

Stellungnahme

Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern für eine Nationale Luftsicherheitsprogramm-Verordnung (NLspV)

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.

Stand: 18.11.2025

Sicherheit und Wettbewerbsfähigkeit zusammendenken

Die Luftsicherheit ist für den BDI sowie die durch ihn vertretenen Verbände und Unternehmen von höchster Priorität. Die deutsche Luftverkehrswirtschaft und die Beteiligten der sicheren Lieferkette agieren daher bereits heute nach höchsten Sicherheitsstandards – auch wenn dies bei allen Akteuren mit erheblichem Aufwand verbunden ist.

Eine Luftsicherheitsarchitektur, die grenzüberschreitend Zugewinne an Sicherheit schafft und zugleich die innereuropäische und internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen sichert, muss praxisnah und bürokratiearm ausgestaltet sowie national und europäisch harmonisiert umgesetzt werden. Andernfalls droht eine Verlagerung von Verkehren an Standorte mit weniger ambitionierten Sicherheitsstandards.

Der vom Bundesministerium des Innern (BMI) vorgelegte Referentenentwurf für eine Nationale Luftsicherheitsprogramm-Verordnung (NLspV) zementiert bestehende nationale Sonderwege und schafft neue administrative Anforderungen für die Luftverkehrswirtschaft und die Unternehmen der sicheren Lieferkette. Neue Berichtspflichten, Prüfvorgaben und Dokumentationspflichten belasten die operative Sicherheitsarbeit zunehmend, ohne klar ersichtliche Sicherheitsgewinne zu erzielen. Die Wiederholung und detaillierte Ausgestaltung unmittelbar geltenden EU-Rechts durch die NLspV in Kombination mit der hohen Änderungsrate des übergeordneten EU-Rechts hat das Potenzial, fortlaufend Rechtsunsicherheiten durch Doppelregelungen und Umsetzungslücken zu schaffen.

Der BDI empfiehlt folgende Anpassungen, um eine rechtssichere und ressourceneffizientere Anwendung der europäischen Sicherheitsanforderungen zu erreichen:

- **Doppelstrukturen bei Cybersicherheit vermeiden:** Die Anforderungen an die Cybersicherheit im Luftverkehr und der sicheren Lieferkette müssen in einem ganzheitlichen Konzept definiert werden. Dabei sind alle Anforderungen aus der DVO (EU) 2019/1583, dem künftigen Gesetz zur Umsetzung der NIS-2-Richtlinie (NIS2Um-suCG) sowie des EASA-Part-IS einzubeziehen und bestehende Standards anzuerkennen. Doppelregelungen zum übergeordneten EU-Recht müssen vermieden werden, um Rechtsunsicherheiten vorzubeugen. Der Gesetzgeber sollte die Möglichkeiten der Nummer 1.7.5 des Anhangs der DVO (EU) 2015/1998 umfassend nutzen. Diese Regelung eröffnet der zuständigen Behörde die Option, bei

Flugplatzbetreibern, Luftfahrtunternehmen sowie Beteiligten der sicheren Lieferkette, die bereits spezifischen Cybersicherheitsanforderungen nach anderen EU- oder nationalen Rechtsvorschriften unterliegen, die Anforderungen der DVO (EU) 2015/1998 als erfüllt oder teilweise erfüllt anzusehen. Vor diesem Hintergrund sollte den Aufsichtsbehörden die Möglichkeit eingeräumt werden, die Gleichwertigkeit der einschlägigen Anforderungen mit den Vorgaben des NIS2UmsuCG zu prüfen. Dies sollte mit einer grundsätzlichen Ergänzung innerhalb der Anlage 2 NLspV sichergestellt werden. Darüber hinaus sollten die Anforderungen in Anlage 2 angepasst werden, die deutlich über die bisherige Praxis hinausgehen. Sie verlangen Maßnahmen nach BSI-Grundschutz und eine 24-Stunden-Meldepflicht bei erheblichen Störungen (§ 1 Abs. 2 Nr. 2 i. V. m. BSIG § 5b). Dies überschneidet sich mit bestehenden Pflichten aus dem IT-Sicherheitsgesetz (BSIG) und der NIS2-Richtlinie. Wir empfehlen eine Harmonisierung der Meldepflichten. Zudem sollten Übergangsfristen von mindestens 18 Monaten verankert werden.

- **KIKS praxisnah definieren:** Die Unternehmen der sicheren Lieferkette investieren aus Eigeninteresse bereits massiv in den Schutz kritischer informations- und kommunikationstechnischer Systeme und Daten (KIKS). Die für die Luftsicherheit relevanten KIKS unterscheiden sich deutlich zwischen den Akteuren der sicheren Lieferkette: Je weiter ein Akteur von Flughafen und Flugbetrieb entfernt ist, desto weniger KIKS liegen tendenziell vor. Bei bekannten Versendern kann eine Gefährdung der Luftsicherheit nur über die Manipulation der Ware erfolgen. Eine Manipulation erfordert nicht nur die Kenntnis der Versandart (Luftfracht), sondern insbesondere physischen Zugang zu identifizierbarer Luftfracht. Alle Personen bei bekannten Versendern, die Zugang zu identifizierbarer Luftfracht haben bzw. haben können, sind geschult (nach Ziffer 11.2.3.9 des Anhangs der DVO (EU) 2015/1998) und überprüft (Zuverlässigkeitsüberprüfung nach § 7 Luftsicherheitsgesetz). Dies gilt auch für die Personen, die den Zugang zu identifizierbarer Luftfracht verwalten. Im Ergebnis liegt deshalb kein für die Luftsicherheit relevantes KIKS vor, sondern eher eine mögliche Gefährdung durch Innentäter, die bereits ausreichend gesetzlich adressiert ist. Eine Erweiterung der Betrachtung um Cybersicherheitsrisiken würde somit, insbesondere bei bekannten Versendern, zu weiteren Belastungen und damit zu einer Schwächung deutscher Unternehmen im internationalen Wettbewerb führen –

ohne jeglichen Gewinn in Bezug auf die Luftsicherheit. Der Gesetzgeber sollte daher in Anlage 2 NLspV klarstellen, dass bei bekannten Versendern keine für die Luftsicherheit relevanten KIKS vorliegen.

- **Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit der betroffenen Unternehmen berücksichtigen:** Bei der Festlegung und Umsetzung geforderter Schutzmaßnahmen nach den Regelungen zu Nummer 1.7.3 des Anhangs der Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 für Unternehmen Zuständigkeitsbereich der §§ 9 und 9a des Luftsicherheitsgesetzes müssen neben der sicherheitsrelevanten Wirksamkeit auch die Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit des betroffenen Unternehmens berücksichtigt werden. Dieses Kriterium spiegelt sich auch in den geplanten Resilienzplichten für Betreiber kritischer Anlagen im aktuellen Entwurf des KRITIS-Dachgesetzes (§ 13 Abs. 2) wider. Dort wird gefordert, dass bei der Zweck-Mittel-Relation der Aufwand zur Verhinderung oder Begrenzung eines Ausfalls gegen das Risiko eines Vorfalls abgewogen wird – unter Einbeziehung wirtschaftlicher Aspekte. Eine solche Abwägung stellt sicher, dass Maßnahmen nicht nur effektiv, sondern auch praktikabel und nachhaltig umgesetzt werden können.
- **Genehmigungspflichten für Sicherheitsprogramme bürokratiearm gestalten:** Änderungen des Sicherheitsprogramms sind nach § 13 Abs. 2, § 19 Abs. 2, § 28 Abs. 1 und § 31 Abs. 1 NLspV genehmigungspflichtig. Das verlangsamt betriebliche Anpassungen an neue Bedrohungslagen erheblich. Für nicht wesentliche Änderungen sollte ein Anzeigeverfahren mit stillschweigender Zustimmung nach zehn Arbeitstagen gelten.
- **Validierungs- und Dokumentationspflichten für bekannte Lieferanten und Transporteure verschlanken:** Die Validierungs- und Dokumentationspflichten für bekannte Lieferanten und Transporteure (§ 40 Abs. 1 ff. NLspV) sind sehr umfangreich. Zur Vermeidung von Bürokratie sollten bestehende internationale Standards (z. B. ISO 9001 oder ISAGO) als gleichwertig anerkannt werden. Re-Validierungen sollten überwiegend dokumentenbasiert erfolgen, um Doppelprüfungen zu vermeiden.
- **Transporteure, reglementierte Beauftragte und bekannte Versender von Nachweispflichten zu Beförderungsvereinbarungen entbinden:** Transporteure, bekannte Versender und reglementierte

Beauftragte werden verpflichtet, bestehende Beförderungsvereinbarungen zu dokumentieren (§ 26 Abs. 2, § 29 Abs. 2 und § 32 Abs. 5 Nr. 1 NLspV). Da Beförderungen bereits nur durch behördlich zugelassene Unternehmen erfolgen und folglich ausschließlich bekannte Geschäftsbeziehungen bestehen, ist diese Dokumentationspflicht nicht nachvollziehbar und droht in neuen bürokratischen Lasten ohne Sicherheitsgewinn zu resultieren. Luftsicherheit und betriebliche Abläufe würden von einer raschen Integration der Liste zugelassener Transporteure des LBA in die Datenbank der Union zur Sicherheit der Lieferkette (KSDA) profitieren.

- **Mehrfachfunktionen bei Sicherheitsbeauftragten zulassen:** Die pauschale Einschränkung von Mehrfachfunktionen von Sicherheitsbeauftragten (§ 20 Abs. 1 NLspV) nimmt keine Rücksicht auf örtliche Gegebenheiten, schafft keine klaren Sicherheitsgewinne und ist auch in der DVO (EU) 2015/1998 nicht vorgesehen. Ein Ausschluss personeller Mehrfachfunktionen ist sowohl bei Unternehmen, die an einem Standort in mehreren Funktionen als Beteiligte der sicheren Lieferkette auftreten, als auch bei Unternehmen mit mehreren Standorten unverhältnismäßig. Die Formulierung, dass Sicherheitsbeauftragte „kurzfristig verfügbar“ sein müssen, schafft Rechtsunsicherheit. Hier darf weder rechtlich noch faktisch eine 24/7-Präsenzpflcht konstruiert werden. Erforderlich ist eine realistische, funktionsbezogene Auslegung, die auch Vertretungsregelungen berücksichtigt.
- **Begleitverhältnisse risikobasiert regeln:** Die EU sieht kein pauschales Verhältnis für die Begleitung von Personen in Sicherheitsbereichen an Flughäfen vor (Nr. 1.2.7.2 und Nr. 1.2.7.3 DVO (EU) 2015/1998). Eine pauschale nationale Definition des Begleitverhältnisses auf 1:3 ist daher nicht sachgerecht (§ 4 Abs. 2 NLspV). Angemessen ist eine risiko-, orts- bzw. anlassbezogene Festlegung des Begleitverhältnisses auf Basis einer individuellen Bewertung.
- **Verzicht auf die Wiederholung ausreichend klar definierten EU-Rechts:** Zahlreiche Regelungsgegenstände, u.a. §§ 5, 6, 44, 45 NLspV, sind auf EU-Ebene bereits klar durch unmittelbar geltendes Recht geregelt. Um Rechtsunsicherheiten vorzubeugen, sollte auf Doppelregelungen verzichtet werden.
- **Angemessene Übergangsfristen gewährleisten:** Da der Referentenentwurf signifikante Änderungen gegenüber den aktuell geltenden

Vorgaben vorsieht, sollten angemessene Übergangsfristen festgesetzt werden.

- **Mehraufwand realistisch darstellen:** Die NLspV droht in ihrer gegenwärtigen Form in erheblichem Mehraufwand bei betroffenen Unternehmen zu resultieren. Die Abschätzung, dass keine Mehrkosten entstehen, ist nicht nachvollziehbar und sollte korrigiert werden.

**Bundesverband der
Deutschen Industrie e.V.**

Lobbyregisternummer
R000534

Hausanschrift
Breite Straße 29
10178 Berlin

Postanschrift
11053 Berlin

Ansprechpartner
Marco Kutscher
T: +49 30 20281751
E-Mail: m.kutscher@bdi.eu

Internet
www.bdi.eu

Über den BDI

Der BDI transportiert die Interessen der deutschen Industrie an die politisch Verantwortlichen. Damit unterstützt er die Unternehmen im globalen Wettbewerb. Er verfügt über ein weit verzweigtes Netzwerk in Deutschland und Europa, auf allen wichtigen Märkten und in internationalen Organisationen. Der BDI sorgt für die politische Flankierung internationaler Markterschließung. Und er bietet Informationen und wirtschaftspolitische Beratung für alle industrierelevanten Themen. Der BDI ist die Spitzenorganisation der deutschen Industrie und der industrienahen Dienstleister. Er spricht für 39 Branchenverbände und mehr als 100.000 Unternehmen mit rund acht Mio. Beschäftigten. Die Mitgliedschaft ist freiwillig. 15 Landesvertretungen vertreten die Interessen der Wirtschaft auf regionaler Ebene.

Impressum

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)
Breite Straße 29, 10178 Berlin
www.bdi.eu
T: +49 30 2028-0

Lobbyregisternummer: R000534

Ansprechpartner

Marco Kutscher
Referent Mobilität und Logistik
T: +49 30 20281751
m.kutscher@bdi.eu

BDI Dokumentennummer: D 2196