Titel:

Erfolgreicher Eilantrag gegen den Widerruf der Bestellung als Luftsicherheitsassistent und der Befähigung als Luftsicherheitskontrollkraft

Normenketten:

VwGO § 80 Abs. 5
LuftSiG § 1, § 7, § 16a Abs. 3
LuftSiZÜV § 5 Abs. 2 S. 2
BayVwVfG Art. 49 Abs. 2 S. 1 Nr. 1

Leitsätze:

1. Bei dem Widerruf einer Bestellung handelt es sich nicht um einen Dauerverwaltungsakt, sondern um einen rechtsgestaltenden Verwaltungsakt, mit dem in Form einer einmaligen Regelung eine Rechtsposition wieder entzogen wird (Anschluss an BVerwG BeckRS 2013, 47174). (redaktioneller Leitsatz)
2. Durch die Ablehnung des Antrags auf erneute Zuverlässigkeitsfeststellung erlischt die Zuverlässigkeitsfiktion des § 5 Abs. 2 Satz 2 LuftSiZÜV; erhebt der Betroffene Versagungsgegenklage gegen den ablehnenden Bescheid, lebt die Zuverlässigkeitsfiktion aufgrund der aufschiebenden Wirkung des enthaltenen Aufhebungsantrags wieder auf. (Rn. 28) (redaktioneller Leitsatz)
3. Der nachträglichen Anordnung der sofortigen Vollziehung wirkt erst ab dem Zeitpunkt ihres Erlasses in die Zukunft und die Grundverfügung wird erst ab Anordnung des Sofortvollzugs vollziehbar. (Rn. 29) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Widerruf der Beleihung als Luftsicherheitsassistent und der Befähigung als Luftsicherheitskontrollkraft, maßgeblicher Zeitpunkt für Beurteilung der Sach- und Rechtslage ist Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung, rechtzeitiger Antrag auf erneute Überprüfung der Zuverlässigkeit löst Zuverlässigkeitsfiktion des § 5 Abs. 2 Satz 2 LuftSiZÜV aus, Widerruf ermessensfehlerhaft, da Zuverlässigkeitsfiktion nicht beachtet, Beleihung, Widerruf, Luftsicherheitsassistent, Luftsicherheitskontrollkraft, Zuverlässigkeitsfiktion, Versagungsgegenklage, aufschiebende Wirkung

Fundstelle:

BeckRS 2020, 3005

Tenor

I. Die aufschiebende Wirkung der Klage gegen Ziffer 1 des Bescheids vom 11. Juli 2019 wird wiederhergestellt.

II. Der Antragsgegner trägt die Kosten des Verfahrens.

III. Der Streitwert wird auf 2.500,- EUR festgesetzt.

Gründe

I.

1
Der Antragsteller wendet sich im einstweiligen Rechtsschutz gegen den Widerruf seiner Bestellung als Luftsicherheitsassistent und den Widerruf seiner Befähigung als Luftsicherheitskontrollkraft durch die Regierung von Oberbayern, Luftamt Südbayern (Luftamt).

2
Der Antragsteller ist seit 1. April 2007 bei der Sicherheitsgesellschaft am Flughafen M… mbH (SGM) als Luftsicherheitsberater tätig. Der Antragsteller wurde mit Urkunde vom 20. August 2007, befristet bis 20. Februar 2008, und mit Urkunde vom 7. September 2009 unbefristet als Hilfsorgan des Luftamtes dazu bestellt, mit der Berufsbezeichnung Luftsicherheitsassistent auf dem Flughafen M… Passagiere und das

von ihnen mitgeführte Gepäck zu durchsuchen. Mit Befähigungszeugnis vom 17. Januar 2019 wurde der Antragsteller für die Tätigkeit als Luftsicherheitskontrollkraft für Personal- und Warenkontrollen zugelassen.

3
Der Antragsteller beantragte mit Antrag vom 7. Juli 2018 die erneute Feststellung seiner luftsicherheitsrechtlichen Zuverlässigkeit. Mit am 10. August 2018 bei der Regierung von Oberbayern eingegangenem Schreiben teilte das Polizeipräsidium Niederbayern mit, dass die Stadt L… den Antragsteller mit Schreiben vom 2. Mai 2018 als möglichen Angehörigen der Reichsbürgerbewegung gemeldet habe. Der Antragsteller habe bei der Stadt L… einen Staatsangehörigkeitsausweis beantragt. Der Antrag habe keine Auffälligkeiten gezeigt, ebenso sei das Auftreten unauffällig gewesen. Im Anschluss habe der Antragsteller bei der Regierung von Niederbayern eine Apostille für den Auszug aus dem Liegenschaftskataster und für den Staatsangehörigkeitsausweis beantragt und sei dabei in einer Art und Weise aufgetreten, die eine Zuordnung zur Reichsbürgerbewegung nahe lege. Die Stadt L… habe geschrieben, dass der Antragsteller aufgrund seines Auftretens als „harter Reichsbürger“ anzusehen sei. Der Antragsteller habe auf die Fragen des Sachbearbeiters der Regierung von Niederbayern reagiert, indem er dem Sachbearbeiter und seinen anwesenden Kollegen den Beamtenstatus abgesprochen habe, die Existenz der Bundesrepublik Deutschland in Frage gestellt habe, sich zur Durchsetzung seiner Rechte auf das Bürgerliche Gesetzbuch und die Haager Landkriegsordnung berufen habe, und den Organen der Bundesrepublik Deutschland unterstellt habe, dass sie durch konkretes Handeln Leute überwachen und drangsalieren wollten. Der Antragsteller habe erklärt, dass er eine natürliche und keine juristische Person sei. Bei der polizeilichen Anhörung hätten der Antragsteller und seine Lebensgefährtin versucht, den Verdacht auf Reichsbürgerzugehörigkeit auszuräumen. In der Gesamtschau habe der Antragsteller die Verdachtsmomente nicht ausräumen können.

4
Das Luftamt erhielt am 27. August 2018 ein Gedächtnisprotokoll des Sachbearbeiters der Regierung von Niederbayern. Danach sei der Antragsteller am 18. April 2018 in Begleitung seiner Lebensgefährtin erschienen und habe eine Apostille für den Auszug aus dem Liegenschaftskataster und den Staatsangehörigkeitsausweis - er habe lediglich vom „gelben Schein“ gesprochen - beantragt. Auf die Frage des Sachbearbeiters, welche ausländische Behörde dies von ihm verlange, habe der Antragsteller keine Antwort gewusst bzw. als Ausflucht spontan mehrere Staaten angegeben. Auf weitere Nachfragen habe der Antragsteller seine Reichsbürgergesinnung offenbart. Er habe dem Sachbearbeiter und dem anwesenden Kollegen den Beamtenstatus abgesprochen, die Existenz der Bundesrepublik Deutschland in Frage gestellt, sich zur Durchsetzung seiner Rechte auf das BGB und die Haager Landkriegsordnung berufen, und den Organen der Bundesrepublik unterstellt, dass sie die Leute überwachen und drangsalieren wollten. Er sei eine natürliche Person nach dem BGB und keine juristische. Der Antragsteller sei den Richtigstellungen der anwesenden Beamten nicht zugänglich gewesen und sei mit zunehmender Gesprächsdauer latent aggressiv geworden.

5
Das Luftamt informierte den Antragsteller mit Schreiben vom 27. August 2018 über die Mitteilung des Polizeipräsidiums Niederbayern und gab dem Antragsteller Gelegenheit zur Äußerung. Mit Schriftsatz vom 26. September 2018 führte der Bevollmächtigte des Antragstellers aus, dass der Antragsteller wiederholt erklärt habe, sich zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu bekennen und die Bundesrepublik Deutschland als souveränen Staat anzuerkennen. Der Antragsteller bestreite, den Sachbearbeiter und seinem Kollegen den Beamtenstatus abgesprochen und die Existenz der Bundesrepublik Deutschland in Frage gestellt zu haben. Die Lebensgefährtin des Antragstellers könne bestätigen, dass die gemachten Vorhaltungen aus dem Kontext gegriffen seien und teilweise nicht den Tatsachen entsprechen würden. Während der gesamten Zeit, die der Antragsteller für die SGM gearbeitet habe, habe dieser sich rechtstreu und zuverlässig verhalten.

6
Nach dem Protokoll über eine persönliche Anhörung des Antragstellers beim Luftamt vom 25. Oktober 2018 hat der Antragsteller u.a. geäußert, dass er einen verbindlichen Nachweis gewollt habe, dass er deutsch sei. Er glaube, dass er den Ausweis für einen Grundstücksstreit im Kosovo brauche. Den Ausdruck „gelben Schein“ habe er unter dem Begriff „Staatsangehörigkeit“ im Internet gefunden. Er habe gedacht, die Apostille für den Kosovo zu brauchen. Er habe dem Sachbearbeiter nix abgesprochen, sondern nur gefragt, ob dieser Beamter oder Angestellter sei. Er lehne eine Infragestellung der Existenz der Bundesrepublik

Deutschland strikt ab. Die Unterscheidung zwischen natürlicher und juristischer Person habe er mal gehört, wolle aber nicht darüber sprechen. Er habe die Haager Landkriegsordnung eigentlich nicht zur Sprache bringen wollen. Aber er frage sich, ob die Haager Landkriegsordnung nicht ein Werkzeug zur Wahrung der Menschenrechte sei. Er beschäftige sich aus geschichtlichem Interesse mit dem Untergang des deutschen Reichs und rechtlichen Themen. Auf Frage, ob es das Deutsche Reich seiner Meinung nach noch gebe: Das sei unerheblich, man solle nur seine Lehren aus der Geschichte ziehen. Es sei ein einmaliger Vorfall gewesen und eine Ausnahmesituation. Er habe dem Staat immer gedient, habe nie hoheitliche Akte angefochten und sei nicht Mitglied bei einer einschlägigen Vereinigung gewesen.

7
Mit Bescheid vom 13. März 2019 lehnte das Luftamt den Antrag auf erneute Feststellung der persönlichen Zuverlässigkeit ab, da insoweit Zweifel bestünden und entzog dem Antragsteller die Zutrittsberechtigung zum Sicherheitsbereich des Flughafens M… Zur Begründung wird ausgeführt, dass eine Zugehörigkeit des Antragstellers zur sogenannten Reichsbürgerszene nicht ausgeschlossen werden könne, weshalb Zweifel an dessen Zuverlässigkeit verbleiben würden. Nach einer Gesamtwürdigung der Persönlichkeit könne das Luftamt derzeit nicht die persönliche Zuverlässigkeit nach § 7 LuftSiG feststellen.

8
Mit am 23. April 2019 beim Verwaltungsgericht Regensburg eingegangenem Schriftsatz seines Bevollmächtigten lies der Antragsteller Klage gegen den Bescheid vom 13. März 2019 erheben (Az. RN 8 K 19.721), über die noch nicht entschieden ist, und gleichzeitig um einstweiligen Rechtsschutz auf Feststellung der aufschiebenden Wirkung der erhobenen Klage nachsuchen (Az. RN 8 S 19.725).

9
Mit Bescheid vom 11. Juli 2019 widerrief das Luftamt nach vorangegangener Anhörung die Bestellung des Antragstellers als Hilfsorgan der Regierung von Oberbayern - Luftamt Südbayern - (Luftsicherheitsassistent vom 7. August 2010) sowie die Befähigung als Luftsicherheitskontrollkraft für Personal- und Warenkontrollen vom 17. Januar 2019 (Ziffer 1). Der Antragsteller wurde verpflichtet, die Bestellungsurkunde vom 7. September 2009 und das Befähigungszeugnis vom 17. Januar 2019 innerhalb eines Monats ab Bekanntgabe des Bescheids an die Regierung von Oberbayern - Luftamt Südbayern - zurückzugeben (Ziffer 2). Die sofortige Vollziehung der Ziffern 1 und 2 wurde angeordnet (Ziffer 3). Zur Begründung wurde ausgeführt, dass der Antrag auf erneute Feststellung der Zuverlässigkeit abgelehnt worden sei. Somit verfüge der Antragsteller nicht mehr über alle notwendigen Voraussetzungen für die Beleihung. Die Zuverlässigkeitsfiktion nach § 5 Abs. 2 Satz 2 LuftSiZÜV solle lediglich ein Schutz vor nicht vom Antragsteller zu verantwortenden Verfahrensverzögerungen sein. Nicht beabsichtigt sei ein erweiterter Rechtsschutz, der dazu führen würde, dass auch eine zu Recht ausgesprochene Ablehnung faktisch bis zur letztinstanzlichen Entscheidung wirkungslos wäre. Bereits während der laufenden Überprüfung sollen im Rahmen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes Risiken für die Luftsicherheit durch vorläufige Zugangs- und Tätigkeitsversagungen ausgeschlossen werden. Der Luftsicherheitsbehörde sei es daher nicht zuzumuten, dass sie nach Abschluss der Überprüfung von einer Zuverlässigkeitsfiktion ausgehen müsse, wenn die Zuverlässigkeit nicht erneut festgestellt werden konnte. Ohne den Widerruf der Bestellung liege eine Gefährdung öffentlicher Interessen vor, da die Fluggastkontrollen einen wesentlichen Bestandteil der Sicherheitsvorkehrungen im Bereich Luftsicherheit darstellen. Hinsichtlich der Befähigung als Luftsicherheitskontrollkraft für Personal- und Warenkontrollen müsse die Zuverlässigkeit ebenfalls positiv festgestellt werden. Das öffentliche Interesse an der Sicherheit des Luftverkehrs überwiege das Interesse des Antragstellers am Fortbestehen der Bestellung bzw. Befähigung. Die Feststellung der persönlichen Zuverlässigkeit sei wesentliche Voraussetzung für die Entscheidung, ob die betroffene Person alle Voraussetzungen für die Tätigkeit erfülle. Das Fehlen dieser Voraussetzung könne auch im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung nicht ausgeglichen werden. Ein Widerruf der Bestellung bzw. Befähigung sei daher im Sinne der Luftsicherheit die einzige Rechtsfolge, mit der gewährleistet werden könne, dass alle eingesetzten Personen alle notwendigen Voraussetzungen ausnahmslos und vollständig erfüllen. Auf die weitere Begründung des dem Bevollmächtigten des Antragstellers gegen Empfangsbekenntnis am 15. Juli 2019 zugestellten Bescheids wird Bezug genommen.

10
Mit am 7. August 2019 beim Verwaltungsgericht Regensburg eingegangenem Schriftsatz seines Bevollmächtigten hat der Antragsteller Klage gegen den Bescheid vom 11. Juli 2019 erheben lassen, über die noch nicht entschieden ist (Az. RN 8 K 19.1447), und gleichzeitig um einstweiligen Rechtsschutz

nachsuchen lassen. Zur Begründung wird ausgeführt, dass der Widerruf der Beleihung weder aufgrund des Luftsicherheitsgesetzes noch aufgrund des ausdrücklichen Widerrufsvorbehalts in der Beleihung rechtmäßig sei. Der Widerruf dürfe nur aus Gründen erfolgen, die im Rahmen der Zwecke liegen, die in den dem Verwaltungsakt zugrundliegenden Rechtsvorschriften enthalten seien. Es werde ohne objektive Beweisgrundlagen unterstellt, dass der Antragsteller der Reichsbürgerbewegung angehöre.

11
Für den Antragsteller wird beantragt,

die aufschiebende Wirkung der Klage gegen den Widerruf der Beleihung sowie gegen die Befähigung als Luftsicherheitskontrollkraft für Personal- und Warenkontrollen gemäß Bescheid vom 11. Juli 2019 wiederherzustellen.

12
Für den Antragsgegner beantragt das Luftamt,

den Antrag abzulehnen.

13
Zur Begründung wird unter Verweis auf den streitgegenständlichen Bescheid ausgeführt, dass nach § 16 a Abs. 2 Satz 1 LuftSiG die Beleihung nur zulässig sei, wenn der zu Beleihende für die Aufgabe geeignet, sach- und fachkundig und zuverlässig sei. Die Beleihung sei widerrufen worden, weil sich der Kläger als nicht zuverlässig im Sinne des § 7 LuftSiG erwiesen habe. Da die Klage in der Hauptsache keine Aussicht auf Erfolg habe, sei auch der Antrag abzulehnen. Darüber hinaus genüge die Begründung der sofortigen Vollziehung den formellen Anforderungen des § 80 Abs. 3 VwGO.

14
Mit Beschluss vom 5. November 2019 hat das Verwaltungsgericht Regensburg dem Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz gegen die Ablehnung der erneuten Feststellung der Zuverlässigkeit mit Bescheid vom 13. März 2019 stattgegeben (Az. RN 8 S 19.725); auf die Gründe des Beschlusses wird verwiesen. Mit Bescheid vom 28. November 2019 ordnete das Luftamt die sofortige Vollziehung der Ziffern 1 und 2 des Bescheids vom 13. März 2019 an. Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, dass das öffentliche Interesse, unzuverlässige Personen umgehend aus sicherheitsempfindlichen Bereichen oder von Tätigkeiten, die unmittelbaren Einfluss auf die Sicherheit des Luftverkehrs haben, auszuschließen, gegenüber dem privaten Interesse des Betroffenen, seine Tätigkeit bis zur Bestandskraft des Bescheides weiterzuführen, überwiege. Auf die weitere Begründung des Bescheids wird Bezug genommen. Mit am 10. Januar 2020 beim Verwaltungsgericht Regensburg eingegangenem Schriftsatz seines Bevollmächtigten hat der Antragsteller um einstweiligen Rechtsschutz gegen die Anordnung der sofortigen Vollziehung nachsuchen lassen (Az. RN 8 S 20.42). Der Antrag wurde mit Beschluss des Verwaltungsgerichts Regensburg vom 30. Januar 2020 abgelehnt; auf die Gründe des Beschlusses wird Bezug genommen.

15
Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte in diesem und den genannten Verfahren und der beigezogenen Behördenakten Bezug genommen.

II.

16
Der Antrag ist zulässig und begründet.

17
Der Antragsteller begehrt die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seiner Klage gegen den Widerruf der Beleihung sowie gegen die Befähigung als Luftsicherheitskontrollkraft für Personal- und Warenkontrollen (Ziffer 1 des Bescheids vom 11. Juli 2019). Nach § 80 Abs. 1 Satz 1 VwGO haben Widerspruch und Anfechtungsklage aufschiebende Wirkung. Gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 und Nr. 4 VwGO entfällt die aufschiebende Wirkung, soweit dies durch Bundesgesetz oder Landesgesetz vorgeschrieben ist, oder soweit die sofortige Vollziehung durch die den Verwaltungsakt erlassende Behörde besonders angeordnet wird. Hinsichtlich der Ziffer 1 des Bescheids vom 11. Juli 2019 hat die erlassende Behörde die sofortige Vollziehung angeordnet. Nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO kann das Gericht der Hauptsache in den Fällen der behördlichen Anordnung der sofortigen Vollziehung gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO die aufschiebende Wirkung ganz oder teilweise wiederherstellen.

18
Der zulässige Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage gegen Ziffer 1 des Bescheids vom 11. Juli 2019 führt zum Erfolg.

19
a. Das Luftamt hat zwar das besondere Interesse an der Anordnung der sofortigen Vollziehung hinreichend begründet. Nach § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO ist bei behördlicher Anordnung des Sofortvollzugs gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO das besondere Interesse an der sofortigen Vollziehung schriftlich zu begründen. Die schriftliche Begründung soll dem Betroffenen ermöglichen, seine Rechte wirksam wahrnehmen und die Erfolgsaussichten seines Rechtsmittels abschätzen zu können. Außerdem dient die Begründungspflicht dazu, der Behörde den Ausnahmecharakter einer Vollzugsanordnung vor Augen zu führen und die Behörde zu der Prüfung zu veranlassen, ob tatsächlich ein überwiegendes Vollzugsinteresse den Ausschluss der aufschiebenden Wirkung erfordert. Es bedarf daher einer auf den konkreten Einzelfall abstellenden Darlegung des besonderen öffentlichen Interesses an einer sofortigen Vollziehung, die nicht lediglich formelhaft sein darf. An den Inhalt der Begründung sind dabei keine zu hohen Anforderungen zu stellen. Insbesondere ist für bestimmte Arten behördlicher Anordnungen das Erlassinteresse mit dem Vollzugsinteresse identisch (vgl. Hoppe in Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 80 Rn. 46, 55). In solchen Fällen ist die Behörde daher nicht verpflichtet, eine Begründung zu geben, die ausschließlich auf den konkreten Einzelfall zutrifft. Insbesondere, wenn immer wiederkehrenden Sachverhaltsgestaltungen eine typische Interessenlage zugrunde liegt, kann sich die Behörde zur Rechtfertigung der Anordnung der sofortigen Vollziehung vielmehr darauf beschränken, die für diese Fallgruppen typische Interessenlage aufzuzeigen und deutlich zu machen, dass diese Interessenlage nach ihrer Auffassung auch im konkreten Fall vorliegt. Das kommt insbesondere im Bereich des Sicherheitsrechts in Betracht (vgl. BayVGH, B. v. 8.9.2015 - CS 15.1634 - juris Rn. 6 m.w.N.).

20
Die vorliegende Begründung im Bescheid vom 11. Juli 2019 erfüllt diese Voraussetzungen. Das Luftamt begründet die Anordnung der sofortigen Vollziehung der Ziffer 1 damit, dass das öffentliche Interesse, Personen umgehend von Sicherheitsaufgaben, für die diese nicht mehr alle erforderlichen Voraussetzungen erfüllen, zu entbinden, gegenüber dem privaten Interesse des Antragstellers, bis zur Bestandskraft der Entscheidung weiter arbeiten zu dürfen, überwiege. Es könne der Luftsicherheitsbehörde nicht zugemutet werden, die Bestellung bzw. Befähigung trotz fehlender Voraussetzungen weiter bestehen zu lassen. Dies gelte auch dann, wenn der Betroffene bereits über längere Zeit in diesem Bereich beschäftigt gewesen sei. Die Nachteile für den Antragsteller seien im Rahmen der Prüfung der sofortigen Vollziehung gewürdigt worden und stünden wegen des Gewichts der öffentlichen Interessen nicht entgegen. Im gerichtlichen Verfahren erfolgt im Übrigen keine materielle Überprüfung der Begründung der Behörde nach § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO, sondern es wird eine eigene Interessenabwägung durchgeführt.

21
b. Die vom Gericht vorzunehmende Interessenabwägung ergibt, dass das private Interesse des Antragstellers an der aufschiebenden Wirkung seines Rechtsbehelfs das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung überwiegt.

22
Für diese Interessenabwägung sind in erster Linie die Erfolgsaussichten in der Hauptsache maßgeblich. Führt eine summarische Prüfung der Erfolgsaussichten in der Hauptsache dazu, dass der Rechtsbehelf offensichtlich Erfolg haben wird, so kann kein Interesse der Öffentlichkeit oder anderer Beteiligter daran bestehen, dass der mit hoher Wahrscheinlichkeit rechtswidrige Verwaltungsakt sofort vollzogen wird. Wird der Hauptsacherechtsbehelf umgekehrt aller Voraussicht nach erfolglos bleiben, weil nach der im vorläufigen Rechtschutzverfahren gebotenen summarischer Prüfung keine Zweifel an der Rechtmäßigkeit des angefochtenen Bescheids bestehen, kann der Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO abgelehnt werden, ohne dass es einer zusätzlichen Interessenabwägung bedarf. Denn der Bürger hat grundsätzlich kein schutzwürdiges privates Interesse daran, von der Vollziehung eines offensichtlich rechtmäßigen Verwaltungsaktes verschont zu bleiben, ohne dass es darauf ankommt, ob der Vollzug dringlich ist oder nicht (vgl. zum Ganzen BayVGH, B.v. 24.3.2009 - 11 CS 08.3273, m.w.N.).

23

(1) Im vorliegenden Fall spricht nach summarischer Prüfung alles dafür, dass die Klage des Antragstellers gegen den in Ziffer 1 des Bescheids vom 11. Juli 2019 erfolgten Widerruf der Bestellung als Hilfsorgan des Luftamtes Erfolg haben wird. Denn der Widerruf der Bestellung erweist sich jedenfalls als ermessensfehlerhaft.

24
Zeitpunkt für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage des Widerrufs der Bestellung als Hilfsorgan des Luftamtes ist der Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung, vorliegend also der Zeitpunkt des Bescheidserlasses am 11. Juli 2019. Bei dem Widerruf der Bestellung handelt es sich nicht um einen Dauerverwaltungsakt, sondern um einen rechtsgestaltenden Verwaltungsakt, mit dem in Form einer einmaligen Regelung eine Rechtsposition wieder entzogen wird (vgl. BVerwG, U.v. 7.11.2012 - 8 C 28.11 - juris Rn. 13). Maßgeblich für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage ist daher mangels anderweitiger Regelungen im einschlägigen materiellen Recht der Zeitpunkt des Erlasses des Bescheides.

25
Vorliegend ist nach summarischer Prüfung bereits der Tatbestand der vom Luftamt angeführten Rechtsgrundlage für den Widerruf der Bestellung nicht erfüllt. Das Luftamt hat den Widerruf der Bestellung als Luftsicherheitsassistent auf § 16a Abs. 3 Luftsicherheitsgesetz (LuftSiG) i.V.m. Art. 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (BayVwVfG) gestützt. Nach Art. 49 Abs. 2 Nr. 3 BayVwVfG darf ein rechtmäßiger begünstigender Verwaltungsakt, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, ganz oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft nur widerrufen werden, wenn die Behörde auf Grund nachträglich eingetretener Tatsachen berechtigt wäre, den Verwaltungsakt nicht zu erlassen, und wenn ohne den Widerruf das öffentliche Interesse gefährdet werden würde. Nach § 16a Abs. 3 Luftsicherheitsgesetz kann die Luftsicherheitsbehörde die Beleihung nach § 16a Abs. 1 Luftsicherheitsgesetz jederzeit ganz oder teilweise zurücknehmen, widerrufen oder mit Nebenbestimmungen verbinden. Sowohl die Beleihung als auch der Widerruf derselben stehen im Ermessen der Behörde.

26
Gemäß § 1 LuftSiG dient das Luftsicherheitsgesetz dem Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des zivilen Luftverkehrs, insbesondere vor Flugzeugentführungen, Sabotageakten und terroristischen Anschlägen. Die Luftsicherheitsbehörde hat nach § 2 LuftSiG die Aufgabe, Angriffe auf die Sicherheit des Luftverkehrs im Sinne des § 1 LuftSiG abzuwehren. Dazu gehört unter anderem, dass sie Fluggäste und deren Gepäck nach § 5 LuftSiG kontrolliert (§ 2 Satz 2 LuftSiG). Hierzu kann die Luftsicherheitsbehörde (unter anderem) Personen und Gegenstände, welche den Sicherheitsbereich des Flughafens betreten haben oder betreten wollen bzw. in diese Bereiche verbracht wurden oder werden sollen, durchsuchen oder in sonstiger Weise überprüfen (§ 5 Abs. 1 Sätze 1 und 2 LuftSiG). Diese Aufgaben kann die Luftsicherheitsbehörde gemäß § 16a Abs. 1 LuftSiG natürlichen Personen als Beliehene, sogenannte Luftsicherheitsassistenten, übertragen.

27
Nach § 16a Abs. 2 Nr. 1 LuftSiG ist Voraussetzung für die Bestellung zum Luftsicherheitsassistenten, dass der zu Beleihende für die zu übertragende Aufgabe geeignet, sach- und fachkundig und zuverlässig ist. Dabei ist hinsichtlich der Zuverlässigkeit in § 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 LuftSiG geregelt, dass die Luftsicherheitsbehörde die Zuverlässigkeit von Beliehenen zu überprüfen hat. Die Überprüfung erfolgt auf Antrag des Betroffenen, § 7 Abs. 2 Satz 1 LuftSiG. Nach § 7 i.V.m. § 1 LuftSiG ist nur derjenige als zuverlässig anzusehen, der die Gewähr bietet, jederzeit das ihm Mögliche zum Schutz der Sicherheit des Luftverkehrs zu erbringen (BVerwG, U.v. 11.11.2004 - 3 C 8/04 - BeckRS 2005, 21899, Rn. 2.1.) Der Betroffene muss nach dem Gesamtbild seiner Persönlichkeit das erforderliche Maß an Verantwortungsbewusstsein und Selbstbeherrschung aufbringen, selbst bei dem Inaussichtstellen 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. Dabei ist mit Blick auf die in Rede stehenden Rechtsgüter ein strenger Maßstab anzulegen. Aus § 7 Abs. 6 LuftSiG ergibt sich, dass von der luft-verkehrsrechtlichen Zuverlässigkeit nur ausgegangen werden kann, soweit keine Zweifel verbleiben. § 7 Abs. 1a Satz 1 LuftSiG stellt insofern klar, dass die Zuverlässigkeit des Betroffenen auf Grund einer Gesamtwürdigung des Einzelfalls zu bewerten ist. In § 7 Abs. 1a Satz 2 LuftSiG sind Fälle aufgeführt, in den es in der Regel an der erforderlichen Zuverlässigkeit fehlt. Liegen in Satz 2 nicht genannte Verurteilungen oder sonstige Erkenntnisse vor, ist im Wege einer Gesamtwürdigung zu prüfen, ob sich daraus im Hinblick

auf die Sicherheit des Luftverkehrs Zweifel an der Zuverlässigkeit des Betroffenen ergeben (§ 7 Abs. 1a Satz 3 LuftSiG).

28
Hat ein bereits in der Vergangenheit als luftsicherheitsrechtlich zuverlässig festgestellter Antragsteller einen Antrag auf Wiederholungsprüfung nach § 3 Abs. 5 LuftSiZÜV gestellt, so gilt er nach § 5 Abs. 2 Satz 2 LuftSiZÜV bis zum Abschluss der Wiederholungsüberprüfung als zuverlässig, wenn er die Wiederholungsprüfung spätestens drei Monate vor Ablauf der fünfjährigen Geltungsdauer der Zuverlässigkeitsüberprüfung beantragt. Das Wiederholungsprüfungsverfahren ist erst dann abgeschlossen, wenn das Verfahren bestandskräftig abgeschlossen ist oder einem Rechtsmittel gegen einen die Zuverlässigkeit versagenden Bescheid keine aufschiebende Wirkung zukommt. Dabei kommt der in der Hauptsache erhobenen Verpflichtungsklage in Form der Versagungsgegenklage hinsichtlich der versagenden Behördenentscheidung grundsätzlich aufschiebende Wirkung zu: Entfaltet die Ablehnung eines beantragten Verwaltungsaktes eine über diese Ablehnung hinausreichende Belastungswirkung, kommt auch dem in der Versagungsgegenklage enthaltenen Antrag auf Aufhebung der versagenden Entscheidung ein Suspensiveffekt nach § 80 Abs. 1 Satz 1 VwGO zu (vgl. Schenke in: Kopp/Schenke, Verwaltungsgerichtsordnung, 22. Auflage 2016, § 80 Rn. 12). Diese über die Ablehnung hinausreichende Belastungswirkung besteht im Rahmen der luftrechtlichen Zuverlässigkeitsüberprüfung darin, dass durch die Ablehnung des Antrags auf erneute Zuverlässigkeitsfeststellung die Zuverlässigkeitsfiktion des § 5 Abs. 2 Satz 2 LuftSiZÜV erlischt. Erhebt der Betroffene Versagungsgegenklage gegen den ablehnenden Bescheid, lebt die Zuverlässigkeitsfiktion des § 5 Abs. 2 Satz 2 LuftSiZÜV aufgrund der aufschiebenden Wirkung des enthaltenen Aufhebungsantrags wieder auf. Mangels ausdrücklicher gesetzlicher Regelungen entfällt die aufschiebende Wirkung nur, wenn die Behörde die sofortige Vollziehung anordnet, § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO.

29
Vorliegend sind aufgrund der Zuverlässigkeitsfiktion die Tatbestandsvoraussetzungen für die vom Luftamt herangezogene Ermächtigungsgrundlage des § 16a Abs. 3 LuftSiG i.V.m. Art. 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 BayVwVfG für den Widerruf der Bestellung als Luftsicherheitsassistent nach summarischer Prüfung nicht gegeben. Es fehlt an nachträglich eingetretenen Tatsachen, die die Behörde berechtigt hätten, den Verwaltungsakt nicht zu erlassen. Denn aufgrund der Zuverlässigkeitsfiktion nach § 5 Abs. 2 Satz 2 LuftSiZÜV galt der Antragsteller zum maßgeblichen Zeitpunkt des Bescheidserlasses als zuverlässig. Der Antragsteller hat rechtzeitig die erneute Überprüfung seiner Zuverlässigkeit beantragt, weshalb die Zuverlässigkeitsfiktion des § 5 Abs. 2 Satz 2 LuftSiZÜV ausgelöst wurde. Das Wiederholungsprüfungsverfahren ist auch noch nicht bestandskräftig abgeschlossen, da der Antragsteller gegen den versagenden Bescheid vom 13. März 2019 Versagungsgegenklage erhoben hat, die die Zuverlässigkeitsfiktion wieder aufleben lässt. Das Luftamt hat zwar mit Bescheid vom 28. November 2019 die sofortige Vollziehung des Versagungsbescheids vom 13. März 2019 angeordnet. Der nachträglichen Anordnung der sofortigen Vollziehung kommt jedoch nur ex-nunc-Wirkung zu, d.h. die Vollziehbarkeitsanordnung wirkt ab dem Zeitpunkt ihres Erlasses in die Zukunft und die Grundverfügung wird erst ab Anordnung des Sofortvollzugs vollziehbar (vgl. Hoppe in: Eyermann, VwGO. 15. Auflage 2019, § 80 Rn. 59). Mithin lag zum hier maßgeblichen Zeitpunkt des Erlasses des Bescheides vom 11. Juli 2019 keine sofort vollziehbare Ablehnung des Antrags auf erneute Zuverlässigkeitsfeststellung vor. Der Antragsteller war damit nach § 5 Abs. 2 Satz 2 LuftSiZÜV als zuverlässig zu behandeln, weshalb es an nachträglich eingetretenen Tatsachen fehlt, die die Behörde berechtigt hätten, den Verwaltungsakt - hier die Bestellung als Luftsicherheitsassistent - nicht zu erlassen.

30
Offen bleiben kann, ob der Widerruf unter Austausch der Rechtsgrundlage auf § 16a Abs. 3 LuftSiG i.V.m. Art. 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BayVwVfG gestützt werden könnte, der zum Widerruf ermächtigt, wenn dieser durch Rechtsvorschrift zugelassen oder im Verwaltungsakt vorbehalten ist. Denn auch unter Heranziehung dieser Ermächtigungsgrundlage erweist sich der Widerruf der Bestellung als Luftsicherheitsassistent als ermessensfehlerhaft:

31
Der Widerruf der Bestellung als Luftsicherheitsassistent steht im Ermessen der Behörde. Dieses Ermessen ist im gerichtlichen Verfahren nur auf das Vorliegen von Ermessensfehlern zu überprüfen, § 114 Satz 1 VwGO. Das Luftamt hat zwar richtig erkannt, dass die Entscheidung über den Widerruf der Bestellung in

ihrem Ermessen liegt. Die im Bescheid vom 11. Juli 2019 enthaltenen Erwägungen weisen jedoch Ermessensfehler in Form eines Ermessensfehlgebrauchs auf.

32
Das Luftamt legt seiner Entscheidung einen unvollständigen und falschen Sachverhalt zugrunde. Um ihr Ermessen sachgerecht ausüben zu können, muss die Behörde den Sachverhalt im Wesentlichen vollständig und zutreffend ermittelt haben. Vorliegend ging das Luftamt zum maßgeblichen Zeitpunkt des Bescheiderlasses fälschlicherweise davon aus, dass der Antragsteller aufgrund der abgelehnten erneuten Zuverlässigkeitsfeststellung als unzuverlässig anzusehen ist. Das Luftamt hat in der Sachverhaltsdarstellung im Bescheid vom 11. Juli 2019 ausgeführt, dass mit Bescheid vom 13. März 2019 der Antrag auf erneute Feststellung der persönlichen Zuverlässigkeit des Antragstellers abgelehnt worden sei. Spätestens ab Zustellung des Bescheids am 20. März 2019 an den Antragsteller verfüge dieser nicht mehr über die Feststellung der persönlichen Zuverlässigkeit. Dies stellt eine unzutreffende und unvollständige Entscheidungsgrundlage dar. Das Luftamt übersieht, dass aufgrund der rechtzeitigen Stellung des Wiederholungsprüfungsantrags die Zuverlässigkeitsfiktion des § 5 Abs. 2 Satz 2 LuftSiZÜV ausgelöst wurde. Diese galt wegen der rechtzeitigen Erhebung der Klage gegen den versagenden Bescheid vom 13. März 2019 und dem zum Zeitpunkt des Widerrufs der Bestellung nicht angeordneten sofortigen Vollziehung fort. Der Antragsteller war damit nach § 5 Abs. 2 Satz 2 LuftSiZÜV als zuverlässig zu behandeln.

33
Das Luftamt stellt auch in ermessensfehlerhafter Weise den Umstand, dass für den Antragsteller die Zuverlässigkeitsfiktion nach § 5 Abs. 2 Satz 2 LuftSiZÜV gilt, nicht in seine Ermessenserwägungen ein. Das Luftamt hat in seinen Ermessenserwägungen in Nr. 1.2 der Bescheidsgründe ausgeführt, dass der Wiederholungsantrag des Antragstellers auf Feststellung der persönlichen Zuverlässigkeit abgelehnt worden sei und dieses Fehlen einer wesentlichen Voraussetzung für die Bestellung nicht ausgeglichen werden könne. Das Luftamt übersieht dabei die Wirkung der Zuverlässigkeitsfiktion, weshalb ein wesentlicher Gesichtspunkt bei der Ermessensausübung fehlt. Das Luftamt setzt sich nicht damit auseinander, dass vorliegend das erneute Überprüfungsverfahren noch nicht abgeschlossen ist und für den Antragsteller damit die Zuverlässigkeitsfiktion nach § 5 Abs. 2 Satz 2 LuftSiZÜV galt.

34
Letztendlich erweist sich die Ermessensentscheidung auch als rechtswidrig, da das Luftamt in seine Erwägung nicht ausreichend einstellt, ob zur Gewährleistung der Luftsicherheit ein milderes, gleich geeignetes Mittel als der Widerruf der Bestellung besteht. Die Behörde hat im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung in die Ermessenserwägungen nicht nur die von der Behörde im Einzelfall verfolgten öffentlichen Zwecke nach ihrem Gewicht zu bemessen und dem Gewicht der betroffenen Interessen des Bescheidsadressaten gegenüber zu stellen, sondern auch im Hinblick auf die Erforderlichkeit einer Maßnahme zu prüfen, ob mildere, gleich geeignete Mittel zur Zweckerreichung vorliegen. Das Luftamt hat in den Ermessenserwägungen im Bescheid vom 11. Juli 2019 ausgeführt, dass ein Widerruf der Bestellung im Sinne der Luftsicherheit die einzige Rechtsfolge sei, mit der gewährleistet werden könne, dass alle eingesetzten Personen die notwendigen Voraussetzungen ausnahmslos und vollständig erfüllen. Mildere Mittel würden deshalb nicht in Betracht kommen. Das Luftamt übersieht dabei, dass § 5 Abs. 2 Satz 3 LuftSiZÜV die Möglichkeit eröffnet, dass Beliehenen der Zugang zu nicht allgemein zugänglichen Bereichen oder die Tätigkeit unter Berücksichtigung der Umstände und Erkenntnisse des Einzelfalls versagt werden kann, wenn bei der Wiederholungsüberprüfung für die Beurteilung der Zuverlässigkeit bedeutsame Informationen bekannt werden. Für die Behörde besteht die Möglichkeit, den Zugang oder die Tätigkeit zu versagen, solange das Wiederholungsüberprüfungsverfahren nicht bestandskräftig abgeschlossen ist. Den Gesichtspunkt einer Zugangs- oder Tätigkeitsbeschränkung hat das Luftamt nicht in seine Abwägungsentscheidung eingestellt. Vielmehr geht es ermessensfehlerhaft davon aus, dass keine gleich geeigneten milderen Mittel bestehen, um die Sicherheit des Luftverkehrs gewährleisten zu können. Es fehlt damit an einer Darstellung, warum gerade ein Widerruf der Bestellung zur Zweckerreichung erforderlich ist vor dem Hintergrund, dass die LuftSiZÜV auch Zugangs- oder Tätigkeitsbeschränkungen vorsieht.

35
Vorliegend kommt auch keine nachträgliche Ermessensergänzung im verwaltungsgerichtlichen Verfahren in Betracht. Nach § 114 Satz 2 VwGO kann die Verwaltungsbehörde ihre Ermessenserwägungen hinsichtlich

des Verwaltungsaktes auch noch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren ergänzen. Die Rechtsprechung hat Grundsätze für die Ergänzung von Ermessenserwägungen für Verwaltungsakte, deren Rechtmäßigkeit sich nach der Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Behördenentscheidung beurteilt, aufgestellt. Danach ist ein Nachschieben von Ermessenserwägungen zulässig, wenn die nachgeschobenen Erwägungen Umstände betreffen, die bereits bei Bescheidserlass vorlagen, wenn die nachgeschobenen Erwägungen nicht den Verwaltungsakt in seinen Wesen verändern und die Berücksichtigung im Prozess die Rechtsverteidigung des Betroffenen nicht beeinträchtigt (vgl. Rennert in: Eyermann, VwGO, 15. Auflage 2019, § 114 Rn. 89f.). Dabei liegt eine Veränderung des Wesens des Verwaltungsaktes vor, wenn die nachgeschobenen Ermessenserwägungen die ursprüngliche Entscheidung nicht lediglich ergänzen, sondern einer neuen Ermessensentschließung gleichkommen. Vorliegend würde eine Ergänzung der dargelegten, vom Luftamt in seiner Ermessensentscheidung nicht eingestellten Gesichtspunkte eine Wesensänderung des Verwaltungsaktes darstellen. Die dargestellten Gesichtspunkte finden in den erfolgten Ermessenserwägungen im Bescheid vom 11. Juli 2019 keinen Anklang, so dass eine Ergänzung einer neuen Ermessensentschließung gleichkommen würde. Damit scheidet eine Ergänzung der Ermessenserwägungen aus.

36

(2) Ebenso ist der Widerruf der Befähigung als Luftsicherheitskontrollkraft nach summarischer Prüfung rechtswidrig. Das Luftamt hat den Widerruf der Befähigung auf § 20 Abs. 2 Satz 4 LuftSiSchulV i.V.m. Art. 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 BayVwVfG gestützt. Auch diesbezüglich erweist sich der Bescheid vom 11. Juli 2019 als ermessensfehlerhaft; zur Vermeidung von Wiederholungen wird auf die obigen Ausführungen verwiesen.

37

Nach alledem war dem Antrag daher stattzugeben. Die Kostenentscheidung beruht auf§ 154 Abs. 1 VwGO. Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf §§ 53 Abs. 2 Nr. 2, 52 Abs. 1 GKG.