

04.05.09**Empfehlungen
der Ausschüsse**Vk - Fz - In - R - Uzu **Punkt ...** der 858. Sitzung des Bundesrates am 15. Mai 2009

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung luftverkehrsrechtlicher Vorschriften

A.

Der **federführende Verkehrsausschuss** (Vk),
der **Finanzausschuss** (Fz) und
der **Rechtsausschuss** (R)
empfehlen dem Bundesrat,
zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt
Stellung zu nehmen:

R 1. Zu Artikel 1 (Änderung des Luftverkehrsgesetzes)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zu prüfen, ob von dem "Verwaltungsmodell" der Flugsicherung zugunsten eines "Dienstleistungsmodells" abgerückt werden kann.

Begründung:

Der Gesetzentwurf geht im Gleichklang mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 87d) (vgl. BR-Drucksache 220/09) von dem tradierten Verständnis der Flugsicherung als "Luftpolizei" aus, die als Teilbereich der Luftverkehrsverwaltung der "Bundesverwaltung" unterliegt. Eine ausdrückliche Ausnahme sieht nur Artikel 1 Nummer 5 Buchstabe b Doppelbuchstabe bb vor. Die dem § 27c Absatz 2 LuftVG anzufügenden Sätze sehen vor, dass ausdrücklich bestimmte Unterstützungsdienste aus der im Übrigen hoheitlichen Aufgabe der Flugsicherung ausgenommen sind und dem

...

Markt überlassen werden. Diese Regelung soll der Vorgabe des Erwägungsgrundes 13 zur Verordnung (EG) Nr. 550/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2004 über die Erbringung von Flugsicherungsdiensten im Einheitlichen Europäischen Luftraum (ABl. L 96 vom 31. März 2004, S. 10) Rechnung tragen.

Die operative Flugsicherung als hoheitliche Aufgabe zu betrachten, sollte im Lichte des Gemeinschaftsrechts überdacht werden. In den SES-Verordnungen wird die (zivile) operative Flugsicherung durchgehend als Dienstleistung bezeichnet, die sowohl von Privaten als auch vom Staat erbracht werden kann. Ausdrücklich sollen Kommunikations-, Navigations- und Überwachungsdienste (CNS-Dienste - Communication, Navigation, Surveillance) sowie Flugberatungsdienste nach Erwägungsgrund 13 zur Verordnung (EG) Nr. 550/2004 zu Marktbedingungen organisiert werden. Legt man den Begriff der Luftverkehrsverwaltung folglich im Lichte der SES-Verordnungen aus, ist die operative Flugsicherung keine hoheitliche Aufgabe. Eine Beleihung der Flugsicherungsorganisation wäre, folgte man dieser Ansicht, nicht erforderlich.

Beim derzeitigen Stand des Gemeinschaftsrechts können die Mitgliedstaaten die Flugsicherungsorganisationen in ihrem Hoheitsgebiet in eigenem Ermessen benennen (Artikel 8 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 550/2004); die Beleihung der Deutsche Flugsicherung GmbH nach § 31b LuftVG, bei der es "vorbehaltlich des Luftverkehrsrechts der Europäischen Gemeinschaft und der Regelung von § 31 f" auch bleiben soll (vgl. § 31b Absatz 1 Satz 1 LuftVG-E), ist damit derzeit europarechtskonform. Zukünftigen Änderungen des Gemeinschaftsrechts sucht der Gesetzentwurf durch die Vorbehaltsregelung Rechnung zu tragen. Dies zeigt, dass die Tendenz der Kommission gesehen wird, die operative Flugsicherung europaweit entlang der Linien der Dienstleistungsfreiheit zu organisieren. Einen entsprechenden Vorstoß hat die Kommission mit dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 549/2004, (EG) Nr. 550/2004, (EG) Nr. 551/2004 und (EG) Nr. 552/2004 im Hinblick auf die Verbesserung der Leistung und Nachhaltigkeit des europäischen Luftverkehrssystems - "SES II", KOM (2008) 388 endg. - unternommen. Danach soll Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 550/2004 so geändert werden, dass Mitgliedstaaten die Benennung einer Flugsicherungsorganisation im eigenen Luftraum nicht mehr mit der Begründung verweigern können, dass diese in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen ist oder sich im Eigentum von Staatsangehörigen jenes Staates befindet oder nur Einrichtungen in dem betreffenden Staat zu nutzen hat. Die Kommission ist zwar im November 2008 auf Druck der Mitgliedstaaten von dieser weitreichenden Änderung abgerückt und will die Nichtdiskriminierung nur noch auf grenzüberschreitende Flugsicherungsdienste beschränken. Auch das Europäische Parlament hat den Vorschlag in Erster Lesung am 25. März 2009 mit dieser Änderung angenommen. Für die rein innerstaatliche Flugsicherung bleibt es damit bei der bisherigen Regelung des Artikels 8 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 550/2004. Die Tendenz der Kommission zur Marktöffnung, Reduzierung der Anzahl von Flugsicherungsorganisationen und großräumiger Aufgabenerfüllung im Rahmen der Luftblöcke ist jedoch klar; entsprechende Regelungsvorschläge für die Zukunft sind also zu erwarten.

Vk
Fz2. Zu Artikel 1 Nummer 2a - neu - (§ 18b Absatz 2 LuftVG)

In Artikel 1 ist nach Nummer 2 folgende Nummer 2a einzufügen:

'2a. In § 18b Absatz 2 Satz 1 und 2 wird jeweils das Wort "obersten" durch das Wort "zuständigen" ersetzt.'

Begründung:

Die Unterrichtungspflicht des § 18b Absatz 2 LuftVG wurde den Ländern durch das 11. Gesetz zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes vom 25. August 1998 (BGBl I S. 2432) mit Zustimmung des Bundesrates auferlegt. Die dabei vorgenommene Festlegung der für die Wahrnehmung der Unterrichtungspflicht zuständigen Behörde, der jeweils obersten Luftfahrtbehörde eines Landes, ist nicht mehr sachgerecht. Die Länder sind zur Straffung ihrer Verwaltungen verpflichtet und es müssen insofern Vollzugsaufgaben bei den nachgeordneten Behörden gebündelt werden. Es bleibt deshalb den Ländern überlassen, auf welcher Ebene sie die Aufgabe nach § 18b Absatz 2 LuftVG wahrnehmen wollen. Hinzu kommt, dass mit dem Gesetz zur Errichtung eines Bundesaufsichtsamtes für Flugsicherung und zur Änderung und Anpassung weiterer Vorschriften (vgl. BT-Drucksache 16/11608) die Zuständigkeit für die Unterrichtungspflichten nach § 18a Absatz 1 LuftVG (§ 18a Absatz 1 und 1a LuftVG n. F.), die zuvor ebenfalls von den obersten Luftfahrtbehörden wahrzunehmen waren, bereits geändert wurde und es den Ländern nun freisteht, ihre zuständige Behörde zu bestimmen.

Vk

3. Zu Artikel 1 Nummer 5 Buchstabe a (§ 27c Absatz 1 Satz 2 LuftVG)

In Artikel 1 Nummer 5 ist Buchstabe a zu streichen.

Begründung:

Der neu angefügte Satz ist, soweit er den Schutz vor Fluglärm betrifft, überflüssig. § 29b Absatz 2 LuftVG regelt bereits in ausreichender Weise, dass u. a. die für die Flugsicherung zuständige Stelle "auf den Schutz der Bevölkerung vor unzumutbarem Fluglärm hinzuwirken" hat. Eine Doppelregelung, die zudem noch begrifflich von § 29b Absatz 2 LuftVG abweicht, sollte vermieden werden.

Soweit der neue Satz 2 den Schutz vor Luftverunreinigungen durch Luftfahrzeuge betrifft, ist die Regelung in der Praxis nicht umsetzbar. Das Luftrecht enthält keine Regelungen, bei welchen Stoffen und Grenzwerten eine

nach dem Luftverkehrsgesetz erhebliche Luftverunreinigung vorliegt. Zudem würde dieser neue Tatbestand die Einrichtung von An- und Abflugrouten an Flughäfen erschweren und zusätzliches Konfliktpotential schaffen. Die Interpretation der neuen Norm als drittschützend ist nicht auszuschließen.

R 4. Zu Artikel 1 Nummer 5 Buchstabe b Doppelbuchstabe bb (§ 27c Absatz 2 Satz 2 und 3 LuftVG),
Nummer 9 (§ 31f Absatz 1 LuftVG)

Für den Fall, dass an dem vorliegenden Konzept des Gesetzentwurfs festgehalten werden sollte, bittet der Bundesrat, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zu prüfen, ob die Unterstützungsdienste nach § 27c Absatz 2 Satz 2 LuftVG-E als nicht hoheitliche Aufgabe des Bundes durch Verwaltungsakt im Wege der Beleihung übertragen werden sollen oder ob eine Übertragung als nicht hoheitliche Aufgabe auch ohne Beleihung durch Verwaltungsakt möglich sein soll.

Begründung:

Der Gesetzentwurf sieht für die neue Regelung des § 27c Absatz 2 Satz 2 LuftVG-E vor, dass die für die Flugsicherung erforderlichen Unterstützungsdienste "keine hoheitliche Aufgabe des Bundes" sein sollen. Es soll vielmehr ermöglicht werden, dass solche Unterstützungsdienste von Wirtschaftsunternehmen zu Marktbedingungen als privatwirtschaftliche Dienstleistung in Übereinstimmung mit dem Recht der Europäischen Gemeinschaft erbracht werden. Die geplante Regelung in § 31f Absatz 1 LuftVG-E sieht vor, dass mit der Wahrnehmung einzelner Aufgaben nach § 27c Absatz 2 auch andere Flugsicherungsorganisationen "durch Verwaltungsakt" beauftragt werden können. Die Begründung zu dieser Regelung geht davon aus, dass es sich rechtlich hierbei um eine Beleihung mit Hoheitsaufgaben des Bundes handele (vgl. BR-Drucksache 283/09, S. 18).

Diese Regelungen und die genannte Begründung erscheinen nicht stimmig.

Eine Beleihung liegt vor und ist erforderlich, wenn einem Privatrechtssubjekt die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben übertragen werden soll; sie ist auf Grund eines Gesetzes auch durch Verwaltungsakt zulässig. Eine Beleihung durch Verwaltungsakt ist demgegenüber nicht erforderlich, wenn einem Privatrechtssubjekt keine hoheitlichen Aufgaben übertragen werden sollen. Nach der geplanten Regelung in § 27c Absatz 2 Satz 2 LuftVG-E sollen die dort genannten Unterstützungsdienste aber gerade keine hoheitlichen Aufgaben mehr sein, sondern sie sollen nach Satz 3 von Wirtschaftsunternehmen als privatwirtschaftliche Dienstleistung erbracht werden. In diesem Fall läge - entgegen der Entwurfsbegründung - kein Fall der Beleihung vor und es wäre

auch keine Übertragung durch Verwaltungsakt erforderlich. In der Begründung wird demgegenüber aber doch von der Übertragung von Hoheitsaufgaben ausgegangen. Dies erscheint widersprüchlich und sollte im weiteren Gesetzgebungsverfahren überprüft und geklärt werden.

Vk 5. Zu Artikel 1 Nummer 6 Buchstabe a (§ 31b Absatz 1 Satz 1 LuftVG)

In Artikel 1 Nummer 6 Buchstabe a ist § 31b Absatz 1 Satz 1 wie folgt zu ändern:

- a) Die Wörter "in Form einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung" sind durch die Wörter "mit Sitz in der Bundesrepublik Deutschland" zu ersetzen.
- b) Nach dem Wort "beauftragt" sind die Wörter ", deren Anteile ausschließlich vom Bund gehalten werden" zu streichen.

Begründung:

Nach der vorgesehenen Änderung des Grundgesetzes (Artikel 87d) wird es ermöglicht, Aufgaben der Luftverkehrsverwaltung nicht nur durch Behörden und Personal des Bundes, sondern auch durch mittelbare Bundesverwaltung einschließlich privater Beliehener zu erfüllen (vgl. BR-Drucksache 220/09). Gründe, die eine Flugsicherungsorganisation in Form einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung erfordern, deren Anteile ausschließlich vom Bund gehalten werden, liegen nicht vor. Die notwendigen staatlichen Ingerenz- und Kontrollrechte des Bundes sind im Rahmen der konkretisierenden Rechtsverordnung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung sowie im Beleihungsakt sicherzustellen. Der Einsatz von privaten Beliehenen hat sich auch in anderen hoheitlichen Aufgabenbereichen mit Sicherheitsrelevanz bewährt. Auf die Wahrnehmung bestimmter Aufgaben im Bereich der Luftsicherheit durch geeignete Personen als Beliehene wird verwiesen (vgl. § 5 Absatz 5 LuftSiG).

Die Gesetzesänderung schließt eine Kapitalprivatisierung der Deutschen Flugsicherung (DFS) über 49,9 Prozent nicht aus. Die DFS hätte damit die Möglichkeit, ihre wirtschaftliche Entwicklung und ihre Wettbewerbsfähigkeit im europäischen Raum nachhaltig zu verbessern.

Vk 6. Zu Artikel 1 Nummer 9 (§ 31f Absatz 2 Satz 2 LuftVG)

In Artikel 1 Nummer 9 ist in § 31f Absatz 2 Satz 2 zu streichen.

Begründung:

Bei den betreffenden Flugplätzen nach § 31f LuftVG handelt es sich um kleinere Flugplätze oder um Flugplätze, die nicht dem allgemeinen Verkehr dienen. Für diese Flugplätze hat der Bund einen Bedarf für Flugsicherung aus Gründen der Sicherheit oder aus verkehrspolitischen Interessen nicht anerkannt.

Nach dem neuen § 31f LuftVG sollen andere Organisationen als die deutsche Flugsicherungsorganisation nur tätig werden dürfen, sofern das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) eine Beauftragung durch Verwaltungsakt erteilt hat und eine völkerrechtliche Vereinbarung hierüber durch das BMVBS abgeschlossen wurde. Die völkerrechtliche Übereinkunft soll die Wahrnehmung von Aufsichtsmaßnahmen, die Durchführung von Kontroll- und Durchsetzungsbefugnissen sowie die verfassungsmäßige Aufgabenerfüllung der Luftstreitkräfte der Bundeswehr sichern.

Das Erfordernis einer solchen völkerrechtlichen Übereinkunft kann die Durchführung der Flugsicherungsdienstleistungen für Flugsicherungsorganisationen, die ihren Sitz im Ausland haben, an den genannten Flugplätzen erschweren. Die Durchsetzungsbefugnisse des Bundes könnten abschließend in dem von ihm zu erlassenden Verwaltungsakt, in dem eine andere Flugsicherungsorganisation mit der Wahrnehmung von Aufgaben nach § 27c Absatz 2 LuftVG beauftragt wird, geregelt werden. Es genügt, in dem Verwaltungsakt Regelungen aufzunehmen, die sicherstellen, dass Aufzeichnungs- und Berichtspflichten im Inland erfüllt und die Aufzeichnungen und Berichte im Inland aufbewahrt werden.

Vk 7. Zu Artikel 1 Nummer 10 Buchstabe a Doppelbuchstabe dd (§ 32 Absatz 4 Nummer 4 LuftVG)

In Artikel 1 Nummer 10 Buchstabe a Doppelbuchstabe dd ist in § 32 Absatz 4 Nummer 4 der Halbsatz ", einschließlich zusätzlicher Anforderungen für Fluglotsen über das 55. Lebensjahr hinaus unter Berücksichtigung der altersspezifischen Tauglichkeit sowie Art und Umfang der Arbeitseinsätze und die technische Ausstattung des Arbeitsplatzes" zu streichen.

Begründung:

In § 32 Absatz 4 Nummer 4 LuftVG soll eine Altersgrenze von 55 Lebensjahren für Fluglotsen festgelegt werden, ab der zusätzliche Anforderungen an die Tauglichkeit des Fluglotsen selbst, seine Tätigkeit und seinen Arbeitsplatz gestellt werden können. Diese Altersgrenze geht auf den Tarifvertrag der Deutschen Flugsicherung zurück. Die Begründung für die Festlegung der

Altersgrenze besteht in der allgemeinen Feststellung, wonach mit zunehmendem Alter die für die Flugverkehrskontrolle notwendigen kognitiven Fähigkeiten regelmäßig nachlassen. Der Einsatz älterer Fluglotsen könne ein erhebliches Sicherheitsrisiko bei der Verkehrsüberwachung der Luftfahrt darstellen. Belegt durch konkrete Untersuchungen speziell für Fluglotsen wird diese Aussage nicht. Es bestehen deshalb erhebliche Zweifel, ob diese Festlegungen den Anforderungen des Artikels 12 des Grundgesetzes für die Einschränkung der Berufsausübung entsprechen.

Es ist unbestritten, dass Altersveränderungen geeignet sind, das Leistungsprofil der einzelnen Fluglotsen herabzusetzen. Den Anforderungen an die Befähigung und Eignung der Fluglotsen sollte daher durch eine individuelle Überprüfung Rechnung getragen werden, ob der Fluglotse die konkreten Anforderungen an seinen Arbeitsplatz erfüllen kann. Die Überprüfung sollte sich nicht an der starren Altersgrenze des 55. Lebensjahres für alle Fluglotsen orientieren, sondern auf spezifische Einsatzbedingungen Rücksicht nehmen. Als Berufsausübungsregelung können derartige Regelungen in der Rechtsverordnung getroffen werden, ohne dass es der vorherigen Festlegung einer Altersgrenze im Gesetz bedarf.

Die Einsatzbedingungen der Fluglotsen sind äußerst unterschiedlich. Die Radarlotsen im Bereich der Anflug- oder Streckenkontrolle an internationalen Verkehrsflughäfen haben ungleich höhere quantitative und qualitative Anforderungen zu erfüllen und Belastungen zu tragen als z. B. Towerlotsen an kleineren Flugplätzen mit vergleichsweise geringem Verkehrsaufkommen. Diesen Besonderheiten sollte in der Rechtsverordnung Rechnung getragen werden.

B.

Der Ausschuss für Innere Angelegenheiten und

der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

empfehlen dem Bundesrat, gegen den Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes keine Einwendungen zu erheben.