

19. Februar 2026

Bewertung der Verordnung über einen ausgewogenen Ansatz in Bezug auf Fluglärm an EU-Flughäfen

Stellungnahme zur Bewertung der EU-Betriebsbeschränkungsverordnung

I.

Vorbemerkung:

Die Bundesvereinigung gegen Fluglärm (BVF) vertritt die Gemeinden und Städte im Umfeld von Flughäfen sowie die Bürgerinitiativen und Vereine, die sich gegen Fluglärm einsetzen.

Problem:

Die EU- Betriebsbeschränkungs-Verordnung bietet in ihrer derzeitigen Form keine ausreichenden Garantien für den Schutz grundlegender Rechte der Anwohner*innen, insbesondere dem Recht auf Gesundheit, dem Recht auf eine saubere Lebensumwelt und dem Recht auf wirksame Beteiligung an Entscheidungsprozessen.

Die derzeitige Verordnung ist als Verfahrensrahmen konzipiert, wirkt jedoch in der Praxis als Hindernis für Mitgliedstaaten, die effektive Lärmschutzmaßnahmen ergreifen wollen. Die Verpflichtung, zunächst alle Alternativen zu prüfen, bevor eine Kapazitätsbeschränkung in Betracht gezogen werden kann, führt zu langwierigen und rechtlich komplexen Verfahren, in denen der Schutz der Bürger faktisch aufgeschoben wird. Dies steht im Widerspruch zum Vorsorgeprinzip, das die Mitgliedstaaten verpflichtet, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn ernsthafte Anhaltspunkte für Gesundheitsschäden vorliegen.

Der wissenschaftliche Konsens über die schädlichen gesundheitlichen Auswirkungen von Fluglärm ist mittlerweile fundiert; der derzeitige Rahmen bietet jedoch keinen Mechanismus, um schnell und angemessen einzugreifen, wenn dies aus Gründen der öffentlichen Gesundheit erforderlich ist.

Darüber hinaus ist die Verordnung nicht ausreichend auf die Verpflichtungen abgestimmt, die sich aus der Europäischen Umgebungslärmrichtlinie ergeben. Während diese die Mitgliedstaaten zur Erstellung von Aktionsplänen zur Verringerung der Lärmbelastigung verpflichtet, schafft der Balanced Approach einen parallelen Prozess, der diese Verpflichtung in der Praxis neutralisiert. Die Inkonsistenz zwischen beiden Rahmen führt zu Rechtsunsicherheit und macht eine wirksame Durchsetzung von Lärminderungsstrategien nahezu unmöglich. Die Verordnung ist darauf ausgelegt, die Luftverkehrskapazität zu schützen, statt Gesundheitsschäden zu vermeiden.

Auch die Beteiligungsanforderungen entsprechen nicht den Standards, die sich aus dem Übereinkommen von Aarhus ergeben. Formal werden zwar Interessengruppen einbezogen, aber das Verfahren ist so technisch und wirtschaftlich geprägt, dass die Anwohner und die kommunalen Gebietskörperschaften keine echte Möglichkeit haben, Einfluss zu nehmen. Der Zugang zu Informationen ist eingeschränkt, die zugrunde liegenden Modelle sind oft nicht öffentlich und die Entscheidungsfindung findet innerhalb einer geschlossenen Expertenkultur statt, in der der Luftverkehrssektor eine dominante Position einnimmt. Dies steht im Widerspruch zum Grundsatz der wirksamen Beteiligung und untergräbt das Vertrauen in die Entscheidungsfindung.

Die bisherigen Ansätze und Maßnahmen zur aktiven Minderung des vom Luftverkehr ausgehenden Gesundheitsbelastung für Anwohner*innen sind zudem nicht geeignet, das Ziel des Null-Schadstoff-Aktionsplan der EU zu erreichen, den Anteil der durch Verkehrslärm chronisch beeinträchtigten Menschen bis 2030 um 30 % zu reduzieren.

Die Zunahme der Flugbewegungen an den Großflughäfen hat dazu geführt, dass die durch Maßnahmen des aktiven Schallschutzes erzielte Minderung des Lärms kompensiert worden ist. Angesichts der erwarteten Steigerung des Luftverkehrsaufkommens bis 2050 erweisen sich die bisherigen Maßnahmen des aktiven Lärmschutzes als nicht zielführend.

Zudem geben die Erkenntnisse der internationalen Lärmwirkungsforschung und die Empfehlungen der WHO im Rahmen der Noise Guideline Anlass, von einer erheblichen Belästigung durch Fluglärm auszugehen, wenn die WHO-Anhaltswerte überschritten werden.

Lösung:

Vor diesem Hintergrund ist es erforderlich, betriebsbeschränkende Maßnahmen durch die zuständigen Behörden zu erleichtern. Eine grundlegende Überarbeitung der Verordnung ist notwendig, damit der Gesundheitsschutz nicht länger den ökonomischen Interessen der Luftverkehrswirtschaft untergeordnet bleibt.

Auf der Grundlage der Vorgaben des Null-Schadstoff-Aktionsplans der EU sind die Mitgliedsstaaten verpflichtet, für die Großflughäfen Lärminderungsziele vorzulegen (Art 5 Abs. 2 a). Diese sollten verbindlich in den Lärmaktionsplänen festgelegt werden. Die Verordnung hat sicherzustellen, dass diese im Einklang mit den Zielen des Null-Schadstoff-Aktionsplan stehen. Werden die festgelegten Ziele nicht erreicht, treten automatisch betriebsbeschränkende Maßnahmen in Kraft.

Dabei kann es sich um Kapazitätsbeschränkungen für bestimmte Zeiten (z.B. Nachtstunden), um das Verbot von Flugzeugen einer bestimmten Lärmkategorie oder um eine generelle Reduzierung der planbaren Slots handeln. Die Maßnahmen müssen geeignet sein, eine kurzfristige Einhaltung der Lärmziele zu erreichen.

Das Vorsorgeprinzip verlangt es, dass die zum Schutz vor Fluglärm ergriffenen Maßnahmen dem gesundheitlichen Schutz einen höheren Stellenwert beimessen als ökonomischen Interessen. Deshalb sollten im Gegensatz zur bestehenden Regelung in Art 5, 3 d der EU-Betriebsbeschränkungsverordnung, Betriebsbeschränkungen nicht als *ultima ratio* erlassen werden, sondern als schnell greifende Schutzmaßnahme für Betroffene und dies so lange, bis andere Mittel zur Verfügung stehen, mit denen das gleiche gesundheitliche Ziel erreicht wird.

Begründung:

Durch die heute aufgrund von Art 5 Abs. 3 d vorgeschriebenen Prüfung aller Alternativen drohen langwierige Abwägungsprozesse. Bis zu einer finalen Klärung wären die Betroffenen den Gesundheitsrisiken weiter ungeschützt ausgesetzt. Den Mitgliedsstaaten muss die Möglichkeit gegeben werden auf vorliegende Anhaltspunkte in Bezug auf Gesundheitsrisiken unmittelbar reagieren zu können – nach dem Grundsatz der Prävention.

Die Verordnung sollte so gestaltet werden, dass Maßnahmen zur Vorsorge der allgemeinen Gesundheit Priorität vor anderen Überlegungen/Abwägungen haben.

Vorschlag:

Artikel 5

(2) Die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass der ausgewogene Ansatz zur Bekämpfung von Fluglärm auf Flughäfen, bei denen ein Lärmproblem ermittelt wurde, angewandt wird. Zu diesem Zweck stellen sie sicher, dass b)

c)

d)

e)

Alle verfügbaren Möglichkeiten zur Minderung der Lärmauswirkungen ermittelt werden;

die voraussichtliche Kosteneffizienz der Lärminderungsmaßnahmen **unter Einbeziehung der vom Luftverkehr verursachten direkten und indirekten Umwelt- und Gesundheitskosten**

gründlich bewertet wird;

die Maßnahmen ausgewählt werden, wobei das Interesse der Allgemeinheit im Bereich des Luftverkehrs bezüglich der Entwicklungsperspektiven ihrer Flughäfen

und die Entwicklung der Gesundheit im Interesse der Allgemeinheit

berücksichtigt wird, ohne dass die Sicherheit darunter leidet;

die interessierten Parteien **und**

Lärmbetroffene auf transparente Weise zu den geplanten Maßnahmen angehört werden;

(3) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass bei der Ergreifung von Lärminderungsmaßnahmen die folgende Kombination möglicher Maßnahmen in die Überlegungen einbezogen wird, um **die Maßnahmen mit dem größten Lärmreduzierungspotentialen** kosteneffizienteste Maßnahme oder Kombination von Maßnahmen zu bestimmen:

d) Streichen

Erlass von Betriebsbeschränkungen nicht als erstes Mittel, sondern nur nach Abwägung der anderen Maßnahmen des ausgewogenen Ansatzes.

Art. 6 und 7 werden entsprechend der Änderungen von Art. 5 Abs. 3 d neu gefasst.

II.

Problem:

Die Verordnung über einen ausgewogenen Ansatz steht im Zusammenhang mit der Richtlinie über Umgebungslärm vom 25. Juni 2002 (Richtlinie 2002/49/EG). Danach sollen die Mitgliedsstaaten u.a. Maßnahmen zur Minderung des Umgebungslärms ergreifen. Die Richtlinie sieht auch für Großflughäfen die Erstellung eines Lärmaktionsplans vor.

Die Richtlinie 2002/49/EG verpflichtet die Mitgliedstaaten zwar für Großflughäfen im Sinne von Artikel 3 Buchstabe p (mehr als 50.000 Flugbewegungen pro Jahr) Lärmaktionspläne zu erstellen. Diese Pflicht kann jedoch auch durch eine Integration der betreffenden Maßnahmen in einen bestehenden kommunalen Lärmaktionsplan erfüllt werden, sofern darin die vom Flughafen ausgehenden Lärmquellen und deren Auswirkungen sachgerecht erfasst und adressiert werden (Artikel 8, Anhang V).

Diese Regelung ist nicht sachgerecht. Sie behindert, dass alle im Einzugsgebiet eines Großflughafens liegenden kommunalen Gebietskörperschaften an der Festlegung von Lärminderungszielen und geeigneten Umsetzungsmaßnahmen beteiligt werden.

Lösung:

Das Verfahren zur Umsetzung der Richtlinie ist so zu gestalten, dass alle Gebietskörperschaften, die vom Lärmproblem betroffen sind, in die Erarbeitung von Lärmaktionsplänen einbezogen werden müssen.

Zudem ist die zuständige Behörde im Falle von Großflughäfen, die mehrere Gebietskörperschaften umfassen festzulegen.