

Stellungnahme der Bundesvereinigung gegen Fluglärm (BVF)

Öffentliche Konsultation zum Entwurf der überarbeiteten Richtlinien der Europäischen Kommission zu Staatsbeihilfen im Luftverkehrssektor (Ref.: HT.2635)

Stand: 10. Juni 2026

Die Bundesvereinigung gegen Fluglärm (BVF) ist eine in Deutschland beheimatete und im § 32b Luftverkehrsgesetz (LuftVG) geregelte Organisation, die dem Schutz der Umwelt vor Belastungen durch den Luftverkehr dient. Die BVF ist nach § 32b LuftVG berechtigt, Genehmigungsbehörden, das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung und Flugsicherungsorganisationen zu beraten. Die BVF nimmt vorrangig die Perspektive der Bürgerinnen und Bürger ein.

I. Präambel

Die Stellungnahme der Bundesvereinigung berücksichtigt mehrere aktuelle Vorhaben der EU im Bereich des Luftverkehrs.

- Initiative zur Überarbeitung der Beihilfenvorschriften im Luftverkehr.¹
- Die Kommission formuliert den „Gegenstand der Initiative“. Dieser seien „komplexe und neue Herausforderungen“, die „ein koordiniertes Vorgehen“ in Europa erforderten.²
- Des Weiteren formuliert die Kommission einen „politischen Kontext“, der Hintergrund der Planung ist. Auch diesen berücksichtigt die Bundesvereinigung.³
- Schließlich beabsichtigt die Kommission, die allgemeinen Regeln für Staatsbeihilfen („state aid“), die mit EU-Recht kompatibel sind, neu zu formulieren. Auch dies wurde von der Bundesvereinigung berücksichtigt.

¹ Staatliche Beihilfe – Leitlinien für Beihilfe für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften (2014/C 99/03): <https://eur-lex.europa.eu/DE/legal-content/summary/state-aid-guidelines-on-aid-to-airports-and-airlines.html>

² Vgl. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/17372-EU-aviation-strategy_en

³ Vgl. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/17372-EU-aviation-strategy_en

II. Zusammenfassung

Zusammenfassend ergibt die Stellungnahme der Bundesvereinigung Folgendes:

Die Bundesvereinigung rät von der Genehmigung weiterer Beihilfen für Regionalflughäfen ab. Die Bundesvereinigung sieht im Zusammenhang mit den EU-Vorschlägen nur zwei Gründe für Beihilfen: (1) Flughäfen in dünn besiedelten, entfernt gelegenen Gebieten, in denen die Konnektivität stark leiden würde, gäbe es keine Hilfen. (2) Start- und Landeplätze, die keine wirtschaftliche Zukunft haben, aber aus militärischen Gründen aufrechterhalten bleiben sollen. In allen anderen Fällen sind Beihilfen zu untersagen. Für den Fall, dass die Europäische Kommission dennoch an Beihilfen festhalten will, hält es die Bundesvereinigung für unabdingbar, dass die Beihilfen zwingend an hohe Anforderungen des Gesundheits-, Umwelt- und Fluglärmschutzes geknüpft werden.

Beihilfen verfälschen den Wettbewerb. Sie schaden Flughäfen, die sich bemühen, aus eigener Kraft ein wettbewerbsfähiges, kostendeckendes Angebot zu schaffen. Sie verringern die Catchment-Area derartiger Flughäfen und machen es diesen Flughäfen schwerer, auf auskömmliche Passagierzahlen zu kommen. Das kann weitere Subventionen für diese Flughäfen nach sich ziehen. Die Flughafendichte in Europa ist hoch genug. Die terrestrischen Zugangswege zu Flughäfen sind ausgebaut. Fahrtzeiten zu einem etwas entfernter gelegenen Flughafen sind nicht unzumutbar lang.

Insgesamt schwächen Beihilfen die internationale Wettbewerbsfähigkeit der EU. Denn sie entziehen den öffentlichen Kassen Mittel, die andernfalls für rentable Vorhaben verwendet werden könnten.

Auch Beihilfen aus Umweltgründen z. B. zur Erreichung der Klimaneutralität, lehnt die Bundesvereinigung ab. Denn solche Beihilfen verhindern, dass die Luftverkehrswirtschaft aus eigener Kraft nachhaltige und dauerhafte Strukturen errichtet. Maßnahmen, welche Airlines und Flughäfen aus eigener Kraft ergreifen könnten, sind z. B. Nutzung effizienter Flugzeuggrößen, Kostenweitergabe in Ticketpreise, Verlagerung von Verkehren auf weniger umweltschädliche Verkehrsmittel, Umlenkung des Tourismus von weit entfernten Zielen auf näher gelegene Ziele.

Sollte sich die EU dennoch für Beihilfen aussprechen, dann sollten Verschlechterungen der Gesundheit der Bevölkerung, Beeinträchtigungen durch Lärm, Benachteiligung von Kindern durch Geräusche, Störungen der Nachtruhe und Gefährdung durch Feinstaub ausgeschlossen sein.

III. Stellungnahme im Einzelnen

Im Einzelnen enthält die Stellungnahme der Bundesvereinigung folgende Argumente:

1. Betriebsbeihilfen für Flughäfen bis 500.000 Passagiere/Jahr

Die EU plant, pauschal für Flughäfen unter 500.000 PAX/a eine Gruppenfreistellung für Beihilfen zu beschließen. Für derart kleine Flughäfen seien keine nennenswerten Auswirkungen auf den Wettbewerb zu befürchten.

Die Bundesvereinigung sieht das anders: Jeder Eingriff in den Marktmechanismus kann Verzerrungen hervorrufen. Es bedarf in jedem Fall vernünftiger Gründe, Beihilfen zu gewähren. Beihilfen pauschal und nur aus dem Grund zu gestatten, dass keine Schäden entstünden, ist kein vernünftiges Vorgehen. Jeder Eingriff verhindert das Entstehen effizienter Strukturen.

- Subventionierte Flughäfen verringern die Chancen nicht subventionierter Flughäfen. Sie verringern auch die Chancen anderer Verkehrsmittel. Sie verringern auch die Chancen von Alternativen zu einer Flugreise.
- Die Umlenkung von knappen Finanzmitteln in die subventionierten Aktivitäten ist schädlich, weil diese Finanzmittel andernfalls in höherwertige Projekte geleitet werden könnten, welche die Wettbewerbsfähigkeit der EU mehr fördern als der Unterhalt nicht nachgefragter Flughafendienstleistungen.

Eine von der EU in Auftrag gegebene Studie zum Nutzen kleiner Flughäfen⁴ hat gezeigt, dass ein Wachstum kleiner Flughäfen nur mit einem minimalen Effekt auf das regionale Inlandsprodukt einhergeht. Die Studie untersuchte auch die Wirkungen von Stagnation und Schrumpfung von Flughäfen, was laut der Studie⁵ mit einem ähnlichen, hier negativen, Effekt assoziiert ist. Das bedeutet, dass das Wachstum kleiner regionaler Flughäfen, die mittels Beihilfen Passagiere an sich ziehen und auf Kosten anderer Flughäfen in der Umgebung wachsen, keine positiven Effekte auf das Gesamtsystem ausübt. Die Wettbewerbsfähigkeit der EU im internationalen Kontext wird nicht gesteigert. Vielmehr sinkt sie, weil netto die negativen Finanzierungswirkungen der künstlichen Umlenkung der Verkehrsströme die Volkswirtschaften belasten.

Die Bundesvereinigung ist daher zusammenfassend der Ansicht, dass die Absicht, kleine Flughäfen durch staatliche Stellen mit Beihilfen auf Kosten der Steuerzahler

⁴ EU Kommission, 2026, Evaluation Support Study for the Revision of the Guidelines on State Aid to Airports and Airlines Final Report, Directorate-General for Competition, Brussels

⁵ EU Kommission, 2026, Evaluation Support Study for the Revision of the Guidelines on State Aid to Airports and Airlines Final Report, Directorate-General for Competition, Brussels

fördern zu wollen, negativ auf die eigentlichen Ziele der EU wirkt, nämlich Europa zum Wohle der Bürger im internationalen Kontext stark zu machen. Europa wird durch die Lenkung knapper finanzieller Mittel in unrentable Projekte geschwächt und verringert seine Kraft, im Wettbewerb mit anderen Ländern zu bestehen.

2. Betriebsbeihilfen für Flughäfen über 500.000 und bis zu 1 Mio. Passagiere/Jahr

Die EU hält diese Flughäfen grundsätzlich für selbständig überlebensfähig. Gleichwohl soll ihnen aufgrund struktureller Veränderungen der letzten 10 Jahre (z. B. Covid) mehr Zeit für Anpassungen gegeben werden, die Rentabilitätsschwelle zu erreichen.

Die Bundesvereinigung hält dieses Argument für nicht stichhaltig. Strukturelle Veränderungen sind nach Ansicht der Bundesvereinigung keine einmalige Angelegenheit. Vielmehr treten Veränderungen in der Struktur von Volkswirtschaften regelmäßig und anhaltend auf. Dazu kommt, dass notwendige Strukturveränderungen kaum vom Staat prognostiziert und kaum staatlicherseits entwickelt werden können. Den Lehrbüchern zufolge ist Strukturwandel mit Innovationsnotwendigkeiten verbunden, die nicht staatlich, sondern privat im wettbewerblichen Entdeckungsverfahren entwickelt werden müssen.

Aufgabe des Staates muss es sein, allgemeine Rahmenbedingungen zu schaffen, in denen sich die Wirtschaft robust und resilient entwickeln kann. Unternehmen, hier also Flughäfen, die schon in guten Zeiten nur mit Beihilfen überleben, können in Krisenzeiten zu großen Belastungen des Staates werden. Notwendig ist eine Wirtschaftsstruktur, in welcher die Unternehmen in guten Zeiten die Reserven und Strukturen aufbauen können, die sie in Krisenzeiten überlebensfähig halten und die Kraft haben, neue Strukturen zu entwickeln.

Dazu gehören nach Ansicht der Bundesvereinigung keine Betriebsbeihilfen für nicht nachgefragte Flughäfen.

3. Investitionsbeihilfen für Flughäfen bis 3 Mio. Passagiere

Die Bundesvereinigung begrüßt die Herabsetzung der Grenze für Investitionsbeihilfen von 5 auf 3 Mio. Euro. Gleichzeitig wird begrüßt, dass die Kommission plant, subventionierte Flughäfen mit Umweltauflagen zu verbinden, wenn sie Ausbauten planen.

Die Bundesvereinigung hält verbindliche Lärminderungsziele unter Berücksichtigung der WHO Environmental Noise Guidelines für erforderlich. Hierzu gehören insbesondere wirksame Nachtflugbeschränkungen im Zeitraum von 22:00 bis 6:00 Uhr sowie

Programme zur Verringerung luftverkehrsbedingter Fein- und Ultrafeinstaubemissionen einschließlich ihrer kontinuierlichen Überwachung.

Generell sieht die Bundesvereinigung Investitionsbeihilfen kritisch. Es besteht die Gefahr, dass diese fadenscheinig begründet werden und letztlich nichts anderes als verkappte Betriebsbeihilfen darstellen und/oder in der Folgezeit weitere Betriebsbeihilfen auslösen.

Wenn der Staat Investitionskosten übernimmt, entsteht aus Sicht der Bundesvereinigung ein weiteres Problem: Airlines werden nicht angemessen an den wirtschaftlichen Risiken von Infrastrukturinvestitionen beteiligt. Dadurch fehlt häufig ein langfristiges Bekenntnis zu einem Standort, sodass Fluggesellschaften Flughäfen gegeneinander ausspielen und ihre Verkehrsangebote kurzfristig verlagern können. Die hohe Flughafendichte in Europa und die Möglichkeit staatlicher Beihilfen begünstigen diese Entwicklung zusätzlich.

Die Bundesvereinigung hält es daher für sachgerechter, dass Investitionen in Flughafeninfrastruktur stärker durch langfristige Nutzungsvereinbarungen oder entsprechende Entgeltstrukturen mitfinanziert werden. Eine angemessene Beteiligung der Luftverkehrsgesellschaften würde ihre Bindung an den jeweiligen Standort stärken und zu einer nachhaltigeren Entwicklung des europäischen Flughafensystems beitragen. Investitionsbeihilfen dürfen marktwirtschaftliche Anreize nicht ersetzen oder unterlaufen.

Zusammenfassend ergibt sich: Die Bundesvereinigung sieht Investitionsbeihilfen kritisch und lehnt sie grundsätzlich ab. Stattdessen sollten Luftverkehrsgesellschaften über langfristige Nutzungsvereinbarungen oder geeignete Entgeltstrukturen angemessen an den Investitionskosten und den damit verbundenen Risiken beteiligt werden. Dies würde die langfristige Bindung an einzelne Standorte stärken und zu einem wirtschaftlich tragfähigeren und nachhaltigeren europäischen Flughafensystem beitragen.

4. Analysen wettbewerbsverzerrender Auswirkungen

Die Bundesvereinigung begrüßt es, dass die Kommission beabsichtigt, die bisher geforderten Analysen wettbewerbsverzerrender Effekte durch Beihilfen zu ändern. Die Analysen sollen nach Ansicht der Kommission in Zukunft größere Gebiete einschließen. Sie sollen die wettbewerbsverzerrenden Wirkungen von Flughafenbeihilfen über größere Gebiete hinweg messen.

Das ist nach Ansicht der Bundesvereinigung vernünftig, weil die Catchment-Area von Flughäfen durch die besser gewordene und immer besser werdende terrestrische Infrastruktur immer größer wird.

Allerdings sieht die Bundesvereinigung bei allen Analysen, deren Methodik nicht hinreichend präzise vorgegeben ist, erhebliche Risiken für Manipulationen und die gezielte Erzeugung interessengeleiteter Ergebnisse.

Würde man auf Beihilfen verzichten, dann könnten automatisch auch diese Analysen entfallen, was die Bundesvereinigung bevorzugt.

Sollte sich die EU aber für Beihilfen und für ergänzende Analysen aussprechen, dann hält es die Bundesvereinigung für nötig, Kosten-Nutzen-Analysen zu verlangen, die (i) auf wissenschaftlichen Methoden fußen und (ii) außer Wettbewerbsaspekten auch (iii) Umweltaspekte sowie (iv) die Wirkungen der Finanzierung der Beihilfen aus den staatlichen Haushalten, also den Entzug der Mittel von anderen sinnvollen Verwendungen und deren Folgen, enthalten. Die Einbeziehung der negativen Wirkungen der Finanzierung von Subventionen ist unerlässlich.

5. Anlaufbeihilfen

Die Bundesvereinigung begrüßt es, dass die Kommission beabsichtigt, staatliche Anlaufbeihilfen nicht mehr zu gestatten.

Die Bundesvereinigung ist der Ansicht, Luftverkehrsteilnehmer, also Flughäfen und Airlines, sollten selbst entscheiden, wie sie die Chancen und Risiken neuer Luftverkehrsentwicklungen kostenmäßig aufteilen. Risiken auf den Staat zu verlagern, ist nicht sinnvoll, denn das Netz an Verbindungen ist bereits groß und gut ausgebaut. Außerdem sind in den entwickelten Volkswirtschaften Sättigungseffekte des Luftverkehrs zu erkennen.

Das bedeutet zusammenfassend: Die Bundesvereinigung lehnt Anlaufbeihilfen ab.

6. Beihilfen zur Dekarbonisierung

Die Kommission plant, staatliche Beihilfen zur Förderung der Klimaneutralität und Dekarbonisierung des Luftverkehrs zuzulassen.

Die Bundesvereinigung sieht derartige Beihilfen kritisch. Öffentliche Mittel dürfen nicht dazu dienen, bestehende fossile Geschäftsmodelle oder zusätzliche Verkehrswachstumsimpulse zu stützen. Beihilfen sind vielmehr nur dann gerechtfertigt,

wenn sie einen nachweisbaren zusätzlichen Klima- und Umweltmehrwert erzeugen und einen tatsächlichen Transformationsbeitrag leisten.

Die Luftverkehrswirtschaft verfügt bereits heute über wirksame Möglichkeiten, ihren Beitrag zur Erreichung der Klimaziele eigenverantwortlich zu leisten. Hierzu gehören insbesondere

1. die Optimierung der Zahl der Flugbewegungen,
2. die verursachergerechte Einpreisung der Klima- und Umweltkosten in die Ticketpreise,
3. die Verlagerung geeigneter Verkehre auf die Schiene,
4. die Förderung näher gelegener Reiseziele und klimaverträglicher Tourismuskonzepte sowie
5. die Verringerung von Geschäftsreisen durch digitale Kommunikationsformen.

Staatliche Beihilfen dürfen diese marktbasieren und ordnungsrechtlichen Instrumente nicht ersetzen oder deren Umsetzung verzögern. Sie sollten ausschließlich dort eingesetzt werden, wo sie einen nachweisbaren zusätzlichen Beitrag zur Dekarbonisierung leisten und ohne öffentliche Förderung keine vergleichbare Klimawirkung erreicht werden könnte. Die Förderung von Grundlagenforschung bleibt hiervon unberührt.

Zusammenfassend ergibt sich: Die Bundesvereinigung fordert verbindliche, am europäischen Ziel der Klimaneutralität ausgerichtete Klimavorgaben für den Luftverkehr sowie die konsequente Internalisierung externer Umweltkosten. Staatliche Beihilfen sind nur dann vertretbar, wenn sie einen nachweisbaren zusätzlichen Klima- und Umweltmehrwert schaffen und nicht der dauerhaften Subventionierung bestehender fossiler Strukturen dienen.

7. Besondere Belange des Gesundheits-, Umwelt- und Fluglärmschutzes

Die Europäische Kommission stellt im Entwurf der neuen Leitlinien ausdrücklich fest, dass Umwelt- und Lärmauswirkungen des Luftverkehrs in den bisherigen Leitlinien nicht ausreichend berücksichtigt wurden.

Ergänzend sollte deshalb für den Fall, dass sich die EU für Beihilfen aussprechen möchte, geprüft werden, ob die besonderen Belange des Gesundheits-, Umwelt- und Fluglärmschutzes stärker berücksichtigt werden können.

7.1 Gesundheitsschutz als Ziel von gemeinsamem europäischem Interesse

Aus Sicht der BVF sollte deshalb klargestellt werden, dass staatliche Beihilfen nicht allein unter Wettbewerbs- und Klimagesichtspunkten bewertet werden dürfen. Ebenso zu berücksichtigen sind die Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit.

Fluglärm ist nach den Erkenntnissen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) mit erhöhten Risiken für Schlafstörungen, Herz-Kreislauf-Erkrankungen, kognitive Beeinträchtigungen bei Kindern sowie weiteren gesundheitlichen Belastungen verbunden. Öffentliche Mittel dürfen daher nicht zur Stabilisierung oder zum Ausbau von Luftverkehrsangeboten eingesetzt werden, ohne die damit verbundenen Gesundheitswirkungen angemessen zu berücksichtigen.

7.2 Verknüpfung von Beihilfen mit konkreten Lärmschutzanforderungen

Die Bundesvereinigung fordert: wirksame Nachtflugbeschränkungen, Programme zur Verringerung der Lärmbelastung, transparente Lärmmess- und Berichtssysteme sowie die Berücksichtigung aktueller WHO-Empfehlungen.

7.3 Berücksichtigung externer Kosten

Die BVF hält es für erforderlich, dass bei der Bewertung staatlicher Beihilfen die externen Kosten des Luftverkehrs berücksichtigt werden. Hierzu zählen insbesondere Klimawirkungen, Lärmkosten, Gesundheitskosten und Luftschadstoffbelastungen.

7.4 Transparenz und Beteiligung der Öffentlichkeit

Die BVF regt an, die Transparenz von Beihilfeentscheidungen zu stärken und Umwelt- sowie Betroffenenorganisationen frühzeitig in die Verfahren einzubeziehen.

7.5 Umweltmehrwert als Voraussetzung öffentlicher Förderung

Die BVF hält es für sachgerecht, staatliche Beihilfen künftig nur dort zuzulassen, wo ein nachweisbarer öffentlicher Mehrwert entsteht. Hierzu gehören insbesondere Verbesserungen beim Klima-, Umwelt- und Gesundheitsschutz.

Zusammenfassend ergibt sich: Die BVF unterstützt ausdrücklich das Ziel eines effizienten und wettbewerblichen europäischen Luftverkehrssystems. Dieses Ziel muss jedoch mit den berechtigten Interessen der Bevölkerung an Gesundheitsschutz, Nachtruhe, Umweltqualität und Transparenz in Einklang gebracht werden.

Kontakt

Bundesvereinigung gegen Fluglärm e.V. (BVF)

Agnes-Miegel-Straße 60 | 28279 Bremen | www.fluglaerm.de

Prof. Dr. Friedrich Thießen

Mobil +49 178 5720129

friedrich.thiessen@wiwi.tu-chemnitz.de

Die **Bundesvereinigung gegen Fluglärm e.V. (BVF)** wurde 1967 gegründet und ist der Dachverband von Bürgerinitiativen, Kommunen und Umweltorganisationen zum Schutz vor den Auswirkungen des Luftverkehrs. Als anerkannte Umweltvereinigung vertritt sie die Interessen der von Fluglärm betroffenen Menschen in Gesetzgebungsverfahren, Fluglärmkommissionen und politischen Gremien und setzt sich auf nationaler und europäischer Ebene für Gesundheits-, Umwelt- und Klimaschutz sowie eine nachhaltige Luftverkehrspolitik ein.