

OVG Hamburg
15.12.2008
3 Bs 185/08

Absolute Altersgrenze für flugmedizinische Sachverständige

Die absolute Altersgrenze für flugmedizinische Sachverständige von 68 Jahren in § 24 e Abs. 6 Satz 2 LuftVZO ist gültig.

Für die Festlegung dieser Altersgrenze besteht in § 32 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 LuftVG eine den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG genügende Ermächtigungsgrundlage. Art. 3 Abs. 1 GG ist nicht verletzt.

Gründe

Die Beschwerde des Antragstellers bleibt ohne Erfolg.

1. Die Beschwerde des Antragstellers gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Hamburg vom 1. September 2008, mit dem sein Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seines Widerspruchs gegen den Widerruf der Anerkennung als flugmedizinischer Sachverständiger abgelehnt wurde, ist nicht begründet. Die mit dem Beschwerdevorbringen dargelegten Gründe, die das Beschwerdegericht nach § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO ausschließlich zu prüfen hat, rechtfertigen es nicht, den Beschluss des Verwaltungsgerichts zu ändern.

a) Mit Bescheid vom 30. April 2003 erteilte die Antragsgegnerin dem am 19. Juni 1940 geborenen Antragsteller gemäß § 24 e Abs. 2 Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (LuftVZO) vom 19. Februar 2003 sowie den Bestimmungen der JAR-FCL 3 deutsch aufgrund und in Fortsetzung seiner bisherigen Anerkennung als Fliegerarzt unter dem Vorbehalt des jederzeitigen Widerrufs befristet bis zum 31. Mai 2006 die Anerkennung als flugmedizinischer Sachverständiger (AME) nach JAR-FCL3, Klasse 2. Damit war der Antragsteller berechtigt, Untersuchungen zur Feststellung der körperlichen Tauglichkeit bei Privatflugzeugführern, Privathubschrauberführern, Motorseglerführern, Segelflugzeugführern, Führern von Ultraleichtflugzeugen oder Freiballonführern durchzuführen und Zeugnisse der Tauglichkeitsklasse 2 zu erteilen. In dem Bescheid wurde er darauf hingewiesen, dass die Anerkennung gemäß § 24 e Abs. 6 LuftVZO auf die Dauer von drei Jahren befristet sei und längstens bis zur Vollendung des 68. Lebensjahres verlängert werden könne. Diese Anerkennung verlängerte die Antragsgegnerin mit Bescheid vom 31. Mai 2006 unter dem Vorbehalt des jederzeitigen Widerrufs um drei Jahre bis zum 31. Mai 2009.

Mit Bescheid vom 18. Juni 2008 widerrief die Antragsgegnerin gemäß § 24 e Abs. 9 LuftVZO die Anerkennung. Der Antragsteller erhob dagegen Widerspruch. Die Antragsgegnerin ordnete mit Bescheid vom 24. Juni 2008 die sofortige Vollziehung des Widerrufs an. Das Verwaltungsgericht lehnte den Antrag des Antragstellers auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seines Widerspruchs mit Beschluss vom 1. September 2008 ab: Die Anordnung der sofortigen Vollziehung entspreche den Anforderungen des § 80 Abs. 3 VwGO. Der Widerspruch des Antragstellers gegen den Widerruf seiner Anerkennung und eine eventuell nachfolgende Klage werde voraussichtlich ohne Erfolg bleiben. Der Widerruf beruhe auf der verfassungsgemäßen Regelung in § 24 e Abs. 6 LuftVZO. Die Festsetzung einer Altersgrenze in § 24 e Abs. 6 LuftVZO verstoße auch nicht gegen das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) vom 14. August 2006 (BGBl. I S. 1897).

b) Die Auffassung des Verwaltungsgerichts, dass der Widerruf der Anerkennung des Antragstellers als flugmedizinischer Sachverständiger durch Bescheid vom 18. Juni 2008 rechtmäßig sein dürfte, ist nicht zu beanstanden.

Nach § 24 e Abs. 9 Satz 1 LuftVZO in der zum Zeitpunkt des Widerrufs geltenden Fassung vom 13. Juni 2007 (BGBl. I S. 1048) ist die Anerkennung zu widerrufen, wenn u. a. die Voraussetzungen für ihre Erteilung nicht erfüllt waren. Davon ist im vorliegenden Fall insoweit auszugehen, als die Anerkennung des Antragstellers als flugmedizinischer Sachverständiger nicht über den 18. Juni 2008 hinaus hätte verlängert werden dürfen. Denn nach § 24 e Abs. 6 Satz 2 LuftVZO kann eine Anerkennung als flugmedizinischer Sachverständiger längstens bis zur Vollendung des 68. Lebensjahres, die der Antragsteller am 19. Juni 2008 erreichte, verlängert werden.

aa) Soweit der Antragsteller ausführt, dass für die Festlegung einer starren Altersgrenze für flugmedizinische Sachverständige in § 24 e Abs. 6 Satz 2 LuftVZO keine den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG genügende Ermächtigungsgrundlage bestehe, weil § 32 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 LuftVG als Ermächtigungsgrundlage nicht hinreichend bestimmt genug sei, um eine starre Altersgrenze für flugmedizinische Sachverständige zu rechtfertigen, teilt das Beschwerdegericht diese Auffassung nicht.

Gemäß § 32 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 LuftVG in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Mai 2007 (BGBl. I S. 698) erlässt das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung mit Zustimmung des Bundesrates die zur Durchführung des Luftverkehrsgesetzes und von Verordnungen der Europäischen Gemeinschaft notwendigen Rechtsverordnungen über den Kreis der Personen (ausgenommen Personal für die Flugsicherung), die einer Erlaubnis nach dem Luftverkehrsgesetz bedürfen, einschließlich der Ausbilder und die Anforderungen an die Befähigung und Eignung dieser Personen, sowie das Verfahren zur Erlangung der Erlaubnisse und Berechtigungen und deren Entziehung oder Beschränkung. Damit ermächtigt die Vorschrift auch zum Erlass von Durchführungsbestimmungen für das Verfahren zur Erlangung der erforderlichen Erlaubnis des erlaubnispflichtigen Luftfahrtpersonals. Dazu gehören Regelungen, wie die Befähigung und Eignung des erlaubnispflichtigen Luftfahrtpersonals nachzuweisen ist. Im Rahmen der Ermächtigung, das Verfahren zur Erlaubniserlangung zu regeln, hat der Ordnungsgeber bestimmt, dass die für die Ausbildung und Tätigkeit erforderliche Tauglichkeitsuntersuchung u. a. auch von flugmedizinischen Sachverständigen durchgeführt und Tauglichkeitszeugnisse erteilt werden dürfen. Hierfür bedürfen die flugmedizinischen Sachverständigen allerdings einer vom Ordnungsgeber an bestimmte Voraussetzungen geknüpften Anerkennung.

Es trifft zwar zu, dass eine - ausdrückliche - Erlaubnis oder Anerkennung für flugmedizinische Sachverständige, wie sie der Ordnungsgeber geregelt hat, im Luftverkehrsgesetz nicht vorgesehen ist. § 31 Abs. 2 Nr. 2 LuftVG sieht aber die Anerkennung fliegerärztlicher Untersuchungsstellen und die Bestellung ärztlicher Sachverständiger für die fliegerärztlichen Untersuchungen vor. Gemäß § 32 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 LuftVG ist der Ordnungsgeber deshalb auch ermächtigt, die Voraussetzungen für die Bestellung der flugmedizinischen Sachverständigen zu regeln. In diesem Rahmen war er nicht gehindert, die im Luftverkehrsgesetz bereits vorausgesetzte Anerkennung für flugmedizinische Sachverständige näher - einschließlich einer Altersgrenze - zu regeln (vgl. OVG Lüneburg, Beschl. v. 9.11.2006, GewArch 2007, 80).

Soweit der Antragsteller in diesem Zusammenhang rügt, dass die Regelung einer starren Altersgrenze keine angemessene Anforderung für flugmedizinische Sachverständige sei, weil das Ziel der Sicherung des Flugverkehrs auch durch eine individuelle Prüfung der Tauglichkeit der flugmedizinischen Sachverständigen oder das Verlangen einer Privatpilotenlizenz erreicht werden könne, berührt diese Rüge die Frage des Vorliegens einer (hinreichend bestimmten) Ermächtigungsgrundlage nicht, sondern zielt darauf ab, ob der Ordnungsgeber mit der Festlegung der Altersgrenze den Rahmen der Ermächtigung überschritten hat. Das lässt sich jedoch nicht feststellen. Dass die Tätigkeit eines flugmedizinischen Sachverständigen nicht bis ins hohe Alter ausgeübt werden kann, liegt im Hinblick auf die im Alter nachlassende körperliche und geistige Leistungsfähigkeit und ihre Gefahren für die Sicherheit des Luftverkehrs bei fehlerhaften Tauglichkeitsbeurteilungen auf der Hand. Mit der Festlegung einer Altersgrenze von 68 Jahren für die Ausübung der Tätigkeit trägt der Ordnungsgeber dem Umstand Rechnung, dass typischerweise im siebten Lebensjahrzehnt die Leistungsfähigkeit abnimmt. Seinen Gestaltungsspielraum bei der Regelung der Voraussetzungen für die Erteilung einer Anerkennung für flugmedizinische Sachverständige hat der Ver-

ordnungsgeber mit der Festlegung einer Altersgrenze von 68 Jahren anstelle der vom Antragsteller favorisierten Begrenzungsmöglichkeiten ersichtlich nicht überschritten.

bb) Die Festlegung einer Altersgrenze von 68 Jahren für flugmedizinische Sachverständige verstößt auch nicht gegen den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG, der gebietet, Gleiches gleich, Ungleiches seiner Eigenart entsprechend verschieden zu behandeln. Eine Verletzung des Art. 3 Abs. 1 GG läge erst vor, wenn zwischen den Gruppen, die ungleich behandelt werden, keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die Schlechterstellung rechtfertigen können. Da der Normgeber bei der Regelung von Altersgrenzen für die Berufsausübung einen weiten Gestaltungsspielraum hat, ist er befugt, aus der Vielzahl der Lebenssachverhalte die Tatbestandsmerkmale auszuwählen, die für die Gleich- oder Ungleichbehandlung maßgebend sein sollen, wobei sich wegen der Generalisierung aus unvermeidbaren Härten ergebende Unebenheiten, Friktionen und Mängel in Kauf genommen werden müssen, solange sich für die Gesamtregelung ein plausibler und sachlich vertretbarer Grund anführen lässt (vgl. BVerfG Beschl. v. 23.5.2008, NVwZ 2008, 1233, m. weit. Nachw.).

An diesen Maßstäben gemessen lässt sich der Beschwerdebegründung nichts dafür entnehmen, dass der Ordnungsgeber bei der Festlegung der Altersgrenzen für flugmedizinische Sachverständige den ihm eingeräumten Gestaltungsspielraum wegen Verstoßes gegen Art. 3 Abs. 1 GG überschritten haben könnte. Wie das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat, stellen andere Berufe, insbesondere Fluglehrer und Privatpiloten, für die eine absolute Altersgrenze von 68 Jahren nicht gilt, keine im Rahmen des Art. 3 Abs. 1 GG mit der Tätigkeit des flugmedizinischen Sachverständigen vergleichbare Gruppe dar. Sie üben strukturell andere Tätigkeiten aus. Diese - auch vom Antragsteller nicht bestrittenen - Unterschiede rechtfertigen es, die Altersgrenzen unterschiedlich zu regeln. Insoweit kommt es nicht auf die Sichtweise des Antragstellers an, sondern auf die des Normgebers, der sich wegen der besonderen Bedeutung der flugmedizinischen Sachverständigen für die Gewährleistung, dass nur taugliche Luffahrer am Luftverkehr teilnehmen, für eine absolute Altersgrenze entschieden hat.

Im Übrigen trifft es nicht zu, dass die Tätigkeit des flugmedizinischen Sachverständigen für die Sicherheit des Luftverkehrs ein strukturell geringeres Gefährdungspotential beinhaltet als die Tätigkeit des Privatpiloten und Fluglehrers. Während letztgenannte im Einzelfall einschätzen müssen, ob ihre eigene Tagesform und die des Flugschülers ausnahmsweise einen Flug ausschließen, muss der flugmedizinische Sachverständige in einer Vielzahl von Fällen beurteilen, ob die Tauglichkeit für den Luftverkehr dauerhaft gegeben ist. Fehlerhafte Beurteilungen der Tauglichkeit durch den flugmedizinischen Sachverständigen können deshalb sogar weiter reichende Folgen für die Sicherheit des Luftverkehrs haben, als selbst eine im Einzelfall fehlerhafte Einschätzung der eigenen Leistungsfähigkeit von Privatpiloten und Fluglehrern.

Dass - wie der Antragsteller vorträgt - andere medizinische Sachverständige, die ebenfalls die Eignung von Personen für gefahrenträchtige Tätigkeiten beurteilen, keiner starren Altersgrenze unterlägen, wie z. B. der Privatarzt, der die geistige und körperliche Tauglichkeit von Fallschirmspringern und Tauchern beurteilen dürfe, oder unter staatlicher Aufsicht arbeitsmedizinische Untersuchungen durchführende Ärzte, beinhaltet ebenfalls keinen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Diese Untersuchungen werden in anderen Ordnungsbereichen vorgenommen, deren Gefährdungspotential der Normgeber offenbar im Vergleich mit der Tätigkeit des flugmedizinischen Sachverständigen geringer einschätzt.

Der Umstand - sollte er zutreffen -, dass die Risiken in anderen Ordnungsbereichen wie bei gefährlichen Arbeiten mit Absturzgefahr in der Summe der Gefährdung von Menschenleben mit den fliegerischen Aktivitäten eines Privatpiloten annähernd gleichwertig seien, wie der Antragsteller vorträgt, erfordert es nicht, deshalb die Anforderungen an die körperliche und geistige Leistungsfähigkeit der flugmedizinischen Sachverständigen, die mit der Altersgrenze von 68 Jahren gewährleistet werden soll, zu verringern. Der Ordnungsgeber darf bereichsspezifisch bestimmen, dass das Risiko der Gefährdung einer Vielzahl von Menschenleben bei einer fehlerhaften Einschätzung

der Tauglichkeit eines z. B. Privatpiloten durch den flugmedizinischen Sachverständigen nicht tragbar erscheint.

c) Der Antragsteller macht mit seiner Beschwerde weiter geltend, dass kein besonderes öffentliches Interesse an der sofortigen Vollziehung des Widerrufs seiner Anerkennung als flugmedizinischer Sachverständiger bestehe. Das Verwaltungsgericht habe in unzutreffender Weise festgestellt, dass seine privaten Interessen hinter dem öffentlichen Interesse zurückstehen müssten. Es bestehe keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit, wenn er seine Tätigkeit als flugmedizinischer Sachverständiger bis zum 31. Mai 2009 weiter ausübe, solange er über eine gültige Privatpilotenlizenz verfüge, was seine körperliche und geistige Leistungsfähigkeit gewährleiste. Auch grundsätzlich bestehe keine Gefahr für die Allgemeinheit, wenn über 68-jährige Ärzte medizinische und gutachterliche bzw. fliegerärztliche Tätigkeiten wahrnahmen. Er habe auch auf den Fortbestand der Anerkennung bis zum 31. Mai 2009 vertrauen dürfen.

Durch dieses Vorbringen des Antragstellers wird die Auffassung des Verwaltungsgerichts nicht in Frage gestellt, dass der von der Antragsgegnerin mit Bescheid vom 24. Juni 2008 angeordnete Sofortvollzug gerechtfertigt ist. Da sich der Widerruf der Anerkennung des Antragstellers als flugmedizinischer Sachverständiger mit hoher Wahrscheinlichkeit als rechtmäßig erweisen wird (s. o.), überwiegt im Rahmen der gerichtlichen Interessenabwägung das öffentliche Interesse an der behördlich angeordneten sofortigen Vollziehbarkeit gegenüber dem privaten Interesse des Antragstellers, von einem Vollzug vorläufig verschont zu bleiben.

Das besondere Vollzugsinteresse ist von der Antragsgegnerin mit Bescheid vom 24. Juni 2008 in nicht zu beanstandender Weise mit dem allgemeinen Interesse an der Sicherheit des Luftverkehrs begründet worden. Insoweit deckt sich das besondere Vollzugsinteresse im Sinne des § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO mit der - gültigen - Regelung in § 24 e Abs. 6 Satz 2 LuftVZO. Die Erwägung der Antragsgegnerin, dass es im Hinblick auf die § 24 e Abs. 6 Satz 2 LuftVZO zugrunde liegenden Erkenntnisse über die im Alter abnehmende ärztliche Leistungsfähigkeit geboten sei, der Wirksamkeit des Widerrufs keinen Aufschub zu gewähren, beinhaltet ein nachvollziehbares besonderes Vollzugsinteresse. Dürfte der Antragsteller entgegen der Regelung in § 24 e Abs. 6 Satz 2 LuftVZO während der Dauer eines nach summarischer Prüfung kaum aussichtsreichen Rechtsmittelverfahrens weiter als flugmedizinischer Sachverständiger tätig sein, wäre diese Verletzung der zwingenden Altersgrenze zugleich ein Verstoß gegen die öffentliche Sicherheit auch dann, wenn der Antragsteller persönlich körperlich und geistig in der Lage ist, eine fliegerärztliche Tätigkeit wahrzunehmen.

Auf den Fortbestand seiner Anerkennung als flugmedizinischer Sachverständiger bis zum 31. Mai 2009 durfte der Antragsteller nicht vertrauen. Bereits im Anerkennungsbescheid vom 30. April 2003 ist der Antragsteller auf die Altersgrenze von 68 Jahren hingewiesen worden. Die Verlängerung seiner Anerkennung als flugmedizinischer Sachverständiger mit Bescheid vom 31. Mai 2006 erfolgte zudem unter dem Vorbehalt des jederzeitigen Widerrufs, wenn Gründe vorliegen, die diesen - wie das Erreichen der Altersgrenze - rechtfertigen.

2. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf §§ 47 Abs. 1, 53 Abs. 3, 52 Abs. 1 und 2 GKG.