

**Voraussetzungen und Folgen einer Zuverlässigkeitsüberprüfung
nach § 7 Luftsicherheitsgesetz**

Gutachtliche Stellungnahme

von

Prof. Dr. Wolfgang Däubler, Bremen

I. Die Fragestellung

Der Betriebsrat Friedrichshafen der ZF AG hat die Frage gestellt, mit welchen Grundrechtseingriffen ein Arbeitnehmer rechnen muss, der in eine Zuverlässigkeitsüberprüfung seiner Person nach § 7 Luftsicherheitsgesetz (=LuftSiG) eingewilligt hat. Auslöser hierfür ist insbesondere die Vorschrift des § 21 LuftSiG, die bestimmt:

„Die Grundrechte auf Leben, körperliche Unversehrtheit und Freiheit der Person (Artikel 2 Abs. 2 Satz 1 und 2 des Grundgesetzes), das Grundrecht des Postgeheimnisses (Artikel 10 Abs. 1 des Grundgesetzes) und das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 Abs. 1 des Grundgesetzes) werden nach Maßgabe dieses Gesetzes eingeschränkt.“

Dies hat die Befürchtung ausgelöst, dass unter Berufung auf diese Bestimmung Hausdurchsuchungen, Abhörmaßnahmen oder sonstige Formen nachrichtendienstlicher Überwachung vorgenommen werden können. Ob dies effektiv zu befürchten ist, soll im Folgenden untersucht werden.

II. § 21 LuftSiG als Ermächtigungsgrundlage?

§ 21 LuftSiG enthält auf den ersten Blick eine außerordentlich weit reichende Ermächtigung zu Grundrechtseingriffen, die in der Tat die in der Fragestellung angesprochenen Dimensionen abdecken könnte. Dabei würde jedoch übersehen, dass § 21 LuftSiG nicht selbst zu Grundrechtseingriffen ermächtigt, sondern diese lediglich „nach Maßgabe dieses Gesetzes“ zulässt. Sie kommen daher nur dann in Betracht, wenn eine andere Bestimmung des Gesetzes sie ausdrücklich ermöglicht. § 21 verdankt seine Existenz dem sog. Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 GG: Wenn ein Gesetz mit Grundrechtseingriffen verbunden ist oder diese ermöglicht, muss der Gesetzgeber ausdrücklich darauf hinweisen. Dies soll nicht nur dem Bürger Klarheit verschaffen, sondern auch den Gesetzgeber selbst veranlassen, sich die Tragweite seiner Maßnahme noch einmal vor Augen zu führen und sie deshalb – idealerweise – noch einmal zu überdenken. Insoweit besteht volle Übereinstimmung mit der Stellungnahme von Herrn

Westhauser, der im Zusammenhang mit § 21 LuftSiG gleichfalls auf das Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 GG verweist.

III. Maßnahmen auf der Grundlage des § 7 LuftSiG

Die Zuverlässigkeitsüberprüfung (= ZÜP) hat in § 7 LuftSiG eine eingehende Regelung erfahren, die auch Grundrechtseingriffe mit sich bringt. Nur diese sind im vorliegenden Zusammenhang von Interesse.

Während § 7 Abs. 1 den erfassten Personenkreis und Abs. 2 insbesondere die Information des Betroffenen regelt, bestimmt **§ 7 Abs. 3 LuftSiG** in fünf Ziffern, welche Maßnahmen die Luftsicherheitsbehörde ergreifen darf.

Nr. 1 ermächtigt dazu, die Identität des Betroffenen zu überprüfen, was in der Regel durch Vorlage eines Passes oder eines Personalausweises geschieht. Probleme sind dabei nicht ersichtlich. Auch in der Rechtsprechung zur Sicherheitsüberprüfung nach dem Sicherheitsüberprüfungsgesetz (= SÜG) ist dieser Punkt nie strittig gewesen.

Nr. 2 nennt die Möglichkeit von Anfragen bei den Polizeivollzugs- und den Verfassungsschutzbehörden der Länder, ob dort Informationen vorhanden sind, die für die Beurteilung der Zuverlässigkeit des Betroffenen bedeutsam sind. Die Einschaltung des Bundeskriminalamts, des Zollkriminalamts, des Bundesamts für Verfassungsschutz, des Bundesnachrichtendienstes, des Militärischen Abschirmdienstes und des Bundesbeauftragten für die Stasi-Unterlagen erfolgt nur, „soweit dies im Einzelfall erforderlich“ ist. Wann die Erforderlichkeit zu bejahen ist, ist nicht geregelt. Man wird deshalb davon ausgehen können, dass insbesondere das Landesamt für Verfassungsschutz einen sehr weiten Beurteilungsspielraum besitzt, die „Erforderlichkeit“ aufgrund vorliegender Informationen zu bejahen oder abzulehnen.

Dem Wortlaut der Bestimmung nach werden die Geheimdienste nur nach „vorhandenen“ Informationen befragt. Dass sie aus Anlass der ZÜP eigene Ermittlungen vornehmen, ist nicht vorgesehen. Ob dieser Grundsatz immer konsequent eingehalten wird, lässt sich weder von dem Betroffenen noch von anderen außenstehenden Stellen her kontrollieren. Allerdings stehen den Geheimdiensten keine staatsanwaltschaftlichen Befugnisse z. B. auf

Vornahme einer Hausdurchsuchung zu. Ihre Befugnisse sind vielmehr in den einschlägigen Gesetzen geregelt. So bestimmt etwa § 8 des Bundesverfassungsschutzgesetzes vom 20. Dezember 1990 (BGBl I S. 2954, 2970, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 7. Dezember 2011, BGBl I S. 2576):

„(1) Das Bundesamt für Verfassungsschutz darf die zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen Informationen einschließlich personenbezogener Daten erheben, verarbeiten und nutzen, soweit nicht die anzuwendenden Bestimmungen des Bundesdatenschutzgesetzes oder besondere Regelungen in diesem Gesetz entgegenstehen. Ein Ersuchen des Bundesamtes für Verfassungsschutz um Übermittlung personenbezogener Daten darf nur diejenigen personenbezogenen Daten enthalten, die für die Erteilung der Auskunft unerlässlich sind. Schutzwürdige Interessen des Betroffenen dürfen nur in unvermeidbarem Umfang beeinträchtigt werden.

(2) Das Bundesamt für Verfassungsschutz darf Methoden, Gegenstände und Instrumente zur heimlichen Informationsbeschaffung, wie den Einsatz von Vertrauensleuten und Gewährspersonen, Observationen, Bild- und Tonaufzeichnungen, Tarnpapieren und Tarnkennzeichen anwenden. Diese sind in einer Dienstvorschrift zu benennen, die auch die Zuständigkeit für die Anordnung solcher Informationsbeschaffungen regelt. Die Dienstvorschrift bedarf der Zustimmung des Bundesministeriums des Innern, der das Parlamentarische Kontrollgremium unterrichtet.

(3) Polizeiliche Befugnisse oder Weisungsbefugnisse stehen dem Bundesamt für Verfassungsschutz nicht zu; es darf die Polizei auch nicht im Wege der Amtshilfe um Maßnahmen ersuchen, zu denen es selbst nicht befugt ist.

(4) Werden personenbezogene Daten beim Betroffenen mit seiner Kenntnis erhoben, so ist der Erhebungszweck anzugeben. Der Betroffene ist auf die Freiwilligkeit seiner Angaben hinzuweisen.

(5) Von mehreren geeigneten Maßnahmen hat das Bundesamt für Verfassungsschutz diejenige zu wählen, die den Betroffenen voraussichtlich am wenigsten beeinträchtigt. Eine Maßnahme darf keinen Nachteil herbeiführen, der erkennbar außer Verhältnis zu dem beabsichtigten Erfolg steht.“

Abs. 2 lässt Mittel der heimlichen Informationsbeschaffung zu, Abs. 3 schließt gleichzeitig polizeiliche Befugnisse und damit Eingriffe in andere Grundrechte als das informationelle Selbstbestimmungsrecht aus. Ähnliche Regelungen enthalten § 4 des Gesetzes über den Militärischen Abschirmdienst (MAD-G v. 20. Dezember 1990, BGBl I S. 2954, 2977, zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. Dezember 2011, BGBl I S. 2576) und § 2 des Gesetzes über den Bundesnachrichtendienst (BND-G v. 20. Dezember 1990, BGBl I S. 2954, 2979, zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. Dezember 2011, BGBl I S. 2576).

Es sei jedoch ausdrücklich darauf hingewiesen, dass der Einsatz dieser spezifischen Ermittlungsmethoden aufgrund einer Anfrage im Rahmen einer ZÜP rechtlich nicht in Betracht kommt, weil lediglich nach „vorhandenen“ Informationen gefragt werden darf.

Nr. 3 von § 7 Abs. 3 LuftSiG lässt unbeschränkte Auskünfte aus dem Bundeszentralregister zu, wo rechtskräftige Verurteilungen wegen Straftaten dokumentiert sind. Soweit diese der beschränkten Auskunft unterliegen, kann im Rahmen des Verfahrens der ZÜP gleichwohl auf sie zurückgegriffen werden. Verurteilungen, die (nach einer Reihe von Jahren) im Register gelöscht sind, spielen jedoch auch im vorliegenden Zusammenhang keine Rolle mehr.

Nr. 4 legt fest, dass bei ausländischen Mitarbeitern eine Auskunft aus dem Ausländerzentralregister verlangt werden kann. „Soweit im Einzelfall erforderlich“, kann sich die Luftsicherheitsbehörde auch an die zuständigen Ausländerbehörden wenden und sie um Auskunft ersuchen, ob „Anhaltspunkte für eine Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit durch den Betroffenen“ bestehen. Wann dies der Fall ist, erscheint wenig geklärt. Auch hier besteht ein weiter Beurteilungsspielraum. So ist dem Verf. etwa ein Fall bekannt, wonach ein ausländischer Kollege zwei Mal in einer arabischen Gaststätte gesehen wurde, in der auch Al Khaida-Anhänger verkehrt haben sollen. Da zweifelhaft war, ob dies als „Anhaltspunkt“ ausreichen würde, wurde er unter einem Vorwand auf einen anderen Arbeitsplatz versetzt, wo die Sicherheitsfragen keine Rolle spielten.

Nr. 5 ermöglicht Anfragen an die Flugplatzbetreiber und Luftfahrtunternehmen sowie an den gegenwärtigen Arbeitgeber des Betroffenen, die auf dort vorhandene Informationen gerichtet sind, die für die Beurteilung der Zuverlässigkeit bedeutsam sind. Dieses Recht steht unter dem Vorbehalt der Erforderlichkeit im Einzelfall, wird also im Zweifel nur dann ausgeübt, wenn irgendwelche Anhaltspunkte für ein eher atypisches Verhalten vorliegen.

Weitere Befugnisse der Luftsicherheitsbehörde sind nicht vorgesehen. Nach § 7 Abs. 5 LuftSiG muss dem Betroffenen Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden, wenn die eingeholten Auskünfte Zweifel an seiner Zuverlässigkeit begründen. Allerdings bestehen insoweit zahlreiche Ausnahmen: Geheimhaltungspflichten dürfen nicht entgegenstehen, bei Auskünften der Strafverfolgungsbehörden darf eine Gefährdung des

Untersuchungszwecks nicht zu besorgen sein und bei Auskünften der Geheimdienste oder des Ausländerzentralregisters müssen diese der Bekanntgabe an den Betroffenen zustimmen.

Die **Rechtsfolgen der ZÜP** ergeben sich aus § 7 Abs. 6 LuftSiG: Ein Einsatz in sicherheitsrelevanten Bereichen (also am bisherigen oder in Aussicht genommenen Arbeitsplatz) ist nur möglich, wenn die ZÜP abgeschlossen ist und keine Zweifel an der Zuverlässigkeit des Betroffenen verbleiben. Lassen die erhaltenen Auskünfte „Zweifel“ bestehen, weil sich beispielsweise bestimmte Umstände nicht vollständig aufklären lassen, so wird der Betroffene als „nicht zuverlässig“ behandelt und ist von den fraglichen Tätigkeiten ausgeschlossen. Dies kann bedeuten, dass ein Betroffener wie ein „Sicherheitsrisiko“ behandelt wird, obwohl er es in Wirklichkeit überhaupt nicht ist. Auch spielt es keine Rolle, ob die „Anhaltspunkte“ für eine fehlende Zuverlässigkeit von dem Betroffenen schuldhaft, d. h. in vorwerfbarer oder besonders ungeschickter Weise gesetzt wurden oder ob er völlig schuldlos in einen bestimmten Verdacht geriet.

Konsequenzen dieser Art ergeben sich aus dem Gesetz und sind von daher sowohl der Arbeitgeber- wie der Arbeitnehmerseite vorgegeben. Umso wichtiger ist es, in solchen Fällen eine Kündigung auszuschließen und bei Versetzungen den bestehenden sozialen Standard, insbesondere die bisherige Vergütung aufrecht zu erhalten. Dies ist in dem Entwurf einer Betriebsvereinbarung für den Standort Friedrichshafen zu Recht vorgesehen.