
Datum: 07.04.2004
Gericht: Oberverwaltungsgericht NRW
Spruchkörper: 20. Senat
Entscheidungsart: Beschluss
Aktenzeichen: 20 B 23/04
ECLI: ECLI:DE:OVGNRW:2004:0407.20B23.04.00

Vorinstanz: Verwaltungsgericht Minden, 3 L 1126/03

Tenor:

Die Beschwerde wird zurückgewiesen. Die Antragstellerin trägt die Kosten des Verfahrens mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten des Beigeladenen, die dieser selbst trägt. Der Streitwert wird unter Änderung der erstinstanzlichen Festsetzung für beide Instanzen auf 5.000 EUR festgesetzt.

Gründe Die Beschwerde mit dem sinngemäßen Antrag, den angefochtenen Beschluss zu ändern und die aufschiebende Wirkung der Klage der Antragstellerin VG Minden 3 K 6417/03 gegen die Ordnungsverfügung der Antragsgegnerin vom 4. September 2003 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 30. September 2003 wiederherzustellen, hat keinen Erfolg. Die dargelegten Gründe (§ 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO) ergeben nicht, dass die Interessenabwägung nach § 80 Abs. 5 VwGO zugunsten der Antragstellerin ausfallen müsste. Dabei führt indessen nicht schon eine Orientierung an den Erfolgsaussichten der Klage wegen offensichtlicher Rechtmäßigkeit der angefochtenen Ordnungsverfügung zu einer Nachrangigkeit der Interessen der Antragstellerin. Das Vorbringen der Antragstellerin vermag allerdings nicht ansatzweise in Zweifel zu ziehen, dass sie vor Erlass der Ordnungsverfügung gegen den Aussagegehalt von § 4 der Ersten Durchführungsverordnung zur Verordnung über Luftfahrtpersonal (1. DV LuftPersV) vom 15. April 2003 (BAnz. Nr. 82b) verstoßen hat - was grundsätzlich im Sinne des § 29 Abs. 1 Sätze 1 und 2 LuftVG zu einer Verletzung der öffentlichen Sicherheit führt -, indem sie den Beigeladenen nach Vollendung seines 65. Lebensjahres als Freiballonführer bei der gewerbsmäßigen Beförderung von Fluggästen eingesetzt hat. Die Beschwerdegründe wecken keine Bedenken daran, dass ihr dies in § 4 Satz 2 1. DV LuftPersV verboten wird: Diese Bestimmung erfasst mit der Wendung "Inhaber einer Pilotenlizenz" auch Freiballonführer wie den Beigeladenen. Der Ausdruck "Pilotenlizenz" bezieht sich offensichtlich auf die in Satz 1 genannten Lizenzinhaber

zurück, die er abkürzend unter einen Begriff fasst. Denn inhaltlich ergänzen sich beide Sätze: Wenn Satz 1 die Ausübung der genannten Lizenzen zwischen dem 60. und 65. Lebensjahr einschränkt, so wird in Satz 2 die Beschränkung ab der Vollendung des 65. Lebensjahres zu einem Verbot des Einsatzes im gewerbsmäßigen Luftverkehr ausgeweitet. Als "Piloten" angesprochen sind dieselben Lizenzinhaber, mithin in beiden Sätzen auch die in Satz 1 ausdrücklich angesprochenen Inhaber "einer Lizenz gemäß § 46 Abs. 5 LuftPersV", nämlich "Freiballone als verantwortlicher Freiballonführer berufsmäßig und im gewerbsmäßigen Luftverkehr am Tage zu führen". Wollte man hingegen Freiballonführer von dem Verbot in Satz 2 ausnehmen, so käme man zu dem erstaunlichen Ergebnis, dass Freiballonführer zwar nach Satz 1 wie andere Lizenzinhaber zwischen dem 60. und 65. Lebensjahr Ausübungsbeschränkungen unterworfen, nach dem 65. Lebensjahr aber von jeder Einschränkung ihrer Tätigkeit frei wären. Welcher Unterschied gegenüber sonstigen Luftfahrzeugführern sich hierfür als Rechtfertigung sollte anführen lassen können, ist angesichts des gleichartigen Gefährdungspotenzials für beförderte Dritte, dem der Verordnungsgeber mit der Regelung Rechnung tragen wollte, unerfindlich. Anhaltspunkte, die dieses Auslegungsergebnis in Zweifel ziehen könnten, bestehen nicht. Fehl geht der Hinweis der Antragstellerin auf eine vermeintlich abweichende - Freiballonführer ausklammernde - Verwendung des Begriffs "Luftfahrzeugführer" in der Durchführungsverordnung. Freiballonführer sind nach allgemeinem luftrechtlichen Sprachgebrauch Luftfahrzeugführer: Sie führen ein Luftfahrzeug im Sinne des § 1 Abs. 2 Nr. 6 LuftVG und bedürfen hierzu einer Erlaubnis (§ 4 Abs. 1 LuftVG). Der konkrete, letztlich ausschlaggebende verordnungsrechtliche Sprachgebrauch weicht von dieser Wortverwendung nicht ab. Ausdrücklich setzt § 2 Abs. 1 den international gebräuchlichen Begriff "Pilot" mit "Luftfahrzeugführer" gleich, was § 4 Satz 2 wiederholt, wenn er untersagt, "Inhaber einer Pilotenlizenz" als "Luftfahrzeugführer" einzusetzen. Zu Unrecht folgert die Antragstellerin Gegenteiliges aus § 122 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung über Luftfahrtpersonal (LuftPersV). Absatz 1 dieser Regelung differenziert in seinen drei Sätzen die Anforderungen für die Mitnahme von Fluggästen nach den Arten der geführten Luftfahrzeuge bzw. der Luftfahrzeugführer. Die Argumentation der Antragstellerin lässt außer Acht, dass Satz 1 Freiballonführer als verantwortliche Luftfahrzeugführer nur deshalb unerwähnt lässt, weil sie in Satz 3 modifizierten Anforderungen unterworfen werden. Die oben vertretenen Auslegung kann schließlich nicht wegen der Fassung des Anwendungsbereichs der Durchführungsverordnung in § 1 Abs. 1 in Zweifel gezogen werden. Zwar trifft es zu, dass dort ursprünglich von den Führern von Freiballonen nicht die Rede war; für die Auslegung der Verordnung schon im Zeitpunkt ihres Erlasses ist dies jedoch kein zwingendes Kriterium, weil ohne weiteres erkennbar ist, dass die Fassung des Anwendungsbereichs auf eine bloße Redaktionsungenauigkeit zurückgeht. Dafür bietet schon die Durchführungsverordnung selbst überdeutliche Anzeichen: Der Klammerzusatz zum Verordnungstitel, der für das Verständnis sehr wohl bedeutsam ist, bezieht Freiballonführer ausdrücklich ein, und neben der hier in Rede stehenden Vorschrift des § 4 verhält sich auch die Übergangsregelung des § 15 1. DV LuftPersV ausdrücklich zu Freiballonführern gemäß § 46 Abs. 5 LuftPersV. Die Einbeziehung erklärt sich aus dem erkennbaren Willen des Verordnungsgebers, sämtliches Luftfahrtpersonal zu erfassen, wie insbesondere aus der Vorgeschichte der Durchführungsverordnung hervorgeht. Die gesehene Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland, die Anforderungen an die Tauglichkeit und Lizenzierung für jenes Personal in deutsches Recht umzusetzen, das in den europäischen Joint Aviation Requirements JAR-FCL 1, 2 und 4 angesprochen ist - und in § 1 Abs. 1 der 1. DV LuftPersV zunächst nur bezeichnet war -, war lediglich der Anlass für die Regelung. Für nicht von den JAR-FCL erfasstes Luftfahrtpersonal, wie Freiballonführer, stellte sich aus Gründen der gebotenen Harmonisierung die Notwendigkeit einer national eigenständigen Anpassung an die neuen europäischen Standards. Dies wird auch in der Begründung des Bundesministeriums für

Verkehr, Bau- und Wohnungswesen zur Verordnung zur Änderung luftrechtlicher Vorschriften über Anforderungen an Flugbesatzungen ausdrücklich hervorgehoben. Vgl. BR-Drucks. 842/02 vom 8.11.2002, S. 2. Dementsprechend ermächtigt § 133a LuftPersV in der Fassung des Art. 2 Nr. 64 der genannten Änderungsverordnung vom 10. Februar 2003 (BGBl. I S. 182) das Luftfahrt-Bundesamt nicht nur dazu, Einzelheiten der Lizenzierung von JAR-FCL-Personal zu regeln (Abs. 1 Nr. 2), sondern auch dazu, für Luftfahrtpersonal im Übrigen die in der Verordnung über Luftfahrtpersonal aufgestellten Anforderungen nach § 32 Abs. 1 Nrn. 4 und 5 LuftVG (Abs. 1 Nr. 1) zu konkretisieren. Auch von der letztgenannten Ermächtigung hat das Luftfahrt-Bundesamt Gebrauch gemacht, dies aber in der Umschreibung des Anwendungsbereichs zunächst nicht verdeutlicht, vielmehr dort ausschließlich die Ermächtigung aus Absatz 1 Nr. 2 des § 133a wiedergegeben. Dieser redaktionelle Fehler ist mittlerweile erkannt und durch Neufassung des § 1 Abs. 1 in der Ersten Verordnung zur Änderung der 1. DV LuftPersV vom 9. Januar 2004 (BAnz. S. 685) klarstellend behoben worden. Hingegen ergeben sich im vorliegenden Verfahren nicht ausräumbare Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit der Ordnungsverfügung dahin, ob ein Normverstoß der Antragstellerin deshalb fehlt, weil das Luftfahrt-Bundesamt durch § 133a Abs. 1 Nr. 1 LuftPersV in der Fassung der Verordnung vom 10. Februar 2003 nicht wirksam ermächtigt werden konnte, die Regelung in § 4 Satz 2 1. DV LuftPersV zu treffen. Die Antragstellerin hat diese Frage in der Beschwerdebegründung zwar so nicht angesprochen; da sie aber unter dem unzutreffenden Aspekt einer für erforderlich gehaltenen Zustimmung des Bundesrates zur Durchführungsverordnung - eine solche Zustimmung scheidet zwangsläufig aus, wenn die Verordnung durch das Luftfahrt-Bundesamt ergehen darf - auf die maßgeblichen normativen Zusammenhänge in hinreichender Weise und mit gleicher Zielrichtung hingewiesen hat, kann das Gericht zugunsten der Antragstellerin die Erfordernisse des § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO als erfüllt betrachten. Die Befugnis des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, die ihm in § 32 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 4 und 5 LuftVG zugestandene Verordnungsermächtigung auf das Luftfahrt-Bundesamt weiterzuübertragen, ist in § 32 Abs. 3 Satz 3 LuftVG enthalten und betrifft "Verordnungen nach Satz 2", also solche, die die "notwendigen Einzelheiten über die ... Durchführung der Ausbildungs- und Prüfvorschriften für Luftfahrtpersonal nach Absatz 1 Satz 1 Nr. 4 und 5 regeln". Die streitige Bestimmung in § 4 Satz 2 der 1. DV LuftPersV errichtet eine anderweitig noch nicht normativ vorgegebene Altersgrenze. Mit diesem Inhalt ist sie als generalisierende Aussage über bestimmte Eignungseinbußen von Luftfahrzeugführern zu verstehen, aus denen unmittelbar verordnungsrechtlich Folgerungen gezogen werden. Eine solche Regelung unterfällt fraglos der Verordnungsermächtigung nach § 32 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 LuftVG, die Anforderungen an die Eignung des erlaubnispflichtigen Luftfahrtpersonals zu präzisieren; sie kann aber ausgehend vom Wortlaut schwerlich als Element der Durchführung von "Ausbildungs- und Prüfvorschriften für Luftfahrtpersonal" im engeren Sinne bezeichnet werden, da sie ihre Wirkung erst zu entfalten vermag, nachdem Ausbildung und Prüfung erfolgreich absolviert worden sind. Daher ist die Frage aufgeworfen, ob der Wortlaut von § 32 Abs. 3 Satz 2 LuftVG - mit der Inbezugnahme in Satz 3 - als schlagwortartige, in diesem Falle wenig glückliche, Kennzeichnung der vollen Verordnungsermächtigung nach Absatz 1 Satz 1 Nrn. 4 und 5 gemeint ist oder als bewusst einengende Formulierung eine Einschränkung der Übertragungsbefugnis auf jenen Teil der Ermächtigung in Absatz 1 Satz 1 Nrn. 4 und 5 zum Ausdruck bringen will, der sich mit Ausbildung und Prüfung im eigentlichen Sinne befasst. Für die erste (weite) Auslegung mag sprechen, dass bei einer gewollten Einschränkung eine Gesetzesfassung durch einen "soweit"-Satz als typischem Ausdrucksmittel nahegelegen hätte und dass die Verwaltungspraxis stets von einem solchen Verständnis ausgegangen zu sein scheint; allerdings ist auch zu bedenken, dass eine Durchführungsverordnung grundsätzlich die wesentlichen materiellen Aussagen als in dem durchzuführenden Normbereich bereits getroffen voraussetzt, ihr also gewichtige materielle Regelungen, wie sie

eine Alterbegrenzung darstellen mag, regelmäßig fremd sind. Jedenfalls lässt sich die Frage im vorläufigen Rechtsschutzverfahren nicht mit der für ein Offensichtlichkeitsurteil gebotenen Eindeutigkeit beantworten und muss dem Hauptsacheverfahren vorbehalten bleiben. Die weitere Interessenabwägung fällt auf der Grundlage des im Beschwerdeverfahren Vorgetragenen nicht zugunsten der Antragstellerin aus. Der Senat verkennt nicht das Gewicht der von der Antragstellerin in die Waagschale geworfenen wirtschaftlichen Gründe. Ihrer nicht auszuschließenden Existenzgefährdung stehen aber Gefährdungen von Leben und Gesundheit der Fluggäste gegenüber, die sich nach dem Stand der Dinge ebenso wenig von der Hand weisen lassen, wenn die Antragstellerin den Beigeladenen weiterhin als Freiballonführer bei der gewerbsmäßigen Beförderung von Personen einsetzt, und diese die wirtschaftlichen Interessen überwiegen. Die Annahme, dass bei Luftfahrzeugführern - wie allgemein - mit zunehmendem Alter Einbußen der Leistungsfähigkeit eintreten, ist ohne weiteres nachvollziehbar und für die Piloten von Flugzeugen und Hubschraubern in den von der Antragstellerin selbst zitierten, insoweit europaweit harmonisierten Bestimmungen der Joint Aviation Authorities (vgl. JAR-FCL 3.060) abgesichert. Dass bei dem Beigeladenen keine Einbußen gegeben und auch in absehbarer Zukunft nicht zu besorgen sind, ist nicht mit einer Sicherheit erkennbar, wie sie mit Blick auf die gefährdeten Rechtsgüter zu fordern ist. Insofern kann nicht unberücksichtigt bleiben, dass es bei einer gewerblichen Ballonfahrt am 20. Juli 2003 unter der Verantwortung des Beigeladenen bereits zu einem Unfall mit Personenschaden gekommen ist. Was die Antragstellerin zur Erläuterung dieses Unfalls anführt, ist nicht geeignet dazutun, dass altersbedingte Umstände ohne jeden Einfluss auf den Vorfall war. Jedenfalls hatte der Beigeladene die Altersgrenze damals bereits überschritten, und widrige Witterungsbedingungen schließen für sich genommen ebenfalls ein mitwirkendes altersbedingtes Versagen nicht ohne weiteres aus. Die Einstellung des unfallbedingt eingeleiteten Strafverfahrens durch die Staatsanwaltschaft hat, da es vorliegend nicht um strafrechtlich relevantes Verschulden geht, in diesem Zusammenhang keinen Aussagewert. Ebenso wenig aussagekräftig ist der Umstand, dass dem Beigeladenen die fliegerärztliche Tauglichkeit im April 2003 bescheinigt worden ist; das Bestehen der jeweils erforderlichen Tauglichkeit und der fliegerischen Fähigkeiten - und damit das Fortbestehen der Lizenz (vgl. §§ 24c Abs. 3, 29 LuftVZO) - ist in den oben genannten europarechtlichen Aussagen über alterbedingte Einbußen gerade vorausgesetzt. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2, § 162 Abs. 3 VwGO; es entspricht nicht der Billigkeit, die außergerichtlichen Kosten des Beigeladenen für erstattungsfähig zu erklären, da der Sache nach auch um Rechte aus seiner Lizenz gestritten wird. Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 20 Abs. 3, 13 Abs. 1 Satz 1 GKG; wegen der von der Antragstellerin geltend gemachten erheblichen wirtschaftlichen Auswirkungen der Ordnungsverfügung ist die Bedeutung der Sache mit der vom Verwaltungsgericht angesetzten Hälfte des Auffangwertes nicht angemessen erfasst, was eine deutliche Heraufsetzung des Streitwertes bedingt. Die Änderungsbefugnis ergibt sich aus § 25 Abs. 2 Satz 2 GKG.