

13.10.06

Vk - Fz - In

**Verordnung
des Bundesministeriums
für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung**

**Zehnte Verordnung zur Änderung der Luftverkehrs-Zulassungs-
Ordnung****A. Problem und Ziel**

Nach längeren Verhandlungen im Rahmen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) ist die Staatengemeinschaft zu einem neuen Konzept zur besseren Gewährleistung der Betriebssicherheit auf Flugplätzen gelangt. Die Lösung wird in der Einführung eines Flugplatzhandbuches und einer Sicherheitsorganisation, dem *Safety Management System* gesehen. Diese Instrumente werden weltweit zu einer grundlegenden Änderung der Sicherheitskultur führen.

Dieses Konzept ist auf der Grundlage von Artikel 37 des ICAO-Abkommens in den Annex 14 Band 1 zum ICAO-Abkommen eingearbeitet und damit Bestandteil des auch für die Bundesrepublik Deutschland relevanten internationalen luftverkehrsrechtlichen Standards internationaler Richtlinien und Verfahren geworden. Kapitel *General*, Abschnitt 1.4 *Certification of Aerodromes*, fordert, dass Flugplätze des öffentlichen Verkehrs über eine derartige Organisation der Betriebssicherheit verfügen. Die ICAO Dokumente 9859 AN 1460 *ICAO Safety Management Manual* und 9774 AN 1969 *Manual on Certification of Aerodromes* definieren diese Sicherheitsorganisation als ein „System zur Verwaltung der Sicherheit auf Flugplätzen, das eine Struktur mit Verantwortlichkeiten, Verfahren, Betriebsabläufen und Vorkehrungen für die Anwendung von Flugplatz-Sicherheitszielen seitens des Flugplatzunternehmers umfasst, die für die Kontrolle der Sicherheit am Flugplatz und für dessen sichere Nutzung sorgt.“ Dabei sollen nicht nur die Verfahren und Betriebsabläufe der einzelnen Unternehmensteilbereiche auf einen kontrollierbaren Sicherheitsstandard gebracht werden, sondern zusätzlich bei Mitarbeitern des Flugplatzunternehmers und seiner Partner (Dienstleister) ein ausgeprägtes Sicherheitsbewusstsein gebildet werden. Diese Sicherheitskultur muss durch

- Definition von Sicherheitszielen
- regelmäßige Überprüfung von getroffenen Maßnahmen
- Analyse von sicherheitsrelevanten Zwischenfällen und
- aktive Einbeziehung der Mitarbeiter

gepflegt werden. Nur wenn die eingeführte Sicherheitskultur von den Mitarbeitern „gelebt“ wird, kann sie effektiv zur Steigerung der betrieblichen Sicherheit beitragen.

Regelmäßige Befragungen, Anhörungen sowie Ausgabe und Auswertung von Fragebögen sollen dieses Ziel fördern.

Durch die Aufnahme in den Annex 14 des ICAO-Abkommens wird dieses neue System zur nachhaltigen Gewährleistung der Betriebssicherheit auch für die Bundesrepublik Deutschland beachtlich. Es einzuführen erfordert innerstaatliche Regelungen, die die mit dem Konzept der Sicherheitsorganisation auf Flughäfen verbundenen Verpflichtungen für die Flughafenunternehmer verbindlich festlegen und die damit einhergehenden Befugnisse der Landesluftfahrtbehörden regeln. Der rechtssystematisch geeignete Standort dafür ist die Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung.

B. Lösung

Einfügung von Vorschriften über das Flugplatzhandbuch und die Sicherheitsorganisation auf Flugplätzen in die Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung.

C. Alternativen

Wenn die Bundesrepublik Deutschland von den internationalen Richtlinien und Verfahren im Sinne von Artikel 37 des ICAO-Abkommens abweichen wollte, müsste sie dies gem. Artikel 38 des ICAO-Abkommens der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) anzeigen, die dann ihrerseits die anderen Staaten auf die Abweichungen hinweisen würde. Ein Ausscheren der Bundesrepublik Deutschland aus den internationalen Richtlinien und Standards würde jedoch die Bedeutung der Standards ohne sachlichen Grund angreifen sowie voraussichtlich international auf Unverständnis stoßen, die Bundesrepublik Deutschland isolieren und die Bedeutung Deutschlands bei der Fortentwicklung des internationalen Luftrechts untergraben.

D. Finanzielle Auswirkungen

1. **Haushaltsausgaben ohne Vollzugsaufwand**
Für Bund, Länder und Gemeinden entstehen keine höheren oder zusätzlichen Aufwendungen.
2. **Vollzugsaufwand**
Für Bund, Länder und Gemeinden entsteht im Ergebnis kein höherer oder zusätzlicher Vollzugsaufwand, vielmehr wird der Vollzug optimiert.

E. Sonstige Kosten

Der Wirtschaft, insbesondere den Flughafenunternehmern, entstehen zusätzliche Kosten. Kosteninduzierte Erhöhungen von Einzelpreisen können nicht ausgeschlossen werden. Auswirkungen auf das allgemeine Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

Bundesrat

Drucksache 717/06

13.10.06

Vk - Fz - In

Verordnung

**des Bundesministeriums
für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung**

Zehnte Verordnung zur Änderung der Luftverkehrs-Zulassungs- Ordnung

Der Chef des Bundeskanzleramtes

Berlin, den 13. Oktober 2006

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsidenten
Peter Harry Carstensen

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich die vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und
Stadtentwicklung zu erlassende

Zehnte Verordnung zur Änderung der Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung

mit Begründung und Vorblatt.

Ich bitte, die Zustimmung des Bundesrates aufgrund des Artikels 80 Absatz 2 des
Grundgesetzes herbeizuführen.

Mit freundlichen Grüßen
Dr. Thomas de Maizière

Zehnte Verordnung zur Änderung der Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung

Vom 2006

Auf Grund des § 32 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 3 und 8 des Luftverkehrsgesetzes, der zuletzt durch Artikel 285 Nr. 7 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa der Verordnung vom 29. Oktober 2001 (BGBl. I S. 2785) geändert worden ist, in Verbindung mit § 1 des Zuständigkeitsanpassungs-Gesetzes vom 16. August 2002 (BGBl. I S. 3165) und dem Organisationserlass vom 22. November 2005 (BGBl. I S. 3197), verordnet das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung:

Artikel 1

Die Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. März 1999 (BGBl. I S. 610), zuletzt geändert durch Artikel [1 der Verordnung vom 27. Juli 2005 (BGBl. I S. 2275)], wird wie folgt geändert:

1. § 41 wird wie folgt geändert:

a) Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

„Anzeigepflichten, Änderungsanträge“

b) Dem bisherigen Wortlaut wird folgender Absatz 1 vorangestellt:

„(1) Der Flughafenunternehmer hat beabsichtigte bauliche und betriebliche Erweiterungen und Änderungen der Genehmigungsbehörde rechtzeitig anzuzeigen.“

c) Der bisherige Wortlaut wird Absatz 2.

2. § 43 wird durch folgende §§ 43 und 43a ersetzt:

„§ 43 Flughafenbenutzungsordnung

(1) Vor Betriebsaufnahme hat der Flughafenunternehmer der Genehmigungsbehörde eine Flughafenbenutzungsordnung zur Genehmigung vorzulegen.

(2) Die Flughafenbenutzungsordnung hat Verhaltenspflichten, die dem Auftreten von betriebsbedingten und sonstigen Gefahren entgegenwirken für Personen vorzusehen, die den Flughafen benutzen oder betreten; insbesondere sind in Übereinstimmung mit der Sicherheitsorganisation des Flughafens Verhaltenspflichten der Flughafenbenutzer, einschließlich der Pflicht zur Befolgung von Einzelanweisungen festzulegen.

(3) Die Genehmigungsbehörde veranlasst die Bekanntmachung der Flughafenbenutzungsordnung in den Nachrichten für Luftfahrer.

§ 43a Entgelte

(1) Vor Betriebsaufnahme hat der Flughafenunternehmer bei Verkehrsflughäfen Regelungen der Entgelte für das Starten, Landen und Abstellen von Luftfahrzeugen sowie für die Benutzung von Fluggasteinrichtungen der Genehmigungsbehörde zur Genehmigung vorzulegen.

(2) § 43 Abs. 3 gilt entsprechend."

3. § 45 wird wie folgt gefasst:

„§ 45 Erhaltungs- und Betriebspflicht

(1) Der Flughafenunternehmer hat den Flughafen in betriebssicherem Zustand zu halten und ordnungsgemäß zu betreiben. Er hat Vorkommnisse, die den Betrieb des Flughafens wesentlich beeinträchtigen, unverzüglich der Genehmigungsbehörde anzuzeigen.

(2) Soweit die Betriebspflicht reicht, darf der Flughafenunternehmer Luftfahrtunternehmen und die zur Luftfahrt Berechtigten nicht ohne sachlich gerechtfertigten Grund unmittelbar oder mittelbar unterschiedlich behandeln. Er kann den zur Luftfahrt und zur Nutzung der Flugplatzeinrichtung Berechtigten insbesondere das Starten, Landen und das Abstellen von Fluggerät verwehren, soweit sie die ihnen gemäß § 43 Abs. 2 obliegenden Verpflichtungen nicht vollständig erfüllen und dies verhältnismäßig ist.

(3) Die Genehmigungsbehörde kann den Flughafenunternehmer von der Betriebspflicht befreien.

(4) Der Flughafenunternehmer hat eine sachkundige Person für die Leitung des Verkehrs und Betriebes des Flughafens zu bestellen. Zu deren Unterstützung kann die Genehmigungsbehörde den Flughafenunternehmer zur Bestellung einer Vertretung und weiterer Personen verpflichten. Die Bestellung hat der Flughafenunternehmer der zuständigen Behörde anzuzeigen. Die Bestellung ist zu widerrufen, wenn die Behörde die bestellte Person zur Erfüllung der Aufgabe nicht für geeignet und zuverlässig hält."

4. Nach § 45 werden folgende §§ 45a, 45b und 45c eingefügt:

„§ 45a
Flugplatzhandbuch

(1) Zur Erfüllung seiner Pflicht nach § 45 Abs. 1 Satz 1 hat der Flughafenunternehmer ein Flugplatzhandbuch vorzuhalten. Dieses enthält die wesentlichen Informationen über Lage, Einrichtungen, Dienste, Ausstattung, operative Verfahren, Betriebsorganisation und Betriebsleitung sowie über die Sicherheitsorganisation gemäß § 45b.

(2) Das Flugplatzhandbuch bedarf der Genehmigung. Diese wird erteilt, wenn die darin enthaltenen Informationen zutreffend und die vorgesehenen Verfahren zur Gewährleistung der Betriebssicherheit durchführbar sind. Die Genehmigung kann mit Nebenbestimmungen versehen werden.

§ 45b
Sicherheitsorganisation

(1) Zur Erfüllung der Pflichten nach § 45 Abs. 1 Satz 1 hat der Flughafenunternehmer eine Sicherheitsorganisation einzurichten, zu betreiben, fortzuentwickeln und die damit verbundenen Maßnahmen zu dokumentieren. Diese Organisation regelt für die betriebliche Sicherheit erhebliche Zuständigkeiten, Verfahren und Betriebsabläufe und enthält Vorgaben darüber, wie ihre Umsetzung sicher gestellt wird.

(2) Der Flughafenunternehmer überprüft in regelmäßigen Abständen durch geeignete Personen die Betriebssicherheit der Abläufe des Flughafens. Die Durchführung der Überprüfungen ist zu dokumentieren. In die Dokumentation sind die erkannten Gefahrenquellen, die im Zuge der Überprüfung geboten erscheinenden Abhilfemaßnahmen und die unmittelbar veranlassten Abhilfemaßnahmen aufzunehmen. Die Dokumentation ist für mindestens zehn Jahre aufzubewahren.

§ 45c
Beauftragter für die Sicherheitsorganisation

(1) Der Flughafenunternehmer bestellt eine andere als die nach § 45 Abs. 4 Satz 1 bestellte Person als Beauftragten für die Sicherheitsorganisation. § 45 Abs. 4 Satz 2 bis 4 gilt entsprechend. Der Beauftragte berät die Unternehmensleitung in allen Angelegenheiten, die für Einrichtung, Betrieb und Fortentwicklung der Sicherheitsorganisation von Bedeutung sind. Die Unternehmensleitung hat den Beauftragten bei der Erfüllung seiner Aufgaben zu unterstützen und ihn soweit erforderlich von sonstigen betrieblichen Aufgaben freizustellen. Sie hat ihm insbesondere, soweit dies zur Aufgabenerfüllung erforderlich ist, Hilfspersonal sowie Räume, Einrichtungen und Mittel zur Verfügung zu stellen.

(2) Der Flughafenunternehmer stellt durch innerbetriebliche Organisationsmaßnahmen sicher, dass der Beauftragte sich persönlich unmittelbar über alle Umstände informieren kann, die für die Sicherheitsorganisation von Bedeutung sind und seine diesbezüglichen

Vorschläge und Bedenken schriftlich oder mündlich unmittelbar der Unternehmensleitung unterbreiten kann. Bei nicht ausgeräumten Meinungsunterschieden über solche Umstände kann der Beauftragte von der Unternehmensleitung verlangen, ihn über die wesentlichen Gründe ihrer Haltung zu unterrichten.

(3) Der Flughafenunternehmer darf Beauftragte für die Sicherheitsorganisation und deren Hilfspersonal wegen der Erfüllung der übertragenen Aufgaben nicht benachteiligen. Der Widerruf der Bestellung als Beauftragter für die Sicherheitsorganisation bedarf der Zustimmung der Genehmigungsbehörde.“

5. Dem § 46 wird folgender Absatz 5 angefügt:

„(5) Luftfahrthindernisse im Flughafen und innerhalb des Bauschutzbereiches sind nach näherer Weisung der Genehmigungsbehörde kenntlich zu machen.“

6. § 47 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) Im einleitenden Halbsatz werden die Wörter „berechtigt nachzuprüfen“ durch die Wörter „befugt zu prüfen“ ersetzt.

bb) In Nummer 2 wird das Wort „und“ durch ein Komma ersetzt.

cc) In Nummer 3 werden Satz 2 aufgehoben und der Punkt durch das Wort „und“ ersetzt.

dd) Nach Nummer 3 wird folgende Nummer 4 angefügt:

„4. die Sicherheitsorganisation eingerichtet, betrieben und fortentwickelt wird.“

b) Nach Absatz 1 wird folgender neue Absatz 2 eingefügt:

„(2) Die Genehmigungsbehörde kann den Flughafenunternehmer zur Mitwirkung und zu Auskünften heranziehen, soweit sie es für die Prüfung nach Absatz 1 für erforderlich hält und ist berechtigt, Prüfungen auf dem Flughafen durchzuführen. Die Genehmigungsbehörde ist befugt, Einsicht in die Dokumentationen nach § 45b Abs. 2 Satz 2 nehmen.“

c) Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 3.

7. In § 51 Abs. 2 Satz 1 werden die Wörter „sind sinngemäß anzuwenden“ durch die Wörter „gelten entsprechend“ ersetzt.

8. § 53 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Für die Betriebsaufnahme und die Pflichten des Landeplatzhalters gelten § 41 Abs. 1, § 43 Abs. 1, § 43a Abs. 1, §§ 44 und 45 Abs. 1 bis 3 und § 46 Abs. 5, für die Aufsicht § 47 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 und Abs. 2 Satz 1 und für die Rücknahme oder den Widerruf der Genehmigung § 48 entsprechend.“

b) In Absatz 2 Satz 1 wird nach der Zahl „3“ die Angabe „und 5“ eingefügt.

c) Nach Absatz 3 wird folgender Absatz 4 eingefügt:

„(4) Bei Landeplätzen mit Instrumentenflugbetrieb gelten § 43 Abs. 2, §§ 45a, 45b, 47 Abs. 1 Nr. 4, Abs. 2 und 3 entsprechend. § 45c gilt mit der Maßgabe, dass der Flugleiter zum Beauftragten für die Sicherheitsorganisation bestellt werden kann. Bei Landeplätzen ohne Instrumentenflugbetrieb finden Satz 1 und 2 Anwendung, wenn die zuständige Behörde aufgrund des Umfangs des Flugbetriebes oder der Erhöhung der Gefahrenlage die Einführung der Sicherheitsorganisation gegenüber dem Landeplatzhalter anordnet.“

d) Der bisherige Absatz 4 wird Absatz 5.

9. § 58 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„Bei dem Betrieb des Segelfluggeländes gelten § 41 Abs. 1, § 44 Abs. 1, § 45 Abs. 1, § 46 Abs. 5 und § 53 Abs. 3 entsprechend.“

10. In § 60 wird nach der Angabe „§ 47“ die Angabe „Abs. 1 Nr. 1 bis 3, Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3“ eingefügt.

11. § 108 Abs. 1 Nr. 7 wird wie folgt geändert:

a) Im Buchstaben a wird nach der Angabe „§ 45 Abs. 1“ die Angabe „Satz 1“ angefügt.

b) Im Buchstaben b wird die Angabe „§ 45 Abs. 2“ durch die Angabe „§ 41 Abs. 1 und § 46 Abs. 5“ ersetzt.

12. Dem § 110 wird folgender Absatz 4 angefügt:

„(4) Für Flughäfen, für die am [einsetzen: Datum des ersten Tages des auf die Verkündung folgenden Monats] der Genehmigungsantrag bereits gestellt ist, ist § 45a mit der Maßgabe anzuwenden, dass die Genehmigungsbehörde dem

Flughafenunternehmer aufgibt, innerhalb einer von ihr zu bestimmenden Frist das Flughafenhandbuch zur Genehmigung vorzulegen. Die Frist soll sechs Monate nicht überschreiten.“

13. Dem § 110 wird folgender Absatz 5 angefügt:

„(5) Für Landeplätze mit Instrumentenflugbetrieb, für die am [einsetzen: Datum des ersten Tages des 13., auf die Verkündung folgenden Monats] der Genehmigungsantrag bereits gestellt ist, gilt Absatz 4 entsprechend.“

Artikel 2

(1) Diese Verordnung tritt vorbehaltlich des Absatzes 2 am [einsetzen: Datum des ersten Tages des auf die Verkündung folgenden Monats] in Kraft.

(2) Artikel 1 Nr. 8 Buchstabe c und d und Artikel 1 Nr. 13 tritt am [einsetzen: Datum des ersten Tages des 13., auf die Verkündung folgenden Monats] in Kraft.

Der Bundesrat hat zugestimmt.

Berlin, den

Der Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

Begründung

I. Allgemeiner Teil

Die Änderungsverordnung dient der innerstaatlichen Umsetzung der neuen internationalen Standards über die Einführung eines Flugplatzhandbuches und des *Safety Management System* (SMS). Das entsprechende Konzept ist seit kurzem Bestandteil von Annex 14 des Abkommens über die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO). Mit diesem Ansatz, der das Ergebnis jahrelanger Verhandlungen im Rahmen der ICAO darstellt, wird hinsichtlich der Betriebssicherheit von Flughäfen weltweit eine neue Sicherheitskultur begründet.

Nach Kapitel *Aerodrome Design and Operations*, Abschnitt 1.4 *Certification of Aerodromes*, von ICAO-Annex 14 wird es in Zukunft Standard sein, von Flugplätzen des öffentlichen Verkehrs ein Flugplatzhandbuch und eine Organisation der Betriebssicherheit zu verlangen. Die ICAO-Dokumente 9859 AN /460 *ICAO Safety Management Manual* und 9774 AN /969 *Manual on Certification of Aerodromes* definieren die Organisation der Betriebssicherheit als ein „System zur Verwaltung der Sicherheit auf Flugplätzen, das eine organisatorische Struktur mit Verantwortlichkeiten, Verfahren, Betriebsabläufen und Vorkehrungen für die Anwendung von Flugplatz-Sicherheitszielen seitens des Flugplatzunternehmers umfasst, die für die Kontrolle der Sicherheit am Flugplatz und für dessen sichere Nutzung sorgt.“ Dabei sollen nicht nur die Verfahren und Betriebsabläufe der einzelnen Unternehmensteilbereiche auf einen kontrollierbaren Sicherheitsstandard gebracht werden, sondern zusätzlich bei Mitarbeitern des Flugplatzunternehmers und seiner Partner (Dienstleister) ein ausgeprägtes Sicherheitsbewusstsein gebildet werden. Diese Sicherheitskultur muss durch

- Definition von Sicherheitszielen
- regelmäßige Überprüfung von getroffenen Maßnahmen
- Analyse von sicherheitsrelevanten Zwischenfällen und
- aktive Einbeziehung der Mitarbeiter

gepflegt werden. Ziel der Organisation der Betriebssicherheit ist die Gewährleistung höchstmöglicher betrieblicher Sicherheit für den Luftverkehr und für die mit ihm

zusammenhängenden Dienste unter Beachtung der gesetzlichen Bestimmungen. Die Gewährleistung maximaler Sicherheit für alle Luftfahrzeuge bei Start und Landung (runway safety) steht dabei an oberster Stelle.

Der Wirtschaft, insbesondere den Flughafenunternehmern, entstehen zur Einhaltung der neuen Standards zusätzliche Kosten. Allerdings dürften diese Kosten weitgehend ohnehin anfallen, da ein Großteil der nunmehr ausdrücklich verbindlich werdenden Maßnahmen schon zur Vermeidung des Risikos der Drittschadenshaftung die Einführung einer derartigen Organisation geboten sind. Die meisten Flughäfen sind auch ohne die aus der Verordnung resultierende Verpflichtung bereits im fortgeschrittenen Stadium der Einführung der Sicherheitsorganisation. Um den Flughafenunternehmen einen Anreiz zur raschen Einführung der Sicherheitsorganisation zu geben, soweit dies noch nicht geschehen ist, wird derzeit davon abgesehen, für die neu einzuführenden behördlichen Genehmigungen auch neue Gebührentatbestände zu schaffen. Dies wird einer weiteren Rechtsetzung vorbehalten; insbesondere der Neufassung der Kostenverordnung der Luftfahrtverwaltung (LuftKostV), die spätestens zwei Jahre nach Inkrafttreten der noch in Vorbereitung befindlichen Sechsten Verordnung zur Änderung der LuftKostV erfolgen soll.

Ob bei den Regelungsadressaten infolge der Neuregelungen einzelpreiswirksame Kostenschwellen überschritten werden, die sich erhöhend auf deren Angebotspreise auswirken, und ob die Regelungsadressaten ihre Kostenüberwälzungsmöglichkeiten in Abhängigkeit von der konkreten Wettbewerbssituation auf ihren Teilmärkten einzelpreiserhöhend ausschöpfen, lässt sich zwar nicht zuverlässig abschätzen, aber auch nicht ausschließen. Gleichwohl dürften die möglichen Einzelpreisänderungen aufgrund ihrer Gewichtung (geringer Wägungsanteil in den jeweiligen Preisindices) jedoch nicht ausreichen, um messbare Effekte auf das allgemeine Preis- bzw. Verbraucherpreisniveau zu induzieren. Da die öffentlichen Haushalte nicht belastet werden, gehen hiervon keine mittelbar preisrelevanten Effekte aus.

II. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1

Zur Anpassung an die neuen völkerrechtlichen Standards und Richtlinien wird die Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (LuftVZO) geändert, um insbesondere die Verpflichtungen für die Flughafenunternehmer, die einerseits mit dem Flugplatzhandbuch und andererseits die mit der Organisation der Betriebssicherheit auf Flughäfen verbunden sind, verbindlich festzulegen und damit einhergehende Befugnisse der Landesluftfahrtbehörden zu begründen.

Zu Nummer 1

Die Überführung der bislang in § 45 Abs. 2 Satz 1 enthaltenen Verpflichtung des Flughafenunternehmers zur rechtzeitigen Anzeige geplanter baulicher und betrieblicher Änderungen in den § 41 als Absatz 1 hat den Zweck, § 45 als Vorschrift auszugestalten, die sich auf die Unterhaltungs- und Betriebspflicht beschränkt (s. Ausführungen zu Nr. 3). Die entsprechende Anzeige stellt bei wesentlichen Änderungen einen vorbereitenden Schritt zu den in § 41 bereits vorgesehenen Änderungsanträgen dar und ist deshalb in den Zusammenhang mit dieser Vorschrift zu bringen. Die bereits bestehende Verpflichtung zur Anzeige wird durch das Wort „rechtzeitig“ spezifiziert. Der auf diese Weise ergänzte Inhalt dieses Paragraphen erfordert eine erweiterte Überschrift.

Zu Nummer 2

Der geltende § 43 enthält bereits Regelungen zur Flughafenbenutzungsordnung und zu Entgeltregelungen. Er wird aufgrund der Unterschiedlichkeit der Regelungskomplexe in zwei Paragraphen aufgespalten.

Im neuen § 43 Abs. 2 wird die Verpflichtung der Flughafenunternehmer aufgenommen, Dritte, d.h. Flughafenbenutzer und sonstige Personen, die den

Flughafen bestimmungsgemäß betreten, durch entsprechende Ausgestaltung der Flughafenbenutzungsordnung im Hinblick auf Gefährdungslagen in die Organisation der Betriebssicherheit des Flughafens einzubeziehen. Die Flughafenbenutzungsordnung steht zwischen allgemeinen Geschäftsbedingungen und Ausübung des Hausrechts. Die bereits nach dem geltenden Recht bestehende Genehmigungsbedürftigkeit der Flughafenbenutzungsordnung stellt sicher, dass die Ausgestaltung der Rechtsbeziehungen zwischen Flughafenunternehmen und Nutzern des Flughafens im Einklang mit öffentlichen Interessen steht. Durch die Änderung der Bestimmung wird die Organisation der Betriebssicherheit in diesen Mechanismus einbezogen, so dass auch Dritte davon erfasst werden.

Die Vorgaben der Genehmigungsbedürftigkeit der Regelung über die Entgelte wird in den neuen § 43a verschoben und bleibt inhaltlich unverändert. Die Abtrennung von § 43 unterstreicht die inhaltliche Abgrenzung beider Regelungsgegenstände.

Zu Nummer 3

Die geltende Fassung der Überschrift von § 45 „Pflichten des Flughafenunternehmers“ ist irreführend, da die Pflichten eines Flughafenunternehmers bei Weitem nicht erschöpfend mit dieser Bestimmung erfasst sind. Diese Überschrift wird deshalb auf die Erhaltungs- und Betriebspflicht des Flughafenunternehmers konkretisiert. In der geltenden Regelung wird das Bestehen der Betriebspflicht vorausgesetzt, aber ihr Inhalt nicht definiert. Dies wird durch die Neufassung nachgeholt. Die Betriebspflicht beinhaltet schon bisher eine Kontrahierungsverpflichtung zugunsten berechtigter Dritter. Dieser Verpflichtung muss diskriminierungsfrei nachgekommen werden, was nunmehr ausdrücklich in die Regelung aufgenommen wird. Es wird klargestellt, dass diese Verpflichtung damit im Zusammenhang steht, dass die Vertragspartner des Flughafenunternehmers die genehmigte Benutzungsordnung beachten. Dadurch wird es dem Flughafenunternehmer ermöglicht, auf zivilrechtlicher Ebene trotz der grundsätzlichen Kontrahierungsverpflichtung die besonders im öffentlichen Interesse liegende Benutzungsordnung durchzusetzen. Aufgrund der Neufassung von § 43 (s. Begründung zu Nr. 2) wird damit auch die Verpflichtung des Flughafenunternehmers

zur Einrichtung der Sicherheitsorganisation in Übereinstimmung mit der genehmigten Benutzungsordnung gegenüber den Vertragspartnern des Flughafenunternehmers und deren Vertragspartner durchgesetzt.

Die Befugnis der Genehmigungsbehörde, von der Betriebspflicht zu befreien entspricht der bisher geltenden Rechtslage (§ 45 Abs. 1 Satz 2). Die Betriebspflicht lässt die zivilrechtlichen Handlungsmöglichkeiten des Flughafenunternehmers bei Nicht- oder Schlechterfüllung der Pflichten der zur Luftfahrt Berechtigten unberührt. Das gilt auch für Verstöße gegen die Verpflichtung zur Einhaltung von Vorgaben über die Sicherheitsorganisation. Die Reaktion des Flughafenunternehmers auf derartige Verstöße erfordert demgemäß keine Befreiung von der Betriebspflicht.

In Absatz 4 ist die neue Vorgabe enthalten, mindestens eine Person für die Leitung des Verkehrs und Betriebes zu bestellen. Die Bestellung einer Vertretung und weiteren Personals zur Unterstützung der Leitungsperson kann von der Behörde gefordert werden. Dabei wird je nach den betrieblichen Erfordernissen vielfach zumindest die Bestellung einer Vertretung, die alle Befugnisse der z. B. vorübergehend verhinderten oder nicht erreichbaren Leitungsperson ausüben kann, erforderlich sein. Die Bestellung ist der zuständigen Behörde anzuzeigen. Die Bestellung ist zu widerrufen, wenn die Behörde begründete Zweifel an der Zuverlässigkeit oder Geeignetheit der bestellten Person äußert.

Die im geltenden § 45 Abs. 2 geregelten Anzeigepflichten werden einerseits in § 41 (s. Begründung zu Nr. 1) und andererseits in § 46 (s. Begründung zu Nr. 5) überführt.

Zu Nummer 4

Die neuen §§ 45a, 45b und 45c stellen den Kern der vorliegenden Änderungsverordnung dar.

Das in § 45a geregelte Flugplatzhandbuch (Aerodrome Manual) stellt das zentrale Instrument zur Verwirklichung der neuen Sicherheitsphilosophie dar. Wesentlicher Teil dieser neuen Sicherheitskultur ist die Organisation der Betriebssicherheit. In dem Handbuch sind die Bestandteile dieser Organisation darzustellen. Gemäß ICAO

Annex 14 Band 1, Nr. 1.4.5 sollte ein derartiges Handbuch die sachdienlichen Informationen zu folgenden Themen enthalten:

- Flugplatzstandort,
- Organisation der Betriebssicherheit unter Angabe der Verantwortlichen.

Für das Flugplatzhandbuch wird die Genehmigungsbedürftigkeit festgelegt. Damit kommt die Bedeutung dieses Flugplatzhandbuches als zentrales Mittel zur Einführung des neuen Sicherheitskonzepts unter Gewährleistung der Organisation der Betriebssicherheit zum Ausdruck. Durch die Genehmigungsbedürftigkeit erhält die zuständige Behörde die Möglichkeit, den Inhalt des Handbuchs zu prüfen. Die Genehmigung wird erteilt, wenn die darin enthaltenen Angaben nach Einschätzung der Behörde zur Gewährleistung der Betriebssicherheit geeignet sind. Die nicht von näheren Voraussetzungen abhängig gemachte Möglichkeit, die Genehmigung mit Nebenbestimmungen zu versehen, eröffnet eine besondere, aber praxisgerechte Flexibilität, namentlich um auf absehbare Veränderungen zu reagieren oder Übergangslösungen zu ermöglichen.

Mit § 45b wird die Sicherheitsorganisation vorgeschrieben. ICAO Doc 9774 AN/969 *Manual on Certification of Aerodromes* definiert dieses *Safety Management System*, das als Sicherheitsorganisation in das deutsche Luftrecht eingeführt wird, wie folgt:

„Ein System zur Verwaltung der Sicherheit auf Flugplätzen, das eine organisatorische Struktur mit Verantwortlichkeiten, Verfahren, Betriebsabläufen und Vorkehrungen für die Anwendung von Flugplatz-Sicherheitszielen seitens des Flugplatzunternehmers umfasst, die für die Kontrolle der Sicherheit am Flugplatz und für dessen sichere Nutzung sorgt.“

Ziel der Sicherheitsorganisation ist die Gewährleistung betrieblicher Sicherheit für den Luftverkehr und für die mit ihm zusammenhängenden Dienste unter Beachtung der gesetzlichen Bestimmungen. Die Gewährleistung maximaler Sicherheit für alle Luftfahrzeuge bei Start und Landung (runway safety) steht dabei an oberster Stelle. Zu diesem Zwecke wird die Verpflichtung des Flughafensunternehmers statuiert, die Gefahrenpotentiale in regelmäßigen Abständen zu prüfen. Die Überprüfung ist zu dokumentieren, wobei festgestellte Gefährdungen aufzunehmen sind, sowie die für erforderlich erkannten Abhilfemaßnahmen. Diese Dokumentation soll der

zuständigen Behörde die Kontrolle erleichtern und gewährleisten, dass erkanntem Änderungsbedarf zeitgerecht entsprochen wird. Zu diesem Zwecke wird eine Aufbewahrungsfrist von grundsätzlich zehn Jahren statuiert.

Der Beauftragte für die Sicherheitsorganisation (Safety Manager), dessen Position mit § 45c geschaffen wird, stellt nach der ICAO-Konzeption die zentrale Figur („focal point“) der gesamten Organisation der Betriebssicherheit dar, indem er einerseits als der Hauptansprechpartner der zuständigen Behörde konzipiert ist und ihm andererseits eine hervorgehobene Position im Unternehmen zugeschrieben wird. Er soll auch nicht mit dem für die Leitung des Verkehrs und des Betriebes Beauftragten nach § 45 Abs. 4 identisch sein. Diese Festlegung entspricht dem Konzept des Sicherheitsmanagements, das in der Verordnung (EG) Nr. 2096/2005 der Kommission vom 20.12.2005 zur Festlegung gemeinsamer Anforderungen bezüglich der Erbringung von Flugsicherungsdiensten (ABl. Nr. L 335 vom 21.12.2005. S. 13) verankert ist. Danach hat der Erbringer von Flugverkehrsdiensten sicherzustellen, dass „eine Stelle für das Sicherheitsmanagement benannt ist, ... die vom Linienmanagement unabhängig ist und unmittelbar der höchsten Ebene der Organisation verantwortlich ist“ (3.1.2 Anforderungen bezüglich der Erreichung der Sicherheit). Dementsprechend wird dem Sicherheitsbeauftragten zur Verwirklichung des Sicherheitskonzepts in der Unternehmenshierarchie eine besondere Stellung zugeschrieben. Das Unternehmen ist außerdem verpflichtet, den Beauftragten mit den erforderlichen sachlichen und personellen Mitteln auszustatten.

Zwar ist anzunehmen, dass die Gewährleistung der Betriebssicherheit von den Flughafenunternehmern ohnehin schon jetzt als zentrale Aufgabe wahrgenommen wird, so dass sie bei der Unternehmensleitung angesiedelt ist. Gleichwohl sichert die Verordnung vorsorglich, dass der Beauftragte unmittelbar der Ebene der Unternehmensleitung als Berater zugeordnet wird (Absatz 1 Satz 2). Er erhält zugleich die Befugnis, sich persönlich über die für die Betriebssicherheit wesentlichen Umstände unmittelbar zu informieren und seine Vorschläge unmittelbar der Unternehmensleitung vorzulegen. Damit werden persönlicher Sachverstand, Kenntnis von den maßgeblichen Sachverhalten und Entscheidungsbefugnisse auf die engste mögliche Weise zueinander geführt. Die Verordnung geht davon aus, dass der Beauftragte für die Sicherheit und die Unternehmensleitung miteinander in

einen konstruktiven Dialog eintreten. Wird dabei keine Einigung erzielt, muss die innerbetriebliche Letztentscheidung zwar beim Unternehmer verbleiben. Der Beauftragte für die Sicherheit kann jedoch eine Stellungnahme dazu verlangen, warum seinen Vorschlägen nicht entsprochen wird. Damit bleibt die Verantwortlichkeit der Unternehmensleitung unangetastet, jedoch wird dieser ihre Verantwortung für die Betriebssicherheit besonders vor Augen geführt, indem sie gehalten ist, dem Beauftragten gegenüber - mittelbar auch sich selbst gegenüber - Rechenschaft darüber abzulegen, welche Gründe für sie dafür tragend sind, Vorschlägen des Beauftragten für die Sicherheitsorganisation nicht zu folgen. Zur Stärkung der Position des Beauftragten wird zu seinen Gunsten ein besonderes Benachteiligungsverbot festgelegt. Dieses Verbot wird dadurch gesichert, dass der Widerruf der Bestellung der Zustimmung der Genehmigungsbehörde bedarf. Die Verordnung sieht bewusst davon ab, der Behörde Kriterien dafür vorzugeben, wann dem Widerruf zuzustimmen sein wird. Zur Vermeidung der Umgehung des Benachteiligungsverbotes ist es aber erforderlich, nur in besonderen Ausnahmefällen einen Widerruf gegen den Wunsch des Beauftragten zu genehmigen. Dies kommt namentlich in Betracht, wenn der Beauftragte aus gesundheitlichen oder sonstigen persönlichen Gründen für nicht nur vorübergehende Zeit gehindert ist, seine Funktion auszuüben, die Voraussetzungen für seine Bestellung nicht mehr vorliegen, oder das Arbeitsverhältnis zwischen dem Beauftragten und dem Unternehmer wirksam beendet wurde. Bei Hinderungsgründen mit absehbar vorübergehender Dauer oder während der Unsicherheit über das Vorliegen der vorgenannten Umstände - etwa während einer Auseinandersetzung über die Wirksamkeit einer Kündigung - wird die Bestellung einer Vertretung in aller Regel vorzuziehen sein.

Mit dem neuen § 45c Abs. 1 Satz 3 wird der im Kapitel 12 des ICAO Safety Management Manual (Doc. 9859 AN /460) ausgesprochenen Empfehlung gefolgt, wonach der Beauftragte für die Sicherheitsorganisation zur Vermeidung von Interessenkonflikten grundsätzlich keine andere Zuständigkeit außerhalb des Sicherheitsbereichs haben sollte.

Zu Nummer 5

Der neu geschaffene § 46 Abs. 5 entspricht dem Wortlaut des bisherigen § 45 Abs. 2 Satz 2. Die Verlagerung nach § 46 stellt mit Blick auf die größere Sachnähe jener Vorschrift eine systematische Bereinigung dar.

Zu Nummer 6

Bei § 47 werden neben redaktionellen Änderungen die Aufsicht der zuständigen Landesluftfahrtbehörde und die Wahrnehmung der damit verbundenen Befugnisse ausdrücklich auf die Einhaltung der Sicherheitsorganisation erstreckt.

Die im geltenden Recht auf Absatz 1 Nr. 3 bezogenen Befugnisse der Aufsichtsbehörde werden durch Überführung in einen neuen Absatz 2 auf alle Zuständigkeiten des Absatzes 1 bezogen, wobei dies unter Einschluss der neuen Nummer 4 geschieht, die sich auf die Sicherheitsorganisation bezieht.

Als Instrument zur Kontrolle der Einhaltung der Sicherheitsorganisation schlagen die ICAO-Vorgaben verschiedene behördliche Verfahrensvorschriften vor. Angesichts der im nationalen Recht bereits bestehenden Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrensrechts erscheinen besondere Regelungen hierzu derzeit nicht erforderlich. Ob gegebenenfalls eine allgemeine Verwaltungsvorschrift gemäß Artikel 85 Abs. 2 des Grundgesetzes erforderlich wird, ist noch nicht absehbar. Im Hinblick auf die damit ggf. verbundene Belastung des Flughafenunternehmers wird aber die Möglichkeit seiner Heranziehung zur Mitwirkung bei der behördlichen Prüfung ausdrücklich vorgesehen.

Zu Nummer 7

Redaktionelle Bereinigung.

Zu Nummer 8

Die Regelungen in der LuftVZO über Landeplätze verweist weitgehend auf ausgewählte Vorschriften über Flughäfen. Zum einen enthält Nr. 8 daher redaktionelle Folgeänderungen, die durch Umstellung der für Flughäfen geltenden Vorschriften erforderlich sind. Insofern wird keine inhaltliche Änderung in Bezug auf die Landeplätze vorgenommen. Zum anderen wird aber festgelegt, inwieweit die Vorschriften über die Sicherheitsorganisation, die bei Flughäfen im Sinne des deutschen Rechts anzuwenden sind, auch bei Landeplätzen gelten. Eine generelle Erstreckung der Geltung jener Vorschriften ist für Landeplätze vorgesehen, bei denen Instrumentenflugbetrieb stattfindet. Sie kann darüber hinaus von der zuständigen Luftfahrtbehörde angeordnet werden, wenn Gründe der Betriebssicherheit dafür sprechen. Um den Landeplatzbetreibern unzumutbare Aufwendungen zu ersparen, wird beim Beauftragten für die Sicherheitsorganisation nicht unbedingt auf der personellen Trennung bestanden, so dass der Flugleiter zugleich auch zum Beauftragten für die Sicherheitsorganisation bestellt werden darf.

Zu Nummer 9 und 10

Redaktionelle Folgeänderungen.

Zu Nummer 11

Redaktionelle Folgeänderung durch Umstellung der Bezugsvorschriften für die Ordnungswidrigkeitstatbestände.

Durch die Beschränkung auf die notwendigen redaktionellen Änderungen bei der Ordnungswidrigkeitsvorschrift des § 108 wird gleichzeitig die Entscheidung getroffen, zumindest derzeit von einer Bußgeldbewehrung der maßgeblichen öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen abzusehen, die sich aufgrund der Einführung des Flugplatzhandbuches und des Systems des Sicherheitsmanagements ergeben. Es wird davon ausgegangen, dass das Sicherheitsmanagement weitgehend im

Eigeninteresse der Flughafenunternehmer liegt, da schon die bestehende Verpflichtung nach § 45, den Flughafen in betriebssicherem Zustand zu erhalten und ordnungsgemäß zu betreiben, einen haftungsrechtlichen Aspekt hat. Im Zweifel würde sich der Sorgfaltsmaßstab bei einer Drittschadenshaftung aus dem ergeben, was international für erforderlich angesehen wird, um bestimmte Schadensfälle abzuwenden. Dies läuft letztlich auf ICAO-Vorschriften als Maßstab hinaus. Dies wird bestärkt durch die Tatsache, dass in den meisten Flughafengenehmigungen auf die ICAO-Vorschriften hingewiesen wird, wenn sie nicht gar zum Bestandteil der Genehmigung gemacht sind.

Zu Nummer 12

Die Regelung enthält in Bezug auf die Vorlage eines Flughafenhandbuches zur Genehmigung eine Übergangsregelung für Flughäfen, deren Genehmigungsantrag schon gestellt wurde. Die Vorgabe, ein Flughafenhandbuch mit dem Genehmigungsantrag für den Flughafen zur Genehmigung vorzulegen läuft nämlich dann formal leer, wenn der Genehmigungsantrag schon gestellt wurde, namentlich auch wenn der Flughafen schon in Betrieb ist. Um nicht nur den Fall der Neuansträge sondern den gesamten Bestand der Flughäfen zu erfassen, bedarf es einer Übergangsregelung. Diese sieht vor, dass die Genehmigungsbehörde im Einzelfall entscheidet, wann spätestens der Flughafenunternehmer das Flughafenhandbuch zur Genehmigung vorlegen soll. Die Verordnung gibt einen Zeitrahmen hierfür nur als Soll-Vorschrift vor, damit den individuellen Umständen des Einzelfalles entsprochen werden kann. Im Rahmen der Anhörung vor der Entscheidung über den im Einzelfall festzulegenden Zeitraum hat der Unternehmer Gelegenheit, seine Interessen geltend zu machen und auf zu berücksichtigende Aspekte besonders hinzuweisen. Da sich die Flughafenunternehmer aber bereits weitgehend darauf eingestellt haben, dass sie ein den ICAO-Vorgaben entsprechendes Flugplatzhandbuch einführen müssen, ist davon auszugehen, dass eine eher kurze Frist nötig werden wird.

Einer Übergangsvorschrift für die Vorlage der Flughafenbenutzungsordnung und der Regelungen über Entgelte bedarf es nicht, weil diese Vorgaben nicht von Grund auf neu sind.

Zu Nummer 13

Diese Nummer enthält eine Übergangsvorschrift für Landeplätze mit Instrumentenflugbetrieb. Zwar wird für Landeplätze das Inkrafttreten der Verordnung um ein Jahr hinausgeschoben. Das erledigt allerdings nicht das Erfordernis einer Übergangsvorschrift, damit auch insoweit der Bestand von Landeplätzen, für die der Genehmigungsantrag vor dem Inkrafttreten der Änderung gestellt wurde, erfasst wird. Für andere Landeplätze als solche mit Instrumentenflugbetrieb ist eine Übergangsvorschrift nicht erforderlich, weil insoweit die Belastung mit dem Erfordernis, ein Handbuch zur Genehmigung vorzulegen, ohnehin der Einzelfallentscheidung der Genehmigungsbehörde vorbehalten bleibt.

Zu Artikel 2

Dieser Artikel regelt in Übereinstimmung mit Artikel 82 Abs. 2 des Grundgesetzes das Inkrafttreten der Verordnung.

Da sich die Flughafenunternehmer bereits weitgehend darauf eingestellt haben, dass sie ein den ICAO-Vorgaben entsprechendes Sicherheitsmanagementsystem einführen müssen, sind die Vorarbeiten dazu in der Regel weit genug fortgeschritten, um das Inkrafttreten unmittelbar nach der Publikation im Bundesgesetzblatt vorsehen zu können. Für Landeplätze soll die Neuregelung um ein Jahr hinausgeschoben werden. Diesbezüglich war die Belastung mit der Einführung einer Sicherheitsorganisation nicht in ähnlicher Weise absehbar wie für Flughäfen und ist ein entsprechender Vorlauf erforderlich, aber auch ausreichend.