

AMT DER NIEDERÖSTERREICHISCHEN LANDESREGIERUNG, LANDESAMTSDIREKTION

Postanschrift 1014 Wien, Postfach 6

Fernschreibnummer 13 4145, Telefax (0 22 2) 531 10 2060

Parteienverkehr: Dienstag 8 - 12 Uhr und 16 - 19 Uhr

Wien 1, Herrengasse 11 - 13

zu erreichen mit:

U 3 (Haltestelle Herrengasse)

2A, 3A (Haltestelle Michaelerplatz)

Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, 1014

An das
Bundesministerium für
öffentliche Wirtschaft und Verkehr
Radetzkystraße 2
1031 Wien

Dr. Klaus Graber

Betrifft GESETZENTWURF	
Zl. <i>18</i>	-GE/19 <i>13</i>
Datum: 3 1. MRZ. 1993	
Verteilt 2. April 1993 <i>Ba</i>	

LAD-VD-8702/93

Beilagen

Bei Antwort bitte Kennzeichen angeben

Bezug
5810/9-7/93

Bearbeiter (0 22 2) 531 10
Dr. Grüner

Durchwahl
2152

Datum
30. März 1993

Betrifft
Bundesgesetz über die Austro Control Ges.m.b.H., Luftfahrtgesetz
sowie Luftfahrtverordnungen

Die NÖ Landesregierung beehrt sich zu Entwürfen eines Bundesgesetzes über die Austro Control GesmbH, einer Luftfahrtgesetznovelle, einer Novelle der Zivilluftfahrt-Personalverordnung, einer Verordnung über die Festlegung und Einziehung von Gebühren für die Inanspruchnahme von Diensten und Einrichtungen der Flugsicherung beim An- und Abflug und einer Verordnung über die Ermächtigung des Bundesamtes für Zivilluftfahrt zur Erteilung von Beförderungsbewilligungen für bestimmte Luftfahrzeuge, wie folgt Stellung zu nehmen:

A) Allgemeines:

Der gegenständliche Entwurf wiederholt einmal mehr die legislative Unsitte, mehrere Gesetze bzw. Gesetzesnovellen in einem "Sammelgesetz" zusammenzufassen. Niederösterreich hat schon mehrmals darauf hingewiesen, daß solche Sammelgesetze zu einer totalen Unübersichtlichkeit der Gesetzestexte führen und schon von der Handhabung her zu einer unzumutbaren und überdies leicht vermeidbaren Mehrbelastung der befaßten Bürger und Verwaltungsorgane führen. Die Problematik eines solchen Sammelgesetzes zeigt sich schon durch den Titel des Entwurfes, der bei grammatikalischer Auslegung besagt, daß durch das gegenständliche Gesetz das Luftfahrtgesetz und das Bundesgesetz über den zwischenstaat-

- 2 -

lichen Luftverkehr geändert wird, jedoch nicht erkennen läßt, daß durch eben dieses Bundesgesetz und zwar in seinem Artikel I vor allem ein neues Gesetz geschaffen wird. Gleichzeitig mit diesem neuen Gesetz werden auch das Luftfahrtgesetz und das Bundesgesetz über den zwischenstaatlichen Luftverkehr geändert. Im Titel müßte sohin vor den Worten "das Luftfahrtgesetz" das Wort "auch" eingefügt werden.

Darüberhinaus ist der knappe Termin einer fundierten Begutachtung abträglich.

B) Zu einzelnen Bestimmungen:

1. Zu Art. I (allgemein):

Der vorliegende Entwurf bringt im wesentlichen die Überführung der bisherigen Behörde der unmittelbaren Bundesverwaltung (Art. 102 Abs. 2 B-VG) "Bundesamt für Zivilluftfahrt" in eine private Rechtsform, nämlich eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung. Auch die behördlichen Aufgaben des bisherigen Bundesamtes für Zivilluftfahrt, darunter beispielsweise die Zulassung und der Widerruf der Zulassung von Zivilluftfahrzeugen (§§ 22 ff des Luftfahrtgesetzes - LFG), die Erteilung und der Widerruf der Ausbildungsbewilligungen (Zivilluftfahrerschulen), die Untersagung des Ausbildungsbetriebes (§§ 42 ff LFG), und die Genehmigung bestimmter Anlagen mit optischer oder elektrischer Störwirkung (§ 94 LFG), die durchwegs die Erteilung oder die Entziehung öffentlicher Rechte durch Bescheid betreffen, sollen in Hinkunft von dieser Ges.m.b.H. wahrgenommen werden. Eine derartige Konstruktion, nämlich die Übertragung von teilweise letztinstanzlichen Entscheidungen auf ein sogenanntes "beliehenes Unternehmen", das eine für die Sicherheit der Luftfahrt ganz wesentliche behördliche Tätigkeit zu entfalten hätte, dürfte verfassungsrechtlich problematisch sein.

Art. 20 Abs. 1 B-VG sieht vor, daß die staatliche Verwaltung durch auf Zeit gewählte Organe oder ernannte berufsmäßige Organe "unter der Leitung der obersten Organe" zu führen ist. Die Einrichtung eines mit den behördlichen Aufgaben des bisherigen BAZ betrauten "Amtes für Zivilluftfahrt" im Rahmen der Ges.m.b.H., das dem Geschäftsführer der Ges.m.b.H. untersteht, dürfte im Hinblick auf die Aufsichtskonstruktion dem Art. 20 Abs. 1 B-VG widersprechen.

2. Zu § 1 Abs. 2:

Der zweite Satz steht im Widerspruch zum vierten Satz. Im zweiten Satz wird ausgesprochen, daß die Gesellschafteranteile zu 100 % dem Bunde vorbehalten sind. Im vierten Satz wird jedoch ausdrücklich von einer mögliche Veräußerung von Anteilen an Flughafen-Betriebsgesellschaften angesprochen.

3. Zu § 2 Abs. 4:

Für eine schrankenlose Ausnahme der Austro Control vom Geltungsbereich der Gewerbeordnung gibt es keine sachliche Rechtfertigung. Diese Bestimmung ist daher gleichheitswidrig.

4. Zu § 3:

Bei der Einrichtung eines beliebigen Unternehmens kommt dem "Aufsichtsrecht" (Weisungsrecht) des Obersten Organs überragende Bedeutung zu. Abs. 1 scheint dieses Aufsichtsrecht aber geradezu einzuschränken ("unbeschadet der Rechte der Austro Control").

Diese Bestimmung müßte wohl so formuliert werden, daß die Rechte der Generalversammlung nur "unbeschadet des Aufsichtsrechtes (Weisungsrechtes) des Bundesministers in behördlichen Verfahren" gelten dürften. Die Konstruktion wird jedoch unklar, wenn einerseits vom Aufsichtsrecht und von der Aufsichtsbehörde gesprochen wird (ein Terminus der Selbstverwaltung), andererseits Weisungsrechte normiert werden.

5. Zu § 4 Abs. 5:

Die Abgabenbefreiung der in den Abs. 1 und 3 des § 4 genannten Vermögensübertragungen dürfte dem Gleichheitsgrundsatz widersprechen. Da es erklärtes Ziel der Austro Control Ges.m.b.H (siehe insbesondere § 2 Abs. 4) ist, in wesentlichen Belangen eine gewinnorientierte Tätigkeit zu entfalten, ist nicht einzusehen, wieso Vermögensübertragungen, die letztlich auch Basis der angestrebten gewinnorientierten Tätigkeit sind, abgabenfrei sein sollen.

6. Zu § 5:

Auch die im § 5 Abs. 1 und 2 vorgesehenen Abgabenbefreiungen widersprechen dem Gleichheitsgrundsatz. Laut Abs. 3 finden die Abgabenbefreiungen zwar auf "Unternehmungen und Beteiligungen" im Sinne des § 2 Abs. 4 keine Anwendung. Sie sind jedoch nach dem Entwurfstext jedenfalls auch dann anzuwenden, wenn die Ges.m.b.H. selbst (und nicht auf dem Umweg über Unternehmungen und Beteiligungen) eine gewinnorientierte Tätigkeit entfaltet.

7. Zu § 6 Abs. 2:

Anstelle der in sonstigen Verwaltungsverfahren der (unmittelbaren oder mittelbaren) Bundesverwaltung anzuwendenden Bundes-Verwaltungsabgabenverordnung soll für Verwaltungsverfahren der Ges.m.b.H. eine Gebührenordnung treten, wobei der Ermittlung der Höhe der Gebühren das Kostendeckungsprinzip zugrunde zu legen ist. Dies wird voraussichtlich eine erhebliche Verteuerung der "Amtshandlungen" der Ges.m.b.H. gegenüber den bisherigen Amtshandlungen des Bundesamtes für Zivilluftfahrt nach sich ziehen. Auch diese Regelung dürfte dem Gleichheitsgrundsatz widersprechen, da die Parteien im Verfahren der Ges.m.b.H. bezüglich der von ihnen zu entrichtenden Gebühren schlechter gestellt sind als die Parteien sonstiger Verwaltungsverfahren, in denen das Prinzip kostendeckender Gebühren nicht gilt.

8. Zu § 11:

Die hier vorgesehenen Abrechnungsmodalitäten werden mit Sicherheit zu einer beträchtlichen Kostenbelastung des Bundes durch letztlich unproduktive Verwaltungstätigkeiten führen.

C) Zum Luftfahrtgesetz:

1. Anzumerken ist zunächst, daß die Installierung des Bundesministers für öffentliche Wirtschaft und Verkehr als Verwaltungsstrafbehörde I. Instanz in auffallendem Widerspruch zur bisherigen Argumentation des Bundesministeriums für öffentliche Wirtschaft und Verkehr im Zusammenhang mit der Übertragung von Kompetenzen auf die Landeshauptleute stehen, wonach sich das Bundesministerium im wesentlichen auf die Erlassung von Richtlinien und auf verkehrspolitische Tätigkeiten beschränken sollte.

Ausdrücklich begrüßt wird § 70 Abs. 5, der eine Parteistellung von Gemeinden vorsieht, die von Zivilflugplatzbewilligungen betroffen sind. Es sollte jedoch der Kreis der mit Parteistellung ausgestatteten Gemeinden auch auf jene Gemeinden ausgeweitet werden, die sich zumindest teilweise im Bereich von Sicherheitszonen befinden.

Bezüglich § 120 Abs. 2 und § 146a bestehen im wesentlichen die gleichen Bedenken, wie bereits vorhin ausgeführt. Die gegenständlichen Bestimmungen ersetzen nämlich die bisherigen Organe der Flugsicherheit (vergleichbar den mit Aufgaben der Verkehrspolizei betrauten Organen der Straßenaufsicht) prinzipiell durch Organe einer privaten Ges.m.b.H., die jedoch mit erheblichen Befugnissen der Befehls- und Zwangsgewalt ausgestattet sein sollen.

2. Was nun die geplanten Bestimmungen über Luftfahrt-hindernisse betrifft, so ist die für deren "Begutachtung" gewählte Vorgangsweise unverständlich.

Am 10. März 1993 fand eine Besprechung der Experten der Länder mit Vertretern des Bundesministeriums für öffentliche Wirtschaft und Verkehr statt. Die Tagung war auf Anregung von Niederösterreich aufgrund eines Schreibens des Bundesministers für öffentliche Wirtschaft und Verkehr einberufen worden. In diesem Schreiben wurden die Länder ersucht, dem Bundesamt für Zivilluftfahrt sämtliche Hindernisse zu melden, die zwar nicht als Luftfahrt-hindernisse im Sinne des Luftfahrtgesetzes gelten, jedoch eine Gefahr für die Luftfahrt darstellen könnten.

Da nach Ansicht Niederösterreichs eine einvernehmliche Vorgangsweise im ganzen Bundesgebiet anzustreben war, wurde dieser Problemkreis mit den Ländern erörtert. Entgegen-gesetzt dazu wurde die Tagesordnung bei der Sitzung dahingehend modifiziert, daß eine Novelle der Bestimmungen über Luftfahrthindernisse vorgeschlagen und diskutiert wurde. Als Ergebnis der Besprechung wurde den Ländern in Aussicht gestellt, eine entsprechende Hinderniskarte auf freiwilliger Basis zu erstellen. Von einigen Ländern wurde massiv darauf hingewiesen, daß weder die technischen noch personellen Kapazitäten der Landesverwaltungen dazu ausreichen. Bei der oben genannten Besprechung gab es auch keine Hinweise auf eine beabsichtigte Kompetenzänderung.

Umso mehr ist es nun verwunderlich, daß dieser Gesetzes-entwurf, noch dazu unter Einräumung einer 2-wöchigen Begutachtungsfrist, versendet wird. (Wegen der Notwendig-keit einer kollegialen Beschlußfassung der Landesregierung über die Stellungnahme verblieben - auch aufgrund des Postlaufes für die Begutachtung effektiv nur 2 Tage!).

Die neue Definition der Luftfahrthindernisse würde im Vergleich zur bisher geltenden Rechtslage eine Vielzahl von Verwaltungsverfahren nach sich ziehen. Ferner ist eine Aufteilung der Hinderniserfassung und Hindernisevidenzhaltung auf die Länder nicht zielführend. Da dieser Problembereich in einem nahen Verhältnis zur Flugsicherung steht, wäre die Zuständigkeit des Bundesamtes für Zivilluftfahrt bzw. der Austro Control Ges.m.b.H. zu belassen.

Die vorgeschlagene Kompetenzänderung würde jedenfalls einen unvermeidbaren Verwaltungsaufwand mit sich bringen. Die Übertragung der Hindernisfeststellung bzw. deren Erfassung kann mit dem derzeitigen Personal unmöglich bewältigt werden und es wäre daher eine nicht unbeträchtliche Personalaufstockung erforderlich, die allein von den Ländern getragen werden müsste. Aus all diesen Gründen werden die geplanten Bestimmungen abgelehnt.

3. Zu § 85 Abs. 2 lit. c:

- a) Es ist fraglich, ob die Erfassung der Seil- oder Drahtverspannungen, die 10 m übersteigen, den gewünschten Effekt bringt, da unter diesen Begriff sämtliche Stahlgittermasten der Hochspannungsleitungen fallen würden.
- b) Es entspricht der Realität, daß Autobahnen als terrestrische Navigationshilfe von Hubschrauberpiloten bei verminderten Sichtverhältnissen genutzt werden. Allerdings trifft dies auch für Autostraßen und wichtige Bundesstraßen, auf die Donau und größeren Flüsse sowie auf Eisenbahntrassen zu.
- c) Der Begriff des Schlechtwetterflugweges wurde bisher nur in den Lehrunterlagen für den Erwerb eines Privatpilotenscheines verwendet. Er listet eine Reihe von Flugrouten auf, die vorwiegend in alpinen Gebieten liegen, und

empfiehlt, diese bei Schlechtwettereinbruch für die Fortsetzung des Fluges zu verwenden. Die Praxis zeigt, daß diese Flugwege nach Erwerb des Pilotenscheines schnell vergessen werden und daher auch nicht genutzt werden. Wesentlich wichtiger aber ist der Umstand, daß durch den Begriff Schlechtwetterflugweg eine Sicherheit vorgespiegelt wird, die nicht vorhanden ist. Es wird deshalb nicht nur von der Verwendung des Begriffes "Schlechtwetterflugweg" abgeraten, sondern auch empfohlen, diesen Begriff aus der Pilotenschulung zu streichen.

- d) Der Landeshauptmann soll mit Verordnung festlegen, welche Gebiete eine solche Geländebeschaffenheit aufweisen, daß eine darauf befindliche Verspannung von 10 m oder höher eine Gefahr darstellen kann. Da es keine Definition für "besondere Geländebeschaffenheit" gibt, ist die Frage aus flugbetrieblicher Sicht zu beantworten. Wenn man davon ausgeht, daß die Änderungen besonders für Hubschrauberpiloten, die bei verminderter Sicht fliegen, dienen sollen, kann keine Geländebeschaffenheit ausgeschlossen werden. Auch in der Ebene kann eine Verspannung eine Gefährdung sein, wenn die Sichtverhältnisse eingeschränkt sind. Es muß daher davon ausgegangen werden, daß das gesamte Landesgebiet zu erfassen ist.

4. Zu § 85 Abs. 4:

Es ist unmöglich, die im § 85 Abs. 2 lit.c Z. 3 umschriebenen Gebiete im Rahmen einer Verordnung festzulegen, da bereits die gesetzliche Grundlage unbestimmte Begriffe enthält.

5. Zu § 91a Abs. 4:

Hier wird festgelegt, daß die Luftfahrtbehörde innerhalb von 4 Wochen nach Einlangen der Errichtungsanzeige bzw. der Vorlage von ausständigen Unterlagen reagieren muß. Die Frist von 4 Wochen ist unrealistisch kurz bemessen, da die meisten dieser Verfahren eine Erhebung an Ort und Stelle notwendig machen.

- 9 -

Dazu kommt, daß jedes neue Hindernis im Hinblick auf die vorgeschriebenen Markierungsmaßnahmen kontrolliert werden muß. Diese Überprüfungen müssen zumindest einmal im Jahr und dann in Folge durchgeführt werden. Es werden sich weiters Schwierigkeiten daraus ergeben, daß z.B. einfache Materialeilbahnen aus einem Seil bestehen und Signalbälle nicht auf diesem befestigt werden können. Es muß eine zusätzliche Leitung errichtet werden, die diese Bälle aufnimmt. Wegen des Winddrucks muß die Leitung belastungsfähiger sein.

6. Zu § 91b Abs. 1:

Da als Basis für das Vorliegen von Luftfahrthindernissen in ihrer geänderten Form die Verordnungen für die Festlegung der Schlechtwetterflugwege bzw. die gefährlichen Gebiete für Such- und Rettungsflüge anzusehen sind, kann in der Übergangsbestimmung nur auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens beider Verordnungen abgestellt werden. Daher kann die Frist 30. Juni 1994 entfallen.

Die Erfassung der (potentiell) bestehenden Hindernisse innerhalb von 6 Monaten ist jedenfalls unrealistisch. In Tirol wurden ca. 1900 Hindernisse, die dieser neuen Bestimmung entsprechen, festgestellt. Es wird auch in NÖ mit einer vergleichbaren Anzahl gerechnet.

7. Zu § 91c:

Es ist unverständlich, daß die Austro Control Ges.m.b.H. gerade diesen Aufgabenbereich, der nicht hoheitlich zu regeln wäre, nicht wahrnehmen soll. Die zukünftige Austro Control Ges.m.b.H. wäre aufgrund ihrer technischen Ausstattung in der Lage, ein Verzeichnis der Luftfahrthindernisse in geeigneter Form zu führen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, daß etliche Hindernisse im Rahmen der Befliegung festgestellt werden können bzw. eine effektive Kontrolle (im Hinblick auf eine allfällige Melde- bzw. Anzeigepflicht) möglich wäre. Das Verzeichnis sollte auch einheitlich zentral für ganz Österreich

geführt werden.

Der Austro Control Ges.m.b.H. sollen die Daten zugänglich gemacht werden. Kostenaufwendige Tätigkeiten werden an die öffentliche Hand abgegeben, die Ergebnisse müssen kostenlos zur Verfügung gestellt werden, gewinnträchtige Aufgaben wie Flugsicherung verbleiben jedoch der Austro Control. Gegen einen Kostenbeitrag müssen die Daten den Teilnehmern am Luftverkehr zur Verfügung gestellt werden. Das bedeutet die Herausgabe einer Hinderniskarte, die laufend am aktuellen Stand gehalten werden muß. Auch für diese Aufgaben werden zusätzliche Leute und finanzielle Mittel benötigt. Vom Amt der Tiroler Landesregierung wurden schon bisher entsprechende Karten angefertigt. Es zeigt sich, daß nur bei Karten mit großem Maßstab Hindernisse eingezeichnet werden können, da sonst die Informationen aufgrund ihrer geringen Ausdehnung verloren gehen. Dies bedeutet, daß der Pilot eine große Menge an Karten im Cockpit mitführen muß. Wenn man bedenkt, daß ein Hubschrauberpilot das Luftfahrzeug ständig mit beiden Händen steuern muß, weitere Karten, wie Luftkarten, Anflugkarte des Krankenhauses, Frequenzübersichten ständig einblickbar bei sich haben muß, ist es unrealistisch, daß er in der Lage ist, ein solch zusätzliches, aufwendiges Kartenmaterial im Flug zu verwenden.

Berücksichtigt man nun den zeitlichen Druck, der im Regelfall bei einem Hubschraubereinsatz besteht, verbleibt nur mehr der theoretische Wert eines derartigen Kartenwerkes.

8. Aufgrund eines Hubschrauberunfalles soll mit den geplanten Bestimmungen versucht werden, ähnlich gelagerte Unfälle in Zukunft zu vermeiden. Auch bei durchgehender Markierung aller Verspannungen in ganz Österreich wird sich aber ein derart gelagerter Unfall nie vermeiden lassen, weil der Pilot Fehler machen kann. Im dichten Nebel und bei Dunkelheit wird der Pilot auch keine markierten Hindernisse aus größerer Entfer-

- 11 -

nung feststellen können. Die Verwendung von Hinderniskarten während des Fluges ist nahezu nicht möglich. In der kritischen Phase der Landung im freien Gelände, also zu dem Zeitpunkt, während er die Flughöhe stark reduziert, ist es ihm jedenfalls unmöglich, in Karten nach Hindernissen zu suchen. Letztendlich muß der Pilot davon ausgehen, daß die Hinderniskarte nicht vollständig ist und er mit nicht erfaßten Verspannungen zu rechnen hat.

Dem Präsidium des Nationalrates werden u.e. 25 Ausfertigungen dieser Stellungnahme übermittelt.

NÖ Landesregierung

Dr. P r ö l l

Landeshauptmann

- 12 -

LAD-VD-8702/93

1. An das Präsidium des Nationalrates (25-fach)
2. an alle vom Lande Niederösterreich entsendeten Mitglieder des Bundesrates
3. an alle Ämter der Landesregierungen
(zu Handen des Herrn Landesamtsdirektors)
4. an die Verbindungsstelle der Bundesländer
5. an das Büro des Bundesministers für Föderalismus und
Verwaltungsreform

zur gefälligen Kenntnisnahme

NÖ Landesregierung
Dr. P r ö l l
Landeshauptmann

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung

