

VG Arnsberg: 68-Jahres-Altersgrenze für „Fliegerarzt“

Beschluss vom 14.2.2007 – 7 L 25/07

Nach Erreichen der Altersgrenze (68 Jahre, § 24e Abs. 6 S. 2 LuftVZO) besteht kein Anspruch auf Anerkennung als flugmedizinischer Sachverständiger („Fliegerarzt“).

Aus den Gründen:

Der Antragsteller begehrt mit dem vorliegenden Verfahren auf Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes die Antragsgegnerin zu verpflichten, seine Tätigkeit als flugmedizinischer Sachverständiger bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung im Hauptsacheverfahren zu dulden.

Mit Bescheid vom 31. Januar 2006 erteilte die Antragsgegnerin dem Antragsteller, einem Facharzt für Innere Medizin, die Anerkennung als flugmedizinischer Sachverständiger für die Erteilung von Tauglichkeitszeugnissen der Klasse 2. Danach ist der Antragsteller berechtigt, Privatflugzeug-, Privathubschrauber-, Segelflugzeug-, Freiballon- und Luftsportgeräteführer auf ihre Tauglichkeit als Luftfahrtpersonal zu untersuchen und das Untersuchungsergebnis zu bescheinigen. Diese Berechtigung wurde in diesem Bescheid bis zum Ablauf des 21. Februar 2007 - dem Tag der Vollendung des 68. Lebensjahres des Antragstellers - befristet.

Der Antragsteller beantragte bei der Antragsgegnerin mit Schreiben vom 6. November 2006 die Verlängerung seiner Anerkennung als flugmedizinischer Sachverständiger um weitere drei Jahre bis zum 21. Februar 2010. Mit Bescheid vom 29. November 2006 lehnte die Antragsgegnerin diesen Antrag ab.

Den hiergegen mit Schreiben 22. Dezember 2006 eingelegten Widerspruch des Antragstellers wies die Antragsgegnerin durch Widerspruchsbescheid vom 16. Januar 2007 zurück. Zur Begründung führte sie aus, dass eine Verlängerung der Anerkennung als flugmedizinischer Sachverständiger nach den einschlägigen Bestimmungen der Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung nur bis zur Vollendung des 68. Lebensjahres möglich sei. Die Regelung einer solchen Altersgrenze bedürfe nicht eines formellen Gesetzes. Auch handele es sich bei der vorgesehenen Altersgrenze nicht um eine subjektive Berufswahlbeschränkung, sondern lediglich um eine Berufsausübungsregelung.

Mit dem vorliegenden am 17. Januar 2007 gestellten Antrag begehrt der Antragsteller die Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes. Am 30. Januar 2007 hat der Antragsteller gegen den Bescheid der Antragsgegnerin vom 29. November 2006 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 16. Januar 2007 Klage erhoben, die bei dem erkennenden Gericht unter dem Aktenzeichen 7 K 190/07 geführt wird.

Zur Begründung trägt der Antragsteller vor: Die in der Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung vorgesehene Altersgrenze sei rechtlich unbeachtlich, weil es dafür an der erforderlichen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage fehle. Zwar könne der Kreis der Personen, die einer Erlaubnis nach dem Luftverkehrsgesetz bedürfen, einschließlich der Ausbilder, und die Anforderungen an die Befähigung und Eignung dieser Personen sowie das Verfahren auf Erlangung der Erlaubnisse und Berechtigungen und deren Einziehung oder Beschränkung durch Rechtsverordnung näher geregelt werden. Als Fliegerarzt bedürfe er jedoch keiner Erlaubnis nach dem Luftverkehrsgesetz. Ferner könne die Einführung einer starren Altersgrenze nicht als bloße Verfahrensregelung angesehen werden, da es sich um eine materielle Berufsausübungsregelung von nicht unerheblicher Tragweite handle. Sofern man die Bestimmungen der Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung über ihren Wortlaut hinaus auch auf den Erlass materieller Berufsausübungsregelungen für Fliegerärzte ausdehne, stelle dies einen Verstoß gegen den in Art. 80 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz (GG) verankerten Bestimmtheitsgrundsatz dar. Der Erlass der beantragten einstweiligen Anordnung sei erforderlich, da ihm ansonsten unwiederbringliche Nachteile entstehen würden. Nach dem 21. Februar 2007 dürfte er seine Patienten weder untersuchen noch für diese die erforderlichen luftrechtlichen Bescheinigungen ausstellen, mit der Folge, dass der vollständige Verlust seines Patientenstammes drohe. Es seien auch keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass er altersbedingt oder aus sonstigen Gründen nicht mehr genügend leistungsfähig sei, um seiner Tätigkeit über die Vollendung des 68. Lebensjahres hinaus nachzugehen.

Der Antragsteller beantragt,

die Antragsgegnerin im Wege einer einstweiligen Anordnung zu verpflichten, die Fortsetzung seiner Tätigkeit als flugmedizinischer Sachverständiger für die Klasse 2 über den 21. Februar 2007 hinaus bis zur Entscheidung über seinen Verlängerungsantrag im Hauptsacheverfahren weiter zu dulden.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Zur Begründung ihres Antrages verweist sie auf den Inhalt der angefochtenen Bescheide und trägt ergänzend vor: Durch das Luftverkehrsgesetz sei dem Verordnungsgeber die Befugnis eingeräumt worden, auch für flugmedizinische Sachverständige eine allgemeine Altersgrenze einzuführen. Ein Anordnungsanspruch des Antragstellers sei daher nicht gegeben.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhaltes und des Vorbringens der Beteiligten im Übrigen wird auf den Inhalt der Gerichtsakte, der Akte 7 K 190/07 sowie der beigezogenen Verwaltungsvorgänge der Antragsgegnerin Bezug genommen.

II.

Der Antrag zulässig, aber nicht begründet.

Nach § 123 Abs. 1 VwGO kann das Gericht eine einstweilige Anordnung in Bezug auf den Streitgegenstand treffen, wenn die Gefahr besteht, dass durch eine Veränderung des bestehenden Zustandes die Verwirklichung eines Rechts des Antragstellers vereitelt oder wesentlich erschwert werden könnte. Eine einstweilige Anordnung ist auch zur Regelung eines vorläufigen Zustandes in bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis zulässig, wenn diese Regelung, vor allem bei dauernden Rechtsverhältnissen, um wesentliche Nachteile abzuwenden oder drohende Gewalt zu verhindern oder aus anderen Gründen nötig erscheint.

In Anwendung dieser Grundsätze hat der Antragsteller im vorliegenden Fall keinen Anspruch auf die erstrebte einstweilige Anordnung gemäß § 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. §§ 920 Abs. 2, 294 der Zivilprozessordnung (ZPO) glaubhaft gemacht.

Nach Maßgabe des § 24e Abs. 6 Satz 2 der Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (LuftVZO) wird die Anerkennung als flugmedizinischer Sachverständiger von der zuständigen Genehmigungsbehörde - hier der Antragsgegnerin - jeweils auf drei Jahre befristet und kann längstens bis zur Vollendung des 68. Lebensjahres verlängert werden. Der am 22. Februar 1939 geborene Antragsteller hat somit keinen über den 21. Februar 2007 hinausgehenden Anspruch auf Fortsetzung seiner Tätigkeit als flugmedizinischer Sachverständiger für die Erteilung von Tauglichkeitszeugnissen der Klasse 2.

Durch die Festsetzung der allgemeinen Altersgrenze von 68 Jahren für flugmedizinische Sachverständige in der Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung ist der Antragsteller auch nicht in subjektiven Rechten verletzt.

Bei summarischer Prüfung der Sach- und Rechtslage verstößt die Regelung des § 24e Abs. 6 Satz 2 LuftVZO nicht gegen das in Art. 12 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) verankerte Grundrecht auf Berufsfreiheit. Die Berufsfreiheit umfasst das Recht der freien Berufsausübung und der freien Berufswahl.

Die Tätigkeit als flugmedizinischer Sachverständiger stellt keinen eigenständigen Beruf dar. Sie wird typischerweise von niedergelassenen Ärzten „nebenher“ wahrgenommen, wie sich auch aus den Voraussetzungen nach § 24e Abs. 2 Nr. 1 LuftVZO entnehmen lässt, wonach ein flugmedizinischer Sachverständiger für die Erteilung von Tauglichkeitszeugnissen der Klasse 2 unter anderem die Anerkennung als Arzt für Innere Medizin, Allgemeinmedizin oder Arbeitsmedizin haben muss. Es handelt sich hierbei lediglich um eine „Erweiterung der Berufstätigkeit“, die die eigentliche Berufstätigkeit als Arzt unberührt lässt. Regelungen in diesem Bereich berühren - im Gegensatz zu vorgesehenen Altersbeschränkungen bei eigenständigen Berufen, wie z.B. bei Piloten - lediglich die Ausübung der beruflichen Tätigkeit des Arztes, stellen aber keine subjektive Berufswahlbeschränkung dar (Vgl. für fliegerische Sachverständige: BVerwG, Urteil vom 21. Februar 1989 - 1 C 73.86 -, GewArch 1989, 162; zu § 24e Abs. 6 Satz 2 LuftVZO: Nieders. OVG, Beschluss vom 9. November 2006 - 12 ME 194/06 -, juris; Hofmann/Grabherr, Luftverkehrsgesetz, Stand: Juni 1993, § 4 Rdnr. 22).

Nach summarischer Prüfung hält sich die festgelegte Altersgrenze von 68 Jahren für flugmedizinische Sachverständige als Berufsausübungsregelung im Rahmen des dem Gesetz- und Verordnungsgeber durch Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG eingeräumten Regelungsauftrags. „Gesetze“ im Sinne dieser Bestimmung sind nicht nur formelle

Gesetze, sondern alle Regelungen mit Rechtsnormqualität, wie z.B. auch Rechtsverordnungen, soweit diese auf wirksamen gesetzlichen Ermächtigungen beruhen (Vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. März 1989 - 1 BvR 1033/82 u. 174/84 -, BVerfGE 80, 1; Scholz, in: Maunz/Dürig, Kommentar zum GG, Band II, Art. 12 Rdnr. 306, 309; Gubelt, in: v.Münch/Kunig, GG, Band I, 5. Aufl., 2000, Art. 12 Rdnr. 74).

Die Festlegung einer Altersgrenze für flugmedizinische Sachverständige bedurfte nach summarischer Prüfung keiner Regelung durch ein formelles Gesetz.

Das Erfordernis einer Regelung durch ein formelles Gesetz ergibt sich insbesondere nicht daraus, dass die flugmedizinischen Sachverständigen ihrer Rechtsstellung nach als Beliehene zu qualifizieren wären (Vgl. zum Erfordernis eines formellen Gesetzes als Grundlage für eine Beleihung: BVerwG, Urteil vom 14. März 1969 - 7 C 37.67 -, DVBl. 1970, 735; OVG NRW, Urteil vom 13./27. September 1979 - 16 A 2693/78 -, NJW 1980, 1406; Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht, Band 3, 5. Aufl. 2004, § 90 VII Rdnr. 44; Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Auflage, 2002, § 54 Rdnr. 27; Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl., 2002, § 23 Rdnr. 58).

Den flugmedizinischen Sachverständigen werden keine hoheitlichen Befugnisse übertragen. Ihre Tätigkeit im Rahmen der Tauglichkeitsuntersuchungen von erlaubnispflichtigen Luftfahrtpersonal vollzieht sich auf der Grundlage eines mit dem Erlaubnisbewerber geschlossenen zivilrechtlichen Vertrages und hat einen rein gutachterlichen Charakter. Die ausgestellten Tauglichkeitszeugnisse stellen keine Verwaltungsakte dar, sondern dienen, nachdem sie von dem Erlaubnisbewerber im Rahmen seiner Mitwirkungspflicht beigebracht worden sind, nur der Vorbereitung der Entscheidung der zuständigen Behörde über die Erteilung bzw. Versagung der jeweils begehrten Erlaubnis (Vgl. Nieders. OVG, Beschluss vom 9. November 2006 - 12 ME 194/06 -, a.a.O.; Giemulla/Schmid, Frankfurter Kommentar zum Luftverkehrsrecht, Band 1.1, § 29 LuftVG Rdnr. 19; Hofmann/Grabherr, a.a.O., § 4 Rdnr. 21).

Auch mit Blick auf die vom Bundesverfassungsgericht entwickelte sog. Wesentlichkeitstheorie, wonach das Rechtsstaatsprinzip und das Demokratieprinzip den Gesetzgeber verpflichten, wesentliche Entscheidungen selbst zu treffen und nicht der Verwaltung zu überlassen (vgl. BVerfG, Urteil vom 6. Juli 1999 - 2 BvF 3/90 -, BVerfGE 101, 1 (34), Beschlüsse vom 27. Juli 2006 - 2 BvL 13/04 -, juris, vom 24. Mai 2006 - 2 BvR 669/04 -, NVwZ 2006, 807 (812), vom 20. August 1981 - 1 BvR 640/80 -, BVerfGE 58, 257 (274); BVerwG, Beschluss vom 20. Oktober 2006 - 6 B 67.06 -, juris), bedurfte die Festlegung der Altersgrenze für flugmedizinische Sachverständige keiner Regelung durch ein formelles Gesetz. Aus § 31 Abs. 2 Nr. 2 des Luftverkehrsgesetzes (LuftVG) ergibt sich, dass der parlamentarische Gesetzgeber die Einbeziehung von privaten Sachverständigen für die luftverkehrsrechtlichen Tauglichkeitsuntersuchungen berücksichtigt hat. Die Regelung der Tätigkeit der flugmedizinischen Sachverständigen und ihrer Rechtsverhältnisse im Übrigen konnte dem Ordnungsgeber überlassen bleiben, weil es im Zusammenhang mit dem durch § 4 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2 LuftVG geforderten Nachweis der Tauglichkeit des erlaubnispflichtigen Luftfahrtpersonals in erster Linie um das öffentliche Interesse an qualifiziertem Luftfahrtpersonal und der damit im Zusammenhang stehenden Sicherheit des Luftverkehrs sowie um das Interesse und die Grundrechte der Erlaubnisbewerber, nicht aber um die Interessen der flugmedizinischen Sachverständigen geht. Diese Personengruppe ist nur

mittelbar dadurch betroffen, dass der Staat auf ihre Dienste im Rahmen seiner Aufgabe zur Gewährleistung der Sicherheit des Luftverkehrs zurückgreift und ihnen damit einen zusätzlichen Wirkungskreis eröffnet, ohne jedoch einen Rechtsanspruch auf Anerkennung einzuräumen (Vgl. Nieders. OVG, Beschluss vom 9. November 2006 - 12 ME 194/06 -, a.a.O.; Hofmann/Grabherr, a.a.O., § 4 Rdnr. 22).

Die in § 24e Abs. 6 Satz 2 LuftVZO verordnungsrechtlich geregelte Festlegung der Altersgrenze für flugmedizinische Sachverständige findet eine den Maßstäben des Bestimmtheitsgebots des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG entsprechende Ermächtigungsgrundlage in § 32 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 LuftVG. Danach können unter anderem die Anforderungen an die Eignung - d.h. auch an die Tauglichkeit - der erlaubnispflichtigen Personen sowie das Verfahren zur Erlangung der erforderlichen Erlaubnisse durch Rechtsverordnung geregelt werden. Hiervon sind auch die Anforderungen an flugmedizinische Sachverständige erfasst, denn die von diesem Personenkreis durchgeführten Tauglichkeitsuntersuchungen sind eine wichtige Voraussetzung für die Erteilung von Lizenzen für erlaubnispflichtiges Luftfahrtpersonal (vgl. § 20 Abs. 1, Abs. 2 Satz 2 LuftVZO i.V.m. JAR-FCL 3 deutsch sowie §§ 24 Abs. 1 Nr. 2, 26 Abs. 1, 26a LuftVZO). Mit Blick auf diesen Regelungszusammenhang kann insbesondere nicht angenommen werden, dass der Gesetzgeber seine Entscheidung für die Einbeziehung der flugmedizinischen Sachverständigen im Rahmen der Tauglichkeitsprüfung und die Notwendigkeit deren Anerkennung nach § 31 Abs. 2 Nr. 2 LuftVG getroffen hat, ohne damit zugleich auch die Vorstellung zu verbinden, dass eine solche Anerkennung als flugmedizinischer Sachverständiger nicht voraussetzungslos, insbesondere nicht ohne Feststellung der Eignung des Sachverständigen, ausgesprochen werden kann. Vor diesem Hintergrund liegt es in der Natur des Regelungskonzepts, dass durch den Verordnungsgeber angemessene Anforderungen an die Geeignetheit derjenigen Mediziner gestellt werden können, die als flugmedizinische Sachverständige anerkannt werden wollen (Vgl. auch Nieders. OVG, Beschluss vom 9. November 2006 - 12 ME 194/06 -, a.a.O.).

Bei summarischer Prüfung stellt sich die streitbefangene Altersregelung im Hinblick auf die durch Art. 12 Abs. 1 GG gewährte Berufsfreiheit auch als verhältnismäßig dar. Ausgehend von der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Drei-Stufen-Theorie (vgl. BVerfG, Urteil vom 11. Juni 1956 - 1 BvR 596/56 -, BVerfGE 7, 377 (405); Beschlüsse vom 14. Oktober 1975 - 1 BvL 35/70, 1 BvR 307/71, 61, 255/73 u. 195/75 -, BVerfGE 40, 196 (218 f.), vom 9. August 1995 - 1 BvR 2263/94 -, NJW 1996, 709 f.), kann die Freiheit der Berufsausübung im Wege einer Regelung beschränkt werden, soweit vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls es zweckmäßig erscheinen lassen.

Diese Voraussetzungen sind hier erfüllt. Die Tauglichkeit des Luftfahrtpersonals ist eine wesentliche Grundlage der Sicherheit des Luftverkehrs. Es besteht ein besonderes öffentliches Interesse daran, dass von Luftfahrzeugen keine Gefährdung für die Allgemeinheit ausgeht. Vor diesem Hintergrund kommt einer sorgfältigen und zuverlässigen Untersuchung des Luftfahrtpersonals durch flugmedizinische Sachverständige eine besondere Bedeutung zu. Diese Tätigkeit stellt ebenso wie die Tätigkeit als Vertragsarzt der gesetzlichen Krankenversicherung (vgl. hierzu: BVerfG, Beschluss vom 31. März 1998 - 1 BvR 2167/93 u. - 2198/93 -, NJW 1998, 1776 zu der bei Vertragsärzten durch § 95 Abs. 7 Satz 3 SGB V eingeführten Altersgrenze von 68 Jahren) hohe Anforderungen an die körperliche und geistige

Leistungsfähigkeit. Es entspricht der Lebenserfahrung, dass die Gefahr einer Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit mit zunehmendem Alter größer wird (Vgl. hierzu auch: BVerfG, Beschlüsse vom 4. Mai 1983 - 1 BvL 46, 47/80 -, BVerfGE 64, 72 (83), vom 25. Juli 1997 - 2 BvR 1088/97 -, NVwZ 1997, 1207 f.).

Mit Blick auf das Gefahrenpotenzial, das von ungeeignetem Luftfahrtpersonal ausgehen kann, muss sichergestellt sein, dass die erforderlichen Tauglichkeitsprüfungen in zuverlässiger und fehlerfreier Weise erfolgen, wobei Gefährdungen, die nach der Lebenserfahrung von älteren, ggf. nicht mehr voll leistungsfähigen flugmedizinischen Sachverständigen ausgehen können, aus Gründen der öffentlichen Sicherheit unbedingt vermieden werden müssen. Vor diesem Hintergrund erweist sich jedenfalls bei der im vorliegenden Verfahren allein möglichen und gebotenen summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage, eine generalisierende und typisierende Bestimmung der Altersgrenze von 68 Jahren für flugmedizinische Sachverständige als nicht unverhältnismäßig (Vgl. zu § 24e Abs. 6 Satz 2 LuftVZO auch: Nieders. OVG, Beschluss vom 9. November 2006 - 12 ME 194/06 -, a.a.O.; zu beruflichen Altersgrenzen allgemein: BVerfG, Beschluss vom 31. März 1998 - 1 BvR 2167/93 u. 2198/93 -, a.a.O.; VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 18. September 1990 - 14 S 1252/90 -, NVwZ-RR 1991, 192 f.; Hess. LSG, Urteil vom 15. März 2006 - L 4 KA 32/05 -, juris).

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Streitwertfestsetzung beruht auf den §§ 53 Abs. 3 Nr. 1, 52 Abs. 1 des Gerichtskostengesetzes (GKG). Die Kammer hat sich bei der Festsetzung des Streitwertes an Nr. 14.1 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Fassung von Juli 2004 (DVBl. 2004, 1525) orientiert, wonach im Recht der freien Berufe für eine Berufsberechtigung der Jahresbetrag des erzielten oder erwarteten Gewinns, mindestens aber EUR zu veranschlagen sind. Diese Bewertung kann dem Sinn nach auf den vorliegenden Rechtsstreit übertragen werden, da es hier um die Fortführung einer zusätzlichen ärztlichen Berufstätigkeit geht. Mangels konkreter Anhaltspunkte zu dem erzielten bzw. zu erwartenden Gewinn hat die Kammer den Mindestbetrag von EUR zugrunde gelegt. Aufgrund der Vorläufigkeit dieses Verfahrens ist der Streitwert in Anlehnung an Nr. 1.5 des Streitwertkatalogs auf EUR halbiert worden (Vgl. hierzu auch: Nieders. OVG, Beschluss vom 9. November 2006 - 12 ME 194/06 -, a.a.O.; VG Braunschweig, Beschluss vom 28. April 2006 - 2 B 176/06 -, juris).