



**AOPA** GERMANY

Verband der Allgemeinen Luftfahrt e.V.

Flugplatz, Haus 10

63329 Egelsbach

Tel.: 06103 42081

Fax: 06103 42083

E-Mail: [info@aopa.de](mailto:info@aopa.de)

Web: [www.aopa.de](http://www.aopa.de)

## **Vermerk: Fliegen ohne Flugleiter und Feuerlösch- und Rettungswesen**

### **1. Hintergrund**

Traditionell werden viele Flugplätze in Deutschland gemäß §53 Abs. 3 LuftVZO zur Vorhaltung von Flugleitern und alle Flugplätze durch die NfL I 72/83 zur Vorhaltung von Feuerlösch- und Rettungswesen gemäß der Vorgaben des ICAO Annex 14 Kapitel 9.2 zum Rescue and Fire Fighting (RFF) verpflichtet. Dieser ICAO-Standard wurde von vielen Mitgliedstaaten der ICAO durchaus unterschiedlich gehandhabt, etwa in Dänemark und Frankreich wurde RFF lediglich für den gewerblichen Luftverkehr vorgehalten. Die Auflage, Flugbetrieb in Anwesenheit eines Flugleiters oder auch einer sachkundigen Person durchführen zu müssen, wird im Wesentlichen mit der Pflicht zur Bereitstellung von RFF begründet.

Im November 2022 haben sich die insofern anwendbaren Standards des ICAO Annex 14 Kapitel 9.2. geändert. Seitdem dürfen die Mitgliedstaaten die Vorhaltung von RFF nur noch für den gewerblichen Luftverkehr gemäß OPS-CAT zur Pflicht machen (definiert als gewerblicher Transport von Passagieren, Fracht und Post). Für die Betriebsarten OPS-NCO, -NCC und -SPO entfällt somit die Verpflichtung.

In Deutschland soll der traditionelle Rechtszustand jetzt der geänderten internationalen Rechtslage angeglichen werden, dazu soll die NfL I 72/83 zurückgezogen und durch eine angepasste Veröffentlichung ersetzt werden.

### **2. Die Möglichkeiten der Umsetzung**

Nachfolgend sollen die Möglichkeiten einer möglichst unaufwendigen Umsetzung dargestellt werden. Diese Möglichkeiten beziehen sich nicht nur auf die Aufhebung der Verpflichtung zur Vorhaltung von RFF, sondern schließen die Aufhebung der Verpflichtung zur Vorhaltung eines Flugleiters ein, zu dessen Aufgabenbereich bislang die Wahrnehmung von RFF-Maßnahmen gehört (siehe unten 2.1). Ein Vorschlag, wie mit den verbleibenden Aufgaben eines Flugleiters umzugehen ist, findet sich unter 2.2.

## **2.1 Änderung der Genehmigungen für die betroffenen Flugplätze in Bezug auf RFF**

Art und Weise der Änderung oder Aufhebung einer Verpflichtung richten sich nach ihrer Einführung (sog. actus-contrarius-Theorie). Das bedeutet zum einen, dass der „actus contrarius“ dieselbe Rechtsnatur wie der „actus positivus“ haben muss, und zum anderen, dass für beide Akte dieselbe staatliche Stelle zuständig ist (vom Widerspruchsverfahren abgesehen).

Die Verpflichtung zur Vorhaltung von Flugleitern und RFF ist Bestandteil der jeweiligen Flugplatzgenehmigung, und zwar in Form von Auflagen (§ 36 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG). Diese sind von den hierfür jeweils zuständigen Landesbehörden erlassen worden (Bundesauftragsverwaltung nach § 31 Abs. 2 Nr. 4 LuftVG).

Für die Änderung der jeweiligen Flugplatzgenehmigung im Wege der Aufhebung der betreffenden Auflage ist diejenige Behörde zuständig, die auch die Genehmigung einschließlich dieser Auflage erlassen hat.

Da sowohl Genehmigung als auch Auflage „Verwaltungsakte“ im Sinne des § 35 VwVfG sind, ist auch die Änderung der Genehmigung durch Aufhebung der Auflage als gegenteiliger Akt ein solcher Verwaltungsakt („actus contrarius“).

In Betracht kommt aus Gründen der Eindeutigkeit und Rechtsklarheit zunächst, dass gegenüber den Adressaten der jeweiligen Flugplatzgenehmigung eine entsprechende Genehmigungsänderung erlassen wird. Dies würde bedeuten, dass eine Vielzahl von Einzelverfügungen nach § 35 Satz 1 VwVfG erlassen werden müsste.

Da die entsprechenden Vorgänge im Einzelnen administrativ abgearbeitet werden müssten, würde ein solches Vorgehen allerdings einen gewissen Zeitraum in Anspruch nehmen, während dessen eine allmählich wachsende Anzahl von Flugplätzen von den genannten Verpflichtungen befreit werden würde und andere noch hierauf warten würden. Während dieses Zeitraums würde bei den Nutzern der Flugplätze eine unerwünschte Rechtsunsicherheit darüber bestehen, welcher Flugplatz aktuell bereits befreit ist und welcher (noch) nicht.

Um diesen Zustand der rechtlichen und tatsächlichen Unsicherheit zu vermeiden, wird der Erlass von Allgemeinverfügungen für die betroffenen Flugplätze der jeweiligen Bundesländer empfohlen. Auch eine Allgemeinverfügung hat den Rechtscharakter eines Verwaltungsakts und kommt deshalb vorliegend als „actus contrarius“ in Betracht.

Nach § 35 Satz 2 VwVfG ist eine Allgemeinverfügung „ein Verwaltungsakt, der sich an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbaren Personenkreis richtet oder die öffentlich-rechtliche Eigenschaft einer Sache oder ihre Benutzung durch die Allgemeinheit betrifft“. Der Personenkreis, um den es hier geht, sind die Betreiber der auf dem jeweiligen Landesgebiet liegenden Flugplätze, die dementsprechend in den Zuständigkeitsbereich der dortigen Landesbehörde fallen. Die Bestimmtheit oder zumindest Bestimmbarkeit dieses „Personenkreises“ steht vorliegend außer Frage. Zudem lässt sich die Feststellung, dass hier die „Allgemeinverfügung“ als passendes Rechtsinstrument infrage kommt, auch mit

den in § 35 Satz 2 VwVfG genannten alternativen Kriterien begründen („öffentlich-rechtliche Eigenschaft einer Sache“).

Die Änderung einer Vielzahl von Einzelverfügungen durch eine Allgemeinverfügung ist im Übrigen in der Praxis nichts Ungewöhnliches. Insbesondere die Finanzverwaltung benutzt typischerweise diesen Mechanismus bei spontan eintretenden Rechtsänderungen zur Anpassung ihrer zuvor erlassenen Steuerbescheide<sup>1</sup>.

Es wird deshalb im Interesse einer schleunigen und damit rechtssicheren Vorgehensweise empfohlen, dass die zuständigen Landesbehörden für ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich Allgemeinverfügungen erlassen, mit denen sie die betreffenden Auflagen in den Flugplatzgenehmigungen aufheben. Dies schließt es nicht aus, anschließend nach und nach die jeweiligen Flugplatzgenehmigungen entsprechend anzupassen.

Diese Verfügungen würden ihre materielle Rechtsgrundlage in § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG haben. Unabhängig davon, ob man die Aufhebung der betreffenden Auflagen als eine „wesentliche“ Änderung ansieht, so empfiehlt sich eine ausdrückliche Änderung jedenfalls aus Gründen der Rechtssicherheit.

Grundsätzlich sind die vorgeschlagenen Aufhebungen der Auflagen aber als unwesentliche Änderungen der Flugplatzgenehmigungen einzustufen, da ein Flugplatz durch die geplanten Maßnahmen in Bezug auf Flugleiter und RFF „sein Gesicht“ nicht verändert und damit das vom Bundesverwaltungsgericht (BVerwG, 22.06.1979 - IV C 40.75) definierte Merkmal der „Wesentlichkeit“ nicht erfüllt wird. Die Rechte Dritter sind aus den nachfolgend aufgeführten Gründen nicht betroffen:

Da durch die Aufhebung der Auflagen der Flugbetrieb weder qualitativ noch quantitativ verändert wird - denn genehmigte Platzrunde, Flugbewegungszahlen bzw. bestehende Beschränkungen und Öffnungszeiten bleiben jeweils unverändert – sind die Kriterien der unwesentlichen Genehmigungsänderung erfüllt. Die Wesentlichkeit der Änderung (oder Erweiterung) eines Flugplatzes ist auch danach zu bemessen, ob und wie weit das Vorhaben verstärkt rechtlich geschützte nachbarliche Interessen beeinträchtigen kann (BVerwG, Urt. v. 16.12.1988 - 4 C 40.86 -, BVerwGE 81, 95).

Flugbetrieblich wird nur die Entscheidung über die Auswahl der Betriebspiste auf die Piloten übertragen, was keine Auswirkung auf die Rechte Dritter hat. Auch Details zur Führung des Flugbuchs, der Kontrolle der Betriebsflächen sowie RFF haben keine Auswirkungen auf die Rechte Dritter.

---

<sup>1</sup> Vgl. etwa die [Allgemeinverfügung der Finanzbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg vom 9. September 2022 zur Minderung von Einkommensteuer-Vorauszahlungen für den 10. September 2022 wegen der Energiepreispauschale \(bundesfinanzministerium.de\)](#)

## **2.2 Vorschlag für die Wahrnehmung der verbleibenden Aufgaben eines Flugleiters**

Nach § 53 Abs. 3 LuftVZO kann die Genehmigungsbehörde es vom Landeplatzhalter verlangen eine oder mehrere Personen als Flugleiter zu bestellen.

Der Flugleiter sorgt dann als Vertreter des Platzhalters für den ordnungsgemäßen Betrieb an dem jeweiligen Flugplatz und für die Erfüllung der Pflichten des Flugplatzhalters gegenüber der Luftfahrtbehörde.

Die Vorschrift hat den folgenden Regelungsinhalt:

- Zum einen setzt sie an einem ungeschriebenen Grundsatz an, indem sie die Bestellung eines Flugleiters als Ausnahme formuliert. Der Grundsatz ist die Nicht-Bestellung.
- Wenn ausnahmsweise „auf Verlangen“ doch ein Flugleiter zu bestellen ist, dann müssen hierfür Gründe vorliegen, die sich aus der jeweiligen Situation an einem konkreten Flugplatz oder hinsichtlich eines konkreten Flugplatzbetreibers ergeben und die nach Ansicht der Luftfahrtbehörde die Bestellung eines Flugleiters erforderlich machen.–Als Beispiel seien hier stark frequentierte Flugplätze in komplexen Lufträumen - etwa mit ATZ, RMZ und TMZ - sowie Luftfahrtveranstaltungen mit größerem Verkehrsaufkommen genannt.–Zumeist wurden in den Flugplatzgenehmigungen die Vorgaben der NfL I 72/83 zum Feuerlösch- und Rettungswesen als Aufgaben des Flugleiters definiert.
- Der Grundsatz der Nicht-Bestellung kommt insbesondere dann in Betracht, wenn gewährleistet ist, dass die Aufgaben, die von einem Flugleiter üblicherweise wahrgenommen werden, auch ohne Flugleiter erledigt werden können, insbesondere von den jeweiligen Nutzern des Flugplatzes.

So könnten die folgenden Aufgaben auch von den Nutzern des Flugplatzes wahrgenommen werden.

- Führung des Hauptflugbuchs
  - Die Meldung der Zeiten von Start und Landungen kann von Piloten problemlos mit einem Formular entweder elektronisch oder per Einwurf in einen Briefkasten vorgenommen werden.
- Überprüfung des ordnungsgemäßen Zustands der Flugbetriebsflächen
  - Der Flugplatzbetreiber überprüft den Zustand der Flugbetriebsflächen regelmäßig, zwischen diesen Überprüfungen können Piloten sich auch selbst vom Zustand der Flächen überzeugen.
- Festlegung der Pisten-Betriebsrichtung für Start und Landung
  - Die Betriebsrichtung einer Piste wird gegen den Wind festgelegt. Die Windrichtung wird durch Windsäcke angezeigt, die als Referenz dienen. Diese Entscheidungen können Piloten auch selbstständig treffen.

All diese Funktionen werden bereits von Piloten an Flugplätzen in den Fällen übernommen, in denen Flugbetrieb mit sachkundigen Personen für den RFF, aber ohne Flugleiter stattfindet. Uns liegen keine Erkenntnisse vor, die hierbei von Problemen berichten.

Zur Umsetzung kommen in Betracht:

1. Einzelverfügungen
2. Auch Allgemeinverfügungen kommen als Rechtsinstrumente in Betracht. Dabei gibt es zwei mögliche Ansätze:
  - a. Eine Allgemeinverfügung erlaubt es den jeweiligen Piloten der Flugbetriebsarten OPS-NCO, -NCC und -SPO Aufgaben des Flugleiters wahrzunehmen, wenn der Flugplatzhalter dem zustimmt. Dementsprechend wären die Adressaten nicht die betroffenen Flugplätze, sondern die diese anfliegenden Piloten. Es gehört zur ordnungsgemäßen Flugvorbereitung der Piloten, sich vor Antritt des Fluges über diese Allgemeinverfügung und die Umsetzung durch den jeweiligen Flugplatzbetreiber zu informieren.
  - b. Eine Allgemeinverfügung befreit Flugplatzhalter von ihrer Verpflichtung zur Bestellung eines Flugleiters. Entweder können die Aufgaben des Flugleiters entfallen, oder die Verantwortung für die Aufgaben werden den Piloten übertragen.

Egelsbach, den 24. Februar 2023

Prof. Dr. Elmar Giemulla  
Präsident AOPA-Germany