

Stellungnahme

des Bundesrates

Entwurf eines Fünfzehnten Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes

Der Bundesrat hat in seiner 938. Sitzung am 6. November 2015 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nummer 1a (§ 8 Absatz 1 Satz 6 und 7 LuftVG)

In Artikel 1 Nummer 1a ist § 8 Absatz 1 wie folgt zu ändern:

- a) In Satz 6 ist das Wort "schutzwürdige" zu streichen.
- b) In Satz 7 ist das Wort "schutzwürdigen" zu streichen.

Begründung:

Die zu Satz 6 und 7 vorgeschlagenen Änderungen dienen der Klarstellung und stärkeren Anpassung an den Leitsatz 4 des BVerwG-Urteils vom 31. Juli 2012 (4 A 5000/10). Das BVerwG geht in seiner Entscheidung von "bestimmten Gebieten" aus, welche nach dem planerischen Konzept der Planfeststellungsbehörde von erheblichen Beeinträchtigungen durch Fluglärm verschont bleiben sollen. Der Terminus "schutzwürdige Gebiete" könnte dagegen möglicherweise Anlass geben, die Schutzwürdigkeit von Gebieten losgelöst von den planerischen Vorstellungen der Planfeststellungsbehörde zu bestimmen. Solche Unklarheiten sollten vermieden werden.

2. Zu Artikel 1 Nummer 2a - neu - (§ 18a Absatz 1 Satz 3 und Absatz 1a Satz 1 LuftG)

Artikel 6 (Inkrafttreten)

Der Gesetzentwurf ist wie folgt zu ändern:

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

'2a. § 18a wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 1 Satz 3 werden die Wörter "zuständigen Luftfahrtbehörde des Landes mit" durch die Wörter "für die Genehmigung des Bauwerks zuständigen Behörde oder, falls es einer Genehmigung nicht bedarf, dem Bauherrn mit" ersetzt.
- b) In Absatz 1a Satz 1 werden die Wörter "unterrichtet die jeweils zuständigen Luftfahrtbehörden der Länder über" durch die Wörter "veröffentlicht amtlich" ersetzt.'

b) Artikel 6 ist wie folgt zu fassen:

**'Artikel 6
Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt vorbehaltlich der Sätze 2 bis 4 am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Artikel 1 Nummer 6 Buchstabe e Doppelbuchstabe aa tritt am 25. August 2016 in Kraft.

Artikel 1 Nummer 3, 4, 9 Buchstabe b und c sowie Nummer 12 Buchstabe a, Artikel 2 Nummer 1 Buchstabe a, Nummer 6 bis 9 und 12 Buchstabe a und Artikel 4 Nummer 3 Buchstabe b Doppelbuchstabe aa bis cc treten am 21. April 2017 in Kraft.

Artikel 1 Nummer 2a tritt ein Jahr nach der Verkündung in Kraft.'

Begründung:

Zu Buchstabe a:

§ 18a Luftverkehrsgesetz in der aktuellen Fassung sieht vor, dass das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF) auf der Grundlage einer gutachtlichen Stellungnahme der Flugsicherungsorganisation entscheidet, ob durch das Bau-

werk Störungen bei Flugsicherungsreinrichtungen auftreten können. Das BAF teilt seine Entscheidung der zuständigen Luftfahrtbehörde des Landes mit, die diese wiederum an die für die Genehmigung des Bauwerks zuständige Behörde oder, wenn eine Genehmigung nicht erforderlich ist, an denjenigen, der das Bauvorhaben betreibt (Bauherrn) weiterleitet.

Die Verfahrensweise, die Entscheidung des BAF über die jeweils zuständige Luftfahrtbehörde des Landes zu übermitteln, wirkt sich aus folgenden Gründen nachteilig auf Transparenz und Schnelligkeit des Verfahrens aus:

- Die jeweils zuständige Luftfahrtbehörde des Landes hat weder eine eigene Entscheidungsbefugnis in Sachen § 18a Luftverkehrsgesetz noch eine Beeinflussungsoption auf die Entscheidung des BAF. Sie kann die Entscheidung des BAF lediglich an die zuständige Genehmigungsbehörde oder den Bauherrn weiterleiten.

Das Zustimmungserfordernis gemäß §§ 12, 14 bzw. 15 Luftverkehrsgesetz besteht unabhängig von den Belangen des § 18a Luftverkehrsgesetz. Insofern ist der Umweg über die jeweils zuständige Luftfahrtbehörde des Landes entbehrlich.

- Die aktuelle Verfahrensweise suggeriert allerdings fälschlicherweise eine Entscheidungsbefugnis der jeweils zuständigen Luftfahrtbehörde, nämlich dahingehend, dass die übermittelte Entscheidung des BAF nur ein Belang sei, über den sich die Luftfahrtbehörde im Rahmen des Zustimmungsverfahrens nach Abwägung hinwegsetzen könne.

Insoweit sahen sich die Luftfahrtbehörden der Länder in der Vergangenheit auch unter erheblicher Ressourcenbindung mit entsprechenden Anfragen konfrontiert, ohne tatsächlich an der Sach- und Rechtslage etwas ändern zu können.

Ziel ist eine Änderung des § 18a Luftverkehrsgesetz, die zu mehr Klarheit und einer Verschlankung des Verfahrens führt. Die direkte Übermittlung der BAF-Entscheidungen beschleunigt den Informationsfluss und schont Ressourcen bei den Luftfahrtbehörden der Länder.

Zu § 18a Absatz 1 Satz 3:

Auf die bislang in § 18a vorgesehene Mitwirkung der Landesluftfahrtbehörden als bloßem Mittler zwischen dem BAF und den Genehmigungsbehörden wird durch Änderung von Satz 3 verzichtet. Da den Landesluftfahrtbehörden hier keine eigene materielle Prüf- und Entscheidungskompetenz zusteht, erscheint eine Straffung des Verfahrens nach § 18a durch Etablierung einer unmittelbaren Kommunikation zwischen dem BAF und den für die Erteilung von Genehmigungen, insbesondere nach Bau- oder Immissionsschutzrecht zuständigen Behörden sachgerecht. Auf diesem Wege werden unnötige Bürokratie- und Meldewege abgeschafft. Sollte es eine solche Behörde nicht geben, weil z. B. ein Bauwerk außerhalb von Bauschutzbereichen oder unterhalb der nach § 14 Luftverkehrsgesetz maßgeblichen Höhen genehmigungsfrei errichtet werden darf, wird die BAF-Entscheidung direkt an den Bauherrn gerichtet.

Zu § 18a Absatz 1a Satz 1:

Die Änderung des § 18a Absatz 1a Satz 1 regelt, dass die Standorte der Flugsicherungseinrichtungen und Bereiche um diese, in denen Störungen durch Bauwerke zu erwarten sind, amtlich veröffentlicht werden, statt wie bisher nur die Luftfahrtbehörden darüber zu unterrichten.

Die Schutzbereiche sind außerdem bereits heute auf der BAF-Internetseite (http://www.anlagenschutz.baf.bund.de/mapapps/resources/apps/anlagenschutz_v2/index.html?lang=de) veröffentlicht.

Dadurch werden die Informationen über Existenz, Lage und Ausdehnung der Schutzbereiche für jedermann zugänglich gemacht, was zu einer erhöhten Transparenz und Akzeptanz beim Vollzug des § 18a Luftverkehrsgesetz führen wird.

Zu Buchstabe b:

Das um ein Kalenderjahr verzögerte Inkrafttreten ist erforderlich, um dem BAF die für die Umstellung des Webtools und die Veranlassung der Veröffentlichungen erforderliche Zeit einzuräumen.

Im Übrigen wird durch Aufnahme von Artikel 2 Nummer 1 Buchstabe a sowie Nummer 9 und Nummer 12 Buchstabe a in Satz 3 ein redaktionelles Versehen korrigiert.

3. Zu Artikel 1 Nummer 12 (§ 58 Absatz 1 und 2 LuftVG)

In Artikel 1 ist Nummer 12 wie folgt zu fassen:

'12. § 58 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) Nummer 5 wird wie folgt gefasst:

(weiter wie Regierungsvorlage Buchstaben a bis f)

b) In Absatz 2 wird die Angabe "Absatz 1 Nummer 2, 3, 8a, 9, 12, 12a und 16" durch die Angabe "Absatz 1 Nummer 2, 3, 9, 12, 12a und 16" ersetzt und die Angabe "Absatz 1 Nummer 1, 4, 8, 10, 11, 14 und 15" durch die Angabe "Absatz 1 Nummer 1, 4, 8, 8a, 10, 11, 14 und 15" ersetzt.'

Begründung:

Die gesetzlich festgelegte Höchstgrenze des Bußgeldes wegen eines Verstoßes gegen die Nachtflugbeschränkungen gemäß § 58 Absatz 1 Nummer 8a Luftverkehrsgesetz beträgt nach der derzeitigen Fassung des § 58 Absatz 2 bis

zu 10 000 Euro und ist damit deutlich niedriger als bei anderen luftverkehrsrechtlichen Verstößen. Beispielsweise kann ein Luftsportgeräteführer, der sein Flugbuch nicht korrekt führt, nach § 58 Absatz 1 Nummer 10 mit einem Bußgeld in Höhe von bis zu 50 000 Euro belangt werden.

Warum eine fehlerhafte Flugbuchführung die Festsetzung eines deutlich höheren Bußgeldes ermöglicht als ein Verstoß gegen Flugbeschränkungszeiten, welcher weitaus mehr Auswirkungen für die Anwohner des entsprechenden Flughafens hat, ist weder rechtlich noch sachlich nachvollziehbar und erscheint als solches auch nicht verhältnismäßig.

Durch bewusste Verstöße gegen das Nachtflugverbot ist es den Fluggesellschaften möglich, Übernachtungskosten für die Passagiere sowie weitere Kosten in beträchtlicher Höhe einzusparen, indem sie stattdessen das Bußgeld des Piloten übernehmen.

Eine Erhöhung des Bußgeldrahmens erscheint unumgänglich, um Piloten entsprechend abzuschrecken und Nachahmungstäter von ähnlichen Verstößen abzuhalten. Im Hinblick auf das verfolgte Ziel, mit einer Erhöhung des Bußgeldes ein gesetzeskonformes Verhalten und in diesem Fall gleichzeitig den Schutz der Bevölkerung vor nächtlichem Fluglärm zu erreichen, wird eine Erhöhung des gesetzlichen Bußgeldrahmens von bisher bis zu 10 000 Euro für Verstöße gegen die Nachtflugbeschränkungen auf bis zu 50 000 Euro als angemessen und zweckgerichtet angesehen.

4. Zu Artikel 2 Nummer 5 (§ 53 Absatz 6 LuftVZO)

In Artikel 2 Nummer 5 ist in § 53 Absatz 6 das Wort "denen" durch die Wörter "für die" und sind die Wörter "erteilt worden" durch das Wort "erforderlich" zu ersetzen.

Begründung:

Nach dem derzeitigen Wortlaut käme die entsprechende Geltung der in Absatz 6 angeführten Vorschriften erst dann zum Tragen, wenn ein Zeugnis tatsächlich erteilt worden ist. Die entsprechende Geltung des angeführten § 44 Absatz 1 Nummer 2 muss jedoch zeitlich früher ansetzen. In dieser Vorschrift ist geregelt, dass ein Flughafen (respektive Verkehrslandeplatz) ohne Erteilung eines Zeugnisses nicht in Betrieb genommen werden darf. Es kommt daher darauf an, ob für einen entsprechenden Verkehrslandeplatz die Erteilung eines Zeugnisses erforderlich ist.

5. Zu Artikel 4 Nummer 3 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa (Abschnitt V Nummer 4d, Anlage Gebührenverzeichnis (zu § 2 Absatz 1) LuftKostV)

In Artikel 4 Nummer 3 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa ist in Nummer 4d das Wort "Landeplatzes" durch das Wort "Flugplatzes" zu ersetzen.

Begründung:

Es handelt sich um eine redaktionelle Korrektur.

Die neu geschaffene Nummer 4d normiert einen Gebührentatbestand für die Entscheidung über die Freistellung von der Pflicht zur Erteilung eines Zeugnisses nach dem ebenfalls neu geschaffenen § 10a LuftVG. In § 10a wird der Oberbegriff des Flugplatzes gemäß § 6 Absatz 1 Satz 1 LuftVG verwendet, der sowohl Flughäfen als auch Landeplätze umfasst. Der für die Freistellungsentscheidung geschaffene Gebührentatbestand sollte daher ebenfalls den Begriff Flugplatz verwenden.

Eine Beschränkung der Gebührenerhebung auf Landeplätze ist nicht sachgerecht. Die Möglichkeit der Freistellung besteht auch für Flughäfen, sofern sie die Schwellenwerte des Artikel 4 Absatz 3b der Verordnung (EG) Nr. 216/2008 nicht überschreiten. Der Verwaltungsaufwand für die Freistellungsentscheidung für Flughäfen und Landeplätze ist vergleichbar.

6. Zu Artikel 5 (Anlage 5 zu § 3 Absatz 2 Bodenabfertigungsdienst-Verordnung)

Artikel 5 ist wie folgt zu fassen:

'Artikel 5

Änderung der Bodenabfertigungsdienst-Verordnung

Anlage 5 zu § 3 Absatz 2 der Bodenabfertigungsdienst-Verordnung vom 10. Dezember 1997 (BGBl. I S. 2885), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 10. Mai 2011 (BGBl. I S. 820) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

- a) In der Tabelle über die Zahl der zuzulassenden Selbstabfertiger und Dritt-abfertiger auf dem Flughafen Düsseldorf (DUS) wird in der Spalte "Zahl Dritt-abfertiger" (... weiter wie Regierungsvorlage)

- b) Die Tabelle über die Zahl der zuzulassenden Selbstabfertiger und Dritt-
abfertiger auf dem Flughafen Berlin-Schönefeld (SXF) wird wie folgt gefasst:

Dienst gemäß Anlage 1	Zahl	Zahl1*)
	Selbstabfertiger	Dritt- abfertiger
3 Gepäckabfertigung	3	3
4 Fracht- und Postabfertigung (Beförderung zwischen Flugplatz und Flugzeug)	3	3
5.1 Lotsen	3	3
5.2 Unterstützen beim Parken	3	3
5.3 Kommunikation Flugzeug/Abfertiger	3	3
5.4 Be- und Entladung sowie Beförderung Besatzung/Fluggast/Gepäck	3	3
5.5 Anlassen/Triebwerke	3	3
5.6 Bewegen des Flugzeugs/Bereitstellen (mit Ausnahme sog. Werftschlepps)	3	3
5.7 Beförderung, Ein-/Ausladen von Nahrungsmitteln/Getränken	unbegrenzt	unbegrenzt
7 Betankungsdienste	unbegrenzt	unbegrenzt"

Begründung:

Die Übersicht betreffend die Zahl der am Verkehrsflughafen Berlin-Schönefeld zuzulassenden Selbst- und Dritt-
abfertiger ist anzupassen. Die höhere Anzahl der Selbst- und Dritt-
abfertiger eröffnet mehr Wettbewerb am Verkehrsflughafen Berlin-Schönefeld.

7. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob sich aus den von der Europäischen Kommission am 4. April 2014 erlassenen Leitlinien für staatliche Beihilfen für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften weitere Anpassungsnotwendigkeiten für das Luftverkehrsgesetz ergeben.

Begründung:

Aus den von der Europäischen Kommission am 04.04.2014 erlassenen Leitlinien für staatliche Beihilfen für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften ergeben sich für die Flughafenbetreiber zahlreiche neue wirtschaftliche Herausforderungen, denen sie sich innerhalb des von der Europäischen Kommission festgelegten Übergangszeitraums, in dem Betriebsbeihilfen zulässig sind, stellen müssen. Um sich diesen Herausforderungen stellen zu können, sind die Flughafenbetreiber auf einen klaren rechtlichen Handlungsrahmen angewiesen. Vor diesem Hintergrund kann im Interesse eines klaren und eindeutigen Rechtsrahmens für die vorhandenen Flughäfen eine Anpassung des Luftverkehrsgesetzes erforderlich sein.

Dabei haben folgende Punkte eine besondere Bedeutung:

- a) Die Entscheidungspraxis der Europäischen Kommission verknüpft die Möglichkeit der Erstattung von Kosten der Flughafenbetreiber für Flugsicherungsdienste und Flugwetterbetriebsdienste mit der Anerkennungsentscheidung nach den §§ 27d und 27f des Luftverkehrsgesetzes. Diese Bestimmungen geben dem zuständigen Bundesministerium einen breiten Spielraum, an welchen Flughäfen ein Flugsicherungsdienst und die erforderlichen flugsicherungstechnischen Einrichtungen sowie Flugwetterbetriebsdienste vorgehalten werden. Es fehlt bisher an transparenten und nachvollziehbaren Kriterien, an denen sich die Entscheidung der zuständigen Stellen orientiert. Solche Kriterien sind aber zwingend erforderlich, um sachgerechte und überprüfbare Entscheidungen herbeizuführen und für die Flughafenbetreiber Planungssicherheit zu schaffen.
- b) Im Hinblick auf die Möglichkeit der Erstattung von Kosten der Flughafenbetreiber für die Wahrnehmung sonstiger Aufgaben im Bereich der Sicherheit orientiert sich die Europäische Kommission in ihrer Entscheidungspraxis an Wertungen des nationalen Luftverkehrsrechts. Im Hinblick auf zahlreiche Kosten, die sich auf Schutz der Infrastruktureinrichtung "Flughafen" an sich beziehen, sind klarstellende Regelungen im nationalen Luftverkehrsrecht erforderlich, die die Interessenlage der Regionalflughäfen angemessen berücksichtigen.
- c) Es ist eine nationale Rahmenregelung zur Frage der öffentlichen Förderung insgesamt und zu einer rechtssicheren Definition des Umfangs der hoheitlichen Aufgaben erforderlich. Zur Ausarbeitung solcher nationalen Regelungen hält die Europäische Kommission in Rz. 92 der Luftverkehrsleitlinien vom 04.04.2014 die Mitgliedstaaten ausdrücklich an.

8. Der Bundesrat stellt fest, dass mit Blick auf den Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm weiterer Reformbedarf bei den Rechtsgrundlagen zum Flugverkehr besteht und bittet die Bundesregierung um Prüfung insbesondere folgender Aspekte:
- Stärkung des aktiven Lärmschutzes,
 - Verbesserung des passiven Lärmschutzes im Fluglärmschutzgesetz,
 - Verbesserung der Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Flugroutenfestsetzung,
 - Verbesserung des Lärmschutzes bei der Festlegung von Flugrouten,
 - Senkung der Grenzwerte im Fluglärmschutzgesetz,
 - Beschränkung der Flugverkehrskontrollfreigaben auf das notwendige Maß zur Vermeidung nicht zugelassener faktischer Flugrouten.

Begründung:

Mit dem von der Bundesregierung vorgelegten Gesetzentwurf zur Änderung des Luftverkehrsrechts sollen lediglich die von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze zur UVP von Flugverfahren im Rahmen der vorausgehenden Zulassungsverfahren für Flughäfen zur Klarstellung normiert und dadurch ein Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission abgewendet werden. Auf die ebenfalls im Rahmen des Luftverkehrsgesetzes seit vielen Jahren diskutierten notwendigen Verbesserungen im Hinblick auf den Schutz vor Fluglärm (vgl. u.a. die Gesetzesanträge der Länder Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg, BR-Drucksache 90/13, des Landes Brandenburg, BR-Drucksache 138/13 sowie des Landes Hessen, BR-Drucksache 124/13) wird in diesem Gesetzentwurf nicht eingegangen. Fluglärm führt durch die Konzentration auf die Umgebung von Flugplätzen bereits heute im Einzelfall zu hohen Belastungen. Im Hinblick auf das prognostizierte weitere erhebliche Wachstum des Luftverkehrs sind daher klare und verlässliche rechtliche Rahmenbedingungen wie beispielsweise im Luftverkehrsgesetz notwendig. Planungssicherheit ist sowohl für die Verkehrsseite als auch für die betroffenen Bürgerinnen und Bürger zu schaffen, ohne dabei eine Seite zu privilegieren. Bei der Planung von Flughäfen und Flugrouten besteht insgesamt Reformbedarf, um den Fluglärm auf Dauer wirksam zu reduzieren und damit auch die Akzeptanz des Luftverkehrs in Deutschland zu erhalten. Prüf- und Handlungsbedarf besteht insbesondere hinsichtlich der Transparenz der Verfahren, beim aktiven und passiven Lärmschutz, bei der Flugroutenfestsetzung und bei der Lärmbegrenzung.

9. Zur Systematik der nationalen Vorschriften

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, in einem weiteren Gesetzgebungsverfahren die Systematik der nationalen Vorschriften, einschließlich der Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung, an das einschlägige Recht der Europäischen Union, insbesondere die Verordnung (EG) Nr. 216/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Februar 2008 sowie die daraufhin erlassenen Durchführungsverordnungen, anzupassen.

Die Verordnung (EG) Nr. 216/2008 und die daraufhin erlassenen Durchführungsverordnungen enthalten bestimmte Anforderungen an die am Luftverkehr beteiligten Akteure einschließlich der Luftfahrtbehörden. Es ist zu vermeiden, dass im Zusammenspiel von europäischen Vorgaben und nationalen Vorschriften parallele Standards oder parallele Verfahren entstehen, die zu Doppelprüfungen oder möglicherweise widersprüchlichen Standards führen. So besteht beispielsweise für Flughäfen, die die Anforderungen der Verordnung (EU) Nr. 139/2014 erfüllen müssen, im Rahmen der Zertifizierung nach § 10 a LuftVG (neu) die Pflicht, ein Flugplatzhandbuch u.a. mit Nutzungsbedingungen bzw. Nutzungsvorschriften zu erstellen und vorzuhalten. Daneben gilt weiterhin § 43 a LuftVZO zur Genehmigung einer Flughafenbenutzungsordnung mit Verhaltenspflichten von Flughafenutzern. Weitere Bereiche betreffen beispielsweise das Verhältnis von Genehmigung nach § 6 LuftVG und Zertifizierung nach § 10 a LuftVG (neu), die Anforderungen nach § 45 LuftVZO zur Erhaltungs- und Betriebspflicht oder § 46 LuftVZO zur Sicherung von Flughäfen. Dabei ist zu beachten, dass in den Bereichen, die nicht vom Anwendungsbereich des EU-Rechts erfasst werden, weiterhin der Bedarf für nationale Regelungen besteht. Der Bundesrat regt an, dazu eine gesonderte Arbeitsgruppe unter Beteiligung der Länder einzurichten.