Die ZÜP bleibt, der Bundestag hat die Änderung des Luftsicherheitsgesetzes am 5. März beschlossen. Die Kritik,die Experten in der Innenausschuss-Sitzung Anfang Februar übten, blieb weitgehend ungehört.

Mehr Daten für die ZÜP

Eins gleich vorweg: Weder die Einwände von betroffenen Piloten noch ihrer Interessenertretungen wie AOPA und DAeC waren der Grund dafür, dass die ZÜP im Innenausschuss erneut Erwähnung fand. Vielmehr ging es um eine grundlegende Überarbeitung des 2005 eingeführten Luftsicherheitsgesetzes (LuftSiG). Dieses Gesetz sollte helfen, durch intensives Durchleuchten all jener, die Zugang zu Luftfahrzeugen und Flughäfen haben, die Gefahr von Anschlägen wie denen auf das World Trade Center am 11. September 2001 zu reduzieren.

Ausgangspunkt der Diskussion war eine Beschlussvorlage der Bundesregierung, die das Ziel verfolgt, die Rahmenbedingungen für die Durchführung von Zuverlässigkeitsüberprüfungen zu verbessern. Konkret geht es darum, neben den bisher abgefragten Behörden (siehe Grafik rechts), die Datenbanken der Bundespolizei und des Zollkriminalamtes sowie Informationen aus dem Erziehungsregister und dem Zentralen Staatsanwaltschaftlichen Verfahrensregister (ZStV) für die Prüfung der Zuverlässigkeit heranzuziehen. Überdies sieht der Gesetzentwurf vor, dass Widerspruch und Anfechtungsklage künftig keinerlei aufschiebende Wirkung mehr haben sollen. Schließlich mahnt die Bundesregierung die Schaffung eines Luftsicherheitsregisters an, in dem aktuelle Informationen zum Bestand und Status aller luftsicherheitsrechtlichen Zuverlässigkeitsüberprüfungen erfasst würden.

Aus der Änderung des LuftSiG ergäben sich Änderungen der Verordnung über Luftfahrtpersonal (LuftPersV) und der Luftsicherheits-Zuverlässigkeitsüberprüfungsverordnung (LuftSiZÜV), unter anderem, dass die Zuverlässigkeit künftig vor der Aufnahme einer Flugausbildung nachzuweisen ist. Aktuell gilt, dass die Zuverlässigkeitsüberprüfung mit Aufnahme der Ausbildung erfolgt und Voraussetzung für die Erteilung einer Lizenz ist.

Bundesrat sieht Probleme

Der Bundesrat wies in seiner schriftlichen Stellungnahme zum Gesetzentwurf auf eine mutmaßlich unbeabsichtigte, aber weitreichende Änderung hin: So war die Streichung von §16 Absatz 3 LuftPersV geplant, der regelt, dass Segelflieger, die die TMG-Berechtigung erwerben wollen, spätestens sechs Wochen nach Beginn der Ausbildung gemäß EU-Verordnung Nr. 1178/2011 ihre Zuverlässigkeit nachweisen müssen. Das deutsche Luftrecht unterscheidet aber im Gegensatz zur EU-Verordnung nicht zwischen TMG und Powered Sailplanes. Die Berechtigung für letztere erwirbt man mit der Segelfluglizenz. Durch Streichung des Passus müssten laut Bundesrat alle Pilotinnen und Piloten von Motorseglern nach nationaler Definition – und damit auch Piloten von Eigenstartern und Turbos – gemäß § 1 Absatz 2 Nummer 5 LuftVG quasi vor dem nächsten Flug ihre Zuverlässigkeit nach dem LuftSiG feststellen lassen. An dieser Stelle lenkte die Bundesregierung bereits vor der Sitzung in ihren Anmerkungen zur Stellungnahme ein und will von einer Streichung absehen, sodass für Segelflieger vorerst alles bleibt wie es ist. Sprich: sie bleiben von der ZÜP ausgenommen. Überdies machte die Länderkammer Bedenken gegenüber der Einsicht ins ZStV deutlich, da hier auch Verfahren gelistet sind, die eingestellt wurden.

Die FDP-Fraktion brachte in der Sitzung des Innenausschusses erneut eine Beschlussvorlage ein, die die Abschaffung der Zuverlässigkeitsüberprüfung für Privatpiloten mangels Eignung für den beabsichtigten Zweck forderte.

Expertenrunde im Ausschuss

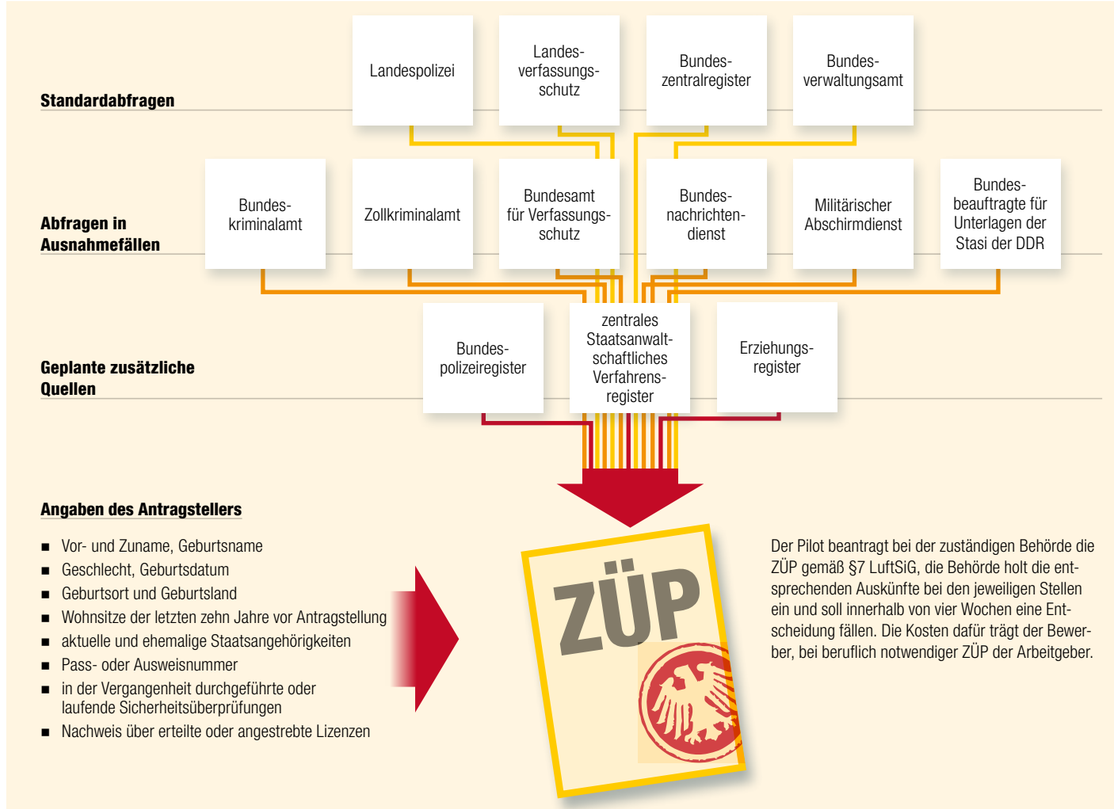
Neben den Abgeordneten der Fraktionen hatten im Sitzungsraum des Paul-Löbe-Hauses auch sechs Sachverständige Platz genommen, die dem Gremium zu bestimmten Punkten der geplanten Gesetzesänderung eine Einschätzung aus ihrer fachlichen Sicht geben sollten.

In ihren Argumenten weitgehend konform lagen Uwe Büchner vom bayerischen Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr, Arnd Krummen von der Gewerkschaft der Polizei, Dr. Christoph Schaefer, Director Aviation Security bei der Lufthansa und Dr. Berthold Stoppelkamp vom Bundesverband der Sicherheitswirtschaft. Büchner charakterisierte die ZÜP neben Passagier- und Gepäckkontrollen als tragende Säule der Luftsicherheit. Insbesondere aufgrund der Tatsache, dass Terrororganisationen verstärkt versuchten, Innentäter – also Flughafenmitarbeiter oder Piloten – für terroristische Vorhaben zu rekrutieren. Demnach sei ein erweiterung der Quellen für die Prüfung der Zuverlässigkeit zu begrüßen. Zur ZÜP für Privatpiloten räumte er zwar ein, dass der potenzielle Schaden, den man mit einem Kleinflugzeug anrichten könnte, gering sei, man aber in Bayern trotzdem von der Sinnhaftigkeit der ZÜP überzeugt sei. Da Kleinflugplätze nur schwer zu sichern seien, biete die ZÜP eine sinnvolle Alternative dazu.

Der Arbeitsrechtler Prof. Dr. Wolfgang Däubler sah ebenfalls die Notwendigkeit der Zuverlässigkeitsüberprüfung, argumentierte aber gegen eine Nutzung des Zentralen Staatsanwaltschaftlichen Verfahrensregisters. „Der Bundesrat hat hier zu Recht Bedenken geäußert. Zum einen ist der Erkenntnisgewinn sehr gering. Zum anderen ist die ZÜP ein Massengeschäft und die Wahrscheinlichkeit groß, dass bei irgend einem Eintrag pauschal abgelehnt wird, ohne das weiter zu überprüfen. „Der dort verfolgte Verdacht kann sich in Luft auflösen oder als deutlich gravierender herausstellen, und eine Zuverlässigkeitsbewertung darauf zu stützen, dass beispielsweise trotz eines eingestellten Verfahrens ein erheblicher verdacht geblieben sei, das halte ich für sehr fragwürdig“, so Däubler.

Weiterhin wies der Jurist auf eine Lücke im Luftsicherheitsgesetz hin, die angesichts der verschärfung der ZÜP und der geplanten Nutzung fragwürdiger Daten wie der des Zentralen staatsanwaltschaftlichen Ermittlungregisters überrasche: die fehlende Überprüfung der persönlichen Daten von Flugpassagieren. Denn bisher sind Luftfahrtunternehmen nicht ver-

Datenströme für die ZÜP



pflichtet, die Personalien der Personen, die ein Flugzeug besteigen, mit denen der Buchung abzugleichen. „Warum wird auf der einen Seite die Kontrolle massiv ausgeweitet, auf der anderen Seite bleibt eine Kontroll-Lücke, auf die der Bundesrat in seiner Stellungnahme hinweist, unberücksichtigt?“, fragt er.

Schließlich kritisierte Däubler die sogenannte Regelvermutung, nach der die Zuverlässigkeit zu verwehren ist, wenn der Antragsteller wegen eiens Vorsatzdeliktes zu einer Strafe von mehr als 60 Tagessätzen verurteilt wurde. Diese Regelung gilt unabhängig davon, ob die Straftat etwas mit der Luftsicherheit zu tun habe. Als Beispiel nannte Däubler den Fall eines Mitarbeiters am Münchner Flughafen, der im Streit seine Frau schwer beleidigt hatte und daraufhin entsprechend verurteilt wurde. Seinen Job war er danach los, weil die Flughafengesellschaft ihn nicht an einem sicherheitsunempflndlichen Arbeitsplatz weiter beschäftigen konnte.

Bedenken gegen Regelvermutung

Auch Rechtsanwalt Frank Peter Dörner, der sich mit seiner Münchner Kanzlei auf Luftrecht spezialisiert hat, hält die Einbeziehung des Zentralen Staatsanwaltschaftlichen Verfahrensregisters für hochproblematisch, weil damit Sachverhalte, die nie zu einer Verurteilung führten, für eine Einschätzung der Zuverlässigkeit herangezogen werden könnten. Überdies fokussierte er sich in seiner Stellungnahme auf die Regelvermutung. Seiner Erfahrung zufolge legten nicht Schwerkriminelle oder potenzielle Terroristen Widerspruch gegen eine verwehrte ZÜP ein, sondern Personen, die wegen Verstößen gegen Vorschriften aus dem Insolvenz- und Steuerrecht oder dem Sozialversicherungsbereich verurteilt wurden. Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf würde die Überkriminalisierung derartiger Vergehen noch weiter getrieben und Betroffene überdies durch den künftigen Sofortvollzug jeglicher rechtlicher Mittel gegen die Entscheidung beraubt.

Laut Dörner brauche es einen Katalog an Delikten, die zur Verwehrung der Zuverlässigkeit führen, analog zu § 69 Strafgesetzbuch. Dort ist für Straftaten im Zusammenhang mit dem Straßenverkehr als Nebenfolge der Entzug der Fahrerlaubnis möglich, wenn bestimmte „Katalogstraftaten“ begangen wurden wie beispielsweise Trunkenheit am Steuer. So könnten Gewaltdelikte, Straftaten mit terroristischem Hintergrund, Straftaten gegen die öffentliche Ordnung oder Gefährdung des Luftverkehrs diesen Katalog zur Ablehnung der Zuverlässigkeit füllen.

Was die geplante Einführung eines zentralen Luftsicherheitsregisters anging, waren sich alle Experteneinig, das dies ein sinnvolles Instrument zur vernetzung der zuständigen Luftfahrtbehörden sein könne, mit dem sich der Austausch von Daten auch im Sinne der Antragsteller deutlich beschleunigen lasse.

Bezüglich der Zuverlässigkeitsüberprüfung für Privatpiloten blieb es in der Runde bei den bekannten und bereits hinlänglich Argumenten. Manuel Höferlin (FDP) erklärte ein weiteres Mal, dass die ZÜP schon aufgrund der Tatsache, dass nur Deutschland sie fordere, keinen umfassenden Schutz böte und bekam dafür von mehreren Seiten den Konter, dass die Regelungen anderer Staaten nicht das Maß sein könne, an dem sich Deutschland orientert. Zudem musste er sich das übliche Argument der Klientelpolitik anhören. Es sei nicht nachvollziehbar, warum Putzfrauen am Flughafen eine Sicherheitsüberprüfung über sich ergehen lassen müssten, Piloten aber ausgenommen werden sollten, hieß es.

Fragerunden und Diskussion

An die Ausführungen der Experten schlossen sich zwei Fragerunden an, in denen die Abgeordneten die Gäste um weitere Einschätzungen zu bestimmten Details baten. Wie im politischen Betrieb üblich ging es den Abgeordneten dabei in erster Linie darum, sich ihre eigenen Argumente durch Statements der Fachleute untermauern zu lassen, und nicht um einen wirklichen Meinungsaustausch zur Konsensfindung. Natürlich blieb in diesem Kontext auch der Klassiker des Motorseglerpiloten über dem Frankfurter Bankenviertel nicht aus, der 2003 gedroht hatte, in einen der Wolkenkratzer zu fliegen, und die Befürworter der Gesetzesverschärfung argumentierten, dass man nicht nur Terroristen, sondern auch Piloten mit suizidaler Absicht nur durch intensive Kontrollen von einer Tat abhalten könne. Das sei mit dem Gesetz allerdings überaupt nicht möglich konterten Kritiker.

Rechtsanwalt Frank Dörner versuchte in diesem Zusammenhang die Abgeordneten auf einen grundsätzlichen Fehler der Gesetzeskonstruktion hinzuweisen. Demnach sei in der EG-Verordnung 300/2008 die Basis für eine Absicherung des Arbeitsumfeldes Flughafen einschließlich der dort agierenden Unternehmen geschaffen worden. Auf die Überprüfung von Piloten zielte dieses Dokument gar nicht ab, so Dörner. Dies sei vielmehr in der EU-Verordnung 1178/2011 geregelt, auf Basis derer in anderen Staaten die Eignung von Piloten für den Platz im Cockpit überprüft würden. Der Versuch, beides in einem Luftsicherheitsgesetz zusammenzubringen, führe zu den Widersprüchen in der aktuellen Gesetzgebung, die mit der geplanten Änderung aber nicht behoben würden.

Wirklich abstrus wurde es aber in dem Moment, als Thomas Ehrhorn von der AfD versuchte, die charakterliche Eignung von Privatpiloten als grundsätzlich problematisch darzustellen und dafür auf die hunderten Near-Miss-Ereignisse, die sich jährlich im deutschen Luftraum ereignen, hinwies. Freizeitflieger seien vielfach schlecht vorbereitet und seien dadurch eine Gefahr für den Luftverkehr, daher sei eine intensive Überprüfung unter einbeziehung einer Vielzahl von Daten notwendig, um die Sicherheit gewährleisten zu können. Angesichts dieser sehr weit hergeholten Argumentation eines ausgebildeten und mit laut eigenen Angaben 30 Berufsjahren erfahrenen Verkehrspiloten nahm sich selbst die Aussage des Polizeivertreters Arnd Krummen, dass Learjets überwiegend von Privatpiloten besessen und bewegt würden, wie eine Lappalie aus.

Politiker beziehen Stellung

Im Anschluss an die Sitzung hat der aerokurier mehrere Abgeordnete um Stellungnahmen zu den vorgebrachten Argumenten gebeten. Christoph de Vries (CDU) hielt die Regelvermutung nach wie vor für sinnvoll, da sie die Vergleichbarkeit der ZÜP zwischen den Ländern verbessert habe und verwies darauf, dass der Einzelfall dennoch gewürdigt werde. Wie das angesichts der eindeutigen Rechtslage aussehen könnte, dazu äußerte er sich nicht. Die von den Juristen vorgetragenen Beispiele seien krasse Einzelfälle, die man zudem nicht bagatellisieren sollte, indem man den Antragstellern dennoch die ZÜP gewähre. Würde man wie gefordert Katalogstrafen einführen, käme

Foto: Lars Reinhold

Experten im Innenausschuss: Frank Peter Dörner, Wolfgang Däubler und Uwe Büchner (v.l.) skizzierten neben drei weiteren Fachleuten Chancen und Probleme des Gesetzesentwurfs aus ihrer fachlichen Sicht.

dies einer Verschärfung der ZÜP gleich, da die Gesamtwürdigung dennoch erfolgen müsste. Das Heranziehen von Erkenntnissen aus dem Staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsregister hielt er für sinnvoll, gerade im Sinne des Antragstellers, da so eine Abfrage, die Ohnehin nachgeordnet erfolge, gleich mit erledigt würde.

Mahmut Özdemir (SPD) hingegen wollte sich für einen Strafenkatalog einsetzen, in dem genau geregelt wird, wann die ZÜP verwehrt wird. Seine Partei wolle keine Überkriminalisierung, und ein Strafenkatalog analog zum Waffenrecht, wo bestimmte Straftaten die Zuverlässigkeit ausschließen, könne dafür zielführend sein. Auch den Zugriff auf Daten zu schwebenden Verfahren aus dem ZStV hielt er für problematisch, plädierte aber dafür, dass die Ergebnisse bei einer schwerwiegenden und nachgewiesenen Straftat auch nachträglich Berücksichtigung finden sollten.

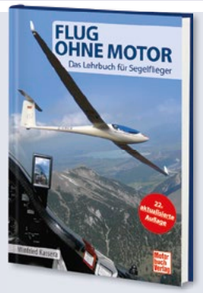
Auch Konstantin von Notz (Grüne) sah Nachbesserungsbedarf. Der Gesetzgeber bleibe in der Pflicht, möglichst klare Vorgaben zu machen um die Einzelfallgerechtigkeit zu gewährleisten und gleichzeitig möglichst schnelle Entscheidungen zu ermöglichen.“ Der Entwurf der Bundesregierung schöpfe diesbezüglich bei Weitem nicht alle Möglichkeiten aus. Ferner stimmte von Notz mit der Kritik des Bundesrates überein, dass der Zugriff von Luftsicherheitsbehörden auf das ZStV sehr genau abgewogen werden müsse. Man müsse sehr genau hinterfragen, wie mit diesen Daten aufgrund ihres vorläufigen Charakters umzugehen sei.

Bundestag stimmt ab

Bei der Abstimmung im Bundestag am 5. März warben CDU und SPD für den Entwurf als Beitrag zu noch mehr Sicherheit im Luftverkehr. Mahmut Özdemir (SPD) schien seine Bedenken beiseite geschoben zu haben – vom Strafenkatalog kein Wort mehr –, und Irene Mihalic von den Grünen, die bei der letzten aerokurier-Recherche vor zwei Jahren noch transparentere Verfahren für die ZÜP gefordert hatte, äußerte erstaunlich wenig Kritik am eigentlichen Gesetzentwurf. Lediglich die Linke machte Bedenken bezüglich des Zugriffs auf das ZStV deutlich, denn der hebele dessen strenge Zweckbindung aus. Es handele sich um einen unverhältnismäßigen Eingriff in die Grundrechte der Betroffenen. Es könne nicht sein, dass jemand beispielsweise aufgrund von Unterhaltsstreitigkeiten als unzuverlässig für den Luftverkehr gelte.
Am Ende wurde der Gesetzentwurf mit den Stimmen von CDU, SPD, AfD und Grünen angenommen, die FDP und die Linke stimmten dagegen. Die ZÜP für Privatpiloten bleibt. Und aufgrund einer Novellierung der zugrundeliegenden EU-Verordnung wird sie ab 2021 nur noch für drei Jahre erteilt. ae

Lars Reinhold

FASZINATION SEGELFLUG



Standardwerk für Segelflieger mit Einführung in die Grundlagen – jetzt umfassend aktualisiert.
336 Seiten, 330 Abb., 17 x 24 cm
€ 34,90 | ISBN 978-3-613-04252-0

Kein trockenes Lehrbuch: Segelflug-Band mit Erzähl- und Faszinationscharakter.
192 Seiten, 150 Abb., 23 x 26,5 cm
€ 29,90 | ISBN 978-3-613-04191-2

Grundlegende Techniken, die im Hochgebirge für den Segelflieger unerlässlich sind.
176 Seiten, 85 Abb., 22 x 26,5 cm
€ 19,95 | ISBN 978-3-613-03815-8

Leseproben zu allen Titeln auf unserer Internetseite

Überall, wo es Bücher gibt, oder unter
WWW.MOTORBUCH-VERSAND.DE
Service-Hotline: 0711 / 78 99 21 51

Motorbuch Verlag