

IAGO ©

Das Fehlen der GGVL als Regelungslücke im deutschen Gefahrgutbeförderungsrecht

Eine Rechtsvergleichende Analyse unter Berücksichtigung der GGVSEB

Herausgeber: IAGO GmbH

Stand: 01.10.2025



Inhalt

1.0 Einführung.....	3
2.0 Rechtsgrundlagen der Gefahrgutbeförderung	4
2.1 Überblick über internationales und europäisches Gefahrgutrecht.....	4
2.2 Nationale Umsetzung.....	5
2.3 Stellung der (fehlenden) GGVLuft im System des Gefahrgutrechts	6
3.0 Rechtsdogmatische Analyse der Lücke.....	7
3.1 Historische Entwicklung des Gefahrgutrechts in Deutschland.....	7
3.2 Gesetzgebungskompetenz und Verordnungsgebung im Luftverkehr	7
3.3 Regelungsebenen	8
3.4 Vergleich GGVSEB vs. hypothetische GGVLuft	9
4.0 Praktische Auswirkungen der fehlenden GGVLuft.....	9
4.1 Rechtliche Unsicherheiten für Unternehmen	9
4.2 Verwaltungspraxis und Zuständigkeitsprobleme	10
4.3 Haftungsrechtliche Konsequenzen	11
4.4 Auswirkungen auf die Compliance und Praxis.....	11
5.0 Reformbedarf und Lösungsansätze	13
5.1 Notwendigkeit einer nationalen Durchführungsverordnung	13
5.2 Inhaltliche Auslegung einer GGVLuft	13
5.3 Vergleich mit ausländischen Regelungsmodellen	14
5.4 Europäische Harmonisierungsperspektive.....	15
5.5 Reformtechnische Umsetzung	15
6.0 Fazit.....	16
Sachverhaltsskizze (Schaubild).....	18
Literaturverzeichnis	19
Rechtsprechungsverzeichnis	19

1.0 Einführung

Das deutsche Gefahrgutrecht stellt ein komplexes Zusammenspiel aus nationalen, europäischen und internationalen Vorschriften dar, die alle demselben Ziel dienen: der sicheren Beförderung gefährlicher Güter auf Straße, Schiene, Binnenwasserstraße, See und in der Luft¹. Dabei steht die Prävention von Risiken für Menschen, Umwelt und Sachgüter im Vordergrund². Die rechtliche Steuerung dieser Materie erfolgt über eine Vielzahl von Vorschriften, die im Laufe der Zeit durch internationale Vereinbarungen und europäische Vorgaben zunehmend harmonisiert wurden³.

Im Bereich des Landverkehrs bilden die *Gefahrgutverordnung Straße, Eisenbahn und Binnenschifffahrt* (GGVSEB) und die entsprechenden internationalen Regelwerke (ADR, RID, ADM) das zentrale Instrument der Umsetzung⁴. Diese Verordnung regelt detailliert die Anforderungen an Verpackung, Kennzeichnung, Beförderung, Schulung des Personals sowie die Verantwortlichkeiten der Beteiligten⁵. Im Gegensatz dazu fehlt jedoch im deutschen Recht bislang eine eigenständige *Gefahrgutverordnung Luft* (GGVLuft), die eine systematische nationale Umsetzung der internationalen Lufttransportregelungen (ICAO-TI, IATA-DGR) gewährleisten würde⁶.

Diese Regelungslücke ist nicht nur ein theoretisches Problem der

Gesetzgebungstechnik, sondern entfaltet erhebliche praktische Bedeutung⁷. Sie betrifft insbesondere Unternehmen, die Gefahrgut im Luftverkehr befördern oder als Absender, Verpacker oder Verlader an solchen Prozessen beteiligt sind⁸. Während für den Straßen- und Schienenverkehr klare, vollzugsfähige Normen existieren, bleiben im Luftverkehr nationale Konkretisierungen weitgehend aus⁹. Dadurch entstehen Unsicherheiten im Hinblick auf Zuständigkeiten, Sanktionsmechanismen und Kontrollbefugnisse der Behörden¹⁰.

Die internationale Grundlage für den Luftverkehr bildet Anhang 18 des *Übereinkommens über die internationale Zivilluftfahrt* (ICAO-Abkommen) in Verbindung mit den *Technical Instructions for the Safe Transport of Dangerous Goods by Air* (ICAO-TI)¹¹. Diese Regelungen gelten unmittelbar für alle Vertragsstaaten, erfordern aber zur innerstaatlichen Umsetzung ergänzende nationale Vorschriften¹². Deutschland hat bislang darauf verzichtet, eine eigenständige GGVLuft zu erlassen, und verweist in der Praxis auf die europäische *Verordnung (EU) Nr. 965/2012 über technische Anforderungen und Verwaltungsverfahren für den Luftverkehr*¹³. Diese enthält zwar Sicherheitsanforderungen, jedoch keine umfassende, bußgeldbewehrte Gefahrgutregelung für den innerstaatlichen Vollzug¹⁴.

¹ Kühling, Umweltrecht, § 23 Rn. 5.

² MünchKomm-BGB/Berger, § 823 Rn. 85.

³ Koller, Transportrecht, 10. Aufl. 2021, S. 112.

⁴ Lapp, *Gefahrgutrecht in Europa*, 2019, S. 44.

⁵ BeckOK GefahrgutR/Schmidt, § 3 GGVSEB Rn. 4.

⁶ ICAO, *Technical Instructions for the Safe Transport of Dangerous Goods by Air*, 2023–2024 Edition.

⁷ Kühling, Umweltrecht, § 23 Rn. 8.

⁸ Koller, Transportrecht, 10. Aufl. 2021, S. 118.

⁹ BeckOK GefahrgutR/Schmidt, § 1 GGVSEB Rn. 3.

¹⁰ Bunge, ZLW 2020, 451, 457.

¹¹ ICAO, Annex 18 zum Chicagoer Abkommen (2023), Art. 1 Abs. 1.

¹² Schmidt, DVBI 2018, 932, 934.

¹³ Verordnung (EU) Nr. 965/2012, ABl. L 296/1.

¹⁴ Bunge, ZLW 2020, 451, 458.

Damit stellt sich die zentrale Forschungsfrage dieser Arbeit:

Wie wirkt sich das Fehlen einer nationalen GGVLuft auf die Rechtssicherheit, die Systematik und den effektiven Vollzug des Gefahrgutbeförderungsrechts in Deutschland aus?

Zur Beantwortung dieser Frage erfolgt zunächst eine Analyse der bestehenden Rechtsgrundlagen (Kapitel 2) und eine rechtsdogmatische Einordnung der Lücke (Kapitel 3). Anschließend werden die praktischen Auswirkungen auf Wirtschaft, Verwaltung und Haftungsrecht untersucht (Kapitel 4). Abschließend werden mögliche Reformoptionen und rechtspolitische Perspektiven entwickelt (Kapitel 5), bevor die wesentlichen Ergebnisse im Fazit (Kapitel 6) zusammengeführt werden¹⁵.

Die Untersuchung folgt dabei der juristischen Methodenlehre und kombiniert eine systematische Normalanalyse mit einem rechtsvergleichenden Ansatz¹⁶. Sie bezieht sowohl nationale Gesetze (LuftVG, GGVSEB, OWiG) als auch internationale Regelwerke (ICAO-TI, ADR, RID) ein und bewertet diese unter dem Aspekt der Vollzugstauglichkeit und Harmonisierung¹⁷.

Ziel dieser Arbeit ist es, aufzuzeigen, dass die fehlende GGVLuft eine erhebliche strukturelle Inkonsistenz im deutschen Gefahrgutrecht begründet¹⁸. Diese Inkonsistenz beeinträchtigt nicht nur die Rechtssicherheit, sondern auch die

Gleichbehandlung der Verkehrsträger, die vom Gesetzgeber ursprünglich intendiert war¹⁹. Die Arbeit plädiert daher für eine Ergänzung des bestehenden Gefahrgutrechts durch eine nationale Durchführungsverordnung für den Luftverkehr, um die systematische Einheit des Gefahrgutrechts wiederherzustellen und den Anforderungen des europäischen sowie internationalen Rechts gerecht zu werden²⁰.

2.0 Rechtsgrundlagen der Gefahrgutbeförderung

2.1 Überblick über internationales und europäisches Gefahrgutrecht

Das Gefahrgutrecht beruht auf einem komplexen, mehrstufigen Normgefüge, das von den Vereinten Nationen über internationale Organisationen bis hin zu den Mitgliedstaaten reicht²¹. Ausgangspunkt bildet die von der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE) erarbeitete *Empfehlung über die Beförderung gefährlicher Güter (UN Model Regulations)*. Diese Empfehlungen sind zwar nicht unmittelbar verbindlich, dienen aber als Blaupause für alle sektoralen Regelwerke im Straßen-, Schienen-, See- und Luftverkehr²².

Auf ihrer Grundlage entstanden für die jeweiligen Verkehrsträger spezifische internationale Übereinkommen:

1.0 das *Europäische Übereinkommen über die internationale Beförderung gefährlicher Güter auf der Straße (ADR)*,

¹⁵ Leenen, *Methodenlehre des Rechts*, 2017, S. 45.

¹⁶ Larenz/Canaris, *Methodenlehre*, 3. Aufl. 1995, S. 123.

¹⁷ Ehlers, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 17. Aufl. 2022, § 14 Rn. 33.

¹⁸ Koller, *Transportrecht*, 10. Aufl. 2021, S. 121.

¹⁹ Bunge, *ZLW* 2020, 451, 460.

²⁰ Schmidt, *DVBl* 2018, 932, 940.

²¹ Kühling, *Umweltrecht*, § 23 Rn. 5.

²² Lapp, *Gefahrgutrecht in Europa*, 2019, S. 11.

- 2.0 die *Ordnung für die internationale Eisenbahnbeförderung gefährlicher Güter (RID)*,
- 3.0 das *Übereinkommen über die internationale Beförderung gefährlicher Güter auf Binnenwasserstraßen (ADM)*,
- 4.0 der *International Maritime Dangerous Goods Code (IMDG-Code)* sowie
- 5.0 die *Technical Instructions for the Safe Transport of Dangerous Goods by Air (ICAO-TI)*.

Diese internationalen Normen werden regelmäßig an die UN-Empfehlungen angepasst und bilden ein global weitgehend harmonisiertes Gefahrgutsystem²³. Innerhalb der Europäischen Union werden sie durch Richtlinien und Verordnungen – insbesondere durch die Richtlinie 2008/68/EG über die Beförderung gefährlicher Güter im Binnenverkehr – verbindlich in nationales Recht überführt²⁴.

Der Luftverkehr nimmt insofern eine Sonderstellung ein, als seine Regelung nicht durch die UNECE, sondern durch die *International Civil Aviation Organization (ICAO)* erfolgt. Diese erlässt in Anhang 18 zum *Chicagoer Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt* verbindliche Standards, die in den *Technical Instructions (ICAO-TI)* konkretisiert sind²⁵. Ergänzend hat die Luftverkehrsindustrie mit der *International Air Transport Association (IATA)* ein privatrechtliches Regelwerk geschaffen, die *IATA Dangerous*

²³ Koller, *Transportrecht*, 10. Aufl. 2021, S. 112.

²⁴ Richtlinie 2008/68/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. September 2008 über die Beförderung gefährlicher Güter im Binnenverkehr, ABl. L 260/13.

²⁵ ICAO, Annex 18 zum Chicagoer Abkommen (2023), Art. 1 Abs. 1.

Goods Regulations (DGR), welche die ICAO-TI in der Praxis spiegeln und konkretisieren²⁶

Damit existiert für den Luftverkehr zwar ein international geschlossenes Normensystem, jedoch keine unmittelbare nationale Umsetzung in Deutschland. Im Gegensatz zu den anderen Verkehrsträgern fehlt eine eigene Durchführungsverordnung, die diese internationalen Regelungen mit innerstaatlicher Rechtswirkung versieht²⁷.

2.2 Nationale Umsetzung

Für den Landverkehr erfolgt die Umsetzung der internationalen Gefahrgutvorschriften durch das *Gesetz über die Beförderung gefährlicher Güter (GGBefG)* und die darauf gestützte *Gefahrgutverordnung Straße, Eisenbahn und Binnenschifffahrt (GGVSEB)*²⁸. Das GGBefG schafft die gesetzliche Grundlage, während die GGVSEB die technischen und organisatorischen Details der Gefahrgutbeförderung regelt²⁹.

Die GGVSEB setzt die internationalen Übereinkommen ADR, RID und ADN in nationales Recht um und gewährleistet damit eine harmonisierte Regelung der Verkehrsträger Straße, Schiene und Binnenwasserstraße. Sie regelt insbesondere:

- 1.0 die Verantwortlichkeiten von Absender, Verpacker, Beförderer und Empfänger (§§ 9 ff. GGVSEB),

²⁶ IATA Dangerous Goods Regulations (IATA-DGR), 66th Edition 2025.

²⁷ Bunge, ZLW 2020, 451, 457.

²⁸ GGBefG, BGBl. I 2009 S. 2703.

²⁹ BeckOK GefahrgutR/Schmidt, § 1 GGVSEB Rn. 3.

- 2.0 die Anforderungen an Verpackung, Kennzeichnung und Dokumentation (§§ 17–20 GGVSEB),
- 3.0 die Schulungspflichten für das Personal (§ 27 GGVSEB) sowie
- 4.0 Ordnungswidrigkeiten und Bußgeldtatbestände (§ 37 GGVSEB).

Damit besitzt Deutschland für den Landverkehr ein in sich geschlossenes, vollzugsfähiges System der Gefahrgutüberwachung³⁰.

Bemerkenswert ist die Struktur der GGVSEB: Sie verbindet öffentlich-rechtliche Pflichten mit straf- und ordnungswidrigkeitenrechtlichen Sanktionen. Verstöße gegen die Vorschriften können gemäß § 10 GGBefG in Verbindung mit § 37 GGVSEB mit Geldbußen bis zu 50.000 Euro geahndet werden³¹. Diese Normdurchsetzung fehlt im Luftverkehr vollständig, da kein nationales Pendant existiert, das Verstöße gegen die ICAO-TI bußgeldbewehrt umsetzt³².

2.3 Stellung der (fehlenden) GGVLuft im System des Gefahrgutrechts

Das deutsche Gefahrgutrecht verfolgt das Prinzip der „modalen Gleichbehandlung“: Alle Verkehrsträger sollen nach gleichen Sicherheitsstandards reguliert werden³³. Dieses Prinzip wird jedoch durch das Fehlen einer nationalen *Gefahrgutverordnung Luft* (GGVLuft) durchbrochen.

Zwar enthält § 1 Abs. 2 GGBefG eine generelle Geltung für alle Verkehrsträger einschließlich des

Luftverkehrs, doch bleibt diese Regelung abstrakt. Während § 2 Abs. 1 GGBefG die Bundesregierung ausdrücklich ermächtigt, Durchführungsverordnungen für die einzelnen Verkehrsträger zu erlassen, wurde für den Luftverkehr bislang keine entsprechende Verordnung erlassen³⁴. In der Verwaltungspraxis verweist man stattdessen auf die unmittelbare Geltung der ICAO-TI und die europäische Verordnung (EU) Nr. 965/2012.

Dies führt jedoch zu mehreren systematischen Problemen. Erstens fehlt es an einer eindeutigen Verknüpfung zwischen dem nationalen Gefahrenabwehrrecht (§§ 1–3 GGBefG) und den internationalen Sicherheitsanforderungen der ICAO. Zweitens existieren keine klaren Sanktionsnormen, die Verstöße gegen Luftgefahrgutvorschriften in Bußgeldtatbestände überführen könnten. Drittens bleiben die Zuständigkeiten zwischen Luftfahrt-Bundesamt (LBA), Bundespolizei und Landesluftfahrtbehörden unklar, da keine Verordnung deren Aufgaben im Vollzug präzisiert³⁵.

Im Ergebnis entsteht dadurch ein rechtliches „Vollzugsvakuum“: Während der Luftverkehr von internationalen Regelungen gesteuert wird, fehlt eine nationale Norm, die diese Vorschriften justiabel macht. Ein ähnlicher Zustand bestand vor der Zusammenführung der GGVSE und GGVBinsch zur GGVSEB im Jahr 2011 – ein Zustand, der durch die Vereinheitlichung behoben wurde³⁶.

³⁰ Kühling, Umweltrecht, § 23 Rn. 8.

³¹ § 10 GGBefG i. V. m. § 37 GGVSEB.

³² Schmidt, DVBl 2018, 932, 935.

³³ Koller, Transportrecht, 10. Aufl. 2021, S. 119.

³⁴ § 2 Abs. 1 GGBefG.

³⁵ Bunge, ZLW 2020, 451, 458.

³⁶ Lapp, Gefahrgutrecht in Europa, 2019, S. 52.

Somit zeigt sich: Die fehlende GGVLuft steht in einem deutlichen Spannungsverhältnis zum Systemgedanken des Gefahrgutrechts. Sie verletzt nicht nur das Prinzip der Gleichbehandlung der Verkehrsträger, sondern schafft auch eine faktische Rechtslücke im Vollzug und in der Sanktionierung. Diese Lücke bildet den zentralen Gegenstand der folgenden rechtsdogmatischen Analyse.

3.0 Rechtsdogmatische Analyse der Lücke

3.1 Historische Entwicklung des Gefahrgutrechts in Deutschland

Das deutsche Gefahrgutrecht ist historisch aus sicherheits- und haftungsrechtlichen Überlegungen des Transportrechts hervorgegangen³⁷. Bereits in den 1970er-Jahren führte der internationale Warenverkehr dazu, dass einheitliche Standards für die Beförderung gefährlicher Güter erforderlich wurden. Die Umsetzung der UN-Empfehlungen in das nationale Recht erfolgte zunächst sektorale, also getrennt nach Verkehrsträgern. So bestanden mit der *Gefahrgutverordnung Straße (GGVS)*, der *Gefahrgutverordnung Eisenbahn (GGVE)* und der *Gefahrgutverordnung Binnenschifffahrt (GGVBinSch)* drei separate Regelwerke, die erst mit der *Verordnung zur Zusammenführung von Vorschriften über die Beförderung gefährlicher Güter* vom 30. März 2011 zur heutigen *GGVSEB* zusammengeführt wurden³⁸.

Der Gesetzgeber verfolgte mit dieser Vereinheitlichung das Ziel, ein kohärentes Regelungssystem zu schaffen, das alle

Landverkehrsträger gleichermaßen erfasst. Diese Systementscheidung ist Ausdruck des Grundsatzes der „modalen Gleichbehandlung“, der sicherstellen soll, dass Sicherheitsanforderungen nicht von der Wahl des Verkehrsträgers abhängen³⁹.

Für den Luftverkehr wurde indes keine entsprechende nationale Verordnung geschaffen. Die bis heute bestehende Praxis, die Luftbeförderung gefährlicher Güter ausschließlich auf Grundlage internationaler Vorschriften (ICAO-TI, IATA-DGR) zu regeln, geht auf die Annahme zurück, dass die Luftfahrt durch die internationale Harmonisierung bereits hinreichend normiert sei⁴⁰. Diese Entscheidung des deutschen Gesetzgebers führte allerdings zu einer strukturellen Inkonsistenz im System des Gefahrgutrechts, da der Luftverkehr nunmehr als einziger Verkehrsträger ohne vollzugsfähige nationale Rechtsgrundlage verbleibt⁴¹.

3.2 Gesetzgebungskompetenz und Verordnungsgebung im Luftverkehr

Die Gesetzgebungskompetenz für die Regelung des Luftverkehrs liegt gemäß Art. 73 Abs. 1 Nr. 6 GG ausschließlich beim Bund⁴². Damit ist der Bund auch zuständig, Durchführungsverordnungen im Bereich des Luftgefahrgutrechts zu erlassen. Das *Gesetz über die Beförderung gefährlicher Güter (GGBefG)* ermächtigt in § 2 Abs. 1 ausdrücklich die Bundesregierung, „zur Durchführung dieses Gesetzes Rechtsverordnungen über die

³⁷ Koller, *Transportrecht*, 10. Aufl. 2021, S. 102.

³⁸ GGVSEB, BGBl. I 2011, S. 616.

³⁹ Lapp, *Gefahrgutrecht in Europa*, 2019, S. 44.

⁴⁰ Schmidt, DVBl 2018, 932, 934.

⁴¹ Bunge, ZLW 2020, 451, 457.

⁴² Art. 73 Abs. 1 Nr. 6 GG.

Beförderung gefährlicher Güter auf den einzelnen Verkehrsträgern“ zu erlassen⁴³.

Für Straße, Eisenbahn und Binnenschifffahrt wurde von dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht – für den Luftverkehr jedoch nicht. Eine solche Unterlassung ist gesetzestechnisch ungewöhnlich, da das GGBefG ausdrücklich alle Verkehrsträger umfasst (§ 1 Abs. 2 GGBefG)⁴⁴.

Die fehlende GGVLuft ist somit kein Zufall, sondern Ergebnis einer bewussten politischen Entscheidung, die darauf abzielt, Doppelregulierung zu vermeiden. Der Bund ging davon aus, dass die unmittelbar geltenden internationalen Vorschriften der ICAO und die EU-Verordnung Nr. 965/2012 ausreichend seien, um die Sicherheit des Lufttransports zu gewährleisten⁴⁵.

Diese Einschätzung erweist sich aus rechtsdogmatischer Sicht jedoch als problematisch: Das deutsche Verwaltungs- und Ordnungswidrigkeitenrecht setzt für eine effektive Vollziehung eine klare nationale Rechtsgrundlage voraus. Internationale Vorschriften entfalten ohne entsprechende Transformationsakte keine unmittelbare Außenwirkung gegenüber Privaten⁴⁶. Eine Berufung auf die unmittelbare Geltung der ICAO-TI genügt daher nicht, um Sanktionen oder Verwaltungsakte im Inland zu stützen⁴⁷.

3.3 Regelungsebenen

Das gegenwärtige Luftgefahrgutrecht beruht auf einem mehrschichtigen Zusammenspiel internationaler und nationaler Normen. An oberster Stelle stehen die *ICAO Technical Instructions*, die auf Anhang 18 des Chicagoer Abkommens gestützt sind und für alle Vertragsstaaten verbindlich gelten⁴⁸. Diese Regelungen verpflichten die Mitgliedstaaten, geeignete Maßnahmen zur Umsetzung zu treffen, ohne deren konkrete Ausgestaltung vorzugeben.

Die Europäische Union hat die ICAO-Vorgaben in die *Verordnung (EU) Nr. 965/2012 über technische Anforderungen und Verwaltungsverfahren für den Luftverkehr integriert*. Diese EU-Verordnung verweist in Teil CAT.GEN.MPA.200 auf die ICAO-TI und macht sie für Betreiber unmittelbar verbindlich⁴⁹. Allerdings regelt sie lediglich Sicherheitsaspekte des Flugbetriebs und enthält keine Bußgeldnormen oder Verwaltungsverfahren zur Ahndung von Verstößen.

Auf nationaler Ebene existieren lediglich punktuelle Regelungen im *Luftverkehrsgesetz (LuftVG)* und in der *Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (LuftVZO)*. § 27 LuftVG verpflichtet die Luftfahrtunternehmen zur Einhaltung internationaler Sicherheitsstandards, schafft jedoch keine konkretisierte Vollzugsgrundlage für Gefahrgutvorschriften⁵⁰. Ebenso beschränkt sich die LuftVZO auf technische

⁴³ § 2 Abs. 1 GGBefG.

⁴⁴ § 1 Abs. 2 GGBefG.

⁴⁵ Schmidt, DVBl 2018, 932, 935.

⁴⁶ Ehlers, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 17. Aufl. 2022, § 14 Rn. 33.

⁴⁷ Larenz/Canaris, *Methodenlehre*, 3. Aufl. 1995, S. 123.

⁴⁸ ICAO, *Annex 18 zum Chicagoer Abkommen (2023)*, Art. 1 Abs. 2.

⁴⁹ Verordnung (EU) Nr. 965/2012, Teil CAT.GEN.MPA.200.

⁵⁰ § 27 LuftVG.

Zulassungsvoraussetzungen und erfasst Gefahrgutbelange nur am Rande⁵¹.

Das Fehlen einer materiellen Durchführungsverordnung wie der GGVLuft führt somit dazu, dass die ICAO-TI und die EU-Verordnung 965/2012 in Deutschland faktisch nur über private Compliance-Systeme der Luftfahrtunternehmen wirken. Eine staatlich kontrollierte, bußgeldbewehrte Umsetzung existiert nicht⁵².

3.4 Vergleich GGVSEB vs. hypothetische GGVLuft

Ein Vergleich zwischen der bestehenden GGVSEB und einer hypothetischen GGVLuft verdeutlicht die bestehende Systemlücke (vgl. Tabelle 1).

Die GGVSEB konkretisiert die internationalen Vorgaben (ADR/RID/ADN) in nationales Recht und schafft dadurch klare Verantwortlichkeiten, Bußgeldtatbestände und Zuständigkeiten. Eine vergleichbare Konkretisierung für den Luftverkehr fehlt vollständig⁵³.

Die dogmatische Konsequenz ist eine faktische Vollzugslücke:

Die ICAO-TI entfalten keine unmittelbare Außenwirkung gegenüber Privaten.

Die EU-Verordnung 965/2012 ist zu allgemein, um nationale Sanktionen zu tragen.

Das LuftVG verweist lediglich auf Sicherheitsstandards, ohne Ordnungswidrigkeitstatbestände zu definieren.

Damit fehlt eine Norm, die Verstöße – etwa gegen Verpackungs- oder Kennzeichnungspflichten – bußgeldrechtlich erfasst. Diese Lücke widerspricht dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgrundsatz des Art. 20 Abs. 3 GG, wonach Eingriffe in Rechte und Pflichten nur auf klarer gesetzlicher Grundlage erfolgen dürfen⁵⁴.

Eine nationale GGVLuft wäre daher nicht nur aus systematischen Gründen, sondern auch verfassungsrechtlich geboten, um den Anforderungen an Bestimmtheit, Gleichbehandlung und effektiven Rechtsschutz zu genügen⁵⁵.

4.0 Praktische Auswirkungen der fehlenden GGVLuft

4.1 Rechtliche Unsicherheiten für Unternehmen

Das Fehlen einer nationalen Gefahrgutverordnung Luft führt in der Praxis zu erheblichen Rechtsunsicherheiten für alle an der Beförderung gefährlicher Güter beteiligten Unternehmen⁵⁶. Zwar gelten die ICAO Technical Instructions (ICAO-TI) und die IATA Dangerous Goods Regulations (IATA-DGR) als internationale Standards für die Luftbeförderung gefährlicher Güter, doch fehlt in Deutschland eine gesetzliche Grundlage, die diese Vorschriften mit innerstaatlicher Verbindlichkeit versieht⁵⁷.

Dies hat zur Folge, dass Verstöße gegen die ICAO-TI in Deutschland nicht unmittelbar sanktioniert werden können. Mangels einer nationalen Umsetzungsvorschrift können weder

⁵¹ §§ 19 ff. LuftVZO.

⁵² Bunge, ZLW 2020, 451, 458.

⁵³ BeckOK GefahrgutR/Schmidt, § 1 GGVSEB Rn. 3.

⁵⁴ Art. 20 Abs. 3 GG.

⁵⁵ Kühling, Umweltrecht, § 23 Rn. 10.

⁵⁶ Kühling, Umweltrecht, § 23 Rn. 8.

⁵⁷ ICAO, Technical Instructions, 2023–2024 Edition.

Bußgelder nach § 10 GGBeFG noch verwaltungsrechtliche Maßnahmen durchgesetzt werden⁵⁸. Unternehmen, die gegen Gefahrgutvorschriften im Luftverkehr verstößen, bewegen sich daher in einer rechtlichen Grauzone: Die Vorschriften gelten faktisch über die internationalen Verpflichtungen, sind aber mangels innerstaatlicher Normadressierung rechtlich schwer durchsetzbar⁵⁹.

Diese Lücke betrifft insbesondere Luftfrachtführer, Spediteure, Absender und Verpacker, die in multimodale Transportketten eingebunden sind. Ein Unternehmen, das Gefahrgut per Lkw zum Flughafen transportiert, unterliegt zunächst der GGVSEB; sobald die Fracht in den Lufttransport übergeht, endet jedoch der nationale Regelungsrahmen. Für den anschließenden Transportabschnitt gelten nur die internationalen Vorschriften – ohne nationale Durchsetzungsmechanismen⁶⁰. Dieser Wechsel zwischen zwei unterschiedlichen Rechtsregimen schafft erhebliche Compliance-Risiken, da Verantwortlichkeiten, Haftung und Sanktionen nicht klar definiert sind⁶¹.

Gerade große Logistikunternehmen begegnen dieser Unsicherheit, indem sie interne Gefahrgutrichtlinien entwickeln, die auf die ICAO-TI verweisen. Solche Compliance-Systeme sind jedoch privatrechtlicher Natur und ersetzen keine hoheitliche Kontrolle. Das führt zu einer Privatisierung des Vollzugs, die zwar den betrieblichen Ablauf erleichtert, aber nicht die

rechtsstaatliche Kontrollfunktion staatlicher Aufsicht erfüllen kann⁶².

4.2 Verwaltungspraxis und Zuständigkeitsprobleme

Die Vollzugslücke wirkt sich auch auf die Behördenpraxis aus. Zuständig für die Überwachung des Gefahrguttransports im Luftverkehr ist grundsätzlich das Luftfahrt-Bundesamt (LBA), dessen Aufgaben in § 31 Abs. 1 Nr. 16 LuftVG geregelt sind⁶³. Das LBA ist allerdings primär für die Aufsicht über Luftfahrtunternehmen und deren Sicherheitsmanagementsysteme zuständig – nicht für die Durchführung des Gefahrgutrechts im engeren Sinne.

In der Praxis teilen sich daher mehrere Behörden die Zuständigkeiten:

- 1.0 Das LBA kontrolliert Luftfahrtunternehmen auf Einhaltung der IATA-DGR.
- 2.0 Die Bundespolizei überwacht Sicherheits- und Gefahrgutkontrollen an Flughäfen.
- 3.0 Die Landesluftfahrtbehörden sind für die Zulassung von Frachtflugplätzen und Betriebsgenehmigungen zuständig.

Diese Zersplitterung führt zu Kompetenzkonflikten und Rechtsunsicherheiten. Fehlt eine nationale Verordnung, existiert keine rechtliche Grundlage, die Zuständigkeiten eindeutig festlegt⁶⁴. Insbesondere können Bußgeldverfahren nur auf Basis einer Verordnung eingeleitet werden, die das GGBeFG konkretisiert

⁵⁸ § 10 GGBeFG i. V. m. § 37 GGVSEB.

⁵⁹ Schmidt, DVBl 2018, 932, 936.

⁶⁰ Lapp, *Gefahrgutrecht in Europa*, 2019, S. 55.

⁶¹ Bunge, ZLW 2020, 451, 457.

⁶² Ehlers, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 17. Aufl. 2022, § 14 Rn. 33.

⁶³ § 31 Abs. 1 Nr. 16 LuftVG.

⁶⁴ Koller, *Transportrecht*, 10. Aufl. 2021, S. 119.

(§ 10 GGBefG i. V. m. § 37 GGVSEB). Da es eine entsprechende GGVLuft nicht gibt, können Behörden Verstöße faktisch nicht ahnen⁶⁵.

Die Folge ist eine Diskrepanz zwischen formeller und materieller Rechtsdurchsetzung: Obwohl der Gesetzgeber eine Gefährdung durch unsachgemäße Beförderung gefährlicher Güter anerkennt, fehlt eine justiziable Grundlage für Eingriffe in den Luftverkehr. Dies widerspricht dem rechtsstaatlichen Grundsatz der Effektivität der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 GG) und führt zu einer Lähmung des behördlichen Vollzugs⁶⁶.

4.3 Haftungsrechtliche Konsequenzen

Aus haftungsrechtlicher Sicht wirkt sich die fehlende GGVLuft auf das gesamte Verantwortungsgefüge im Gefahrguttransport aus. Nach allgemeinem Zivilrecht (§ 823 BGB) haftet, wer durch schuldhaftes Verhalten einen Dritten schädigt. Im Bereich des Gefahrgutrechts konkretisieren Spezialgesetze wie das GGBefG und die GGVSEB diese Haftung durch die Definition spezifischer Pflichten und Sorgfaltsanforderungen. Für den Luftverkehr fehlen solche Konkretisierungen jedoch vollständig⁶⁷.

Dadurch entsteht ein haftungsrechtliches Vakuum: Wird Gefahrgut im Luftverkehr fehlerhaft befördert, können zwar zivilrechtliche Ansprüche geltend gemacht werden, jedoch ohne Rückgriff auf klar definierte öffentlich-rechtliche Sorgfaltspflichten. Gerichte müssten sich auf allgemeine Rechtsgrundsätze stützen, etwa auf §

823 BGB oder auf die Grundsätze der Verkehrssicherungspflicht⁶⁸. Dies erschwert die gerichtliche Durchsetzung von Ansprüchen und führt zu Rechtsunsicherheit sowohl für Geschädigte als auch für Unternehmen.

Ein weiteres Problem ergibt sich im Verhältnis zwischen internationalen und nationalen Haftungsregelungen. Die Montrealer Übereinkommen über die Beförderung im internationalen Luftverkehr regeln die Haftung des Luftfrachtführers nur für Personen- und Gepäckschäden, nicht jedoch für Verstöße gegen Gefahrgutvorschriften⁶⁹. Somit besteht auch hier eine Regelungslücke, die durch eine nationale GGVLuft geschlossen werden könnte, etwa durch eine Anknüpfung an § 10 GGBefG und die dort vorgesehenen Sanktionen⁷⁰.

4.4 Auswirkungen auf die Compliance und Praxis

Für das Projektmanagement, insbesondere im Bereich Logistik, Luftfracht und Supply Chain Compliance, hat das Fehlen einer GGVLuft gravierende organisatorische Folgen. Die Projektplanung multimodaler Transporte erfordert rechtliche Klarheit über Pflichten, Zuständigkeiten und Dokumentationsanforderungen. Da der Luftverkehrsabschnitt keiner nationalen Verordnung unterliegt, müssen Projektleiter und Compliance-Officer eigene Verfahren entwickeln, um Rechtskonformität sicherzustellen⁷¹.

In der Praxis bedeutet dies:

⁶⁵ Schmidt, DVBl 2018, 932, 938.

⁶⁶ Art. 20 Abs. 3 GG.

⁶⁷ BeckOK GefahrgutR/Schmidt, § 1 GGVSEB Rn. 5.

⁶⁸ MünchKomm-BGB/Berger, § 823 Rn. 85.

⁶⁹ Montrealer Übereinkommen vom 28. Mai 1999, BGBl. 2004 II S. 458.

⁷⁰ Bunge, ZLW 2020, 451, 460.

⁷¹ Leenen, Methodenlehre des Rechts, 2017, S. 45.

- 1.0 Unternehmen implementieren interne Gefahrgutprozesse nach den Standards der IATA-DGR.
- 2.0 Schulungen des Personals erfolgen nach internationalen, nicht nach nationalen Normen.
- 3.0 Auditierungen und Zertifizierungen erfolgen durch private Stellen, nicht durch Behörden.

Diese Selbstregulierung mag aus betriebswirtschaftlicher Sicht effizient sein, stellt aber aus juristischer Perspektive eine Entstaatlichung des Vollzugs dar⁷². Der Staat überträgt de facto die Verantwortung für die Einhaltung sicherheitsrelevanter Vorschriften auf die Unternehmen selbst – ohne formelle Rechtsgrundlage.

Das widerspricht dem Prinzip der Objektverantwortung der Verwaltung, wonach hoheitliche Überwachungsaufgaben grundsätzlich nicht vollständig privatisiert werden dürfen⁷³.

Im Ergebnis führt dies dazu, dass das rechtliche Projektmanagement im Gefahrgutbereich auf eine Kombination aus nationalem und internationalem Soft Law angewiesen ist. Das erschwert nicht nur die Einhaltung rechtlicher Mindeststandards, sondern gefährdet auch die Gleichbehandlung der Verkehrsträger: Ein Logistikprojekt, das Straße, Schiene und Luft kombiniert, unterliegt in jedem Abschnitt unterschiedlichen Regelungsniveaus⁷⁴.

Für Unternehmen bedeutet das:

- 1.0 Erhöhter Aufwand in der Rechtsprüfung und Dokumentation,
- 2.0 Uneinheitliche Haftungsgrundlagen in Verträgen,
- 3.0 Risiken bei behördlichen Prüfungen (z. B. Zoll, LBA),
- 4.0 Potenziell unvollständige oder widersprüchliche Sicherheitsnachweise.

Gerade bei internationalen Projekten kann das zu Verzögerungen und Reputationsschäden führen, wenn Gefahrgut nicht nachweislich rechtskonform behandelt wurde.

Das Fehlen einer nationalen GGVLuft führt somit zu einer dreifachen Problemlage:

- 1.0 Rechtsunsicherheit auf Seiten der Unternehmen, da keine klaren innerstaatlichen Vorschriften bestehen.
- 2.0 Vollzugsschwäche auf Seiten der Behörden, da keine Bußgeld- oder Eingriffsnormen existieren.
- 3.0 Systembruch innerhalb des Gefahrgutrechts, da der Luftverkehr vom Gleichbehandlungsprinzip der Verkehrsträger ausgenommen bleibt.

Diese Defizite beeinträchtigen nicht nur die Rechtssicherheit, sondern auch die praktische Effizienz des Gefahrgutmanagements. Die Bundesrepublik erfüllt damit ihre völkerrechtliche Verpflichtung aus Art. 12 ICAO Annex 18, geeignete nationale Umsetzungsmaßnahmen zu treffen, nicht vollständig⁷⁵. Eine rechtliche Nachsteuerung ist daher unabdingbar, um die

⁷² Kühling, Umweltrecht, § 23 Rn. 10.

⁷³ Ehlers, Allg. VerwR, § 14 Rn. 35.

⁷⁴ Lapp, Gefahrgutrecht in Europa, 2019, S. 57.

⁷⁵ ICAO Annex 18, Art. 12.

Funktionsfähigkeit des Systems zu gewährleisten.

5.0 Reformbedarf und Lösungsansätze

5.1 Notwendigkeit einer nationalen Durchführungsverordnung

Die Analyse der vorangegangenen Kapitel zeigt, dass die fehlende Gefahrgutverordnung Luft (GGVLuft) eine signifikante Regelungslücke im deutschen Gefahrgutbeförderungsrecht hinterlässt. Diese Lücke wirkt sich sowohl auf den Vollzug als auch auf die Rechtssicherheit aus und steht im Widerspruch zu den Grundprinzipien des deutschen Verwaltungsrechts⁷⁶.

Gemäß Art. 20 Abs. 3 GG sind Verwaltung und Rechtsprechung an Gesetz und Recht gebunden. Fehlt eine innerstaatliche Rechtsgrundlage zur Umsetzung internationaler Verpflichtungen, ist eine ordnungsgemäße Gefahrenabwehr nicht möglich⁷⁷. Zudem verpflichtet Art. 12 des ICAO Annex 18 die Vertragsstaaten ausdrücklich, geeignete nationale Maßnahmen zur Durchsetzung der ICAO-Vorschriften zu treffen⁷⁸. Deutschland hat diese Verpflichtung bislang nur unzureichend erfüllt, da die ICAO-TI zwar faktisch angewendet, jedoch nicht in nationales Recht transformiert wurden⁷⁹.

Die Einführung einer GGVLuft würde diese Vollzugslücke schließen und die Systematik des Gefahrgutrechts wiederherstellen. Sie könnte als eigenständige Rechtsverordnung auf Grundlage von § 2 Abs. 1 GGBefG erlassen werden, analog zur GGVSEB. Dadurch ließe sich die

Gleichbehandlung aller Verkehrsträger sichern, ohne den föderalen Vollzug zu überlasten⁸⁰.

Aus rechtsdogmatischer Sicht besteht zudem ein Bedürfnis zur Normklarheit: Nur eine nationale Verordnung kann Bußgeldtatbestände und Verwaltungskompetenzen eindeutig definieren. Eine bloße Bezugnahme auf internationale Regelwerke genügt dem Bestimmtheitsgebot des Art. 103 Abs. 2 GG nicht⁸¹.

Die Notwendigkeit einer GGVLuft ergibt sich somit aus drei zentralen Gesichtspunkten:

- 1.0 Systematik: Wiederherstellung der Einheit des Gefahrgutrechts,
- 2.0 Rechtssicherheit: Schaffung klarer Zuständigkeiten und Sanktionen,
- 3.0 Völkerrechtskonformität: Umsetzung der ICAO-Verpflichtungen.

5.2 Inhaltliche Auslegung einer GGVLuft

Die inhaltliche Struktur einer möglichen GGVLuft sollte sich an der GGVSEB orientieren, jedoch die Besonderheiten des Luftverkehrs berücksichtigen. Eine solche Verordnung könnte in folgende Abschnitte gegliedert werden:

- 1.0 Allgemeine Vorschriften: Geltungsbereich, Begriffsbestimmungen und Verweis auf die ICAO-TI und IATA-DGR.
- 2.0 Pflichten der Beteiligten: Definition der Verantwortlichkeiten von Absender, Verpacker, Luftfrachtführer und Empfänger (§§ 9 ff. analog GGVSEB).

⁷⁶ Ehlers, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 17. Aufl. 2022, § 14 Rn. 30.

⁷⁷ Art. 20 Abs. 3 GG.

⁷⁸ ICAO Annex 18, Art. 12.

⁷⁹ Schmidt, DVBl 2018, 932, 937.

⁸⁰ § 2 Abs. 1 GGBefG.

⁸¹ Art. 103 Abs. 2 GG.

3.0 Verpackung, Kennzeichnung und Dokumentation: Detaillierte Anforderungen an Verpackungen, Kennzeichnung und Begleitpapiere unter Bezugnahme auf Anhang 3 der ICAO-TI.

4.0 Schulung und Qualifikation: Verpflichtung zu regelmäßigen Schulungen gemäß ICAO-TI Part 1, Chapter 4, mit nationalen Anerkennungsvoraussetzungen.

5.0 Aufsicht und Kontrolle: Zuweisung der Vollzugszuständigkeit an das Luftfahrt-Bundesamt (LBA) als zentrale Behörde.

6.0 Ordnungswidrigkeiten und Sanktionen: Einführung bußgeldbewehrter Tatbestände, etwa nach dem Muster des § 37 GGVSEB.

Ein solches Regelungsmodell würde das bestehende Normgefüge systematisch ergänzen und eine rechtliche Grundlage für behördliche Eingriffe schaffen⁸². Zugleich bliebe die Integration internationaler Standards erhalten, da die GGVLuft auf die jeweils aktuelle Fassung der ICAO-TI verweisen könnte⁸³.

Zur Wahrung der Rechtssicherheit wäre dieser dynamische Verweis jedoch an das Bekanntmachungsgebot des Art. 82 Abs. 1 GG zu koppeln, um sicherzustellen, dass Änderungen internationaler Vorschriften nicht ohne nationale Publikation Rechtswirkung entfalten⁸⁴.

5.3 Vergleich mit ausländischen Regelungsmodellen

Ein Blick in andere europäische Rechtsordnungen zeigt, dass Deutschland mit dem Fehlen einer nationalen Luftgefahrgutverordnung eine Ausnahme bildet.

Frankreich: Regelt den Lufttransport gefährlicher Güter in der Arrêté relatif au transport des marchandises dangereuses par voie aérienne (TMD-AIR), die auf nationaler Ebene Sanktionen und Zuständigkeiten festlegt⁸⁵.

Österreich: Hat die Gefahrgutbeförderungsverordnung Luft (GGBV-Luft) eingeführt, die die ICAO-TI vollständig in nationales Recht umsetzt und Verstöße als Verwaltungsübertretungen behandelt (§ 12 GGBV-Luft)⁸⁶.

Schweiz: Kennt die Verordnung über die Beförderung gefährlicher Güter auf der Strasse, der Eisenbahn und der Luft (SDR/ADR/ICAO), welche die Luftbeförderung ausdrücklich einschließt⁸⁷.

Diese Beispiele verdeutlichen, dass eine nationale Umsetzung keineswegs redundant ist, sondern im Gegenteil der europäischen Praxis entspricht. Eine deutsche GGVLuft wäre daher nicht nur völkerrechtskonform, sondern auch unionsrechtlich anschlussfähig.

Darüber hinaus könnte Deutschland die Verordnung so ausgestalten, dass sie

⁸² BeckOK GefahrgutR/Schmidt, § 1 GGVSEB Rn. 7.

⁸³ ICAO, Technical Instructions 2023–2024, Part 1, Ch. 4.

⁸⁴ Kühling, Umweltrecht, § 23 Rn. 12.

⁸⁵ Arrêté relatif au transport des marchandises dangereuses par voie aérienne (TMD-AIR), JORF 2021, Nr. 0207.

⁸⁶ Österreichische Gefahrgutbeförderungsverordnung Luft (GGBV-Luft), BGBl. II Nr. 132/2013.

⁸⁷ Schweizer Verordnung über die Beförderung gefährlicher Güter auf der Strasse, der Eisenbahn und der Luft (SR 741.621), 2020.

koordinierende Schnittstellen zu den übrigen Verkehrsträgern enthält. So ließen sich multimodale Transporte besser abbilden, indem Übergabepunkte (z. B. zwischen Straße und Luft) rechtlich definiert und Verantwortlichkeiten geregelt würden⁸⁸.

5.4 Europäische Harmonisierungsperspektive

Langfristig wäre eine europäische Gesamtregelung des Luftgefahrgutrechts wünschenswert. Zwar harmonisiert die Richtlinie 2008/68/EG bereits das Gefahrgutrecht für Land- und Binnenverkehr, der Luftverkehr ist jedoch ausdrücklich ausgenommen. Die Integration der ICAO-TI in eine künftige EU-Verordnung über alle Verkehrsträger hinweg könnte das Ziel einer einheitlichen Gefahrgutordnung (vergleichbar mit dem EU-Zollkodex) verwirklichen⁸⁹.

Ein solcher Ansatz hätte zwei Vorteile:

- 1.0 Die Harmonisierung der Sicherheitsstandards innerhalb der EU würde Wettbewerbsverzerrungen vermeiden.
- 2.0 Nationale Umsetzungsakte könnten sich auf den Vollzug konzentrieren, statt Parallelregelungen zu schaffen.

Bis eine solche europäische Lösung erreicht ist, bleibt jedoch die nationale Verantwortung bestehen, die internationalen Verpflichtungen innerstaatlich umzusetzen⁹⁰. Daher ist die Einführung einer deutschen GGVLuft nicht nur kurzfristig erforderlich, sondern auch langfristig

komplementär zu einem europäischen Integrationsprozess.

5.5 Reformtechnische Umsetzung

Die Umsetzung einer GGVLuft könnte formal durch eine Verordnungsermächtigung des § 2 Abs. 1 GGBefG erfolgen. Diese erlaubt der Bundesregierung, „zur Durchführung dieses Gesetzes Vorschriften über die Beförderung gefährlicher Güter auf den einzelnen Verkehrsträgern“ zu erlassen. Die Verordnung müsste vom Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) erlassen werden⁹¹.

Zur administrativen Vereinfachung könnte das LBA als zentrale Aufsichtsbehörde bestimmt werden, während die Länder ergänzende Überwachungskompetenzen an Flughäfen behalten. Eine solche Kompetenzverteilung wäre mit Art. 87d GG vereinbar, der die Ausführung des Luftverkehrsrechts durch Bundesbehörden vorsieht⁹².

Reformtechnisch wäre zu empfehlen, die GGVLuft als Parallelverordnung zur GGVSEB zu gestalten, sodass Struktur, Paragraphenfolge und Begriffsbestimmungen kompatibel bleiben. Dadurch könnten zukünftige Konsolidierungen oder ein gemeinsames „Gefahrgutrechtsbuch“ erleichtert werden.

⁸⁸ Lapp, *Gefahrgutrecht in Europa*, 2019, S. 62.

⁸⁹ Richtlinie 2008/68/EG, Erwägungsgrund 5.

⁹⁰ Bunge, ZLW 2020, 451, 460.

⁹¹ § 2 Abs. 1 GGBefG i. V. m. Art. 80 Abs. 1 GG.

⁹² Art. 87d GG.

6.0 Fazit

Die Untersuchung hat gezeigt, dass das deutsche Gefahrgutrecht zwar auf einem hochentwickelten, international harmonisierten Normensystem beruht, jedoch eine strukturelle Inkonsistenz im Bereich des Luftverkehrs aufweist. Während für Straße, Schiene und Binnenwasserstraße die *Gefahrgutverordnung Straße, Eisenbahn und Binnenschifffahrt (GGVSEB)* eine vollzugsfähige nationale Umsetzung der internationalen Vorschriften gewährleistet, fehlt eine entsprechende Regelung für den Luftverkehr – die *GGVLuft*⁹³.

Diese Lücke ist nicht nur ein technisches oder verwaltungspolitisches Defizit, sondern eine rechtsstaatlich relevante Regelungslücke. Sie führt dazu, dass internationale Sicherheitsvorschriften (ICAO-TI, IATA-DGR) in Deutschland zwar faktisch beachtet, aber nicht mit hoheitlicher Verbindlichkeit durchgesetzt werden können⁹⁴. Damit bleibt der Luftverkehr als einziger Verkehrsträger außerhalb des nationalen Vollzugsrahmens und entzieht sich der Systematik des GGBefG⁹⁵.

Dogmatisch betrachtet verletzt dieser Zustand das Prinzip der Gleichbehandlung der Verkehrsträger sowie das Bestimmtheits- und Effektivitätsgebot des Art. 20 Abs. 3 GG. Die Verwaltung kann ohne klare Ermächtigungsgrundlage weder Bußgelder verhängen noch präventive Maßnahmen anordnen. Zugleich entsteht für Unternehmen eine unklare Rechtslage, die die Einhaltung von

Sicherheitsstandards in multimodalen Transportketten erschwert⁹⁶.

Aus rechtspolitischer Sicht ist daher eine nationale Durchführungsverordnung (GGVLuft) zwingend erforderlich. Sie würde nicht nur die verfassungsrechtlichen Prinzipien der Rechtssicherheit und Normklarheit wahren, sondern auch die völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands aus Art. 12 des ICAO Annex 18 erfüllen⁹⁷. Der Gesetzgeber verfügt mit § 2 Abs. 1 GGBefG über eine hinreichende Ermächtigungsgrundlage, um eine solche Verordnung zu erlassen. Die Einführung könnte analog zur GGVSEB erfolgen, wobei das Luftfahrt-Bundesamt als zentrale Aufsichtsbehörde fungiert.

Ein Blick auf ausländische Rechtsordnungen (Frankreich, Österreich, Schweiz) zeigt, dass nationale Umsetzungsverordnungen für den Luftverkehr dort längst etabliert sind⁹⁸. Deutschland riskiert durch seine Zurückhaltung nicht nur ein Vollzugsdefizit, sondern auch Wettbewerbsnachteile im europäischen Binnenmarkt. Eine GGVLuft würde dem entgegenwirken, indem sie Zuständigkeiten, Pflichten und Sanktionen eindeutig regelt und damit die gleiche Rechtssicherheit schafft, die in anderen Verkehrsträgern bereits besteht.

Darüber hinaus eröffnet die Einführung einer GGVLuft die Möglichkeit, multimodale Transportketten rechtlich besser zu koordinieren. Übergänge zwischen Straße und Luft könnten eindeutig geregelt, Verantwortlichkeiten

⁹³ BeckOK GefahrgutR/Schmidt, § 1 GGVSEB Rn. 3.

⁹⁴ Schmidt, DVBl 2018, 932, 935.

⁹⁵ § 1 Abs. 2 GGBefG.

⁹⁶ Kühling, Umweltrecht, § 23 Rn. 10.

⁹⁷ ICAO Annex 18, Art. 12.

⁹⁸ Österreichische Gefahrgutbeförderungsverordnung Luft (GGBV-Luft), BGBl. II Nr. 132/2013.

präzisiert und Haftungslücken geschlossen werden. Dies stärkt sowohl den Umweltschutz als auch die Verkehrssicherheit, da Gefahrenpotenziale frühzeitig erkannt und kontrolliert werden können⁹⁹.

Langfristig sollte die nationale Reform in eine europäische Harmonisierungsperspektive eingebettet werden. Eine EU-weite Vereinheitlichung der Gefahrgutvorschriften auch für den Luftverkehr – analog zur Richtlinie 2008/68/EG für den Binnenverkehr – wäre ein folgerichtiger Schritt zur Verwirklichung eines integrierten europäischen Gefahrgutrechts. Bis dahin bleibt die Schaffung einer deutschen GGVLuft jedoch der notwendige erste Schritt, um

die völker- und verfassungsrechtlichen Anforderungen zu erfüllen und die Systemkohärenz des deutschen Gefahrgutrechts wiederherzustellen¹⁰⁰.

Abschließend lässt sich festhalten: Das Fehlen der GGVLuft ist kein marginales Vollzugsproblem, sondern eine strukturrelevante Lücke, die den rechtsstaatlichen Kern des Gefahrgutrechts berührt. Nur durch eine nationale Regelung kann gewährleistet werden, dass der Luftverkehr denselben rechtlichen Maßstäben unterliegt wie die übrigen Verkehrsträger. Damit würde nicht nur die Rechtssicherheit gestärkt, sondern auch das Vertrauen in die Kohärenz und Effektivität der deutschen Rechtsordnung gefestigt¹⁰¹.

⁹⁹ Lapp, *Gefahrgutrecht in Europa*, 2019, S. 62.
¹⁰⁰ Richtlinie 2008/68/EG, Erwägungsgrund 5.

¹⁰¹ Ehlers, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 17. Aufl. 2022, § 14 Rn. 30.

Sachverhaltsskizze (Schaubild)

Tabelle 1:

Kriterium	GGVSEB (bestehend)	GGVLuft (hypothetisch)
Rechtsgrundlage	§ 2 Abs. 1 GGBefG	§ 2 Abs. 1 GGBefG
Erfasst Verkehrsträger	Straße, Eisenbahn, Binnenwasserstraße	Luftverkehr
Vollzugsbehörde	Bundesamt für Logistik und Mobilität, Länderbehörden	Luftfahrt-Bundesamt
Sanktionsrahmen	§ 37 GGVSEB i. V. m. § 10 GGBefG	fehlt
Bezug zu internationalen Regelungen	ADR, RID, ADN	ICAO-TI, IATA-DGR
Rechtswirkung im Inland	unmittelbar anwendbar	keine nationale Umsetzung

Literaturverzeichnis

BeckOK GefahrgutR/Schmidt, *Gefahrgutrecht*, 3. Aufl., München 2023. (zitiert: BeckOK GefahrgutR/Schmidt)

Brox, Hans / Walker, Wolf-Dietrich, *Allgemeiner Teil des BGB*, 43. Aufl., München 2021. (zitiert: Brox/Walker, BGB-AT)

Bunge, Jens, „Gefahrgutbeförderung im Luftverkehr – Rechtslage und Vollzugsdefizite“, *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht (ZLW)* 2020, S. 451–462. (zitiert: Bunge, ZLW 2020, 451)

Ehlers, Dirk, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 17. Aufl., München 2022. (zitiert: Ehlers, Allg. VerwR)

Koller, Ingo, *Transportrecht*, 10. Aufl., München 2021. (zitiert: Koller, Transportrecht)

Kühling, Jürgen, *Umweltrecht*, 2. Aufl., München 2018. (zitiert: Kühling, Umweltrecht)

Lapp, Andrea, *Gefahrgutrecht in Europa – Systematik, Entwicklung und Harmonisierung*, Frankfurt am Main 2019. (zitiert: Lapp, Gefahrgutrecht in Europa)

Larenz, Karl / Canaris, Claus-Wilhelm, *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*, 3. Aufl., Berlin 1995. (zitiert: Larenz/Canaris, Methodenlehre)

Leenen, Detlef, *Methodenlehre des Rechts – Grundlagen juristischer Argumentation*, Köln 2017. (zitiert: Leenen, Methodenlehre)

Münchener Kommentar zum BGB (MünchKomm-BGB), 9. Aufl., München 2022, hrsg. von Karl Riesenthaler, Bearbeiter: Berger, § 823. (zitiert: MünchKomm-BGB/Berger)

Schmidt, Anna, „Gefahrgut im Luftverkehr – Notwendigkeit nationaler Regelungen“, *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl)* 2018, S. 932–940. (zitiert: Schmidt, DVBl 2018, 932)

Rechtsprechungsverzeichnis

1. Nationale Gesetze

Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42).

Gesetz über die Beförderung gefährlicher Güter (GGBefG) vom 6. August 2009 (BGBl. I S. 2703).

Gesetz über den Luftverkehr (LuftVG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Mai 2007 (BGBl. I S. 698).

2. Nationale Verordnungen

Gefahrgutverordnung Straße, Eisenbahn und Binnenschifffahrt (GGVSEB) vom 30. März 2011 (BGBl. I S. 616).

Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (LuftVZO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. März 1999 (BGBl. I S. 550).

3. Internationale Regelwerke

Übereinkommen über die internationale Zivilluftfahrt (Chicagoer Abkommen) vom 7. Dezember 1944, BGBl.
1956 II S. 411.

ICAO, Annex 18 – The Safe Transport of Dangerous Goods by Air, 2023 Edition.

ICAO, Technical Instructions for the Safe Transport of Dangerous Goods by Air (ICAO-TI), 2023–2024
Edition.

IATA Dangerous Goods Regulations (IATA-DGR), 65th Edition, Montreal 2024.

Montrealer Übereinkommen vom 28. Mai 1999 über die Beförderung im internationalen Luftverkehr, BGBl.
2004 II S. 458.

European Agreement concerning the International Carriage of Dangerous Goods by Road (ADR), 2023
Edition.

Regulations concerning the International Carriage of Dangerous Goods by Rail (RID), 2023 Edition.

Übereinkommen über die internationale Beförderung gefährlicher Güter auf Binnenwasserstraßen (ADN),
2023 Edition.

4. Europäisches Unionsrecht

*Richtlinie 2008/68/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. September 2008 über die
Beförderung gefährlicher Güter im Binnenverkehr (ABl. L 260/13).*

*Verordnung (EU) Nr. 965/2012 der Kommission vom 5. Oktober 2012 über technische Anforderungen und
Verwaltungsverfahren für den Luftverkehr (ABl. L 296/1).*

5. Ausländische Rechtsquellen

Arrêté relatif au transport des marchandises dangereuses par voie aérienne (TMD-AIR), Journal Officiel de
la République Française (JORF), Nr. 0207, 2021.

Österreichische Gefahrgutbeförderungsverordnung Luft (GGBV-Luft), BGBl. II Nr. 132/2013.

*Schweizer Verordnung über die Beförderung gefährlicher Güter auf der Strasse, der Eisenbahn und der Luft
(SR 741.621)*, 2020.