

Schrifttum

Giemulla, Elmar/van Schyndel, Heiko, Luftsicherheitsgesetz, Kommentar, unter Mitarbeit von *Bastian Rothe* und *Raimund Kamp*, 1. Auflage, Neuwied, Luchterhand 2006, XX, S. 580, Euro 68,-.

Die terroristischen Anschläge vom 11. September 2001 haben das Luftverkehrsrecht vor neue Herausforderungen gestellt. Zwar existierten Pläne zur Bekämpfung des Terrorismus in der Luft seit langem. Insbesondere ist bemerkenswert, dass diese Problematik gerade in den USA schon weit vor dem 11. September 2001 thematisiert worden ist. Die Ereignisse dieses Tages aktualisierten die Diskussion aber in exponentieller Weise. Auch die verhinderten Anschläge vom 10. August 2006 in London auf transatlantische Flüge haben deutlich gezeigt, dass vom Luftverkehrsrecht wirksame Antworten auf die neue Gefahrenlage erwartet werden.

Während die EU mit der Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 auf den 11. September 2001 reagiert hat, wurde in Deutschland am 11. Januar 2005 das Luftsicherheitsgesetz (LuftSiG) erlassen (BGBl. 2005 I S. 78), das trotz gewichtiger verfassungsrechtlicher Vorbehalte am 15. Januar 2005 in Kraft trat. Neben diesen verfassungsrechtlichen Fragen, zu deren Klärung Bundespräsident Köhler eine Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht angeregt hatte, wirft das LuftSiG zahlreiche weitere Rechtsfragen auf. Diese sind teilweise aus dem Luftverkehrsgesetz (LuftVG) übernommen, zum großen Teil jedoch neu. Deshalb ist es sehr erfreulich, dass die Verf., beide ausgewiesene Kenner der Materie, bereits ein Jahr nach dem Inkrafttreten den ersten

Kommentar zum LuftSiG vorgelegt haben.

Das Werk beginnt nach dem Abdruck des LuftSiG mit lesenswerten Vorbemerkungen. Zu Recht wird betont, dass in der Luftfahrt heute eine Vielzahl von Personen beschäftigt ist, die auf die Sicherheit des Luftverkehrs unmittelbaren oder mittelbaren Einfluss haben. Ein Sicherheitskonzept, das - wie das LuftSiG - vornehmlich auf eine verstärkte Zuverlässigkeitsüberprüfung der am Flughafen beschäftigten Personen setzt, muss daher erklären können, wie weit der auf Zuverlässigkeit zu überprüfende Personenkreis sinnvollerweise gezogen werden muss. Zutreffend wird hervorgehoben, dass deshalb Zuverlässigkeitsüberprüfungen aller Arbeiter und Anlieferer nahezu unumgänglich erscheinen. An diese weiterführenden Überlegungen schließen sich klar strukturierte Übersichten zur noch kurzen Geschichte des deutschen Luftsicherheitsrechts und seiner internationalen und europarechtlichen Ursprünge an. Durch diese prägnanten einleitenden Ausführungen ist der Leser ganz hervorragend orientiert und wird so aus den nachfolgenden Einzelkommentierungen durchweg großen Gewinn ziehen. Diese können hier selbstverständlich nur in Auszügen besprochen werden.

In § 1 (Zweck des LuftSiG) wird herausgearbeitet, dass das Gesetz der „Security“ dient, da es den Schutz vor luftverkehrsexternen Gefahren bezweckt. Dagegen erfasst der Bereich der „Safety“ dem Luftverkehr innewohnende Gefahren, d. h. Fragen der betrieblichen Sicherheit, die durch das LuftVG geregelt werden. In § 2 (Aufgaben) wird der Begriff „Luftsicherheitsbehörde“ erläutert. Zutreffend

wird darauf hingewiesen, dass damit keine neue Behörde geschaffen worden ist, sondern lediglich eine neue Aufgabenzuweisung an bestehende Behörden auf Bundes- und Landesebene stattgefunden hat.

Die für die Luftsicherheit erforderlichen Sicherheitsmaßnahmen (§§ 3 - 12) nehmen den größten Raum der Kommentierung ein. Der Einstieg in diesen Abschnitt wird dem Leser abermals durch bestens verständliche Vorbemerkungen erleichtert. Die Verf. zeigen auf, dass die dem LuftSiG zugrunde liegende VO 2320/2002 zahlreiche „offene Verpflichtungen“ enthält, die der Zuordnung auf nationaler Ebene bedürfen. Tiefgehend und kenntnisreich werden die Parameter dieser vom LuftSiG zu leistenden Zuordnung dargelegt und anschließend geprüft, wie die Zuordnung jeder einzelnen Verpflichtung erfolgt ist.

Sodann wird § 3 zutreffend als Generalklausel für Eingriffe in die Rechte des Bürgers charakterisiert, die indes nur dann anwendbar ist, wenn keine Spezialermächtigungen nach §§ 5 - 9 eingreifen. Die Schaffung dieser Generalklausel war erforderlich, um auch atypische und unvorhersehbare Sachverhalte bewältigen zu können.

Von besonderem Interesse ist § 5, der die besonderen Befugnisse der Luftsicherheitsbehörde beschreibt. In enger Anlehnung an die Vorgaben der VO 2320/2002 werden hier Standardmaßnahmen, das Anhalten von Personen, der Platzverweis, die Durchsuchung von Gepäck und Fracht sowie bestimmte Betretungsrechte erörtert. Mit den Erläuterungen zur Einbindung Privater (§ 5 Abs. 5) wird ausführlich die seit Jahren geführte Debatte reflektiert, in welchem Umfang die staatliche Aufgabe der Luftsicherheitskontrolle von (privaten) Beliehenen wahrgenommen werden darf. Zu Recht gelangen die Verf. zu dem Ergebnis, dass die Übertragung von Hoheitsbefugnissen auf Private als ständige Aufgabe derzeit ausscheiden dürfte.

In § 6 (Datenverarbeitung) wird informativ herausgestellt, dass diese Vorschrift nicht den Blick darauf verstellen darf, dass eine Weitergabe von Passagierdaten nach EG-Recht möglich ist. Das betrifft in erster Linie die Übermittlung von Fluggastdatensätzen an die USA, die einen Rechtsstreit zur Folge hatte, der durch das EuGH-Urteil vom 30. Mai 2006 (NJW 2006, 2029) vorerst entschieden worden ist.

Wie bereits angedeutet, stellt die Zuverlässigkeitsüberprüfung bestimmter Personen nach § 7 ein Kernelement des LuftSiG dar. Überzeugend werden die hierdurch aufgeworfenen Rechtsfragen behandelt. Das gilt vor allem für die Einordnung des luftverkehrsrechtlichen Zuverlässigkeitsbegriffs in den allgemeinen gewerberechtlichen Zuverlässigkeitsbegriff. Beide bilden nach den Kategorien des Verwaltungsrechts unbestimmte Rechtsbegriffe, deren Konkretisierung nicht zweifelsfrei ist (dazu auch *Baummann*, ZLW 2006, 34).

Dass die Sicherungsmaßnahmen nicht nur eine staatliche Angelegenheit, sondern auch eine solche der - zumeist privaten - Flughafenbetreiber sowie der Luftfahrtunternehmen sind, machen die ebenfalls gehaltvollen Kommentierungen der §§ 8, 9 deutlich. Bei § 12 sind die problembewussten Darlegungen zum schwierigen Verhältnis zwischen Luftfahrzeugführer und Sky Marshal hervorzuheben (dazu *Schladebach*, NVwZ 2006, 430). In der Tat stellt sich hier die Frage, ab welchem Zeitpunkt einer Auseinandersetzung an Bord ein Sky Marshal eingreifen und sich damit enttarnen sollte. Ob die grundsätzlich dem Luftfahrzeugführer zugewiesene Bordgewalt dann auf den Sky Marshal übergeht oder nicht, muss als offene Frage betrachtet werden. Im Einsatzfall dürfte sich die Frage des Einschreitens jedoch eher nach praktischen als nach rechtlichen Gegebenheiten richten. Zu erwähnen ist, dass die Person des „Begleitenden Sicherheitsbeamten“ nun auch erstmals im EG-Recht erwähnt wird

(KOM [2005] 429 endg., Art. 3 Nr. 29, Nr. 10 des Anhangs).

Umfassend und in jeder Hinsicht unterstützenswert sind die daran anschließenden Darlegungen zu §§ 13 - 15. Sie stellen nicht nur deren Hintergründe dar, sondern beziehen auch die Erkenntnisse aus dem BVerfG-Urteil vom 15. Februar 2006 (NJW 2006, 751) mit ein. Bekanntlich hatte dieses die Abschlussbefugnis nach § 14 Abs. 3 LuftSiG für nichtig erklärt. Die hierzu geführte Debatte wird von den Verf. detailliert dargestellt und soll hier nicht erneut nachvollzogen werden. Die das gesamte Werk prägende konstruktive Sichtweise der Verf. wird in diesem Teil besonders dadurch unterstrichen, dass sie Vorschläge zur Neufassung der §§ 13 - 15 präsentieren. Diesen Vorschlägen sollte bei der im Bundesinnenministerium gerade anstehenden Beratung einer Änderung des LuftSiG größte Aufmerksamkeit geschenkt werden (S. 299 ff.).

Als Anhang sind der Kommentierung das LuftSiG in englischer Fassung, die Kommissionsdokumente zur geplanten Neufassung der VO 2320/2002 sowie das BVerfG-Urteil vom 15. Februar 2006 zu § 14 Abs. 3 LuftSiG beigelegt. Ein Stichwortverzeichnis rundet den imposanten Band ab.

Das Werk bietet eine Kommentierung des LuftSiG auf höchstem Niveau. Detailliert, problembewusst und praxisorientiert werden die Rechtsfragen dieses noch jungen Rechtsgebiets besprochen. Die dichte Verarbeitung der aufgeworfenen Probleme, in die stets auch die international- und europarechtlichen Vorgaben einbezogen sind, behält jedoch zu jeder Zeit die Bedürfnisse des Lesers im Auge. Die Ausführungen sind - wie von den vielen Veröffentlichungen der Verf. gewohnt - sprachlich klar strukturiert, bestens verständlich und enthalten häufig auch weiterführende Gedanken. Obwohl sich zahlreiche Rechtsprobleme erstmals stellen und daher bislang nicht diskutiert worden sind, geben die Verfasser durch-

weg gut begründete, sachgerechte und konstruktive Stellungnahmen ab. Dabei sparen sie nicht mit Kritik. Es zeugt von der Souveränität und der Kompetenz der Verfasser, dass sie nicht bei der Benennung von Kritikpunkten stehen bleiben, sondern eigene Alternativvorschläge unterbreiten, unter denen die Neufassung der §§ 13 - 15 herausragt.

Den hochinformativen inhaltlichen Darlegungen steht die optische Gestaltung der Kommentierung in nichts nach. Vorbemerkungen zu den einzelnen Abschnitten führen den Leser in die jeweiligen Bereiche des LuftSiG ein und unterrichten prägnant über deren verfassungsrechtliche und legislative Hintergründe. Den Kommentierungen vorangestellte Inhaltsübersichten, die Verwendung von Randnummern und ein optisch aufgelockertes Schriftbild sorgen für eine ausgezeichnete Benutzerfreundlichkeit. Die sorgfältig ausgesuchten Dokumente des Anhangs ermöglichen eine weiterführende Befassung mit den behandelten Themen.

Den Verfasser ist es ganz hervorragend gelungen, die schwierigen Rechtsfragen des LuftSiG auf aktuellem Stand zu kommentieren, stets fundierten Rat zu geben und dabei immer die Bedingungen der Praxis zu berücksichtigen. Den selbst gesetzten und bescheiden formulierten Anspruch, einen nützlichen Begleiter für die betroffenen Kreise vorzulegen, übertrifft der Kommentar um ein Vielfaches. Er ist daher jedem, der sich mit luftsicherheitsrechtlichen Problemen beschäftigt, wärmstens und nachdrücklich zu empfehlen.

Dr. Marcus Schladebach, LL.M., Berlin

Alexander Archangelskij, Das Problem des Lebensnotstandes am Beispiel des Abschusses eines von Terroristen entführten Flugzeuges. Berliner Juristische Universitätschriften, Strafrecht Band 25. Berliner Wissenschaftsverlag, 2005, 151 S., 23,- €, ISBN 3-8305-1036-5.