

## Leitsätze

zum Beschluss des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 4. Mai  
2010

- 2 BvL 8/07 -

- 2 BvL 9/07 -

1. Bundesgesetzliche Regelungen des Verwaltungsverfahrens im Bereich der Auftragsverwaltung nach Art. 85 GG bedürfen nicht der Zustimmung des Bundesrates.
2. Art. 87d Abs. 2 GG unterwirft nur die Übertragung von Aufgaben auf die Länder, nicht die Rückübertragung auf den Bund der Zustimmung des Bundesrates.
3. Änderungen in der Ausgestaltung einer bereits übertragenen Aufgabe stellen nur dann eine gemäß Art. 87d Abs. 2 GG zustimmungspflichtige neue Aufgabenübertragung dar, wenn sie der übertragenen Aufgabe eine wesentlich andere Bedeutung und Tragweite verleihen. Dazu genügt es grundsätzlich nicht, dass eine Gesetzesänderung nur zu einer quantitativen Erhöhung der Aufgabenlast führt.

- 2 BVL 8/07 -

- 2 BVL 9/07 -



**Im Namen des Volkes**

**In dem Verfahren  
zur verfassungsrechtlichen Prüfung,**

ob § 7 Absatz 1 Nummer 4 des Luftsicherheitsgesetzes vom 11. Januar 2005 (Bundesgesetzblatt I Seite 78) in Verbindung mit § 4 Absatz 1 Satz 2 Nummer 3 des Luftverkehrsgesetzes in der Fassung des Artikel 2 Nummer 1 des Gesetzes zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben vom 11. Januar 2005 (Bundesgesetzblatt I Seite 78) verfassungsgemäß ist

- Aussetzungs- und Vorlagebeschlüsse des Verwaltungsgerichts Darmstadt vom 27. Juni 2007 - 5 E 1495/06 (1) -

- 2 BVL 8/07 -

und

vom 27. Juni 2007 - 5 E 1854/06 (3) -

- 2 BVL 9/07 -

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat - unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsident Voßkuhle,  
Broß,  
Osterloh,  
Di Fabio,  
Mellinghoff,  
Lübbe-Wolff,  
Gerhardt,  
Landau

am 4. Mai 2010 beschlossen:

1. Die Verfahren 2 BvL 8/07 und 2 BvL 9/07 werden zur gemeinsamen Entscheidung verbunden.

2. § 7 Absatz 1 Nummer 4 des Luftsicherheitsgesetzes vom 11. Januar 2005 (Bundesgesetzblatt I Seite 78) in Verbindung mit § 4 Absatz 1 Satz 2 Nummer 3 des Luftverkehrsgesetzes in der Fassung des Artikel 2 Nummer 1 des Gesetzes zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben vom 11. Januar 2005 (Bundesgesetzblatt I Seite 78) ist mit dem Grundgesetz vereinbar, soweit danach eine Zuverlässigkeitsüberprüfung erforderlich ist für Luftfahrer im Sinne des § 4 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit § 1 Absatz 2 Nummer 1 und Nummer 4 des Luftverkehrsgesetzes.

### **Gründe:**

#### **A.**

Die Vorlagen stellen zur Prüfung, ob die näher bezeichneten, mit dem Gesetz zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben vom 11. Januar 2005 (BGBl I S. 78) eingeführten Regelungen zur Überprüfung der Zuverlässigkeit von Luftfahrern mit dem Grundgesetz vereinbar sind.

1

#### **I.**

1. Luftfahrer unterlagen unabhängig von den zunächst in § 29d Luftverkehrsgesetz (LuftVG), später in § 7 Luftsicherheitsgesetz (LuftSiG) vorgesehenen Regelungen zur Überprüfung der Zuverlässigkeit sicherheitsrelevanter Personengruppen bereits seit langem einer Prüfung ihrer Zuverlässigkeit im Rahmen des Verfahrens zur Erteilung der Erlaubnis, die für das Führen oder Bedienen von Luftfahrzeugen erforderlich ist (vgl. bereits § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 LuftVG in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes vom 5. Dezember 1958, BGBl I S. 899; gegenwärtig § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 LuftVG in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Mai 2007, BGBl I S. 698, zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. August 2009, BGBl I S. 2942). Für den Fall nachträglich eingetretener Tatsachen, die auf die Unzuverlässigkeit des Luftfahrers schließen lassen, war und ist der Widerruf der Erlaubnis vorgesehen (§ 4 Abs. 3 LuftVG).

2

Auf die seit Beginn der siebziger Jahre vermehrt aufgetretenen kriminellen Angriffe auf Flugzeuge und Flughäfen reagierte der Gesetzgeber mit dem Gesetz zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes (9. Änderungsgesetz) vom 18. September 1980 (BGBl I S. 1729). Der neu eingefügte § 29c LuftVG bestimmte in Abs. 1 Satz 1 - insoweit bis zum Inkrafttreten des Gesetzes zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben unverändert - den „Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs, insbesondere vor Flugzeugentführungen und Sabotageakten,“ zur Aufgabe der Luftfahrtbehörden und erweiterte mit den Absätzen 2 bis 4 deren Zuständigkeiten unter anderem um Fluggast- und Gepäckkontrollen, die zuvor auf der Grundlage der Beförderungsbedingungen der Luftfahrtunternehmen durchgeführt worden waren. § 31 Abs. 2 Nr. 19 LuftVG wies gemäß der durch Art. 87d Abs. 2 GG eröffneten Möglichkeit, Aufgaben der Luftverkehrsverwaltung den Ländern als Auftragsverwaltung zu übertragen, die in § 29c LuftVG bezeichnete Aufgabe des Schutzes vor Angriffen

3

auf die Sicherheit des Luftverkehrs den Ländern zur Ausführung im Auftrag des Bundes zu.

Das Gesetz zur Übertragung der Aufgaben der Bahnpolizei und der Luftsicherheit auf den Bundesgrenzschutz vom 23. Januar 1992 (BGBl I S. 178) räumte den Luftfahrtbehörden in einem neu gefassten § 29d LuftVG die Befugnis ein, unter anderem Personen, denen zur Ausübung einer beruflichen Tätigkeit nicht nur gelegentlich Zugang zu nicht allgemein zugänglichen oder sicherheitsempfindlichen Bereichen und Anlagen zu erteilen ist, sowie sicherheitsrelevantes Personal der Flugplatz- und der Luftfahrtunternehmen einer Zuverlässigkeitsüberprüfung zu unterziehen. 4

Zugleich wurde § 31 Abs. 2 Nr. 19 LuftVG wie folgt neu gefasst: 5

„§ 31 LuftVG 6

(1) ... 7

(2) Die Länder führen nachstehende Aufgaben dieses Gesetzes im Auftrage des Bundes aus: 8

...

19. den Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs (§§ 29c, 29d). Auf Antrag eines Landes kann der Bund diese Aufgaben in bundeseigener Verwaltung ausführen. In diesem Fall werden die Aufgaben von der vom Bundesminister des Innern bestimmten Bundesgrenzschutzbehörde wahrgenommen; § 29c Abs. 1 Satz 3 bleibt unberührt.“ 9

Mit dem Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus (Terrorismusbekämpfungsgesetz) vom 9. Januar 2002 (BGBl I S. 361) wurde § 29d LuftVG unter Erweiterung des Kreises der zu Überprüfenden dahingehend verschärft, dass die zuvor fakultative Zuverlässigkeitsüberprüfung zwingend wurde. 10

§ 29d LuftVG in der vor Inkrafttreten des Gesetzes zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben geltenden, gegenüber der Fassung vom 9. Januar 2002 nur in einer sprachlichen Einzelheit veränderten Fassung vom 21. August 2002 (BGBl I S. 3355) hatte folgenden Wortlaut: 11

„§ 29d LuftVG 12

(1) Zum Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs (§ 29c Abs. 1 Satz 1) hat die Luftfahrtbehörde die Zuverlässigkeit folgender Personen zu überprüfen: 13

1. Personen, denen zur Ausübung einer beruflichen Tätigkeit nicht nur gelegentlich Zugang zu nicht allgemein zugänglichen Bereichen (§ 19b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3, § 20a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2) gewährt werden soll, 14

2. Personal der Flugplatz- und Luftfahrtunternehmen sowie des Flugsicherungsunternehmens, das aufgrund seiner Tätigkeit Einfluss auf die Sicherheit des Luftverkehrs hat; sofern sich Flugplatz-, Luftfahrt- oder Flugsicherungsunternehmen zur 15

Wahrnehmung ihrer Aufgaben des Personals anderer Unternehmen bedienen, steht dieses eigenem Personal gleich,	
3. Personen, die nach § 29c Abs. 1 Satz 3 als Hilfsorgane eingesetzt oder nach § 31b Abs. 1 Satz 2 mit Aufgaben nach § 27c Abs. 2 beauftragt werden.	16
Die Überprüfung bedarf der Zustimmung des Betroffenen. Sie entfällt, wenn der Betroffene im Inland innerhalb der letzten zwölf Monate einer zumindest gleichwertigen Überprüfung unterzogen worden ist und keine Anhaltspunkte für eine Unzuverlässigkeit des Betroffenen vorliegen oder der Betroffene der erweiterten Sicherheitsüberprüfung nach § 9 des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes oder der erweiterten Sicherheitsüberprüfung mit Sicherheitsermittlungen nach § 10 des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes unterliegt.	17
(2) Zur Überprüfung der Zuverlässigkeit darf die Luftfahrtbehörde folgende Maßnahmen treffen:	18
1. Prüfung der Identität des Betroffenen,	19
2. Anfragen bei den Polizei- und Verfassungsschutzbehörden der Länder sowie, soweit im Einzelfall erforderlich, dem Bundeskriminalamt, dem Bundesamt für Verfassungsschutz, dem Bundesnachrichtendienst, dem Militärischen Abschirmdienst und dem Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik nach vorhandenen, für die Beurteilung der Zuverlässigkeit bedeutsamen Informationen,	20
3. Einholung einer unbeschränkten Auskunft aus dem Bundeszentralregister,	21
4. soweit im Einzelfall erforderlich, Anfragen bei den Flugplatz-, Luftfahrt- und Flugsicherungsunternehmen sowie dem gegenwärtigen Arbeitgeber des Betroffenen nach dort vorhandenen, für die Beurteilung der Zuverlässigkeit bedeutsamen Informationen.	22
(3) Bei Zweifeln an der Zuverlässigkeit des Betroffenen darf die Luftfahrtbehörde außerdem zur Behebung dieser Zweifel erforderliche Auskünfte von Strafverfolgungsbehörden einholen.	23
(4) Die Luftfahrtbehörde gibt dem Betroffenen vor ihrer Entscheidung Gelegenheit, sich zu den eingeholten Auskünften zu äußern, soweit diese Zweifel an seiner Zuverlässigkeit begründen und Geheimhaltungspflichten nicht entgegenstehen. Stammen die Erkenntnisse von einer der in Absatz 2 Nr. 2 genannten Stellen, ist diese vorher zu hören. Der Betroffene ist verpflichtet, wahrheitsgemäße Angaben zu machen und ihm nachträglich bekannt werdende, für die Überprüfung bedeutsame Tatsachen unverzüglich anzuzeigen. Er kann Angaben verweigern, die für ihn, eine der in § 52 Abs. 1 der Strafprozessordnung genannten Personen oder den Lebensgefährten die Gefahr strafrechtlicher Verfolgung oder von disziplinar- oder arbeitsrechtlichen Maßnahmen begründen könnten. Über das Verweigerungsrecht ist der Betroffene vorher zu belehren.	24

(5) Die Luftfahrtbehörde darf die nach Absatz 2 erhobenen Daten nur zum Zwecke der Überprüfung der Zuverlässigkeit verarbeiten und nutzen. Sie unterrichtet den Betroffenen, dessen gegenwärtigen Arbeitgeber und das Flugplatz-, Luftfahrt- oder Flugsicherungsunternehmen über das Ergebnis der Überprüfung; dem Flugplatz-, Luftfahrt- oder Flugsicherungsunternehmen und dem gegenwärtigen Arbeitgeber dürfen die dem Ergebnis zugrunde liegenden Erkenntnisse nicht mitgeteilt werden. Weitere Informationen dürfen dem Flugplatz-, Luftfahrt- oder Flugsicherungsunternehmen und dem gegenwärtigen Arbeitgeber mitgeteilt werden, soweit sie für die Durchführung eines gerichtlichen Verfahrens im Zusammenhang mit der Zuverlässigkeitsüberprüfung erforderlich sind. § 161 der Strafprozessordnung bleibt unberührt.“ 25

2. Mit dem Gesetz zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben vom 11. Januar 2005 (BGBl I S. 78) - im folgenden: LuftSiANRG - wurden die zuvor im Luftverkehrsgesetz enthaltenen unterschiedlichen Bestimmungen zur Abwehr äußerer Gefahren für die Luftsicherheit im Luftsicherheitsgesetz, das den Kern der Neuregelung bildet (Art. 1 LuftSiANRG), zusammengefasst und Anpassungen an die Vorgaben der Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt (ABI Nr. L 355 S. 1) vorgenommen (vgl. BTDrucks 15/2361, S. 14). 26

a) Das Luftsicherheitsgesetz dient dem Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs, insbesondere vor Flugzeugentführungen, Sabotageakten und terroristischen Angriffen (§ 1 LuftSiG). Nach § 2 LuftSiG hat die Luftsicherheitsbehörde die Aufgabe, Angriffe auf die Sicherheit des Luftverkehrs abzuwenden. 27

§ 7 LuftSiG sieht eine einheitliche Zuverlässigkeitsüberprüfung für sämtliche als sicherheitsrelevant eingestuften luftverkehrsnahen Personen - darunter gemäß Abs. 1 Nr. 4 Luftfahrer im Sinne des § 4 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit § 1 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 und 5 des Luftverkehrsgesetzes und entsprechende Flugschüler - vor und trifft dazu nähere Regelungen. Die Vorschrift lautet in der zur Prüfung gestellten Fassung: 28

„§ 7 LuftSiG 29

Zuverlässigkeitsüberprüfungen 30

(1) Zum Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs (§ 1) hat die Luftsicherheitsbehörde die Zuverlässigkeit folgender Personen zu überprüfen: 31

1. Personen, denen zur Ausübung einer beruflichen Tätigkeit nicht nur gelegentlich Zugang zu nicht allgemein zugänglichen Bereichen des Flugplatzgeländes eines Verkehrsflughafens im Sinne des § 8 oder eines Luftfahrtunternehmens im Sinne des § 9 gewährt werden soll, 32

2. Personal der Flugplatz- und Luftfahrtunternehmen, des Flugsicherungsunternehmens sowie der Fracht-, Post-, Reinigungsunternehmen sowie Warenlieferanten und vergleichbarer Versorgungsunternehmen, das auf Grund seiner Tätigkeit unmit- 33

telbaren Einfluss auf die Sicherheit des Luftverkehrs hat; sofern sich die vorgenannten Unternehmen des Personals anderer Unternehmen bedienen, steht dieses eigenem Personal gleich,	
3. Personen, die nach § 5 Abs. 5 als Beliehene eingesetzt oder nach § 31b Abs. 1 Satz 2 des Luftverkehrsgesetzes mit Aufgaben nach § 27c Abs. 2 des Luftverkehrsgesetzes beauftragt werden,	34
4. Luftfahrer im Sinne des § 4 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit § 1 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 und 5 des Luftverkehrsgesetzes und entsprechende Flugschüler sowie	35
5. Mitglieder von flugplatzansässigen Vereinen, Schülerpraktikanten oder Führern von Luftfahrzeugen im Sinne von § 1 Abs. 2 des Luftverkehrsgesetzes oder sonstige Berechtigte, denen nicht nur gelegentlich Zugang zu den	36
a) nicht allgemein zugänglichen Bereichen des Flugplatzgeländes eines Verkehrsflughafens im Sinne des § 8 oder	37
b) überlassenen Bereichen nach § 9 Abs. 1 Nr. 2	38
gewährt werden soll.	39
(2) Die Überprüfung erfolgt auf Antrag des Betroffenen. Die Kosten für die Überprüfung zur Ausübung einer beruflichen Tätigkeit trägt der Arbeitgeber.	40
Der Betroffene ist bei Antragstellung über	41
1. die zuständige Luftsicherheitsbehörde,	42
2. den Zweck der Datenerhebung, -verarbeitung und -nutzung,	43
3. die Stellen, deren Beteiligung nach Absatz 3 Satz 1 Nr. 2 bis 5 und Absatz 4 in Betracht kommt, sowie	44
4. die Übermittlungsempfänger nach Absatz 7 Satz 2 und 3	45
zu unterrichten.	46
Die Überprüfung entfällt, wenn der Betroffene	47
1. im Inland innerhalb der letzten zwölf Monate einer zumindest gleichwertigen Überprüfung unterzogen worden ist und keine Anhaltspunkte für eine Unzuverlässigkeit des Betroffenen vorliegen oder	48
2. dieser der erweiterten Sicherheitsüberprüfung nach § 9 des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes oder der erweiterten Sicherheitsüberprüfung mit Sicherheitsermittlungen nach § 10 des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes unterliegt.	49
(3) Zur Überprüfung der Zuverlässigkeit darf die Luftsicherheitsbehörde	50
1. die Identität des Betroffenen überprüfen,	51
2. Anfragen bei den Polizeivollzugs- und den Verfassungsschutzbehörden der Län-	52

der sowie, soweit im Einzelfall erforderlich, dem Bundeskriminalamt, dem Zollkriminalamt, dem Bundesamt für Verfassungsschutz, dem Bundesnachrichtendienst, dem Militärischen Abschirmdienst und der Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik nach vorhandenen, für die Beurteilung der Zuverlässigkeit bedeutsamen Informationen stellen,

3. unbeschränkte Auskünfte aus dem Bundeszentralregister einholen, 53

4. bei ausländischen Betroffenen um eine Auskunft aus dem Ausländerzentralregister ersuchen und, soweit im Einzelfall erforderlich, Anfragen an die zuständigen Ausländerbehörden nach Anhaltspunkten für eine Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit durch den Betroffenen richten, 54

5. soweit im Einzelfall erforderlich, Anfragen an die Flugplatzbetreiber und Luftfahrtunternehmen sowie an den gegenwärtigen Arbeitgeber des Betroffenen nach dort vorhandenen, für die Beurteilung der Zuverlässigkeit bedeutsamen Informationen richten. 55

Der Betroffene ist verpflichtet, an seiner Überprüfung mitzuwirken. 56

(4) Begründen die Auskünfte der in Absatz 3 Nr. 2 und 4 genannten Behörden Anhaltspunkte für Zweifel an der Zuverlässigkeit des Betroffenen, darf die Luftsicherheitsbehörde Auskünfte von Strafverfolgungsbehörden einholen. 57

(5) Die Luftsicherheitsbehörde gibt dem Betroffenen vor ihrer Entscheidung Gelegenheit, sich zu den eingeholten Auskünften zu äußern, soweit diese Zweifel an seiner Zuverlässigkeit begründen und Geheimhaltungspflichten nicht entgegenstehen oder bei Auskünften durch Strafverfolgungsbehörden eine Gefährdung des Untersuchungszwecks nicht zu besorgen ist. Stammen die Erkenntnisse von einer der in Absatz 3 Nr. 2 oder Absatz 4 genannten Stellen, ist das Einvernehmen dieser Stellen erforderlich. Der Betroffene ist verpflichtet, wahrheitsgemäße Angaben zu machen. Er kann Angaben verweigern, die für ihn oder eine der in § 52 Abs. 1 der Strafprozessordnung genannten Personen die Gefahr strafrechtlicher Verfolgung, der Verfolgung wegen einer Ordnungswidrigkeit oder von disziplinar- oder arbeitsrechtlichen Maßnahmen begründen könnten. Über die Verpflichtung wahrheitsgemäße Angaben zu machen und das Verweigerungsrecht ist der Betroffene vorher zu belehren. 58

(6) Ohne eine abgeschlossene Zuverlässigkeitsüberprüfung, bei der keine Zweifel an der Zuverlässigkeit des Betroffenen verbleiben, darf diesem kein Zugang zu nicht allgemein zugänglichen Bereichen des Flugplatzgeländes gewährt werden (Absatz 1 Nr. 1 und 5) oder er darf seine Tätigkeiten (Absatz 1 Nr. 2 und 3) nicht aufnehmen. 59

(7) Die Luftsicherheitsbehörde darf die nach den Absätzen 3 und 4 erhobenen Daten nur zum Zwecke der Überprüfung der Zuverlässigkeit verwenden. Sie unterricht-

tet den Betroffenen, dessen gegenwärtigen Arbeitgeber, das Flugplatz-, Luftfahrt- oder Flugsicherungsunternehmen sowie die beteiligten Polizei- und Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder über das Ergebnis der Überprüfung; dem gegenwärtigen Arbeitgeber dürfen die dem Ergebnis zugrunde liegenden Erkenntnisse nicht mitgeteilt werden. Weitere Informationen dürfen dem gegenwärtigen Arbeitgeber mitgeteilt werden, soweit sie für die Durchführung eines gerichtlichen Verfahrens im Zusammenhang mit der Zuverlässigkeitsüberprüfung erforderlich sind. § 161 der Strafprozessordnung bleibt unberührt.

(8) Die Luftsicherheitsbehörden unterrichten sich gegenseitig über die Durchführung von Zuverlässigkeitsüberprüfungen, soweit dies im Einzelfall erforderlich ist. Absatz 7 Satz 1 gilt entsprechend. 61

(9) Werden den nach Absatz 3 Satz 1 Nr. 2 beteiligten Bundesbehörden oder den nach Absatz 3 Satz 1 Nr. 5 beteiligten Stellen im Nachhinein Informationen bekannt, die für die Beurteilung der Zuverlässigkeit einer der in Absatz 1 genannten Personen von Bedeutung sind, sind diese Stellen verpflichtet, die Luftsicherheitsbehörde über die vorliegenden Erkenntnisse zu informieren. Zu diesem Zweck dürfen sie Name, Vorname, Geburtsname, Geburtsdatum, Geburtsort, Wohnort und Staatsangehörigkeit des Betroffenen sowie die Aktenfundstelle speichern. Das Bundesamt für Verfassungsschutz darf zu diesem Zweck die in Satz 2 genannten personenbezogenen Daten des Betroffenen und ihre Aktenfundstelle zusätzlich auch in den gemeinsamen Dateien nach § 6 des Bundesverfassungsschutzgesetzes speichern. Die in Satz 1 genannten Behörden und Stellen unterrichten die Luftsicherheitsbehörde, zu welchen Betroffenen sie Daten gemäß den Sätzen 2 und 3 speichern. 62

(10) Die Luftsicherheitsbehörde darf bei Zuverlässigkeitsüberprüfungen, die durch Stellen außerhalb des Geltungsbereichs dieses Gesetzes veranlasst werden, mitwirken. Hierzu darf sie Name, Vorname, Geburtsname, Geburtsdatum, Geburtsort, Wohnort und Staatsangehörigkeit sowie das Ergebnis der Sicherheitsüberprüfung des Betroffenen übermitteln. Die Datenübermittlung unterbleibt, soweit der Betroffene ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss der Übermittlung hat, insbesondere wenn bei der empfangenden Stelle ein angemessenes Datenschutzniveau nicht gewährleistet ist. Die empfangende Stelle ist darauf zu verweisen, dass die übermittelten Daten nur für den Zweck verwendet werden dürfen, zu dessen Erfüllung sie übermittelt worden sind. 63

(11) Die im Rahmen einer Zuverlässigkeitsprüfung gespeicherten personenbezogenen Daten sind zu löschen 64

1. von den Luftsicherheitsbehörden 65

a) innerhalb eines Jahres, wenn der Betroffene keine Tätigkeit nach Absatz 1 aufnimmt, 66

b) nach Ablauf von drei Jahren, nachdem der Betroffene aus einer Tätigkeit nach Absatz 1 ausgeschieden ist, es sei denn, er hat zwischenzeitlich erneut eine Tätig- 67

keit nach Absatz 1 aufgenommen;

2. von den nach den Absätzen 3 und 4 beteiligten Bundesbehörden und den nach Absatz 3 Satz 1 Nr. 5 beteiligten Stellen 68

a) im Fall der nach Absatz 9 Satz 2 und 3 gespeicherten Daten unverzüglich nach der nach Nummer 1 erfolgten Löschung; hierzu unterrichten die Luftsicherheitsbehörden die beteiligten Stellen über die Löschung, 69

b) im Übrigen unmittelbar nach Abschluss der Beteiligung. 70

Wenn Grund zu der Annahme besteht, dass durch die Löschung die schutzwürdigen Interessen des Betroffenen beeinträchtigt würden, sind die Daten zu sperren. Gesperrte Daten dürfen ohne Einwilligung des Betroffenen nur verwendet werden, soweit dies zur Abwehr einer erheblichen Gefahr unerlässlich ist.“ 71

§ 16 LuftSiG regelt Zuständigkeitsfragen. Absatz 2 sieht vor, dass die Aufgaben der Luftsicherheitsbehörden nach dem Luftsicherheitsgesetz und nach der Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 von den Ländern im Auftrage des Bundes ausgeführt werden, soweit in den Absätzen 3 und 4 nichts anderes bestimmt ist. Absatz 3 Satz 2 und 3 ermöglicht die (Rück-)Übertragung von Aufgaben der Luftsicherheitsbehörden in bundeseigene Verwaltung durch Entscheidung des Bundesministeriums des Innern. In der hier erheblichen Fassung hat § 16 LuftSiG folgenden Wortlaut: 72

„§ 16 LuftSiG 73

Zuständigkeiten 74

(1) Die örtliche Zuständigkeit der Luftsicherheitsbehörden für die Aufgaben nach § 2 erstreckt sich auf das Flugplatzgelände. Die Maßnahmen nach § 5 Abs. 3 und 4 und die Überprüfungen der Verfahren zum sicheren Umgang der Unternehmen mit Fracht, Post und Versorgungsgütern kann die Luftsicherheitsbehörde auch außerhalb des Flugplatzgeländes vornehmen. 75

(2) Die Aufgaben der Luftsicherheitsbehörden nach diesem Gesetz und nach der Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt (ABl. EG Nr. L 355 S. 1) werden von den Ländern im Auftrage des Bundes ausgeführt, soweit in den Absätzen 3 und 4 nichts anderes bestimmt ist. 76

(3) Die Zulassung von Luftsicherheitsplänen gemäß § 9 Abs. 1 einschließlich der Überwachung der darin dargestellten Sicherungsmaßnahmen wird durch das Luftfahrt-Bundesamt in bundeseigener Verwaltung ausgeführt. Im Übrigen können die Aufgaben der Luftsicherheitsbehörden nach diesem Gesetz in bundeseigener Verwaltung ausgeführt werden, wenn dies zur Gewährleistung der bundeseinheitlichen Durchführung der Sicherheitsmaßnahmen erforderlich ist. In den Fällen des Satzes 2 werden die Aufgaben von der vom Bundesministerium des Innern bestimmten Bundesbehörde wahrgenommen; das Bundesministerium des Innern macht die Übernahme von Aufgaben sowie die zuständigen Bundesbehörden im 77

Bundesanzeiger bekannt.

(4) Die Wahrnehmung der Bundesaufsicht gemäß Absatz 2 erfolgt durch das Bundesministerium des Innern. Maßnahmen, die sich auf betriebliche Belange des Flugplatzbetreibers oder des Luftfahrtunternehmens auswirken, werden vom Bundesministerium des Innern im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen angeordnet.“ 78

b) Art. 2 LuftSiANRG regelte verschiedene Änderungen des Luftverkehrsgesetzes, von denen hier die folgenden von Interesse sind: 79

Durch Art. 2 Nr. 8 bis 10 LuftSiANRG wurden die §§ 29c, 29d und 31 Abs. 2 Nr. 19 LuftVG aufgehoben. Damit entfiel unter anderem die frühere Regelung in Satz 2 des § 31 Abs. 2 Nr. 19 LuftVG, nach der die Rückübertragung von Aufgaben des Schutzes vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs auf den Bund nur auf Antrag des betroffenen Landes möglich gewesen war. 80

Art. 2 Nr. 1 LuftSiANRG sah vor, dass in § 4 Abs. 1 LuftVG, der die zuverlässigkeitsbezogenen Voraussetzungen für die Erteilung der Erlaubnis zum Führen und Bedienen von Luftfahrzeugen regelt, dem Satz 1 Nr. 3 (gemeint offensichtlich: Satz 2 Nr. 3) die Wörter „und keine Zweifel an der Zuverlässigkeit des Bewerbers nach § 7 des Luftsicherheitsgesetzes bestehen“ angefügt werden. § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 LuftVG lautet in der zur Prüfung gestellten Fassung: 81

„§ 4 LuftVG 82

(1) Wer ein Luftfahrzeug führt oder bedient (Luftfahrer) bedarf der Erlaubnis. Die Erlaubnis wird nur erteilt, wenn 83

...

3. keine Tatsachen vorliegen, die den Bewerber als unzuverlässig erscheinen lassen, ein Luftfahrzeug zu führen oder zu bedienen, und keine Zweifel an der Zuverlässigkeit des Bewerbers nach § 7 des Luftsicherheitsgesetzes bestehen, 84

...“ 85

3. Im Gesetzgebungsverfahren rief der Bundesrat den Vermittlungsausschuss an, verlangte eine Überarbeitung des Gesetzes unter anderem dahingehend, dass die Überführung von Aufgaben in bundeseigene Verwaltung nur im Einvernehmen mit dem betroffenen Land stattfinden dürfe, und vertrat die Auffassung, das Gesetz zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben sei zustimmungsbedürftig (vgl. BTDrucks 15/3587). Das Luftsicherheitsgesetz enthalte mit den Bestimmungen zur Überprüfung der Luftfahrer und zur Unterrichtung über Zuverlässigkeitsüberprüfungen (§ 7 Abs. 1 Nr. 4 und Abs. 8 LuftSiG) Regelungen zum Verwaltungsverfahren der Länder sowie, indem es zur Einrichtung von Luftsicherheitsbehörden verpflichte und diesen bestimmte, teilweise qualitativ neue Aufgaben und Befugnisse zuweise, Regelungen über die Einrichtung von Landesbehörden; daher bedürfe es der Zustimmung gemäß Art. 84 Abs. 1 GG. Darüber hinaus sei es aufgrund der Zuständigkeitsregelung in 86

§ 16 Abs. 3 Satz 2 LuftSiG zustimmungsbedürftig nach Art. 87d Abs. 2 GG. Nach dieser Bestimmung erfordere nicht nur die Übertragung von Aufgaben der Luftverkehrsverwaltung, sondern auch die Entziehung übertragener Aufgaben die Zustimmung des Bundesrates. Anders als nach § 31 Abs. 2 Nr. 19 LuftVG, der einen Antrag des Landes vorsehe, seien die Länder nach § 16 Abs. 3 Satz 2 LuftSiG nicht mehr gegen das Eindringen des Bundes in den prinzipiell den Ländern vorbehaltenen Bereich der Verwaltung geschützt. Zudem müsse, wenn die Übertragung eines Gesetzes bedürfe, Gleiches für die Rückübertragung als *actus contrarius* gelten (a.a.O., S. 3).

Das Vermittlungsverfahren wurde ohne Einigungsvorschlag abgeschlossen (vgl. BTDrucks 716/04). Der Bundesrat versagte dem Gesetz zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben die Zustimmung und legte vorsorglich Einspruch ein (BRPlenarprotokoll 803, S. 414; BTDrucks 15/3759). Das Gesetz wurde vom Bundespräsidenten - trotz Zweifeln an der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für § 13 LuftSiG und an der Vereinbarkeit des § 14 Abs. 3 LuftSiG mit dem grundrechtlich garantierten Recht auf Leben und der Garantie der Menschenwürde (vgl. Pressemitteilung des Bundespräsidenten vom 12. Januar 2005) - ausgefertigt und im Bundesgesetzblatt verkündet. Es trat am 15. Januar 2005 in Kraft. 87

4. Mit Urteil vom 15. Februar 2006 - 1 BvR 357/05 - (BVerfGE 115, 118) erklärte der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts § 14 Abs. 3 LuftSiG für mit Art. 2 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit Art. 87a Abs. 2 und Art. 35 Abs. 2 und 3 sowie in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG unvereinbar und nichtig. Über die Zustimmungsbedürftigkeit des Gesetzes, mit dem § 14 Abs. 3 LuftSiG in Kraft gesetzt worden war, entschied der Senat nicht; die diesbezügliche Rüge der Beschwerdeführer erachtete er für unzulässig, da nicht gemäß den Anforderungen des § 92 in Verbindung mit § 23 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 BVerfGG begründet (a.a.O., S. 135 f.). 88

## II.

1. Den Ausgangsverfahren liegen folgende Sachverhalte zugrunde: 89

a) Der Kläger im Ausgangsverfahren des Normenkontrollverfahrens 2 BvL 8/07 wurde als langjähriger Inhaber eines Luftfahrerscheins für Privatflugzeugführer und eines Luftfahrerscheins für Segelflugzeugführer vom Regierungspräsidium Darmstadt aufgefordert, eine Zuverlässigkeitsüberprüfung gemäß § 7 Abs. 1 Nr. 4 LuftSiG zu beantragen. Nachdem er der Aufforderung nicht nachgekommen war, widerrief das Regierungspräsidium Darmstadt im Juli 2006 beide Lizenzen. 90

b) In dem Ausgangsverfahren, das dem Normenkontrollverfahren 2 BvL 9/07 zugrunde liegt, wendet sich der Kläger dagegen, dass der ihm vor Inkrafttreten des Luftsicherheitsgesetzes erteilte Luftfahrerschein für Privatflugzeugführer im August 2006 widerrufen wurde, nachdem er den geforderten Zuverlässigkeitsnachweis nicht vorgelegt hatte. 91

2. Das Verwaltungsgericht Darmstadt hat mit Beschlüssen vom 27. Juni 2007 nach Art. 100 Abs. 1 GG in beiden Verfahren den Rechtsstreit ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht die Frage zur Entscheidung vorgelegt, ob § 7 Abs. 1 Nr. 4 LuftSiG in Verbindung mit § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 LuftVG verfassungsgemäß ist. 92

a) Vorlagebeschluss im Normenkontrollverfahren 2 BvL 8/07: 93

aa) Die einfachgesetzlichen Voraussetzungen für den Widerruf (§ 4 Abs. 3 i.V.m. Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 LuftVG) liegen nach Auffassung des Verwaltungsgerichts vor. Insbesondere erfasse die Widerrufsermächtigung in § 4 Abs. 3 LuftVG auch solche Luftfahrer, die ihre Lizenzen bereits vor Inkrafttreten des Luftsicherheitsgesetzes erworben haben. Zu Recht habe die Behörde angenommen, dass schon aufgrund der Weigerung des Klägers, sich der Zuverlässigkeitsüberprüfung gemäß § 7 Abs. 1 Nr. 4 LuftSiG zu unterziehen, die den Widerruf rechtfertigenden Zweifel an seiner Zuverlässigkeit nach § 7 LuftSiG im Sinne des § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3, 2 Alt. LuftVG vorlägen. Dem stehe weder der Umstand, dass die Rechtsverordnung über die Einzelheiten der Zuverlässigkeitsüberprüfung, zu der § 17 Abs. 1 LuftSiG ermächtige, im Zeitpunkt des Widerrufs noch nicht existiert habe, noch der Inhalt der zwischenzeitlich am 2. Juni 2007 in Kraft getretenen Luftsicherheits-Zuverlässigkeitsüberprüfungsverordnung vom 23. Mai 2007 (BGBl I S. 947 - LuftSi-ZÜV) entgegen. 94

bb) Die den Bescheid rechtfertigende Vorschrift des § 7 Abs. 1 Nr. 4 LuftSiG in Verbindung mit § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3, 2. Alt. LuftSiG sei jedoch mit dem Grundgesetz nicht vereinbar, weil das Luftsicherheitsgesetz der Zustimmung des Bundesrates bedürft habe und diese nicht erteilt worden sei. 95

Die Zustimmungsbedürftigkeit ergebe sich allerdings nicht bereits daraus, dass das Luftsicherheitsgesetz die Wahrnehmung der Aufgaben nach diesem Gesetz durch die „Luftsicherheitsbehörde“ vorsehe. Es handele sich hier nicht um eine organisatorische Vorgabe, sondern um eine reine Funktionsbezeichnung; den Ländern werde der volle organisatorische Handlungsspielraum belassen. 96

Das Gesetz zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben habe aber gemäß Art. 87d Abs. 2 GG wegen Übertragung neuer Aufgaben der Zustimmung des Bundesrates bedürft. Gegenüber dem Rechtsstand vor Inkrafttreten des Gesetzes zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben führe der Bundesgesetzgeber folgende neue Aufgaben ein, deren Ausführung er gemäß § 16 Abs. 2 LuftSiG den Ländern übertragen habe: 97

- Durchführung einer Zuverlässigkeitsüberprüfung beim Personal der Fracht-, Post-, Reinigungsunternehmen sowie Warenlieferanten und vergleichbarer Versorgungsunternehmen, das auf Grund seiner Tätigkeit unmittelbaren Einfluss auf die Sicherheit des Luftverkehrs hat (§ 7 Abs. 1 Nr. 2 LuftSiG), 98

- Durchführung einer Zuverlässigkeitsüberprüfung bei Luftfahrern von Flugzeugen, Drehflüglern, Luftschiffen und Motorseglern (§ 7 Abs. 1 Nr. 4 LuftSiG), 99

- Durchführung einer Zuverlässigkeitsüberprüfung bei Mitgliedern von flugplatzansässigen Vereinen, Schülerpraktikanten oder Führern von Luftfahrzeugen im Sinne von § 1 Abs. 2 LuftVG oder sonstigen Berechtigten, denen nicht nur gelegentlich Zugang zu den nicht allgemein zugänglichen Bereichen des Flugplatzgeländes eines Verkehrsflughafens im Sinne des § 8 oder überlassenen Bereichen nach § 9 Abs. 1 Nr. 2 gewährt werden soll (§ 7 Abs. 1 Nr. 5 LuftSiG), 100

- Verpflichtung zur gegenseitigen Unterrichtung der Luftsicherheitsbehörden (§ 7 Abs. 8 LuftSiG), 101

- Mitwirkung an Zuverlässigkeitsüberprüfungen ausländischer Stellen (§ 7 Abs. 10 LuftSiG), 102

- Ausführung der Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 gemäß § 16 Abs. 2 LuftSiG, insbesondere bei der Zulassung von Luftsicherheitsplänen der Flugplatzbetreiber (§ 8 Abs. 1 Satz 2 LuftSiG). 103

Die drei letztgenannten Aufgaben seien dem Luftverkehrsgesetz gänzlich fremd gewesen. Auch bei den vorgesehenen Erweiterungen des Kreises der zu Überprüfenden handele es sich nicht um - lediglich quantitative - nach den Maßstäben der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zustimmungsfreie Veränderungen des Aufgabenbestandes. 104

Ferner sei die Ablösung der bisherigen „Länderantragslösung“ des § 31 Abs. 2 Nr. 19 LuftVG a.F. durch die „Bundesinitiativlösung“ des § 16 Abs. 3 Satz 2 LuftSiG gemäß Art. 87d Abs. 2 GG zustimmungspflichtig gewesen. Die in § 16 Abs. 3 Satz 2 LuftSiG geregelte Möglichkeit der Rückübertragung von Aufgaben auf den Bund weiche von der bis zum Inkrafttreten des Gesetzes zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben geltenden Rechtslage ab; der Bund habe es nunmehr in der Hand, ohne Zutun eines Landes durch einfachen Organisationsakt die Zuständigkeit an sich zu ziehen. Soweit unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 97, 198 <226 ff.>) die Auffassung vertreten werde, die Rückübertragung nach § 16 Abs. 3 Satz 2 und 3 LuftSiG stelle nur die verfassungsrechtliche Ausgangslage der bundeseigenen Verwaltung wieder her, könne dem nicht gefolgt werden. Die in das Ermessen des Bundesministeriums des Innern gestellte Rückübertragungsmöglichkeit belaste wegen des nach Inhalt und Ausmaß nicht genau bestimmten Merkmals der „Gewährleistung der bundeseinheitlichen Durchführung der Sicherheitsmaßnahmen“ die Länder mit kaum überschaubaren Organisations- und Finanzierungsrisiken. Zur Wahrung der berechtigten Interessen der Länder sei es erforderlich, dass eine Rückübertragung von Zuständigkeiten ausschließlich im Einvernehmen mit dem jeweiligen Land erfolgen könne. Auch in der verfassungsrechtlichen Literatur überwiege die Auffassung, dass gemäß Art. 87d Abs. 2 GG die vollständige oder partielle Beschränkung einer Zuständigkeit der Länder als *actus contrarius* zur Begründung der Zuständigkeit der Zustimmung des Bundesrates bedürfe. Die Erwägungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 97, 198 <227>) zu der Frage, ob auch durch gesetzesvertretende Rechtsverordnung eine Rückübertragung der Auf- 105

gaben auf den Bund möglich ist, beruhen augenscheinlich auf der Grundannahme, dass eine Rückübertragung durch förmliches Bundesgesetz der Zustimmung des Bundesrates bedürfe.

Das Gesetz zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben habe überdies gemäß Art. 85 Abs. 1 GG der Zustimmung des Bundesrates bedurft, weil das Luftsicherheitsgesetz (Art. 1 LuftSiANRG) in § 7 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 (Beteiligung des Zollkriminalamtes), § 7 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 (Auskunft aus dem Ausländerzentralregister und Anfragen an die zuständigen Ausländerbehörden), § 7 Abs. 5 Satz 2 (Erfordernis der Zustimmung bestimmter Behörden zum Zugänglichmachen von Erkenntnissen), § 7 Abs. 6 (Zugangs- und Beschäftigungsverbote im Fall nicht abgeschlossener Zuverlässigkeitsüberprüfungen), § 7 Abs. 7 Satz 2 (Unterrichtung der Polizei- und Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder) und § 7 Abs. 11 (Löschung personenbezogener Daten) das Verwaltungsverfahren substantiell neu regle. Der Parallele zu Art. 84 Abs. 1 GG und einem sonst eintretenden Wertungswiderspruch zu Art. 85 Abs. 2 Satz 1 GG (Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften nur mit Bundesratszustimmung) werde entnommen, dass nach Art. 85 Abs. 1 GG auch Regelungen über das Verwaltungsverfahren der Zustimmung des Bundesrates bedürften.

b) Vorlagebeschluss im Verfahren 2 BvL 9/07: 107

Die Begründung des Vorlagebeschlusses in diesem Verfahren entspricht im Wesentlichen der des Vorlagebeschlusses im Verfahren 2 BvL 8/07. 108

### III.

Zu den Verfahren haben die Bundesregierung, der Kläger des Ausgangsverfahrens zu 2 BvL 9/07 und als sachkundige Dritte gemäß § 27a BVerfGG die AOPA-Germany - Verband der Allgemeinen Luftfahrt e.V. - sowie die Vereinigung Cockpit e.V. Stellung genommen. 109

Das Bundesverwaltungsgericht, der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, das Hamburgische Obergerverwaltungsgericht, der Hessische Verwaltungsgerichtshof das Obergerverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, das Obergerverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, das Obergerverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt, das Obergerverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg und das Thüringer Obergerverwaltungsgericht haben auf ergangene Entscheidungen und anhängige Verfahren hingewiesen, die die zur Prüfung gestellten Normen betreffen. 110

1. Die Bundesregierung hält die Vorlagen für unzulässig, soweit das Verwaltungsgericht Darmstadt die Erforderlichkeit der Bundesratszustimmung damit begründe, dass in § 7 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 und 4, Abs. 5 Satz 2, Abs. 6, Abs. 7 Satz 2 und Abs. 11 LuftSiG eine substantielle Neuregelung des Verwaltungsverfahrens erfolgt sei. Insofern fehle es an der gebotenen Auseinandersetzung mit naheliegenden tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkten sowie einer eingehenden Darstellung der Rechtsla- 111

ge, die Rechtsprechung und Literatur einbeziehe. Die Vorlagebeschlüsse beschränkten sich auf die bloße Behauptung, dass die genannten Bestimmungen eine substantielle Neuregelung enthielten, erläuterten aber nicht ansatzweise, worin die Neuregelung jeweils liegen und warum sie substantiell sein solle.

Im Übrigen seien die Vorlagen unbegründet. Eine Aufgabenübertragung sei gemäß Art. 87d Abs. 2 GG zustimmungspflichtig, wenn eine schon in Bundesauftragsverwaltung überführte Verwaltungsaufgabe derart umgestaltet werde, dass die bereits bestehende Bundesauftragsverwaltung qualitativ verändert, den insoweit übertragenen Aufgaben also eine wesentlich andere Bedeutung und Tragweite verliehen werde. Dies sei hier nicht der Fall. Bereits gemäß § 31 Abs. 2 Nr. 19 LuftVG a.F. sei den Ländern die gesamte Aufgabe der Abwehr von Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs übertragen gewesen. Die Neuregelungen überschritten nicht den Rahmen dieser Aufgabe. Das Luftsicherheitsgesetz habe allein einen quantitativen Aufgabenzuwachs bewirkt, der keine neue Zustimmungspflicht des Bundesrates begründe. 112

Ein Zustimmungserfordernis ergebe sich auch nicht aus der in § 16 Abs. 3 Satz 2 und 3 LuftSiG getroffenen Regelung. Art. 87d Abs. 2 GG fordere die Zustimmung des Bundesrates nur für ein Bundesgesetz, das den Ländern Aufgaben der Luftverkehrsverwaltung als Auftragsverwaltung übertrage. Die Rückübertragung sei danach nicht zustimmungsbedürftig. Sie beeinträchtige keine schutzwürdigen Länderbelange, sondern entlaste die Länder. Auch der Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens könne deshalb keinen Zustimmungsvorbehalt begründen. 113

Hinsichtlich der Regelungen des Verwaltungsverfahrens in § 7 LuftSiG lasse sich kein Zustimmungsvorbehalt aus Art. 85 Abs. 1 GG ableiten. Es sei konsequent, dass die Rechtsposition der Länder bei der Bundesauftragsverwaltung (Art. 85 Abs. 1 GG) schwächer sei als bei der Bundesaufsichtsverwaltung (Art. 84 Abs. 1 GG). § 7 LuftSiG enthalte auch keine substantiellen Neuerungen gegenüber der vorherigen Verfahrensrechtslage. 114

2. Der Kläger des Ausgangsverfahrens zu 2 BvL 9/07 hält die Vorlagen für begründet. 115

Das Gesetz zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben sei mangels Zustimmung des Bundesrates verfassungswidrig. § 7 LuftSiG beziehe in das Erfordernis der Zuverlässigkeitsüberprüfung erstmals alle Piloten, auch soweit diese keinen Zugang zu Verkehrsflughäfen in Anspruch nähmen, ein. Dies beinhalte eine ganz erhebliche und umfassende Erweiterung der Aufgaben der Landesbehörden. Die Zuverlässigkeitsüberprüfung sei auch qualitativ anders ausgestaltet worden. Bei § 29d LuftVG habe es sich um eine „Kann-Bestimmung“ gehandelt; bisher sei eine Zustimmung des Betroffenen erforderlich gewesen. § 7 LuftSiG sei eine „Muss-Bestimmung“, und es sei ein „freiwilliger Antrag“ erforderlich. Ferner seien weitere Behörden beim Datenabgleich einbezogen worden. Die Zuverlässigkeitsüberprüfung werde nunmehr durch eine Luftsicherheitsbehörde durchgeführt, während früher die Luftfahrtbehörden zu- 116

ständig gewesen seien. In Rechtsprechung und Literatur seien Bedenken hinsichtlich des rechtmäßigen Zustandekommens des Gesetzes geäußert worden; dies auch unter dem Gesichtspunkt, dass § 31 Abs. 2 Nr. 19 LuftVG a.F. aufgehoben worden und die Aufhebung eines ursprünglich zustimmungsbedürftigen Gesetzes ihrerseits zustimmungsbedürftig sei.

Vorrangig werde jedoch die materielle Verfassungswidrigkeit des § 7 LuftSiG gerügt. Die Bestimmung verstoße gegen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 GG. Hinsichtlich der nach § 7 Abs. 3 Nr. 2 LuftSiG vorgesehenen Anfragen bei den Geheimdiensten sei keinerlei zeitliche Befristung vorgesehen. Soweit nach § 7 Abs. 3 Nr. 5 LuftSiG Anfragen an Flugplatzbetreiber, Luftfahrtunternehmen sowie an den gegenwärtigen Arbeitgeber des Betroffenen zulässig seien, könne fast jeder Datenbestand relevant werden. Der Bundesdatenschutzbeauftragte habe in seinem 21. Tätigkeitsbericht vom 24. April 2007 für die Jahre 2005 und 2006 darauf hingewiesen, dass erhebliche Verstöße gegen Datenschutzbestimmungen vorlägen. Die in § 7 LuftSiG vorgesehenen weiteren Bestimmungen und Regelungen über die Einzelheiten der Erhebung und Verwendung der Daten fehlten bis heute. Die gesetzliche Regelung der Zuverlässigkeitsüberprüfung sei mit Blick auf das Gewicht des Eingriffs, die Verdachtsunabhängigkeit des Eingriffs und den bloß abstrakten Charakter der Gefährdung unverhältnismäßig. Ohnehin verfehle die Regelung ihren Zweck. Die Europäische Kommission habe es abgelehnt, entsprechende Überprüfungen europaweit einzuführen. Selbst in den USA gebe es keine derartige Zuverlässigkeitsüberprüfung. Dem Bestimmtheitsgebot sei nicht genügt, da es an einem Katalog von Kriterien der Unzuverlässigkeit fehle. Art. 3 Abs. 1 und 3 GG sei dadurch verletzt, dass sonstige Bevölkerungsgruppen nicht in gleicher Form überprüft würden. Zudem würden deutsche Staatsbürger gegenüber denjenigen benachteiligt, die mit ausländischen Lizenzen flögen.

117

3. a) Die AOPA-Germany - Verband der Allgemeinen Luftfahrt e.V. - macht geltend, es bestehe nur ein geringes Risiko durch Privatflugzeuge; die Zuverlässigkeitsüberprüfung nach § 7 LuftSiG sei für den angestrebten Zweck der Terrorismusbekämpfung ungeeignet, ineffizient und eine die Piloten ohne jeden konkreten Anlass belastende Maßnahme. Auf der Ebene der Europäischen Union und in den USA bestünden keine vergleichbaren Regelungen. Im Gesetzgebungsverfahren hätten sich die Länder Bayern und Schleswig-Holstein dezidiert gegen die Regelung ausgesprochen. Die Vollzugspraxis in den Ländern sei uneinheitlich. Es fehlten unabdingbare Kriterien für die Beurteilung der Zuverlässigkeit.

118

b) Nach Auffassung der Vereinigung Cockpit e.V. ist die Zuverlässigkeitsüberprüfung grundsätzlich ein geeignetes Mittel, um Gefahren für die Sicherheit zu begegnen. Die Regelung sei jedoch nicht vollkommen schlüssig. Ausgenommen seien Piloten, die nur eine Ultraleichtflugzeug- oder Segelflugglizenz besäßen, sowie Flugschüler, die diese Lizenz erwerben wollten. Dies stehe in Widerspruch dazu, dass ansonsten jedwedes Personal, das wegen der Art der Tätigkeit die Möglichkeit habe, die Sicherheit des Luftverkehrs zu beeinträchtigen, einer obligatorischen Un-

119

tersuchung zu unterziehen sei, auch soweit es nicht in den Sicherheitsbereichen der Flughäfen arbeite. Dies sei bei diesem Personenkreis ebenfalls gegeben. Problematisch erscheine ferner die Einbeziehung des Arbeitgebers in die Zuverlässigkeitsüberprüfung sowie die Transparenz der Verfahren für die Antragsteller. Soweit der zu überprüfende Personenkreis durch § 7 LuftSiG im Vergleich zu § 29d LuftVG erweitert worden sei, müsse von einer Unwirksamkeit der Regelung ausgegangen werden.

## B.

Die Vorlagefrage ist auf das in den Ausgangsverfahren Entscheidungserhebliche zu beschränken (vgl. BVerfGE 3, 187 <196>; 4, 74 <81>; 8, 274 <291 ff.>; 117, 272 <291>; 117, 316 <324>; 120, 1 <23> - stRspr). In den Ausgangsverfahren geht es ausschließlich um den Widerruf von Lizenzen für Privat- und Segelflugzeugführer (§ 1 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 4 LuftVG). Für die Ausgangsverfahren entscheidungserheblich und im vorliegenden Verfahren klärungsbedürftig kann daher nur sein, ob die zur Prüfung gestellten Bestimmungen mit dem Grundgesetz insoweit vereinbar sind, als sie eine Zuverlässigkeitsüberprüfung für Luftfahrer im Sinne des § 4 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit § 1 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 4 LuftVG vorschreiben. 120

In der Beschränkung auf diese Frage sind die Vorlagen zulässig. 121

Für die Beurteilung der Entscheidungserheblichkeit einer zur verfassungsrechtlichen Prüfung gestellten Norm kommt es auf den Rechtsstandpunkt des Fachgerichts an, sofern er nicht offensichtlich unhaltbar ist (vgl. BVerfGE 2, 181 <190 f.>; 121, 233 <237> - stRspr). Das Verwaltungsgericht hat unter Berücksichtigung der naheliegenden Gesichtspunkte in Auseinandersetzung mit den einschlägigen in Rechtsprechung und Literatur entwickelten Rechtsauffassungen nachvollziehbar ausgeführt, dass und mit welchen Gründen es im Fall der Gültigkeit der in Frage gestellten Normen zu einem anderen Entscheidungsergebnis käme als im Falle ihrer Ungültigkeit. Damit ist den Anforderungen an die Darlegung der Entscheidungserheblichkeit der in Frage gestellten Vorschriften genügt (vgl. BVerfGE 105, 61 <67>; 107, 59 <85>; 121, 233 <237 f.>; 121, 241 <252>). 122

Die Überzeugung des vorliegenden Gerichts von der Verfassungswidrigkeit der zur Prüfung gestellten Vorschriften ist gleichfalls in der erforderlichen Weise (vgl. BVerfGE 65, 265 <282>; 66, 265 <270>; 76, 100 <104>; 121, 241 <253>, m.w.N.) näher dargelegt. Die Frage, ob dies auch insoweit gilt, als das Gericht das Zustimmungserfordernis missachtet sieht, das sich seiner Auffassung nach wegen substantieller Neuregelung des Verwaltungsverfahrens aus Art. 85 Abs. 1 GG ergibt, stellt sich nicht. Eine vorgelegte Norm ist, soweit überhaupt in zulässiger Weise zur Prüfung gestellt, unter allen in Betracht kommenden verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten zu prüfen (vgl. BVerfGE 3, 187 <197>; 120, 125 <143 f.> - stRspr). 123

## C.

§ 7 Abs. 1 Nr. 4 LuftSiG in Verbindung mit § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 LuftVG ist mit dem Grundgesetz vereinbar, soweit danach eine Zuverlässigkeitsüberprüfung erfor- 124

derlich ist für Luftfahrer im Sinne des § 4 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit § 1 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 4 LuftVG.

## I.

- Die zu prüfenden Normen sind formell verfassungsgemäß. 125
- Das Gesetz zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben bedurfte nicht der Zustimmung des Bundesrates. 126
1. Eine Zustimmungsbedürftigkeit ergibt sich nicht daraus, dass das Gesetz Regelungen zur Behördeneinrichtung enthielte. 127
- Bundesgesetzliche Regelungen zur Einrichtung der Behörden, die Bundesgesetze im Auftrage des Bundes auszuführen haben, bedürfen nach Art. 85 Abs. 1 Satz 1 GG der Zustimmung des Bundesrates. Diese Bestimmung dient dem Schutz der Verwaltungshoheit der Länder (vgl. BVerfGE 75, 108 <150>). 128
- Das Luftsicherheitsgesetz verwendet in zahlreichen Vorschriften den Begriff der Luftsicherheitsbehörde(n) und bestimmt Aufgaben der so bezeichneten Behörden. Darin liegt jedoch keine Einrichtungsregelung im Sinne des Art. 85 Abs. 1 Satz 1 GG. Zwar wird im Sinne dieser Verfassungsbestimmung die Einrichtung der Behörden geregelt, wenn ein Gesetz die Länder zur Schaffung neuer Behörden verpflichtet (vgl. zum gleichlautenden Merkmal in Art. 84 Abs. 1 GG a.F. BVerfGE 75, 108 <150, 151 f.>). Eine solche Verpflichtung begründet aber das Luftsicherheitsgesetz nicht. Der Ausdruck „die Luftsicherheitsbehörde(n)“ steht abkürzend für die mit der Wahrnehmung der Aufgaben nach dem Luftsicherheitsgesetz betrauten Behörden und hat allein die Funktion, diese umständlichere Umschreibung zu erübrigen. Eine Vorgabe, die die Organisationshoheit der Länder berührte - etwa dahingehend, dass die genannten Aufgaben bestimmten vorhandenen oder neu zu errichtenden Behörden oder jeweils nur einer einzigen Behörde zugewiesen werden müssten -, ist damit nicht verbunden (vgl. OVG NW, Urteil vom 22. November 2007 - 20 D 38/05.AK -, juris). 129
- Daher liegt eine Regelung der Behördeneinrichtung auch nicht darin, dass das Luftsicherheitsgesetz den bezeichneten Behörden unmittelbar bestimmte Aufgaben - eben die Aufgaben der Ausführung dieses Gesetzes - zuordnet. Erst recht stellt es keine Regelung der Behördeneinrichtung dar, dass das Gesetz mittelbar auf die Tätigkeit von Landesbehörden einwirkt, indem es, beispielsweise durch Erweiterung des Kreises der Personen, denen gegenüber die Verwaltungstätigkeit wahrzunehmen ist, die den Landesbehörden zufallenden Tätigkeiten quantitativ vermehrt (vgl. BVerfGE 75, 108 <151 f.>; 105, 313 <333>). Ob die Regelungen des Luftsicherheitsgesetzes zustimmungspflichtig sind, soweit sie die von den Ländern auszuführenden Aufgaben definieren, richtet sich nach Art. 87d Abs. 2 GG und hängt nach dieser Bestimmung davon ab, ob es sich um eine Übertragung neuer Aufgaben handelt (dazu unter 3.). Vor Vollzugslasten als solchen sind die Länder - wie im Bereich der Ausführung der Bundesgesetze als eigene Angelegenheit, so auch im Bereich der Bundes-
- 130

auftragsverwaltung - nicht durch das Erfordernis der Bundesratszustimmung zu Regelungen der Behördeneinrichtung geschützt (vgl. zu Art. 84 Abs. 1 GG a.F. BVerfGE 75, 108 <151 f.>; 105, 313 <333>).

2. Das Gesetz zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben war nicht wegen darin enthaltener Regelungen zum Verwaltungsverfahren zustimmungsbedürftig. 131

Im Bereich der Bundesauftragsverwaltung besteht kein Zustimmungserfordernis für bundesgesetzliche Regelungen des Verwaltungsverfahrens (so auch Groß, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar, Art. 85 Rn. 13 <Februar 2008>; Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, 11. Aufl. 2008, Art. 85 Rn. 5; Badura, Staatsrecht, 3. Aufl. 2003, G 48; Clemens/Umbach, in: Clemens/Umbach, GG, Bd. 2, 2002, Art. 85 Rn. 23; Bull, in: AK-GG, 3. Aufl. 2001, Art. 85 Rn. 11; Steinberg, Bundesaufsicht, Länderhoheit und Atomgesetz, Heidelberg 1990, S. 19; Lerche, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 85 Rn. 28 <Januar 1987>; Finkelnburg/Lässig, Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, Bd. 1, 1979, Einleitung, Rn. 52; Bettermann, Das Verwaltungsverfahren, in: VVDStL 17 <1959>, S. 118 <159, Fn. 123>). 132

Nach dem Wortlaut des Art. 85 Abs. 1 Satz 1 GG sind nur Regelungen der Behördeneinrichtung, nicht dagegen auch Regelungen des Verwaltungsverfahrens zustimmungsbedürftig. Für eine Abweichung von dem Grundsatz, dass eine Zustimmung des Bundesrates nur dort erforderlich ist, wo das Grundgesetz sie ausdrücklich vorsieht (Enumerationsprinzip, vgl. BVerfGE 1, 76 <79>; 37, 363 <381>; 108, 370 <397>; zum Gebot strikter Auslegung vgl. auch BVerfGE 55, 274 <319 f.>; 75, 108 <150>), sprechen keine durchgreifenden Gründe. 133

Art. 84 Abs. 1 GG a.F. sah für den Bereich der Ausführung von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheit eine Zustimmungsbedürftigkeit ausdrücklich sowohl für bundesgesetzliche Regelungen der Behördeneinrichtung als auch für bundesgesetzliche Regelungen des Verwaltungsverfahrens vor (vgl. nunmehr, anders ansetzend, Art. 84 Abs. 1 Satz 3 und 6 i.V.m. Satz 1 und 2 GG). Dass die Wortfassung des Art. 85 Abs. 1 GG, die hiervon abweichend nur Regelungen zur Einrichtung der Behörden einem Zustimmungserfordernis unterwirft, auf einem Redaktionsversehen im Zusammenhang mit der Aufspaltung einer ursprünglich zwischen Landeseigenverwaltung und Auftragsverwaltung nicht differenzierenden Vorschrift beruhte (so Heitsch, Die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder, 2001, S. 321 ff.), ist nicht belegbar. Im Parlamentarischen Rat bestanden über die Zustimmungsrechte des Bundesrates bei der Auftragsverwaltung bis zuletzt Meinungsverschiedenheiten, die nicht darauf hindeuten, dass dem Wortlaut des verselbständigten Art. 85 GG in diesem Punkt keine Aufmerksamkeit gewidmet worden wäre (vgl. Protokoll der interfraktionellen Besprechung vom 3. Mai 1949, Parlamentarischer Rat, Nr. 51, S. 243, Äußerungen der Ratsmitglieder Dr. Laforet, Dr. Greve und Zinn). 134

Art. 85 Abs. 1 GG auf einen Gleichlauf mit den bei Art. 84 Abs. 1 GG a.F. vorgesehenen Zustimmungserfordernissen hin auszulegen (vgl. Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 10. Aufl. 2009, Art. 85 Rn. 3; Dittmann, in: Sachs, GG, 5. Aufl. 2009, Art. 85 135

Rn. 10; Hermes, in: Dreier, GG, Bd. 3, 2. Aufl. 2008, Art. 85 Rn. 29; Bartlsperger, in: Bonner Kommentar, Art. 90 Rn. 84 <Juli 1969>; Ipsen, Staatsrecht I, 18. Aufl. 2006, Rn. 640; Jänchen/Kiefer, ZLW 2009, S. 245 <248>), liegt auch nicht aus systematischen oder teleologischen Gründen nahe. Zwischen der Ausführung von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheit (Art. 84 GG) und der Ausführung von Bundesgesetzen in Bundesauftragsverwaltung (Art. 85 GG) bestehen Unterschiede, an die sich systemkonform und sinnvoll eine Differenzierung hinsichtlich des Erfordernisses der Bundesratszustimmung zu Verfahrensregelungen knüpfen lässt. Soweit die Länder Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen, sind sie grundsätzlich nicht nur befugt, die Gesetze selbst - durch eigene Behörden - auszuführen, sondern auch berechtigt, innerhalb des jeweiligen materiellrechtlichen Rahmens über die Art und Weise der Gesetzesausführung selbst zu befinden; ihnen steht nicht nur die Wahrnehmungskompetenz, sondern auch die Sachkompetenz zu. In diese Sachkompetenz greifen für die Länder verbindliche bundesgesetzliche Verfahrensregelungen ein. Das in Art. 84 Abs. 1 GG a.F. vorgesehene Zustimmungserfordernis für Verfahrensregelungen entsprach daher der allgemeinen Funktion der Zustimmungserfordernisse nach Art. 84 und 85 GG, einen nicht vom Willen des Bundesrates gedeckten Einbruch in die verfassungsrechtliche Verwaltungszuständigkeit der Länder und die damit verbundene Systemverschiebung im föderalen Gefüge auszuschließen (vgl. BVerfGE 48, 127 <178>; 55, 274 <319>; 75, 108 <150>; 114, 196 <231>). Die Bundesauftragsverwaltung zeichnet sich dagegen dadurch aus, dass den Ländern schon nach der Ausgestaltung dieses Verwaltungstyps in Art. 85 GG nur die Wahrnehmungskompetenz uneingeschränkt zusteht, während die Sachkompetenz ihnen von vornherein nur unter dem Vorbehalt zugewiesen ist, dass nicht der Bund die konkurrierende Sachkompetenz in Anspruch nimmt, die ihm nach Art. 85 Abs. 3 GG in Gestalt einer umfassenden Weisungsbefugnis zusteht (vgl. BVerfGE 81, 310 <331 f.>; 104, 249 <264 ff.>). Dass Art. 85 Abs. 1 GG für die bundesgesetzliche Regelung des Verwaltungsverfahrens ein Erfordernis der Zustimmung des Bundesrates nicht vorsieht, ist daher keine Systemwidrigkeit, die darauf hindeuten könnte, dass der Verfassungsgeber eine andere als die formulierte Regelung gewollt hat.

Ebensowenig spricht es für die Zustimmungsbedürftigkeit verfahrensregelnder Bundesgesetze im Bereich der Auftragsverwaltung, dass Art. 85 Abs. 2 Satz 1 GG der Bundesregierung die Möglichkeit, allgemeine Verwaltungsvorschriften zu erlassen, nur mit Zustimmung des Bundesrates einräumt. Die Kompetenz zum Erlass von Verwaltungsvorschriften ist - anders als die zur gesetzlichen Regelung des Verwaltungsverfahrens - eine der Exekutive inhärente Befugnis (vgl. BVerfGE 100, 249 <261>). Mit dem Erlass von Verwaltungsvorschriften nimmt der Bund unmittelbar selbst Verwaltungsbefugnisse wahr, die über das ihm durch Art. 85 Abs. 3 GG eingeräumte Weisungsrecht hinausgehen. Ein Erst-recht-Schluss von der Zustimmungsbedürftigkeit allgemeiner Verwaltungsvorschriften auf die Zustimmungsbedürftigkeit bundesgesetzlicher Verfahrensregelungen (vgl. Dittmann, in: Sachs, GG, 5. Aufl. 2009, Art. 85 Rn. 10; Hermes, in: Dreier, GG, 2. Aufl. 2008, Art. 85 Rn. 29; Trute, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 5. Aufl. 2005, Art. 85 Rn. 12; Pieroth, in: Jarass/

136

Pieroth, GG, 9. Aufl. 2007, Art. 85 Rn. 3; Bartlsperger, in: Bonner Kommentar, Art. 90 Rn. 84 <Juli 1969>; Ipsen, Staatsrecht I, 18. Aufl. 2006, Rn. 640) drängt sich daher nicht auf.

Unabhängig davon ist zu berücksichtigen, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber im Zuge der Föderalismusreform, die wesentlich gerade die Neuordnung der Zustimmungserfordernisse im Verfahren der Bundesgesetzgebung zum Gegenstand hatte (52. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006, BGBl I S. 2034), dem Art. 85 Abs. 1 einen die Aufgabenübertragung an Gemeinden und Gemeindeverbände ausschließenden Satz 2 angefügt, sich aber nicht veranlasst gesehen hat, den Wortlaut des Satzes 1 zu ändern, obwohl dies aus dem Kreis der angehörten Sachverständigen angeregt worden war (vgl. Huber, Stellungnahme in der Gemeinsamen öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses und des Ausschusses für innere Angelegenheiten am 15. und 16. Mai 2006, Stenographischer Bericht <Rechtsausschuss, 12. Sitzung>, Anlage 2, S. 219 <227 f.>) und bei entsprechendem inhaltlichen Willen eine Klarstellung nahegelegen hätte.

137

3. Das Gesetz zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben bedurfte schließlich auch nicht der Zustimmung gemäß Art. 87d Abs. 2 GG.

138

Nach Art. 87d Abs. 2 GG können durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, Aufgaben der Luftverkehrsverwaltung den Ländern als Auftragsverwaltung übertragen werden. Eine solche Übertragung ist mit dem Gesetz zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben nicht erfolgt.

139

a) Eine gesetzliche Regelung „überträgt“ den Ländern Aufgaben, soweit sie ihnen Aufgaben zuweist, die ihnen zuvor nicht oblagen. Aufgabenbezogene Regelungen, die - wie etwa die Wiederholung oder Konkretisierung bereits früher erfolgter Aufgabenzuweisungen im Rahmen der gesetzlichen Neuregelung einer Materie - den Aufgabenbestand der Länder gegenüber dem bisherigen Rechtszustand nicht vergrößern, stellen keine Aufgabenübertragung im von Art. 87d Abs. 2 GG gemeinten, konstitutiven Sinne dar. Sinn der grundgesetzlichen Erfordernisse einer Zustimmung des Bundesrates ist es, eine von der Verfassung zugelassene einfachgesetzliche Systemverschiebung im föderalen Gefüge, die die primären verfassungsrechtlichen Kompetenzzuordnungen zulasten der Länder verändert, an das Einvernehmen der Ländervertretung zu binden (vgl. BVerfGE 48, 127 <178>; 114, 196 <231>). Dies gilt auch für Art. 87d Abs. 2 GG. Wo eine Systemverschiebung mangels konstitutiver Bedeutung der gesetzlichen Regelung nicht stattfindet, greift das Zustimmungserfordernis nicht ein (vgl. BVerfGE 10, 20 <49>; 37, 363 <388>; 114, 196 <224 f.>).

140

Danach kommt es hier zunächst auf einen Vergleich der den Ländern übertragenen Aufgaben vor und nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben an. Die Frage, was dabei als Aufgabe im Sinne des Art. 87d Abs. 2 GG anzusehen ist - ob etwa die Einbeziehung neuer Personengruppen in eine bestehende Überprüfungspflicht eine eigenständige neue Aufgabe begründet oder ob damit nur eine bereits zuvor übertragene Aufgabe neu ausgestaltet wird -, lässt sich

141

nicht allein aus Art. 87d Abs. 2 GG beantworten. Der Aufgabenbegriff des Art. 87d Abs. 2 GG ist insofern nicht determiniert, als er keine Vorgaben für den Zuschnitt der Aufgaben enthält, an deren Übertragung er das Zustimmungserfordernis knüpft. Übertragen werden können sowohl Aufgaben kleinen Zuschnitts, wie zum Beispiel die Aufgabe, bestimmte Personengruppen einer bestimmten Sicherheitsüberprüfung zu unterziehen, als auch umfassendere Aufgaben wie etwa die der Ausführung aller Vorschriften, die dem Schutz vor näher bezeichneten Gefahren dienen. Der Zuschnitt der übertragenen Aufgaben wird daher innerhalb des verfassungsrechtlichen Rahmens allein durch den einfachen Gesetzgeber definiert. Bestimmt dieser die übertragene Aufgabe kleinteilig - etwa dahin, dass die Sicherheitsüberprüfung näher bezeichneter Personengruppen von den Ländern vorzunehmen ist -, so handelt es sich um eine neue Übertragung, wenn die von den Ländern durchzuführende Prüfung später auf andere Personengruppen erweitert wird. Weist er den Ländern dagegen eine Aufgabe zu, die von vornherein so weit bestimmt ist, dass auch Prüfungspflichten in Bezug auf neu hinzugekommene Personengruppen ihr unterfallen, dann liegt in einer entsprechenden Ausdehnung der den Ländern zufallenden Prüfpflichten keine Übertragung einer neuen Aufgabe, sondern nur eine Ausgestaltung der bereits früher zugewiesenen.

Auch bloße Änderungen in der Ausgestaltung einer übertragenen Aufgabe, die den Inhalt der das Zustimmungserfordernis auslösenden Aufgabenübertragungsnorm und damit die gesetzliche Bestimmung der übertragenen Aufgabe als solche nicht unmittelbar modifizieren, können allerdings ausnahmsweise der Sache nach eine Übertragung neuer Aufgaben darstellen und somit der Zustimmung nach Art. 87d Abs. 2 GG bedürfen. Dies ist der Fall, wenn sie der übertragenen Aufgabe einen neuen Inhalt und eine wesentlich andere Bedeutung und Tragweite verleihen (vgl. BVerfGE 48, 127 <180 ff., 184>).

142

Dazu genügt es grundsätzlich nicht, dass eine Gesetzesänderung nur zu einer quantitativen Erhöhung der Aufgabenlast führt. Im Zusammenhang mit Art. 84 Abs. 1 GG a.F. ist geklärt, dass in der rein quantitativen Vermehrung der Aufgabenlast keine Festlegung des behördlichen Aufgabenkreises liegt, die die Zustimmung des Bundesrates unter dem Gesichtspunkt erfordern würde, dass damit die Einrichtung der Behörden geregelt wird (vgl. BVerfGE 75, 108 <151>; 105, 313 <333>; siehe auch BVerfGE 55, 274 <319>). Es mag fraglich sein, ob Entsprechendes uneingeschränkt auch für die Beantwortung der Frage gilt, wann eine Aufgabenübertragung im Sinne des Art. 87d Abs. 2 GG vorliegt. Bei Art. 84 Abs. 1 GG handelt es sich um den Bereich, für den die Verfassung den Ländern die Ausführung der Bundesgesetze als eigene Angelegenheit zuweist (Art. 83 GG). Aus dieser primären grundgesetzlichen Aufgabenzuweisung folgt, dass der Bund durch seine Gesetze die Länder mit Verwaltungsaufgaben belasten kann, und Art. 84 Abs. 1 GG alter wie neuer Fassung knüpft nicht schon an diese Belastung ein Zustimmungserfordernis. Die Zustimmungserfordernisse des Art. 84 Abs. 1 GG haben danach nicht die Funktion, die Länder vor einer Belastung mit Verwaltungsaufgaben als solcher zu schützen. Die Aufga-

143

be der Luftverkehrsverwaltung weist das Grundgesetz dagegen primär dem Bund zu (Art. 87d Abs. 1 Satz 1 GG), und gerade ihre - auch partielle - Verlagerung auf die Länder unterwirft es dem Vorbehalt der Zustimmung des Bundesrates (Art. 87d Abs. 2 GG). Danach kann das Zustimmungserfordernis des Art. 87d Abs. 2 GG dem Schutz vor einer von der grundgesetzlichen Primärverteilung der Zuständigkeiten abweichenden Belastung mit Aufgaben dienen. Unter welchen Voraussetzungen daher eine quantitative Erhöhung der Aufgabenlast als wesentliche Veränderung der Bedeutung und Tragweite einer gemäß Art. 87d Abs. 2 GG übertragenen Aufgabe und damit als neue Aufgabenübertragung im Sinne dieser Vorschrift anzusehen sein könnte, braucht hier indes nicht abschließend entschieden zu werden. Jedenfalls begründet auch im Rahmen des Art. 87d Abs. 2 GG eine Gesetzesänderung, die ohne inhaltliche Veränderung der aufgabenübertragenden Norm lediglich zu einer quantitativen Erhöhung der Vollzugslasten führt, ohne dass dies die Wahrnehmung der übertragenen Aufgabe strukturell oder in anderer Weise schwerwiegend verändert, noch keine Zustimmungsbedürftigkeit. Dies folgt schon aus dem nicht auf die Erhöhung von Verwaltungslasten, sondern auf die Übertragung von Aufgaben abstellende Wortlaut der Bestimmung. Zudem ist auch bei der Auslegung des Art. 87d Abs. 2 GG zu berücksichtigen, dass das Grundgesetz die Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen nur als Ausnahme und nur für Fälle einer besonders gewichtigen Berührung der föderalen Ordnung und des Interessenbereichs der Länder vorsieht (vgl. BVerfGE 1, 76 <79>; 37, 363 <381, 383>; 61, 149 <206>).

b) Nach diesen Maßstäben hat das Gesetz zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben den Ländern keine neue Aufgabe im Sinne des Art. 87d Abs. 2 GG übertragen. 144

aa) Bereits mit § 31 Abs. 2 Nr. 19 LuftVG a.F. war den Ländern der „Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs (§§ 29c, 29d)“ als im Auftrage des Bundes auszuführende Vollzugsaufgabe übertragen. Der in dieser Aufgabenübertragungsnorm enthaltene Verweis auf die §§ 29c, 29d LuftVG a.F. ist nicht dahin zu verstehen, dass den Ländern anstelle der Gesamtaufgabe „Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs“ nur die in den §§ 29c, 29d LuftVG a.F. aufgeführten Einzelaufgaben zugewiesen worden wären. Bei einer derartigen Regelungsabsicht wäre unverständlich, weshalb eine zusammenfassende Umschreibung der Aufgabe mit den Worten „Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs“ erfolgte. Hätten nur die „Aufgaben nach den §§ 29c, 29d“ übertragen werden sollen, so wären nur diese in § 31 Abs. 2 Nr. 19 LuftVG a.F. zu benennen gewesen. Hinzu kommt, dass in § 29c Abs. 1 Satz 1 LuftVG a.F. noch einmal der „Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs“, insbesondere vor Flugzeugentführungen und Sabotageakten, insgesamt zur Aufgabe der Luftfahrtbehörden erklärt war. Die Annahme, dass mit der in § 31 Abs. 2 Nr. 19 LuftVG a.F. gewählten Aufgabenbezeichnung allein die in den §§ 29c, 29d LuftVG a.F. genannten Aufgaben übertragen wurden, wäre daher nicht geeignet, einen engeren Zuschnitt der erfolgten Aufgabenübertragung zu begründen. 145

Das Gesetz zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben hat den Ländern keine Aufgaben zugewiesen, die aus dem Rahmen dieser bereits durch § 31 Abs. 2 Nr. 19 LuftVG a.F. übertragenen Aufgabe fallen. Die neue Aufgabenübertragungsnorm des § 16 Abs. 2 LuftSiG nimmt im Verhältnis zur früheren keine inhaltliche Erweiterung der übertragenen Aufgabe vor. Gemäß § 16 Abs. 2 LuftSiG werden - vorbehaltlich anderweitiger Regelung in den nachfolgenden Absätzen - die Aufgaben der Luftsicherheitsbehörden nach diesem Gesetz und nach der Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 von den Ländern im Auftrage des Bundes ausgeführt. Das Luftsicherheitsgesetz dient nach § 1 LuftSiG dem Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs, insbesondere vor Flugzeugentführungen, Sabotageakten und terroristischen Anschlägen. Aufgabe der Luftsicherheitsbehörden nach diesem Gesetz ist es, „Angriffe auf die Sicherheit des Luftverkehrs im Sinne des § 1 abzuwehren“ (§ 2 Satz 1 LuftSiG). Mit den in § 16 Abs. 2 LuftSiG bezeichneten behördlichen Aufgaben nach diesem Gesetz sind den Ländern demnach ausschließlich Aufgaben zugewiesen, die der bereits zuvor durch das Luftverkehrsgesetz übertragenen Aufgabe des Schutzes vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs zugehören.

146

Nichts anderes gilt für die in § 16 Abs. 2 LuftSiG angesprochenen Aufgaben nach der Verordnung (EG) Nr. 2320/2002. Diese zwischenzeitlich durch eine Nachfolgeregelung (Verordnung <EG> Nr. 300/2008, ABI Nr. L 97 S. 72) ersetzte Verordnung wurde in Reaktion auf die Anschläge vom 11. September 2001 erlassen, um vergleichbare Eingriffe innerhalb der Europäischen Union zu verhindern (vgl. Erwägungsgründe 1 und 2 der VO <EG> Nr. 2320/2002). Sie enthält ausschließlich Regelungen, die diesem Ziel dienen und deren Ausführung gleichfalls der den Ländern schon mit dem Luftverkehrsgesetz übertragenen Aufgabe des behördlichen Schutzes vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs unterfällt. Danach kann offenbleiben, inwieweit neben den Aufgaben nach dem Luftsicherheitsgesetz den Aufgaben nach dieser Verordnung überhaupt noch eine selbständige Bedeutung zukommt (vgl. Giemulla, in: Giemulla/van Schyndel, Frankfurter Kommentar zum Luftverkehrsrecht, Bd. 1.3, LuftSiG, Abschnitt 1, Rn. 35, 54 ff.). Der Rahmen der bereits früher übertragenen Aufgabe wäre durch hinzukommende Vollzugspflichten nach dieser Verordnung jedenfalls nicht gesprengt.

147

bb) Das Gesetz zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben hat auch nicht die übertragene Aufgabe derart grundlegend umgestaltet, dass trotz sachlich gebliebenen Inhalts der Übertragungsnorm von der Übertragung einer neuen Aufgabe die Rede sein könnte. Einen neuen Inhalt und eine wesentlich andere Bedeutung und Tragweite (vgl. BVerfGE 48, 127 <180 ff., 184>) hat die bereits durch § 31 Abs. 2 Nr. 19 LuftVG a.F. übertragene Aufgabe des Schutzes vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs durch dieses Gesetz nicht erhalten.

148

Die gegenüber der früheren Regelung des § 29d LuftVG a.F. veränderten Vorgaben des § 7 LuftSiG für die Zuverlässigkeitsüberprüfung erhöhen zwar teilweise erheblich den für derartige Überprüfungen anfallenden Vollzugsaufwand der Länder. Dies betrifft besonders die Einbeziehung zusätzlicher Personengruppen, wie der großen

149

Gruppen der Privatpiloten (§ 7 Abs. 1 Nr. 4 LuftSiG i.V.m. § 1 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 und 5 LuftVG) und des unmittelbar sicherheitsrelevanten Personals bestimmter Dienstleistungs- und Versorgungsunternehmen (§ 7 Abs. 1 Nr. 2 LuftSiG), in das Prüfungserfordernis. Die übertragene Verwaltungsaufgabe des Schutzes vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs erhält hierdurch aber keine völlig andere Bedeutung und Tragweite. In qualitativer Hinsicht folgt dies angesichts der klaren Zielbezogenheit der übertragenen Aufgabe schon daraus, dass die neue Ausgestaltung der Prüfpflichten in gleicher Weise wie die frühere von der Aufgabenzuweisung gedeckt ist und somit einer gleichbleibenden inhaltlichen Zielsetzung folgt. Auch der quantitative Zuwachs an Vollzugspflichten liegt angesichts des weiten Zuschnitts der bereits früher übertragenen Gesamtaufgabe nicht außerhalb des vom Bundesrat seinerzeit gebilligten Rahmens. Erst recht kann von grundlegender, einer Neuübertragung gleichkommender Veränderung in der Ausgestaltung dieser Aufgabe nicht die Rede sein, soweit Einzelheiten des Verfahrens der Zuverlässigkeitsüberprüfung geändert wurden. Es liegt auf der Hand, dass etwa die neu eingeführte Bindung der Zuverlässigkeitsüberprüfung an einen Antrag (§ 7 Abs. 2 Satz 1 LuftSiG), die Hinzufügung der Befugnis und korrespondierender Verantwortlichkeiten der Luftsicherheitsbehörden, Anfragen an das Zollkriminalamt oder an die Ausländerbehörden zu richten (§ 7 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 und Nr. 4 LuftSiG), und einige zusätzliche Erweiterungen zwischenbehördlicher Informations- und Kooperationspflichten die Bedeutung und Tragweite der übertragenen Schutzaufgabe weder qualitativ grundlegend verändern noch die Vollzugslasten der Länder quantitativ in einer Weise erhöht, die die Aufgabenwahrnehmung strukturell oder in anderer Weise schwerwiegend verändert.

Entsprechendes gilt für die weiteren mit dem Gesetz zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben vorgenommenen Neuerungen, auch soweit sie - wie beispielsweise die Erweiterung des Kreises der Gegenstände, auf die hin Durchsuchungen und Kontrollen vorzunehmen sind (vgl. einerseits § 5 Abs. 2 Nr. 2 und 3 sowie Abs. 3 i.V.m. § 11 Abs. 1 LuftSiG, andererseits § 29c Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 und 3 sowie Abs. 3 i.V.m. § 27 Abs. 1 Satz 1 LuftVG a.F.), die Ausdehnung der örtlichen Zuständigkeit der Luftsicherheitsbehörden über das Flughafengelände hinaus (vgl. § 16 Abs. 1 Satz 2 LuftSiG und § 29c Abs. 1 Satz 2 LuftVG a.F.), die Zuweisung von Aufgaben nach der Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 (§ 16 Abs. 2 LuftSiG) oder die Verordnungsermächtigungen des § 17 LuftSiG - zwangsläufig oder möglicherweise zu einer Erhöhung des Verwaltungsaufwandes führen.

4. Ein Zustimmungserfordernis ergibt sich auch nicht aus den in § 16 Abs. 3 Satz 2 und 3 LuftSiG getroffenen Regelungen, nach denen der Bund Aufgaben der Luftsicherheitsbehörden, die den Ländern übertragen waren, wieder an sich ziehen kann, oder aus der mit Art. 2 Nr. 10 des Gesetzes zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben bewirkten Aufhebung der Vorgängerregelung (§ 31 Abs. 2 Nr. 19 Satz 2 bis 4 LuftVG a.F.), die eine solche Rückübertragung nur auf Antrag des betroffenen Landes ermöglichte (so auch Hermes, in: Dreier, GG, Bd. 3, 2. Aufl. 2008, Art. 87d Rn. 33; Hömig, in: Hömig, GG, 8. Aufl. 2007, Art. 87d Rn. 5; Pieroth, in: Jarass/Pie-

150

151

roth, GG, 10. Aufl. 2009, Art. 87d Rn. 2; Durner, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar, Stand: November 2006, Art. 87d Rn. 27; Heitsch, Die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder, 2001, S. 284 f.; a.A.: Windthorst, in: Sachs, GG, 5. Aufl. 2009, Art. 87d Rn. 40; Schenke, NJW 2006, S. 736 <737>; Horn, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 5. Aufl. 2005, Art. 87d Rn. 48 a.E.; Uerpmann, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 3, 4./5. Aufl. 2003, Art. 87d Rn. 16 f.; vgl. auch OVG NW, Urteil vom 22. November 2007 - 20 D 38/05.AK -, juris, Rn. 40 ff. <44>).

Nach dem Wortlaut des Art. 87d Abs. 2 GG ist nur die Übertragung von Aufgaben zustimmungsbedürftig. Zwingende Gründe, die - auch unter Berücksichtigung des Verbots einer erweiternden Auslegung von Zustimmungserfordernissen (vgl. BVerfGE 55, 274 <319 f.>; 75, 108 <150>) - ein vom Wortlaut abweichendes Verständnis rechtfertigen könnten, sind nicht ersichtlich. In systematischer Hinsicht spricht vielmehr für die wortlautgemäße Auslegung, dass auch die Zustimmungserfordernisse für Verfahrensregelungen gemäß Art. 84 Abs. 1 GG sich nicht auf die Aufhebung der Verfahrensregelung erstrecken (vgl. BVerfGE 114, 196 <231> zu Art. 84 Abs. 1 GG a.F.). Zwischen den in Art. 84 Abs. 1 GG und Art. 87d Abs. 2 GG geregelten Konstellationen bestehen keine Unterschiede, die für eine gerade insoweit unterschiedliche Behandlung der Zustimmungserfordernisse sprechen könnten. Eine Auslegung, die über den Wortlaut des Art. 87d Abs. 2 GG hinaus auch den *actus contrarius* zur Aufgabenübertragung dem Zustimmungserfordernis unterwirft, liegt auch nach dessen Sinn und Zweck nicht nahe. An der besonders gewichtigen Berührung der föderalen Ordnung und des Interessenbereichs der Länder, der die grundgesetzlichen Erfordernisse einer Zustimmung des Bundesrates Rechnung tragen (vgl. BVerfGE 1, 76 <79>; 37, 363 <381, 383>; 61, 149 <206>), fehlt es, wenn den Ländern ein Aufgabenbereich entzogen wird, der ihnen nach der primären grundgesetzlichen Aufgabenzuordnung (vgl. Art. 87d Abs. 1 Satz 1 GG) ohnehin nicht zugewiesen ist.

152

## II.

Die vorgelegten Normen sind auch materiell verfassungsgemäß. § 7 Abs. 1 Nr. 4 LuftSiG in Verbindung mit § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 LuftVG verstößt, soweit hier zur Prüfung gestellt, nicht gegen Grundrechte oder gegen Anforderungen des Rechtsstaatsprinzips.

153

In dem durch diese Bestimmungen begründeten Erfordernis einer Zuverlässigkeitsüberprüfung für die davon gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit § 1 Abs. 2 Nr. 1 und 4 LuftVG erfassten Luftfahrer liegt kein unverhältnismäßiger Eingriff in deren Freiheitsrechte (vgl. BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 4. August 2009 - 1 BvR 1726/09 -, NVwZ 2009, S. 1429 f.). Der Regelung fehlt auch nicht die notwendige Bestimmtheit (vgl. BVerfG, a.a.O., Rn. 10). Ebenso wenig verletzt die Einbeziehung der Luftfahrer im Sinne des § 4 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit § 1 Abs. 2 Nr. 1 und 4 LuftVG in die Zuverlässigkeitsüberprüfung den Gleichheitsgrundsatz. Insbesondere wird sie nicht schon dadurch gleichheitswidrig, dass der

154

deutsche Gesetzgeber nicht auch die Voraussetzungen für die Erteilung ausländischer Fluglizenzen normieren kann. Für eine Überschreitung der Grenzen des gesetzgeberischen Spielraums in der Abgrenzung der Personenkreise, die im Hinblick auf ihre Möglichkeiten der Einwirkung auf die Sicherheit des Luftverkehrs so weit vergleichbar und von anderen so weit unterschieden sind, dass es sachgerecht erscheint, gerade sie der Zuverlässigkeitsüberprüfung zu unterziehen, ist nichts ersichtlich.

Soweit der Kläger des Ausgangsverfahrens zu 2 BvL 9/07 sinngemäß Bedenken im Hinblick auf eine Verletzung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung geltend gemacht hat, betrifft dies nicht die Verfassungsmäßigkeit der hier zur Prüfung gestellten Bestimmungen. Diese regeln allein das Erfordernis der Zuverlässigkeitsüberprüfung als solches, nicht deren nähere Ausgestaltung, durch die erst das Recht auf informationelle Selbstbestimmung berührt wird.

155

Voßkuhle	Broß	Osterloh
Di Fabio	Mellinghoff	Lübbe-Wolff
Gerhardt		Landau

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 4. Mai 2010 -  
2 BvL 8/07**

**Zitiervorschlag** BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 4. Mai 2010 - 2 BvL 8/07 -  
Rn. (1 - 155), [http://www.bverfg.de/e/ls20100504\\_2bvl000807.html](http://www.bverfg.de/e/ls20100504_2bvl000807.html)

**ECLI** ECLI:DE:BVerfG:2010:ls20100504.2bvl000807