



7. Februar 2020

Stellungnahme der Gewerkschaft der Polizei – Bundespolizei

zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rahmenbedingungen
luftsicherheitsrechtlicher Zuverlässigkeitsüberprüfungen (BT-Drucksache 19/16428)
sowie zu den Anträgen der Fraktion der FDP (BT-Drucksache 19/16481)
und der Fraktion DIE LINKE (BT-Drucksache 19/7982)

Öffentliche Anhörung

83. Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat
Montag, 10. Februar 2020, 14:00 Uhr

Sachverständiger

Arnd Krummen, Gewerkschaft der Polizei – Bundespolizei, Hilden



Die Gewerkschaft der Polizei – Bezirk Bundespolizei als fachlich zuständige Berufsorganisation bedankt sich für die Möglichkeit der Stellungnahme und äußert sich durch den Sachverständigen Arnd Krummen wie folgt:

**A) Zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rahmenbedingungen
luftsicherheitsrechtlicher Zuverlässigkeitsüberprüfungen (BT-Drs. 19/16428)**

Zuverlässigkeitsüberprüfung / Änderung des Luftsicherheitsgesetzes

Die in den vergangenen Jahren begangenen terroristischen Attentate auf Flughäfen wie in Frankfurt/Main 2011, in Moskau-Domodedowo 2011, in Istanbul 2016 und in Brüssel 2016 bestätigen, dass Flughäfen und der Luftverkehr nach wie vor bevorzugte Ziele des internationalen Terrorismus sind. Umso wichtiger ist, dass ausschließlich überprüftes, absolut loyales und zuverlässiges Personal in den verschiedenen Prozessen an den Flughäfen und im Luftverkehr eingesetzt wird, welches keinerlei Ansatzpunkte für eine Rekrutierung oder Infiltrierung als sogenannte Innentäter bietet.

Wir begrüßen daher ausdrücklich die Absicht einer Standardisierung und Vertiefung der Zuverlässigkeitsüberprüfung unter Einbeziehung der Bundespolizei, der Zollkriminalämter, der Verfahrensregister der Staatsanwaltschaften und der Erziehungsregister sowie die Überprüfung aller im Bereich der Luftsicherheit eingesetzten Beschäftigten inklusive der Luftfahrer.

Die stark zerklüftete Struktur und Organisation der Luftsicherheit in Deutschland mit einer Vielzahl unterschiedlicher Akteure, starker Personalfuktuation und wechselnden Anbietern bewirkt eine Vielzahl unterschiedlicher Informationsstände über das eingesetzte Personal.

Die Schaffung eines gemeinsamen Luftsicherheitsregisters kann daher einen klareren Überblick in der stark dislozierten Luftsicherheitsstruktur auf nationaler wie internationaler Ebene schaffen.

Durch die umfassendere Informationsgewinnung kann es zu einer verbesserten Bewertungsgrundlage für die Zuverlässigkeit aller Beteiligten im Bereich der Luftsicherheit kommen.

Aufgrund der derzeit „mittelbaren“ Beschäftigungsverhältnisse in der Luftsicherheit durch beliehene Kräfte hat die Bundespolizei jedoch keinen unmittelbaren Zugriff auf diese Beschäftigten.



Insofern halten wir es für dringend indiziert, eine unmittelbare Zuständigkeit für die Überprüfung des unter anderem für die Bundespolizei eingesetzten Personals zu schaffen. Dies war bislang im Rahmen der Zuständigkeiten für Zuverlässigkeitsüberprüfungen bei den Bezirksregierungen nicht möglich und beschränkte sich auf den Landesbestand.

Wir teilen die Begründung des Bundesrates (Drucksache 19/16928, Seite 31 zu Artikel 1 Nr. 4), wonach die beleihende Behörde Auskünfte bei den Luftsicherheitsbehörden über dort vorliegende Erkenntnisse einholen darf.

Darüber hinaus sollte der Bundespolizei das Recht eingeräumt werden, analog zu § 75 BKAG bzw. § 37 Absatz 3 des Soldatengesetzes für Personen, die für die Bundespolizei tätig werden sollen (§ 16a LuftSiG), eine einfache Sicherheitsüberprüfung nach dem Sicherheitsüberprüfungsgesetz durchzuführen.

Eine Sicherheitsüberprüfung auf der Grundlage des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes (SÜG) kann – je nach den Erfordernissen bereits vor Beginn der Tätigkeit – bislang nur in den Fällen eingeleitet werden, in denen eine Tätigkeit auf einem sogenannten sicherheitsempfindlichen Dienstposten vorgesehen ist. Die geltende Fassung des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes knüpft an das Erfordernis einer Sicherheitsüberprüfung bei beabsichtigtem Zugang zu Verschlusssachen oder der Beschäftigung in sabotagegefährdeten Bereichen an. Hinsichtlich der Zuverlässigkeits- und Sicherheitsanforderungen kann es keine Unterschiede zwischen dem eigenen Personal der Bundespolizei/der Luftsicherheitsbehörde und beliehenem Personal geben.

In den Fällen einer Tätigkeit für die Bundespolizei i.S.v. § 16a LuftSiG sollte es der Bundespolizei daher grundsätzlich ermöglicht werden, Sicherheitsüberprüfungen durchzuführen, als wenn sie die Aufgaben mit eigenem und nicht mit beliehenem Personal durchführen würde.

Dass diese umfassenden Überprüfungen bereits einen Monat vor Ausbildungsbeginn abgeschlossen sein sollen, halten wir für zielführend.

Das Intervall der Aktualisierung und Wiederholungsüberprüfung sollte sich mindestens an § 17 SÜG orientieren, jedoch eher kürzer gefasst sein.

Wir bewerten die Speicherfristen im Gemeinsamen Luftsicherheitsregister für wegen mangelnder Zuverlässigkeit abgelehnte Bewerber (§ 7 Abs. 11 LuftSiG) für zu kurz. Wegen der erheblichen Bedeutung der Gewährleistung der Sicherheit des Luftverkehrs sollten Speicherfristen analog § 22 SÜG getroffen werden.



Identitätsfeststellung vor Einstieg

Mit dem vom Bundesrat vorgelegten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Luftsicherheitsgesetzes zum Zwecke der Verbesserung der Sicherheitsmaßnahmen von Luftfahrtunternehmen bei der Abfertigung von Fluggästen sollen die Luftfahrtunternehmen verpflichtet werden, die Ausweispapiere der Fluggäste vor dem Einstieg in das Flugzeug mit den bei der Buchung angegebenen Daten abzugleichen. Ziel ist sicherzustellen, dass die Identität der Fluggäste bekannt ist und auch für polizeiliche Zwecke genutzt werden kann.

Die Gewerkschaft der Polizei begrüßt, dass die Sicherheitslücke der Identitätsfeststellung und der Übereinstimmung zwischen Buchungsangaben und Identität der mitreisenden Personen nunmehr geschlossen werden soll. Bereits nach dem suizidalen Germanwings Absturz 2015 ist deutlich geworden, dass niemand die Identität der auf den Passagierlisten angegebenen Personen vor Einstieg wirklich überprüft hatte.

Im luftpolizeilichen Sinne handelt es sich hier um eine hoheitliche Identitätsfeststellung.

Wir vertreten daher die Auffassung, dass die Überprüfung der Identität im Rahmen der Luftsicherheitskontrollen durch eigene hoheitlich tätig werdende Luftsicherheitsassistenten bei der Einweisung in die Luftsicherheitskontrollstelle durchzuführen ist. Damit können jedoch nur eigene Luftsicherheitsassistenten gemeint sein, weil durch die Beleihung keine Zuständigkeit und keine ausreichende Legitimation für diese hoheitliche Maßnahme geschaffen wird.

B) *Abschaffung der Zuverlässigkeitsprüfungen für Privatpiloten und Luftsportler (BT-Drs. 19/16481, Antrag der FDP)*

Die Gewerkschaft der Polizei vertritt die Auffassung, dass bereits aus Gründen der Akzeptanz und Glaubwürdigkeit von Zuverlässigkeits- und Sicherheitsüberprüfungen insgesamt keine Ausnahmen für bestimmte Klientel gemacht werden sollten. Die mit den Zuverlässigkeitsprüfungen verbundenen Pflichten oder Beeinträchtigungen der betroffenen Personen sind minimal und hinnehmbar.



C) *Privatisierung der Luftsicherheitskontrollen zurücknehmen*
(BT-Drs. 19/7982, Antrag DIE LINKE)

Der Luftverkehr verzeichnet ein stetiges Wachstum. In den vergangenen Jahren stieg die Anzahl der Passagiere an deutschen Flughäfen auf jährlich rund 240 Millionen. Bis 2030 rechnet der Flughafenverband ADV mit gut 300 Millionen Passagieren. Nicht nur aufgrund dieser steigenden Passagierzahlen hat die Bedeutung der durch die Bundespolizei gewährleisteten Luftsicherheit allein an den 13 deutschen Großflughäfen in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen. Längst geht es nicht mehr nur um normale Reisendenabfertigung, sondern um Gefahrenabwehr. Die Gewährleistung der Luftsicherheitsaufgaben ist aus vielfältigen Gründen ein Kosten- und Wirtschaftsfaktor und eng verzahnt mit den Interessen der Flughafenbetreiber und der Luftfahrtunternehmen.

Die Vielzahl von öffentlichen und nichtöffentlichen Beteiligten erzeugt einen hohen Koordinierungsaufwand und erhebliche Regiekosten.

Kompetenzprobleme

Seit Jahren kritisiert der Bezirk Bundespolizei der Gewerkschaft der Polizei (GdP) diese Luftsicherheitsstrukturen auf den deutschen Flughäfen. Die Zuständigkeiten werden derzeit von einer ganzen Reihe von verschiedenen Behörden auf unterschiedlichen Verantwortungsebenen wahrgenommen. Das führt zwangsläufig zu Kompetenzproblemen, hemmt schnelles Eingreifen und verschleiert die Verantwortung.

Durch die Privatisierung der hoheitlichen Aufgabe der Luftsicherheitskontrollen im Jahr 1993 hat sich zudem ein unangemessener Wettbewerbsdruck auf diese Sicherheitsaufgabe entwickelt.

Während die Aufgabe – gerade auch seit dem 11. September 2001 und dem Terroranschlag auf die Vereinigten Staaten von Amerika noch einmal ganz deutlich an Sicherheitsrelevanz gewonnen hat, haben sich die Rahmenbedingungen der dort eingesetzten Kolleginnen und Kollegen gleichzeitig verschlechtert.

Ganzheitliche Kontrollen

Ein Höchstmaß an Sicherheit im Luftverkehr kann nur durch den Einsatz von gut ausgebildeten, erfahrenen und hoch motivierten Kontrollkräften erzielt werden. Diese Kräfte müssen in der Lage sein, ganzheitliche Kontrollen, die auch den Passagier selbst im Auge haben, durchzuführen. Die Verschlechterung der sozialen Rahmenbedingungen und die massive Zunahme der Arbeitsverdichtung für die im Luftsicherheitsbereich eingesetzten Kräfte privater Unternehmen führt zu hoher Frustration und damit auch zu häufiger Fluktuation. Außerdem hat die Bundespolizei keinen direkten Einfluss auf die Auswahl des Personals.



Und: Die Arbeitsteilung ist umständlich. Stellen die Angestellten der privaten Unternehmen Gesetzesverstöße fest, müssen sie das zunächst den Beamtinnen und Beamten der Bundespolizei anzeigen, bevor diese eingreifen dürfen.

Dazu kommt die beträchtliche Anzahl von Polizeibeamtinnen und -beamten, die zu Bestreifungsaufgaben im nichtöffentlichen Bereich der Flughäfen, zur Sicherung des Flugplatzgeländes und für verwaltende Koordinationsaufgaben eingesetzt werden. Dies ist ein wachsend kostenintensiver Faktor und derzeit nur durch Abordnungen aus anderen Bundespolizeidienststellen unter Inkaufnahme dortiger Defizite zu leisten.

Kapazitäten freisetzen

Die Bundespolizei hat ein starkes Interesse daran, diese Beamtinnen und Beamten aus den Luftsicherheitsaufgaben freizusetzen und ihre Kapazitäten für andere Aufgaben zu nutzen, soweit diese Aufgaben nicht unabweisbar ausschließlich von Polizeibeamtinnen und -beamten wahrzunehmen sind. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Bestreifung der Sicherheitsbereiche des Flughafens und die Sicherung gefährdeter Flugzeuge durch bewaffnete Standposten durch die Luftsicherheitsbehörde keinesfalls nur Polizeibeamtinnen und -beamten vorbehalten ist. Vielmehr lässt das Gesetz bewaffnete Bestreifungs- und Sicherungsaufgaben ausdrücklich auch durch Bundesvollzugsangestellte zu.

Auch die vom damaligen Bundesinnenminister Thomas de Maizière nach dem Germanwings-Absturz im Jahr 2015 aufgeworfene Frage der mangelhaften Identitätsfeststellungen bei Bordkarteninhabern ist im Rahmen der bestehenden Ermächtigungen des § 5 LuftSiG lösbar, ohne dafür Polizeibeamtinnen und -beamte einsetzen zu müssen.

Wir als GdP verweisen auf die guten Erfahrungen zum Beispiel im Freistaat Bayern mit dem dortigen Luftamt, dass Luftsicherheitsaufgaben gut organisiert und wirtschaftlich in einer (staatlichen) Hand gebündelt und geführt werden können.

Kosten- und Wirtschaftsfaktor

Die Gewährleistung der Luftsicherheitsaufgaben ist auch aus vielfältigen Gründen ein Kosten- und Wirtschaftsfaktor und eng verzahnt mit den Interessen der Flughafenbetreiber und der Luftfahrtunternehmen. Es kann daher sinnvoll und zielführend sein, die in der Hand des Bundes gebündelten Kompetenzen und Aufgaben in eigener wirtschaftlicher Betriebsform zu organisieren. Insbesondere weil die Kosten für diese Aufgabe gebührenfinanziert ist.



Problemlagen

Die gegenwärtige Organisation der Aufgaben der Luftsicherheit durch den Bund führt zu einer Reihe von Problemlagen, die durch eine organisatorische Neuausrichtung gelöst werden können:

- Hohe Bindung von Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten in der Luftsicherheit für Aufgaben, die auch von Nicht-Polizeibeamten ausgeführt werden können (Zugangskontrollen, Vorfeldstreifen, Ausschreibungsverfahren von Leistungen, Zertifizierungen, Beschaffung von Gerät für Dienstleister, Fortbildungsleistungen für Dritte, Anforderungsverfahren für Stundenkontingente von Dritten, Koordination Personalanforderungen für Passagierkontrollstellen)
- Hohe Personalnebenkosten und hohe Unzufriedenheit durch dauerhafte Abordnungen von Polizeibeamten aus anderen Dienststellen aus dem gesamten Bundesgebiet an die Flughäfen
- Hohe Fluktuation bei privaten Sicherheitsdiensten in der Fluggastkontrolle, permanenter Personalmangel mit Einfluss auf die Passagierabfertigung
- Nicht abschließend geklärte Zuständigkeiten bei der Frachtkontrolle zwischen Zoll und Bundespolizei mit erheblichen Kontrolllücken
- Einsatz von nicht ausreichend sicherheitsüberprüftem Personal durch private Sicherheitsdienste
- Einsatz von nicht ausgebildetem / nicht nach § 5 LuftSiG zertifiziertem Personal in Kontrollstellen der Luftsicherheit durch private Sicherheitsdienste
- Fehlender eigenständiger Ausbildungsberuf als Luftsicherheitsassistent mit entsprechender Berufskontinuität
- Schnittstellenproblematik von staatlichem, unmittelbar weisungsempfänglichem und Fremdpersonal
- Hoher permanenter Fortbildungsbedarf für Gewährleistungen der Rezertifizierungen unter den Bedingungen bisheriger hoher Fluktuation
- Hoher Koordinationsaufwand bei Ausschreibungsverfahren zur Leistungsvergabe, Beschaffungsverfahren für Luftsicherheitstechnik mit entsprechenden Personal- und Regiekosten
- Mangelhafte Identitätsfeststellungen bei Bordkarteninhabern beim Betreten nicht-öffentlicher Bereiche oder des Flugzeuges

Lösungsansatz: Bündelung aller Luftsicherheitsaufgaben

Der Bezirk Bundespolizei der Gewerkschaft der Polizei (GdP) wirbt bereits seit Jahren für eine Neuordnung der Organisation der Luftsicherheitsaufgaben. Diese sollen laut GdP-Vorschlag in einer Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) gebündelt werden, die wiederum in der Hand des Bundes liegt. Diese AöR würde vollumfänglich in eigener Zuständigkeit die Personalverantwortung und Arbeitgeberschaft für ausschließlich



nur noch mit den Aufgaben zu betrauende Luftsicherheitsassistenten des Bundes einschließlich Sicherheitsüberprüfungen, Schulungen und Qualifizierungen übernehmen. Die Luftsicherheitsassistenten des Bundes können aufgrund des Berufsbildes und des Qualifizierungsniveaus in den der AöR obliegenden verschiedenen Tätigkeitsfeldern schwerpunktgerecht und flexibel eingesetzt werden. Dabei ist auch eine Übernahme von bisher bei privaten Dienstleistern Beschäftigten in das Beschäftigungsverhältnis als Luftsicherheitsassistenten des Bundes möglich.

In der von der Gewerkschaft der Polizei geforderten Bundesanstalt für Luftsicherheit würden die folgenden Aufgaben gebündelt:

- Passagier- und Gepäckkontrolle mit grundsätzlich nur noch bundeseigenem Personal
- Überprüfung der Identität der Bordkarteninhaber und Prüfung der Passagierlisten
- Alle Prozesse der Frachtkontrolle im vollständigen Umfang für alle Verkehrsflughäfen mit grundsätzlich nur noch bundeseigenem Personal
- Wach- und Streifendienst (auch unter Waffen) im nichtöffentlichen Bereich der Flughäfen, am und auf dem Vorfeld – sofern nicht als Aufgabe an die Betreiber abzugeben – mit grundsätzlich nur noch bundeseigenem Personal unter gleichzeitiger Herauslösung bisher gebundener Vollzugsbeamter
- Alle Prozesse der bedarfsgerechten Personalsteuerung und Koordination des Luftsicherheits-Personaleinsatzes an den Flughäfen und Abstimmung mit den Flughafenbetreibern
- Einheitliche Fortbildung und (Berufs-) Ausbildung der Luftsicherheitsassistenten
- Ausübung der vollständigen personal- und sicherheitsrechtlichen Verantwortung für alle in der Luftsicherheit Beschäftigten
- Alle Prozesse der Entwicklung, Anforderungsbeschreibung, Beschaffung von Luftsicherheits- und Kontrolltechnik
- Alle Prozesse im Zusammenhang mit der Bemessung, Beitreibung und Verwertung von Gebühren nach der Kostenverordnung der Luftfahrtverwaltung (LuftkostV)

Die Vorteile

- Ein zentraler Ansprechpartner schafft klare, nachvollziehbare Strukturen in allen Bereichen von der Personen- und Gepäckkontrolle bis zur Luftfracht.
- Die vorgeschlagene Neuordnung der Luftsicherheitsaufgaben im Zuständigkeitsbereich des Bundes könnte innerhalb relativ kurzer Zeit in erheblichem Maße Personal für andere Bundespolizeiaufgaben freisetzen.
- Durch die Organisationsform der Anstalt des öffentlichen Rechts ist eine kostengünstige und betriebswirtschaftlich sinnvolle Organisationsform möglich.



- Die Luftsicherheit ist gebührenfinanziert. Da die AöR nicht gewinnorientiert, sondern kostendeckend arbeiten würde, spielen wirtschaftliche Faktoren eine untergeordnete Rolle.
- Durch die Bündelung von personellen Kompetenzen und materiellen Ressourcen in einer Hand sind einheitliche Standards gewährleistet. Außerdem ist eine schnelle und flexible Reaktion auf Veränderungen der Sicherheitslage und eine kontinuierliche Personalauslastung sowohl zu stark als auch zu schwach ausgelasteten Zeiten möglich.
- Der Bund gewährleistet eine lückenlose Sicherheitsüberprüfung aller in dem Aufgabenfeld eingesetzten Kräfte.
- Die bisherige hohe Personalfuktuation und die damit einhergehenden Zusatzkosten für Neuschulungen und Sicherheitsrisiken durch die Freisetzung sicherheitsrelevantem Wissen werden minimiert.

Fazit und Forderungen

Die Luftsicherheitsstruktur ist insgesamt sehr unübersichtlich. Nicht nur dass Bund und Länder unterschiedliche Aufgaben, Zuständigkeiten und Befugnisse haben. Zusätzlich sind einige Aufgaben noch privatisiert, wodurch auch noch unterschiedliche Zielsetzungen der Akteure zu berücksichtigen sind. Dass ein Privatunternehmen in erster Linie Gewinnmaximierung anstrebt, kann diesem nicht vorgeworfen werden. Gerade bei der Luftsicherheit sollte aber die Sicherheit ohne Wenn und Aber im Vordergrund stehen. Daher ist eine öffentlich-rechtliche Aufgabenwahrnehmung immer vorzuziehen.

Da im LuftSIG in § 5 Abs. 1 Satz 3 für den Schutz der Orte, an denen Luftsicherheitskontrollen stattfinden, nur bewaffnete Polizeivollzugsbeamte genannt sind, scheiden hier private Sicherheitsbedienstete aus. Es verbleiben noch die Bestreifung von Sicherheitsbereichen und die bewaffneten Standposten zur Sicherung gefährdeter Flugzeuge. Hier könnten auch andere als Polizeivollzugsbeamte diese Aufgabe übernehmen.

Da die GdP die öffentlich-rechtliche Aufgabenwahrnehmung vorzieht, scheiden für uns private Sicherheitsdienste für die Aufgaben nach § 5 Abs. 1 Satz 3 LuftSIG aus.

Um zu verhindern, dass hier die Aufgaben von der Landespolizei lediglich auf die Bundespolizei verlagert werden, favorisieren die GdP den von ihr vorgeschlagenen Weg einer Anstalt des öffentlichen Rechtes, in der dann viele Aufgaben der Luftsicherheit gebündelt wahrgenommen werden könnten.

Insgesamt ist es der GdP wichtig, dass die Aufgaben der Luftsicherheit in einer Hand liegen, nach einheitlichen, verbindlichen Standards durchgeführt werden und dass keine Polizeivollzugsbeamten für Luftsicherheitsaufgaben eingesetzt werden sollten.

Arnd Krummen
als Sachverständiger