



## Wortprotokoll der 94. Sitzung

### Innenausschuss

Berlin, den 7. November 2016, 13:30 Uhr  
10557 Berlin, Konrad-Adenauer-Str. 1  
Paul-Löbe-Haus, Raum E 600

Vorsitz: Ansgar Heveling, MdB

## Öffentliche Anhörung

### Einziger Tagesordnungspunkt

Gesetzentwurf der Bundesregierung

### Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Luftsicherheitsgesetzes

BT-Drucksache 18/9752

**Federführend:**  
Innenausschuss

**Mitberatend:**  
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz  
Verteidigungsausschuss  
Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur  
Ausschuss für Tourismus

**Gutachtlich:**  
Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

**Berichterstatter/in:**  
Abg. Anita Schäfer (Saalstadt) [CDU/CSU]  
Abg. Susanne Mittag [SPD]  
Abg. Jan Korte [DIE LINKE.]  
Abg. Irene Mihalic [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



## Inhaltsverzeichnis

Seite

I.	Anwesenheitslisten	3
II.	Sachverständigenliste	12
III.	Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten	13
IV.	Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung	15
V.	Anlagen	36
<u>Stellungnahmen der Sachverständigen zur Öffentlichen Anhörung</u>		
Dr. Gerhard Ott		18(4)694 A
PHK Jörg Radek		18(4)694 B
Prof. Dr. jur. Elmar M. Giemulla		18(4)694 C
Prof. Dr. Frank Bätge		18(4)694 D
Dr. Harald Olschok		18(4)694 E
Prof. Dr. Hartmut Aden		18(4)694 F
<u>Unangeforderte Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung</u>		
Deutsche Krankenhausgesellschaft		18(4)692







## Innenausschuss

Off.

18. Wahlperiode

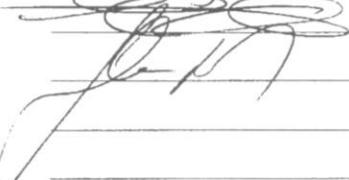
Sitzung des Innenausschusses (4. Ausschuss)  
Montag, 7. November 2016, 13:30 Uhr

### SPD

#### Ordentliche Mitglieder

Castellucci Dr., Lars  
Fograscher, Gabriele  
Grötsch, Uli  
Gunkel, Wolfgang  
Hartmann, Sebastian  
Lischka, Burkhard  
Mittag, Susanne  
Özdemir (Duisburg), Mahmut  
Reichenbach, Gerold  
Schmidt (Berlin), Matthias  
Veit, Rüdiger

#### Unterschrift

#### Stellvertretende Mitglieder

Esken, Saskia

Fechner Dr., Johannes

Gerster, Martin

Högl Dr., Eva

Juratovic, Josip

Kolbe, Daniela

#### Unterschrift




OZ

18. Wahlperiode

Sitzung des Innenausschusses (4. Ausschuss)  
Montag, 7. November 2016, 13:30 Uhr

### SPD

#### Stellvertretende Mitglieder

Lühmann, Kirsten

Poschmann, Sabine

Rix, Sönke

Spinrath, Norbert

Yüksel, Gülistan

#### Unterschrift

---

---

---

---

---

### DIE LINKE.

#### Ordentliche Mitglieder

Jelpke, Ulla

Korte, Jan

Renner, Martina

Tempel, Frank

#### Unterschrift

*Ulla Jelpke*

---

---

---

#### Stellvertretende Mitglieder

Dağdelen, Sevim

Hahn Dr., André

Karawanskij, Susanna

#### Unterschrift

---

---

---



Off  
ff

18. Wahlperiode

Sitzung des Innenausschusses (4. Ausschuss)  
Montag, 7. November 2016, 13:30 Uhr

### DIE LINKE.

Stellvertretende Mitglieder

Pau, Petra

Unterschrift

### BÜ90/GR

Ordentliche Mitglieder

Amtsberg, Luise

Beck (Köln), Volker

Mihalic, Irene

Notz Dr., Konstantin von

Unterschrift

Stellvertretende Mitglieder

Haßelmann, Britta

Künast, Renate

Lazar, Monika

Mutlu, Özcan

Unterschrift

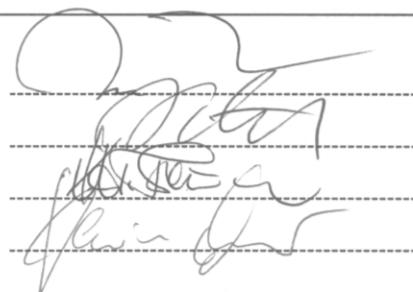


**Anwesenheitsliste für Abgeordnete mitberatender Ausschüsse**  
**Öffentliche Anhörung des Innenausschusses am Montag, 7. November 2016**  
**Luftsicherheitsgesetz**

Name  
(bitte in Druckschrift)

Klare Anre  
Wichtel Peter  
~~Strauß~~ Kägel 6112  
Thoma Dues, MdL

Unterschrift





Innenausschuss

Tagungsbüro



Deutscher Bundestag

gj.

---

### Sitzung des Innenausschusses (4. Ausschuss)

Montag, 7. November 2016, 13:30 Uhr

---

#### Fraktionsvorsitz

#### Vertreter

CDU/CSU

---

SPD

---

DIE LINKE.

---

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

---

#### Fraktionsmitarbeiter

Name (Bitte in Druckschrift)

Fraktion

Unterschrift

Oliver Vornbäumen

SPD

OS

Dirk Darczyk

LINKE

DK

Johanna Hahn

Grüne

JW

---

Stand: 20. Februar 2015

Referat ZT 4 – Zentrale Assistenzdienste, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659, Fax: +49 30 227-36339

**Bundesrat**

Land	Name (bitte in Druckschrift)	Unterschrift	Amts-bezeichnung
Baden-Württemberg			
Bayern	Luderschmid		RD
Berlin			
Brandenburg			
Bremen	Wolbeck		WLK
Hamburg			
Hessen			
Mecklenburg-Vorpommern	PAUCH		AN
Niedersachsen			
Nordrhein-Westfalen			
Rheinland-Pfalz			
Saarland			
Sachsen	Kühne		RP
Sachsen-Anhalt			
Schleswig-Holstein			
Thüringen			



## Innenausschuss

Tagungsbüro

**Sitzung des Innenausschusses (4. Ausschuss)**  
Montag, 7. November 2016, 13:30 Uhr

Seite 4

**Ministerium bzw.  
Dienststelle**  
(bitte in Druckschrift)

**Name** (bitte in Druckschrift)

### Unterschrift

### Amts- bezeichnung

BMT

Hammer

Unterschrift

RD

Stand: 20. Februar 2015  
Referat ZT 4 – Zentrale Assistenzdienste, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659, Fax: +49 30 227-36339



---

## **Liste der Sachverständigen**

Öffentliche Anhörung am Montag, 7. November 2016, 13.30 Uhr

---

### **Prof. Dr. Hartmut Aden**

Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin/  
Berlin School of Economics and Law

### **Prof. Dr. Frank Bätge**

Fachhochschule für öffentliche Verwaltung  
Nordrhein-Westfalen, Gelsenkirchen

### **Prof. Dr. jur. Elmar M. Giemulla**

Technische Universität Berlin

### **Dr. Harald Olschok**

Geschäftsführer des Bundesverbandes der  
Deutschen Sicherheitswirtschaft, Bad Homburg

### **Dr. Gerhard Ott**

Geschäftsführer der Sicherheitsgesellschaft  
am Flughafen München mbH, München

### **PHK Jörg Radek**

Stellv. Bundesvorsitzender der  
Gewerkschaft der Polizei, Hilden



## Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten

### Sachverständige

Prof. Dr. Hartmut Aden	15, 28, 32
Prof. Dr. Frank Bätge	16, 27, 32
Prof. Dr. jur. Elmar M. Giemulla	17, 25, 33
Dr. Harald Olschok	19, 25, 33
Dr. Gerhard Ott	20, 24, 33
PHK Jörg Radek	21, 23, 34

### Abgeordnete

Vors. Ansgar Heveling (CDU/CSU)	15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24
	25, 27, 28, 30, 31, 32, 33, 34
BE Abg. Anita Schäfer (Saalstadt) (CDU/CSU)	21
Abg. Peter Wichtel (CDU/CSU)	30
Abg. Arno Klare (SPD)	23
BE Abg. Susanne Mittag (SPD)	22
Abg. Mahmut Özdemir (Duisburg) (SPD)	31
Abg. Ulla Jelpke (DIE LINKE.)	22, 28, 31
BE Abg. Irene Mihalic (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)	23, 31



Bundesregierung

PSt Dr. Ole Schröder (BMI)

30



## **Einziger Tagesordnungspunkt**

Gesetzentwurf der Bundesregierung

### **Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Luftsicherheitsgesetzes**

#### **BT-Drucksache 18/9752**

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU) Da man nie die bestrafen soll, die pünktlich kommen, fangen wir auch jetzt direkt an. Der ein oder andere Kollege trudelt noch ein.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, sehr verehrte Gäste, ich darf die 94. Sitzung des Innenausschusses eröffnen.

Ich begrüße Sie alle sehr herzlich. Wir werden die heutige Sitzung als öffentliche Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Luftsicherheitsgesetzes“ durchführen.

Ich darf Sie, meine Herren Sachverständigen, herzlich begrüßen und mich bei Ihnen bedanken, dass Sie unserer Einladung nachgekommen sind, um den Kolleginnen und Kollegen aus dem Innenausschuss und der mitberatenden Ausschüsse Rede und Antwort zu stehen. Die Ergebnisse der Anhörung dienen dazu, die Beratungen zu der Vorlage weiter vorzubereiten.

Weiter begrüße ich alle anwesenden Gäste und Zuhörer. Die Bundesregierung ist auch schon vertreten; Herr Staatssekretär Dr. Ole Schröder wird aber etwas später eintreffen.

Die Sitzung wird im Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages übertragen.

Für die eingegangenen schriftlichen Stellungnahmen bedanke ich mich bei den Sachverständigen wegen der Kürze der Vorbereitungszeit umso mehr. Sie sind an die Mitglieder des Innenausschusses und der mitberatenden Ausschüsse verteilt worden und werden dem Protokoll über diese Sitzung beigefügt. Ich gehe davon aus, dass Ihr Einverständnis zur öffentlichen Durchführung der Anhörung auch die Aufnahme der Stellungnahmen in eine Gesamtdrucksache umfasst.

Von der heutigen Anhörung wird für ein Wortprotokoll eine Bandabschrift gefertigt. Das Protokoll wird Ihnen zur Korrektur übersandt. Im Anschreiben werden Ihnen Details zur Behandlung

mitgeteilt. Die Gesamtdrucksache bestehend aus Protokoll und schriftlichen Stellungnahmen wird auch ins Internet eingestellt.

Zum zeitlichen Ablauf möchte ich anmerken, dass insgesamt eine Zeit bis 15.00 Uhr vorgesehen ist.

Einleitend möchte ich jedem Sachverständigen die Gelegenheit geben, in einer Eingangsstellungnahme von längstens 5 Minuten vorzutragen.

Danach beginnen wir mit der Befragung der Sachverständigen durch die Berichterstatterinnen und Berichterstatter sowie weitere Abgeordnete, wobei ich jetzt schon, wie üblich, darum bitten darf, grundsätzlich immer den Sachverständigen zu benennen, an den eine Frage gerichtet wird.

Entsprechend alphabetischer Reihenfolge darf ich deshalb Herrn Prof. Dr. Hartmut Aden, Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, um ein Einführungsstatement bitten.

**SV Prof. Dr. Hartmut Aden** (Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, vielen Dank zunächst für die Einladung und die Gelegenheit, in diesem wichtigen Gesetzgebungsverfahren Stellung zu nehmen. Ich verweise auf meine schriftliche Stellungnahme, die Ihnen zugegangen ist und möchte hier zwei Grundsatzprobleme und zwei aus meiner Sicht besonders wichtige Detailfragen herausgreifen. Zunächst einmal die zwei aus meiner Sicht wichtigen Grundsatzprobleme: Wir haben in der Zusammenschau des EU-Rechts und des nationalen Rechts inzwischen ein sehr komplexes Luftsicherheitsrecht. Das wird hier teilweise zusammengeführt. Dennoch bleibt es insgesamt sehr komplex. Es werden auch eigenständige nationale Regelungen hinzugefügt.

Aus Sicht der Sicherheit sollten Sie in einem solchen Gesetzgebungsverfahren darauf achten, dass mehr Regelungen nicht notwendigerweise mehr Sicherheit bedeuten. Da sehe ich in diesem Entwurf durchaus ein paar kritische Punkte, insbesondere was die Beleihungsregelungen mit Waffengebrauch angeht. Man denke etwa an den Germanwings-Absturz im März 2015. Dieser hat gezeigt, dass man nach 9/11 Regelungen geschaffen hat, bei denen man manchmal nicht an alle Folgen ausreichend gedacht hatte. Ich halte es für sehr wichtig, diese Dinge hier vollständig zu bedenken, bevor man neue zusätzliche Regelungen einführt.



Das zweite Grundsatzproblem ist ein Transparenzproblem.

Wir haben es hier, wie gesagt, mit einer Zusammenschau des EU-Rechts und des nationalen Rechts zu tun. Der Gesetzentwurf könnte an dem Punkt gerade in den Begründungen meines Erachtens wesentlich klarer sein. Dort wird eben nicht immer unterschieden, was EU-Vorgaben sind und was der Gestaltungsspielraum auf nationaler Ebene ist. Ich denke, es folgt schon aus den Mitwirkungsrechten des Deutschen Bundestages, dass die Regierung bei Gesetzentwürfen in den Begründungen stärker differenzieren sollte, damit in den Debatten noch klarer ist, was eigentlich noch der Gestaltungsspielraum ist. Wenn man sich die Regelungen im Einzelnen anschaut, dann haben wir doch ziemlich viele Bereiche, wo Sie hier im Bundestag noch erhebliche Gestaltungsmöglichkeiten haben.

Ich komme zu zwei – aus meiner Sicht – besonders wichtigen Einzelfragen. Zunächst einmal zu den Beleihungsregelungen: Sie wissen vielleicht, dass das Sicherheitsrecht für den Luftverkehr einer der wenigen Bereiche ist, wo wir Beleihungsregelungen im Bereich des staatlichen Gewaltmonopols haben. Das ist zunächst eine Grundsatzfrage, ob man das möchte oder nicht. Hier haben wir eine Ausweitung in dem vorgeschlagenen § 5 Abs. 1 S. 3, der meines Erachtens bedenklich ist, weil die Beleihung erstmals auch auf bewaffnete Mitarbeiter von Beliehenen ausgeweitet wird. Das wäre meines Erachtens eine typische Regelung, bei der Sie bedenken sollten, dass eine Änderung nicht notwendigerweise zu mehr Sicherheit führt, denn bekanntlich steigt mit der Zahl der Waffenträger in einem Flughafen nicht unbedingt die Sicherheit, sondern der menschliche Faktor kommt hinzu. D. h., es kann im Ergebnis unsicherer werden. Wenn wir uns die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Beleihung anschauen, gerade im Bereich des Gewaltmonopols, dann habe ich auch Bedenken, ob die Begründungen, die hier angeführt werden, die sehr allgemein bleiben, ausreichen. Es gibt gute Gründe, zu vermuten, dass eine solche Regelung sogar verfassungswidrig und insbesondere mit Art. 33 Abs. 4 nicht vereinbar ist, also der Regelung, nach der hoheitliche Aufgaben, gerade im Bereich des Gewaltmonopols, eigentlich staatlichen Bediensteten allein vorbehalten sind. Ich würde

sehr dazu raten, diese Regelungen zu streichen und es bei der alleinigen Zuständigkeit der Polizei für diese bewaffnete Mitwirkung an der Kontrolltätigkeit im Flughafenbereich zu belassen. Der zweite Bereich, den ich ansprechen möchte, sind die Zuverlässigkeitüberprüfungen. Grundsätzlich ist es aus meiner Sicht nachvollziehbar, dass auch von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern an Flughäfen Sicherheitsrisiken ausgehen können, und dass es deswegen Zuverlässigkeitüberprüfungen gibt. Sie werden durch diesen Gesetzentwurf erneut ausgeweitet. Da stellt sich die Frage: Ist das wirklich in dieser Intensität für alle Bereiche so erforderlich? Was mir allerdings noch wichtiger erscheint, ist dort die Rechtssicherheit noch weiter zu stärken, denn es gibt bisher nur ein sehr schwach ausgeprägtes Anhörungsrecht, das sogar entfällt, wenn geheimhaltungsbedürftige Informationen mit verarbeitet werden. D. h., dass gerade den Verfassungsschutzbehörden hier ein großer Beurteilungsspielraum zugewiesen wird. Ich habe große Bedenken, ob das an diesem Punkt richtig ist. Ich würde Ihnen empfehlen, diese Regelung, gerade auch im Hinblick auf den Rechtsschutz der Betroffenen, nachzubessern, denn es ist aus Sicht der Betroffenen ein sehr weitreichender Grundrechtseingriff in die Berufsfreiheit, wenn jemandem untersagt wird, in diesem wichtigen Wirtschaftsbereich zu arbeiten. Das sollte einer vollständigen rechtsstaatlichen Überprüfung unterliegen. Soweit zu ausgewählten Punkten an dieser Stelle. Ich stehe gerne für Nachfragen zur Verfügung. Vielen Dank.

**Vors. Ansgar Heveling (CDU/CSU):** Vielen Dank, Herr Professor Aden. Jetzt gebe ich gerne das Wort in meiner Heimat weiter an den Sachverständigen Herrn Professor Bätge.

**SV Prof. Dr. Frank Bätge** (Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen, Gelsenkirchen): Herr Vorsitzender, meine sehr verehrten Damen und Herren, auch ich möchte mich ganz herzlich für die Einladung zu der heutigen Anhörung bedanken. Ich hatte auch eine schriftliche Stellungnahme abgegeben und möchte deshalb mein Eingangsstatement relativ kurz fassen und stehe dann natürlich gleich für Fragen zur Verfügung. Ich habe den Gesetzentwurf primär, aufgrund meiner Fachrichtung, aus rechtswissenschaftlicher Sicht beleuchtet. Die beiden generellen Zielrichtungen finde ich sehr gut. Also,



dass man das Sicherheitsniveau erhöht und zum Zweiten das nationale Recht an die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben anpassen möchte. Das ist sicherlich soweit in Ordnung. Bei der Beurteilung des Gesetzentwurfs muss man meines Erachtens allerdings auf diese beiden Facetten näher eingehen und dann – ähnlich wie es Professor Aden eben hier angedeutet hat – die Beleihungsregeln näher in den Blick nehmen. Es ist bereits jetzt so, dass wir Beleihungsmöglichkeiten im Bereich der Personen- und Gepäckkontrolle haben. Das soll nicht unbeträchtlich auf Zulassungszertifizierungsüberprüfungen und auch auf den bewaffneten Streifendienst in diesem Bereich ausgeweitet werden. Da geht es durchaus um relativ sensible Sachen, wenn ich zum Beispiel so an Luftsicherheitsprogramme denke; zumal das Bundesverfassungsgericht generell im Flughafenbereich nach der Fraport-Entscheidung die besondere Schutzwürdigkeit des Flughafens insgesamt immer wieder betont. In diesem Zusammenhang erwartet – das ist so aus der Leitentscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus 2012 deutlich geworden – das Gericht, dass bereits der Gesetzgeber bei der Einführung neuer Beleihungsregelungen gewissermaßen eine Abwägung vornimmt, warum er von dem grundsätzlichen Funktionsvorbehalt abweicht. Dafür muss es einen sachlichen Grund geben, dass man Beleihungsmöglichkeiten eröffnet. Darauf wird jetzt nicht näher eingegangen. Man hat im Gesetzentwurf die besondere Bedeutung der behördlichen Zulassung betont, macht sie zur hoheitlichen Aufgabe, stellt aber dann nicht dar, warum man auf der anderen Seite auch eine Beleihung in diesem Bereich zulässt und sagt sogar zu der beleihenden Behörde, dass eine fehlende Beleihungsmöglichkeit nur in atypischen Situationen vorkommt. Das, meine ich, müsste man durchaus etwas kritisch überdenken, denn das Bundesverfassungsgericht hat zur Beleihung grundlegende Ausführungen getätigt. Es hat gesagt: Es muss eine umfassende Aufsicht durch die Fachaufsicht geben. Es muss dann auch eine parlamentarische Kontrolle bestehen, eine Steuerungspflicht. In dem Urteil zum Hessischen Maßregelvollzug wurde auch noch auf die besondere Stellung und Bedeutung des Leiters der zu beleihenden Einrichtung hingewiesen. Das alles, meine ich, muss man beachten und zwar bereits der Gesetzgeber, nicht erst hinterher die beleihende

Behörde. Es sind ja zwei Abwägungsentscheidungen. Da ist der Gesetzentwurf meines Erachtens bislang ein bisschen dünn, was die Konstellation dazu anbelangt. Der zweite Aspekt, den ich ansprechen möchte, ist entsprechend der generellen Zielrichtung, die ich – wie gesagt – begrüße, die Herstellung der gemeinschaftsrechtlichen Konformität. Es ist allerdings so, dass es ja schon mehrere Drucksachen aus der 18. Wahlperiode gibt, in denen auch die Bundesregierung in Antworten auf bestimmte, auch unstrittig vorliegende Missstände hingewiesen hat. Wir haben ein EU-Vertragsverletzungsverfahren anhängig und es ist sicherlich einerseits gut, dass man mit einem Gesetz reagiert, aber es wäre vielleicht wünschenswert, wenn man diese ganzen Dinge, die in den Antworten der Bundesregierung auch vorher schon angesprochen worden sind und auch die näheren Inhalte des Vertragsverletzungsverfahrens mehr in den Gesetzentwurf hätte platzieren können, um ggf. aus diesen anhängigen Verfahren noch Material für das jetzige Gesetz ziehen zu können. Ich habe mich zwar über dieses Vertragsverletzungsverfahren informiert, weiß aber bislang immer noch nicht bis ins letzte Detail, was da jetzt im Einzelnen ansteht und ob das auch für das laufende Gesetzgebungsverfahren Auswirkungen hat. Das wäre natürlich misslich, wenn man jetzt ein Gesetz erlässt, das nachher aufgrund EU-rechtlicher Vorschriften Nachsteuerungsbedarf hat. Das aus meiner Sicht zum Eingangsstatement. Vielen Dank.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Professor Bätge. Dann hat als Nächster Herr Professor Giemulla die Möglichkeit, sein Statement vorzutragen.

**SV Prof. Dr. jur. Elmar M. Giemulla** (Technische Universität Berlin): Vielen Dank. Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, ich habe meine Stellungnahme abgegeben, auf die ich mich natürlich im Wesentlichen gerne beziehe. Mein Hauptthema wird und soll das Stichwort „Zuverlässigkeit überprüfung“ sein und zwar besonders auch deswegen, weil es rechtsstaatlich ein ganz besonders neuralgisches Thema ist, nämlich der Eingriff in die Privatsphäre und wie gerade schon angeklungen ist, unter Umständen auch in die Berufsfreiheit des Zerstören von Lebenschancen einerseits. Andererseits ist uns allen klar, dass die Sicherheit ein wahnsinnig



hohes Gut ist, gerade vor dem Hintergrund der globalen politischen Entwicklung und natürlich auch vor dem Hintergrund dessen, was wir zur Zeit erleben und erlebt haben und wieder wahrscheinlich erleben werden, nämlich eine sehr intensive Einwanderung von Personen, deren Hintergrund wir nicht genau kennen. Wovon man ausgehen wird oder gehen muss, ist wohl, dass dort durchaus welche dabei sind, die terroristischen Aktivitäten nicht ganz fremd gegenüberstehen und insgesamt muss die große Gruppe von Menschen integriert werden. Da haben wir ein großes Problem, nämlich das große Problem des sog. Innenäters, dass sich Leute in Unternehmen hineinschleichen, die – sage ich mal – andere Absichten verfolgen als das, was man von ihnen erwartet. Die Zuverlässigkeitssicherungsüberprüfung ist ganz wichtig und insofern möchte ich sie zunächst argumentativ in der Weise verstärken, nämlich dass das, was bisher als kleine Zuverlässigkeitssicherungsüberprüfung an die Stelle getreten ist, nämlich die beschäftigungsbezogene Überprüfung für die Angehörigen der Lieferkette, angesichts des Szenarios, was wir alle kennen, wohl nicht mehr ausreicht und natürlich auch ein riesiges Haftungsrisiko für die betroffenen Unternehmen darstellt. Unabhängig davon was da im Einzelnen abgefragt wird, nämlich die Identität, die Erfassung von Lücken bei Beschäftigungs- und Ausbildungszeiten, die Aufforderung der betreffenden Person zur Unterzeichnung einer Erklärung, dass sie ganz brav ist. Alles das sind natürlich Dinge, die mehr einer „Paper Security“ dienen als einer effektiven Sicherheit. Deswegen begrüße ich das zunächst einmal – trotz aller Bedenken, die da rechtsstaatlich mitspielen müssen – dass hier jetzt an die Stelle der beschäftigungsbezogenen Überprüfung die ZÜP treten soll. Diese Möglichkeit gibt es nach den zugrunde liegenden europäischen Vorschriften und der deutsche Gesetzgeber hat sich dessen offensichtlich angenommen in der Weise, dass er die ZÜP auf diesen Bereich auch erweitert. Mir ist klar, dass das riesigen bürokratischen Aufwand nach sich ziehen wird, aber das ist, gerade was Sicherheit anbelangt, gar nicht mal ein neues Thema. Das hat nun mal mit bürokratischem Aufwand zu tun und die Frage, wer es macht, ist hier entscheidend. Welchen Zugriff derjenige, der es macht, auf die notwendigen Informationen hat, also der Arbeitgeber einerseits oder die Behörden andererseits. Das ist zu begrüßen. Andere Dinge

bezogen auf das Thema Zuverlässigkeitssicherungsüberprüfung will ich hier kurz anmerken: Wir haben eine föderale Struktur, auch hier in der Luftsicherheit, wie wir wissen. Ein Großteil der Luftsicherheitsaufgaben wird von den Ländern wahrgenommen, wenngleich im Auftrag des Bundes, aber die Länder machen das. Und ausgerechnet, was die Zuverlässigkeitssicherungsüberprüfung anbelangt, also 16 unterschiedliche Landesbehörden, die dasselbe Thema bearbeiten, und da Leute auch umziehen können, kann es zu mehrfach Anträgen kommen, kann es zu mehrfach unterschiedlichen Beurteilungen kommen. Das ist natürlich für das Thema nicht gerade das, was man sich wünscht. Wenn zuverlässig, dann ja, und nicht bei dem einen so und bei anderen Behörden anders. Deswegen wäre vorzuschlagen, dass dieses Thema hier zentralisiert wird. Ich rede jetzt nicht das Wort – auch darüber könnte man reden, aber das Thema möchte ich nicht anschneiden – einer Zentralisierung von Luftsicherheitsaufgaben insgesamt, also einen zentralen Luftsicherheitsbehörde, die natürlich dann eine Bundesbehörde wäre. Zumindest das, wovon ich gerade geredet habe, die ZÜP, sollte zentralisiert werden und da bietet sich natürlich an, das von der Bundespolizei machen zu lassen. Insofern müsste der § 16 Abs. 3 des Entwurfs entsprechend angepasst werden. Eine Lösung, die damit einhergeht oder auch unabhängig davon eingeführt werden kann, ist die Frage einer zentralen Datenbank. Dass Arbeitgeber, bei denen sich Personen melden, also neue Arbeitgeber, wohin Personen ihren Arbeitsplatz wechseln, Zugriff auf die Datenbank haben können, um zu prüfen, ob die Zuverlässigkeitssicherungsbescheinigung, die dem Arbeitgeber vorgelegt wird, tatsächlich noch gültig ist oder sie nicht schon zwischenzeitlich widerrufen ist. Den Widerruf wird der Bewerber um den Arbeitsplatz nicht gleich mit vorlegen. Das muss natürlich dann auch gecheckt werden und da wäre eine zentrale Datenbank ganz wichtig. Ich sehe meine Zeit läuft ab. Ich will meine Vorschläge, die ich hier gemacht habe, nicht im Einzelnen ausbreiten, aber ein Thema liegt mir noch am Herzen, nämlich die Zuverlässigkeitssicherungsüberprüfung für Piloten. Das Thema ist auch angeschnitten worden. Die Frage, ob das nötig ist. Nun haben Piloten natürlich intensiv mit dem Luftverkehr zu tun und 9/11 hat gezeigt, dass es ein Weg ist, um Katastrophen herbeizuführen, wenn man sich zumindest soweit



schulen lässt, dass man ein Flugzeug, wenngleich nicht sicher landen, aber zumindest in ein Hochhaus reinsteuern kann. Der Flugschüler mag ein Problem sein. Da würde ich nicht dagegen plädieren, dass der Zuverlässigkeit überprüft werden soll, aber ich glaube, das reicht dann auch. Eine Einmalüberprüfung für den Flugschüler, für den, der anfängt, und hinterher nicht mehr, weil ich der Auffassung bin, dass bestandene Piloten in aller Regel nicht Terroristen sind. Das mag man so oder so sehen. Ob da nicht vielleicht doch ein Risiko drin liegt? Eins will ich aber verstärken, nämlich das, was die Europäische Kommission geprüft hat, nämlich, dass die Zuverlässigkeit überprüfung, also ein Security-Aspekt, in Deutschland mit der Safety, nämlich der Pilotenlizenz, verknüpft wird. D. h., wenn ein Pilot nicht mehr im Sinne der ZÜP zuverlässig ist, dann verliert er automatisch seine Pilotenlizenz. Das ist in keinem anderen europäischen Staat so und das ist eine sehr harte Konsequenz, die ich kritisere und die bei dieser Gelegenheit abgeschafft werden soll und zwar durch Änderung des Luftverkehrsgegesetzes, den § 4 nämlich, in dem diese Verknüpfung enthalten ist. Vielen Dank.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Professor Giemulla. Jetzt hat Herr Dr. Olschok das Wort.

**SV Dr. Harald Olschok** (Geschäftsführer des Bundesverbandes der Deutschen Sicherheitswirtschaft, Bad Homburg): Vielen Dank. Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, zunächst einmal vielen Dank für die Einladung, nach 20 Jahren auch einmal wieder in den Innenausschuss kommen zu können. Das war nämlich mein erster und letzter Termin – damals noch in Bonn unter dem Vorsitz von Herrn Penner. Warum sage ich das? Wir hatten Mitte der 60er Jahre eine große Diskussion über die Aufgabenbefugnis des Gesetzes der privaten Sicherheitsdienste. Dieses Thema hat sich geregelt. Die Veränderung des Gewerberechts, wo auch der Innenausschuss dabei war, ist nicht unbedingt unsere Wunschvorstellung aber es geht einmal in die richtige Richtung. Aber 1995 war natürlich das Thema, worüber wir heute sprechen, nämlich über Luftsicherheit, überhaupt noch kein Thema für die private Sicherheit. Das wurde anders geregelt. In den letzten 20 Jahren kamen neue Aufgaben für unsere Branche im Bereich der Luftsicherheit dazu.

Das waren vor allem auch die Passagier- und Gepäckkontrollen nach § 5 des Luftsicherheitsgesetzes – damals noch Luftverkehrsgesetz. Es kamen dazu noch die Eigensicherungsmaßnahmen der Flughäfen und es kamen natürlich auch dazu die Eigensicherungsmaßnahmen der Airlines. In diesen Kontext gehört auch die von der Bundesregierung vorgelegte Änderung des Luftsicherheitsgesetzes, nämlich die 4. Säule in diesem System, die sichere Lieferkette, auch gesetzlich zu verankern. Vor diesem Hintergrund begrüßen wir grundsätzlich diesen Gesetzentwurf. Auch wir hätten uns vielleicht eine stärkere Zentralisierung gewünscht, die Professor Giemulla schon angesprochen hat – insofern muss ich das nicht mehr wiederholen. Da tauchen natürlich in der Praxis, wenn sie die Interessen der Beschäftigten und Unternehmen, hier vertreten, durchaus immer Abstimmungsprozesse auf, aber das System der Luftsicherheit hat sich bewährt. Ein paar Sätze zu unserer Branche: 250.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben wir inzwischen, im Bereich der Luftsicherheit 20.000. Daraus können Sie schon entnehmen, dass das ein wichtiger Faktor geworden ist. Es ist natürlich Spiegelbild der wirtschaftlichen Entwicklung und auch der Entwicklung des Luftverkehrs. Wir haben im vergangenen Jahr 220.000 Millionen Passagiere zu kontrollieren gehabt. Wir hatten 6 Millionen Tonnen Luftfracht, die zu kontrollieren waren. Das ist natürlich auch Ergebnis dieser wirtschaftlichen Entwicklung, der wirtschaftlichen Dynamik, die wir, Deutschland, als Exportweltmeister haben und es spiegelt sich auf den Flughäfen wider. Es gibt ein paar Detailaspekte, die wir aus Sicht der Unternehmen gerne geregelt haben wollen. Dazu gehören rechtliche Aspekte; die Möglichkeit, wenn es im Zuge der Zulassung kommt, auch Widerspruch einlegen zu können. Den normalen Verwaltungsweg zu gehen, ist momentan nicht vorgesehen. Das sind eher Marginalien vor dem Hintergrund, dass wir begrüßen, dass das Thema Zertifizierung von entsprechenden Geräten, die einzusetzen sind bei der Kontrolle der Luftfracht, auch eine entsprechende Zertifizierung der Unternehmen zu begrüßen ist. Letzter Punkt: Wir wünschen uns natürlich auch, dass die entsprechenden Verordnungen, die darauf aufbauen – das ist einmal die Gebührenverordnung, das ist auch einmal Thema der Zufälligkeitsverordnung und auch der Inhalt der



Schulungsverordnung – möglichst zeitnah umgesetzt werden. Und dass das, was der Gesetzgeber, wenn es so kommt, beschließt, sich dann auch in der Verordnung widerspiegelt; dass unsere Unternehmen da auch Rechtsklarheit haben beim Vollzug vor Ort. Danke schön.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Dr. Olschok. Dann erhält nun Herr Dr. Ott das Wort.

**SV Dr. Gerhard Ott** (Geschäftsführer der Sicherheitsgesellschaft am Flughafen München mbH, München): Danke, Herr Vorsitzender. Meine sehr geehrten Damen und Herren, vielen Dank für die Einladung hier. Ich möchte mich aus der Sicht der Praxis auf drei Punkte beschränken, und zwar zuerst zur Zuverlässigkeitsteuerprüfung. Die Aufnahme der Regelvermutung der Unzuverlässigkeit bei Straftaten erleichtert die Entscheidungsfindung der zuständigen Behörden sehr stark und führt im Aufgabenvollzug zu einer einheitlichen Entscheidungspraxis bei den bisher zuständigen Ländern. Genauso wichtig ist die Aufnahme der „verfassungsfeindlichen Bestrebungen“ – wir haben das schon von den Vorrednern gehört – das ist ein ganz wichtiger Aspekt, der unbedingt geregelt werden muss und zu einer einheitlichen Entscheidungspraxis mit dieser Regelung führen kann. Ebenso dient die beispielhafte Aufzählung der „sonstigen Erkenntnisse“ als wichtige Richtschnur für die Gesamtwürdigung über die Entscheidung der Zuverlässigkeit. Das halte ich für sehr sinnvoll und sehr wichtig, da es auch zu einem einheitlichen Regelvollzug führt und eine klare Entscheidung ermöglicht. Wenn man die Beschäftigten der sicheren Lieferkette mit in die Zuverlässigkeitsteuerprüfung aufnimmt, muss man unbedingt beachten, dass es dazu einer längeren Übergangsfrist bedarf, weil diese Leistung der Zuverlässigkeitsteuerprüfung bei so vielen Beschäftigten nicht zu einem Stichtag als solches ganz einfach zu erledigen ist, sondern das Bedarf genauso der regelkonformen Überprüfung und damit einer gewissen Zeit, sodass man da eine Übergangsfrist schaffen muss. In diesem Zusammenhang muss man auch den erheblichen Aufwand ansprechen, der dadurch auf Länderseite besteht, die zuständig sind für die Sicherheitsüberprüfung.

Der zweite Punkt ist die Zertifizierung und Zulassung der Sicherheitsausrüstung nach dem neuen § 10a LuftSiG. Das ist durchaus eine sinnvolle Maßnahme, da so sicher gestellt werden kann, dass die Ausrüstung immer voll umfänglich den Anforderungen entspricht, die durch die EU-Verordnung vorgegeben sind und die auch so aufrechthalten sind. Daher ist auch die Vor-Ort-Zulassung der einzelnen Geräte sinnvoll, um bei den tatsächlichen Bedingungen des Vor-Ort-Betriebs zu sehen, ob die Geräte so funktionieren, wie sie von der Zertifizierung und von der Norm her sein müssen. Dies muss natürlich auch laufend überprüft werden, da Sie sicher wissen, dass es ja auch möglich ist, dass technische Geräte einmal ausfallen können und von den Normen abweichen. Insofern ein wichtiger Punkt, der hier geregelt wird.

Der dritte Punkt: Beleihungsregelung gemäß § 16a LuftSiG. Damit wird der Beleihungstatbestand gegenüber früher ausgedehnt. Jetzt ist auch möglich, die Zertifizierung, Zulassung, Überwachung der Sicherheitstechnik auf einen Privaten zu übertragen, z. B. eine private Sicherheitsfirma oder auch den Flughafenunternehmer als solchen. Dies ist eine Sache, die durchaus denkbar ist, zu tun. Wir müssen schauen, wie man das in der Praxis alles ausführen kann. Zum Abschluss vielleicht noch kurz das bayerische Modell. Sie wissen vielleicht, dass die Luftsicherheit in Bayern etwas anders in der Durchführung geregelt ist als im Rest der Bundesrepublik. Wir haben eine staatliche Gesellschaft, die zu 100 Prozent dem Freistaat Bayern gehört, die führt die Aufgaben der Fluggast- und Gepäckkontrolle durch. Ich nenne ein paar Schlagworte: Kontinuität. Die Gesellschaft gibt es jetzt seit 30 Jahren. Die Fluktionsrate ist sehr gering. Einsatzplanung, Durchführung und Ausführung erfolgt alles aus einer Hand, zentral. Genauso durch eine Einsatzzentrale, die das tägliche Geschehen regelt. Schulung, Fortbildung, Ausbildung: Das wird auch durch die Gesellschaft selbst erledigt, sodass alle Inhalte zuverlässig vermittelt werden können. Schließlich gibt es noch eine Technikbetreuung. Das ist jetzt nicht Zulassung und Zertifizierung, sondern das ist die Betreuung täglichen Betriebs und wird auch durch die Gesellschaft durchgeführt. Sie untersteht der zuständigen Bezirksregierung und dem zuständigen Ministerium des Innern und der Finanzen und ist



also ständig durch die Behörden überwacht. Man wird sehen, wenn die neue Fassung des Luftsicherheitsgesetzes so kommt, wie angedacht, wie man das Modell weiterentwickeln kann. Vielen Dank.

**Vors. Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Dr. Ott. Last but not least, Herr Radek, bitte.

**SV PHK Jörg Radek** (Stellv. Bundesvorsitzender der Gewerkschaft der Polizei, Hilden): Herr Vorsitzender, meine sehr verehrten Damen und Herren, für die Gewerkschaft der Polizei ist dieses Gesetz zunächst einmal ein Gesetz, was zum Teil die Notwendigkeiten der letzten Jahre widerspiegelt, was beispielsweise die Inhalte der Zuverlässigkeitserüberprüfung anbelangt, aber das Gesetz hat an einer Stelle aus unserer Sicht heraus den Mangel, dass es eine Behördenstruktur, eine Behördenlandschaft, die wir in Deutschland haben, manifestiert, dass wir verschiedene Behörden haben, die eine Schnittstelle darstellen, in verschiedenen Ländern, unterschiedliche Zuständigkeiten und aus Sicht einer Polizei gibt es immer den Grundsatz „Klares Führen und Unterstellungsverhältnis“. D. h., dass man wirklich weiß, ob ich in jedem Land die gleichen Voraussetzungen habe. Das wird durch dieses Gesetz manifestiert, dass wir das eben nicht haben. Wir, als Gewerkschaft der Polizei, sind an der Stelle im Gegensatz zu Herrn Giemulla schon der Ansicht, dass wir hier eine Zentralstelle bräuchten. Wir verfolgen den Ansatz „Sicherheit aus einer Hand“, was die Aufgabenwahrnehmung anbelangt, auch was die Zuverlässigkeitserüberprüfung anbelangt. Ich bin bei all denjenigen, die sagen: Auf der einen Seite wird politisch eine Regelabfrage bei Erstaufnahmeeinrichtung gefordert, um das Leck, was wir im letzten Jahr durch die Massenmigration hatten, zu schließen, aber in diesem Bereich ist es nicht möglich, dass die Polizei eigene Abfragen vornimmt. Das sehen wir als ein ganz großes Handicap an und da müsste unbedingt nachgebessert werden. Wie gesagt, wir als Gewerkschaft der Polizei verfolgen ein völlig anderes Modell, weil wir auch wollen, dass die Polizei an den Flughäfen tatsächlich entlastet wird. Eine Entlastung, die jetzt hier scheinbar erfolgt, geht dann wiederum in die Koordination, in die Bereiche der Fachaufsicht und wird dann wieder zu einem neuerlichen Personalfresser. Ich denke,

dass das Ansätze sind, die uns sehr kritisch gegenüber diesem Gesetz macht.

**Vors. Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Ganz herzlichen Dank. Dann sind wir mit den Statements der Sachverständigen durch. Wir kämen zu der Runde der Berichterstatterinnen und Berichterstatter. Zunächst Frau Kollegin Schäfer von der CDU/CSU-Fraktion.

**BE Abg. Anita Schäfer** (Saalstadt) (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich kann die Fragen ja an verschiedene Sachverständige richten. Die erste Frage geht an Herrn Dr. Olschok. In Ihrer Stellungnahme schreiben Sie, dass eine bundeseinheitliche Luftsicherheitsbehörde zu begrüßen wäre, auch aus Sicht der EU? Sie begründen dies u. a. damit, dass es häufig zu Kompetenzüberschneidungen gekommen ist. Meine Frage ist dahingehend: Können Sie dieses Problem an konkreten Beispielen festmachen und ggf. weitere Probleme aufzeigen, die aus den unterschiedlichen Zuständigkeiten in Deutschland herrühren? Wie sieht die Situation in anderen Mitgliedstaaten der EU aus? Dann würde ich an Herrn Radek eine Frage richten. Sie haben gerade am Schluss ausgeführt zu den EU-Ländern. Sie haben das ja in Ihrem Bericht auch getan. Dazu hätte ich die Frage: In anderen EU-Ländern, Frankreich, Großbritannien, die Niederlande und Österreich, werden die Passagierkontrollen durch private Anbieter offensichtlich ohne Probleme durchgeführt. Wo liegen aus Ihrer Sicht die Vorteile einer Überprüfung durch eine öffentliche Institution? Was soll ein Passagier denken, wenn er beim Flug in ein EU-Land von einer öffentlich-rechtlichen Institution überprüft werden würde und beim Rückflug ggf. von einer Privatfirma? Sollte der Bürger und Passagier besorgt darüber sein? Dann habe ich noch die Beleihung. Leider Gottes hatte ich von Ihnen, Herr Bätge, keinen Beitrag vorliegen. Wenn ich Sie richtig verstanden habe, sehen Sie die Fragen der Beleihung kritisch. Mit dem vorliegenden Gesetz wird der Bereich der Beleihung ausgeweitet. Würden Sie sagen, dass es bei den bisherigen Beleihungen bei Passagierkontrollen bleiben kann? Ich wollte noch an Herrn Giemulla eine Frage stellen. In Ihrer Stellungnahme nehmen Sie auch Stellung zu der Frage der Überprüfung von Angestellten im Bereich der sicheren Lieferkette, genauer gesagt geht es um das Problem der Zuverlässigkeitserüberprüfungen oder



beschäftigtebezogenen Überprüfungen. Hierzu hätte ich gerne folgende Frage gestellt: Können Sie uns den Unterschied zwischen der Zuverlässigkeitüberprüfung und der beschäftigtebezogenen Überprüfung erläutern? Sie haben das kurz dargelegt, aber ich denke, Sie könnten noch einmal intensiver darauf eingehen. Wenn man an der Option der EU-Verordnung und der beschäftigtebezogenen Überprüfung gesetzlich festhält, gaukelt man dann nicht Sicherheit vor, die so nicht bestehen kann, da die überprüften Arbeitnehmer nur aufgrund eigener Angaben überprüft werden? Herr Dr. Ott, was war der Grund für die Sonderlösung an den bayerischen Flughäfen in den 80er Jahren? Sie haben das eben auch geschildert, aber Sie können trotzdem noch einmal darauf eingehen, denn das war mir sehr plausible, was Sie da erläutert hatten. Das andere mache ich in der zweiten Fragerunde. Vielen Dank.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Schäfer. Frau Kollegin Jelpke, bitte.

BE Abg. **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Danke. Es war sehr interessant. Ich habe zu drei Punkten noch einmal Nachfragen. Die erste Nachfrage geht an Dr. Giemulla. Gesetz den Fall, dass diese Aufgabenzuweisung der nicht-polizeilichen Sicherheitsaufgaben an eine öffentliche Stelle geht, also hier ist ja auch seitens der GdP von einer Anstalt oder einer Behörde die Rede. Welche verfassungsrechtlichen Vorgaben müssten dann wirklich beachtet werden? Und welche dieser Aufgaben könnten durch den Bund unproblematisch, also per Dienstaufsicht, erledigt werden und welche fallen in die Länderkompetenz? Es gibt ja auch unterschiedliche Kompetenzen. Meine zweite Frage geht an Professor Aden. Sie haben auch schon die problematische Formulierung, dass private Sicherheitsunternehmen auch bewaffnete Anordnungen durchsetzen sollen, angesprochen. Sie haben eben schon gesagt, dass Sie das für grundgesetz- bzw. verfassungswidrig halten. Bei allen anderen Aufgaben ist es durchaus möglich und – das sagen Sie ja auch – es muss substantiell begründet werden; was wären denn Begründungen? Anhand welcher Kriterien müsste geprüft werden, ob eine Aufgabe an einen privaten Dienstleister vergeben werden kann? Was mich natürlich besonders interessiert – es wurde eben schon einmal angedeutet – ist es wirklich eine

Entlastungseffizienz, was die öffentliche Verwaltung angeht? Was müsste da tatsächlich gemacht werden, damit wir hier auch von einer Entlastung sprechen können? Meine dritte Frage geht an Herrn Radek. Ich will hier noch einmal hervorheben: Sie haben ja einen sehr innovativen Vorschlag gemacht, indem Sie im Grunde genommen für eine Entprivatisierung der Aufgaben im Bereich der Luftsicherheit eintreten. Da will ich sagen, dass wir das ausdrücklich begrüßen. Ich habe dennoch eine Nachfrage: Die nicht-polizeilichen Aufgaben, also die Zuweisung, die Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen Luftsicherheitsassistenten und Bundespolizisten – können Sie sich vorstellen, wie das funktioniert? Hier gibt es auch die Frage der Dienstaufsicht. Welche Vorschläge haben Sie zur Umsetzung dieses Punktes?

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Kollegin Jelpke. Frau Kollegin Mittag, bitte.

BE Abg. **Susanne Mittag** (SPD): Herzlichen Dank. Ich möchte meine Fragen an Herrn Radek stellen und hier mal von der Praktikabilitätsebene aus. Wie funktioniert das denn in der Praxis? Wie ist der derzeitige Sachstand zu den Sicherheitskontrollen der privaten Dienstleister in Zusammenarbeit mit der Bundespolizei? Die sind beide an Flughäfen. Haben Sie das Gefühl, dass die Bundespolizei jetzt schon mit ausreichend Weisungsrechten und Steuerbefugnis, also Dienst- und Fachaufsicht, ausgestattet ist? Das würde ja besonders zum Tragen kommen, wenn irgendwas nicht funktioniert bzw. in Akutlagen. Es ist schon darauf hingewiesen worden, dass sich mal schnell was ergeben kann, wenn z. B. Innentäter da sind, denn dann muss auch einmal sehr schnell entschieden werden. Ist das mit der derzeitigen Regelung, oder wenn jetzt noch eine Verstärkung der Beleihung dazu käme, wäre das überhaupt handhabbar, gerade bei schnellen Reaktionen. Das andere: Wo liegen denn die Verantwortlichkeiten, wenn wie gesagt „mal etwas schiefgehen sollte“? Wer hat dann am Ende die Verantwortung und welche Auswirkungen hätte es denn, aufgrund dieser Lage, wenn die Beleihung ausgeweitet wird. Die zweite Frage gebe ich an Herrn Klare weiter.



**Abg. Arno Klare** (SPD): Vielen Dank für die Worterteilung durch den Vorsitzenden. Ich sitze im Verkehrsausschuss und habe keine schrecklich juristische Frage, sondern eher eine wirtschaftliche Frage und die richtet sich dann an den Staatssekretär Herrn Dr. Schröder. Herr Radek ist der einzige, der in seiner gutachterlichen Stellungnahme auf diesen gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang der Entlastung der Luftverkehrs-wirtschaft hinweist. Alle anderen tun das nicht. Sie waren wahrscheinlich auch nicht danach gefragt, aber Sie haben es getan. Insofern geht meine Frage dahin. Es steht im Koalitionsvertrag, die Luftverkehrswirtschaft zu stärken und auch zu entlasten. In dem Gutachten, das zum Luftverkehrs-konzept vorliegt, sind mehrere Punkte unter den ersten fünf enthalten, also unter den Toppunkten, und zwar, dass gerade in dem Bereich dieser Luftsicherheitsgebühren eine massive Entlastung bis hin zur 100-prozentigen Übernahme erfolgen soll. Dem § 17a entnehme ich – zumindest ist das meine Interpretation –, dass es eine Mehrbelastung werden wird. Ich fürchte, dass wir dann im Regierungshandeln zumindest in Erklärungsnot, wenn nicht gar in Widersprüche geraten und ich bitte jetzt darum, mich aufzuklären, wie das widerspruchsfrei zusammenpassen soll.

**Vors. Ansgar Heveling** (CDU/CSU): An wem richtete sich jetzt die Frage?

**Abg. Arno Klare** (SPD): An die Bundesregierung, an wen sonst?

**Vors. Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Die Sach-verständige „Bundesregierung“. Das ist unüblich. Ich denke, Herr Schröder wir das beantworten können. Frau Kollegin Mihalic, bitte.

**BE Abg. Irene Mihalic** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank Herr Vorsitzender. Erst einmal herzlichen Dank an die Sachverständigen für Ihre Stellungnahmen. Nach Ihren Vorträgen bleiben für mich im Wesentlichen zwei konkrete Kritikpunkte. Neben den anderen Dingen, die Sie da genannt haben, halte ich zwei Dinge für ganz wesentlich und zwar: Das eine ist die Ausweitung der Beleihungsregelung im Hinblick auf die Bewaffnung privater Sicherheitsdienstleister und einer möglichen Verfassungswidrigkeit von § 5 Abs. 1 S. 3. Der zweite wesentliche Punkt ist aus meiner Sicht – das ist auch von verschiedenen Seiten angesprochen worden – das Thema

Zuverlässigkeitserüberprüfung. Zur Zuverlässigkeitserüberprüfung möchte ich an Herrn Professor Giemulla eine Frage stellen. Das betrifft die nach diesem Gesetzentwurf faktische Doppelüberprüfung von Piloten oder Pilotenlizenzinhabern. Inwiefern sind Ihre Ausführungen zu den deutschen Pilotenlizenzinhabern auch durch die Position des Bundesrates gedeckt? Welche Bedeutung hätte dies vor dem Hintergrund des laufenden Vertragsverletzungsverfahrens? Wenn Sie das einmal ausführen könnten. An Herrn Professor Aden möchte ich die Frage richten: Sie haben ja auf die beiden von mir genannten Punkte hingewiesen, aber in Ihrer Stellungnahme haben Sie auch zum Gesetzentwurf allgemein ein paar Ausführungen gemacht und Sie haben von möglichen negativen Auswirkungen des Nebeneinanders von Direktwirkungen, von direkt wirkendem EU-Recht und deutschem Recht, z. B. auf die praktische Arbeit am Beispiel der Polizei, gesprochen. Was bedeutet das nach Ihrer Einschätzung für den Sicherheitsgewinn, den wir nach Ihrer Einschätzung von diesem Gesetzentwurf erwarten dürfen?

**Vors. Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Kollegin Mihalic. Jetzt beginnen wir retour zunächst mit Ihnen, Herr Radek.

**SV PHK Jörg Radek** (Stellv. Bundesvorsitzender der Gewerkschaft der Polizei, Hilden): Ich versuche das, weil da einige Fragen sind, die durchaus miteinander im Zusammenhang zu sehen sind. Frau Schäfer, Sie sprachen das Sicherheits-empfinden von Flugreisenden an. Ich glaube, das Sicherheitsempfinden von Flugreisenden ist auch heute schon nach wie vor subjektiv, weil ja heute schon mehr oder weniger erkennbar ist, ob es sich dabei um jemanden handelt, der als Beliebener für einen Privaten eine Aufgabe wahrnimmt oder ob es jemand ist, der im Sinne des staatlichen Gewaltmonopols tätig ist. Es gibt natürlich den Aufnäher von der Firma, mit der man am Flughafen dort die Aufgabe verrichtet, aber der nähtere Eindruck ist zunächst einmal, dass es sich um jemanden handelt, der für die Bundespolizei eine Kontrolle durchführt. Ich glaube, das würde sich also auch bei dem Szenario, was sie beschrieben haben, nicht auflösen. Das haben wir auch in anderen Bereichen, bspw. – losgelöst von den Flughäfen – an Bahnhöfen. Die Farbe der Uniform spielt da eine Rolle beim Empfinden der Reisenden. Ich glaube



schon, dass das an der Stelle unproblematisch sein könnte. Für uns zentral ist, dass bisher die Bundespolizei keinen Einfluss darauf hat, wer eingestellt wird. Wir haben zwar dann einen Einfluss darauf, dass, wenn ausgebildet wurde, was wir nicht tun, aber wenn ausgebildet wurde, dass wir dann im Rahmen der Fachaufsicht die Qualität der Arbeit überprüfen können. Aber wir haben nach wie vor nicht die Möglichkeit, direkt darauf einzuwirken und zu sagen – und ich breche das ganz runter: in der Praxis, wenn ich in der Kontrolle feststelle, der ist unzuverlässig, habe ich eine etwas längere Meldekette, um zu sagen, „bitte den ablösen“, weil ich eben keine Personalhoheit ausüben kann als derjenige, der verantwortlich ist. Ich bin dann zwar wieder verantwortlich, wenn wir einen Sperrbrecher haben, der versuchen würde, eine Kontrolle gewaltsam zu durchbrechen. Dadurch haben wir dann auch die uniformierten Waffenträger an den Flughäfen, die dann eingreifen können. Jetzt haben wir glücklicherweise so einen Moment in Deutschland noch nicht gehabt. Da liegt mir jetzt keine Reaktionszeit vor, aber ein schneller Zugriff wäre möglich, aber es ist etwas anderes, weil es eben kein direktes Unterstellungsverhältnis gibt. Das, was ich eingangs sagte, Polizei ist gewohnt, ein klares Unterstellungsverhältnis zu haben, um dann auch den Zugriff zu haben, bei den Dingen, die evtl. schief gehen können. Das schließt auch an die Frage an, die Frau Jelpke schon formuliert hat: Wir haben keine Weisungsbefugnis. Es wird darauf delegiert, dass wir für die Zertifizierung zuständig sind, dass wir also für die Geräte zuständig sind, dass wir für den Vergaben zuständig sind; und da, wo es darauf ankommt, im operativen Bereich gibt es keine Zuständigkeiten. Im Rückschluss heißt es dann, wenn die EU wieder Auditierungsverfahren durchführt: Schlagzeile „Bundespolizei an den Flughäfen unzuverlässig“, wobei wir die Aufgabe gar nicht durchgeführt haben und wir auch gar nicht operativ überprüft worden sind. Das ist, denke ich, auch ein Punkt, den kann man mit Fachaufsicht wettmachen, nur Fachaufsicht geht dann auch wieder auf Kosten des Personals. Wir würden wieder Personal in der Fachaufsicht binden, weil jeder, der als Behördenleiter verantwortlich ist für Luftsicherheit, wird sich absichern. Die Verantwortlichkeit liegt per Gesetz bei der Bundespolizei. Aus diesem Grund wird er sich im Rahmen der Fachaufsicht rückversichern. Ich glaube, dass es zu mehr

Personal führen würde, was wir dann in diesen Aufgaben binden würden. Ehrlicherweise, an dieser Stelle wäre es gut, wenn man hier ein deutliches Signal setzen würde und die Anstalt des öffentlichen Rechtes oder wie man das dann auch im Rechtskonstrukt ausbildet, um diese insgesamt an den Flughäfen bestehende Aufgabenvielfalt zwischen Frachtkontrolle, zwischen Passagier- und Gepäckkontrolle, zwischen den Außenstreifen, die wir an den Flughäfen finden, den Binnenstreifen, die wir durchführen, die Überprüfung des Personals. Wenn man das wirklich bündeln würde, auch in Hinsicht der vielen Zuständigkeiten bei den Ländern. Einfluss Einstellung: Ja! Ein Punkt, der in diesem Zusammenhang immer wieder genannt werden muss – auch an dieser Stelle – ist: die Personalgestellung unterliegt einer Personalfluktuation. Das verbirgt sich bspw. auch später in dem einen Absatz hinsichtlich der Zuverlässigkeitüberprüfung: maximal innerhalb von fünf Jahren die Überprüfung sowohl der Sicherheitsfirma als auch des Personals. Wenn man in Betracht zieht, was wir aktuell an Radikalisierungsprozessen im Bereich von möglichen Innentätern haben, dann haben wir jetzt die Möglichkeiten, erst innerhalb von fünf Jahren eine Überprüfung durchzuführen. In diesem Zusammenhang geht das an den Bedürfnissen, die man an den Flughäfen als sensiblen Bereichen hat, vorbei. Ich hoffe, dass ich die Fragen soweit beantwortet habe, auch im Kontext.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Radek. Herr Dr. Ott, bitte.

**SV Dr. Gerhard Ott** (Geschäftsführer der Sicherheitsgesellschaft am Flughafen München mbH, München): Vielen Dank. Die Frage, wieso hat es eine bayerische Sicherheitsgesellschaft gegeben? Es geht zurück auf das Jahr 1986 und da war zu entscheiden, wer die Aufgabe der Luftsicherheit zukünftig durchführt, entweder Innenministerium oder Wirtschaftsministerium. Bis 1986 hatte das die Polizei, die Landespolizei, mit Angestellten der Polizei durchgeführt und das Kabinett hat entschieden, dass das auf das Verkehrsministerium übertragen wird, aufgrund des Sachzusammenhangs ist dies nachvollziehbar. Dann hat man sich überlegt, wie kann man es am besten gestalten, weitermachen so mit Angestellten war da nicht die erste Option, sondern man hat sich entschieden, eine GmbH zu gründen, aber mit überwiegender



Beteiligung des Freistaats Bayern, sodass immer auf jeden Fall der Durchgriff gegeben ist. Das Modell führt dazu, dass die Einsatzplanung und alles andere flexibler gestaltet werden konnte und auch flexibler reagiert werden konnte auf die ständig sich ausweitenden Kontrollmaßnahmen, die erforderlich wurden, auch aufgrund der Anschläge in den 80er Jahren beginnend bei der RAF, PLO usw. Das hat es alles gegeben, auch in München. Durch das Konstrukt – der Freistaat Bayern hat die Mehrheit bzw. 100 Prozent – ist eine einheitliche Aufsicht über alle Maßnahmen gegeben, über die Gesellschaft, über die Durchführung, weil die zuständige Luftsicherheitsbehörde, die Regierung von Oberbayern, die Behörde ist, die für die Gepäck- und Fluggastkontrolle, früher auch noch die Frachtkontrolle, einheitlich zuständig ist und der Durchgriff gegenüber der Gesellschaft möglich ist; also die Weisungsbefugnis, die gerade angesprochen worden ist, ist gegeben. Die Behörde kann den Luftsicherheitsbeauftragten direkt Weisungen erteilen. Das war eben der Grund, das so zu machen und so zu organisieren und das hat sich aus unserer Sicht auch in den letzten 30 Jahren bewährt.

**SV Dr. Harald Olschok** (Geschäftsführer des Bundesverbandes der Deutschen Sicherheitswirtschaft, Bad Homburg): Frau Abgeordnete Schäfer, wenn ich das richtig sehe, war die einzige Frage von Ihnen an mich: Wie könnte man das stärker bündeln? Also das Thema wurde ja auch von Herrn Radek noch mal angesprochen. Eine Behörde, die die ganze Luftsicherheit bündelt, haben wir nicht. Eine große Herausforderung für uns ist im Bereich der Qualifizierung, der Ausbildung unserer Beschäftigten. Ich sagte ja, ungefähr 20.000 sind an den Flughäfen tätig, 20.000 private Sicherheitskräfte. 8.000 davon sind beliehene Luftsicherheitsassistentinnen und -assistenten und der Rest eben im Zuständigkeitsbereich des LBA oder der regionalen Behörden, wenn es um die Sicherung der Flughäfen geht. Für uns, das ist eine Forderung seit vielen Jahren, wäre es natürlich sinnvoll, wenn man die Luftsicherheitsassistenten, die ja vor allem in den sogenannten Peaks abgefordert werden, das ist also morgens zwischen 06:00 und 10:00 Uhr beispielsweise in Frankfurt, dann die Mittagszeit und auch wieder am Abend, wenn man die dazwischen auch anders einsetzen könnte, z. B. im Bereich der Luftfracht. Das ist natürlich ein Aspekt,

den wir seit vielen Jahren fordern, uns wünschen, aber aufgrund der unterschiedlichen Zuständigkeiten, LBA auf der einen Seite für Fracht, Bundespolizei für die Personen- und Gepäckkontrolle auf der anderen Seite, sind wir da nicht weitergekommen. Natürlich versuchen wir über die entsprechenden Verordnungen eine gewisse Vereinheitlichung zu erzielen. Ansätze sind schon da. Aber die Blickrichtung der beiden Institutionen ist natürlich völlig unterschiedlich. Da wäre natürlich eine Bündelung ein Vorteil, aber das ist die ideale Forderung. Wenn es uns gelingt, die beiden, vor allem ja das LBA, zu überzeugen, dass ich in der Praxis die Möglichkeit habe, wären wir auch einen deutlichen Schritt weiter. Und es steht ja auch in dem Gesetzesentwurf, dass das Luftfahrtbundesamt jetzt hier kräftig aufgestockt wird um insgesamt 350 Stellen. Da ist sicherlich in den letzten Jahren einiges liegengeblieben, vielleicht gerade in dieser Koordinierung. Also man soll die Hoffnung nie aufgeben. Aber unser Punkt ist vor allem, dass man unsere Kräfte besser einsetzen kann, damit diese sehr sehr langen Verweilzeiten an den Flughäfen und die häufig relativ begrenzten Arbeitszeiten durch die Abfertigung der Kunden, dass sich das etwas ausgleichen kann.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Dr. Olschok! Herr Prof. Giemulla, bitte.

**SV Prof. Dr. jur. Elmar M. Giemulla** (Technische Universität Berlin): Ich kann Ihre Frage mit einem einhelligen Ja beantworten. Ist die beschäftigungsbezogene Überprüfung nicht – sage ich mal – sinnlos? Das mag einen gewissen Sinn haben für Tätigkeiten, die mit der Luftfracht als solche nichts zu tun haben. Also solche Mitarbeiter gibt es ja in den Unternehmen auch, die gar keine Berührung, keinen Zusammenhang zur Luftfracht haben. Aber sicherlich da nicht, wo es um Personen geht, die Einfluss auf die Luftfracht nehmen können. Da ist natürlich der Personenkreis, der auch darunter vermutet wird, nämlich derjenige, der was Böses vorhat, sicherlich nicht derjenige, der auf die simple Frage, was Lücken im Beschäftigungsverhältnis oder sonstige Dinge angeht, die Wahrheit sagt. Das heißt, da muss er schon objektiv überprüft werden können. Da muss nachgeforscht werden können und diese Möglichkeiten hat der Arbeitgeber nicht. Die Möglichkeiten hat aber natürlich die Behörde und auf Ihre Frage „Was



prüft denn die Behörde im Gegensatz zum Arbeitgeber?" kann ich nur sagen: eine ganze Menge. Vor allen Dingen greift die Behörde natürlich zurück auf den gesamten Staatsapparat und auf die Erkenntnisse, die sich unter Umständen dort über diese Person ergeben haben, z. B. Anfragen bei den Polizei-, Vollzugs- und Verfassungsschutzbehörden, dem Bundeskriminalamt, Zollkriminalamt, Bundesamt für Verfassungsschutz, Bundesnachrichtendienst, Militärischer Abschirmsdienst usw. Und was ich hier vorlese ist die geltende Fassung, die auch nicht geändert werden soll, das ist § 7 des Luftsicherheitsgesetzes. Da könnte ich noch weitere Dinge vorlesen, aber allein das zeigt ja schon, dass das natürlich eine ganz andere Durchschlagskraft hat als die sogenannte Überprüfung durch den Arbeitgeber. Ob das dann am Ende wirklich zu einer Transparenz des Betroffenen führt, der gerade erst eingewandert ist beispielsweise oder über den keine Erkenntnisse vorliegen, wo auch Nachfragen bei der dortigen Behörde keinen Sinn haben, weil es um einen gescheiterten Staat geht – sage ich mal – ist eine ganz andere Frage, aber das heißt ja nicht, dass man, wenn man ein Ziel nicht komplett erreichen kann, es von vornherein aufgibt. Immerhin ist das, was jetzt im Rahmen der Zuverlässigkeitüberprüfung geleistet wird, das was maximal geleistet werden kann und das soll man dann eben auch wirklich tun.

Das zweite, das hatten Sie, Frau Jelpke, gefragt, ist ein ganzer Komplex. Ich will das mal im größeren Zusammenhang beantworten, ohne dass ich Ihre Zeit zu sehr in Anspruch nehme natürlich. Nämlich die Frage: Was sollte denn übertragen werden können? Stichwort: Beleihung. Und welche verfassungsrechtlichen Bedenken muss man da haben? Verschiedene, aber eines sicherlich, eines was sich ergibt aus dem Artikel 33 Abs. 4 des Grundgesetzes – ich habe es jetzt nicht da, aber sinngemäß gesagt: Die Kernaufgaben des Staates müssen von staatlichen Organen wahrgenommen werden. Und da ist natürlich die Frage, die das Grundgesetz so nicht beantwortet: Was sind die Kernaufgaben des Staates? Da kann man weit darüber streiten, aber über eines sicherlich nicht: nämlich die Sicherheit, denn dafür haben wir den Staat. Das heißt nicht, dass Vater Staat sich nicht bei der Wahrung dieser Aufgabe auch anderer Personen bedienen kann, aber er darf diese Aufgaben nicht abgeben, vor allen Dingen nicht

außerhalb seiner Kontrolle geben. Ich erinnere daran, als das eingeführt wurde mit den Luftsicherheitsassistenten, das waren damals keine Beliehenen, sondern das war im Jahr 1980, das Neunte Änderungsgesetz zum Luftverkehrsgesetz. Damals gab es kein Luftsicherheitsgesetz. Die Reaktion auf Bader-Meinhoff in den 1970er Jahren war das, da war von Beleihung überhaupt nicht die Rede, sondern da stand drin, dass die Behörden sich anderer geeigneter Personen zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben bedienen könnten, Verwaltungshelfer mit anderen Worten. Und wenn man die Tätigkeit der Luftsicherheitsassistenten an den Kontrollstellen sieht, frage ich mich heute noch, ob das denn wirklich eine Beleihung voraussetzt, ob die denn Verwaltungsakte erlassen. Denn das mag sich zwar so anhören in höflicher Form: „Legen Sie bitte mal die Tasche auf das Band. Gehen Sie jetzt durch das Tor.“ Das mögen sie als Verwaltungsakt auffassen, das kann auch eine höfliche Aufforderung sein. Und die Frage, ob etwas ein Verwaltungsakt ist oder nicht, bewahrheitet sich ja dann, wenn der Betreffende sich weigert. Wenn er sagt: „Du kannst mich mal, ich gehe da nicht durch.“ Und da stellt sich die Frage, wird jetzt diese Aussage vollstreckt? Wird er also mit Gewalt durch das Tor getragen? Sicherlich nicht, dann wird gesagt: „Dann kommst du hier nicht rein.“ Das war's. Also das ist für mich der deutlichste Beleg, dass das gar keine Verwaltungsakte sind, dass die also im Grunde, obwohl sie beliehen sind, nach wie vor nichts anderes sind als Verwaltungshelfer. Wem helfen die? Der Bundespolizei – in Bayern ist alles anders, ist mir völlig klar. Die nehmen der Bundespolizei die Tätigkeiten ab, die einfach – jetzt sage ich es mal ein bisschen brutal – zu banal sind für Polizei. Man muss ja auch sehen, was das für ein Image ausstrahlt, wenn Polizeibeamte, die eine lange Ausbildung haben, in Uniform ständig dasselbe tun. Ist das unsere Polizei? fragt sich da der Bürger. Ist es das, weshalb wir Polizei haben? Kann man das nicht andere machen lassen? Und eins ist klar, wenn es um Polizeiaufgaben geht, wenn es um Vollstreckung geht, dafür haben wir da hinten zwei Figuren in Uniform stehen nach dem Motto, wenn es kritisch wird, dann rufen die Luftsicherheitsassistenten die Polizei heran und dann wird vollstreckt. Also so gesehen sage ich mal, die Verteilung, wie sie im Moment läuft, finde ich ganz richtig, abgesehen davon, dass ich nicht weiß, ob



die unbedingt beliehen sein müssen. Aber es ist nun mal so, seit 2005, seitdem wir das Luftsicherheitsgesetz haben, ist die Beleihung eingeführt worden. Aber man sollte das – das will ich auch damit sagen, das ist die Botschaft – sehr sehr begrenzt halten. Man darf staatliche Aufgaben nicht inflationär an Private abgeben. Dann entwertet man das Gewicht staatlicher Aufgaben und auch die Akzeptanz, das muss man auch sehen.

Und ein Satz nur zu dem, was Sie vorhin gesagt haben, soll man jetzt auch noch beleihen im Sinne von Waffen tragen? Da graust es mir. Polizisten traue ich das zu, dass sie das können, nicht nur rein mechanisch, sondern auch in dem Sinne, dass sie gelernt haben, dass sie nicht als Person in die Auseinandersetzung reingehen, sondern als Vertreter des Staates, dass sie ihre eigene Person zurückstellen müssen und ihre Emotionen, dass sie deeskalieren müssen und nicht in erster Linie gleich Gewalt anwenden. Bevor Waffen angewandt werden, haben Polizisten es gelernt, andere Mittel anzuwenden oder sie vielleicht gar nicht anzuwenden. Da weiß ich nicht genau, wenn da Privatpersonen in Menge beliehen werden, ob das dann auch so garantiert ist. Auch das Zutrauen der Bevölkerung zu dem Waffenträger sollte erhalten bleiben und da ist es sicherlich sinnvoller, das den Staat machen zu lassen, als Privatpersonen. Das zu den Kernaufgaben. Ganz kurz noch zu der Frage: Verhältnis Bund/Länder und eine zentrale Luftsicherheitsbehörde. Uns muss klar sein bei der Diskussion die Frage: Soll es zentral sein oder nicht? Es ist kein Zufall, so wie es im Moment konstruiert ist, sondern das knüpft sich an den Apparat der Safetyüberwachung an, also der betrieblichen Überwachung. Da haben wir seit langem in unserem föderalen System die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern, das hat mit Luftsicherheit jetzt gar nichts zu tun, sondern die Flughäfen werden von den Landesbehörden überwacht. Die Fluggesellschaften werden von der Bundesbehörde Luftfahrtbundesamt überwacht. Das wovon wir reden, so dass Bundesverfassungsgericht, ist ein Annex zu den eigentlichen Aufgaben. Das ist sehr vernünftig. Und zwar deswegen, weil bei Fluggesellschaften und bei Flughäfen, da geht es nicht um klassische Polizeibefugnisse, die Sicherheit der Flughäfen, die Zutritts in die sensiblen Bereiche, sondern es geht darum, wie ein Flughafen so organisiert wird intern, dass er auch im Bereich der Security sicher

funktioniert, und das kann eine außenstehende Polizeibehörde nicht so kompetent beurteilen wie diejenigen, die jeden Tag damit zu tun haben. Nicht zufällig werden die Luftsicherheitspläne der Fluggesellschaften und der Flughäfen überwacht von den Behörden, die sie ohnehin überwachen, weil diese die meiste Kompetenz haben. Also sehe ich durchaus eine gewisse Logik in der Aufgabenverteilung. Ich sehe eine Logik da nicht, wo es um eine Aufgabe geht, die nicht safetymäßig angebunden ist. Und das ist das, was ich vorhin gesagt habe, nämlich die Zuverlässigkeitserprüfung ist eine reine Securitymaßnahme, dieser entspricht keine Tätigkeit im Bereich der Safety. Also warum, frage ich mich, sollte man sie bei den Ländern andocken? Die Länder haben damit nichts zu tun. Warum sollen sie dann diese Annexaufgabe zu etwas, was es gar nicht gibt, bekommen? Also da sage ich, das ist eine klassische Polizeiaufgabe. Und das sollte dann auch eine zentrale Behörde tun, wie gesagt die Bundespolizei. Vielen Dank!

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Prof. Giemulla, Herr Prof. Bätge bitte.

SV Prof. Dr. Frank Bätge (Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen, Gelsenkirchen): Frau Abgeordnete Schäfer, Sie hatten mich auch nach der Beleihung gefragt, das Verhältnis des jetzigen Beleihungstatbestandes, nach dem eine Fahrgast- und Gepäckkontrolle im Grunde genommen hinsichtlich der Beleihung ermöglicht und den künftigen Beleihungstatbeständen. Wir haben die jetzige Beleihung schon, Herr Prof. Giemulla hat es erwähnt, seit 2005 und man kann den Eindruck haben, dass seit 2012 durch die Entscheidung vom Bundesverfassungsgericht zum hessischen Maßregelvollzug die Schrauben etwas angezogen worden sind zum Beleihungstatbestand. Das Gericht hat die einzelnen Anforderungen sehr stark konkretisiert, das damalige Beleihungsgesetz war aber gut. Es enthielt eine starke Parlamentsbeteiligung und es stand konkret geschrieben, warum eine Beleihung ausnahmsweise erforderlich ist. Es stand zudem geschrieben, wie der Vertrag aussehen muss, wie die Weisungen abgesichert sind, wie das Verhältnis von Weisungsrechten der Fachaufsichtsbehörde im Vergleich zum Direktionsrecht des Arbeitgebers ist. Das war also eine gute Regelung. Und all diese Aspekte, die haben wir hier nicht. Hier steht im Grunde genommen nur: eine Beleihung ist möglich,



sofern keine entgegenstehenden öffentlichen Interessen bestehen. Zu den vertraglichen Anforderungen ist nichts Näheres enthalten. Ich gehe mal davon aus, das wird in der Praxis vertraglich so vereinbart werden im Beleihungsvertrag, dass dort die gerichtlichen Kriterien im Einzelnen erfüllt werden. Aber ich meine, dass sollte man der beleihenden Behörde auch ins Gesetz schreiben. Schon aus Wesentlichkeitsgründen wäre das eine Sache, die eigentlich das Parlament regeln sollte. Bei der Einführung neuer Beleihungstatbestände muss man das sicherlich sehr kritisch sehen und natürlich versuchen, das Urteil auch aufzugreifen. Aber auch bei alten Beleihungstatbeständen, die von dem Entwurf zunächst unmittelbar nicht betroffen sind, gibt es auch, das sagt auch das Bundesverfassungsgericht, eine parlamentarische Beobachtungspflicht. Die wird auch wahrgenommen durch verschiedene Anfragen der Abgeordneten, etwa wie die Beleihung ankommt oder wie die EU Prüfungsverfahren abgelaufen sind an verschiedenen Flughäfen. Es gab auch Antworten der Bundesregierung dazu. Das wird also schon beobachtet, was ich auch gut finde von den Parlamentariern. Wenn sich Missstände ergeben, dann sollte man dieses Thema auch zu einer Konkretisierung der gesetzlichen Konstellation aufgreifen. Deshalb würde ich mir auch wünschen, wenn dieses Thema, also bisherige Prüfverfahren, EU-Vertragsverletzungsverfahren usw., hier eingebettet wird in das Gesetzgebungsverfahren. Aus meiner Sicht ist die Wahrscheinlichkeit auch gar nicht so gering, dass diese Beleihungsregel gerichtlich überprüft wird. Wenn jetzt z. B. jemand für die Zertifizierung von Privatunternehmen, für die Zertifizierung oder Zulassung von Personen oder Sicherheitsprogrammen beliehen wird und dann kommt, eine abschlägige Entscheidung – Herr Dr. Olschok hat ja bereits die Rechtsschutzmöglichkeiten in der Stellungnahme konkretisiert – dann können Sie im Grunde genommen damit rechnen, dass eine findige Anwaltskanzlei als erstes anbringt, dass diese private Zertifizierungsstelle gar nicht korrekt beliehen worden ist. Also es wird dann sicherlich auch ein Gericht darüber zu befinden haben, insbesondere bei abschlägigen Entscheidungen, weil es hat ja auch eine Grundrechtsrelevanz. Prof. Giemulla hatte Artikel 12 angesprochen, den muss man sehen. Deswegen

rate ich dazu, dieses Thema ziemlich rechtssicher hinzubekommen.

**Vors. Ansgar Heveling (CDU/CSU):** Vielen Dank, Herr Prof. Bätge! Frau Jelpkes Frage ist nicht beantwortet worden.

**Abg. Ulla Jelpke (DIE LINKE.):** Soll ich sie noch mal stellen? Und zwar ging es um den Punkt, welche Kriterien vorhanden sein müssen. Sie hatten ja den Punkt kritisiert: private Sicherheitsunternehmen, bewaffnete Anordnungen usw. Welche Kriterien brauchen wir hier, um ganz klar die Aufgabentrennung vorzunehmen? Aber was mir viel wichtiger ist, ist die Frage der Effizienz. Also wie weit wird die öffentliche Verwaltung entlastet bzw. zusätzlich belastet?

**Vors. Ansgar Heveling (CDU/CSU):** Also wir hatten hier vermerkt, dass Sie die Frage an Herrn Professor Aden gestellt hatten, der glaube ich auch darauf vorbereitet ist und sie jetzt auch beantworten wird. Herr Prof. Dr. Aden, bitte.

**SV Prof. Dr. Hartmut Aden (Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin):** Ich sage gerne etwas dazu. Vielen Dank für die Nachfragen, und ich fange auch gerne mit Ihrer Frage an, Frau Jelpke, und knüpfe da zunächst an meine beiden Vorredner an, an Herrn Giemulla und Herrn Bätge, denen ich weitgehend zustimme. Ich möchte es vielleicht noch etwas deutlicher auf den Punkt bringen. Der Artikel 33 Abs. 4 spricht ja von hoheitsrechtlichen Aufgaben, die in der Regel staatlichen Organen vorbehalten sind. Und wenn wir jetzt im Bereich der Flughäfen erwägen, dass diese Aufgaben, die bisher die Bundespolizei wahrgenommen hat, nämlich im Hintergrund da zu sein, wenn z. B. jemand Anordnungen nicht befolgt bei den Gepäckkontrollen, jetzt auch bewaffnete Mitarbeiter der privaten Sicherheitsunternehmen ausführen dürfen, würde das aus meiner Sicht deutlich zu weit gehen, weil die Beleihungsvorschrift damit nicht hinreichend substanzial begründet ist. Wie könnten solche substanzialen Begründungen aussehen? Dazu haben meine Vorredner bereits etwas gesagt. Ich möchte aber ein weiteres Kriterium hinzufügen. Es könnte m. E. etwa ein spezieller technischer Sachverständig sein, der für etwas benötigt wird. Wenn wir an die ganz klassische Beleihungsregelung denken, die wir in Deutschland haben für die Schornsteinfeger, dann kann man sich das ganz gut vorstellen, dass man



dafür bestimmte Fähigkeiten braucht, heute auch technischer Art, um die Messungen vorzunehmen usw. Und solche Aufgaben sind m. E. eher für eine Beleihung geeignet als eine ganz allgemeine Aufgabe der Polizeiarbeit, die nämlich heißt: unmittelbaren Zwang anwenden. Denn unmittelbarer Zwang ist der Kernbereich dessen, was eine hoheitliche Aufgabe des staatlichen Gewaltmonopols ist. Wie Herr Giemulla richtig ausgeführt hat: jemand befolgt eine Anweisung nicht und dann haben wir das staatliche Gewaltmonopol, das heißt die befugten Polizeibeamten, die nötigenfalls Anordnungen auch mit unmittelbarem Zwang durchsetzen können mit allen Begrenzungen wie Verhältnismäßigkeit usw. Das ist der Kern des staatlichen Gewaltmonopols. Wenn wir jetzt eine solche Aufgabe auf Privatfirmen übertragen, die in Richtung unmittelbarer Zwang geht, nämlich, dass man dort bewaffnet steht, um im Konfliktfall einzutreten, geht das m. E. viel zu weit. Das ist m. E. mit dem staatlichen Gewaltmonopol keinesfalls vereinbar.

Ich komme auf die Frage von Frau Mihalic zu den Auswirkungen der Vermischung solcher Rechtsgebiete, in denen wir eine starke Vorprägung durch das EU-Recht haben, mit dem nationalen Recht. Dass man auch das nationale Recht entsprechend weiterentwickelt, ist nicht ganz vermeidbar, weil das EU-Recht erhebliche Lücken lässt. Ich sagte eingangs, dass vielleicht auch gerade in diesem Gesetzentwurf nicht hinreichend deutlich wird, wie viel Sie als Abgeordnete noch gestalten können auf diesem Rechtsgebiet. Insofern werden wir dort, wo die EU mit unmittelbar wirkenden Verordnungen arbeitet, eine gewisse Mischung bekommen. Ich beobachte das allerdings auch mit einer gewissen Sorge als jemand, der in seinem Alltag Polizeibeamte und auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für die private Sicherheitsbranche ausbildet. Das ist eigentlich für Rechtsanwender, die keine spezielle juristische Ausbildung haben, kaum noch zu handhaben. Und ich denke, es sollte ein Anspruch der Gesetzgebung im Sicherheitsbereich sein, dass zumindest Polizeibeamte im gehobenen Dienst oder akademisch ausgebildete Bedienstete der privaten Sicherheitsbranche solche Gesetze auch eigenständig lesen und bewerten können. Jetzt gerade in der neuen Fassung bekommt das Gesetz viele zusätzliche Verweisungen auf das EU-Recht.

Insbesondere die Durchführungsverordnung der Europäischen Kommission besteht im Wesentlichen aus Anhängen, ist extrem unübersichtlich gestaltet und ich sehe nicht, dass die Praxisleute das wirklich handhaben können. Das heißt, da wird man in Zukunft mehr Fälle haben, in denen die Rechtsabteilungen die Fälle und die Zweifelsfragen klären müssen.

Vielleicht noch eine letzte Bemerkung zu den Zuständigkeiten. Mir ist aufgefallen bei der Durchsicht des Entwurfs und auch der bisherigen Rechtslage, dass sich aus dem Luftsicherheitsgesetz selber nicht hinreichend klar ergibt, welche Behörde für welche Teile zuständig ist. Das halte ich für sehr wenig anwenderfreundlich. Dass jetzt das Bundespolizeigesetz mit geändert werden muss, liegt gerade daran, dass die Regelungstechnik so ist, dass die Zuständigkeiten in den spiegelbildlichen Fachgesetzen geregelt werden. Das wäre etwas, was man ganz unproblematisch auch im Rahmen dieses Gesetzgebungsverfahrens ändern könnte, indem man klar macht, wer konkret für welche dieser Aufgaben die zuständige Luftsicherheitsbehörde ist. Darüber hinaus würde sich aber auch lohnen, einmal auszuloten, ob es aufgrund der verfassungsrechtlichen Vorschriften zur bundeseigenen Verwaltung im Bereich der Bundespolizei noch Möglichkeiten gäbe, der Bundespolizei noch mehr Bündelungsaufgaben in dem Bereich zu geben. Da schließe ich mich den anderen Sachverständigen an. Das wäre sicherlich für die Handhabung dieses Rechtsgebiets sinnvoll, dass wir klarere Zuständigkeitsregelungen und weniger Zersplitterung haben.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Prof. Dr. Aden! Herr Staatssekretär Schröder, bitte.

PSt **Dr. Ole Schröder** (BMI): Vielen Dank! Die höheren Kosten sind auf der Gesetzesbegründung auf Seite 4 aufgeführt. Es ist so, dass wir eigentlich nur in einem einzigen Bereich zusätzliche Kosten weitergeben können aufgrund dieses Gesetzes und das ist im Bereich der sicheren Lieferkette. Ganz konkret – und das ist so nicht benannt – ist das die Überprüfung der bekannten Versender. Dafür gab es bisher keinen Gebührentatbestand, das heißt, das betrifft nicht die Flughäfen, sondern das betrifft die Unternehmen, die innerhalb der sicheren Lieferkette Aufgaben übernehmen. Alle anderen Kosten wie die kalkulatorischen Kosten oder die



Fachaufsicht, die jetzt noch mal explizit aufgeführt werden in § 17a des Gesetzes, die konnten bisher auch schon in Rechnung gestellt werden. Das hat rein praktische Gründe, weshalb das bisher nicht gemacht wird, weil wir es einfach nicht auseinanderrechnen können. Wenn jetzt beispielsweise ein Ministerialbeamter bei uns im Ministerium die Fachaufsicht übernimmt, dann können wir nicht genau sagen, wieviel Stunden er sich damit nun beschäftigt, oder wenn Kalkulationen durchgeführt werden. Dass hier auch im Zusammenhang mit diesem Gesetzesentwurf behauptet wird, dass es sich um eine zusätzliche Belastung der Flughäfen handelt, das ist nicht der Fall, sondern die kalkulatorischen Kosten konnten bisher auch schon mit einbezogen werden in die Gebühren, wenn man das denn berechnen kann. Das konnten wir bisher nicht. Daran wird sich wohl so schnell auch nichts ändern. Das ist jedenfalls mein Kenntnisstand. Das einzige, was sich ändert, ist wie gesagt, dass das Luftfahrtbundesamt jetzt auch die Möglichkeit hat, die Überprüfung der bekannten Versender in Rechnung zu stellen.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Staatssekretär Schröder! Wenn wir uns alle disziplinieren, bekommen wir noch eine Runde hin. Bitte mit kurzen und knappen Fragen. Von der CDU hatte sich der Kollege Wichtel gemeldet.

Abg. **Peter Wichtel** (CDU/CSU): Danke, Herr Vorsitzender! Meine sehr geehrten Damen und Herren, liebe Sachverständige, ich habe zunächst eine Frage zu einem Thema, das noch nicht angesprochen wurde. Es wird ja durch die Gesetzesveränderung, die Veränderung im Luftsicherheitsgesetz und die Ausweitung auf alle Flugplätze, auch eine Veränderung im Bereich Luftfahrtunternehmen und Luftfahrzeuge durch die neue Formulierung festgestellt. Meine Frage betrifft Helikopter und Rettungsflieger, die derzeit anders behandelt werden, die im normalen Flugbetrieb anders behandelt werden müssen; wie sehen Sie eine Möglichkeit, dass hier für diese Bereiche Ausnahmeregelungen im Rahmen des EU-Rechts und des deutschen Rechtes gemeinsam möglich sind oder würden wir, wenn wir auf der Bundesebene jetzt Ausnahmeregelungen für diesen Bereich machen würden, dann EU-Recht verletzen und Gefahr laufen, dass wir ein Vertragsverletzungsverfahren bekommen? Das ist die eine

Frage. Die zweite Frage in diesem Zusammenhang ist zum Thema Zuverlässigkeitserprüfung. Da würde ich ganz gern bei Herrn Prof. Dr. Giemulla nachfragen, denn Sie haben ziemlich viel dazu ausgeführt. Ich halte es für richtig, wenn man das von der Ebene der normalen Befragung auf die Zuverlässigkeitserprüfung hochzieht. Sie haben gesagt, es gibt gerade dort bestimmte Regeln, die einzuhalten sind und ich frage mich, wenn das im Rahmen der sicheren Lieferkette jetzt umgestellt werden muss von der einfachen auf die stärkere Überprüfung, ob dann im Gesetz nicht auch eine Übergangsfrist nötig wäre, um den Betriebsablauf in den einzelnen Firmen auch weiterhin zu gewährleisten? Und die zweite Frage ist, die ich generell zur Zuverlässigkeitserprüfung habe: mir war mal bekannt, dass diese alle fünf Jahre neu gemacht wird. Müsste man nicht auch im Gesetz eine Möglichkeit vorsehen, wenn dringender Tatverdacht besteht aufgrund aktueller Situationen, die wir ja haben, diese auch früher durchzuführen und in diesem Zusammenhang die Frage, von wem eine Zuverlässigkeitserprüfung überprüft werden könnte? Vielen Dank!

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Kurz noch eine Nachfrage. An wen richten Sie die erste Frage?

Abg. **Peter Wichtel** (CDU/CSU): An Herrn Dr. Olschok.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Frau Kollegin Jelpke, bitte.

Abg. **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Also ich habe nur eine Nachfrage und würde gerne noch mal von der GdP, also von Herrn Radek, eine kurze Stellungnahme hören zur Kritik von Dr. Aden, was die privaten Sicherheitsunternehmen bzw. die, die auch bewaffnete Anordnungen durchsetzen können, betrifft. Welche Stellungnahme gibt es dazu? Und in diesem Zusammenhang noch mal die Frage, die leider bisher nicht aufgegriffen wurde: welchen Entlastungseffekt wird dieses Gesetz insgesamt für die öffentliche Verwaltung haben? Was sagen Sie, was die Personalsituation angeht?

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Kollegin Jelpke! Herr Kollege Özdemir, bitte.



Abg. **Mahmut Özdemir** (Duisburg) (SPD): Meine Fragen richten sich auch an Herrn Radek. Kennen Sie andere Bereiche, wo Beliehene als Waffenträger im Bereich des staatlichen Gewaltmonopols tätig sind? Meine zweite Frage wäre dahingehend: Wir haben eine einigermaßen harsche Kritik an der Beleihung von den Herren Professoren gehört, die allerdings sehr fundiert und sehr plausibel vorgetragen worden ist. In Hinblick auf die Effizienz der Beleihung möchte ich noch mal genau nachfragen. Meiner Kenntnis nach ist es so, dass etwa bis zu 10 Prozent der von der Bundespolizei angeforderten Kontrollstunden, bspw. in der Gepäckkontrolle, auch von der Bundespolizei am Ende des Tages durchgeführt werden müssen, weil entsprechende Kontrollstunden durch Beliehene nicht gestellt werden. Können Sie das so verifizieren? Und damit einhergehend: welche Belastungen gibt es da zusätzlich für die Polizeikräfte, die hierdurch entstehen? Meine anderen Fragen richten sich an die Herren Professoren vom Vorsitzenden aus gesehen zur Rechten. Meine Frage ist: Es ist ja im Beamtentum nicht an der Tagesordnung, dass es eine hohe Personalfluktuation gibt, gemeint ist der Eintritt und der Austritt in das Beamtentum. Das ist in privaten Sicherheitsbehörden etwas anders und im Hinblick auf die Informationen, die den Beschäftigten dort zur Kenntnis gelangen, also sensible, sicherheitsrelevante Informationen, sehen Sie es da als ratsam an, Beleihungstatbestände weiter auszuweiten, wenn zu besorgen ist, dass staatsrechtlich relevante Sicherheitsinformationen damit nach außen dringen können? Und welche parlamentarischen Darlegungslasten würden Sie zusätzlich an diese Anforderungen knüpfen? Und meine letzte Frage; ob etwas verfassungskonform ist oder nicht, wissen wir erst, wenn das Bundesverfassungsgericht gesprochen hat. Das erst mal vorangestellt. Aber wenn Sie bezüglich Verfassungsrelevanz zu befinden hätten im Hinblick auf eine Anstalt öffentlichen Rechts oder im Hinblick auf einen Beleihungstatbestand auch mit entsprechend präzisen tatbestandlichen Voraussetzungen, welcher Lösungsvariante würden Sie verfassungskonform eher zuneigen?

Abschließende Frage an Herrn Dr. Ott: Glauben Sie, dass das Münchener Modell adaptierbar ist für andere Flughäfen im Bundesgebiet?

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Kollege Özdemir! Frau Kollegin Mihalic, bitte.

Abg. **Irene Mihalic** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Vorsitzender! Herr Özdemir, ich habe zu dem, was Sie jetzt gerade zum Schluss gesagt haben, noch eine Anmerkung im Hinblick darauf, was verfassungswidrig und was nicht verfassungswidrig ist. Das müsste Karlsruhe entscheiden. Ich weiß, dass es in der Großen Koalition geübte Praxis ist, diese Dinge nach Karlsruhe outzusourcen, um das mal so zu sagen. Aber wir haben nicht nur die Möglichkeit als Deutscher Bundestag...

Zwischenruf Abg. **Mahmut Özdemir** (Duisburg) (SPD): Das nennt man Gewaltenteilung, dass ein Gericht entscheidet, aber soweit wollte ich dann doch nicht...

Abg. **Irene Mihalic** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielleicht lassen Sie mich ausreden. Wir haben nicht nur die Möglichkeit als Deutscher Bundestag, sondern sogar die Verpflichtung, auf die Verfassungskonformität unserer Gesetze, die wir hier verabschieden, zu achten. Also insofern das nur als Vorbemerkung. Aber ich habe in der Tat noch eine Frage hinsichtlich der Verfassungswidrigkeit von § 5 Abs. 1 Satz 3, also die Ausweitung der Beleihungsregelung, die Bewaffnung privater Sicherheitsdienstleister. Jetzt haben Sie, Herr Dr. Aden, und auch andere Sachverständige hier in der Runde dazu ausgeführt, dass es immer dann problematisch ist aus verfassungsrechtlicher Sicht, wenn durch die Aufgabenwahrnehmung das staatliche Gewaltmonopol berührt wird und vor dieser Folie sozusagen die Bewaffnung privater Sicherheitsdienstleister bei der Aufgabenwahrnehmung problematisch ist. Jetzt wissen wir aber, dass private Sicherheitsdienstleister bspw. Objektschutzaufgaben wahrnehmen, wo sie durchaus auch Waffen tragen. Wenn Sie da vielleicht noch einmal den Unterschied skizzieren könnten? Warum das eine in geübter Praxis völlig in Ordnung ist bei der Aufgabenwahrnehmung und das andere halt eben aus verfassungsrechtlicher Sicht problematisch?

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Mihalic! Herr Prof. Aden, bitte.



**SV Prof. Dr. Hartmut Aden** (Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin): Es sind noch Fragen aufgetaucht, die das betreffen, was ich angesprochen habe, nämlich insbesondere die Frage: Wie kann das mit der Beleihung eigentlich funktionieren? Die Frage von Herrn Özdemir scheint mir auch sehr wichtig: Was sind eigentlich die Gründe, weswegen wir sagen sollten, das sollte doch lieber von Polizeibeamten gemacht werden? Die Fluktuation ist ein Punkt. Der andere Punkt ist gerade in diesen Bereichen die bessere Ausbildung. Denn wir haben bei der Polizei einen sehr starken Sprung in Richtung mehr Ausbildung, bessere Ausbildung gehabt. Wir haben das auch teilweise im Bereich der privaten Sicherheitswirtschaft, aber weniger bei den Leuten, die vor Ort tätig sind. Da betrifft es mehr die Managementebene, so dass wir dieses Kriterium durchaus sehr hoch gewichten sollten, nicht nur beim praktischen Schießtraining, sondern auch bei der Art und Weise, wie die Leute darauf vorbereitet werden, notfalls, aber auch wirklich nur notfalls, die Schusswaffe zu gebrauchen. Polizeibeamte sind hier sehr viel besser vorbereitet. Damit bin ich auch gleich bei der Frage von Frau Mihalic. Was ist nun eigentlich der Unterschied, wenn etwa der Geldtransporteur eine Schusswaffe trägt oder der Beliehene. Der Geldtransporteur trägt die Schusswaffe im Wesentlichen zum Eigenschutz. Wenn er von außen angegriffen wird, wenn ein Überfall kommt, dafür ist die Schusswaffe da. In dem Moment, wo hoheitliche Befugnisse beliehen werden, geht es weit darüber hinaus. Dann wird der private Mitarbeiter auch zum Schutz Dritter tätig, also eine klassische Polizeiaufgabe. Und da würde ich Ihnen doch sehr dazu raten, davon Abstand zu nehmen. Fraglich ist, wie das am Ende das Bundesverfassungsgericht beurteilen wird im Lichte des Artikels 33 Abs. 4, aber auch des Rechtsstaatsprinzips, das ist ja noch nicht zur Sprache gekommen. Das Gewaltmonopol ist auch ein ganz wesentlicher Bestandteil unseres Rechtsstaatsprinzips. Das wird das Verfassungsgericht sicherlich auch prüfen, wenn eine solche Regelung kommen sollte. Da habe ich doch erhebliche Zweifel, ob das durchgehen würde. Und da kann ich mich am Ende auch Frau Mihalic anschließen. Es ist immer besser, präventiv gleich schon Gesetze zu machen, die am Ende dann auch Bestand haben können. Vielen Dank!

**Vors. Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Professor Aden! Professor Bätge, bitte.

**SV Prof. Dr. Frank Bätge** (Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen, Gelsenkirchen): Ich möchte auf die Frage von Herrn Abgeordneten Özdemir eingehen, der gefragt hatte: Was wäre verfassungskonformer: Die Beleihung Privater oder die Organisationsform AöR, also eine öffentlich-rechtliche Trägerschaft? Eine Beleihungsfrage bedarf einer umfassenden Abwägung. Hierbei spielt die Effektivität der Aufgabenwahrnehmung die größte Rolle. Die Steuerungsmöglichkeit durch das Parlament ist maßgeblich, aber auch wirtschaftliche Aspekte. Nur wirtschaftliche Aspekte dürfen allerdings nicht den einzigen Grund darstellen. Das hat das Bundesverfassungsgericht gesagt. Wichtiger ist die Steuerung und Effektivität der Aufgabenerledigung und nur in dem Zusammenhang auch Wirtschaftlichkeitsaspekte. Bei der Leitentscheidung des Bundesverfassungsgerichts ging es um einen Beleihungsempfänger, dessen Leitungskräfte dem öffentlichen Dienst angehörig waren. Es waren dort Einrichtungsärzte, leitende Ärzte und der Anstaltsleiter öffentlich Bedienstete. Das hat auch Eindruck hinterlassen beim Bundesverfassungsgericht. Das heißt also, eine öffentlich-rechtliche Trägerschaft ist im Zweifel rechtssicherer als eine Beleihung Privater, wobei eine Beleihung auch viele andere Aspekte und Kriterien einhalten muss. Und das muss umfangreich abgewogen werden, aber ich denke schon, dass, was die Rechtsicherheit anbelangt, eine öffentlich-rechtliche Trägerschaft rechtssicherer wäre. Danke schön!

**Vors. Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Professor Bätge! Herr Professor Giemulla, bitte.

**SV Prof. Dr. jur. Elmar M. Giemulla** (Technische Universität Berlin): Zur Beleihung sage ich jetzt nichts mehr. Ich glaube, das ist hinreichend erörtert worden. Bei der ZÜP-Übergangsfrist liegt es auf der Hand, dass – wenn sowas jetzt eingeführt wird, ZÜP statt BÜ – über Nacht plötzlich alles rechtswidrig wird. Das kann nicht sein, also braucht man eine Übergangsfrist. Das kann man auf verschiedene Weise herstellen, indem man eben tatsächlich eine Frist setzt. Das setzt die Behörden massiv in diesen Zeitrahmen hinein, dann müssten die damit fertig werden. Das ist vielleicht – sage ich mal – ein sehr grober Keil. Etwas Eleganteres



könnte man auf die Weise bewerkstelligen, dass man sagt, mit dem Antrag auf Durchführung der Zuverlässigkeitstechnik gilt zunächst mal die Zuverlässigkeit als festgestellt, natürlich unter der Voraussetzung, dass derjenige oder diejenige auch beschäftigungsbezogen überprüft ist. Das darf den derzeitigen Zustand nicht unterschreiten, das ist völlig klar. Und dass man auf diese Weise, wenn man also eine gesetzliche Fiktion durch Stellung des Antrags bewirkt, dass man dann den Behörden die Zeit gibt, die sie brauchen, um wirklich die Zuverlässigkeit zu überprüfen, das lässt sich sicherlich gesetzestechnisch regeln. Das zweite Thema, das ist natürlich gerade in der Situation, in der wir jetzt alle stehen, sehr wichtig. Einmal festgestellt, gilt das fünf Jahre lang. Wie ist denn das mit dem Innenminister, dem Schläfer, wie auch immer? Das muss ja irgendwie berücksichtigt werden. Also rein formal ist die Antwort: Eine Zuverlässigkeitserklärung ist ein Verwaltungsakt. Ein Verwaltungsakt kann jederzeit widerrufen werden, wenn sich die Voraussetzungen geändert haben. Die Frage ist nur, wie und woher weiß die Behörde, dass sich irgendwelche Voraussetzungen geändert haben? Das berücksichtigt bereits heute schon der § 7 Abs. 9 des Luftsicherheitsgesetzes, der eine sogenannte Nachberichtspflicht der Dienste begründet. Also wenn sich Erkenntnisse ergeben beim Verfassungsschutz, beim Militärischen Abschirmdienst, bei all diesen Behörden, die ich vorhin aufgezählt habe, wenn sich da neue Erkenntnisse ergeben, sind diese Behörden verpflichtet, das an die Zuverlässigkeitstechnik weiterzugeben, damit diese dann dementsprechend reagieren können.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Professor Giemulla! Herr Dr. Olschok, bitte.

**SV Dr. Harald Olschok** (Geschäftsführer des Bundesverbands der Deutschen Sicherheitswirtschaft, Bad Homburg): Ich muss passen, lieber Herr Wichtel. Da müssen wir nachher mal darüber reden, mit Drohnen und Helikoptern bin ich jetzt auf dem falschen Fuß erwischt worden. Aber Herr Vorsitzender, zwei Sätze wirklich noch zur Bewaffnung, weil das hier immer wieder kam. Wir – und das ist eine Entscheidung des Gesetzgebers – wir als BDSW sehen die Bewaffnung sehr restriktiv. Es gibt aber zwei Tätigkeiten, die auf einer gesetzlichen Grundlage bewaffnete Sicherheitsdienste zulassen.

Das ist einmal: schutzkerntechnische Anlagen im Atomgesetz seit 1976 und das ist der Schutz von militärischen Liegenschaften. Militärische Liegenschaften, jeden Tag werden hier 7.000 Personen von bewaffneten privaten Sicherheitsdiensten eingesetzt, die werden regelmäßig in der Schießausbildung durch die Bundeswehr überprüft. Es ist also nicht so, dass wir hier Rambos einstellen, sondern es sind wirklich ganz deziert ausgewählte Personen, 7.000 jeden Tag, die 500 Liegenschaften der Bundeswehr und auch der Alliierten schützen. Im Atomgesetz sind es ca. 2.000 private Sicherheitskräfte, die auf Grundlage des Atomgesetzes jeden Tag im Einsatz sind. Das wollte ich nur mal klargestellt haben, dass nicht der Eindruck erweckt wird, dass wir als Verband das unbedingt wollen, aber es gibt zwei Bereiche – militärische Liegenschaften seit 60 Jahren, seit 1960, Atomgesetz seit 1976 – wo bewaffnete Private zum Einsatz kommen ohne Vorkommnisse in den Jahrzehnten. Danke schön!

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Dr. Olschok! Herr Dr. Ott, bitte.

**SV Dr. Gerhard Ott** (Geschäftsführer der Sicherheitsgesellschaft am Flughafen München mbH, München): Vielen Dank! Ich darf dann noch kurz ergänzen. Auch im Bereich der Bahn-Sicherheit und der U-Bahn-Sicherheit werden bewaffnete private Kräfte eingesetzt, das wird jeder von uns schon erlebt haben oder erlebt es andauernd. Also es ist durchaus auch im öffentlichen Bereich denkbar.

Zur Frage von Herrn Özdemir: Münchener Modell auch an anderen Flughäfen? Meines Erachtens ist dies möglich. Es müsste halt dort auch eine Gesellschaft in überwiegend öffentlicher Trägerschaft gegründet werden, die an dem jeweiligen Standort die Kontrollbefugnisse wahrnimmt, um die regionale Verankerung herzustellen und um die Kontinuität, von der ich auch eingangs gesprochen habe, zu sichern. Das würde auch den Abfluss von Know-how ganz drastisch reduzieren, wenn sich die Beschäftigten mehr mit dem Standort und ihrer Aufgabe dort verbunden fühlen und sich dazugehörig fühlen. Also vom Grundsatz her möglich, aber meine Prognose ist, es muss regional sein, es muss auf Dauer angelegt sein und es muss Kontinuität reingebracht werden.



Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Dr. Ott! Herr Radek, bitte.

**SV Jörg Radek** (Stellv. Bundesvorsitzender der Gewerkschaft der Polizei, Hilden): Aufgrund der ausführlichen Aussagen meiner Vorredner kann ich mich konzentrieren auf die Fragen, was die beliehenen Waffenträger angelangt. Da hat ja Herr Olschok eben schon die beiden Bereiche genannt, in denen wir sie kennen. Ich möchte aber die Gelegenheit nutzen, auf eine Rechtsmöglichkeit hinzuweisen, die nach dem Bundespolizeigesetz besteht. Nämlich – und das geht jetzt auch in Ihre Fragerichtung: Waffenträger – es ist heute schon nach dem Bundespolizeigesetz möglich, Hilfsbeamte zu berufen, die auch Waffenträger sein können. Und wenn man das klar regelt im Sinne einer Anstalt des öffentlichen Rechtes, dann würde die Bundespolizei hier für die Waffenträger die Aus- und Fortbildung machen. Wir könnten auch für die Zuverlässigkeit stehen, das hielte ich in der Kette der Unterstellungsverhältnisse an dieser Stelle für einen ganz sauberen Weg. Zweite Anmerkung: Die Kontrollen, weil Herr Dr. Giemulla das angesprochen hat, die Fluggastkontrollen, das müssten keine Beamten machen. Das können nach wie vor auch Angestellte machen. Mir geht es hier um eine ganz klare Zuordnung zu der Bundespolizei. Nur das würde tatsächlich – und da komme ich auf die Frage der Belastung und Entlastung – nur das würde auch tatsächlich zu einer Entlastung der Bundespolizei führen. Das was jetzt heute auf dem Tisch liegt, was wir heute zu begutachten haben, wo wir heute darüber gesprochen haben, das wird mit Sicherheit nicht zu einer Entlastung der Bundespolizei führen, weil der Koordinierungsaufwand, der ja hier schon beschrieben wurde, durch die vielen Zuständigkeiten enorm ist – die verschiedenen Zuständigkeiten in den Landesbehörden, ob das Bezirksregierungen sind, ob das Landesämter sind, ob das die verschiedenen Ansprechpartner in der allgemeinen öffentlichen Verwaltung sind. Und der Aufwand wird mit Sicherheit dadurch noch steigen. Was der Abgeordnete Özdemir nachgefragt hat: Die Frage der Nachkontrollen, die wir als Bundespolizei vornehmen müssen, die würde ich jetzt nicht unbedingt an der Zuverlässigkeit der einzelnen eingesetzten Firmen oder des Personals bemessen, sondern die hängt mit den steigenden Pax-Zahlen zusammen. Wenn die Pax-Zahlen steigen, steigt automatisch auch der Anteil an

Nachkontrollen. Dass es natürlich in einigen Bereichen noch mal solche Überprüfung geben muss, das versteht sich an dieser Stelle von selbst. Zusammengefasst für uns als Gewerkschaft der Polizei ist zu sagen: wenn man es wirklich in einer Organisationsform bündeln könnte, dann würden wir die Fragen der Beleihung, die wir heute Nachmittag sehr stark diskutiert haben, umgehen. Wir würden der Bundespolizei das zuweisen, was sie von ihrer gesetzlichen Aufgabe her zu verantworten hat. Heute verantwortet sie etwas, wofür sie nicht in der operativen Ebene zuständig ist und hat dazu auch noch eine Mehrbelastung. Also da müsste man sich entscheiden, ob man die Bundespolizei hier entlastet, und das wäre durch eine öffentliche Anstalt, über die man auch die Frage der Waffenträger klären würde. Ich als Gewerkschafter sage, ich lehne Waffenträger, die nicht im Bereich der Polizei eingesetzt sind oder das sächsische Modell, was wir jetzt haben, strikt ab. Aber wenn wir eine Rechtsnorm haben wie beispielsweise im Bundespolizeigesetz, dann sollte man sie auch anwenden und man könnte damit auch eine echte Entlastung herbeiführen.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Radek! Damit kommen wir zum Schluss der Anhörung. Ich darf mich bei den Herren Sachverständigen ganz herzlich für Ihre Statements aber auch für Ihre Antworten auf die vielfältigen Fragen der Kolleginnen und Kollegen bedanken. Danke, dass Sie hier waren.

Ich schließe die 94. Sitzung des Innenausschusses und wir werden im Ausschuss über das Gesetz weiter beraten. Vielen Dank!

Schluss der Sitzung: 15:05 Uhr

## **Stellungnahme zum Entwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Änderungen des Luftsicherheitsgesetzes“ BT-Drucksachen 18/972,18/9833**

Die umfangreiche Gesetzgebung der letzten Jahre auf EU-Ebene sowie die gewonnenen Erkenntnisse aus dem Vollzug des Luftsicherheitsgesetzes erfordern eine Anpassung des nationalen Rechts, die mit dem vorliegenden Gesetzentwurf vorgenommen werden soll. Aufgrund der Vielzahl der Änderungen beschränkt sich die Stellungnahme auf 3 praxisrelevante Schwerpunkte.

### **1. Aufnahme der Regelvermutung in § 7 LuftSiG bei der Zuverlässigkeitsermittlung**

Die Aufnahme der Regelvermutung der Unzuverlässigkeit bei Straftaten erleichtert die Entscheidungsfindung der zuständigen Behörden ganz erheblich und führt im Aufgabenvollzug zu einer einheitlichen Entscheidungspraxis. Genauso wichtig ist die Aufnahme der „verfassungsfeindlichen Bestrebungen“ in den Regelvermutungskatalog, wodurch eine Unzuverlässigkeit schon festgestellt werden kann, bevor eine Straftat begangen wird. Dies war in der Vergangenheit nicht so ohne weiteres möglich.

Ebenso dient die beispielhafte Aufzählung der „sonstigen Erkenntnisse“ als wichtige Richtschnur für die Gesamtwürdigung der Zuverlässigkeit. Gleiches gilt für unterlassene Mitwirkungspflichten.

Die Aufnahme der Beschäftigten der sicheren Lieferkette in die Zuverlässigkeitsermittlung

keitsüberprüfung an Stelle der beschäftigungsbezogenen Überprüfung führt zu mehr Sicherheit, erfordert allerdings eine Übergangsfrist wegen der Vielzahl der jetzt erforderlich werdenden Überprüfungsfälle, um diese regelungskonform abarbeiten zu können. Andernfalls könnte es zu einer empfindlichen Störung der Lieferkette kommen. Im Vollzug entsteht durch die erweiterte Überprüfungsverpflichtung auf Seiten der zuständigen Länderbehörden ein erheblicher personeller Mehraufwand, der hier klar benannt werden muss.

## **2. Zertifizierung und Zulassung von Sicherheitsausrüstung nach § 10a Luft-SiG**

Der neu aufgenommene § 10 a LuftSiG regelt die Voraussetzungen, unter denen die spezifische Luftsicherheitskontrolltechnik verwendet werden darf. Danach ist ein 2-stufiges Verfahren notwendig. Zum einen bedarf es einer Typzulassung durch die zuständige Bundesbehörde, um festzustellen ob die europäischen und nationalen Anforderungen vollumfänglich erfüllt werden.

Zum anderen ist eine Zulassung vor Ort nötig. Das bedeutet, dass ein typzulassenes Kontrollgerät vor Ort aufgebaut und in Betrieb genommen wird und unter den real existierenden Umgebungsbedingungen die vorgeschriebene Leistungsfähigkeit festgestellt werden muss. Erst nach positiver Feststellung darf das Gerät durch die örtlich zuständige Sicherheitsbehörde für den Realbetrieb freigegeben werden. Diese Überprüfungen müssen aber auch laufend durchgeführt werden, um sicherzustellen, dass die vorgeschriebene Leistungsfähigkeit auf Dauer gewährleistet ist. Dies stellt zweifellos eine sinnvolle Vorgehensweise dar, ist aber auf Seiten der zuständigen Luftsicherheitsbehörden mit

einem hohen zusätzlichen Aufwand hinsichtlich Personal und Schulung verbunden.

### **3. Beleihungsregelung gemäß § 16a LuftSiG**

Mit der Aufnahme von § 16a LuftSiG wird der Umfang der Beleihung gegenüber dem bisherigen § 5 Abs. 5 LuftSiG erheblich ausgeweitet.

Konnte bisher nur eine natürliche Person im Vollzug von Kontrollmaßnahmen nach § 5 LuftSiG beliehen werden, ist nun auch die Beleihung von juristischen Personen des Privatrechts möglich. Erweitert werden auch die Beleihungstatbestände. Bezug sich bisher die Beleihung auf Kontrollmaßnahmen bei Fluggästen, Mitarbeitern, mitgeführtem und aufgegebenen Gepäck, Fracht und Post, ist jetzt auch u. a. eine Beleihung hinsichtlich Zulassung, Zertifizierung und Überwachung von Sicherheitsausrüstung möglich.

Die neuen Beleihungsregelungen ermöglichen damit auch eine neue Ausgestaltung der Organisation der Aufgaben. Mit den neugeschaffenen Beleihungstatbeständen kann nunmehr z. B. ein Flughafenunternehmen als juristische Person des Privatrechts mit der Organisation und Durchführung der Fluggast- und Gepäckkontrollen beauftragt werden. Allerdings bleibt die Aufsicht über die Beleiheten immer bei der zuständigen Luftsicherheitsbehörde. Dies hat sich in der Vergangenheit bewährt und muss Kern des staatlichen Handelns bleiben.

In diesem Zusammenhang bietet sich die Darstellung des bayerischen Modells zur Aufgabenwahrnehmung der Fluggast- und Gepäckkontrolle am Flughafen München an.

In München gibt es seit 01.09.1986 die Sicherheitsgesellschaft am Flughafen München mbH (SGM), die die Fluggast- und Gepäckkontrollen unter der Aufsicht der Regierung von Oberbayern – Luftamt Südbayern seit nunmehr 30 Jahren durchführt. Gemäß der geltenden Rechtslage sind die einzelnen Luftsicherheitsassistenten für die Aufgabendurchführung beliehen. Die Gesellschaft steht zu 100 % im Eigentum des Freistaats Bayern und untersteht der Aufsicht von Innen- und Finanzministerium. Für die Beschäftigten gelten die Bezahlung und Regelungen des TVöD.

Was sind nun die Vorteile dieses Modells:

- **Kontinuität**

Die Mitarbeiter haben einen dauerhaften und sicheren Arbeitsplatz am Standort bei demselben Arbeitgeber. Dadurch ergibt sich eine hohe Identifikation mit dem Standort und Arbeitgeber, die sich in einer niedrigen einstelligen Fluktuationsrate wiederspiegelt. Dadurch wird auch ein Abfluss sicherheitsrelevanter Kenntnisse verhindert.

- **Einsatzplanung und Ausführung**

Die gesamte Einsatzplanung wird von der Vorplanung bis zur Feinplanung und Tagesplanung in einer Abteilung erledigt, d. h. es gibt feste Ansprechpartner, die wiederum eng mit dem Flughafen und den Luftfahrtunternehmen zusammen arbeiten. Der Schichtrhythmus steht für die Mitarbeiter bereits am Jahresanfang für das gesamte Jahr fest. Die tägliche Feinsteuierung erfolgt zentral für alle Kontrollstellen am Flughafen durch eine Einsatzzentrale.

- **Schulung**

Die gesamte Aus- und Fortbildung erfolgt durch ein eigenes Ausbildungssachgebiet. Dadurch ist gewährleistet, dass alle erforderlichen Inhalte geschult und alle Mitarbeiter erfasst werden, da sie dienstplanmäßig eingeteilt werden.

- **Technikbetreuung**

Die SGM verfügt über eine eigene Technikabteilung, die die von der Luftsicherheitsbehörde beschaffte Technik betreut, wartet und Störungen beseitigt, soweit es von den Herstellern erlaubt ist. Dies garantiert eine schnelle Reaktion bei Störungen und eine hohe Geräteverfügbarkeit.

Die Beobachtung der vergangenen Jahre hat gezeigt, dass Kontinuität, Erfahrung, Planbarkeit, Zusammenarbeit und gebündelte Aufgabenwahrnehmung in einer Hand ganz wesentliche Faktoren für eine erfolgreiche Aufgabenerfüllung sind. Genauso gehört aber auch eine einheitliche Fachaufsicht durch die bayerischen Luftsicherheitsbehörden (Regierung/Ministerium) dazu. Es wird nun zu prüfen sein, wie das bayerische Modell im Lichte der Neufassung des Luftsicherheitsgesetzes weiterentwickelt werden kann.



Dr. Gerhard Ott  
Geschäftsführer der Sicherheitsgesellschaft am Flughafen München mbH



# GEWERKSCHAFT DER POLIZEI BUNDESPOLIZEI

Forststraße 3a · D-40721 Hilden · Fon: 02 11 – 7 10 40 · Fax: 02 11 – 7 10 45 55 · gdp@gdp-bundespolizei.de · www.gdp-bundespolizei.de

Deutscher Bundestag

Innenausschuss

Ausschussdrucksache

18(4)694 B



GdP-Bezirk Bundespolizei · Forststraße 3a · D-40721 Hilden

**JÖRG RADEK**

Vorsitzender Bezirk Bundespolizei

Mobil: +49 (0) 172 – 8 31 32 51

joerg.radek@gdp.de

Deutscher Bundestag  
Innenausschuss  
- Sekretariat -  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

3.11.2016

Sehr geehrter Herr Heynkes,

sehr geehrte Damen und Herren,

die GdP Bezirk Bundespolizei begrüßt den Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Luftsicherheitsgesetzes in seiner Zielrichtung und den damit verbundenen Zweck das Sicherheitsniveau im Bereich der Luftfracht erhöhen zu wollen. Begrüßt wird auch Versuch die Sicherheitsüberprüfungen, sowohl der an der sicheren Lieferkette für Luftfracht beteiligten Unternehmen, als auch der handelnden Einzelpersonen zu intensivieren, sowie die Einführung einer sog. behördlichen Zuverlässigkeitssprüfung.

Die Bestrebungen die Luftsicherheit zu vereinheitlichen, zentralisieren und damit zu verbessern, lassen erkennen, dass die bisher bestehenden Gefahren der unterschiedlichen Kompetenzverteilung erkannt wurden.

Es zeigt, dass nicht nur die notwenige Umsetzung des europäischen Rechts verfolgt wird, sondern auch, dass eine Bündelung von Überprüfung und Überwachung zur Sicherheitsoptimierung gewünscht ist.

Dennoch bleibt der Entwurf hinter den notwendigen und möglichen Maßnahmen zur Sicherung des Luftverkehrs zurück. Die durch den Entwurf gefestigte Aufsplittung der Organisation und Aufgaben der Luftsicherheit mit den Aufgabenfeldern

- Passagier- und Gepäckkontrolle
- Frachtkontrolle
- Beschaffung und Überwachung von Kontrolltechnik

1

- Schutz des Flugplatzgeländes
- Personal- und Warenkontrollen
- Sicherheits- und Zuverlässigkeitsskontrollen

bleibt weiterhin von großer Diversifikation geprägt.

Wenn unterschiedliche staatliche und nichtstaatliche Akteure unterschiedliche sicherheitsrelevante Arbeitsmittel, Personen oder Unternehmen einsetzen, führt dies nicht nur zu einem enormen Koordinierungsaufwand, sondern auch zu erheblichen Regiekosten.

Eine Bündelung aller Aufgaben und Kompetenzen der Luftsicherheit in einer Hand unter der (Rechts-) und Fachaufsicht des Ministeriums des Inneren führt hingegen zu Klarheit und Sicherheit durch effektive Kontrollen auf dem sensiblen Bereich der Luftsicherheit.

Im Einzelnen nimmt die GdP Bezirk Bundespolizei zu den folgenden Normen Stellung, um darzulegen, dass eine Neuordnung der Luftsicherheitsaufgaben im Zuständigkeitsbereich des Bundes eine kostengünstige und sicherheitsoptimierte Lösung darstellt.

## **Art. 1**

### **§ 7**

Wir begrüßen die Erweiterung des zu überprüfenden Personals und die Klarstellung in Satz 2.

Das weiterhin aufrecht erhaltene Konstrukt der Beleihung lehnen wir jedoch ab, da trotz des Ersetzens der beschäftigungsbezogenen Überprüfung durch den Arbeitgeber durch eine behördliche Zuverlässigkeitssprüfung, ist ein direkter Zugriff dennoch nicht möglich, da Arbeitgeber allein das private Sicherheitsunternehmen ist.

Entwicklungen und Veränderungen der Beschäftigten negativer Art können nicht festgestellt werden. Eine standardisierte polizeiliche Überprüfung ist nicht möglich.

Es bleibt auch ungeklärt, was geschieht, wenn durch eine solche behördliche Zuverlässigkeitssprüfung Erkenntnisse erlangt werden, die eines weiteren Handelns bedürfen. Im Falle einer reinen Zuverlässigkeitssprüfung wird in der Regel nur mitgeteilt, dass ggfs. die erforderliche Zuverlässigkeit ohne Angaben von Gründen nicht vorliegt.

Mit einem Blick auf die Entwicklung des § 34a GewO, der die Überprüfung im Bewachungsgewerbe regelt, ist erkennbar, dass die Versagungsgründe zwar vorliegend vielfältiger sind, aber selbst im Rahmen des § 34 a GewO Bestrebungen bestehen einen Auskunftsanspruch zu etablieren und ein bundeseinheitliches Register zu schaffen, das abrufbar sein soll um Verschleierungen zu verhindern. Wenn dies bereits auf dem privaten Bewachungssektor der Fall ist, ist nicht

erklärlich, warum im sensiblen Bereich der Luftsicherheit eine weitere Aufsplitterung und Zugriff auf die handelnden Personen verwehrt bleiben soll.

### **§ 9a**

Zu begrüßen ist die restriktive Ausgestaltung der Zulassungsgewährung, insbesondere in Abs. 2. Die regelmäßige Überprüfungsfrist halten wir jedoch trotz der Anlehnung an die Ziffern 6.3.1.4, 6.4.1.4 und 8.1.3.3 des Anhangs der Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 und der dort geregelten weniger sicherheitsrelevanten Betriebsstandortüberprüfungen für zu lang, da die Erfahrungen der letzten terroristischen Akte eine vorherige Radikalisierung bspw. von weniger als 18 Monaten belegen.

### **§ 16a**

Die Einführung einer umfassenden Beleihungsregelung widerspricht dem Gedanken Sicherheit in einer Hand zu bündeln. Jede Zwischenschaltung eines privaten Unternehmens birgt die Gefahr, dass eine effektive Kontrolle nicht mehr möglich ist. Die Koordination gerade vieler verschiedener Unternehmen bedeutet zudem einen hohen finanziellen und personellen Aufwand.

Der Einsatz bundeseigenen Personals wird der höchst sensiblen Aufgabe der Luftsicherheit spätestens nach dem 11. September 2001 gerecht. Gerade nach den Erfahrungen der darauf folgenden 15 Jahre, insbesondere in Europa, zeigt wie empfindlich das Terrain des Flughafens ist.

Für die Bundespolizei bedeute dies keinen Mehraufwand, sondern eine Entlastung da bspw. alle nunmehr von der Bundespolizei ausgeführten Bestreifungen im nichtöffentlichen Raum und die Wahrung der Sicherheit des Flugplatzgeländes, sowie die verwaltenden Koordinationsaufgaben auch durch das Personal der Anstalt des öffentlichen Rechts wahrgenommen werden können. Dies würde gleichzeitig, den in allen Parteien erkannten mangelnden Personalbestand in der Bundespolizei entgegenwirken, da die bisher so eingesetzten Beamten frei für andere Aufgaben würden. Unzählige Abordnungen werden entfallen und der Personaleinsatz an den Grenzen kann erhöht werden.

Das derzeit eingesetzte beliehene Personal kann aufgrund mangelnder Kompetenz auch keine Identifikationsfeststellungen bei Bordkarteninhabern - wie nach dem Germanwings Absturz 2015 vom Minister de Maizière gefordert - durchführen. Mit der Anbindung an die öffentliche Hand wäre dies jedoch möglich.

Auch für die Mitarbeiter der neu geschaffenen Anstalt bedeutet die Bündelung einen Vorteil, da sie als festangestellte Beschäftigte einer Anstalt des öffentlichen Rechts je nach Ausbildung in jedem Bereich der Luftsicherheit eingesetzt werden könnten. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht trägt die Anstalt des öffentlichen Rechts nicht nur zu einer besseren Bindung der Mitarbeiter an den Betrieb bei, sondern eröffnet auch die Möglichkeit flexible auf das Arbeitsaufkommen reagieren zu können. Die derzeit

nachgewiesene hohe Fluktuation im Bereich der Fluggastkontrollkräfte lässt nicht nur Qualitätslücken zu, sondern verschwendet neben viel Zeit auch Geld für Ausbildung und Einarbeitung. Darüber hinaus führt dies dazu, dass vielfach sicherheitsrelevantes Wissen die Unternehmen verlässt.

Es bestünde eine bessere Lage- und Kontrollübersicht über sämtliche Tätigkeiten der im Bereich Luftsicherheit eingesetzten Kräfte und die jeweilige Sicherheitslage durch die Bündelung von personellen Kompetenzen und materiellen Ressourcen (Fracht, Gepäck, Passagiere, Vorfeld, Maschinen).

Auch für die Luftfahrtunternehmen stellt die Luftsicherheit ein Kosten- und Wirtschaftsfaktor dar. Durch die derzeitige Praxis haben die Luftverkehrsunternehmen eine Belastung von rund 600 Mio. Euro, die dadurch minimiert werden könnten, dass die Bundespolizei nicht mehr die entstandenen Kosten quasi als Mittelsmann mit den Unternehmen abrechnet. Die Luftfahrtunternehmen können durch die Zwischenschaltung der Bundespolizei den sog. Vorsteuerabzug nicht vornehmen, sodass ihnen auch wettbewerbstechnisch ein großer Nachteil entsteht. Die dafür seitens der Bundespolizei eingesetzten Personen könnten durch die Errichtung einer Anstalt des öffentlichen Rechts ebenfalls freigesetzt werden.

Nicht zuletzt ist aber auf das individuelle Sicherheitsgefühl der Flugreisenden hinzuweisen, dass oftmals nach den Berichterstattungen über Flughafenaudits gelitten hat.

Die GdP Bundespolizei schlägt daher vor, alle vollzugspolizeifremden Aufgaben, die nach dem Luftsicherheitsgesetz auch durch andere wahrgenommen werden können, aus der Bundespolizei herauszunehmen und diese gleichzeitig mit Aufgaben der gesamten Luftsicherheit unter Aufgabe der bisherigen Bundesauftragsverwaltung in einer Bundesanstalt des öffentlichen Rechts zu überführen. Diese zentrale Anstalt für Luftsicherheit wird unter die (Rechts-) und Fachaufsicht des Bundesministeriums des Innern bzw. die Bundespolizei gestellt.

Unter dem Dach der Anstalt des öffentlichen Rechts werden dann die folgenden Aufgaben übernommen:

- Passagier und Gepäckkontrolle nur noch durch bundeseigenes Personal
- Überprüfung der Identität der Bordkarteninhaber und Prüfung der Passagierlisten ebenfalls durch bundeseigenes Personal
- Alle Prozesse der Frachtkontrolle (soweit keine Zuständigkeit des Zolls)
- Wach- und Streifendienst (auch unter Mitführen einer Waffe) im nichtöffentlichen Bereich der Flughäfen und auf dem Vorfeld mit bundeseigenem Personal
- Bedarfsgerechte Personalsteuerung und Koordinierung und Abstimmung mit den Flughafenbetreibern

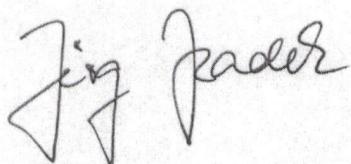
- Aus- und Fortbildung der Luftsicherheitsassistenten (es könnte so ein neuer Ausbildungsberuf des Luftsicherheitsassistenten mit eigenem Berufsbild geschaffen werden)
- Eigene Personalverantwortung und Arbeitgebereigenschaft für alle in der Luftsicherheit Beschäftigten
- Beschaffung von Luftsicherheit und Kontrolltechnik

Die Entprivatisierung und die Aufgabe der Beleihung durch Bildung einer Anstalt des öffentlichen Rechts für Luftsicherheit unter dem Bundesministerium des Innern bzw. der Bundespolizei ist aus unserer Sicht, sowohl aus Sicherheits- als auch aus Wirtschafts- und internationalem Wettbewerbsaspekten eine unumgängliche Maßnahme zur Stärkung der Inneren Sicherheit.

## **Art. 2**

Die GdP Bezirk Bundespolizei begrüßt die Intention des Art. 2 die Befugnisse einer staatlichen Stelle zu stärken, sieht jedoch nicht die Bundespolizei mit dem derzeitigem Personalbestand in der Pflicht. Die oben dargestellte Konzeption der Anstalt des öffentlichen Rechts kompensiert diese Aufgabenbereiche, soweit es sich nicht um vollzugspolizeiliche Maßnahmen handelt.

Überdies möchten wir darauf hinweisen, dass der Entwurf nicht bedenkt, dass auch der Zoll unter der Hoheit des Ministeriums der Finanzen im Rahmen der Frachtkontrolle für die Überwachung des grenzüberschreitenden Warenverkehrs zuständig ist. Auch seine Zusammenarbeit auf diesem Gebiet mit einem anderen öffentlich-rechtlichen Träger für die Innere Sicherheit könnte dadurch verbessert werden.





**PROF. DR. IUR. ELMAR M. GIEMULLA**  
**SCHOPENHAUERSTR. 51 \* 14129 BERLIN**  
**RECHTSANWALT (BERLIN) UND ATTORNEY AT LAW (NEW YORK)**

**TEL.: (+49 30) 22 67 93 00 \* FAX: (+49 30) 22 67 93 01**  
**MOBIL: (+49 171) 835 14 59 \* E-MAIL: GIEMULLA@GIEMULLA.COM**

3. November 2016

**Innenausschuss des Deutschen Bundestages**  
**Öffentliche Anhörung am Montag, den 7. November 2016**

**Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Änderung des Luftsicherheitsgesetzes“  
BT-Drucksachen 18/9752, 18/9833**

**Stellungnahme**

Anm.: Paragraphenangaben ohne weitere Bezeichnung beziehen sich auf die Entwurfsfassung, Seitenzählung auf die BT-Drucksache 18/9752.

**1. Zuverlässigkeitssüberprüfung (ZÜP)**

**a) ZÜP statt beschäftigungsbezogene Überprüfung (bÜ)**

Bei den Mitarbeitern der „sicheren Lieferkette“ mit Ausnahme der Luftsicherheitsbeauftragten braucht bisher lediglich eine bÜ durch den Arbeitgeber durchgeführt zu werden. Angesichts der zunehmenden Gefahren durch sog. Innentäter ist dies nicht mehr zu verantworten. Es ist deshalb zu begrüßen, dass diese sich künftig ebenfalls der staatlichen ZÜP unterziehen müssen (§ 7 Abs. 1, S. 11 ccc, S. 52 bb).

**Kein Änderungsvorschlag.**

**b) ZÜP durch Bundesbehörde statt durch die Landesbehörden**

Nach dem Mechanismus des § 16 Abs. 2 LuftSiG (grundsätzliche Zuständigkeit der Länder) und der Absätze 3 und 4 (ausnahmsweise Zuständigkeit des Bundes) wird die ZÜP von den Ländern durchgeführt. Es kann deshalb bei Mehrfachanträgen zu unterschiedlichen Einschätzungen durch unterschiedliche Landesbehörden kommen. Um dies zu vermeiden, sollte diese Aufgabe zentral von einer Bundesbehörde wahrgenommen werden.

**Änderungsvorschlag:** Es wird vorgeschlagen, in § 16 Abs. 3 eine Formulierung aufzunehmen, nach der für die Durchführung der ZÜP die Bundespolizei zuständig ist.

Wird während der Laufzeit einer ZÜP-Bescheinigung (5 Jahre) der Arbeitgeber gewechselt, so wird von einem etwaigen Widerruf zwar der bisherige Arbeitgeber unterrichtet, nicht aber der neue Arbeitgeber, da dieser der Behörde noch nicht bekannt ist. Letzterer sollte sich durch Zugriff auf eine zentrale Datenbank vergewissern können, ob die ihm vorgelegte ZÜP-Bescheinigung nach wie vor Gültigkeit besitzt.

**Änderungsvorschlag:** Es wird vorgeschlagen, in das LuftSiG eine Rechtsgrundlage für die Einrichtung einer zentralen Datenbank einzufügen.

#### c) Meldepflichten

Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme vorgeschlagen. Zuverlässigkeitsüberprüfte Personen zu verpflichten, der Luftsicherheitsbehörde Änderungen ihres Wohnsitzes und ihres Arbeitgebers mitzuteilen (S. 86).

Zudem sollen Arbeitgeber solcher Personen verpflichtet werden, der Luftsicherheitsbehörde Änderungen betreffend ihre Tätigkeit mitzuteilen.

Beide Vorschläge sind sinnvoll und sollten aufgegriffen werden. Sie sollten aber um die Verpflichtung eines neuen Arbeitgebers ergänzt werden, sich bei der Luftsicherheitsbehörde zu melden. Ansonsten würde er nämlich keine Negativmeldungen hinsichtlich der betroffenen Person erhalten können.

**Änderungsvorschlag:** In den § 7 sollten die vom Bundesrat vorgeschlagenen Absätze 9a und 9b mit den oben beschriebenen Inhalten eingefügt werden, letzterer allerdings ergänzt um die Verpflichtung eines neuen Arbeitgebers, sich bei der Luftsicherheitsbehörde zu melden.

#### d) Keine ZÜP für Piloten

Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme vom 23.09.2016 (siehe S. 83/85) vorgeschlagen, die Überprüfungspflicht von Piloten, deren Lizenz bei einer deutschen Luftfahrtbehörde geführt wird, aufzuheben (bisher § 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 LuftSiG). Da es möglich ist, die Lizenz in jedem EU-Staat mit EU-weiter Gültigkeit zu erwerben und kein anderer EU-Staat die ZÜP für Piloten in dieser weitgehenden Form kennt, kann die Vorschrift leicht umgangen werden.

Zudem hat die EU wegen der Verknüpfung der ZÜP mit der Gültigkeit der Lizenz ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet, das zurzeit noch andauert. Die gerügte Verknüpfung sollte aufgehoben werden.

**Änderungsvorschlag:** Entsprechend dem Vorschlag des Bundesrates wird vorgeschlagen, § 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 LuftSiG aufzuheben.

**Änderungsvorschlag:** Entsprechend dem Vorschlag des Bundesrates wird vorgeschlagen, die in § 4 Abs. 1 Nr. 3 LuftVG vorgenommene Verknüpfung zwischen Zuverlässigkeitsüberprüfung und Pilotenlizenz aufzuheben.

## **2. Zertifizierung von Sicherheitsausrüstung**

Nach § 10a Abs. 2 muss Sicherheitsausrüstung für die dort genannten Maßnahmen zertifiziert werden. Diese Aufgabe soll nach § 16 Abs. 3a grundsätzlich „von der vom Bundesministerium des Innern bestimmten Bundesbehörde“ wahrgenommen werden (Bundespolizei).

Dagegen soll diese Aufgabe von der vom BMVI bestimmten Bundesbehörde (dem Luftfahrt-Bundesamt) wahrgenommen werden, soweit Sicherheitsausrüstung bei Luftfahrtunternehmen und Beteiligten der sicheren Lieferkette betroffen ist.

Die Aufteilung einer einheitlichen Aufgabe auf zwei Stellen führt zu einem unnötigen Aufwand. Sie sollte einheitlich von der Bundespolizei wahrgenommen werden.

**Änderungsvorschlag:** Es wird vorgeschlagen, § 16 Abs. 3b zu streichen.



Prof. Dr. iur. Elmar M. Giemulla



PROF. DR. FRANK BÄTGE

Deutscher Bundestag

Innenausschuss

Ausschussdrucksache  
18(4)694 D

Fachhochschule für öffentliche  
Verwaltung Nordrhein-Westfalen

An den  
Deutschen Bundestag  
Innenausschuss  
Per Mail: innenausschuss@bundestag.de

Datum: 03. November 2016

## **Stellungnahme**

**zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Luftsicherheitsgesetzes**

**Bundestags-Drucksachen 18/9752, 18/9833**

- Öffentliche Anhörung des Innenausschusses am 07. November 2016,  
13:30 Uhr

## **I. Wesentlicher Inhalt und Zielrichtung**

Der Gesetzentwurf verfolgt ausweislich seiner Eingangsbegründung im Wesentlichen zwei zentrale Zielrichtungen:

- Zum einen sollen die Vorgaben der EG-Luftsicherheitsverordnung und ihrer Durchführungsbestimmungen in nationales Recht angepasst und
- zum anderen das Sicherheitsniveau im Bereich der Luftfracht erhöht werden.

Hierzu sollen das Luftsicherheitsgesetz, das Bundespolizeigesetz und das Gesetz über das Luftfahrt-Bundesamt angepasst werden.

Die generellen Zielrichtungen sind in jeder Hinsicht zu begrüßen.

### **1. Wesentliche Änderungen des Luftsicherheitsgesetzes**

Als wesentliche Änderungen des Luftsicherheitsgesetzes weist die allgemeine Begründung des Gesetzentwurfs aus:

- die Anpassung der Verweisungen und der Klassifizierung der unterschiedlichen räumlichen Bereiche an den Flughäfen an die gemeinschaftsrechtliche Systematik,
- entsprechende Anpassung der Zuständigkeitsregelungen sowie der Verordnungsermächtigungen und Änderung der Bußgeldtatbestände entsprechend der gemeinschaftsrechtlichen Entwicklung,
- Erweiterung behördlicher Zulassungsprüfungen für die Beteiligten an der sicheren Lieferkette mit der neuen Einbeziehung von Unterauftragnehmern von reglementierten Beauftragten, bekannten Versendern, Transporteuren und reglementierten Lieferanten, um die Sicherung von Fracht, Post und Bordvorräten zu gewährleisten,
- Einführung zusätzlicher Beleihungsmöglichkeiten, die unter anderem die Zulassung von Luftsicherheitsprogrammen, die Zulassung von reglementierten Beauftragten, bekannten Versendern und anderen Stellen sowie die Zertifizierung, Zulassung und Überwachung von Sicherheitsausrüstung betreffen; in Ergänzung hierzu wird geregelt, dass der bewaffnete Schutz der Kontrollstellen nicht zwingend durch Polizeivollzugsbeamte erfolgen muss, sondern diese Aufgabe auch durch beliebte und bewaffnete Sicherheitskräfte wahrgenommen werden kann,
- Verordnungsermächtigung für die Schulung der Kontrollkräfte zur Kontrolle von Passagieren und Gepäck,
- Maßnahmen zur Verbesserung des Sicherheitsniveaus im Bereich der Luftfracht durch Ermächtigung des Bundesministeriums des Innern zur Verhängung von Einflug-, Überflug-, Start- oder Frachtbeförderungsverboten für einzelne Luftfahrzeuge oder eine näher bestimmte Gruppe von Luftfahrzeugen und

- Einführung einer neuen Zertifizierungspflicht für Sicherheitsausrüstung, die bei der Durchführung von Sicherheitskontrollen zum Einsatz kommt sowie eine obligatorische Einsatzort- und zweckgebundene Zulassung.

Neben diesen Änderungen bedarf die Neujustierung der luftsicherheitsbehördlichen Befugnisregelungen noch der Erwähnung, wonach allgemeine Befugnisse zur Sicherheit des zivilen Luftverkehrs vor die Klammer gezogen werden und als luftsicherheitsbehördliche Generalklausel für sämtliche Luftsicherheitsbehörden gilt. Zudem werden die Luftsicherheitsbehörden insbesondere mit den notwendigen Befugnissen ausgestattet, um die Durchsetzung der erforderlichen Sicherheitsmaßnahmen sicherzustellen und die Möglichkeit eröffnet, im Einzelfall eine Abwägung vorzunehmen, welche Ausgleichsmaßnahmen für die jeweilige Gefährdungssituation angezeigt sind.

## **2. Änderungen des Bundespolizeigesetzes**

Durch Bezugnahmen auf die zu ändernden Regelungen des Luftsicherheitsgesetzes (s.o.) soll normiert werden, dass der Bundespolizei bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben auch die allgemeinen Befugnisse der Luftsicherheitsbehörde zur Verfügung stehen. Über die bisherige Regelung hinaus wird die grundsätzliche Zuständigkeit der Bundespolizei für die Überwachung der luftsicherheitsrechtlichen Verpflichtungen der Luftfahrtunternehmen bei der Unterstützung der Luftsicherheitsbeamten der Bundespolizei in Drittstaaten und für die Zertifizierung der Sicherheitsausrüstung begründet.

## **3. Änderung des Gesetzes über das Luftfahrt-Bundesamt**

In der Katalog der Zuständigkeiten neu aufgenommen werden die Zulassung von Luftsicherheitsprogrammen der Luftfahrtunternehmen einschließlich der Überwachung der darin dargestellten Sicherheitsmaßnahmen sowie die Zulassung und Überwachung der Beteiligten an den sicheren Lieferketten für Fracht, Post und Bordvorräte.

## **II. Stellungnahme des Bundesrates zum Gesetzesentwurf und Gegenäußerung der Bundesregierung**

Gegenstand der Anhörung ist eine als Unterrichtung vorliegende Gegenäußerung der Bundesregierung<sup>1</sup> zur entsprechenden Stellungnahme des Bundesrates. Unter anderem teilt die Bundesregierung darin die Auffassung des Bundesrates, dass neben der Novelle des Luftsicherheitsgesetzes eine zeitnahe Anpassung der Luftsicherheitsgebührenverordnung erforderlich sei. Zugleich verweist sie darauf, dass mit der Änderung des Luftsicherheitsgesetzes in der Entwurfsversion die Grundlage für eine alle erforderlichen Tatbestände abdeckende Neufassung der Luftsicherheitsgebührenverordnung gelegt wird.

---

<sup>1</sup> BT-Drs. 18/9833.

### **III. Einordnung und Abgrenzung des Gesetzentwurfes hinsichtlich anhängiger luftsicherheitsrechtlicher Verfahren**

Zu Fragen des Luftsicherheitsrechts liegen nach Recherchen des Verfassers weitere Bundestagsdrucksachen (Kleine Anfragen und Antworten der Bundesregierung) aus der 18. Wahlperiode vor, die für die Prüfung des Gesetzentwurfes teilweise von Relevanz sind, aber teilweise auch von diesem abgegrenzt werden müssen:

- BT-Drs. 18/4610 (Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage BT-Drs. 18/4470 zur „*Luftsicherheit und Frachtkontrollen*“)
- BT-Drs. 18/4861 (Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage BT-Drs. 18/4702 zur „*Qualität der Personenkontrolle auf Flughäfen*“)
- BT-Drs. 18/5445 (Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage BT-Drs. 18/5197 zum „*Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission wegen unzureichender Überwachung von Sicherheitskontrollen an Flughäfen*“)
- BT-Drs. 18/10122 (Kleine Anfrage zu „*Sicherheitsmaßnahmen an Flughäfen für ein sicheres Reisen*“).

### **IV. Prüfung des Gesetzentwurfes aus verfassungs- und polizeirechtlicher Sicht**

Als Rechtswissenschaftler möchte ich den Schwerpunkt meiner Stellungnahme auf Konformitätsüberlegungen des Gesetzentwurfes mit dem höherrangigem Verfassungs- und Gemeinschaftsrecht legen sowie im Rahmen der Beleihungsfrage auch polizeirechtliche Aspekte ansprechen.

#### **1. Gesetzgebungskompetenz**

Der Bund hat für die Änderung des Luftsicherheitsgesetzes (Art. 73 Abs. 1 Nr. 6 und 74 Abs. 1 Nr. 1 GG), des Bundespolizeigesetzes (Art. 87 Abs. 1 S. 2 iVm. Art. 73 Abs. 1 Nr. 6 GG) und des Gesetzes über das Luftfahrt-Bundesamt (Art. 73 Abs. 1 Nr. 6 GG) die erforderliche Gesetzgebungskompetenz.

#### **2. Fragen der materiellen Verfassungsmäßigkeit**

Von verfassungsrechtlicher Relevanz halte ich die Fragestellung der Beleihung. Der Gesetzentwurf hat im Luftsicherheitsgesetz zusätzliche Beleihungsmöglichkeiten vorgesehen, die die Zulassung von Luftsicherheitsprogrammen, die Zulassung von reglementierten Beauftragten, bekannten Versendern und anderen Stellen sowie die Zertifizierung, Zulassung und Überwachung von Sicherheitsausrüstung betreffen (§ 16a Abs. 1 Nr. 2). Die Zulassungsentcheidungen sind nach dem Gesetzentwurf hoheitlicher Natur, während die eigentliche Tätigkeit der zugelassenen Stellen differenziert zu betrachten ist. In Ergänzung hierzu wird im

Gesetzentwurf zur Änderung des Luftsicherheitsgesetzes geregelt, dass der bewaffnete Schutz der Kontrollstellen nicht zwingend durch Polizeivollzugsbeamte erfolgen muss, sondern diese Aufgabe auch durch beliehene und bewaffnete Sicherheitskräfte wahrgenommen werden kann (§ 5 Abs. 1 S. 3).

Die Ausweitung der Beleihungsmöglichkeiten ist verfassungsrechtlich insbesondere mit Hinblick auf den Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG, dem Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 2 GG und den Grundrechten der hiervon Betroffenen zu würdigen. Bei einer Beleihung wird die Wahrnehmung bestimmter hoheitlicher Aufgaben auf einen Privaten übertragen. Der Beliehene wird – im Gegensatz zum bloßen Verwaltungshelfer – im eigenen Namen tätig und untersteht der Rechts- und regelmäßig auch der Fachaufsicht der zuständigen Behörde.<sup>2</sup> Als maßgebliche Leitentscheidung für die Möglichkeiten und Grenzen der Beleihung kann das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18.01.2012<sup>3</sup> betrachtet werden.

Hiernach sind folgende Leitplanken zu beachten:

- Nach Art. 33 Abs. 4 GG sei die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse als ständige Aufgaben in der Regel Berufsbeamten zu übertragen.
- Abweichungen vom Grundsatz des Funktionsvorbehaltes bedürften eines besonderen sachlichen Grundes.<sup>4</sup> Dieser könne nicht allein mit rein fiskalischen Gesichtspunkten begründet werden, allerdings könne der Wirtschaftlichkeitsaspekt in die erforderliche Abwägung mit einfließen.<sup>5</sup>
- Ausnahmen vom Funktionsvorbehalt seien durch den Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit begrenzt. Je intensiver eine bestimmte Tätigkeit Grundrechte berührt, desto weniger seien Einbußen an institutioneller Absicherung qualifizierter und gesetzesstreuer Aufgabenwahrnehmung hinnehmbar.<sup>6</sup>
- Die grundrechtsbezogenen und sonstigen Rechtspflichten des Beliehenen dürften „*nicht nur auf dem Papier stehen*“, sondern müssten durch weitreichende aufgabenbezogene Steuerungsbefugnisse des materiellen öffentlichen Aufgabenträgers und des aufsichtsführenden Ministeriums sowie ggf. durch die besondere Rechtsstellung des Leiters der betreffenden Einrichtung in einer den Verhältnissen bei formell öffentlich-rechtlicher Organisation gleichwertiger Weise gesichert sein.<sup>7</sup>
- Für den Fall der Beleihung Privater erfordere das Demokratieprinzip, dass die Möglichkeiten parlamentarischer Kontrolle der Aufgabenwahrnehmung unbeeinträchtigt bleiben. Der parlamentarischen Kontrolle komme hier besondere Bedeutung zu, weil die Beleihung Privater nicht zu einer Flucht aus der staatlichen Verantwortung für die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben führen dürfe.

---

<sup>2</sup> BAG, Urteil vom 18.01.2012 – 7 AZR 723/10 -, juris (zum Einsatz von Beliehenen bei der Ausführung von Fluggastkontrollen).

<sup>3</sup> BVerfG, Urteil vom 18.01.2012 – 2 BvR 133/10 -, juris (Hessischer Maßregelvollzug).

<sup>4</sup> BVerfG, a.a.O., Rn. 146.

<sup>5</sup> BVerfG, a.a.O., Rn. 147.

<sup>6</sup> BVerfG, a.a.O., Rn. 149.

<sup>7</sup> BVerfG, a.a.O., Rn. 163.

- Die staatliche Gewährleistungsverantwortung für die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung schließe daher, auch für das Parlament, eine entsprechende Beobachtungspflicht ein. Der demokratische Legitimationszusammenhang bleibe nur dann gewahrt, wenn das Parlament an der Wahrnehmung dieser Beobachtungspflicht nicht gehindert ist.<sup>8</sup>
- In personeller Hinsicht sei eine hoheitliche Entscheidung legitimiert, wenn sich die Bestellung desjenigen, der sie trifft, durch eine ununterbrochene Legitimationskette auf das Staatsvolk zurückführen lässt. Das Legitimationsniveau müsse umso höher sein, je intensiver die in Betracht kommenden Entscheidungen die Grundrechte berühren.<sup>9</sup>
- Sachlich-inhaltlich müsse die Aufgabenwahrnehmung durch den privaten Beliehenen und die bei ihm tätigen Personen durch deren Bindung an das Gesetz in Verbindung mit umfassenden Weisungsbefugnissen des verantwortlichen öffentlichen Aufgabenträgers legitimiert sein. Im maßgeblichen öffentlich-rechtlichen Aufgabenbereich hat die Weisungsbefugnis des öffentlichen Aufgabenträgers Vorrang vor der arbeitsrechtlichen Weisungsbefugnis der Geschäftsführung des privaten Trägers.<sup>10</sup>
- Ist der Beliehene durch ausdrückliche gesetzliche Regelung einer Aufsicht des verantwortlichen öffentlichen Trägers unterworfen und sind die Aufsichtsmittel nicht näher spezifiziert, müsse die gesetzliche Regelung verfassungskonform dahin ausgelegt werden, dass die Aufsichtsbefugnis alle zur effektiven Wahrnehmung der staatlichen Gewährleistungsverantwortung erforderlichen Informationsbeschaffungs- und Durchsetzungsbefugnisse einschließt.<sup>11</sup>

Es ist zu prüfen, ob die Zulassung von Luftsicherheitsprogrammen, die Zulassung von reglementierten Beauftragten, bekannten Versendern und anderen Stellen, die Zertifizierung, Zulassung und Überwachung von Sicherheitsausrüstung und der bewaffnete Schutz der Kontrollstellen den rechtlich möglichen Beleihungsrahmen einhalten. Die hoheitlichen Zulassungsentscheidungen haben dabei sowohl gegenüber den unmittelbar betroffenen Personen und Stellen unmittelbare Grundrechtsrelevanz (insbesondere in Gestalt der Berufsausbildungsfreiheit und allgemeinen Handlungsfreiheit) als auch mittelbare Grundrechtsrelevanz für die Folgebetroffenen (z.B. von Luftsicherheitsprogrammen und Sicherheitsausrüstung). Die besondere Gemeinwohlbedeutung und Grundrechtsrelevanz der Sicherheit und Funktionsfähigkeit des Flughafenbetriebes ist auch in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 22.02.2011<sup>12</sup> herausgestellt worden:

*„Ein Flughafen ist ein Verkehrsknotenpunkt für Güter- und Personenströme, er ist in ein komplexes System globaler Netzwerke eingebunden und baut auf die einwandfreie Funktions-*

---

<sup>8</sup> BVerfG, a.a.O., Rn. 166.

<sup>9</sup> BVerfG, a.a.O., Rn. 167.

<sup>10</sup> BVerfG, a.a.O., Rn. 171.

<sup>11</sup> BVerfG, a.a.O., Rn. 176.

<sup>12</sup> BVerfG, Urteil vom 22.02.2011 – 1 BvR 699/06 -, juris, Rn. 87 (Fraport-Urteil).

*tüchtigkeit sensibler technischer Vorrichtungen und den reibungslosen Ablauf logistischer Prozesse, die im Falle der Störung oder gar des Versagens zum Verlust von unter Umständen elementaren Rechtsgütern führen können. Beeinträchtigungen im Betriebsablauf können daher eine unbestimmte Zahl von Menschen empfindlich treffen. Angesichts der hieraus folgenden spezifischen Gefährdungslage, die sich gegebenenfalls aus der unmittelbaren Verbindung von als Räume öffentlicher Kommunikation ausgestalteten Bereichen des Flughafens mit den der Verkehrsfunktion dienenden Einrichtungen noch verstärken kann, gewinnen die Sicherheit und die Funktionsfähigkeit des Flughafenbetriebs erhebliches Gewicht ...“*

Aufgrund der dargestellten Grundrechts- und Gemeinwohlrelevanz der im Gesetzentwurf neu eingeführten Beleihungstatbestände, sind die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an den die Beleihung ermöglichen Gesetzgeber und an die die Beleihung aussprechende Behörde zu beachten. Hierbei geht es vor allem um die dargestellten aufsichtlichen und steuerungspolitischen Erfordernisse.

Nach § 16a Abs. 5 des Entwurfs zur Änderung des Luftsicherheitsgesetzes unterstehen die Beliehenen der Aufsicht der Luftsicherheitsbehörde, die die Beleihung vorgenommen hat. Da die Aufsichtsmittel nicht näher spezifiziert sind, muss nach der dargestellten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die gesetzliche Regelung verfassungskonform dahin ausgelegt werden, dass die Aufsichtsbefugnis alle zur effektiven Wahrnehmung der staatlichen Gewährleistungsverantwortung erforderlichen Informationsbeschaffungs- und Durchsetzungsbefugnisse einschließt. Es ist zudem sicherzustellen, dass angefangen vom Ausschreibungsvorgang bis hin zur vertraglichen Ausgestaltung den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an eine ordnungsgemäße Beleihung entsprochen wird.

Die Luftsicherheitsbehörde, die die konkrete Beleihung auf Grundlage der gesetzlichen Ermächtigung ausspricht, muss bei ihrer erforderlichen Abwägungsentscheidung, ob überhaupt eine Beleihung erfolgen soll, nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht nur fiskalische Aspekte zu beachten, sondern maßgeblich den Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit. Je intensiver eine bestimmte Tätigkeit Grundrechte berührt, desto weniger sind Einbußen an institutioneller Absicherung qualifizierter und gesetzestreuer Aufgabenwahrnehmung hinnehmbar. Im Gesetzentwurf ist hierzu in § 16a Abs. 2 Nr. 3 der grundsätzlich zutreffende Passus enthalten, dass eine Beleihung nur zulässig ist, wenn keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen. In der entsprechenden Begründung im Gesetzentwurf heißt es aber, dass dadurch klargestellt werde, „*dass eine Beleihung nicht zulässig ist, wenn überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen, was in besonderen, atypischen Situationen der Fall sein kann*“. Hierzu bin ich aufgrund der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts der Ansicht, dass es nicht nur „*in besonderen, atypischen Situationen*“ entgegenstehende überwiegende öffentliche Interessen geben kann, sondern jeder einzelner Beleihungsvorgang einer unvoreingenommenen Abwägungsentscheidung der beleihenden Behörde bedarf. Es ist insoweit zu beachten, dass angesichts der dargestellten Grundrechts- und Gemeinwohlrelevanz die erforderliche Verhältnismäßigkeitsprüfung vor jeder Belei-

hungssentscheidung erforderlich ist und nicht nur auf besondere, atypische Situationen zu beschränken ist.

Zudem ist bei allen Beleihungstatbeständen die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu bedenken, dass die grundrechtsbezogenen und sonstigen Rechtspflichten des Beliehenen „*nicht nur auf dem Papier stehen*“ dürfen. Es ist vielmehr erforderlich, dass sie durch weitreichende aufgabenbezogene Steuerungsbefugnisse des materiellen öffentlichen Aufgabenträgers und des aufsichtsführenden Ministeriums sowie ggf. durch die besondere Rechtsstellung des Leiters der betreffenden Einrichtung in einer den Verhältnissen bei formell öffentlich-rechtlicher Organisation gleichwertiger Weise gesichert sein muss. Die Luftsicherheitsbehörde, die die Beleihung vornimmt, muss deshalb auch aus tatsächlicher Sicht in der Lage sein, die maßgeblichen Weisungen und Steuerungsbefugnisse wahrzunehmen und sich nicht nur auf nachträgliche Kontrollen oder Stichproben beschränken. Hierbei muss Sorge getragen werden, dass die Weisungsbefugnis der Luftsicherheitsbehörde im beliehenen hoheitlichen Bereich Vorrang haben muss gegenüber dem arbeitsrechtlichen Direktionsrecht der Geschäftsführung des privaten Beliehenen.

Auf die Frage, ob angesichts der Voraussetzungen des Bundesverfassungsgerichts an eine Beleihung eine solche zweckmäßig ist, kann ich aus rechtswissenschaftlicher Sicht nur begrenzt eingehen. Es ist hierbei die Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts zu berücksichtigen, dass eine rein fiskalische Sichtweise hierfür nicht ausreicht. Vielmehr ist auch insoweit eine Abwägung erforderlich, die neben wirtschaftlichen Aspekten vor allem die Effektivität der Aufgabenwahrnehmung und öffentlich-rechtliche, auch parlamentarische Informations-, Steuerungs- und Durchsetzungsbefugnisse zu beachten hat. Hierbei bestehen Querzusammenhänge: So können beispielsweise gemeinschaftsrechtlich relevante Defizite in der Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Aufgaben zu Vertragsverletzungsverfahren führen, die wiederum mit finanzwirksamen Zahlungen sanktioniert werden können. Dies hat auch Auswirkungen auf Wirtschaftlichkeitsberechnungen. In die Abwägung können zudem die unterschiedlichen rechtlichen Befugnisse öffentlich-rechtlicher Funktionsträger im Vergleich zu denen von Mitarbeiter/innen staatlich Beliehener eingestellt werden. Dies kann insbesondere im Bereich der besonderen Kompetenzen eine Rolle spielen, die das Bundespolizeigesetz den öffentlich-rechtlichen Funktionsträgern vorbehält (vgl. z.B. Abgleich personenbezogener Daten mit Personalausweis und weitergehende Datenabgleiche etc.). Derartige Kompetenz- und Befugnisunterschiede erschweren grundsätzlich die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben, da hierauf organisatorisch bei der Einteilung von weisungsbefugten und ausführenden Personal Rücksicht genommen werden muss. Die Zusammenführung von polizeivollzugsfremden Aufgaben nach dem Luftsicherheitsgesetz in einer Organisationsform in öffentlicher Trägerschaft könnte diesem Problem begegnen.

### **3. Fragen der gemeinschaftsrechtlichen Konformität**

Der Gesetzentwurf verfolgt ausweislich seiner Eingangsbegründung als zentrale Zielrichtung, die Vorgaben der EG-Luftsicherheitsverordnung und ihrer Durchführungsbestimmungen in nationales Recht anzupassen. Dies erfolgt im Wesentlichen durch die Anpassung der Verweisungen, der Klassifizierung der unterschiedlichen räumlichen Bereiche an den Flughäfen an die gemeinschaftsrechtliche Systematik, der entsprechenden Anpassung der Zuständigkeitsregelungen sowie der Verordnungsermächtigungen und der Änderung der Bußgeldtatbestände entsprechend der gemeinschaftsrechtlichen Entwicklung.

Die gemeinschaftsrechtliche Konformitätsprüfung eines nationalen Änderungsgesetzes sollte aber auch anhängige Vertragsverletzungsverfahren berücksichtigen und die Folgen für das Änderungsgesetz bedenken. Der Antwort der Bundesregierung<sup>13</sup> auf eine Kleine Anfrage und der Presseerklärung der Europäischen Kommission ist zu entnehmen, dass die Europäische Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren wegen unzureichender Überwachung von Sicherheitskontrollen an Flughäfen eingeleitet hat. In der am 10. September 2015 bei Europäischen Gerichtshof eingereichten Klage<sup>14</sup> beantragt die Europäische Kommission wie folgt zu entscheiden:

*„Die Bundesrepublik Deutschland hat gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 11 der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 (1) sowie den Nummern 4.1, 4.2, 7.5 und 14 des Anhangs II dieser Verordnung verletzt, indem sie es versäumt hat, die regelmäßige Überwachung bestimmter gemeinsamer Grundstandards für die Luftsicherheit im erforderlichen Umfang und in der erforderlichen Häufigkeit sicherzustellen sowie eine ausreichende Anzahl von Auditoren zur Durchführung von Qualitätskontrollmaßnahmen einzusetzen.“*

Ob sich aus dem anhängigen Vertragsverletzungsverfahren bzw. dessen Ausgang Auswirkungen auf das vorliegende Änderungsgesetz ergeben bzw. ergeben können ist – soweit ersichtlich - aus der Begründung des Gesetzentwurfs heraus nicht erkennbar.<sup>15</sup> Dies wäre aber meines Erachtens von Interesse, damit im Falle einer festgestellten Vertragsverletzung keine weitere Änderung in das Luftsicherheitsgesetz eingearbeitet werden müsste.

---

<sup>13</sup> BT-Drs. 18/5445

<sup>14</sup> EuGH, Rechtssache C-481/15

<sup>15</sup> Vgl. insoweit auch die aktuelle Kleine Anfrage vom 20.10.2016, BT-Drs. 18/10122.

#### IV. Fazit

- Der Bund hat für das Gesetzgebungsvorhaben die erforderliche Gesetzgebungskompetenz.
- Im Rahmen der materiellen Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes sind die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes bei Beleihungstatbeständen zu beachten. Es ist aus den bisherigen Gesetzgebungsmaterialien noch nicht hinreichend zu entnehmen, aus welchen Gründen und aufgrund welchen Abwägungsprozesses die möglichen Beleihungstatbestände für hoheitliche Aufgaben erweitert werden.
- Im Rahmen der Abwägung kommt dem Grundsatz der Effektivität der Erledigung öffentlicher Aufgaben sowie den Steuerungsbefugnissen des öffentlichen Aufgabenträgers nebst der uneingeschränkten parlamentarischen Kontrolle eine besondere Bedeutung zu.
- Zur Beseitigung unterschiedlicher Befugnis- und Kompetenzlagen bei der Wahrnehmung polizeivollzugsfremder öffentlicher Aufgaben und den damit verbundenen organisatorischen Problemen und Einschränkungen kann sich aus Zweckmäßigkeitgründen die einheitliche Aufgabenwahrnehmung unter dem Dach einer Organisationsform in öffentlicher Trägerschaft anbieten.
- Da die Aufsichtsmittel im Gesetzentwurf nicht näher spezifiziert sind, muss nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die gesetzliche Regelung verfassungskonform dahin ausgelegt werden, dass die Aufsichtsbefugnis alle zur effektiven Wahrnehmung der staatlichen Gewährleistungsverantwortung erforderlichen Informationsbeschaffungs- und Durchsetzungsbefugnisse einschließt. Es ist zudem sicherzustellen, dass angefangen vom Ausschreibungsvorgang bis hin zur vertraglichen Ausgestaltung die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an eine ordnungsgemäße Beleihung eingehalten werden.
- Konkrete Entscheidungen der Luftsicherheitsbehörden über die Anwendung gesetzlich eingeräumter Beleihungstatbestände bedürfen ebenfalls einer Abwägung unter Berücksichtigung der Effektivität der hoheitlichen Aufgabenerledigung und der Steuerungsmöglichkeit der Aufgaben (die einer Steuerung durch formell öffentlich-rechtliche Funktionsträger gleichwertig sein muss). (Nur) ergänzend dürfen auch wirtschaftliche Gesichtspunkte maßgeblich sein.
- Zwar ist nach dem Gesetzentwurf eine Beleihung hinsichtlich der aufgeführten hoheitlichen Aufgaben nur zulässig, wenn keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen. Die in der Gesetzesbegründung aufgeführte Annahme, dass dies „in besonderen, atypischen Situationen der Fall sein kann“ ist allerdings zu hinterfragen, da die Beleihungsvorgaben des Bundesverfassungsgerichts nicht auf solche Situationen beschränkt sind, sondern für alle Beleihungstatbestände gelten.
- Die gemeinschaftsrechtliche Konformitätsprüfung eines nationalen Änderungsgesetzes sollte auch anhängige Vertragsverletzungsverfahren berücksichtigen und die Folgen für das Änderungsgesetz bedenken. Inwieweit das von der Europäischen Kommission durch Klage gegen die BR Deutschland eingeleitete Vertragsverletzungsver-

fahren ggf. Auswirkungen auf das Gesetz hat, ist der derzeitigen Begründung nicht hinreichend konkret zu entnehmen.

Dormagen, den 03.11.2016

gez. Prof. Dr. Bätge



## 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 volumnfänglich 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 volumnfänglich 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-Zuverlässigkeitüberprüfungsverordnung. 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 Zuverlässigkeitüberprüfung eine Frist von sechs Monaten nach Inkrafttreten des Luftsicherheitsgesetzes festgelegt werden.

Berlin/Bad Homburg, den 3. November 2016



Deutscher Bundestag  
Innenausschuss  
  
Ausschussdrucksache  
18(4)694 F



Hochschule für  
Wirtschaft und Recht Berlin  
Berlin School of Economics and Law

Prof. Dr. Aden, HWR Berlin • Alt-Friedrichsfelde 60 • 10315 Berlin

An den  
Innenausschuss des  
Deutschen Bundestages

Per E-Mail an: [innenausschuss@bundestag.de](mailto:innenausschuss@bundestag.de)

Datum: 06. November 2016

**Stellungnahme zum  
Entwurf der Bundesregierung  
eines Ersten Gesetzes zur Änderung des  
Luftsicherheitsgesetzes, BT-Drucksache 18/9752,**

**vorgelegt zur Anhörung des Innenausschusses des Deutschen  
Bundestages am 07. November 2016 in Berlin**

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Einladung zur Mitwirkung an der Anhörung. Aufgrund der kurzfristigen Ansetzung kann ich nur zu wenigen ausgewählten Aspekten des vorliegenden Gesetzentwurfs Stellung nehmen. Meine Stellungnahme bezieht sich auf einige grundsätzliche Probleme des vorliegenden Gesetzentwurfs (A) und eine Auswahl von Einzelproblemen (B), zu denen ich Änderungsvorschläge unterbreite.

**A) Grundsätzliche Probleme des vorliegenden Gesetz-  
entwurfs**

Der Gesetzentwurf enthält teils neue, teils konkretisierte Sichervorschriften rund um den Luftverkehr. In der Zusammenschau mit den unmittelbar geltenden EU-Verordnungen erreicht das Luftsicherheitsrecht eine hohe Intensität an Detailvorschriften. Dies birgt auch Risiken: Sicherheitsvorschriften können ambivalente Wirkungen haben und damit am Ende zu weniger Sicherheit führen (1). Das Nebeneinander von direkt wirkenden EU-Vorschriften und ergänzenden Regelungen des deutschen Rechts birgt die Gefahr mangelnder Transparenz und Risiken aufgrund steigender Komplexität der Gesetzgebung und der Rechtsanwendung (2).

**Prof. Dr. Hartmut Aden**

Fachbereich 5  
Polizei und  
Sicherheitsmanagement  
Professur für Öffentliches Recht,  
Europarecht, Politik- und  
Verwaltungswissenschaft

Alt-Friedrichsfelde 60  
D-10315 Berlin  
T +49 (0)30 30877-2868

privat:  
Postfach 580601  
D-10415 Berlin

E-Mail: Hartmut.Aden@  
hwr-berlin.de  
[www.hwr-berlin.de/prof/hartmut-aden](http://www.hwr-berlin.de/prof/hartmut-aden)

Berliner Volksbank

Konto 884 101 52 40

BLZ 100 900 00

IBAN

DE72 10090000 8841015240

BIC BEVODEBB  
Seite 73 von 82



## **1. Ambivalente Wirkungen von Sicherheitsvorschriften mitdenken**

Sicherheitsbedrohende Ereignisse wie die Anschläge in New York und Washington D.C. am 11. September 2001 oder die Anschläge der zurückliegenden zwei Jahre in Paris, Brüssel und Nizza ziehen reflexhaft neue Sicherheitsmaßnahmen und deren Legitimierung durch rechtliche Vorschriften nach sich. Leider führen aber solche Maßnahmen und Vorschriften nicht notwendig zu mehr Sicherheit. Der Absturz des Germanwings-Fluges 4U9525 am 24. März 2015 zeigt, dass solche Vorschriften auch gravierende neue Sicherheitsprobleme erzeugen können. Die als Reaktion auf die Ereignisse vom 11. September 2001 eingeführte Vorschrift, dass die Cockpit-Tür während des Fluges so zu verschließen ist, dass sie nicht von außen geöffnet werden kann, ermöglichte es dem allein im Cockpit befindlichen Copiloten erst, das Flugzeug zum Absturz zu bringen.

Für die Gesetzgebung folgt aus dieser Ambivalenz die Pflicht, nicht-intendierte Nebenfolgen so weit wie möglich mit in die Bewertung von Gesetzgebungs vorschlägen einzubeziehen. Dies gilt im vorliegenden Gesetzentwurf insbesondere für den Vorschlag, „beliehene und bewaffnete Sicherheitskräfte“ zuzulassen (Entwurfsvfassung für § 5 Abs. 1 Satz 3 neu) und damit das staatliche Gewaltmonopol weiter auszuholen (ausführlicher hierzu unten, Abschnitt B 1).

## **2. Mangelnde Transparenz und Risiken im Zusammenwirken von EU-Recht und deutschem Recht**

Der Entwurf stellt Anpassungen an geändertes EU-Recht in den Mittelpunkt der allgemeinen Gesetzesbegründung.<sup>1</sup> Hierbei handelt es sich um Verordnungen, die in den Mitgliedstaaten unmittelbar gelten: die durch das Europäische Parlament und den Rat erlassene Verordnung (EG) Nr. 300/2008<sup>2</sup> und die von der Europäischen Kommission erlassene, sehr detaillierte Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> BT-Drs. 18/9752, S. 31.

<sup>2</sup> Verordnung (EG) Nr. 300/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2008 über gemeinsame Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2320/2002, ABl. L 97 vom 9.4.2008 S. 72.

<sup>3</sup> Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 der Kommission vom 5. November 2015 zur Festlegung detaillierter Maßnahmen für die Durchführung der Seiten insgesamt



Die mit dem vorliegenden Gesetzentwurf vorgeschlagene Anpassung der deutschen Gesetzterminologie an die Begrifflichkeiten der einschlägigen EU-Verordnungen trägt zur Einheitlichkeit der Terminologie und damit zu mehr Rechtsklarheit bei. Sie ist daher grundsätzlich zu begrüßen.

Weniger explizit benennt die Entwurfsbegründung dagegen die Elemente des Entwurfs, die von der Anpassung des deutschen Rechts an das EU-Recht unabhängig sind. Diese Elemente sind zwar durch einen Abgleich mit den EU-Verordnungen ermittelbar – aufgrund des Umfangs dieser Verordnungen allerdings nur mit erheblichem Aufwand. Jedoch geböte die Transparenz gegenüber dem Deutschen Bundestag und den zukünftigen Normanwendern<sup>4</sup> eine klare Differenzierung der Einzelbegründungen, die jeweils deutlich macht, ob es sich um die Umsetzung von EU-Vorschriften handelt oder ob darüber hinausgehende Vorschläge eingebracht werden, über die der Deutsche Bundestag autonom entscheiden kann. Im vorliegenden Entwurf gilt dies u. a. für die Beleihungsvorschriften. Eine substantivierte, differenzierte und transparente Darstellung der EU-Vorgaben und der mitgliedstaatlichen Gesetzgebungsspielräume in der Begründung eines Gesetzentwurfs dient auch der Verwirklichung der Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages und des Bundesrates gemäß Art. 23 Abs. 2 GG.

Bemerkenswert ist zudem die in der Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 erkennbare Tendenz, dass unmittelbar verbindliches EU-Recht zunehmend durch exekutive Rechtsetzung entsteht. Die Europäische Kommission macht hier von ihren Befugnissen zur autonomen Rechtsetzung gemäß Art. 290 und 291 AEUV Gebrauch, die in dieser Form mit dem Vertrag von Lissabon im Jahr 2009 eingeführt wurden. Hier sollten das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente darauf achten, dass die zentralen Weichenstellungen Gegenstand parlamentarischer Entscheidung bleiben – auch und gerade im Sicherheitsrecht, das für die Grund- und Menschenrechte weiter Bevölkerungskreise von zentraler Bedeutung ist.

---

gemeinsamen Grundstandards für die Luftsicherheit (ABl. L 299 vom 14.11.2015, S. 1)

<sup>4</sup> Zu möglichen negativen Auswirkungen der Umsetzung von EU-Recht auf die Arbeit der Normanwender am Beispiel der Polizei: Aden, Polizei und das Recht: Stressquelle oder Stressvermeidung, in: Lehmann/Prätorius (Hrsg.), Polizei unter Stress?, Frankfurt/Main 2013, S. 24 f.



Im deutschen Recht wird die Einflussverschiebung von der Legislative zur (EU-)Exekutive noch verstärkt, wenn die Gesetzgebung dynamische Verweisungen auf solche EU-Rechtsakte verwendet. Der vorliegende Gesetzentwurf enthält zahlreiche Verweisungen, insbesondere auf die von der Europäischen Kommission erlassene Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998. Durch den Zusatz „in der jeweils geltenden Fassung“ wird in § 3a Abs. 2 (Entwurf) explizit deutlich gemacht, dass es sich um eine dynamische Verweisung handeln soll. Folglich gelten geänderte Fassungen in Deutschland jeweils auch dann sofort und unmittelbar, wenn die Kommission später Änderungen vornimmt. Das Parlament wird nicht erneut beteiligt. Da auch Durchführungsverordnungen der EU gemäß Art. 288 AEUV unmittelbar wirken, dürfte es sich faktisch auch bei den zahlreichen anderen Nennungen dieser Verordnung in dem vorliegenden Gesetzentwurf um dynamische Verweisungen handeln. Denn zukünftig geänderte Regelungen wirken sofort, wenn die geänderte EU-(Durchführungs-)Verordnung in Kraft tritt, ohne dass die mitgliedstaatliche Gesetzgebung erneut tätig wird.<sup>5</sup> Auch vor diesem Hintergrund sollte der Deutsche Bundestag die autonome Rechtsetzung der Europäischen Kommission kritisch begleiten.

**Empfehlung:** Ich empfehle dem *Deutschen Bundestag, die Bundesregierung dazu zu verpflichten, in der Begründung von Gesetzentwürfen klar zu kennzeichnen, welche Elemente auf EU-Recht basieren und welche Elemente autonome gesetzgeberische Entscheidungen des Deutschen Bundestages sind.*

## B) Verbesserungsvorschläge für den Gesetzentwurf

Im Folgenden werden Verbesserungspotentiale für ausgewählte Aspekte des vorliegenden Gesetzentwurfs aufgezeigt:

### 1. Beleihungskonstruktion, insbesondere Bewaffnung

Der Gesetzentwurf konkretisiert und erweitert die Beleihungsregelungen gegenüber der bisherigen Gesetzesfassung und ermöglicht damit die Übertragung hoheitlicher Aufgaben auf Private. Diese Vorschriften gehen nicht auf die Anpassung an EU-Recht zurück. Der Deutsche Bundestag

<sup>5</sup> Näher zu Verweisungen des deutschen Rechts auf europarechtliche Vorschriften: Debus, Verweisungen in deutschen Rechtsnormen, Berlin 2008, S. 285 ff.



kann somit autonom darüber entscheiden, ob (weitere) Aufgaben im Wege von Beleihungen auf private Unternehmen verlagert werden sollen. In jedem Fall handelt es sich um eine begründungsbedürftige Ausnahme von dem in Art. 33 Abs. 4 GG festgelegten Grundsatz, nach dem die „Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse [...] als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen [ist], die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen.“

Bislang gehört das Luftsicherheitsrecht zu den wenigen Bereichen, in denen die Gesetzgebung sich dafür entschieden hat, hoheitliche Aufgaben, die dem staatlichen Gewaltmonopol zuzurechnen sind, durch Beleihung an Privatunternehmen zu delegieren. So führen Mitarbeiter/innen von Privatunternehmen bereits seit geraumer Zeit die Passagierkontrollen an Flughäfen durch. Für die private Sicherheitsbranche hat sich die Luftsicherheit aufgrund dieser Regelungen zu einem interessanten Geschäftsfeld entwickelt.

Unter der Prämisse, dass diese Ausnahme vom Grundsatz des Art. 33 Abs. 4 GG politisch gewollt ist, erscheint es grundsätzlich sinnvoll, die Beleihungsregelungen im Luftsicherheitsgesetz gegenüber den bisherigen Regelungen zu präzisieren. Allerdings genügt der Entwurf hier nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen.

Äußerst bedenklich ist die Möglichkeit der Bewaffnung von Beliehenen, die der vorliegende Entwurf in § 5 Abs. 1 Satz 3 vorsieht. Bislang bestand Einigkeit darin, dass Beliehenen keine Befugnisse des polizeilichen Zwanges zur Verfügung stehen.<sup>6</sup> Kommt es zu Situationen, in denen Anweisungen beliehener Sicherheitsunternehmen nicht befolgt werden, so ist die an den Flughäfen anwesende Bundespolizei einzuschalten, um Anweisungen nötigenfalls mit Zwang durchzusetzen. Nach Artikel 1, Ziffer 6 des Entwurfes sollen nun in § 5 Abs. 1 Satz 3 nach dem Wort „Polizeivollzugsbeamte“ die Wörter „oder durch beliebte und bewaffnete Sicherheitskräfte“ eingefügt werden. Die damit neu geschaffene Möglichkeit des Einsatzes bewaffneter nicht-staatlicher Sicherheitskräfte ist – jedenfalls in der vorliegenden Entwurfssatzung – weder mit Art. 33 Abs. 4 GG vereinbar noch für die Gewährleistung von Sicherheit sinnvoll. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bedürfen „Abweichungen vom Grundsatz des Funktionsvorbehalts [...] der Rechtfertigung durch einen

---

<sup>6</sup> Z. B. Buchberger, in: Schenke/Graulich/Ruthig (Hrsg.), Sicherheitsrecht des Bundes, München 2014, § 5 LuftSiG, Rn. 29.



spezifischen, dem Sinn der Ausnahmemöglichkeit entsprechenden Ausnahmegrund.<sup>7</sup> Gesetzestext und Einzelbegründung<sup>8</sup> des vorliegenden Entwurfs enthalten keine substantiierte Darlegung, aus welchen Gründen diese Aufgabe nicht weiterhin ausschließlich durch Polizeivollzugsbeamte wahrgenommen werden kann und welche spezifischen Gründe die Ausnahme rechtfertigen sollen. Auch die Zulässigkeitsvoraussetzungen für eine Beleihung, die in § 16a Abs. 2 der Entwurfssatzung dargelegt sind, enthalten hierzu keinerlei Kriterien.

Die maßgeblichen EU-Verordnungen treffen keine Regelungen zur Bewaffnung von Personen, die im Sicherheitsbereich von Flughäfen arbeiten. Die Entscheidung hierüber unterliegt somit der vollen Gestaltung des Deutschen Bundestages. In einer Gesamtbetrachtung der Sicherheitslage an Flughäfen erscheint es nicht sinnvoll, im Bereich dieser kritischen Infrastruktur neben den dort arbeitenden Beamtinnen und Beamten weitere Waffenträger zuzulassen. Bekanntlich steigt mit der Zahl der Waffenträger auch das Risiko von Unfällen und individuellem Fehlverhalten. Daher spricht vieles dafür, diese Regelung ersetztlos zu streichen. Sollten plausible Gründe bestehen, diesen Grundsatz in präzise zu benennenden Einzelfällen zu durchbrechen, so wären die Gründe im Gesetzes- text als Tatbestandsvoraussetzungen darzulegen.

Auch für die übrigen, in § 16a des vorliegenden Entwurfs vorgesehenen neuen Beleihungsmöglichkeiten für Zulassungs-, Zertifizierungs- und Überwachungsaufgaben (Abs. 1 Nr. 2) fehlt es im Hinblick auf die damit gegenüber Dritten verbundenen Grundrechtseingriffe, insbesondere in die Berufsfreiheit gemäß Art. 12 Abs. 1 GG, an einer substantiierten Begründung für die Beleihungskonstruktion.

**Empfehlung:** Ich empfehle dem Deutschen Bundestag, die o.g. Änderung des § 5 Abs. 1 Satz 3 zu streichen und damit auf den Einsatz bewaffneter nicht-staatlicher Sicherheitskräfte an Flughäfen zu verzichten. Auch die übrigen Beleihungsmöglichkeiten sollten entweder substantiiert begründet oder gestrichen werden. Darüber hinaus sollte die Praxis der Beleihung im Luftsicherheitsrecht als Durchbrechung des Aufgabenvorbehalts für die Polizei einer kritischen Evaluation unterzogen werden.

---

<sup>7</sup> BVerfGE 130, 76 (Urteil vom 18.1.2012 zur Privatisierung des Maßregelvollzugs).

<sup>8</sup> BT-Drs. 18/9752, S. 50 f.



## **2. Probleme der Zuverlässigkeitüberprüfung**

Das Luftsicherheitsrecht geht zutreffend davon aus, dass Sicherheitsrisiken nicht nur von Außenstehenden, sondern auch von den zahlreichen Personen ausgehen können, die aus beruflichen oder anderen Gründen befugt sind, regelmäßig die Sicherheitsbereiche potentiell gefährdeter Einrichtungen zu betreten. Bereits nach der geltenden Rechtslage unterliegen Personen, die in Flughäfen oder im Flugbetrieb arbeiten, weitreichenden Sicherheitsvorkehrungen. Die nun maßgebliche EU-Durchführungsverordnung 2015/1998, an die das deutsche Luftsicherheitsgesetz mit dem vorliegenden Entwurf angepasst werden soll, enthält hierzu nur Mindeststandards: Dazu zählen die Feststellung der Identität der Person, die Prüfung von Strafregistereinträgen mindestens der letzten fünf Jahre und die Erfassung (und Überprüfung) von Lücken in den Beschäftigungs- und Ausbildungszeiten, ebenfalls der letzten fünf Jahre.<sup>9</sup> Ansonsten verweist die Durchführungsverordnung auf das mitgliedstaatliche Recht, so dass der Deutsche Bundestag hier erhebliche Gestaltungsspielräume hat.

Der vorliegende Entwurf weitet den Personenkreis, der einer Zuverlässigkeitüberprüfung unterzogen wird, gegenüber der bisherigen Gesetzesfassung aus. Der Entwurf für einen neuen § 7 Abs. 1a konkretisiert die Gründe, die das Fehlen der erforderlichen Zuverlässigkeit indizieren. Dies ist im Interesse der Rechtssicherheit grundsätzlich zu begrüßen, zumal auch die einschlägigen EU-Verordnungen hierzu keine konkreten Vorgaben machen. Allerdings genügen die Regelungen noch nicht vollständig den Anforderungen an ein rechtsstaatliches Verfahren, da die unzureichenden Regelungen des bisherigen § 7 Abs. 5 zu den Rechten der Betroffenen nicht geändert werden. Diese sehen ein Anhörungsrecht vor, das allerdings durch Geheimhaltungsinteressen relativiert wird. Erforderlich wäre eine Regelung, mit der die zuständige Behörde verpflichtet wird, Betroffenen im Falle einer Verneinung der Zuverlässigkeit einen begründeten Bescheid zu erteilen. Die Geheimhaltung der für die Verneinung maßgeblichen Gründe sollte nur für im Einzelfall besonders zu begründende Ausnahmefälle zugelassen werden, damit auch insofern eine gerichtliche Überprüfung nach § 99 Abs. 2 VwGO möglich ist.

Auch über das Luftsicherheitsrecht hinaus bedarf die Praxis der Zuverlässigkeit- und Sicherheitsüberprüfung einer gründlichen Evaluation und Reform. Wie bei anderen Kontrolltätigkeiten sollten Risikofaktoren regel-

---

<sup>9</sup> Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 der Kommission, Anhang, Abschnitt 11.1.



mäßig neu analysiert, bewertet und aktuellen Risiken angepasst werden. Weniger relevant gewordene Risiken sollten niedriger bewertet werden. Für Betroffene sind die Überprüfungen so transparent auszustalten, dass sie das Ergebnis nötigenfalls gerichtlich anfechten können. Ob die Mitwirkung der Verfassungsschutzbehörden diesen Anforderungen genügt, erscheint zweifelhaft. Die durch Verfassungsschutzbehörden im Rahmen von Sicherheitsüberprüfungen verwendeten Kriterien, z. B. im Hinblick auf familiäre Kontakte in bestimmte Länder, erscheinen nur bedingt tauglich, relevante Sicherheitsrisiken tatsächlich zu erkennen. Sie bergen aber die Gefahr, dass Personen zu Unrecht von sicherheitsrelevanten Tätigkeiten ausgeschlossen werden.

**Empfehlung:** *Der Deutsche Bundestag sollte die Regeln zur Risikobewertung und zur Durchführung von Sicherheitsüberprüfungen reformieren. Für die Zuverlässigkeitserprüfung nach dem Luftsicherheitsgesetz sollten die rechtsstaatlichen Verfahrensrechte der Betroffenen gegenüber der bisherigen Fassung des § 7 Abs. 5 gestärkt werden.*

**Fazit:** Ich empfehle dem Deutschen Bundestag, den Entwurf nur nach gründlicher Überarbeitung zu verabschieden.

Gez. Prof. Dr. Hartmut Aden

Deutscher Bundestag  
Innenausschuss  
  
Ausschussdrucksache  
18(4)692

An die Mitglieder des  
Innenausschusses  
  
des Deutschen Bundestags



Bundesverband der Krankenhausträger  
in der Bundesrepublik Deutschland

DER HAUPTGESCHÄFTSFÜHRER

Telefon +49 30 39801-1001  
Fax +49 30 39801-3011  
E-Mail c.breidenbach@dkgev.de

Datum 02.11.2016 BI/Br/jn

## **Stellungnahme der Deutschen Krankenhausgesellschaft zum Gesetzentwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Luftsicherheitsgesetzes (LuftSiG)**

Sehr geehrte Damen und Herren,

anlässlich der öffentlichen Anhörung zum oben genannten Gesetzentwurf möchten wir wie folgt Stellung nehmen:

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass zukünftig auch an einfachen Flug- und Hubschrauberlandeplätzen umfassende Sicherheitsregelungen Anwendung finden. Dies hätte schwerwiegende Auswirkungen auf die reibungslose Luftrettung und würde erhebliche finanzielle Mehrbelastungen für die Krankenhäuser bedeuten. Für die gewohnte, rasche Patientenversorgung sind Hubschraubereinsätze unerlässlich. Ohne sie wären eine Vielzahl zusätzlicher Transporte mit dem Rettungswagen auf der Straße erforderlich sowie längere Belegungszeiten der Rettungshubschrauber durch längere Anflugwege – beides mit der Gefahr einer zusätzlichen Schädigung der bereits schwer verletzten Patienten. Die Luftrettung ist aus notfallmedizinischen und einsatztaktischen Gründen in der Versorgungskette schwer kranker oder verletzter Patienten unverzichtbar.

Wir schlagen daher folgende Änderung vor:

In § 8 wird nach Satz 1 folgender Satz angefügt:

„Hiervon ausgenommen sind Hubschrauberlandeplätze an Krankenhäusern und Standorte von Rettungshubschraubern.“

Begründung:

Nach der bisherigen Regelung richtete sich die Verpflichtung zur Durchführung der in Absatz 1 genannten Maßnahmen nur an die Unternehmer von Verkehrsflughäfen, das heißt Flughäfen im Sinne des § 38 Absatz 2 Nummer 1 der Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (LuftVZO). Die Betreiber sonstiger Flugplätze konnten nach der bisherigen Regelung in Absatz 2 im Einzelfall zu bestimmten Maßnahmen verpflichtet werden. Dieses Regel-Ausnahme-Verhältnis im nationalen Recht stand in Widerspruch zu der entgegengesetzten Systematik des EU-Rechts: Nach Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 gilt diese für alle nicht ausschließlich für militärische Zwecke genutzten Flughäfen oder Teile von Flughäfen im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates. Ausnahmen für kleinere Flughäfen können auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1254/2009 der Kommission vom 18. Dezember 2009 zur Festlegung der Bedingungen, unter denen die Mitgliedstaaten von den gemeinsamen Grundnormen für die Luftsicherheit in der Zivilluftfahrt abweichen und alternative Sicherheitsmaßnahmen treffen können (ABl. L 338 vom 19.12.2009, S. 17) erfolgen. **Von dieser Möglichkeit wird für Hubschrauberlandeplätze an Krankenhäusern und Standorte von Rettungshubschraubern an dieser Stelle zu Gunsten eines reibungslosen Luftrettungsbetriebs Gebrauch gemacht.**

Wir bitten Sie, unseren Änderungsvorschlag im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu berücksichtigen und die Verhältnismäßigkeit mit Blick auf die Luftrettung zu bewahren, denn eine leistungsfähige Luftrettung dient in besonderem Maße dem Gemeinwohl.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Georg Baum