LÄNDERBERICHTE

Die Luft- und Raumfahrtverwaltung in den Vereinigten Staaten

– Aufgaben und Befugnisse der Bundesbehörden –

Von Dr. jur. utr. Manfred A. Dauses,
z. Z. Ecole Nationale d'Administration, Paris

Gliederung:

I. Die historische Entwicklung
II. Die Organe der Luftfahrtverwaltung
1. Die Federal Aviation Administration
2. Der Civil Aeronautics Board
III. Die Organe der Raumfahrtverwaltung
1. Die National Aeronautics and Space Administration
2. Der National Aeronautics and Space Council
IV. Behördliche Abgrenzung und Zusammenarbeit

Der Luftverkehr hat in den Vereinigten Staaten seit Schaffung des »Civil Aeronautics Act« im Jahre 1938 bemerkenswerte Fortschritte erzielt. Die Zahlen sprechen für sich: Betrug 1938 der Personen- und Warentransport auf dem Luftwege noch weniger als 2 % des Schienentransports, so erreichte er 1969 rund 90 % des Schienentransports, wovon 75 % auf den *gewerblichen Luftverkehr* entfielen. Heute hat der Luftverkehr in den Vereinigten Staaten den Schienenverkehr, gemessen an den Gesamteinnahmen aus Personen- und Warenbeförderung, bereits übertroffen, auf dem Sektor Personenbeförderung beherrscht das Luftfahrzeug heute den gewerblichen Verkehr von Stadt zu Stadt im amerikanischen Inland mit 2/3 der Passagiermeilen und 4/5 der Einnahmen, nach dem Ausland sogar mit 97 % der Passagiermeilen und 4/5 der Einnahmen. Noch deutlicher spiegelt sich die sprunghaft zunehmende Bedeutung des Luftverkehrs in Zuwachsraten wider: Zwischen 1958 und 1968 wuchs der amerikanische Luftverkehr jährlich um durchschnittlich 16,3 %, d. h. 3 1/2 mal schneller als das Sozialprodukt und 11 mal schneller als die Bevölkerung[1].

1 U. S. Congress, House of Representatives, Efficiency and Effectiveness of the Operations of the Civil Aeronautics Board, Hearings before a Subcommittee of the Committee on Government Operations, 1969, Appendix A. – Statement of *John H. Crooker*, Chairman of the Civil Aeronautics Board, S. 29.

Hinzu kam ab 1958 als völlig neues Betätigungsfeld für Wissenschaft, angewandte Forschung und gewerbliche Wirtschaft die *Raumfahrt* in den Zonen jenseits der dichteren Atmosphärenhülle. Die stolze Zahl von über 2000 Entsendungen von Nutzlasten amerikanischer Flagge in Erdumlaufbahn, auf den Mond oder die erdnächsten Planeten beweist dies ebenso wie der lawinenhafte Anstieg der Ausgaben für Raumfahrtforschung und -entwicklung seitens der einschlägigen Bundesbehörden und der interessierten Privatwirtschaft. Um Budgetbeträge zu nennen: Während die mit herkömmlicher Luftfahrtforschung betraute »Federal Aviation Administration« ihren Etat zwischen 1960 und 1970 ziemlich gleichbleibend bei 40 Millionen $ hielt, verdreifachte die mit Raumfahrt- und Weltraumforschung befaßte »National Aeronautics and Space Administration« ihren Etat im gleichen Zeitraum von 62,2 Millionen $ auf 186,3 Millionen $[2].

Die doppelte Aufgabe von Förderung und Planung einerseits, Regelung und Koordinierung andererseits, die den staatlichen Organen nach dem Willen des Gesetzgebers obliegen sollte, machte im Laufe der letzten Jahrzehnte die wiederholte Neuschaffung und Umgestaltung einschlägiger Behörden erforderlich, die teils als unabhängige oberste Bundesbehörden (sog. »independent regulatory agencies«), teils als Ämter im Rahmen bestehender Bundesministerien (»Federal Departments«) errichtet wurden.

I. Die historische Entwicklung

Die amerikanische Bundesverfassung von 1787 erwähnt die Zuständigkeiten des Bundesgesetzgebers auf dem Gebiet von Luft- und Raumfahrt verständlicherweise nicht. Vielmehr stützt sich die diesbezügliche Kompetenzverteilung zwischen dem »Federal Government« und den »States« hauptsächlich auf Art. 1 Abs. 8 Ziffer 3 der Verfassung, der dem Kongreß allgemein die Befugnis zuspricht, »to regulate commerce with foreign Nations, and among the several States . . .« (sog. *»foreign commerce clause«* bzw. *»interstate commerce clause«*). Weitere Befugnisse des Bundes zur Regelung von Luft- und Raumverkehr können aus dessen Zuständigkeit für die nationale Verteidigung, die Postbeförderung und die Förderung der allgemeinen Wohlfahrt hergeleitet werden[3]: »So far as concerns interstate commerce, postal service and some other matters, jurisdiction over the regulation of passage through the air in large part was surrendered to the United States by the adoption of the Federal Constitution . . .[4]«

In Ausübung dieser verfassungsmäßigen Regelungsbefugnis hatte der Kongreß bereits durch Gesetz vom 3. März 1915 ein *»National Advisory Committee for Aeronautics«* (NACA) ins Leben gerufen, dessen Aufgabe es war, »to supervise

2 U. S. Congress, House of Representatives, Issues and Directions for Aeronautical Research and Development, 1970, S. 13 ff.

3 *Eugene A. Weibel,* Problems of Federalism in the Air Age-Part I, Journal of Air Law and Commerce (JALC), 1957, S. 127 ff., 146.

4 Chief Justice *Rugg* (Supreme Court of Massachusetts), in: Smith v. New England Aircraft, North-Eastern Reporter, Bd. 170, S. 385 ff., 389 (1930).

and direct the scientific study of the problems of flight, with a view to their practical solution ... and to direct and conduct research and experiments in aeronautics[5]«. Das NACA sollte so die Forschungsbedürfnisse der zivilen und militärischen Luftfahrtforschung koordinieren und doppelgleisige Forschungsprogramme verhindern helfen.

Das erste große Luftfahrtgesetz der Vereinigten Staaten wurde am 20. Mai 1926 unter dem Titel »*Air Commerce Act*« erlassen[6]. Es schuf als erste Luftfahrtverwaltungsbehörde ein »Bureau of Air Commerce« im organisatorischen Rahmen des »Department of Commerce«, das mit dem Erlaß von Sicherheitsvorschriften sowie der Regelung der Luftwege beauftragt wurde[7]. Daneben bestanden allerdings die Befugnisse anderer Bundesbehörden fort:

Dem »Post Office Department« oblag die Streckenplanung und der Abschluß der Postbeförderungsverträge, während der »Interstate Commerce Commission«, ältester der »independent regulatory agencies«, die Festlegung der Postbeförderungstarife durch die Air-Mail Acts von 1934 und 1935 anvertraut wurde[8]. Eine wirtschaftliche Kontrolle privater Luftfahrtunternehmen dagegen sah der Air Commerce Act noch nicht vor.

Der Erlaß des »*Civil Aeronautics Act*« am 23. Juni 1938 änderte das Bild der Luftfahrt grundlegend: In Anerkenntnis der Notwendigkeit einer umfassenden Regelung auf Bundesebene beließ der »Civil Aeronautics Act« zwar den Luftverkehr in privaten Händen, schuf jedoch nunmehr wirksame Mittel, dem chaotisch gewordenen Zustand uneingeschränkten Wettbewerbs durch Kontrolle der Zulassung und Geschäftsführung der Luftfahrtunternehmen ein Ende zu setzen und so ein gesundes Wachstum dieses mehr und mehr an Bedeutung für die Gesamtwirtschaft des Landes gewinnenden Gewerbezweiges sicherzustellen[9].

Zugleich unternahm es der »Civil Aeronautics Act«, durch Umschaffung der zuständigen Aufsichtsbehörden einer Zersplitterung von Regelungsbefugnissen zu begegnen. Es bestanden nun nur mehr zwei Luftfahrtbundesbehörden: die »Civil Aeronautics Authority« (§ 201), eine organisatorisch selbständige oberste Bundesbehörde, die durch die Reorganisierungspläne III und IV des Präsidenten vom 30. Juni 1940 in »Civil Aeronautics Board« umbenannt wurde[10], und die »Civil Aeronautics Administration« (§ 301), zunächst gleichfalls als unabhängige oberste Bundesbehörde konzipiert, durch die genannten Reorganisierungspläne jedoch unter Beibehaltung ihrer Bezeichnung dem Department of Commerce eingegliedert.

Der »*Civil Aeronautics Authority*« (bzw. »Civil Aeronautics Board«) war als einer Art Rahmenbehörde (»skeleton organization«) für Luftverkehrsverwaltung die

5 38 Stat. (= Statutes at Large) 930; 50 U. S. C. (= United States Code) 1951, 1915.
6 44 Stat. 568; 49 U. S. C. 171, 1926.
7 44 Stat. 568; 49 U. S. C. 171, 1926.
8 48 Stat. 933; 48 U. S. C. 463, 1935.
9 52 Stat. 973; 49 U. S. C. 401, 1938.
10 Reorganization Plans III and IV, 30. Juni 1940, 54 Stat. 1233 bzw. 1235; 5 Federal Register 2109 bzw. 2427.

Führungsrolle zugedacht. Auf wirtschaftlicher Ebene war sie mit der Förderung und Regelung des gewerblichen Luftverkehrs betraut, insbesondere der Erteilung von Betriebsgenehmigungen für Luftfahrtunternehmen, der Zuweisung von Fluglinien, der Genehmigung von Zusammenschlüssen und Verschmelzungen und der Kontrolle der Geschäftsführung dieser Unternehmen. Auf technischer Ebene erließ und änderte sie Regelungen für die Zivilluftfahrt, in erster Linie Sicherheitsvorschriften. Für die militärische Luftfahrt dagegen war sie nicht zuständig. Gleichfalls hatte sie nicht die Durchführung der von ihr erlassenen Regelungen zu überwachen.

Vielmehr sollte deren Durchführung der Kontrolle der »*Civil Aeronautics Administration*« obliegen, die auch, im Wege widerruflicher Delegation, zum Erlaß der erforderlichen Durchführungsvorschriften ermächtigt war[11]. Die Administration legte ferner die Luftwege für die zivile und militärische Luftfahrt fest. Dies bedingte eine für die Behördenstruktur der Vereinigten Staaten reichlich ungewöhnliche Lage, war es doch stets vorherrschende Politik gewesen, den spezialisierten »independent regulatory agencies« unter Absehung vom Grundsatz der Gewaltenteilung auch die Verwaltung der von ihnen erlassenen Vorschriften zu übertragen. Diese Lage führte zu einer viel bemängelten Verdoppelung des Verwaltungsaufwandes, zu Überschneidungen und Kompetenzkonflikten sowie oft zu unnötigen Verzögerungen bei Erlaß und Durchführung der Luftfahrtvorschriften[12].

Um den offensichtlichen organisatorischen Mißständen und Unzulänglichkeiten abzuhelfen, wurde bereits 1946 ein »*Air Coordinating Committee*« ins Leben gerufen, das die unterschiedliche Luftfahrtpolitik der einschlägigen Bundesbehörden aufeinander abstimmen sollte[13]. Seine Bemühungen erwiesen sich jedoch als unzureichend. 1955 drängte eine vom Bureau of the Budget ernannte »Aviation Facilities Study Group« den Präsidenten, einen Aviation Advisor zu bestellen, der Untersuchungen über die Zivilluftfahrt anstellen und damit die Grundlage für eine weitsichtige Flugplanung schaffen sollte. Diesem Rate folgend, ernannte der Präsident 1957 einen Special Assistant for Aviation Facilities Planning, den er damit beauftragte, diesbezügliche Studien zu betreiben und Vorschläge zu unterbreiten[14].

Da immer deutlicher hervortrat, daß die gegenwärtige Struktur der Luftverkehrsverwaltung nicht angetan war, die Voraussetzungen für eine sich sprunghaft entwickelnde Industrie zu schaffen, nahm schließlich im gleichen Jahr der Kongreß die Frage in die Hand und erließ als vorbereitende gesetzgeberische Maßnahme

11 Vgl. *J. Clavière/Schiele*, Le »Federal Aviation Act« de 1958 et la Réorganisation des Administrations aéronautiques aux Etats-Unis, RGA, 1960, S. 3 ff., 6.

12 Statement of Gen. *E. R. Quesada* (Vorsitzender des Airways Modernization Board), Federal Aviation Act, Hearings before a Subcommittee of the Committee on Interstate and Foreign Commerce, House of Representatives, 1958, S. 29.

13 Das Air Coordinating Committee wurde am 11. August 1960 durch Executive Order no. 10883 (25 Federal Register 7710) aufgelöst.

14 Federal Aviation Agency, First Annual Report 1959, S. 2.

am 14. August 1957 den *»Airways Modernization Act«*[15], dessen erklärtes Ziel es war, als oberster Bundesbehörde mit fördernder und koordinierender Aufgabe einer unabhängigen »Federal Aviation Agency« den Weg zu ebnen. Zugleich schuf dieses Gesetz als Interimsbehörde einen *»Airways Modernization Board«*, dem es oblag, die Möglichkeiten und Wege einer Verbesserung der Luftverkehrssicherheit und der reibungslosen Verkehrsabwicklung zu untersuchen.

Am 23. August 1958 schließlich war es soweit: Unter dem Titel *»Federal Aviation Act«*[16] wurde ein neues grundlegendes Gesetzgebungswerk zur Regelung des Luftverkehrs geschaffen und zugleich ein Großteil der bisherigen Gesetzgebung, nämlich der »Air Commerce Act von 1926«, der »Civil Aeronautics Act von 1938«, Bestimmungen der Reorganisationspläne III und IV von 1940 und der »Airways Modernization Act«, außer Kraft gesetzt (§ 1401)[17]. Historischer Hintergrund des Erlasses des »Federal Aviation Act« war das Aufkommen des Düsenflugzeugs gewesen, das die Notwendigkeit einer wirksamen Koordinierung besonders spürbar werden ließ; konkreten Anlaß für seine überraschend schnelle Verabschiedung bildeten nicht zuletzt Zusammenstöße von Militärmaschinen mit Zivilluftfahrzeugen, die in der öffentlichen Meinung Wellen der Empörung schlugen.

Der »Federal Aviation Act« hat eine doppelte Bedeutung: Er erneuert und er kodifiziert zugleich. Während seine materiellrechtlichen Vorschriften im wesentlichen die des bisherigen Rechts wiederholen, betreten seine Organisationen weitgehend Neuland. Eine luftverkehrsrechtliche Befugnisaufteilung zwischen zwei voneinander unabhängige Bundesbehörden ließ allerdings auch der »Federal Aviation Act« bestehen.

Der *»Civil Aeronautics Board«* wurde unter gleicher Bezeichnung als »independent regulatory agency« in der Form einer Kollegialbehörde (»multimember agency«) beibehalten (§ 201 Federal Aviation Act)[18]. Wie bereits nach dem »Civil Aeronautics Act« von 1938 oblag ihm unverändert die wirtschaftliche Aufsicht über die Luftfahrtunternehmen, insbesondere die Erteilung, Abänderung und Rücknahme von Betriebsgenehmigungen, die Genehmigung von Zusammenschlüssen und Verschmelzungen und die Aufsicht über die Betriebsführung der Luftfahrtunternehmen (Titel IV, §§ 401 ff. Federal Aviation Act)[19]. Darüber hinaus waren ihm, als Ausfluß des verfassungsmäßig verankerten Grundsatzes der behördlichen Gewaltenteilung, gewisse Aufgaben hinsichtlich der Sicherheit des Luftverkehrs zugewiesen, so die Beschwerdeüberprüfung gewisser erstinstanzlicher Entscheidungen der Federal Aviation Agency (§ 609 Federal Aviation Act)[20] oder

15 71 Stat. 349.

16 72 Stat. 731; 49 U. S. C. 1301, 1971.

17 72 Stat. 806. – Der Airways Modernization Board wurde durch Executive Order Nr. 10786 vom 1. November 1958 (23 Federal Register 8573) aufgelöst und alle seine Funktionen dem Verwalter der Federal Aviation Agency übertragen.

18 72 Stat. 741, as amended by 78 Stat. 424; 49 U. S. C. 1321.

19 72 Stat. 754 ff., as amended by 76 Stat. 143 ff.; 82 Stat. 867 ff.; 49 U. S. C. 1371 ff.

20 72 Stat. 779; 49 U. S. C. 1429.

die Untersuchung von Luftfahrtunfällen (Titel VII, §§ 701 ff. Federal Aviation Act)[21]. Der Erlaß und die Durchführung technischer Regelungen dagegen fiel nicht in seinen Zuständigkeitsbereich.

Als zweite oberste Luftfahrtbundesbehörde wurde, gleichfalls als »independent regulatory agency«, jedoch in der Form einer »single-headed agency« unter der Verantwortlichkeit eines Verwalters (»administrator«), eine *»Federal Aviation Agency«* geschaffen (§ 301 Federal Aviation Act)[22], die die Tradition der früheren »Civil Aeronautics Administration« fortführen sollte. Ihr oblag die Registrierung der Luftfahrzeuge (Titel V, §§ 501 ff. Federal Aviation Act)[23], der Erlaß und die Abänderung von Sicherheitsvorschriften sowie die Erteilung von Lufttauglichkeitszeugnissen und die Zulassung des Luftfahrtpersonals (Titel VI, §§ 601 ff. Federal Aviation Act)[24]. Da sie, im Gegensatz zur »Civil Aeronautics Administration«, sowohl für den Erlaß wie die Durchführung der technischen Luftfahrtnormen zuständig war und ihre Kontrollbefugnis die zivile wie die militärische Luftfahrt umfaßte, war mit ihr zum ersten Mal in der Geschichte der amerikanischen Luftfahrt eine einzige Regierungsbehörde zum Entstehen gelangt, die mit ausreichenden Befugnissen ausgestattet war, ihrer Aufgabe von Förderung und Regelung des Luftfahrtwesens wirksam zu entsprechen[25].

Eine erneute organisatorische Umgestaltung nahm der *»Department of Transportation Act«* vom 15. Oktober 1966[26] vor, der als neues Ministerium ein »Department of Transportation« ins Leben rief, das einem Secretary of Transportation unterstellt ist (§ 3 [a] Department of Transportation Act)[27]. Aufgabe des neuen Ministeriums ist es, »(to) exercise leadership under the direction of the President in transportation matters, including those affecting the national defense and those involving national and regional emergencies . . .« (§ 4 [a] Department of Transportation Act)[28].

Im Gegensatz zu früheren behördlichen Änderungen auf dem Gebiet der Luftverkehrsverwaltung ging es diesmal nicht um die Regelung und Koordinierung der Luftfahrt allein, sondern um deren wirtschaftlich fruchtbares Zusammenspiel mit den herkömmlichen Beförderungsarten, dem Land- und Wassertransport. Im Hinblick darauf wurde die »Federal Aviation Agency« unter der Bezeichnung *»Federal Aviation Administration«* nunmehr dem Department of Transportation eingegliedert und die Befugnisse ihres Verwalters auf den Secretary of Transportation übertragen (§ 6 [c] [1] Department of Transportation Act)[29].

21 72 Stat. 781 ff., as amended by 76 Stat. 921 ff.; 49 U. S. C. 1441 ff.
22 72 Stat. 744, as amended by 78 Stat. 424; 49 U. S. C. 1341.
23 72 Stat. 771 ff.; 49 U. S. C. 1401 ff.
24 72 Stat. 775 ff.; 49 U. S. C. 1421 ff.
25 Federal Aviation Agency, First Annual Report 1959, S. 1.
26 80 Stat. 931; 49 U. S. C. 1651.
27 80 Stat. 931, as amended by 81 Stat. 224; 49 U. S. C. 1652 (a).
28 80 Stat. 933, as amended by 82 Stat. 824; 49 U. S. C. 1653 (a).
29 80 Stat. 937; 49 U. S. C. 1655 (c) (1).

Gleichzeitig errichtete der Department of Transportation Act einen einheitlichen *»National Transportation Safety Board«* im Rahmen des neugegründeten Ministeriums (§ 5 [a] Department of Transportation Act)[30], dessen Aufgabe die Untersuchung von Verkehrsunfällen und die Beschwerdeüberprüfung aller Entscheidungen des Secretary of Transportation und der Verwalter der dem Department of Transportation eingegliederten Behörden bezüglich der Rücknahme oder Abänderung von Zulassungen und Genehmigungen ist (§ 5 [b] Department of Transportation Act)[31]. Der »National Transportation Safety Board« übernimmt insoweit alle dem »Civil Aeronautics Board« nach Titel VI und VII des Federal Aviation Act zugedachten Befugnisse und Aufgaben, beläßt diesem jedoch seine Zuständigkeit für die wirtschaftliche Überwachung der gewerblichen Luftfahrt (§ 6 [d] Department of Transportation Act)[32].

Parallel zur Ausarbeitung des »Federal Aviation Act« Ende der 50er Jahre vollzog sich die Vorbereitung eines nicht minder grundlegenden Gesetzeswerkes, des *»National Aeronautics and Space Act«*, der am 29. Juli 1958, ungefähr einen Monat vor dem Federal Aviation Act, von Präsident *Eisenhower* gezeichnet und zum Gesetz erhoben wurde[33]. Veranlaßt war seine Entstehung durch den Start des ersten sowjetischen Satelliten in Erdumlaufbahn am 4. Oktober 1957 und die dadurch ausgelöste Befürchtung der Vereinigten Staaten, auf dem technologisch wie militärpolitisch gleichermaßen zukunftsweisenden Sektor Weltraumfahrt und Weltraumforschung gegenüber der Sowjetunion ins Hintertreffen zu geraten.

Die politische Initiative ging von Präsident *Eisenhower* aus, der in einer Sonderbotschaft vom 2. April 1958 dem Kongreß die Errichtung einer neuen, unabhängigen obersten Bundesbehörde, einer »National Aeronautics and Space Agency«, nahelegte. Die Botschaft befürwortete, der Behörde weite Befugnisse für alle Programme in Zusammenhang mit Weltraumtechnik, Weltraumwissenschaft und ziviler Weltraumforschung einzuräumen und zugleich ihr das seit 1915 bestehende »National Advisory Committee« for Aeronautics einzugliedern:

> »I recommend that aeronautical and space science activities sponsored by the United States be conducted under the direction of a civilian agency, except for those projects primarily associated with military requirements ...
>
> I am, therefore, recommending that the responsibility for administering the civilian space science and exploration program be lodged in a new National Aeronautics and Space Agency, into which the National Advisory Committee for Aeronautics would be absorbed. Hence, in addition to directing the Nation's civilian space program, the new Agency would continue to perform the important aeronautical research functions presently carried on by the National Advisory Committee for Aeronautics . . .[34].«

30 80 Stat. 935; 49 U. S. C. 1654 (a).
31 80 Stat. 935; 49 U. S. C. 1654 (b).
32 80 Stat. 937; 49 U. S. C. 1655 (d).
33 72 Stat. 426; 42 U. S. C. 2451.
34 House of Representatives Document no. 365, 85th Congress, 2d session, 2. April 1958, S. 2.

Am 2. Juni 1958 verabschiedete das Repräsentantenhaus einstimmig einen diesbezüglichen Gesetzesentwurf, dem am 11. Juni 1958 ein Sonderausschuß des Senats einen Alternativentwurf gegenüberstellte, der sich vor allem hinsichtlich seiner Patentbestimmungen von dem des Hauses unterschied. Am 16. Juli 1958 schließlich verabschiedeten beide Häuser einen Kompromißentwurf, den Präsident *Eisenhower* am 29. Juli zeichnete[35].

Der »National Aeronautics and Space Act« schuf als zentrale Luft- und Raumfahrtbehörde des Bundes in der Rechtsform einer »independent regulatory agency« die »*National Aeronautics and Space Administration*« (NASA) mit einem Verwalter (»administrator«) an ihrer Spitze (§ 202 [a] National Aeronautics and Space Act)[36]. Zugleich wurde das »National Advisory Committee for Aeronautics« aufgelöst und seine Aufgaben der neugegründeten NASA übertragen (§ 301 [a] National Aeronautics and Space Act)[37], die der Gesetzgeber als »agency exercising control over aeronautical and space activities sponsored by the United States« (§ 102 [b] National Aeronautics and Space Act)[38] verstand.

Neben der NASA, der die Hauptverantwortlichkeit für die Luft- und Raumfahrttätigkeiten der Vereinigten Staaten zukommt, schuf das gleiche Gesetz einen »*National Aeronautics and Space Council*« mit der Aufgabe, den Präsidenten auf dem Gebiet der Luft- und Raumfahrt sowie Luft- und Weltraumforschung zu beraten und die wirksame Zusammenarbeit aller einschlägigen Bundesbehörden zu gewährleisten (§ 201 National Aeronautics and Space Act)[39]. Ein Vorschlag des »Committee on Science and Astronautics« des Repräsentantenhauses vom 8. März 1960, den Council als entbehrlich abzuschaffen, fand im Hause selbst keinen Widerhall[40].

Durch Gesetz vom 21. August 1967 kam zu diesen beiden Luft- und Raumfahrtorganen als drittes ein »*Aerospace Safety Advisory Panel*« innerhalb des organisatorischen Rahmens der NASA hinzu, dessen Mitglieder vom Verwalter der NASA ernannt werden und diesem in Fragen der Sicherheit der Luft-Raumfahrt beratend zur Seite stehen[41].

Abgeschafft dagegen wurde ein durch den National Aeronautics and Space Act (§ 204)[42] gebildetes »*Civilian-Military Liaison Committee*«, dessen Funktionen

35 *Aaronson*, Legislative History of the Property Rights in Inventions Provisions of the National Aeronautics and Space Act of 1958, in: U. S. Congress, House of Representatives, An Evaluation of the Patent Policies of the National Aeronautics and Space Administration, 1966, S. 99 ff., 102; zum National Aeronautics an Space Act, siehe: *Wessels*, Das Luftfahrt- und Weltraumgesetz der Vereinigten Staaten, ZLR 1959, S. 183 ff.

36 72 Stat. 429; 42 U. S. C. 2472 (a).

37 42 U. S. C. 2472 (a), 1958.

38 72 Stat. 426; 42 U. S. C. 2452 (b).

39 72 Stat. 42; 42 U. S. C. 2471.

40 U. S. Congress, House of Representatives, To Amend the National Aeronautics and Space Act of 1958, Hearings before the Committee on Science and Astronautics, 1960.

41 81 Stat. 170; 42 U. S. C. 2477.

42 72 Stat. 431; 42 U. S. C. 2474.

durch den Reorganisierungsplan IV des Präsidenten vom 27. Juli 1965 diesem übertragen wurden[43].

Es bestehen somit in den Vereinigten Staaten derzeitig *folgende mit der Luft- und Raumfahrtverwaltung befaßte Organe:*

– als Organe der Luftfahrtverwaltung

1. Die Federal Aviation Administration, eingegliedert in das Department of Transportation;

2. Der Civil Aeronautics Board mit dem einen Teil seiner Funktionen übernehmenden National Transportation Safety Board;

– als Organe der Raumfahrtverwaltung

1. Die National Aeronautics and Space Administration mit dem ihr eingegliederten Aerospace Safety Advisory Panel;

2. Der National Aeronautics and Space Council, Beratungsorgan des Präsidenten als des obersten Luft- und Raumfahrtkoordinators.

Nicht näher eingegangen werden soll auf die Rolle des »*Department of Defense*« bei Förderung und Regelung der militärischen Luftfahrt, dessen Aufgabe es ist, »to encourage the development of aviation and to improve the efficiency of aeronautical war material for the Army, Navy, Air Force, and Marine Corps«[44].

II. Die Organe der Luftfahrtverwaltung

1. Die Federal Aviation Administration

Wie ihre Vorgängerorganisation, die »Federal Aviation Agency«, ist die »Federal Aviation Administration« im Department of Transportation als Einmannbehörde errichtet, die unter der Leitung eines vom Präsidenten mit Rat und Zustimmung des Senats aus dem Zivilleben ernannten Verwalters (»administrator«) steht[45], dem ein gleichfalls vom Präsidenten mit Rat und Zustimmung des Senats ernannter Stellvertreter (»deputy administrator«) zur Seite steht[46]. Ihre Entscheidungen werden jedoch nicht vom Verwalter, sondern von dem ihm übergeordneten Secretary of Transportation erlassen[47].

Allgemeine Aufgabe der Administration ist es, »to encourage and foster the development of civil aeronautics and air commerce in the United States and abroad«[48]. In Erfüllung dieser Grundaufgabe ist sie aufgefordert, auf folgende *verkehrspolitische Ziele* hinzuarbeiten, die nach dem Willen des Gesetzgebers der Verwirklichung des öffentlichen Interesses dienen[49]:

43 Reorganization Plan IV, 27. Juli 1965, 79 Stat. 1321; 30 Federal Register 9353.

44 Gesetz vom 10. August 1956; 10 U. S. C. 2271 (a).

45 § 301 Federal Aviation Act; 72 Stat. 744, as amended by 78 Stat. 424; 49 U. S. C. 1341.

46 § 302 Federal Aviation Act; 72 Stat. 744, as amended by 75 Stat. 785, 76 Stat. 864, 78 Stat. 424; 49 U. S. C. 1342, 1343.

47 § 6 (c) (1) Department of Transportation Act, 80 Stat, 937; 49 U. S. C. 1655 (c) (1).

48 § 305 Federal Aviation Act; 72 Stat. 749; 49 U. S. C. 1346.

49 § 103 Federal Aviation Act; 72 Stat. 740; 49 U. S. C. 1303.

»(a) The regulation of air commerce in such manner as to best promote its development and safety and fulfill the requirements of national defense;

(b) The promotion, encouragement, and development of civil aeronautics;

(c) The control of the use of the navigable airspace of the United States and the regulation of both civil and military operations in such airspace in the interest of the safety and efficiency of both;

(d) The consolidation of research and development with respect to air navigation facilities, as well as the installation and operation thereof;

(e) The development and operation of a common system of air traffic control and navigation for both military and civil aircraft.«

Kernpunkt der Tätigkeit der »Federal Aviation Administration« ist die *Sicherheit der Luftfahrt*, in anderen Worten die Verhinderung von Schadensfällen an Personen und Sachen im Flugverkehr, eine Aufgabe, die sie sich zwar mit anderen Stellen, insbesondere dem Department of Transportation als solchem, teilt, für die sie jedoch die Hauptverantwortlichkeit trägt[50]. Ihr diesbezüglicher Tätigkeitsbereich umfaßt zwei Gesichtspunkte: einmal die Sicherung des befliegbaren Luftraums, insbesondere die Zuweisung der Luftwege, zum andern die technische Überwachung der Luftfahrzeuge und des in der Luftfahrt tätigen Personals.

Hinsichtlich der *Kontrolle des befliegbaren Luftraums* obliegt es ihr, »to develop plans for and formulate policy with respect to the use of the navigable airspace; and assign by rule, regulation, or order the use of the navigable airspace ... in order to insure the safety of aircraft and the efficient utilization of such airspace[51]«. Sie ist zu diesem Zwecke ermächtigt, Luftfahrtanlagen zu erwerben und zu betreiben sowie Luftverkehrsvorschriften (»air traffic rules«) zum Flug, Betrieb und zur Identifizierung von Luftfahrzeugen, zum Schutz von Personen und Sachen am Boden und zur wirksamen Nutzung des Luftraums, einschließlich Vorschriften zur Flughöhe und zur Verhinderung von Flugzeugzusammenstößen, zu erlassen[52].

In Ausführung dieses Auftrags des »Federal Aviation Act« hat es die Administration übernommen, ein modernes nationales Luftraumsystem *(National Airspace System = NAS)* zu schaffen, das den Erfordernissen des Flugverkehrs der Zukunft gewachsen ist, und dieses durch regionale Verkehrskontrollzentren (»Air Route Traffic Control Centers« = ARTCC) abzusichern[53].

Hervorgegangen war das Programm der Modernisierung des nationalen Luftraumsystems aus einer vom Präsidenten 1961 angeforderten Studie über die Erfordernisse der nationalen Luftverkehrskontrolle, dem sog. *Beacon-Projekt*, das

50 Federal Aviation Agency, Eighth Annual Report to the President and the Congress, Fiscal Year 1966, S. 1 ff.; vgl. *J. Clavière-Schiele*, Le »Federal Aviation Act« de 1958 et la réorganisation des administrations aéronautiques aux Etats-Unis, aaO., S. 9 ff.

51 § 307 (a) Federal Aviation Act; 72 Stat. 749; 49 U. S. C. 1348 (a).

52 § 307 (b) und (c) Federal Aviation Act; 72 Stat. 749; 49 U. S. C. 1348 (b) und (c).

53 Federal Aviation Agency, Eight Annual Report to the President and the Congress, Fiscal Year 1966, S. 25 ff.

54 aaO., S. 26 ff.

regionale technische Verbesserungen, Verbesserung der Flughafenarbeit, der automatischen Wettervorhersage, des »En route«-Systems, des Kommunikationsnetzes und der Funkfrequenzverteilung forderte[54].

Hinsichtlich der Überwachung der Luftfahrzeuge und des Luftfahrtpersonals obliegt der »Federal Aviation Administration« die Registrierung der Zivilluftfahrzeuge und ihrer Eigentümer und dinglich Berechtigten[55], der Erlaß technischer Sicherheitsvorschriften, insbesondere technischer Mindestanforderungen an Luftfahrzeuge, deren Motoren, Zubehör und Ausstattung, und arbeitstechnischer Vorschriften zum Schutz des Luftfahrtpersonals[56], sowie die Erteilung von Erlaubnissen und Genehmigungen für Luftfahrtpersonal, Luftfahrzeuge und Luftfahrtunternehmen[57].

Der Federal Aviation Act unterscheidet drei Arten von *Erlaubnissen* bzw. *Genehmigungen*, die zum Betrieb der Luftfahrt erforderlich sind:

Einer Erlaubnis bedarf zunächst das Luftfahrtpersonal (*»airman certificate«*), d. h. jedermann, der »in connection with aircraft« tätig wird, also nicht nur fliegendes, sondern auch das Bodenpersonal. Die Erlaubnis darf nur ausgestellt werden, wenn der Antragsteller die erforderliche Qualifikation, insbesondere Luftfahrtkenntnis, nachweist und den körperlichen Anforderungen genügt, die die Administration für die betreffende Funktion vorschreibt[58].

Einer Zulassung zum Verkehr bedürfen Luftfahrzeuge (*»aircraft certificates«*); hierbei sind nach dem Federal Aviation Act drei Zulassungsstufen auseinanderzuhalten:

Typengenehmigungen (*»type certificates«*) werden für serienmäßig hergestellte Luftfahrzeuge, deren Motoren und Ausstattung erteilt, wenn ihre Untersuchung durch die Administration ergibt, daß sie für den sicheren Flugbetrieb geeignet sind[59].

Produktionsgenehmigungen (*»production certificates«*) werden für die serienmäßige Herstellung von Luftfahrzeugen, -motoren und -ausstattung erteilt, deren Prototyp eine Typengenehmigung erhalten hat[60].

Lufttauglichkeitszeugnisse (*»airworthiness certificates«*) werden für das individuelle Luftfahrzeug ausgestellt, soweit dieses der Typengenehmigung entspricht sowie die Bedingungen für einen sicheren Betrieb erfüllt[61]. Die Bewertung des Rahmenbegriffes »airworthiness« hat die Administration vor allem mit dem Aufkommen hochleistungsfähiger Turbojetflugzeuge vor neue Fragen gestellt. Sie hat versucht, der neuen Lage durch Schaffung eines Performance and Reliability

55 §§ 501 ff. Federal Aviation Act; 72 Stat. 771 ff.; 49 U. S. C. 1401 ff.
56 § 601 Federal Aviation Act; 72 Stat. 775; 49 U. S. C. 1421.
57 §§ 602–604 Federal Aviation Act; 72 Stat. 776–778; 49 U. S. C. 1422–1424.
58 aaO., § 602, bzw. 776, bzw. 1422.
59 aaO., § 603 (a), bzw. 776, bzw. 1423 (a).
60 aaO., § 603 (b), bzw. 776, bzw. 1423 (b).
61 aaO., § 603 (c), bzw. 776, bzw. 1423 (c).

System (PAR) Herr zu werden, das von gewissen Sicherheitsparametern, wie der Anzahl und Schwere gewisser Zwischenfälle und Unfälle, ausgeht[62].

Einer Betriebsgenehmigung bedürfen schließlich die Luftfahrtunternehmen *(»air carrier operating certificate«)*, vor dessen Ausstellung die Administration zu untersuchen hat, ob der Antragsteller ordnungsgemäß und hinreichend ausgestattet und in der Lage ist, einen sicheren Betrieb zu gewährleisten. Die Betriebsgenehmigung soll die Bedingungen, Auflagen und Beschränkungen enthalten, die nötig sind, um die Sicherheit des Lufttransportes zu gewährleisten, sowie die Start- und Landepunkte und die Luftwege bestimmen, die das Unternehmen benutzen darf[63].

Die vom Department of Transportation (Federal Aviation Administration) zu erteilende Betriebsgenehmigung ist von dem gleichfalls nach dem Federal Aviation Act vom Civil Aeronautics Board auszustellenden *»certificate of public convenience and necessity«* (§ 401) zu unterscheiden[64]. Während letzteres die wirtschaftliche Regelung des gewerbsmäßigen Luftverkehrs zum Gegenstand hat, bestätigt die Betriebsgenehmigung die Erfüllung der technischen Sicherheitsvorschriften durch das antragstellende Unternehmen. Auch erfaßt das »certificate of public convenience and necessity« nur die öffentlich angebotene, geschäftsmäßige Personen- oder Warenbeförderung, den sog. »common carrier«, wogegen die Betriebsgenehmigung jede Beförderung von Personen oder Waren auf dem Luftweg, also auch den sog. »private carrier« umfaßt[65].

Die Regelungsbefugnis der »Federal Aviation Administration« wird durch ihre Aufgabe ergänzt, die Entwicklung der Luftfahrt zu fördern und im Hinblick darauf *Forschungs- und Entwicklungsarbeiten* zu planen, durchzuführen und zu koordinieren. § 312 des Federal Aviation Act fordert den Secretary of Transportation auf[66].

> »to make long range plans for and formulate policy with respect to the orderly development and use of the navigable airspace, and the orderly development and location of landing areas, Federal airways, radar installations and all other aids and facilities for air navigation . . .;
>
> to undertake or supervise such developmental work and service testing as tends to the creation of improved aircraft, aircraft engines, propellers, and appliances . ..
>
> (to) develop, modify, test and evaluate systems, procedures, facilities, and devices, as well as define the performance characteristics thereof, to meet the

62 Federal Aviation Agency, Eighth Annual Report to the President and the Congress, Fiscal Year 1966, S. 8.

63 § 604 Federal Aviation Act; 72 Stat. 778; 49 U. S. C. 1424.

64 72 Stat. 754, as amended by 76 Stat. 143, 82 Stat. 867; 49 U. S. C. 1371. – Dazu siehe *Dauses*, Monopol, Konzentration und Wettbewerb im Luftverkehrsgewerbe der Vereinigten Staaten, ZLW, 1972, S. 221 ff., 227 ff.

65 Zum Begriff des Verkehrsunternehmens, insbesondere zur Abgrenzung des Begriffs »common carrier«, siehe: Windham v. Pace, South-Eastern Reporter, Bd. 192, S. 271 ff. bzw. South-Eastern Reporter, 2d Series, Bd. 6, S. 270 ff., 274.

66 § 312 Federal Aviation Act; 72 Stat. 752; 49 U. S. C. 1353.

needs for safe and efficient navigation and traffic control of all civil and military aviation . . .«

Von der Zuständigkeit der Administration ausgenommen sind nur die typischen Bedürfnisse der Militärbehörden, die der Luftkriegsführung eigen und daher in erster Linie von militärischem Belang sind[67]. Die Administration führt ihre Forschungsarbeiten zum geringeren Teil durch eigene Angestellte, zum größeren Teil durch vertraglich verpflichtete Auftragsfirmen (»contractors«) durch.

Derzeitig erstrecken sich die Forschungs- und Entwicklungsarbeiten der Administration vor allem auf die Erhöhung der Lufttauglichkeit der Flugzeuge, auf Sicherheitsvorrichtungen zum Einbau in Flugzeuge, auf Verkehrskontrollsysteme und die Bekämpfung umweltfeindlicher Lärm- und Rauchentwicklung durch Flugzeuge. Sie führt diese Arbeiten im Rahmen eines 1971 ausgearbeiteten *»National Aviation System«* (NAS) Plan durch, der den sicheren und wirksamen Gebrauch des Luftraums durch militärische und zivile Luftfahrzeuge wie die Förderung der Entwicklung von Luftfahrt und Luftverkehr gewährleisten soll[68].

Neben ihren beiden Hauptaufgaben der Regelung und Förderung des Luftverkehrs nimmt die Administration gewisse weniger bedeutsame Randfunktionen wahr, zu denen ihre Mitwirkung bei der *Untersuchung von Luftverkehrsunfällen* zählt. Auf Ersuchen des für Untersuchung letztlich zuständigen »National Transportation Safety Board« hat sie vorbereitende Arbeiten zu leisten, kann jedoch als für die Luftfahrtsicherheit zuständiges Organ nicht bei der Feststellung der Unfallursache selbst mitwirken[69].

2. Der Civil Aeronautics Board

Im Gegensatz zur »Federal Aviation Administration« ist der »Civil Aeronautics Board« auch nach Erlaß des Department of Transportation Act eine unabhängige oberste Bundesbehörde geblieben, die, wie ihre Bezeichnung besagt, nach dem Kollegialprinzip organisiert ist. Er setzt sich aus 5 vom Präsidenten mit Rat und Zustimmung des Senats für die Zeitdauer von 6 Jahren ernannten Mitgliedern zusammen, die mit Stimmenmehrheit entscheiden[70].

Während die Administration in erster Linie für die Sicherheit, d. h. die technischen Gesichtspunkte der Luftfahrt, zuständig ist, ist der Civil Aeronautics Board für deren Wirtschaftlichkeit, d. h. die *gewerblichen Gesichtspunkte*, verantwortlich. Die *Grundsätze, die seine Politik leiten* sollen, nennt § 102 des Federal Aviation Act[71]:

67 ebenda.

68 Department of Transportation, Federal Aviation Administration, The National Aviation System Policy Summary, 1971, S. 1 und 3.

69 § 701 (f) und (g) Federal Aviation Act; 72 Stat. 781, as amended by 76 Stat. 921; 49 U. S. C. 1441 (f) und (g).

70 § 201 Federal Aviation Act; 72 Stat. 741, as amended by 78 Stat. 424; 49 U. S. C. 1321.

71 72 Stat. 740; 49 U. S. C. 1302. – Zur Politik des Board siehe *Dauses*, Monopol, Konzentration und Wettbewerb im Luftverkehrsgewerbe der Vereinigten Staaten, aaO., S. 227 ff., vor allem S. 234 f.

»(a) The encouragement and development of an air-transportation system properly adapted to the present and future needs of the foreign and domestic commerce of the United States, of the Postal Service, and of the national defense;

(b) The regulation of air transportation in such manner as to recognize and preserve the inherent advantages of, assure the highest degree of safety in, and foster sound economic conditions in, such transportation, and to improve the relations between, and coordinate transportation by air carriers;

(c) The promotion of adequate, economical, and efficient service by air carriers at reasonable charges, without unjust discriminations, undue preferences or advantages, or unfair or destructive competitive practices;

(d) Competition to the extent necessary to assure the sound development of an air-transportation system properly adapted to the needs of the foreign and domestic commerce of the United States, of the Postal Service, and of the national defense;

(e) The promotion of safety in air commerce; and

(f) The promotion, encouragement, and development of civil aeronautics.«

Zur Durchführung dieser seiner durch den »Federal Aviation Act« umrissenen Politik stehen dem Board alle *Maßnahmen* zur Verfügung, die er selbst als erforderlich erachtet, insbesondere die Befugnis, Untersuchungen durchzuführen, Verwaltungsakte (»orders«) zu erlassen und allgemeine oder besondere, materiell- oder formellrechtliche Verordnungen (»rules and regulations«) zu beschließen sowie mit den Luftfahrtbehörden der einzelnen Bundesstaaten zusammenzuarbeiten und die Luftfahrt betreffende Informationen mit ausländischen Regierungen auszutauschen[72].

Die wirtschaftspolitische Aufgabenstellung des Board läßt sich vereinfachend in die Schlagworte fassen: Überwachung des Luftverkehrsmarktes durch Überwachung der Luftverkehrsunternehmen. Entsprechend der liberalen Grundauffassung des amerikanischen Wirtschaftssystems handelt es sich dabei allerdings weniger um Maßnahmen der Marktlenkung als um die Gewähr des freien Spiels wettbewerblicher Kräfte durch Unterbindung von Wettbewerbsbeschränkungen. Die diesbezüglichen *Regelungsbefugnisse* des Board können in drei Gruppen unterteilt werden[73]:

a) Die Erteilung, Verweigerung, Abänderung oder Rücknahme von Betriebsgenehmigungen für Luftfahrtunternehmen;

b) Die Erteilung oder Verweigerung der Genehmigung für Zusammenschlüsse und Verschmelzungen von Luftfahrtunternehmen; und

c) Die Festsetzung bzw. Nichtigerklärung der Beförderungstarife.

72 § 204 Federal Aviation Act; 72 Stat. 743; 49 U.S.C. 1324. – Seit Reorganisierungsplan III vom 3. Juli 1961 (75 Stat. 837; 26 Federal Register 5989) können die nach § 204 Federal Aviation Act zu erlassenden Verwaltungsakte oder Rechtsnormen im Wege der Delegation auch von einer Abteilung des Board, einem einzelnen Mitglied oder bestimmten Angestellten erlassen werden, sind dann jedoch der Revision durch den Board als Kollektivorgan zugänglich.

73 Dazu eingehend: *Dauses*, aaO., S. 227 ff.

– *Betriebsgenehmigungen* werden vom Board für inländische Luftfahrtunternehmen in Form eines *»certificate of public convenience and necessity«* (dessen es sowohl zum Neueintritt einer Gesellschaft in das Luftverkehrsgewerbe wie zur Eröffnung neuer Strecken durch eine bereits bestehende Gesellschaft bedarf)[74], für ausländische Luftfahrtunternehmen in Form eines *»permit«*[75] ausgestellt.

»Certificates of public convenience and necessity« sind zwingend zu erteilen, wenn der Antragsteller gewillt, geeignet und in der Lage ist, den beantragten Verkehr ordnungsgemäß und in Übereinstimmung mit den Vorschriften des Federal Aviation Act und den Verordnungen des Board durchzuführen (Eignungsprüfung), und wenn außerdem der beantragte Verkehr im öffentlichen Interesse (»by the public convenience and necessity«) gefordert wird (Bedürfnisprüfung). Diese doppelte Zulassungsprüfung subjektiver und objektiver Natur ist auch für die vorübergehende Luftbeförderung (»temporary air transportation«) und den Gelegenheitsverkehr (»supplemental air transportation«) anzustellen, jedoch ist hier die Zulassung auch bei Vorliegen beider Voraussetzungen nicht zwingend vorgeschrieben, sondern in das pflichtgemäße Ermessen des Board gestellt (»the Board may issue a certificate«)[76].

»Certificates of public convenience and necessity« sollen für den Linienverkehr die Endpunkte und Zwischenlandungen der zu befliegenden Linie und die Art der zu erbringenden Beförderungsdienste enthalten, für den Gelegenheitsverkehr mindestens das zu befliegende geographische Gebiet angeben[77]. Dagegen ist die Flugfolge, die verwandten Ausrüstungen und Einrichtungen, dem Luftfahrtunternehmen selbst – im Rahmen der Sicherheitsvorschriften der Federal Aviation Administration – überlassen und nicht als Bedingung oder Auflage in die Betriebsgenehmigung aufzunehmen[78].

Die Erteilung eines »certificate of public convenience and necessity« berechtigt den Antragsteller nicht nur zur Leistung der beantragten Dienste, sondern verpflichtet ihn auch dazu. Strecken oder Teilstrecken können daher nur mit Zustimmung des Board und aus Gründen des öffentlichen Interesses aufgegeben werden[79]. Betriebsgenehmigungen können vom Board jedoch abgeändert oder zurückgenommen werden, soweit das öffentliche Interesse (»public convenience and necessity«) dies erfordert oder wenn das zugelassene Luftfahrtunternehmen luftrechtliche Vorschriften oder Auflagen nicht beachtet hat[80].

---

74 § 401 Federal Aviation Act; 72 Stat. 754, as amended by 76 Stat. 143, 82 Stat. 867; 49 U. S. C. 1371.

75 § 402 Federal Aviation Act; 72 Stat. 757; 49 U. S. C. 1372.

76 § 401 (d) Federal Aviation Act; 72 Stat. 754, as amended by 76 Stat. 143, 82 Stat. 867; 49 U. S. C. 1371 (d).

77 § 401 (e) (1)–(3) Federal Aviation Act, aaO.

78 § 401 (e) (4) Federal Aviation Act, aaO.

79 § 401 (j) Federal Aviation Act, aaO.

80 § 401 (g) Federal Aviation Act, aaO.

Wie die Erteilung eines »certificate of public convenience and necessity« für den zeitweiligen und Gelegenheitsverkehr ist die Erteilung eines *»permit«* für ausländische Luftfahrtunternehmen zum Betrieb auf amerikanischem Hoheitsgebiet an die doppelte Zulassungsvoraussetzung von Eignung und Bedürfnis gebunden und zusätzlich in das pflichtgemäße Ermessen des Board gestellt (»The Board is empowered to issue such a permit«)[81]. Jedoch ist der Ermessensspielraum des Board insofern eng begrenzt, als der »Federal Aviation Act« selbst den Board auffordert, bei Ausübung seiner Befugnisse in Übereinstimmung mit allen völkervertraglichen Verpflichtungen der Vereinigten Staaten zu handeln[82]. Der Board hat den offensichtlichen Widerstreit zwischen dem Grundsatz völkerrechtlicher Vertragstreue und den Erfordernissen des nationalen Interesses dahin gehend gelöst, daß er bestehende völkerrechtliche Absprachen als einen »prima facie public interest factor pointing to the grant« deutete[83].

– Um dem Board die wirksame Sicherung der Wettbewerbsfreiheit im Luftverkehrsgewerbe zu ermöglichen, bedürfen Zusammenschlüsse *(»consolidations«)* und Verschmelzungen *(»mergers«)* wie der sonstige Erwerb wirtschaftlicher Kontrolle, etwa in Form personaler Verflechtungen *(»interlocking relationships«)*, sei es unmittelbar oder vermittelst einer Dachgesellschaft, dann der Genehmigung des Board durch Verwaltungsakt *(»approval by order«)*, wenn mindestens eines der beteiligten Unternehmen ein Luftfahrtunternehmen oder ein ein solches kontrollierendes Unternehmen ist und wenn das andere Unternehmen gleichfalls im Verkehrsgewerbe, allerdings nicht notwendigerweise im Luftverkehr, tätig ist (als sog. »common carrier«)[84]. Die Zustimmung ist zwingend zu erteilen, es sei denn, der Zusammenschluß oder die Verschmelzung erweisen sich als unvereinbar mit dem öffentlichen Interesse, etwa durch Schaffung eines Monopols, durch Beschränkung des Wettbewerbs oder durch Gefährdung dritter Luftfahrtunternehmen[85].

Wie Zusammenschlüsse und Verschmelzungen bzw. personale Verflechtungen bedürfen wettbewerbsbeeinflussende Absprachen unter Luftfahrtunternehmen, unter denen der Federal Aviation Act *Kartelle*, vor allem Preis- und Konditionenkartelle, Pools und Kooperativabkommen nennt, einer Genehmigung des Board, die ebenso zu erteilen ist, wenn die Absprache nicht dem öffentlichen Interesse zuwiderläuft[86]. Soweit nach den genannten Vorschriften Zusammenschlüsse und Verschmelzungen, personale Verflechtungen und Wettbewerbsabsprachen genehmigt wurden, enthält die Genehmigung zugleich die Befreiung von den allgemeinen Gesetzen gegen Wettbewerbsbeschränkungen[87]:

81 § 402 (b) Federal Aviation Act; 72 Stat. 757; 49 U. S. C. 1372 (b).

82 § 1102 Federal Aviation Act; 72 Stat. 797; 49 U. S. C. 1502.

83 *Dauses*, aaO., S. 232 f. mit Nachweisen.

84 §§ 408, 409 Federal Aviation Act; 72 Stat. 767, 768, as amended by 74 Stat. 901, 83 Stat. 103; 49 U. S. C. 1378, 1379.

85 § 408 (b) Federal Aviation Act; 72 Stat. 767, as amended by 74 Stat. 901, 83 Stat. 103; 49 U. S. C. 1378 (b).

86 § 412 Federal Aviation Act; 72 Stat. 770; 49 U. S. C. 1382.

87 § 414 Federal Aviation Act; 72 Stat. 770; 49 U. S. C. 1384.

»Any person affected by any (such) order ... shall be, and is hereby, relieved from the operations of the »antitrust laws« ... and of all other restraints or prohibitions made by, or imposed under, authority of law, insofar as may be necessary to enable such person to do anything authorized, approved, or required by such order.«

Die *Beförderungstarife* der Luftfahrtunternehmen sind das dritte große Tätigkeitsfeld des Board. Jedoch ist seine Befugnis hier erheblich eingeschränkt: Soweit Tarife nicht durch Kartelle – in erster Linie die »Air Transport Association« für den Inlandsverkehr und die »International Air Transport Association« (IATA) für den internationalen Flugverkehr[88] –, sondern vom einzelnen Unternehmen festgesetzt werden, bedürfen sie zu ihrer Wirksamkeit keiner Genehmigung. Vielmehr ist der Board nur negativ befugt, *Tarife für nichtig zu erklären*, die mit den Zielsetzungen des Federal Aviation Act unvereinbar sind[89]. Diese Voraussetzungen liegen vor allem dann vor, wenn die Tarife unangemessen oder unvernünftig (»improper or unreasonable«)[90] oder diskriminierend[91] sind.

Ein unmittelbares Tariffestsetzungsrecht dagegen hat der Board hinsichtlich der Beförderungsraten im Posttransport auf dem Luftweg[92], eine Befugnis, die er lange Zeit in umstrittener Weise dazu benutzte, versteckte Subventionen an Luftfahrtunternehmen auszuschütten[93].

Der Civil Aeronautics Board hat in den letzten Jahren von seiner Regelungsbefugnis dazu Gebrauch gemacht, durch gezielte Streckenzulassungen und eine wohl ausgewogene Kartellpolitik gesunde und wirtschaftlich arbeitende Luftfahrtunternehmen zu schaffen, die in der Lage sind, ihre Betriebsausgaben ohne Hilfe staatlicher Zuschüsse durch eigene Betriebseinnahmen abzudecken (Programm des *»self-sufficient air carrier«*)[94]. Darüber hinaus hat er Studien zur Behebung von Verkehrsstauungen an Zentralplätzen durch Satelliteneinsatz und Ausweichstrekken und -häfen durchgeführt und damit auch einen wertvollen Beitrag zur Erhöhung der Sicherheit des Luftverkehrs geleistet[95]. An technischen Forschungs-

88 Zur grundsätzlich kartellfreundlichen Haltung des Board gegenüber der ATA und IATA, siehe *Dauses*, aaO., S. 242 ff.

89 § 403 (a) Federal Aviation Act; 72 Stat. 758, as amended by 74 Stat. 445; 49 U. S. C. 1373 (a).

90 Alco-Gravure Division of Publications Corp. v. American Airlines, Inc., District Court of Maryland 1959, Federal Supplement, Bd. 173, S. 752.

91 Vgl. § 2 (a) Clayton Act, 38 Stat. 730, 1914; 15 U. S. C. 13 (a), zitiert in *Dauses*, aaO., S. 224 Fußnote 11.

92 § 406 Federal Aviation Act; 72 Stat. 763, as amended by 76 Stat. 145, 80 Stat. 942; 49 U. S. C. 1376.

93 Diese Praxis wurde im Prinzip gerichtlich gebilligt: »Air-mail rates may include subsidy based on need, as well as compensation for services performed«, Delta Air Lines, Inc., v. Civil Aeronautics Board 1960, Federal Reporter, 2d series, Bd. 280, S. 636 (Court of Appeals, District of Columbia), certiorari denied, United States Supreme Court Reports, Bd. 364, S. 870.

94 Vgl. *Dauses*, aaO., S. 248.

95 U. S. Congress, House of Representatives, Efficiency and Effectiveness of the Operations of the Civil Aeronautics Board, 1969, Appendix A – Statement of *John H. Crooker*, Jr., Chairman of the Civil Aeronautics Board, S. 29 ff., 33. Vgl. Civil Aeronautics Board, Reports to Congress, Fiscal Year 1970, S. 2.

und Entwicklungsprojekten hat er sich dagegen als – nach seinem eigenen Selbstverständnis – in erster Linie für den wirtschaftlichen Aspekt des Luftfahrt zuständiges Organ nicht beteiligt.

Gewisse früher gleichfalls vom Civil Aeronautics Board wahrgenommene Aufgaben hat seit Inkrafttreten des Department of Transportation Act 1966 der dem Department of Transportation einverliehene *»National Transportation Safety Board«* übernommen. Sie seien, da es sich hierbei um Kontroll- und Aufsichtsfunktionen gegenüber der Federal Aviation Administration handelt, die entsprechend dem Grundsatz der funktionellen Gewaltenteilung einem von dieser unabhängigen Organ anzuvertrauen sind, an dieser Stelle kurz angeführt:

Gegen Entscheidungen der Federal Aviation Agency, erlassen durch den Secretary of Transportation, betreff Abänderung oder Entzug von Erlaubnissen oder Genehmigungen (§§ 602–604 Federal Aviation Act) ist Beschwerde *(»appeal«)* zum »National Transportation Safety Board« statthaft, der die angefochtene Entscheidung in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht überprüft und gegebenenfalls aufhebt[96].

Dem »National Transportation Safety Board« obliegt außerdem auf dem Gebiet der Luftfahrt die *Untersuchung von Luftfahrtunfällen,* auch soweit an ihnen Militärflugzeuge beteiligt sind, die Feststellung der Umstände des Unfalls und die Feststellung der wahrscheinlichen Unfallursache. Hierzu kann er sich der Mithilfe der »Federal Aviation Administration« – außer zur Feststellung der Unfallursache« – bedienen oder einen besonderen Untersuchungsausschuß ins Leben rufen (»Special Board of Inquiry«)[97]. Dagegen obliegt es der »Federal Aviation Administration« als dem primär für die Sicherheit der Luftfahrt zuständigen Organ, geeignete Maßnahmen zur Verhütung ähnlicher Unfälle zu treffen, während dem Satey Board diesbezüglich nur ein Empfehlungsrecht zusteht[98].

III. Die Organe der Raumfahrtverwaltung

1. Die National Aeronautics and Space Administration

Die »National Aeronautics and Space Administration« (NASA), ihrer umfangreichen Raumfahrtprogramme wegen zweifellos die spektakulärste unter den Luft- und Raumfahrtbehörden der Vereinigten Staaten, ist wie die »Federal Aviation Administration« eine Einmannbehörde unter der Leitung und Verantwortlichkeit eines vom Präsidenten mit Rat und Zustimmung des Senats ernannten zivilen Verwalters (»administrator«)[99], dem ein gleichfalls vom Präsidenten mit Rat und Zustimmung des Senats ernannter ziviler Stellvertreter (»deputy

96 § 609 Federal Aviation Act; 72 Stat. 779; 49 U. S. C. 1429.

97 §§ 701–703 Federal Aviation Act; 72 Stat. 781, 782, as amended by 76 Stat. 921; 49 U. S. C. 1441–1443.

98 § 701 (a) (3) Federal Aviation Act; 72 Stat. 781, as amended by 76 Stat. 921; 49 U. S. C. 1441 (a) (3).

99 § 202 (a) National Aeronautics and Space Act; 72 Stat. 429; 42 U. S. C. 2472 (a).

administrator«) zur Seite steht[100]. Im Gegensatz zur »Federal Aviation Administration« untersteht sie, wie der »Civil Aeronautics Board«, keinem Ministerium, sondern ist eine unabhängige oberste Bundesbehörde (»independent regulatory agency«).

Aufgaben und Befugnisse der NASA sind im Lichte der allgemeinen *Grundsätze der amerikanischen Luft- und Raumfahrtpolitik* zu sehen und zu würdigen, die ihren Niederschlag im »National Aeronautics and Space Act« gefunden haben (»Congressional declaration of policy and purpose«, § 102)[101]:

> »(a) ... it is the policy of the United States that activities in space should be devoted to peaceful purposes for the benefit of all mankind.
>
> (b) ... the general welfare and security of the United States require that adequate provisions be made for aeronautical and space activities ...
>
> (c) The aeronautical and space activities of the United States shall be conducted so as to contribute materially to one or more of the following objectives:
>
> (1) The expansion of human knowledge of phenomena in the atmosphere and space;
>
> (2) The improvement of the usefulness, performance, speed, safety, and efficiency of aeronautical and space vehicles;
>
> (3) The development and operation of vehicles capable of carrying instruments, equipment, supplies, and living organisms through space;
>
> (4) The establishment of long-range studies of the potential benefits to be gained from, the opportunities for, and the problems involved in the utilization of aeronautical and space activities for peaceful and scientific purposes; ...«

Der vom Gesetzgeber der NASA zugedachte *Zuständigkeitsbereich* ist weit gespannt. Er umfaßt die Förderung und Regelung der Luft- und Raumfahrt ebenso wie die der Luft- und Weltraumforschung, wenngleich wohl kein Zweifel daran gelassen ist, daß die NASA – im Gegensatz zur »Federal Aviation Administration«, mit der sie auf verschiedenen Bereichen durch Kooperativabkommen zusammenarbeitet[102] – ihr Hauptaugenmerk auf die Erforschung der oberen, nicht mehr von herkömmlichen Luftfahrzeugen befliegbaren Atmosphäre und des jenseitigen Weltraums richten soll[103]:

> »The Administration, in order to carry out the purpose of this chapter (= the National Aeronautics and Space Act; der Verf.), shall –
>
> (1) plan, direct, and conduct aeronautical and space activities;

100 § 202 (b) National Aeronautics and Space Act; 72 Stat. 429; 42 U. S. C. 2472 (b).

101 72 Stat. 426; 42 U. S. C. 2451.

102 § 203 (b) (5) National Aeronautics and Space Act; 72 Stat. 429; 42 U. S. C. 2473 (b) (5); § 1105 Federal Aviation Act; 72 Stat. 798, as amended by 76 Stat. 921; 49 U. S. C. 1505.

103 *John Cobb Cooper*, Memorandum on the »National Aeronautics and Space Act of 1958«, JALC, 1958, S. 247 ff., 249. – Dazu siehe *Wessels*, Das Luftfahrt- und Weltraumgesetz der Vereinigten Staaten, aaO.

(2) arrange for participation by the scientific community in planning scientific measurements and observations to be made through use of aeronautical and space vehicles, and conduct or arrange for the conduct of such measurements and observations; and

(3) provide for the widest practicable and appropriate dissemination of information concerning its activities and the results thereof[104].«

In Ausübung dieser Aufgaben ist die NASA befugt, Verordnungen und Richtlinien (»rules and regulations«) zur Regelung ihrer eigenen Tätigkeiten zu erlassen, aufzuheben und abzuändern[105]. Verpflichtet ist sie zum Erlaß von Richtlinien auf bestimmten Sonderbereichen, wie bei Erteilung von Lizenzen auf von ihr innegehabte Patente[106] oder bei Errichtung von Sicherheitsvorkehrungen im Interesse der nationalen Sicherheit[107]. Dagegen stehen der NASA als einer in erster Linie forschenden, planenden und koordinierenden Raumfahrtbehörde – im Gegensatz zur »Federal Aviation Administration« und zum »Civil Aeronautics Board« – keine eigentlichen Maßnahmen der Eingriffsverwaltung, wie die Erteilung oder Rücknahme von Genehmigungen, zur Verfügung, sind doch Raumfahrt und Weltraumforschung bis jetzt noch nicht in das Stadium eigentlich privatwirtschaftlicher Nutzbarmachung getreten.

Zu diesen allgemeinen im »National Aeronautics and Space Act« aufgeführten Aufgaben und Befugnissen kam die gesetzliche Ermächtigung des Präsidenten hinzu, während eines Zeitraums von vier Jahren nach Erlaß des Act der NASA alle Aufgaben, Befugnisse, Verpflichtungen und Anlagen anderer Bundesbehörden zu übertragen, soweit diese in Zusammenhang mit dem Zuständigkeitsbereich der NASA stehen[108]. Der Präsident hat von dieser Ermächtigung in drei Fällen Gebrauch gemacht und durch zwei Executive Orders und einen Transfer Plan der NASA Zuständigkeiten übertragen, die zuvor vom »Department of Defense« ausgeübt worden waren, darunter das wissenschaftliche Satellitenprojekt Vanguard und spezifische Projekte der »Advanced Research Projects Agency« und des »Department of the Air Force«, wie Mondsonden, wissenschaftliche Satelliten und Trägerraketen[109], gewisse Turbinenantriebsprogramme des »Department of the Army«[110] und die Entwicklung von Raumfahrzeugsystemen unter Ausschluß ballistischer Geschosse, die zuvor von der »Army Ballistic Missile Agency« betrieben worden war[111].

104 § 203 (a) National Aeronautics and Space Act; 72 Stat. 429; 42 U. S. C. 2473 (a).

105 § 203 (b) (1) National Aeronautics and Space Act; 72 Stat. 429; 42 U. S. C. 2473 (b) (1).

106 § 305 (g) National Aeronautics and Space Act; 72 Stat. 435; 42 U. S. C. 2457 (g).

107 § 304 (a) National Aeronautics and Space Act; 72 Stat. 433; 42 U. S. C. 2455 (a).

108 § 302 (a) National Aeronautics and Space Act; 72 Stat. 433; 42 U. S. C. 2453 (a).

109 Executive Order no. 10783 vom 1. Oktober 1958; 23 Federal Register 7643, auch in United States Code Annotated (U. S. C. A.), Titel 42, § 2453.

110 Executive Order no. 10793 vom 3. Dezember 1958; 23 Federal Register 9405, auch in U. S. C. A., aaO.

111 Transfer Plan vom 15. März 1960; 25 Federal Register 2151, auch in U. S. C. A., aaO.

Der *derzeitige Haupttätigkeitsbereich der NASA* umfaßt Forschungs- und Entwicklungsprogramme auf folgenden Arbeitsgebieten: wissenschaftliche Erforschung des äußeren Raums, einschließlich des Mondes und der erdnächsten Planeten, praktische Anwendung der Weltraumforschung, bemannter Raumflug, einschließlich Weltraummedizin, Entwicklung kernkraftgetriebener Raumfahrzeuge, fortgeschrittene Forschung und Technologie, einschließlich der Aerodynamik von Luftfahrzeugen und der Entwicklung von Überschallflugzeugen[112]. Sie führt diese Arbeiten teilweise in eigenen Forschungsstätten, überwiegend jedoch durch Zwischenschaltung privatwirtschaftlicher Auftragnehmer (»contractors«), durch. An den in Zusammenhang mit von ihr erteilten Aufträgen gemachten Erfindungen beansprucht die NASA grundsätzlich – im Gegensatz zur auftragnehmerfreundlichen Patentpolitik der »Federal Aviation Administration« – die Patentrechte und gewährt dem erfindenden Auftragnehmer nur eine nicht ausschließliche, gebührenfreie Lizenz[113].

Die NASA ist umgeben von einem mit gewisser administrativer Selbständigkeit ausgestatteten Beratungsorgan, dem *»Aerospace Safety Advisory Panel«*, dessen höchstenfalls 9 Mitglieder vom Verwalter der NASA für die Dauer von 6 Jahren ernannt werden. Der Panel überprüft ihm vorgelegte Sicherheitsstudien und Operationspläne und berät den Verwalter der NASA im Hinblick auf die Gefahren geplanter oder bestehender Einrichtungen und Tätigkeiten sowie die Geeignetheit bestehender Sicherheitsvorschriften und andere ihm vom Verwalter übertragene Tätigkeitsbereiche[114].

2. *Der National Aeronautics and Space Council*

Der gleichfalls durch den National Aeronautics and Space Act ins Leben gerufene »National Aeronautics and Space Council« gehört als Beratungsorgan des Präsidenten organisatorisch dessen Exekutivbüro zu. Seit Schaffung des Department of Transportation setzt er sich aus folgenden 6 Mitgliedern zusammen: dem Vizepräsidenten der Vereinigten Staaten als Vorsitzendem, dem Secretary of State, dem Secretary of Defense, dem Secretary of Transportation, dem Verwalter der NASA und dem Vorsitzenden der Atomic Energy Commission[115].

Die Zuständigkeiten des Council können nicht losgelöst von denen des *Präsidenten* gesehen werden, den er berät und unterstützt und dem es nach dem Willen des Gesetzgebers obliegt, die politischen Weichen der Luft- und Raumfahrtunterneh-

112 NASA, 26th Semiannual Report to Congress, July 1–December 31, 1971, mit eingehendem Überblick über den derzeitigen Tätigkeitsbereich der Behörde; vgl. Statement of *James E. Webb* (Verwalter der NASA) in Hearings before the Subcommittee on Appropriations, United States Senate, 1967, S. 2.

113 § 305 National Aeronautics and Space Act; 72 Stat. 435; 42 U. S. C. 2457; dazu siehe U. S. Congress, House of Representatives, An Evaluation of the Patent Policies of the National Aeronautics and Space Administration, 1966, vor allem S. 3 und 48.

114 Gesetz vom 21. August 1967, § 6; 81 Stat. 170; 42 U. S. C. 2477.

115 § 201 (a) National Aeronautics and Space Act; 72 Stat. 427; 42 U. S. C. 2471 (a).

mungen der Vereinigten Staaten zu stellen und in oberster Instanz die diesbezüglichen Betätigungen der Bundesbehörden zu koordinieren und eventuell auftretende Kompetenzkonflikte beizulegen[116]:

> »It shall be the function of the Council to advise and assist the President, as he may request, with respect to the performance of functions in the aeronautics and space field, including the following functions:
>
> (1) survey all significant aeronautical and space activities, including the policies, plans, programs, and accomplishments of all departments and agencies of the United States engaged in such activities;
>
> (2) develop a comprehensive program of aeronautical and space activities to be conducted by departments and agencies of the United States;
>
> (3) designate and fix responsibility for the direction of major aeronautical and space activities;
>
> (4) provide for effective cooperation among all departments and agencies of the United States engaged in aeronautical and space activities, and specify, in any case in which primary responsibility for any category of aeronautical and space activities has been assigned to any department or agency, which of those activities may be carried on concurrently by other departments or agencies; and
>
> (5) resolve differences arising among departments and agencies of the United States with respect to aeronautical and space activities under this Act, including differences as to whether a particular project is an aeronautical and space activity.«

Obgleich der NASA nach dem »National Aeronautics and Space Act« eindeutig die Führungsrolle bei der Ausführung der Ziele des Gesetzes zugewiesen ist, ist doch dem Council, aufgrund seiner personellen Zusammensetzung und seiner dadurch bedingten Mittlerstellung zwischen der fachlichen Kompetenz seiner »technischen« Mitglieder und dem persönlichen Einfluß seiner »politischen« Mitglieder, ein erhebliches *moralisches Gewicht* nicht abzusprechen.

Während der »Federal Aviation Act« den beiden von ihm errichteten Luftfahrtbehörden, der »Federal Aviation Agency« und dem »Civil Aeronautics Board«, nicht nur durchführende Funktionen zuteilt, sondern sie zugleich mit Aufgabe und Befugnis versieht, im Rahmen der weitgefaßten Zielsetzungen des Act die Grundlinien ihrer Luftfahrtpolitik selbst abzustecken, geht der »National Aeronautics and Space Act« somit von einer grundsätzlichen organisatorischen Trennung zwischen exekutiver und politischer Aufgabenstellung (»executive functions« bzw. »policy-making functions«) aus und vertraut letztere, um die überragende Bedeutung von Weltraumfahrt und Weltraumforschung für das Schicksal der amerikanischen Nation und ihre Stellung im internationalen Staatengefüge zu unterstreichen, dem ersten Mann des Staates, dem Präsidenten selbst, an, der sich des Rates und Beistands des Council bedienen kann[117].

116 § 201 (e) National Aeronautics and Space Act; 72 Stat. 427; 42 U. S. C. 2471 (e).

117 *Cooper*, Memorandum on the »National Aeronautics and Space Act of 1958«, aaO., S. 250.

IV. Behördliche Abgrenzung und Zusammenarbeit

Die verhältnismäßig hohe Anzahl auf dem Gebiet der Luft- und Raumfahrt einschlägiger amerikanischer Bundesbehörden bringt mancherlei Vorteile, aber auch manche Unzulänglichkeiten mit sich: Hoher fruchtbarer Spezialisierung, nützlichem Forschungswettbewerb und wirksamer gegenseitiger Kontrolle stehen unvermeidliche Mehrgleisigkeiten und positive wie negative Kompetenzkonflikte im technischen wie administrativen Bereich gegenüber. Koordinierung tut vor allem auf den kaum durch abstrakte Gesetzesnormen zu erfassenden Sektoren von Forschung und Entwicklung not. Sie erfordert negativ die Abgrenzung der einzelbehördlichen Zuständigkeiten, positiv die gezielte Zusammenarbeit bei der Durchführung gemeinsamer Aufgaben.

Wenig Schwierigkeiten begegnen einer Zuständigkeitsabgrenzung zwischen den beiden Hauptluftfahrtbehörden, der *»Federal Aviation Administration«* und dem *»Civil Aeronautics Board«*, sind doch Überschneidungen zwischen den technologisch orientierten Funktionen der ersteren und den wirtschaftlich orientierten Funktionen der letzteren kaum denkbar. Auch hat der Board nie an der Ausarbeitung oder Durchführung von Forschungs- und Entwicklungsprogrammen teilgenommen.

Auch die Koordinierung der Planungs- und Forschungstätigkeiten dieser beiden Luftfahrtbehörden mit denen des 1966 neu entstandenen *»Department of Transportation«* vollzog sich bislang reibungslos, kommt doch dem Department eindeutig die Führungsrolle in jeder Art von Verkehrsfragen, einschließlich der Ausarbeitung einer nationalen Verkehrspolitik und der Förderung diesbezüglicher Forschungs- und Entwicklungsarbeiten, zu[118]. Zur Durchführung seiner ihm nach dem »Department of Transportation Act« zugewiesenen Koordinierungsrolle hat der Secretary of Transportation einen Assistant Secretary for Research and Technology ernannt[119].

Ein Gleiches gilt für Zuständigkeitsabgrenzung und Zusammenarbeit zwischen der *NASA* und dem gleichfalls durch den »National Aeronautics and Space Act« kreierten *»National Aeronautics and Space Council«*, hat sich doch der Council stets unangefochten als »the mechanism for top-level national focus on aeronautics« betrachtet, der durch den persönlichen Einfluß seiner Mitglieder und deren Überzeugungskraft entscheidend bei der Formulierung einer nationalen Luft- und Raumfahrtpolitik mitwirkt[120].

Nicht immer klar zu ziehen ist dagegen die Zuständigkeitsgrenze zwischen den Luftfahrtbehörden einerseits und den Raumfahrtorganisationen andererseits, insbesondere zwischen dem *»Department of Transportation«* mit der ihm eingeglie-

118 § 4 (a) Department of Transportation Act; 80 Stat. 933, as amended by 82 Stat. 824; 49 U. S. C. 1653 (a); vgl. U. S. Congress, House of Representatives, Issues and Directions for Aeronautical Research and Development, 1970, S. 24.

119 ebenda; vgl. zum Forschungsbereich des Department of Transportation auf dem Sektor Luftfahrt: Center for Political Research, Research Report, Federal Policy on International Aviation, 1970, S. 34 f.

derten *»Federal Aviation Administration« und der NASA.* Wenn auch von Anfang an unbenommen war, daß »... through the assigned responsibilities of the Civil Aeronautics Board in controlling air routes and the Federal Aviation Administration in operating airways, the Government has already placed a value on air transportation at a national level ...[121]«, so war doch in der Praxis, vor allem in angewandter Forschung und Technologie[122], eine klare Grenze zwischen Luftfahrt und Raumfahrt nie zu ziehen; der Gesetzgeber des »National Aeronautics and Space Act« selbst hatte bewußt auf jede künstliche Grenzziehung zwischen Luftraum und Weltraum, Aeronautik und Astronautik verzichtet[123].

Zum Verhältnis des Department of Transportation zur NASA sei hier die Stimme von *James Beggs,* Under-Secretary im Department of Transportation, angeführt[124]:

> »DOT is charged with the responsibility for operating the airway system, administering the Federal-aid airport program, and issuing regulations for the abatement of aircraft noise ...
>
> NASA is particularly well equipped to engage in advanced research in all aeronautical areas and has demonstrated its acumen in several areas of technological application. We rely on them to carry out the invaluable functions of exploring the »possible« in the various disciplines such as aerodynamics, electronics, propulsion technology, and human factors ...
>
> The partition of efforts between DOT and NASA is not clear at this time, and I do not believe we should attempt to draw hard and fast lines across which the two agencies should not venture. In noise research, for example, we have an almost complete interlacing of efforts from basic research through technology demonstrations leading to FAA regulations on noise certification.
>
> In the development of new aircraft technology for increased speed, efficiency, and the like, NASA is the primary source of expertise not only for DOT but for DOD as well ...«

Nicht weniger problematisch als die Abstimmung der beiderseitigen Tätigkeitsbereiche des »Department of Transportation« und der NASA ist die Koordinierung ziviler und militärischer Luft- und Raumfahrt, konnten doch trotz der Übertragung gewisser Aufgaben und Befugnisse vom *»Department of Defense«* auf die *NASA* nach Erlaß des »National Aeronautics and Space Act« bei weitem nicht

120 Statement of *William Anders,* Executive Secretary, National Aeronautics and Space Council, before the Subcommittee on Advanced Research and Technology des Committee on Science and Astronautics des Repräsentantenhauses, U. S. Congress, House of Representatives, Issues and Directions for Aeronautical Research and Development, aaO., S. 24.

121 So *Charles W. Harper* als Vertreter der NASA vor dem gleichen Ausschuß, aaO., S. 37.

122 *Harper* vor dem gleichen Ausschuß, aaO., S. 26.

123 Vgl. Kommentar des mit der Ausarbeitung des National Aeronautics and Space Act beauftragten Special Senate Committee on Space and Astronautics, U. S. Senate Symposium on Space Law, 1959, S. 479.

124 U. S. Congress, House of Representatives, Issues and Direction for Aeronautical Research and Development, aaO., S. 24.

alle Schwierigkeiten aus dem Weg geräumt werden. Ein Sprecher des Pentagon kennzeichnete 1970 vor dem Subcommittee on Advanced Research and Technology des »Committee on Science and Astronautics« des Repräsentantenhauses das Verhältnis der beiden Protagonisten ziviler bzw. militärischer Luft- und Raumfahrt zueinander wie nachfolgend[125]:

> »The Department of Defense... should not be responsible for establishing the Nation's technology base. In the Federal Government, development of the aviation technology base is the primary responsibility of the National Aeronautics and Space Administration ...
>
> DOD relations with NASA continue to be sound. NASA people participate in DOD technical and advisory groups, and DOD assists NASA similarly... DOD benefits from NASA's research data ... The DOD loans or transfers to NASA aircraft ... for use in research programs ...
>
> We in DOD work very closely with other Government agencies such as NASA and the Department of Transportation (DOT) in order to make the most effective use of our national resources.«

Die jeweiligen Aufgabenbereiche abzustecken, doppel- oder mehrspurigem Forschungs- und Entwicklungsaufwand vorzubeugen und förderliche Zusammenarbeit zu erleichtern, wurden in den letzten Jahren mehrere zwischenbehördliche Koordinierungsgremien und Studiengruppen bestellt, unter ihnen ein *»Aeronautics and Astronautics Coordinating Board«* zur Abstimmung der Luft- und Raumfahrtprogramme des »Department of Defense« und der NASA und eine *Studiengruppe* aus Vertretern des »Department of Transportation« und der NASA zur Feststellung der Grundfragen einer nationalen Verkehrspolitik[126]. Ihre Arbeit, die sich als fruchtbar erwies, bedeutet einen entscheidenden Schritt in Richtung auf die luft- und raumfahrtpolitischen Ziele der Vereinigten Staaten, die das bereits angeführte Subcommittee on Advanced Research and Technology des »Committee on Science and Astronautics« 1970 definierte als »a national aeronautics and aviation policy – with particular emphasis on aeronautical research and development«[127].

125 aaO., S. 33 f.
126 aaO., S. 23, 34 und 38.
127 aaO., S. 1.