

24.09.01**Empfehlungen
der Ausschüsse**Vk - Inzu **Punkt 114** der 767. Sitzung des Bundesrates am 27. September 2001

**Verordnung zur Regelung des Verfahrens der Zuverlässigkeitsüberprüfung auf dem Gebiet des Luftverkehrs
(Luftverkehr-Zuverlässigkeitsüberprüfungsverordnung)****Der federführende Verkehrsausschuss und
der Ausschuss für Innere Angelegenheiten**

empfehlen dem Bundesrat, der Verordnung gemäß Artikel 80 Abs. 2 des Grundgesetzes nach Maßgabe folgender Änderungen zuzustimmen:

Vk,
In**1. Zu § 3 Abs. 3 Nr. 6**

In § 3 Abs. 3 sind in der Nummer 6 die Wörter "Wohnsitze der letzten fünf Jahre" durch die Wörter "Wohnsitze der letzten zehn Jahre" zu ersetzen.

Als Folge

ist in § 4 Abs. 2 und Abs. 6 das Wort "fünf" jeweils durch das Wort "zehn" zu ersetzen.

Begründung:

Eine Überprüfung, die sich auf die Wohnsitze der letzten fünf Jahre beschränkt, wäre unvertretbar eingeschränkt. Gerade die Erkenntnisse, die sich aus den Anschlägen in den USA ergeben, machen deutlich, wie wichtig die Durchleuchtung der Lebensverhältnisse über längere Zeit zurück ist. Es gibt kein rechtliches und sachliches Hindernis, die unter Sicherheitsgesichtspunkten ("Schläfer"-Problematik) mindestens gebotene Rückschau auf die letzten zehn Jahre vorzunehmen.

Ausgeliefert am 25. SEP. 2001

...

2. Zu § 4 Abs. 1 nach Satz 4 - neu -Vk,
In

In § 4 Abs. 1 ist nach Satz 4 folgender Satz einzufügen:

"Die Polizeibehörden teilen sämtliche vorhandenen Erkenntnisse mit."

Begründung:

Diese Vorschrift soll sicherstellen, dass tatsächlich alle vorhandenen Erkenntnisse der überprüfenden Luftfahrtbehörde mitgeteilt werden. Dies ist sowohl zur zutreffenden Beurteilung der Zuverlässigkeit bei der zuständigen Luftfahrtbehörde als auch zur Sicherstellung eines bundesweit gleichförmigen Überprüfungsstandards bei allen Luftfahrtbehörden unverzichtbar. Unverzichtbar ist dies auch zur gegenseitigen Anerkennung der in den einzelnen Ländern durchgeführten Zuverlässigkeitsüberprüfungen.

In 3. Zu § 4 Abs. 1 Satz 6 und 7

In § 4 Abs. 1 sind in Satz 6 die Wörter ", soweit tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht einer früheren Tätigkeit des Betroffenen für den Staatssicherheitsdienst vorliegen und dies für die Beurteilung der Zuverlässigkeit erforderlich ist" und der Satz 7 zu streichen.

Begründung:

Durch die Streichung des 2. Halbsatzes des § 4 Abs. 1 Satz 6 „soweit tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht einer früheren Tätigkeit des Betroffenen für den Staatssicherheitsdienst vorliegen und dies für die Beurteilung der Zuverlässigkeit erforderlich ist“ wird eine Regelanfrage beim Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (BStU) normiert.

Eine regelmäßige Anfrage beim BStU ist zur Gewährleistung der Sicherheit des Luftverkehrs gerechtfertigt, da Erkenntnisse über Tätigkeiten des Betroffenen beim Staatssicherheitsdienst der ehemaligen DDR in der Regel Rückschlüsse auf die für die Sicherheit eines Flughafens relevante Zuverlässigkeit einer Person erlauben. Die Neigung zu konspirativer Betätigung ist generell ein für die Beurteilung der Zuverlässigkeit zumindest abwägungsrelevanter Gesichtspunkt, dem im Rahmen der Einzelfallbeurteilung in verhältnismäßiger Weise Rechnung zu tragen ist. Die sichere Kenntnis derartiger Umstände ist unerlässlich um eine aussagekräftige Zuverlässigkeitsbeurteilung vorzunehmen.

(noch Ziff. 3)

Nachdem es in der Natur konspirativer Tätigkeiten liegt, dass "tatsächliche Anhaltspunkte" dafür häufig fehlen, ist eine regelmäßige Anfrage beim BStU aus Sicherheitsgesichtspunkten unerlässlich.

Bei einer Regelanfrage erübrigt sich § 4 Abs. 1 Satz 7, der die Mitteilung der Anfrage beim BStU als Ausnahmefall vorsieht.

Vk,
In

4. Zu § 4 Abs. 5

In § 4 ist der Absatz 5 zu streichen.

Begründung:

Der in der Verordnung enthaltenen Schnellüberprüfung ist mit allem Nachdruck zu widersprechen. Hiermit werden die Erfordernisse des Schutzes des Luftverkehrs vor terroristischen und kriminellen Angriffen und der allgemeinen Sicherheit in unvertretbarer Weise gegenüber vermeintlichen Belangen der Flexibilität des Personaleinsatzes zugunsten von Nutzergruppen zurückgestellt, die nach den praktischen Erfahrungen teilweise nicht die geringste Sorgfalt bei der Auswahl zuverlässigen Betriebspersonals erkennen lassen. Die Schnellüberprüfung erbringt lediglich einen Überblick über Fahndungsdateien. Verfassungsschutzkenntnisse können damit überhaupt nicht gewonnen werden. Gerade auf solche Erkenntnisse kommt es aber bei der potentiellen Täterstruktur vor allem an. Eine solche Sicherheitslücke ist angesichts der Bedrohung des Luftverkehrs durch Anschläge und der Tatsache, dass der Luftverkehr als Anschlagmittel missbraucht werden kann, nicht hinnehmbar.

In

5. Zu § 5 Abs. 2

In § 5 ist der Absatz 2 wie folgt zu fassen:

"(2) In der Regel fehlt es an der erforderlichen Zuverlässigkeit, wenn der Betroffene

- a) innerhalb der letzten zehn Jahre vor der Überprüfung wegen versuchter oder vollendeter Straftaten rechtskräftig verurteilt wurde, oder
- b) innerhalb der letzten fünf Jahre Mitglied in einer Organisation im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 1 und 3 des Bundesverfassungsschutzgesetzes war."

(noch Ziff. 5)

Als Folge

in § 5 Abs. 3:

- In Satz 1 sind die Wörter "einer rechtskräftigen Verurteilung wegen anderer Straftaten, bei" zu streichen.
- Satz 2 Nr. 3 ist wie folgt zu fassen:
"3. tatsächliche Anhaltspunkte für das Unterhalten von Kontakten zu Organisationen im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 1 und 3 des Bundesverfassungsschutzgesetzes,"

Begründung:

Von der Unzuverlässigkeit des Betroffenen ist jedenfalls dann regelmäßig auszugehen, wenn er wegen vorsätzlicher Straftaten rechtskräftig verurteilt ist. Dies gilt sowohl im Hinblick auf die Erfordernisse der Sicherheit des Luftverkehrs vor terroristischen und kriminellen Sabotageakten als auch für die allgemeine Sicherheit. Rechtskräftige Verurteilungen wegen vorsätzlicher Straftaten stellen eine Manifestation der Tatsache dar, dass der Betroffene entweder nicht gewillt oder nicht in der Lage ist, die Rechtsordnung zu respektieren. Die Unterscheidung nach der Bedeutsamkeit der Straftaten ist insoweit nicht zielführend. In keinem der Fälle kann deshalb in der Regel sein Zutritt zu sicherheitsrelevanten Bereichen des Flughafens verantwortet werden. Besonderen Konstellationen des Einzelfalls kann durch das Regel-Ausnahmeverhältnis hinreichend Rechnung getragen werden.

Ebenso ist von der Regelunzuverlässigkeit des Betroffenen bei der Unterstützung oder Verfolgung von extremistischen Bestrebungen (i.S.v. § 3 Abs. 1 Nr. 1 und 3 BVerfSchG) innerhalb der letzten zehn Jahre auszugehen. Die ausdrückliche Normierung eines solchen Regelunzuverlässigkeitstatbestandes gebietet die sich mittlerweile abzeichnende neuere Rechtsprechungspraxis, die im Rahmen von Einzelfallabwägungen vermehrt auf konkrete Anhaltspunkte für die Gewaltbereitschaft der extremistischen Organisation auf der einen Seite und des konkreten Betroffenen auf der anderen Seite abstellt. Es kann jedoch nicht Aufgabe der Verfassungsschutzbehörden sein, Persönlichkeitsbilder der zu Überprüfenden zu erstellen. Ferner unterwerfen extremistische Vereinigungen häufig, um behördliche Maßnahmen zu erschweren, ihre Mitglieder Friedlichkeitspostulaten, auch wenn sich die dahinter stehende Ideologie gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung richtet. Vor allem angesichts der jüngsten Ereignisse ist offenkundig, dass sich solche Taktiken jederzeit revidieren lassen.

(noch Ziff. 5)

Von der Regelunzuverlässigkeit eines Betroffenen bereits dann auszugehen, wenn er extremistische Bestrebungen innerhalb der letzten zehn Jahre verfolgt oder unterstützt hat oder auf seine oder die Gewaltbereitschaft der Vereinigung abzustellen, ist in Anbetracht der sicherheitsrechtlichen Empfindlichkeit des Flughafenbereichs nicht übermäßig. Bereits die Unterstützung in einer extremistischen Organisation birgt die Gefahr der negativen Beeinflussbarkeit des Betroffenen. Nachdem die Realität zeigt, dass extremistische Gruppen häufig zu extremen Maßnahmen greifen um ihre Ziele durchzusetzen, ist der weitreichende Eingriff in die Berufsfreiheit des Betroffenen gerechtfertigt. Nachdem nicht mehr nur die Sicherheit der Fluggäste auf dem Spiel steht, sondern auch der Einsatz von Flugzeugen als „Sprengkörper“ zu befürchten sein kann, hat die Sicherheit des Flugverkehrs unbedingt Vorrang vor Individualinteressen zu erhalten. Besonderheiten des Einzelfalls können ohnehin im Rahmen des Regel-Ausnahme-Verhältnisses Berücksichtigung finden.

Als Folgeänderung ist in § 5 Abs. 3 der 1. Halbsatz zu streichen, da diese Fälle bereits von Absatz 2 erfasst sind.

Ferner ist eine Änderung des § 5 Abs. 3 Nr. 2 geboten, da die dort geregelten Fallkonstellationen ebenfalls teilweise von § 5 Abs. 2 erfasst sind. Tatsächliche Hinweise für das Unterhalten von Kontakten zu extremistischen Organisationen sollen jedoch weiterhin im Rahmen der Einzelfallprüfung Berücksichtigung finden.

6. Zu § 10 Abs. 1 Satz 1

Vk,
In

In § 10 Abs. 1 sind in Satz 1 die Wörter "innerhalb der letzten fünf Jahre" durch die Wörter "innerhalb des letzten Jahres" zu ersetzen.

Begründung:

Der in der Verordnung vorgesehene Überprüfungsrhythmus von fünf Jahren ist aus Gründen der Sicherheit des Luftverkehrs und der allgemeinen Sicherheit nicht akzeptabel. Innerhalb von fünf Jahren können Erkenntnisse anfallen, die sowohl dem Arbeitgeber als auch der Überprüfungsbehörde verborgen geblieben sind. Dies gilt für Straftaten und – gegebenenfalls noch gewichtiger – für Erkenntnisse, die zwischenzeitlich bei den Verfassungsschutzbehörden angefallen sind. Nach den Anschlägen in den USA, an dem Täter beteiligt waren, die ihren Wohnsitz auch in Deutschland hatten, kann ein solches

(noch Ziff. 6)

Sicherheitsdefizit durch einen zu weit gesteckten Überprüfungsrhythmus nicht hingenommen werden.

Vk,
In

7. Zu § 10 Abs. 2

In § 10 sind in Absatz 2 die Wörter "in der Regel bis zu einen Tag im Monat" durch die Wörter "in der Regel einmal pro Jahr" zu ersetzen.

Begründung:

Gerade gelegentliche Zutritte zu Sicherheitsbereichen bergen ein hohes Anschlags- und Ausspähungsrisiko. Die schon jetzt über das Verhalten der Täter in den USA vorliegenden Erkenntnisse lassen es nicht zu, dass Zutritte zu Flughafensicherheitsbereichen in einer größeren Häufigkeit erlaubt werden, ohne dass die Möglichkeit besteht, die Zuverlässigkeit solcher Personen zu überprüfen.

Vk,
In

8. Zu § 10a - neu -

Nach § 10 ist folgender § 10a einzufügen:

"§ 10a

Betroffene, die vor Einleitung der Zuverlässigkeitsüberprüfung nicht mindestens fünf Jahre Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt im Geltungsbereich des Luftverkehrsgesetzes gehabt haben, dürfen nicht allgemein zugängliche und sicherheitsempfindliche Flughafenbereiche nach den §§ 19b Abs. 1 Nr. 3 und 20a Abs. 1 Nr. 2 des Luftverkehrsgesetzes auch nach Abschluss der Zuverlässigkeitsüberprüfung ohne Erkenntnisse nur dann betreten, wenn jeweils vorher eine Überprüfung nach § 29c Abs. 2 Nr. 2 des Luftverkehrsgesetzes erfolgt ist."

(noch Ziff. 8)

Begründung:

Bei Personen, die sich weniger als fünf Jahre in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten, sind nach den vorliegenden Erfahrungen die Ergebnisse der Zuverlässigkeitsüberprüfung teilweise wenig aussagekräftig. Dies gilt insbesondere für Personen, die aus den ehemaligen Ostblockstaaten oder aus dem afro-asiatischen Bereich kommen. Gerade diese Regionen werden immer wieder von Konflikten erschüttert, die eine erhöhte Gefährdung des Luftverkehrs nach sich ziehen. Eine Verschärfung der Problematik hat sich aus den Anschlägen in den USA ergeben. Bei der zunehmenden Neigung einer Reihe von Nutzergruppen der Flughäfen, zur Minimierung von Personalkosten auf Betriebspersonal aus diesen Regionen zurückzugreifen, liegt hierin ein alarmierendes Sicherheitsproblem. Abgesehen von den Fällen, in denen den deutschen Verfassungsschutz- und Polizeibehörden Informationen aus dem jeweiligen Heimatstaat oder Drittländern vorliegen, besteht ein hohes Risiko, dass Mitglieder ausländischer extremistischer Organisationen das Zuverlässigkeitsüberprüfungsverfahren unauffällig durchlaufen und anschließend eine Tätigkeit im sicherheitsempfindlichen Bereich eines Flughafens aufnehmen. Zwar kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich derartige Personen auch über einen längeren Zeitraum passiv verhalten (sogenannte „Schläfer“) und so auch durch eine spätere Überprüfung nicht enttarnt werden können. Das Risiko, dass nicht erkannte Extremisten in den Besitz einer Zutrittsberechtigung kommen, sinkt jedoch um so mehr, je länger sie sich vorher im Bundesgebiet aufgehalten haben müssen. § 29d Abs.1 LuftVG eröffnet die rechtlichen Möglichkeiten für ein solches Verfahren insoweit, als die Luftfahrtbehörden entscheiden, welchen Personen eine Berechtigung zum Zugang zu Sicherheitsbereichen eines Flughafens erteilt werden kann. Die Luftfahrtbehörden können damit auch entscheiden, unter welchen Voraussetzungen der Zugang eröffnet wird.

25.09.01**Empfehlungen**
der AusschüsseVk - Inzu **Punkt 114** der 767. Sitzung des Bundesrates am 27. September 2001

Verordnung zur Regelung des Verfahrens der Zuverlässigkeitsüberprüfung auf dem Gebiet des Luftverkehrs
(Luftverkehr-Zuverlässigkeitsüberprüfungsverordnung)

Ziffer 5 der Drucksache 726/1/01 wird wie folgt gefasst:

In 5. Zu § 5 Abs. 2 und Abs. 3

§ 5 ist wie folgt zu ändern:

a) Absatz 2 ist wie folgt zu fassen:

"(2) In der Regel fehlt es an der erforderlichen Zuverlässigkeit,

a) wenn der Betroffene innerhalb der letzten 10 Jahre vor der Überprüfung wegen versuchter oder vollendeter Straftaten rechtskräftig verurteilt wurde, oder

b) tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass der Betroffene Bestrebungen nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 oder 3 BVerfSchG verfolgt oder unterstützt oder innerhalb der letzten 10 Jahre verfolgt oder unterstützt hat."

b) Absatz 3 ist wie folgt zu ändern:

aa) Satz 1 ist wie folgt zu fassen:

"Bei Verurteilungen und Bestrebungen nach Abs. 2, die länger als 10 Jahre zurückliegen, ... (weiter wie Vorlage)".

Ausgeliefert am 26. SEP. 2001

bb) Satz 2 Nr. 3 ist wie folgt zu fassen:

„3. tatsächliche Anhaltspunkte für das Unterhalten von Kontakten zu Organisationen im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 1 oder 3 BVerfSchG,“.

Begründung:

Von der Unzuverlässigkeit des Betroffenen ist jedenfalls dann regelmäßig auszugehen, wenn er wegen vorsätzlicher Straftaten rechtskräftig verurteilt ist. Dies gilt sowohl im Hinblick auf die Erfordernisse der Sicherheit des Luftverkehrs vor terroristischen und kriminellen Sabotageakten als auch für die allgemeine Sicherheit. Rechtskräftige Verurteilungen wegen vorsätzlicher Straftaten stellen eine Manifestation der Tatsache dar, dass der Betroffene entweder nicht gewillt oder nicht in der Lage ist, die Rechtsordnung zu respektieren. Die Unterscheidung nach der Bedeutsamkeit der Straftaten ist insoweit nicht zielführend. In keinem der Fälle kann deshalb in der Regel sein Zutritt zu sicherheitsrelevanten Bereichen des Flughafens verantwortet werden. Besonderen Konstellationen des Einzelfalls kann durch das Regel-Ausnahmeverhältnis hinreichend Rechnung getragen werden.

Ebenso ist von der Regelunzuverlässigkeit des Betroffenen bei der Unterstützung oder Verfolgung von extremistischen Bestrebungen (i.S.v. § 3 Abs. 1 Nr. 1 und 3 BVerfSchG) innerhalb der letzten 10 Jahre auszugehen. Die ausdrückliche Normierung eines solchen Regelunzuverlässigkeitstatbestandes gebietet die sich mittlerweile abzeichnende neuere Rechtsprechungspraxis, die im Rahmen von Einzelfallabwägungen vermehrt auf konkrete Anhaltspunkte für die Gewaltbereitschaft der extremistischen Organisation auf der einen Seite und des konkreten Betroffenen auf der anderen Seite abstellt. Es kann jedoch nicht Aufgabe der Verfassungsschutzbehörden sein, Persönlichkeitsbilder der zu Überprüfenden zu erstellen. Ferner unterwerfen extremistische Vereinigungen häufig, um behördliche Maßnahmen zu erschweren, ihre Mitglieder Friedlichkeitspostulaten, auch wenn sich die dahinter stehende Ideologie gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung richtet. V.A. angesichts der jüngsten Ereignisse ist offenkundig, dass sich solche Taktiken jederzeit revidieren lassen.

Von der Regelunzuverlässigkeit eines Betroffenen bereits dann auszugehen, wenn er extremistische Bestrebungen innerhalb der letzten 10 Jahre verfolgt oder unterstützt hat, ohne auf eine exponierte Position in der Vereinigung, oder auf seine oder die Gewaltbereitschaft der Vereinigung abzustellen, ist in Anbetracht der sicherheitsrechtlichen Empfindlichkeit des Flughafenbereichs nicht übermäßig. Bereits die Unterstützung einer extremistischen Organisation birgt die Gefahr der negativen Beeinflussbarkeit des Betroffenen in sich. Nachdem die Realität zeigt, dass extremistische Gruppen häufig zu extremen Maßnahmen greifen um ihre Ziele durchzusetzen, ist der weitreichende Eingriff in die Berufsfreiheit des Betroffenen gerechtfertigt. Nachdem nicht mehr nur die Sicherheit der Fluggäste auf dem Spiel steht, sondern auch der Einsatz von Flugzeugen als „Sprengkörper“ zu befürchten sein kann, hat die

Sicherheit des Flugverkehrs unbedingt Vorrang vor Individualinteressen zu erhalten. Besonderheiten des Einzelfalls können ohnehin im Rahmen des Regel-Ausnahme-Verhältnisses Berücksichtigung finden.

Als Folgeänderung der empfohlenen Fassung des Absatzes 2 ist in Absatz 3 der 1. Halbsatz zu streichen, da dies Fälle bereits von Absatz 2 erfasst sind.

Ferner ist eine Folgeänderung des Absatz 3 Satz 2 Nr. 3 geboten, da die dort geregelten Fallkonstellationen ebenfalls teilweise von Absatz 2 erfasst sind. Tatsächliche Hinweise für das Unterhalten von Kontakten zu extremistischen Organisationen sollen jedoch weiterhin im Rahmen der Einzelfallprüfung Berücksichtigung finden.