
Datum: 18.05.2017
Gericht: Verwaltungsgericht Düsseldorf
Spruchkörper: 6. Kammer
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 6 K 7615/16
ECLI: ECLI:DE:VGD:2017:0518.6K7615.16.00

Tenor:

Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Kläger kann die Zwangsvollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand: 1

Der Kläger begehrt die Verpflichtung des Beklagten zur Feststellung seiner Zuverlässigkeit gem. § 7 LuftSiG. 2

Der Kläger ist Inhaber einer Privatflugzeugführererlaubnis (PPL-A Lizenz). Am 21. Februar 2016 beantragte er beim Beklagten die Durchführung der turnusmäßigen Wiederholung der Zuverlässigkeitsüberprüfung nach dem LuftSiG. 3

Der Beklagte holte daraufhin vom Bundesamt für Justiz eine unbeschränkte Auskunft aus dem Bundeszentralregister ein. Aus der Auskunft ging hervor, dass der Kläger mit Strafbefehl des AG E. vom 22. April 2013 wegen Steuerhinterziehung in vier Fällen rechtskräftig zu einer Gesamtgeldstrafe von 350 Tagessätzen zu je 480,00 Euro verurteilt worden war. 4

Hintergrund der Verurteilung war, dass der Kläger in den Jahren 2006 bis 2009 als faktischer Geschäftsführer der Q. GmbH ihm nahestehenden Personen Löhne von jährlich zwischen 30.000 und 170.000 Euro gezahlt hatte, ohne dass diese Personen Arbeitsleistungen für die GmbH erbracht hatten. Die wahrheitswidrigen Lohnaufwendungen führten zu erhöhten Betriebsausgaben und damit zu einer Verringerung des steuerpflichtigen Gewinns der GmbH. 5

Auf diese Weise wurden die Körperschaft- und Gewerbesteuern im betreffenden Zeitraum in einer Gesamthöhe von 151.719 Euro verkürzt. Für die näheren Einzelheiten der Verurteilung wird auf den Strafbefehl des AG E. vom 22. April 2013 (Bl. 57 ff. der Verwaltungsakte) Bezug genommen.

Mit Anhörungsschreiben vom 15. März 2016 teilte der Beklagte dem Kläger mit, wegen der genannten Verurteilung Zweifel an dessen Zuverlässigkeit zu haben, und gab ihm Gelegenheit zu einer schriftlichen Stellungnahme. 6

Der Kläger erwiderte mit anwaltlichem Schreiben vom 15. April 2016, aus seiner Sicht beständen an der luftverkehrsrechtlichen Zuverlässigkeit keine Zweifel. Zur Begründung führte er aus, allein die Verurteilung wegen strafbarer Handlungen begründe noch nicht automatisch die Unzuverlässigkeit des Überprüften. Es müsse bereits in Zweifel gezogen werden, dass der betreffende Strafbefehl zu Recht ergangen sei. Die betreffenden Steuererklärungen habe der ehemalige formale Geschäftsführer der Q. GmbH, der strafrechtlich gesondert verfolgte Herr M. C., seinerzeit ohne sein Wissen eingereicht. Die Feststellung der luftverkehrsrechtlichen Unzuverlässigkeit könne nicht rein formalistisch auf einen zu Unrecht ergangenen Strafbefehl gestützt werden. Ferner fehle es an einer nachvollziehbaren Verknüpfung zwischen den begangenen Taten und der Gefährdung der Sicherheit des Luftverkehrs. Er habe durch die Scheinarbeitsverhältnisse lediglich ihm privat verbundenen Personen eine wirtschaftliche Absicherung, insbesondere eine Krankenversicherung, verschaffen wollen und keinen eigenen wirtschaftlichen Vorteil aus den Scheinbeschäftigungen gezogen. Zudem sei bei ihm ein grundlegender Lebens- und Einstellungswandel seit der Verurteilung zu erkennen. Im Ermittlungsverfahren habe er sich von Anfang an geständig und kooperativ gezeigt und den steuerrechtlichen Schaden wiedergutmacht. Seit der Verurteilung habe er sich stets gewissenhaft und rechtstreu verhalten. Er kümmere sich eigenverantwortlich und mit anerkanntem Einsatz um sein Unternehmen mit mehreren hundert Mitarbeitern. Schließlich sei § 7 LuftSiG europarechtswidrig. Die betreffenden EU-Verordnungen sähen eine Zuverlässigkeitsprüfung für Piloten als Genehmigungsvoraussetzung nicht vor. Der Verwaltung käme in Bezug auf gemeinschaftswidrige nationale Rechtsvorschriften eine Verwerfungskompetenz zu. Abschließend bat er um ein persönliches Gespräch im Hause des Beklagten. 7

Der Beklagte lehnte ein persönliches Gespräch ab. In der Regel treffe er seine Entscheidung, nachdem er Einsicht in die Ermittlungsakte der Staatsanwaltschaft genommen habe und das gewonnene Bild um die Stellungnahme im Anhörungsverfahren ergänze. Er gehe davon aus, dass dies auch im betreffenden Fall für eine abschließende Bewertung genüge. 8

Mit Bescheid vom 27. Mai 2016, den Klägervetretern zugestellt am 01. Juni 2016, sprach der Beklagte dem Kläger „die nach § 4 Abs. 1 Nr. 3 Luftverkehrsgesetz (LuftVG) für Luftfahrer erforderliche Zuverlässigkeit“ ab und ordnete die sofortige Vollziehung dieser Verfügung an. Zur Begründung führte er aus, die abgeurteilten Taten des Klägers offenbarten ein spezifisches Gefahrenpotenzial, das nicht auszuräumende Zweifel an seiner Zuverlässigkeit begründe. Die Verurteilung lasse erkennen, dass der Kläger nicht fähig sei, die Rechtsordnung stets zu respektieren und ihr Folge zu leisten. Er habe über einen lang Zeitraum hinweg dauerhaft sein Individualinteresse über das Interesse der Allgemeinheit gestellt. Ausweislich des Strafbefehls habe der formale Geschäftsführer im Einvernehmen mit dem Kläger gehandelt. Eine Außervollzugsetzung des LuftSiG stehe einem Exekutivorgan nicht zu. 9

Gegen die Versagung hat der Kläger am 24. Juni 2016 Klage erhoben. 10

Der Kläger wiederholt sein Vorbringen aus dem Verwaltungsverfahren und führt ergänzend aus, der Beklagte habe im Tenor des streitgegenständlichen Bescheids fälschlicherweise die Zuverlässigkeit gem. § 4 LuftVG versagt, beantragt worden sei jedoch die Feststellung der Zuverlässigkeit gem. § 7 LuftSiG. Auch § 18 Abs. 2 Satz 2 LuftPersV bestätige, dass Zweifel an der Zuverlässigkeit i.S.d. § 7 LuftSiG nur gegeben sein könnten, wenn die Verfehlung Rückschlüsse auf die spezifische Gefährdung der Luftsicherheit zuließe. Darüber hinaus sei der gegen ihn ergangene Strafbefehl unrichtig, da die verkürzte Steuer von der Staatsanwaltschaft zu Unrecht mit ca. 150.000 Euro veranschlagt worden sei. Der Rechtsprechung des FG Nürnberg zufolge sei es möglich, Rückstellungen für hinterzogene Mehrsteuern im jeweiligen Veranlagungszeitraum der Steuerhinterziehung zu bilden. Nach der Vorstellung des Klägers seien die erhöhten Betriebsausgaben durch die infolge der Scheinbeschäftigungen tatsächlich abgeführten Lohnsteuerabgaben kompensiert worden, sodass er davon ausgegangen sei, dem Fiskus entstehe kein Schaden. Er habe am 30. November 2011 ein Schreiben an das Finanzamt verfasst, das als strafbefreiende Selbstanzeige zu werten sei. Rechtsmittel gegen den Strafbefehl habe er nur deshalb nicht ergriffen, um sich und seiner Familie ein öffentlichkeitswirksames Strafverfahren zu ersparen. Weiter komme es für die notwendige Gesamtwürdigung aller Umstände nicht auf seine Straffreiheit seit Erlass des Strafbefehls, sondern seit dem Zeitpunkt der eigentlichen Taten an. Andernfalls würde die Verfahrensdauer von Ermittlungs- und Gerichtsverfahren entscheidenden Einfluss auf die Beurteilung der Zuverlässigkeit haben. Im Hinblick auf die Europarechtswidrigkeit des § 7 LuftSiG habe das BVerwG zwar entschieden, dass die Vorschrift nicht gegen die Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 verstoße. Diese Verordnung sei aber inzwischen durch die Verordnung (EG) Nr. 300/2008 ersetzt worden. Die nun geltende Verordnung enthalte eine ergänzte, verschärfte Formulierung, welche dazu führe, dass die Entscheidung des BVerwG keinen Bestand mehr haben könne. Darüber hinaus habe das BVerwG verkannt, dass in keiner der zahlreichen Verordnungen zum europäischen Luftsicherheitsrecht eine Zuverlässigkeitsprüfung von Piloten vorgesehen sei. Für den Fall einer ablehnenden Entscheidung beantragt er vorsorglich die Vorlage zum EuGH zur Vorabentscheidung gem. Art. 267 Abs. 2 AEUV.

Der Kläger beantragt,

12

den Beklagten unter Aufhebung des Bescheides vom 27. Mai 2016 (Az.: 26.02.03.04/540366-1) zu verpflichten, die Zuverlässigkeit des Klägers gem. § 7 LuftSiG festzustellen.

13

Der Beklagte beantragt,

14

die Klage abzuweisen.

15

Der Beklagte ist der Auffassung, es gebe für ihn keinen Grund, die Richtigkeit des Strafbefehls anzuzweifeln, zumal der Kläger den Strafbefehl akzeptiert und keinen Einspruch eingelegt habe. Für die Beurteilung der Zuverlässigkeit des Klägers sei maßgeblich, dass seit der Rechtskraft des Strafbefehls erst drei Jahre vergangen seien. Es seien die ordnungsrechtlichen Maßstäbe zur Gefahrenabwehr anzuwenden. Anders als bei einer strafrechtlichen Wahrscheinlichkeitsprognose müssten aufgrund der Wichtigkeit des Schutzguts auch noch so geringe Zweifel beseitigt werden, um den Kläger als zuverlässig erachten zu können. Das Nachtatverhalten des Klägers hebe die durch die Verurteilung entstandenen Zweifel an seiner Zuverlässigkeit nicht auf. Die vom Kläger angeführte Vorschrift des § 18 Abs. 2 Satz 2 LuftPersV beziehe sich auf die luftverkehrsrechtliche, nicht die luftsicherheitsrechtliche Zuverlässigkeit, für deren Bewertung der er – der Beklagte – nicht zuständig sei.

16

Das Gericht hat die Strafsakte des AG E. zum Strafbefehlsverfahren 600 Js 49071/11 beigezogen, auf deren Inhalt Bezug genommen wird. Die Beteiligten haben sich mit einer Entscheidung ohne mündliche Verhandlung einverstanden erklärt.	17
Entscheidungsgründe:	18
Das Gericht konnte mit Einverständnis der Beteiligten gem. § 101 Abs. 2 VwGO ohne mündliche Verhandlung entscheiden.	19
Die Verpflichtungsklage bleibt ohne Erfolg. Sie ist zulässig, aber unbegründet, da der Versagungsbescheid vom 27. Mai 2016 rechtmäßig ist und den Kläger nicht in eigenen Rechten verletzt, § 113 Abs. 5 VwGO. Der Kläger hat keinen Anspruch auf den begehrten Verwaltungsakt.	20
Rechtsgrundlage der Entscheidung über die luftsicherheitsrechtliche Zuverlässigkeit ist § 7 Abs. 1 Nr. 4 LuftSiG. Von dieser Rechtsgrundlage ist auch der Beklagte in seinem Versagungsbescheid ausgegangen. Das ergibt sich sowohl aus dem einleitenden Betreff des Bescheids als auch aus seiner Begründung, die eindeutig und ausschließlich § 7 Abs. 1 Nr. 4 LuftSiG als Grundlage der Entscheidung nennt. Etwas anderes folgt entgegen dem Klägervorbringen auch nicht aus der Formulierung „muss ich Ihrem Mandanten die nach § 4 Abs. 1 Nr. 3 Luftverkehrsgesetz (LuftVG) für Luftfahrer erforderliche Zuverlässigkeit absprechen“ im Tenor des Bescheids. Dieser Formulierung kann nicht entnommen werden, dass es sich bei § 4 Abs. 1 Nr. 3 LuftVG um die Rechtsgrundlage der Entscheidung handeln soll. Es wird lediglich – zutreffend – zum Ausdruck gebracht, dass § 4 Abs. 1 Nr. 3 LuftVG die gesetzliche Verknüpfung der Feststellung der Zuverlässigkeit mit der Erteilung der Luftfahrerlaubnis darstellt. Nach dieser Vorschrift hängt die Erteilung einer Erlaubnis zum einen von der luftsicherheitsrechtlichen Zuverlässigkeit nach § 7 LuftSiG (bezogen auf die Sicherheit vor äußeren Gefahren, genannt „security“), zum anderen von der luftverkehrsrechtlichen Zuverlässigkeit (bezogen auf die Sicherheit vor flugbetrieblichen Gefahren, genannt „safety“) ab.	21
Vgl. zur systematischen und inhaltlichen Unterscheidung beider Zuverlässigkeitsüberprüfungen Grabherr/Reidt/Wysk, Luftverkehrsgesetz, 18. EL Juli 2015, Einl. LuftSiG, Rn. 53 f.	22
Anders als der Kläger meint, steht § 7 Abs. 1 Nr. 4 LuftSiG nicht im Widerspruch zum Gemeinschaftsrecht, sondern ist ohne Weiteres anwendbar. Entsprechendes hat das BVerwG bereits in Bezug auf die Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 16. 12.2002 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Sicherheit der Zivilluftfahrt entschieden.	23
Vgl. BVerwG, Urteil vom 14. April 2011 – 3 C 20.10, BVerwGE 139, 323 Rn. 31.	24
Zwar wurde diese Verordnung inzwischen durch die Verordnung (EG) Nr. 300/2008 des europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2008 über gemeinsame Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt aufgehoben, vgl. Art. 23 der Verordnung (EG) Nr. 300/2008. Die Erwägungen des BVerwG, denen sich die Kammer anschließt, sind allerdings auf die Verordnung (EG) Nr. 300/2008 übertragbar. Anhaltspunkte dafür, dass mit Erlass der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 das bestehende Sicherheitsniveau abgesenkt werden sollte, bestehen nicht.	25
Vgl. VG Braunschweig, Urteil vom 17. Februar 2016 – 2 A 405/15, Rn. 17 (juris).	26

Das BVerwG hatte seinerzeit entschieden, dass die Regelung des § 7 Abs. 1 Nr. 4 LuftSiG von der Öffnungsklausel des Art. 6 Satz 1 der Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 gedeckt war. Eine vergleichbare Öffnungsklausel enthält auch die Verordnung (EG) Nr. 300/2008, und zwar in Art. 6 Abs. 1 Satz 1. Dort ist geregelt, dass die Mitgliedsstaaten strengere Maßnahmen als die in Art. 4 genannten gemeinsamen Grundstandards anwenden können. Der den Öffnungsklauseln jeweils zugrundeliegende Erwägungsgrund Nr. 10 ist in beiden Verordnungen identisch. Zusätzlich zur Vorgängerregelung sieht Art. 6 Abs. 1 Satz 2 nun vor, dass die Mitgliedsstaaten bei der Anwendung strengerer Maßnahmen auf der Grundlage einer Risikobewertung handeln müssen. Das ist bei § 7 Abs. 1 Nr. 4 LuftSiG geschehen.	27
Vgl. BR-Drs. 827/03, S. 27: „besserer Schutz auch auf Kleinflughäfen und der allgemeinen Luftfahrt“.	28
Die ebenfalls in Art. 6 Abs. 1 Satz 2 der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 geforderte Übereinstimmung mit dem Gemeinschaftsrecht war bereits in der Vorgängerverordnung enthalten, dort in Art. 6 Satz 1. Zuletzt legt Art. 6 Abs. 1 Satz 3 der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 fest, dass die strengeren Maßnahmen relevant, objektiv, nichtdiskriminierend und dem jeweiligen Risiko angemessen sein müssen. Die damit formulierten Anforderungen entsprechen denen jeder grundrechts- und unionsrechtlichen Überprüfung und stellen keine konstitutive Neuerung dar.	29
Des Weiteren teilt die Kammer die Auffassung nicht, aus der gemeinschaftsrechtlichen Begriffsbestimmung der „Zuverlässigkeitsüberprüfung“ in Art. 3 Abs. 15 der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 ergebe sich, dass die in § 7 Abs. 1 Nr. 4 LuftSiG normierte Überprüfung der Luftfahrer und ihre Verknüpfung mit der Luftfahrerlaubnis in § 4 LuftVG vom Unionsrecht nicht gedeckt sei.	30
So aber Giemulla in NZV 2016, 260, 261; derselbe in seiner Eigenschaft als Präsident der AOPA, Deutscher Bundestag Innenausschuss, Ausschussdrucksache 18(4)694 C Satz 2.	31
Zwar versteht der Ordnungsgeber die Zuverlässigkeitsüberprüfung als „Teil der Beurteilung der persönlichen Eignung für den unbegleiteten Zugang zu Sicherheitsbereichen“. Die Frage, ob dieses Begriffsverständnis auch einen Lizenzentzug der von der Definition im Grundsatz miterfassten Piloten erlauben würde, muss hier aber nicht entschieden werden. Denn selbst wenn man diese Frage verneinte, so gilt die Begriffsbestimmung doch nur für die in der Verordnung festgelegten gemeinsamen Grundstandards für den Schutz der Zivilluftfahrt, vgl. Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Anhang 1.2 Nr. 4 der Verordnung (EG) Nr. 300/2008. Art. 6 Abs. 1 Satz 1 gestattet hingegen gerade über diese Grundstandards hinausgehende strengere Maßnahmen. Eine zwingende Bindung an das Begriffsverständnis des Ordnungsgebers besteht deswegen nicht. Im Übrigen enthielt Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Anhang 1 Nr. 5 der Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 eine identische Begriffsbestimmung. Auch diese hielt das BVerwG der bejahten Konformität mit dem Gemeinschaftsrecht für nicht entgegenstehend.	32
Die Kammer findet sich in ihrer Auffassung durch das LuftSiG n.F. bekräftigt. Denn in Kenntnis der Frage, ob eine Zuverlässigkeitsprüfung für Privatpiloten europarechtskonform ist,	33
vgl. BT-Drs. 18/9833, S.2 zu Nr. 4,	34
hat der Gesetzgeber an dem Zuverlässigkeitserfordernis festgehalten.	35
	36

Unter Berücksichtigung der Öffnungsklausel stellt sich die vom Kläger in den Vordergrund gerückte Problematik wie schon bei der Vorgängerverordnung weniger als eine gemeinschaftsrechtliche denn als eine grundrechtliche dar. Die Verfassungsmäßigkeit des § 7 Abs. 1 Nr. 4 LuftSiG ist indessen vom Bundesverfassungsgericht in formeller und materieller Hinsicht umfassend und bindend bestätigt worden.	
Vgl. BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2010 – 2 BvL 8/07, BVerfGE 126, 77; zur Bindungswirkung dieser Entscheidung vgl. BVerwG, Urteil vom 14. April 2011 - 3 C 20.10, BVerwGE 139, 323 Rn. 31 (juris); VGH München, Beschluss vom 26. Januar 2016 – 8 ZB 15.470, Rn. 27 (juris).	37
Da die Kammer die einschlägigen deutschen Vorschriften für europarechtskonform hält, sieht sie davon ab, der – vom Kläger (irrtümlich) in Antragsform gefassten – Anregung zu folgen, die Sache dem EuGH zur Vorabentscheidung gem. Art. 267 Abs. 2 AEUV vorzulegen.	38
Vgl. Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Auflage 2016, Art. 267 AEUV, Rn. 22 zur Unterscheidung von Antrag/Anregung je nach angerufener Gerichtsinstanz.	39
Die Voraussetzungen des § 7 Abs. 1 Nr. 4 LuftSiG sind nicht erfüllt. Der Beklagte hat dem Kläger zu Recht die Zuverlässigkeit im luftsicherheitsrechtlichen Sinne abgesprochen.	40
Vor Erlass des Versagungsbescheides wurde der Kläger ordnungsgemäß angehört gem. § 7 Abs. 5 Satz 1 LuftSiG. Der Anhörungspflicht ist grundsätzlich durch das Ermöglichen einer schriftlichen Stellungnahme Genüge getan. Eines zusätzlichen persönlichen Gesprächs, wie es sich der Kläger hier erbat, bedarf es nur bei einer entsprechenden spezialgesetzlichen Regelung oder besonderen Umständen des Einzelfalls.	41
Vgl. VG München, Urteil vom 16. Juni 2016 – M 24 K 16.1381, Rn. 37 (juris); Kopp/Ramsauer, VwVfG, 16. Auflage 2015, § 28, Rn. 39 f.	42
Die spezialgesetzliche Regelung des § 7 Abs. 5 Satz 1 LuftSiG enthält keine Anforderungen an die Form der zu gewährenden Anhörung. Aus Sicht des Beklagten bestand auch kein Anlass, im Einzelfall eine noch weitergehende Sachverhaltsaufklärung zu betreiben. Der Kläger hatte erkennbar bereits alle aus seiner Sicht entscheidungserheblichen Umstände in der Stellungnahme dargelegt. Er hat auch nichts Substanzielles dafür vorgetragen, dass es ihm nicht möglich gewesen wäre, sich umfassend schriftlich zu äußern. In dieser Auffassung sieht sich die Kammer auch dadurch bestätigt, dass die Klagebegründung weitgehend wortgleich mit der Stellungnahme im Verwaltungsverfahren ist.	43
In materieller Hinsicht erfüllt der Kläger die Voraussetzungen von § 7 Abs. 1 Nr. 4 LuftSiG nicht. Der Beklagte hat dem Kläger zu Recht die Zuverlässigkeit im luftsicherheitsrechtlichen Sinne abgesprochen.	44
Zuverlässig i.S.v. § 7 Abs. 1 LuftSiG ist nur derjenige, der die Gewähr bietet, jederzeit das ihm Mögliche zum Schutz der Sicherheit des Luftverkehrs zu tun. Der Überprüfte muss nach dem Gesamtbild der Persönlichkeit das erforderliche Maß an Verantwortungsbewusstsein und Selbstbeherrschung aufbringen, selbst bei dem In-Aussicht-Stellen von Vorteilen oder bei der Androhung von Nachteilen die Belange der Sicherheit des Luftverkehrs zu wahren und die ihm obliegenden Pflichten zum Schutz vor Eingriffen, insbesondere vor Flugzeugentführungen und Sabotageakten, jederzeit in vollem Umfang zu erfüllen.	45
Vgl. BVerwG, Urteil vom 15. Juli 2004 – 3 C 33.03, BVerwGE 121, 257 Rn. 24, 27.	46

- Entsprechend den allgemeinen Regeln des Rechts der Gefahrenabwehr können umso strengere Anforderungen an die Zuverlässigkeit gestellt werden, je schutzwürdiger die Rechtsgüter sind, die gefährdet werden können und je höher der mögliche Schaden ist. Wenn, wie bei Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs, hochrangige Güter wie das Leben und die Gesundheit zahlreicher Menschen gefährdet werden, kann bereits die geringe Eintrittswahrscheinlichkeit eines solchen Schadens ausreichen. Daher ist mit Blick auf die in Rede stehenden Rechtsgüter ein strenger Maßstab anzulegen. Die Zuverlässigkeit ist schon bei geringen Zweifeln zu verneinen. 47
- Vgl. BVerwG, Urteil vom 15. Juli 2004 – 3 C 33.03, BVerwGE 121, 257 Rn. 21; OVG NRW, Beschluss vom 23. Februar 2007 – 20 B 44/07, Rn. 7 (juris); Gerichtsbescheid der erkennenden Kammer vom 19. Oktober 2011 – 6 K 4473/10 -, Rn. 31 (juris). 48
- Bei der Prüfung der Zuverlässigkeit sind grundsätzlich rechtskräftig abgeurteilte Straftaten des Überprüften einzubeziehen. Ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen den Straftaten und der Sicherheit des Luftverkehrs muss nach ständiger Rechtsprechung nicht bestehen. Da bereits geringe einschlägige Zweifel der Feststellung der Zuverlässigkeit entgegenstehen, ist die Zuverlässigkeit schon dann zu verneinen, wenn mit Blick auf ein strafbares Verhalten ausreichend begründete Anknüpfungspunkte auf charakterliche und persönliche Schwächen deuten, die sich auf die Luftsicherheit gefährdend auswirken können. Eine Gefährdung des Luftverkehrs kann nämlich bereits dadurch eintreten, dass eine Person Dritten, sei es mit oder ohne Kenntnis der wahren Motive, zur Überwindung relevanter Sicherheitsvorgaben hilft. 49
- Kammerurteil vom 3. Dezember 2015 – 6 K 9256/13, Rn. 39 (juris); VG München, Urteil vom 16. Juni 2016 - M 24 K 16.1381 -, Rn. 41 (juris). 50
- Der Gesetzgeber hat mit Wirkung ab dem 04. März 2017 Absatz 1a in § 7 LuftSiG eingefügt, der die Anforderungen an die Zuverlässigkeitsprüfung im Hinblick auf Vorstrafen des Überprüften durch Regelbeispiele konkretisiert. Die Neuregelung verfolgt allerdings nicht den Zweck, die Anforderungen an die Zuverlässigkeit inhaltlich zu verschärfen. Stattdessen wurde ausdrücklich nur eine Erleichterung der Rechtsanwendung angestrebt. Die Regelbeispiele sollten das schon immer bestehende Begriffsverständnis des Gesetzgebers konkretisieren und den Gerichten klare Orientierungspunkte geben. 51
- Vgl. BT-Drs. 18/9752, S. 53. 52
- Gem. § 7 Abs. 1a Satz 2 Nr. 1 LuftSiG fehlt es regelmäßig an der erforderlichen Zuverlässigkeit, wenn der Überprüfte in den letzten fünf Jahren wegen einer vorsätzlichen Straftat zu einer Geldstrafe von mindestens 60 Tagessätzen verurteilt worden ist. Das Regelbeispiel greift unabhängig davon, gegen welche Schutzgüter sich die Straftat richtete. Allein die Schwere der Tat ist für das Verneinen der Zuverlässigkeit ausreichend. 53
- Die nach Ablehnung des klägerischen Antrages eingefügte Vorschrift des § 7 Abs. 1a LuftSiG ist bei dessen Beurteilung zu beachten. Ob ein Anspruch auf Erlass des begehrten Verwaltungsakts i.S.d. § 113 Abs. 5 VwGO besteht, beurteilt sich nach dem materiellen Recht, dem nicht nur die tatbestandlichen Voraussetzungen einer Ermächtigungsgrundlage oder eines Anspruchs selbst, sondern auch die Antwort auf die Frage zu entnehmen ist, zu welchem Zeitpunkt diese Voraussetzungen erfüllt sein müssen. Auf Grund der Bindung an Gesetz und Recht, Art. 20 Abs. 3 GG, haben die Gerichte bei der Beurteilung von Verpflichtungsbegehren Rechtsänderungen zu beachten, die während des behördlichen oder gerichtlichen Verfahrens in Kraft getreten sind, sofern sich aus dem einschlägigen materiellen 54

Recht nichts anderes ergibt.

Vgl. BVerwG, Urteile vom 23. Februar 2012 – 2 C 76.10 -, BVerwGE 142, 59 Rn. 11, und vom 31. März 2004 – 8 C 5.03, BVerwGE 120, 246 Rn. 35 (juris); Kopp/Schenke, VwGO, 21. Auflage 2015, § 113, Rn. 217. 55

Bei der luftsicherheitsrechtlichen Zuverlässigkeitsprüfung ist hinsichtlich des entscheidungserheblichen Zeitpunkts zwischen der Rechtslage einerseits und der Sachlage andererseits zu differenzieren. Während Änderungen der Rechtslage für die Gerichte beachtlich sind, kommt es wegen der zeitlich begrenzten Geltungskraft jeder Zuverlässigkeitsfeststellung für die Sachlage auf die Umstände zum Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung an. 56

Vgl. BVerwG, Urteil vom 15. Juli 2004 – 3 C 33.03, BVerwGE 121, 257 Rn. 15; VG München, Urteil vom 23. September 2010 - M 24 K 09.1313, Rn. 41 (juris). 57

Hiernach hat die Kammer § 7 Abs. 1a LuftSiG n.F. zu berücksichtigen. Änderungen der Sachlage haben sich gegenüber der behördlichen Entscheidung indessen nicht ergeben. 58

Der Kläger ist infolge der durch ihn begangenen Steuerhinterziehung unzuverlässig im luftsicherheitsrechtlichen Sinne. Das Regelbeispiel des § 7 Abs. 1a Satz 2 Nr. 1 LuftSiG ist durch den rechtskräftigen Strafbefehl vom 22. April 2013 erfüllt. Dieser steht gem. § 410 Abs. 3 StPO einem Urteil gleich. 59

Die gesetzliche Vermutungswirkung eines Regelbeispiels kann durch besondere Umstände des Einzelfalls widerlegt werden. Bei der dafür erforderlichen Würdigung der Einzelfallumstände können die oben dargelegten, von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze zum Begriff der Zuverlässigkeit auch nach der Einführung von § 7 Abs. 1a LuftSiG Anwendung finden. Sie bilden den Maßstab dafür, ab wann die Vermutungswirkung als widerlegt angesehen werden kann. Trotz eines einschlägigen Regelbeispiels kann die Zuverlässigkeit ausnahmsweise dann nicht verneint werden, wenn besondere Umstände charakterliche oder persönliche Schwächen ohne jeden Zweifel ausschließen. 60

Vgl. zur Widerlegung der Vermutungswirkung im Waffenrecht BVerwG, Beschluss vom 21. Juli 2008- 3 B 12.08, NVwZ 2009, 398 Rn. 5. 61

Solche die gesetzliche Vermutung widerlegenden atypischen Umstände sind beim Kläger allerdings nicht zu erkennen. Im Einzelnen: 62

Der Einwand des Klägers, der Strafbefehl sei zu Unrecht ergangen, kann weder die Luftsicherheitsbehörde noch das Gericht veranlassen, ein rechtskräftiges Strafurteil in Frage zu stellen. Die Behörde darf grundsätzlich eine rechtskräftige Verurteilung ohne eingehende Überprüfung ihrer Entscheidung zugrunde legen, soweit die Verurteilung nicht erkennbar unrichtig ist oder zumindest gewichtige Punkte für ihre Unrichtigkeit sprechen. 63

BVerwG, Beschluss vom 21. Juli 2008 - 3 B 12.08, NVwZ 2009, 398 Rn. 9; OVG NRW, Beschluss vom 22. September 2015 – 20 E 1017/15 (n.v.); BayVGH, Beschluss vom 26. Januar 2016– 8 ZB 15.470, Rn. 21 (juris). 64

Der Strafbefehl vom 22. April 2013 wegen Steuerhinterziehung in vier Fällen ist nicht erkennbar unrichtig. 65

Das gilt zum einen in Bezug auf den Einwand des Klägers, es habe eine strafbefreiende Selbstanzeige nach § 371 Abs. 1 AO vorgelegen. Die Staatsanwaltschaft hat sich ausweislich der beigezogenen Ermittlungsakte mit den Voraussetzungen dieser Vorschrift auseinandergesetzt und den Ausschlussstatbestand des § 371 Abs. 2 Nr. 1 c) AO angenommen (vgl. Bl. 890 der Ermittlungsakte). Danach entfällt die strafbefreiende Wirkung einer Selbstanzeige, wenn ein Amtsträger der Finanzbehörde zuvor zur steuerlichen Prüfung beim Steuerpflichtigen erschienen war. Die vor der behaupteten Selbstanzeige erfolgte Betriebsprüfung bei der Q. GmbH ist ihrerseits in der Ermittlungsakte dokumentiert (vgl. Bl. 5 ff. der Ermittlungsakte). In Anbetracht dieser Umstände war der Beklagte nicht gehalten, an der rechtlichen Würdigung der Staatsanwaltschaft und des Amtsgerichts E. zu zweifeln.

Zum anderen gebot auch die vom Kläger ins Feld geführte Rechtsprechung des FG Nürnberg 67 (Urteil vom 16. Juni 2010 – 5 K 687/2009) für den Beklagten keine abweichende Beurteilung der Frage, ob der Kläger in den Jahren 2006 bis 2009 Körperschaft- und Gewerbesteuer hinterzogen hat, weil dieses Urteil vom BFH aufgehoben wurde (Urteil vom 22. August 2012 – X R 23/10, BFHE 238, 173).

Dass, wie vom Kläger eingewendet, die Scheinbeschäftigungen einerseits den 68 körperschaftsteuerpflichtigen Gewinn minderten, andererseits zu nicht geschuldeten Lohnsteuerzahlungen führten, hatte die Staatsanwaltschaft berücksichtigt (vgl. Bl. 890 der Ermittlungsakte).

Ferner kann auch die Motivlage des Klägers bei der von ihm begangenen 69 Steuerhinterziehung die Regelvermutung der fehlenden Zuverlässigkeit nicht widerlegen.

Durch eine Steuerhinterziehung kommen fehlender Respekt vor der Rechtsordnung und die 70 Tendenz des Täters, seine Individualinteressen über die ihm obliegenden gesetzlichen Pflichten zu stellen, zum Ausdruck.

OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 12. Oktober 2015 – 6 S 24.15 Rn. 5 (juris); VG 71 München, Urteil vom 16. Juni 2016 - M 24 K 16.1381, Rn. 48 (juris).

Die Behauptung des Klägers, er habe seinen Angehörigen durch die Scheinanstellungen 72 lediglich eine wirtschaftliche Absicherung, insbesondere eine Krankenversicherung, verschaffen wollen, ist bereits für sich genommen nicht geeignet, die Steuerstraftat in einem milderem Licht erscheinen zu lassen. In den Genuss der solidarisch finanzierten gesetzlichen Krankenversicherung sollen nur diejenigen kommen, die die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllen. Es ist nicht verdienstlich, die Erfüllung dieser Voraussetzungen zugunsten eines Verwandten listenreich vorzuspiegeln. Der Sachvortrag erscheint zudem wenig plausibel. Die Krankenversicherung wäre auch durch eine (Schein-)Anstellung gegen eine verhältnismäßig niedrige Entlohnung oder durch eine private Krankenversicherung zu erreichen gewesen. Stattdessen hat der Kläger allein im Veranlagungszeitraum 2005 über 165.000 Euro als Lohnaufwendungen an zwei ihm nahestehende Personen geltend gemacht und den steuerpflichtigen Gewinn seines Unternehmens in entsprechendem Umfang verringert. Die Höhe der Zahlungen legt nahe, dass der Kläger in erster Linie Motive der Selbst- bzw. Drittbereicherung verfolgte.

Der Kläger führt ferner sein Engagement für das von ihm geführte Unternehmen als zu 73 berücksichtigenden Gesichtspunkt an. Dass es sich dabei um eine verantwortungsvolle Tätigkeit handelt, ist nicht in Abrede zu stellen. Allerdings erfolgten die in den Jahren 2006 bis 2009 begangenen Steuerhinterziehungen gerade im Zusammenhang mit der

unternehmerischen Tätigkeit. Das Engagement des Klägers stellte also in der Vergangenheit keinen Ausweis einer rechtstreuen Lebensführung dar und hielt ihn nicht von der Verübung von Straftaten ab. Eine anerkennenswerte Unternehmensführung im Sinne der zahlreichen Mitarbeiter, auf die sich der Kläger beruft, hätte verlangt, verdeckte Gewinnausschüttungen von insgesamt über 400.000 Euro zu unterlassen.

Vgl. zu einem ähnlich gelagerten Fall VGH München, Beschluss vom 26.01.2016 - 8 ZB 15.470 -, Rn. 30 (juris). 74

Der Verneinung der Zuverlässigkeit aufgrund des rechtskräftigen Strafbefehls steht schließlich nicht entgegen, dass der Kläger seither straffrei geblieben ist. Bis zur Einführung des Abs. 1a in § 7 LuftSiG galt, dass die Behörde bei der Frage, wie lange Straftaten Berücksichtigung finden durften, mangels spezialgesetzlicher Regelung im Regelfall auf die Tilgungsfristen des BZRG zurückzugreifen hatte. Maßgeblich war dabei gem. § 36 BZRG stets der Tag der Verurteilung und nicht, wie der Kläger hier vorbringt, der Zeitpunkt der Tatbegehung. Aus den §§ 46 Abs. 1 Nr. 2 a), 47 Abs. 1 BZRG hätte sich für den vorliegenden Fall eine Tilgungsfrist von 10 Jahren ergeben. 75

Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 12. November 2010 – 12 N 71/10, Rn. 7 f. (juris); Gerichtsbescheid der erkennenden Kammer vom 19. Oktober 2011 – 6 K 4473/10, Rn. 46 ff. (juris). 76

Mit Einführung des Abs. 1a in § 7 LuftSiG enthält das materielle Recht nun eigene, gegenüber dem BZRG spezielle Fristenregelungen. § 7 Abs. 1a Satz 2 Nr. 1 LuftSiG sieht vor, dass Verurteilungen zu Geldstrafen von mindestens 60 Tagessätzen bis fünf Jahre nach der letzten Verurteilung zu berücksichtigen sind. Auch diese gegenüber der alten Rechtslage kürzere Frist ist hier noch nicht abgelaufen. 77

Schon nach der alten Rechtslage stellten die Tilgungsfristen des BZRG nur die äußerste zeitliche Grenze dar, ab deren Erreichen die Eintragungen dem Betroffenen nicht mehr vorgehalten werden durften. Bei Besonderheiten im Einzelfall war von den Fristen zugunsten des zu Überprüfenden abzuweichen und bestimmte Taten bei der Gesamtwürdigung als weniger schwerwiegend zu gewichten. So konnte ein grundlegender Lebens- und Einstellungswandel dazu führen, dass zurückliegende Straftaten auch dann schon verblassten, wenn sie noch nicht formal aus dem Register getilgt waren. 78

Vgl. Kammerurteil vom 3. Dezember 2015 – 6 K 9256/13, Rn. 47 ff. (juris); Gerichtsbescheid der erkennenden Kammer vom 19. Oktober 2011 – 6 K 4473/10, Rn. 49 ff. (juris). 79

Die Tatsache, dass der Betroffene seit der Verurteilung straffrei geblieben ist, genügt als solches noch nicht zur Bejahung eines grundlegenden Wandels. Weitere Umstände, die eine positive Prognose stützen, müssen hinzukommen. 80

Vgl. VG Würzburg, Urteil vom 11. Januar 2012 – W 6 K 11.109, Rn. 37 (juris). 81

Diese vor der Einführung von § 7 Abs. 1a LuftSiG geltenden Grundsätze beanspruchen auch danach weiterhin Geltung. Liegt die Verurteilung innerhalb des von § 7 Abs. 1a S. 2 Nr. 1 LuftSiG vorgeschriebenen Fünfjahreszeitraums, führt das nur zu einer gesetzlichen Vermutung. Ein Lebens- und Einstellungswandel nach den o.g. Maßstäben kann die Vermutung im Einzelfall widerlegen. 82

Der Grad der Anforderungen, die an einen Lebens- und Einstellungswandel zu stellen sind, unterscheidet sich je nach Schwere, Zahl und Dauer der begangenen Straftaten. Die erhebliche Höhe der vom Kläger begangenen Steuerverkürzungen, die in den verhängten Einzelstrafen von bis zu 250 Tagessätzen ihren Niederschlag gefunden hat, und der Zeitraum der Tatbegehungen von immerhin vier Jahren wiegen verhältnismäßig schwer. Der Hinterziehungsbetrag liegt über 50.000 Euro, was nach der Rechtsprechung des BGH das Merkmal des „großen Ausmaßes“ gem. § 370 Abs. 3 Satz 1 AO erfüllt.

Vgl. BGH, Urteil vom 27. Oktober 2015 – 1 StR 373/15, BGHSt 61, 28; vgl. ferner die jeweils im Zusammenhang mit Steuerstraftaten verneinte luftverkehrsrechtliche Zuverlässigkeit bei VG München, Urteil vom 16. Juni 2016 – M 24 K 16.1381 (Steuerhinterziehung i.H.v. 135.000 Euro; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 12. Oktober 2015 – OVG 6 S 24.15 (Steuerhinterziehung i.H.v. 60.000 Euro); BayVGH, Beschluss vom 26. Januar 2016 - 8 ZB 15.470 (Mittelbare Falschbeurkundung im Zusammenhang mit der Rückerstattung von 418,00 Euro Umsatzsteuer). 84

Wegen des strengen Maßstabs, der bei der luftsicherheitsrechtlichen Zuverlässigkeitsprüfung anzulegen ist, sind die Anforderungen an einen Lebens- und Einstellungswandel daher entsprechend höher als bei einer einmaligen, weniger gravierenden Verfehlung. 85

Vgl. VG Würzburg, Urteil vom 11. Januar 2012 – W 6 K 11.109, Rn. 37 (juris). 86

In Anwendung dieser Grundsätze vermag das Gericht noch keinen Lebens- und Einstellungswandel beim Kläger zu erkennen. Seine beruflichen und privaten Lebensumstände unterscheiden sich – soweit sie dem Gericht bekannt sind – nicht wesentlich von denen bei Begehung der Steuerhinterziehungen. Dem Kläger ist zwar zugute zu halten, dass er sich im Rahmen des Ermittlungsverfahrens kooperativ zeigte und den entstandenen fiskalischen Schaden wiedergutmachte. Andererseits trug er noch in den Schriftsätzen zum hier zu entscheidenden verwaltungsgerichtlichen Verfahren ? jedenfalls anfänglich – vor, er habe seinerzeit vorsatzlos gehandelt; allein der ehemalige tatsächliche Geschäftsführer habe die betreffenden Steuererklärungen zu verantworten. Vorbehaltlose Einsicht in das von ihm begangene Unrecht kann das Gericht beim Kläger daher nicht feststellen. Dies wäre aber grundlegende Voraussetzung für die Bejahung eines Einstellungswandels. 87

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO, die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 Satz 1 und 2, 709 Satz 2 ZPO. 88

Beschluss 89

Der Streitwert wird nach § 52 Abs. 2 GKG auf 5.000 Euro festgesetzt. 90