

JAR deutsch verfassungswidrig?

Der Schlagabtausch - eine Gegenüberstellung von Meinungen



Briefe des Dieter von Elm, Leiter des Referats LS 10 vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, am 03.01. + 10.01.2005:

Mit großer Aufmerksamkeit und zugleich auch mit einigem ungläubigen Erstaunen habe ich die Diskussion in den VdL-Nachrichten zur Frage der Verfassungsmäßigkeit der JAR-FCL-deutsch verfolgt. Ihr letzter Artikel „JAR deutsch – Verfassungsrechtlich unzulässig – o.k. Und nun?“ in den VdL-Nachrichten 04/2004, in dem Sie mit einer bemerkenswerten Selbstverständlichkeit von der Verfassungswidrigkeit aller in Deutschland vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) bekannt gemachten JARs ausgehen, hat mir aber schon einigermaßen die Sprache verschlagen.

Ich kann mir gut vorstellen, dass solche Behauptungen, wenn sie denn nicht relativiert werden, zu einer großen Verunsicherung unter den Luftfahrern beitragen können.

Ich wäre deshalb dankbar, wenn Sie mich zu dem Artikel „Deutschlands Luftverkehr bis auf weiteres ohne gültige Betriebs- und Lizenzierungsvorschriften!“ von Prof. Dr. Giemulla und Dr. van Schyndel in den VdL-Nachrichten 02/2004 auch für das BMVBW kurz Stellung nehmen lassen könnten.

Zwar haben die Herren Giemulla und van Schyndel den Sachverhalt und die zu berücksichtigenden rechtlichen Grundsätze zutreffend beschrieben, die von ihnen in Bezug auf die vom BMVBW im Bundesanzeiger bekannt gemachten Regelungen für den Betrieb von Flugzeugen und Hubschraubern zur gewerbsmäßigen Beförderung von Personen und Sachen (JAR-OPS 1 bzw. 3 deutsch) und die Lizenzierung von Piloten und Flugingenieuren (JAR-FCL 1 bis 4 deutsch) gezogenen rechtlichen Schlussfolgerungen müssen jedoch als falsch zurückgewiesen werden.

Die geltenden deutschen JARs sind nicht verfassungswidrig!

Die Darstellung von Giemulla und van Schyndel geht von der irigen Annahme aus, dass die in der Betriebsordnung für Luftfahrtgerät (LuftBO) und der Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (LuftVZO) enthaltenen Vorschriften unmittelbar auf die so genannten Joint Aviation Requirements (JARs) und damit auf die Regelungen eines nicht entsprechend legitimierten Gremiums, nämlich den Joint Aviation Authorities (JAA), verweisen.

Dabei wird (bewusst?) übersehen, dass es das BMVBW ist, das

diese Regelungen bekannt gemacht hat, und dass die JARs natürlich nur in der Fassung gelten, wie sie vom BMVBW verkündet worden sind.

Die JAA sind zwar Initiator der Regelungen, sie setzen aber nicht unmittelbar Recht in Deutschland. Hierfür bedarf es vielmehr eines besonderen Umsetzungsaktes durch dazu gesetzlich ermächtigte Verwaltungsstellen. Letztlich ist es also nur das BMVBW selbst, das darüber entscheidet, ob, wann und in welchem Umfang Regelungen der JAA in Deutschland Geltung erlangen.

Dass die Regelungen der JAA nicht vorbehaltlos, sondern nur nach sorgfältiger Prüfung durch das BMVBW übernommen und damit in das deutsche Recht überführt worden sind, machen insbesondere die in den deutschen Bekanntmachungen an vielen Stellen enthaltenen Verweisungen auf Sonderregelungen in den entsprechenden Durchführungsverordnungen des Luftfahrt-Bundesamts deutlich.

Bei den deutschen JARs handelt es sich damit um eigenständige deutsche Regelungen. Dass ihr Regelungsgehalt dem der von der JAA abgefassten JARs weitgehend entspricht, ist vom BMVBW aus Gründen einer europäischen Harmonisierung dieser Vorschriften gewollt. Allein dieser Umstand macht aber die deutschen JARs nicht zu Regelungen der JAA.

Die JAA erlässt daher für Deutschland keine Rechtsvorschriften. Vorschriften der JAA gelten daher auch nicht einfach in Deutschland. Es bedarf dazu vielmehr erst eines konkreten Umsetzungsaktes. Nach deutschem Recht ist dazu nur das BMVBW befugt.

Abschließend möchte ich darauf hinweisen, dass die Frage der Verfassungswidrigkeit deutscher JARs auch schon Gegenstand richterlicher Prüfung in Deutschland war. Die deutschen Verwaltungsgerichte haben dabei die von mir beschriebene Rechtslage ausdrücklich bestätigt.

Leider sind die Entscheidungen der Verwaltungsgerichte nicht veröffentlicht worden, so dass es auch für mich nicht einfach ist, diese in unseren Akten wiederzufinden.

Ein Urteil habe ich jedoch gefunden (OVG Lüneburg vom 15.02.2001). Auf Seite 5 des Beschlusses hat sich das OVG (wie zuvor bereits das VG Braunschweig) mit der Frage der verfassungswidri-

gen Verlagerung von Rechtsetzungsbefugnissen auf eine dazu nicht legitimierte Stelle befasst (was ja das Hauptargument des Giemulla/van Schyndel-Aufsatzes ist).

Das OVG hat jedoch dieser Frage keine besondere Beachtung geschenkt. Es hat vielmehr – mit ausgesprochen kurzer Begründung – eine solche Verlagerung in Übereinstimmung mit den Ausführungen des VG Braunschweig verneint.

„Eine unbesehene Übernahme von Regelungen möglicherweise nicht demokratisch legitimierter Stellen“ (vgl. S. 5 unten) ist deshalb zumindest im Hinblick auf die JAR-OPS 1 deutsch durch das BMVBW nicht erfolgt.

Dieser Grundsatz gilt aber auch für die JAR-FCL deutsch, wie ich in meiner Stellungnahme bereits deutlich gemacht habe.

Ich wäre deshalb dankbar, wenn Sie bzw. die VdL-Nachrichten die Frage der Verfassungswidrigkeit der deutschen JARs nicht länger einfach ohne jeden Vorbehalt verkünden, sondern ihr mit etwas mehr

kritischer Distanz und der gebotenen Objektivität begegnen würden.

Mit freundlichen Grüßen
Dieter von Elm



Dieter von Elm

Von Prof. Dr. Elmar M. Giemulla u. Dr. Heiko van Schyndel

Dieter von Elm ist jedenfalls in einem Punkt uneingeschränkt zuzustimmen: „Die JAR sind nicht deshalb verfassungswidrig, weil die Herren Elmar Giemulla und Heiko van Schyndel dies meinen.“ Hierüber entscheiden selbstverständlich die Gerichte. Da sie dies bis heute nicht mit der hinreichenden Deutlichkeit getan haben, muss eine kritische Betrachtung der JAR deutsch auch unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten erlaubt sein. Mehr noch: Sie ist angesichts der Konfusion über die Wege der Implementierung von Texten und deren Inhalte als rechtsverbindlich, deren Ausgangspunkt Beschlüsse eines lediglich politischen Gremiums (JAA) sind, auch bitter nötig.

Um zunächst die Gemeinsamkeiten mit Herrn von Elm herauszustellen, von denen es weit mehr gibt, als die gegenwärtige Diskussion um die Rechtsverbindlichkeit der JAR deutsch vermuten lässt:

- Wir gehen gemeinsam mit Herrn von Elm davon aus, dass die JAA als „Arbeitsgemeinschaft“ keine Recht-

setzungsbefugnisse haben.

- Aus diesem Grunde sind wir mit Herrn von Elm auch der Auffassung, dass die JAR zur Erlangung des Status als Rechtsnorm eines ausdrücklichen Rechtsaktes eines hierzu legitimierten Normgebers bedürfen: Im Falle der JAR deutsch ist dies das BMVBW. Allerdings hätten wir Bedenken, dies als „Umsetzung“ zu bezeichnen, da diese Formulierung suggeriert, dass die JAR bereits aus sich heraus (international) rechtsverbindlich sind und nur noch der Umsetzung in nationales Recht bedürfen. Jedenfalls sind wir uns darüber einig, dass die JAA für Deutschland (oder irgendein anderes Land) keine Rechtsvorschriften erlassen.

- Wir gehen durchaus nicht davon aus (hier scheint uns Dieter von Elm missverstanden zu haben), dass LuftBO und LuftVZO unmittelbar auf die JAR verweisen. Vielmehr betonen wir ausdrücklich – und durchaus differenziert –, dass die LuftBO auf die jeweils jüngste vom BMVBW bekannt gemachte Fassung der deutschen Übersetzung der JAR-OPS

1 und 3 verweisen, während die LuftVZO auf konkrete JAR-FCL deutsch verweisen, und zwar unter Benennung der konkreten Fundstelle der jeweiligen Veröffentlichung durch das BMVBW. Auch insofern – da unbestreitbares Faktum – stimmen wir vorbehaltlos mit Herrn von Elm überein.

Angesichts dieser strukturellen Gemeinsamkeiten ist man naturgemäß neugierig darauf, wie sich Dieter von Elm zu unseren Bedenken gegen die Art und Weise der unstreitig für notwendig gehaltenen Implementierung der JAR in nationales Recht stellt. Leider behandelt er diese Frage mit lediglich einem Satz, nämlich dass das BMVBW die JAR nicht vorbehaltlos übernommen habe, sondern nach sorgfältiger Prüfung; es handele sich also um „eigenständige deutsche Regelungen“. Die Frage der Prüfungstiefe der JAR-Texte durch das BMVBW ist allerdings nicht der Punkt, an dem wir unsere Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit der Übernahme dieser Texte durch den deutschen Normgeber festmachen. Wir haben vielmehr auf die gefestigte Rechtsprechung des BVerfG ver-

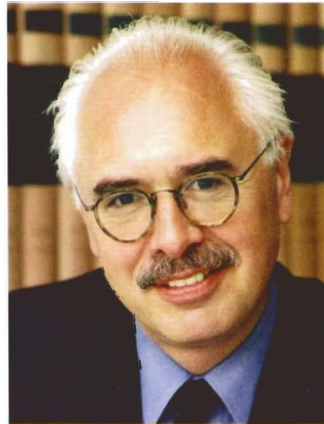
wiesen, nach der in Rechtsnormen zwar Verweisungen möglich sind (sog. Blankettnormen); allerdings darf nur auf andere „Rechtsnormen“ verwiesen werden, und zudem muss erkennbar sein, welche Rechtsnormen im Einzelnen in den Verweis einbezogen werden sollen. Dies ist jedenfalls bei den JAR-OPS nicht der Fall; zum einen handelt es sich hierbei nicht um „Rechtsnormen“, zum anderen geht es zumindest bei den JAR-OPS um eine sog. dynamische Verweisung (auf die „jeweils jüngste vom BMVBW bekannt gemachte Fassung der deutschen Übersetzung“), die nun einmal unzulässig ist. Leider hat Dieter von Elm hierzu mit keinem Wort Stellung bezogen.

Auch die von ihm bemühte Rechtsprechung, die angeblich seine Rechtsposition bestätige, führt zu keiner anderen Betrachtung. In den beiden sich hierzu verhaltenden Entscheidungen (VG Braunschweig vom 13.12.2000 – 9 A 15/00; NdsOVG vom 15.02.2001 – 12LA 678/01; vgl. www.aviaportal.de) stellte sich die Frage der dynamischen Verweisung – die als solche von beiden Gerichten ausdrücklich als verfassungsrecht-

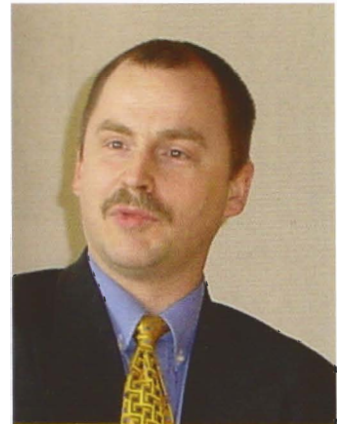
lich bedenklich bezeichnet wurde – für die vorliegende Problematik gerade nicht. Der Verweis auf die JAR-OPS 1 deutsch habe nämlich seinerzeit (im Jahre 1998) noch nicht den Effekt einer dynamischen Verweisung gehabt, weil es damals erst eine einzige (d.h. noch unveränderte) Fassung der JAR-OPS 1 deutsch gegeben habe. Dies ist bekanntlich heute anders, so dass man aus den

zitierten Entscheidungen zumindest keine grundsätzliche Stellungnahme der Gerichte im Sinne Dieter von Elms herauslesen kann. Wenn überhaupt, sprechen die Urteile eher für unsere Rechtsauffassung als für die Dieter von Elms.

Seine Argumente sind deshalb nicht geeignet, unsere tiefen Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der JAR deutsch zu zerstreuen. □



Prof. Dr. jur. Elmar M. Glemulla



Dr. jur. Heiko van Schyndel