



Wortprotokoll der 83. Sitzung

Ausschuss für Inneres und Heimat

Berlin, den 10. Februar 2020, 14:00 Uhr
 Konrad-Adenauer-Str. 1,
 10557 Berlin

Paul-Löbe-Haus, Raum E 700

Vorsitz: Andrea Lindholz, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Tagesordnungspunkt

Seite 6

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rahmenbedingungen luftsicherheitsrechtlicher Zuverlässigkeitsüberprüfungen

BT-Drucksache 19/16428

Federführend:

Ausschuss für Inneres und Heimat

Mitberatend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
 Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur

Gutachtlich:

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

Berichterstatter/in:

Abg. Christoph de Vries [CDU/CSU]
 Abg. Mahmut Özdemir (Duisburg) [SPD]
 Abg. Martin Hess [AfD]
 Abg. Manuel Höferlin [FDP]
 Abg. Dr. André Hahn [DIE LINKE.]
 Abg. Dr. Irene Mihalic [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



- b) Antrag der Abgeordneten Manuel Höferlin, Stephan Thomae, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Abschaffung der Zuverlässigkeitsüberprüfungen für Privatpiloten und Luftsportler

BT-Drucksache 19/16481

Federführend:

Ausschuss für Inneres und Heimat

Mitberatend:

Sportausschuss

Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur

Berichterstatter/in:

Abg. Christoph de Vries [CDU/CSU]

Abg. Mahmut Özdemir (Duisburg) [SPD]

Abg. Martin Hess [AfD]

Abg. Manuel Höferlin [FDP]

Abg. Dr. André Hahn [DIE LINKE.]

Abg. Dr. Irene Mihalic [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
I. Teilnehmerliste	4
II. Sachverständigenliste	5
III. Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung	6
IV. Anlagen	
Anlage A	
<u>Stellungnahmen der Sachverständigen</u>	
Ltd. MinR Uwe Büchner, Bayerisch. Staatsministerium	19(4) 438 A 31
Prof. Dr. Wolfgang Däubler, Universität Bremen	19(4) 438 B 35
Dr. Christoph Schaefer, Deutsche Lufthansa AG, Frankfurt a.M.	19(4) 438 C 39
Dr. Berthold Stoppelkamp, Bundesverband Sicherheitswirtschaft, Berlin	19(4) 438 D 47
Arnd Krummen, Gewerkschaft der Polizei-Bundespolizei, Hilden	19(4) 438 E 51
Frank Dörner, Rechtsanwalt und Inhaber von air-law.de, München	19(4) 438 F 60
Anlage B	
<u>Unaufgeforderte Stellungnahmen</u>	
AOPA-Germany, Verband der Allgemeinen Luftfahrt e. V., Egelsbach	19(4) 440 63

**Teilnehmerliste**

	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder	Weitere Teilnehmer
CDU/CSU	Henrichmann, Marc Lindholz, Andrea Müller, Axel Vries, Christoph de		
SPD	Özdemir (Duisburg), Mahmut		Klare, Arno
AfD			Ehrhorn, Thomas
FDP	Bubendorfer-Licht, Sandra Höferlin, Manuel		
DIE LINKE.	Hahn, Dr. André Jelpke, Ulla		
BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	Notz, Dr. Konstantin von		
fraktionslos			



Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, 10. Februar 2020, 14 bis 16 Uhr
„Luftsicherheit“

Stand: 5. Februar 2020

Ltd. MinR Uwe Büchner

Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr, München

Prof. Dr. Wolfgang Däubler

Universität Bremen

Frank Dörner

Rechtsanwalt und Inhaber von air-law.de, Fachanwalt für Verwaltungsrecht,
Luftfahrtsachverständiger, München

Arnd Krummen

Gewerkschaft der Polizei – Bundespolizei, Hilden

Dr. Christoph Schaefer

Director Aviation Security (Regulatory, Compliance)
Deutsche Lufthansa AG, Frankfurt am Main

Dr. Berthold Stoppelkamp

Leiter Hauptstadtbüro
Bundesverband der Sicherheitswirtschaft, Berlin



Einzigiger Tagesordnungspunkt

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rahmenbedingungen luftsicherheitsrechtlicher Zuverlässigkeitsüberprüfungen

BT-Drucksache 19/16428

b) Antrag der Abgeordneten Manuel Höferlin, Stephan Thomae, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Abschaffung der Zuverlässigkeitsüberprüfungen für Privatpiloten und Luftsportler

BT-Drucksache 19/16481

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann eröffne ich hiermit unsere 83. Sitzung und darf Sie alle ganz herzlich begrüßen zur Anhörung heute zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, der Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rahmenbedingungen luftsicherheitsrechtlicher Zuverlässigkeitsüberprüfungen und dem Antrag der FDP-Fraktion zur Abschaffung der Zuverlässigkeitsüberprüfungen für Privatpiloten und Luftsportler. Ich darf vor allen Dingen ganz herzlich unsere Gäste begrüßen. Das sind alle Sachverständigen, die Sie, liebe Fraktionen, benannt haben und die heute anwesend sind. Ich bedanke mich insbesondere auch tatsächlich wegen des schwierigen Wetters, dafür, dass Sie auch alle da sind. Ganz herzlich begrüßen darf ich auch als Stellvertretung für Herrn Parlamentarischen Staatssekretär Mayer Frau Busch. Sie ist Abteilungsleiterin für Bundespolizeiangelegenheiten. Die schriftlichen Stellungnahmen, die wir bereits erhalten haben, wurden verteilt und werden auch wie üblich dem Protokoll zur Anhörung beigelegt. Es wird ebenfalls wie üblich ein Wortprotokoll angefertigt, das auch dann allen wieder zur Korrektur und Kenntnisnahme übersandt wird. Die Anhörung ist auf zwei Stunden vorgesehen von 14.00 Uhr bis 16.00 Uhr. Wir werden zunächst die Sachverständigen bitten, jeweils fünfminütige Eingangsstatements vorzunehmen. Anschließend kommen wir dann zu den Fragerunden der Fraktionen, wobei hier gilt, dass in der ersten Fragerunde zwei Fragen an einen Sachverständigen zu stellen sind, eine gleiche Frage an zwei Sachverständige oder an zwei Sachverständige jeweils eine unterschiedliche Fragestellung. Dann schauen wir, wie wir mit einer zweiten Runde zurechtkommen. Gut, dann würde

ich gleich beginnen und zwar fangen wir mit Herrn Büchner an bitte. Die Uhr oben läuft zur Orientierung. Bitteschön.

SV Ltd. MinR Uwe Büchner (Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr, München): Grüß Gott Frau Vorsitzende, meine sehr verehrten Damen und Herren. Ich freue mich über die Gelegenheit, als bayerischer Luftsicherheitsvertreter heute mit Ihnen Themen der Zuverlässigkeitsüberprüfung erörtern zu können.

Die Zuverlässigkeitsüberprüfung – im Expertenjargon ZÜP genannt – ist neben der Passagier- und Gepäckkontrolle, der Eigensicherungspflicht der Flughäfen und der Eigensicherungsverpflichtungen der Airline die vierte tragende Säule der deutschen Luftsicherheitsarchitektur. Bayern hat mit Ausnahme der Eigensicherungspflichten der Luftverkehrsgesellschaften in allen anderen drei Bereichen maßgebliche Zuständigkeiten, die wir mit unserem Ministerium und im nachgeordneten Bereich mit zwei Luftämtern, Nord- und Südbayern, die an den Bezirksregierungen angesiedelt sind, erledigen. Der Gesamtbestand an Zuverlässigkeitsüberprüfungspersonen bei uns im System beträgt 140.000 Personen. Davon wurden im letzten Jahr 27.000 Neu- und Wiederholungsüberprüfungen durch diese beiden Luftämter gemacht, mit einer Erkenntnisquote von elf Prozent und einer Ablehnungsrate von sechs Prozent. Die Arbeit wird erledigt von 10,5 Mitarbeiter bzw. Vollzeitäquivalenten und eine Zuverlässigkeitsüberprüfung ohne Erkenntnisse beim Betroffenen geht in sieben Arbeitstagen im Durchschnitt durch.

Warum ist diese ZÜP so wichtig?

Die ZÜP gewinnt an Wichtigkeit dadurch, dass sie zunehmend von Terroristen die Problematik erleben, dass sie versuchen, Innentäter aus dem Flughafenumfeld zu engagieren. Da die Sicherheitsmaßnahmen der Passagier- und Gepäckkontrolle ständig verschärft werden, muss man einen Umgehungstatbestand schaffen. So wurde z.B. versucht 2016 den Daallo-Airlines-Flug, das ist eine ostafrikanische Airline, 159 in die Luft zu sprengen. Das hat nicht so richtig funktioniert. Viel schlimmer war ein Anschlag auf den Metrojet, ein russisches Flugzeug über der Sinai-Halbinsel. Das war ein katastrophaler Anschlag. In beiden Fällen waren Innentäter in Form von Flughafenbeschäftigten bzw.



Luftfahrttechnikern involviert. Das hat dazu geführt, dass sich die amerikanische und die europäische Seite Gedanken gemacht hat, wie man diesen Bereich verschärfen kann und endete in einer Regulierung durch die EU. Wir Deutschen waren von dieser Regulierungsverschärfung praktisch nicht betroffen, da unser System der Zuverlässigkeitsüberprüfung schon sehr ausgeklügelt und sehr robust ist.

Aber auch was gut ist, kann man noch besser machen.

Darauf zielt der jetzt vorliegende Entwurf ab. Er sieht insbesondere lückenlosere Überwachungen und Erkenntnisgewinnung aus dem Bereich der Informationsquelle Bundespolizei und Zollkriminalamt vor und er versucht Erkenntnisse aus dem Erziehungsregister und dem gemeinsamen staatsanwaltlichen Verfahrensregister zu erlangen. Das Wichtigste ist jedoch das gemeinsame Luftsicherheitsregister. Jetzt tauschen sich die Landesbehörden untereinander mit Negativlisten in Papierform einmal monatlich aus. Das ist antiquiert. Außerdem gibt es Mobilität unter den Bürgern. Das heißt, wenn ein Beschäftigter vom Flughafen Köln nach München kommt, bringt er eine Bescheinigung mit, dass er zuverlässigkeitsüberprüft wurde. Die kann aber gefälscht sein. Die ist auch zu einem Verfahrenstand X ausgestellt worden. Das kann sich überholt haben. Also bleibt den ZÜP-Behörden nichts Anderes übrig, als in jedem Einzelfall zu klären, ob diese Zuverlässigkeitsüberprüfung noch valide ist oder nicht. Das ist eine mühselige Geschichte. Außerdem droht das deutsche System der Nachberichtspflicht leerzulaufen, weil es so etwas wie eine Umzugsmitteilung im System gar nicht gibt. Alle diese Probleme könnten wir durch eine Austauschplattform in Form einer Datenbank erledigen.

Soweit ich das sehe, ist das auch weitgehend unkritisch.

Kritisiert wird immer wieder die Zuverlässigkeitsüberprüfung für Privatpiloten und Flugschüler. Darüber kann man mit trefflichen Argumenten, wie geringe Einschlagsenergie und nur deutscher Alleingang, sprechen. Wir Bayern sind aber davon überzeugt, dass das der richtige Weg ist. Wir haben auf diesem Weg schon jede Menge Mitglieder der organisierten Kriminalität, Menschenhändler, Drogenschmuggler, Geldwäscher aus dem Verkehr ge-

zogen und man darf nicht vergessen, dass die Attentäter des 11.9. das körperliche Fliegen in einer Flugschule in Florida gelernt haben. Wenn wir Angst vor Drohnen haben – mit oder ohne Sprengstoffbeladung – dann gilt dasselbe auch für ein Privatflugzeug mit oder ohne Sprengstoffladung. Die Bürger wollen von uns, dass wir sie vor jedweden Risiko schützen – auch wenn es keine 100prozentige Sicherheit gibt – und das sollte auch unser Anspruch sein. Haben Sie vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank Herr Büchner. Dann Herr Prof. Däubler.

SV **Prof. Dr. Wolfgang Däubler** (Universität Bremen): Frau Vorsitzende, meine sehr verehrten Damen und Herren. Ich darf mich für die Einladung bedanken. Ich stimme mit dem Vorhaben der Bundesregierung überein, die Zuverlässigkeitsüberprüfung zu verbessern. Wie mein Vorredner gesagt hat: Man kann das Gute immer noch besser machen. Ich halte es für richtig, dass man die Bundespolizei und das Zollkriminalamt einschaltet und dass man Auskünfte aus dem Erziehungsregister bekommen kann. Sehr sinnvoll und eine evidente Verwaltungsvereinfachung ist es auch, dass es das Luftsicherheitsregister nach § 7a geben soll. Wo ich Bedenken habe, ist die Möglichkeit, in das zentrale staatsanwaltschaftliche Verfahrensregister Einblick zu nehmen. Insoweit hat auch der Bundesrat in seiner Stellungnahme – wie ich finde zurecht – datenschutzrechtliche Einwände erhoben. Ich will diese nicht im Einzelnen hier wiederholen, sondern nur noch einen Gesichtspunkt hinzufügen. Der Erkenntnisgewinn, den die Einsichtnahme in ein Register bringt, das nur Verdachtsfälle dokumentiert, ist sehr gering. Dies gilt auch dann, wenn der Verdacht zurecht besteht. Wie sich nicht zuletzt aus den Ausführungen meines Vorredners ergab, ist die Zulässigkeitsüberprüfung in der Praxis ein Massengeschäft. Das bedeutet, dass die entscheidende Person dazu neigen wird, automatisch zu einem negativen Ergebnis zu kommen, wenn über einen Bewerber etwas im Register steht. Faktisch hat es der Betroffene dann außerordentlich schwer, Gegenargumente vorzubringen. Die Unschuldsvermutung steht auf dem Papier. In schweren Fällen und bei sehr dringendem Verdacht wird durch die Einschaltung zahlreicher Behörden und des Arbeitgebers der Vorfall ohnedies bekannt. Deshalb sollte man auf die Auskunft aus diesem Register verzichten. War der Verdacht aus der Luft gegriffen, würde



man einen Unschuldigen benachteiligen und als „unzuverlässig“ behandeln, was auf gar keinen Fall akzeptabel ist.

Ein zweites Problem würde ich gerne aufgreifen. Es gibt einen Gesetzentwurf des Bundesrats zur Identitätskontrolle beim Einstieg in die Flugzeuge. Dieser Entwurf ist weder von der Bundesregierung noch vom Bundestag bisher weiterverfolgt worden. Ich halte es nicht für sehr konsequent, auf der einen Seite die Anforderungen bei der Zuverlässigkeitsüberprüfung zu erhöhen und gleichzeitig eine Sicherheitslücke bestehen zu lassen. Der Gesetzgeber muss das Ziel „Luftsicherheit“ konsequent und in sich schlüssig verfolgen. Wenn man in der einen Sphäre, nämlich bei der Zuverlässigkeitsüberprüfung, wo wir ja im Prinzip bisher keine Reinfälle erlebt haben, schärfer vorgehen und eine umfassendere Prüfung vornehmen will, dann darf man nicht auf der anderen Seite bei der Identitätskontrolle der Passagiere, die nicht weniger wichtig ist, eine Lücke lassen. Andernfalls setzt man sich dem Verdacht oder dem Einwand aus, dass der Eingriff gegenüber den Beschäftigten unverhältnismäßig ist, weil in anderer Hinsicht – eben bei der Identitätskontrolle – plötzlich andere Maßstäbe gelten sollen.

Mein dritter Punkt betrifft das Problem der Schematisierung, wie wir sie bei den Kriterien des § 7 Luftsicherheitsgesetz haben. So gibt es beispielsweise eine Regelvermutung zu Lasten der Zuverlässigkeit, wenn jemand eine Geldstrafe von mehr als 60 Tagessätzen für eine vorsätzliche Handlung erhalten hat. Mir ist vor Jahren ein Fall zugetragen worden, wo man eigentlich nur den Kopf schütteln konnte. Ein Angestellter des Münchner Flughafens ließ sich von seiner Frau scheiden; im Rahmen des Scheidungsverfahrens hat er sie schwer beleidigt. Wegen dieser Handlungsweise wurde er anschließend in einem Privatklageverfahren zu 70 Tagessätzen verurteilt. Dies hatte zur Folge, dass er für unzuverlässig erklärt wurde und deshalb seinen Arbeitsplatz verlor, weil es auf dem Münchner Flughafen keinen „sicherheitsunempfindlichen“ Arbeitsplatz für ihn gab. Der Arbeitgeber war gegen seinen Willen zu einer Kündigung gezwungen, da er sonst seine Betriebserlaubnis riskiert hätte. Wenn eine Straftat aus einem Lebensbereich stammt, der überhaupt nichts mit Sicherheitsfragen zu tun hat, dann sollte man sie nicht berücksichtigen. Dies muss zumindest für den Fall gelten, dass lediglich – wie in meinem Fall – eine Geldstrafe

verhängt wurde. Die gesetzliche Schematisierung sollte so nicht beibehalten werden.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Prof. Däubler vielen Dank. Dann Herr Dörner.

SV **Frank Dörner** (Rechtsanwalt und Inhaber von air-law.de, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Luftfahrtsachverständiger, München): Vielen Dank. Das kann ich gleich aufgreifen. Vielen Dank für die Einladung. Ich möchte Ihnen hier aus der anwaltlichen Praxis im Umgang mit dem Luftsicherheitsgesetz berichten, insbesondere aus dem Bereich der allgemeinen Luftfahrt und des Luftsports. Zur Anwaltschaft kommen hier typischerweise Betroffene, deren Zuverlässigkeit – eben genauso wie Herr Prof. Däubler gerade das Beispiel genannt hat – nicht aufgrund von Tatsachen infrage gestellt wird, die mit Schwerekriminalität zu tun haben, mit Terror, mit Gewalttaten, sondern das sind Personen, gegen die eine Strafe verfügt wurde, insbesondere z. B. aus dem Insolvenzrecht, aus dem Sozialversicherungsbereich oder dem Steuerrecht. Wir haben in § 7 Luftsicherheitsgesetz eine Regelvermutung, dass derjenige typischerweise als unzuverlässig gilt, der wegen einer Vorsatzstraftat mit über 60 Tagessätzen verurteilt wurde. Das ist eine Art Überkriminalisierung dieser Personen.

Ich nenne Ihnen einfach auch, eigentlich in Fortsetzung des Beispiels von Herrn Prof. Däubler, zwei sehr typische Beispiele. Ein Bauunternehmer, der im Laufe seiner Firmengeschichte eine ganze Firmengruppe errichtet und ein Unternehmen gerät dabei in Schieflage. Er versucht es durch Queraufträge, durch Zahlungen irgendwie zu retten, die Insolvenz abzuwenden. Es gelingt ihm nicht und irgendwann muss er dann doch diesen Insolvenzantrag stellen. Die Staatsanwaltschaft stellt dann fest, dass das doch deutlich zu spät war. Er bekommt einen Strafbefehl über 150 Tagessätze. Er wehrt sich dagegen, nicht der Sache nach, sondern nur der Höhe nach. Das Amtsgericht verfügt dann 120 Tagessätze. Das Landgericht macht schließlich und endlich 90 Tagessätze, also ganz knapp unter der Vorstrafenfeststellung, daraus. Darüber ist er natürlich fröhlich und über diesen – sagen wir mal – Erfolg, dass es unter 90 Tagessätzen oder bei 90 Tagessätzen bleibt. Allerdings ist seine luftverkehrsrechtliche Zuverlässigkeit damit erledigt. Er unterfällt der Regelvermutung, weil genau diese Straftaten aus dem Insolvenzbereich allesamt Vorsatzstraftaten sind. Er hat frühestens fünf Jahre nach



der letzten Verurteilung, nach der Rechtskraft der letzten Verurteilung, die Chance über die Zuverlässigkeit erneut einen Bescheid zu bekommen. Er hat erstmal anderthalb Jahre Ermittlungsverfahren hinter sich. Dann anderthalb Jahre Rechtsmittelverfahren, indem er sich gegen die 150 Tagessätze gewährt hat und kann also – drei Jahre plus fünf Jahre – nach ungefähr acht Jahren das erste Mal wieder damit anfangen, über Zuverlässigkeit nachzudenken und damit, in dem sonst nicht öffentlich zugänglichen Bereich eines Flughafens zu arbeiten oder zu fliegen oder ähnliches.

Das zweite Beispiel geht in eine ähnliche Richtung. Das ist ein Fuhrunternehmer, der 100 Fahrzeuge betreibt. Dafür hat er 70 festangestellte Fahrer, 30 setzt er nach Bedarf als Freiberufler, als freiberuflich tätige Fahrer ein. Bei einer Sozialversicherungsprüfung wird dann festgestellt, dass das, was ihm seine Unternehmensberater und Steuerberater empfohlen haben, das so zu gestalten, nicht funktioniert und dass das alles sozialversicherungspflichtig abhängig Beschäftigte sind. Damit hat er 30 Verfahren wegen Sozialversicherungsbetrug und 30 Verfahren wegen Steuerhinterziehung zu durchstehen. In der Gesamtstrafenbildung werden hier dann letztendlich 200 Tagessätze draus und er hat wiederum keine Chance in naher Zukunft im Sinne des Luftsicherheitsgesetzes als zuverlässig zu gelten. Also der Unwert von diesen Übertretungen soll hier gar nicht in Abrede gestellt werden. Diese Pauschalisierung führt jedoch zur Überkriminalisierung, vor allem jetzt mit den sich abzeichnenden Verschärfungen, nämlich Einbeziehung des Registers der staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren, Wegfall der aufschiebenden Wirkung. Das heißt, jeder Bescheid ist sofort vollziehbar, ich kann maximal noch in den einstweiligen Rechtsschutz gehen, dort in der Abwägung des Vollzugsinteresses gegen die Interessen des Betroffenen geht das zu Lasten des Betroffenen aus. Das nachfolgende Verfahren in der Verwaltungsgerichtsbarkeit dauert nicht selten bis zu zwei Jahre. Also hier sollte eine Korrektur vorgenommen werden. Wenn man dieses Gesetz fortschreibt, sinnvollerweise genau z.B. wie der Herr Büchner richtigerweise gesagt hat, über das gemeinsame Register der Luftsicherheitsbehörden, das die vernetzt werden können. Da bestehen überhaupt keine Bedenken dagegen. Aber wenn man es fortschreibt, sollte man es so fortschreiben, dass auch eine große Akzeptanz der Betroffenen da ist. Die kann ich nur erreichen, wenn

ich eine Einzelfallgerechtigkeit herstelle und nicht mit einer pauschalen Vermutung, dass jeder über 60 Tagessätze nicht mehr in die Luftfahrt gehört. Wir wollen keine Schwerverbrecher und Gewaltverbrecher und keine terroraffinen Personen in der Luftfahrt haben. Das ist selbstredend. Aber denjenigen, denen eine einmalige Übertretung passiert ist, die sollen bitte nicht von dieser pauschalen Vermutung betroffen sein, wie momentan im § 7 angelegt. Ich habe dort, in Anlehnung an den § 69 Strafgesetzbuch empfohlen, doch über Nebenfolgen nachzudenken, wo eben genau ausgesprochen wird, dass wenn eine bestimmte Straftat zur Verurteilung ansteht, man dann eben vor dem gesetzlichen Richter darüber nachdenken kann, ob man auch über den Entzug der Zuverlässigkeit, gegebenenfalls auch der Fluglizenz, nachdenkt. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Dörner vielen Dank. Dann kommt jetzt Herr Krummen bitte.

SV Arnd Krummen (Gewerkschaft der Polizei – Bundespolizei, Hilden): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, vielen Dank meine Damen und Herren für die Einladung. Mein Name ist Arnd Krummen von der Gewerkschaft der Polizei/Bundespolizei und ich möchte, um meine Rede in der Länge einzuschränken, Herrn Büchner vollumfänglich bei dem unterstützen, was er gesagt hat. Die Flughäfen sind schon durch die Sachverhalte, die wir auch in der Stellungnahme geschildert haben, klar bevorzugtes Ziel internationalen Terrorismus. Wir haben – wir sind zuständig für die Bundespolizei, das sagte ich schon – 13 Flughäfen im Bereich der Luftsicherheit, Großflughäfen übernommen und aus unserer Sicht auch leider in private Hände gelegt. Wir sind der Auffassung, dass diese hoheitliche Tätigkeit in die Hände von Beschäftigten mindestens einer Bundesanstalt für Luftsicherheit gehört. Insofern haben wir große Bedenken bisher immer geäußert auch hinsichtlich der nur mittelbaren Beschäftigungsverhältnisse. Insbesondere auch die bei der Bundespolizei beschäftigten Mitarbeiter im Bereich der Luftsicherheit können nicht unmittelbar oder konnten nicht unmittelbar durch die Bundespolizei überprüft werden, sondern diese Großflughäfen sind eben in verschiedenen Ländern, beispielsweise Düsseldorf/Köln im Land Nordrhein-Westfalen. Da wäre die Bundespolizei nicht in der Lage, bei den in der Luftsicherheit Tätigen eine Sicherheitsüberprüfung durchzuführen und ist insofern



abhängig von den Sicherheitsüberprüfungen und Zuverlässigkeitsüberprüfungen bei den Ländern und Bezirksregierungen. Das ist uns deutlich zu undurchsichtig und wir begrüßen es ausdrücklich sehr, dass hier eben jetzt im Rahmen dieser Gesetzgebung die Bundespolizei, Zollkriminalämter, Verfahrensregister der Staatsanwaltschaft und Erziehungsregister mit einfließen und wir dadurch auch die Möglichkeit haben, eben die bei uns eingesetzten und für uns eingesetzten Menschen auf Zuverlässigkeit zu überprüfen.

Das gemeinsame Luftsicherheitsregister begrüßen wir auch außerordentlich. Da haben wir dann auch die Möglichkeit – und der Bundesrat hat ja eben auch in seiner Stellungnahme geschrieben – dass wir dann auch Zugriff auf dieses Register erhalten und auch in die Bearbeitung gehen als Bundespolizei. Ich denke, das ist möglich. Das muss aber letzten Endes das BMI dann kapazitätenmäßig klären. Insofern beschränke ich mich auf die beiden Themen a und b. C haben wir noch mit reingebracht, also die Frage der Entprivatisierung. Zum Thema Abschaffung der Zuverlässigkeitsüberprüfung für Privatpiloten, das waren jetzt eben zwei Beispiele, die wir gehört haben. Aber es gibt etliche Beispiele – glaube ich – die wir auch machen können, die die Sichtweise etwas anders darstellen könnten. Ich lese in den Sachverhalten, dass möglicherweise eine Kleinmaschine empfindliche Infrastruktur nicht beeinträchtigen könnte. Das halte ich für absolut fehl in der Interpretation. Wer einen Learjet vor Augen hat und die Geschwindigkeiten eines Learjets und auch die Größe und Kapazitäten im Transportbereich – und das sind Privatpiloten und Privatmaschinen – warum sollen die nicht in der Lage sein, auch gefährliche, ich sage mal bei Atomkraftwerken oder sonstigen gefährdeten Infrastruktur, große Schäden herbeizuführen? Wie gesagt, das ist jetzt nur ein Beispiel. Es gibt eine ganze Menge davon und insofern bleiben wir bei der Frage der Zuverlässigkeitsüberprüfung für Privatpiloten und Luftsportler dabei, dass wir eben bei einem bestimmten Klientel keine Ausnahmen unterstützen.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Dann Herr Dr. Schaefer.

SV **Dr. Christoph Schaefer** (Director Aviation Security (Regulatory, Compliance) Deutsche Lufthansa AG, Frankfurt am Main): Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren. Auch meinerseits herzlichen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Ich würde mich hier auf die wesentlichen Punkte meiner eingereichten Stellungnahme beschränken. Der Entwurf stärkt die Zuverlässigkeitsüberprüfung und damit auch die Luftsicherheit. Wir begrüßen ihn ausdrücklich. Teilweise sind das auch – und das muss man sehen – konkrete Erkenntnisse aus der Verwaltungs- und Unternehmenspraxis der letzten Jahre. Die ZÜP, wie sie im Branchensprech heißt, bewegt sich im Spannungsfeld. Das ist so. Auf der einen Seite dient sie elementaren Sicherheitszielen. Auf der anderen Seite ist sie für Arbeitnehmer und Arbeitgeber eine Hürde beim Berufszugang. Ohne Überprüfung – Sie haben es gehört – können Piloten, Flugbegleiter, betroffene Bodenmitarbeiter ihre Berufstätigkeit nicht oder gegebenenfalls nur mit Verzögerung ausüben. Und dem Verfahren kommt die Aufgabe zu, dieses Spannungsfeld auszubalancieren. Innentäter sind ein ernstzunehmendes Bedrohungsszenario. Der Kern ist, dass sie ihre Vertrauensstellung in der Luftsicherheit missbrauchen. Herr Büchner hat Beispiele genannt. Es sind auch weitere Beispiele in den Stellungnahmen enthalten. Ein weiterer Fall aus August 2018 aus Seattle, der zumindest in der Branche für einiges Aufsehen gesorgt hat, zeigt das Schadenspotential nochmal. Dort war ein Bodenmitarbeiter der amerikanischen Horizon-Air, der selbstständig aus dem Sicherheitsbereich eine Turboprop-Maschine für über 70 Passagiere gestartet hat und sie dann in suizidaler Absicht später hat abstürzen lassen. Auch dieser Mitarbeiter hatte unbegleiteten Zugang zum Sicherheitsbereich und war also dort in der Lage, auf die Maschine zuzugreifen. Mit der Überprüfung wehren die deutschen Behörden Vorfälle genauso solcher Art ab. Man muss sie als Prognoseentscheidung darüber verstehen – so ist sie angelegt – ob eine bestimmte Person zum Innentäter wird. Dabei spielen natürlich in der Tat Vorstrafen eine Rolle nach dem gesetzlichen Modell, das jetzt hier im Entwurf gar nicht unbedingt zur Debatte steht, sondern anders gelagert ist, das es vorher in dieser Form auch schon gab.

Die Kernpunkte des Vorhabens: Künftig soll die Luftsicherheitsbehörde das zentrale staatsanwaltschaftliche Verfahrensregister über das Bundesamt für Justiz einsehen können. Eine Verwaltungseinfachung, die ausdrücklich zu begrüßen ist. Es ist eine Verfahrens Anpassung und es ist jetzt auch schon so, dass laufende und eingestellte Ermittlungsverfahren Grundlage für die Erteilung der Zu-



verlässigkeitsbescheinigung sind. Hier geht es wirklich nur noch darum, das zu digitalisieren und das Dreieck zu umgehen, das man sonst bei Abfrage über die Länderpolizeien zum Teil heute hat. Der Entwurf des elektronischen Luftsicherheitsregisters auf Länderebene ist auch eine Fortentwicklung für Arbeitgeber und auch für die Verwaltung. Nach dem Entwurf ist die Beteiligung der Einzelländer nur optional, nicht verpflichtend. Das hat Rechtsgründe. Wirksam ist das Register allerdings nur, wenn tatsächlich alle Länder mitziehen und das sollte das politische Ziel sein.

Herr Büchner hat es geschildert. Das Register verhindert den Einstieg potentieller Insider noch effizienter, weil dadurch die Möglichkeit geschaffen wird digital die Zuverlässigkeit zu verifizieren. Und dieses Phänomen, dass man eine Vielzahl von Behörden hat, die für die Luftsicherheit zuständig sind und Papierbescheinigungen ausstellen, also diese Art von Negativlistenabgleich kann in Zukunft entfallen. Dann sind die Mitteilungspflichten noch präzisiert im Entwurf, Mitteilungspflichten der Arbeitgeber. Auch das im Sinne einer gemeinsamen und proaktiven Sicherheitskultur zwischen Unternehmen und Behörden. Da sollte man auf zwei Dinge achten. In der praktischen Umsetzung einmal sollte wirklich jede von diesen Mitteilungspflichten konkret dem Ziel dienen, die Überprüfung zu stärken. Daneben sollte auch nur die Pflicht bestehen, tatsächlich erhärtete Verdachtsfälle zu melden. Hier geht der Gedanke in Richtung Fürsorgepflicht der Arbeitgeber.

Dann die Überprüfung von Piloten. Das ist auch ein Stück weit eine Reaktion auf Bedenken der Europäischen Kommission. Zu der Frage, ob Deutschland hier noch die Gesetzgebungskompetenz hat, aus meiner Sicht klar ja. Man kann sich bestimmt ein Stück darüber streiten, ob die nationale Kompetenz für die Lizenz als solche noch fortbesteht, ja oder nein. Jedenfalls für die Regelung der Luftsicherheit und der Anforderungen an Luftfahrer unter diesem Gesichtspunkt fehlt die Kompetenz wahrscheinlich nicht. Man sieht das auch an der ZÜP selber. Als Verfahren ist sie teilharmonisiert. Es gibt einen europäischen Sockel, der jetzt nochmal gestärkt wurde. Aber ganz klar baut Deutschland darauf auf und ist weiter in der Lage, nationale Regelungen dazu zu erlassen.

Die ausnahmslose Überprüfung von Piloten, ob jetzt kommerziell tätig bei Fluggesellschaften oder

als Privatpiloten, ist höchststrichterlich ohne weiteres anerkannt. Das ist keine neue Diskussion. Also das Bundesverfassungsgericht hat das schon vor über 10 Jahren relativ kurz oder – ich möchte fast sagen – lapidar akzeptiert. Warum? Weil die Rechtsgüter, um die es hier geht, Leib und Leben, entsprechenden Stellenwert haben. Das Cockpit ist nun mal das Herzstück des Betriebs. Dort bin ich in der Lage, ein Flugzeug abstürzen zu lassen oder nicht, und insofern ist das besonders schützenswert. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank Herr Schaefer und dann macht den Schluss der ersten Runde Herr Dr. Stoppelkamp.

SV Dr. Berthold Stoppelkamp (Leiter Hauptstadtbüro Bundesverband der Sicherheitswirtschaft, Berlin): Vielen Dank Frau Lindholz. Meine sehr geehrten Damen und Herren, ich spreche als Sachverständiger, der sich primär mit privaten Sicherheitsdiensten in Deutschland befasst. Dabei spielen natürlich die privaten Sicherheitsdienste im Bereich der Luftsicherheit eine wesentliche Rolle bei den Passagier-, Gepäckkontrollen, bei der Eigensicherung unterstützend auch der Flughafenbetreiber beziehungsweise Eigensicherung der Luftfahrtunternehmen und dem wichtigen Bereich der Fracht, Stichwort Sicherheit der Lieferkette. Wenn Sie sich alle in ein Flugzeug setzen, müssen Sie davon ausgehen, dass alle Gefahrenmomente minimiert sind. Heute bei so einem Wetter sind viele Flugzeuge nicht geflogen. Das ist eine Gefahr von außen. Hier ist der Fokus, so verstehe ich diesen gesamten Gesetzesansatz, Innentäterproblematik beziehungsweise, dass Personen, die Zugang zu sicherheitsrelevanten Bereichen haben beziehungsweise zur Luftfahrt selbst, zu potentiellen Gefährdern werden. Insofern ist es so, dass derzeit ca. 23.000 private Sicherheitsdienste schon für die Luftsicherheit in Deutschland wesentlich wirken. Man muss das auch immer anerkennen, was diese Personen für eine Arbeit machen bei einem Passagieraufkommen von 244 Millionen beziehungsweise einem Luftfrachtaufkommen von 4,5 Millionen Tonnen sind die privaten Sicherheitskräfte involviert. Das ist eine sehr verantwortungsvolle Tätigkeit der Unternehmen mit ihren Mitarbeitern. Die Bundesregierung erkennt die Rolle der privaten Sicherheitsdienste ausdrücklich nicht nur verbal, sondern im Koalitionsvertrag an. Das heißt, es findet sich dort die Regelung, dass private Sicherheitsdienste einen



wesentlichen Beitrag zur Sicherheit in Deutschland leisten. Dem ist nichts hinzuzufügen. Insofern komme ich jetzt zu den Punkten. Stichwort Ausweitung, Harmonisierung, Vereinfachung der Überprüfungsverfahren. Aus unserer Sicht ist es ganz entscheidend, dass die Gefährdung minimiert wird. Das heißt, wir haben im Grundsatz gegen eine Ausweitung, wie sie in dem Gesetzesentwurf der Bundesregierung vorgesehen ist, keine Bedenken. Wir sehen natürlich als Unternehmen, die in dem Bereich wirtschaftlich tätig sind, einen wichtigen Punkt darin, dass Überprüfungen auf einer fundierten Grundlage so erfolgen, dass es ein vertretbarer Zeitraum der Prüfung ist.

Ich habe in einer der Stellungnahmen – ich glaube das ist von Ihnen, vom Sachverständigenkollegen Büchner – gelesen, dass bei unproblematischen Fällen wohl in Bayern in sieben Tagen eine ZÜP erfolgt. Da muss ich Ihnen sagen, das ist bundesweit leider nicht der Fall. Das wäre schön. Also wir haben Durchschnittswerte von sechs bis acht Wochen. Da hoffen wir, dass es gerade auch durch die Einrichtung eines Registers für diese Aufgaben zur Beschleunigung von Prozessen gerade bei Arbeitgeberwechseln kommt. Da dauert bisher diese Anerkennung von einem zum anderen Arbeitgeber durch die neue zuständige Luftsicherheitsbehörde leider auch vielfach zwei Wochen. Von daher zum Register selbst. Der Bund wird es finanzieren, die Länder sollen es machen. Ich habe das letzte Jahr sehr intensiv mit einem für die private Sicherheitswirtschaft auf gewerberechtlicher Grundlage installierten Bewacherregister zu tun. Ich gebe zu Bedenken und appelliere an Sie, dass die Länder so einbezogen werden, dass sie sich entsprechend an der Finanzierung beteiligen, die dort angesetzten Kosten halte ich für etwas niedrig angesetzt, und insbesondere, dass dann auch technische Dinge im Vorfeld ausreichend berücksichtigt werden. Es ist nicht so, dass jede Behörde in diesem fragmentierten Bereich der Luftsicherheit technisch gleich aufgestellt ist. Im Hinblick auf den Komplex Harmonisierung würde ich mir wünschen, dass es perspektivisch eine zentrale Luftsicherheitsbehörde geben würde, die Standards für Ausbildung, Schulung und Rezertifizierung festlegt. Da könnte aus meiner Sicht eben auch dieses zu schaffende Luftsicherheitsregister ein erster Schritt zu sein. Technische Probleme habe ich bereits angesprochen.

Maßnahmen im Hinblick auf die Privatpiloten. Ich

habe das in meiner Stellungnahme nicht schriftlich fixiert, aber mir leuchtet es nicht ein, wenn Dienstleistungspersonal am Flughafen beziehungsweise insbesondere auch Putzfrauen überprüft werden müssen, warum dann nicht auch Privatpiloten, die – es wurde von meinen Kollegen Sachverständigen schon gesagt – durchaus zur Gefährdung der Luftsicherheit in Deutschland beitragen können. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Dann kommen wir jetzt zur Fragerunde. Da würde ich direkt selber noch beginnen und dann weitergeben. Ich würde ganz gerne von Herrn Büchner wissen, was er vom Vorschlag des Herrn Prof. Däubler hält, was die Identitätskontrolle der Passagiere angeht. Ich nehme an es geht um die Innerschengenflüge. Und vielleicht könnte mir Prof. Däubler noch erklären, warum ich das unbedingt gesetzlich regeln muss. Könnte man es nicht einfach anweisen, weil wir die Außerschengenflüge ja kontrollieren, also die Schengenflüge kontrollieren, aber nicht die schengenfreien Flüge? Muss man das überhaupt noch gesetzlich regeln? Einfach nochmal zur Erklärung. Dann Herr de Vries.

BE **Christoph de Vries** (CDU/CSU): Vielen Dank Frau Vorsitzende. Als Unionsfraktion begrüßen wir den Gesetzesentwurf und sehen ihn als Beitrag für ein noch höheres Niveau in der zivilen Luftfahrt, als Sicherheitsniveau in der zivilen Luftfahrt. Ich habe in diesem Zusammenhang zwei Fragen, die ich beide gern an Herrn Büchner richten möchte. Einmal bezogen auf die erweiterten Regelabfragen, die Sie ja auch alle angesprochen haben. Werden die aus Ihrer Sicht zu einer Beschleunigung der Verfahrensdauern oder eher zu einer Verlängerung der Verfahrensdauern führen? Es ist ja auch die durchaus kritische Sicht auf den Zugriff auf das staatsanwaltschaftliche Verfahrensregister angesprochen worden. Wie bewerten Sie das aus Ihrer Sicht? Das wäre die erste Frage. Das zweite ist das gemeinsame Luftsicherheitsregister der Länder. Ich habe vernommen, dass es hier eine sehr positive Betrachtung, Bewertung dessen gibt. Meine Frage ist, Herr Büchner, wie realistisch ist eine rasche Umsetzung? Welchen Zeithorizont sehen Sie? Was wird das konkret auch an Vorteilen für Verwaltungen bedeuten, aber auch für die Antragsteller auf der anderen Seite, wenn man mit Blick auf die Verfahrensdauern schaut?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank.



Dann schaue ich zur AfD-Fraktion. Gibt es da Fragen? Herr Ehrhorn.

Abg. **Thomas Ehrhorn** (AfD): Ja, Dankeschön. Ich würde das gerne mal unter zwei Aspekten beleuchten. Einige wissen, dass ich eine Berufserfahrung als Berufspilot von fast 30 Jahren mitbringe, sowohl in der Ambulanz-, in der Geschäfts- und in der Vermessungsfliegerei und ich habe natürlich auch als Fluglehrer, der ich vorher war, meine eigenen Standpunkte dazu entwickelt. Insofern bin ich der Meinung, dass wir hier zwei Aspekte betrachten müssen. Einmal den Aspekt Terrorabwehr, den zweiten Aspekt charakterlicher Eignung aber eben auch. Insofern bin ich ein wenig überrascht über den Antrag der FDP, die Zuverlässigkeitsüberprüfung für Privatpiloten abschaffen zu wollen. Deswegen würde ich gern Herrn Büchner einmal befragen wollen, wie er es einschätzt, was denn wohl passieren würde, wenn ein von einem Privatpiloten gesteuertes einmotoriges Flugzeug bis zwei Tonnen in ein Verkehrsflugzeug hineinfliegt. Die zweite Frage ist, wieviele Near-Miss-Ereignisse es nach seiner Kenntnis im bundesdeutschen Luftraum im letzten Jahr gegeben hat. Dankeschön.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann kommen wir zur SPD, Herr Özdemir.

BE **Mahmut Özdemir** (SPD): Zwei an einen, eine an zwei oder jeweils eine an einen? Oder? War doch richtig oder?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Entweder an zwei Sachverständige jeweils eine unterschiedliche Frage, eine Frage an zwei Sachverständige oder zwei Fragen an einen Sachverständigen. Die gleiche dann.

BE **Mahmut Özdemir** (SPD): Okay, dann versuche ich mal für die erste Runde mit zwei Fragen an einen Sachverständigen, Herrn Büchner, zu starten. Sie haben sehr viel Lob für den Gesetzesentwurf übergehabt, was die ZÜP betrifft und haben ja auch das bayerische Modell mit den Luftsicherheitsämtern etwas gekennzeichnet. Wo sehen Sie eigentlich noch Verbesserungsbedarf in der Sicherheitsarchitektur, in der Luftsicherheit insgesamt und sehen Sie in Anbetracht von Intervallen, Fristen, Automatisierungen noch weiteren Verbesserungsbedarf am Gesetzesentwurf?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann Herr Höferlin.

Abg. **Manuel Höferlin** (FDP): Danke Frau Vorsitzende. Wir finden als FDP den Gesetzentwurf, dort wo er den betrieblichen Teil betrifft, in Ordnung. Deswegen haben wir den Antrag gestellt, der den nichtbetrieblichen, also den privaten Bereich der Luftfahrt betrifft. Bei den Registern haben wir eigentlich auch keine Fragen. Das sollen die Länder machen. Es kann eine gute Idee sein, wenn es funktioniert. Wir haben schon Fragen zum Thema der Reichweite der Prüfung. Da habe ich zwei Fragen an den Sachverständigen Herrn Dörner. Einmal geht es nämlich um die Frage, ob in dem nichtbetrieblichen Bereich – also die EU-Richtlinie spricht ja über den betrieblichen Bereich – gleiches mit gleichem verglichen wird. Werden sozusagen die gleichen Voraussetzungen für die gleichen oder die gleichen Voraussetzung für unterschiedliche Fälle angewendet? Ist es also geeignet und verhältnismäßig, diese Zuverlässigkeitsüberprüfung durchzuführen? Und Herr Dörner, vielleicht können Sie erklären, wie das denn mit dem Alleingang der Zuverlässigkeitsüberprüfung bei Privatpiloten ist. Es ist ja ein Unterschied, ob, wie der Sachverständige – ich weiß gar nicht wer es war – gesagt hat, eine Reinigungskraft, die eben an einem Flughafen arbeitet oder ein Privatpilot, der eine Privatpilotenlizenz hat, der hat sie in Deutschland, fliegt hier, ist zuverlässigkeitsüberprüft. Inwiefern steigert diese Zuverlässigkeitsüberprüfung die Sicherheit an den Flugplätzen, wenn in den gleichen Sicherheitsbereichen auch Privatpiloten mit einer ICAO-Lizenz aus Syrien, Russland, Nordkorea, Iran, Irak betreten können? Das heißt, diese Bereiche können oder es ist eine Frage: Können diese Bereiche auch von Privatpiloten oder Berufspiloten betreten werden, aber vor allen Dingen auch von Privatpiloten aus all diesen Ländern und steigert dann die ZÜP signifikant die Sicherheit dieser Bereiche? Können die sich da eigentlich frei bewegen?

Die zweite Frage geht um die Verhältnismäßigkeit. Da haben Sie ja schon ein paar Sachen aus der Praxis beschrieben, wie der Eingriff der Überprüfung ist, sicherlich eine Frage, aber sinnvoll, dass wir keine Terroristen, keine Gewalttäter in sicherheitsrelevanten Bereichen haben wollen. Deswegen noch mal zu der Regelvermutung. Was machen denn die Menschen aus Ihrer anwaltlichen Praxiserfahrung, die in München z.B. – da praktizieren Sie ja – eine Lizenz nach der EA SA nicht mehr halten können, weil sie nicht mehr zuverlässig



sind. Fliegen die dann 50 km weiter nach Österreich und sind dann wieder zuverlässig und überfliegen den deutschen Luftraum? Oder dürfen die dann den deutschen Luftraum nicht mehr befliegen, weil sie ja nicht verlässlich sind? Dankeschön.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Dr. Hahn.

BE **Dr. André Hahn** (DIE LINKE.): Vielen Dank für die Aussagen auch der Sachverständigen. Wir haben ja – denke ich – alle ein gemeinsames Interesse daran, dass die Sicherheit im Luftverkehr im höchsten Maße gegeben und gewährleistet ist. Vielleicht haben wir auch und hoffentlich auch ein gemeinsames Interesse, dass Menschen ihren Sport ausüben können und deshalb möchte ich zwei Fragen an Herrn Prof. Däubler stellen. Im Bereich der Segelfliegerei oder auch kleiner Sportmaschinen sind viele Bürgerinnen und Bürger mit großem Engagement für die Sache im Einsatz. Da geht es in der Regel jedenfalls nicht um irgendwelchen Status, sozialen Statusgewinn. Müssten solche Erwägungen aus Ihrer Sicht nicht auch in die Bewertung einfließen, wenn man die Frage entscheidet, ob an einer Zuverlässigkeitsüberprüfung für diese Personengruppen festgehalten werden sollte? Also vor allem Segelfliegerei, kleine Sportmaschinen.

Die zweite Frage, nachdem ich die erste als Mitglied des Sportausschusses gestellt habe. Ich bin auch noch in einem anderen Gremium tätig, nämlich im Kontrollgremium für die Nachrichtendienste. Nun soll ja der Verfassungsschutz in die Zuverlässigkeitsüberprüfung eingebunden werden. Deshalb würde mich interessieren, wie ist Ihre Einschätzung? Wie bewerten Sie die Rolle dieser Behörde im Verfahren der Zuverlässigkeitsüberprüfung, insbesondere auch mit Blick auf die gerichtliche Überprüfbarkeit von Erkenntnissen oder Opportunitätserwägungen bei der Preisgabe von Informationen, die ja Nachrichtendienste üblicherweise unter verschiedenen Aspekten geben oder nicht geben. Wie kann das hier tatsächlich mit einbezogen werden?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr von Notz.

Abg. **Dr. Konstantin von Notz** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Frau Vorsitzende. Ich habe zwei Fragen und kann mich den Ausführungen des Kollegen Hahn insofern anschließen, als dass es natürlich so ist, dass das für uns alle ein sehr lebensbezoglicher und sicherheitsrelevanter Bereich ist und deswegen

herzlichen Dank für Ihre Expertise und Ihre Einschätzungen dazu. Ich habe eine Frage an Herrn Stoppelkamp und eine an Herrn Büchner. Zunächst Herr Stoppelkamp, Sie erwähnen in Ihrer Stellungnahme vergleichbare Konstellationen und Probleme beim Bewacherregister. Da wollte ich jetzt gern nochmal hören, ob diese Probleme uns hier ganz ähnlich wiederbegegnen werden können oder wie Sie das einschätzen. Weil es so schön lebensbezüglich ist, Herr Büchner, und uns alle interessiert, wie schätzen Sie die Relevanz der Überprüfung der Namen entsprechend der Bordkarten im Hinblick auf den Sicherheitsbereich genau ein? Mich würde auch wirklich mal interessieren, Sie haben ja einen hohen Praxisbezug, was für Probleme gibt es denn aus der Praxis oder wie kann man tatsächlich da Sicherheit verbessern? Wo gibt es da Lücken, Probleme? Wo fallen Dinge auf? Herzlichen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Genau. Dann fangen wir jetzt auch mit Herrn Büchner wieder an.

SV **Ltd. MinR Uwe Büchner** (Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr, München): Ich werde mich bemühen, alle Ihre Fragen zu beantworten. Bitte melden Sie sich, wenn ich etwas ausgelassen habe.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Sonst haken wir nach.

SV **Ltd. MinR Uwe Büchner** (Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr, München): Also erster Punkt, Frau Vorsitzende, Ausweiskontrolle. Wenn ich das richtig sehe, ist im Augenblick in Diskussion eine Ausweiskontrolle nicht bei der Bordkartenkontrolle. Die ist nämlich normalerweise vor der Sicherheitskontrolle. Da vermischen sich ja hinterher auch die Personen im Sicherheitsbereich wieder. Das heißt, A kann mit B auch noch Bordkarten tauschen. Das bringt ja nichts. Sondern es ist eine Bordkartenüberprüfung beim Boarding, beim Einsteigen in das Flugzeug im Gespräch. Das muss ich z.B. machen, wenn ich aus Brüssel zurückfliege. Da wird immer geschaut, passt der Name auf meiner Bordkarte zu meinem Ausweis. Diese Maßnahme ist – jetzt streng luftsicherheitlich genommen, wenn ich nur die luftsicherheitliche Brille aufhabe – nicht notwendig. Denn wir gehen in unserer Philosophie davon aus, dass jeder, der unsere Sicherheitskontrolle passiert hat – wie wir sagen – sauber ist. Das hat nichts mit Körperhygiene zu tun, sondern mit: Kein Terrorist



und keine Tatmittel dabei. Damit ist es eigentlich egal, ob das Uwe Büchner oder Osama bin Laden ist. Aber auch Bayern war im Bundesrat auf Einwirkung unserer Polizei der Meinung, dass wir diesen Abgleich an der Boardingstation machen sollten. Ganz einfach, weil es nach polizeilichen Erwägungen, Reiseflüsse von Gefährdern zu überwachen, klar sein muss, wer wirklich an Bord eines Flugzeuges sitzt oder im Fall eines Schadenfalles. Es sind diese Aspekte, die die Forderungen aufgebracht haben. Also wir reden da nicht über strenge Luftsicherheit. Die müsste eigentlich gegeben sein: Keine Bombe im Handgepäck. Sondern wir reden über Kriminalitätsbekämpfung. Unter dem Gesichtspunkt haben wir Bayern das auch unterstützt, weil unser Innenministerium daran interessiert war. Das findet Widerstände – jetzt komme ich zu Ihrem Schlenker, den Sie hatten – in der Luftverkehrsindustrie, weil dann alle automatischen Systeme, wo man einfach seine Bordkarte auflegt und dann geht die Schranke auf und man kommt in den Flieger rein, abgelöst werden müssen. Da muss eine Person stehen und diese Überprüfungsaufgabe machen. Und noch dazu eine Person, die von der Airline-Seite kommt und nicht von der Behörde. Das ist der springende Punkt. Will man den Verkehrsfluss fördern oder will man in Kriminalitätsbekämpfungs- und Terrorabwehrhinsicht Reiseströme kontrollieren. Das ist der Inhalt dieser Frage. Wenn Sie es machen, machen Sie es nicht bei der Bordkartenkontrolle, weil dann kauft Terrorist A sich ein innerdeutsches Ticket, was niemanden interessiert, wenn der Terrorist von Köln nach München fliegt, und tauscht dann im Sicherheitsbereich mit Terroristen B – beide sind luftsicherheitlich sauber – die Bordkarte und er reist dann nach Istanbul aus, um im Terrorcamp zu sein. Dann wäre die Maßnahme verkehrsstörend und nicht Sicherheit bringend. Das wäre das Blödeste, was man machen kann. Frage 1.

Frage 2, zentrales staatsanwaltschaftliches Verfahrensregister. Ich möchte dem Eindruck entgegenreden, dass wir uns als ZÜP-Behörde jetzt noch nicht mit laufenden Ermittlungsverfahren beschäftigen. Natürlich fragen wir als erstes das Bundesamt für Justiz an, ob es da im Bundeszentralregister etwas über diese Person gibt. Wir würden uns übrigens beim Erziehungsregister und bei dem zentralen staatsanwaltschaftlichen Verfahrensregister auch über dieses Bundesamt für Justiz einschleifen, also sozusagen einen Synergieeffekt im Angehen haben.

Aber von dem Bundeszentralregister kommen nur abgeschlossene Strafverfahren. Das ist ein Augenblickstand. Der ist morgen schon wieder erledigt. Da gibt es schon wieder neue Verurteilungen. Also machen wir Ermittlungen, weil wir ja alles wissen wollen und dass wollen Sie auch. Also ich kann es jetzt mit dramatischen Beispielen sagen. Angenommen, da ist jemand wegen Beihilfe zur Begründung einer terroristischen Vereinigung angeklagt. Das würden Sie doch nicht wollen und mir würde der Hals ganz eng werden, wenn ich das zulassen würde. Da würden Sie doch nicht wollen, dass der in der Wartezeit auf seinen Prozess am Flughafen weiter als Kofferloader arbeitet. Oder aber Sie haben eine Diebstahlserie. Da wurden von Passagieren die Koffer geknackt und es wird alles geklaut, was nicht niet- und nagelfest ist. Da würde man doch nicht haben wollen, dass der Mann in der Wartezeit auf seinen Prozess weiter am Flughafen arbeitet und weiter Koffer aufmachen kann. Das heißt, Ermittlungsverfahren sind für die Zuverlässigkeit natürlich von essenzieller Bedeutung. Wir haben auch jetzt schon die Voraussetzung, dass ein Ermittlungsverfahren nicht heißt, da ist jemand verurteilt. Also dass jetzt unsere Juristen mit Fingerspitzengefühl damit umgehen müssen. Wie erfahren wir das jetzt? Wir gehen in Bayern – und das machen die anderen Kollegen genauso – die jeweiligen Landeskriminalämter an. Dort gibt es einen sogenannten KAN, einen Kriminalaktennachweis. Das Landeskriminalamt Bayern z.B. schaut seinen eigenen KAN an und dann gibt es auch noch einen Bundes-KAN, in dem die schweren Sachen drinstehen. Wenn jemand aus anderen Bundesländern kommt, in den letzten zehn Jahren dort gewohnt hat, dann gehen wir auch die anderen Bundesländer an. Jetzt kriegen wir eine unglaubliche Menge von Informationen, die aber zunächst mal sehr dürftig sind. Da steht z.B. drin, Uwe Büchner, 29.1.2020, Diebstahl in Freising. Jetzt müssen wir händisch jeden einzelnen dieser Fälle durch Angehen der betreffenden Staatsanwaltschaft aufklären und müssen rausfinden, was aus diesem Verfahren geworden ist. Ist der verurteilt worden? Läuft das noch? Hat es einen Flughafenbezug? Müssen wir Angst haben, wenn wir den bei uns lassen oder nicht? Und da würden wir – so ist unsere Vorstellung, wir kennen das Zentralregister ja nicht, weil wir bisher keinen Anschluss an diese Nummer hatten – aber da würden wir uns vorstellen, dass das uns die Arbeit leichter macht. Das hat zur Folge,



dass Leute schneller arbeiten können, weil die Verfahrensdauer nach unten geht und dass Arbeitgeber früher ihre Arbeitskräfte haben, auf die sie so sehnüchtig warten. Deswegen sind wir der Meinung, dass es eine gute verfahrensmäßige Geschichte ist. Genau dasselbe gilt für das allgemeine Verfahrensregister. Wenn eine Anerkennung einer Zuverlässigkeitsüberprüfung aus einem anderen Bundesland länger dauert als eine neue Zuverlässigkeitsüberprüfung, die wir in Bayern durchdrücken können, wo ich sage, wir brauchen so Pi-mal-Auge im Durchschnitt – ohne Erkenntnisse wohlgemerkt, also der darf keine Latte an Vorstrafen haben – sieben Arbeitstage, dann stellt sich doch die Frage, ob an dem System irgendwas krank ist. Es muss doch schneller zu machen sein, dass wenn eine Landesbehörde schon mal Ja gesagt hat, wir das dann übernehmen und auch das Verfahren beschleunigen können. Darauf setzen wir bei diesen Änderungen, die jetzt angedacht sind.

Vierte Frage. Was können kleine Luftfahrzeuge für Schäden anrichten? Es kommt auf die Größe des Luftfahrzeugs an. Das geht vom Motorsegler, der 2003 über den Bankentürmen in Frankfurt rumgeschwirrt ist, bis zum Learjet, der hier schon mal genannt wurde. Deswegen die typische juristische Antwort: Es kommt darauf an. Bei dem kleinen Flugzeug ist die kinetische Energie, die das Flugzeug hat und die mitgeführte Treibstoffmenge, die es hat, sicher nicht geeignet, größere Schäden an Gebäuden anzurichten. Also ein Atomkraftwerk wird bei so einem Motorsegler nicht kaputtgehen und auch ein Hochhaus wird nicht wie die Twin-Towers zusammenfallen.

Die Gefahr, die wir sehen ist, dass man a) das Fliegen lernt als Terrorist und b), dass man quasi ein bemanntes Flugzeug als größere Drohne einsetzt und damit noch größere Sprengstoffmengen an einen Punkt X bringt. Was denke ich mir ist so ein Punkt X? Das sind Punkte, wo man große Menschenmengen sehr schnell in Panik versetzen kann. Lassen Sie mal ein Flugzeug im Tiefflug über die Wiesn beim Oktoberfest in München fliegen. Das hatten wir schon. Da sind die Leute schreiend davongerannt. Lassen Sie mal so ein kleines Flugzeug in komischer Absicht über der Allianz-Arena kreisen. Davor muss man Angst haben. Auch konkret auf Ihre Frage. Wenn ein vollgetanktes Luftfahrzeug – also auch ein kleines – sich auf ein vollgetanktes

Luftfahrzeug, das am Flughafen München am Startlauf steht, draufschmeißt, dann ist das ein relativ letales Ereignis aus meiner Sicht. Für die Triebwerkserprobung werden die Triebwerke mit gefrorenen Hähnchen beschossen. Da ist so ein Motorsegler jedenfalls größer und auch letaler. Near-Misses gibt es jedes Jahr im deutschen Luftraum unzählige. Die haben aber Gott sei Dank mit unserem Gewerk, mit Security, nichts zu tun. Sondern das sind klassischerweise Safety-Probleme, wo der Pilot irgendeinen Fehler macht und unabsichtlich dem großen Luftfahrzeug zu nahe kommt. Da einen terroristischen Ansatz zu unterstellen, ist gottlob noch nicht Alltagsgeschäft.

Dauer des Registeraufbaus. Das muss ich mit Nichtwissen bestreiten, weil ich nicht weiß, wie schwierig das werden wird. Wenn es nach mir geht, natürlich möglichst schnell, weil wir ein vitales Interesse daran haben, die Verfahrensgänge zu beschleunigen und uns auf das Wesentliche, nämlich die materielle ZÜP zu konzentrieren.

Verbesserungsbedarf wurde gefragt. Aus meiner Sicht sind wir mit dem Thema ZÜP mit dieser Rechtsänderung schon richtig gut dabei. Ich würde bei der ZÜP, wenn wir jetzt das machen, was wir vorhaben, keinen aktuellen Verbesserungsbedarf mehr sehen. Da sind andere europäische Mitgliedsstaaten weit hinter uns und müssen noch dort hinkommen, wo wir schon sind. Bei der § 5 Kontrolle, also bei den Passagierkontrollen, wenn Sie darauf auch abzielen, muss ich sagen, Sie wissen die Probleme ja selbst. Wir haben einerseits an manchen Flughäfen ein Wartezeitproblem. Also gottlob nicht bei uns. Andererseits muss man sich auch aber im Klaren darüber sein, dass es immer schwieriger wird, diese Kontrolltätigkeit zu machen. Die Passagiere packen immer mehr ins Handgepäck, damit sie nicht am Band warten müssen bis es zur Gepäckausgabe kommt. Die Zahl der Handgepäckstücke wird immer größer. Die Zahl der Passagiere wird immer größer. Und die Sicherheitsanforderungen werden auch immer höher. Demnächst werden wir vielleicht noch nach Pulvern suchen. Dass das Auswirkungen auf den Durchsatz hat, ist doch sonnenklar. Man kann nicht immer mehr Menschen bei gleicher Sicherheit durch die Sicherheitskontrolle bringen. Und bitte halten Sie sich vor Augen – Wartezeit hin oder her – wir haben es geschafft, dass in Deutschland so etwas wie der Unterhosen-



bomber oder der Schuhbomber oder die Flüssigkeitentransporteur, die die Flugzeuge in die Luft sprengen wollten, unbekannt ist. Ich bin mir sicher, so haben es mir israelische Kollegen erzählt, dass auf Listen, wo draufsteht, zu welchem Flughafen man als Terrorist am besten geht, die deutschen Flughäfen eher auf der Seite stehen: Lass das bitte bleiben. Das soll doch auch weiterhin so bleiben. Jetzt müssen wir diesen goldenen Schnitt schaffen, die Verkehrsmenge zu bewältigen und gleichzeitig unsere Sicherheit, die wir in der Vergangenheit gewährleistet haben, gleich hoch zu halten ohne sie nach unten zu schieben durch unsere Schnelligkeitsverbesserung. Das ist die Herausforderung der nächsten Jahre.

Wenn Sie mich fragen, wie das geht, dann sage ich: Mehr örtliche Budget- und Handlungsverantwortung vor Ort. So machen wir das in Bayern nämlich auch. Bei uns gibt es in Bayern keine eine Sicherheitsgesellschaft, sondern drei Sicherheitsgesellschaften – an jedem Flughafen eine – weil die örtlichen Besonderheiten das Ausschlaggebende sind. Wenn ich etwas vergessen haben sollte, bitte erinnern Sie mich daran.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ja, Herr von Notz hatte am Schluss auch nochmal nachgefragt, welche Probleme bei der Kontrolle entstehen können, was dem entgegenspricht.

SV **Ltd. MinR Uwe Büchner** (Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr, München): Sie meinen jetzt diese Boardingkontrollen?

Abg. **Dr. Konstantin von Notz** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich habe das so verstanden. Ein praktisches Beispiel wäre gut.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Es gibt immer mal Kollegen, die sagen, das wäre auch gar nicht möglich, weil da z.B. arabische Schriftzeichen sind. Das würde gar nichts bringen. Deswegen hatte ich die Frage noch so verstanden, was hindert einen daran, wenn man das jetzt abgleicht.

SV **Ltd. MinR Uwe Büchner** (Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr, München): Also natürlich kann es sein, dass Ausweise, die einem da präsentiert werden, nicht Originalausweise sind. Da kann ich den Mitarbeitern von Dr. Schaefer keinen Strick draus drehen, dass sie nicht alle Ausweistypen, die es weltweit gibt, kennen

und die Überprüfung dann auch tatsächlich sachgerecht erfolgt. Aber das größte Problem – denke ich und Herr Dr. Schaefer kann da vielleicht auch noch was dazu sagen – wird sein, dass man dann Menschen am Boarding zur Kontrolle einer jeden Bordkarte hinstellen muss und die Automaten, auf die man sie legt, dann wieder wegkommen könnten. Das bedeutet natürlich eine Verteuerung des ganzen Prozesses. Sie müssen die Entscheidung treffen, ob der Sicherheitsgewinn dafürstehend ist.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dankeschön. Herr Däubler.

SV **Prof. Dr. Wolfgang Däubler** (Universität Bremen): Frau Vorsitzende, Sie haben mich gefragt, ob man eine gesetzliche Regelung braucht, um diese Identitätskontrolle beim Besteigen des Flugzeugs vornehmen zu können.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Genau.

SV **Prof. Dr. Wolfgang Däubler** (Universität Bremen): Ja, ich würde sagen, das ist ein Eingriff in die Freiheit des Bürgers, und dafür braucht man nach allgemeinen Grundsätzen eine gesetzliche Grundlage. Der Einzelne wird gezwungen, in dieser Situation seinen Pass oder sein sonstiges Personaldokument zu präsentieren. Er muss sinngemäß bestätigen, dass er mit der Person identisch ist, die in dem Pass drinsteht. Ich halte es für sinnvoll, dass man wirksam überprüft, wer im Einzelfall mitfliegt. Egal, ob das jetzt ein Schengenflug oder ein Flug außerhalb des Schengenraumes ist. Die Möglichkeit, dass sich falsche Leute einschmuggeln, stellt ein Sicherheitsrisiko dar, das man ausschließen sollte. Dem kann man auch nicht entgegen halten, dass sich bisher kein solches Risiko realisiert hat. Auch bei unserem Hauptpunkt, der Identifizierung eines potentiellen Innentäters, gibt es ja in Deutschland keine Präzedenzfälle; dennoch sind wir uns einig, dass das Verfahren der Zuverlässigkeitsüberprüfung verbessert werden muss. Deshalb sollte man konsequent sein und dem Bundesratsentwurf entsprechend auch eine gesetzliche Regelung zur Identitätskontrolle beim Einsteigen durchführen. Es ist darauf zu achten, dass man bei der Herstellung von Flugsicherheit, bei allen dazu ergriffenen Maßnahmen die gleichen Maßstäbe anlegt. Auf die Identitätskontrolle zu verzichten, würde bedeuten, mit zweierlei Maß zu messen und die Zuverlässigkeitsüberprüfung dem Einwand der Unverhältnismäßigkeit auszusetzen.



Dann kam die Frage nach der Segelfliegerei. Natürlich handelt es sich im Regelfall um Menschen, denen es wirklich nur ums Fliegen geht. Irgendeine terroristische Aktivität oder eine Form von Sabotage oder von Selbstmordattentaten liegt ihnen absolut fern. Aber es kann immer Ausnahmen geben – wie bei andern Personengruppen auch. Wegen dieser denkbaren Ausnahmen haben wir die Zuverlässigkeitsüberprüfung eingeführt. Von dieser sollte man die kleinen Sportmaschinen nicht ausnehmen und es stattdessen bei der bisherigen Praxis belassen. Ich bin dagegen, dass man eine Gruppe herausnimmt. Dies auch deshalb, weil man im Übrigen auch Menschen einbezieht, die in relativ untergeordneter Position innerhalb des Flughafens tätig sind und die gleichwohl der Zuverlässigkeitsüberprüfung unterworfen werden wie z. B. die Reinigungskräfte. Insoweit geht man weiter als bei der Sicherheitsüberprüfung der in lebenswichtigen Einrichtungen Tätigen. Dort werden gegebenenfalls nur Schlüsselkräfte, d.h. Personen, die wirklich etwas entscheiden können oder die auf wichtige Teile Zugriff haben, nach dem Sicherheitsüberprüfungsgesetz überprüft. Wenn hier alle: einbezogen sind, also jeder, der in den Sicherheitsbereich rein kommt, dann kann man nicht für Leute eine Ausnahme machen, die ebenfalls aufs Gelände kommen und mit ihren Flugzeugen durchaus erheblichen Schaden anrichten können. Es bleibt einem im Grunde nichts anderes übrig, will man sich nicht zu den eigenen Grundsätzen in Widerspruch setzen.

Weiter kam die Frage nach der Einschaltung des Verfassungsschutzes. Das ist ein weites Thema, zu dem man sicher ein spezielles Hearing veranstalten könnte. Der Verfassungsschutz hat ja eine zentrale Rolle bei der Sicherheitsüberprüfung, weil er zwar formal nur sogenannte mitwirkende Behörde ist, aber letzten Endes entscheidet er, ob jemand ein Sicherheitsrisiko darstellt oder nicht. Er verfügt über zahlreiche Informationen, die dann nicht offen gelegt oder gar bekannt gemacht werden, wenn es die Informationsquellen zu schützen gilt. Dabei handelt es sich im Grunde um ein sehr schwer lösbares Problem. Auf der einen Seite braucht man Menschen, die einem sagen, wo etwas Schlimmes im Gange ist, und die persönlichen Schutz verdienen. Auf der anderen Seite müssen sich die Betroffenen dagegen wehren können, dass sie zu Unrecht in den Ruf kommen, irgendetwas Schlimmes zu pla-

nen. Zu dieser Interessenkollision gibt es eine gesetzliche Regelung, wie sich Betroffene gegen eine fehlerhafte Zuverlässigkeitsüberprüfung oder gegen eine fehlerhafte Sicherheitsüberprüfung wehren können. Dabei handelt es sich um ein sogenanntes In-Camera-Verfahren, wo nur das Gericht die Tatsachen einschließlich der Quellen zur Kenntnis bekommt, die ein Sicherheitsrisiko begründen sollen. Der Betroffene und sein Rechtsvertreter werden nicht eingeweiht. Diese Regelung ist besser als gar nichts. Aber es ist natürlich nicht das, was sich das Grundgesetz unter rechtlichem Gehör und effektivem Rechtsschutz vorstellt. Insofern sind Zweifel berechtigt, zumal beispielsweise im Strafverfahren ein Verteidiger vollständige Akteneinsicht erhält. Die häufig erwähnten politischen Diskussionen, über die frühere Spitze des Verfassungsschutzes, betrafen andere Dinge als sie hier zur Debatte stehen. Hier geht es um mehr oder weniger technische Fragen und nicht darum, jemanden auszuschließen, weil er vielleicht die falsche politische Gesinnung hat. Mir sind jedenfalls solche Fälle im Bereich der Zuverlässigkeitsüberprüfung im Luftverkehr bisher nicht untergekommen. Insofern habe ich nicht in gleichem Maße die Bedenken, die man haben muss, wenn in anderen Zusammenhängen z.B. eine erweiterte Sicherheitsüberprüfung mit Sicherheitsermittlungen stattfindet. Da wird dann auch das Umfeld des Betroffenen befragt und im Zweifel auch die politische Grundeinstellung ermittelt. Dann wissen ggf. die Nachbarn oder Bekannte, dass da „was vorliegen“ könnte. Das ist natürlich eine höchst unangenehme Sache, wenn in Wirklichkeit gar nichts vorliegt. Aber hier ist das nicht unser unmittelbares Thema. Bei der Zuverlässigkeitsüberprüfung findet ja auch keine Überprüfung des Ehepartners oder Lebensgefährten statt. Die gibt es nur bei der erweiterten Sicherheitsüberprüfung nach dem SÜG, aber nicht im vorliegenden Zusammenhang. Dennoch scheint mir eine kritische Betrachtung jeder Form von Personenüberprüfung angemessen. Insbesondere darf es keine Fälle geben, in denen die Zuverlässigkeit mit dem Argument verneint wird, dass die fragliche Person nicht auf dem Boden der freiheitlichen demokratischen Grundordnung stehe. Die Grenze ist dort zu ziehen, wo der Luftverkehr gefährdet sein könnte, und das hat nichts mit der politischen Gesinnung zu tun. Dass potentielle Gewalttäter und Terroristen möglicherweise aus politischen Gründen handeln,



spielt keine Rolle; sie sind unzuverlässig wegen ihrer möglichen Pläne, nicht wegen ihrer politischen Überzeugung. Dankeschön.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Herzlichen Dank, dann Herr Dörner, bitte.

SV **Frank Dörner** (Rechtsanwalt und Inhaber von air-law.de, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Luftfahrtsachverständiger, München): Ja, vielen Dank. Herr Höferlin, Sie hatten mir eine Frage gestellt, ich greife aber auch gleich Stichworte auf, die Herr Prof. Däubler, Herr Dr. Schäfer und auch Herr Büchner genannt hatten. Es wurde mehrfach angesprochen, dass verhindert werden muss, dass Personen in suizidaler Absicht sich quasi, um ihrem Leben ein Ende zu setzen, eines Flugzeugs bemächtigen könnten und dass das vielleicht über solche Instrumentarien des Luftsicherheitsgesetzes ausgeschlossen werden könnte. Herr Dr. Schäfer hatte vorher den Metroliner von UPS angesprochen, der im letzten Jahr dazu verwendet wurde. Ich meine in einer der Stellungnahmen gelesen zu haben, da wurde der Motorseglerpilot in Frankfurt, der 2004 um die Bankenlandschaft geflogen ist, erwähnt. Genau diese Personen erwische ich natürlich nicht mit den Instrumentarien eines Luftsicherheitsgesetzes. Tatsächlich, die Motivation für die EG-Verordnung Nr. 300/2008 für Europa war und ist, den Betriebsbereich von Flughäfen, von Infrastruktureinrichtungen, kontrollieren zu können. Also hier Gefahren für den Luftverkehr abwehren zu können, u.a. durch Scanner-Kontrollen, durch Ausweiskontrollen, durch eben die flächendeckende Überprüfung des Personals, das an Flughäfen beschäftigt ist. Wiederum, was das fliegende Personal angeht, hat die EU eine ganz eigene Verordnung erlassen. Das ist die 1178/2011 und dort wird meines Erachtens nach abschließend geregelt, was die Voraussetzungen dafür sind, dass man in das Cockpit kommt. Darunter sind natürlich die praktischen und theoretischen Fertigkeiten zu verstehen, aber auch die Eignung als Luftfahrer und nicht zuletzt der medizinische Bereich, also auch der psychologische Bereich. Dort greife ich gegebenenfalls die Personen heraus, die in suizidaler Absicht in ein Luftfahrzeug einsteigen könnten. Damit haben wir zwei von der EU gewählte Instrumentarien, einmal die 1178/2011, die natürlich primär den Bereich Safety zuzuordnen ist, also der Luftsicherheit, was Technik, Personal usw. angehört und einmal den Bereich Security, das ist die 300/2008. Deswegen

meine ich tatsächlich, hier ist man dem europäischen Modell mit dem Luftsicherheitsgesetz nicht ganz gefolgt und hat auch das fliegende Personal mit einbezogen, obwohl das an ganz anderer Stelle möglich wäre. Und das auch mit einer individuellen Prüfung der Eignung als Luftfahrer, auch mit der Überprüfung, ob so jemand eine Nähe zu Terror, zu Gewalt oder ähnlichem hat. Also, tatsächlich halte ich hier die Wahl etwas unglücklich, das Luftsicherheitsgesetz auch auf diesen Personenkreis auszudehnen. Zum Zweiten, was die Geeignetheit angeht. Sie haben mich darauf angesprochen, ich habe meine Kanzlei in München, das ist zutreffend, Salzburg ist nicht so weit weg, Wien auch nicht. Tatsächlich entweder Personen, die meinen, vielleicht aufgrund ihrer exponierten Stellung doch unter Umständen einmal ein Problem bekommen zu können, z.B. im Insolvenzbereich, werden präventiv tätig. Die ziehen ganz bewusst ihre Lizenz nach Frankreich, nach Spanien, Italien, Österreich um, weil es dort keine Zuverlässigkeitsüberprüfung für Piloten gibt. Das ist so. Auch Piloten von Drittstaaten, die ihre Lizenz anerkennen lassen wollen. Ich meine, wir haben 197 ICAO-Staaten, glaube ich. Also jeder, der eine ICAO-konforme Lizenz hat, schaut in die von mir vorher erwähnte 1178/2011 und sieht dort, welche Bedingungen er erfüllen muss, um eine EASA-Lizenz, eine europäische Lizenz zu bekommen. Und dann wird er sich aller Voraussicht nach nicht ausgerechnet die Bundesrepublik herausuchen, weil dort on top auf die materiell-rechtlichen Voraussetzungen der 1178/2011 auch noch die Zuverlässigkeitsprüfung kommt. Weil es eben europarechtlich nicht einheitlich so angelegt ist, nimmt hier die Bundesrepublik eine gewisse Sonderstellung ein und wird dort im Bereich des fliegenden Personals nur einen sehr kleinen Anteil an Personen überprüfen können, die hier in dem Fokus stehen. Ich halte die Eignung daher tatsächlich nicht für gegeben.

Abg. **Manuel Höferlin** (FDP): Und die dürfen dann auch fliegen in die Bereiche?

SV **Frank Dörner** (Rechtsanwalt und Inhaber von air-law.de, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Luftfahrtsachverständiger, München): Selbstverständlich, wenn das die ICAO so sagt.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Das ist doch nicht der Maßstab.

SV **Frank Dörner** (Rechtsanwalt und Inhaber von



air-law.de, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Luftfahrtsachverständiger, München): Na ja, ich sage ja auch nicht, dass man es deswegen bleiben lassen sollte. Also jeder Sicherheitsgewinn durch eigene Überprüfungen ergibt auf jeden Fall Sinn. Aber – wie ich eingangs erwähnt hatte und da sind wir wieder bei der Verhältnismäßigkeit – eben nicht über Pauschalierungen, sondern über Einzelfallprüfungen und tatsächlich mit dem, was in § 7 oben dran steht, mit einer Gesamtwürdigung aller begleitenden Umstände, die aber mit der Regelvermutung ad absurdum geführt wird.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): So, dann kommen wir noch abschließend zu Herrn Dr. Stoppelkamp.

SV Dr. Berthold Stoppelkamp (Leiter Hauptstadtbüro Bundesverband der Sicherheitswirtschaft, Berlin): Ja, Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren, ich war nochmal zu Erfahrungswerten mit einem Komplex gefragt worden, der bisher nicht federführend den Innenausschuss betroffen hat, dem sogenannten Bewacher-Register für die Branche privater Sicherheitsdienste mit insgesamt 270.000 Beschäftigten. Hier hat schon die alte Bundesregierung im 2. Gesetz zur Änderung gewerberechtl. Vorschriften Ende 2016 in Kraft gesetzt, dass ab Januar 2019 ein zentrales Bewacher-Register für diese privaten Kräfte freigeschaltet werden sollte, in dem alle Personen, die die Unternehmen führen und alle Mitarbeiter stehen und dann die entsprechenden Gewerbebehörden in den Bundesländern dezentral Zugriff erhalten. Ich habe es in meiner Stellungnahme kurz angesprochen. Die Gesetzlichkeit ist in der letzten Legislatur geschaffen worden. Der Bundesrat hat dann dafür gesorgt – weil er sich nicht in der Lage sah, diese Zuarbeit bis 1. Januar 2019 zu leisten, da sollte es starten – dass es erst zum 1. Juni 2019 gestartet ist. Es ist aber so gestartet, dass es bis heute nicht richtig funktioniert. Es gibt riesige Probleme, sowohl von technischer Seite, als auch – und da sind wir wieder beim heutigen Punkt – bei der Durchführung der Zuverlässigkeitsüberprüfung über das Register. Da sind also Teilaspekte, die sich hier auch im Ansatz wiederfinden, dass man im Rahmen eines Digitalprojektes also von dem Papierzeitalter Abstand nimmt und nicht – wie der Sachverständige Büchner eben erklärt hat – dass da riesige Listen kommen mit Personen, sondern dass die im Register stehen. In diesem Register sind bisher von den 270.000 noch nicht mal

200.000 Personen eingepflegt. Von den bisher eingepflegten sind noch nicht mal die Hälfte freigegeben, also 46 Prozent. Das Schlimmste ist jetzt für die betroffenen Mitarbeiter, aber auch für die Unternehmen natürlich, dass sich bei einer hohen Nachfrage nach Sicherheit die Dauer der Zuverlässigkeitsüberprüfung genau in das Gegenteil verkehrt hat. Wo der Gesetzgeber das klare Ziel hatte, wie Sie es auch heute artikulieren, dass alles schneller werden sollte. Man hatte früher so eine Bearbeitungszeit bei den sogenannten gewerberechtl. Zuverlässigkeitsüberprüfungen von 30 Werktagen und hat jetzt über die doppelte Zahl der Dauer. Das ist ein riesiges Problem für die gesamte Branche. Es liegt – wie gesagt – im Verantwortungsbereich des Bundeswirtschaftsministeriums. Registerführende Stelle ist dort nur eine Stelle, nämlich das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle. Aber selbst dieses Bund-Länder-Projekt klappt nicht. Hier ist ja – das hatte ich in meiner Eingangsstellungnahme schon mal gesagt – also bei diesem Register ist ja noch nicht einmal klar, ob sich alle Länder beteiligen. Also bei dem Bewacher-Register haben sich alle beteiligt, der eine oder andere nicht so gut. Beim Bewacher-Register auf gewerberechtl. Basis gibt es im Übrigen eine Schnittstelle z.B. zum Verfassungsschutz. Dort werden Personen überprüft, die in Flüchtlingsunterkünften zum Einsatz kommen bzw. bei zugangsgeschützten Großveranstaltungen. Und diese Schnittstelle, die hat auch monatelang im Rahmen des ganzen Prozesses nicht funktioniert mit der Folge, dass die Leute nicht schnell oder – sagen wir mal – zügig, angemessen schnell überprüft werden konnten und dementsprechend nicht eingesetzt werden können. Deshalb appelliere ich an dieser Stelle. Sie haben sich ja im Koalitionsvertrag noch die Aufgabe gesetzt, ein Gesetz für die privaten Sicherheitsdienstleistungsunternehmen in dieser Legislatur zu schaffen. Da ist es dringend erforderlich, dass dort Regelungen geschaffen werden, dass wenn eine Person in einem speziellen Einsatzgebiet eine sehr intensive Überprüfung über sich hat ergehen lassen, also einen starken Eingriff in das Persönlichkeitsrecht, dass diese Art dann der Überprüfung für andere Regime, die nicht in so einer Tiefe sind, zumindest anerkannt wird.

Also, es ist heutzutage so, wenn jetzt jemand hier aus dem Bereich der Luftsicherheit eine Mitarbeit in einem anderen Bereich, beispielsweise zum Schutz einer militärischen Liegenschaft wechselt,



läuft wieder eine komplette andere Überprüfung mit einem anderen Regime, aber teilweise mit ähnlich beteiligten Behörden. Wenn es um eine Waffenerlaubnis geht, ist das wieder ein weiterer Mechanismus. Wenn dann ein Arbeitgeberwechsel stattfindet zu einer anderen Firma und man ist jetzt beispielsweise tätig im Bereich zugangsgeschützter Großveranstaltungen, dann ist wieder eine Überprüfung erforderlich. Wir selbst, bzw. ich jetzt hier als Sachverständiger, sind immer dafür gewesen als Branche, dass man in der privaten Sicherheitswirtschaft Anforderungen an Seriosität und Zuverlässigkeit stellt aufgrund der Vorfälle, die es gegeben hat. Aber diese Regularien, diese Regime müssen dazu führen, dass trotzdem noch gearbeitet werden kann und nicht praktisch durch gut beabsichtigte Maßnahmen es dann im Vollzug hapert. Die sieben Tage, die Sie bei unproblematischen Fällen nennen – wenn ich mir die Statistik, was ich so von den Unternehmen mitbekomme anschau – in Bayern mag das so sein, das streite ich gar nicht ab, aber in anderen Bundesländern ist das anders. Und wenn jetzt manche Bundesländer nicht mitmachen sollten bei so einem Projekt – Sie in Bayern würden natürlich, denke ich, mitmachen, aber andere Bundesländer würden es nicht machen – dann würden Sie ja, wenn jetzt jemand aus einem anderen Bundesland in Ihren Zuständigkeitsbereich als Beschäftigter zu einer Firma wechselt, auch ein bisschen misstrauisch sein bezogen auf die Bescheinigung, weil Sie vermuten würden, dass die Behörde eben nicht die ganzen rechtlichen Möglichkeiten ausgeschöpft hat, insbesondere nicht einen Zugriff auf das System gemacht hat. Also – wie gesagt – da werden Sie sich sicher nochmal im Rahmen eines Sicherheitsdienstleistungsgesetzes mit beschäftigen müssen aus meiner Sicht, dass man ein tiefgreifendes Prüfungsregime anerkennt. Da wäre sicherlich der § 7 Luftsicherheitsgesetz als ein solcher anzusehen, der dann auch dazu führen würde, dass in anderen Bereichen dann Dinge einer Überprüfung schon anerkannt würden.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): So, dann kommen wir jetzt nochmal zur zweiten Fragerunde, die wir auch nochmal so – denke ich – vollständig schaffen können. Ich hätte auch nochmal zwei Nachfragen, einmal an Herrn Prof. Däubler, ob Sie den Antrag der FDP überhaupt rechtlich für zulässig halten für private Piloten und Luftsportler die Zuverlässigkeitsprüfung abzuschaffen. Und die zweite Frage geht an Herrn Schaefer. Im Hinblick

auf die Ausführungen von Herrn Dörner, sollen wir Zuverlässigkeitsprüfungen einfach am besten lassen, weil man sich die ja auch im Ausland holen kann oder auf den minderschweren Eingriff beschränkt, sollen wir bestimmte Delikte rauslassen, wenn man sich dann doch als Pilot entscheidet, bei uns die Überprüfung machen zu lassen und den Schein bei uns zu erwerben? Dann schaue ich nach rechts, Herr de Vries.

BE **Christoph de Vries** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich habe auch noch eine Frage an Herrn Dr. Schaefer. Die Verfahrensdauer der Zuverlässigkeitsüberprüfung ist ja jetzt schon mehrfach angesprochen worden. Wissen Sie, in welchem Umfang die Überprüfungen bei der Lufthansa durchgeführt werden und wie dort die Verfahrensdauern sind? Wir haben das aus Bayern gehört, aber haben ja auch gehört, dass es ja durchaus beträchtliche Unterschiede im Bundesgebiet gibt. Die zweite Frage nochmal an Herrn Büchner. Es gibt ja auch Unternehmen, die durchaus ein Interesse daran haben, dass diese Verfahren schnell durchgeführt werden und das gemeinsame Luftsicherheitsregister bietet dafür ja viele Möglichkeiten. Es ist jetzt nicht angesprochen worden, aber wir reden auch viel von Digitalisierung. Also, es besteht auch der Wunsch, die Anträge auf die Durchführung von den Zuverlässigkeitsüberprüfungen digital vorzunehmen und auch Verfahrensstände dort einsehen zu können, ohne Inhalte. Ist so etwas bisher geplant oder wenn Sie noch gar nicht so weit sind – das haben Sie ja anklingen lassen – würden Sie sich für so etwas im weiteren Verfahren der Umsetzung dann auch einsetzen?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Ehrhorn.

Abg. **Thomas Ehrhorn** (AfD): Ja, vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich würde mich gern nochmal an Herrn Dörner und dann an Herrn Büchner vielleicht wenden. Und zwar hatte ich ja vorhin nach den Near-Miss-Ereignissen im deutschen Luftraum gefragt. Nach dem Luftsicherheitsbericht des Luftfahrtbundesamtes gibt es etwa in jedem Jahr zwischen 100 und 200 solcher Fälle. Also Near-Miss-Ereignisse sind Annäherungen von Luftfahrzeugen, die kritisch werden oder zum Absturz führen können. Um das nochmal ganz klar auszuführen. Wenn ein Sportflugzeug, also eine Cessna 210 oder eine Beechcraft Bonanza in den Anflugsektor eines Ver-



kehrsflughafens einfliegt und dort mit einem Verkehrsflugzeug kollidiert, ist die Wahrscheinlichkeit, dass das Verkehrsflugzeug abstürzen wird, aus meiner Sicht fast 100 Prozent, mit vielen hundert Toten. Insofern geht meine Frage nochmal auch in die Richtung charakterliche Eignung. Da würde ich gern Herrn Dörner ein wenig widersprechen, denn er sagte ja, dass Bereiche, die geklärt werden, die mit dem tatsächlichen Luftverkehr oder Terror nichts zu tun haben, eigentlich gar nicht abgefragt werden sollten, wenn ich ihn richtig verstehe. Ich denke schon, dass charakterliche Eignung auch aus verschiedenen anderen Verhaltensweisen einer Person ablesbar ist. Natürlich muss auch meiner Meinung nach Verhältnismäßigkeit unbedingt gewahrt werden, da bin ich absolut bei Ihnen. Das heißt, ich bin nicht der Meinung, dass jemand, der zufällig mal bei gelb über die Ampel gefahren ist, deswegen nicht als zuverlässig gilt. Wenn es aber so ist, dass jemand mehrfach alkoholkrank oder in Berührung mit Drogen gekommen ist oder diese geschmuggelt hat, dann könnte das aus meiner Sicht schon ein wenig anders aussehen, denn tatsächlich hat Zuverlässigkeit auch bei diesen Near-Miss-Ereignissen, die eben auch hochgefährlich sind, etwas damit zu tun, dass Piloten teilweise einfach mal schlampig agieren, um das mal etwas flapsig zu sagen. Das heißt, es gibt oftmals den Fall, dass Leute mit wenig Erfahrung in Lufträumen sich bewegen, wo sie gar nichts zu suchen haben, aber gar nicht wissen, wo sie sind, dann ihren Transponder ausschalten, weil der Controller gar nicht sehen soll, wer wie eigentlich sind und dann quer durch den Anflugsektor von Großflughäfen durchfliegen. Das hat also schon etwas damit zu tun, wie der Charakter eines Menschen geschaffen ist, ob er vielleicht geeignet ist, ein Luftfahrzeug zu steuern oder nicht. Insofern meine Frage: Können Sie mir zustimmen, dass das durchaus ein relevanter Aspekt ist?

Die andere Sache, die ich nochmal ansprechen möchte: Es wurde ja immer wieder gesagt, dass es im EU-Ausland keine ZÜP in der Form gäbe. Mir liegt hier eine Stellungnahme der AOPA vor, also aircraft owners and pilots association, also die Vereinigung der Privatpiloten, und hier heißt es: Im EU-Ausland werden Piloten ohne eine formelle ZÜP effektiv und diskret im Hintergrund auf Zuverlässigkeit überprüft, Terrorverdächtige werden dort auch ohne formelle ZÜP von den Sicherheitsorganen identifiziert und bei Bedarf sprichwörtlich

aus dem Verkehr gezogen. Insofern scheint es ja doch nicht ganz richtig zu sein, dass jemand, der im EU-Ausland sozusagen seine Lizenz erworben hat, völlig unüberprüft dann auch im deutschen Luftraum umherfliegen kann. Deswegen hier nochmal meine Frage an Herrn Büchner: Wie beurteilen Sie das, aber auch, wie kann man die Verhältnismäßigkeit, die ich eben angesprochen habe, vielleicht gewährleisten? Dankeschön.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Also, wenn ich das richtig notiert habe, die erste Frage, die Sie gestellt haben, ging an Herrn Dörner, die zweite an Herrn Büchner, richtig?

Abg. **Thomas Ehrhorn** (AfD): Ja, bitte.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ja, danke. So, wer meldet sich? Herr Klare.

Abg. **Arno Klare** (SPD): Ja, Frau Vorsitzende, vielen Dank, dass ich als mitberatender Verkehrspolitiker und nicht Jurist hier eine Frage stellen darf.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ich sage, das sind die schwierigsten.

Abg. **Arno Klare** (SPD): Die schwierigsten, genau. Ich bin ja bei der SPD, insofern haben wir das Problem nicht. Im § 7 des geltenden Luftsicherheitsgesetzes steht ja – ist gerade schon mal zitiert worden – unter Absatz 1a), dass die Zuverlässigkeit der Person aufgrund der Gesamtwürdigung des Einzelfalls zu prüfen sei und dann wird allerdings unter diesem Punkt 1, werden diese 60 Tagessätze und noch ein paar andere Kriterien, die hier aufgezählt werden, ersatzweise pauschalierend – wie gerade gesagt worden ist – genannt und das ist soeben als inkonsistent gewürdigt worden und dann ist gesagt worden, wir gucken uns doch mal das Strafgesetzbuch § 69, Entziehung der Fahrerlaubnis an und nehmen das als Analogie – ja, ist gesagt worden – oder habe ich das falsch gehört? Da steht dann all das, was zum Entzug der Fahrerlaubnis führen kann: Gefährdung im Straßenverkehr, verbotene Kraftfahrzeugrennen, Trunkenheit im Verkehr, unerlaubtes Entfernen vom Unfallort, weitere muss ich jetzt nicht aufzählen, kennen Sie wahrscheinlich besser. Das sind also sehr straßenverkehrsrechtliche Tatbestände, die dort aufgezählt werden. Wenn ich mir jetzt vorstelle, wir nähmen das zur Änderung des § 7 Luftsicherheitsgesetzes als Analogie, meine Frage geht an Herrn Büchner, den ich so als Mann der Praxis gerade hier kennengelernt



habe: Wie würde das denn aussehen, wie müsste man denn da eine Aufzählung machen, einen Katalog machen, analog zu dem, was in § 69 Strafgesetzbuch steht? Oder geht das auch andersherum, ex negativo oder wie auch immer? Ich habe im Moment so keine Fantasie, als Nichtjurist und auch Verkehrspolitiker ein bisschen unbedarft in der Sache, in der Beziehung hier, wie kann ich mir das vorstellen?

Abg. **Mahmut Özdemir** (SPD) Ich habe noch eine Frage an Herrn Sachverständigen Däubler. Wir haben ja gerade über das staatsanwaltschaftliche Verfahrensregister gesprochen, Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt und an dieser Stelle verschleifen wir ja so ein bisschen präventives und repressives Verhalten. Also einmal die Prognoseentscheidung, ist jemand zuverlässig und auf der anderen Seite gucken wir uns ein repressiv gelagertes staatsanwaltschaftliches Verfahren an, Stichwort Unschuldsvermutung und Rückschlüsse darauf zu ziehen, jemandem eine Zuverlässigkeitserteilung zu verweigern aufgrund dieser Tatsache. Inwieweit halten Sie die Erkenntnisse aus dem staatsanwaltschaftlichen Verfahrensregister diesbezüglich dann vor dem Hintergrund der Unschuldsvermutung möglicherweise verfrüht und auf welche Art und Weise würden die dann rechtstaatlich möglicherweise mehr Ärger machen? Also, das verursacht ja dann weiteres Verfahren, wenn einer möglicherweise dann freigesprochen wird, dass er dann wieder sagt, Schadensersatz usw. und so fort. Da DIE LINKE weg ist, könnte ich ja noch eine halbe Frage, weil das ja Fleisch von unserem Fleisch ist eigentlich ...

Abg. **Arno Klare** (SPD): Das ist aber jetzt sehr weit hergeholt.

Abg. **Mahmut Özdemir** (SPD): Ich hätte eine halbe Frage und würde eine dritte Runde ersparen. An Herrn Krummen einfach nur die Frage nochmal, Bordkarte, Personalausweisabgleich: Aus Ihrer polizeilichen Erfahrung, welche zusätzlichen Erkenntnisse gewinnen wir dadurch und was würden Sie möglicherweise auch verhältnismäßig praktikabel für geringer eingreifende, jetzt direkt praktikable und einsetzbare Möglichkeiten heute schon sehen? Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Gut, Herr Höferlin.

Abg. **Manuel Höferlin** (FDP): Danke, Frau Vorsitzende, ich nehme dann nicht die andere halbe

Frage, aber vielleicht ...

Abg. **Mahmut Özdemir** (SPD): Seit Thüringen wäre ich da vorsichtig.

Abg. **Manuel Höferlin** (FDP): Ja. Vielleicht – Herr Prof. Büchner – Sie haben ja ein paar Sachen aus der Praxis berichtet, das finde ich ganz praktisch, weil, man kann ja durchaus mal darüber sprechen, welche Maßnahmen in der Luftfahrtsicherheit wie das Niveau erhöhen können. Ich finde das auch ganz gut, wenn wir da mal sozusagen praxisnah herangehen. Vielleicht einfach mal auf die bayerischen Flughäfen, zu den Flugplätzen werden Sie vielleicht nicht so viel sagen können, ich weiß nicht, vielleicht auch, aber da gibt es ja vor allem die Sicherheitsbereiche. Jetzt haben Sie sich das Beispiel Osama Bin Laden vorgenommen, dann nehme ich mal den Herrn Bin Laden mit einer saudischen Privatpilotenlizenz – ich habe übrigens nachgeguckt, für den ICAO-Schein in Saudi-Arabien ist keine Art von Überprüfung notwendig – der kommt aus der Luftseite angefliegen, dann sind wir uns – glaube ich – beide einig, dass da die ZÜP keinen Unterschied macht, ob er sie hat oder nicht. Also, da macht es wahrscheinlich keinen Unterschied, der kann da landen, er kann da fahren, er kann da im Sicherheitsbereich des Vorfeldes agieren wie er möchte – ich glaube – da gibt es einfach keinen Unterschied. Was aber mal spannend ist und da würde mich interessieren: Wenn man das von der Landseite aus betrachtet und Sie haben ja beschrieben, welche Sicherheitsbereiche und welche sozusagen Mehrstufigkeiten es gibt in der Luftsicherheit, von der Landseite aus gesehen, um die Sicherheitsbereiche eines Flughafens zu schützen. Und es geht ja auch um andere Themen hier, z. B. wie der Sicherheitsbereich mit Boarding-Kontrollen, Passkontrollen betrieben wird. Vielleicht beschreiben Sie mal, wie das ist, wenn ein Privatpilot in einem Flughafen in Bayern sozusagen von der Landseite her den Sicherheitsbereich betritt. Geht der da einfach rein, unbehelligt oder werden da noch andere Prüfverfahren gemacht? Das heißt, nur damit einfach Klarheit herrscht, was ein Pilot, der sozusagen von der Landseite kommt, machen muss. Oder gibt es da einen Unterschied, den Sie machen zwischen Piloten, die eine deutsche gezückte Lizenz haben oder eine nordkoreanische nicht gezückte ICAO-Lizenz haben, die in den Sicherheitsbereich als Pilot gehen wollen, müssen die andere Prozeduren über sich ergehen lassen? Wie stellen



Sie sicher, dass die Luftsicherheit da gewährleistet ist? Das vielleicht als Frage, einfach mal um zu verstehen, wie Luftsicherheit in der Praxis funktioniert und wo der zusätzliche Gewinn sozusagen der ZÜP in ganz konkret diesem Fall ist.

Die zweite Frage an den Sachverständigen Dörner. Es geht mir nochmal um diesen Punkt der Verhältnismäßigkeit der Eingriffe, also die Frage: Was wird alles herangezogen, um eine ZÜP sozusagen zu befürworten? Und jetzt steht ja im Raum, dass weitere Erkenntnisquellen herangezogen werden, z. B. das zentrale staatsanwaltschaftliche Verfahrensregister, das Erziehungsregister. Für Sie jetzt als Anwalt: Wie kann sich eine betroffene Person in solchen Fällen wehren, wenn ihr aufgrund von Einträgen in solchen Registern die Zuverlässigkeitsüberprüfung versagt wird? Ganz konkret, ein Segelflieger, der ja wahrscheinlich gar nicht auf dem Münchener Flughafen landen will, sondern irgendwo auf einem Grasplatz ohne Sicherheitsbereich 99,9 Prozent seiner Zeit verbringt, wenn dem jetzt sozusagen seine ZÜP nicht erteilt wird und er seinen Motorsegler nicht mehr fliegen darf, weil er im Erziehungsregister möglicherweise einen Eintrag hat, wie kann der sich in der Praxis dagegen wehren aus Ihrer anwaltlichen Sicht? Das würde mich schon mal interessieren. Und die halbe Frage nehme ich mir dann, weil Sie sich auch erlaubt haben, Frau Vorsitzende, vier Fragen in diesen zwei Runden zu stellen, deswegen nehme ich mir gerade mal die halbe Frage, weil die Frage war: Kann man so eine Privatpilotenerlaubnis überhaupt abschaffen? Da ist eher die Frage, ob man sie überhaupt einführen muss, weil europarechtlich ist sie gar nicht vorgesehen. Es gibt ja die betriebliche Zuverlässigkeitsüberprüfung.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Also, ich gestatte Ihnen selbstverständlich die halbe Frage, will aber mal klarstellen, dass die Vorsitzende grundsätzlich immer auch Fragen stellen darf, das nur nicht immer in Anspruch nimmt. So, Herr Dr. von Notz.

Abg. **Dr. Konstantin von Notz** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ja, so wie die Opposition das Recht hat, auch mal keine Frage zu stellen. Ich fühle mich sehr gut unterrichtet und danke den Sachverständigen.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Das ist aber eine Zeitersparnis jetzt hier. So, jetzt geht es in umgekehrter Reihenfolge, wir fangen mit Herrn

Dr. Schaefer an.

SV **Dr. Christoph Schaefer** (Director Aviation Security (Regulatory, Compliance) Deutsche Lufthansa AG, Frankfurt am Main): Sehr gerne. Also, ich würde die Frage von Herrn de Vries vorziehen, weil sie ein Stück kürzer in der Beantwortung ist. Lufthansa selber als Fluggesellschaft ist wahrscheinlich nicht ganz repräsentativ, weil Großkunde bei der Bezirksregierung Düsseldorf aufgrund des Sitzes in NRW. Deshalb habe ich jetzt auch keine Durchschnittszahlen parat. Im Großen und Ganzen läuft es aber im Regelfall mit adäquaten Zeiten ab. Was nicht bedeutet, dass wir durch die Digitalisierung, die hier verfolgt wird mit dem Entwurf, nochmal Zeit gewinnen, die durchaus in bestimmten Bereichen benötigt wird. Wo der Effekt nochmal deutlicher zu sehen ist, ist in der Logistik. Da ist Lufthansa Cargo engagiert. Da geht es um die Zusammenarbeit mit Zulieferern, es geht um Kunden und da ist doch deutlich, sind doch viele Stimmen zu hören, die inadäquate Wartezeiten monieren. Also von daher kommen wir doch einen deutlichen Schritt weiter, wenn wir hier das Ganze ein Stück weit vom händischen Verfahren ablösen.

Zur zweiten Frage. Also, mir scheint es, als ob der Kern der Diskussion gar nicht darum geht, ob es abstrakt keine Gefährdung durch Privatpiloten gibt oder um die Rechtsfrage, ob es eine abschließende Regelung zur Zuverlässigkeitsüberprüfung im europäischen Recht gibt. Sondern der Kern lautet eher, ob im aktuellen Verfahren die Regelvermutung, die Annahme, dass man aus vergangenen Straftaten künftig die Unzuverlässigkeit prognostiziert, zutrifft. Das steht doch eigentlich im Kern der Debatte. Und das noch nicht mal in diesem Entwurf, sondern – wenn mich nicht alles täuscht – ist es schon seit 2017 so, dass man mit einer Regelvermutung arbeitet. Das Gesetz selber lässt durchaus auch Luft zum Atmen. Also, das ist eine Regelvermutung, das heißt, die Sonderfälle, die hier genannt sind, der beleidigende Ehemann oder derjenige, der da Insolvenzstraftaten begeht – ohne, dass ich jetzt selber natürlich die Verwaltungserfahrung habe –; ich denke schon, dass der Rechtsrahmen die Luft zum Atmen bietet, um solche Fälle auch adäquat zu behandeln. Warum tut man das eigentlich? Die Frage muss man stellen. Weil man sagt, jemand, der im strafrechtlichen Bereich solche Verfehlungen hat, daraus schließt man, dass er sich generell nicht an Regeln hält oder zumindest weniger die



Neigung dazu hat. Darauf kommt es hier im Kern an. Es gibt den Innentäter, der selber Terrorhelfer ist. Da sind natürlich andere Erkenntnisse wichtiger. Aber es gibt durchaus den, der aus anderen Beweggründen - vielleicht noch nicht mal vorsätzlich - Tür und Tor öffnet. Erpressbarkeit ist z.B. genannt. Aber es gibt auch den einfachen Verstoß gegen andere Regeln dort. Das ist die Ratio dahinter. Insofern ist es berechtigt zu sagen: Ja gut, die genannten Fälle sind Suizidfälle. Sie sollen aber auch das Potential der Schäden verdeutlichen. Das ist dann ein Modus, aber ob jemand in suizidaler Absicht ein Flugzeug entwendet in Seattle, oder weil er damit einen Anschlag begehen will, das ist erstmal nur eine Varianz. Die Rechtsfrage, ob der nationale Gesetzgeber tatsächlich die Luftsicherheitszuverlässigkeit noch regeln kann, die würde ich sehr eindeutig bejahen. Da geht selbst der EU-Rechtsrahmen von aus. Schon vom Wortlaut her weist er darauf hin. Das ist auch von keiner Stelle jemals in Abrede gestellt worden. Man sieht es auch umgekehrt daran, dass die Behörden Überprüfungen aus anderen Mitgliedstaaten gar nicht anerkennen. Zumindest ist das die Praxis des LBA. Von der Warte aus muss es natürlich auch möglich sein, dass man so eine Anforderung in Deutschland aus eigenen Sicherheitsüberlegungen heraus stellt und sie dementsprechend auch überprüfen muss. Wenn das freisteht und man gar nicht die Möglichkeit hat, das z.B. durch einen Lizenzwiderruf zu tun, dann verpufft es in der Praxis. Lange Rede, kurzer Sinn: Die Überprüfung ist aus Sicherheitssicht notwendig. Die Frage ist, ob man wirklich bei den konkreten Einzelfällen nicht auch den Spielraum nutzt, den einem das Gesetz dort gibt.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank, dann käme Herr Krummen.

SV **Arnd Krummen** (Gewerkschaft der Polizei – Bundespolizei, Hilden): Ja, vielen Dank auch nochmal für die Frage. Die ist ja schon in der ersten Runde gelaufen. Also, derzeit ist es ja möglich, ohne Identitätsüberprüfung in den Sicherheitsbereich hereinzukommen. Das heißt, jeder kann mit einer Bordkarte oder mit einer fremden Bordkarte, ohne seinen Ausweis vorgelegt zu haben, in diesen Sicherheitsbereich rein. Das ist aus unserer Sicht so nicht in Ordnung. Die Frage warf sich schon mal konkret 2015 auf, nach dem suizidalen Flugzeugabsturz Germanwings in den Alpen. Wir haben uns unmittelbar damit auch befasst. Da kam uns eben

auch sicherlich aus wirtschaftlichen Gründen und Aspekten heraus der Gedanke, zu sagen: Im Ablauf einer Luftsicherheitskontrollstelle ist ein Zeitfaktor. Dort arbeiten Menschen, die auch sicherlich legitimiert werden könnten, sofern sie Bundespolizeibeschäftigte sind. Denn es handelt sich hierbei um eine Identitätsfeststellung bei dem Abgleich, und wir haben eben – die meisten von uns fliegen im Bereich des Wanneneinweisers – die Möglichkeit, unmittelbar vor dieser Luftsicherheitskontrollstelle eben genau diesen Abgleich zu machen. Ich glaube es wäre zu viel verlangt, an jeder Maschine durch die Fluggesellschaften selber nochmal diesen Abgleich durchzuführen und ich hätte auch rechtliche Bedenken dahinter. Aber ich teile auch die Auffassung von Herrn Büchner. Dann wird es etwas schwieriger. Hinter der Luftsicherheitskontrollstelle könnte dann nochmal ein Tausch stattfinden. Aber eins ist auf jeden Fall durch die Maßnahme, die durch uns so vorgeschlagen ist, sichergestellt, dass eben jeder auch nachvollziehbar ist, der den Luftsicherheitsbereich oder den Sicherheitsbereich an den Flughäfen betreten hat. Das ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht der Fall. Da können wir uns ganz viele Gedanken machen über Zuverlässigkeitsüberprüfung von fliegerischem Personal oder eben Mitarbeitern. Aber solange dort eben niemand kontrolliert wird momentan, also ein Abgleich zwischen Identität und Bordkarte stattfindet, sollte diese Lücke schon mit geschlossen werden an der Stelle.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ja, vielen herzlichen Dank. Dann Herr Dörner, bitte.

SV **Frank Dörner** (Rechtsanwalt und Inhaber von air-law.de, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Luftfahrtsachverständiger, München): Um eines vorwegzuschicken. Ich möchte nicht falsch verstanden werden dahingehend, dass ich Zuverlässigkeitsüberprüfungen für per se unnötig oder nicht geeignet halte, um die Luftsicherheit zu befördern. Ich habe nur – das ist das, was ich vorher ausgeführt habe – darauf einen Hinweis gegeben, dass Europa bereits ein Instrumentarium dafür geschaffen hat und das war vorher schon da, auch vor Einführung eines europäischen Rechts zur Erteilung von Pilotenlizenzen. Es wird die Eignung als Luftfahrer hinterfragt und zu dieser Eignung gehören neben den praktischen und theoretischen Fähigkeiten eben auch medizinische, psychologische (suizidale) Geschichten und eben auch die Frage: Sind Vorstrafen bekannt? Ist diese Person, die sich hier anschickt,



ins Cockpit zu kommen, geeignet, charakterlich geeignet, ein Luftfahrzeug zu führen? Da ist das Luftsicherheitsgesetz später on top gekommen. Bitte verstehen Sie mich, insbesondere Frau Vorsitzende, nicht falsch. Ich möchte diese Überprüfung oder die Einschätzung der Lizenzbehörden nicht in Abrede stellen. Es wurde nur über die Verordnung 300/2008 ein zweites Instrumentarium geschaffen, insbesondere für die Infrastrukturseite. Dort wurde in einer sehr schematischen Vorgabe beschlossen, wie eben nicht fliegendes Personal zu überprüfen ist.

Und jetzt greife ich das auf, was der Kollege Dr. Schaefer zu Recht gesagt hat. Es entlarvt sich ein wenig an der Diskussion, die eigentlich richtigerweise schon 2017 hätte geführt werden sollen: Darf diese Regelvermutung dort drinstehen? Ich meine, nein. Weder für Piloten, noch für das Personal, das in der Infrastruktur tätig ist. Diese Luft, die Sie beschrieben haben, gibt es nämlich tatsächlich nicht in der Rechtsauslegung. Herr Höferlin – das war die zweite Frage, entschuldigen Sie bitte, ich komme auf Ihre auch noch gleich – hat mich gefragt, wie sich denn jemand dagegen wehren kann, dass die Luftsicherheitsbehörde, also die Verwaltung, feststellt aufgrund z.B. von Einsicht in das Verfahrensregister der Staatsanwaltschaft, dass die Person unzuverlässig sei. Sie müsste gegen diesen Verwaltungsakt vorgehen. Dieser Absatz 12 des geänderten § 7 Luftsicherheitsgesetz sieht nun vor, dass die aufschiebende Wirkung entfällt. Das heißt, er kann sich mit einer Klage noch nicht einmal mehr gegen die Einschätzung der Verwaltung wehren, dass diese Person unzuverlässig ist. Er muss im einstweiligen Rechtsschutz vor ein Verwaltungsgericht gehen, das dann nur noch summarisch überprüft, ob das Vollzugsinteresse der Öffentlichkeit höher wiegt als das Einzelinteresse an der Aussetzung der Vollziehung des Betroffenen. Es gibt keine einzige Entscheidung in Deutschland, die das zugunsten des Betroffenen entscheiden würde. In dem darauf folgenden Hauptsacheverfahren, was dann vielleicht irgendwann mal in zwei Jahren abgeschlossen ist, gibt es auch keine einzige Entscheidung, die dieses Interesse zugunsten des Antragstellers, des Betroffenen aussprechen würde. Das halte ich für eine deutliche Verkürzung des Rechtsschutzes. In der Gesamtschau dessen, was wir jetzt in einem materiell rechtlich sehr guten Luftsicherheitsgesetz haben, wenn es noch Stellschrauben gäbe, um tatsächlich diese rechtliche Luft, die Sie zitiert hatten,

zu lassen, wenn wir das nutzen würden, diese Diskussion um diese Erneuerung des Gesetzes, dann wären die Widerstände da wahrscheinlich deutlich geringer. Sie hatten gefragt, wie denn so eine Regelvermutung abgeändert werden soll. Das wäre sehr leicht. Es ist die Luftverkehrsgefährdung, es sind Straftaten gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung, es sind Gewalttaten und ähnliches, die in so einen Katalog reingehören. Aber eben nicht Insolvenzrecht, nicht Sozialabgabenrecht, nicht Steuerrecht und ähnliches.

Auf Ihre Frage. Sie sprachen von 100 bis 200 Near-Misses in Deutschland. Ja, tatsächlich gibt es das immer wieder. Aber das sind genau eben Fälle, die überhaupt nicht den Bereich Security, also hier das Luftsicherheitsgesetz betreffen, sondern den Bereich Safety. Sie haben die Ausbildung angesprochen. Sie haben angesprochen, ob Fahrlässigkeit, ob Alkohol eine Rolle gespielt hat, eine medizinische Frage. Das sind aber alles Dinge, die eben in den Bereich Safety gehören, genau in die Verordnung 1178/2011. Also die Ausbildung und auch die Einschätzung der Lizenzbehörde, ob so eine Person geeignet, auch charakterlich geeignet ist, ein Luftfahrzeug zu führen. Das macht im Übrigen nicht nur eine deutsche Behörde, das machen selbstverständlich auch sämtliche andere europäische Behörden. Also, wenn ich vorher darauf verwiesen habe, dass in den anderen Mitgliedstaaten eine solche Zuverlässigkeitsüberprüfung nicht vorgesehen ist, dann heißt das nicht, dass diese anderen europäischen Mitgliedstaaten nicht ebenfalls genau diesen Augenmerk auf die charakterliche Eignung und auf medizinische Dinge legen würden bei der Beurteilung, ob jemand zum Führen eines Luftfahrzeuges geeignet ist oder nicht.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ja, vielen herzlichen Dank. Damit ist das auch noch einmal – glaube ich – hinreichend allen jetzt klargeworden. Jetzt kommen wir als nächstes zu Herrn Prof. Däubler.

SV **Prof. Dr. Wolfgang Däubler** (Universität Bremen): Die Frage wurde gestellt, ob die Ausnahme der Privatpiloten überhaupt verfassungskonform wäre oder nicht. Der Gesetzgeber hat grundsätzlich ein Ermessen, wie und mit welchen Mitteln er das Ziel der Luftsicherheit verfolgen will. Er kann daher sowohl, was den zu überprüfenden Personenkreis angeht, als auch, was die Kri-



terien der Überprüfung betrifft, sehr unterschiedliche Regelungen treffen. Er muss nur in sich konsequent sein. Wenn er in weiten Bereichen selbst die Reinigungskräfte überprüft, dann wäre es ein Abweichen von den selbst gewählten Prinzipien, wenn Privatpiloten ausgenommen würden. Wir werden wahrscheinlich durch Herrn Büchner erfahren, wie es denn in der Praxis zugeht. Dabei muss man auch an die Akzeptanz von Überprüfungen denken. Um es am Beispiel zu verdeutlichen. In den Anfangsjahren der Zuverlässigkeitsüberprüfung, d. h. in der Zeit unmittelbar nach Nine Eleven, war ich als Referent auf einem Seminar mit Betriebsräten aus Flughafengesellschaften. Die Überprüfung als solche wurde nicht in Zweifel gezogen. Empörung löste aber die Tatsache aus, dass auf der einen Seite alle Beschäftigten der Flughafengesellschaften und der Zulieferer, soweit sie aufs Gelände kamen, überprüft wurden. Auf der anderen Seite blieben aber private Segelflieger mit Motor, die ja auch auf das Flughafengelände kamen, ausgenommen. Das hat wirklich Empörung ausgelöst. Auch dies sollte der Gesetzgeber bei einer Ermessensentscheidung berücksichtigen. In bestimmte Menschen besteht von vorne herein so viel Vertrauen, dass kein Überprüfungsbedarf gesehen wird, während andere, die genauso anständig sind, in die Überprüfungsühle geraten. Dazu kommt der Eindruck, dass die Privatflieger natürlich zu den vermögendere Mitgliedern der Gesellschaft gehören, während dies bei den normalen Flughafenbeschäftigten und erst recht den Reinigungskräften nicht der Fall ist. EU-rechtlich sehe ich keine Hindernisse. Das Sicherheitsrecht ist in weitestem Umfang nationales Recht geblieben. Das gilt etwa auch für das Datenschutzrecht. So wird etwas das SÜG durch die Datenschutzgrundverordnung nicht unmittelbar beeinflusst, Die nationale Sicherheit ist vom EU-Recht grundsätzlich ausgenommen.

Dann war da die Frage nach der Regelvermutung und dem Verfahrensregister. Die Schwierigkeit, die wir bei vielen Zuverlässigkeitsüberprüfungen haben, liegt darin, dass es sich im Grunde eingebürgert hat, die Unschuldsvermutung nicht mehr so ganz ernst zu nehmen. Nehmen Sie das arbeitsrechtliche Beispiel der sogenannten Verdachtskündigung. Bei ihr besteht der Verdacht einer strafbaren Handlung oder einer schweren Pflichtverletzung gegenüber dem Arbeitgeber, und das allein ist ein Grund für eine Kündigung, die in der Regel

eine fristlose ist. Sie wird dann allenfalls nachträglich korrigiert, wenn sich der Verdacht als unzutreffend herausstellen sollte. Aber im Prinzip geht man zunächst einmal davon aus, dass das Vertrauen so weit erschüttert ist, dass man mit diesem Menschen nicht mehr zusammenarbeiten kann. Das halte ich für sehr fragwürdig, aber dieser Grundsatzes hat sich in der Rechtsprechung als absolut herrschend herausgebildet. Im Bereich des Luftverkehrs sind wir in der Situation, dass es nicht allein um das Vertrauen im einzelnen Arbeitsverhältnis geht, also um die Frage, ob der Arbeitgeber weiter mit jemandem zusammen arbeiten will, der möglicherweise etwas völlig Falsches oder Schlimmes gemacht hat. Hier steht vielmehr auch und primär ein Allgemeininteresse in Frage, dass die Luftsicherheit gefährdet sein könnte, weil jemand Anschläge plant oder andere Schädigungen beabsichtigt. Ein Verdacht wiegt hier sehr viel schwerer als fast alle Vorgänge, die zu einer Auflösung des Arbeitsverhältnisses führen. Meines Erachtens kann man sich diesem Problem nur in der Weise halbwegs vernünftig nähern, dass man den Verdacht eingrenzt. Man sieht nicht jedes beliebige mögliche Fehlverhalten als genügend an. Erstens muss sich der Verdacht auf konkrete Tatsachen, nicht auf bloße Vermutungen und Gerüchte stützen. Das „schlechte Gefühl“, das man beim Umgang mit einem Arbeitskollegen hat, genügt nicht. Der Verdacht muss zum Zweiten schwerwiegend sein und sich drittens auf Dinge beziehen, die für die Luftsicherheit von Bedeutung sind. Nur solche Verdachtsmomente können dann eine Rolle spielen. Unter solchen Umständen lässt sich auch darüber reden, dass die Zuverlässigkeit wegen eines Verdachts und nicht nur wegen eines erwiesenen Delikts verneint wird. Wenn sich später der Verdacht als unberechtigt erweist, muss man Wiedergutmachung üben. Das ist bisher leider noch nie wirklich diskutiert worden. Aber es wäre notwendig, genau wie bei der Verdachtskündigung die Situation zu bereinigen: Der Betroffene wird wieder so behandelt, als hätte nie ein Verdacht vorgelegen. Hatte er Nachteile in seiner beruflichen Entwicklung, sind diese im Rahmen des Möglichen auszugleichen. Also kann er auch wieder als Pilot oder als Angestellter einer Flughafengesellschaft eingesetzt werden. Derzeit sehe ich keine andere Lösung.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann macht den Schluss in der Runde Herr Büchner.



SV Ltd. MinR Uwe Büchner (Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr, München): Ich nehme als Erstes Stellung zu der Frage von Herrn de Vries, ist die Digitalisierung von ZÜP-Anträgen wünschenswert und zielführend? Ein eindeutiges Ja. Die Tatsache, dass wir mit diesen relativ kurzen Bearbeitungszeiten bei Vorgängen ohne Erkenntnissen aufwarten können, hat schon seinen Hintergrund darin, dass wir schon unglaublich viel, was zu beschleunigen und zu digitalisieren war, in Bayern beschleunigt haben. Wir haben z.B. den Austausch zwischen diesen Behörden – vom Luftamt an das Landeskriminalamt, vom Luftamt an den Verfassungsschutz – alles schon digitalisiert gemacht. Dadurch haben wir uns alleine sechs bis sieben Tage Postlaufzeit eingespart und die kommen den Betroffenen zugute. Auch die Eingabe eines Zuverlässigkeitsüberprüfungsantrags ist partiell digitalisiert. Ich will das einschränken, um auch zu zeigen, wo die Grenzen der Digitalisierung liegen. Wenn Sie heute an einem Flughafen in Bayern arbeiten wollen, dann brauchen Sie einen Flughafenausweis und wenn sie diesen Flughafenausweis beim Flughafen beantragen, dann füllen Sie ein Formular digital aus und dieser digitale Vorgang stößt dann bereits die Zuverlässigkeitsüberprüfung an. Das völlig frei zu machen, also quasi ins Internet eine Maske zu stellen und jeder kann einen Zuverlässigkeitsüberprüfungsantrag stellen, das wollen wir gar nicht. Denn wir wollen nicht, dass Personen auf Prognose, vielleicht einmal an einem Flughafen arbeiten zu wollen, sich eine Vorrats-ZÜP holen und wir Arbeiten und Grundrechtseingriffe für Leute machen, die überhaupt keinen ernsthaften Bedarf an so einem Zuverlässigkeitsüberprüfungsantrag haben. Da gibt es teilweise Vereine, die an Bundeswehrstandorten sitzen und da dürfen die Angehörigen nicht mehr rein, um den Papa beim Fliegen zu begleiten, es sei denn, sie haben eine ZÜP. Dann wollen die von uns eine ZÜP haben und wir sagen: Ihr fallt gar nicht unter den Kreis der Betroffenen, die so etwas anstoßen können. Das wollen wir auch weiterhin so halten. Da wollen sich Menschen mit dem positiven Beiwerk: Ich habe eine bestandene ZÜP, schmücken und bei der Bewerbung Gutpunkte machen. Das wollen wir nicht. Also das sind dann Fälle, in denen die Digitalisierung einem frei zugänglichen Zugang für die ZÜP-Überprüfung Grenzen setzt. Ich hoffe, dass das soweit ein bisschen hilfreich war.

Herr Ehrhorn, ich kenne diese Ausführungen der

AOPA auch. Die AOPA setzt damit ein Stückweit auf informelle Selbstkontrolle an Flughäfen. Am Camping-Platz gibt es das auch, da gibt es einen Camping-Platz Vermieter und der passt auf, dass alle in das System hineinpassen. Ich will auch nicht ausschließen, dass der saudi-arabische Privatflieger, den Herr Höferlin angesprochen hat, in Frankreich, weil er irgendwie Stirnrundeln auslöst, einer nachrichtendienstlichen Untersuchung unterzogen wird. Aber was Herr Höferlin meint ist, dass es tatsächlich in Europa, soweit mir bekannt, in keinem anderen Land eine flächige Überprüfung von Privatpiloten, also der eigenen Landsleute gibt. Das muss man so konzedieren. Allerdings muss ich Herrn Höferlin Wasser in den Wein gießen und Ihnen Recht geben. Die EU sieht das - anders als Herr Dörner sagt – als völlig getrennte Welten an. Ich sitze im Regulierungsausschuss der EU-Kommission. Die EU hat die letztjährige ZÜP-Änderung auch zum Anlass genommen, eine ZÜP für Piloten einführen zu wollen. Das Problem war nur, dass der Weg, der für die anderen europäischen Mitgliedstaaten zu gehen war – diese ganzen diversen ZÜP-Verschärfungen, die die EU jetzt wollte – so weit war, dass man auf dem Weg dorthin Kompromisse machen musste. Ich sage mal, mit Bismarck, Politik ist die Kunst des Möglichen. Irgendwann in einem Entwurfsstand ist die ZÜP für Piloten rausgeflogen. Aber in den ersten Entwürfen für die EU-Background-Check-Anforderungen war die ZÜP genauso drin. Das ist für mich ein Zeichen, dass auch die EU in diese Richtung denkt. Ob das wieder kommt, wenn man sich erst einmal mit dem jetzigen erreichten Verfahrensstand gesettelt hat, dass weiß ich nicht. Ich bin kein Hellseher. Aber die EU denkt auch an so etwas und sieht das problemlos als Paralleluniversum an.

Jetzt zum Thema Katalogstraftaten versus Regelvermutung. Wir selber haben sehr daran gearbeitet, diese Regelvermutung zu bekommen, und zwar warum? Ich darf nochmal einen Rückblick machen – jetzt bin ich sehr offen – einen Rückblick machen auf 2001. Nach 2001 haben alle Sicherheitsbehörden ihre Bestände ausgekübelt, haben uns Scientologen und alles Mögliche an Merkwürdigkeiten benannt und uns das als Zuverlässigkeitsüberprüfungsbehörde vor die Füße geworfen und gesagt: Jetzt prüft mal, ob die am Flughafen arbeiten dürfen. Bei der allgemeinen Kriminalität haben wir folgendes gemacht. Wir sind ja nur Beamte. Wir haben



angefangen und haben einen Fall mit 80 Tagessätzen genommen und gesagt, für den gibt es keine großen Ausnahmetatbestände, den erklären wir jetzt einmal für unzuverlässig. Dann landeten wir vor Gericht. Rechtstaatlich wird da ja alles überprüft. Wir zahlen auch Schadenersatz, wenn wir Unrecht tun. Und dann haben wir gewonnen. Und so haben wir die Schraube angezogen. Unmittelbar nach 2001 landeten wir bei weit unter 60 Tagessätzen und haben dafür ein VGH-Urteil in Bayern gekriegt: Jawohl, da bestehen Zweifel an seiner Zuverlässigkeit und es war richtig, dass ihr den rausgeholt habt. Das heißt, wir haben zu unserem eigenen Schutz ständig ausprobiert, quasi die Schraube immer enger zu ziehen und immer mehr zu eskalieren und immer mehr zu schauen, geht's noch. Geht's noch? Wo findet das Gericht sein Ende, dass der jetzt nicht mehr zuverlässig, sondern unzuverlässig ist. Je weiter der 11.9.2001 wieder vorbei war, desto mehr hat der Radierer auch in den Köpfen von den Juristen in den Verwaltungsgerichten eingesetzt und es gab plötzlich wieder Entwicklungen, 80 Tagessätze, 70 Tagessätze, 90 Tagessätze durchgehen zu lassen. Von einem Bundesland zum anderen Bundesland gab es dann auch plötzlich gravierende Unterschiede. Das sollte nicht sein. Sondern wir waren der Meinung, es kann ein Katalogtatbestand sein, es kann eine Regelvermutung sein. Egal wie, aber es soll möglichst einheitlich sein in unserem Land, dass man in dem einen Bundesland nicht schlechter gestellt ist als in dem anderen Bundesland. Die Frage, was Sie haben wollen, müssen trefflich Sie entscheiden. Das haben Sie 2017 in unserem Sinne mit der Regelvermutung entschieden. Es soll gerecht sein, das war die Hauptsache. Das ist die Herleitung für diese Regelvermutung.

Jetzt zur saudi-arabischen Lizenz. Also, es kommt jemand aus Saudi-Arabien mit seinem Motorsegler nach vielem Auftanken in München an. Der landet in München an einem Verkehrsflughafen. Wir fangen mal mit einem Verkehrsflughafen an. Die EU schreibt neuerdings vor, dass solche Ankünfte von allgemeiner Luftfahrt wie Drittlands-Ankünfte – Saudi-Arabien ist sowieso Drittland, nicht EU – behandelt werden müssen. Das heißt, da fährt jemand mit dem Mercedes-Bus nach draußen, sammelt ihn ein und bringt ihn unter Bewachung auf die Landseite. Das heißt, er führt in unter Geleit von der Luftseite auf die Landseite hinaus. Der darf sich nicht frei bewegen. Wenn er dann wiederkommt,

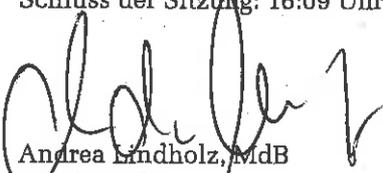
wird er einer Beschäftigtenkontrolle unterzogen - Crews laufen unter Beschäftigte - die im Wesentlichen identisch ist mit einer Passagierkontrolle. Er darf nur Flüssigkeiten mitnehmen. Dann wird er wieder von dem Flughafen München im Mercedes-Bus zu seinem Flieger gekarrt und von dort aus darf er dann wegfliegen. Er ist kontrolliert und er wird begleitet bis zum Flugzeug. Was er nicht darf, er darf sich nicht frei auf diesem Gelände bewegen. Wenn er jetzt eine ZÜP hat und hat in München im Hangar ein Flugzeug stehen, dann erwirbt er damit auch die Berechtigung einen Flughafenausweis zu erhalten und wenn er dann will, dann kann er mit dem Flughafenausweis – selbstverständlich auch nach entsprechender Beschäftigtenkontrolle – zu seinem Flieger gehen, den Ölstand nachmessen und dann doch wieder heimgehen und wiederkommen und die Sitze saugen, sooft er will. Also, der Unterschied für ihn ist, dass er sich als Inhaber eines Flughafenausweises frei bewegen kann, während die anderen begleitet raus und nach Kontrolle wieder begleitet zum Flieger transportiert werden. Eines muss ich jetzt loswerden, weil Sie gefragt haben, was der Gewinn der ZÜP ist. Es brennt mir auf der Seele, weil das niemand versteht. Die EU versteht unter Flughäfen etwas Anderes als Deutschland. Deutschland sagt Flughafen zu einem Gebilde, das einen großen Bauschutzbereich hat. Das erscheint jetzt vielleicht marginal. Die EU sagt Flughafen zu allem, was eine §-6-Erlaubnis hat, also einen regelmäßigen Flugbetrieb machen zu dürfen. Wenn es nach der EU ginge, wäre das Thema Zaun, Bestreifung, Ausweiskontrolle, alles das, auf alle nach § 6 genehmigten Kleinflugplätze anzuwenden. Jetzt sieht die EU ein, dass man mit diesen völlig überzogenen Maßnahmen mit Kanonen auf Spatzen schießt und erlaubt den Mitgliedstaaten, ein vernünftiges System der Absicherung von diesen Kleinflugplätzen zu liefern. Für dieses vernünftige System der Kleinflugplätzeabsicherung ist die ZÜP ein geradezu fantastisches Mittel, mit minimalem Eingriff – anders als bei der stationären Anlage Flughafen München – nicht von der Anlage her, sondern von der Person her zu denken und der Anlage größere Drangsal zu ersparen. Als dieser wahnsinnige Motorseglerführer in Frankfurt gekreist ist, hat man tatsächlich die Frage erhoben, ob man Herzogenaurach – den Verkehrslandeplatz – einzäunen muss. Dann haben wir exemplarisch einmal durchgespielt, was das kostet. Das kostet Einmalkosten, damals – 2003 – 500.000 Euro und



es kostet dauerhafte Kosten von 300.000 Euro für die Bestreifung und Bewachung. Wenn wir das tun würden, dann hätten die Piloten ihren freien Willen, dass sie sich nicht ZÜP'en lassen müssen. Aber dann würde es keinen Flugplatz mehr geben, der noch existiert, auf dem sie fliegen können. Das versuchen wir den Piloten immer begreiflich zu machen. Dass das bei weitem das kleinere Übel ist. Die ZÜP ist der Gewinn, dass ihnen viel größere Sicherheitsmaßnahmen an ihren Kleinflugplätzen erspart bleiben.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): So, vielen herzlichen Dank. Ob Sie jetzt Herrn Höferlin überzeugt haben, weiß ich nicht, er lächelt noch. Ich möchte mich ganz herzlich bei Ihnen bedanken für die ausführlichen Beantwortungen auch unserer Fragen, vielen Dank auch nochmal, dass Sie gekommen sind und ich wünsche allen noch eine gute Woche.

Schluss der Sitzung: 16:09 Uhr



Andrea Lindholz, MdB
Vorsitzende

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache

19(4)438 A

Stellungnahme

Ltd. MinR Uwe Büchner

Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr, München

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich freue mich über die Gelegenheit, das Thema Zuverlässigkeitsüberprüfung aus der Sicht eines bayerischen Luftsicherheitsverantwortlichen mit Ihnen erörtern zu können.

Die Zuverlässigkeitsüberprüfung nach § 7 Luftsicherheitsgesetz – kurz ZÜP genannt – ist neben der Passagier- und Gepäckkontrolle (§ 5 Luftsicherheitsgesetz), den Eigensicherungspflichten der Flughäfen (§ 8 Luftsicherheitsgesetz) sowie den Eigensicherungspflichten der Luftverkehrsgesellschaften (§ 9 Luftsicherheitsgesetz) die vierte tragende Säule der Luftsicherheitsarchitektur in Deutschland. Mit Ausnahme der Eigensicherungspflicht bei Luftverkehrsgesellschaften hat Bayern in jedem der genannten Bereiche Zuständigkeiten und vollzieht diese Aufgaben mit unserem Ministerium sowie -im nachgeordneten Bereich- mit zwei Luftämtern, die bei den Bezirksregierungen angesiedelt sind. Auf der Basis dieses Gesamtüberblickes lässt sich feststellen, dass in Deutschland das Thema ZÜP bereits heute hervorragend geregelt ist und akribisch vollzogen wird.

Der **Gesamtbestand** an Personen in der Zuverlässigkeitsüberprüfung in Bayern umfasst rd. 140.000 Antragsteller. **Im Jahr 2019** wurden ca. 27.000 Neu- und Wiederholungsüberprüfungen von den beiden Luftämtern abgewickelt. Hierfür sind dort insgesamt 10,5 Mitarbeiter bzw. Vollzeitäquivalente eingesetzt. Die **durchschnittliche Bearbeitungszeit** eines Zuverlässigkeitsüberprüfungsantrags ohne Erkenntnisse beim Betroffenen liegt bei ca. 7 Tagen.

Die ZÜP, insbesondere von Flughafenmitarbeitern, gewinnt gegenwärtig an Bedeutung, da Terroristen verstärkt versuchen, durch Rekrutierung von sogenannten **Innentätern** die in der Vergangenheit immer weiter verschärften Passagier- und Gepäckkontrollen zu umgehen. So waren z.B. bei dem Anschlag auf Daallo Airlines Flug 159 im Februar 2016 in Mogadischu und vermutlich auch beim katastrophalen Anschlag auf den Metrojet-Flug 9268 über der Sinai-Halbinsel im Oktober 2015 Flughafenbeschäftigte als Innentäter beteiligt. Diese Terroranschläge und weitere nachrichtendienstliche Erkenntnisse nach den Anschlägen auf Charlie Hebdo in Frankreich alarmierten die europäischen und amerikanischen Luftsicherheitsbehörden im Hinblick auf das Thema der sog. „background-checks“. Dies führte im letzten Jahr zu einer **verstärkten Beachtung und Regulierung durch die Europäische Kommission**.

Deutschland war durch diese Rechtsänderung kaum betroffen, da wir bereits über ein sehr robustes, funktionierendes System der ZÜP verfügen.

Aber auch was schon gut ist, kann noch besser werden!

Darauf zielt der vorliegende Gesetzentwurf ab. Neben einer noch lückenloseren Informationsbeschaffung durch **Beteiligung der Bundespolizei und des Zollkriminalamtes** am Verfahren sowie der **Auswertung des Erziehungsregisters und des zentralen staatsanwaltlichen Verfahrensregisters** ist die wichtigste angestrebte Neuerung die **Einführung eines eigenen Luftsicherheitsregisters**.

Derzeit ist die **Anerkennung** einer von einer anderen Behörde festgestellten ZÜP ein bürokratisch ausufernder Akt. Lediglich auf die schriftliche ZÜP-Bescheinigung zu vertrauen, die der Betroffene in Händen hält, wäre wegen des Fälschungsrisikos zu kurz gesprungen. Außerdem können sich seit Ausstellung der Bescheinigung Änderungen ergeben haben. In der Vollzugspraxis wird daher **jeder Einzelfall** zwischen den beteiligten Behörden abgeklärt. Darüber hinaus droht auch die Nachberichtspflicht in diesen Fällen leer zu laufen, da im bisherigen System so etwas wie eine „Umzugsmitteilung“ nicht existiert. Ein Register böte nun eine ideale Austauschplattform für derartige, nur verfahrensmäßige, Informationen.

Immer wieder diskutiert wird die Zuverlässigkeitsüberprüfung von Privatpiloten und Flugschülern auf motorisierten Luftfahrzeugen.

Richtig ist einerseits, dass die **physikalische Aufprallenergie** dort verwendeter Luftfahrzeuge und die regelmäßig mitgeführte Treibstoffmenge nicht geeignet sind, größere Schäden an Gebäuden zu verursachen. Zutreffend ist weiterhin, dass -soweit bekannt- in der Europäischen Union **lediglich Deutschland eine ZÜP** dieses Personenkreises vornimmt. Die EU-Kommission hatte im Zuge der Änderung der Vorschriften zur Verschärfung der background-checks zwar zunächst eine Einbeziehung von Piloten in den Entwurfstext aufgenommen, diesen Vorschlag jedoch wegen des anfänglichen Widerstandes der meisten Mitgliedstaaten gegen den Gesamtvorschlag wieder aufgegeben. Ob dieser Aspekt zu einem späteren Zeitpunkt erneut zur Debatte gestellt werden wird, ist ungewiss.

Bayern ist jedoch von der **materiellen Sinnhaftigkeit** der -auch von der Rechtsprechung des Bundesverwaltungs- und Bundesverfassungsgerichtes bestätigten- Überprüfung dieses Personenkreises überzeugt.

Bereits vor Inkrafttreten des Luftsicherheitsgesetzes hat Bayern gestützt auf § 4 des Luftverkehrsgesetzes die Zuverlässigkeit von Piloten und Flugschülern überprüft. Dabei konnten einige Teilnehmer an der **organisierten Kriminalität** in Form von Drogen- oder Menschenhandel oder Geldwäsche buchstäblich „aus dem Verkehr gezogen“ werden. Sehr häufig war

darüber hinaus festzustellen, dass Betroffene wegen Trunkenheits- und anderen Suchtdelikten zwar über keine Fahrerlaubnis mehr verfügten, jedoch weiterhin als Pilot am Luftverkehr teilnehmen wollten, was durch die Prüfung verhindert werden konnte.

Vor allem steht jedoch fest, dass die **Attentäter des 11.09.2001** das Fliegen (neben intensivem Training an Flugsimulatoren) in einer **Flugschule in Florida erlernten**.

Hingegen vermutlich nur in Sicherheitskreisen bekannt ist ein geplanter Anschlag mittels sprengstoffbeladenem Kleinflugzeug auf das Atatürk Denkmal in Ankara, der im Oktober 1998 am Wetter scheiterte. Neben der Bedrohung durch Drohnen (mit und ohne zusätzliche Beladung mit Sprengstoff) ist ein derartiges Anschlagsszenario mittels **Kleinflugzeug auf eine ungeschützte Menschenmenge** z.B. in einem Stadion, auf einem Volksfest oder Weihnachtsmarkt oder auch auf ein zum Startlauf bereitstehendes vollgetanktes Verkehrsflugzeug unter Ausnutzung der Angriffsmöglichkeit aus der dritten Dimension ein nicht zu unterschätzendes Risiko.

Kleinflugplätze sind allgemein nur schwer absicherbar. Ein besonderes Augenmerk stattdessen auf die am Luftverkehr teilnehmenden Piloten zu richten, bietet zwar keine lückenlose Sicherheit, wie der Amokflug eines Motorseglers über Frankfurt 2003 und der Suizid eines Ultraleichtpiloten hier in unmittelbarer Nähe vor dem Reichstag 2005 zeigten. Die Bevölkerung erwartet jedoch im Bereich der Terrorabwehr, dass **alle Möglichkeiten einer Anschlagsschlagsvereitelung konsequent genutzt** werden. Diesem Anspruch sollten wir mit unserer Arbeit gerecht werden!

Haben Sie vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

**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.

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rahmenbedingungen luftsicherheitsrechtlicher Zuverlässigkeitsüberprüfungen (Bundestags-Drucksache 19/16428)

Stellungnahme

I. Der Entwurf im Allgemeinen

Der Entwurf führt zur weiteren Verbesserung der luftsicherheitsrechtlichen Zuverlässigkeitsüberprüfung („ZÜP“), anhand konkreter Erfahrungen, die die Bundesregierung zur Praxis der ZÜP in den letzten Jahren gewinnen konnte.

1. **Abwehr von Innentätern durch die ZÜP**

Die ZÜP ist ein wichtiges behördliches Instrument, um Gefahren für die Luftsicherheit durch Innentäter oder *Insider* abzuwehren. Innentäter sind Personen, die entweder selber mit Aufgaben der Luftsicherheit betraut sind, oder jedenfalls Sonderwissen über die spezifischen Ansätze der Gefahrenabwehr haben, und die gewährte Vertrauensstellung missbrauchen. Bei Anschlägen oder Anschlagversuchen der jüngeren Vergangenheit spielen sie immer wieder eine Rolle, ein Umstand, der auf seine Weise den Reifegrad des Luftsicherheitssystems zeigt. Dies Schutzschild ist für Außenstehende nur schwer zu durchdringen, ein Angriff oder wenigstens dessen Unterstützung von innen scheint häufig notwendig zu sein, wie zwei Beispiele der jüngeren Vergangenheit anhand von Medienberichten zeigen. Oktober 2015, Sharm El Sheikh: Beim Attentat auf den Flug Metrojet 9268 mit 224 Toten soll ein dem IS nahestehender Bodenmitarbeiter den improvisierten Sprengsatz im Flugzeug platziert haben. Februar 2016, Mogadischu: Beim Flug Daallo Airlines 159 zündet ein Passagier nach dem Start des Airbus A321 eine in einem präparierten Laptop verborgene Bombe, die wohl Flughafenpersonal dem Selbstmordattentäter nach Durchlaufen der Sicherheitskontrolle übergeben hatte. Neben solchen extremistisch motivierten Terroranschlägen sind psychisch kranke Einzeltäter nicht zu vernachlässigen. August 2018, Seattle-Tacoma: Ein Bodenmitarbeiter der amerikanischen Regionalfluggesellschaft Horizon Air, der als solcher vollen unbegleiteten Zugang zum Sicherheitsbereich hatte, entwendet eine Turboprop-Maschine für bis zu 78 Passagiere. Er schleppt und lässt das Flugzeug selber an, nach über einer Stunde Flug stürzt er absichtlich über unbewohntem Gebiet ab.

Gesetzgeber, Behörden und Luftfahrtindustrie haben auf diese Herausforderung reagiert. So gilt seit 2018 bei der Lufthansa-Gruppe eine Konzernrichtlinie Innentäter: Die LH-Gesellschaften schulen danach risikobasiert Mitarbeiter zum Insider-Risiko, führen für ausgewählte Mitarbeitergruppen spezifische Bewerbungsverfahren durch, sichern exponierte Betriebsteile mit besonderen Zutrittskonzepten und setzen feste, ausgebildete Ansprechpartner (*Threat Manager*) ein. Auch die ICAO legt im Global Aviation Security Plan vom November 2017 verstärkt Augenmerk auf Insider. Auf europäischer Ebene tritt Anfang 2021 eine Vorgabe in Ziffer 11.1.11 des Anhangs zur Durchführungsverordnung der Kommission 2015/1998 in Kraft, die die Luftverkehrswirtschaft auf Insider-Programme verpflichtet. Die ZÜP mit ihrem hohen Standard nach deutschem Recht sollte als wichtiges Element solcher Programme gesehen werden.

2. ZÜP als Prognoseentscheidung

Die ZÜP nach § 7 LuftSiG bleibt daneben das Kernelement der behördlichen Abwehr in Deutschland, und ihre gezielte Stärkung durch den Entwurf ist zu begrüßen. Solche nationalen Regelungen sind in Ergänzung zu den kürzlich verschärften EU-Vorschriften in der Durchführungsverordnung 2015/1998 weiterhin zulässig.

Mit der ZÜP prognostiziert die zuständige Behörde, ob von der überprüften Person potentiell eine Gefahr für die Luftsicherheit ausgeht. Zweifel fallen dem Überprüften zur Last. Nach dem BVerwG ist nur zuverlässig, wer die Gewähr bietet, jederzeit die ihm obliegenden Pflichten zum Schutz vor Angriffen auf die Luftsicherheit in vollem Umfang zu erfüllen (BVerwGE 121, 257, 262). Die Luftsicherheitsbehörde nutzt für ihre Prognose in einer Gesamtwürdigung die Hilfstatsachen nach § 7 Abs. 1a LuftSiG: alle Vorstrafen jenseits einer Minimalgrenze, laufende oder eingestellte Ermittlungs- und Strafverfahren, extremistische Bestrebungen, Drogen- oder Alkoholmissbrauch, Erpressbarkeit und Identitätstäuschung. Die Orientierung an solchen gesetzlich festgelegten Umständen dient auch dazu, das Verfahren in der Verwaltungspraxis handhabbar zu machen. Die Länder sind in Auftragsverwaltung für die Durchführung der ZÜP zuständig, und damit eine Vielzahl unterschiedlicher Behörden damit befasst.

3. ZÜP als Berufszugangsschranke und Verzögerungsrisiko

Gegenüber dem elementaren Sicherheitsbedürfnis, dem die ZÜP dient, ist sie für Luftfahrtpersonal – Piloten, Flugbegleiter, Bodenmitarbeiter der Flughäfen, Fluggesellschaften und Logistikunternehmen – eine Berufszugangsschranke im grundrechtlichen Sinne. Auch Verzögerungen im Verfahren und in der Erteilung von positiven ZÜP-Bescheinigungen können sich als Zugangshemmnis auswirken, wenn Arbeit- oder Auftraggeber nicht für einen längeren Zeitraum auf Bewerber oder Dienstleister warten (können).

Die Berufszugangsschranke ist ohne weiteres gerechtfertigt, da es um den Schutz hochwertiger Rechtsgüter und insbesondere von Leib und Leben möglicher Anschlagopfer geht (BVerfGE 126, 77, 111f.) Allerdings ist vor dem grundrechtlichen Hintergrund besonders wichtig, dass die Verhältnismäßigkeit des Vorgehens gewahrt ist. Eine relativ große Zahl an Personen durchläuft die ZÜP, aber nur bei einem kleinen Bruchteil wird eine negative Prognose der Zuverlässigkeit gestellt. Für die weit überwiegende Mehrheit der Bewerber ist die ZÜP ein „notwendiges Übel.“ Im Jahr 2018 wurden bundesweit von 233.100 Anträgen 11.600 abgelehnt, im Jahr 2019 waren es bei 189.100 Anträgen insgesamt 10.200 Ablehnungen. Damit beträgt die Negativquote der letzten Jahre – auch bei dem hohen Prüfstandard in Deutschland, bei dem jeder Zweifel ein Ablehnungsgrund ist – nur um die 5%. In der aktuellen Situation des Fachkräftemangels in bestimmten Sparten sind teilweise die Arbeitgeber angewiesen, auf Bewerber zu warten, ihnen entstehen Lücken durch solche Wartezeiten. Auch aus diesem Blickwinkel ist es wichtig, dass die Ergebnisse der ZÜP zügig zur Verfügung stehen.

In diesem Spannungsfeld sind die einzelnen Elemente des Gesetzentwurfs zu sehen.

II. Die wesentlichen Änderungen im Einzelnen

1. Standardmäßiger Abruf sicherheitsbehördlicher Informationen bei Bundespolizei und ZKA Neuer Wortlaut von § 7 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 LuftSiG

Diese Änderung ist zu begrüßen. Auf Grundlage der angepassten Vorschrift soll die Luftsicherheitsbehörde künftig standardmäßig relevante Informationen bei Bundespolizei und Zollkriminalamt abrufen können, um ihre Prognose durchzuführen. Bisher war dies für die Bundespolizei nicht vorgesehen, für das Zollkriminalamt nur fakultativ. Die Neufassung trägt zu einer Erhöhung der Luftsicherheit bei. Die künftig umfassendere Überprüfung sollte nicht zu einer verlängerten Verfahrensdauer bei der ZÜP führen.

2. Auskünfte aus dem ZStV und dem Erziehungsregister Neufassung von § 7 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 LuftSiG

Diese Änderung ist zu begrüßen. Für die Prognose eines Innetäterrisikos zentral wichtig sind Erkenntnisse, nach denen der Überprüfte zu gewalttätigem Extremismus neigt, sich möglicherweise schnell radikalisiert. Dafür ist die zuverlässige und zeitnahe Information der Luftsicherheitsbehörde über alle einschlägigen Ermittlungs- und Strafverfahren ein essentieller Baustein. Die Auskunft aus dem Zentralen Staatsanwaltschaftlichen Verfahrensregister schließt etwaige Lücken, sie ist als Auffangnetz zu verstehen, damit keine wesentlichen Informationen eventuell unberücksichtigt bleiben.

In der bisherigen Praxis fragt die Luftsicherheitsbehörde zunächst bei den in § 7 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 LuftSiG genannten Sicherheits- und Ermittlungsbehörden an, also insbesondere bei Polizei und Verfassungsschutz der Länder. In vielen Fällen sind in der Folge anhand zurückgemeldeter Aktenzeichen die Staatsanwaltschaften einzubeziehen. Die künftige Abfrage des ZStV – über das Bundesamt für Justiz - erleichtert die Verwaltungspraxis und beschleunigt die ZÜP.

3. Einrichtung eines gemeinsamen elektronischen Luftsicherheitsregisters Neuer §7a LuftSiG

Dieses Digitalisierungsvorhaben ist zu begrüßen. Hierbei muss das (politische) Ziel sein, dass sich alle Länder an der Einrichtung und Nutzung des Registers beteiligen, auch wenn verfassungsrechtlich der Bund dies nicht abschließend vorgeben kann. Nur bei Teilnahme aller Länder kann das gemeinsame Luftsicherheitsregister seine volle Effektivität entfalten.

Sein Zweck ist, die Ergebnisse einer durchgeführten Zuverlässigkeitsüberprüfung digital zu verifizieren. Durch diese enge Zweckbindung sollte den Anforderungen an die informationelle Selbstbestimmung Rechnung getragen sein. Im föderalen Aufbau führt eine Vielzahl von Behörden die ZÜP durch, deren positives Ergebnis in Papierform bescheinigt wird. Arbeitgebern werden diese Bescheinigungen insbesondere bei Einstellung bereits überprüfter Personen vorgelegt. Anhand des geplanten Registers kann ein Arbeitgeber nun eine digitale Echtheits- und Richtigkeitsprüfung solcher Bescheinigungen veranlassen, also eine bestehende ZÜP in ihrem Bestand überprüfen. Bisher war dies nur manuell möglich. Die Verwaltungspraxis zur Auskunft an den Arbeitgeber war teilweise uneinheitlich, zudem war der Abgleich nicht in Echtzeit möglich, wegen dem nötigen aktiven Austausch von Informationen zwischen den Länderbehörden.

Das Register führt zu einem Sicherheitsgewinn, da die Vorlage von gefälschten oder fehlerhaften ZÜP-Bescheinigungen noch weitergehend ausgeschlossen wird. Neben der erhöhten Sicherheit schafft das Register mehr Effizienz. Auch im Verkehr der Behörden untereinander lässt sich eine ZÜP – und hier auch ein Ablehnungsbescheid – mit dem Register in Echtzeit nachvollziehen, ohne den bisherigen Abgleich von Negativlisten. Dies schließt Schlupflöcher.

4. Erweiterte Mitteilungspflichten Arbeitgeber **Neuer § 7 Abs. 9 LuftSiG, Neufassung § 7 Abs. 9b LuftSiG**

Das angepasste LuftSiG sieht umfangreiche Mitteilungspflichten des Arbeitgebers vor, teilweise durch Präzisierung vorhandener Regelungen. Eine gezielte Mitwirkung des Arbeitgebers durch Übermittlung von Informationen ist notwendig und sinnvoll. Bei den Informationspflichten sind indes zwei wichtige Parameter zu beachten: Solche Mitteilungen verursachen beim Arbeitgeber einen bürokratischen Aufwand und sind im Einzelfall nur gerechtfertigt, wenn sie jeweils zu einer verbesserten ZÜP beitragen. Daneben hat der Arbeitgeber eine Fürsorgepflicht für den Arbeitnehmer, die mit der Meldung von Verdachtsfällen kollidieren kann.

- 4.1** Der Arbeitgeber muss – gemäß einer Präzisierung der Rechtslage im Entwurf – der für ihn zuständigen Luftsicherheitsbehörde die Tätigkeitsaufnahme neu eingestellter Personen mitteilen, wenn diese bereits von einer anderen Luftsicherheitsbehörde überprüft wurden. Die Information über den (neuen) Arbeitgeber wird nicht in das Luftsicherheitsregister aufgenommen. Allerdings wird verwaltungsintern die übermittelte Information an die ursprünglich überprüfende Behörde weitergeben. So können die beteiligten Behörden den Arbeitgeber ermitteln und informieren, sollte eine ZÜP widerrufen werden. Auch wenn es sich um einen wohl seltenen Ausnahmefall handelt, ist die Informationspflicht unter diesem Gesichtspunkt begründbar. Zur Erleichterung wäre zu prüfen, ob die Information über den aktuellen Arbeitgeber auch Teil des Luftsicherheitsregisters wird, oder die Abläufe anderweitig gestrafft werden können.
- 4.2** Daneben soll künftig auf Wunsch des Bundesrates eine allgemeine Mitteilungspflicht gelten: Arbeitgeber haben im Nachhinein bekannt gewordene Informationen zu übermitteln, die für die Zuverlässigkeit der überprüften Arbeitnehmer von Bedeutung sind. Im Sinne einer gemeinsamen, proaktiven Sicherheitskultur zwischen Behörden und Luftverkehrswirtschaft ist dies grundsätzlich zu begrüßen. Die Mitteilungspflicht in der konkreten Ausprägung im Entwurf ist meines Erachtens nur teilweise gerechtfertigt. Vielmehr ist zu differenzieren: Aus Gründen der Rechtssicherheit und damit die Systematik der ZÜP-Vorschriften gewahrt ist, bezieht sich die Meldepflicht auf den Katalog der (Hilfs-)Tatsachen nach § 7 Abs. 1a LuftSiG. Der Arbeitgeber muss also die gleichen Kategorien von Informationen übermitteln, die die Luftsicherheitsbehörde ihrer Entscheidung zugrunde legt.

Justiz und Verwaltung bekannte Tatsachen: Das sind zunächst Verurteilungen, Ermittlungs- und Strafverfahren sowie Identitätsbetrug in anderen behördlichen Verfahren. Verwaltung und Justiz liegen diese Informationen bereits vor. Deshalb kann der private Arbeitgeber schwerlich verpflichtet sein, solche Tatsachen parallel erneut zu melden. Beispiel: Läuft gegen seinen Arbeitnehmer ein Ermittlungsverfahren wegen Verstoß gegen das Waffengesetz und erfährt dies der Arbeitgeber, muss er das Verfahren nicht proaktiv der Luftsicherheitsbehörde melden. Dies ist vielmehr Sache der ermittelnden Polizei und Staatsanwaltschaft.

Mitteilung weiterer Informationen: Mit Blick auf § 7 Abs. 1a LuftSiG sind weiterhin berichtspflichtig

- Extremismus, also verfassungsfeindliche Bestrebungen bzw. Zweifel am Bekenntnis zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung;
- Alkoholismus und Abhängigkeit von Drogen oder Medikamenten;
- Erpressbarkeit durch Dritte.

Bei einer möglichen Radikalisierung Einzelner, die im Mittelpunkt der Abwehrbestrebungen steht, kann eine wichtige Frühwarnung durch den Arbeitgeber erfolgen. Er wird in vielen Fällen solche Tendenzen eher sehen als die Behörden. Demgegenüber handelt es sich um sensible Informationen, die teilweise - wie die Erkrankung an Alkoholismus - datenschutzrechtlich besonders geschützt sind. Rein praktisch werden für die Arbeitgeber komplexe Beurteilungsfragen entstehen, und die gesetzliche Anforderung gegenüber der Fürsorgepflicht schwer umsetzbar sein. So kann schwer zu entscheiden, wann Religiosität oder politische Meinungsäußerung tatsächlich in relevanten Extremismus umschlägt. Schließlich haben die Arbeitgeber nicht die Expertise der ZÜP-Behörden. Auch unternehmensinterne Innentäter-Programme stoßen auf konzeptionelle Herausforderungen, wenn sie keine Atmosphäre der Angst vor voreiliger behördliche Meldung und des Misstrauens schaffen sollen.

Nötig ist daher ein Verständnis der Vorschrift, dass nur tatsächlich verifizierte Informationen dieser Art meldepflichtig sind, sowie gesetzliche Datenschutz- und Fürsorgeanforderungen unberührt bleiben. Gegebenenfalls wäre dies im Wortlaut noch deutlicher zu machen.

5. Entkoppelung der ZÜP vom Verfahren der Lizenzerteilung für Luftfahrer **Neufassung § 4 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 3 LuftVG, § 18 Abs. 2 S. 1 LuftPersV, § 7 Abs. 6 LuftSiG**

Künftig soll die ZÜP-Bescheinigung keine formale Voraussetzung mehr für die Erteilung einer Pilotenlizenz sein. Damit trägt - der Entwurfsbegründung nach - die Bundesregierung unionsrechtlichen Bedenken der Europäischen Kommission Rechnung. Sämtliche Piloten müssen indes weiterhin im materiell-rechtlichen Sinn zuverlässig sein, § 7 Abs. 1 Nr. 4 LuftSiG, und dürfen ohne ZÜP nicht fliegen, § 7 Abs. 6 LuftSiG in der Neufassung. Der Widerruf der Lizenz ist bei Zuverlässigkeitszweifeln im Sinne des § 7 LuftSiG nun auch ausdrücklich möglich, gemäß dem neugefassten § 4 Abs. 3 LuftVG. Auf Wunsch des Bundesrates plant die Bundesregierung zudem, den die Lizenz erteilenden Luftfahrtbehörden vollen Zugriff auf das geplante Luftsicherheitsregister zu geben, um Lücken in der Überwachung zu schließen.

All dies trägt zu einem hohen Niveau der Luftsicherheit bei. Zu begrüßen ist, dass weiterhin alle Luftfahrer eine ZÜP durchlaufen müssen. Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 126, 77, 111f.) und Bundesverwaltungsgericht (BVerwGE 139, 323, 325f.) haben die ausnahmslose Zuverlässigkeitsüberprüfung von Piloten ohne weiteres für verfassungskonform angesehen, angesichts des Ranges der dadurch geschützten Rechtsgüter. Die ZÜP dient der Abwehr von Terror und schwerer Gewaltkriminalität.

Jedenfalls durch die Neufassung sind europarechtliche Bedenken gegenstandslos. Die Regelung ist unionsrechtskonform: Die von der EU erlassenen Vorschriften zu den Erlaubnissen für Luftfahrer und Luftfahrtpersonal - insbesondere zur Pilotenlizenz - hindern den deutschen Gesetzgeber nicht daran, formelle und materielle Luftsicherheits-Anforderungen an Piloten zu stellen. Die

Gesetzgebungskompetenz nach Art. 100 Abs. 2 AEUV für Luftfahrt und Luftsicherheit ist eine zwischen EU und Mitgliedstaat geteilte Zuständigkeit. Die EU regelt die Pilotenlizenz in der EU-Verordnung 2018/1139 und ihren Ausführungsvorschriften, mit dem Ziel eines hohen Niveaus von Betriebssicherheit und Unfallschutz (*Safety*). Schon aus dieser anderen Zielrichtung der Lizenz ergibt sich, dass die EU ihre Gesetzgebungszuständigkeit nicht in dem Sinne abschließend ausgeübt hat, dass nun überschießende nationale Anforderung an Piloten aus Luftsicherheitsgründen (*Security*) gesperrt wären. Die EU treibt vielmehr selber den Ausbau der Zuverlässigkeitsprüfung voran, zuletzt durch verschärfte Vorgaben in der Durchführungsverordnung 2015/1998 der Kommission.

6. Vorverlagerung der ZÜP für Flugschüler

Neufassung § 7 Abs. 6 Satz 1 LuftSiG sowie § 16 Abs. 4, § 1 Abs. 2, § 3 Abs. 1, 6 LuftSiZÜV

Für (spätere) Flugschüler wird die abgeschlossene ZÜP nun schon vor Aufnahme der Ausbildung verlangt. Hiergegen bestehende keine durchgreifenden rechtlichen Bedenken, siehe hierzu die vorstehenden Ausführungen. Auch aus Sicherheitssicht ist dies sinnvoll und stimmig: Potentielle Täter sollen relevante Kenntnisse und Fertigkeiten von vorneherein nicht erwerben können, wie der Fall der Terroristen des 11. September 2001 zeigt.

**Antrag auf Abschaffung der Zuverlässigkeitsüberprüfungen für Privatpiloten und Luftsportler
(Bundestags-Drucksache 19/16481)**

Stellungnahme

Zunächst verweise ich auf die obige Stellungnahme zum Gesetzentwurf. Mit ihrem Entwurf begegnet die Bundesregierung Bedenken der Europäischen Kommission, die Bescheinigung der Zuverlässigkeit nach § 7 LuftSiG zur formellen Voraussetzung der Lizenz zu machen. Die Zuverlässigkeitsprüfung („ZÜP“) von Privatpiloten und Luftsportlern ist unter rechtlichen Gesichtspunkten zulässig, zudem dient sie einem hohen Niveau der Luftsicherheit.

I. Rechtliche Zulässigkeit

Die Bundesrepublik hat weiterhin eine Gesetzgebungskompetenz zur ZÜP, auch von Privatpiloten. Etwas Anderes wäre nur anzunehmen, wenn das Unionsrecht im Sinne von Art. 2 Abs. 2 Satz 2 AEUV eine abschließende Regelung der ZÜP träfe, und damit eine nationale Regelung durch den deutschen Gesetzgeber sperrt. Das ist nicht der Fall.

1. ZÜP als Voraussetzung für die Lizenz

Es ist schon zweifelhaft, ob die EU-Vorschriften zur Lizenz überhaupt abschließend sind, siehe dazu die Ausführungen oben. Das zeigt sich auch daran, dass das deutsche Recht überschießend zum Unionsrecht eine - gesondert vom LuftSiG zu sehende - „betriebliche“ Zuverlässigkeit nach § 4 Abs. 1 Nr. 3 1. Fall LuftVG fordert und die Gültigkeit dieser Anforderung bisher keine Seite in Abrede gestellt hat, soweit ersichtlich. Jedenfalls räumt die Bundesregierung durch ihren Gesetzentwurf etwaige Bedenken einer fehlenden Gesetzgebungskompetenz aus, die ZÜP ist künftig nicht mehr für die Lizenzerteilung als solche erforderlich.

2. Keine abschließende Harmonisierung der ZÜP

Die europaweite Harmonisierung der ZÜP in der Durchführungsverordnung 2015/1998 der Kommission ist ebenfalls nicht abschließend. Vielmehr bildet das Unionsrecht zur ZÜP einen zwingenden Sockel, auf den die Mitgliedstaaten ohne weiteres aufbauen können. Dies lässt sich am Wortlaut einer Reihe von Bestimmungen der Durchführungsverordnung ablesen, so insbesondere an Ziffer 11.1.3 des Anhangs zur Durchführungsverordnung 2015/1998 („Nach Maßgabe der anwendbaren Vorschriften des Unionsrechts und des nationalen Rechts umfasst eine Zuverlässigkeitsüberprüfung *zumindest*...“). Die fortbestehende nationale Kompetenz für die ZÜP als Instrument der Luftsicherheit zieht die Kommission, soweit ersichtlich, auch nicht in Zweifel. Das materielle deutsche Recht zur ZÜP geht weiterhin deutlich über das Unionsrecht hinaus, beispielsweise beim Kreis der zu überprüfenden Personen. Mangels Harmonisierung und fortbestehenden Unterschieden zwischen Mitgliedstaaten erkennt Deutschland Zuverlässigkeitsüberprüfungen anderer Mitgliedstaaten nicht ohne weiteres an.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Verfassungsmäßigkeit der Überprüfung von Privatpiloten bejaht (BVerfGE 126, 77, 111f.). Für überprüfte Personen gilt, dass Zuverlässigkeitszweifel auch

bei Verurteilungen wegen Delikten bestehen, die nicht mit dem Luftverkehr zusammenhängen. Aus allen strafgerichtlichen Verurteilungen leitet der Gesetzgeber für den Normalfall eine Tendenz des Überprüften zur fehlenden Regeltreue und damit ein Innentäter-Risiko ab. Bei dieser Wertung handelt es sich um eine gesetzgeberische Grundsatzentscheidung im LuftSiG.

3. Künftige Differenzierung zwischen erweiterter und normaler ZÜP im EU-Recht

Bereits heute führt die deutsche Luftsicherheitsbehörde gemäß § 7 Abs. 3 LuftSiG bei jeder ZÜP ein Prüfprogramm durch, das den Maßstäben der erweiterten Zuverlässigkeitsprüfung entspricht, die EU-weit ab 2021 gelten. Die Einhaltung der kurzen Frist von 12 Monaten zur Wiederholung der ZÜP ist nicht erforderlich, wenn der Mitgliedstaat eine Nachberichtspflicht eingerichtet hat, einen Mechanismus zur laufenden Überprüfung gemäß Ziffer 11.1.7 Buchstabe a der Durchführungsverordnung 2015/1998 in der ab 2021 geltenden Fassung. Meiner Ansicht nach erfüllt insbesondere § 7 Abs. 9 LuftSiG diese unionsrechtliche Möglichkeit, zumal das Unionsrecht dem deutschen Gesetzgeber einen Spielraum einräumt („Die Modalitäten der Unterrichtung, des Austauschs von Informationen zwischen den zuständigen Behörden, Betreibern und Stellen sowie der Informationsinhalt werden gemäß den nationalen Rechtsvorschriften festgelegt und überwacht.“) Wegen der Nachberichtspflicht nach dem LuftSiG bestehen in Deutschland aus EU-Recht keine starre Fristen zur Auffrischung der ZÜP.

II. Notwendigkeit für ein hohes Niveau der Luftsicherheit

Aus Sicht eines Luftverkehrsunternehmens ist das Cockpit einer der für die Luftsicherheit sensibelsten Bereiche. Erlangt ein Täter unmittelbar oder mittelbar Gewalt hierüber, kann er den bewussten Absturz des Flugzeuges und hohe Schäden herbeiführen. Es ist nicht ersichtlich, warum dies bei nicht-kommerzieller Nutzung anders sein sollte, gerade auch bei Nutzung eines kleineren Flugzeugs durch Selbstmordattentäter als fliegendem Sprengsatz. Im Gegenteil fehlt hier das Element der sozialen Kontrolle durch andere Besatzungsmitglieder. Es ist weiterhin nicht ersichtlich, warum angesichts des vom LuftSiG insgesamt weit gesteckten Überprüfungskreises gerade Privatpiloten von der Überprüfung auszunehmen sind.

Schon in ihrer Begründung zum Entwurf des LuftSiG 2005 bezieht sich die Bundesregierung auf die Entführung eines Motorseglers durch einen geistig verwirrten Mann im Januar 2003, am Boden eines Flugplatzes im hessischen Babenhausen. Der Täter kreiste seinerzeit mehrere Stunden über der Frankfurter Innenstadt und drohte damit, das Flugzeug in die EZB zu stürzen.

Frankfurt, 6.2.2020

Dr. Christoph Schaefer
Syndikusrechtsanwalt
Konzernabteilung Luftsicherheit

**Stellungnahme zum
Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rahmenbedingungen
luftsicherheitsrechtlicher Zuverlässigkeitsüberprüfungen (ZÜP) -
(BT-Drucksache 19/16428)**

Vorbemerkung:

I. Die Bedeutung privater Sicherheitsdienste für die Luftsicherheit in Deutschland

Der Luftverkehr ist einer der sensibelsten Bereiche kritischer Infrastrukturen. Bereits seit den 70er Jahren sind die privaten Sicherheitsdienste ein wesentlicher Baustein zur Gewährleistung der Luftsicherheit in Deutschland. Über 244 Millionen Passagiere und 4,5 Mio. Tonnen Luftfracht werden jährlich mit steigender Tendenz von aktuell ca. 23.000 privaten Sicherheitskräften - aus dem Bereich der Sicherheitswirtschaft mit insgesamt rund 270.000 Beschäftigten - kontrolliert.

Die sicherheitspolitischen Herausforderungen erfordern tagtäglich eine Überprüfung der getroffenen Maßnahmen, um Sicherheitsdefiziten vorzubeugen. Staatliche Stellen und private Sicherheitsdienste wirken vertrauensvoll und effizient zusammen. Die an den Verkehrsflughäfen tätigen privaten Sicherheitsdienste arbeiten - nicht zuletzt auch im eigenen Interesse - tagtäglich an einer permanenten Verbesserung der Dienstleistungsqualität, um den Anforderungen und Wünschen ihrer Kunden gerecht zu werden. Der Einsatz privater Sicherheitsdienste in der Luftsicherheit in Deutschland hat sich bewährt.

II. Ziel: Bündelung aller Luftsicherheitsaufgaben in einer nationalen Luftsicherheitsbehörde

Die Rahmenverordnung (EG) Nr. 300/2008 über gemeinsame Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt fordert eine einzige „zuständige Behörde“ des Mitgliedstaates, die die in der Verordnung genannten gemeinsamen Standards koordiniert und überwacht. Zwar wurde durch Deutschland das Bundesministerium für Verkehr und Infrastruktur (BMVI) als stimmberechtigter Vertreter gegenüber der Europäischen Kommission benannt und ist somit für Angelegenheiten der EU zuständig - in der Praxis allerdings sind die Aufgaben und Zuständigkeiten der Luftsicherheit weit gefächert.

So ist das Bundesministerium des Innern (BMI) oberste Luftsicherheitsbehörde der Bundesrepublik Deutschland und verantwortlich für die Organisation und Durchführung der Luftsicherheitsvorschriften. Im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung werden verschiedene Aufgaben an die jeweiligen Behörden der Bundesländer übertragen. Weitere Aufgaben liegen in der Verantwortung des Luftfahrt-Bundesamtes oder der Bundespolizei.

An dieser Fragmentierung hat sich auch mit der letzten Novellierung des Luftsicherheitsgesetzes (LuftSiG) nichts geändert. Die unterschiedlichen Zuständigkeiten sind aus Sicht der Luftsicherheitsunternehmen nicht mehr zeitgemäß und bedürfen dringend einer Überarbeitung. Die Beteiligung verschiedenster Behörden hat zur Folge, dass Fragestellungen aufgrund unterschiedlicher Auslegungen nicht einheitlich beantwortet werden. Das kann nicht im Sinne der geltenden Luftsicherheitsvorschriften sein.

Zur Vermeidung von Kompetenzüberschneidungen und zum Zwecke einer einheitlichen Verwaltungspraxis sowie einer besseren Koordinierung der Qualitätskontrolle ist die Bündelung aller Luftsicherheitsaufgaben in einer einzigen nationalen Luftsicherheitsbehörde erforderlich. Diese müsste bundesweite Standards schaffen, beispielsweise für Zulassungsvoraussetzungen des Ausbilderpersonals, Inhalt und Umfang von Aus- und Fortbildungsmaßnahmen, Harmonisierung bzw. länderübergreifende Anerkennungsverwaltungsakte von Zulassungen und Rezertifizierungen.

Zum Gesetzentwurf

I. Optimierung und Harmonisierung der Verwaltungsprozesse

Zum Schutz vor Bedrohungen für die Sicherheit des zivilen Luftverkehrs sieht das LuftSiG eine Zuverlässigkeitsüberprüfung aller Personen vor, die auf Grund ihrer Tätigkeit unmittelbaren Einfluss auf die Sicherheit des Luftverkehrs nehmen können. Der vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) vorgelegte Gesetzesentwurf sieht vor, die Rahmenbedingungen luftsicherheitsrechtlicher Zuverlässigkeitsüberprüfungen (ZÜP) zu optimieren. Sicherheitsrelevante Informationen sollen behördenübergreifend von den Luftsicherheitsbehörden umfassender genutzt werden können. So sollen Verfahrensregelungen harmonisiert, der Austausch von Informationen erleichtert und die Möglichkeit der internationalen Kooperation durch Erweiterung der Mitwirkungsmöglichkeiten bei Überprüfungen durch ausländische Stellen gestärkt werden. Hierzu sollen unter anderem das LuftSiG und das Luftverkehrsgesetz geändert werden, so dass sicherheitsrelevante Informationen, die bei anderen Behörden vorhanden sind, von den Luftsicherheitsbehörden umfassender genutzt und in die Überprüfung mit einbezogen werden können. Dazu soll die Behörde zukünftig auch bei der Bundespolizei, dem Erziehungsregister und im staatsanwaltschaftlichen Verfahrensregister nachprüfen können. Dabei hat man insbesondere an die sogenannten Innentäter gedacht, deren Beschäftigung man im luftsicherheitsrelevanten Raum verhindern möchte. Dies ist im Sinne einer Vereinheitlichung sinnvoll und notwendig.

Von den Änderungen ist die Luftsicherheitswirtschaft genauso betroffen wie Fluggesellschaften und Flughafenbetreiber. Wir begrüßen das Gesetzesvorhaben, um die Rahmenbedingungen luftsicherheitsrechtlicher Zuverlässigkeitsüberprüfungen zu optimieren. Eine zielgerichtete Optimierung des ZÜP-Verfahrens ist ein wichtiger Bestandteil für das Funktionieren eines sicheren und reibungslosen Luftverkehrs und damit des Funktionierens der Luftverkehrswirtschaft. Dabei kann eine Änderung der Verfahrensprozesse zu weniger Bürokratie führen.

II. Rechtsgrundlagen für ein zukünftiges Luftsicherheitsregister

Der Gesetzesentwurf bezweckt eine Verbesserung der Rahmenbedingungen luftsicherheitsrechtlicher Zuverlässigkeitsüberprüfungen. Sicherheitsrelevante Informationen, die bei anderen Behörden vorhanden sind, sollen von den Luftsicherheitsbehörden umfassender genutzt werden können.

Zur Erhöhung des Sicherheitsniveaus und Vereinfachung des Überprüfungsverfahrens werden die gesetzlichen Grundlagen zur Errichtung eines künftigen Luftsicherheitsregisters geschaffen. Die Möglichkeit zur Schaffung eines Luftsicherheitsregisters hat grundsätzlich Potenzial, den Prozess der Antragstellung auf Zuverlässigkeitsüberprüfung zu beschleunigen und kann ein erster Schritt zur Schaffung einer Struktur für eine nationale Luftsicherheitsbehörde sein.

Technische Anlaufprobleme berücksichtigen und realistische Zeitplanung vornehmen

In diesem Zusammenhang verweisen wir auf die Einführung des Bewacherregisters (BWR) für die rund 270.000 Beschäftigten der Sicherheitswirtschaft auf Basis einer gewerbe-rechtlichen Grundlage aus dem Jahr 2016. Auch nach mehr als einem halben Jahr nach dem offiziellen Start des BWR ist dieses nach wie vor nicht voll funktionsfähig, obwohl der Start-termin bereits einmal verschoben wurde (vom 01.01.2019 auf den 01.06.2019). Datenerfassung und Befüllung des Registers wurden mit einer viel zu kurzen Frist auf die Sicherheitsunternehmen abgewälzt und Behördenvertreter in den Kommunen auf ihre Aufgabe nicht ausreichend vorbereitet. Auch technisch gab und gibt es immer wieder erhebliche Probleme mit dem Digitalprojekt BWR, bei deren Behebung die Bundesregierung in Verzug ist.

Nur wenn sich alle Länder an der Einführung und Pflege des Luftsicherheitsregisters beteiligen und vorher umfassend informiert werden, können Behörden und Unternehmen von einer Prozessharmonisierung profitieren. In diesem Zusammenhang darf es auf keinen Fall zu Verzögerungen im Verfahrensablauf bei ZÜP-Antragsstellungen auf Grund von Mehrung der Auskunftsstellen und zusätzlichem Aufwand der Luftsicherheitsbehörden bei der Bewertung kommen.

Zurzeit dauert es ab Beantragung etwa 6 bis 8 Wochen, bis die Zuverlässigkeitsüberprüfung gemäß § 7 LuftSiG vorliegt. Diesen Zeitraum gilt es zu verkürzen. Denn erst nach erfolgreich abgeschlossener Überprüfung dürfen die Mitarbeiter der Sicherheitsunternehmen in sicherheitsrelevanten Themen geschult werden. Bei der heutigen Arbeitsmarktsituation stellt dies durchaus ein Problem dar.

III. Weitere Schritte zur Prozessoptimierung und Minimierung der Anzahl von Zuverlässigkeitsüberprüfungen

Neben den im Gesetzesentwurf zur Verbesserung der Rahmenbedingungen der luftsicherheitsrechtlichen ZÜP eingebrachten Änderungen könnten noch weitere Maßnahmen zu einer Optimierung der Verfahrensabläufe auf nationaler Ebene führen:

1. Maßnahmen innerhalb des ZÜP-Systems

Bislang haben Sicherheitsunternehmen keine eigene Antragsberechtigung, wenn sie Mitarbeiter im Auftrag von bekannten Versendern bzw. reglementierten Beauftragten einsetzen. Durch die Anerkennung der Sicherheitsdienstleister als „Stelle“ im Sinne des LuftSiG könnte dies geändert und damit Prozesse beschleunigt werden.

Die Luftsicherheitsbehörden der verschiedenen Bundesländer haben unterschiedliche Vorgehensweisen bei der Bearbeitung der Anträge. Das führt dazu, dass Unternehmen mit mehreren rechtlich selbstständigen Betriebsstandorten jeweils die Anforderungen der regional zuständigen Behörde erfüllen müssen. Hier wäre eine Vereinheitlichung dringend geboten. Dazu gehört auch eine automatische Anerkennung der Überprüfung eines Mitarbeiters durch die zuständige Luftsicherheitsbehörde eines anderen Bundeslandes, wenn der Mitarbeiter den Arbeitsplatz wechselt. Heute muss dazu zunächst bei der Luftsicherheitsbehörde des neuen Bundeslandes ein Antrag gestellt werden. Die Dauer bis zum Bescheid beträgt hier in der Regel 1 bis 2 Wochen. Diese Verzögerung wäre durchaus vermeidbar.

2. Maßnahmen im Gesamtsystem nationaler Zuverlässigkeitsüberprüfungen für Beschäftigte der Sicherheitswirtschaft außerhalb des ZÜP-Systems

Um die Einsatzfähigkeit von Beschäftigten der Sicherheitswirtschaft insgesamt zu optimieren und keine Sicherheitslücken für sensible Schutzbereiche in Deutschland entstehen zu lassen, müssten aus unserer Sicht zukünftig in einem Sicherheitsdienstleistungsgesetz Regelungen geschaffen werden, nach denen eine zusätzliche (gewerberechtliche) Zuverlässigkeitsüberprüfung dann nicht erforderlich ist, wenn bereits eine Zuverlässigkeitsüberprüfung nach einer anderen Rechtsgrundlage, wie z. B. nach § 7 LuftSiG, mindestens in gleicher Überprüftiefe in den letzten fünf Jahren erfolgt ist. Nur so ist ein umgehender Wechsel von Beschäftigten der Sicherheitswirtschaft in andere Tätigkeitsbereiche gewährleistet und die Zahl von Zuverlässigkeitsüberprüfungen - als Eingriff in das Persönlichkeitsrecht - wird auf ein auch unter Sicherheitsaspekten vertretbares Minimum reduziert.

In der Gesamtbetrachtung ist der Gesetzesentwurf (BT-Drucksache 19/16428) - auch unter Berücksichtigung der Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates - als ein geeigneter erster Schritt zur Verbesserung der Rahmenbedingungen luftsicherheitsrechtlicher Zuverlässigkeitsüberprüfungen zu bewerten.

Berlin, den 5. Februar 2020

RA Dr. Berthold Stoppelkamp
Leiter Hauptstadtbüro

Bundesverband der Sicherheitswirtschaft e. V. (BDSW)
Friedrichstraße 149 • 10117 Berlin
www.bdsw.de



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



Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)438 F

air-law.de • RA & SV Frank Dörner • Bavariaring 16 • 80336 München

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Az. der Kanzlei
475/20/FD

Ihr Geschäftszeichen (Az. d. Gerichts)
Anhörung 10.Feb.2020

Datum
07.02.2020

**Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der
Rahmenbedingungen luftsicherheitsrechtlicher Zuverlässigkeitsüberprüfungen
BT-Drucksache 19/16428 und 19/18717**

**Abschaffung der Zuverlässigkeitsüberprüfungen für Privatpiloten und
Luftsportler
BT-Drucksache 19/18481**

Stellungnahme

Vielen Dank für die Möglichkeit, Ihnen hier meine Einschätzung zu den geplanten Änderungen und Ergänzungen des Luftsicherheitsgesetzes zu geben.

Ich möchte Ihnen mit der Stellungnahme aus der anwaltlichen Praxis berichten, insbesondere aus dem Bereich der allgemeinen Luftfahrt und des Luftsports:

Zur Anwaltschaft kommen in dem meisten Fällen Betroffene, deren Zuverlässigkeit aufgrund von Tatsachen in Frage gestellt wird, die mit der Intention des Luftsicherheitsgesetzes in keinem Zusammenhang stehen.

Selbstverständlich will niemand gewaltbereite Personen oder Personen, die terroristische Verbindungen oder Absichten haben, im sensiblen Luftfahrtbereich dulden. Daher ist die

Frank Peter Dörner
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Luftfahrtsachverständiger
Tel.: +49 (89) 45 23 55 76-0
Fax: +49 (89) 45 23 55 76-9

Kanzlei München:
Bavariaring 16, 80336 München
Zweigstelle Murnau:
Straßacker 21, 82418 Murnau
www.air-law.de
Email: info@air-law.de

VR Bank Handels- und Gewerbebank eG
IBAN: DE16 7206 2152 0002 5054 44
SWIFT-BIC: GENODEF1MTG
Steuer-Nr.144/200/90383 - USt.ID:DE187645416
beA Postfach: SAFE-ID:
DE.BRAK.b5bad3c3412f4d1f9fef3e6ff74f9cff.d0b3

Intention des Gesetzes nicht zu kritisieren. Auch die Fortentwicklung über den § 7a LuftSiG, d.h. die Einführung eines Registers, ist nicht zu beanstanden.

Bei der Umsetzung dieser Intention leidet § 7 LuftSiG jedoch bereits heute an Mängeln, die mit den neuen Regeln noch weiter verschärft würden.

Gegen die Versagung oder gegen den Entzug der luftsicherheitsrechtlichen Zuverlässigkeit wehren sich im Verwaltungsverfahren nicht Schwertkriminelle oder Personen, die Angst und Terror verbreiten wollen. Diese Personengruppe hat sicherlich nichts in der Luftfahrt verloren und versucht sich allenfalls mit anderen rechtswidrigen Mitteln der staatlichen Kontrolle zu entziehen.

Jedoch Personen, die aufgrund von Übertretungen gegen Vorschriften z.B. aus

- dem Insolvenzrecht
- dem Sozialversicherungsbereich oder dem Steuerrecht

verurteilt wurden, werden mit dem zusätzlichen pauschalen Entzug der Zuverlässigkeit ab einer Strafe in Höhe von 60 Tagessätzen durch die Entscheidung einer Luftsicherheitsbehörde "überkriminalisiert".

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf wird dies noch weiter verschärft. Ohnehin teils bedenkliche Regelungen werden um weitere, in Grundrechte eingreifende Regelungen verschärft.

Hierzu zählt insbesondere die Einbeziehung des staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsregisters, welches auch Verfahren enthält, die nicht abgeschlossen oder gar eingestellt worden sind. Außerdem der künftig gesetzlich angeordnete Sofortvollzug.

Ich möchte Ihnen zwei typische Beispiele aus der Praxis dazu geben, wie dieses Gesetz an der eigentlichen Intention, nämlich dem Schutz des Luftverkehrs und der Prävention von Straftaten im Luftverkehr und der Eindämmung von Terrorgefahren, vorbeigeht:

1. Ein Bauunternehmer, der im Laufe der Zeit eine ganze Firmengruppe betreibt, versucht, bei der sich ankündigenden Schieflage eines einzelnen Teilunternehmens dieses durch Aufträge und Zahlungen aus anderen Teilen der Unternehmensgruppe am Leben zu halten.
Dies gelingt ihm letztlich nicht und er ist gezwungen, Insolvenzantrag zu stellen.
Bei einer Nachprüfung wird dann festgestellt, dass dieser Insolvenzantrag zu spät gestellt wurde.
Aufgrund dieses Verstoßes wird gegen ihn ein Strafbefehl mit 150 Tagessätzen erlassen.
Den Einspruch gegen diesen Strafbefehl beschränkt der Betroffene auf die Strafhöhe. Den eigentlichen Verstoß räumt er ein. Das Amtsgericht kommt zu einer Entscheidung mit 120 Tagessätzen. Im Berufungsverfahren urteilt das Landgericht schließlich 90 Tagessätze und damit unterhalb der Vorstrafengrenze.
Mit dieser Vorsatzstraftat und einer Verurteilung über 60 Tagessätze ist die Zuverlässigkeit nach der Regelvermutung des § 7 LuftSiG nicht mehr gegeben.

Einen erneuten Antrag kann er erst nach Ablauf von fünf Jahren nach Rechtskraft der letzten Entscheidung beantragen. D. h., zum einen wird ohne Differenzierung dazu, ob die Tat in irgendeinem Zusammenhang mit dem Luftverkehr stehen könnte, die Zuverlässigkeit aberkannt.

Zum anderen verlängert das, rund anderthalb Jahre andauernde, Ermittlungsverfahren sowie die Einspruchs- und Berufungsverfahren mit weiteren anderthalb Jahren, seine tatsächliche Möglichkeit zur Antragstellung auf über acht Jahre! Die Ausschöpfung des

ihm im Strafrechtsverfahren zustehenden Rechtsweges und der damit verbundene Zeitaufwand wird ihm im Rahmen des Luftverkehrs und der Zuverlässigkeitsprüfung zu einem überobligatorischen Nachteil.

Rechtsmittelverfahren gegen die Entscheidung der Luftsicherheitsbehörde sind mit Verweis auf die Regelvermutung aussichtslos.

2. Im zweiten Fall berichte ich von einem Fuhrunternehmer. Sein Fuhrpark besteht aus rund 100 Fahrzeugen. Teilweise sind dies Räum- und Streufahrzeuge. Der Unternehmer hat 70 fest angestellte Fahrer. Weitere Fahrer werden bei Bedarf saisonal oder auch für noch kürzere Zeiträume als selbstständige Fahrer engagiert. Diese Praxis führt nach einer Sozialversicherungsprüfung zu der Feststellung, dass die freiberuflich tätigen Fahrer richtigerweise sozialversicherungspflichtige Beschäftigte sind. Über 30 Verfahren mit dem Vorwurf zu Sozialversicherungsbetrug und über 30 Verfahren zur Steuerhinterziehung sind die Folge. Individuell zu einem Fall bzw. Fahrer werden allenfalls 20 Tagessätze als strafangemessen gewertet. Bei der Gesamtstrafenbildung resultieren daraus jedoch über 200 Tagessätze.

Der Unwert von Übertretungen gegen das Sozialabgabenrecht, das Steuerrecht oder das Insolvenzrecht soll hier nicht infrage gestellt werden. Aber der pauschale Ansatz, dass hierdurch eine nahezu unumstößliche Vermutung aufgestellt wird, wonach solche Personen unzuverlässig sind, geht an der Intention des Gesetzes vorbei.

Wenn man es nicht beim unbestimmten, aber bestimmbar, Rechtsbegriff der „Unzuverlässigkeit“ wie im Gewerbe- oder Transportbeförderungs- oder Gaststättenrecht belassen will, sollte gleichwohl die Regelvermutung zumindest modifiziert werden.

Dabei könnte man sich an § 69 StGB orientieren. Dort ist für Straftaten im Zusammenhang mit dem Straßenverkehr als sogenannte „Nebenfolge“ der Entzug der Fahrerlaubnis möglich, wenn bestimmte Katalogstraftaten verwirklicht wurden. Hierzu gehört zum Beispiel die Straßenverkehrsgefährdung oder auch die Trunkenheit im Verkehr.

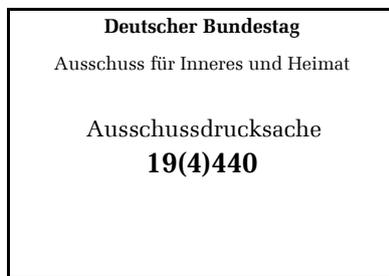
In Ansehung der Intention des Luftsicherheitsrechtes könnten also Gewaltstraftaten, Straftaten mit terroristischem Hintergrund, Straftaten gegen die Öffentliche Ordnung oder auch die Luftverkehrsgefährdung einen solchen Katalog füllen.

Statt einer pauschalen Vermutung der Unzuverlässigkeit, bedarf es einer individuellen Würdigung der gesamten Umstände. Diese muss nach wie vor umfassend gerichtlich nachprüfbar bleiben.

Im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes gegen den Sofortvollzug, welcher bei Wegfall der aufschiebenden Wirkung das Rechtsmittel wäre, wird lediglich eine summarische Prüfung mit der Frage, ob das Interesse des Antragstellers an der Aussetzung der sofortigen Vollziehung das Vollzugsinteresse überwiegt, durchgeführt. In Themen der Luftsicherheit ein aussichtsloses Unterfangen. Das nachfolgende Hauptsacheverfahren dauert danach nicht selten bis zu zwei Jahre. Der Ausgang ist, wie oben dargestellt wenig erfolgversprechend für den Betroffenen. Bis zur Vorlage an das Verfassungsgericht oder den EuGH kommt es nicht.

Um das Luftsicherheitsgesetz verfassungssicher und europarechtskonform zu gestalten sollte die aktuelle Arbeit an der Fortschreibung des Gesetzes nicht weitere, in Grundrechte eingreifende Bestimmungen hervorbringen, sondern Möglichkeiten zur Einzelfallgerechtigkeit schaffen um auf eine breite Akzeptanz aller Luftverkehrsteilnehmer und Beschäftigten an Flughäfen zu schaffen.

Frank Dörner



An die Mitglieder
des Innenausschusses
des Deutschen Bundestags

Per E-Mail

Egelsbach, den 7. Februar 2020

Stellungnahme der AOPA-Germany zur Anhörung zu Zuverlässigkeitsüberprüfungen (ZÜP) für Piloten am 10. Februar 2020

Die AOPA-Germany als Verband der Allgemeinen Luftfahrt steht der „ZÜP“ für Privatpiloten seit ihrer Einführung kritisch gegenüber. Unser Verband setzt sich sehr für ein hohes Sicherheitsniveau ein, betrachtet die ZÜP in dieser Form aber nicht als geeignetes Mittel.

Wir bedauern es auch, als Verband der betroffenen Interessengruppe nicht zu dieser Sitzung des Innenausschusses eingeladen worden zu sein.

Zur Begründung unserer Kritik:

Die Bundesrepublik Deutschland ist der einzige EU-Staat, der eine vom Piloten zu beantragende ZÜP mit fixem Ablaufdatum und Kostenberechnung eingeführt hat. Deutschland geht mit der ZÜP über die EU-weiten Anforderungen für Piloten hinaus, weshalb im Jahr 2015 von der EU-Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren mit dem Aktenzeichen 20144109 eingeleitet wurde.

Im EU-Ausland werden Piloten ohne eine formelle ZÜP effektiv und diskret im Hintergrund auf Zuverlässigkeit überprüft. Terrorverdächtige werden dort auch ohne formelle ZÜP von den Sicherheitsorganen identifiziert und bei Bedarf sprichwörtlich aus dem Verkehr gezogen. Die Sicherheitsorgane können dort selbst entscheiden, welche Quellen sie zur Terrorbekämpfung nutzen wollen.

Aber es gibt diese Terrorverdächtigen unter den Privatpiloten gar nicht. Die ZÜP hat zumindest in Deutschland bislang unter Privatpiloten keine Terrorverdächtige ausfindig machen können. Die Eignung von Kleinflugzeugen für Terroranschläge ist offenbar gering, andere Möglichkeiten sind offenbar effektiver. Das auch diesmal von Dr. Schäfer wieder zitierte Beispiel des geistig verwirrten Motorseglerpiloten über dem Rhein-Main-Gebiet im Jahr 2003 zeigt nur, dass die ZÜP nicht greift: Dieser Pilot hatte schon keine Fluglizenz mehr und hätte nie eine ZÜP erhalten, dennoch hat er den Motorsegler entführt. Allerdings auf Grund eines psychischen Problems und Liebeskummer, und nicht aus terroristischen Motiven, und er konnte zur sicheren Landung überredet werden.

Die deutsche ZÜP verfehlt jedoch nicht nur ihre Wirkung, sie hat auch Piloten in größte Schwierigkeiten gebracht, die z.B. eine Insolvenz erlebt, Probleme mit dem Finanzamt oder Auseinandersetzungen in einer Ehe etc. hatten, weil man ihnen auf Grund bereits geringer Verfehlungen oder auch nur eines Anfangsverdachts Terrornähe oder Erpressbarkeit unterstellt hat.

Das hat auch der Bundesrat in 2016 festgestellt, der eine Streichung des § 7 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 LuftSiG gefordert hatte, da „die Überprüfung der deutschen Lizenzinhaber keinen Sicherheitsgewinn bringe und unverhältnismäßig sei.“

Auch Jugendsünden werden zum Problem, wenn die Luftsicherheitsbehörden gemäß § 41 Abs. 1 Nr. 13 BZRG für Zwecke der Zuverlässigkeitsüberprüfung nach § 7 LuftSiG eine unbeschränkte Auskunft aus dem Zentralregister einholen. Kleine Delikte in der Jugend können dazu führen, dass die Teilnahme am Luftverkehr lebenslang verweigert wird, weil man in Terrornähe gebracht wird.

Als Alternative haben wir eine Partnerschaft zwischen Behörden und Piloten nach dem Vorbild des US-„Airport Watch Programm“ vorgeschlagen, mit dessen Hilfe z.B. die Terrorpiloten des 11. September 2001 in ihrer Ausbildung hätten gestoppt werden können. Meldungen von besorgten Privatpiloten an die Sicherheitsorgane über deren verdächtiges Verhalten gingen damals leider ins Leere.

Darüber hinaus droht eine Umlizenzierung der Privatpiloten in europäische Nachbarländer, in denen es keine ähnlich restriktive gehandhabte ZÜP wie in Deutschland gibt. Diese umlizenzierten Privatpiloten fliegen dann ebenso wie die Piloten der Nachbarländer durch deutschen Luftraum. Die deutschen Behörden machen sich so leider unglaublich.

Aus all diesen Gründen lehnen wir die ZÜP nach wie vor als untaugliches Mittel zur Erhöhung der Flugsicherheit ab und empfehlen stattdessen sich sowohl an europäischen Vorbildern der ZÜP zu orientieren, als auch die Piloten aktiv in ein kooperatives Sicherheitskonzept einzubinden.

Prof. Dr. Elmar Giemulla
Präsident

Jochen Hägele
Vizepräsident

Dr. Michael Erb
Geschäftsführer

AOPA steht für Aircraft Owners and Pilots Association – Verband der Flugzeugeigentümer und Piloten. Mit mehr als 400.000 Mitgliedern weltweit und Vertretungen in 75 Ländern ist die AOPA die größte Pilotenvereinigung der Welt. Alle nationalen AOPAs gehören dem Internationalen Dachverband IAOPA an, dem International Council of Aircraft Owner and Pilot Associations.

Die AOPA-Germany vertritt in Deutschland seit 1964 die Interessen von inzwischen 18.000 Privat- und Berufspiloten sowie von über 220 Unternehmen, Luftfahrtvereinen und Flugschulen. Die Allgemeine Luftfahrt (AL) stellt mit ca. 23.000 Flugzeugen den größten Bereich des Luftverkehrs in Deutschland dar. Sie umfasst alle zivilen Flüge, die nicht dem Linienverkehr zuzuordnen sind, und ist damit die Individualverkehrskomponente der Luftfahrt, vergleichbar mit dem PKW-Verkehr auf der Straße.