

Kurzgutachten

Argumente und Ergebnis pro und contra Flugleiteranwesenheitspflicht auf Landeplätzen/Segelfluggeländen

Zusammengestellt von RA Wolfgang Hirsch Uhlandstraße 19 70182 Stuttgart

Stand: 20. April 1996

1. Rechtliche Grundlagen für Flugleiteranwesenheit

Bereits nach der bestehenden Rechtslage können Landeplätze ohne Flugleiter betrieben werden. Rechtsnormen, die die Anwesenheit eines Flugleiters auf Verkehrs- und Sonderlandeplätzen bzw. Segelfluggeländen - im Gegensatz zur Regelung auf Verkehrsflughäfen - zwingend fordern, sind nicht vorhanden.

1.1. Erfordernisse auf Verkehrsflughäfen

Gemäß § 45 Abs. 3 LuftVZO hat der Flughafenunternehmer grundsätzlich ("auf Verlangen der Genehmigungsbehörde") eine oder mehrere sachkundige Personen für die Leitung des Verkehrs und Betriebes des Flughafens zu bestellen, deren Bestellung der Bestätigung der Genehmigungsbehörde bedarf. Diese werden je nach Art und Größe des Flugplatzes als Betriebs- und Verkehrsleiter oder auch Flugleiter bezeichnet, s. Schwenk, Hdb.d.Luftverkehrsrechts, 2.Aufl., S. 414, Lau in Giemulla/Schmid, Anm. 8 zu § 45 LuftVZO.

Die Verkehrsabwicklung auf einem Flugplatz mit Verkehrskontrollstelle erfordert eine Abgrenzung zwischen den Befugnissen des Flugleiters und denen der Flugsicherung, die für die An- und Abflugkontrolle des Luftverkehrs zuständig ist. Davon mitumfaßt ist am Boden noch das Rollfeld, d.h. die zum Starten, Landen und Rollen von Lfz. bestimmten Bahnen und Flächen, vgl. Schwenk a.a.O. Der Flugleiter/Flugplatzhalter ist für die Regelungen und den Bewegungsverkehr auf den übrigen Flächen, insbesondere auf dem Vorfeld und den Abstellflächen, zuständig, § 23 Abs. 1 Ziff. 3 LuftVO. Die für den Flugbetrieb und die Abfertigung notwendigen Flächen sind dem öffentlichen Verkehr gewidmet, die übrigen Flächen sind Privatgelände, vgl. Schwenk a.a.O. S. 415. Der Flugleiter erhält durch die behördliche Bestätigung keine hoheitlichen, sondern lediglich privatrechtliche Befugnisse, s. Lau a.a.O. Sollen ihm neben den privatrechtlichen allgemeinen Flugleiteraufgaben noch hoheitliche Befugnisse erteilt werden, ist die Einsetzung als "Beauftragter für Luftaufsicht" nach § 29 Abs. 2 LuftVG erforderlich, s. Lau a.a.O.

1.2. Erfordernisse auf Landeplätzen/Segelfluggeländen

Landeplätze sind Verkehrs- und Sonderlandeplätze, § 49 LuftVZO, die als Flugplätze definiert sind, die des Bauschutzbereichs nach § 12 LuftVG nach Art und Umfang des Flugbetriebes nicht bedürfen. Segelfluggelände sind Flugplätze, die (ausschließlich) für die Benutzung durch Segelflugzeuge und nicht selbst startende Motorsegler bestimmt sind, § 54 LuftVZO. Auch diese sind genehmigungspflichtig. Gemäß § 53 Abs. 3 LuftVZO, der über § 58 LuftVZO auch auf Segelfluggelände Anwendung findet, hat der Landeplatzhalter auf Verlangen der Genehmigungsbehörde eine oder mehrere Personen als Flugleiter zu bestellen. Die Bestellung bedarf der Genehmigung durch die Genehmigungsbehörde.

1.3. Ermessensentscheidung der Genehmigungsbehörde

Der Gesetz- bzw. Verordnungsgeber geht in beiden Fällen vom Regelfall aus, dass grundsätzlich - durch den Gesetz- bzw. Verordnungsgeber - eine Pflicht zur Einsetzung und Bestellung eines Flugleiters nicht gefordert wird. Im Ausnahmefall überlässt er die Entscheidung über die Feststellung des Erfordernisses einer Flugleiterbestellung sowohl bei Verkehrsflughäfen (§ 45 Abs. 3 LuftVZO) als auch bei Landeplätzen und Segelfluggeländen (§ 53 Abs. 3 LuftVZO) dem pflichtgemäßen Ermessen der Genehmigungsbehörde ("auf Verlangen der Genehmigungsbehörde"). Diese hat daher das Für und Wider, insbesondere im Hinblick auf die öffentliche Sicherheit und Ordnung im weitesten Sinne, abzuwägen und sodann zu entscheiden. Die Behörde ist gerade nicht veranlasst, einen Flugleiter für erforderlich zu halten, sondern - was nicht als Ausnahme von der Regel, sondern als jeweils konkrete Entscheidung des Einzelfalls anzusehen wäre - hat nach der Überprüfung, ob ein Erfordernis

ausnahmsweise doch gegeben ist, die Platzgenehmigung ohne die Auflage einer Flugleiterbestellung und der Forderung nach der Anwesenheit eines Flugleiters zu erteilen.

Die Literatur befasst sich nur mit der Beantwortung von Fragen, die auftreten, wenn die Behörde (nahezu regelmäßig) die Bestellung eines Flugleiters verlangt, nicht jedoch, aufgrund welcher Kriterien eine solche Bestellung überhaupt angezeigt und/oder geboten ist. Gerichtliche Entscheidungen hierzu sind bisher nicht bekannt geworden und dürften im Vorfeld angestrebter positiver Entscheidungen über die Genehmigung von Verkehrsflughäfen/Landeplätzen/Segelfluggeländen auch nicht ergehen.

2. Argumente für die Beibehaltung der Flugleiter

Es gibt diverse Stimmen, die die Forderung nach der Beibehaltung der Flugleiterverpflichtung erheben:

2.1. Sicherheitsbedenken

Der Flugleiter wird aufgrund von Sicherheitsbedenken gefordert. So wird damit argumentiert, der Flugleiter Sorge für eine schnelle Benachrichtigung der Rettungsdienste und könne teilweise als Selbstretter tätig werden.

2.2. Zusatztätigkeiten des Flugleiters

Bei Grenzlagen von Landeplätzen ist mit erheblich mehr Auslandsflügen zu rechnen, so dass erheblich mehr Start- und Landemeldungen wegen des Grenzüberschreitenden Verkehrs erforderlich sind. In diesen Fällen ist aus den genannten Gründen der Einsatz eines Flugleiters sinnvoll.

2.3. Serviceangebot

Der Flugleiter übt diverse andere, "Flugleiter-fremde" Tätigkeiten für den Platzhalter aus. Gerade in verkehrsarmen Zeiten ist der Flugleiter mit Zusatzarbeiten eingedeckt (Landegebühren, Verwaltung Tankstelle, Zugang zum Telefon, Service am Platz).

Diese Tätigkeiten erfordern keinen Flugleiter, dessen Bestellung von der Genehmigungsbehörde zu ihrer Wirksamkeit bestätigt werden muss.

2.4. Arbeitsplatzzerhaltung

In Zeiten großer Arbeitslosigkeit ist die Beibehaltung der Arbeitsplätze im Interesse der Betroffenen im Auge zu behalten.

2.5. Politischer Stellenwert des Flugleiters

Für politische Gremien und für die Bevölkerung ist ein Landeplatz mit einem von der Genehmigungsbehörde genehmigten Flugleiter eine "öffentliche Einrichtung" mit höherem Stellenwert. Ohne Flugleiter wird eher der Charakter eines Sportgeländes angenommen und setzt die Hemmschwelle für Flugplatzgegner herab.

3. Argumente gegen die Beibehaltung der Flugleiterpflicht

3.1. Grundsatz der Eigenverantwortlichkeit im Luftfahrtbereich

Sämtliche Tätigkeiten während des Fluges weisen dem Piloten ein hohes Maß an Eigenverantwortlichkeit zu. Der Gesetz- und Ordnungsgeber hat grundsätzlich Vertrauen in die korrekte Flugabwicklung des Piloten. Es ist nicht erkennbar, aus welchen Gründen eine Überprüfung des Piloten ausgerechnet an einem Landeplatz erfolgen soll. Letztendlich besteht die Eigenhaftung und -verantwortlichkeit des Piloten unverändert fort.

3.2. Auswirkungen von Anweisungen des Flugleiters

Der Flugleiter kann - von der in § 22 Abs. 1 Ziffer 2 LuftVO normierten Ausnahme der Gefahrenabwehr einmal abgesehen - den Piloten grundsätzlich keine Anweisungen erteilen. Er nimmt im Auftrag des Flugplatzhalters dessen Hausrecht wahr.

3.3. Kein Erfordernis der Anwesenheit bei 80 % aller Fälle

In 80 % aller Fälle ist die Flugleiteranwesenheitspflicht "überflüssig", was sich zeigt

- auf kleineren Plätzen,
- in verkehrsarmen Zeiten (z.B. Tagesrandzeiten, Wetter)
- aufgrund vorhandener Standardanflugverfahren,
- auf zahlreichen Plätzen und nach der gesetzlichen Regelung und Praxis im Ausland, aber auch teilweise im Inland - so sind in der Vergangenheit keine negativen Vorfälle bekannt geworden, siehe Frankreich, USA, Schweden, Dänemark, US-Militärplätze in Deutschland, um nur einige zu nennen.

3.4. Zusatztätigkeiten, Serviceangebote

Tätigkeiten des Flugleiters zur Abwicklung im grenzüberschreitenden Verkehr sind zwar sinnvoll, kann jedoch nicht die Verpflichtung rechtfertigen, statt der Ausnahmeregelung der LuftVZO eine Flugleiterbestellung zwingend vorzuschreiben. Es ist Aufgabe des Platzhalters, Entscheidungen über das Vorhalten von Serviceleistungen zu treffen, diese anzubieten oder hierauf zu verzichten. Der Platzhalter kann jederzeit einen Flugleiter bestellen lassen, wenn er sich entschließt, über diesen den Service zu verbessern, dies kann jedoch nicht ein gesetzliches Erfordernis begründen.

3.5. Arbeitsplatzhaltung

Das Argument der Arbeitsplatzhaltung ist zwar honorig, die Entscheidung steht jedoch im - finanziellen - Ermessen des Platzhalters. Ein Argument für die Ausnahmeregelung der Verpflichtung zur Flugleiterbestellung ist es nicht.

3.6. Stärkung der Eigenverantwortlichkeit des Piloten

Die Eigenverantwortung des Piloten wird gefordert und gestärkt durch

- noch sorgfältigere Flugvorbereitung incl. detaillierte Wetterinformationen,
- Blindmeldungen,
- mehr Freiheit, aber auch mehr Verantwortung für den Piloten.

3.7. Kontrollmöglichkeiten auch weiterhin gegeben

Auch beim Start ohne Flugleiter sind Routinekontrollen möglich: z.B. bei Zahlung von Lande- und Abstellgebührenzahlung am Abend und der Ankündigung des Starts frühmorgens; der Flugleiter kann überraschend einen Kontrollbesuch machen.

Die Überwachung der Luftverkehrsregeln ist daher auch ohne permanente Flugleiter Anwesenheit möglich.

3.8. Argument "Fehlender Rettungsdienst"

Die Gefahren bei Starts und Landungen sind erheblich niedriger als bei der Teilnahme am Straßenverkehr und mit diesem - fast - nicht vergleichbar:

- Relikt aus den Pioniertagen der Luftfahrt, als Brände und Motorausfälle an der Tagesordnung waren.

- An Bundes-, Land- und sonstigen Straßen stehen auch keine Sicherheitsposten in Sichtabstand, um im Schadensfall schnell Unfallhilfe leisten zu können. Selbst Notrufsäulen bieten nur eingeschränkte Sicherheit, und das bei tagtäglich millionenfachen Fahrten mit den Kraftfahrzeugen, denen eine verschwindend geringe Anzahl von Flugbewegungen gegenübersteht.

- Optimale Sicherheit lässt sich nicht verwirklichen. Sie kann noch nicht einmal durch die Bereitstellung eines permanenten Rettungsdienstes vor Ort (Berufsfeuerwehr mit Sanitätsdienst) wie bei den Verkehrsflughäfen garantiert werden, geschweige denn durch die Verpflichtung eines Flugleiters, der im Regelfall nur Rettungsdienste der Anliegergemeinden telefonisch informieren kann.

4. Ergebnis

- Die Genehmigungsbehörden haben aufgrund § 53 Abs. 3 Satz 1 LuftVZO als Regelfall die Genehmigung zu erteilen, ohne die Verpflichtung zur Bestellung eines Flugleiters während der Betriebszeiten verlangen zu können.

- Die Genehmigungsbehörden sind aufgrund § 53 Abs. 3 Satz 1 LuftVZO nur im Ausnahmefall berechtigt, vom Halter eines (Verkehrs-)Landeplatzes die Bestellung eines Flugleiters zu verlangen.

- Bei Verkehrslandeplätzen mit hoher Anzahl von Flugbewegungen und/ oder anderen Besonderheiten, die aus Sicherheitsgründen eine besondere Aufsicht erfordern, ist eine Interessen- und Güterabwägung vorzunehmen. Bevor der Platzhalter zur Bestellung eines Flugleiters verpflichtet wird, hat eine ermessensfehlerfreie Überprüfung zu erfolgen, ob eine weniger einschneidende Maßnahme zu einem vertretbaren Ergebnis führt.

- Der Flugleitereinsatz auf Landeplätzen in Grenzlage für Auslandsflüge und die Start- und Landemeldungen ist hilfreich und dem Platzhalter zu überlassen

■ Starten/Landen ohne das Erfordernis der Anwesenheit eines Flugleiters ist zweckmäßig und geboten und wird in anderen Staaten, z.B. Frankreich, Dänemark, Schweden und den USA, seit Jahrzehnten ohne das Auftreten irgendwelcher Schwierigkeiten zugelassen. Vereinzelt war/ist dies auf US-Militärflugplätzen in Deutschland und auf zivilen Landeplätzen in den neuen Bundesländern möglich, ohne dass Probleme aufgetreten sind. Auch in anderen Bundesländern, so im Bereich des Bayrischen Luftamts Nord (Nürnberg), sind seit Jahren Landeplätze zugelassen worden, deren Genehmigungsurkunde nicht die ständige Anwesenheit eines Flugleiters vorsieht. In keinem der Fälle musste eine Revision der Entscheidung, etwa aus Sicherheitsgründen, erfolgen.

■ Sicherheitsbedenken stehen der Möglichkeit des Startens/Landens ohne Flugleiter nicht entgegen. Das Luftverkehrsrecht ist so ausgelegt, dass jedem Piloten ein hohes Maß an Verantwortung anlässlich der Vorbereitung und Durchführung von Flügen auferlegt worden ist, dem die Piloten auch Rechnung getragen haben.

Start und Landung stellen nur einen geringen Teil eines Fluges dar; warum sollte jeder Pilot nicht auch diesen Teil ohne Anwesenheit eines Flugleiters verantwortungsvoll tragen können, zumal ihm der Flugleiter die Verantwortung während des Starts/der Landung ohnehin nicht abnehmen kann. Der Pilot wird im Verantwortungsbewusstsein noch gestärkt, da er - ohne Flugleiter - erst recht die Flugvorbereitung genauestens durchführen muss.