

10.07.26

Stellungnahme des Bundesrates

Entwurf eines Siebzehnten Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes

Der Bundesrat hat in seiner 1067. Sitzung am 10. Juli 2026 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. 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.

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.

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.

4. 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.

5. 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 Rechtsetzungsverfahren 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.

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 Fluglärm-

* bei Übernahme in den Gesetzesbeschluss mit Ziffer 4 redaktionell anzupassen

kommissionen, DFS und BAF entwickelten Vorschlag zur Ergänzung von § 33 LuftVO für erleichterte Probetriebe umsetzen zu können.

6. Zu Artikel 1 Nummer 5 (§ 32b Absatz 1a Satz 1 LuftVG)

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.