

Schriftliche Stellungnahme

des Bundesverbandes der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e.V.

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 24. Februar 2016

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Fünfzehnten

Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes (BT-Drucksache 18/6988) –

hier: Änderung von § 8 Absatz 1 LuftVG

Berlin, den 22.2.2016

A. Einleitung

Im Rahmen der geplanten 15. Novelle des Luftverkehrsgesetzes ist auch eine Änderung von § 8 Absatz 1 LuftVG – der zentralen Vorschrift für Planfeststellungsverfahren an Flughäfen – vorgesehen. Die Bundesregierung verfolgt mit der Neufassung von § 8 Absatz 1 LuftVG das Anliegen, die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Verhältnis von Flugverfahren, Planfeststellung, Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und FFH-Prüfung in Gesetzesform zu gießen.

B. Zusammenfassende Bewertung des Entwurfs zu § 8 Absatz 1 LuftVG

Dem Anliegen der Bundesregierung wird der vorgelegte Gesetzentwurf jedoch nicht gerecht. In der konkreten Umsetzung geht der Gesetzentwurf weit über die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hinaus und birgt nach Auffassung der deutschen Luftverkehrswirtschaft erhebliche Risiken. Hier besteht notwendiger Änderungsbedarf. Die deutsche Luftverkehrswirtschaft fordert den Bundestag auf, den vorgelegten Gesetzentwurf auf das eigentliche Anliegen – die 1:1-Umsetzung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts – zurückzuführen und genau darauf im Interesse von Rechtsklarheit und -sicherheit auch zu begrenzen.

1. Beträchtliche Sicherheitsrisiken

Durch die im Gesetzentwurf bislang vorgesehene Formulierung zur Änderung von § 8 Absatz 1 LuftVG erhält die Planfeststellungsbehörde rechtlich die Möglichkeit, Gebiete für **jedweden** Überflug zu sperren. Bei sicherheitsrelevanten Vorfällen, wie etwa Luftnotlagen, Notlandungen, Funkausfall, Ausfall von Navigationstechnik, Ausweichen vor extremen Wetterlagen u.ä. wäre es dem Fluglotsen zukünftig nicht mehr gestattet, die betroffenen Luftfahrzeuge in diese „Flugverbotszonen“ zu führen. Dies würde eine ohnehin durch einen Vorfall angespannte Sicherheitslage weiter verschärfen und ist nach Auffassung der deutschen Luftverkehrswirtschaft aus Gründen der Flugsicherheit nicht vertretbar.

2. Problematische Kompetenzverschiebung

Gleichzeitig verschiebt die vorgesehene weitreichende Formulierung Kompetenzen und, damit einhergehend, Verantwortung für Luftraum, Flugsicherheit und Flugsicherung vom Bund auf das Land. So wird einem Land Verantwortung zuteil, das weder über das entsprechende Know-how noch über Eingriffsmöglichkeiten auf die Praxis der Flugverkehrskontrolle besitzt. Die deutsche Luftverkehrswirtschaft lehnt diese Kompetenz-

verschiebung ab und plädiert dafür, an der bewährten Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern festzuhalten. Andernfalls könnte es auch bei länderübergreifendem An- und Abflugverkehr zu Konflikten kommen, wenn es beispielsweise durch Flugverbotszonen in einem Bundesland zu vermehrtem Flugbetrieb in einem anderen Bundesland käme.

3. Erhebliche Kapazitätseinschränkung an Flughäfen

Die vorgesehene Möglichkeit der Einrichtung von Flugverbotszonen durch die Planfeststellungsbehörde kann zu erheblichen Kapazitätseinschränkungen und damit zu Problemen für die Flughäfen bei der Bewältigung des steigenden Luftverkehrsaufkommens führen. So könnte es auch bereits bei Ereignissen wie schlechtem Wetter zu massiven Kapazitätseinschränkungen an Flughäfen kommen, da es dem Fluglotsen dann nicht mehr gestattet wäre, die betroffenen Luftfahrzeuge in diese Flugverbotszonen zu führen. Die Folgen wären lange Warteschleifen, Umleitungen und eine noch höhere Komplexität des Verkehrs in der Luft, was letztlich zu Lasten der Kapazität des Flughafens ginge. Diese Kapazitätseinschränkung „durch die Hintertür“ lehnt die deutsche Luftverkehrswirtschaft ab.

4. Gravierende Abweichung von der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts

Laut Gesetzesbegründung hat die Änderung von § 8 Absatz 1 LuftVG rein „klarstellenden Charakter“ (Gesetzesentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 18/6988, S. 3 und 22). Der Entwurf verfolgt mit der Neufassung von § 8 Absatz 1 LuftVG das Anliegen, die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Verhältnis von Flugverfahren, Planfeststellung, UVP- und FFH-Prüfung in Gesetzesform zu gießen. Der konkrete Gesetzesentwurf geht jedoch weit über die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, damit über die geltende Rechtslage und sein eigentliches Ziel hinaus, so insbesondere durch folgende Regelungen:

- Nach dem Gesetzesentwurf sollen im Rahmen der UVP-Prüfung **nicht nur Flugverfahren** („Flugrouten“), sondern **jeder An- und Abflugverkehr** in die Betrachtung des möglichen Einwirkungsbereichs einbezogen werden.
- Die **Planfeststellungsbehörde** erhält nach dem Gesetzesentwurf praktisch die Ermächtigung, **Flugverbotszonen** festzulegen. An diese Festlegung wäre auch der Fluglotse gebunden. Flugverkehrskontrollfreigaben für den Überflug dieser Gebiete wären damit nicht mehr möglich. Damit erhält die Planfeststellungsbehörde eine Regelungskompetenz für den Luftraum, die ihr bislang nicht zusteht – auch nicht nach den Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts.

C. Bewertung des Entwurfs zu § 8 Absatz 1 LuftVG im Einzelnen

Nach Auffassung der deutschen Luftverkehrswirtschaft geht der Gesetzesentwurf der Bundesregierung – entgegen der Gesetzesbegründung – weit über die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hinaus und birgt erhebliche Risiken. Dies betrifft im Gesetzesentwurf konkret die Formulierungen in § 8 Abs. 1 Sätze 4 bis 7 LuftVG; die aus Sicht des BDL besonders kritischen Formulierungen sind hier hervorgehoben:

*„⁴Die Prüfung der Umweltverträglichkeit und der Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen von Natura 2000-Gebieten muss sich räumlich auf den gesamten Einwirkungsbereich des Vorhabens erstrecken, in dem **entscheidungserhebliche Auswirkungen** möglich sind. ⁵Hierbei sind in der Umgebung der in Satz 1 bezeichneten Flugplätze alle die Bereiche zu berücksichtigen, in denen An- und Abflugverkehr weder aus tatsächlichen noch aus rechtlichen Gründen ausgeschlossen werden kann. ⁶Lässt sich die Zulassung des Vorhabens nur rechtfertigen, wenn bestimmte schutzwürdige Gebiete von erheblichen Beeinträchtigungen durch An- und Abflugverkehr verschont bleiben, legt die Planfeststellungsbehörde fest, dass **An- und Abflugverkehr über diesen Gebieten nicht abgewickelt werden darf**. ⁷Die Planfeststellungsbehörde kann auch **Bedingungen für die Zulässigkeit** von Überflügen über bestimmten schutzwürdigen Gebieten festlegen.“*

1. Verwendung unklarer Rechtsbegriffe (Satz 4)

Nach Satz 4 muss sich die Prüfung der Umweltverträglichkeit und der Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen von Natura 2000-Gebieten räumlich auf den gesamten Einwirkungsbereich des Vorhabens erstrecken, in dem „entscheidungserhebliche Auswirkungen“ möglich sind. Unklar ist, was mit „entscheidungserhebliche Auswirkungen“ gemeint ist. Nach Auffassung des BDL ist mit „entscheidungserhebliche Auswirkungen“ „abwägungserheblich“ gemeint. Der Begriff „abwägungserheblich“ ist in der Rechtsprechung etabliert, wirft also keine neuen Auslegungsfragen auf, was für alle Beteiligten mehr Rechtssicherheit bedeutet. Wenn mit „entscheidungserheblich“ also eigentlich „abwägungserheblich“ gemeint ist, sollte dies auch präzise so bezeichnet und die Formulierung entsprechend geändert werden.

2. Sachliche Erweiterung der Definition des Einwirkungsbereichs (Satz 5)

Gravierend ist die inhaltliche Erweiterung, die Satz 5 für die UVP- und die FFH-Prüfung enthält. Satz 4 erstreckt die Prüfung und damit auch die Abwägung auf den Einwirkungsbereich des Vorhabens. Das entspricht der höchstrichterlichen Rechtsprechung. Satz 5 jedoch definiert den Einwirkungsbereich als „alle die Bereiche“, in denen „An- und Abflugverkehr“ nicht „ausgeschlossen werden kann“ – und zwar „weder aus tatsächlichen noch aus rechtlichen Gründen“.

Damit verlässt der Gesetzestext den Rahmen der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, die Hintergrund der Gesetzesänderung sein soll. Es stellt eine erhebliche Erweiterung der Definition des Einwirkungsbereichs dar, wenn nicht nur Gebiete betrachtet werden sollen, in denen Flugverfahren („Flugrouten“) erwartet werden können, sondern generell Gebiete, in denen An- und Abflüge erwartet werden. Anstelle einer Prognose der Gebiete, in denen An- und Abflüge in signifikanter („abwägungserheblicher“) Größe zu erwarten sein können, ist nach dieser Formulierung zu prüfen, wo An- und Abflüge (nicht) auszuschließen sind. Der Einwirkungsbereich wird negativ bestimmt und damit denkbar weit gezogen. Für die Planfeststellungsbehörde ist dies noch einmal eine Erweiterung ihrer Sachverhaltsermittlung.

3. Festlegung von Gebieten, in denen An- und Abflugverkehr nicht abgewickelt werden darf (Satz 6)

Gemäß Satz 6 hat die Planfeststellungsbehörde zu klären, welche Gebiete besonders schutzwürdig sind. Stellt die Planfeststellung ein entsprechendes Schutzbedürfnis fest, ist die Rechtsfolge nach dem Gesetzesentwurf zwingend: Die Behörde muss in diesem Fall festlegen, dass An- und Abflugverkehr nicht abgewickelt werden darf. Voraussetzung ist, dass sich die Vorhabenzulassung nur mit einer Verschonung der Gebiete von erheblichen Beeinträchtigungen „rechtfertigen“ lässt. Der Begriff „rechtfertigen“ ist nicht gleichbedeutend mit dem der Planrechtfertigung. Vorliegend ist offenbar gemeint, dass es eine entscheidende Grundlage bzw. eine tragende Erwägung der Planung sein soll, dass das Gebiet bei Zulassung des Vorhabens nicht mit erheblichem Lärm von An- und Abflugverkehr belastet werden soll.

Die Rechtsfolge ist der Ausschluss „der Abwicklung von An- und Abflugverkehr“. Dies würde eine massive Ausweitung der Kompetenzen der Planfeststellungsbehörde bedeuten, die weit über die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts hinausgeht. Die Planfeststellungsbehörde erhielte damit eine Regelungskompetenz für den Luftraum, die ihr bislang nicht zusteht – auch nicht nach den Urteilen. Ihre Regelung betrifft nicht nur Flugverfahren, sondern ist offenbar auch für die Fluglotsen bindend. Sie betrifft jegliche „Abwicklung“ von Luftverkehr. Damit geht sie weiter als ein Flugverfahren nach § 33 LuftVO, das Standards für den Luftfahrzeugführer setzt. Sie betrifft auch nicht zusätzlich nur noch die sogenannten „faktischen Flugrouten“. Die Festlegung nach Satz 6 betrifft der Formulierung nach auch die Einzelweisung des Fluglotsen, jedenfalls bei der An- und Abflugkontrolle.

Nach den Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts sind derartige „Tabuzonen“ etwas anderes: Die Planfeststellungsbehörde kann hiernach klarstellen, dass der Schutz bestimmter Gebiete zu den tragenden Gründen des Planfeststellungsbeschlusses gehört, zu denen sich das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF) bei der nachfolgenden Festlegung der Flugverfahren nicht in Widerspruch setzen darf.

Nach dem Wortlaut des Gesetzentwurfs scheint die Planfeststellungsbehörde, ein Überflugverbot verfügen zu können, das generell wirksam ist. Dies entspricht einem Flugsperregebiet, das nach der Kompetenzordnung im Luftrecht nur vom BMVI festgelegt werden kann (§ 17 LuftVO). Es sieht so aus, als könnte die Planfeststellungsbehörde demnach selbst ein Flugsperregebiet gegenüber den Luftfahrzeugführern, dem Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF) und der Deutschen Flugsicherung (DFS) festlegen.

Die Regelung des Luftraums ist bislang Sache des BMVI, das auch Flugsperre- oder Flugbeschränkungsgebiete nach § 17 LuftVO festlegt. Die Festlegung von Flugverfahren nach § 33 LuftVO ist Aufgabe des Bundesaufsichtsamts für Flugsicherung (BAF). Die Erteilung von Flugverkehrskontrollfreigaben ist Sache der Flugsicherungsorganisation nach § 27c LuftVG und § 31 Abs. 3 LuftVO. Flugverfahren nach § 33 LuftVO gelten nur für den Regelfall. Sie können durch eine abweichende Einzelfreigabe des Fluglotsen nach § 31 Abs. 3 LuftVO im Einzelfall unbeachtlich werden. Der Fluglotse selbst ist nicht an die Flugverfahren gebunden, kann sie aber in seine Lotsentätigkeit einbinden, soweit dies zweckmäßig ist.

Die im Gesetzentwurf vorgesehene neue Festlegung von An- und Abflugverbotszonen durch die Planfeststellungsbehörde nach § 8 Abs. 1 Satz 6 LuftVG ist hier ein Fremdkörper, weil sie einen Teil der Luftraumplanung nun der Landesbehörde überantwortet, ohne dass dies in § 31 Abs. 2 LuftVG Erwähnung findet. Sie schießt auch dann über das Ziel hinaus, wenn man – was offensichtlich ein Anliegen des Gesetzentwurfs ist – auch Phänomene wie „faktische Flugrouten“ erfassen will, also Routenführungen, die durch ständig wiederkehrende Einzelfreigaben abweichend von Flugverfahren entstehen. Es kann auch dann nur um die Lärm- und sonstigen Auswirkungen von Flugverfahren oder – wenn man „faktische Flugrouten“ einbinden wollte – von regelmäßig gebündelten Verkehren gehen, nicht um den einzelnen An- und Abflugverkehr und dessen Abwicklung.

Die vorgesehenen Regelungen zur Einrichtung von Flugverbotszonen durch die Planfeststellungsbehörde sind nach Auffassung der deutschen Luftverkehrswirtschaft insbesondere im Hinblick auf mögliche Sicherheitsrisiken und erhebliche Kapazitätseinschränkungen an Flughäfen hochproblematisch. Bei sicherheitsrelevanten Vorfällen (z.B. Luftnotlagen, Notlandungen, Funkausfall, Ausfall von Navigationstechnik, Ausweichen vor extremen Wetterlagen) wäre es dem Fluglotsen nicht mehr gestattet, die betroffenen Luftfahrzeuge in diese Zonen zu führen. Eine ohnehin angespannte Sicherheitslage würde so weiter verschärft. Dies ist schon aus Gründen der Flugsicherheit nicht vertretbar.

Auch für die Flughäfen entstünden durch die Flugverbotszonen erhebliche Nachteile bei der Flughafenplanung: Wichtige Voraussetzungen, wie Flexibilität und kurzfristige Anpassungen im Luftraum, gingen auch zum Nachteil der Bevölkerung verloren. Kurzfristige Änderungen für einen besseren Lärmschutz würden so unmöglich gemacht. Darüber hinaus könnte der Flughafen sein Potenzial nicht effizient ausschöpfen. Bereits bei schlechter Wetterlage könnte es aufgrund der Flugverbotszonen zu erheblichen Kapazitätseinschränkungen kommen. Die Folgen wäre lange Warteschleifen und Umleitungen, was letztlich zu Lasten der Kapazität des Flughafens ginge. Eine solche Kapazitätseinschränkung „durch die Hintertür“ lehnt die deutsche Luftverkehrswirtschaft ab.

4. Festlegungen von Bedingungen für An- und Abflugverkehr (Satz 7)

Die Planfeststellungsbehörde kann nach Satz 7 Bedingungen für An- und Abflugverkehr festlegen. Diese neue Vorschrift führt eine zusätzliche Befugnis der Planfeststellungsbehörde in Form einer Ermessensnorm ein. Satz 7 ermächtigt die Planfeststellungsbehörde auch insoweit zur Luftraumregulierung, die eigentlich dem Bund zusteht. Auch die Festlegung derartiger „Bedingungen“ geht über die planerische Einflussnahme auf spätere Flugverfahren weit hinaus. Die Bedingungen betreffen allgemein An- und Abflugverkehr.

Welche Bedingungen die Planfeststellungsbehörde festlegen darf, ist im Gesetzentwurf nicht weiter konkretisiert und auch nicht beschränkt. Es gibt weder auf tatbestandlicher noch auf der Rechtsfolgen- seite Einschränkungen. „Bedingungen“ für den An- und Abflugverkehr könnten so Vorgaben für die Luft- raumnutzung machen. Die An- und Abflugplanung könnte insofern zu einem weiteren Instrument plane- rischer Gestaltung und Abwägung für die Planfeststellung werden. Die einzige Voraussetzung ist nach dem Gesetzestext, dass die Bedingungen „für bestimmte schutzwürdige Gebiete“ formuliert werden.

Die entsprechende Formulierung in Satz 7 des vorgelegten Gesetzentwurfs geht nach Auffassung der deutschen Luftverkehrswirtschaft viel zu weit. Das eigentliche Anliegen von Satz 7 ist offenbar, solche Vorgaben zu erlauben, die an die Stelle einer absoluten „Tabu-Zone“ nach Satz 6 treten können, wenn sie ausreichen, um die jeweiligen Schutzziele zu verwirklichen. Dies ist bereits heute Praxis. Wenn allein dies das Regelungsziel wäre, müsste also ein Konnex zum vorhergehenden Satz 6 geschlagen werden.

Bleibt es hingegen bei der im Gesetzentwurf vorgesehenen Formulierung, werden Bedingungen für An- und Abflüge ein Steuerungsinstrument der Planfeststellung für jegliches – nicht näher definiertes – „be- stimmtes schutzwürdiges Gebiet“. Dies kann nach Auffassung der deutschen Luftverkehrswirtschaft we- der im Sinne des Gesetzes sein noch hinreichend die Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern berücksichtigen. Denn zur Luftraumplanung ist allein der Bund zuständig – ebenso zum Erlass von Flug- beschränkungs- und Flugsperregebieten. Allein die Zuständigkeit für die ortsgebundene Zulassung der In- frastruktur und die Verkehrszulassung am Boden ist Aufgabe der Länder im Rahmen der Auftragsverwal- tung. Diese bewährte Kompetenzabgrenzung sollte nach Auffassung der deutschen Luftverkehrs- wirtschaft strikt gewahrt bleiben.

D. Zusammenfassung des Änderungsbedarfs zum Entwurf zu § 8 Absatz 1 LuftVG

An dem vorgelegten Entwurf zur Änderung von § 8 Absatz 1 LuftVG besteht dringend notwendiger Ände- rungsbedarf. Die deutsche Luftverkehrswirtschaft fordert den Bundestag auf, den vorgelegten Gesetzent- wurf auf das eigentliche Anliegen – die 1:1-Umsetzung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts – zurückzuführen und genau darauf im Interesse von Rechtsklarheit und -sicherheit auch zu begrenzen. Dies lässt sich durch einige wenige Änderungen im Gesetzentwurf zu § 8 Absatz 1 Sätze 4 ff. erreichen, die im folgenden Vorschlag zusammengefasst und im Text entsprechend hervorgehoben sind:

Änderungsbedarf zum Entwurf von § 8 Absatz 1 Sätze 4 ff. i.d.F. des Regierungsentwurfs:

⁴Die Prüfung der Umweltverträglichkeit und der Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen von Natura 2000-Gebieten muss sich räumlich auf den gesamten Einwirkungsbereich des Vorhabens erstrecken, in dem ~~entscheidungserhebliche~~ **abwägungserhebliche** Auswirkungen möglich sind. ⁵Hierbei sind in der Umgebung der in Satz 1 bezeichneten Flugplätze alle die Bereiche zu berücksichtigen, in denen An- und Abflugverkehr weder aus tatsächlichen noch aus rechtlichen Gründen ausgeschlossen werden kann. ⁶Lässt sich die Zulassung des Vorhabens **nach dem Abwägungskonzept der Planfeststellungsbehörde** nur rechtfertigen, wenn bestimmte schutzwürdige Gebiete von erheblichen Beeinträchtigungen durch An- und Abflugverkehr verschont bleiben, **kann die Planfeststellungsbehörde dies klarstellen**. ~~legt die Planfeststellungsbehörde fest, dass An- und Abflugverkehr über diesen Gebieten nicht abgewickelt werden darf.~~ ⁷Die Planfeststellungsbehörde kann **aus denselben Gründen** auch Bedingungen für die Zulässigkeit von ~~Überflügen~~ **Flugverfahren** über bestimmten **besonders** schutzwürdigen Gebieten festlegen. ⁸**Hierzu darf sich die nachfolgende Festlegung von Flugverfahren nicht in Widerspruch setzen.**

Kontakt

Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e. V. (BDL)
Michael Kandora, Leiter Infrastruktur
– Haus der Luftfahrt –
Friedrichstraße 79, 10117 Berlin
E-Mail: Michael.Kandora@bdl.aero
Telefon: 030 / 520 077-125

Der Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft (BDL) wurde 2010 als gemeinsame Interessenvertretung der deutschen Luftverkehrswirtschaft gegründet. Mitglieder des Verbandes sind die Fluggesellschaften, Flughäfen, die Deutsche Flugsicherung und weitere Leistungsanbieter im deutschen Luftverkehr. Die Luftverkehrswirtschaft ermöglicht Mobilität für jährlich über 200 Mio. Fluggäste und trägt mit dem Transport von Waren im Wert von über 200 Mrd. EUR zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland bei. Die Luftfahrt beschäftigt in Deutschland mehr als 800 000 Menschen.

Schriftliche Stellungnahme

des Bundesverbandes der Deutschen Luftverkehrswirtschaft zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 24. Februar 2016 in Berlin zum Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD [Ausschussdrucksache 18(15)303] zur Beratung des „Entwurfes eines Fünfzehnten Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes“

Stand: 22. Februar 2016

Im Rahmen einer öffentlichen Anhörung befasst sich der Bundestagsausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur am 24. Februar 2016 mit der von der Bundesregierung initiierten 15. Novelle zum Luftverkehrsgesetz. Mit dieser Stellungnahme nimmt der Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft (BDL) zu den Inhalten des Änderungsantrags der Fraktionen der CDU/CSU und SPD Stellung, die als Konsequenz aus dem Flugzeugabsturz des Luftfahrtunternehmens Germanwings am 24. März 2015 in den französischen Alpen in den laufenden Gesetzgebungsprozess einfließen sollen.

A. Einleitung

Auf europäischer und nationaler Ebene wurden Expertenrunden (sog. „Taskforces“) damit beauftragt, sich zu eventuellen Schlussfolgerungen aus dem Flugzeugabsturz des Luftfahrtunternehmens Germanwings am 24. März 2015 in den französischen Alpen zu beraten. Die Beratungen zeigten, dass das Sicherheitsniveau im Flugbetrieb bereits heute sehr hoch ist. Aus den veröffentlichten Ergebnisberichten¹ bewertet der BDL folgende Vorschläge als besonders wichtig, um das Risiko eines solchen Ereignisses künftig zu minimieren:

- Kurzfristig sind keine Änderungen am Schließsystem der **Cockpittüren** vorzunehmen. Langfristig sollten bei der Neuentwicklung von Flugzeugen bauliche Optionen (Schleuse zwischen Kabine und Cockpittür, Integration WC in geschützten Bereich) geprüft werden.
- Die **diagnostische Sensibilisierung**, insbesondere die Feststellung psychischer Auffälligkeiten / Anhaltspunkte bei Piloten durch Fliegerärzte sollte verbessert werden. Hierauf ist insbesondere von Seiten des Luftfahrt-Bundesamtes im Rahmen seiner Aufsicht zur Qualitätssicherung der Flugmedizin in Deutschland zu achten.
- Zur Praxis der Übermittlung fliegerärztlicher **Befunde in pseudonymisierter Form** an das Luftfahrt-Bundesamt sollten Alternativen entwickelt werden, die unter Wahrung der ärztlichen Schweigepflicht die Untersuchungs- und Kontrollpraxis vereinfachen.

¹ EU) **Task Force on Measures Following the Accident of Germanwings Flight 9525: Final Report**, 07/2015
[<http://ec.europa.eu/transport/modes/air/news/doc/2015-07-17-germanwings-report/germanwings-task-force-final-report.pdf>]
DE) **Taskforce Airline Safety: Abschlussbericht**, 11/2015
[<https://www.bdl.aero/download/2016/taskforce-4u9525-abschlussbericht.pdf>]

- Der **Zugang zu allen Untersuchungsbefunden** ist von großer Wichtigkeit und sollte sichergestellt werden, ggf. in Form von Datenbanken.
- Die bestehenden **Anlaufstellen für Piloten** haben sich in jeder Hinsicht bei Prävention, Behandlungsberatung und Hilfe bewährt. Sie sollten in Bezug auf mentale / psychische Probleme weiter gestärkt und vom Gesetzgeber verbindlich vorgeschrieben werden.
- **Zufallskontrollen** von Piloten auf den Konsum von Medikamenten, Drogen und Alkohol sollten eingeführt werden. Diese sollten von staatlichen Stellen durchgeführt werden. Dabei sollten Aufwand und Sicherheitsgewinn in einem nachvollziehbaren Verhältnis stehen.

B. Allgemeine Bewertung

Der BDL begrüßt, dass der Gesetzgeber die Initiative ergreift, um vorgeschlagene Maßnahmen umzusetzen.

Der bereits laufende Prozess der 15. Novellierung des Luftverkehrsgesetzes ermöglicht es, rasch sinnvolle Maßnahmen rechtlich verbindlich zu machen, die aus den Schlussfolgerungen des Flugzeugunglücks gezogen wurden.

Der BDL unterstreicht sein auch von den Teilnehmern der deutschen Taskforce geteiltes Grundverständnis, dass Beratungsergebnisse möglichst auch auf europäischer und internationaler Ebene eingebracht und dort umgesetzt werden sollten.

C. Bewertung im Einzelnen

Der Änderungsantrag (ÄA) der Fraktionen der CDU/CSU und SPD [Ausschussdrucksache 18(15)303] benennt Inhalte, die als Konsequenz aus dem Flugzeugabsturz vom 24. März 2015 in den französischen Alpen in die Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung „Entwurf eines Fünfzehnten Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes“ einfließen sollen.

1. Kontrollen bei Piloten [ÄA Ziffer 1 Buchstabe c]

Im Luftverkehrsgesetz soll ein neuer § 23d eingefügt werden, wonach die Luftfahrtunternehmer ihr Luftfahrtpersonal auf Alkohol, Medikamente oder andere psychoaktive Substanzen kontrollieren müssen. Dies soll bei zweierlei Anlässen erfolgen:

- a) vor Dienstbeginn, wenn ein auf Tatsachen begründeter Verdacht auf Dienstunfähigkeit wegen der Einnahme dieser Mittel vorliegt [gemäß § 23d Satz 2],
- b) darüber hinaus mittels präventiver Zufallskontrollen [gemäß § 23d Satz 3].

Hier nimmt der BDL wie folgt Stellung:

- 1.) Die Möglichkeit und Verpflichtung, anlassbezogene Kontrollen im Verdachtsfall durchzuführen, besteht bereits heute. Schon jetzt hat die sog. „Luftaufsicht“ die Aufgabe, betriebsbedingte Gefahren abzuwehren. Dies kann im Verdachtsfall auch die Durchführung von Kontrollen auf Alkohol oder andere berauschende Mittel bedeuten. Überführte Piloten machen sich straffällig.

Hierzu wird verwiesen auf:

- § 29 Luftverkehrsgesetz (LuftVG)
 - (1) Die Abwehr von betriebsbedingten Gefahren für die Sicherheit des Luftverkehrs sowie für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung durch die Luftfahrt (Luftaufsicht) ist Aufgabe der Luftfahrtbehörden und der Flugsicherungsorganisation. Sie können in Ausübung der Luftaufsicht Verfügungen erlassen. (...)
 - (2) Die Luftfahrtbehörden können diese Aufgaben auf andere Stellen übertragen oder sich anderer geeigneter Personen als Hilfsorgane für bestimmte Fälle bei der Wahrnehmung der Luftaufsicht bedienen.
- § 315a Strafgesetzbuch (StGB)
 - (1) Mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer
 1. ein (...) Luftfahrzeug führt, obwohl er infolge des Genusses alkoholischer Getränke oder anderer berauschender Mittel (...) nicht in der Lage ist, das Fahrzeug sicher zu führen, oder
 2. als Führer eines solchen Fahrzeugs oder als sonst für die Sicherheit Verantwortlicher durch grob pflichtwidriges Verhalten gegen Rechtsvorschriften zur Sicherung des (...) Luftverkehrs verstößt und dadurch Leib oder Leben eines anderen Menschen oder fremde Sachen von bedeutendem Wert gefährdet.
 - (2) In den Fällen des Absatzes 1 Nr. 1 ist der Versuch strafbar.
 - (3) Wer in den Fällen des Absatzes 1
 1. die Gefahr fahrlässig verursacht oder
 2. fahrlässig handelt und die Gefahr fahrlässig verursacht,wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.
- § 316 Strafgesetzbuch (StGB)
 - (1) Wer im Verkehr (§§ 315 bis 315d) ein Fahrzeug führt, obwohl er infolge des Genusses alkoholischer Getränke oder anderer berauschender Mittel nicht in der Lage ist, das Fahrzeug sicher zu führen, wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft, wenn die Tat nicht in § 315a oder § 315c mit Strafe bedroht ist.
 - (2) Nach Absatz 1 wird auch bestraft, wer die Tat fahrlässig begeht.

Aus diesen Bestimmungen leitet sich bereits heute die Verpflichtung zu Kontrollen auf Medikamente, Drogen und Alkohol ab, wenn ein auf Tatsachen begründeter Verdacht vorliegt, dass die Dienstfähigkeit des Luftfahrtpersonals wegen der Einnahme dieser Mittel beeinträchtigt oder ausgeschlossen ist.

- 2.) Gesetzliche Verpflichtungen zur Durchführung zufälliger Kontrollen von Piloten auf Medikamente, Drogen und Alkohol existieren im deutschen Recht bisher nicht. Solche Regelungen existieren aber sehr wohl in anderen Staaten, wie bspw. den USA, Australien, Großbritannien oder den Niederlanden. Aus den Erfahrungen der US-amerikanischen Luftfahrtbehörde FAA (*engl. Federal Aviation Administration*) ergibt sich folgende Sachlage:
- Seit 1988 werden für die Luftverkehrssicherheit betreffende Angestellte (*engl. safety-sensitive employees*) per Zufallssystem auf den Konsum von Medikamenten und Drogen kontrolliert. 1995 wurde der Umfang der randomisierten Tests auf den Konsum von Alkohol erweitert.
 - Gegenwärtig umfasst das Programm rund 450.000 safety-sensitive employees, darunter etwa 100.000 Berufspiloten, von denen ein jährlich neu definierter Teil stichprobenartig überprüft wird.

- Trotz leichter jährlicher Schwankungen kann festgehalten werden:
 - a) Etwa 45.000 Berufspiloten werden jährlich zufällig auf den Konsum von Medikamenten und Drogen getestet. Mit einer Rate von 0,05% werden dabei durchschnittlich 22 Berufspiloten pro Jahr positiv getestet.
 - b) Etwa 12.000 Berufspiloten werden jährlich zufällig auf den Konsum von Alkohol getestet. Mit einer Rate von 0,1% werden durchschnittlich 12 Berufspiloten pro Jahr positiv getestet.

Die FAA stellte gegenüber dem Luftfahrt-Bundesamt 2015 dar, dass sie an den zufälligen Kontrollen festhalte, weil damit nicht nur dienstunfähige Piloten erkannt und am Fliegen gehindert werden, sondern weil die Kontrollen zusätzlich eine abschreckende Wirkung haben (Generalprävention).

- 3.) Auf Grundlage des Vorangestellten hält es der BDL für nicht notwendig, im Luftverkehrsgesetz einen Passus zur anlassbezogenen Kontrolle des Luftfahrtpersonals auf Medikamente, Drogen und Alkohol vor Dienstbeginn durch das Luftfahrtunternehmen einzufügen. Hierzu besteht bereits heute die Verpflichtung zur Durchführung solcher und darüber hinausgehender Kontrollen durch die Luftaufsicht.

Der BDL begrüßt indessen, dass der Gesetzgeber eine verpflichtende Durchführung von Zufallskontrollen von Piloten auf den Konsum von Medikamenten, Drogen und Alkohol festlegen will. Zur Aufrechterhaltung eines hohen Sicherheitsniveaus in der Luftfahrt gehört die Durchführung von Kontrollen für die Luftfahrtunternehmen und das Luftfahrtpersonal zum Selbstverständnis.

Zufällig durchgeführte Stichproben sind wichtig, wegen ihrer abschreckenden Wirkung auf Crews (Generalprävention). Mit Blick auf die Sachlage in den USA zeigt sich darüber hinaus, dass dienstunfähige Crews durch solche randomisierten Tests erkannt und am Fliegen gehindert werden können.

Für die Durchführung der Zufallskontrollen sollten bestenfalls staatliche Stellen zuständig sein. Bei diesen Zufallskontrollen handelt es sich um eine ordnungspolitische Aufgabe, die von den öffentlichen Behörden durchzuführen ist.

2. Flugmedizinische Daten und Aufsicht über Fliegerärzte [ÄA Ziffer 1 Buchstabe e]

Mittels der einzufügenden §§ 65b und 65c sollen neue Regelungen geschaffen werden zur

- Übermittlung personenbezogener Untersuchungsberichte,
- Einführung einer flugmedizinischen Datenbank und
- Aufsicht über deutsche Fliegerärzte.

Zur Übermittlung personenbezogener Untersuchungsberichte:

Die Übermittlung der Untersuchungsberichte und -ergebnisse vom Fliegerarzt an das Luftfahrt-Bundesamt soll künftig nicht mehr in pseudonymisierter Form erfolgen. Vielmehr werden personenbezogenen Daten übermittelt.

Zur Einführung einer flugmedizinischen Datenbank:

Die vom Luftfahrt-Bundesamt zu führende flugmedizinische Datenbank soll u.a. dazu dienen, dass mehrfache Anträge auf Erteilung eines Tauglichkeitszeugnisses (sog. „Tauglichkeitstourismus“ oder „Ärzt hopping“) verhindert werden. Neben den Berichten und Ergebnissen abgeschlossener Untersuchungen sollen

auch Berichte im Falle festgestellter Untauglichkeit oder nicht abgeschlossener Untersuchungen von den Fliegerärzten elektronisch versandt und in der Datenbank hinterlegt und abrufbar sein. Einblick sollen nur Fliegerärzte erhalten, insbesondere die medizinischen Sachverständigen des Luftfahrt-Bundesamtes. Die Daten sollen der ärztlichen Schweigepflicht unterliegen.

Zur Aufsicht über deutsche Fliegerärzte:

Dem Luftfahrt-Bundesamt soll im Rahmen seiner Aufsicht über die Fliegerärzte der Zugang zu den Fliegerarztpraxen und Einblick in die dortigen medizinischen Unterlagen eingeräumt werden. Dies soll der Überprüfung dienen, ob möglicherweise untauglichen Bewerbern Tauglichkeitszeugnisse ausgestellt wurden. In bestätigten Fällen sollen notwendige Folgemaßnahmen eingeleitet werden.

Hier nimmt der BDL wie folgt Stellung:

Zur Übermittlung personenbezogener Untersuchungsberichte:

Zur Sicherung der flugmedizinischen Tauglichkeit von Piloten befand die hierzulande vom Bundesverkehrsminister eingesetzte Taskforce, dass die Kenntnis aller Dokumente zur vollständigen Untersuchungshistorie für Fliegerärzte, Psychologen und Psychiater sowie für das aufsichtführende Luftfahrt-Bundesamt erforderlich und im Bedarfsfall schnellstmöglich zugänglich sein muss.

In diesem Zusammenhang bewertete die Taskforce das gegenwärtig in Deutschland praktizierte Verfahren der Pseudonymisierung bei der Übermittlung flugmedizinischer Befunde von den Fliegerärzten an das Luftfahrt-Bundesamt. Sie schlug vor, dass hierzu Alternativen entwickelt werden sollten, mittels derer unter Wahrung von Datenschutz und ärztlicher Schweigepflicht die Komplexität des Informationsflusses reduziert und damit die Untersuchungs- und Kontrollpraxis weiter vereinfacht werden kann. Die hier geplante Gesetzesänderung zur Übermittlung personenbezogener Untersuchungsberichte stellt einen geeigneten Ersatz zum bemängelten Verfahren der Pseudonymisierung dar und wird daher begrüßt. Mithilfe des Einblicks in die personenbezogenen Tauglichkeitsdaten kann das Luftfahrt-Bundesamt unter Wahrung der ärztlichen Schweigepflicht seine Aufsicht sachgerecht ausführen.

Zur Einführung einer flugmedizinischen Datenbank:

Die Einführung einer Datenbank wird begrüßt. Die Datenbank schafft die nötige Transparenz für Fliegerärzte bei der Tauglichkeitsuntersuchung von Piloten. Der lediglich für Flugmediziner und Zuständige im Luftfahrt-Bundesamt erlaubte Zugang wahrt sowohl den Datenschutz, als auch die ärztliche Schweigepflicht.

Zur Aufsicht über deutsche Fliegerärzte:

Die geplante Erweiterung der Aufsichtstätigkeit des Luftfahrt-Bundesamtes über die von ihm anerkannten Fliegerärzte wird begrüßt. Dies stärkt die staatliche Qualitätssicherung der Flugmedizin in Deutschland.

Kontakt

Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e. V. (BDL)

Marian Kortas (Leiter Flugbetrieb, Technik und Safety)

– Haus der Luftfahrt –

Friedrichstraße 79, 10117 Berlin

E-Mail: Marian.Kortas@bdl.aero

Telefon: 030 / 520 077 170

Der Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft (BDL) wurde 2010 als gemeinsame Interessenvertretung der deutschen Luftverkehrswirtschaft gegründet. Mitglieder des Verbandes sind die Fluggesellschaften, Flughäfen, die Deutsche Flugsicherung und weitere Leistungsanbieter im deutschen Luftverkehr. Die Luftverkehrswirtschaft ermöglicht Mobilität für jährlich über 200 Mio. Fluggäste und trägt mit dem Transport von Waren im Wert von über 200 Mrd. EUR zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland bei. Die Luftfahrt beschäftigt in Deutschland mehr als 800 000 Menschen.