

## 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 Ergebnisberichten<sup>1</sup> 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.

---

<sup>1</sup> 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 Medikamente 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](mailto: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.*