

## **Das Luftsicherheitsgesetz ist tot – es lebe die Zuverlässigkeitsüberprüfung**

von Rechtsanwalt David Schäfer, Rechtsanwälte Weißmantel & Vogelsang

Einer der maßgeblichen Inhalte des im Januar 2005 erlassenen Luftfahrtsicherheitsgesetzes (LuftSiG) war bekanntlich die in § 14 den Streitkräften eingeräumte Möglichkeit der „unmittelbaren Einwirkung mit Waffengewalt“ für den Fall, dass beispielsweise Terroristen ein Luftfahrzeug „gegen das Leben von Menschen“ einzusetzen beabsichtigen. „War“ muss es insoweit heißen, weil das Bundesverfassungsgericht die zunächst unscheinbar daher kommende Regelung zum Abschuss von Flugzeugen mit Urteil vom 15.02.2006 für verfassungswidrig erklärt hat. In der berechtigten Aufregung über die Abschuss-Erlaubnis allerdings ist eine andere Bestimmung des neuen Gesetzes von der Öffentlichkeit weitgehend übersehen worden: § 7 bedeutet nämlich eine Neufassung und zugleich empfindliche Verschärfung der Zuverlässigkeitsüberprüfung (ZUP), die bislang in den Sicherheitscheck in der Berufsfliederei Regelungen und Bestimmungen des Luftverkehrsgesetzes (LuftVG) sind seither außer Kraft.

Alle, die beruflich mit Fliegerei zu tun haben, waren seit längerem nach dem LuftVG einer ZUP unterworfen – auf eigene Kosten, bei abhängig Beschäftigten auf Kosten des Arbeitgebers. Da dies für alle Personen galt, die „nicht nur gelegentlich“ Zutritt zu „nicht allgemein zugänglichen oder sicherheitsempfindlichen Bereichen und Anlagen“ haben müssen, hatten sich solchen ZUP auf allen Verkehrsflughäfen auch Warenlieferanten, Reinigungskräfte, Beschäftigte von Versorgungsunternehmen und selbst Praktikanten zu unterziehen.

Thematisch zutreffend wurde die ZUP in das LuftSiG, dessen Zweck der Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs ist, integriert. Eine Gelegenheit, die der Gesetzgeber zugleich nutzte, um einige inhaltliche Veränderungen vorzunehmen, die Anlass geben, sich – unter bewusster Vernachlässigung vieler anderer rechtlicher Zweifel und Unwägbarkeiten im LuftSiG – mit dem schillernden Begriff der „Zuverlässigkeit“ im Zusammenhang mit der Berufsfliederei auseinanderzusetzen.

Seit jeher und auch weiterhin setzt schon die Erteilung und Aufrechterhaltung einer Pilotenlizenz gem. § 4 I 3 LuftVG die Zuverlässigkeit des Bewerbers bzw. Piloten voraus. Bei Berufspiloten entscheidet hierüber das LBA.

Diese Regelung ist jedoch streng davon zu unterscheiden von der ZUP, vormals geregelt in § 29 d LuftVG, heute § 7 LuftSiG. Während ersteres die fliegerische Eignung im weiteren Sinne betrifft, regelt letzteres die Berechtigung zum Zugang zu sicherheitsrelevanten Flughafenbereichen und den Zugriff auf die den Luftverkehr beeinflussende Einrichtungen, geht also von der Zielrichtung und dem Personenkreis weit über ersteres hinaus. Die ZUP erfolgt im Übrigen durch die Luftsicherheitsbehörden der Länder. In Hessen ist beispielsweise das Polizeipräsidium Frankfurt/M.

mit dieser Aufgabe betraut, in Rheinland-Pfalz der Landesbetrieb für Straßen und Verkehr. Bislang standen beide Zuverlässigkeitsanforderungen weitgehend beziehungslos nebeneinander, so dass sich die Frage geradezu aufdrängt, ob und inwieweit sich hinter dem Begriff der Zuverlässigkeit ein einheitlicher Maßstab verbirgt bzw. beide Regelungen die gleichen Anforderungen an den Nachweis der Zuverlässigkeit stellen. Anders gefragt: Kann es passieren, dass ein Pilot zuverlässig im Sinne der einen, aber unzuverlässig im Sinne der anderen Regelung ist?

Die Zuverlässigkeit ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, zum Teil ausgestaltet vom Gesetzgeber selbst, zum Teil von einer umfangreichen Kasuistik der Rechtssprechung und der Rechtsliteratur. Dabei ist die Frage, welche Tatsachen für oder gegen die Zuverlässigkeit sprechen, anlassabhängig zu beantworten. Konkret bedeutet dies:

Gemäß § 24 II LuftVZO stellen Trunksucht, Entmündigung, erhebliche gerichtliche Bestrafungen oder mehrfach festgestellte erheblich Verstöße gegen Verkehrsvorschriften Tatsachen dar, die einen Piloten als unzuverlässig erscheinen lassen und gegen die Erteilung einer Lizenz durch das LBA sprechen. Bei den der Beurteilung zugrunde liegenden Straftaten muss es sich dabei übrigens nicht um (luft-)verkehrsrechtliche Verstöße handeln. Nach der Formulierung des Gesetzes wird die Erlaubnis dem Piloten erteilt, „wenn keine Tatsachen vorliegen, die den Bewerber als unzuverlässig erscheinen lassen“. Es wird also grundsätzlich davon ausgegangen, dass der Bewerber die erforderliche Zuverlässigkeit besitzt und ihm ein Vertrauensvorschuss eingeräumt werden kann (vgl. Giemulla/Schmid, Frankfurter Kommentar zum Luftverkehrsrecht, § 4 LuftVG Rn. 19). Erscheint demnach ein Bewerber als unzuverlässig, entscheidet die Behörde, hier das LBA, unter Würdigung der Gesamtpersönlichkeit im Rahmen ihres Beurteilungsspielraumes.

Einen Vertrauensvorschuss kennt die ZUP nicht. Zuverlässig im Sinne des § 7 LuftSiG ist gemäß der Definition des Bundesverwaltungsgerichts zu der wortgleichen Vorgängerregelung nur, wer die Gewähr dafür bietet, die ihm obliegenden Pflichten zum Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs, insbesondere vor Flugzeugentführungen und Sabotageakten und terroristischen Anschlägen in vollem Umfang zu erfüllen. Der Überprüfte muss nach dem Gesamtbild der Persönlichkeit das erforderliche Maß an Verantwortungsbewusstsein und Selbstbeherrschung aufbringen, um selbst bei Inaussichtstellen von Vorteilen oder der Androhung von Nachteilen die Belange des Luftverkehrs zu wahren und die ihm obliegenden Pflichten zum Schutze des Luftverkehrs vor Angriffen, insbesondere von Flugzeugentführungen und Sabotageakten jederzeit in vollem Umfang zu erfüllen (BVerfG, 15.07.2004, 3 C 33.03; 11.11.2004, 3 C 8.04).

Allerdings bedarf es bei Fehlen eines unmittelbaren Bezuges der Tat zur Luftsicherheit regelmäßig nähere Anhaltspunkte, dass und warum die abgeurteilte Tat im Einzelnen auf ein Gefährdungspotential schließen lässt. Dabei sind insbesondere das Gewicht der abgeurteilten Verfehlung und ihre indizielle Aussagekraft für das in Rede stehende besondere Gefährdungspotential in den Blick zu nehmen (OVG NRW, 28.04.2005, 20 A 472/03).

Wegen des hohen Gefährdungspotentials des Luftverkehrs dürfen bei der Überprüfung der persönlichen Zuverlässigkeit von in nicht allgemein zugänglichen Bereichen eines Verkehrsflughafens tätigen Personen an den Grad der Wahrscheinlichkeit eines von ihnen zu verantwortenden Schadeneintritts nur geringe Anforderungen gestellt werden. Die Zuverlässigkeit ist bereits dann zu verneinen, wenn hieran auch nur geringe Zweifel bestehen (BVerfG, 15.07.2004, a.a.O.). Eine strafgerichtliche Verurteilung bietet in jedem Falle Anlass, die Zuverlässigkeit näher zu prüfen.

Die ursprünglich zu § 29d LuftVG erlassene Ausführungsverordnung LuftVZÜV, die nach Auffassung der Rechtsprechung (vgl. VG Düsseldorf, 06.09.2005, 6 K 7954/04 unter Verweis auf das BVerwG) trotz Aufhebung ihrer Ermächtigungsgrundlage auch auf § 7 LuftSiG Anwendung findet, enthält in § 5 II einige Regelungsbeispiele. Demnach fehlt es in der Regel an der erforderlichen Zuverlässigkeit, wenn der Antragsteller innerhalb der letzten 10 Jahre vor der Überprüfung wegen einer Straftat verurteilt wurde. Im Übrigen können sich auch aus noch länger zurückliegenden Verurteilungen, strafrechtlichen Ermittlungen, Spionageverdacht, Kontakten zu verbotenen Organisationen, Drogenabhängigkeit und etwaiger Erpressbarkeit Zweifel an der Zuverlässigkeit ergeben. Zwar kann § 5 Abs. 2 der LuftVZÜV unmittelbar zur näheren Definition des Zuverlässigkeitsbegriffs nicht herangezogen werden, da das Bundesverwaltungsgericht (11.11.2004, 3 C 8.04) die Regelung für unwirksam erklärt hat. Dennoch mag sie verdeutlichen, in welchem Ausmaß hier welche Tatsachen unter die Lupe genommen werden. Bei ihren Ermittlungen kann die zuständige Luftsicherheitsbehörde auf Informationen von Polizei, Strafregisterbehörden, Verfassungsschutz, Zollbehörden, Bundesnachrichtendienst, militärischem Abschirmdienst, Stasi-Behörde und Arbeitgeber zurückgreifen. Das LBA begnügt sich hingegen mit Erkenntnissen des Verkehrszentralregisters, Kraftfahrtbundesamtes, des Bundeszentralregisters und der Gerichte und Strafverfolgungsbehörden.

Bei der ZUP genügen also bereits geringe Zweifel und entsprechende Tatsachen werden in einem weit größeren Umfang erhoben und ausgewertet als bei der Prüfung durch das LBA bei der Erteilung der Lizenz. Folgerichtig ist es bereits zu Fällen gekommen, in denen das LBA und Landes-Luftsicherheitsbehörden zu einer unterschiedlichen Bewertung hinsichtlich der Zuverlässigkeit eines Berufspiloten gekommen sind – mit fatalen Folgen für den Betroffenen -. So wurde beispielsweise einem Verkehrsflugzeugführer, der seiner Tätigkeit in einem deutschen Luftfahrtunternehmen mit einer deutschen Lizenz zur vollsten Zufriedenheit seines Arbeitgebers nachging, kürzlich von einer solchen Luftsicherheitsbehörde eine negative ZUP ausgestellt und die Zugangsberechtigung zu den Sicherheitsbereichen der deutschen Verkehrsflughäfen verweigert. Nach drei Jahren problemloser Fliegerei wurde ihm auf diese Weise die Grundlage für die weitere Ausübung seines Berufes entzogen. Dem Arbeitgeber bleibt quasi gar nichts anderes übrig, als dem Piloten zu kündigen.

Besonders bemerkenswert ist, dass das LBA den Piloten in Kenntnis derjenigen Umstände, die nach Auffassung der Luftsicherheitsbehörde die Unzuverlässigkeit begründeten, die Lizenz erteilt hatte, ihn also für hinreichend zuverlässig erachtete, ein Verkehrsflugzeug zu steuern. Eine Einschätzung, die sich aufgrund der bisherigen Tätigkeit ohne weiteres als richtig herausgestellt hatte. Nun erfuhr der Pilot drei Jahre später von der Luftsicherheitsbehörde des für ihn zuständigen Landes, er sei nicht

hinreichend zuverlässig, um als Mitarbeiter eines deutschen Luftfahrtunternehmens einen deutschen Verkehrsflughafen zu betreten.

Es gibt also tatsächlich Fälle, in denen LBA und Luftsicherheitsbehörde zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen. Faktisch bedeutet die Verweigerung der Zugangsberechtigung wegen fehlender ZUP für einen Berufspiloten in der Bundesrepublik das Ende des Arbeitsverhältnisses – ohne Zugang zu den Sicherheitsbereichen von Verkehrsflughäfen und Luftfahrtunternehmen fällt die Berufsausübung eher schwer.

Mit der Neufassung des § 4 I 3 LuftVG im Zuge der Einführung des LuftSiG kommt es für Betroffene noch schlimmer:

Während die oben skizzierten Gefahren auch bei der ZUP nach § 29d LuftVG a.F. bestanden, wird nunmehr die Erteilung der Erlaubnis von der positiven ZUP abhängig gemacht. Da gemäß § 4 I 3 LuftVG die Erlaubnis nur erteilt wird, „wenn keine Tatsachen vorliegen, die den Bewerber als unzuverlässig erscheinen lassen, ein Luftfahrzeug zu führen oder zu bedienen, und keine Zweifel an der Zuverlässigkeit des Bewerbers nach § 7 Luftfahrtsicherheitsgesetzes bestehen“, führen spätere Zweifel an der Zuverlässigkeit im Sinne des § 7 LuftSiG zugleich zum Lizenzentzug. Stellen erlaubnispflichtige Luftfahrer nachweislich keinen Antrag auf eine Zuverlässigkeitsüberprüfung, führt dies nach dem Verständnis der Luftsicherheitsbehörden übrigens zur Feststellung der Unzuverlässigkeit und zugleich gem. § 4 I und III LuftVG zum Entzug einer erteilten Lizenz für Luftfahrer durch die Luftfahrtbehörde.

Es sei dahingestellt, ob diese Regelung nun zweckdienlich oder gerecht ist. Im Ergebnis jedenfalls führt sie zu einer einheitlichen Anwendung des Maßstabes der Zuverlässigkeit auf die Lizenz- sowie die Zugangserteilung. Selbstverständlich sollte niemand fliegen oder sich in Sicherheitsbereichen aufhalten dürfen, der tatsächlich unzuverlässig ist.

Dennoch muss die Frage gestattet sein, aus welchem Grund die durch das LBA zu prüfenden luftverkehrsrechtlichen Zuverlässigkeitsanforderungen, welche im Übrigen alles andere als ineffektiv sind, durch einen allgemeinen Misstrauensvorbehalt gegenüber den Piloten im Rahmen der Zuverlässigkeitsprüfung unterlaufen werden und aus welchem Grund nun faktisch die Entscheidung über die Zuverlässigkeit von Berufspiloten nicht mehr vom LBA, sondern den Luftsicherheitsbehörden der Länder getroffen wird.

Während ersteres, wie bereits ausgeführt, bei unveränderter Sachlage nachträglich zum Lizenzentzug eines bereits untadelig fliegenden Berufspiloten führen kann, birgt letzteres die nahe liegende Gefahr, regionalunterschiedlicher Entscheidungen zur Zuverlässigkeit der Piloten. So kann es durchaus sein, dass sich die vom Antragsteller gegebenenfalls zu erbringenden Nachweise seiner Zuverlässigkeit von Bundesland zu Bundesland in ihrer Intensität erheblich voneinander unterscheiden. Ein sachlicher Grund, der es rechtfertigen würde, Berufspiloten insoweit deutschlandweit uneinheitlich zu behandeln,

ist weit und breit nicht ersichtlich.

Im Ergebnis ist die Verknüpfung beider Zuverlässigkeitsregelungen zwar nachvollziehbar. Es hätte jedoch ausgereicht, sich dabei an dem bisherigen Maßstab für die Lizenzerteilung zu orientieren, der bislang offensichtlich stets ausreichend streng war und die Entscheidung auch weiterhin dem LBA zu überlassen. Die Regelung „Im Zweifel gegen die Zuverlässigkeit“ und die weit reichenden Informationsbefugnisse der Behörden sowie Auskunftspflichten des Arbeitgebers entsprechen jedoch dem derzeit gängigen naiven Verständnis von Gefahrenabwehr als der Herstellung einer trügerischen absoluten Sicherheit, die es auch rechtfertigen soll, von jedem Wurstverkäufer und freiwilligen Helfer, der bei der Fußball-Weltmeisterschaft arbeiten will, den Nachweis seiner Zuverlässigkeit zu verlangen. Wertungswidersprüche und uneinheitliche Ergebnisse, die Betroffene unter Umständen ihre Existenz kosten können, scheinen staatlicherseits dabei in Kauf genommen zu werden.

Vieles wird in der weiteren Zukunft davon abhängen, wie die Luftsicherheitsbehörden den Begriff der Zuverlässigkeit im Sinne des § 7 LuftSiG verstehen und mit Leben erfüllen. Weitere Einzelheiten zu den bei der Prüfung einzuhaltenden Verfahren wird die noch zu erlassende Luftsicherheits-Zuverlässigkeitsüberprüfungsverordnung (vgl. VC-Info 11/12 2005 „Bericht aus dem Vorstand“) enthalten, welche insbesondere das Prüfungsverfahren regelt. Der Entwurf liegt derzeit unterschriftsreif im Bundesministerium des Innern.

David Schäfer  
Rechtsanwalt, Bremen