

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

Luftsicherheit in Deutschland

Organisation und Aufgabenwahrnehmung



Nomos

Verwaltungsressourcen und Verwaltungsstrukturen

herausgegeben von:

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

Band 37

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

Luftsicherheit in Deutschland

Organisation und Aufgabenwahrnehmung



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

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

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

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

1. Auflage 2021

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

Vorwort

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

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

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

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

Vorwort

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

Speyer, im Juli 2021

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

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	15
Tabellenverzeichnis	17
Abkürzungsverzeichnis	23
Management Summary	29
Gutachtenauftrag und methodisches Vorgehen	29
Status quo: laufende Optimierungsprozesse und weitere Potenziale	30
Vorstellung und Bewertung möglicher Reformmodelle	32
Modellwechsel oder Optimierung des bestehenden Systems?	34
1 Hintergrund und Zielsetzung des Gutachtens	37
2 Methodisches Vorgehen	40
3 Rechtliche Grundlagen der Luftsicherheit	45
3.1 Rechtliche Vorgaben auf internationaler Ebene	45
3.2 Rechtliche Vorgaben auf europäischer Ebene	47
3.3 Rechtliche Vorgaben in Deutschland	48
3.3.1 Grundgesetz	49
3.3.2 LuftSiG	50
3.3.2.1 Zuständigkeiten	50
3.3.2.2 Kontrolle von Passagieren und Handgepäck, § 5 LuftSiG	51
3.3.2.2.1 Allgemeines	51
3.3.2.2.2 Kontrolle und Durchsuchung von Personen	52
3.3.2.2.3 Anhalten von Personen und Platzverweis	53

3.3.2.2.4	Durchsuchung von Fracht, aufgegebenem Gepäck, Postsendungen und sonstigen Gegenständen	54
3.3.2.3	Sicherheitsmaßnahmen der Flugplatzbetreiber, § 8 LuftSiG	54
3.3.2.3.1	Allgemeines	54
3.3.2.3.2	Nr. 1: Erstellung und Gestaltung von Flughafenanlagen etc.	57
3.3.2.3.3	Nr. 3: Herbeiholen des Fluggastes und Öffnung des Gepäcks	57
3.3.2.3.4	Nr. 5: Durchsuchung eigener und fremder Mitarbeiter	58
3.3.2.4	Sicherheitsmaßnahmen der Luftfahrtunternehmen, § 9 LuftSiG	62
3.3.2.5	Beleihung, § 16a LuftSiG	63
3.3.2.5.1	Allgemeines	63
3.3.2.5.2	Beleihung im LuftSiG	66
3.3.3	Haftungsfragen	67
3.3.3.1	Terrorhaftung	68
3.3.3.2	Schäden an Leben, Leib und Eigentum durch die Kontrolle	70
3.3.3.3	Flugzeug verpasst	70
3.3.3.3.1	Zuführung von Passagieren	71
3.3.3.3.2	Zu lange Wartezeit an der Kontrolle	72
3.3.3.3.2.1	Ansprüche aus Amtshaftung	72
3.3.3.3.2.2	Ansprüche aus Aufopferung	73
3.3.3.4	Innenregress	74
4	Luftsicherheit in Deutschland	76
4.1	Überblick	76
4.1.1	Ausgangslage Passagier- und Gepäckkontrollen	78

4.1.2 Wesentliche Aufgaben im Bereich der Passagier- und Gepäckkontrollen	81
4.1.2.1 Situation an den Flughäfen in Bundeszuständigkeit	82
4.1.2.1.1 Ausschreibung § 5-Kontrollen, Kontrahierung und Vertragsmanagement	82
4.1.2.1.2 Organisation und Durchführung der § 5-Kontrollen	83
4.1.2.1.3 Zertifizierung der Sicherheitstechnik	84
4.1.2.1.4 Beschaffung und Wartung der Sicherheitstechnik	85
4.1.2.1.5 Einrichtung und Betrieb der Kontrollstellen	86
4.1.2.1.6 Qualitätsmanagement (einschließlich Fachaufsicht)	86
4.1.2.1.7 Aus- und Fortbildung sowie Beleihung der LuftAss	87
4.1.2.1.8 Berechnung und Erhebung der Luftsicherheitsgebühr	89
4.1.2.1.9 Übersicht über die wesentlichen Aufgaben im Bereich der Passagier- und Gepäckkontrollen	92
4.1.3 Situation an den Flughäfen in Landeszuständigkeit	93
4.1.4 Das bayerische Organisationsmodell der Luftsicherheit	94
4.1.5 Kostenentwicklung im Bereich der Passagier- und Gepäckkontrollen	100
4.2 Luftsicherheit aus Sicht der Flughafenbetreiber	109
4.2.1 Rahmenbedingungen §§ 5 und 8 LuftSiG	110
4.2.2 Einschätzung der Flughafenbetreiber zu den § 5- Kontrollen	113
4.2.3 Einschätzung der Flughafenbetreiber zu den § 8- Kontrollen	127
4.3 Luftsicherheit aus Sicht der Landesluftsicherheitsbehörden	143
4.4 Kritik am bestehenden System der Luftsicherheit aus Sicht der relevanten Stakeholder	152
4.4.1 Grundbedingungen im Bereich der Luftsicherheit	152
4.4.2 Anwendungspraxis	153
4.5 Zusammenfassung	162

5	Bisherige Optimierungsansätze und -vorschläge	166
5.1	Zentrale Ergebnisse der BDL/-BMI-Pilotprojekte	166
5.1.1	Pilotprojekt am Flughafen Hamburg (HAM)	167
5.1.2	Pilotprojekt am Flughafen Berlin-Schönefeld (SXF)	171
5.1.3	Pilotprojekt am Flughafen Köln-Bonn (CGN)	173
5.1.4	Umsetzungstand und Bewertung der Maßnahmen der Pilotprojekte	175
5.2	Perspektive der Verkehrsflughäfen zu Optimierungsmaßnahmen	179
5.2.1	Optimierung des Informationsflusses und -austauschs	180
5.2.2	Modifizierung der Vertragsbedingungen der Sicherheitskontrollen	181
5.2.3	Weitere Optimierungsmaßnahmen der Passagier- und Gepäckkontrollen	183
5.3	Perspektive der Landesluftsicherheitsbehörden zu Optimierungsmaßnahmen	185
5.3.1	Optimierung des Informationsflusses und -austauschs	186
5.3.2	Reformmaßnahmen der Sicherheitskontrollen	187
5.3.3	Kenntnisse und Umsetzungsgrad der BMI/-BDL-Pilotprojekte	187
5.4	Neue Welt	188
5.5	Weitere Optimierungsansätze im bestehenden System	189
5.5.1	Luftverkehrswirtschaft beteiligen: Beschaffung Sicherheitstechnik und Einrichtung Kontrollstellen	190
5.5.2	Peaks vorbeugen: Flugplan entzerren	191
5.5.3	Überprüfung und Anpassung des derzeitigen Schulungssystems der LuftAss	191
6	Erfahrungen ausländischer Luftsicherheitsbehörden	194
6.1	Einleitung	194
6.2	Zentrale Ergebnisse der Befragung der ausländischen Luftsicherheitsbehörden	195
6.2.1	Planung und Durchführung der Passagier- und Handgepäckkontrollen	195
6.2.1.1	Schutz der Kontrollstellen	203
6.2.1.2	Einsatz der LuftAss in anderen Bereichen	205

6.2.2	Ausbildung der LuftAss	206
6.2.2.1	Organisation der Ausbildung der LuftAss	206
6.2.2.2	Dauer der Ausbildung der LuftAss und Festlegung der Ausbildungsinhalte	207
6.2.3	Zertifizierung, Beschaffung und Betrieb der Sicherheitstechnik	209
6.2.4	Finanzierung der Kosten für die Passagier- und Handgepäckkontrollen und weitere Fragen	211
6.2.5	Unterschiede zwischen Flughäfen innerhalb eines Staates	212
6.3	Zentrale Ergebnisse (im Abgleich mit dem deutschen System)	213
7	Vorstellung und Bewertung möglicher Reformmodelle	216
7.1	Vorstellung möglicher Reformmodelle	216
7.1.1	Übertragung wesentlicher Aufgaben auf die Flughäfen	216
7.1.2	Teilweise Aufgabenübertragung auf die Flughäfen (Sicherheitstechnik und Kontrollstellen)	219
7.1.3	Anstalt des öffentlichen Rechts in Bundeshand (für Flughäfen in Bundeszuständigkeit)	219
7.1.4	Modell: Gründung BPOL-Direktion Luftsicherheit	221
7.1.5	Gründung staatlicher Sicherheitsgesellschaften (Bayerisches Modell)	223
7.1.6	Gründung halbstaatlicher Sicherheitsgesellschaften	223
7.1.7	Optionsmodelle	225
7.1.8	Übersicht wesentliche Aufgaben im Zusammenhang mit den Passagier- und Gepäckkontrollen nach Zuständigkeiten und Modellen	226
7.2	Ableitung von Kriterien zur Bewertung der Modelle	231
7.2.1	Qualität/effektive Aufsicht	231
7.2.2	Effiziente Aufgabenwahrnehmung	232
7.2.3	Einheitlichkeit der Aufgabenerfüllung	234
7.2.4	Sozialverträglichkeit	235
7.2.5	Finanzielle Auswirkungen	236
7.2.6	Umsetzbarkeit	237
7.3	Bewertung der verschiedenen Reformmodelle	237
7.3.1	Modell: Weitgehende Übertragung auf Flughäfen	237
7.3.1.1	Qualität/effektive Aufsicht	237

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

7.3.5.6	Umsetzbarkeit	272
7.3.6	Modell: Halbstaatliche Sicherheitsgesellschaften (HSG)	272
7.3.6.1	Qualität/effektive Aufsicht	272
7.3.6.2	Effiziente Aufgabenwahrnehmung	273
7.3.6.3	Einheitlichkeit der Aufgabenerfüllung	276
7.3.6.4	Sozialverträglichkeit	277
7.3.6.5	Finanzielle Auswirkungen	277
7.3.6.6	Umsetzbarkeit	278
7.3.7	Modell: optionale Übernahme wesentlicher Aufgaben durch Flughäfen (Optionsmodell 1)	280
7.3.7.1	Qualität/effektive Aufsicht	280
7.3.7.2	Effiziente Aufgabenwahrnehmung	280
7.3.7.3	Einheitlichkeit der Aufgabenerfüllung	281
7.3.7.4	Sozialverträglichkeit	282
7.3.7.5	Finanzielle Auswirkungen	282
7.3.7.6	Umsetzbarkeit	283
7.3.8	Modell: Optionale Übernahme der Sicherheitstechnikbeschaffung und Einrichtung der Kontrollstellen (Optionsmodell 2)	284
7.3.8.1	Qualität/effektive Aufsicht	284
7.3.8.2	Effiziente Aufgabenwahrnehmung	284
7.3.8.3	Einheitlichkeit der Aufgabenerfüllung	286
7.3.8.4	Sozialverträglichkeit	286
7.3.8.5	Finanzielle Auswirkungen	286
7.3.8.6	Umsetzbarkeit	287
7.4	Haftungsfragen bei den einzelnen Modellen	288
7.4.1	Terroranschläge	288
7.4.2	Verletzung von Rechtsgütern bei der Kontrolle	288
7.4.3	Haftung für verpasste Flüge	288
7.4.3.1	Zu lange Wartezeit vor der Kontrolle (Zuführung)	289
7.4.3.2	Ungenügende Menge an LuftAss	289
7.4.3.2.1	Steuerung durch den Flughafen	289
7.4.3.2.2	Steuerung durch die BPOL	290
7.4.3.2.3	Steuerung durch eine AöR	290
7.4.3.2.4	Steuerung durch eine staatliche Sicherheitsgesellschaft	290
7.4.3.2.5	Steuerung durch eine halbstaatliche Sicherheitsgesellschaft	291
7.4.3.3	Zu langsame Kontrolle	292

Inhaltsverzeichnis

7.5 Fazit Modellbewertung	292
8 Zusammenfassung	298
9 Literaturverzeichnis	303
10 Verzeichnis der zitierten Rechtsprechung	307
11 Verzeichnis der verwendeten Webseiten	309

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Organisation und Aufgabenwahrnehmung Passagier- und Gepäckkontrollen bei Flughäfen in Bundeszuständigkeit (§ 5 LuftSiG)	77
Abb. 2 Organisation und Aufgabenwahrnehmung Personal- und Warenkontrollen (§ 8 LuftSiG)	78
Abb. 3: Darstellung der Luftsicherheitsgebühren pro Passagier in den Jahren 2018 und 2020	101
Abb. 4: Darstellung der Zusammensetzung der über die Luftsicherheitsgebühr abgerechneten Kosten an allen Flughäfen in Bundeszuständigkeit im Jahr 2018	102
Abb. 5: Darstellung der über die Luftsicherheitsgebühren abgerechneten Kosten im Verhältnis zu den abfliegenden Passagieren an allen Flughäfen in Bundespolizeizuständigkeit im Zeitraum 2014-2018	104
Abb. 6: Darstellung der über die Luftsicherheitsgebühren abgerechneten Sachkosten an allen Flughäfen in Bundespolizeizuständigkeit im Zeitraum 2014-2018	105
Abb. 7: Darstellung der über die Luftsicherheitsgebühren abgerechneten Personalkosten an allen Flughäfen in Bundespolizeizuständigkeit im Zeitraum 2014-2018	106
Abb. 8: Darstellung der über die Luftsicherheitsgebühren abgerechneten Kosten an allen Flughäfen in Bundespolizeizuständigkeit im Zeitraum 2014-2018, getrennt nach Personal- und Sachkosten	107
Abb. 9: Darstellung der Stundenlohnentwicklung für die tariflich beschäftigten LuftAss im Bereich der § 5-Kontrollen zwischen 2018 und 2021	108

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

Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Flughäfen nach Bundes- und Landeszuständigkeit	79
Tab. 2: Aufgaben im Zusammenhang mit den Passagier- und Gepäckkontrollen	92
Tab. 3: Konfiguration der Passagier- und Gepäckkontrollen an deutschen Verkehrsflughäfen	111
Tab. 4: Konfiguration der Personal- und Warenkontrollen an deutschen Verkehrsflughäfen	112
Tab. 5: Bewertung und Begründung der Zusammenarbeit mit den Landesbehörden aus Sicht der Flughäfen in Bundeszuständigkeit	113
Tab. 6: Bewertung der Zusammenarbeit und Begründung der Zusammenarbeit mit den Landesbehörden aus Sicht der Flughäfen in Landeszuständigkeit	114
Tab. 7: Bewertung des Sicherheitsniveaus an den jeweiligen Flughafen aus Sicht der Flughafenbetreiber	117
Tab. 8: Bewertung und Begründung des Sicherheitsniveaus an den jeweiligen Flughäfen aus Sicht der Flughäfen in Bundeszuständigkeit	117
Tab. 9: Bewertung und Begründung des Sicherheitsniveaus an den Flughäfen aus Sicht der Flughäfen in Landeszuständigkeit	118
Tab. 10: Bewertung der Kundenfreundlichkeit der Passagier- und Gepäckkontrollen am jeweiligen Flughafen aus Sicht der Flughafenbetreiber	119
Tab. 11: Bewertung und Begründung der Kundenfreundlichkeit der Passagier- und Gepäckkontrollen aus Sicht der Flughäfen in Bundeszuständigkeit	119

Tabellenverzeichnis

Tab. 12: Bewertung und Begründung der Kundenfreundlichkeit der Passagier- und Gepäckkontrollen aus Sicht der Flughäfen in Landeszuständigkeit	120
Tab. 13: Bewertung der Wartezeit vor den Kontrollstellen der Passagier- und Gepäckkontrollen am jeweiligen Flughafen	120
Tab. 14: Bewertung und Begründung der Wartezeit vor den Kontrollstellen aus Sicht der Flughäfen in Bundeszuständigkeit	121
Tab. 15: Bewertung und Begründung der Wartezeit vor den Kontrollstellen aus Sicht der Flughäfen in Landeszuständigkeit	121
Tab. 16: Einschätzung der Zufriedenheit mit den Passagier- und Gepäckkontrollen am jeweiligen Flughafen aus Sicht der Flughafenbetreiber	122
Tab. 17: Bewertung und Begründung der Zufriedenheit mit der Arbeit der privaten Sicherheitsdienstleister aus Sicht der Flughäfen in Bundeszuständigkeit	123
Tab. 18: Bewertung und Begründung der Zufriedenheit mit der Arbeit der privaten Sicherheitsdienstleister aus Sicht der Flughäfen in Landeszuständigkeit	124
Tab. 19: Einschätzung der Zufriedenheit der Flughafenbetreiber mit der grundsätzlichen Organisation und Zuständigkeitsverteilung im Bereich der Passagier- und Gepäckkontrollen	125
Tab. 20: Bewertung und Begründung der Zufriedenheit mit der grundsätzlichen Organisation und Zuständigkeitsverteilung im Bereich der Passagier- und Gepäckkontrollen aus Sicht der Flughäfen in Bundeszuständigkeit	125
Tab. 21: Bewertung und Begründung der Zufriedenheit mit der grundsätzlichen Organisation und Zuständigkeitsverteilung im Bereich der Passagier- und Gepäckkontrollen aus Sicht der Flughäfen in Landeszuständigkeit	126

Tab. 22: Bewertung der Qualität der Arbeit im Bereich Personal- und Warenkontrollen aus Sicht der Flughäfen	128
Tab. 23: Bewertung und Begründung der Qualität der Arbeit im Bereich der Personal- und Warenkontrollen aus Sicht der Flughäfen in Bundeszuständigkeit	128
Tab. 24: Bewertung und Begründung der Qualität der Arbeit im Bereich der Personal- und Warenkontrollen aus Sicht der Flughäfen in Landeszuständigkeit	129
Tab. 25: Zusammenarbeit zwischen den Flughäfen und den die Kontrollen Durchführenden aus Sicht der Flughafenbetreiber	129
Tab. 26: Bewertung und Begründung Zusammenarbeit mit den die Personal- und Warenkontrollen Durchführenden aus Sicht der Flughäfen in Bundeszuständigkeit	130
Tab. 27: Bewertung und Begründung der Zusammenarbeit mit den die Personal- und Warenkontrollen Durchführenden aus Sicht der Flughäfen in Landeszuständigkeit	130
Tab. 28: Ausschreibung der § 8-Kontrollen am jeweiligen Flughafen	131
Tab. 29: Bereitschaft zur Übernahme von Aufgaben bzw. Zuständigkeiten im Bereich der Passagier- und Gepäckkontrollen durch die Flughäfen	136
Tab. 30: Zuständigkeit für die Ausschreibung der Passagier- und Gepäckkontrollen	136
Tab. 31: Grundsätzliche Bereitschaft zur Übernahme der Zuständigkeit für die Einsatzplanung und -steuerung der LuftAss durch die Flughäfen	136
Tab. 32: Grundsätzliche Bereitschaft zur Übernahme der Zuständigkeit für die Einrichtung der Kontrollstellen durch die Flughäfen	137

Tab. 33: Grundsätzliche Bereitschaft zur Übernahme der Zuständigkeit für Beschaffung, Betrieb und Wartung Sicherheitstechnik durch die Flughäfen	138
Tab. 34: Grundsätzliche Bereitschaft zur Übernahme der Vorfinanzierung der Sicherheitstechnik durch die Flughäfen	138
Tab. 35: Übersicht Bereitschaft zur Übernahme von Zuständigkeiten bzw. konkreten Aufgaben im Bereich der Passagier- und Gepäckkontrollen durch die Flughäfen	139
Tab. 36: Bewertung des Vorschlags zur zukünftigen Übernahme der § 5-Kontrollen durch die Flughäfen	142
Tab. 37: Optimierung des Informationsflusses und -austauschs der Flughäfen in Bundeszuständigkeit	180
Tab. 38: Optimierung des Informationsflusses und -austauschs der Flughäfen in Länderzuständigkeit	181
Tab. 39: Vertragsmodifizierungen hinsichtlich mehr Verantwortung für den PSDL im Bereich der Einsatzplanung und -steuerung der LuftAss an Flughäfen in Bundeszuständigkeit	182
Tab. 40: Vertragsmodifizierungen hinsichtlich mehr Verantwortung für den PSDL im Bereich der Einsatzplanung und -steuerung der LuftAss an Flughäfen in Länderzuständigkeit	182
Tab. 41: Durchgeführte Optimierungsmaßnahmen in jüngster Vergangenheit an Flughäfen in Bundeszuständigkeit	183
Tab. 42: Durchgeführte Optimierungsmaßnahmen in jüngster Vergangenheit an Flughäfen in Länderzuständigkeit	184
Tab. 43: Planung weiterer Maßnahmen zur Verbesserung/ Optimierung der Passagier- und Gepäckkontrollen der Flughäfen in Bundeszuständigkeit	184
Tab. 44: Planung weiterer Maßnahmen zur Verbesserung/ Optimierung der Passagier- und Gepäckkontrollen der Flughäfen in Länderzuständigkeit	185

Tab. 45: Bewertung und Begründung der Optimierung des Informationsflusses und -austauschs	186
Tab. 46: Verantwortlichkeiten für die Durchführung des Passagier- und Handgepäckkontrollen in den jeweiligen Ländern	197
Tab. 47: Durchführung der Passagier- und Handgepäckkontrollen in den jeweiligen Ländern	198
Tab. 48: Schutz der Kontrollstellen für die Passagier- und Handgepäckkontrollen in den jeweiligen Ländern	204
Tab. 49: Wesentliche Aufgaben und ihnen zugeordnete Teilaufgaben im Zusammenhang mit den Passagier- und Gepäckkontrollen	227
Tab. 50: Bewertungsmatrix für die vorgestellten Reformmodelle	294

Abkürzungsverzeichnis

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

Abkürzungsverzeichnis

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

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

Abkürzungsverzeichnis

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

UzwG	Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 201-5, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 24. Mai 2016 (BGBl. I S. 1217) geändert worden ist
VO 2015/1998/EU	Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 der Kommission vom 5. November 2015 zur Festlegung detaillierter Maßnahmen für die Durchführung der gemeinsamen Grundstandards für die Luftsicherheit
VO 300/2008/EG	Verordnung (EG) Nr. 300/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2008 über gemeinsame Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2320/2002
VZÄ	Vollzeitäquivalent/en
z. B.	zum Beispiel

Management Summary

Gutachtenauftrag und methodisches Vorgehen

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

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

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

- Leitfadengestützte Interviews mit relevanten Stakeholdern im Bereich der Luftsicherheit
- Teilstandardisierte Befragung ausgewählter ausländischer Luftsicherheitsbehörden²
- Onlinegestützte teilstandardisierte Befragung von 28 deutschen Flughafenbetreibern
- Onlinegestützte teilstandardisierte Befragung der Landesluftsicherheitsbehörden

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

Status quo: laufende Optimierungsprozesse und weitere Potenziale

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

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

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

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