



Ausarbeitung

**Stand der Privatisierung der Luftsicherheitskontrollen
an deutschen internationalen Verkehrsflughäfen**

Stand der Privatisierung der Luftsicherheitskontrollen an deutschen internationalen Verkehrsflughäfen

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 164/22
Abschluss der Arbeit: 31. Januar 2023
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft und Verkehr, Ernährung und Landwirtschaft

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Historische Entwicklung	4
3.	Aktueller Stand	5
3.1.	Rechtsgrundlagen	6
3.2.	Aktueller Stand der Privatisierung	7

1. Einleitung

Die Wissenschaftlichen Dienste sind nach der historischen Entwicklung und dem aktuellen Stand der Privatisierung der Luftsicherheitskontrollen an deutschen internationalen Verkehrsflughäfen gefragt worden.

2. Historische Entwicklung

Anfangs gab es in der Bundesrepublik Deutschland keine speziellen Normen über präventive Sicherungsmaßnahmen im Luftverkehr.¹ Fluggast-, Gepäck- und sonstige Kontrollen wurden auf der Grundlage des privatrechtlichen Beförderungsvertrages zwischen dem Fluggast und dem Luftfahrtunternehmen durchgeführt.²

Ab 1970 wurden aufgrund der gestiegenen Bedrohungslage, insbesondere durch Flugzeugentführungen, Maßnahmen an den Flughäfen wie unter anderem Fluggast-, Gepäck- und Frachtkontrollen eingeführt, ohne dass es hierfür eine eigene Rechtsgrundlage gab.³ Vielmehr stützten sich diese Maßnahmen auf die allgemeinen Befugnisse der Länderpolizeigesetze und im Übrigen auf die privatrechtlichen Bestimmungen in den Beförderungsbedingungen der Luftfahrtunternehmen.⁴

Mit § 29c des Luftverkehrsgesetzes in der Fassung vom 14.1.1981 (LuftVG a.F.), der mit dem Gesetz zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes (9. Änderungsgesetz) vom 18.9.1980⁵ eingefügt wurde und bereits zum 1.10.1980 in Kraft trat, wurde erstmals zugunsten der Luftfahrtbehörden die sonderpolizeiliche Befugnis zur Durchführung von Fluggast- und Gepäckkontrollen zur Abwehr äußerer Gefahren für die Sicherheit des Luftverkehrs eingeführt.⁶ Die Vollzugszuständigkeit wurde gemäß § 31 Abs. 2 Nr. 19 LuftVG a.F. auf die Länder übertragen. Nach § 29c Abs. 1 S. 3 LuftVG a.F. konnten sich die Luftfahrtbehörden zur Durchsuchung von Personen und des von ihnen mitgeführten Gepäcks geeigneter Personen im Geltungsbereich der Tarifverträge des öffentlichen Dienstes als Hilfsorgane bedienen, die unter ihrer Aufsicht tätig sein mussten.

1 Meyer/Wysk, in: Grabherr/Reidt/Wysk (Hrsg.), Luftverkehrsgesetz, Kommentar, Stand September 2009, Einleitung LuftSiG, Rn. 6.

2 Schwenk/Giemulla (Hrsg.), Handbuch des Luftverkehrsrechts, 5. Auflage 2019, Kapitel 18, Rn. 27.

3 Meyer/Wysk, in: Grabherr/Reidt/Wysk (Hrsg.), Luftverkehrsgesetz, Kommentar, Stand September 2009, Einleitung LuftSiG, Rn. 6.

4 Ebenda.

5 Gesetz zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes (9. Änderungsgesetz) vom 18. September 1980, BGBl. I, S. 1729.

6 Meyer/Wysk, in: Grabherr/Reidt/Wysk (Hrsg.), Luftverkehrsgesetz, Kommentar, Stand September 2009, Einleitung LuftSiG, Rn. 10.

Im Zuge der Neuausrichtung des damaligen Bundesgrenzschutzes wurde den Ländern ab 1992 mit dem sogenannten Aufgabenübertragungsgesetz die Möglichkeit eingeräumt, die Luftsicherheit auf den Bund zu übertragen.⁷

Die erneut gestiegene Bedrohungslage, nicht zuletzt durch die Anschläge vom 1. September 2001 in den Vereinigten Staaten, führte 2005 zur Einführung des Luftsicherheitsgesetzes (LuftSiG 2005)⁸ als eigenständigem Gesetz zur Luftsicherheit.⁹ Das LuftSiG 2005 brachte keine grundlegenden Neuerungen, sondern fasste im Wesentlichen die im LuftVG a.F. bestehenden Vorschriften zusammen und präzisierte diese.¹⁰ Nach § 5 Abs. 5 LuftSiG 2005 konnte die Luftsicherheitsbehörde geeigneten Personen als Beliehenen (sog. Luftsicherheitsassistenten) die Wahrnehmung bestimmter Aufgaben bei der Durchführung der Sicherheitsmaßnahmen, wie insbesondere die Gepäck- und Fluggastkontrollen, übertragen.

Im Zuge der Novellierung des LuftSiG im Jahr 2017¹¹ wurde mit § 16a LuftSiG eine umfassende Beleihungsregelung eingefügt. Dabei wurde die bisherige Regelung aus § 5 Abs. 5 LuftSiG 2005 übernommen (§ 16a Abs. 1 Nr. 1 LuftSiG) und weitere Beleihungstatbestände wurden eingeführt (§ 16a Abs. 1 Nr. 2 LuftSiG). Als Beliehene kommen sowohl natürliche Personen als auch teilrechtsfähige Vereinigungen und juristische Personen des Privatrechts in Betracht. Nachweislich der Gesetzesbegründung soll es hinsichtlich der Beleihung juristischer Personen möglich sein, dass entweder nur die juristische Person (z. B. ein Unternehmen), nicht aber die einzelnen Mitarbeiter, oder sowohl die juristische Person als auch einzelne Mitarbeiter beliehen werden.¹²

3. Aktueller Stand

Die vorliegende Ausarbeitung behandelt die Privatisierung der Luftsicherheitskontrollen und nimmt insoweit die nationale Rechtslage in den Blick. Im Übrigen beruhen die Maßnahmen der Luftsicherheit auch auf internationalen Vorgaben und werden inhaltlich in erster Linie durch EU-weit einheitliche Sicherheitsvorschriften vorgegeben, auf die hier nicht näher eingegangen wird.

7 Artikel 2 Nummer 6 des Gesetzes zur Übertragung der Aufgaben der Bahnpolizei und der Luftsicherheit auf den Bundesgrenzschutz vom 23. Januar 1992, BGBl. I, S. 178; vgl. auch Meyer/Wysk, in: Grabherr/Reidt/Wysk (Hrsg.), Luftverkehrsgesetz, Kommentar, Stand September 2009, Einleitung LuftSiG, Rn. 11.

8 Artikel 1 des Gesetzes zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben vom 11. Januar 2005, BGBl. I, S. 78.

9 Meyer/Wysk, in: Grabherr/Reidt/Wysk (Hrsg.), Luftverkehrsgesetz, Kommentar, Stand September 2009, Einleitung LuftSiG, Rn. 2.

10 Meyer/Wysk, in: Grabherr/Reidt/Wysk (Hrsg.), Luftverkehrsgesetz, Kommentar, Stand September 2009, Einleitung LuftSiG, Rn. 3.

11 Erstes Gesetz zur Änderung des Luftsicherheitsgesetzes vom 23. Februar 2017, BGBl. I, S. 298.

12 BT-Drs. 18/9752, S. 70.

3.1. Rechtsgrundlagen

Zweck des Luftsicherheitsgesetzes (LuftSiG)¹³, auf dessen Grundlage insbesondere Personen- und Gepäckkontrollen erfolgen, ist der Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des zivilen Luftverkehrs, insbesondere vor Flugzeugentführungen, Sabotageakten und terroristischen Anschlägen, § 1 LuftSiG. Luftsicherheitskontrollen dienen also in Abgrenzung zur Abwehr betriebsbedingter Gefahren, die dem Luftverkehr immanent sind, der Abwehr äußerer Gefahren.¹⁴ Damit handelt es sich bei den Passagier- und Gepäckkontrollen nach § 5 Abs. 1 LuftSiG um hoheitliche Aufgaben zur **Gefahrenabwehr** und „nicht um eine privatrechtliche Verpflichtung der Flughäfen oder der Luftfahrtunternehmen oder um eine Verpflichtung im Rahmen ihrer Eigensicherungspflichten [...], sondern um eine den Staat treffende, öffentlich-rechtliche Verpflichtung“¹⁵. Bereits die Vorgängervorschriften von 1980 und 2005 basierten auf der gesetzgeberischen Auffassung, dass es sich bei der Abwehr äußerer Gefahren um eine staatliche und nicht um eine private Aufgabe handeln sollte.¹⁶

Das LuftSiG überträgt diese hoheitliche Aufgabe den Luftsicherheitsbehörden des Bundes und der Länder. An fast allen deutschen internationalen Verkehrsflughäfen liegt die Zuständigkeit bei der Bundespolizei, § 16 Absatz 3a Satz 2 und 3 LuftSiG und § 4 Bundespolizeigesetz (BPolG)¹⁷. An den übrigen Flughäfen liegt die Zuständigkeit bei den Ländern.

Nach § 16a Abs. 1 Nr. 1 LuftSiG kann die zuständige Luftsicherheitsbehörde natürlichen Personen sowie teilrechtsfähigen Vereinigungen und juristischen Personen des Privatrechts als Beliehenen die Wahrnehmung bestimmter Aufgaben bei der Durchführung von Sicherheitsmaßnahmen nach § 5 Abs. 1 bis 3 LuftSiG übertragen.¹⁸

Insofern handelt es sich bei Durchführung der Luftsicherheitskontrollen als hoheitlicher Aufgabe, für die sich der Staat des Personals privater Sicherheitsdienstleister bedient, um eine **funktionale Privatisierung**, bei der die Aufgabenzuständigkeit und -verantwortung beim Träger der öffentlichen Verwaltung verbleibt, die Planung, der Vollzug oder die Finanzierung der Aufgabe hingegen ganz oder zum Teil auf einen Privaten übertragen wird.¹⁹

13 <https://www.gesetze-im-internet.de/luftsig/>.

14 Schwenk/Giemulla (Hrsg.), Handbuch des Luftverkehrsrechts, 5. Auflage 2019, Kapitel 18, Rn. 1.

15 Schwenk/Giemulla (Hrsg.), Handbuch des Luftverkehrsrechts, 5. Auflage 2019, Kapitel 18, Rn. 26.

16 Schwenk/Giemulla (Hrsg.), Handbuch des Luftverkehrsrechts, 5. Auflage 2019, Kapitel 18, Rn. 27.

17 https://www.gesetze-im-internet.de/bgsg_1994/.

18 Ausführlich zur Beleihung nach § 16a LuftSiG, vgl. Engewald/Feller/Kruse/Piesker/Vallée, Willwacher, Ziekow, Luftsicherheit in Deutschland: Organisation und Aufgabenwahrnehmung, 2021, S. 63 ff.

19 Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Stand September 2022, Art. 89, Rn. 92; vgl. auch Giemulla/Hoppe, Privatisierung von Fluggastkontrollen, GSZ 2020, 63.

3.2. Aktueller Stand der Privatisierung

In der Bundesrepublik Deutschland gibt es derzeit 15 internationale Verkehrsflughäfen. Für zwölf dieser Flughäfen erfolgte eine Rückübertragung der Luftsicherheitsaufgaben an den Bund. An diesen Flughäfen besteht eine Zuständigkeit der **Bundespolizei** (BPOL) als Luftsicherheitsbehörde. Die Passagier- und Gepäckkontrollen gemäß § 5 LuftSiG werden von privaten Sicherheitsdienstleistern unter der Fachaufsicht der Bundespolizei durchgeführt (vgl. Tabelle, S. 8). Die Aufträge für die entsprechenden Kontrollaufgaben werden von der Bundespolizei in Zusammenarbeit mit dem Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern und für Heimat (BMI) ausgeschrieben.²⁰ In der Regel haben die Verträge eine Laufzeit von vier Jahren mit einer Verlängerungsoption für ein weiteres Jahr.²¹

Neu ist seit 1. Januar 2023 die Organisation der Luftsicherheitskontrollen am **Flughafen Frankfurt am Main**. Erstmals werden nicht Einzelpersonen mit der Durchführung der Sicherheitskontrollen beliehen, sondern die Fraport AG als juristische Person des Privatrechts. Als Beliehene der Bundespolizei kann Fraport so künftig die Dienstleister auswählen und auch die Ausschreibungsbedingungen aufsetzen.²²

Für die Luftsicherheitsaufgaben an den Flughäfen München, Münster/Osnabrück und Nürnberg sind die jeweiligen Bundesländer zuständig.

Am **Flughafen München** führt die Sicherheitsgesellschaft am Flughafen München mbH (SGM), eine zu 100 Prozent dem Freistaat Bayern gehörende non-profit-Gesellschaft, im Auftrag und unter fachlicher Aufsicht des Luftamtes Südbayern die Passagier- und Gepäckkontrollen durch.²³

Am **Flughafen Nürnberg** werden die Passagier- und Gepäckkontrollen von der Sicherheitsgesellschaft am Flughafen Nürnberg mbH (SGN) durchgeführt. An der SGN ist mit 49 % ein privater Gesellschafter beteiligt, sie befindet sich aber im Übrigen im Mehrheitseigentum des Freistaats Bayern.²⁴ Da der Freistaat Bayern (Mehrheits-)Eigentümer der SGM und der SGN ist, entfällt nach § 108 Abs. 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)²⁵ die Verpflichtung, regelmäßig auszuschreiben. Auch hier werden die Luftsicherheitsaufgaben durch hoheitlich beliehene

20 Ausführlich hierzu vgl. Engewald/Feller/Kruse/Piesker/Vallée, Willwacher, Ziekow, Luftsicherheit in Deutschland: Organisation und Aufgabenwahrnehmung, 2021, S. 82.

21 Ebenda.

22 Pressemitteilung der Fraport AG vom 20. Januar 2023, <https://www.fraport.com/de/newsroom/pressemitteilung/2023/q1/flughafen-frankfurt--fraport-uebernimmt-steuerung-der-luftsicher.html>; vgl. auch <https://www.airliners.de/luftsicherheit-3-schaffen-frankfurt-welt-sicherheitskontrollen/62683>.

23 <https://www.sgm-muc.de/das-unternehmen-2/>; vgl. auch Engewald/Feller/Kruse/Piesker/Vallée, Willwacher, Ziekow, Luftsicherheit in Deutschland: Organisation und Aufgabenwahrnehmung, 2021, S. 95.

24 Engewald/Feller/Kruse/Piesker/Vallée, Willwacher, Ziekow, Luftsicherheit in Deutschland: Organisation und Aufgabenwahrnehmung, 2021, S. 97.

25 <https://www.gesetze-im-internet.de/gwb/>.

Mitarbeiter ausgeführt. Eine Konstellation wie im Falle der SGN sei nach Aussage des Bayerischen Staatsministeriums für Wohnen, Bau und Verkehr unter den heute geltenden vergaberechtlichen Rahmenbedingungen allerdings nicht mehr möglich.²⁶

Die Luftsicherheitskontrollen am **Flughafen Münster/Osnabrück** werden nach Auskunft des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen von der FMO Security Services GmbH, einer Tochtergesellschaft des Flughafens Münster/Osnabrück, durchgeführt.²⁷

Eine Übersicht der an den jeweiligen Flughäfen im Bereich der Luftsicherheitskontrollen tätigen Dienstleister ergibt sich aus der folgenden Tabelle:

Name (IATA-Code)	Bundesland	Zuständigkeit	Dienstleister	bis
Berlin Brandenburg (BER)	Brandenburg	BPOL ²⁸	Securitas	bis 31.03.2025
Bremen (BRE)	Hansestadt Bremen	BPOL	I-Sec	bis 30.04.2026
Dresden (DRS)	Sachsen	BPOL	ESA	bis 31.12.2026
Düsseldorf (DUS)	NRW	BPOL	DSW	bis 31.12.2023
Erfurt-Weimar (ERF)	Thüringen	BPOL	ESA	bis 31.05.2024
Frankfurt a. M. (FRA)	Hessen	BPOL	Fraport AG I-Sec FraSec Fraport AG	bis 31.12.2022 ²⁹ bis 31.12.2022 bis 31.12.2022 seit 1.1.2023
Hamburg (HAM)	Hansestadt Hamburg	BPOL	FraSec	bis 31.12.2026
Hannover-Langenhagen (HAJ)	Niedersachsen	BPOL	Securitas	bis 31.08.2024
Köln/Bonn (CGN)	NRW	BPOL	Securitas	bis 30.06.2025
Leipzig/Halle (LEJ)	Sachsen	BPOL	Securitas	bis 31.05.2024
München (MUC)	Bayern	Land	SGM	
Münster/Osnabrück (FMO)	NRW	Land	FMO Security Services GmbH	
Nürnberg (NUE)	Bayern	Land	SGN	
Saarbrücken (SCN)	Saarland	BPOL	ICTS	bis 31.03.2025

26 Engewald/Feller/Kruse/Piesker/Vallée, Willwacher, Ziekow, Luftsicherheit in Deutschland: Organisation und Aufgabenwahrnehmung, 2021, S. 97.

27 Telefonat vom 30. Januar 2023.

28 Soweit die Zuständigkeit bei der BPOL liegt, beruhen die Angaben auf der Antwort des BMI auf eine Anfrage der Wissenschaftlichen Dienste, Stand 19.1.2023.

29 Anmerkung: Seit dem 1. Januar 2023 hat die Flughafenbetreiberin die Aufgabe selbst übernommen, daher endeten die Verträge mit dem Bund.

Stuttgart (STR)	Baden-Württemberg	BPOL	FraSec	bis 31.10.2024
-----------------	-------------------	------	--------	----------------

Der Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode enthielt den Auftrag, die bestehende Organisation, Aufgabenwahrnehmung und -verteilung für die Luftsicherheit zu begutachten und konzeptionelle Vorschläge erarbeiten zu lassen, um diese in Deutschland einheitlicher und effizienter zu gestalten.³⁰ Das vom BMI mit dieser Untersuchung beauftragte Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung veröffentlichte im Jahr 2021 eine an einigen Stellen redaktionell überarbeitete Version der ursprünglichen Studie von 2020 mit u.a. einer ausführlichen Analyse der bestehenden Organisation und Aufgaben-/Zuständigkeitsverteilung im Bereich Luftsicherheit.³¹

* * *

30 CDU/CSU/SPD, Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, S. 81, https://archiv.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1.

31 Engewald/Feller/Kruse/Piesker/Vallée, Willwacher, Ziekow, Luftsicherheit in Deutschland: Organisation und Aufgabenwahrnehmung, 2021.