

BVGer A-3468/2023 vom 25. Januar 2024

Bundesverwaltungsgericht, 2024-01-25, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-3468_2023

FR: TAF A-3468/2023 du 25 janvier 2024

IT: TAF A-3468/2023 del 25 gennaio 2024

Regeste

Luftfahrt (Übriges)

Erwägungen

E. 1.1

Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG, SR 172.021), soweit diese von einer Vorinstanz im Sinne von Art. 33 VGG erlassen worden sind und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Das Bundesverwaltungsgericht prüft seine Zuständigkeit wie auch das Vorliegen der weiteren Sachurteilsvoraussetzungen frei und von Amtes wegen (Art. 7 Abs. 1 VwVG). Die vorliegende Beschwerde richtet sich gegen die Verfügung des Flughafens Zürich betreffend den Entzug eines Flughafenausweises (vgl. zur Zuständigkeit der Vorinstanz Art. 108b Abs. 1 Bst. b des Luftfahrtgesetzes [LFG, SR 748.0] und BGE 144 II 376 E. 9). In diesem Bereich, der Regelung der Sicherheit im Luftverkehr, besteht keine Ausnahme im Sinne von Art. 32 VGG (vgl. auch Art. 6 Abs. 1 LFG). Die angefochtene Verfügung ist vom Flughafen Zürich in Übertragung einer öffentlich-rechtlichen Aufgabe und damit von einer Vorinstanz im Sinne von Art. 33 Bst. h VGG erlassen worden (vgl. BGE 144 II 376 E. 7-9). Das Bundesverwaltungsgericht ist somit zur Beurteilung der Beschwerde sachlich wie funktional zuständig, wobei sich das Verfahren nach den Bestimmungen des VwVG richtet, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

E. 1.2

Die Beschwerdelegitimation gibt zu keinen Bemerkungen Anlass (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG).

E. 1.3

Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist daher einzutreten.

E. 2

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition; es überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen - einschliesslich der unrichtigen und unvollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und von Rechtsfehlern bei der Ausübung des Ermessens - sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG). Es stellt sodann den rechtserheblichen Sachverhalt unter Vorbehalt der Mitwirkungspflichten der Parteien von Amtes wegen fest (Art. 12 und Art. 13 VwVG) und wendet das Recht grundsätzlich frei und von Amtes wegen an, ohne an die rechtliche Begründung der Parteibehrengen gebunden zu sein (Art. 62 Abs. 4 VwVG). Mit Blick auf

den Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen erübrigt sich vorliegend eine Beiladung des BAZL zur Interpretation der hier anwendbaren europarechtlichen Erlasse (vgl. dazu auch nachstehende E. 4.1).

E. 3.1

Der Beschwerdeführer rügt in prozessualer Hinsicht, die Vorinstanz habe seinem Antrag auf Beizug aller den «polizeilichen Verzeichnungen» zugrunde liegenden Akten zu Unrecht nicht stattgegeben und dadurch den Untersuchungsgrundsatz und das rechtliche Gehör verletzt. Die Vorinstanz wäre verpflichtet gewesen, gestützt auf eine eigene Würdigung der rechtserheblichen Umstände über seine Zuverlässigkeit zu entscheiden. Dies sei nur in Kenntnis der Akten möglich und eine unvollständige, mit Interpretationen gespickte Zusammenfassung der Geschehnisse genüge nicht. Die Akten seien im vorliegenden Beschwerdeverfahren beizuziehen. In materieller Hinsicht sei entscheidend, dass bei ihm nicht eine erweiterte, sondern lediglich eine normale Zuverlässigkeitsüberprüfung vorzunehmen sei. In der Durchführungsverordnung 2019/13 (recte: 2019/103) finde sich keine Bestimmung, die eine erweiterte Zuverlässigkeitsüberprüfung für die von ihm ausgeübte Tätigkeit als Supervisor im Gepäcksortierungsbereich erfordere, denn Anhang 1.2.3.1 der Durchführungsverordnung beziehe sich ausschliesslich auf Personen der Flugbesatzung. Wenn die Vorinstanz ihm den Flughafenausweis entziehe, obwohl sie diesen im Januar 2022 trotz der bekannten Verurteilung wegen Hausfriedensbruchs erteilt habe, verstosse sie gegen Treu und Glauben. In Bezug auf die polizeilichen Verzeichnungen sei zu beachten, dass sämtliche Vorfälle - mit Ausnahme desjenigen vom 27. Mai 2022 - aus den Jahren 2017 bis 2019 stammten.

E. 3.2

Die Vorinstanz wendet dagegen ein, derzeit hätten rund 23'000 Personen Zugang zum Sicherheitsbereich. Diese Personen würden periodisch, gemäss Durchführungsverordnung 2019/103 neu jährlich einer erweiterten periodischen Sicherheitsprüfung unterzogen. Es sei vom Gesetzgeber nicht vorgesehen, dass über diese Personen ein umfassendes Aktendossier geführt werden müsse. Ein Beizug der Daten gemäss Art. 108c Abs. 4 LFG sei nur geboten, wenn ihr die begründete Empfehlung der Kantonspolizei für ihren Entscheid nicht ausreiche. Ein solches Vorgehen mache auch deshalb Sinn, weil die Kantonspolizei im Gegensatz zum Flughafenhalter über die nötigen Grundlagen und Fachkenntnisse zur fundierten Abklärung und Beurteilung des rechtserheblichen Sachverhaltes verfüge. Der Flughafenhalter sei nicht Oberpolizeibehörde, welche die Empfehlung der Kantonspolizei in vollem Umfang unter Beizug sämtlicher Akten nochmals zu überprüfen habe. Die Tendenz des Beschwerdeführers, unter anderem unter Alkoholkonsum zu einem sehr aggressiven Verhalten zu neigen, sei aufgrund der verschiedenen polizeilichen Erkenntnisse und Informationen unübersehbar. Für den unbegleiteten Zugang zum Sicherheitsbereich müsse der Beschwerdeführer gemäss Ziff. 1.2.3 der Verordnung 2019/103 eine erweiterte Zuverlässigkeitsprüfung erfolgreich bestehen. Mit der Empfehlung gemäss Art. 108d LFG kläre die Polizei das Tatsachenfundament ab und gebe gestützt auf polizeiliche, rechtliche Erwägungen eine (faktisch) bindende Empfehlung ab. Im Zeitpunkt der Erteilung des Flughafenausweises im Januar 2022 habe sie von den übrigen Verzeichnungen, u.a. den Gewaltschutzmassnahmen und den Verstössen dagegen, noch keine Kenntnis gehabt. Mit Blick auf das hier zur Diskussion stehende Tatsachenfundament sei davon auszugehen, dass ein Flughafenausweis Antrag betreffend den Beschwerdeführer ohne weitere Vorfälle mit Ablauf von 5 Jahren nach dem Vorfall vom 27. Mai 2022 wieder gutgeheissen würde. Fakt

sei, dass der Beschwerdeführer in den letzten Jahren mehrmals den Strafverfolgungsbehörden negativ aufgefallen sei (letztmals im Mai 2022 und zuvor im Mai 2021). Gemäss der Empfehlung der Kantonspolizei und ihrer darauf gestützten Beurteilung fehle es dem Beschwerdeführer an der notwendigen Zuverlässigkeit. Das höherrangige Interesse an der Wahrung der Luftsicherheit überwiege die Individualinteressen des Beschwerdeführers.

E. 4.1

Für den Betrieb von Flughäfen ist gemäss Art. 36a Abs. 1 LFG eine Konzession erforderlich. Mit der Konzessionierung wird das Recht verliehen, einen Flughafen gewerbmässig zu betreiben. Zugleich ist der Konzessionär verpflichtet, einen ordnungsgemässen, sicheren Betrieb zu gewährleisten (Art. 36a Abs. 2 LFG). Bestimmungen zur Sicherheit auf Flughäfen finden sich auf internationaler Ebene im Anhang der Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 der Kommission vom 5. November 2015 zur Festlegung detaillierter Massnahmen für die Durchführung der gemeinsamen Grundstandards für die Luftsicherheit (Amtsblatt der Europäischen Union [ABl.] L 299/3 vom 14. November 2015; nachfolgend: Verordnung 2015/1998). Daraus geht hervor, dass zu den Sicherheitsbereichen namentlich Personen Zugang haben, die über einen gültigen Flughafenausweis verfügen (Ziff. 1.2.2.2 Bst. c des Anhangs zur Verordnung 2015/1998). Am 24. Januar 2019 wurde die Durchführungsverordnung (EU) 2019/103 der Kommission vom 23. Januar 2019 zur Änderung der Verordnung 2015/1998 in Bezug auf Präzisierung, Harmonisierung und Vereinfachung sowie die Verstärkung bestimmter spezifischer Luftsicherheitsmassnahmen (ABl. L 21/13; nachfolgend: Verordnung 2019/103) publiziert. Mit Erlass dieser Verordnung wurden unter anderem die Bestimmungen im Zusammenhang mit der Ausstellung von Flughafenausweisen verschärft. So darf gemäss der neuen Ziff. 1.2.3.1. des Anhangs zur Verordnung 2015/1998 ein Flughafenausweis einer Person nur ausgestellt werden, wenn sie diesen aus betrieblichen Gründen benötigt und erfolgreich eine erweiterte Zuverlässigkeitsprüfung gemäss Ziff. 11.1.3 absolviert hat (Ziff. 2 des Anhangs zur Verordnung 2019/103). Eine solche Prüfung umfasst gemäss der geänderten Ziff. 11.1.3 des Anhangs zur Verordnung 2015/1998 zumindest die Feststellung der Identität der betreffenden Person anhand der zum Nachweis vorgelegten Papiere (Bst. a), die Prüfung der Strafregistereinträge in allen Staaten des Wohnsitzes mindestens während der letzten fünf Jahre (Bst. b), die Prüfung von Lücken bei Beschäftigungs- und Ausbildungszeiten sowie sonstigen Lücken mindestens während der letzten fünf Jahre (Bst. c) sowie Erkenntnisse und sonstige einschlägige Informationen, die den zuständigen nationalen Behörden zur Verfügung stehen und nach deren Einschätzung für die Eignung einer Person zur Ausübung einer Funktion, die eine erweiterte Zuverlässigkeitsüberprüfung erfordert, von Belang sein können (Bst. d) (Ziff. 26 des Anhangs zur Verordnung 2019/103). Die Zuverlässigkeitsprüfung gilt gemäss der neuen Ziff. 11.1.6. des Anhangs zur Verordnung 2015/1998 als nicht bestanden, wenn nicht alle Elemente erfolgreich abgeschlossen wurden oder wenn diese Elemente nicht jederzeit hinreichende Gewähr für die Zuverlässigkeit der betreffenden Person bieten (Ziff. 26 des Anhangs der Verordnung 2019/103). Der (geänderte) Anhang der Verordnung 2015/1998 ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts, zumindest was die Bestimmungen zu den Flughafenausweisen betrifft, unmittelbar anwendbar, da er hinreichend genaue und klare Bestimmungen in Bezug auf den betreffenden Regelungsbereich enthält (BGE 144 II 376 E. 9.4.1 mit Hinweisen).

E. 4.2.1

Die Durchführung der Zuverlässigkeitsprüfung für alle Personen, die Zugang zum Sicherheitsbereich eines Flugplatzes haben oder erhalten sollen, ist Sache des Flughafenhalters (Art. 108b Abs. 1 Bst. b LFG; vgl. bereits BGE 144 II 376 E. 7-9). Die Zuverlässigkeitsprüfung umfasst gemäss Art. 108b Abs. 2 LFG zumindest die Verifizierung der Identität der betreffenden Person (Bst. a), die Überprüfung, ob Vorstrafen vorhanden oder Strafverfahren hängig sind (Bst. b) und die Kontrolle des Lebenslaufs, insbesondere die Angaben über bisherige Beschäftigungen, Ausbildungen und Auslandsaufenthalte (Bst. c). Sie darf nur mit Einwilligung der zu prüfenden Person durchgeführt werden und diese kann, wenn der Zugang zum Sicherheitsbereich nicht gewährt wird, eine Verfügung verlangen (Art. 108b Abs. 3 LFG). Die Abklärung und Prüfung des Sicherheitsrisikos wird grundsätzlich durch die Kantonspolizei durchgeführt (vgl. Art. 108c Abs. 1 LFG; Botschaft vom 22. Mai 2019 zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus [nachfolgend: Botschaft], BBl 2019 4751, 4837). Die zuständige kantonale Polizeistelle kann zur Abklärung des Sicherheitsrisikos Daten aus dem Strafregister erheben, einschliesslich Daten über hängige Strafverfahren, sowie beim Nachrichtendienst des Bundes Auskünfte einholen (Art. 108c Abs. 2 LFG). Die Polizeistelle übermittelt dem Flughafenhalter sodann die Daten, die für den Erlass der Verfügung nach Art. 108b Abs. 3 LFG benötigt werden, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten und Persönlichkeitsprofilen (Art. 108c Abs. 4 LFG). Auf Antrag des Flughafenhalters gibt sie zudem eine Empfehlung ab, der betreffenden Person Zugang zum Sicherheitsbereich des Flughafens zu gewähren oder nicht (Art. 108d LFG). Die Zuverlässigkeitsprüfung ist in regelmässigen Abständen zu wiederholen (Art. 108e Satz 1 LFG; vgl. auch Botschaft, BBl 2019 4751, 4838).

E. 4.2.2

Gemäss Art. 108c Abs. 1 LFG ist die Abklärung und Prüfung des Sicherheitsrisikos Sache der zuständigen kantonalen Polizeistelle. Dem Flughafenhalter ist zum Entscheid über die Zuverlässigkeit einer Person somit eine Behörde beigegeben, die gestützt auf ihre Fachkenntnisse das Sicherheitsrisiko beurteilt und eine Empfehlung darüber abgibt, der betreffenden Person Zugang zum Sicherheitsbereich des Flughafens zu gewähren oder nicht (Art. 108d LFG). Die Empfehlung ist nicht verbindlich (Botschaft, BBl 2019 4751, 4838). Zuständig für den Entscheid über die Zuverlässigkeit einer Person bleibt somit der Flughafenhalter (Art. 108b Abs. 1 Bst. b LFG). Dieser darf den Entscheid nicht vollständig aus der Hand geben, auch wenn er in der Praxis nicht ohne Grund von einer abgegebenen Empfehlung abweichen wird (Botschaft, BBl 2019 4751, 4838). Der Flughafenhalter ist entsprechend verpflichtet, unter Wahrung der Parteirechte den massgebenden Sachverhalt auf der Grundlage einer allfälligen Empfehlung selbst zu würdigen und auf diese Weise der Entscheidung über die Zuverlässigkeit einer Person seine eigenen (rechtlichen) Überlegungen zu Grunde zu legen (vgl. Urteil des BVGer A-1251/2012 vom 15. Januar 2014 E. 6.3.3 mit Hinweisen).

E. 5.1

Der Beschwerdeführer rügt in formeller Hinsicht, die Vorinstanz habe zu Unrecht nicht alle ihrem Entscheid zugrunde gelegten Akten bei der Kantonspolizei eingefordert.

E. 5.2.1

Das Recht auf Akteneinsicht ist Teilgehalt des verfassungsmässigen Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung; BV, SR 101). Es soll den Parteien

ermöglichen, sich im betreffenden Verfahren wirkungsvoll zu äussern und geeignete Beweise führen oder bezeichnen zu können. Für das Bundesverwaltungsverfahren wird das Akteneinsichtsrecht in den Bestimmungen von Art. 26 bis 28 VwVG ergänzt und konkretisiert. Eine Verfahrenspartei hat insbesondere Anspruch auf Einsicht in die Eingaben von Parteien, die Vernehmlassungen von Behörden und alle als Beweismittel dienenden Aktenstücke (Art. 26 Abs. 1 Bst. a und b VwVG). Das Recht auf Akteneinsicht nach Art. 26 VwVG erstreckt sich auf alle verfahrensrelevanten Unterlagen, auf die sich der Entscheid stützen kann (vgl. BGE 133 I 100 E. 4.3 bis 4.6; Urteil des BGer 1C_674/2013 vom 12. Dezember 2013 E. 2.2). Eine Behörde darf die Einsichtnahme in Akten verweigern, wenn wesentliche öffentliche oder private Interessen die Geheimhaltung erfordern (Art. 27 Abs. 1 Bst. a und b VwVG). Sie hat dazu eine Interessenabwägung vorzunehmen. Die Verweigerung der Einsichtnahme darf sich dabei nur auf die Aktenstücke erstrecken, für die Geheimhaltungsgründe bestehen (Art. 27 Abs. 2 VwVG), d.h. sie muss sich auf das Erforderliche beschränken. Diese gesetzliche Konkretisierung des Verhältnismässigkeitsprinzips führt zu einem Anspruch auf Einsicht in alle übrigen Akteninhalte, deren Offenlegung keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. Wird einer Partei die Einsichtnahme in ein Aktenstück verweigert, so darf auf dieses zum Nachteil der Partei nur abgestellt werden, wenn ihr die Behörde von seinem für die Sache wesentlichen Inhalt mündlich oder schriftlich Kenntnis und ihr ausserdem Gelegenheit gegeben hat, sich zu äussern und Gegenbeweismittel zu bezeichnen (Art. 28 VwVG; zum Ganzen BVGE 2019 VII/6 E. 4.2; Urteile des BVer A-2844/2010 vom 20. März 2013 E. 3.1 f. und A-3103/2011 vom 9. Mai 2012 E. 7). Zuständig für die Durchführung der Akteneinsicht ist grundsätzlich die (voraussichtlich) verfügende Behörde. Stützt sich der Entscheid auf Akten anderer Stellen, obliegt der Entscheid für die Durchführung der Akteneinsicht in der Regel derjenigen Behörde, die das Verfahren führt (Stephan C. Brunner, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2. Aufl. 2019, Art. 26 N. 14; vgl. dazu auch BGE 129 I 249 E. 4.2). Das Akteneinsichtsrecht der betroffenen Person umfasst die Unterlagen, die geeignet sind, als Grundlage für ihren Entscheid zu dienen. Dabei handelt es sich um jene Unterlagen, die der entscheidenden Behörde tatsächlich zur Verfügung stehen. Das Recht auf Akteneinsicht erstreckt sich hingegen nicht auf Schriftstücke anderer Behörden, solange die Entscheidungsinstanz nicht von Amtes wegen oder auf Antrag einer Partei auf diese verweist (vgl. Urteil des BVer A-1221/2020 vom 21. Februar 2022 E. 3.3.2 m.w.H.; Urteil des BGer 2A.294/2002 vom 3. Juli 2002 E. 2.1). Wo Spezialgesetze das Akteneinsichtsrecht eingehender regeln, beurteilt sich das Akteneinsichtsrecht nach den entsprechenden Erlassen (Bernhard Waldmann/Magnus Oeschger, in: Waldmann/Krauskopf [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. Aufl. 2023, Art. 26 N. 29).

E. 5.2.2

Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör folgt unter anderem die Pflicht der Behörde, ihren Entscheid in nachvollziehbarer Weise zu begründen (Art. 35 Abs. 1 VwVG; Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK). Die Begründung einer Verfügung hat im Allgemeinen den rechtserheblichen Sachverhalt sowie die anwendbaren Rechtsnormen zu enthalten und sodann die rechtliche Würdigung (Subsumtion) des Sachverhalts und die Rechtsnormen aufzuzeigen. Dabei muss die Vorinstanz sich nicht mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzen und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegen, sondern kann sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Die Begründung muss so

abgefasst sein, dass sich die betroffene Person über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (BGE 143 III 65 E. 5.2; 142 II 49 E. 9.2; Urteil des BGer 8C_754/2021 vom 21. Dezember 2021 E. 5.2).

E. 5.3

Wie vorstehend ausgeführt (E. 4.2.1 hiavor), sehen die spezialgesetzlichen Normen vor, dass die Kantonspolizei grundsätzlich die Abklärung des Sicherheitsrisikos vorzunehmen hat, wobei diese einerseits Daten des Flughafenhalters (Art. 108c Abs. 1 i.V.m. Art. 108b Abs. 2 LFG), andererseits solche aus dem Strafregister, einschliesslich der Daten über hängige Strafverfahren, erheben und beim Nachrichtendienst des Bundes Auskünfte einholen kann (Art. 108c Abs. 2 LFG). Der Flughafenhalter stützt seine Verfügung alsdann auf die Daten, die für den Erlass einer Verfügung gemäss Art. 108b Abs. 3 LFG benötigt werden, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten und Persönlichkeitsprofilen (Art. 108c Abs. 4 LFG). Mit Blick auf diese gesetzliche Verfahrensordnung hat der Flughafenhalter auf eine begründete Empfehlung der zur Abklärung des Sicherheitsrisikos zuständigen kantonalen Polizeistelle abzustellen. Letztere übermittelt dem Flughafenhalter die für den Erlass der (den Zugang zum Sicherheitsbereich ablehnenden) Verfügung notwendigen Daten. In Anbetracht dieser Konzeption des Gesetzgebers obliegt der zuständigen Polizeistelle die Abklärungshoheit, wobei sie auf Antrag des Flughafenhalters auch noch eine Empfehlung zur Frage der Gewährung des Zugangs zum Sicherheitsbereich des Flughafens abgibt. In Nachachtung dieser Verfahrensregelung und des Rückweisungsurteils A-5566/2022 vom 15. Februar 2023 in dieser Sache hat die Vorinstanz bei der zuständigen Kantonspolizei eine Ergänzung des Sachverhaltes und der Begründung der Empfehlung eingeholt. Mit Schreiben vom 1. März 2022 hat die Kantonspolizei zum Gesuch der Vorinstanz Stellung bezogen, indem sie gestützt auf die bei ihr vorhandenen Einträge in den Systemen Polis (vgl. dazu §§ 1 ff. der Verordnung über das Polizei-Informationssystem POLIS vom 13. Juli 2005, POLIS-Verordnung, LS 551.103) und Vostra (vgl. dazu Art. 1 ff. der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA, Strafregisterverordnung, StReV, SR 331) zu den insgesamt 11 Verzeichnissen detaillierte Angaben festgehalten hat. Gestützt auf eine Würdigung des von ihr ermittelten Tatsachenfundaments ist die Kantonspolizei zum Schluss gelangt, dass erhebliche Zweifel an der Zuverlässigkeit des Beschwerdeführers bestehen, da er mehrmals gewalttätig aufgefallen sei und als Beschuldigter bzw. als gefährdende Person polizeilich erfasst werden müssen. Wenn der Gesetzgeber - wie hier - die kantonale Polizeistelle mit Abklärung des Sachverhaltes betraut, so erweist sich das Abstellen auf das kantonale Datenbearbeitungs- und Informationssystem POLIS sowie das VOSTRA grundsätzlich als sachgerecht. Denn anders als im Strafprozessrecht geht es im hier zur Diskussion stehenden Verwaltungsbereich nicht ausschliesslich um den Nachweis strafrechtlicher Tatbestände, sondern auch um weitere Tatsachenelemente, welche Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Beurteilung der Zuverlässigkeit erlauben. Dies zumal der Gesetzgeber die Polizeistelle auch zum Beizug von Daten über hängige Verfahren (Art. 108c Abs. 2 Bst. a LFG) ermächtigt hat. Das System POLIS bezweckt insbesondere das Erstellen von Berichten und Lagebeurteilungen, die Dokumentation polizeilichen Handelns, die Recherche sowie das Erstellen von Täterschaftsprofilen (§ 4 Bst. b, d, e und f POLIS-Verordnung). Dass die Vorinstanz - wie vom Beschwerdeführer

gefordert - für die jeweiligen Verzeichnungen zwingend über sämtliche Akten verfügen muss, ist für eine Beurteilung der Zuverlässigkeit nicht erforderlich und geht aus den zitierten Normen des LFG auch nicht hervor. Vielmehr darf sie sich auf die ihr von der zuständigen Kantonspolizei übermittelten Daten des entsprechenden Datenbearbeitungs- und Informationssystems stützen. Hinzu kommt, dass den Beschwerdeführer im vorliegenden Verwaltungsverfahren auch Mitwirkungspflichten treffen (Art. 13 VwVG). Dem Beschwerdeführer steht es einerseits offen, bei der Polizeistelle ein Gesuch um Einsicht in die ihn interessierenden Akten zu stellen (vgl. dazu § 11 POLIS-Verordnung); andererseits ist es ihm auch unbenommen, gegebenenfalls von seinem Berichtigungsrecht (§ 13 POLIS-Verordnung) Gebrauch zu machen (vgl. dazu auch BGE 138 I 256 E. 5.1 und 5.2; Urteil des BGer 1C_51/2008 vom 30. September 2008 E. 2.3). Aus dem Gesagten folgt, dass die Vorinstanz in Nachachtung des Urteils A-556/2022 den massgeblichen Sachverhalt hat ergänzen lassen und über die für die (erneute) Zuverlässigkeitsbeurteilung notwendigen Daten verfügt hat. Eine Pflicht, sämtliche Akten der Polizeistelle bzw. von anderen Behörden beizuziehen, kann weder aus dem LFG noch aus den allgemeinen verfahrensrechtlichen Bestimmungen abgeleitet werden. Die von ihr beigezogenen Daten wurden dem Beschwerdeführer alsdann im Rahmen des rechtlichen Gehörs zur Verfügung gestellt und er hat von seiner Gelegenheit zur Stellungnahme mit Eingaben seines Rechtsvertreters vom 15. März 2023 und 21. April 2023 auch Gebrauch gemacht. Damit hat die Vorinstanz dem Gehörsanspruch des Beschwerdeführers hinreichend Rechnung getragen. Ob und gegebenenfalls in welchem Umfang die Vorinstanz weitere Daten respektive Akten für die Zuverlässigkeitsüberprüfung beizieht, liegt in ihrem (pflichtgemäss auszuübenden) Ermessen. Vorliegend durfte sie das Aktenbeizugsbegehren ablehnen, da sie gestützt auf die ihr zur Verfügung stehenden Daten zur Überzeugung gelangt ist und begründet hat, dass der Beizug weiterer Akten keine weitere Klärung des relevanten Sachverhaltes für das bei ihr hängige Verwaltungsverfahren herbeizuführen vermag. Dies zumal der Beschwerdeführer keine substantiierten Rügen vorgebracht hat, welche an den polizeilich erhobenen Tatbeständen begründete Zweifel hätten wecken können. In der damit verbundenen antizipierten Beweiswürdigung kann keine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör erblickt werden (vgl. dazu BGE 122 II 464 E. 4a S. 469; 122 V 157 E. 1d S. 162; Urteil des BGer 7B_205/2022 vom 25. Oktober 2023 E. 3.3 m.w.H.). Daraus folgt, dass die Vorinstanz vom beantragten Beizug sämtlicher polizeilicher Akten absehen durfte, ohne den Gehörsanspruch des Beschwerdeführers zu verletzen.

E. 5.4

Gestützt auf die ergänzenden Sachverhaltsfeststellungen und die Würdigung durch die Kantonspolizei Zürich ist die Vorinstanz zur Überzeugung gelangt, dass aufgrund der Gesamtheit der zu berücksichtigenden Vorfälle die Zuverlässigkeit des Beschwerdeführers im Hinblick auf die Gewährung des Zugangs zum Sicherheitsbereich nicht mehr gegeben sei. Zur Begründung hat sie unter Verweis auf ihre Stellungnahme vom 22. März 2023 namentlich angeführt, dass bei ihm eine Tendenz bestehe, unter anderem unter Alkoholkonsum zu einem aggressiven Verhalten zu neigen. Das entsprechende Verhalten sei zudem von ihrem Sicherheitsdienst selbst rapportiert worden und habe zu einem Hausverbot geführt. Überdies liessen die Gewaltschutzmassnahmen auf ein erhebliches Gefährdungspotenzial schliessen. Damit ist die Vorinstanz ihrer Pflicht zur eigenständigen Würdigung und Begründung der Empfehlung der kantonalen Polizeistelle hinreichend nachgekommen.

E. 5.5

Aus dem Gesagten folgt, dass die Vorinstanz weder das Akteinsichtsrecht noch ihre Begründungspflicht verletzt hat, so dass die angefochtene Verfügung in formeller Hinsicht nicht zu beanstanden ist. Folglich besteht für das Bundesverwaltungsgericht kein Anlass, dem Antrag auf Beizug der entsprechenden Akten bei den zuständigen Behörden stattzugeben.

E. 6

Zu prüfen ist im Weiteren der Einwand des Beschwerdeführers, die Vorinstanz hätte nicht eine erweiterte, sondern lediglich eine normale Zuverlässigkeitsprüfung vornehmen dürfen.

E. 6.1

Als Sicherheitsbereiche gelten insbesondere jene Teile eines Flughafens, die kontrolliertes aufgegebenes Gepäck durchlaufen kann oder in denen es aufbewahrt wird, sofern es sich nicht um gesichertes Gepäck handelt (Ziff. 1.1.2.1 Bst. b des Anhangs der Verordnung 2015/98). Für den Zugang zu Sicherheitsbereichen müssen Personen (von hier nicht zutreffenden alternativen Voraussetzungen abgesehen) über einen gültigen Flughafenausweis verfügen (Ziff. 1.2.2.2 Bst. c des Anhangs der Verordnung 2015/98). Gemäss der (mit Verordnung 2019/103) revidierten Ziff. 1.2.3.1 des Anhangs der Verordnung 2015/1998 darf ein Flughafenausweis nur einer Person ausgestellt werden, die diesen aus betrieblichen Gründen benötigt und eine erweiterte Zuverlässigkeitsprüfung gemäss Ziff. 11.1.3 erfolgreich absolviert hat. Ausweise von Personen, die eine erweiterte Zuverlässigkeitsprüfung nicht bestehen, sind unverzüglich zu sperren bzw. einzuziehen (Ziff. 1.2.3.3 des Anhangs der Verordnung 2015/1998).

E. 6.2

Der Beschwerdeführer war vor seiner Entlassung als Supervisor in der Gepäcksortierung angestellt. Er bestreitet nicht, dass für die Tätigkeit als Supervisor der Gepäcksortierung ein Flughafenausweis erforderlich ist. Daraus folgt, dass er für seine Tätigkeit auf das erfolgreiche Bestehen einer erweiterten Zuverlässigkeitsprüfung angewiesen ist. Entgegen seiner Argumentation bezieht sich Ziff. 1.2.3.1 der Verordnung 2015/1998 denn auch nicht ausschliesslich auf Personen der Flugbesatzung. Soweit er zur Begründung seines Standpunktes auf die Anwendung des Luftfahrtgesetzes bzw. von Art. 108b Abs. 2 LFG verweist, ist ihm ferner entgegen zu halten, dass das LFG die Unterscheidung zwischen normaler und erweiterter Zuverlässigkeitsprüfung nicht trifft, so dass diesbezüglich die unmittelbar anwendbaren Bestimmungen der Verordnung 2015/1998 (vgl. dazu E. 4.1 hiavor) greifen. Soweit der Beschwerdeführer einwendet, es genüge vorliegend in Anwendung von Ziff. 11.1.2 eine normale Zuverlässigkeitsprüfung, kann ihm nicht gefolgt werden. Die Erteilung dieses Ausweises setzt eine erweiterte Zuverlässigkeitsprüfung voraus.

E. 7

Streitig und zu prüfen bleibt, ob die Vorinstanz dem Beschwerdeführer den Flughafenausweis zu Recht u.a. auf der Grundlage der polizeilichen Empfehlung und der insgesamt 11 Verzeichnungen entzogen hat.

E. 7.1.1

Am 27. Mai 2022 stellte sich der Beschwerdeführer laut polizeilicher Tatbestandsaufnahme auf dem BP-Tankstellenareal in der Nähe der Flughafengebäude in stark alkoholisiertem

Zustand einem rückwärtsfahrenden Personenwagen in den Weg und versuchte ohne nachvollziehbaren Grund, dem Lenker das Einparken zu verunmöglichen. Er wurde daraufhin mit einer polizeilichen Wegweisung für 24 Stunden belegt.

E. 7.1.2

Der Beschwerdeführer wurde mit rechtskräftigem Strafbefehl vom 15. Juli 2021 wegen Hausfriedensbruchs zu einer bedingten Geldstrafe von 30 Tagessätzen zu je Fr. 90.-- und einer Busse von Fr. 500.-- verurteilt, weil er am 26. Mai 2021 das Marché Bistro beim Flughafen Zürich betreten und sich dort aufgehalten hat, obwohl ihm dort ein 2-jähriges Hausverbot erteilt worden war.

E. 7.1.3

Am 9. Oktober 2019 mischte sich der Beschwerdeführer gemäss polizeilicher Tatbestandsaufnahme in alkoholisiertem Zustand auf dem Flughafenareal in ein Gespräch zwischen einem Taxifahrer und dessen Fahrgästen ein. Dabei habe er sich mit seinem Flughafenausweis ausgewiesen und zum Taxichauffeur gesagt: «Ich fické dein Gott!» Nach einem verbalen Streit zwischen den Parteien habe der Beschwerdeführer mit seiner Faust auf die Motorhaube des Personenwagens geschlagen, mit heruntergelassener Hose die Taxifahrer-Türe geöffnet und dem Taxifahrer die Faust ins Gesicht geschlagen. Danach habe er dem Taxifahrer Bier ins Gesicht geschüttet. Eine unbeteiligte Auskunftsperson habe das Verhalten des Beschwerdeführers als sehr aggressiv bezeichnet.

E. 7.1.4

Am 18. April 2019 wurde der Beschwerdeführer wegen einer Tätlichkeit verzeigt, weil er seine Ehefrau an deren Wohnort mit der flachen Hand ins Gesicht geschlagen habe. In der Folge wurden gegen ihn Massnahmen nach dem Gewaltschutzgesetz des Kantons Zürich (GSG; LS 351) angeordnet.

E. 7.1.5

Am 9. Dezember 2018 wurde der Beschwerdeführer im automatisierten Polizeifahndungssystem RIPOL zur Aufenthaltsausforschung ausgeschrieben, weil er sich nicht ordnungsgemäss am neuen Wohnort angemeldet hatte.

E. 7.1.6

Am 26. April 2018 wurde der Beschwerdeführer wegen Missachtung eines Kontakt- und Rayonverbotes sowie eines tätlichen Angriffs auf seine Ehefrau verzeigt und am 26. Juni 2018 wurde aufgrund einer erneuten Missachtung des Rayonverbotes polizeilich festgenommen.

E. 7.1.7

Am 21./22. Februar 2018 wurden beim Beschwerdeführer nach einer Haftentlassung Ersatzmassnahmen gemäss Art. 237 der Strafprozessordnung (SR 312.0) angeordnet.

E. 7.1.8

Im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt wurde der Beschwerdeführer von seiner Ehefrau wegen Nötigung und mehrfacher Tätlichkeiten angezeigt. Dabei habe er seiner Ehefrau unter anderem mit dem Tod, der Wegnahme des gemeinsamen Kindes sowie der Anzeige bei der Polizei gedroht, falls sie ihn verlassen oder ihrerseits bei der Polizei Anzeige erstatten würde. In der Folge wurde er am 31. Januar 2018 verhaftet und es wurden

Massnahmen nach dem Gewaltschutzgesetz (Wegweisung aus der Wohnung, Betret- und Kontaktverbot) angeordnet.

E. 7.2

Der Beschwerdeführer bringt keine substantiierten Rügen vor, welche begründete Zweifel an den - gemäss dem im Datenbearbeitungs- und Informationssystem POLIS - rapportierten Sachverhalten zu wecken oder zu relativieren vermöchten. Wenn er vorbringt, er sei davon ausgegangen, dass er trotz Hausverbotes berechtigt gewesen sei, sich im Aussenbereich des Marché Bistro aufzuhalten, so steht diese Argumentation im Widerspruch zum Strafbefehl. Wie die Vorinstanz mit Recht einwendet, musste der Beschwerdeführer von den Sicherheitsbeauftragten des Flughafens zudem bereits vor dem Hausfriedensbruch wiederholt wegen Verstosses gegen die Hausordnung ermahnt werden (vgl. Vorakten C-2a bis C-2c). Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers kann er sodann daraus, dass ihm der Flughafenausweis im Januar 2022 einstweilen gestützt auf eine normale Zuverlässigkeitsprüfung erteilt worden war, nichts zu seinen Gunsten ableiten. Denn von den weiteren belastenden Sachverhalten, die sich vor dem Hausfriedensbruch vom 26. Mai 2021 ereignet hatten, hatte die Vorinstanz damals noch keine Kenntnis. Es kann ihr folglich kein Verstoss gegen den Grundsatz von Treu und Glauben angelastet werden. Zusätzlich belastend wirkt sich aus, dass sich die Vorfälle vom 9. Oktober 2019, vom 26. Mai 2021 sowie vom 27. Mai 2022 allesamt auf dem Areal des Flughafens ereigneten und damit zumindest einen örtlichen Konnex zu seiner beruflichen Tätigkeit aufweisen. Mit Blick auf die Vielzahl der vorstehend dargelegten polizeilichen Verzeichnungen durfte die Vorinstanz mit Recht von einem massgebenden Gewaltpotenzial respektive einer Neigung zu aggressivem Verhalten, namentlich auch unter Alkoholeinfluss, ausgehen. Zwar ist zutreffend, dass eine Vielzahl der polizeilich erfassten Vorfälle im Zusammenhang mit dem Konflikt mit seiner damaligen Ehefrau stehen und die Ehe inzwischen geschieden ist. Allerdings können diese verschiedenen Vorfälle, die namentlich auch körperliche Aggressionen des Beschwerdeführers beinhalteten, im Rahmen der Würdigung der Persönlichkeit des Beschwerdeführers nicht unbeachtet bleiben. Mit Blick auf die Gesamtheit der den Beschwerdeführer belastenden Tatbestände hat die Vorinstanz ihren Ermessensspielraum nicht verletzt, wenn sie bei ihm die Zuverlässigkeit verneint hat.

E. 7.3

Der Beschwerdeführer macht schliesslich geltend, der Entzug des Flughafenausweises sei unverhältnismässig, weil er damit seine über 10-jährige Anstellung und damit sein existenzsicherndes Einkommen verloren habe.

E. 7.3.1

Staatliches Handeln sowie auch das Handeln von mit öffentlichen Aufgaben beauftragten Privaten haben sich grundsätzlich am Gebot der Verhältnismässigkeit zu orientieren (Art. 5 Abs. 2 BV). Dieses verlangt von einer Massnahme, dass sie mit Blick auf das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel geeignet, erforderlich und bezüglich Eingriffszweck und -wirkung ausgewogen, mithin dem Betroffenen zumutbar ist. Bei der Beurteilung dieser Frage sind die einander gegenüberstehenden öffentlichen und privaten Interessen gegeneinander abzuwägen.

E. 7.3.2

Der Entzug des Flughafenausweises ist eine geeignete Massnahme, um die angestrebte Sicherheit in den Sicherheitsbereichen am Flughafen zu gewährleisten. Mit Blick auf die

zahlreichen Ermahnungen, welche den Beschwerdeführer nicht dauerhaft zu einem regelkonformen Verhalten motiviert haben, erweist sich der Entzug im konkreten Fall auch als erforderlich, da keine mildere Massnahme ersichtlich ist, ohne dass die gebotene Sicherheit infrage gestellt würde. Im Rahmen der Interessenabwägung ist seitens des Beschwerdeführers zwar zu beachten, dass er mit dem Entzug des Flughafenausweises seine Arbeitsstelle und damit seine Existenzgrundlage verloren hat. Allerdings steht diesem Eingriff das grosse öffentliche Interesse an der Sicherheit im öffentlichen Raum respektive an der Flugsicherheit entgegen (vgl. dazu auch Pierre Tschannen/Markus Müller/Markus Kern, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Bern 2022, § 20 Rz. 439, § 54 Rz. 1485 ff.). Der im Hinblick auf die Gefährdung der Sicherheit erfolgte Entzug des Flughafenausweises wahrt das öffentliche Interesse, das im konkreten Fall das private finanzielle Interesse des Beschwerdeführers überwiegt. Insgesamt erweist sich die Massnahme als zumutbar und damit als verhältnismässig.

E. 8.1

Bei diesem Verfahrensausgang gilt der Beschwerdeführer als unterliegend. Er hat daher die auf Fr. 1'000.-- festzusetzenden Verfahrenskosten (vgl. Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE; SR 173. 320.2]) zu tragen (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG; Art. 6a VGKE). Der geleistete Kostenvorschuss in der gleichen Höhe wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

E. 8.2

Die obsiegende Vorinstanz hat als Bundesbehörde keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (vgl. Art. 7 Abs. 3 VGKE). Dem unterliegenden Beschwerdeführer steht ebenfalls keine Entschädigung zu (Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 Abs. 1 VGKE).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.