

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Übernahme der Beamten und Arbeitnehmer der Bundesanstalt für Flugsicherung

A. Zielsetzung

Für die Beamten des gehobenen Flugverkehrskontrolldienstes und für die Beamten in Aufsichtsfunktionen des Flugverkehrskontrolldienstes bei Außenstellen der Bundesanstalt für Flugsicherung besteht seit 1975 eine besondere Altersgrenze von 53 Jahren, die den besonderen Belastungen dieses Dienstes Rechnung tragen soll.

In den letzten Jahren sind jedoch im Bereich der Flugsicherung umfangreiche Verbesserungen vorgenommen worden, die zu Erleichterungen des Dienstes geführt haben.

In den europäischen Nachbarstaaten bewegt man sich derzeit von höheren Altersgrenzen auf ein allgemeines Grenzalter von 55 Jahren für diese Berufsgruppe zu.

Die in der Bundesrepublik Deutschland zu verzeichnenden überdurchschnittlich hohen Altersabgänge führen im Zusammenwirken mit der starken Zunahme von Flugbewegungen seit dem Jahr 1987 und den in Kraft getretenen Arbeitszeitverkürzungen zu einem Mangel an Fluglotsen im gehobenen Flugverkehrskontrolldienst (FVK).

Diesem Mangel soll durch eine Heraufsetzung der Altersgrenze für Fluglotsen vom 53. auf das 55. Lebensjahr mit einer Verlängerungsmöglichkeit von bis zu zwei Jahren begegnet werden. Zugleich soll damit auch eine Anpassung an den sich in der Flugsicherung herausbildenden europäischen Standard erfolgen.

B. Lösung

Heraufsetzung der Altersgrenze für die Fluglotsen durch Änderung der Ruhestandsregelung des Gesetzes zur Übernahme der Beamten und Angestellten der Bundesanstalt für Flugsicherung.

C. Alternativen

Beibehaltung der derzeitigen Altersgrenze und gegebenenfalls im Einzelfall zwangsweise Hinausschiebung des Eintritts in den Ruhestand um längstens bis zu drei Jahren nach § 2 Abs. 2 des Gesetzes zur Übernahme der Beamten und Arbeitnehmer der Bundesanstalt für Flugsicherung (derzeitige Erfolgsquote: ca. 62 %) mit einer Vielzahl von Verwaltungsstreit- und personalvertretungsrechtlichen Verfahren.

D. Kosten

Es entstehen keine zusätzlichen Kosten.

Die höhere Altersgrenze führt zu einer Weiterzahlung der vollen Dienstbezüge für weitere zwei Jahre, ohne daß ein Nachfolger erforderlich ist. Das gleiche gilt im Falle der Zustimmung zu einem Hinausschieben des Eintritts in den Ruhestand.

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
021 (323) — 950 01 — FI 36/93

Bonn, den 7. Dezember 1993

An die Präsidentin
des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Übernahme der Beamten und Arbeitnehmer der Bundesanstalt für Flugsicherung mit Begründung und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Verkehr.

Der Bundesrat hat in seiner 663. Sitzung am 26. November 1993 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, gegen den Gesetzentwurf keine Einwendungen zu erheben.

Dr. Helmut Kohl

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Übernahme der Beamten und Arbeitnehmer der Bundesanstalt für Flugsicherung

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Gesetz zur Übernahme der Beamten und Arbeitnehmer der Bundesanstalt für Flugsicherung vom 23. Juli 1992 (BGBl. I S. 1370, 1376) wird wie folgt geändert:

1. Dem § 1 Abs. 1 wird folgender Satz 2 angefügt:

„Für die Arbeitsverhältnisse der in Satz 1 genannten Arbeitnehmer sind bis zum Abschluß neuer Tarifverträge die Tarifverträge maßgebend, die für sie bei der Bundesanstalt für Flugsicherung gegolten haben.“

2. § 2 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 1 wird die Zahl „53“ durch die Zahl „55“ ersetzt.

- b) Absatz 2 wird wie folgt gefaßt:

„(2) Wenn dringende dienstliche Rücksichten die Fortführung des Dienstes erfordern und die Tauglichkeit für den dienstlichen Einsatz fortbesteht, kann abweichend von § 41 Abs. 3 Satz 2 des Bundesbeamtengesetzes das Bundesministerium für Verkehr im Einzelfall mit Zustimmung des Beamten den Eintritt in den Ruhestand bis zu zwei Jahre hinausschieben. § 41 Abs. 3 Satz 2 des Bundesbeamtengesetzes findet ebenfalls keine Anwendung, wenn der Eintritt in den Ruhestand auf Antrag des Beamten gemäß § 41 Abs. 2 Satz 2 des Bundesbeamtengesetzes hinausgeschoben wurde. Das Bundesministerium für Verkehr kann die Befugnis nach Satz 1 auf eine andere Behörde übertragen.“

- c) In Absatz 3 Satz 3 werden die Zahl „53“ durch die Zahl „55“ und der Wert „13,125“ durch den Wert „9,375“ ersetzt.

- d) Absatz 3 Satz 4 wird wie folgt gefaßt:

„Die Erhöhung vermindert sich bei einem Beamten, der nach Vollendung des 55. Lebensjahres in den Ruhestand versetzt wird, in dem Umfang, in dem sich der Ruhegehaltssatz durch Dienstzeiten, die über das 55. Lebensjahr hinausgehen, nach § 14 Abs. 1 des Beamtenversorgungsgesetzes erhöht.“

- e) Absatz 5 wird wie folgt geändert:

- aa) In Satz 1 werden die Zahl „53“ durch die Zahl „55“ und das Wort „fünf“ durch das Wort „drei“ ersetzt.

- bb) Satz 3 wird wie folgt gefaßt:

„§ 12 Abs. 2 des Beamtenversorgungsgesetzes gilt entsprechend für den in Absatz 1 genannten Personenkreis.“

- f) Nach Absatz 5 wird folgender neuer Absatz 6 eingefügt:

„(6) Eine Beschäftigung von Ruhestandsbeamten, die bis zu ihrem Eintritt in den Ruhestand in der Flugsicherung tätig waren, bei dem Flugsicherungsunternehmen (§ 31 b Abs. 1 des Luftverkehrsgesetzes) und bei Unternehmen, deren Anteile mehrheitlich diesem Flugsicherungsunternehmen gehören, steht einer Verwendung im öffentlichen Dienst im Sinne des § 53 des Beamtenversorgungsgesetzes gleich.“

- g) Die bisherigen Absätze 6 und 7 werden die Absätze 7 und 8.

- h) Nach Absatz 8 werden die folgenden neuen Absätze 9 und 10 eingefügt:

„(9) Bei Beamten, die nach der Anhebung der Altersgrenze nach Absatz 1 in den Ruhestand treten und von § 85 Abs. 1 des Beamtenversorgungsgesetzes erfaßt werden, richtet sich die Berechnung der ruhegehaltfähigen Dienstzeit und des Ruhegehaltssatzes nach § 85 Abs. 3 des Beamtenversorgungsgesetzes, wenn sie vor dem 1. Januar 2002 das 53. Lebensjahr vollendet haben.“

(10) Für Beamte des gehobenen Flugsicherungskontrolldienstes und für Beamte in Aufsichtsfunktionen des Flugverkehrskontrolldienstes, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes das 53. Lebensjahr vollendet haben, findet § 2 dieses Gesetzes in der Fassung vom 23. Juli 1992 (BGBl. I S. 1370, 1376) weiterhin entsprechende Anwendung.“

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am ... in Kraft.

Begründung

I. Allgemeines

Im Zuge der Organisations-Privatisierung der Flugsicherung, die durch das Zehnte Gesetz zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes vom 23. Juli 1992 — 10. ÄndGLuftVG — (BGBl. I S. 1370) vollzogen wurde, wurde das Gesetz über die Bundesanstalt für Flugsicherung vom 23. März 1953 (BGBl. I S. 70) (BFS-Gesetz) mit Wirkung vom 1. Januar 1993 aufgehoben (Artikel 4 des 10. ÄndGLuftVG). Zum gleichen Zeitpunkt trat das Gesetz zur Übernahme der Beamten und Arbeitnehmer der Bundesanstalt für Flugsicherung (Artikel 7 des 10. ÄndGLuftVG) in Kraft, das die Rechtsverhältnisse der Beamten und Arbeitnehmer bei der ehemaligen Bundesanstalt für Flugsicherung regelt, die nicht aus dem Beamtenverhältnis oder aus dem Arbeitsverhältnis ausscheiden, und diese dem Geschäftsbereich des Luftfahrt-Bundesamtes zuordnet. Dieses Gesetz enthält in den §§ 2ff. eine Ruhestandsregelung für die Beamten des gehobenen Flugverkehrskontrolldienstes und für die Beamten in Aufsichtsfunktionen des Flugverkehrskontrolldienstes, die hinsichtlich des Eintrittsalters in den Ruhestand und diesbezüglicher Sonderregeln einer Anpassung bedarf. Die Anpassung wird im folgenden näher beschrieben und begründet. Sie konnte im Gesetzgebungsverfahren zum 10. ÄndGLuftVG nicht mehr berücksichtigt werden und erfolgt nunmehr durch den vorliegenden Gesetzentwurf.

Die besondere Altersgrenze für die Beamten des gehobenen Flugverkehrskontrolldienstes und für die Beamten in Aufsichtsfunktionen des Flugverkehrskontrolldienstes bei Außenstellen der Bundesanstalt für Flugsicherung wurde mit dem Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Bundesanstalt für Flugsicherung vom 15. August 1974 (BGBl. I S. 1969) eingeführt. Durch das Haushaltsstrukturgesetz vom 18. Dezember 1975 (BGBl. I S. 3091) wurde sie vom vollendeten 52. auf das 53. Lebensjahr angehoben. Nunmehr ist eine generelle Anhebung auf das 55. Lebensjahr geboten. Gleichzeitig soll die Möglichkeit geschaffen werden, die Altersgrenze mit Zustimmung des Betroffenen um bis zu zwei Jahre hinauszuschieben.

Damaliger Ausgangspunkt für die Festlegung der vorgezogenen Altersgrenze für Fluglotsen waren die Zunahme von Fällen fliegerärztlich festgestellter Untauglichkeit für den Flugverkehrskontrolldienst bei über 45 Jahre alten Fluglotsen und die Erkenntnis, daß von einer Tauglichkeit für diesen Dienst bis zum 65. Lebensjahr nicht ausgegangen werden kann. Die besondere Altersgrenze von zunächst 52 Jahren wurde sodann im wesentlichen an den Empfehlungen der gemeinsamen gutachterlichen Stellungnahme des Instituts für Arbeitswissenschaft der Technischen Hochschule Darmstadt und des Instituts für Arbeitsmedizin der Universität Gießen vom 1. Juni 1972 und

den von den Gutachtern dazu im Anschluß noch gegebenen ergänzenden Erläuterungen ausgerichtet.

Seit 1972 sind jedoch umfangreiche Verbesserungen im Sinne des arbeitswissenschaftlich-arbeitsmedizinischen Gutachtens geschaffen worden. Dazu zählen u. a.:

- prophylaktische Rehabilitationsmaßnahmen in Form regelmäßiger vierwöchiger Regenerationskuren;
- Arbeitspausen in einer Gesamtlänge von 60 bis 90 Minuten pro Schicht mit der Folge einer auf 30 Stunden in FS-Regionalstellen und 31 Stunden in FS-Stellen begrenzten tatsächlichen Arbeitsleistung pro Woche;
- Fortentwicklung der technischen Arbeitsmittel der Fluglotsen (Radardatengewinnung/-verarbeitung/-darstellung, Flugplandatenverarbeitung/-darstellung, Fernmeldeeinrichtungen) und Verbesserung deren ergonomischer Anpassung an die speziellen Bedürfnisse im Flugverkehrskontrolldienst;
- Verbesserungen der Technik (1972 waren zum Beispiel einzelne Flugziele am Radarschirm noch nicht generell identifiziert. Über die neue Technik werden Flugziele nunmehr am Radarschirm mit mitlaufenden „Etiketten“ — Rufzeichen, Flughöhe, Geschwindigkeit — kenntlich gemacht).

Diese Maßnahmen rechtfertigen trotz des zwischenzeitlichen Verkehrswachstums eine Anpassung der Altersgrenze an neue Gegebenheiten und Erkenntnisse, ohne dabei das Gebot der Sicherheit des Luftverkehrs zu vernachlässigen.

Die in der Bundesrepublik Deutschland derzeit geltende Altersgrenze von 53 Jahren für Fluglotsen stellt — abgesehen von Portugal mit ebenfalls 53 Jahren — einen Ausnahmefall in Europa dar. In den anderen europäischen Ländern bewegt man sich inzwischen von höheren Altersgrenzen auf das allgemeine Grenzalter von 55 Jahren für die hier angesprochene Berufsgruppe zu. Nur in Großbritannien und Irland scheint man u. a. aus ökonomischen Gründen nicht unter die 60-Jahres-Grenze gehen zu wollen.

Bei der Agentur EUROCONTROL wurde inzwischen mit Zustimmung der Bundesrepublik Deutschland die Altersgrenze für die Fluglotsen in der Kontrollzentrale Maastricht von 60/65 Jahren auf 55 Jahre mit zweimaliger Verlängerungsmöglichkeit um jeweils ein Jahr bei medizinischer Tauglichkeit und im gegenseitigen Einvernehmen Fluglotse-Agentur herabgesetzt.

Die Heraufsetzung der Altersgrenze für die beamteten Fluglotsen des Bundes vom 53. auf das 55. Lebens-

jahr mit einer Verlängerungsmöglichkeit bis zu zwei Jahren stellt insofern auch eine Anpassung an den sich inzwischen herausbildenden europäischen Standard und damit einen Beitrag zur Vereinheitlichung der europäischen Flugsicherung dar.

Hinsichtlich der Kosten ist das Vorhaben zumindest kostenneutral, ggf. ergibt sich die Möglichkeit realer Kostenersparnis. Die nach geltendem Recht mit 53 Jahren aus dem aktiven Dienst ausscheidenden Beamten erhalten als Altersruhegeld 75 % ihrer letzten Dienstbezüge. Zusätzlich sind den Nachfolgern die vollen Dienstbezüge zu zahlen. Die höhere Altersgrenze führt zu einer Weiterzahlung der vollen Dienstbezüge für weitere zwei Jahre, ohne daß Nachfolger erforderlich sind. Das gleiche gilt im Falle der Zustimmung zu einem Hinausschieben des Eintritts in den Ruhestand.

Demnach sind voraussichtlich keine Auswirkungen auf Einzelpreise und auf das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, zu erwarten.

Die Spitzenorganisationen der zuständigen Gewerkschaften sind nach § 94 des Bundesbeamtengesetzes angehört worden und haben sich zunächst ausnahmslos gegen den Gesetzentwurf ausgesprochen. Die vorgesehene neue Altersgrenze steht jedoch nunmehr im Einklang mit dem Entwurf des Manteltarifvertrages, der zwischen der mit der Wahrnehmung der Flugsicherungsaufgaben betrauten DFS Deutsche Flugsicherung GmbH und den beteiligten Gewerkschaften abgeschlossen werden soll.

Aus den dargelegten Gründen, insbesondere auch wegen der Anpassung an europäische Standards, hält deshalb die Bundesregierung an dem Gesetzentwurf fest.

II. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1

Die Vorschrift stellt sicher, daß sämtliche tarifrechtlichen Regelungen, die bisher für die Arbeitnehmer der Bundesanstalt für Flugsicherung galten (und nicht nur die in § 1 Abs. 2 aufgeführten Zulagen- und Entschädigungsregelungen), für die Arbeitnehmer des Luftfahrt-Bundesamtes zunächst weitergelten, wenn diese in denselben Funktionen — wie zuvor bei der Bundesanstalt für Flugsicherung — weiterbeschäftigt werden. Dies gilt vor allem für die Sonderregelungen für Angestellte im Flugsicherungsdienst (SR 2 h BAT und die zusätzlichen Tätigkeitsmerkmale des Teils III Abschnitt C der Anlage 1 a zum BAT).

Diese Klarstellung erscheint erforderlich, weil in Absatz 2 die Fortgeltung von Zulagen- und Entschädigungsregelungen ausdrücklich erwähnt ist.

Zu Nummer 2 Buchstabe a

Die Heraufsetzung der Altersgrenze vom vollendeten 53. auf das 55. Lebensjahr ist unter Bezug auf die Ausführungen in Abschnitt I gerechtfertigt.

Die vorgesehene Altersgrenze steht gleichzeitig im Einklang mit dem Entwurf des Manteltarifvertrages, der zwischen der mit der Wahrnehmung der Flugsicherungsaufgaben betrauten DFS Deutsche Flugsicherung GmbH und den beteiligten Gewerkschaften geschlossen werden soll. Danach endet das Arbeitsverhältnis der Fluglotsen der DFS, die mindestens 15 Jahre in der Flugverkehrskontrolle tätig waren, grundsätzlich mit Ablauf des Monats, in dem sie das 55. Lebensjahr vollendet haben.

Die fliegerärztliche Tauglichkeit von unmittelbar in der Flugverkehrskontrolle tätigen Fluglotsen soll wie bisher schon auch künftig vom vollendeten 53. Lebensjahr an jährlich überprüft werden, um von daher die Sicherheit des Luftverkehrs nicht zu gefährden.

Zu Nummer 2 Buchstabe b

Die Neufassung von Absatz 2 orientiert sich an dem bereits geltenden Recht und an der Neufassung des Bundesbeamtengesetzes.

Er ergänzt die beamtenrechtliche Grundvorschrift des § 41 BBG um die für die Beamten der Flugsicherung gebotenen Sonderregelungen hinsichtlich ihrer Weiterbeschäftigung über die — vorgezogene — gesetzliche Altersgrenze hinaus.

Erfordern besondere dienstliche Belange eine Weiterbeschäftigung des Beamten, macht der Gesetzentwurf diese von seiner Zustimmung abhängig. Das Zustimmungserfordernis trägt in besonderer Weise den Umständen des Dienstes und der physischen und psychischen Belastung der Beamten der Flugsicherung Rechnung. Die Zustimmung des Beamten zu seiner Weiterbeschäftigung stellt sicher, daß die Initiative des Dienstherrn auf ein ausdrückliches positives Echo stößt. Damit wird am besten vermieden, daß eine solche Maßnahme dazu führt, daß auf dem Zwangswege unmotivierter, unlustiger und letztendlich nur begrenzt dienstwilliger Fluglotsen weiterbeschäftigt werden. Damit kann ein nicht zu unterschätzendes Sicherheitsrisiko weitgehend ausgeschlossen werden, und auch die menschlichen Probleme des Einzelfalls werden in befriedigender Weise gelöst.

Der Gesetzentwurf stellt somit eine notwendige Ergänzung der Regelung des § 41 Abs. 2 BBG dar, wonach der Eintritt in den Ruhestand „auf Antrag des Beamten“ hinausgeschoben werden kann, wenn es im dienstlichen Interesse liegt. Der Ausschluß der Anwendbarkeit des § 41 Abs. 3 Satz 2 BBG entspricht der bestehenden Regelung. Damit soll sichergestellt werden, daß bei der Anwendung des § 2 Abs. 2 eine weitergehende Ermächtigung der Bundesregierung nicht besteht, die Altersgrenze gemäß § 41 Abs. 3 Satz 2 BBG über das 57. Lebensjahr hinaus unabhängig von einer Zustimmung des Beamten zu verlängern.

§ 2 Abs. 2 Satz 2 trifft eine entsprechende Ausnahme-
regelung für Beamte, bei denen nach § 41 Abs. 2 Satz 2
BBG der Eintritt in den Ruhestand auf ihren Antrag
hinausgeschoben wurde.

Die Möglichkeit der Aufschiebung des Eintritts in den
Ruhestand für Fluglotsen bleibt angesichts der Bedeu-
tung der Flugsicherung und auf Grund der gegenwärtigen
Erfahrungen hinsichtlich der Bedarfsentwicklung und der Personallage unverzichtbar. Das Hinaus-
schieben des Eintritts in den Ruhestand soll allerdings
abweichend von der bisherigen Regelung nur noch für
höchstens zwei Jahre vorgesehen werden.

Die Befugnis kann vom Bundesministerium für Ver-
kehr auf eine andere Behörde, etwa das Luftfahrt-
Bundesamt, übertragen werden, um es von einer nicht
ministeriellen Aufgabe mit entsprechendem Verwal-
tungsaufwand zu entlasten. Die personalvertretungs-
rechtliche Mitwirkung erfolgte dann nicht mehr über
den Hauptpersonalrat; Prozesse würden von der
zuständigen Behörde geführt.

Die Änderung des Absatzes 3 trägt der Tatsache
Rechnung, daß der Beamte durch die Heraufsetzung
der Altersgrenze um zwei Jahre während dieser Zeit
eine Erhöhung seines künftigen Ruhegehalts um
3,75 % erfährt.

Zu Nummer 2 Buchstabe c bis e

Es handelt sich um Folgeänderungen zu den Num-
mern 2 und 3.

Zu Nummer 2 Buchstabe f

Mit der vorgeschlagenen Regelung wird eine unge-
rechtfertigte Besserstellung bei der Anwendung der
Ruhenvorschriften beseitigt. Hierdurch wird sicher-
gestellt, daß die Versorgungsbezüge ehemaliger
Beamter der Bundesanstalt für Flugsicherung bei

einer Beschäftigung als Arbeitnehmer des Flugsiche-
rungsunternehmens der Regelung des § 53 des Beam-
tenversorgungsgesetzes unterliegen. Dies ist gerecht-
fertigt, da die Luftverkehrsverwaltung gemäß Arti-
kel 87 d Abs. 1 Satz 1 Grundgesetz in bundeseigener
Verwaltung geführt wird.

Zu Nummer 2 Buchstabe g

Es handelt sich um eine Folgeänderung zu Artikel 1
Nr. 2 Buchstabe f.

Zu Nummer 2 Buchstabe h

Absatz 9 dient dazu, den Besitzstand auch versor-
gungsrechtlich zu wahren. Blicke die Altersgrenze
(53. Lebensjahr), würden bestimmte Jahrgänge (1947,
1948) noch unter die — günstigere — Regelung des
§ 85 Abs. 3 des Beamtenversorgungsgesetzes fallen.
Durch die Heraufsetzung der Altersgrenze auf das
55. Lebensjahr würden die Beamten dieser Jahrgänge
die Altersgrenze nach dem 1. Januar 2002 erreichen
und damit unter die für sie geringfügig ungünstigere
Regelung des § 85 Abs. 1 des Beamtenversorgungs-
gesetzes fallen.

Die Ausnahmeregelung in Absatz 10 für Beamte, die
zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes (. . .)
das 53. Lebensjahr vollendet haben, soll eine Benach-
teiligung dieser Beamten infolge der generellen Her-
aufsetzung der Altersgrenze durch die Gesetzesände-
rung ausschließen.

Zu Artikel 2

Die Vorschrift regelt den Zeitpunkt des Inkrafttre-
tens.

