Verwaltungsressourcen und Verwaltungsstrukturen

37

Engewald | Feller | Kruse | Piesker | Vallée | Willwacher | Ziekow

Luftsicherheit in Deutschland

Organisation und Aufgabenwahrnehmung

Nomos

Verwaltungsressourcen und Verwaltungsstrukturen

herausgegeben von:

Prof. Dr. Hermann Hill, Universität Speyer,
Prof. Dr. Dieter Engels,
Präsident des Bundesrechnungshofs Bonn a.D., und
Prof. Dr. Utz Schliesky,
Direktor des Schleswig-Holsteinischen Landtages

Band 37

Bettina Engewald | Zarina Feller | Kathrin Annika Kruse
Axel Piesker | Tim Vallée | Hanna Willwacher | Jan Ziekow

Luftsicherheit in Deutschland

Organisation und Aufgabenwahrnehmung

Nomos

Onlineversion
Nomos eLibrary

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

ISBN 978-3-8487-8109-6 (Print)

ISBN 978-3-7489-2527-9 (ePDF)

1. Auflage 2021
© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2021. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

In Deutschland sind die gesetzlichen Vorschriften zur Luftsicherheit im Luftsicherheitsgesetz zusammengefasst, das im Jahr 2005 in Kraft getreten ist und im Jahr 2016 novelliert wurde. Der Bereich der Luftsicherheit zeichnet sich dadurch aus, dass die Zuständigkeiten und Aufgaben auf unterschiedliche Akteure verteilt sind. So nehmen auf Bundesebene das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI), das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI), die Bundespolizei (BPOL) und das Luftfahrtbundesamt (LBA) Aufgaben in diesem Bereich wahr. Auf Länderebene sind die Landesluftsicherheitsbehörden (z. B. für die Durchführung der Luftsicherheitskontrollen) zuständig. Darüber hinaus sind auch die Flughafenbetreiber und die Fluggesellschaften für bestimmte Maßnahmen der Luftsicherheit verantwortlich.

Der Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode betont, dass Luftsicherheitskontrollen eine hoheitliche Aufgabe sind. Damit wird begründet, dass der Staat mehr strukturelle Verantwortung und Anteile der in den letzten Jahren gestiegenen Kosten für die Sicherheit der Flugreisenden übernehmen soll. Zudem enthält der Koalitionsvertrag den Auftrag, die bestehende Organisation und Aufgabenwahrnehmung und -verteilung für die Luftsicherheit zu begutachten und konzeptionelle Vorschläge erarbeiten zu lassen, um diese in Deutschland einheitlicher und effizienter zu gestalten.[1] Mit dieser Untersuchung beauftragte das BMI im Jahr 2019 das Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung. Die vorliegende Publikation stellt eine an einigen Stellen redaktionell überarbeitete Version der ursprünglichen Studie dar, die dem BMI im Mai 2020 übergeben wurde.

Unser Dank gilt vor allem den Interviewpartnerinnen und -partnern der Luftverkehrswirtschaft, des bayerischen Staatsministeriums für Wohnen, Bau und Verkehr, der BPOL und der Gewerkschaften (DPolG, GdP und ver.di), ohne deren kooperative Mitwirkung die Studie nicht zu einem erfolgreichen Abschluss hätte gebracht werden können. Ebenfalls danken möchten wir der Arbeitsgemeinschaft deutscher Verkehrsflughäfen, die uns auch bei der Umsetzung der Umfrage unterstützt hat, den interna-

1 *CDU/CSU/SPD*, Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, S. 80 f.

tionalen und nationalen Luftsicherheitsbehörden sowie den deutschen Verkehrsflughäfen, die durch ihre Teilnahme an den onlinegestützten Befragungen wertvolle Informationen beigesteuert haben. Schließlich möchten wir uns bei den für die Betreuung der Studie zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Referats B 3 im BMI für die sehr gute Zusammenarbeit und bei *Frau Diaz-Carreño* für das Korrekturlesen des Manuskripts bedanken.

Speyer, im Juli 2021

Bettina Engewald
Zarina Feller
Kathrin Annika Kruse
Axel Piesker
Tim Vallée
Hanna Willwacher
Jan Ziekow

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis 15

Tabellenverzeichnis 17

Abkürzungsverzeichnis 23

Management Summary 29

Gutachtenauftrag und methodisches Vorgehen 29

Status quo: laufende Optimierungsprozesse und weitere Potenziale 30

Vorstellung und Bewertung möglicher Reformmodelle 32

Modellwechsel oder Optimierung des bestehenden Systems? 34

1 Hintergrund und Zielsetzung des Gutachtens 37

2 Methodisches Vorgehen 40

3 Rechtliche Grundlagen der Luftsicherheit 45

3.1 Rechtliche Vorgaben auf internationaler Ebene 45

3.2 Rechtliche Vorgaben auf europäischer Ebene 47

3.3 Rechtliche Vorgaben in Deutschland 48

3.3.1 Grundgesetz 49

3.3.2 LuftSiG 50

3.3.2.1 Zuständigkeiten 50

3.3.2.2 Kontrolle von Passagieren und Handgepäck, § 5 LuftSiG 51

3.3.2.2.1 Allgemeines 51

3.3.2.2.2 Kontrolle und Durchsuchung von Personen 52

3.3.2.2.3 Anhalten von Personen und Platzverweis 53

3.3.2.2.4 Durchsuchung von Fracht, aufgegebenem Gepäck, Postsendungen und sonstigen Gegenständen 54
3.3.2.3 Sicherheitsmaßnahmen der Flugplatzbetreiber, § 8 LuftSiG 54
3.3.2.3.1 Allgemeines 54
3.3.2.3.2 Nr. 1: Erstellung und Gestaltung von Flughafenanlagen etc. 57
3.3.2.3.3 Nr. 3: Herbeiholen des Fluggastes und Öffnung des Gepäcks 57
3.3.2.3.4 Nr. 5: Durchsuchung eigener und fremder Mitarbeiter 58
3.3.2.4 Sicherheitsmaßnahmen der Luftfahrtunternehmen, § 9 LuftSiG 62
3.3.2.5 Beleihung, § 16a LuftSiG 63
3.3.2.5.1 Allgemeines 63
3.3.2.5.2 Beleihung im LuftSiG 66
3.3.3 Haftungsfragen 67
3.3.3.1 Terrorhaftung 68
3.3.3.2 Schäden an Leben, Leib und Eigentum durch die Kontrolle 70
3.3.3.3 Flugzeug verpasst 70
3.3.3.3.1 Zuführung von Passagieren 71
3.3.3.3.2 Zu lange Wartezeit an der Kontrolle 72
3.3.3.3.2.1 Ansprüche aus Amtshaftung 72
3.3.3.3.2.2 Ansprüche aus Aufopferung 73
3.3.3.4 Innenregress 74

4 Luftsicherheit in Deutschland 76

4.1 Überblick 76
4.1.1 Ausgangslage Passagier- und Gepäckkontrollen 78

4.1.2 Wesentliche Aufgaben im Bereich der Passagier- und Gepäckkontrollen 81
4.1.2.1 Situation an den Flughäfen in Bundeszuständigkeit 82
4.1.2.1.1 Ausschreibung § 5-Kontrollen, Kontrahierung und Vertragsmanagement 82
4.1.2.1.2 Organisation und Durchführung der § 5-Kontrollen 83
4.1.2.1.3 Zertifizierung der Sicherheitstechnik 84
4.1.2.1.4 Beschaffung und Wartung der Sicherheitstechnik 85
4.1.2.1.5 Einrichtung und Betrieb der Kontrollstellen 86
4.1.2.1.6 Qualitätsmanagement (einschließlich Fachaufsicht) 86
4.1.2.1.7 Aus- und Fortbildung sowie Beleihung der LuftAss 87
4.1.2.1.8 Berechnung und Erhebung der Luftsicherheitsgebühr 89
4.1.2.1.9 Übersicht über die wesentlichen Aufgaben im Bereich der Passagier- und Gepäckkontrollen 92
4.1.3 Situation an den Flughäfen in Landeszuständigkeit 93
4.1.4 Das bayerische Organisationsmodell der Luftsicherheit 94
4.1.5 Kostenentwicklung im Bereich der Passagier- und Gepäckkontrollen 100

4.2 Luftsicherheit aus Sicht der Flughafenbetreiber 109
4.2.1 Rahmenbedingungen §§ 5 und 8 LuftSiG 110
4.2.2 Einschätzung der Flughafenbetreiber zu den § 5-Kontrollen 113
4.2.3 Einschätzung der Flughafenbetreiber zu den § 8-Kontrollen 127

4.3 Luftsicherheit aus Sicht der Landesluftsicherheitsbehörden 143

4.4 Kritik am bestehenden System der Luftsicherheit aus Sicht der relevanten Stakeholder 152
4.4.1 Grundbedingungen im Bereich der Luftsicherheit 152
4.4.2 Anwendungspraxis 153

4.5 Zusammenfassung 162

5 Bisherige Optimierungsansätze und -vorschläge 166

5.1 Zentrale Ergebnisse der BDL/-BMI-Pilotprojekte 166

5.1.1 Pilotprojekt am Flughafen Hamburg (HAM) 167
5.1.2 Pilotprojekt am Flughafen Berlin-Schönefeld (SXF) 171
5.1.3 Pilotprojekt am Flughafen Köln-Bonn (CGN) 173
5.1.4 Umsetzungstand und Bewertung der Maßnahmen der Pilotprojekte 175

5.2 Perspektive der Verkehrsflughäfen zu Optimierungsmaßnahmen 179

5.2.1 Optimierung des Informationsflusses und -austauschs 180
5.2.2 Modifizierung der Vertragsbedingungen der Sicherheitskontrollen 181
5.2.3 Weitere Optimierungsmaßnahmen der Passagier- und Gepäckkontrollen 183

5.3 Perspektive der Landesluftsicherheitsbehörden zu Optimierungsmaßnahmen 185

5.3.1 Optimierung des Informationsflusses und -austauschs 186
5.3.2 Reformmaßnahmen der Sicherheitskontrollen 187
5.3.3 Kenntnisse und Umsetzungsgrad der BMI/-BDL-Pilotprojekte 187

5.4 Neue Welt 188

5.5 Weitere Optimierungsansätze im bestehenden System 189

5.5.1 Luftverkehrswirtschaft beteiligen: Beschaffung Sicherheitstechnik und Einrichtung Kontrollstellen 190
5.5.2 Peaks vorbeugen: Flugplan entzerren 191
5.5.3 Überprüfung und Anpassung des derzeitigen Schulungssystems der LuftAss 191

6 Erfahrungen ausländischer Luftsicherheitsbehörden 194

6.1 Einleitung 194

6.2 Zentrale Ergebnisse der Befragung der ausländischen Luftsicherheitsbehörden 195

6.2.1 Planung und Durchführung der Passagier- und Handgepäckkontrollen 195
6.2.1.1 Schutz der Kontrollstellen 203
6.2.1.2 Einsatz der LuftAss in anderen Bereichen 205

6.2.2 Ausbildung der LuftAss 206
6.2.2.1 Organisation der Ausbildung der LuftAss 206
6.2.2.2 Dauer der Ausbildung der LuftAss und Festlegung der Ausbildungsinhalte 207
6.2.3 Zertifizierung, Beschaffung und Betrieb der Sicherheitstechnik 209
6.2.4 Finanzierung der Kosten für die Passagier- und Handgepäckkontrollen und weitere Fragen 211
6.2.5 Unterschiede zwischen Flughäfen innerhalb eines Staates 212

6.3 Zentrale Ergebnisse (im Abgleich mit dem deutschen System) 213

7 Vorstellung und Bewertung möglicher Reformmodelle 216

7.1 Vorstellung möglicher Reformmodelle 216
7.1.1 Übertragung wesentlicher Aufgaben auf die Flughäfen 216
7.1.2 Teilweise Aufgabenübertragung auf die Flughäfen (Sicherheitstechnik und Kontrollstellen) 219
7.1.3 Anstalt des öffentlichen Rechts in Bundeshand (für Flughäfen in Bundeszuständigkeit) 219
7.1.4 Modell: Gründung BPOL-Direktion Luftsicherheit 221
7.1.5 Gründung staatlicher Sicherheitsgesellschaften (Bayerisches Modell) 223
7.1.6 Gründung halbstaatlicher Sicherheitsgesellschaften 223
7.1.7 Optionsmodelle 225
7.1.8 Übersicht wesentliche Aufgaben im Zusammenhang mit den Passagier- und Gepäckkontrollen nach Zuständigkeiten und Modellen 226

7.2 Ableitung von Kriterien zur Bewertung der Modelle 231
7.2.1 Qualität/effektive Aufsicht 231
7.2.2 Effiziente Aufgabenwahrnehmung 232
7.2.3 Einheitlichkeit der Aufgabenerfüllung 234
7.2.4 Sozialverträglichkeit 235
7.2.5 Finanzielle Auswirkungen 236
7.2.6 Umsetzbarkeit 237

7.3 Bewertung der verschiedenen Reformmodelle 237
7.3.1 Modell: Weitgehende Übertragung auf Flughäfen 237
7.3.1.1 Qualität/effektive Aufsicht 237

7.3.1.2 Effiziente Aufgabenwahrnehmung 240
7.3.1.3 Einheitlichkeit der Aufgabenerfüllung 244
7.3.1.4 Sozialverträglichkeit 244
7.3.1.5 Finanzielle Auswirkungen 244
7.3.1.6 Umsetzbarkeit 245
7.3.1.7 Vorschläge zur Modifikation des Ausgangsmodells 247
7.3.1.8 Erledigung durch flughafeneigene Unternehmen 247
7.3.1.8.1 Effiziente Aufgabenwahrnehmung 248
7.3.1.8.2 Sozialverträglichkeit 249
7.3.2 Modell teilweise Aufgabenübertragung auf die Flughäfen (Sicherheitstechnik und Kontrollstellen) 249
7.3.2.1 Qualität/effektive Aufsicht 249
7.3.2.2 Effiziente Aufgabenwahrnehmung 250
7.3.2.3 Einheitlichkeit der Aufgabenerfüllung 252
7.3.2.4 Sozialverträglichkeit 252
7.3.2.5 Finanzielle Auswirkungen 252
7.3.2.6 Umsetzbarkeit 253
7.3.3 Modell: Gründung AöR 253
7.3.3.1 Qualität/effektive Aufsicht 253
7.3.3.2 Effiziente Aufgabenwahrnehmung 254
7.3.3.3 Einheitlichkeit der Aufgabenerfüllung 257
7.3.3.4 Sozialverträglichkeit 257
7.3.3.5 Finanzielle Auswirkungen 258
7.3.3.6 Umsetzbarkeit 259
7.3.4 Gründung BPOL-Direktion 259
7.3.4.1 Qualität/effektive Aufsicht 259
7.3.4.2 Effiziente Aufgabenwahrnehmung 260
7.3.4.3 Einheitlichkeit der Aufgabenerfüllung 264
7.3.4.4 Sozialverträglichkeit 264
7.3.4.5 Finanzielle Auswirkungen 264
7.3.4.6 Umsetzbarkeit 266
7.3.5 Modell: Gründung staatlicher Sicherheitsgesellschaften („Bayerisches Modell“) 267
7.3.5.1 Qualität/effektive Aufsicht 267
7.3.5.2 Effiziente Aufgabenwahrnehmung 268
7.3.5.3 Einheitlichkeit der Aufgabenerfüllung 270
7.3.5.4 Sozialverträglichkeit 270
7.3.5.5 Finanzielle Auswirkungen 271

7.3.5.6 Umsetzbarkeit 272
7.3.6 Modell: Halbstaatliche Sicherheitsgesellschaften (HSG) 272
7.3.6.1 Qualität/effektive Aufsicht 272
7.3.6.2 Effiziente Aufgabenwahrnehmung 273
7.3.6.3 Einheitlichkeit der Aufgabenerfüllung 276
7.3.6.4 Sozialverträglichkeit 277
7.3.6.5 Finanzielle Auswirkungen 277
7.3.6.6 Umsetzbarkeit 278
7.3.7 Modell: optionale Übernahme wesentlicher Aufgaben durch Flughäfen (Optionsmodell 1) 280
7.3.7.1 Qualität/effektive Aufsicht 280
7.3.7.2 Effiziente Aufgabenwahrnehmung 280
7.3.7.3 Einheitlichkeit der Aufgabenerfüllung 281
7.3.7.4 Sozialverträglichkeit 282
7.3.7.5 Finanzielle Auswirkungen 282
7.3.7.6 Umsetzbarkeit 283
7.3.8 Modell: Optionale Übernahme der Sicherheitstechnikbeschaffung und Einrichtung der Kontrollstellen (Optionsmodell 2) 284
7.3.8.1 Qualität/effektive Aufsicht 284
7.3.8.2 Effiziente Aufgabenwahrnehmung 284
7.3.8.3 Einheitlichkeit der Aufgabenerfüllung 286
7.3.8.4 Sozialverträglichkeit 286
7.3.8.5 Finanzielle Auswirkungen 286
7.3.8.6 Umsetzbarkeit 287

7.4 Haftungsfragen bei den einzelnen Modellen 288
7.4.1 Terroranschläge 288
7.4.2 Verletzung von Rechtsgütern bei der Kontrolle 288
7.4.3 Haftung für verpasste Flüge 288
7.4.3.1 Zu lange Wartezeit vor der Kontrolle (Zuführung) 289
7.4.3.2 Ungenügende Menge an LuftAss 289
7.4.3.2.1 Steuerung durch den Flughafen 289
7.4.3.2.2 Steuerung durch die BPOL 290
7.4.3.2.3 Steuerung durch eine AöR 290
7.4.3.2.4 Steuerung durch eine staatliche Sicherheitsgesellschaft 290
7.4.3.2.5 Steuerung durch eine halbstaatliche Sicherheitsgesellschaft 291
7.4.3.3 Zu langsame Kontrolle 292

7.5 Fazit Modellbewertung 292

8 Zusammenfassung 298

9 Literaturverzeichnis 303

10 Verzeichnis der zitierten Rechtsprechung 307

11 Verzeichnis der verwendeten Webseiten 309

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Organisation und Aufgabenwahrnehmung Passagier- und Gepäckkontrollen bei Flughäfen in Bundeszuständigkeit (§ 5 LuftSiG) 77

Abb. 2 Organisation und Aufgabenwahrnehmung Personal- und Warenkontrollen (§ 8 LuftSiG) 78

Abb. 3: Darstellung der Luftsicherheitsgebühren pro Passagier in den Jahren 2018 und 2020 101

Abb. 4: Darstellung der Zusammensetzung der über die Luftsicherheitsgebühr abgerechneten Kosten an allen Flughäfen in Bundeszuständigkeit im Jahr 2018 102

Abb. 5: Darstellung der über die Luftsicherheitsgebühren abgerechneten Kosten im Verhältnis zu den abfliegenden Passagieren an allen Flughäfen in Bundespolizeizuständigkeit im Zeitraum 2014-2018 104

Abb. 6: Darstellung der über die Luftsicherheitsgebühren abgerechneten Sachkosten an allen Flughäfen in Bundespolizeizuständigkeit im Zeitraum 2014-2018 105

Abb. 7: Darstellung der über die Luftsicherheitsgebühren abgerechneten Personalkosten an allen Flughäfen in Bundespolizeizuständigkeit im Zeitraum 2014-2018 106

Abb. 8: Darstellung der über die Luftsicherheitsgebühren abgerechneten Kosten an allen Flughäfen in Bundespolizeizuständigkeit im Zeitraum 2014-2018, getrennt nach Personal- und Sachkosten 107

Abb. 9: Darstellung der Stundenlohnentwicklung für die tariflich beschäftigten LuftAss im Bereich der § 5-Kontrollen zwischen 2018 und 2021 108

Abb. 10: Anzahl der § 5-Zuständigkeiten, die übernommen werden 140

Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Flughäfen nach Bundes- und Landeszuständigkeit 79

Tab. 2: Aufgaben im Zusammenhang mit den Passagier- und Gepäckkontrollen 92

Tab. 3: Konfiguration der Passagier- und Gepäckkontrollen an deutschen Verkehrsflughäfen 111

Tab. 4: Konfiguration der Personal- und Warenkontrollen an deutschen Verkehrsflughäfen 112

Tab. 5: Bewertung und Begründung der Zusammenarbeit mit den Landesbehörden aus Sicht der Flughäfen in Bundeszuständigkeit 113

Tab. 6: Bewertung der Zusammenarbeit und Begründung der Zusammenarbeit mit den Landesbehörden aus Sicht der Flughäfen in Landeszuständigkeit 114

Tab. 7: Bewertung des Sicherheitsniveaus an den jeweiligen Flughafen aus Sicht der Flughafenbetreiber 117

Tab. 8: Bewertung und Begründung des Sicherheitsniveaus an den jeweiligen Flughäfen aus Sicht der Flughäfen in Bundeszuständigkeit 117

Tab. 9: Bewertung und Begründung des Sicherheitsniveaus an den Flughäfen aus Sicht der Flughäfen in Landeszuständigkeit 118

Tab. 10: Bewertung der Kundenfreundlichkeit der Passagier- und Gepäckkontrollen am jeweiligen Flughafen aus Sicht der Flughafenbetreiber 119

Tab. 11: Bewertung und Begründung der Kundenfreundlichkeit der Passagier- und Gepäckkontrollen aus Sicht der Flughäfen in Bundeszuständigkeit 119

Tab. 12: Bewertung und Begründung der Kundenfreundlichkeit der Passagier- und Gepäckkontrollen aus Sicht der Flughäfen in Landeszuständigkeit 120

Tab. 13: Bewertung der Wartezeit vor den Kontrollstellen der Passagier- und Gepäckkontrollen am jeweiligen Flughafen 120

Tab. 14: Bewertung und Begründung der Wartezeit vor den Kontrollstellen aus Sicht der Flughäfen in Bundeszuständigkeit 121

Tab. 15: Bewertung und Begründung der Wartezeit vor den Kontrollstellen aus Sicht der Flughäfen in Landeszuständigkeit 121

Tab. 16: Einschätzung der Zufriedenheit mit den Passagier- und Gepäckkontrollen am jeweiligen Flughafen aus Sicht der Flughafenbetreiber 122

Tab. 17: Bewertung und Begründung der Zufriedenheit mit der Arbeit der privaten Sicherheitsdienstleister aus Sicht der Flughäfen in Bundeszuständigkeit 123

Tab. 18: Bewertung und Begründung der Zufriedenheit mit der Arbeit der privaten Sicherheitsdienstleister aus Sicht der Flughäfen in Landeszuständigkeit 124

Tab. 19: Einschätzung der Zufriedenheit der Flughafenbetreiber mit der grundsätzlichen Organisation und Zuständigkeitsverteilung im Bereich der Passagier- und Gepäckkontrollen 125

Tab. 20: Bewertung und Begründung der Zufriedenheit mit der grundsätzlichen Organisation und Zuständigkeitsverteilung im Bereich der Passagier- und Gepäckkontrollen aus Sicht der Flughäfen in Bundeszuständigkeit 125

Tab. 21: Bewertung und Begründung der Zufriedenheit mit der grundsätzlichen Organisation und Zuständigkeitsverteilung im Bereich der Passagier- und Gepäckkontrollen aus Sicht der Flughäfen in Landeszuständigkeit 126

Tab. 22: Bewertung der Qualität der Arbeit im Bereich Personal- und Warenkontrollen aus Sicht der Flughäfen 128

Tab. 23: Bewertung und Begründung der Qualität der Arbeit im Bereich der Personal- und Warenkontrollen aus Sicht der Flughäfen in Bundeszuständigkeit 128

Tab. 24: Bewertung und Begründung der Qualität der Arbeit im Bereich der Personal- und Warenkontrollen aus Sicht der Flughäfen in Landeszuständigkeit 129

Tab. 25: Zusammenarbeit zwischen den Flughäfen und den die Kontrollen Durchführenden aus Sicht der Flughafenbetreiber 129

Tab. 26: Bewertung und Begründung Zusammenarbeit mit den die Personal- und Warenkontrollen Durchführenden aus Sicht der Flughäfen in Bundeszuständigkeit 130

Tab. 27: Bewertung und Begründung der Zusammenarbeit mit den die Personal- und Warenkontrollen Durchführenden aus Sicht der Flughäfen in Landeszuständigkeit 130

Tab. 28: Ausschreibung der § 8-Kontrollen am jeweiligen Flughafen 131

Tab. 29: Bereitschaft zur Übernahme von Aufgaben bzw. Zuständigkeiten im Bereich der Passagier- und Gepäckkontrollen durch die Flughäfen 136

Tab. 30: Zuständigkeit für die Ausschreibung der Passagier- und Gepäckkontrollen 136

Tab. 31: Grundsätzliche Bereitschaft zur Übernahme der Zuständigkeit für die Einsatzplanung und -steuerung der LuftAss durch die Flughäfen 136

Tab. 32: Grundsätzliche Bereitschaft zur Übernahme der Zuständigkeit für die Einrichtung der Kontrollstellen durch die Flughäfen 137

Tab. 33: Grundsätzliche Bereitschaft zur Übernahme der Zuständigkeit für Beschaffung, Betrieb und Wartung Sicherheitstechnik durch die Flughäfen 138

Tab. 34: Grundsätzliche Bereitschaft zur Übernahme der Vorfinanzierung der Sicherheitstechnik durch die Flughäfen 138

Tab. 35: Übersicht Bereitschaft zur Übernahme von Zuständigkeiten bzw. konkreten Aufgaben im Bereich der Passagier- und Gepäckkontrollen durch die Flughäfen 139

Tab. 36: Bewertung des Vorschlags zur zukünftigen Übernahme der § 5-Kontrollen durch die Flughäfen 142

Tab. 37: Optimierung des Informationsflusses und -austauschs der Flughäfen in Bundeszuständigkeit 180

Tab. 38: Optimierung des Informationsflusses und -austauschs der Flughäfen in Länderzuständigkeit 181

Tab. 39: Vertragsmodifizierungen hinsichtlich mehr Verantwortung für den PSDL im Bereich der Einsatzplanung und -steuerung der LuftAss an Flughäfen in Bundeszuständigkeit 182

Tab. 40: Vertragsmodifizierungen hinsichtlich mehr Verantwortung für den PSDL im Bereich der Einsatzplanung und -steuerung der LuftAss an Flughäfen in Länderzuständigkeit 182

Tab. 41: Durchgeführte Optimierungsmaßnahmen in jüngster Vergangenheit an Flughäfen in Bundeszuständigkeit 183

Tab. 42: Durchgeführte Optimierungsmaßnahmen in jüngster Vergangenheit an Flughäfen in Länderzuständigkeit 184

Tab. 43: Planung weiterer Maßnahmen zur Verbesserung/ Optimierung der Passagier- und Gepäckkontrollen der Flughäfen in Bundeszuständigkeit 184

Tab. 44: Planung weiterer Maßnahmen zur Verbesserung/ Optimierung der Passagier- und Gepäckkontrollen der Flughäfen in Länderzuständigkeit 185

Tab. 45: Bewertung und Begründung der Optimierung des Informationsflusses und -austauschs 186

Tab. 46: Verantwortlichkeiten für die Durchführung des Passagier- und Handgepäckkontrollen in den jeweiligen Ländern 197

Tab. 47: Durchführung der Passagier- und Handgepäckkontrollen in den jeweiligen Ländern 198

Tab. 48: Schutz der Kontrollstellen für die Passagier- und Handgepäckkontrollen in den jeweiligen Ländern 204

Tab. 49: Wesentliche Aufgaben und ihnen zugeordnete Teilaufgaben im Zusammenhang mit den Passagier- und Gepäckkontrollen 227

Tab. 50: Bewertungsmatrix für die vorgestellten Reformmodelle 294

Abkürzungsverzeichnis

a. F.	alte Fassung
Abs.	Absatz
AESA	Agencia Estatal De Seguridad Aèrea
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AG	Amtsgericht
AOC	Air Operator Certificates (Luftverkehrsbetreiberzeugnisse)
Art.	Artikel
ASQA	Australian Skills Quality Authority
BayLT Drs.	Bayerischer Landtag Drucksachen
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2911) geändert worden ist
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
BMVI	Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur
BPOL	Bundespolizei
BPOLD	Bundespolizeidirektion
BPolG	Bundespolizeigesetz vom 19. Oktober 1994 (BGBl. I S. 2978, 2979), das zuletzt durch Artikel 26 Absatz 1 des Gesetzes vom 20. November 2019 (BGBl. I S. 1724) geändert worden ist
BPOLI	Bundespolizeiinspektion
BRH	Bundesrechnungshof
bspw.	beispielsweise
BT-Drs.	Bundestagsdrucksachen
BVerfG	Bundesverfassungsgericht

BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	Beziehungsweise
CAA	Civil Aviation Authority (in mehreren Staaten vorhanden)
Canada TC	Transport Canada
CATSA	Canadian Air Transport Security Authority
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
Chicagoer Abkommen	Convention on International Civil Aviation
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern e. V.
d. h.	das heißt
Da-CAA	Danish Centre for Civil Aviation
DfT	Department for Transport (in diesem Fall von Großbritannien)
Drs.	Drucksache (des Bayerischen Landtags)
ECAC	European Civil Aviation Conference
EG	Europäische Gemeinschaft
Einl	Einleitung
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
f.	folgend
FMM	Flughafen Memmingen-Allgäu
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. November 2019 (BGBl. I S. 1546) geändert worden ist
ggf.	gegebenenfalls
ggü.	gegenüber
Haager Übereinkommen	Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft

Hague Hijacking Convention	Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft
Hs.	Halbsatz
i. S. d.	im Sinne des/der
i. V. m.	in Verbindung mit
ICAO	International Civil Aviation Organisation
LG	Landgericht
LPOL	Landespolizei
LPOL	Landespolizei
LuftAss	Luftsicherheitsassistent/-in
LSKK	Luftsicherheitskontrollkraft
LT NRW Drs.	Landtag Nordrhein-Westfalen Drucksache
LuftSiG	Luftsicherheitsgesetz vom 11. Januar 2005 (BGBl. I S. 78), das zuletzt durch Artikel 154 des Gesetzes vom 20. November 2019 (BGBl. I S. 1626) geändert worden ist
LuftSiGebV	Luftsicherheitsgebührenverordnung vom 23. Mai 2007 (BGBl. I S. 944), die zuletzt durch Artikel 2 Absatz 181 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154) geändert worden ist
LuftVG	Luftverkehrsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Mai 2007 (BGBl. I S. 698), das zuletzt durch Artikel 11 des Gesetzes vom 30. November 2019 (BGBl. I S. 1942) geändert worden ist
LuftVZO	Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung vom 19. Juni 1964 (BGBl. I S. 370), die zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2510) geändert worden ist
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
Montrealer Konvention	Übereinkommen vom 01. März 1991 über die Markierung von Plastiksprengstoffen zum Zwecke des Aufspürens
Montrealer Übereinkommen	Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation

Montrealer Zusatzprotokoll	Protokoll vom 24. Februar 1988 zur Bekämpfung widerrechtlicher gewalttätiger Handlungen an Flughäfen, die der internationalen Luftfahrt dienen
MUC	Flughafen München
MüKo-BGB	Münchener Kommentar zum BGB
NAV Canada	Kanadas civil air navigation services provider
Nr.	Nummer
NUE	Flughafen Nürnberg
NUE	Flughafen Nürnberg
NXCT	National X-Ray Competency Test
Rn.	Randnummer
S.	Seite
SGM	Sicherheitsgesellschaft am Flughafen München mbH
SGMM	Sicherheitsgesellschaft am Flughafen Memmingen mbH
SGN	Sicherheitsgesellschaft am Flughafen Nürnberg mbH
sog.	sogenannte/r
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StGB	Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), das zuletzt durch Artikel 62 des Gesetzes vom 20. November 2019 (BGBl. I S. 1626) geändert worden ist
StmFH	Bayerisches Staatsministerium der Finanzen und für Heimat
StmFH	Bayerisches Staatsministerium der Finanzen und für Heimat
TNO	Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek
Tokioter Abkommen	Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft
TSA	Transportation Security Administration (in diesem Fall der USA)
TSPs	Transport Security Programs (in diesem Fall in Australien)
u. a.	unter anderem
USA	United States of America

UzwG	Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 201-5, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 24. Mai 2016 (BGBl. I S. 1217) geändert worden ist
VO 2015/1998/EU	Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 der Kommission vom 5. November 2015 zur Festlegung detaillierter Maßnahmen für die Durchführung der gemeinsamen Grundstandards für die Luftsicherheit
VO 300/2008/EG	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
VZÄ	Vollzeitäquivalent/en
z. B.	zum Beispiel

Management Summary

Gutachtenauftrag und methodisches Vorgehen

Das Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung ist vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) damit beauftragt worden, das derzeitige System der Luftsicherheit unter besonderer Berücksichtigung der Passagier- und Gepäckkontrolle zu untersuchen, um auf dieser Grundlage Vorschläge für eine mögliche Reform der Organisation und Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Luftsicherheit zu erarbeiten. Entsprechend der Leistungsbeschreibung erfolgte dies in drei aufeinander aufbauenden Arbeitspaketen:

1. Ist-Analyse der bestehenden Organisation und Aufgaben-/Zuständigkeitsverteilung im Bereich Luftsicherheit
2. Identifikation neuer Organisationsmodelle und Analyse ihrer Stärken und Schwächen
3. Entwicklung von Vorschlägen zur effektiveren und effizienteren Gestaltung der Organisation und Aufgaben-/Zuständigkeitsverteilung im Bereich der Luftsicherheit

Zur Erhebung der erforderlichen Daten wurden zunächst vorhandene Datenquellen (z. B. Dokumente des BMI, Berichte zu den BMI-/BDL-Pilotprojekten, Statistiken, Prüfmitteillungen des Bundesrechnungshofs, Positionspapiere unterschiedlicher Akteure, Bundes- und Landtagsdrucksachen) analysiert. Als weitere Erhebungsinstrumente kamen zum Einsatz:

- Leitfadengestützte Interviews mit relevanten Stakeholdern im Bereich der Luftsicherheit
- Teilstandardisierte Befragung ausgewählter ausländischer Luftsicherheitsbehörden[2]
- Onlinegestützte teilstandardisierte Befragung von 28 deutschen Flughafenbetreibern
- Onlinegestützte teilstandardisierte Befragung der Landesluftsicherheitsbehörden

2 Australien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Kanada, Niederlande, Polen, Schweden, Spanien und die USA.

Status quo: laufende Optimierungsprozesse und weitere Potenziale

Das System der Luftsicherheit ist durch komplexe Strukturen und eine Vielzahl von Akteuren geprägt. Trotz der damit einhergehenden Herausforderungen wird das Sicherheitsniveau von relevanten Stakeholdern im Bereich der Luftsicherheit als hoch bis sehr hoch eingeschätzt. Um den Herausforderungen begegnen zu können, kommt guter und regelmäßiger Kommunikation auf Grundlage wechselseitigen Vertrauens und eines gemeinsamen Verständnisses der ‚Aufgabe Luftsicherheit' sowie definierten und gelebten Rollenverständnissen eine besondere Bedeutung zu. Um die Kommunikation und den Informationsaustausch zu verbessern, werden zunehmend strukturierte Standortdialoge genutzt, die in den letzten Jahren an vielen Flughäfen eingeführt wurden und durchweg positiv bewertet werden. Auf ihrer Grundlage werden zudem teils neue Instrumente, etwa Systeme zum Monitoring von Sicherheit, Servicequalität und Wirtschaftlichkeit, eingeführt, sodass datenbasiert laufend Verbesserungen vorgenommen werden können.

Insgesamt befindet sich der Status quo im Fluss. Neben den dargestellten Standortdialogen werden die Verträge mit den privaten Sicherheitsdienstleistern (PSDL) angepasst, um die BPOL von vollzugsfremden, administrativen Planungs- und Steuerungsaufgaben zu entlasten und den PSDL mehr Eigenverantwortung einzuräumen. Zudem werden von den verschiedenen Stakeholdern weitere (spezifische) Optimierungsmaßnahmen umgesetzt. Es ist also eine deutliche Bewegung in die richtige Richtung zu erkennen.

Darüber hinaus gibt es weitere, bisher nicht vollständig ausgeschöpfte Optimierungspotenziale. Auf Seiten der BPOL wäre dies bspw. bei der IT-Ausstattung im Bereich der Planung- und Steuerung von Kontrollstellen. Sie verfügt derzeit über einzelne IT-Systeme, deren Anwendbarkeit an weiteren Standorten sukzessive erfolgen soll. Das Ziel des BMI und der Bundespolizei, letztere von vollzugsfremden Aufgaben zu entlasten, bietet die Möglichkeit, Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte im stärkeren Umfang im Bereich der Qualitätskontrollen und der unmittelbaren Abwehr von Gefahren für die Luftsicherheit einzusetzen. Auf Seiten der Luftverkehrswirtschaft sind etwa die (teils stoßweise erfolgende) Abfertigung der Passagiere, die Flugplangestaltung sowie die Fluggastinformation und -steuerung zu nennen, um Abläufe zu erleichtern und Peaks zu vermeiden.

Auch erscheinen die bisherigen rechtlichen Regelungen zur Bereitstellung der Fluggastdaten als nicht ausreichend. Nur eine valide und zeitge-

rechte Bereitstellung der erforderlichen Daten durch die Luftverkehrswirtschaft an die Bundespolizei ermöglicht eine bedarfsgerechte Planung. Darüber hinaus wurden einzelne, in Pilotprojekten erprobte und als durchaus vielversprechend eingeschätzte Maßnahmen, deren Umsetzung von verschiedenen Akteuren zu verantworten wären, nicht weiterverfolgt.

Im Folgenden soll auf von einzelnen Stakeholdern vorgetragene Aspekte eingegangen werden, bei denen kein eindeutiges Optimierungspotenzial erkennbar ist:

- Ein Ansatz zum Umgang mit Peaks könnte die Möglichkeit der Einsetzbarkeit von Kontrollkräften sowohl für § 5- als auch für § 8-Kontrollen (sog. Doppelfunktionalität) sein. Ihre Einführung ist jedoch von erheblichen Voraussetzungen abhängig (allen voran die Zuständigkeit derselben Stelle für beide Kontrollen, darüber hinaus aber auch z. B. persönliche Fähigkeiten der LuftAss, bauliche Voraussetzungen vor Ort, zeitliches Auseinanderfallen der Auslastung der Kontrollstellen sowie Änderung der LuftAss-Ausbildung).
- Teile der Luftverkehrswirtschaft kritisieren die Technikbeschaffung als umständlich und innovationshindernd: Bindende Rahmenverträge würden dazu führen, dass nicht die aktuellste – z. B. weniger personalintensive oder durchsatzstärkere – Sicherheitstechnik zum Einsatz komme. Hierzu ist festzustellen, dass die Technikbeschaffung haushaltsrechtlichen Beschaffungsprinzipien (Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Bundesverwaltung) sowie wissenschaftlichen Erkenntnissen aus Lageinformationen der Behörden für Ordnung und Sicherheit folgt und unter Einbeziehung des Beschaffungsamtes durchgeführt wird. Ob und inwieweit dies Prozesse verlangsamt und ob der Abschluss von Rahmenverträgen tatsächlich Innovation behindert oder aber – umgekehrt – gerade die Voraussetzung für eine planungssichere, lageangemessene und kostengünstige Beschaffung ist, wurde nicht untersucht.
- Teile der Luftverkehrswirtschaft fordern eine stärkere Berücksichtigung wirtschaftlicher Aspekte (z. B. Kundenzufriedenheit, Wartezeit) bei Auswahl und Steuerung der PSDL. Demgegenüber werden die Wartezeiten und Kundenzufriedenheit im Zusammenhang mit den Passagier- und Gepäckkontrollen von den befragten Flughäfen insgesamt als positiv bis sehr positiv bewertet.
- Aus Sicht von BPOL schränkt die fehlende Möglichkeit, LuftAss unterhalb der Gefahrenschwelle direkt Weisungen zu erteilen, die reibungslose Zusammenarbeit vor Ort ein. Da die Ursache die unionsrechtliche Rechtsfigur der unzulässigen Arbeitnehmerüberlassung ist, kann dies im bestehenden System nicht geändert werden.

Vorstellung und Bewertung möglicher Reformmodelle

Es wurden folgende Modelle einer Bewertung unterzogen[3]:

1. **Weitgehende Aufgabenübertragung auf die Flughäfen**, d. h. die Flughäfen sind für die Ausschreibung, Auswahl und operative Steuerung der PSDL, für die Beschaffung der Sicherheitstechnik und die Konfiguration der Kontrollstellen zuständig. Bei ihnen läge in der Folge das Finanzierungsrisiko. Der Staat wäre für die Zertifizierung der Sicherheitstechnik, Fachaufsicht über Flughäfen, PSDL sowie LuftAss, die Qualitätssicherung (z. B. Sicherheitstests), den Erlass von Vorgaben für Ablauf, Standards und Prozess bei den Kontrollen sowie die Prüfung und Beleihung der LuftAss zuständig.
2. **Teilweise Aufgabenübertragung auf die Flughäfen** (**Sicherheitstechnik und Kontrollstellen**), d. h. die Flughäfen wären für die Beschaffung der Sicherheitstechnik und die Konfiguration der Kontrollstellen zuständig. Der Staat würde die Technik zertifizieren und die Kontrollstellen abnehmen. Im Übrigen würde sich zum Status quo nichts ändern.
3. **Gründung einer Anstalt öffentlichen Rechts** auf Bundesebene. Die AöR würde für alle Flughäfen in Bundeszuständigkeit (nahezu) sämtliche Luftsicherheitsaufgaben der BPOL und der PDSL übernehmen.
4. **Gründung einer BPOL-Direktion** (**nebst 13 Inspektionen**). Entsprechende Zuständigkeiten wie die AÖR, nur dass nahtlos(er) an vorhandene Strukturen angeknüpft werden kann.
5. Gründung **staatlicher Sicherheitsgesellschaften** (**Bayerisches Modell**). Danach würde an jedem Flughafen eine staatliche Sicherheitsgesellschaft gegründet, die im Wesentlichen die Aufgaben der PSDL übernehmen würde. Die operative Steuerung obliegt weiterhin der Luftsicherheitsbehörde. Diese wäre auch für die Fachaufsicht, die Festlegung der Methodik der Kontrolle, die Aufsicht über die LuftAss, deren Prüfung und Beleihung sowie für Technikbeschaffung und Festsetzung der Luftsicherheitsgebühr zuständig.
6. Gründung **halbstaatlicher Sicherheitsgesellschaften**. Danach würde an jedem Flughafen eine halbstaatliche Sicherheitsgesellschaft gegründet, die für die operative Durchführung der Kontrollen sowie Steuerung der LuftAss, aber auch für die Beschaffung der Sicherheitstechnik und Einrichtung der Kontrollstellen zuständig wäre. Gesellschafter wä-

---

3 Eine vollständige Privatisierung der Kontrollen wurde aufgrund des Gutachtenauftrags nicht geprüft.