

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rahmenbedingungen luftsicherheitsrechtlicher Zuverlässigkeitsüberprüfungen (Bundestags-Drucksache 19/16428)

Stellungnahme

I. Der Entwurf im Allgemeinen

Der Entwurf führt zur weiteren Verbesserung der luftsicherheitsrechtlichen Zuverlässigkeitsüberprüfung („ZÜP“), anhand konkreter Erfahrungen, die die Bundesregierung zur Praxis der ZÜP in den letzten Jahren gewinnen konnte.

1. **Abwehr von Innentätern durch die ZÜP**

Die ZÜP ist ein wichtiges behördliches Instrument, um Gefahren für die Luftsicherheit durch Innentäter oder *Insider* abzuwehren. Innentäter sind Personen, die entweder selber mit Aufgaben der Luftsicherheit betraut sind, oder jedenfalls Sonderwissen über die spezifischen Ansätze der Gefahrenabwehr haben, und die gewährte Vertrauensstellung missbrauchen. Bei Anschlägen oder Anschlagversuchen der jüngeren Vergangenheit spielen sie immer wieder eine Rolle, ein Umstand, der auf seine Weise den Reifegrad des Luftsicherheitssystems zeigt. Dies Schutzschild ist für Außenstehende nur schwer zu durchdringen, ein Angriff oder wenigstens dessen Unterstützung von innen scheint häufig notwendig zu sein, wie zwei Beispiele der jüngeren Vergangenheit anhand von Medienberichten zeigen. Oktober 2015, Sharm El Sheikh: Beim Attentat auf den Flug Metrojet 9268 mit 224 Toten soll ein dem IS nahestehender Bodenmitarbeiter den improvisierten Sprengsatz im Flugzeug platziert haben. Februar 2016, Mogadischu: Beim Flug Daallo Airlines 159 zündet ein Passagier nach dem Start des Airbus A321 eine in einem präparierten Laptop verborgene Bombe, die wohl Flughafenpersonal dem Selbstmordattentäter nach Durchlaufen der Sicherheitskontrolle übergeben hatte. Neben solchen extremistisch motivierten Terroranschlägen sind psychisch kranke Einzeltäter nicht zu vernachlässigen. August 2018, Seattle-Tacoma: Ein Bodenmitarbeiter der amerikanischen Regionalfluggesellschaft Horizon Air, der als solcher vollen unbegleiteten Zugang zum Sicherheitsbereich hatte, entwendet eine Turboprop-Maschine für bis zu 78 Passagiere. Er schleppt und lässt das Flugzeug selber an, nach über einer Stunde Flug stürzt er absichtlich über unbewohntem Gebiet ab.

Gesetzgeber, Behörden und Luftfahrtindustrie haben auf diese Herausforderung reagiert. So gilt seit 2018 bei der Lufthansa-Gruppe eine Konzernrichtlinie Innentäter: Die LH-Gesellschaften schulen danach risikobasiert Mitarbeiter zum Insider-Risiko, führen für ausgewählte Mitarbeitergruppen spezifische Bewerbungsverfahren durch, sichern exponierte Betriebsteile mit besonderen Zutrittskonzepten und setzen feste, ausgebildete Ansprechpartner (*Threat Manager*) ein. Auch die ICAO legt im Global Aviation Security Plan vom November 2017 verstärkt Augenmerk auf Insider. Auf europäischer Ebene tritt Anfang 2021 eine Vorgabe in Ziffer 11.1.11 des Anhangs zur Durchführungsverordnung der Kommission 2015/1998 in Kraft, die die Luftverkehrswirtschaft auf Insider-Programme verpflichtet. Die ZÜP mit ihrem hohen Standard nach deutschem Recht sollte als wichtiges Element solcher Programme gesehen werden.

2. ZÜP als Prognoseentscheidung

Die ZÜP nach § 7 LuftSiG bleibt daneben das Kernelement der behördlichen Abwehr in Deutschland, und ihre gezielte Stärkung durch den Entwurf ist zu begrüßen. Solche nationalen Regelungen sind in Ergänzung zu den kürzlich verschärften EU-Vorschriften in der Durchführungsverordnung 2015/1998 weiterhin zulässig.

Mit der ZÜP prognostiziert die zuständige Behörde, ob von der überprüften Person potentiell eine Gefahr für die Luftsicherheit ausgeht. Zweifel fallen dem Überprüften zur Last. Nach dem BVerwG ist nur zuverlässig, wer die Gewähr bietet, jederzeit die ihm obliegenden Pflichten zum Schutz vor Angriffen auf die Luftsicherheit in vollem Umfang zu erfüllen (BVerwGE 121, 257, 262). Die Luftsicherheitsbehörde nutzt für ihre Prognose in einer Gesamtwürdigung die Hilfstatsachen nach § 7 Abs. 1a LuftSiG: alle Vorstrafen jenseits einer Minimalgrenze, laufende oder eingestellte Ermittlungs- und Strafverfahren, extremistische Bestrebungen, Drogen- oder Alkoholmissbrauch, Erpressbarkeit und Identitätstäuschung. Die Orientierung an solchen gesetzlich festgelegten Umständen dient auch dazu, das Verfahren in der Verwaltungspraxis handhabbar zu machen. Die Länder sind in Auftragsverwaltung für die Durchführung der ZÜP zuständig, und damit eine Vielzahl unterschiedlicher Behörden damit befasst.

3. ZÜP als Berufszugangsschranke und Verzögerungsrisiko

Gegenüber dem elementaren Sicherheitsbedürfnis, dem die ZÜP dient, ist sie für Luftfahrtpersonal – Piloten, Flugbegleiter, Bodenmitarbeiter der Flughäfen, Fluggesellschaften und Logistikunternehmen – eine Berufszugangsschranke im grundrechtlichen Sinne. Auch Verzögerungen im Verfahren und in der Erteilung von positiven ZÜP-Bescheinigungen können sich als Zugangshemmnis auswirken, wenn Arbeit- oder Auftraggeber nicht für einen längeren Zeitraum auf Bewerber oder Dienstleister warten (können).

Die Berufszugangsschranke ist ohne weiteres gerechtfertigt, da es um den Schutz hochwertiger Rechtsgüter und insbesondere von Leib und Leben möglicher Anschlagopfer geht (BVerfGE 126, 77, 111f.) Allerdings ist vor dem grundrechtlichen Hintergrund besonders wichtig, dass die Verhältnismäßigkeit des Vorgehens gewahrt ist. Eine relativ große Zahl an Personen durchläuft die ZÜP, aber nur bei einem kleinen Bruchteil wird eine negative Prognose der Zuverlässigkeit gestellt. Für die weit überwiegende Mehrheit der Bewerber ist die ZÜP ein „notwendiges Übel.“ Im Jahr 2018 wurden bundesweit von 233.100 Anträgen 11.600 abgelehnt, im Jahr 2019 waren es bei 189.100 Anträgen insgesamt 10.200 Ablehnungen. Damit beträgt die Negativquote der letzten Jahre – auch bei dem hohen Prüfstandard in Deutschland, bei dem jeder Zweifel ein Ablehnungsgrund ist – nur um die 5%. In der aktuellen Situation des Fachkräftemangels in bestimmten Sparten sind teilweise die Arbeitgeber angewiesen, auf Bewerber zu warten, ihnen entstehen Lücken durch solche Wartezeiten. Auch aus diesem Blickwinkel ist es wichtig, dass die Ergebnisse der ZÜP zügig zur Verfügung stehen.

In diesem Spannungsfeld sind die einzelnen Elemente des Gesetzentwurfs zu sehen.

II. Die wesentlichen Änderungen im Einzelnen

1. Standardmäßiger Abruf sicherheitsbehördlicher Informationen bei Bundespolizei und ZKA Neuer Wortlaut von § 7 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 LuftSiG

Diese Änderung ist zu begrüßen. Auf Grundlage der angepassten Vorschrift soll die Luftsicherheitsbehörde künftig standardmäßig relevante Informationen bei Bundespolizei und Zollkriminalamt abrufen können, um ihre Prognose durchzuführen. Bisher war dies für die Bundespolizei nicht vorgesehen, für das Zollkriminalamt nur fakultativ. Die Neufassung trägt zu einer Erhöhung der Luftsicherheit bei. Die künftig umfassendere Überprüfung sollte nicht zu einer verlängerten Verfahrensdauer bei der ZÜP führen.

2. Auskünfte aus dem ZStV und dem Erziehungsregister Neufassung von § 7 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 LuftSiG

Diese Änderung ist zu begrüßen. Für die Prognose eines Innetätterrisikos zentral wichtig sind Erkenntnisse, nach denen der Überprüfte zu gewalttätigem Extremismus neigt, sich möglicherweise schnell radikalisiert. Dafür ist die zuverlässige und zeitnahe Information der Luftsicherheitsbehörde über alle einschlägigen Ermittlungs- und Strafverfahren ein essentieller Baustein. Die Auskunft aus dem Zentralen Staatsanwaltschaftlichen Verfahrensregister schließt etwaige Lücken, sie ist als Auffangnetz zu verstehen, damit keine wesentlichen Informationen eventuell unberücksichtigt bleiben.

In der bisherigen Praxis fragt die Luftsicherheitsbehörde zunächst bei den in § 7 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 LuftSiG genannten Sicherheits- und Ermittlungsbehörden an, also insbesondere bei Polizei und Verfassungsschutz der Länder. In vielen Fällen sind in der Folge anhand zurückgemeldeter Aktenzeichen die Staatsanwaltschaften einzubeziehen. Die künftige Abfrage des ZStV – über das Bundesamt für Justiz - erleichtert die Verwaltungspraxis und beschleunigt die ZÜP.

3. Einrichtung eines gemeinsamen elektronischen Luftsicherheitsregisters Neuer §7a LuftSiG

Dieses Digitalisierungsvorhaben ist zu begrüßen. Hierbei muss das (politische) Ziel sein, dass sich alle Länder an der Einrichtung und Nutzung des Registers beteiligen, auch wenn verfassungsrechtlich der Bund dies nicht abschließend vorgeben kann. Nur bei Teilnahme aller Länder kann das gemeinsame Luftsicherheitsregister seine volle Effektivität entfalten.

Sein Zweck ist, die Ergebnisse einer durchgeführten Zuverlässigkeitsüberprüfung digital zu verifizieren. Durch diese enge Zweckbindung sollte den Anforderungen an die informationelle Selbstbestimmung Rechnung getragen sein. Im föderalen Aufbau führt eine Vielzahl von Behörden die ZÜP durch, deren positives Ergebnis in Papierform bescheinigt wird. Arbeitgebern werden diese Bescheinigungen insbesondere bei Einstellung bereits überprüfter Personen vorgelegt. Anhand des geplanten Registers kann ein Arbeitgeber nun eine digitale Echtheits- und Richtigkeitsprüfung solcher Bescheinigungen veranlassen, also eine bestehende ZÜP in ihrem Bestand überprüfen. Bisher war dies nur manuell möglich. Die Verwaltungspraxis zur Auskunft an den Arbeitgeber war teilweise uneinheitlich, zudem war der Abgleich nicht in Echtzeit möglich, wegen dem nötigen aktiven Austausch von Informationen zwischen den Länderbehörden.

Das Register führt zu einem Sicherheitsgewinn, da die Vorlage von gefälschten oder fehlerhaften ZÜP-Bescheinigungen noch weitergehend ausgeschlossen wird. Neben der erhöhten Sicherheit schafft das Register mehr Effizienz. Auch im Verkehr der Behörden untereinander lässt sich eine ZÜP – und hier auch ein Ablehnungsbescheid – mit dem Register in Echtzeit nachvollziehen, ohne den bisherigen Abgleich von Negativlisten. Dies schließt Schlupflöcher.

4. Erweiterte Mitteilungspflichten Arbeitgeber **Neuer § 7 Abs. 9 LuftSiG, Neufassung § 7 Abs. 9b LuftSiG**

Das angepasste LuftSiG sieht umfangreiche Mitteilungspflichten des Arbeitgebers vor, teilweise durch Präzisierung vorhandener Regelungen. Eine gezielte Mitwirkung des Arbeitgebers durch Übermittlung von Informationen ist notwendig und sinnvoll. Bei den Informationspflichten sind indes zwei wichtige Parameter zu beachten: Solche Mitteilungen verursachen beim Arbeitgeber einen bürokratischen Aufwand und sind im Einzelfall nur gerechtfertigt, wenn sie jeweils zu einer verbesserten ZÜP beitragen. Daneben hat der Arbeitgeber eine Fürsorgepflicht für den Arbeitnehmer, die mit der Meldung von Verdachtsfällen kollidieren kann.

- 4.1** Der Arbeitgeber muss – gemäß einer Präzisierung der Rechtslage im Entwurf – der für ihn zuständigen Luftsicherheitsbehörde die Tätigkeitsaufnahme neu eingestellter Personen mitteilen, wenn diese bereits von einer anderen Luftsicherheitsbehörde überprüft wurden. Die Information über den (neuen) Arbeitgeber wird nicht in das Luftsicherheitsregister aufgenommen. Allerdings wird verwaltungsintern die übermittelte Information an die ursprünglich überprüfende Behörde weitergeben. So können die beteiligten Behörden den Arbeitgeber ermitteln und informieren, sollte eine ZÜP widerrufen werden. Auch wenn es sich um einen wohl seltenen Ausnahmefall handelt, ist die Informationspflicht unter diesem Gesichtspunkt begründbar. Zur Erleichterung wäre zu prüfen, ob die Information über den aktuellen Arbeitgeber auch Teil des Luftsicherheitsregisters wird, oder die Abläufe anderweitig gestrafft werden können.
- 4.2** Daneben soll künftig auf Wunsch des Bundesrates eine allgemeine Mitteilungspflicht gelten: Arbeitgeber haben im Nachhinein bekannt gewordene Informationen zu übermitteln, die für die Zuverlässigkeit der überprüften Arbeitnehmer von Bedeutung sind. Im Sinne einer gemeinsamen, proaktiven Sicherheitskultur zwischen Behörden und Luftverkehrswirtschaft ist dies grundsätzlich zu begrüßen. Die Mitteilungspflicht in der konkreten Ausprägung im Entwurf ist meines Erachtens nur teilweise gerechtfertigt. Vielmehr ist zu differenzieren: Aus Gründen der Rechtssicherheit und damit die Systematik der ZÜP-Vorschriften gewahrt ist, bezieht sich die Meldepflicht auf den Katalog der (Hilfs-)Tatsachen nach § 7 Abs. 1a LuftSiG. Der Arbeitgeber muss also die gleichen Kategorien von Informationen übermitteln, die die Luftsicherheitsbehörde ihrer Entscheidung zugrunde legt.

Justiz und Verwaltung bekannte Tatsachen: Das sind zunächst Verurteilungen, Ermittlungs- und Strafverfahren sowie Identitätsbetrug in anderen behördlichen Verfahren. Verwaltung und Justiz liegen diese Informationen bereits vor. Deshalb kann der private Arbeitgeber schwerlich verpflichtet sein, solche Tatsachen parallel erneut zu melden. Beispiel: Läuft gegen seinen Arbeitnehmer ein Ermittlungsverfahren wegen Verstoß gegen das Waffengesetz und erfährt dies der Arbeitgeber, muss er das Verfahren nicht proaktiv der Luftsicherheitsbehörde melden. Dies ist vielmehr Sache der ermittelnden Polizei und Staatsanwaltschaft.

Mitteilung weiterer Informationen: Mit Blick auf § 7 Abs. 1a LuftSiG sind weiterhin berichtspflichtig

- Extremismus, also verfassungsfeindliche Bestrebungen bzw. Zweifel am Bekenntnis zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung;
- Alkoholismus und Abhängigkeit von Drogen oder Medikamenten;
- Erpressbarkeit durch Dritte.

Bei einer möglichen Radikalisierung Einzelner, die im Mittelpunkt der Abwehrbestrebungen steht, kann eine wichtige Frühwarnung durch den Arbeitgeber erfolgen. Er wird in vielen Fällen solche Tendenzen eher sehen als die Behörden. Demgegenüber handelt es sich um sensible Informationen, die teilweise - wie die Erkrankung an Alkoholismus - datenschutzrechtlich besonders geschützt sind. Rein praktisch werden für die Arbeitgeber komplexe Beurteilungsfragen entstehen, und die gesetzliche Anforderung gegenüber der Fürsorgepflicht schwer umsetzbar sein. So kann schwer zu entscheiden, wann Religiosität oder politische Meinungsäußerung tatsächlich in relevanten Extremismus umschlägt. Schließlich haben die Arbeitgeber nicht die Expertise der ZÜP-Behörden. Auch unternehmensinterne Innentäter-Programme stoßen auf konzeptionelle Herausforderungen, wenn sie keine Atmosphäre der Angst vor voreiliger behördliche Meldung und des Misstrauens schaffen sollen.

Nötig ist daher ein Verständnis der Vorschrift, dass nur tatsächlich verifizierte Informationen dieser Art meldepflichtig sind, sowie gesetzliche Datenschutz- und Fürsorgeanforderungen unberührt bleiben. Gegebenenfalls wäre dies im Wortlaut noch deutlicher zu machen.

5. Entkoppelung der ZÜP vom Verfahren der Lizenzerteilung für Luftfahrer **Neufassung § 4 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 3 LuftVG, § 18 Abs. 2 S. 1 LuftPersV, § 7 Abs. 6 LuftSiG**

Künftig soll die ZÜP-Bescheinigung keine formale Voraussetzung mehr für die Erteilung einer Pilotenlizenz sein. Damit trägt - der Entwurfsbegründung nach - die Bundesregierung unionsrechtlichen Bedenken der Europäischen Kommission Rechnung. Sämtliche Piloten müssen indes weiterhin im materiell-rechtlichen Sinn zuverlässig sein, § 7 Abs. 1 Nr. 4 LuftSiG, und dürfen ohne ZÜP nicht fliegen, § 7 Abs. 6 LuftSiG in der Neufassung. Der Widerruf der Lizenz ist bei Zuverlässigkeitszweifeln im Sinne des § 7 LuftSiG nun auch ausdrücklich möglich, gemäß dem neugefassten § 4 Abs. 3 LuftVG. Auf Wunsch des Bundesrates plant die Bundesregierung zudem, den die Lizenz erteilenden Luftfahrtbehörden vollen Zugriff auf das geplante Luftsicherheitsregister zu geben, um Lücken in der Überwachung zu schließen.

All dies trägt zu einem hohen Niveau der Luftsicherheit bei. Zu begrüßen ist, dass weiterhin alle Luftfahrer eine ZÜP durchlaufen müssen. Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 126, 77, 111f.) und Bundesverwaltungsgericht (BVerwGE 139, 323, 325f.) haben die ausnahmslose Zuverlässigkeitsüberprüfung von Piloten ohne weiteres für verfassungskonform angesehen, angesichts des Ranges der dadurch geschützten Rechtsgüter. Die ZÜP dient der Abwehr von Terror und schwerer Gewaltkriminalität.

Jedenfalls durch die Neufassung sind europarechtliche Bedenken gegenstandslos. Die Regelung ist unionsrechtskonform: Die von der EU erlassenen Vorschriften zu den Erlaubnissen für Luftfahrer und Luftfahrtpersonal - insbesondere zur Pilotenlizenz - hindern den deutschen Gesetzgeber nicht daran, formelle und materielle Luftsicherheits-Anforderungen an Piloten zu stellen. Die

Gesetzgebungskompetenz nach Art. 100 Abs. 2 AEUV für Luftfahrt und Luftsicherheit ist eine zwischen EU und Mitgliedstaat geteilte Zuständigkeit. Die EU regelt die Pilotenlizenz in der EU-Verordnung 2018/1139 und ihren Ausführungsvorschriften, mit dem Ziel eines hohen Niveaus von Betriebssicherheit und Unfallschutz (*Safety*). Schon aus dieser anderen Zielrichtung der Lizenz ergibt sich, dass die EU ihre Gesetzgebungszuständigkeit nicht in dem Sinne abschließend ausgeübt hat, dass nun überschießende nationale Anforderung an Piloten aus Luftsicherheitsgründen (*Security*) gesperrt wären. Die EU treibt vielmehr selber den Ausbau der Zuverlässigkeitsprüfung voran, zuletzt durch verschärfte Vorgaben in der Durchführungsverordnung 2015/1998 der Kommission.

6. Vorverlagerung der ZÜP für Flugschüler

Neufassung § 7 Abs. 6 Satz 1 LuftSiG sowie § 16 Abs. 4, § 1 Abs. 2, § 3 Abs. 1, 6 LuftSiZÜV

Für (spätere) Flugschüler wird die abgeschlossene ZÜP nun schon vor Aufnahme der Ausbildung verlangt. Hiergegen bestehende keine durchgreifenden rechtlichen Bedenken, siehe hierzu die vorstehenden Ausführungen. Auch aus Sicherheitssicht ist dies sinnvoll und stimmig: Potentielle Täter sollen relevante Kenntnisse und Fertigkeiten von vorneherein nicht erwerben können, wie der Fall der Terroristen des 11. September 2001 zeigt.

**Antrag auf Abschaffung der Zuverlässigkeitsüberprüfungen für Privatpiloten und Luftsportler
(Bundestags-Drucksache 19/16481)**

Stellungnahme

Zunächst verweise ich auf die obige Stellungnahme zum Gesetzentwurf. Mit ihrem Entwurf begegnet die Bundesregierung Bedenken der Europäischen Kommission, die Bescheinigung der Zuverlässigkeit nach § 7 LuftSiG zur formellen Voraussetzung der Lizenz zu machen. Die Zuverlässigkeitsprüfung („ZÜP“) von Privatpiloten und Luftsportlern ist unter rechtlichen Gesichtspunkten zulässig, zudem dient sie einem hohen Niveau der Luftsicherheit.

I. Rechtliche Zulässigkeit

Die Bundesrepublik hat weiterhin eine Gesetzgebungskompetenz zur ZÜP, auch von Privatpiloten. Etwas Anderes wäre nur anzunehmen, wenn das Unionsrecht im Sinne von Art. 2 Abs. 2 Satz 2 AEUV eine abschließende Regelung der ZÜP träfe, und damit eine nationale Regelung durch den deutschen Gesetzgeber sperrt. Das ist nicht der Fall.

1. ZÜP als Voraussetzung für die Lizenz

Es ist schon zweifelhaft, ob die EU-Vorschriften zur Lizenz überhaupt abschließend sind, siehe dazu die Ausführungen oben. Das zeigt sich auch daran, dass das deutsche Recht überschießend zum Unionsrecht eine - gesondert vom LuftSiG zu sehende - „betriebliche“ Zuverlässigkeit nach § 4 Abs. 1 Nr. 3 1. Fall LuftVG fordert und die Gültigkeit dieser Anforderung bisher keine Seite in Abrede gestellt hat, soweit ersichtlich. Jedenfalls räumt die Bundesregierung durch ihren Gesetzentwurf etwaige Bedenken einer fehlenden Gesetzgebungskompetenz aus, die ZÜP ist künftig nicht mehr für die Lizenzerteilung als solche erforderlich.

2. Keine abschließende Harmonisierung der ZÜP

Die europaweite Harmonisierung der ZÜP in der Durchführungsverordnung 2015/1998 der Kommission ist ebenfalls nicht abschließend. Vielmehr bildet das Unionsrecht zur ZÜP einen zwingenden Sockel, auf den die Mitgliedstaaten ohne weiteres aufbauen können. Dies lässt sich am Wortlaut einer Reihe von Bestimmungen der Durchführungsverordnung ablesen, so insbesondere an Ziffer 11.1.3 des Anhangs zur Durchführungsverordnung 2015/1998 („Nach Maßgabe der anwendbaren Vorschriften des Unionsrechts und des nationalen Rechts umfasst eine Zuverlässigkeitsüberprüfung *zumindest*...“). Die fortbestehende nationale Kompetenz für die ZÜP als Instrument der Luftsicherheit zieht die Kommission, soweit ersichtlich, auch nicht in Zweifel. Das materielle deutsche Recht zur ZÜP geht weiterhin deutlich über das Unionsrecht hinaus, beispielsweise beim Kreis der zu überprüfenden Personen. Mangels Harmonisierung und fortbestehenden Unterschieden zwischen Mitgliedstaaten erkennt Deutschland Zuverlässigkeitsüberprüfungen anderer Mitgliedstaaten nicht ohne weiteres an.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Verfassungsmäßigkeit der Überprüfung von Privatpiloten bejaht (BVerfGE 126, 77, 111f.). Für überprüfte Personen gilt, dass Zuverlässigkeitszweifel auch

bei Verurteilungen wegen Delikten bestehen, die nicht mit dem Luftverkehr zusammenhängen. Aus allen strafgerichtlichen Verurteilungen leitet der Gesetzgeber für den Normalfall eine Tendenz des Überprüften zur fehlenden Regeltreue und damit ein Innetäter-Risiko ab. Bei dieser Wertung handelt es sich um eine gesetzgeberische Grundsatzentscheidung im LuftSiG.

3. Künftige Differenzierung zwischen erweiterter und normaler ZÜP im EU-Recht

Bereits heute führt die deutsche Luftsicherheitsbehörde gemäß § 7 Abs. 3 LuftSiG bei jeder ZÜP ein Prüfprogramm durch, das den Maßstäben der erweiterten Zuverlässigkeitsprüfung entspricht, die EU-weit ab 2021 gelten. Die Einhaltung der kurzen Frist von 12 Monaten zur Wiederholung der ZÜP ist nicht erforderlich, wenn der Mitgliedstaat eine Nachberichtspflicht eingerichtet hat, einen Mechanismus zur laufenden Überprüfung gemäß Ziffer 11.1.7 Buchstabe a der Durchführungsverordnung 2015/1998 in der ab 2021 geltenden Fassung. Meiner Ansicht nach erfüllt insbesondere § 7 Abs. 9 LuftSiG diese unionsrechtliche Möglichkeit, zumal das Unionsrecht dem deutschen Gesetzgeber einen Spielraum einräumt („Die Modalitäten der Unterrichtung, des Austauschs von Informationen zwischen den zuständigen Behörden, Betreibern und Stellen sowie der Informationsinhalt werden gemäß den nationalen Rechtsvorschriften festgelegt und überwacht.“) Wegen der Nachberichtspflicht nach dem LuftSiG bestehen in Deutschland aus EU-Recht keine starre Fristen zur Auffrischung der ZÜP.

II. Notwendigkeit für ein hohes Niveau der Luftsicherheit

Aus Sicht eines Luftverkehrsunternehmens ist das Cockpit einer der für die Luftsicherheit sensibelsten Bereiche. Erlangt ein Täter unmittelbar oder mittelbar Gewalt hierüber, kann er den bewussten Absturz des Flugzeuges und hohe Schäden herbeiführen. Es ist nicht ersichtlich, warum dies bei nicht-kommerzieller Nutzung anders sein sollte, gerade auch bei Nutzung eines kleineren Flugzeugs durch Selbstmordattentäter als fliegendem Sprengsatz. Im Gegenteil fehlt hier das Element der sozialen Kontrolle durch andere Besatzungsmitglieder. Es ist weiterhin nicht ersichtlich, warum angesichts des vom LuftSiG insgesamt weit gesteckten Überprüfungskreises gerade Privatpiloten von der Überprüfung auszunehmen sind.

Schon in ihrer Begründung zum Entwurf des LuftSiG 2005 bezieht sich die Bundesregierung auf die Entführung eines Motorseglers durch einen geistig verwirrten Mann im Januar 2003, am Boden eines Flugplatzes im hessischen Babenhausen. Der Täter kreiste seinerzeit mehrere Stunden über der Frankfurter Innenstadt und drohte damit, das Flugzeug in die EZB zu stürzen.

Frankfurt, 6.2.2020

Dr. Christoph Schaefer
Syndikusrechtsanwalt
Konzernabteilung Luftsicherheit