

Hat die zuständige Behörde die Zuverlässigkeit nach § 7 LuftSiG versehentlich überprüft und festgestellt, obwohl der nach § 7 Abs. 2 LuftSiG erforderliche Antrag auf Überprüfung fehlte, so kann sie die Lizenz einziehen bzw. verweigern, wenn der Lizenzinhaber den Antrag nicht nachholt.

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

Gericht: VG München, Urt. vom 23.09.2010, Az.: M 24 K 09.1313

Veröffentlicht in: –

Zum Sachverhalt:

Der Kläger ist seit ... 1974 im Besitz einer Erlaubnis für Privatflugzeugführer (nunmehr: Lizenz für Privatpiloten). Mit Schreiben vom ... März 2006 erinnerte ihn die Regierung ... - Luftamt ... - (i.F.: Luftamt) unter Bezugnahme auf eine bereits im Jahr zuvor erfolgte Aufforderung daran, einen Antrag auf Zuverlässigkeitsüberprüfung nach § 7 Luftsicherheitsgesetz (LuftSiG) zu stellen. Hierfür räumte sie ihm eine (weitere) Frist von 21 Tagen ein. Nachdem der Kläger unter Hinweis auf die nach seiner Auffassung vorliegende Verfassungswidrigkeit der genannten Norm die Stellung eines Antrags abgelehnt hatte, forderte ihn das Luftamt hierzu nochmals mit Schreiben vom ... April 2006 auf und führte aus, dass im Weigerungsfalle eine entsprechende Verfügung ergehen könne. Zu deren Erzwingung komme gegebenenfalls auch die Anordnung des Ruhens der Lizenz in Frage.

Unter dem ... Juni 2008 beantragte der Kläger die Verlängerung seiner Lizenz. In dem verwendeten Antragsformular fehlte der in dem amtlichen Formular des Luftamts unter der Rubrik "Hinweis" neben anderen Textpassagen enthaltene Passus: "Hiermit beantrage ich die Durchführung einer Zuverlässigkeitsüberprüfung (Wiederholungsüberprüfung) für Luftfahrer nach § 7 LuftSiG, falls erforderlich." Stattdessen befand sich an dieser Stelle ein nicht bedruckter Freiraum.

Das Luftamt, das das Fehlen dieses Passus nicht bemerkt hatte, führte daraufhin unter Einschaltung verschiedener Stellen eine Zuverlässigkeitsüberprüfung durch mit dem

durch Bescheid vom ... Juli 2008 festgestellten Ergebnis, dass der Kläger i.S.v. § 7 LuftSiG zuverlässig sei. Unter dem gleichen Datum verlängerte das Luftamt seine Lizenz.

Durch die Übersendung des Überprüfungsbescheids mit Gebührenrechnung erfuhr der Kläger von der Zuverlässigkeitsüberprüfung. Mit Schreiben vom ... September 2008 teilte er dem Luftamt mit, er habe die Überprüfung nicht beantragt und verweigere deswegen die Zahlung der Gebühr.

Nachdem ihn das Luftamt u.a. auf die Veränderung des amtlichen Formulars hingewiesen hatte, beantragte der Kläger mit Schreiben vom ... Dezember 2008 sinngemäß, die Folgen des belastenden Verwaltungs Eingriffs rückgängig zu machen, alle erhobenen Daten zu löschen und die beteiligten Stellen anzuweisen, die Erhebung rückgängig zu machen. Mit Schreiben vom ... Dezember 2008 führte das Luftamt gegenüber dem Kläger aus, dass er durch die Manipulation des Antragsformulars, die auf den ersten Blick nicht zu erkennen gewesen sei, "streng genommen" keinen Antrag auf Zuverlässigkeitsüberprüfung nach § 7 Abs. 2 Satz 1 LuftSiG gestellt habe. Sollte er die Überprüfung

nicht nachträglich billigen, so sei davon auszugehen, dass kein rechtswirksamer Antrag gestellt worden sei und deswegen der rechtswidrige Feststellungsbescheid zurückgenommen werden könne. Allerdings sei dann mangels positiver Feststellung der Zuverlässigkeit auch die Voraussetzung für die Verlängerung der Lizenz entfallen. Die Lizenz müsste dann entweder widerrufen oder ihr Ruhen bis zu Durchführung einer vom Kläger beantragten Sicherheitsüberprüfung angeordnet werden.

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

Unter Bezugnahme auf seinen Antrag auf Folgenbeseitigung vom ... Dezember 2008 teilte der Kläger am ... Januar 2009 mit, das Luftamt möge einen rechtsmittelfähigen Bescheid erlassen.

Mit Schreiben vom ... Januar 2009 forderte das Luftamt den Kläger auf, zu erläutern, worauf sich sein Antrag auf Folgenbeseitigung beziehe und zur Klarstellung mitzuteilen, dass er keinen Antrag auf Sicherheitsüberprüfung stellen wolle. Gleichzeitig wurde er darauf hingewiesen, dass lizenzrechtliche Schritte (Widerruf oder Ruhensanordnung) ergriffen werden könnten, wenn kein Antrag gestellt werde.

Nachdem sich der Kläger hierzu nicht geäußert hatte, nahm das Luftamt mit Bescheid vom ... März 2009 die am ... Juli 2008 getroffene Feststellung der persönlichen Zuverlässigkeit im Sinne des Luftsicherheitsgesetzes mit Wirkung zum ... Juli 2008 zurück (Nr. 1). Unter Nr. 2 nahm es die ebenfalls am ... Juli 2008 verfügte Verlängerung der Lizenz für Privatpiloten zurück und zog unter Nr. 3 den Luftfahrerschein für Privatpiloten, ausgestellt am ... Juli 2008, ein. Für die Hinterlegung des Scheins setzte es eine Frist von zehn Tagen nach Zustellung des Bescheids. Unter Nr. 5 ordnete es die sofortige Vollziehung der Nr. 1 bis 3 des Bescheids an.

Zur Begründung führte das Luftamt im Wesentlichen aus, ohne die Zuverlässigkeitsüberprüfung hätte die Lizenz des Klägers nicht verlängert werden dürfen. Da er keinen Antrag auf Überprüfung gestellt habe, sei die Feststellung der Zuverlässigkeit rechtswidrig erfolgt. Die betreffende Feststellung habe daher nach Art. 48 Abs. 1 Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz (BayVwVfG) zurückgenommen werden können. Bei der Ermessenausübung sei berücksichtigt worden, dass der Kläger durch die Manipulation des Antragsformulars zu erkennen gegeben habe, dass er die Überprüfung nicht wolle. Er könne sich daher auch nicht auf ein schützenswertes Vertrauen in den Bestand der darauf beruhenden Entscheidung berufen. Gleiches gelte auch für die Verlängerung der Lizenz.

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

Zur Begründung der sofortigen Vollziehung wurde u.a. ausgeführt, es bestehe ein hervorragendes öffentliches Interesse, dass als Luftfahrzeugführer nur solche Personen tätig würden, die neben der fachlichen Qualifikation auch dauerhaft zuverlässig im Sinne des Luftsicherheitsgesetzes seien. Im Zeitraum bis zur Unanfechtbarkeit des Bescheids könne (dem Kläger) die Lizenz nicht belassen werden, da potenzielle Gefahren für den Luftverkehr durch die fehlende dauerhaft (vgl. Nachberichtspflicht gemäß § 7 Abs. 9 LuftSiG) nachgewiesene Zuverlässigkeit abgewehrt werden müssten. Es bestehe ein zwingendes Interesse der Öffentlichkeit, einen Luftfahrzeugführer, dessen Zuverlässigkeit derzeit nicht feststehe, schnellstmöglich von der weiteren Teilnahme am Luftverkehr auszuschließen. Rechtspositionen des Klägers, die diesem öffentlichen Interesse gleichkämen oder es gar überragten, seien nicht ersichtlich. Vielmehr liege es in seiner Hand, die bestehenden Zweifel an seiner Zuverlässigkeit durch Stellung eines Antrags auf Überprüfung auszuräumen.

Mit Schriftsatz vom 30. März 2009, eingegangen bei Gericht am selben Tage, erhob der Kläger Klage gegen den ihm am ... März 2009 zugestellten Bescheid und stellte zuletzt in der mündlichen Verhandlung vom 23. September 2010 den Antrag aus Nr. 2 und 3 der Klageschrift, d.h.

den Bescheid vom ... März 2009 insoweit aufzuheben, als die Verlängerung der Lizenz des Klägers für Privatpiloten Nr. ... zurückgenommen und der Luftfahrerschein des Klägers für Privatpiloten Nr. ... eingezogen worden war.

Zugleich beantragte er, die aufschiebende Wirkung seiner Klage wiederherzustellen. Zur Begründung führte er u.a. aus, der Bescheid sei wegen fehlenden rechtlichen Gehörs zu den entscheidungserheblichen Tatsachen rechtswidrig. Die erfolgte Anhörung habe sich auf den Widerruf oder die Ruhensanordnung der Lizenz nach dem Luftverkehrsrecht beschränkt, auch sei ihm nur angekündigt worden, dass man ihn ggf. "bitten" würde, die Lizenz beim Luftamt zu hinterle-

gen. Tatsächlich sei jedoch die Verlängerung der Lizenz zurückgenommen worden. Die Rücknahme stelle eine rechtlich andere Maßnahme dar, für die auch andere verfahrensrechtliche Regelungen gelten würden. Während Widerruf und Ruhensanordnung zwingende Rechtsfolgen eines nach seiner Auffassung nicht gegebenen Tatbestands seien, stehe die Rücknahme im sehr weiten Ermessen der Behörde.

Im Übrigen sei die Lizenz rechtmäßig verlängert worden und könne deswegen nicht nach Art. 48 Abs. 1 BayVwVfG zurückgenommen werden.

Der Vorwurf der Manipulation des Antragsformulars sei nicht begründet. Der "Hinweis" auf dem Antragsformular habe eine auf den ersten Blick kaum erkennbare Ermächtigungsklausel (für die Sicherheitsüberprüfung) enthalten. Diese hätte nicht als "Hinweis" bezeichnet werden dürfen. Das verstoße gegen datenschutzrechtliche Bestimmungen in Art. 15 Abs. 4 des Bayerischen Datenschutzgesetzes. Des Weiteren schreibe § 7 Abs. 2 Satz 3 LuftSiG vor, dass der Betroffene über die wesentlichen Folgen des Antrags zu unterrichten sei.

Er habe nur die Beseitigung der belastenden Folgen der Sicherheitsüberprüfung beantragt, nicht aber die der begünstigenden Feststellung. Der im Bescheid angesprochene Wegfall der "Nachberichtung" nach § 7 Abs. 9 LuftSiG sei kein Grund für die vollständige und rückwirkende Rücknahme der Zuverlässigkeitsfeststellung. Gerade wegen einer fehlenden oder lückenhaften Nachberichtung sei die Gültigkeit der Feststellung zunächst auf zwei Jahre beschränkt worden, während z.B. die Feststellung nach dem Sicherheitsüberprüfungsgesetz zehn Jahre gelte.

Die Rücknahme der Verlängerung der Lizenz "mit Wirkung für die Zukunft" sei nicht gerechtfertigt. Er stelle auch ohne (rechtswirksame) Zuverlässigkeitsfeststellung keine Gefahr für die Sicherheit des Luftverkehrs dar, sondern sei - wie sich aus der Feststellung vom ... Juli 2008 tatsächlich ergebe - zuver-

lässig. Er habe keinen Anlass gegeben, hieran zu zweifeln. Konkrete Gefahren durch ihn bestünden nicht. Bei der Rücknahme eines begünstigenden Verwaltungsakts habe eine Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse und dem des Betroffenen zu erfolgen.

Die Verlängerung der Lizenz sei nicht rechtswidrig. Die Voraussetzungen des § 4 Abs. 3 LuftVG lägen nicht vor. Diese Bestimmung setze nicht eine bestandene Zuverlässigkeitsüberprüfung, sondern nur die Zuverlässigkeit als solche voraus, die bei ihm - wie tatsächlich festgestellt - gegeben sei.

Die im Bescheid zitierte Bestimmung des § 26a Abs. 1 Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (LuftVZO) verlange lediglich das Vorliegen einer gültigen Bescheinigung über das Ergebnis der Zuverlässigkeitsüberprüfung nach § 7 Luftsicherheitsgesetz (LuftSiG). Die Verordnung ermächtige die Behörde aber nicht, eine Überprüfung nach § 7 LuftSiG durchzuführen, deswegen könne die Rücknahme auch nicht wegen des fehlenden Antrags hierauf gestützt werden.

Im Übrigen sei die Forderung nach einer Zuverlässigkeitsüberprüfung nach dem LuftSiG nicht begründet. Die Erforderlichkeit einer solchen Überprüfung gehe entgegen der Auffassung des Beklagten nicht aus § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 LuftVG hervor, die dortige Aufzählung sei abschließend. Demgemäß sei er nicht verpflichtet, einen Antrag nach § 7

LuftSiG zu stellen. Nach ihrem Wortlaut gehe die betreffende Bestimmung des § 4 LuftVG grundsätzlich vom Vorliegen der Zuverlässigkeit aus, die Behörde trage die Beweislast für die gegenteilige Annahme. Hierfür müssten tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, die in seinem Falle nicht gegeben seien.

Das Luftsicherheitsgesetz enthalte keine Regelungen, aus denen sich die Pflicht zur Stellung eines Antrags auf Sicherheitsüberprüfung ergebe, der Betroffene habe vielmehr nur ein Recht zur Antragstellung. Aus der gesetzlich bestimmten Konsequenz, die abschließend in § 7 Abs. 6 LuftSiG normiert sei, folge, dass die Zuverlässigkeitsüberprü-

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

fung ausschließlich mit dem Ziel der Zugangsgewährung zu den nicht allgemein zugänglichen Bereichen des Flugplatzgeländes eines Verkehrsflughafens oder eines Luftfahrtunternehmens oder zu einer Tätigkeitsaufnahme nach § 7 Abs. 1 Nr. 2 und 3 LuftSiG zu beantragen sei. Luftfahrer seien im Rahmen ihres Lizenzverfahrens hiervon ausdrücklich nicht erfasst. Insoweit enthalte das LuftSiG auch keine Sanktionen. Die Regelung des § 7 Abs. 6 LuftSiG sei klar, eindeutig und abschließend nur auf den dort genannten Personenkreis anzuwenden.

Die Sicherheitsüberprüfung von Privatpiloten sei auch nicht aus übergeordneten rechtlichen Gründen geboten. Europarechtliche Gesichtspunkte erforderten sie nicht; Deutschland sei vielmehr der einzige Mitgliedsstaat der EU, der eine solche Prüfung vorsehe.

Die Sicherheitsüberprüfung mit ihrer umfangreichen Datensammlung verstoße gegen das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung und verletze den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Das von Privatpiloten ausgehende Sicherheitsrisiko sei völlig zu vernachlässigen, insoweit fehle es an tatsächlichen Anhaltspunkten, um die Schwelle eines Grundrechtseingriffs zu überschreiten.

Wegen der weiteren umfangreichen Ausführungen zur Rechtswidrigkeit des Bescheids wird auf die Klageschrift vom ... März 2009 Bezug genommen.

Der Beklagten beantragte mit Schriftsatz der Regierung ... – Prozessvertretung – vom 27. April 2009, die Klage abzuweisen.

Zur Begründung wurde im Wesentlichen auf den Bescheid und ein beigegefügtes Schreiben des Luftamts vom ... April 2010 Bezug genommen, in dem u.a. ausgeführt wurde, dass der Kläger im Ergebnis nicht besser gestellt werden solle als wenn er den Passus über den Überprüfungsantrag deutlich erkennbar gestrichen hätte. In diesem Fall wäre ihm die Verlängerung der Lizenz von vorneherein verweigert worden. Es sei auch nicht hinnehmbar, dass aufgrund der auf Verlangen

des Klägers erfolgten Löschung der bei der Sicherheitsüberprüfung erhobenen Daten keine "Nachberichterstattung" der Sicherheitsbehörden mehr erfolgen könne.

Wegen der Einzelheiten wird auf die Klageerwidern verwiesen.

Mit Schriftsatz vom 3. Mai 2009 äußerte sich der Kläger zur Klageerwidern.

Mit Beschluss vom 2. Juli 2009 (M 24 S 09.1314) stellte das Gericht die aufschiebende Wirkung der Klage gegen Nr. 2 und 3 des Bescheids des Luftamts vom ... März 2009 wieder her.

Nachdem das Gericht zur mündlichen Verhandlung vom 23. September 2010 geladen hatte, vertiefte der Kläger mit Schriftsatz vom 31. August 2010 sein bisheriges Vorbringen.

Der Beklagte nahm am 13. September 2010 unter Vorlage eines Schriftsatzes des Luftamts vom 10. September 2010 hierzu Stellung und verwies dabei u.a. auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 4. Mai 2010 (2 BvL 8/07, 2 BvL 9/07) in dem die Verfassungsmäßigkeit des § 7 Abs. 1 Nr. 4 LuftSiG bestätigt worden sei.

Unter dem 19. September 2010 erwiderte der Kläger, die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts befassten sich mit formalen Aspekten und ausdrücklich nicht mit der Frage des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung.

Hierzu und zu weiteren schriftlichen Äußerungen der Beteiligten, insbesondere im Eilverfahren, wird auf die Gerichtsakten im Klage- und Eilverfahren und die vorgelegten Akten des Luftamts Bezug genommen.

Aus den Gründen:

Die Klage ist, soweit sie zulässig ist, nicht begründet, da der Kläger durch den Bescheid des Luftamts vom ... März 2009 nicht in seinen Rechten verletzt wird (§ 113 Abs. 1 Satz 1 Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO –).

Streitgegenstand ist nach dem in der mündlichen Verhandlung gestellten Klageantrag die Rechtmäßigkeit des vorgenannten Bescheids,

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

soweit damit in Nr. 2 des Tenors die vom Luftamt am ... Juli 2008 ausgesprochene Verlängerung der Lizenz des Klägers für Privatpiloten zurückgenommen und er in Nr. 3 verpflichtet wurde, den Luftfahrerschein binnen zehn Tagen an die Behörde zurückzugeben.

Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Rechtslage ist der Schluss der mündlichen Verhandlung des Verwaltungsgerichts vom 23. September 2010.

Das Bundesverwaltungsgericht differenziert im Zusammenhang mit einer Verpflichtungsklage auf Feststellung der Zuverlässigkeit und Erteilung einer Zutrittsberechtigung (nach § 29 d LuftVG a.F.) hinsichtlich des für die gerichtliche Entscheidung maßgeblichen Zeitpunkts zwischen der Rechtslage einerseits und der Sachlage andererseits (vgl. BVerwG v. 15.7.2004, Az.: 3 C 33.03, BVerwGE 121, 257/260). Bezüglich der Rechtslage stellt das BVerwG auf die mündliche Verhandlung des Gerichts ab, während es zur Sachlage ausführt (a.a.O., S. 260), es liege nahe, dass sich das Gericht hierbei auf die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der (negativen) behördlichen Feststellung im Zeitpunkt der Behördenentscheidung beschränke.

Hinsichtlich der Beurteilung der Rechtslage gelten die Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts auch für die Vorschriften des Luftsicherheitsgesetzes und zwar unabhängig davon, ob es sich um eine Verpflichtungsklage auf Feststellung der

Zuverlässigkeit im luftverkehrsrechtlichen Sinne oder um eine Anfechtungsklage gegen den

Widerruf oder die Zurücknahme einer solchen Feststellung bzw. der darauf beruhenden weiteren Entscheidungen der Luftverkehrsbehörden handelt (vgl. VG München, U. v. 20.5.2010, M 24 K 10.314).

Die Frage, auf welchen Zeitpunkt bei der Beurteilung der Sachlage abzustellen ist, kann im vorliegenden Fall offen bleiben, da sich die tatsächlichen Umstände seit der Entscheidung des Luftamts vom ... März 2009 nicht geändert haben.

I. Zulässigkeit der Klage

Soweit sich der Kläger gegen die Verfügung über die Rückforderung des Luftfahrerscheins in Nr. 3 des Bescheids vom ... März 2009 wendet, ist er der ihm auferlegten Verpflichtung mit der Rückgabe der Urkunde am ... März 2009 innerhalb der gesetzten Frist nachgekommen. Die Verpflichtung ist damit erfüllt und bereits vor Eingang der Klageschrift, in jedem Fall aber mit der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage durch Beschluss des Gerichts vom 2. Juli 2009 und der daraufhin erfolgten Rückgabe des Dokuments an den Kläger gegenstandslos geworden, wobei das Luftamt zugleich dem im ursprünglichen Klageantrag unter Nr. 5 geltend gemachten Folgenbeseitigungsanspruch Rechnung getragen hat.

Dass die Klage gegen die Rücknahme der Verlängerung der Lizenz des Klägers mit diesem Urteil abgewiesen worden ist, führt nicht zum Wiederaufleben der sich aus dem Bescheid ergebenden Verpflichtung, den Luftfahrerschein dem Luftamt auszuhändigen. Insoweit fehlt es bereits an einer wirksamen Fristsetzung und im Übrigen auch an der nach Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage nicht mehr vorliegenden Vollziehbarkeit der Rücknahmeentscheidung, die nach Art. 52 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG Voraussetzung für die Rückforderung von Urkunden ist, solange die Rücknahme der Lizenzverlängerung nicht unanfechtbar ist.

Nachdem die Verfügung in Nr. 3 des Bescheids jedenfalls nach Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage gegenstandslos geworden ist und nicht mehr vollstreckt werden kann, besteht insoweit kein Rechtsschutzbedürfnis (mehr), sie aufzuheben. Eine Entscheidung in der Sache ist daher insoweit nicht mehr veranlasst.

II. Begründetheit der Klage

Der Bescheid des Luftamts vom ... März 2009 ist, soweit hier darüber im Rahmen einer Sachentscheidung zu befinden ist, sowohl formell als auch materiell rechtmäßig. Die in Nr. 2 des Bescheidstenors verfügte Rücknahme der am ... Juli 2008 ausgesprochenen

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

Verlängerung der Lizenz für Privatpiloten findet ihre Rechtsgrundlage in Art. 48 Abs. 1 BayVwVfG.

Nach Art. 48 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG kann eine Behörde einen rechtswidrigen Verwaltungsakt ganz oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft oder für die Vergangenheit zurücknehmen. Bei einem - wie hier - begünstigenden Verwaltungsakt, der keine Sach- oder Geldleistung zum Gegenstand hat, darf dies nach Satz 2 der Bestimmung allerdings nur unter den Beschränkungen der Abs. 3 und 4 erfolgen.

1. Die Rücknahme der Verlängerung der Lizenz leidet nicht an Verfahrensfehlern, insbesondere hat das Luftamt dem Kläger das nach Art. 28 Abs. 1 BayVwVfG erforderliche rechtliche Gehör gewährt.

Der Kläger rügt zu Unrecht die Verletzung dieser Bestimmung. Es ist zwar richtig, dass das Luftamt in seinen Anhörungsschreiben vom ... Dezember 2008 und ... Januar 2009 als rechtliche Konsequenz nur die Möglichkeit eines "Widerrufs" bzw. einer "Ruhensanordnung" der Lizenz erwähnt hat, während es im streitgegenständlichen Bescheid die "Rücknahme" des Verlängerungsbescheids vom ... Juli 2008 verfügt hat. Dies führt jedoch nicht zur Beeinträchtigung einer formellen Rechtsposition des Klägers. Die für die Aufhebung eines Verwaltungsakts einschlägigen Vorschriften der Art. 48 und 49 BayVwVfG verwenden hierfür unterschiedliche Begriffe, je nach

dem, ob es sich um einen rechtswidrigen oder einen rechtmäßigen Verwaltungsakt handelt. Im

Zusammenhang mit der Aufhebung eines rechtswidrigen Verwaltungsakts spricht Art. 48 BayVwVfG von "Rücknahme", während im Fall eines rechtmäßigen Verwaltungsakts nach Art. 49 BayVwVfG ein "Widerruf" erfolgen kann. In der Praxis werden die Begriffe nicht immer präzise verwendet und auch verwechselt, so auch im Schreiben des Luftamts vom ... Dezember 2008, wo vom "Widerruf" die Rede ist, obwohl zuvor ausgeführt wird, dass die Verlängerung der Lizenz mangels gültiger Bescheinigung über das Ergebnis der Zuverlässigkeitsüberprü-

fung rechtswidrig sei. Diese Verwechslung der Begriffe im Zusammenhang mit der Anhörung des Klägers wirkt sich nicht auf das Ergebnis des Entscheidungsvorgangs der Behörde aus. Denn es ist nicht ersichtlich, was der Kläger im Hinblick auf die tatsächlichen oder rechtlichen Umstände zusätzlich hätte ausführen können, wenn die Behörde den richtigen Begriff verwendet hätte, nachdem sie ohnehin auf die Rechtswidrigkeit der Verlängerung und damit auf die tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzung für die dann zutreffend auf Art. 48 BayVwVfG gestützte Rücknahme hingewiesen hat. Ein Verstoß gegen das Gebot des rechtlichen Gehörs ist darin jedenfalls nicht zu sehen. Nach Art. 28 Abs. 1 BayVwVfG hat eine Behörde vor Erlass eines Verwaltungsakts, der in Rechte eines Beteiligten eingreift, diesem Gelegenheit zu geben, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern. Dabei ist auch auf das mögliche Ergebnis hinzuweisen, damit der Betroffene abschätzen kann, was auf ihn zukommt und zu welchen Umständen er sich äußern sollte. Bei der Anhörung hat jedoch keine auf jeden möglichen Gesichtspunkt eingehende juristische Erläuterung zu erfolgen, diese bleibt vielmehr der das Verfahren abschließenden Entscheidung vorbehalten. Es genügt daher, die rechtlichen Konsequenzen soweit zu skizzieren, dass auch ein Laie nachvollziehen kann, was er gegebenenfalls zu erwarten hat. Dies ist hier geschehen.

2. Die Rücknahme der mit Bescheid vom ... Juli 2008 ausgesprochenen Verlängerung der Lizenz des Klägers ist auch materiell rechtmäßig.

Die Voraussetzungen des Art. 48 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Satz 2 BayVwVfG sind erfüllt. Die Verlängerung der Lizenz war rechtswidrig (2.1). Die in Abs. 1 Satz 2 genannten Beschränkungen der Abs. 3 und 4 stehen der Rücknahme nicht entgegen. Der nach Abs. 3 unter bestimmten Voraussetzungen gegebene Anspruch auf Ausgleich eines Vermögensnachteils hindert die Aufhebung eines Verwaltungsakts nicht, sondern ist die sich daraus u.U. ergebende Folge. Die Jahresfrist des Absatzes 4 ist hier in jedem Fall gewahrt,

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

da zwischen der Verlängerung der Lizenz am ... Juli 2008 und der Rücknahme am ... März 2009 nicht einmal neun Monate liegen. Das Luftamt hat auch das ihm eingeräumte Ermessen fehlerfrei ausgeübt (2.2).

2.1 Die Verlängerung der Lizenz war rechtswidrig, da der Kläger zum Zeitpunkt der Entscheidung des Luftamts nicht die hierfür maßgeblichen Bedingungen erfüllt hat.

2.1.1 Das Verfahren und die Anforderungen an die Verlängerung einer Lizenz für Privatflugzeugführer i.S.d. § 1 Abs. 1 Nr. 1 LuftVG richten sich auch im Hinblick auf die hier in Frage stehende "Zuverlässigkeit" i.S.v. § 7 Abs. 1 Nr. 4 LuftSiG i.V.m. § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 LuftVG nach den auf der Grundlage des § 32 Abs. 1 Nr. 4 LuftVG erlassenen Vorschriften des § 26a i.V.m. § 24 LuftVZO.

Nach § 26a Abs. 1 Satz 1 LuftVZO müssen bei der Verlängerung der Lizenz u.a. die Voraussetzungen des § 24 Abs. 1 und 2 LuftVZO vorliegen.

Die dort bereits für die Ausbildung von Luftfahrtpersonal und nicht erst für die Erteilung einer Lizenz festgelegten Anforderungen wiederholen bzw. konkretisieren die in § 4 LuftVG festgelegten Erteilungsvoraussetzungen. Hinsichtlich der in § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 LuftVG enthaltenen Voraussetzung, dass "keine Zweifel an der Zuverlässigkeit des Bewerbers nach § 7 LuftSiG bestehen" dürfen, stellt § 24 Abs. 2 Satz 1 LuftVZO darauf ab, dass "die Zuverlässigkeit von Bewerbern um eine Lizenz zum Führen eines Luftfahrzeuges nach § 1 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 und 5 des Luftverkehrsgesetzes ... nicht vor(liegt), wenn die Zuverlässigkeit der Bewerber nach § 7 des Luftsicherheitsgesetzes nicht festgestellt worden ist". In § 26a Abs. 1 Satz 2 LuftVZO wird diese Voraussetzung für den Fall der Verlängerung der Lizenz dahingehend konkretisiert, dass "in den Fällen des § 7 Abs. 1 Nr. 4 des Luftsicherheitsgesetzes eine gültige Bescheinigung über das Ergebnis der Zuverlässigkeitsüberprüfung nach § 7 des Luftsicherheitsgesetzes vorzulegen" ist.

Nicht gefolgt werden kann der vom Kläger vertretenen Auffassung, dass die Regelungen der §§ 24 Abs. 2 Satz 1 und 26a Abs. 1 Satz 2 LuftVZO über die in § 4 LuftVG aufgeführten Erteilungsvoraussetzungen hinausgehende Anforderungen an den Nachweis der Zuverlässigkeit im Sinne des § 7 LuftSiG stellen und damit insoweit von der ihnen zu Grunde liegenden Ermächtigung des § 32 Abs. 1 Nr. 4 LuftVG nicht gedeckt seien. Seine Interpretation, dass "Zweifel an der Zuverlässigkeit" im Sinne von § 4 Abs. 1 Nr. 3 LuftVG nur gerechtfertigt seien, wenn die Behörde konkrete Anhaltspunkte für das Fehlen der erforderlichen Zuverlässigkeit habe, geht fehl. Die für die Erteilung oder Verlängerung der Lizenz nach § 20 LuftVZO zuständige Stelle, das ist hier nach § 22 Abs. 1 Nr. 1 LuftVZO das Luftamt als Luftfahrtbehörde, hat vielmehr bei der Prüfung der Erteilungsvoraussetzungen im Rahmen der ihr zur Verfügung stehenden rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten auszuschließen, dass der Lizenzinhaber derzeit und künftig eine Gefahr für die Sicherheit des Luftverkehrs i.S.v. § 1 LuftSiG darstellt. Dies gebietet das gerade beim Luftverkehr hohe Gefährdungspotential und die Hochrangigkeit der zu schützenden Rechtsgüter. Der Gesetzgeber hat demgemäß in § 7 Abs. 1 Nr. 4 LuftSiG der Verwaltung ein umfangreiches Instrumentarium für die Überprüfung von Luftfahrern i.S.v. § 4 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 1

Abs. 2 Nr. 1 bis 3 und 5 LuftVG zur Verfügung gestellt. In dem durch diese Bestimmung begründeten Erfordernis einer Zuverlässigkeitsüberprüfung der Betroffenen liegt kein unverhältnismäßiger

Eingriff in deren Freiheitsrechte (BVerfG, B. v. 4.5.2010, 2 BvL 8/07, BvL 9/07, juris, RdNr. 154). Dass das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 4. August 2009 (1 BvR 1726/09, juris) zur Verfassungsbeschwerde eines Verkehrspiloten auf "begründete Zweifel zu Lasten des Überprüften" abstellt, bezieht sich nicht auf die Zulässigkeit einer Überprüfung nach § 7 LuftSiG als solche, sondern auf die daraus gezogenen Schlussfolgerungen, also das Ergebnis der Prüfung. Danach genügen bereits begründete

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

Zweifel an der Zuverlässigkeit des Betroffenen, um eine für ihn negative Entscheidung in der Sache, also über den Entzug einer Lizenz, zu treffen. Anders als in anderen Rechtsbereichen ist hier wegen des hohen Gefährdungspotentials keine Gewissheit erforderlich. Das Bundesverfassungsgericht hat in beiden Entscheidungen die vom Gesetz vorgeschriebene umfassende Überprüfung aller davon betroffenen Personen gebilligt und im Beschluss vom 4. Mai 2010 insbesondere auch nicht die Einbeziehung von Privatflugzeugführern beanstandet, wobei es ausdrücklich auf die Verbindung von § 7 Abs. 1 Nr. 4 LuftSiG mit § 4 Abs. 1 Nr. 3 LuftVG abstellt (a.a.O. RdNr. 153). Die Ausführungen des Klägers zu dem angeblich geringen Gefährdungspotential von kleinen Flugzeugen, also insbesondere von einmotorigen Privatflugzeugen mit einem Startgewicht von bis zu zwei Tonnen, gehen schon deswegen fehl, weil auch solche Maschinen ungeheuren Schaden mit vielen Opfern verursachen können, z.B. wenn eine solche Maschine über einem vollbesetzten Fußballstadion oder anderen Menschenansammlungen (Volksfeste etc.) zum Absturz gebracht wird oder dort Sprengladungen abgeworfen werden. Dass der Flugverkehr gerade bei kleinen Maschinen letztlich nicht unter Kontrolle gehalten werden kann, wenn sich diese bereits in der Luft befinden, und auch der Zugang zu den Flugzeugen zumindest auf kleineren Flugplätzen

sicherheitstechnisch nicht überwacht werden kann, liegt auf der Hand. Ob mit der vorgeschriebenen Überprüfung mit

dem festgelegten Umfang und den vom Gesetz vorgesehenen Ausnahmen letztlich alle Risiken vermieden werden können, ist vom erkennenden Gericht nicht zu beurteilen. Das hierzu berufene Bundesverfassungsgericht hat die Regelungen jedenfalls für verhältnismäßig und geeignet erachtet.

Da § 7 LuftSiG den für die Erteilung, Verlängerung und Aufhebung zuständigen Luftfahrtbehörden für die nach der Bestimmung erforderliche umfassende Prüfung keine eigenständige Kompetenz einräumt, sondern

die Sammlung und Auswertung der hierfür notwendigen Daten einer anderen Stelle, nämlich der Luftsicherheitsbehörde (§ 3 LuftSiG), überantwortet, ist die Luftfahrtbehörde dabei allerdings auf die Mitwirkung dieser Stelle angewiesen, die wiederum nur auf Antrag des Betroffenen tätig werden darf (§ 7 Abs. 2 Satz 1 LuftSiG). Aus dem Antragserfordernis ergibt sich letztlich auch die Konsequenz, dass die Behörden einerseits nicht von sich aus die zur Feststellung der sicherheitsrechtlichen Zuverlässigkeit i.S.v. § 1 LuftSiG erforderlichen umfangreichen Ermittlungen und Nachforschungen in die Wege leiten dürfen, ohne von dem Betroffenen hierzu ermächtigt zu sein, dieser es aber andererseits hinnehmen muss, dass eine für ihn positive Entscheidung nicht getroffen werden kann, wenn er die Mitwirkung verweigert. Dieses vom Verordnungsgeber in § 26a Abs. 1 Satz 2 LuftVZO festgehaltene Ergebnis steht in Einklang mit der Zielsetzung des Luftsicherheitsgesetzes sowie den hierzu einschlägigen Bestimmungen des Luftverkehrsgesetzes und korrespondiert mit den dort getroffenen Regelungen. Wollte man mit dem Kläger eine Überprüfung nur bei konkreten Verdachtsmomenten zulassen, so würden die Regelungen letztlich ins Leere laufen, da es dem Zufall vorbehalten bliebe, ob die zuständige Behörde von einschlägigen Erkenntnissen anderer Stellen Kenntnis erlangt. § 4 Abs. 1 Nr. 3 LuftVG ist daher dahingehend zu verstehen, dass Zweifel an der Zuverlässigkeit eines Bewerbers nach § 7 LuftSiG bereits dann bestehen, wenn er die zu seiner Überprüfung erforderliche Mitwirkung verweigert.

2.1.2 Entgegen der Vorschrift des § 26a Abs. 1 Satz 2 LuftVZO lag bei der Verlängerung der Lizenz des Klägers durch das Luftamt am ... Juli 2008 keine gültige Bescheinigung über das (positive) Ergebnis der Zuverlässigkeitsüberprüfung nach § 7 LuftSiG vor. Denn die Behörde hat mit dem streitgegenständlichen Bescheid vom ... März 2009 den Verwaltungsakt vom ... Juli 2008, mit dem die Zuverlässigkeit des Klägers festgestellt worden war, mit Wirkung zum ... Juli 2008, also ex tunc, zurückgenommen. Auch diese Ent-

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

scheidung findet ihre Rechtsgrundlage in Art. 48 Abs. 1 und - soweit der Kläger durch die positive Feststellung seiner Zuverlässigkeit begünstigt ist - Satz 2 BayVwVfG. Die Bescheinigung, mit der die Feststellung getroffen worden war, war von Anfang an rechtswidrig, da die Sicherheitsüberprüfung ohne den nach § 7 Abs. 2 Satz 1 LuftSiG erforderlichen Antrag durchgeführt worden war und der Kläger diesen auch auf Anfrage des Luftamts nicht nachgeholt hatte, also der Mangel nicht nach Art. 45 Abs. 1 Nr. 1 BayVwVfG geheilt wurde und damit nach dieser Vorschrift beachtlich ist. Nachdem der Kläger in seinem Schreiben vom ... Dezember 2008 von der Behörde die Beseitigung der ihn belastenden Folgen der "Verwaltungseingriffe" nach § 7 LuftSiG in sein Recht auf informationelle Selbstbestimmung im Umfang der durchgeführten Datenanfragen und -weitergaben und insbesondere der dadurch in Gang gesetzten Nachberichtungspflichten gem. § 7 Abs. 9 LuftSiG verlangt hatte, blieb dem Luftamt letztlich keine andere Wahl als den Verwaltungsakt, der auf der gegen den Willen des Klägers durchgeführten Sicherheitsüberprüfung beruhte, zurückzunehmen. Hierbei war es nicht ermessensfehlerhaft, die Bescheinigung insgesamt und mit Wirkung ex tunc, also von Anfang an, aufzuheben. Denn die mit der Bescheinigung ausgesprochene Feststellung ist das Ergebnis der in § 7 LuftSiG genau festgelegten Überprüfung und darf ohne diese nicht getroffen werden. Eine ohne das vorgeschriebene Verfahren ausgestellte Bescheinigung wäre offenkundig rechtswidrig und müsste aus gewichtigen Gründen der öffentlichen Sicherheit zurückgenommen werden, da die Sicherheit des Luftverkehrs ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut ist. Insoweit wäre das der Behörde nach Art. 48 BayVwVfG eingeräumte Ermessen auf Null reduziert. Dies schon deswegen, weil eine positive Bescheinigung nach außen hin den Eindruck vermittelt, dass sie das Ergebnis der gesetzlich vorgeschriebenen genauen Überprüfung des Betroffenen darstellt und

etwaige neue entscheidungserhebliche Erkenntnisse im Wege der sich aus § 7 Abs. 9 Satz 1 LuftSiG ergebenden Nachberichtungspflicht der in das Überprüfungsverfahren einbezogenen Behörden jederzeit zu einem Widerruf führen würden. Im Übrigen ist die ausdrückliche Feststellung der Zuverlässigkeit denkgesetzlich ohne den ihr vorausgehenden Entscheidungsvorgang, der also solcher unabhängig von den Regelungen des Luftsicherheitsgesetzes in drei Stufen abläuft (1. die ihn einleitende Fragestellung, 2. die Sammlung der entscheidungserheblichen Fakten und 3. die eigentliche Entscheidung, d.h. die Gewichtung der gewonnenen Erkenntnisse und die daraus gezogenen Schlussfolgerung) nicht vorstellbar.

Im vorliegenden Fall ist zwar das Überprüfungsverfahren tatsächlich durchgeführt und mit einem für den Kläger positiven Ergebnis abgeschlossen worden, so dass es auf den ersten Blick naheliegend erscheinen könnte, es bei der getroffenen Feststellung zu belassen. Hiergegen wendet der Beklagte jedoch zutreffend ein, dass mit der Löschung der gespeicherten personenbezogenen Daten und dem Wegfall der Nachberichtungspflicht das Ziel der Sicherheitsüberprüfung nicht mehr gewährleistet ist. So sieht das Gesetz nur in den in § 7 Abs. 11 LuftSiG genau bezeichneten Fällen eine Löschung der Daten vor, nämlich allein dann, wenn der Betroffene die die Überprüfung veranlassende Tätigkeit nicht aufgenommen hat oder drei Jahre, nachdem er sie beendet hat. Die in der Bescheinigung ausgesprochene Zuverlässigkeit stellt somit das Ergebnis eines umfangreichen Entscheidungsvorgangs

dar, der nicht mit der Feststellung der Zuverlässigkeit endet, sondern dynamisch bis zum endgültigen Wegfall des Überprüfungsgrunds weiterläuft. Maßgeblich ist hierbei auch, dass die in der Bescheinigung getroffene Feststellung nur ein - entweder positives oder negatives - Ergebnis hat, ohne dass die für oder gegen den Antragsteller sprechenden Umstände aufgeführt werden. Bedenken, die gegen dessen Zuverlässigkeit sprechen könnten, aber für sich betrachtet nicht so gewichtig sind, dass sie eine Versagung rechtferti-

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

gen würden, könnten damit bei Auftreten weiterer Umstände in den dadurch veranlassenden Entscheidungsprozess nicht mehr einbezogen werden.

Der Kläger kann sich auch nicht auf Vertrauensschutz berufen. Zwar hat die Behörde auch bei der Rücknahme eines rechtswidrigen begünstigenden Verwaltungsakts, der keine Geld- oder Sachleistung gewährt, im Rahmen des von ihr nach Art. 48 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG grundsätzlich auszuübenden Ermessens zu berücksichtigen, ob der Adressat auf den Bestand des Verwaltungsakts vertrauen durfte. Im Fall der vorliegenden Rücknahme der Feststellung der luftsicherheitsrechtlichen Zuverlässigkeit ist dieser Ermessensspielraum allerdings - wie ausgeführt - auf Null reduziert. Davon abgesehen, hat der Kläger in keiner Weise dazu beigetragen, einen Vertrauenstatbestand zu schaffen. Statt die Behörde bei der Antragstellung eindeutig und unmissverständlich darauf hinzuweisen, dass er mit der Sicherheitsüberprüfung nicht einverstanden sei und sie deswegen auch nicht beantragen wolle, hat er vielmehr durch die Verwendung eines veränderten amtlichen Antragsformulars erreicht, dass die Luftfahrtbehörde, die die nicht offensichtlich ins Auge fallende Veränderung nicht bemerkt hatte, bei der Luftsicherheitsbehörde die Durchführung des Überprüfungsverfahrens nach § 7 LuftSiG veranlasste. Was der Kläger mit diesem Vorgehen letztlich beabsichtigte, ist nicht nachvollziehbar. Es kann letztlich dahingestellt bleiben, ob er bei der Behörde den tatsächlich dort eingetretenen Irrtum erwecken wollte, er sei mit der Überprüfung einverstanden, um damit zunächst eine positive Feststellung seiner Zuverlässigkeit und dann die später verlangte Folgenbeseitigung zu erreichen, oder ob er auf diese Weise das Luftamt "vorführen" wollte, was u.U. Zweifel an seiner Eignung zur Ausübung einer verantwortungsvollen Tätigkeit oder gar seiner Zuverlässigkeit wecken könnte. Jedenfalls hat der Kläger weder etwas dargetan noch ist sonst etwas ersichtlich, was

im vorliegenden Fall für ein schützenswertes Vertrauen sprechen könnte.

Nach alledem ist es nicht zu beanstanden, dass das Luftamt die mit der Bescheinigung vom ... Juli 2008 getroffene Feststellung der Zuverlässigkeit des Klägers mit Wirkung ex tunc widerrufen hat.

2.2 Auch hinsichtlich der Rücknahme der, wie festgestellt, rechtswidrigen Verlängerung der Lizenz des Klägers ist dem Beklagten kein Ermessensfehler vorzuwerfen. Hier hat das Luftamt den ebenfalls am ... Juli 2008 ergangenen Verwaltungsakt im Gegensatz zur Rücknahme der Feststellung der Zuverlässigkeit nicht ausdrücklich mit Wirkung zum Zeitpunkt seines Erlasses zurückgenommen. Es ist also offenbar davon ausgegangen, dass die Aufhebung der Entscheidung mit Wirkung ex nunc, also für die Zukunft erfolgen soll. Es kann daher dahingestellt bleiben, ob die Rücknahme auch insofern ohne Ermessensfehler hätte rückwirkend erfolgen können.

Im Übrigen gelten für die Ermessenserwägungen die vorstehenden Ausführungen entsprechend. Auch hier kann sich der Kläger nicht auf ein schützenswertes Vertrauen berufen. Die Rücknahme ist auch nicht unverhältnismäßig. Angesichts der Bedeutung, die der Gesetzgeber u.a. dem Nachweis der Zuverlässigkeit eines Privatflugzeugführers zuweist und diesen nicht nur zum Zeitpunkt der eigentlichen Entscheidung über die Erteilung

oder Verlängerung der Lizenz geführt, sondern eine fortlaufende Kontrolle gewährleistet wissen will, stellt das Luftamt zutreffend nicht allein darauf ab, dass der

Kläger zum Zeitpunkt der Verlängerung als zuverlässig angesehen wurde, sondern verlangt zu Recht, dass die Zuverlässigkeit jederzeit anhand der gespeicherten Daten überprüft werden kann.

Angesichts dieser Sach- und Rechtslage war die Klage abzuweisen.

3. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO. Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung stützt sich auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.

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