

**Stellungnahme
Gesetzentwurf der Bundesregierung**

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Luftsicherheitsgesetzes
BT-Drucksachen 18/9752, 18/9833**

Vorbemerkungen

Der Fachverband Aviation im BDSW Bundesverband für Sicherheitswirtschaft bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme in der öffentlichen Sitzung des Bundestagsinnenausschusses am Montag, den 7. November 2016. Der Fachverband Aviation vertritt Sicherheitsunternehmen, die sich mit Sicherheitsmaßnahmen/-aufgaben nach dem LuftSiG sowie Service- und Fluggastdiensten an Verkehrsflughäfen beschäftigen. Die Mitgliedsunternehmen des Fachverbandes Aviation beschäftigen über 20.000 private Sicherheitskräfte, die u. a. die Aufgaben der §§ 5, 8 und 9 LuftSiG ausüben sowie als Beteiligte der sicheren Lieferkette agieren. Sie sind somit unmittelbar durch die geplante Änderung des Luftsicherheitsgesetzes betroffen.

Der von der Bundesregierung vorgelegte Gesetzentwurf zur Änderung des Luftsicherheitsgesetzes wurde seit langem erwartet. Nachdem die ursprüngliche Luftsicherheitsverordnung (EG) Nr. 2320/2002 bereits im Jahr 2008 von der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 abgelöst wurde und diese Grundverordnung wiederum durch die Verordnung (EG) Nr. 272/2009 ergänzt und mit der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 185/2010 sowie zahlreichen Änderungsverordnungen in den kommenden Jahren präzisiert wurde, war die Anpassung des nationalen Luftsicherheitsrechts an die europäische Rechtslage mehr als überfällig. Insofern ist mit der Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 185/2010 aufgrund der seit 1. Februar 2016 geltenden Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2015/1998 ein besonders passender Zeitpunkt für die Novellierung gefunden.

Der Gesetzentwurf trägt auch den Anforderungen an die „sichere Lieferkette“ Rechnung, die aufgrund aktueller Weltgeschehnisse immer mehr in den Fokus gerückt ist. Neben den Personen- und Gepäckkontrollen, den Eigensicherungspflichten der Flughäfen und der Fluggesellschaften wird dadurch die Bedeutung der „vierten Säule“ in der deutschen Luftsicherheit gestärkt.

Nicht nur die veralteten Verweisungen auf die ursprüngliche Luftsicherheitsverordnung, auch mehrere Entscheidungen des BVerfG zur Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz und Nichtigkeit vereinzelter Normen des LuftSiG (z. B. § 14 Abs. 3 LuftSiG oder § 13 Abs. 3 S. 2 und 3 LuftSiG) gestalteten das LuftSiG zunehmend unübersichtlich.

Aus den vorgenannten Gründen begrüßt der Fachverband Aviation im BDSW den Gesetzentwurf zur Änderung des Luftsicherheitsgesetzes grundsätzlich.

Der Fachverband Aviation im BDSW bedauert aber auch, dass mit der Novellierung des Luftsicherheitsgesetzes keine grundsätzliche Revision der Zuständigkeiten für die Luftsicherheitsaufgaben stattfinden wird. Schon seit Jahren fordern die im Fachverband Aviation des BDSW organisierten Unternehmen, dass die Luftsicherheitsaufgaben bundeseinheitlich durch eine einzige nationale Luftsicherheitsbehörde verantwortet werden, wie es auch von der Europäischen Union gewünscht ist. Die Zuständigkeiten regeln sich jedoch weiterhin nach § 16 LuftSiG.

Daraus ergeben sich häufig Kompetenzüberschneidungen sowie teilweise unterschiedliche Anwendungen von Luftsicherheitsvorschriften. Es kommt durch die Beteiligung verschiedener Behörden am Gesamtprozess in der Vergangenheit immer wieder zu Fragestellungen, die nicht zentral adressiert und somit auch nicht zentral beantwortet werden konnten. Daraus resultieren oftmals Zeitverzug und eine unklare und bundesweit uneinheitliche Arbeitspraxis, wodurch eine korrekte Sicherheitsdienstleistung in der Praxis häufig unnötig erschwert wird.

Im vorliegenden Entwurf findet sich keinerlei Hinweis darauf, ob zukünftig eine Klarstellung der Zuständigkeiten zu erwarten ist und ob Luftsicherheitsaufgaben i. S. d. Gesetzentwurfs zukünftig bundeseinheitlich durch eine einzige nationale Luftsicherheitsbehörde verantwortet werden sollen.

Beides wäre wünschenswert und entsprechend deutlich in den Gesetzentwurf aufzunehmen.

Allgemeine Anmerkungen

Die Angleichung der Bereichsbezeichnungen an die EU-rechtliche Systematik der Verordnung (EG) Nr. 300/2008, insbesondere die Ersetzung des Begriffs „nicht allgemein zugängliche Bereiche“ durch „Luftseite“ oder „Sicherheitsbereich“, wird ausdrücklich befürwortet.

Eine bisher oft entstehende Unklarheit durch den Gebrauch unterschiedlicher Begrifflichkeiten weicht somit der Einheitlichkeit, erleichtert die Umsetzung luftsicherheitsrechtlichen Aufgaben und führt letztlich zu einer Harmonisierung auf europäischer Ebene.

Das Gleiche gilt für die Aufgabe der Begrifflichkeit des „sicherheitsempfindlichen Bereichs“ in den §§ 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 4, 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 LuftSiG.

Der im Entwurf dargestellte Erfüllungsaufwand ist nicht nachvollziehbar.

Zum einen sollen die der Verwaltung des Bundes entstehenden Kosten für die Zertifizierung und Zulassung von Sicherheitsausrüstung sowie für die sonstigen neu geregelten individuell zurechenbaren öffentlichen Leistungen in Höhe von jährlich 32,74

Mio. Euro vollumfänglich durch Gebühren finanziert werden, soweit die Anpassung der Luftsicherheitsgebührenverordnung erfolgt.

Der Erfüllungsaufwand der Wirtschaft wiederum für die Zertifizierung von Sicherheitsausrüstung und die einzuhaltenden Informationspflichten soll lediglich jährlich 81.000 Euro betragen.

Richtig ist, dass, wie in der Begründung zum Allgemeinen Teil des Gesetzentwurfs (A.III.) eine Überarbeitung aller Gebührentatbestände in der Luftsicherheitsgebührenverordnung erforderlich ist. Daraus folgt allerdings, dass die Kosten für die Wirtschaft, wie unter A.III.2. dargestellt, einschließlich solcher für mittelständische Unternehmen, und Auswirkungen auf die Einzelpreise und das Preisniveau mit der Änderung des Gesetzes insoweit verbunden sind, als sich für die Kompensation der vom Luftfahrt-Bundesamt zu erfüllenden Aufgaben neue und gegebenenfalls höhere Gebühren ergeben.

Es ist somit davon auszugehen, dass die vollumfänglich durch Gebühren zu finanzierenden 32,74 Mio. Euro der Verwaltung dementsprechend auch zu großen Teilen von der Wirtschaft getragen werden.

Entgegen der Darstellung im Vorblatt unter F. (Sonstige Kosten) dürfte es sich hier nicht nur um geringfügige Einzelpreisänderungen handeln, die damit sehr wohl Auswirkungen auf das Preisniveau haben und dementsprechend zu einer Gesamtsteigerung der vom Verbraucher zu zahlenden Preise führen.

So werden für technische Geräte (Röntgenanlagen, Körperscanner u. a.) verhältnismäßig geringe Gebühren für die wochenlange, sehr zeitaufwendige, umfangreiche ECAC-Zertifizierung (z. B. durch die Forschungs- und Erprobungsstelle der Bundespolizei) angesetzt, die von den Herstellern zu beachtlichen Preisen mit hohen Margen verkauft werden. Demgegenüber stehen die zu hohen Kosten für eine Zertifizierung von Sprengstoffspürhunden, die maximal wenige Stunden dauert. Hier finden die bereits hohen Investitionskosten der Unternehmen für Zucht/Kauf der Hunde, Qualifizierung des Hundeführers und des Hundes, Einhaltung des Sprengstoffgesetzes, bis hin zu Futter- und Tierarztkosten zu wenig Berücksichtigung und belasten die Unternehmen mit der beabsichtigten Gebührenerhebung unverhältnismäßig hoch. Mit Blick auf die intensiv regelmäßig durchzuführende Fortbildung mit weiteren hohen Kosten ist auch die beabsichtigte Gebührenerhebung für die Rezertifizierung deutlich zu hoch ausgefallen. Zudem ist der Unterschied zwischen Zertifizierung und Rezertifizierungen eher zu vernachlässigen.

Insofern sollte eine Klarstellung oder Überarbeitung des Erfüllungsaufwandes unter E. sowie der sonstigen Kosten unter F. erfolgen.

Art. 1 Nr. 4 des Gesetzentwurfs (§ 3 Abs. 2 LuftSiG-E)

Inhalt

Nach § 3 Abs. 2 S. 1 und 2 LuftSiG-E kann die Luftsicherheitsbehörde angemessene Ausgleichsmaßnahmen anordnen, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass Sicherungsmaßnahmen nicht oder nicht ordnungsgemäß durchgeführt wurden. Widerspruch und Anfechtungsklage gegen eine solche Anordnung haben keine aufschiebende Wirkung.

Bewertung

Dem Besonderen Teil des Entwurfs ist keine Begründung dafür zu entnehmen, warum die Rechtsbehelfe keine aufschiebende Wirkung entfalten sollen. Lediglich wird erörtert, dass die Möglichkeit eröffnet sei, im Einzelfall eine Abwägung vorzunehmen, welche Ausgleichsmaßnahmen für die jeweilige Gefährdungssituation angezeigt sind.

Zum einen sollte demnach je nach Gefährdungslage eine Abstufung vorgenommen werden, sodass nur bei Vorliegen einer konkreten Gefahr für die Sicherheit des Luftverkehrs die aufschiebende Wirkung der Rechtsbehelfe entfällt.

Im anderen Fall könnte eine Anordnung ansonsten ein zu großes wirtschaftliches Risiko für das Sicherheitsunternehmen, gegebenenfalls sogar eine sofortige Stilllegung des Unternehmens bedeuten. Denn die Erfahrung in der Praxis hat gezeigt, dass die Prüfungen durch die Luftsicherheitsbehörde nicht einheitlich, sondern je nach Besetzung, Zeit und Ort unterschiedlich gehandhabt werden.

Der Entwurf des § 3 Abs. 2 LuftSiG-E ist dementsprechend abzuändern.

Art. 1 Nr. 4 des Gesetzentwurfs (§ 3 Abs. 3 LuftSiG-E)

Inhalt

Gemäß § 3 Abs. 3 LuftSiG-E kann die Luftsicherheitsbehörde Verfügungen nach diesem Gesetz mit Zwangsmitteln nach dem Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz durchsetzen. Die Höhe des Zwangsgeldes beträgt bis zu 500.000 Euro.

Bewertung

Begründet wird die Höhe dieses Zwangsgeldes im Besonderen Teil des Gesetzentwurfs mit der hohen Wirtschaftskraft vieler Unternehmen, die der Aufsicht der Luftsicherheitsbehörden unterstehen. Die besondere Wirtschaftskraft dieser Unternehmen mache es erforderlich, die im Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz vorgesehene Obergrenze für das Zwangsgeld zu überschreiten.

Diese Überschreitung der Obergrenze des § 11 Abs. 3 Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz um bis zu 475.000 Euro widerspricht dem Grundsatz der

Verhältnismäßigkeit und stellt ein unkalkulierbares wirtschaftliches Risiko für insbesondere kleinere Unternehmen dar.

Es wird daher dringend empfohlen, entweder die Obergrenze des Zwangsgeldes auf den üblichen Rahmen des Verwaltungs-Vollstreckungsgesetzes in Höhe von 25.000 Euro herabzusetzen oder aber die Höhe des Zwangsgeldes in Abhängigkeit von der Unternehmensgröße festzusetzen oder gegebenenfalls am Gesamtumsatz des Unternehmens zu orientieren.

Art. 1 Nr. 10 des Gesetzentwurfs (§ 9a Abs. 2 S. 1 LuftSiG-E)

Inhalt

Gemäß § 9a Abs. 2 S. 1 LuftSiG-E lässt die Luftsicherheitsbehörde reglementierte Beauftragte, bekannte Versender, Transporteure, reglementierte Lieferanten und andere Stellen nach Ziffer 6.3.1.1. Buchstabe c des Anhangs der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2015/1998 nach Maßgabe der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2015/1998 zu. Andere Stellen sind nach Ziffer 6.3.1.1. Buchstabe c des Anhangs der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2015/1998 Unterauftragnehmer von reglementierten Beauftragten.

Bewertung

Dem Besonderen Teil des Entwurfs ist diesbezüglich zu entnehmen, dass die Zulassungen jeweils bezogen auf eine Betriebsstätte erfolgen. Dies bedeutet, dass ein Sicherheitsdienstleistungsunternehmen, welches einem reglementierten Beauftragten im Rahmen eines Dienstleistungsauftrags Luftsicherheitskontrollkräfte für Fracht- und Postkontrollen zur Verfügung stellt, einer weiteren Zulassung gemäß § 9a Abs. 2 S. 1 LuftSiG-E bedarf, obwohl bereits eine Befähigung der Luftsicherheitskontrollkräfte vorliegt.

Dieser zusätzliche Organisations- und Kostenaufwand für den Unterauftragnehmer ist unverhältnismäßig und wirtschaftlich nicht tragbar.

In Anbetracht dieser Auslegung sollte die Erläuterung im Besonderen Teil in dem Sinne abgeändert werden, dass die Befähigung einzelner Arbeitnehmer des Unterauftragnehmers für eine Zulassung ausreicht.

Art. 1 Nr. 10 des Gesetzentwurfs (§ 9a Abs. 2 S. 7 und 8 LuftSiG-E)

Inhalt

Nach § 9a Abs. 2 S. 7 LuftSiG-E kann die Luftsicherheitsbehörde zusätzlich eine Sperrfrist für die Wiedererteilung der Zulassung festsetzen, wenn nach S. 6 begründete Zweifel am Fortbestand der Zulassungsvoraussetzungen für die Beteiligten an der

sicheren Lieferkette bestehen. Diese Sperrfrist kann sich auch auf die Ausübung weiterer Tätigkeiten im Rahmen der sicheren Lieferkette beziehen.

Bewertung

Zur Gewährleistung der Rechtssicherheit sollte diese Sperrfrist zeitlich konkretisiert sein, damit sich ein Unternehmen nicht der Willkür durch die Luftsicherheitsbehörde ausgesetzt fühlt.

Eine Ausweitung der Sperrfrist für die Wiedererteilung der Zulassung auch auf andere Tätigkeiten widerspricht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Insofern sind das Risiko eines Wirtschaftsunternehmens und die daraus folgenden Umsatzeinbußen nicht mehr kalkulier- und überschaubar.

Art. 1 Nr. 10 des Gesetzentwurfs (§ 9a Abs. 5 und 6 LuftSiG-E)

Inhalt

Gemäß § 9a Abs. 5 S. 2 und 3 LuftSiG-E ist die Feststellung der Identität von dem reglementierten Beauftragten oder Luftfahrtunternehmen mit den Angaben zum Namen, zur Nummer des Personalausweises oder des Reisepasses, zum Geburtsdatum sowie zur eindeutigen Kennung der Sendung, die übergeben wird, zu dokumentieren. Sodann ist diese Dokumentation gemäß § 9a Abs. 6 LuftSiG-E für mindestens 48 Stunden zur Verfügung zu halten und nach Ablauf dieser Frist zu löschen.

Bewertung

Der Besondere Teil des Gesetzentwurfs bezieht sich zur vorgenannten Regelung lediglich auf Ziffer 6.3.2.2. des Anhangs der Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998. Die Verordnung schreibt allerdings keine Dokumentation vor und enthält demzufolge auch keine Regelungen zu Aufbewahrungs- und Löschungspflichten.

Zwar ist es den Mitgliedstaaten der EU unbenommen, gemäß Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 strengere Maßnahmen anzuwenden, mit Rücksichtnahme aber auf die allgemeinen Datenschutzgrundsätze, hier insbesondere die Beachtung des Grundsatzes der Datenvermeidung und der Datensparsamkeit, sollten die Regelungen des § 9a Abs. 5 und 6 LuftSiG-E deutlich eingeschränkt werden. Alternativ sollte ein anderes, von der Behörde genehmigtes Verfahren, zur Identitätsfeststellung und Dokumentation (auch und gerade elektronisch) genehmigungsfähig sein.

Es stellt sich die Frage, welchen zusätzlichen Nutzen die Forderung der Erhebung des Geburtsdatums für die Luftsicherheit darstellt. Selbst EU-seitig wird nur die Feststellung der Identität verlangt

Art. 1 Nr. 12 des Gesetzentwurfs (§ 10a Abs. 3 LuftSiG-E)

Inhalt

Die Sicherheitsausrüstung muss gemäß § 10a Abs. 3 LuftSiG-E für die konkrete Verwendung am jeweiligen Einsatzort durch die Luftsicherheitsbehörde zugelassen sein. Die Sicherheitsausrüstung wird zugelassen, wenn die zertifizierte Sicherheitsausrüstung für den vorgesehenen Kontrollzweck geeignet ist und am konkreten Einsatzort die erforderlichen Maßnahmen für einen ordnungsgemäßen Einsatz der Sicherheitsausrüstung getroffen wurden.

Bewertung

Dem Besonderen Teil des Gesetzentwurfs ist diesbezüglich zu entnehmen, dass erst eine weitere Prüfung unter den tatsächlichen Einsatzbedingungen vor Ort zeigen kann, ob das vorgeschriebene Sicherheitsniveau erreicht ist. Es muss demnach sichergestellt sein, dass das Gerät an dem jeweiligen Ort den vorgesehenen Kontrollzweck erfüllen kann.

Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten ist diese Regelung nicht verhältnismäßig. Im Falle des Austausches eines defekten Gerätes durch ein baugleiches zertifiziertes Gerät sind die Nichteinsetzbarkeit und der Zeitverlust bis zur Zulassung durch die Luftsicherheitsbehörde nicht hinnehmbar.

Eine Überarbeitung dieser Regelung ist demnach zwingend notwendig.

Art. 1 Nr. 18 des Gesetzentwurfs (§ 16a Abs. 1 LuftSiG-E)

Inhalt

Die zuständige Luftsicherheitsbehörde kann gemäß § 16a Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 LuftSiG-E natürlichen Personen sowie teilrechtsfähigen Vereinigungen und juristischen Personen des Privatrechts als Beliehenen die Wahrnehmung bestimmter Aufgaben bei der Durchführung von Sicherheitsmaßnahmen nach § 5 Absatz 1 bis 3 LuftSiG und die Wahrnehmung von Zulassungs-, Zertifizierungs- und Überwachungsaufgaben übertragen.

Bewertung

Die Regelung in § 16a Abs. 1 Nr. 2 LuftSiG-E ist zunächst als zusätzliches Betätigungsfeld für Sicherheitsunternehmen aus wirtschaftlicher Sicht deutlich zu begrüßen.

Die Erläuterung im Besonderen Teil des Gesetzentwurfs, dass es hinsichtlich der Beleihung juristischer Personen möglich sein soll, dass entweder nur die juristische Person beliehen wird, nicht aber die einzelnen Mitarbeiter, oder sowohl die juristische

Person als auch einzelne Mitarbeiter, sollte entsprechend im Gesetzestext seinen Niederschlag finden.

In Anbetracht des Fehlens einer grundsätzlichen Normierung zum Rechtsinstitut der Beleihung durch den Gesetzgeber sollte eine solche Regelung zumindest im Spezialgesetz zur Herstellung einer größeren Rechtssicherheit und -klarheit gegeben sein.

Art. 1 Nr. 18 des Gesetzentwurfs (§ 16a Abs. 6 LuftSiG-E)

Inhalt

Im Falle eines Schadensereignisses wegen Vorsatz und grober Fahrlässigkeit regelt § 16a Abs. 6 S. 1 LuftSiG-E die Möglichkeit des Innenregresses gegenüber dem Beliehenen, wenn der Rechtsträger der Luftsicherheitsbehörde, die die Beleihung vorgenommen hat, von einem Dritten in Anspruch genommen wird. Darüber hinaus sollen gemäß § 16a Abs. 6 S. 2 LuftSiG-E vertragliche Ansprüche des Rechtsträgers aus demselben Schadensereignis gegen Dritte, insbesondere den Arbeitgeber des Beliehenen, unberührt bleiben und vorrangig geltend zu machen.

Bewertung

Die im Besonderen Teil des Gesetzentwurfs hierzu dargelegte Argumentation, dass der Vorrang der vertraglichen Haftung auf die Situation von Luftsicherheitsassistenten zielt, die zur Wahrnehmung von Aufgaben nach § 5 LuftSiG individuell von der Luftsicherheitsbehörde beliehen werden, ihre Kontrolldienstleistungen aber regelmäßig auf der Grundlage eines Vertrages erbringen, den das sie beschäftigende Sicherheitsunternehmen mit dem Rechtsträger der Luftsicherheitsbehörde geschlossen hat, erschließt sich nicht.

Vielmehr stehen die Ansprüche aus demselben Schadensereignis in Anspruchskonkurrenz.

Die Festlegung einer vorrangigen Behandlung der vertraglichen Ansprüche in § 16a Abs. 6 S. 2 LuftSiG-E stiftet insofern vielmehr Verwirrung und sollte daher aus dem Gesetzestext entfernt werden.

Des Weiteren wird mit der Haftungsregelung in Abs. 6. das Haftungsrisiko für die Unternehmen eindeutig vergrößert, da bislang - wie auch sonst im Falle der Beleihung - die Inanspruchnahme nur für Vorsatz möglich war, nicht aber für grobe Fahrlässigkeit. Auswirkungen wird es sicherlich auch in Mehrbelastungen durch erhöhte Versicherungsprämien und damit letztlich auch eine Verteuerung der Dienstleistung.

Fazit

Die lange überfällige Novellierung des LuftSiG mit der Anpassung an die europäischen luftsicherheitsrechtlichen Bestimmungen ist ausdrücklich zu begrüßen.

Wünschenswert sind zudem eine zeitnahe und mit dem Inkrafttreten des LuftSiGÄndG einhergehende Überarbeitung der Luftsicherheitsgebührenverordnung, Luftsicherheits-Schulungsverordnung und der Luftsicherheits-Zuverlässigkeitsüberprüfungsverordnung. Insofern sollte genauso wie für die neue Gebührenverordnung auch für die Verabschiedung einer neuen Verordnung für die Zulassung und Schulung des Personals sowie einer neuen Verordnung zur Zuverlässigkeitsüberprüfung eine Frist von sechs Monaten nach Inkrafttreten des Luftsicherheitsgesetzes festgelegt werden.

Berlin/Bad Homburg, den 3. November 2016