

Stellungnahme des Bundesverbands der Deutschen Luftverkehrswirtschaft (BDL)

zur Revision des Luftfahrt-Bundesamtes zu den

Vorgaben für die manipulationserkennbare Verpackung von Luftfracht

Stand: 17. April 2026

Zusammenfassung

Der Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft (BDL) begrüßt ausdrücklich das Angebot des Luftfahrt-Bundesamtes zur frühzeitigen Stellungnahme zur Revision der Vorgaben für die manipulationserkennbare Verpackung als erste Maßnahme infolge des Branchendialogs Luftfracht. Wie im Branchendialog Luftfracht vereinbart, kann ein gemeinsames Verständnis der Anforderungen der staatlichen Aufsicht und der Anwendung in der Praxis erheblich dazu beitragen, den Luftverkehrsstandort Deutschland zu stärken.

Ebenfalls begrüßt der BDL das grundsätzliche Ziel des Vorhabens, den Schutz von Luftfracht vor unbefugten Eingriffen weiter zu erhöhen und klarere sowie bundesweit einheitliche Maßstäbe für behördliche Überprüfungen zu etablieren.

Um diesem Anspruch auch in der Praxis gerecht werden zu können, begrüßen wir das Angebot des Luftfahrt-Bundesamtes zu einem zeitnahen persönlichen Austausch mit Expertinnen und Experten aus unseren Mitgliedsunternehmen. Daher ist diese Stellungnahme auf wesentliche Punkte beschränkt.

Im Dialog möchten wir dazu beitragen, zwischen dem zweifelsohne berechtigten Bedarf an klaren Definitionen und dem Risiko der Festlegung auf Idealzustände ohne fachlichen Auslegungsspielraum zu vermitteln. Insbesondere möchten wir vermeiden, dass mit der Revision ein isolierter Standard im internationalen Geschäft geschaffen wird („Gold-Plating“).

Der BDL empfiehlt insbesondere:

- klare Definitionen zu schaffen und bundesweit einheitlich anzuwenden,
- Bildmaterial als Orientierung und nicht als schematische Pflichtauslegung zu verstehen,
- den Vorrang von Prozessen und Qualitätssicherung vor Detailvorgaben zu betonen,
- den Beginn manipulationserkennbarer Maßnahmen beim bekannten Versender zu stärken,
- komplexe Netzwerk- und Umschlagrealitäten angemessen zu berücksichtigen,
- Schulung, Qualitätssicherung und Prozesse stärker zu gewichten als optische Detailkriterien,
- fachliche Auslegungsspielräume ausdrücklich zuzulassen,
- nationale Alleingänge im Europäischen Umfeld/Rechtsraum zu vermeiden.

Aus unserer Sicht sollten diese Punkte stärker berücksichtigt und die Vorgaben im kontinuierlichen Austausch mit Verbänden und Unternehmen fortentwickelt werden, um das gemeinsame Ziel einer Verbesserung der Luftfrachtsicherheit praktikabel, rechtssicher und konsistent zu erreichen.

Im Einzelnen

1. Praxistaugliche Umsetzung

Die im Dokument formulierte Auditfrage: „Gewährleistet der bekannte Versender/reglementierte Beauftragte, dass identifizierbare Luftfracht durch manipulationserkennbare Verpackung oder alternative Sicherheitsmaßnahmen während der Beförderung vor unbefugten Eingriffen geschützt wird?“ trifft aus unserer Sicht den richtigen Ansatz.

Ebenso wird das formulierte Ziel, dass keine verbotenen Gegenstände in sicherheitskontrollierte Sendungen eingebracht werden können, ohne dass dies entdeckt wird, vollumfänglich geteilt.

Während erstere zur Rechts- und Bewertungssicherheit beiträgt, birgt die konkrete Ausgestaltung der Bewertungsmaßstäbe erhebliche Risiken für eine sachgerechte und praxistaugliche Umsetzung.

Insbesondere die in der Anlage dargestellten Bewertungsmaßstäbe anhand konkreter Bildbeispiele sollten aus Sicht der Praxis wesentlich eindeutiger als Orientierungs- und Trainingsmittel – nicht jedoch als schematische oder abschließende Prüfmaßstäbe – verstanden werden.

Der Entwurf enthält zahlreiche inhaltlich zutreffende Aussagen, etwa zur Notwendigkeit:

- lückenloser Verpackung,
- der Vermeidung verdeckter Hohlräume,
- der Erkennbarkeit von Öffnung und Wiederverschluss,
- sowie zum Einsatz zusätzlicher Sicherungsmittel.

Aus der Praxis wird jedoch auf einen wesentlichen Punkt hingewiesen: Die Bewertungsmaßstäbe in der Anlage (z. B. zu Löchern, Spalten, Palettenfüßen, Folierungen, Hauben und Sammelsendungen) sind äußerst detailliert und visuell sehr konkret ausgestaltet.

Dies birgt das Risiko, dass:

- Bildbeispiele faktisch als verbindlicher Soll-Zustand interpretiert werden,
- reale Abweichungen als Mangel gewertet werden, auch wenn der prozessuale Schutz vor unbefugtem Zugriff gewährleistet ist,
- subjektive Bewertungen bei Audits entstehen, abhängig von Erfahrung und Auslegung der jeweiligen Prüfer.

Zudem sollte ein Abgleich mit bestehenden internationalen Verpackungsrichtlinien (insbesondere ICAO und IATA, etwa im Bereich Gefahrgut oder Tiertransporte mit erforderlicher Belüftung) sichergestellt werden.

Der Entwurf weist zutreffend darauf hin, dass eine Beurteilung anhand von Bildern im Zweifel nicht abschließend möglich ist und der Sachverhalt vor Ort im Einzelfall zu prüfen ist. Diese wichtige Einschränkung sollte jedoch deutlich stärker hervorgehoben und in der praktischen Anwendung konsequent berücksichtigt werden.

Aus Sicht des BDL ist entscheidend, dass die Bewertung nicht isoliert anhand einzelner optischer Merkmale erfolgt, sondern stets im Gesamtkontext des jeweiligen Sicherheitsprozesses. Maßgeblich sollte sein, ob ein unbefugter Zugriff tatsächlich verhindert oder mit hinreichender Wahrscheinlichkeit erkannt werden kann.

Vor diesem Hintergrund regen wir an, die Systematik der Bewertung stärker prozessorientiert auszurichten und klarzustellen, dass unterschiedliche, aber gleichwertige Sicherheitslösungen zulässig sind.

2. Vermeidung von „Gold-Plating“

Die sichere Lieferkette ist regelmäßig international organisiert und eingebettet in europäische sowie globale Regelwerke. Die im Entwurf vorgesehene Detailtiefe und der teilweise sehr konkrete Auslegungsmaßstab bergen das Risiko, dass bei einer ausschließlich nationalen Anwendung Abweichungen zu anderen EU-Mitgliedstaaten entstehen.

Ein solcher nationaler Sonderweg („Gold-Plating“) führt schon heute zu Wettbewerbsverzerrungen. Insbesondere besteht die Gefahr, dass Luftfrachtströme verstärkt über Standorte im benachbarten Ausland abgewickelt werden, sofern dort praktikablere oder harmonisierte Anforderungen gelten.

Zudem könnten zusätzliche Dokumentations- und Nachweispflichten entstehen, die den administrativen Aufwand erhöhen, ohne dass ein entsprechender Sicherheitsgewinn erzielt wird.

Der BDL spricht sich daher ausdrücklich dafür aus, die vorgesehenen Vorgaben eng an bestehenden europäischen und internationalen Standards auszurichten und eine Harmonisierung mit den Umsetzungspraktiken anderer Mitgliedstaaten sicherzustellen. Ein Abgleich mit einschlägigen Regelwerken (z. B. ICAO, IATA) erscheint in diesem Zusammenhang zwingend.

3. Grenzen der Umsetzbarkeit

Die im Anlagenteil dargestellten Bewertungsmaßstäbe orientieren sich überwiegend an statischen Verpackungszuständen. In der operativen Realität komplexer Netzwerk-, Hub- und Gateway-Strukturen unterliegen Sendungen jedoch einer Vielzahl dynamischer Prozesse:

- mehrfaches Sortieren und Umladen,
- erneute Konsolidierung und Dekonsolidierung,
- Umstapelung sowie Integration in unterschiedliche Ladeeinheiten (ULDs),
- Einsatz von Netzen, Folien und weiteren Sicherungsmitteln.

Die im Dokument adressierten Anforderungen – etwa hinsichtlich vollständig geschlossener Folierungen, der Abdeckung von Palettenfüßen oder der Vermeidung kleinster Öffnungen – lassen sich unter diesen Bedingungen nicht durchgängig in einem idealisierten Zustand aufrechterhalten.

Ein dauerhaft „hermetischer“ Zustand einzelner Packstücke ist systembedingt nicht realistisch. Gleichwohl wird der Schutz vor unbefugtem Zugriff durch etablierte prozessuale Maßnahmen, Zugangskontrollen und dokumentierte Übergaben schon heute zuverlässig gewährleistet.

Eine zu starke Fokussierung auf visuelle Einzelkriterien birgt das Risiko, dass formale Anforderungen in den Vordergrund treten, während die tatsächliche Sicherheitswirkung in den Hintergrund gerät.

Der BDL regt an, die Vorgaben stärker an der realen Prozesskette auszurichten und klarzustellen, dass auch unter dynamischen Bedingungen ein angemessenes Sicherheitsniveau erreicht werden kann.

4. Stärkung des Bekannten Versenders

Aus Sicht des BDL sollte der Beginn manipulationserkennbarer Maßnahmen bereits einen Schritt früher in der Transportkette – beim bekannten Versender beginnen und verankert werden.

Die frühzeitige Sicherung der Sendung am Ursprung der Lieferkette ist ein zentraler Baustein für die Integrität der gesamten Transportkette. Hier können durch geeignete Verpackungs-, Kennzeichnungs- und Prozessmaßnahmen wesentliche Sicherheitswirkungen erzielt werden.

Eine klare Hervorhebung dieser Verantwortung würde dazu beitragen, das Sicherheitsniveau insgesamt zu stärken und gleichzeitig die nachgelagerten Akteure zu entlasten.

5. Schulung, Qualitätssicherung und Auslegungsspielräume

Ein wirksames Sicherheitsniveau in der Luftfracht basiert maßgeblich auf qualifiziertem Personal, funktionierenden Qualitätssicherungssystemen und klar definierten Prozessen.

Daher sollte dem Aspekt der Schulung sowie der kontinuierlichen Qualitätssicherung ein noch höherer Stellenwert eingeräumt werden als der Einhaltung einzelner optischer Detailkriterien.

Zugleich ist es erforderlich, fachliche Auslegungsspielräume ausdrücklich zuzulassen, insbesondere dort, wo unterschiedliche Maßnahmen ein gleichwertiges Sicherheitsniveau gewährleisten.

6. Weiteres Vorgehen

Der BDL begrüßt ausdrücklich die Bereitschaft des Luftfahrt-Bundesamtes zum Dialog mit der Branche. Wir regen an, die vorliegenden Ansätze im Rahmen eines strukturierten Austauschs gemeinsam mit den betroffenen Unternehmen weiter zu konkretisieren und praxisnah auszugestalten. Ziel sollte ein Regelwerk sein, das:

- ein hohes und wirksames Sicherheitsniveau gewährleistet,
- bundesweit einheitlich angewendet werden kann,
- praktikabel und prozessorientiert ausgestaltet ist,
- internationale Wettbewerbs- und Anschlussfähigkeit sicherstellt.
- die weitere Verlagerung von Frachtströmen in Europäische Nachbarländer verhindert.

Der BDL steht für diesen Dialog jederzeit zur Verfügung und bringt die Expertise seiner Mitgliedsunternehmen gerne ein.

Kontakt

Alexander Klay **Leiter Luftfracht**

alexander.klay@bdl.aero
+49 30 520 077-165

Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e. V. (BDL)
Haus der Luftfahrt / Friedrichstraße 79 / 10117 Berlin / www.bdl.aero

Der Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft (BDL) wurde 2010 als gemeinsame Interessenvertretung der deutschen Luftverkehrswirtschaft gegründet. Mitglieder des Verbandes sind Fluggesellschaften, Flughäfen, die Deutsche Flugsicherung und weitere Leistungsanbieter im deutschen Luftverkehr.