

**In dem Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerde**

des Herrn H...,

- Bevollmächtigte: Naske Rechtsanwälte,
Kastanienallee 40, 38104 Braunschweig -

I. unmittelbar gegen
den Beschluss des Niedersächsischen Obergerichtes vom 18. Oktober 2006 - 12 ME 326/06 -,

II. mittelbar gegen
§ 20 Abs. 2 LuftV-ZO i.V.m. JAR-FCL 1.060(b) / JAR-FCL 3.060(b)

und Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

hat die 1. Kammer des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch

den Vizepräsidenten Hassemer,
die Richter Di Fabio
und Landau

gemäß § 93b in Verbindung mit § 93a BVerfGG in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473) am 26. Januar 2007 einstimmig beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenommen.

Damit erledigt sich der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung.

Gründe:

Die Verfassungsbeschwerde betrifft die Übernahme der Altersgrenze von 65 Jahren für gewerbsmäßig fliegende Verkehrspiloten aus dem unter deutscher Beteiligung erarbeiteten Regelwerk einer internationalen Institution, den *Joint Aviation Authorities (JAA)*, in eine deutsche Verordnung. 1

I.

Der Beschwerdeführer ist als Verkehrspilot bei einem gewerbsmäßigen Flugunternehmen beschäftigt. Er ist Inhaber einer bis zum 4. Februar 2007 gültigen Verkehrspilotenlizenz und ferner derzeit im Besitz eines Tauglichkeitszeugnisses für Verkehrspiloten. Seit der Vollendung seines 65. Lebensjahres am 18. August 2006 darf er gemäß § 20 Abs. 2 LuftV-ZO in Verbindung mit JAR-FCL 1.060/JAR-FCL 3.060 (JAR-FCL 1 <deutsch>, Bundesanzeiger Nr. 80 a, 29. April 2003; JAR-FCL 3 2

<deutsch>, Bundesanzeiger Nr. 81 a, 30. April 2003) von gewerbsmäßigen Flugunternehmen nicht mehr als Verkehrspilot eingesetzt werden.

1. Am 18. August 2006 - dem 65. Geburtstag des Beschwerdeführers - entschied das Verwaltungsgericht Braunschweig über den Antrag des Beschwerdeführers auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gemäß § 123 Abs. 1 VwGO und lehnte diesen ab. Der Antrag sei zulässig, mangels eines Anordnungsgrundes aber unbegründet. Die Kammer habe bereits in vorangegangenen Entscheidungen - an denen für das vorliegende Verfahren festgehalten werde - ausgeführt, dass die Geltung der JAR-FCL vor dem Hintergrund des Verweises aus der Verordnung und der Veröffentlichung der Regelungen im Bundesanzeiger rechtsstaatlichen Anforderungen genüge. Es handele sich dabei nicht um eine so genannte "dynamische Verweisung", weil auf eine konkrete Fassung der JAR-FCL Bezug genommen werde. Durchgreifende Bedenken gegen die Vorbereitung der Regelung durch die *Joint Aviation Authorities* bestünden nicht, weil diese keine Rechtsetzungsbefugnisse wahrnähmen. Die Einführung einer Altersgrenze verstoße auch nicht gegen Art. 12 GG. Nach den einschlägigen verfassungsrechtlichen Vorgaben gehe die Kammer nach vorläufiger Prüfung davon aus, dass ein besonders wichtiges Gemeinschaftsgut das Interesse des Einzelnen an der Zulassung überwiege.

3

2. Auf die Beschwerde des Beschwerdeführers entschied das Niedersächsische Obergerverwaltungsgericht am 18. Oktober 2006, diese zurückzuweisen, weil sie unbegründet sei. Nach der im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes angezeigten summarischen Prüfung teile der Senat die Bedenken des Beschwerdeführers bezüglich der Verweisung aus der Luftverkehrszulassungsordnung auf die Regelungen der JAR-FCL nicht. Es seien keine Rechtsetzungsbefugnisse auf demokratisch nicht legitimierte Stellen verlagert worden. Auch in materiell-rechtlicher Hinsicht bestünden voraussichtlich keine durchgreifenden Bedenken gegen die Altersgrenze. Subjektive Zulassungsbeschränkungen dürften zum angestrebten Zweck nicht außer Verhältnis stehen und keine übermäßigen, unzumutbaren Belastungen enthalten. Die strittige Altersgrenze werde diesen Anforderungen gerecht. Sie gehe auf medizinische Erfahrungswerte zurück und diene nicht nur der ordnungsgemäßen Berufsausübung, sondern auch dem Schutz von Leben und Gesundheit der Besatzungsmitglieder und der Passagiere. Der durchschnittlichen altersbedingten Abnahme der Leistungsfähigkeit dürfe in solchen Fällen generalisierend Rechnung getragen werden, in denen erhebliche Sicherheitsrisiken auftreten können.

4

II.

Der Beschwerdeführer rügt mit seiner Verfassungsbeschwerde gegen die Entscheidung des Obergerverwaltungsgerichts die Verletzung seiner Rechte aus Art. 2 Abs. 1 und Art. 12 Abs. 1 GG. Zur Begründung führt er aus, durch die Einbeziehung der JAR-FCL sei in unzulässiger Weise auf Regelungen verwiesen worden, die im Rahmen eines völkerrechtlichen Vertrages unter Beteiligung des Bundesministeriums für Verkehr ausgehandelt worden seien. Dies trage den engen Grenzen der Kompeten-

5

zen der Exekutive bei der Rechtsetzung nicht hinreichend Rechnung. Auch Art. 59 Abs. 2 GG führe zu keiner anderen Beurteilung, weil diese Regelung der Exekutive nicht gestatte, Aufgaben an außerstaatliche Instanzen zu übertragen. Das Abkommen über die *Joint Aviation Authorities* stelle eine Einigung unter Völkerrechtssubjekten dar, die die intergouvernementale zwischenstaatliche Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Rechtsetzung zum Gegenstand habe. Maßgeblich dafür, ob ein Vertrag ein Verwaltungsabkommen oder ein Staatsvertrag sei, sei die innerstaatliche Kompetenz. Daraus ergebe sich, dass auch Art. 59 Abs. 2 Satz 2 GG der Exekutive nicht erlaube, Aufgaben an außerstaatliche Instanzen zu übertragen, wenn ihr das Tätigwerden innerstaatlich durch Art. 80 Abs. 1 GG versagt werde.

Zur Altersgrenze trägt der Beschwerdeführer im Wesentlichen vor, diese sei willkürlich und wegen ihrer Pauschalität unverhältnismäßig. Zwar sei die Sicherheit des Luftverkehrs ein wichtiges Gut, eine Gefährdung ließe sich aber mittels der in kurzen Abständen geforderten Tauglichkeitsuntersuchungen für Piloten wirksam ausschließen. Es müsse daher auf der gesundheitlichen Tauglichkeit beruhend im konkreten Einzelfall über ein Berufsverbot eines Verkehrspiloten entschieden werden.

6

III.

Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenommen. Die Annahmenvoraussetzungen im Sinne des § 93a Abs. 2 BVerfGG liegen nicht vor. Weder ist die Verfassungsbeschwerde von allgemeiner Bedeutung noch ist die Annahme zur Durchsetzung der in § 90 Abs. 1 BVerfGG genannten Rechte des Beschwerdeführers angezeigt. Die Verfassungsbeschwerde hat keine Aussicht auf Erfolg.

7

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig, aber unbegründet.

8

1. Nach dem Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde können letztinstanzliche gerichtliche Entscheidungen im Eilverfahren nur in Ausnahmefällen zulässigerweise angegriffen werden. Zwar stellen Eilverfahren gegenüber dem jeweiligen Hauptsacheverfahren eigenständige Rechtswege dar (BVerfGE 35, 382 <397>; 53, 30 <52>), der Beschwerdeführer muss sich aber dann auf den in der Hauptsache zur Verfügung stehenden Rechtsweg verweisen lassen, wenn ausschließlich Grundrechtsverletzungen gerügt werden, die sich nicht auf das Eilverfahren, sondern auf die Hauptsache als solche beziehen (BVerfGE 79, 275 <278 f.>; 86, 15 <22>).

9

Nach diesen Grundsätzen wäre die vorliegende Verfassungsbeschwerde unzulässig, weil der Beschwerdeführer keine eilrechtsschutzspezifische Rechtsverletzung rügt, sondern sich neben der formellen völkerrechtsbezogenen Argumentation im Wesentlichen auf Art. 12 Abs. 1 GG beruft. Eine Verweisung auf das Hauptsacheverfahren kommt allerdings auch dann nicht in Betracht, wenn im Verfahren der einstweiligen Anordnung eine verwaltungsgerichtliche Entscheidung in ihrer Wirkung die Hauptsache vorwegnimmt und die vorläufigen und im Hauptsacheverfahren zu entscheidenden Rechtsfragen die gleichen sind (BVerfGE 69, 257 <267>). So verhält es sich bei der angegriffenen Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts, die insbeson-

10

dere die materiell-rechtliche Verfassungsmäßigkeit am Maßstab des Art. 12 Abs. 1 GG misst und damit über die gleichen Rechtsfragen entscheidet, die auch für die Hauptsache entscheidungserheblich sind. Zudem käme vorliegend auch eine Ausnahme vom Gebot der Rechtswegerschöpfung gemäß § 90 Abs. 2 Satz 2 BVerfGG in Betracht, weil nicht auszuschließen ist, dass der Beschwerdeführer durch ein Zuwarten auf die fachgerichtliche Hauptsacheentscheidung einen schweren und unabwendbaren Nachteil erleidet. Er ist zwar zunächst noch im Besitz einer gültigen Tauglichkeitsbescheinigung und einer entsprechenden Lizenz, er könnte also - abgesehen von dem auf der Altergrenze beruhenden Einsatzverbot - als Verkehrspilot tätig sein, diese Voraussetzungen sind aber nach Abschluss des fachgerichtlichen Hauptsacheverfahrens durch Zeitablauf und das noch höhere Lebensalter des Beschwerdeführers möglicherweise nicht mehr erfüllt.

2. Der angegriffene Beschluss des Oberverwaltungsgerichts, mit dem die Beschwerde des Beschwerdeführers gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes zurückgewiesen wurde, hält einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung stand.

11

a) Die Rüge der Verfassungswidrigkeit des angegriffenen Beschlusses wegen vermeintlicher Kompetenzüberschreitungen der Exekutive wegen der Übernahme des Textes bestimmter Regeln der *Joint Aviation Authorities* in die Luftverkehrszulassungsordnung führt nicht zum Erfolg. Der Verweis verstößt nicht gegen Art. 80 Abs. 1 GG. Der deutsche Ordnungsgeber hat sich den Inhalt der Regelung, auch wenn diese im Rahmen einer internationalen Institution erarbeitet worden ist, durch den Verweis zu eigen gemacht und hat die in Bezug genommene Regelung im Bundesanzeiger veröffentlicht. Ein Fall einer dynamischen Verweisung, die deshalb problematisch sein kann, weil dem Ordnungsgeber ein Einfluss auf die zukünftige Fortentwicklung bestimmter Regelungen verwehrt sein könnte, Rechtsetzung also außerhalb des Einflussbereichs des legitimierten Rechtsetzungsorgans stattfindet, liegt bei dem hier einschlägigen Verweis auf die JAR-FCL nicht vor. Vielmehr handelt es sich durch die Bezugnahme auf eine bestimmte Fassung um einen Fall einer statischen Verweisung, die als solche verfassungsrechtlich unbedenklich ist (BVerfGE 47, 285 <312>). Solche Verweisungen sind als übliche und notwendige gesetzgeberische Methode anerkannt, sofern die Verweisungsnorm - wie hier - hinreichend klar erkennen lässt, welche Vorschriften im Einzelnen gelten sollen und wenn die in Bezug genommenen Vorschriften dem Normadressaten durch ordnungsgemäße Veröffentlichung zugänglich sind (vgl. nur BVerfGE 47, 285 <311> m.w.N.). Für eine "Fremdbestimmtheit" des Ordnungsgebers unter Umgehung des Parlaments durch eine völkerrechtliche Bindung ist wegen der Aufnahme des Regelungsgehalts in den Willen des Ordnungsgebers kein Raum.

12

Weder kann in diesem Zusammenhang von einer Übertragung von Kompetenzen auf eine internationale Organisation gesprochen werden noch von einer sonstigen Kompetenzüberschreitung des Ordnungsgebers. Auf die Frage einer Bindungswirkung der Entscheidungen der *Joint Aviation Authorities* und die Rechtsnatur des

13

Abkommens im Sinne des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 oder Satz 2 GG kommt es vorliegend nicht an, weil eine ausdrückliche Einbeziehung bestimmter Regeln durch den Verordnungsgeber erfolgt ist, um im Rahmen der Ermächtigung, an deren Verfassungsmäßigkeit keine Zweifel bestehen, deutsches Recht zu setzen. Wie der deutsche Verordnungsgeber seine Regelungen vorbereitet, durch eine eigene Ausarbeitung oder durch Bezugnahme auf eine bestehende Ausarbeitung, ist nicht entscheidungserheblich, so lange feststeht, dass der Inhalt dem Willen des Verordnungsgebers entspricht und sich im Rahmen der formell gesetzlichen Grundlage - hier § 32 Abs. 1 Satz 1 LuftVG - hält. Nach § 32 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 LuftVG ist der Verordnungsgeber ermächtigt, Anforderungen an die Befähigung und Eignung von Personen festzulegen, die einer Erlaubnis nach dem Luftverkehrsgesetz bedürfen.

b) § 32 LuftVG entspricht den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 GG, weil in den einzelnen Absätzen des § 32 LuftVG Ermächtigungen an den Verordnungsgeber erteilt und sie dem Inhalt, Zweck und Ausmaß nach beschrieben werden (Giemulla/Schmid, Luftverkehrsgesetz, Band 1, 46. EGL, Stand November 2006, § 32 Rn. 5). Nach § 32 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 LuftVG ist der Verordnungsgeber ermächtigt, Anforderungen an die Befähigung und Eignung von Personen festzulegen, die einer Erlaubnis nach dem Luftverkehrsgesetz bedürfen. Neben Anforderungen an die gesundheitliche Tauglichkeit stellt wegen des mit fortschreitendem Lebensalter regelmäßig zu erwartenden Nachlassens der körperlichen und geistigen Kräfte auch eine Höchstaltersgrenze eine Anforderung der Eignung und Befähigung dar. Die Ermächtigung des § 32 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 LuftVG hat die Regelung der Berufsausübung sowie wegen des Verfahrens und der Voraussetzungen der Erlaubnisse und Berechtigungen sowie deren Beschränkungen und Entziehungen gerade auch die Zulassung zu einem Beruf zum Gegenstand. Eine Berufszulassungsregelung, deren medizinische und technische Voraussetzungen dem Verordnungsgeber überlassen sind, wird damit vom parlamentarischen Gesetzgeber selbst in den Blick genommen. Durch die Ermächtigung zur Regelung der Befähigung und Eignung und des Verfahrens zur Erlangung von Erlaubnissen wie auch deren Entziehung oder Beschränkung hat der Gesetzgeber Eingriffe in Art. 12 Abs. 1 GG durch Gesetz zugelassen und damit dem Parlamentsvorbehalt Genüge getan. Der Exekutive verbleibt ein Ausgestaltungsspielraum bezüglich der konkreten Anforderungen, den sie vorliegend in verfassungsgemäßer Weise wahrgenommen hat. Die Frage, ob berufsspezifische Altersgrenzen im Allgemeinen durch den Verordnungsgeber erlassen werden dürfen, oder ob hierfür ein Gesetz im formellen Sinne erforderlich ist, braucht vorliegend nicht entschieden zu werden. Die Altersgrenze für Piloten knüpft in erster Linie an medizinische Tatbestände und Erkenntnisse an und ist - wie auch das Erfordernis einer medizinischen Tauglichkeitsbescheinigung - dem besonderen Umstand geschuldet, dass von der körperlichen und geistigen Leistungsfähigkeit, die Kernbestand der Befähigung und Eignung eines Verkehrspiloten ist, die Sicherheit und körperliche Unversehrtheit einer Vielzahl von Personen - Besatzung, Passagiere, Personen am Boden - abhängen. Die Altersgrenze für Verkehrspiloten steht dadurch in engem Zusammenhang mit den technischen und medizinischen Details der Voraussetzung von Er-

14

laubnissen und Berechtigungen, deren Regelung und Anpassung an neue Erkenntnisse dem Ordnungsgeber gerade auch wegen seiner Möglichkeiten zu einer zügigen Reaktion - im Rahmen der parlamentarischen Ermächtigung - obliegt.

c) Die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts zur gesetzlichen pauschalen Altersgrenze für gewerbsmäßig fliegende Verkehrspiloten von 65 Jahren verstößt auch nicht gegen Art. 12 Abs. 1 GG. Das Oberverwaltungsgericht hat sich mit den Gründen für eine gesetzliche Altersbeschränkung und den dem Individualinteresse an der Zulassung zur Berufsausübung entgegenstehenden besonders wichtigen Gemeinwohlinteressen insbesondere auch vor dem Hintergrund der Verhältnismäßigkeit eingehend auseinandergesetzt. 15

Das Oberverwaltungsgericht verweist zutreffend auf die medizinischen Erkenntnisse bezüglich des Alterungsprozesses und damit verbundenen, sicherheitsrelevanten Einschränkungen der persönlichen Leistungsfähigkeit und die besondere Bedeutung des Schutzes von Leben und Gesundheit der Besatzung und der Passagiere. 16

Das Bundesverfassungsgericht hat in ständiger Rechtsprechung ausgeführt, dass gesetzliche Altersgrenzen, die die berufliche Betätigung betreffen, an Art. 12 Abs. 1 GG zu messen sind. Altersgrenzen sind subjektive Zulassungsbeschränkungen (BVerfGE 9, 338 <345>; 64, 72 <82>). Sie müssen zur ordnungsgemäßen Erfüllung des Berufs oder zum Schutz eines besonders wichtigen Gemeinschaftsguts, das der Freiheit des Einzelnen vorgeht, erforderlich sein und dürfen zum angestrebten Zweck nicht außer Verhältnis stehen sowie keine übermäßigen unzumutbaren Belastungen enthalten (vgl. nur BVerfGE 64, 72 <82>; 69, 209 <218>). 17

Unter Berufung auf wichtige Gemeinwohlinteressen werden unter anderem die Altersgrenzen für Notare (70 Jahre; Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Oktober 1992 - 1 BvR 1581/91 -, NJW 1993, S. 1575 ff.), Vertragsärzte (68 Jahre; Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 31. März 1998 - 1 BvR 2167/93 und 1 BvR 2198/93 -, NJW 1998, S. 1776 ff.), für Vertragszahnärzte (68 Jahre; Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 4. Oktober 2001 - 1 BvR 1435/01 -, JURIS) sowie die tarifliche Altersgrenze für Piloten, die sogar bei 60 Jahren liegt (BVerfGK 4, 219 ff.), für mit Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar gehalten. Der vorliegende Fall einer Altersgrenze von 65 Jahren für gewerbsmäßig fliegende Verkehrspiloten bietet angesichts der besonderen Interessen und der Schutzbedürftigkeit der Allgemeinheit im Zusammenhang mit der Sicherheit des gewerblichen Flugverkehrs keinen Anlass, von dieser Rechtsprechung abzuweichen. 18

3. Mit der Entscheidung über die Verfassungsbeschwerde erledigt sich auch der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung. 19

Diese Entscheidung ist unanfechtbar. 20

Hassmer

Di Fabio

Landau

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom
26. Januar 2007 - 2 BvR 2408/06**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 26. Januar 2007 - 2 BvR 2408/06 - Rn. (1 - 20), http://www.bverfg.de/e/rk20070126_2bvr240806.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2007:rk20070126.2bvr240806