

Zur Verfassungsmäßigkeit des § 7 LuftSiG.

Die Pflicht, sich einer Zuverlässigkeitsprüfung nach dem LuftSiG zu unterziehen, gilt auch für Inhaber der unbefristet gültigen PPL(C) mit Klassenberechtigung RMS.

Angewandte Normen: § 4 Abs. 1 S 2 Nr. 3 und Abs. 3 LuftVG, § 7 Abs. 1 Nr 4, Abs. 2 und Abs. 3 LuftSiG

Gericht: BVerwG, Urt. vom 14.04.2011, Az.: 3 C 20/10

Veröffentlicht in: –

Zum Sachverhalt:

Der Kläger wendet sich gegen den Teilwiderrief seiner Berechtigung zum Führen von Luftfahrzeugen.

Der 1974 geborene Kläger erwarb 1991 einen befristeten Luftfahrerschein für Segelflugzeugführer. Die Erlaubnis wurde in der Folgezeit verlängert und um weitere Berechtigungen, u.a. zum Führen von Motorseglern, erweitert. Im Oktober 2003 erteilte die Beklagte dem Kläger einen unbefristeten Luftfahrerschein für Segelflugzeugführer, der die Berechtigung zum Führen von Segelflugzeugen mit Hilfsantrieb, die Klassenberechtigung für Reisemotorsegler (TMG) und die Berechtigung zum Schleppen anderer Luftfahrzeuge und anderer Gegenstände ohne Fangschlepp hinter Motorseglern umfasste.

Als sich der Kläger im Juli 2005 nach der Umsetzung der Regelungen über die Zuverlässigkeitsüberprüfung für Luftfahrer nach dem Luftsicherheitsgesetz (LuftSiG) erkundigte, forderte ihn die Beklagte auf, eine solche Überprüfung zu beantragen. Dem kam der Kläger nicht nach. Daraufhin widerrief die Beklagte mit Bescheid vom 29.9.2005 die dem Kläger erteilten Erlaubnisse für Motorsegler im Sinne von § 4 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 1 Abs. 2 Nr. 5 des Luftverkehrsgesetzes (LuftVG), forderte ihn auf, den Luftfahrerschein binnen einer Woche abzugeben, und ordnete die sofortige Vollziehung dieser Verfügungen an. Da wegen unterbliebener Antragstellung keine positive Entscheidung über die Zuverlässigkeit des Klägers vorliege, fehle die Er-

teilungsvoraussetzung des § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 LuftVG; die Berechtigung des Klägers zum Führen von Motorseglern sei daher zwingend zu widerrufen. Den Widerspruch des Klägers wies die Beklagte mit Bescheid vom 13.1.2006 zurück, soweit er gegen den Widerruf der Lizenzen und die Anordnung der Vorlage des Luftfahrerscheins gerichtet war. Sie stellte dem Kläger einen Luftfahrerschein für Segelflugzeuge ohne die widerrufenen Erlaubnisse aus.

Die Klage blieb beim Verwaltungsgericht ohne Erfolg. Die Berufung des Klägers hat das Oberverwaltungsgericht zurückgewiesen. Zur Begründung wird ausgeführt: Die Beklagte habe die Erlaubnisse für Motorsegler zu Recht widerrufen, weil eine positive Feststellung der luftsicherheitsrechtlichen Zuverlässigkeit des Klägers fehle. Mit der Neufassung von § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 LuftVG hätten sich die Anforderungen an die Zuverlässigkeit von Luftfahrern erhöht. Sie sei

nicht nur bei der Neuerteilung einer Erlaubnis zu überprüfen, vielmehr müssten auch die Piloten einen solchen Nachweis führen, die ihre Lizenz noch nach altem Recht erhalten hätten. Ermessens-

fehler stünden nicht in Rede; liege ein Widerrufsgrund vor, sei die Behörde zum Widerruf verpflichtet. Die den Widerruf tragenden gesetzlichen Grundlagen stünden im Einklang mit der Verfassung. Das Gesetz zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben habe nicht der Zustimmung des Bundesrats bedurft. Die den Kläger treffenden Neuregelungen seien auch materiell verfassungsgemäß. Der Privatpiloten abverlangte Nachweis ihrer Zuverlässigkeit sei eine durch wichtige Gemeinwohlbelange veranlasste, den Anfor-

Diese Entscheidung wurde
heruntergeladen von der Seite
www.PilotUndRecht.de

derungen des Bestimmtheitsgrundsatzes genügende und verhältnismäßige Einschränkung ihrer allgemeinen Handlungsfreiheit. Soweit die Zuverlässigkeitsüberprüfung mit der Erhebung, Speicherung und Weiterverarbeitung personenbezogener Daten verbunden sei, seien die Anforderungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung gewahrt. Ebenso wenig verstoße die geforderte Überprüfung gegen europäisches Gemeinschaftsrecht. Die maßgebliche Verordnung hindere den nationalen Gesetzgeber nicht, über die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben hinauszugehen und einen weiteren Personenkreis einer Zuverlässigkeitsüberprüfung zu unterziehen.

Zur Begründung seiner Revision macht der Kläger geltend: Die von den Privatpiloten geforderte Zuverlässigkeitsüberprüfung sei verfassungswidrig. Sie würden ohne Anlass unter generellen Terrorismusverdacht gestellt. Die Behörden verlangten zum Teil absurde Nachweise und schlössen aus geringfügigen Verstößen auf mangelnde Zuverlässigkeit. Ein Widerrufsgrund könne nicht allein daraus hergeleitet werden, dass kein Antrag auf Durchführung einer Zuverlässigkeitsüberprüfung gestellt worden sei. Inhaber von Altlizenzen seien zu einer solchen Antragstellung nicht verpflichtet; zudem setze ein Widerruf konkrete Anhaltspunkte für einen Terrorismusverdacht voraus. Abgesehen davon sei das Gesetz zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben ohne die erforderliche Zustimmung des Bundesrates zustande gekommen. Die Regelungen zur Zuverlässigkeitsüberprüfung verletzten außerdem sein Recht auf informationelle Selbstbestimmung. § 7 LuftSiG sehe verdachtslose Eingriffe in dieses Recht mit großer Streubreite sowie hoher Eingriffsintensität vor. Solche Maßnahmen setzten nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts das Vorliegen einer konkreten Gefahr voraus; diese Gefahr müsse zudem gerade in Bezug auf die Sicherheit des Luftverkehrs im Sinne von § 1 LuftSiG bestehen. Daran fehle es. Das Luftsicherheitsgesetz enthalte auch keinen Katalog der Kriterien für die Bewertung der Zuverlässigkeit; die Gebote der Normenbestimmtheit und -klarheit seien deshalb

nicht gewahrt. Ebenfalls nur unzureichend geregelt seien die Einzelheiten der Erhebung, Speicherung und Löschung von personenbezogenen Daten. Dass auch Auskünfte über noch laufende Ermittlungsverfahren eingeholt werden könnten, verstoße gegen die Unschuldsvermutung. Auch den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und des Gleichbehandlungsgebotes genügten die Regelungen nicht. Anders als die deutschen Piloten würden ausländische Piloten keiner Zuverlässigkeitsüberprüfung unterzogen. Nicht überprüft würden auch Pkw- und Lkw-Fahrer, obwohl sie ebenfalls einen Sprengstoffanschlag verüben könnten und selbst bei einem Pkw eine erheblich höhere Zuladung möglich sei als bei einem Motorsegler. Strengere als im Gemeinschaftsrecht vorgesehene Maßnahmen dürften in der Bundesrepublik nur ergriffen werden, wenn hier eine intensivere Gefährdungslage bestehe als anderswo; das sei aber nicht der Fall.

Der Senat hat das Revisionsverfahren mit Beschluss vom 20.5.2009 ausgesetzt, weil dem Bundesverfassungsgericht in einem Normenkontrollverfahren gemäß Art. 100 Abs. 1 GG die Frage zur Entscheidung vorlag, ob § 7 Abs. 1 Nr. 4 LuftSiG i.V.m. § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 LuftVG verfassungsgemäß ist. Das Bundesverfassungsgericht hat mit Beschluss vom 4.5.2010, 2 BvL 8/07 und 9/07, (NVwZ 2010, 1146) festgestellt, dass diese Regelungen mit dem Grundgesetz vereinbar sind, "soweit danach eine Zuverlässigkeitsprüfung erforderlich ist für Luftfahrer im Sinne des § 4 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 1 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 4 des LuftVG".

Die Beklagte tritt der Revision entgegen. Die luftsicherheitsrechtliche Zuverlässigkeit sei auch bei Inhabern von Altlizenzen zu überprüfen. Zweifel an der Zuverlässigkeit im Sinne von § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 LuftVG bestünden bereits dann, wenn wegen fehlenden Antrags eine Überprüfung nicht durchgeführt werden könne. Das Bundesverfassungsgericht habe bestätigt, dass es verfassungsgemäß sei, von Privatpiloten eine Zuverlässigkeitsüberprüfung zu verlangen und ohne diesen Nachweis die Flugberechtigung zu widerrufen.

Der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht hält die Revision ebenfalls für unbegründet und trägt im Einvernehmen mit den Bundesministerien des Innern und der Justiz vor: Die Beklagte habe die Fluglizenz des Klägers widerrufen dürfen. Wegen dessen Weigerung, sich einer Zuverlässigkeitsüberprüfung zu unterziehen, hätten Zweifel an seiner Zuverlässigkeit bestanden. Nach Wortlaut, Systematik, Entstehungsgeschichte und Zweck der Regelungen seien auch Altlizenzinhaber zu überprüfen. Der damit verbundene Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit und in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung sei im Hinblick auf das hohe Gefährdungspotenzial im Luftverkehr und den Rang der zu schützenden Rechtsgüter gerechtfertigt.

Aus den Gründen:

Die Revision des Klägers bleibt ohne Erfolg. Das Berufungsgericht hat ohne Verstoß gegen Bundesrecht (§ 137 Abs. 2 VwGO) angenommen, dass sich auch Privatpiloten, denen die Fluglizenz noch vor dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben erteilt wurde, einer Überprüfung ihrer luftsicherheitsrechtlichen Zuverlässigkeit nach diesem Gesetz zu unterziehen haben. Die entsprechenden Neuregelungen sind formell und materiell verfassungsgemäß; sie beinhalten auch keinen Verstoß gegen Gemeinschaftsrecht.

1. Maßgeblich für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage ist beim Widerruf einer Luftfahrererlaubnis nach § 4 Abs. 3 LuftVG der Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung (vgl. zur Feststellung der Zuverlässigkeit nach § 29d Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 LuftVG a.F.:

Urteil vom 15.7.2004, BVerwG 3 C 33.03, BVerwGE 121, 257 <260 f.>;

ebenso OVG Berlin, Beschluss vom 12.11.2010, 12 N 71.10, Rn. 11 und

VGH München, Urteil vom 3.3.2009, 8 BV 07.496, Rn. 14;

vgl. auch OVG Münster, Beschluss vom 15.6.2009, 20 B 148/09, Rn. 7);

danach kommt es hier auf den Erlass des Widerspruchsbescheides am 13.1.2006 an.

Abzustellen ist daher auf § 4 Abs. 3 i.V.m. Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 LuftVG sowie § 7 Luft-

SiG in der am 15.1.2005 in Kraft getretenen Fassung von Art. 1 des Gesetzes zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben vom 11.1.2005 (BGBl I S. 78). Nach § 4 Abs. 3 LuftVG ist die für das Führen oder Bedienen eines Luftfahrzeuges erforderliche Erlaubnis zu widerrufen, wenn die Voraussetzungen nach Absatz 1 nicht mehr vorliegen. Gemäß § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 LuftVG wird die Erlaubnis nur erteilt, wenn keine Tatsachen vorliegen, die den Bewerber als unzuverlässig erscheinen lassen, ein Luftfahrzeug zu führen oder zu bedienen, und keine Zweifel an seiner Zuverlässigkeit nach § 7 des Luftsicherheitsgesetzes bestehen. § 7 Abs. 1 Nr. 4 LuftSiG sieht vor, dass zum Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs (§ 1) die Zuverlässigkeit von Luftfahrern im Sinne des § 4 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Abs. 2 Nr. 1 bis 3 und 5 LuftVG und entsprechenden Flugschülern zu überprüfen ist. Keine Anwendung findet dagegen die auf der Grundlage von § 17 LuftSiG erlassene Luftsicherheits-Zuverlässigkeitsüberprüfungsverordnung (LuftSiZÜV) vom 23.5.2007 (BGBl I S. 947), da sie erst am 2.6.2007 in Kraft getreten ist.

2. Aufgrund des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 4.5.2010 (a.a.O.) steht mit bindender Wirkung (§ 31 Abs. 1 und 2 BVerfGG) fest, dass § 7 Abs. 1 Nr. 4 LuftSiG i.V.m. § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 LuftVG in der hier maßgeblichen Fassung mit dem Grundgesetz vereinbar ist, soweit danach eine Zuverlässigkeitsüberprüfung für Privatpiloten erforderlich ist, die wie der Kläger im Besitz einer Lizenz für Motorsegler im Sinne des § 1 Abs. 2 Nr. 5 LuftVG sind. Soweit im Tenor dieser Entscheidung (vgl. BGBl I 2010 S. 885) Nr. 4 des § 1 Abs. 2 LuftVG – statt Nr. 5 – genannt wird, handelt es sich um eine offensichtliche Unrichtigkeit. Das ergibt sich ohne Weiteres daraus, dass die Führer der in § 1 Abs. 2 Nr. 4 LuftVG genannten Segelflugzeuge keiner Zuverlässigkeitsüberprüfung unterliegen (vgl. § 7 Abs. 1 Nr. 4 LuftSiG), was in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts auch gesehen worden ist (a.a.O. Rn. 119), und dass der Vorlagebeschluss des Verwaltungsgerichts Darmstadt (Beschluss vom 27.6.2007 – 5 E 1854/06

<3>) einen Motorsegler im Sinne von § 1 Abs. 2 Nr. 5 LuftVG betraf.

Die Verfassungsmäßigkeit der einschlägigen Norm ist in formeller und materieller Hinsicht umfassend bestätigt worden. In den Gründen seiner Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht nicht nur ausgeführt, dass das Gesetz zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben nicht der Zustimmung des Bundesrates bedurfte (a.a.O. Rn. 126 ff.); es hat darüber hinaus klargestellt, dass die ihm zur Überprüfung vorgelegten Normen weder gegen Grundrechte noch gegen das Rechtsstaatsprinzip verstießen (a.a.O. Rn. 153 ff.). Hiervon hat der Senat bei seiner Entscheidung auszugehen.

3. Die Beklagte war zum Widerruf der Luftfahrerlaubnis nach § 4 Abs. 3 LuftVG befugt.

a) Die Voraussetzungen nach § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 LuftVG lagen beim Kläger im Zeitpunkt des Widerrufs nicht vor; denn bereits ein Jahr zuvor, am 15.1.2005, war § 7 LuftSiG in Kraft getreten, der gegenüber dem bei Erteilung der Luftfahrerlizenz im Jahr 2003 geltenden Rechtszustand erhöhte Anforderungen an die Zuverlässigkeit der Lizenzinhaber stellte. Diese Anforderungen ergeben sich daraus, dass nach der neuen Konzeption des § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 LuftVG i.V.m. § 7 LuftSiG Zweifel an der Zuverlässigkeit der erfassten Luftfahrer solange zu vermuten sind, bis sie gemäß den Vorgaben des Luftsicherheitsgesetzes ausgeräumt werden. Beim Kläger bestanden, wie unten näher auszuführen ist, die Zweifel in beachtlicher Weise fort, weil seine Zuverlässigkeit nicht überprüft war und eine Überprüfung infolge der Weigerung, den dafür unabdingbaren Antrag zu stellen, aus Rechtsgründen nicht in Betracht kam (vgl. § 7 Abs. 2 Satz 1 LuftSiG). Ab diesem Zeitpunkt erfüllte er die in § 4 Abs. 1 LuftVG in Bezug genommenen Voraussetzungen "nicht mehr". Mit dieser Formulierung verlangt das Gesetz, dass erlaubnispflichtige Luftfahrer stets die jeweils aktuellen Anforderungen im Sinne des Absatzes 1 erfüllen. Für den Fall der Verschärfung gesetzlicher Voraussetzungen verwendet das Berufungsgericht das treffende Bild eines "Anwachsens" des individuellen Anforderungs-

profils. Der Widerruf ist damit – entgegen der Annahme des Klägers und eines Teils der obergerichtlichen Rechtsprechung (vgl.

VGH München a.a.O. Rn. 22;

VGH Mannheim, Urteil vom 29.7.2008, 8 S 904/08 – ZLW 2009, 721 <Rn. 17>)

– nicht nur dann zulässig, wenn vom Piloten ursprünglich erfüllte Anforderungen später nicht mehr erfüllt werden.

b) Die Regelung des § 7 Abs. 1 Nr. 4 LuftSiG war nach der dargestellten Konzeption ohne Weiteres anwendbar. Die Inhaber bereits erteilter und noch gültiger Lizenzen wie der Kläger (im Folgenden: Altlizenzinhaber) waren von ihr nicht ausgenommen (vgl. auch Meyer, in: Grabherr/Reidt/Wysk, LuftVG, Kommentar, § 7 LuftSiG Rn. 21 ff.). Insbesondere hatten sie sich nicht erst, wie der Kläger in Übereinstimmung mit obergerichtlicher Rechtsprechung

(VGH München a.a.O.,

VGH Mannheim a.a.O. und

OVG Berlin, Beschl. v. 1.10.2007, 12 S 58.07)

meint, im Falle einer Verlängerung oder Erneuerung der Lizenz einer Überprüfung zu unterziehen. Das ergibt sich schon aus dem Wortlaut des § 7 LuftSiG, der den zu überprüfenden Personenkreis mit dem Begriff "Luftfahrer" umschreibt, ohne danach zu differenzieren, ob der Betroffene Inhaber einer Lizenz ist oder ihre erstmalige Erteilung, Verlängerung oder Erneuerung anstrebt. Zudem entspricht die sofortige Anwendbarkeit den Auslegungsgrundsätzen des intertemporalen Verwaltungsrechts, wonach Rechtsänderungen grundsätzlich alle bei ihrem Inkrafttreten einschlägigen Fälle erfassen, sofern das Gesetz nicht mit hinreichender Deutlichkeit etwas Abweichendes bestimmt

(vgl.

BVerfG, Beschl. v. 7.7.1992, 2 BvR 1631/90 u.a., BVerfGE 87, 48;

BVerwG, Urt. v. 26.3.1985, BVerwG 9 C 47.84 – Buchholz 402.25 § 10 AsylVfG Nr. 1 <S. 4> m.w.N.).

Für eine solche Einschränkung fehlen hier Anhaltspunkte, zumal das Luftsicherheitsgesetz für die Durchführung der Überprüfung keine Übergangsregelung enthält. Die Zuver-

lässigkeitsregelung in § 26a i.V.m. § 24 der Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung, die in der bis zum 30.6.2007 geltenden Fassung keinen Hinweis auf § 7 LuftSiG enthielt, war in Übereinstimmung mit der gesetzlichen Neuregelung auszulegen und lässt sich daher nicht gegen deren Inhalt einwenden.

Vor allem aber sprechen Sinn und Zweck der Regelung deutlich dafür, auch Altlizenzinhaber unverzüglich einer Zuverlässigkeitsüberprüfung zu unterziehen. Die im Gesetz zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben vorgenommenen Rechtsänderungen gehen ausweislich der Gesetzesbegründung auf eine Änderung der Beurteilung der Sicherheitslage im Luftraum in Reaktion auf die terroristischen Anschläge vom 11.9.2001 zurück; verwiesen wird in der Gesetzesbegründung zusätzlich auf die Entführung eines Motorseglers in Frankfurt am Main im Januar 2003 durch einen – wie sich später herausgestellt hat – offensichtlich geistig Verwirrten (BTDrucks 15/2361 S. 14). Mit der Regelung in § 7 LuftSiG soll eine umfassendere und effektivere Durchführung der Zuverlässigkeitsüberprüfungen ermöglicht werden (a.a.O. S. 16). Ziel der Ausdehnung der Zuverlässigkeitsüberprüfung auf Luftfahrer sowie Flugschüler ist es, einen besseren Schutz auch auf Kleinflughäfen und der allgemeinen Luftfahrt zu gewährleisten (a.a.O. S. 17). Dem Gesetzgeber ist ausdrücklich an einer raschen Umsetzung gelegen (a.a.O. S. 35). Dass er ein konsequentes Überprüfungsregime einrichten wollte, lässt sich überdies § 17 Abs. 1 Nr. 1 LuftSiG entnehmen, der von der Notwendigkeit von Wiederholungsprüfungen ausgeht. All dies zeigt, dass den neuen Anforderungen an die luftsicherheitsrechtliche Zuverlässigkeit umgehend und umfassend Geltung verschafft werden sollte. Dieses Ziel würde aber – bei einer Geltungsdauer der Flugberechtigungen von regelmäßig fünf Jahren (vgl. § 4 der Verordnung über Luftfahrtpersonal – LuftPersV) – nur mit teils erheblicher Zeitverzögerung erreicht, wenn die Zuverlässigkeitsüberprüfung bei Inhabern von Altlizenzen erst bei der Verlängerung einer bestehenden Berechtigung anstünde. Eine Zuverlässigkeitsüberprüfung würde bei einem solchen Verständnis der

Regelung sogar gänzlich entfallen, wenn eine Flugberechtigung zeitlich unbeschränkt erteilt wurde. Dies ist nach § 41 Abs. 1 Satz 1 LuftPersV etwa bei der Berechtigung für Motorsegler der Fall. Motorsegler machen jedoch nach einer Übersicht des Luftfahrt-Bundesamtes rund 14 % der in der Bundesrepublik registrierten Luftfahrzeuge aus (2 948 von 21 327 nach dem Stand von 2008). Es kann nicht angenommen werden, dass der Gesetzgeber solche Sicherheitslücken sehenden Auges in Kauf nehmen wollte, zumal er in der Gesetzesbegründung gerade auch auf einen Vorfall mit einem Motorsegler verweist. Ebenso wenig handelt es sich bei der Überprüfung der Altlizenzinhaber um ein bloßes Übergangsphänomen (so gegen VGH Mannheim zutreffend auch Meyer, a.a.O. § 7 LuftSiG Rn. 24).

§ 7 Abs. 6 LuftSiG kann einer Einbeziehung der Altlizenzinhaber nicht entgegengehalten werden (anders OVG Berlin a.a.O. Rn. 7; offengelassen von VGH Mannheim a.a.O. Rn. 20). Dort ist geregelt, dass ohne eine abgeschlossene Zuverlässigkeitsüberprüfung, bei der keine Zweifel an der Zuverlässigkeit verbleiben, dem Betroffenen kein Zugang zu den nicht allgemein zugänglichen Bereichen des Flugplatzgeländes gewährt werden (Abs. 1 Nr. 1 und 5) oder er seine Tätigkeiten (Abs. 1 Nr. 2 und 3) nicht aufnehmen darf. Zwar enthält diese Regelung keine vergleichbare Sperre für Luftfahrer im Sinne von § 7 Abs. 1 Nr. 4 LuftSiG; sie werden in § 7 Abs. 6 LuftSiG nicht erwähnt. Doch ergibt sich bei ihnen eine im Wesentlichen wirkungsgleiche Sanktionierung des Unterbleibens oder des nicht erfolgreichen Absolvierens der Zuverlässigkeitsüberprüfung daraus, dass ihre Lizenz gemäß § 4 Abs. 3 LuftVG vollständig oder teilweise zu widerrufen ist. Dadurch werden sie – nicht anders als die in § 7 Abs. 6 LuftSiG genannten Personen – daran gehindert, ihre nach der Wertung des Gesetzgebers potenziell die Luftsicherheit gefährdende spezifische Betätigung, hier das Führen von Luftfahrzeugen, auszuüben. Damit spricht § 7 Abs. 6 LuftSiG nicht gegen, sondern gerade für eine Erstreckung des Überprüfungserfordernisses auf Altlizenzinhaber; denn auch diese Regelung zeigt, dass es dem

Gesetzgeber darum ging, die Aufnahme oder Fortführung der von § 7 Abs. 1 LuftSiG erfassten Betätigungen zu unterbinden, solange die betreffenden Personen nicht den Nachweis ihrer luftsicherheitsrechtlichen Zuverlässigkeit erbracht haben.

Den Widerruf einer bestehenden Flugberechtigung hindert auch nicht, dass zum Zeitpunkt des behördlichen Einschreitens die in § 17 Abs. 1 LuftSiG vorgesehene Verordnung zu den Einzelheiten der Zuverlässigkeitsüberprüfung noch nicht erlassen war. Die gesetzlichen Regelungen in § 4 Abs. 3, § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 2. Alt. LuftVG sowie § 7 LuftSiG bieten für den Widerruf eine ausreichende Rechtsgrundlage. Von einer sofortigen Anwendbarkeit der gesetzlichen Neuregelungen zur Zuverlässigkeitsüberprüfung nach deren Inkrafttreten ging auch der Gesetzgeber selbst aus; nach der Gesetzesbegründung sollten bis zum Erlass der in § 17 LuftSiG vorgesehenen Verordnung die Vorschriften der auf der Grundlage des § 32 Abs. 2b LuftVG a.F. erlassenen Luftverkehr-Zuverlässigkeitsüberprüfungsverordnung (LuftVZÜV) vom 8.10.2001 (BGBl I S. 2625) fortgelten, soweit § 7 LuftSiG nicht ausdrücklich eine anderslautende gesetzliche Regelung trifft (BTDrucks 15/2361 S. 22).

Eine unzulässige Rückwirkung der gesetzlichen Neuregelungen ist mit der Erstreckung der Zuverlässigkeitsüberprüfung auf Altlizenzinhaber nicht verbunden. Dass nach Erlaubniserteilung zusätzliche Anforderungen an die Zuverlässigkeit von Privatpiloten gestellt werden, führt zu keiner echten Rückwirkung. Damit wird nicht gestaltend in einen in der Vergangenheit abgeschlossenen Sachverhalt eingegriffen; eine bereits erteilte Flugberechtigung wird nicht für die Vergangenheit, sondern nur für die Zukunft in Frage gestellt. Soweit durch den Widerruf eine erteilte Berechtigung in ihrer Geltungsdauer verkürzt wird und darin zumindest eine unechte Rückwirkung liegt, ist dies durch überwiegende Gründe des Allgemeinwohls gerechtfertigt. Der Gesetzgeber ist nicht gehindert, eine von ihm in Wahrnehmung seiner Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 GG vorgenommene Verschärfung der Anforderungen an die luftsicherheitsrechtliche Zuverlässigkeit

dadurch effektiv umzusetzen, dass er den betreffenden Personenkreis unverzüglich und vollständig der von ihm als geboten erachteten Überprüfung unterzieht. Die Inhaber einer Flugberechtigung haben weder ein schutzwürdiges Vertrauen darauf, dass die Anforderungen an die Zuverlässigkeit nicht erhöht werden, noch darauf, dass deren Durchsetzung unterbleibt oder aufgeschoben wird (vgl. zum Widerruf nach einer Erhöhung der Zuverlässigkeitsanforderungen im Waffenrecht: Urteil vom 16.5.2007, BVerwG 6 C 24.06, Buchholz 402.5 WaffG Nr. 93). Soweit der Kläger dagegen einwendet, der Vergleich mit dem Waffenrecht sei untauglich, weil es sich bei Waffen anders als bei Flugzeugen um "Tötungsmaschinen" handle, verkennt er, dass es hier allein um das Gefährdungspotenzial und die Missbrauchsfahrer geht, die mit einem Flugzeug ebenso wie mit einer Waffe verbunden sein können. Einwendungen in Bezug auf das Rückwirkungsverbot hat im Übrigen auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 4.5.2010 (a.a.O.) nicht erhoben, obwohl den beiden Vorlagebeschlüssen des Verwaltungsgerichts jeweils Klagen von Altlizenzinhabern zugrunde lagen und das Vorlagegericht ausdrücklich dargelegt hatte, dass das Überprüfungserfordernis nach seiner Auffassung auch Altlizenzinhaber einschließe.

c) Zum Widerruf der Erlaubnis führende Zweifel an der luftsicherheitsrechtlichen Zuverlässigkeit im Sinne von § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 2. Alt. LuftVG bestehen auch dann, wenn der nach § 7 Abs. 2 Satz 1 LuftSiG für die Einleitung des Prüfungsverfahrens erforderliche Antrag nicht gestellt wurde.

§ 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 2. Alt. LuftVG stellt zur Gewährleistung der luftsicherheitsrechtlichen Zuverlässigkeit strenge Anforderungen. Soweit es um den Schutz vor Angriffen auf die äußere Sicherheit des Luftverkehrs, insbesondere vor Flugzeugentführungen, Sabotageakten und terroristischen Anschlägen geht (vgl. § 1 LuftSiG, sog. "security"), ist eine Versagung der Luftfahrererlaubnis und – in Verbindung mit § 4 Abs. 3 LuftVG – der Widerruf einer bestehenden Erlaubnis schon dann vorgesehen, wenn Zweifel an der Zuverlässigkeit bestehen; damit sind die Anfor-

derungen strenger als bei der ersten Alternative von § 4 Abs. 1 Satz 2 LuftVG, der in Bezug auf die flugbetriebstechnische Sicherheit ("safety") das Vorliegen von Tatsachen verlangt, die den Bewerber als unzuverlässig erscheinen lassen. Dieser strenge Maßstab ist wegen des gerade beim Luftverkehr hohen Gefährdungspotenzials und der Hochrangigkeit der zu schützenden Rechtsgüter nicht zu beanstanden. Der Senat hat deshalb in seinem Urteil vom 15.7.2004 entschieden, dass es keinen Bedenken begegnet, die Zuverlässigkeit – damals im Sinne von § 29d LuftVG – bereits dann zu verneinen, wenn hieran auch nur geringe Zweifel bestehen (BVerwGE, a.a.O. S. 262). Dem hat sich das Bundesverfassungsgericht in seinem (Kammer-)Beschluss vom 4.8.2009 für die Zuverlässigkeitsüberprüfung nach § 7 LuftSiG angeschlossen (1 BvR 1726/09, NVwZ 2009, 1429 Rn. 11).

Wie das Berufungsgericht zu Recht angenommen hat, bestehen Zweifel an der Zuverlässigkeit im Sinne von § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 2. Alt. LuftVG bereits dann, wenn sie – etwa wegen fehlender Antragstellung – nicht positiv durch die zuständige Luftsicherheitsbehörde festgestellt werden konnte. § 7 Abs. 2 Satz 1 LuftSiG setzt für die luftsicherheitsrechtliche Überprüfung einen Antrag des Betroffenen voraus. Damit hat der Gesetzgeber, nicht anders als beim Nachweis der Tauglichkeit nach § 4 Abs. 1 Nr. 4 LuftVG, eine Mitwirkungspflicht des Bewerbers um eine Fluglizenz oder des Inhabers einer solchen Lizenz vorgesehen. Eine vergleichbare Mitwirkungspflicht des Betroffenen hatte im Übrigen auch bereits unter der Geltung des früheren § 29d LuftVG bestanden; dort setzte die Überprüfung die Zustimmung des Betroffenen voraus. Wird der nun nach § 7 Abs. 2 LuftSiG erforderliche Antrag nicht gestellt, erfolgt keine Durchsetzung dieses Mitwirkungserfordernisses im Wege des Verwaltungszwanges, sondern eine Sanktionierung dieses Unterlassens dadurch, dass die Luftfahrtbehörde die Erteilung der Berechtigung verweigert oder eine bestehende Berechtigung nach § 4 Abs. 3 LuftVG widerruft. Die Antragstellung nach § 7 Abs. 2 LuftSiG ist damit als Obliegenheit des Betroffenen aus-

gestaltet. Dabei handelt es sich um ein grundsätzlich zulässiges Regelungsmodell. Auch in anderen Zusammenhängen, etwa im Fahrerlaubnisrecht, kann bei Verweigerung einer vom Betroffenen zu Recht geforderten Mitwirkung auf seine fehlende Eignung geschlossen werden (vgl. § 11 Abs. 8 FeV). Eine solche Mitwirkungslast darf hier deswegen auferlegt werden, weil die Zuverlässigkeitsüberprüfung an die freie Entscheidung des Betroffenen anknüpft, eine Fluglizenz erwerben oder behalten zu wollen, und die Tatsachen, die Anlass zu Zweifeln an der luftsicherheitsrechtlichen Zuverlässigkeit geben können, für die zuständige Luftsicherheitsbehörde selten offen zutage liegen, sondern sich regelmäßig erst durch eine Nachfrage insbesondere bei den allgemein für die Abwehr von terroristischen Bestrebungen zuständigen Behörden nach dort vorliegenden Erkenntnissen ergeben.

d) Das Unterlassen eines Antrags auf Überprüfung berechtigt die Behörden freilich nur dann zu einem Widerruf, wenn das Überprüfungsverfahren, dem sich der Betroffene verweigert, rechtskonform ausgestaltet ist. Dies zu überprüfen ist dem Senat trotz der Bindungswirkung des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts nicht verschlossen, weil es ausdrücklich klargestellt hat, dass seine Entscheidung allein das Erfordernis der Zuverlässigkeitsüberprüfung betrifft, nicht aber deren nähere Ausgestaltung (a.a.O. Rn. 155). Indes bestehen auch in dieser Hinsicht keine Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Zuverlässigkeitsüberprüfung. Insbesondere greifen die Einwände des Klägers nicht durch, der in der Verfahrensausgestaltung einen Verstoß gegen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung sieht.

Dabei scheiden entgegen der Auffassung des Klägers die §§ 4a, 4f und 5 des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG) als Überprüfungsmaßstab für die Regelungen des Luftsicherheitsgesetzes zur Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten aus. Es handelt sich jeweils um bundesgesetzliche Regelungen. Welcher Regelung im Verhältnis zu einer zweiten Regelung gleicher Normqualität der Vorrang zukommt, bestimmt sich nach den Kriterien der Spezialität ("lex

specialis derogat legi generali") und der zeitlichen Reihenfolge ("lex posterior derogat legi priori"). Danach kommt den im Luftsicherheitsgesetz zum Umgang mit personenbezogenen Daten getroffenen Regelungen als den gegenüber dem Bundesdatenschutzgesetz spezielleren und später erlassenen Bestimmungen der Vorrang zu. Abgesehen davon beansprucht das Bundesdatenschutzgesetz nach seinem § 1 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. a für die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten durch öffentliche Stellen des Landes, auch wenn sie Bundesrecht ausführen, ohnehin nur Geltung, soweit der Datenschutz nicht durch Landesrecht geregelt ist.

Damit können die angegriffenen Verfahrensregelungen des Luftsicherheitsgesetzes nur unmittelbar am Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG gemessen werden. Es gewährleistet die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner personenbezogenen Daten zu bestimmen. Dieses Recht ist jedoch nicht schrankenlos gewährleistet. Einschränkungen sind im überwiegenden Allgemeininteresse zulässig. Sie bedürfen einer verfassungsmäßigen gesetzlichen Grundlage, die dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entspricht. Bei seinen Regelungen hat der Gesetzgeber ferner den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Auch hat er organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen zu treffen, die einer Verletzung des Persönlichkeitsrechts entgegenwirken (grundlegend BVerfGE 65, 1 <42 ff.>).

Die in § 7 LuftSiG getroffenen Regelungen über das Verfahren der Überprüfung genügen, auch ohne dass zum hier maßgeblichen Zeitpunkt die in § 17 Abs. 1 LuftSiG vorgesehene Rechtsverordnung zur Regelung der Einzelheiten der Zuverlässigkeitsüberprüfung erlassen war, den Anforderungen an die Bestimmtheit und Klarheit der Eingriffsnorm. Die Vorschrift legt ausdrücklich die Stellen fest, an die die Luftsicherheitsbehörde Anfragen richten oder wohin sie die Übermittlung von personenbezogenen Daten vornehmen kann. Dass wesentliche Regelungslücken in Bezug auf die Speicherung perso-

nenbezogener Daten bestehen, hat der Kläger nicht dartun können. Grenzen für die Speicherung ergeben sich inhaltlich aus der Zweckbindung der erhobenen Daten, die gemäß § 7 Abs. 7 LuftSiG nur zum Zwecke der Überprüfung der Zuverlässigkeit verwendet werden dürfen, und in zeitlicher Hinsicht aus den in § 7 Abs. 11 LuftSiG geregelten Lösungsfristen. Nötigenfalls kann subsidiär auf die allgemeinen datenschutzrechtlichen Regelungen im Bundesdatenschutzgesetz oder – wie hier – im jeweiligen Landesdatenschutzgesetz zurückgegriffen werden (vgl. § 6 Abs. 1 LuftSiG).

§ 7 LuftSiG enthält zudem ausreichende verfahrensrechtliche Schutzvorkehrungen zugunsten des Betroffenen. Er ist nach § 7 Abs. 2 Satz 3 LuftSiG bei der Antragstellung über die zuständige Luftsicherheitsbehörde, den Zweck der Datenerhebung und -verarbeitung, die beteiligten Stellen sowie mögliche Übermittlungsempfänger zu unterrichten. Ihm muss nach § 7 Abs. 5 LuftSiG vor der Entscheidung Gelegenheit zur Äußerung zu den eingeholten Auskünften gegeben werden, soweit sie Zweifel an seiner Zuverlässigkeit begründen und Geheimhaltungspflichten nicht entgegenstehen. § 7 Abs. 7 LuftSiG sieht – wie bereits erwähnt – eine Zweckbindung der erhobenen Daten vor, und § 7 Abs. 11 LuftSiG enthält Regelungen über die Löschung von im Rahmen der Zuverlässigkeitsüberprüfung gespeicherten Daten.

Dass der Gesetzgeber mit den zur Zuverlässigkeitsüberprüfung getroffenen Verfahrensregelungen die Grenzen der Erforderlichkeit des Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung überschritten hat, ist ebenfalls nicht zu erkennen. Entgegen dem Einwand des Klägers hat er keine generelle Rundumabfrage bei allen möglichen Stellen vorgesehen, sondern insoweit differenziert. Anfragen beim Bundeskriminalamt, dem Zollkriminalamt, den Nachrichtendiensten des Bundes und dem Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik sind nicht ohne Weiteres vorgesehen, sondern nur, soweit dies im Einzelfall erforderlich ist (vgl. § 7 Abs. 3 Nr. 2 LuftSiG). Gleiches gilt nach Nr. 4 für Anfragen

bei den Ausländerbehörden und nach Nr. 5 für Anfragen an den Flugplatzbetreiber, Luftfahrtunternehmen sowie den gegenwärtigen Arbeitgeber. Weitergehende Einschränkungen bestehen nach § 7 Abs. 4 LuftSiG für das Einholen von Auskünften bei den Strafverfolgungsbehörden; Voraussetzung dafür ist, dass die Auskünfte der in Absatz 3 Nr. 2 und 3 genannten Behörden Anhaltspunkte für Zweifel an der Zuverlässigkeit des Betroffenen begründen. Der Einwand, die Einbeziehung anhängiger Ermittlungsverfahren und nicht nur rechtskräftig erfolgter Verurteilungen verletze die Unschuldsvermutung, ist unbegründet. Damit wird der rechtliche Zusammenhang verkannt, in dem die Unschuldsvermutung von Bedeutung ist (vgl. BVerfGE 22, 254 <265>). Bei der Überprüfung der luftsicherheitsrechtlichen Zuverlässigkeit geht es nämlich nicht um die Feststellung eines strafwürdigen Verhaltens, sondern es handelt sich um eine Maßnahme der Gefahrenabwehr. Ungeachtet dessen wird die Luftsicherheitsbehörde bei der Würdigung der ihr zugänglich gemachten Erkenntnisse im Einzelfall zu berücksichtigen haben, ob es sich um noch laufende Ermittlungen oder um eine bereits rechtskräftige Verurteilung handelt. Auch dass die Luftsicherheitsbehörde nach § 7 Abs. 7 Satz 2 LuftSiG unter anderem den gegenwärtigen Arbeitgeber des Betroffenen über das Ergebnis der Überprüfung unterrichtet, führt zu keinem unverhältnismäßigen Eingriff in das Selbstbestimmungsrecht des Überprüften. Mit dem Begriff "Arbeitgeber" ist, wie sich aus der Systematik des § 7 LuftSiG erschließt, nicht jeglicher Arbeitgeber gemeint; vielmehr kommt es darauf an, ob das Arbeitsverhältnis gerade der Wahrnehmung einer der in § 7 Abs. 1 LuftSiG genannten Tätigkeiten dient.

Soweit der Kläger sich durch die sogenannte Nachberichtspflicht des § 7 Abs. 9 LuftSiG in seinem Recht auf informationelle Selbstbestimmung verletzt sieht, ist zu berücksichtigen, dass diese in aller Regel nicht die hier in Rede stehende Erstentscheidung über die luftsicherheitsrechtliche Zuverlässigkeit und die Konsequenzen einer unterbliebenen Überprüfung betrifft, sondern Folgefragen. Abgesehen davon ist diese Regelung auch

der Sache nach nicht zu beanstanden. Wegen des besonderen Gefährdungspotenzials von Anschlägen auf die Sicherheit des Luftverkehrs und in Bezug auf den in Betracht kommenden Täterkreis besteht ein berechtigtes Interesse daran, dass die Luftsicherheitsbehörde über Veränderungen bei den Beurteilungsgrundlagen für die Zuverlässigkeit unterrichtet wird. Ansonsten könnten diese Erkenntnisse erst bei der nächsten turnusmäßigen Überprüfung einfließen (vgl. dazu BTDrucks 15/2361 S. 18).

4. Die Erstreckung der Zuverlässigkeitsüberprüfung auf Privatpiloten steht mit dem Europäischen Gemeinschaftsrecht in Einklang. Sie verstößt insbesondere nicht gegen die Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 16.12.2002 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Sicherheit der Zivilluftfahrt (ABl Nr. L 353 S. 1). Dort ist zwar eine Überprüfung von Privatpiloten nicht vorgesehen, doch steht es den Mitgliedstaaten nach Art. 6 Satz 1 frei, Maßnahmen anzuwenden, die strenger sind als die Maßnahmen dieser Verordnung (vgl. auch Erwägungsgrund Nr. 19). Insoweit bleibt es der Einschätzung des jeweiligen Mitgliedstaates überlassen, ob er ein entsprechendes Gefährdungspotenzial sieht. Mit der Erweiterung des von der luftsicherheitsrechtlichen Überprüfung betroffenen Personenkreises in Deutschland ist keine unzulässige Inländerdiskriminierung verbunden. Dabei handelt es sich weniger um ein Problem des Gemeinschaftsrechts als um einen möglichen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Eine Verletzung des Gleichbehandlungsgebotes ist jedoch, wie das Bundesverfassungsgericht bindend entschieden hat, nicht zu erkennen (Beschluss vom 4.5.2010 a.a.O. Rn. 156).

5. Auch soweit sich der Kläger gegen die Festsetzung von Verwaltungsgebühren für die Bescheide wendet, bleibt seine Revision ohne Erfolg. Zutreffend geht das Berufungsgericht davon aus, dass die Kostenfestsetzung ihre Grundlage in §§ 1, 2 der Kostenverordnung der Luftfahrtverwaltung (Luft-KostV) i. V. m. dem Gebührenverzeichnis zu § 2 Abs. 1 Abschnitte VII Nr. 38 und IV Nr. 3 findet. Es werden nicht Kosten für eine

Zuverlässigkeitsüberprüfung, sondern Kosten für einen Widerruf nach § 4 Abs. 3 LuftVG erhoben. Deshalb ist unerheblich, dass die in § 17 Abs. 2 Satz 1 LuftSiG vorgesehene Kostenordnung erst in Kraft trat, nachdem die angegriffenen Bescheide bereits erlassen waren.