuftVG umgangen bzw. „entwertet“ werden. Daher sollte die Privilegierung der in § 25 Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 LuftVG-E genannten Flugbewegungen nur „unbeschadet der Nummer 2“ (Landungen an PIS-Landestellen) erfolgen.

#### U 5. Zu Artikel 1 Nummer 4a – neu – (§ 27c Absatz 1 LuftVG)

Nach Artikel 1 Nummer 4 ist die folgende Nummer 4a einzufügen:

„4a. In § 27c Absatz 1 wird die Angabe „und flüssigen“ durch die Angabe „, flüssigen und umweltschonenden, vor allem lärmarmen“ ersetzt.“

#### Begründung:

Die LAI hat im Jahr 2022 aktualisierte Eckpunkte zum Verkehrslärmschutz veröffentlicht. Für den Bereich des Fluglärms wird darin unter anderem eine Verbesserung des Lärmschutzes bei der Festlegung von Flugverfahren und der betrieblichen Handhabung der Lenkung des Flugbetriebs durch die Flugsicherung gefordert.

Auf der 102. UMK wurde unter TOP 37 die oben vorgeschlagene Formulierung beschlossen.

Eine entsprechende Ergänzung des Luftverkehrsgesetzes wird weiterhin für erforderlich gehalten, um Belangen des Umwelt-, Klima- und vor allem des Lärmschutzes bei der Abwicklung des Flugbetriebs und der Festlegung von Flugverfahren ein entsprechendes Gewicht zu verleihen.

Da der Lärmschutz vor allem im Nahbereich von Flughäfen bedeutsam ist, sollte ihm dort Vorrang vor anderen Umweltbelangen eingeräumt werden. In entfernteren Bereichen können demnach andere Umweltbelange überwiegen.

Vk 6. Zu Artikel 1 Nummer 4a – neu – (§ 32 Absatz 4 Nummer 8 LuftVG)\*

Nach Artikel 1 Nummer 4 ist die folgende Nummer 4a einzufügen:

- ,4a. In § 32 Absatz 4 Nummer 8 wird nach der Angabe „Meldepunkte“ die Angabe „sowie das Verfahren zur Festlegung von zeitlich begrenzten Probebetrieben von Flugverfahren durch Allgemeinverfügung“ eingefügt.‘

Begründung:

Aktuell steht im Luftverkehrsrecht kein angemessenes Instrument für Probebetriebe zu lärmarmen An- und Abflugverfahren zur Verfügung, sondern es muss vom Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung ein vollständiges, aufwändiges und in der Regel 18 bis 24 Monate dauerndes Rechtssetzungsverfahren für eine Rechtsverordnung des Bundes durchgeführt werden. Hierbei ist es nicht möglich, einen Probebetrieb von vornherein so zu definieren, dass er zeitlich befristet ist. Damit ist es auch nicht möglich, dass Erkenntnisse aus einem Monitoring zur Optimierung oder Änderung umgesetzt werden können, außer wenn man erneut ein Änderungsverfahren der Durchführungsverordnung mit entsprechendem Aufwand und Zeitbedarf durchführt. Dies erschwert die schwierige Suche nach einer möglichst lärmarmen, in der Region in Flughafennähe möglichst wenig Menschen belastende und gleichzeitig sicheren und flüssigen Abwicklung des Flugbetriebs. Die vorherige Erprobung innovativer Navigationsverfahren oder lärmoptimierter Flugrouten ist aber oft notwendig, um zum Beispiel die tatsächlichen Lärmreduktionen oder Verteilwirkungen durch Messungen verifizieren zu können, Verbesserungsmöglichkeiten zu identifizieren oder um abschätzen zu können, ob eine innovative Maßnahme betrieblich auch bei steigendem Luftverkehr für einen dauerhaften Regelbetrieb geeignet ist usw. Ein weiteres wichtiges Argument ist, dass die fehlende Möglichkeit, Flugverfahren zur Erprobung befristet festzulegen, in den letzten Jahren an verschiedenen Flughafenstandorten zu massiver Kritik geführt hat, weil Flugverfahren zwar als ergebnisoffener, von Monitorings begleiteter Probebetrieb intendiert und konzipiert waren, aber dennoch als unbefristete Rechtsverordnung festgelegt werden mussten. Das erschwert Vertrauen in die handelnden Behörden und Institutionen.

---

\* bei Übernahme in den Gesetzesbeschluss mit Ziffer 5 redaktionell anzupassen

Mit der vorgeschlagenen Ergänzung des § 32 Absatz 4 Nummer 8 LuftVG würde die Grundlage geschaffen, dass anschließend § 33 LuftVO so geändert werden könnte, dass auch aus Lärmschutzgründen befristet bei Vorliegen aller sonstigen Voraussetzungen Flugverfahren per Allgemeinverfügung festgelegt werden können. Die Aufnahme einer solchen Änderung in das 17. Änderungsgesetz zum Luftverkehrsgesetz war bereits 2021 im Bund-Länder Fachausschuss Luftverkehr vom Bund in Aussicht gestellt worden, um einen u.a. im Konsens zwischen der Arbeitsgemeinschaft deutscher Fluglärmkommissionen, DFS und BAF entwickelten Vorschlag zur Ergänzung von § 33 LuftVO für erleichterte Probefetriebe umsetzen zu können.

Wi 7. Zu Artikel 1 Nummer 5 (§ 32b Absatz 1a LuftVG)

(bei  
Annahme  
entfällt  
Ziffer 8)

Artikel 1 Nummer 5 ist zu streichen.

Begründung:

Die mit Artikel 1 Nummer 5 des Gesetzentwurfs vorgesehene Änderung ist ersatzlos zu streichen. Sie bringt keinen Mehrwert für die Arbeit der für Flugroutenfestlegung zuständigen Stellen oder der Fluglärmkommissionen und ist zudem so formuliert, dass Missverständnisse über Zuständigkeiten und Verfahren entstehen könnten.

Zuständig für die Festlegung von Flugverfahren ist das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF), wobei die finale Entscheidung auf Planungsunterlagen der Deutschen Flugsicherung (DFS) basiert. Die Landesluftfahrtbehörden (LLB) sind keine aktiven Teilnehmer an dem Verfahren. Eine Beteiligung der betroffenen Fluglärmkommissionen erfolgt bei Bedarf.

Die Fluglärmkommissionen werden nach § 32b Absatz 2, 3 LuftVG bereits jetzt über Maßnahmen von BAF und DFS informiert, die im Rahmen ihrer Zuständigkeit zur Verringerung von Fluglärm oder Verunreinigungen beitragen können. Im Zuge dieser Beteiligung können Empfehlungen abgegeben werden, die dann durch die zuständigen Stellen beurteilt werden. Diese Beteiligung ist auch für die künftig regelmäßig stattfindenden Überprüfungen von lärmmindernden Flugverfahren an den größten Verkehrsflughäfen Deutschlands durch das BAF einschlägig.

Die neue Regelung enthält mithin keine neue Zuständigkeit. Sie ist nicht notwendig.

Das in ihr vorgeschlagene Verfahren, welches neben einer Übermittlung von nicht vorhandenen Unterlagen durch die nicht an der Entscheidung beteiligten Genehmigungsbehörden (LLB) auch eine Veröffentlichung der Unterlagen sowie einer Empfehlung der Kommission vorsieht, erkennt zudem, dass die Planung von Flugverfahren einer großen fachlichen Expertise bedarf, die die ehrenamtlichen Mitglieder der Kommissionen nicht zwingend mitbringen. Die neu formulierte Aufforderung („soll“), in solchen Verfahren eine Empfehlung

abzugeben, könnte die Kommissionen über mehrere Sitzungen an ein Änderungsvorhaben binden und eine effektive Arbeit bezüglich anderer Themen blockieren. Eine Veröffentlichung von Ergebnisprotokollen, Beschlüssen und relevanten Unterlagen erfolgt bereits jetzt.

Die neue Regelung bietet auch hier keinen Mehrwert für den Fluglärmenschutz und könnte vielmehr die Vorgänge stören und zu Unsicherheiten bezüglich der Rolle der LLB führen.

- Vk 8. Zu Artikel 1 Nummer 5 (§ 32b Absatz 1a Satz 1 LuftVG)
- (entfällt bei Annahme von Ziffer 7)
- In Artikel 1 Nummer 5 § 32b Absatz 1a Satz 1 ist die Angabe „Die Genehmigungsbehörde, das“ durch die Angabe „Das“ zu ersetzen.

Begründung:

Die Festlegung von Flugverfahren gehört zu den Aufgaben des Bundesaufsichtsamtes für Flugsicherung (BAF). Das BAF setzt die Flugverfahren durch Rechtsverordnung fest. Im Verfahren legt die DFS Deutsche Flugsicherung GmbH (DFS) dem BAF eine prüffähige Planung vor. Das BAF prüft diese Planung, beteiligt die Fluglärmkommission und stellt das Benehmen mit dem Umweltbundesamt her. Der vom BAF erstellte Verordnungsentwurf wird vom Bundesministerium der Justiz rechtsförmlich und -systematisch geprüft und bei positiver Prüfung vom BAF im Bundesanzeiger veröffentlicht.

Die Genehmigungsbehörde ist in diesem Prozess nicht beteiligt. Ihr liegen keine Unterlagen zu den in Betracht gezogenen Flugverfahren, zu deren voraussichtlichen Auswirkungen auf die Fluglärmsituation und zu den wesentlichen Gründen für die Auswahl des bevorzugten Flugverfahrens vor. Solche Informationen erlangt sie erst, wenn das BAF – wie im Prozess vorgesehen – die Fluglärmkommission beteiligt und das Vorhaben in einer Sitzung der Fluglärmkommission durch BAF und DFS erläutert wird.

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Verpflichtung der Genehmigungsbehörde, der Fluglärmkommission entsprechende Unterlagen vorzulegen, sollte deshalb gestrichen werden.