

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes (LuftVG)

A. Problem und Ziel

Die stark gestiegenen Verkehrszahlen im Luftverkehr, die sich nach den aktuellen Prognosen auch in den nächsten Jahren weiter erhöhen werden, führen zu vermehrten Kapazitätsengpässen im europäischen und deutschen Luftraum. Hinzu kommen besondere Wetterlagen sowie Kapazitäts- und Ressourcenprobleme im Bereich der Flugsicherungen, aber auch aller anderen am Luftverkehr Beteiligten (Fluggesellschaften, Flughäfen, Bodenabfertigung etc.). Aufgrund dessen kommt es zunehmend zu Verspätungen im Luftverkehr, die sich im Bereich der Flughäfen auch auf die für den Fluglärmschutz der Bevölkerung sensiblen Nachtstunden auswirken. Die Nachtflugbeschränkungsregelungen vieler Flughäfen sehen Ausnahmeregelungen für verspätet landende oder startende Luftfahrzeuge vor. Diese Verspätungsregelungen werden insgesamt zunehmend, von einigen Fluggesellschaften zudem auch extensiv, genutzt und sind gerade nicht auf wenige Ausnahmefälle beschränkt.

Sofern Anhaltspunkte für einen Verstoß gegen die Nachtflugbeschränkungsregeln eines Flughafens bestehen, ist das Ordnungswidrigkeitsverfahren nach der geltenden Rechtslage gegen die verantwortlich das Luftfahrzeug führende Person des jeweiligen Fluges als Adressatin oder Adressat der Bußgeldnorm zu richten (§ 58 Absatz 1 Nummer 8a LuftVG in Verbindung mit § 25 Absatz 1 Satz 3 Nummer 3 LuftVG).

Auch wenn die Pilotin oder der Pilot während des Betriebs des Luftfahrzeugs die endgültige Entscheidungsbefugnis für das Luftfahrzeug hat, wird die Tagesumlauf- und Flugplanung, die aufgrund zu gering kalkulierter einzelner Flugsegmente bzw. Zeitpuffer die Verspätung verursacht, von der Fluggesellschaft verantwortet. Auch die konkrete Entscheidung der Pilotin oder des Piloten für die Durchführung der verspäteten Landung oder eines Verspätungsstarts wird ganz maßgeblich durch die Anweisung der Fluggesellschaft bestimmt. Da die verantwortlich das Luftfahrzeug führende Person ihre Entscheidung im Spannungsfeld zwischen arbeitsvertraglicher Loyalität einerseits und Einhaltung der Flugbetriebsbeschränkungsregelungen andererseits zu treffen hat, erscheint es daher nicht angemessen, nur gegen diese ein Bußgeld verhängen zu können.

B. Lösung

Aufgrund des maßgeblichen Einflusses der Fluggesellschaften für die Einhaltung der Nachtflugbeschränkungen sollte auch die Fluggesellschaft, die das Luftfahrzeug als Halter oder aufgrund eines Wet-Lease-Vertrages betreibt, unmittelbarer Adressat der Bußgeldvorschrift sein. § 58 Absatz 1 Nummer 8a LuftVG ist somit entsprechend anzupassen.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand**E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger**

Durch die Realisierung dieses Gesetzes entstehen keine Kosten für die Bürgerinnen und Bürger.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Durch die Realisierung dieses Gesetzes entstehen keine unvermeidbaren zusätzlichen Kosten für die Fluggesellschaften bzw. die Wirtschaft. Es werden keine zusätzlichen Informationspflichten geschaffen.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Zusätzliche Belastungen des Bundes, der Länder und Gemeinden durch die Realisierung dieses Gesetzes mit zusätzlichen Kosten sind nicht ersichtlich.

F. Weitere Kosten

Durch die Realisierung dieses Gesetzes entstehen keine sonstigen Kosten für die Fluggesellschaften bzw. die Wirtschaft, die sozialen Sicherungssysteme oder das Verbraucherpreisniveau.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DIE BUNDESKANZLERIN

Berlin, 28. November 2018

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Dr. Wolfgang Schäuble
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Absatz 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 971. Sitzung am 19. Oktober 2018 beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes (LuftVG)

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Angela Merkel

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes (LuftVG)

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

§ 58 Absatz 1 Nummer 8a des Luftverkehrsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Mai 2007 (BGBl. I S. 698), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 11 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808; 2018 I S. 472) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

- „8a. als Führer oder Halter eines Luftfahrzeugs oder aufgrund einer Wet-Lease-Vereinbarung nach Artikel 2 Nummer 25 der Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. September 2008 über gemeinsame Vorschriften für die Durchführung von Luftverkehrsdiensten in der Gemeinschaft (ABl. L 293 vom 31.10.2008, S. 6), die zuletzt durch Artikel 134 der Verordnung (EU) Nr. 2018/1139 vom 4. Juli 2018 (ABl. L 212 vom 22.8.2018, S. 80) geändert worden ist, entgegen § 25 Absatz 1 Satz 3 Nummer 2 oder 3 einen Start oder eine Landung durchführt oder durchführen lässt,“.

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Angesichts der steigenden Anzahl an Flugbewegungen kommt der Einhaltung der an den Flughäfen geltenden Flugbetriebsbeschränkungszeiten durch die Fluggesellschaften – insbesondere in den Abend- und Nachtstunden – eine herausragende Bedeutung für den Schutz der Bevölkerung vor nächtlichem Fluglärm zu. Die Zunahme an verspäteten Starts und Landungen innerhalb dieser Zeiten stellt ein wachsendes Problem für die Bevölkerung im Umland der größeren Verkehrsflughäfen dar. Die steigenden Verspätungen sind unter anderem auf Wetterbedingungen (Gewitter), aber auch auf Kapazitätsengpässe im Luftraum und bei den Flugsicherungen, Fluglotsenstreiks sowie auf Probleme bei der Bodenabfertigung zurückzuführen. Die Fluggesellschaften verantworten die Gestaltung der Tagesumlaufplanungen für die jeweilige Flugplanperiode. Ihnen obliegt es, im Rahmen ihrer Planungen bekannte, auf bestimmten Strecken regelmäßig wiederkehrende Probleme bei der tatsächlichen Flugdurchführung durch angemessene Zeitpuffer zu berücksichtigen. Zudem treffen regelmäßig die Fluggesellschaften die Entscheidung darüber, ob das Luftfahrzeug innerhalb der Betriebsbeschränkungszeiten landet oder der Flug verschoben, umgeleitet oder annulliert wird.

§ 25 Absatz 1 Satz 3 Nummer 3 Luftverkehrsgesetz (LuftVG) verbietet es, dass Luftfahrzeuge innerhalb von Betriebsbeschränkungszeiten ohne die jeweils erforderliche Genehmigung starten oder landen. Nach dem zugehörigen Ordnungswidrigkeitstatbestand des § 58 Absatz 1 Nummer 8a LuftVG ist jedoch ausschließlich der verantwortliche Luftfahrzeugführer, der ohne die erforderliche Genehmigung startet oder landet, bußgeldbedroht. Auch wenn der verantwortliche Luftfahrzeugführer während des Betriebs des Luftfahrzeugs die endgültige Entscheidungsbefugnis für das Luftfahrzeug hat, wird seine Entscheidung für die Durchführung der verspäteten Landung oder eines Verspätungsstarts doch ganz maßgeblich durch die Anweisung der Fluggesellschaft bestimmt. Da der verantwortliche Luftfahrzeugführer seine Entscheidung im Spannungsfeld zwischen arbeitsvertraglicher Loyalität einerseits und Einhaltung der Flugbetriebsbeschränkungsregelungen andererseits zu treffen hat, erscheint es nicht angemessen, nur gegen diesen ein Bußgeld verhängen zu können.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung Luftverkehrsgesetz)

Aufgrund des maßgeblichen Einflusses der Fluggesellschaften für die Einhaltung der Nachtflugbeschränkungen sollte nicht nur der verantwortliche Luftfahrzeugführer, sondern auch die Fluggesellschaft, die das Luftfahrzeug als Halter oder aufgrund eines Wet-Lease-Vertrages betreibt, unmittelbarer Adressat der Bußgeldvorschrift sein.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Anlage 2

Stellungnahme der Bundesregierung

Für die Bundesregierung ist die Einhaltung der geltenden Betriebsbeschränkungsregelungen an deutschen Flugplätzen – auch im Hinblick auf die Akzeptanz von Luftverkehr – von besonderer Bedeutung. Verstöße gegen Betriebsbeschränkungszeiten eines Flugplatzes sollen durch geeignete Maßnahmen der Beteiligten (Luftfahrtbehörden der Länder, Fluglärmbeauftragte, Flugsicherung, Luftfahrtunternehmen, Luftfahrzeugführer etc.) verhindert werden. Sofern es gleichwohl zu Verstößen kommt, müssen diese angemessen sanktioniert werden, um individual- und generalpräventive Wirkung zu entfalten.

Die Bundesregierung unterstützt daher das mit dem Gesetzentwurf verfolgte Anliegen, bei Verstößen gegen die Betriebsbeschränkungszeiten eines Flugplatzes auch unmittelbar gegen den Luftfahrtunternehmer selbst, der das Luftfahrzeug betreibt bzw. einsetzt, ein Bußgeldverfahren einleiten zu können.

Die Bundesregierung sieht aber hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung des Gesetzentwurfs Änderungsbedarf, der durch die Anforderungen des bußgeldrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatzes (Artikel 103 Absatz 2 GG, § 3 OWiG) begründet ist. Es ist zu berücksichtigen, dass die vorgesehene erstmalige Bußgeldbewehrung des Durchführen-Lassens eines Starts oder einer Landung bereits ein entsprechendes Verbot in der grundlegenden verwaltungsrechtlichen Vorschrift des § 25 Absatz 1 Satz 3 LuftVG voraussetzt. Zudem richtet sich eine Verbotsnorm an jedermann, so dass eine Differenzierung des Adressatenkreises in der Bußgeldvorschrift weder sinnvoll noch erforderlich ist.

Die Bundesregierung regt daher an, § 25 Absatz 1 Satz 3 LuftVG wie folgt zu fassen:

„Es ist verboten, mit Luftfahrzeugen auf Flugplätzen ... [Nummer 1 bis 3 wie im geltenden Recht] einen Start oder eine Landung durchzuführen oder durchführen zu lassen, wenn der Flugplatzunternehmer nicht zugestimmt und die Genehmigungsbehörde eine Erlaubnis nicht erteilt hat.“

Im Anschluss daran könnte § 58 Absatz 1 Nummer 8a LuftVG wie folgt gefasst werden:

„8a. entgegen § 25 Absatz 1 Satz 3 Nummer 2 oder 3 einen Start oder eine Landung durchführt oder durchführen lässt.“

