Achim Friedl, Mitglied im Vorstand
DHV e. V. – Sablé-Platz 6 – 31675 Bückeburg

Schriftliche Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Verkehrsausschusses des Deutschen Bundestags am 11. November 2026

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Siebzehnten Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes
(Bundestagsdrucksache 21/7403)

Bückeburg, den 6. November 2026

Die nachfolgende Stellungnahme bezieht sich auf den Einsatz von Hubschraubern und stützt sich auf die fachliche Expertise des Deutschen Hubschrauber Verbands. Ergänzend fließen meine persönlichen Kenntnisse sowie die praktischen Erfahrungen ein, die ich im Laufe meiner 32-jährigen Tätigkeit als Hubschrauberpilot erworben habe.

1. Gegenstand der Stellungnahme

Der Entwurf eines Siebzehnten Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes sieht Änderungen der §§ 10a, 19b, 25, 32b und 58 LuftVG vor (Drucksache 21/7403).

Für den Hubschrauberbetrieb sind insbesondere die vorgesehenen Änderungen der §§ 19b und 25 LuftVG sowie die damit im Zusammenhang stehenden Änderungen des § 58 LuftVG von Bedeutung.

Die vorliegende Stellungnahme beschränkt sich daher auf diese Regelungsbereiche und bewertet die beabsichtigten gesetzlichen Änderungen insbesondere im Hinblick auf ihre rechtlichen und praktischen Auswirkungen auf den Hubschrauberbetrieb.

2. Einleitung

Die zivile Hubschrauberindustrie hat in den vergangenen Jahren eine bemerkenswerte technologische und betriebliche Entwicklung erfahren.

Deutscher Hubschrauber Verband e.V.
Sablé-Platz 6, 31675 Bückeburg
Vorsitzender: Thomas Hein
Vertreter: Steffen Lutz, Dr. Frank Liemandt
Amtsgericht Bonn VR2778

Achim Friedl, Mitglied im Vorstand
DHV e. V. – Sablé-Platz 6 – 31675 Bückeburg

Fortschritte in der Antriebs- und Flugzeugtechnik, der Digitalisierung sowie der Flugführung haben die Sicherheit, Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit und Wirtschaftlichkeit moderner Hubschrauber kontinuierlich verbessert. Gleichzeitig haben sich die gesellschaftlichen Anforderungen verändert. Klima- und Umweltschutz, die Schonung natürlicher Ressourcen, die Verringerung von Emissionen und Lärmbelastungen sowie neue Mobilitäts- und Dienstleistungserfordernisse sind zusätzliche Herausforderungen, denen die Hubschrauberbranche mit vielfältigen Innovationen und Veränderungen entspricht.

Neben der kontinuierlichen Verbesserung eingeführter Hubschraubermuster werden neue Technologien und Antriebskonzepte (Rotoren und Triebwerke) entwickelt und erprobt. Beispielhaft steht hierfür das Forschungsprojekt PioneerLab von Airbus Helicopters, mit dem unter anderem Möglichkeiten zur Verbesserung der Energieeffizienz und zur Verringerung der Umweltbelastungen untersucht und realisiert werden. Auch der Einsatz nachhaltiger Flugkraftstoffe (SAF) eröffnet bereits heute Möglichkeiten zur Reduzierung klimarelevanter Emissionen. Mit dem neu entwickelten Airbus H140 wurden zudem wesentliche aktuelle Anforderungen an Sicherheit, Leistungsfähigkeit, Wirtschaftlichkeit und Einsatzflexibilität, insbesondere für den Luftrettungsdienst, aufgegriffen.

Die Bedeutung dieser Fortschritte reicht weit über den eigentlichen Flugbetrieb hinaus. Hubschrauber leisten einen unverzichtbaren Beitrag zur öffentlichen Daseinsvorsorge und zur Erfüllung vielfältiger gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Aufgaben. Dies gilt insbesondere für die Luftrettung, den Katastrophenschutz, die Waldbrandbekämpfung sowie für spezialisierte Dienstleistungen bei der Errichtung, Wartung und Überwachung kritischer Infrastrukturen. Ihre besonderen Fähigkeiten, vor allem das senkrechte Starten und Landen, der Schwebeflug und die weitgehende Unabhängigkeit von Flugplatzinfrastruktur, ermöglichen Einsätze, die mit anderen Mitteln nicht oder nur mit erheblichem zusätzlichem Aufwand durchgeführt werden können.

Diese Eigenschaften gewinnen auch im Zusammenhang mit neuen Mobilitätskonzepten zunehmend an Bedeutung. Die Advanced Air Mobility Strategie des Bundesverkehrsministeriums verfolgt das Ziel, flexible, bedarfsgerechte und möglichst umweltverträgliche Luftverkehrsdienstleistungen zu ermöglichen. Viele

der dabei angestrebten betrieblichen Fähigkeiten gehören bereits heute zum Leistungsspektrum moderner Hubschrauber.

Damit die technologischen Fortschritte und die besonderen Fähigkeiten des Hubschraubers ihren größtmöglichen Nutzen für Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt entfalten können, bedarf es zeitgemäßer, risikogerechter und praxisorientierter rechtlicher Rahmenbedingungen. Nur dann können die besonderen Fähigkeiten des Hubschraubers ihren größtmöglichen Beitrag zur Sicherheit, zur nachhaltigen Mobilität, zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und zum Wohl der Allgemeinheit leisten.

3. Stellungnahme zu den einzelnen Änderungsentwürfen

3.1 Zu Artikel 1 Nr. 3. E-17. LuftVGÄndG (§ 19b LuftVG)

Beim Betrieb von Hubschraubern an Verkehrsflughäfen werden bereits heute emissions- und lärmbasierte Entgelte erhoben. Mit der vorgesehenen Ergänzung des § 19b Absatz 1 Satz 6 LuftVG um den Halbsatz „die insbesondere Anreize für die Nutzung lärmärmerer Flugzeugmuster setzt“ unterstreicht der Gesetzgeber die Bedeutung der Fluglärmminderung[1].

Wie bereits in der Einleitung dargelegt, haben die Hubschrauberhersteller und Hubschrauberbetreiber diese Herausforderung erkannt und tragen durch technische Innovationen sowie betriebliche Maßnahmen kontinuierlich zur Verringerung der Lärmbelastung bei. Weitergehender gesetzlicher Vorgaben zur Höhe und Erhebung entsprechender Entgelte bedarf es daher für Hubschrauber nicht.

3.2 Zu Artikel 1 Nr. 4. E-17. LuftVGÄndG (§ 25 LuftVG)

3.2.1 Außenstarts und -landungen („Flugplatzzwang“) im deutschen Luftverkehrsrecht

Der in § 25 LuftVG verankerte sogenannte „Flugplatzzwang“ beruht auf einem Regelungsmodell, das historisch und funktional maßgeblich durch die Anforderungen der konventionellen Flächenluftfahrt geprägt ist.

[1] vgl. Luftfahrtstrategie der Bundesregierung

Deutscher Hubschrauber Verband e.V.
Sablé-Platz 6, 31675 Bückeburg
Vorsitzender: Thomas Hein
Vertreter: Steffen Lutz, Dr. Frank Liemandt
Amtsgericht Bonn VR2778

Während Flugzeuge für Starts und Landungen regelmäßig auf geeignete Start- und Landebahnen angewiesen sind, liegt eine wesentliche technische und betriebliche Eigenschaft von Hubschraubern gerade in ihrer Fähigkeit, unabhängig von einer solchen Infrastruktur sicher starten und landen zu können. Die unterschiedslose Anwendung des „Flugplatzzwangs“ auf beide Luftfahrzeugarten berücksichtigt diese grundlegenden Unterschiede nur unzureichend. Sie führt dazu, dass eine bestimmungsgemäße Betriebsform des Hubschraubers rechtlich als Ausnahme von einem Regelfall behandelt werden muss. Verstärkt wird die Erforderlichkeit von Ausnahmeregelungen dadurch, dass Hubschrauber überwiegend im öffentlichen Interesse eingesetzt werden, insbesondere im zivilen Luftrettungsdienst zum Schutz des Grundrechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 GG und der daraus erwachsenen staatlichen Schutzpflicht für das menschliche Leben.

Zukunftsgerichtet erscheint es sachgerecht, die grundsätzliche gesetzliche Zulässigkeit von Außenstarts und -landungen für Hubschrauber und VCA[2] vorzusehen, sofern die einschlägigen luftverkehrsrechtlichen Sicherheitsanforderungen eingehalten werden und keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Schutzbelange entgegenstehen. Die zuständigen Luftfahrtbehörden würden dadurch nicht ihrer Aufsichts- und Eingriffsbefugnisse beraubt, sondern könnten diese gezielt bei konkreten Gefahren oder Rechtsverstößen ausüben.

Die beabsichtigte Änderung des Luftverkehrsgesetzes könnte zum Anlass genommen werden, den bisherigen pauschalen „Flugplatzzwang“ grundsätzlich zu überprüfen und durch eine differenzierte, an den technischen Eigenschaften und betrieblichen Risiken der jeweiligen Luftfahrzeugarten orientierte Regelung zu ersetzen. Rechtspolitische Vorschläge sind in dieser Stellungnahme jedoch nicht weiter zu verfolgen, da zur Beseitigung akuter praktischer Probleme und von Rechtsunsicherheit ein Entwurf zur Änderung des § 25 LuftVG mit dem Siebzehnten Gesetz zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes (17. LuftVGÄndG) vorliegt, der der dringenden Verabschiedung bedarf.

[2] VCA = senkrecht start- und landefähiges Luftfahrzeug (VTOL-capable aircraft, VCA): ein motorgetriebenes Luftfahrzeug, schwerer als Luft, bei dem es sich nicht um ein Flugzeug oder einen Drehflügler handelt, das mithilfe von Auftriebs- und Schubeinheiten, mit denen während des Starts und der Landung Auftrieb erzeugt wird, senkrecht starten und landen kann (Artikel 2 Nummer 8b der Verordnung (EU) Nr. 1178/2011)

Deutscher Hubschrauber Verband e.V.
Sablé-Platz 6, 31675 Bückeburg
Vorsitzender: Thomas Hein
Vertreter: Steffen Lutz, Dr. Frank Liemandt
Amtsgericht Bonn VR2778

Außenstarts und -landungen werden in § 25 LuftVG unterschieden nach:

- echten Außenstarts und -landungen (§ 25 Absatz 1 Satz 1 und 2 LuftVG). Diese finden außerhalb von Flugplätzen statt.
- unechte Außenstarts und -landungen (§ 25 Absatz 1 Satz 3 LuftVG). Diese finden auf Flugplätzen außerhalb der festgelegten Start- und Landebahnen oder außerhalb der Betriebsstunden oder innerhalb von Betriebsbeschränkungszeiten statt.

3.2.2 Außenstarts und -landungen („Flugplatzzwang“) im europäischen Luftverkehrsrecht

Das europäische Luftverkehrsrecht beruht auf den unionsrechtlichen Zuständigkeiten des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Die EU-Verordnungen für den Luftverkehr gelten unmittelbar in den Mitgliedstaaten und bilden einen weitgehend harmonisierten Rechtsrahmen für die Sicherheit und Durchführung des Flugbetriebs.

Anders als das deutsche Luftverkehrsgesetz enthält das europäische Luftverkehrsrecht keinen „Flugplatzzwang“, der Starts und Landungen von Luftfahrzeugen grundsätzlich auf behördlich genehmigte Flugplätze beschränkt.

Insbesondere die Verordnung (EU) Nr. 965/2012 zur Festlegung technischer Vorschriften und Verwaltungsverfahren in Bezug auf den Flugbetrieb enthält ausdrücklich die Möglichkeit, Starts und Landungen außerhalb von Flugplätzen durchzuführen. Dies gilt insbesondere für den Hubschrauberbetrieb und die Nutzung sogenannter „operating sites“. Darunter versteht das europäische Flugbetriebsrecht einen vom Betreiber oder verantwortlichen Luftfahrzeugführer ausgewählten Ort, der für Starts und Landungen genutzt werden kann.

Damit erkennt das Unionsrecht ausdrücklich an, dass die Durchführung des Hubschrauberbetriebs nicht zwingend an die Nutzung eines genehmigten Flugplatzes gebunden ist. Außenstarts und -landungen stellen aus unionsrechtlicher Sicht somit nicht grundsätzlich einen atypischen oder unerwünschten Ausnahmefall dar, sondern sind unter Einhaltung der einschlägigen betrieblichen und sicherheitsrechtlichen Anforderungen eine ausdrücklich vorgesehene Betriebsform. Diese Einordnung spricht dafür, den Hubschrauberbetrieb in § 25 LuftVG mit entsprechenden Ausnahmen von Zustimmungs- und Erlaubnispflichten für Außenstarts und -landungen zu versehen.

Deutscher Hubschrauber Verband e.V.
Sablé-Platz 6, 31675 Bückeburg
Vorsitzender: Thomas Hein
Vertreter: Steffen Lutz, Dr. Frank Liemandt
Amtsgericht Bonn VR2778

3.3 Zu Artikel 1 Nr. 4.a) E-17. LuftVGÄndG (§ 25 LuftVG)

3.3.1 Paradigmenwechsel und rechtliche Auswirkungen auf Luftfahrzeugführer und Luftfahrtunternehmen

Mit der beabsichtigten Gesetzesänderung ist ein grundlegender Paradigmenwechsel verbunden, der für Luftfahrzeugführer, Besatzungen und Luftfahrtunternehmen eine erhebliche Verschärfung der bisherigen Rechtslage bedeuten kann.

Während die bisherige Regelung ihrem rechtlichen Charakter nach als präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt einzuordnen ist, würde die vorgesehene Neuregelung ein repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt begründen. Dieser Unterschied ist von wesentlicher rechtlicher Bedeutung. Ein präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt dient grundsätzlich der vorbeugenden Kontrolle einer an sich zulässigen Tätigkeit. Liegen die gesetzlichen Genehmigungsvoraussetzungen vor, besteht regelmäßig ein Anspruch auf Erteilung der Erlaubnis. Demgegenüber geht ein repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt von der grundsätzlichen Unerwünschtheit beziehungsweise Unzulässigkeit der betreffenden Handlung aus. Eine Befreiung kommt lediglich ausnahmsweise in Betracht. Soweit die Entscheidung im Ermessen der zuständigen Behörde steht, besteht grundsätzlich kein Anspruch auf Erteilung der Befreiung, sondern lediglich auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung.

Die vorgesehene Änderung würde damit die Rechtsposition der betroffenen Luftfahrzeugführer und Luftfahrtunternehmen erheblich verändern. Besonders kritisch erscheint eine solche Verschärfung, wenn sie auch Luftfahrzeugführer und Luftfahrtunternehmen erfasst, deren Verhalten weder Anlass noch Ursache für die beabsichtigte Neuregelung war. Insgesamt ist die Änderung hinnehmbar. Verstöße müssen angemessen und dennoch wirkungsvoll geahndet werden können und von der Ahndung muss eine abschreckende Wirkung ausgehen.

3.3.2 Erfordernis der Zustimmung des Flugplatzunternehmers und der Erlaubnis der Genehmigungsbehörde

Nach dem vorliegenden Gesetzentwurf soll das Verbot bereits dann entfallen, wenn entweder die Zustimmung des Flugplatzunternehmers **oder** die Erlaubnis der zuständigen Genehmigungsbehörde vorliegt. Diese alternative Verknüpfung

Deutscher Hubschrauber Verband e.V.
Sablé-Platz 6, 31675 Bückeburg
Vorsitzender: Thomas Hein
Vertreter: Steffen Lutz, Dr. Frank Liemandt
Amtsgericht Bonn VR2778

der beiden Voraussetzungen erscheint rechtssystematisch nicht sachgerecht. Nach der bisherigen Regelungssystematik sind die Zustimmung des Flugplatzunternehmers und die Erlaubnis der zuständigen Luftfahrtbehörde grundsätzlich als eigenständige, kumulativ zu erfüllende Voraussetzungen zu betrachten.

Während die Zustimmung des Flugplatzunternehmers die Nutzung des Flugplatzes im Rahmen seiner Verfügungs- und Betriebsbefugnisse betrifft, obliegt die Entscheidung über Ausnahmen von öffentlich-rechtlichen Festlegungen der Flugplatzgenehmigung ausschließlich der zuständigen Luftfahrtbehörde.

Zur Vermeidung entsprechender Rechtsunsicherheiten und zur Wahrung der bestehenden Zuständigkeitsverteilung wird daher angeregt, den Verbotstatbestand wie folgt an das Fehlen einer oder beider Voraussetzungen zu knüpfen: „Wenn die Zustimmung des Flugplatzunternehmers oder die Erlaubnis der zuständigen Genehmigungsbehörde oder beide fehlen, ist es verboten, …“ Damit wird klargestellt, dass das Verbot grundsätzlich nur dann entfällt, wenn sowohl die Zustimmung des Flugplatzunternehmers als auch die erforderliche behördliche Erlaubnis vorliegen.

3.4 Zu Artikel 1 Nr. 4.b) E-17. LuftVGÄndG (§ 25 LuftVG)

Den Hubschraubereinsätzen des Such- und Rettungsdienstes, der zivilen Luftrettung, der Brandbekämpfung sowie der Notfall- und Katastrophenhilfe und den Einsätzen von Polizei, Zoll und Küstenwache ist gemeinsam, dass sie der Wahrnehmung von Aufgaben von besonderem öffentlichem Interesse dienen. Sie leisten einen unverzichtbaren Beitrag bei der Rettung von Menschenleben, dem Schutz von körperlicher Unversehrtheit und Gesundheit, bei der Bewältigung von Katastrophen und Großschadenslagen, zur Gefahrenabwehr, zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung sowie zur Gewährleistung der staatlichen Handlungsfähigkeit[3]. Die entsprechenden Einsätze dienen damit in besonderem Maße

[3] Die neue Luftfahrtstrategie der Bundesregierung misst Hubschraubern künftig eine zentrale Bedeutung bei: „Sie sind unverzichtbar in Bereichen wie Rettungsdiensten, Polizei, Katastrophenschutz, Überwachung kritischer Infrastrukturen und militärischen Einsätzen.“

Deutscher Hubschrauber Verband e.V.
Sablé-Platz 6, 31675 Bückeburg
Vorsitzender: Thomas Hein
Vertreter: Steffen Lutz, Dr. Frank Liemandt
Amtsgericht Bonn VR2778

dem Gemeinwohl, der öffentlichen Sicherheit und der Erfüllung staatlicher Schutzaufgaben.

Die besondere gesellschaftliche Bedeutung dieser Aufgaben besteht unabhängig davon, ob sie durch staatliche Stellen, öffentlich-rechtliche Einrichtungen oder entsprechend beauftragte private beziehungsweise gemeinnützige Organisationen wahrgenommen werden. Maßgeblich ist der öffentliche Zweck des jeweiligen Einsatzes und nicht allein die Rechtsform oder organisatorische Zuordnung des ausführenden Luftfahrtunternehmens.

Bei den genannten Aufgaben ist die Zulässigkeit zur Durchführung von Außenstarts und -landungen von vitaler Bedeutung. Die Regelungen des § 25 LuftVG müssen deshalb sicherstellen, dass die für diese Aufgaben erforderlichen Flugbewegungen rechtssicher, flexibel und ohne vermeidbare administrative Hindernisse durchgeführt werden können. Die Regelungen bzw. Ausnahmen sollten so klar und eindeutig gefasst werden, dass für den verantwortlichen Luftfahrzeugführer jederzeit Rechtssicherheit hinsichtlich der zulässigen Flugdurchführung besteht. Es kann insbesondere während fliegerisch anspruchsvoller und sicherheitskritischer Flugphasen – etwa beim Flug in geringer Höhe in unmittelbarer Nähe zur Boden- und Hinderniskulisse sowie während Start und Landung wenn ohnehin erheblicher Zeit- und entscheidungsdruck besteht – nicht Aufgabe des verantwortlichen Luftfahrzeugführers sein, auslegungsbedürftige gesetzliche Tatbestände fortlaufend rechtlich zu interpretieren, um beurteilen zu können, ob die notwendige Art der Flugdurchführung nach den gesetzlichen Vorgaben noch zulässig ist oder ggf. zusätzliche Erlaubnisse einzuholen sind.

Besonders deutlich wird die Problematik möglicher Rechtsunsicherheiten am Beispiel des zivilen Luftrettungsdienstes. Das europäische Luftverkehrsrecht enthält in der Verordnung (EU) Nr. 965/2012 spezifische Regelungen für den Hubschrauber-rettungsdienst (Helicopter Emergency Medical Service – HEMS). Diese berücksichtigen neben den eigentlichen Rettungseinsätzen auch betriebliche Anforderungen an die Vorbereitung und Aufrechterhaltung der Einsatzfähigkeit[4].

[4] Verordnung (EU) Nr. 965/2012, Anhang I (Begriffsbestimmungen), Definition „HEMS flight“, sowie Anhang V (Part-SPA), Teilabschnitt J (Helicopter Emergency Medical Service Operations – HEMS).

Deutscher Hubschrauber Verband e.V.
Sablé-Platz 6, 31675 Bückeburg
Vorsitzender: Thomas Hein
Vertreter: Steffen Lutz, Dr. Frank Liemandt
Amtsgericht Bonn VR2778

Achim Friedl, Mitglied im Vorstand
DHV e. V. – Sablé-Platz 6 – 31675 Bückeburg

Der sichere und zuverlässige Betrieb des zivilen Luftrettungsdienstes setzt voraus, dass nicht nur konkrete Rettungseinsätze, sondern auch die hierfür erforderlichen vorbereitenden und unterstützenden Flugbewegungen rechtssicher durchgeführt werden können.

Demgegenüber knüpft die derzeitige Ausnahmevorschrift des § 25 Abs. 2 Nr. 3 LuftVG an Starts und Landungen an, die wegen einer Gefahr für Leib oder Leben einer Person erforderlich sind. Damit ist ihr Anwendungsbereich enger gefasst als die Gesamtheit der Flugbewegungen, die für die Durchführung und Aufrechterhaltung eines HEMS-Betriebs notwendig sein können.

Mit dem 17. Gesetz zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes ist vorgesehen „echte“ und „unechte“ Außenstarts und -landungen von Zustimmungen und Erlaubnissen auszunehmen. § 25 Absatz 2 LuftVG soll ergänzt werden um:
„Starts und Landungen im Rahmen des Such- und Rettungsdienstes, des zivilen Luftrettungsdienstes, der Brandbekämpfung oder der Notfall- und Katastrophenhilfe erfolgen; das Gleiche gilt für Starts und Landungen im Rahmen von Einsätzen der Polizei, des Zolls oder der Küstenwache, oder“.

Diese Änderung wird die bestehenden Unklarheiten und Einschränkungen beseitigen und wird daher begrüßt. Die gesetzliche Neuregelung schafft keine zusätzlichen Flugbewegungen, sondern eliminiert Rechtsunsicherheiten und ersetzt Einzelgenehmigungen für dieselben Flüge durch eine klare Regel. § 25 Absatz 2 LuftVG ist so anzupassen, dass die Ausnahme sowohl die Erlaubnis- und Zustimmungserfordernisse als auch ausdrücklich das Verbot nach Absatz 1 Satz 3 erfasst.

Ich rege an, im parlamentarischen Verfahren eine Überprüfung der zu erfassenden Dienste vorzunehmen. Beispielsweise halte ich die Ergänzung um dringende medizinische Flüge, d.h. zeitkritische, medizinisch notwendige Patiententransporte, für angezeigt. „Notfall- und Katastrophenhilfe“ empfehle ich auf „Zivil- und Katastrophenschutz“ zu ändern.