

**Schriftliche Stellungnahme  
zur öffentlichen Anhörung über**

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache  
**19(4)438 B**

- a) Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rahmenbedingungen luftsicherheitsrechtlicher Zuverlässigkeitsüberprüfungen  
BT-Drucksache 19/16428 und 19/18717
  
- b) Abschaffung der Zuverlässigkeitsüberprüfungen für Privatpiloten und Luftsportler  
BT-Drucksache 19/18481

**I. Grundsätzliche Vorbemerkungen**

Über das Ziel, die Luftsicherheit möglichst optimal zu gewährleisten, besteht Einigkeit. Welche Maßnahmen hierfür erforderlich sind, unterliegt zum Teil unterschiedlicher Beurteilung.

Grundsätzlich ist es berechtigt und legitim, die Zuverlässigkeit aller Personen zu überprüfen, die als sog. Innentäter in Betracht kommen können. Zweifelhafte ist, nach welchen Kriterien die Zuverlässigkeit überprüft wird und welche Informationen dabei berücksichtigt werden. Zugleich ist darauf zu achten, dass sich die Gefahrenvorsorge nicht allein auf die Zuverlässigkeit von Mitarbeitern der Fluggesellschaften sowie der Flughäfen und ihrer Zulieferer beschränkt; vielmehr ist es notwendig, auch andere Sicherheitslücken zu schließen, die möglicherweise viel gravierender sind: Mitarbeiter sind durch die tägliche Zusammenarbeit mit anderen einer sozialen Kontrolle ausgesetzt, weshalb die Vorbereitung von Anschlägen oder anderen schädigenden Einwirkungen einschließlich der Unterstützung etwaiger Täter einer hohen Entdeckungsfahr ausgesetzt. Für Passagiere oder andere Personen mit „Einmal-Kontakt“ ist dies nicht in derselben Weise der Fall.

## **II. Bessere Erkenntnismöglichkeiten bei der Überprüfung der Zuverlässigkeit**

Die im Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgesehene Einbeziehung der Bundespolizei und des Zollkriminalamts ist ebenso wie die Auskunft aus dem Erziehungsregister zu begrüßen. Die Arbeit der mit der Zuverlässigkeitsüberprüfung befassten Behörden wird dadurch erheblich erleichtert, die dort gespeicherten Daten können einen eindeutigen Erkenntnisgewinn bringen. Für die Betroffenen steht keine „Ausforschung“ zur Debatte, sondern lediglich die Weitergabe von Daten, die staatlicherseits bereits bekannt sind. Gleichwohl stellt eine solche Weitergabe einen Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht dar, der einer (hier geschaffenen) gesetzlichen Ermächtigung bedarf.

Diese positive Bewertung lässt sich in Bezug auf die Auskunft aus dem Zentralen staatsanwaltschaftlichen Verfahrensregister nicht aufrecht erhalten. Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme (BT-Drucksache 19/16428, S. 28 – 31) eingehende und überzeugende Einwände erhoben, denen sich diese Stellungnahme anschließt. Zusätzlich ist noch hervorzuheben, dass die Auskünfte über laufende Ermittlungsverfahren nicht nur einen sehr beschränkten Erkenntnisgewinn bringen, da sich der dort verfolgte Verdacht in Luft auflösen, aber auch als sehr viel gravierender herausstellen kann. Vielmehr bringt der Rückgriff auf solche Unterlagen auch ein erhebliches Risiko von Fehlentscheidungen mit sich. Dies gilt auch für abgeschlossene Ermittlungsverfahren. Die Bewertung als „unzuverlässig“ darauf zu stützen, dass trotz Einstellung eines Verfahrens ein erheblicher Verdacht geblieben sei, erscheint nicht besonders überzeugend, doch kann man nicht ausschließen, dass im Einzelfall so verfahren wird. Weiter muss man gerade im vorliegenden Zusammenhang berücksichtigen, dass jedes Jahr sehr viele Zuverlässigkeitsüberprüfungen stattfinden und deshalb für eine umfassende Abwägung aller Umstände des Einzelfalls häufig keine Zeit bleibt. Deshalb sollte man auch darauf verzichten, Zugriff auf Informationen zu eröffnen, die nur nach eingehender Detailprüfung einen Erkenntnisgewinn bringen können. Da die Bundesregierung der Prüfbitte des Bundesrates nachkommen will (BT-Drucksache 19/16717, S. 2 „Zu Nummer 3“) sollte sie alle diese Aspekte in die Betrachtung einbeziehen. Dass „in besonderem Maße ein Bedürfnis besteht, vor Gefahren des Terrorismus zu schützen“ (so die Bundesregierung a.a.O.) trifft zu, sagt aber letztlich nichts zu der hier einschlägigen Frage.

Keine Bedenken bestehen gegen die Einrichtung eines Luftsicherheitsregisters nach dem geplanten § 7a LuftSichG, da sie im Ergebnis lediglich der Verwaltungsvereinfachung dient.

### **III. Auswertung der Erkenntnisse**

Die durch das geplante Gesetz verbesserten Erkenntnismöglichkeiten werfen die Frage auf, ob das nach § 7a Abs. 1a S. 2 Nr. 1 LuftSichG anzuwendende Kriterium in allen Fällen angemessen ist. Wer wegen einer vorsätzlichen Straftat zu mehr als 60 Tagessätzen verurteilt wurde, dem fehle es – so die Eingangsformulierung des Satz 2 – „in der Regel“ an der erforderlichen Zuverlässigkeit. Praktisch dürfte dies dazu führen, dass die Zuverlässigkeit in 99 von 100 Fällen verneint wird, da „Gegenindizien“ schwer ins Verfahren einzubringen sind und es außerdem schwierig sein dürfte, ihnen im unvermeidlichen Massenbetrieb Beachtung zu verschaffen. Selbst wenn man davon absieht, kann schon die bloße Vermutungswirkung in die Irre führen, wenn sie mit einer Straftat begründet wird, die in keinerlei Zusammenhang mit Sabotageschutz und Terrorismus steht. So wurde in der Anfangszeit der Zuverlässigkeitsüberprüfung von einem Fall berichtet, dass ein Beschäftigter der Münchener Flughafen GmbH in seinem Scheidungsprozess seine Ehefrau schwer beleidigt hatte und daraufhin in einem Privatklageverfahren zu einer über der zulässigen Grenze liegenden Anzahl von Tagessätzen verurteilt wurde. Dies hatte zur Folge, dass er seinen Arbeitsplatz verlor, weil die Flughafen-GmbH keine Möglichkeit hatte, ihn an einem „sicherheitsunempfindlichen“ Arbeitsplatz zu beschäftigen und sie ihre Betriebserlaubnis riskiert hätte, wenn sie das Arbeitsverhältnis nicht gekündigt hätte. Dass ein solches Beleidigungsdelikt die Neigung, ein „Innentäter“ zu werden oder mit solchen zusammen zu arbeiten, vergrößern würde, wird man nicht ernsthaft behaupten können. Ähnliches gilt für andere Taten, die im persönlichen Nahbereich begangen werden und die nicht mit Freiheitsstrafe, sondern mit Geldstrafe, d. h. einer bestimmten Anzahl von Tagessätzen belegt werden. Anders verhält es sich dann, wenn die Allgemeinheit geschädigt wurde oder wenn das Gericht zu dem Ergebnis kam, nur eine Freiheitsstrafe sei eine angemessene Sanktion.

### **IV. Innere Schlüssigkeit der Maßnahmen**

Der Bundesrat verweist in seiner Stellungnahme zu Recht auf den von ihm eingebrachten Gesetzentwurf, wonach die Fluggesellschaften verpflichtet sein sollten, die Identität der Passagiere zu überprüfen; andernfalls sei es – wie bisher – möglich, dass jemand unter falscher Identität zum Flugzeugpassagier werde. Kriminellen und Terroristen werde es so

möglich, sich unter falscher Identität Zugang zu Flugzeugen zu verschaffen (BT-Drucksache 19/16428, S. 27).

Dies ist in der Tat einleuchtend. Wenn die Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung darauf verweist, ihre interne Willensbildung sei insoweit noch nicht abgeschlossen (BT-Drucksache 19/16717, S.1/2), so sei auf Folgendes hingewiesen.

Die Zuverlässigkeitsüberprüfung gegenüber den mit der Abwicklung des Flugverkehrs im weiteren Sinne betrauten Personen stellt einen Grundrechtseingriff dar, der das informationelle Selbstbestimmungsrecht, im Einzelfall aber auch die Berufsfreiheit betrifft. Dabei sind das Verhältnismäßigkeitsprinzip sowie der Gleichheitsgrundsatz zu wahren. Beide könnten verletzt sein, wenn bei der Personenüberprüfung sehr hohe Maßstäbe angelegt werden, während man in anderen Zusammenhängen – etwa bei der Abschirmung bestimmter sabotageanfälliger Bereiche oder bei der Identifizierung der Passagiere – erhebliche Großzügigkeit walten lässt. Uneinheitliche Maßstäbe zu praktizieren wird dem Ziel der Luftsicherheit nicht gerecht. Dasselbe wäre auch dann anzunehmen, wenn man dem Antrag der FDP-Fraktion entsprechend Privatpiloten und Luftsportler aus der Zulässigkeitsüberprüfung ausnehmen würde. Damit würde man Personen, die Zugang zum Flughafen und dort auch zu den nicht öffentlichen Teilen haben, ungleich behandeln: Die Reinigungskräfte würden weiter überprüft, während die Privatpiloten und Luftsportler von vorne herein einen „Persilschein“ bekommen würden.