

# Stellungnahme des Flughafenverbands ADV

zum Referentenentwurf der Bundesregierung zum

## Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Luftsicherheitsgesetzes

Berlin, den 2. April 2024

FLUGHAFENVERBAND



## Zusammenfassung

Der Flughafenverband ADV begrüßt das Vorhaben der Bundesregierung, die strafrechtliche Verfolgung von Personen, die die Luftseite von Flughäfen unberechtigt betreten, zu ermöglichen. Unabhängig davon geht der vorliegende Entwurf hierzu nicht weit genug, da dieser nur Personen erfasst, welche die Luftseite in der Absicht betreten, eine erhebliche Betriebsstörung verursachen zu wollen. Dies liegt jedoch außerhalb des Schutzbereichs des Luftsicherheitsgesetzes, da dieses nicht das Ziel einer bestmöglichen Aufrechterhaltung des Betriebs an Flughäfen verfolgt. Vielmehr soll es den Luftverkehr vor unrechtmäßigen Eingriffen schützen. Sollte ein unbefugter Zugang zur Luftseite in dieser Absicht erfolgen, würde er nach der derzeitigen Fassung des Entwurfs straffrei bleiben. Dies gilt es zu vermeiden.

Zusätzlich sollen einige Bestimmungen zur Durchführung von Zuverlässigkeitsüberprüfungen ergänzt werden. Während die geplante systemische Ausnahme von Zuverlässigkeitsüberprüfungen für Vollzugsbeamte der Polizeien des Bundes und der Länder sowie der Zollverwaltung wegen unionsrechtlicher Bedenken kritisch zu bewerten ist, lässt der Gesetzgeber die Möglichkeit zur Schließung europarechtlicher Lücken über die Zuverlässigkeitsüberprüfung von Personen mit bestimmten IT-Aufgaben ungenutzt.

Obwohl seit mehr als zwei Jahren eine unionsrechtliche Verpflichtung zur Durchführung von Zuverlässigkeitsüberprüfungen von Personen mit bestimmten IT-Aufgaben bezüglich luftsicherheitsrelevanter Systeme besteht, weigern sich einige Luftsicherheitsbehörden diese durchzuführen. Zur Vermeidung solcher Unklarheiten über die unmittelbare Bindung des Unionsrechts, aber auch der Reduktion unnötiger Bürokratie und von Inkonsistenzen, sowie der Erhöhung der Rechtsklarheit schlägt die ADV vor, alle Anspruchsgruppen aus § 7 Abs. 1 LuftSiG ersatzlos zu streichen, für die auf unionsrechtlicher Basis ohnehin eine Zuverlässigkeitsüberprüfung erfolgen muss. Dies betrifft konkret die unter § 7 Abs. 1 Nrn. 1, 2 und 3 aufgeführten Personenkreise.

## Im Einzelnen

### § 7 LuftSiG-E Ausnahmen der Zuverlässigkeitsüberprüfung streichen

Das EU-Recht sieht keine Ausnahmen der Zuverlässigkeitsüberprüfung für andere Personen als Fluggäste vor und knüpft diese unabhängig ihres Anstellungsverhältnis bei einer Polizei- oder Vollzugsbehörde an die sicherheitsrelevante Tätigkeit einer Person.

Die Zuverlässigkeitsüberprüfung ist außerdem streng an den unbegleiteten Zugang zu Sicherheitsbereichen geknüpft.

Sollte eine absolute Ausnahme von Polizisten und Zollbediensteten ohne adäquate Überprüfung, welche den Anforderungen an eine erweiterte Zuverlässigkeitsüberprüfung im Sinne des Kapitel 11.1.3 des Anhangs der DVO (EU) 2015/1998 standhält, bei einer EU-Inspektion an einem Flughafen als systemischer Mangel festgestellt werden, könnte diesem unverschuldet bei wenigen weiteren (auch kleineren) Nichtkonformitäten ein Art.-15-Schreiben drohen.

Entsprechend des Kabinetts-Entwurfs zur Neufassung des BPolG wird dort in § 75 erstmals eingeführt (siehe Begründung zu § 75), dass Neueinstellungen einer einfachen SÜG (§ 8 SÜG) unterzogen werden sollen.

Gemäß § 7 Absatz 2, Satz. 4 LuftSiG entsprechen jedoch nur Überprüfungen nach §§ 9, 10 SÜG einer LuftSiZÜV.

Durch eine Ergänzung ist klarzustellen, dass die Befreiung der ZVÜ nur Beamte mit anderen gleichwertigen Überprüfungen betrifft.

Im Übrigen sollte §8 LuftSiZÜV entsprechend angepasst werden.

#### Änderungsvorschlag:

*[...] Die Zuverlässigkeitsüberprüfung entfällt für Beamte der Polizeien des Bundes und der Länder und Bedienstete der Zollverwaltung mit Vollzugsaufgaben, die zur Wahrnehmung ihrer hoheitlichen Aufgaben Zugang zu Sicherheitsbereichen nach § 8 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 oder § 9 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 des Luftsicherheitsgesetzes benötigen, sofern diese die Anforderungen nach § 7 Absatz 2 Satz 4 LuftSiG erfüllen.“*

### § 7 LuftSiG-E Weitere Anmerkungen

Der im neuen Satz 7 formulierte Verweis auf Satz 6 ist missverständlich. Die Fallkonstellationen, auf die dieser Anwendung finden soll, sind nicht eindeutig. Die Zuverlässigkeitsüberprüfung erfolgt auf Antrag der betroffenen Person (§ 7 Abs. 2 S. 1 LuftSiG).

Gemäß LuftSiZÜV erfolgt die Antragstellung dabei in bestimmten Fällen zwar über z.B. den Arbeitgeber oder das Flugplatzunternehmen. Antragsteller bleibt aber dem Gesetzeswortlaut

nach auch in diesen Fällen die betroffene Person. Sollte sich hiervor abweichend die Praxis durchgesetzt haben, dass Unternehmen Anträge für ihre Mitarbeiter falsch ausfüllen, würde die Neueinführung von § 7 Abs. 2 S. 7 LuftSiG dieses Vorgehen legitimieren. Eine Ausweitung auf die in der Neufassung genannten Stellen sollte daher auf Angaben in einem etwaigen Beteiligungsverfahren beschränkt sein. Für wahrheitsgemäße Angaben im Antrag, die in den meisten Fällen auch kaum überprüfbar sein dürften, bleibt hingegen die betroffene Person verantwortlich.

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht nach Art. 1 Nr. 1 RefE zur Änderung von § 7 Abs. 2 Satz 6 und 7 i. V. m § 18 Abs. 1 Ziff. 1 LuftSiG eine Haftung des Arbeitgebers für fahrlässige Falschangaben bei der Antragstellung für die ZÜP in Höhe von 10.000 EUR je Einzelfall vor.

Eine derart hohe Bestrafung für fahrlässiges Handeln, z. B. hervorgerufen durch einen versehentlichen Zahlendreher ist unverhältnismäßig und deshalb unbedingt zu beschränken. Deshalb sollte auch im Gesetzestext die Arbeitgeberhaftung auf die systematische Falschangabe und die Haftung auf Vorsatz beschränkt werden.

Durch die Vielzahl an Antragstellungen durch den Arbeitgeber sind Flüchtigkeitsfehler misslich, aber kaum vermeidbar. Der Regelungszweck der Norm ist nach der Gesetzesbegründung die Vermeidung von systematischen Falschangaben durch den Arbeitgeber sowie die wahrheitsgemäße Angabe durch den Arbeitnehmer. Jedoch kann nur der Arbeitnehmer für die Richtigkeit seiner zur Verfügung gestellten personenbezogenen Daten haftbar gemacht werden. Hingegen kann der Arbeitgeber allenfalls die im Verkehr erforderliche Sorgfalt bei der Dateneingabe walten lassen, hat aber keinen Einfluss auf die objektive Richtigkeit der Angaben. Gemäß dem Wortlaut im Gesetzestext würde der Arbeitgeber dennoch haften, auch wenn kein systematisches Handeln seinerseits vorliegt. Die Haftung des Arbeitgebers führt zu einer erheblichen Verzögerung der Antragstellung und einem unverhältnismäßigen Kontroll- und Verwaltungsaufwand seitens des Arbeitgebers und ist darum auf den Vorsatz zu beschränken.

### **§ 17a Absatz 2 LuftSiG – Streichung von Satz 5**

Der Flughafenverband ADV unterstützt die Stellungnahme und Änderungsvorschläge des *Bundesverbands der Deutschen Fluggesellschaften e. V.* zum vorliegenden Gesetzentwurf bzgl. der Regelungen im §17a LuftSiG.

## **§ 19 LuftSiG-E Wichtige Straftatbestand rechtssicher und wirksam ausgestalten**

### Zu § 19 LuftSiG-E Absatz 1

Bei „Luftsicherheit“ handelt es sich um einen in Art. 3 Nr. 2 i.V.m. Art. 3 Nr. 1 der VO 300/2008 legaldefinierten Begriff. Dieser umfasst gerade nicht den bestmöglichen Schutz von Betriebsabläufen. Auch die Ziele der VO (EU) 300/2008 (Art. 1) sowie § 1 LuftSiG setzen die Ziele beider Rechtsakte deutlich fest und stellen dabei auf die Verhältnismäßigkeit ab (§ 4 LuftSiG, Erwägungsgrund 25 VO (EU) 300/2008).

Zu der Frage, an wen sich § 10 Satz 6 LuftSiG richtet (sog. Adressatenkreis), existieren unterschiedliche Auffassungen in Literatur und (Behörden-) Praxis. Eine Auffassung ist, dass sich § 10 LuftSiG ausschließlich an Ausweisinhaber richte<sup>1</sup>, nach anderer Auffassung richte sich die Verbotsaussage von § 10 Satz 6 LuftSiG an jedermann<sup>2</sup>. Folgte man erster Auffassung, würde der neu zu schaffende Straftatbestand quasi leerlaufen, alternativ entstünden Diskussionen, ob die Vorschrift geeignet ist, eine Strafbarkeit zu begründen. Stattdessen ist allgemeiner der unberechtigte Zugang zu bestrafen.

Jeder unbefugte Zugang auf die Luftseite führt zu einer abstrakten Gefahr für die Luftsicherheit und stört den Betrieb. So werden in jedem Fall Ressourcen zur Aufklärung eines solchen Vorfalls genutzt (und fehlgeleitet), die ansonsten der wirksamen Gefahrenabwehr zur Verfügung stünden.

Die formulierte Absicht entspricht außerdem nicht den Zielen der VO (EU) 300/2008 sowie dem LuftSiG und „zweckentfremdet“ die Rechtsnormen. Zusätzlich lässt sich die Täterabsicht im Zweifel kaum nachweisen.

Folgerichtig ist auch die Erheblichkeit der Störung nicht relevant. Zumal dieses auch ein neuer unbestimmter Rechtsbegriff ist, der auszugestalten wäre.

Um die Strafverfolgung für fahrlässige, unberechtigte Zugänge zur Luftseite auch künftig vermeiden zu können, wäre eine entsprechende Neufassung in § 18 LuftSiG ebenso folgerichtig.

---

<sup>1</sup> Zur Ausweisinhaber-Auffassung vgl. Giemulla/van Schyndel (Stand: 2017) § 10 Rn.2

<sup>2</sup> Zur Jedermann-Auffassung vgl. Vgl. Grabherr/Reidt/Wysk (Stand 2009) § 10 Rn. 27

## Änderungsvorschlag zu § 18 Absatz LuftSiG:

*(1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig*

*[...]*

~~*8. entgegen § 10 Satz 6 sich oder einem Dritten Zugang zur Luftseite verschafft oder*~~

*[...]*

*(5) Ordnungswidrig handelt, wer fahrlässig sich oder einem Dritten unberechtigt Zugang zur Luftseite verschafft.*

## Änderungsvorschlag zu § 19 Absatz 1 LuftSiG-E:

*(1) Mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer*

*1. entgegen § 11 Absatz 1 Satz 1 einen dort genannten Gegenstand in einem Luftfahrzeug oder auf einem Flugplatz in einem Bereich der Luftseite, der zugleich Sicherheitsbereich ist, mit sich führt oder an sich trägt oder*

~~*2. entgegen § 10 Satz 6 sich oder einem Dritten unberechtigt Zugang zur Luftseite verschafft und Betriebsabläufe stört, in der Absicht, Betriebsabläufe erheblich zu stören.*~~

### Zu § 19 LuftSiG-E Absatz 3

Im Sinne der Rechtsklarheit sollte auf verbotene Gegenstände entsprechend § 11 LuftSiG oder DVO (EU) 2015/1998 abgestellt werden. Bei diesen eindeutig bestimmten Gegenständen handelt es sich um potenzielle Tat- oder Nötigungsgegenstände zur Verwirklichung unrechtmäßiger Eingriffe in den Luftverkehr.

Das Merkmal der „Menschenmenge, die sich öffentlich zusammenrottet“, scheint dem § 124 StGB entlehnt zu sein.

Nach Literatur und Rechtsprechung hierzu erfordert „Menschenmenge“ eine so große Personenmehrheit, dass die Zahl nicht sofort überschaubar und deshalb das Hinzukommen oder Weggehen Einzelner für den äußeren Eindruck unwesentlich ist. Begehen also etwa nur einige schnell zählbare Personen eine Betriebsstörung gemeinschaftlich, wird dies kaum schon unter diese Begehungsform fallen. Freilich wird daneben die weitere Variante (tatsächlich verursachte erhebliche Störung) umso eher, wenn nicht regelmäßig, verwirklicht sein. Ob angesichts dessen der sehr erhöhte Strafrahmen verfassungsrechtlich hält, sei dann den Gerichten überlassen.

Die Begründung zum Gesetzentwurf gibt leider keinen Aufschluss über die Versuche und die Tragweite der Regelung. Erfasst werden soll die Absicht zur Betriebsablaufstörung. Bedingung

ist nach aktuellem Text aber: "...Zugang zur Luftseite verschafft". Erst mit dem Zugang beginnt die Strafbarkeit.

Gleichwertig sollten jedoch auch Fälle erfasst werden, wie das Sabotieren (Besprühen, Stromzufuhr durchtrennen, etc.) von Perimeterschutz-Kameras oder der Meldedrähten im Zaun, das Zerstören von Schranken ohne Eindringen in den Sicherheitsbereich, das Schneiden von Löchern in den Zaun usw. Der Tatbestand ist dementsprechend auszuweiten. Auch wenn "nur" die Sachbeschädigung in einem der Beispiele erfolgt, können trotzdem wegen unklarer Situation über tatsächliches Eindringen in den Sicherheitsbereich Betriebsabläufe gestört sein. Daher sollte der Versuch ebenfalls strafbar sein.

### **Änderungsvorschlag zu § 19 Absatz 3 LuftSiG-E:**

*(3) Mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis fünf Jahren wird bestraft, wer bei einer Tat nach Absatz 1 Nummer 2 **einen verbotenen Gegenstand nach § 11** ~~eine Waffe oder ein anderes gefährliches Werkzeug~~ bei sich führt oder die Tat als Teil einer Menschenmenge, die sich öffentlich zusammenrottet, begeht. Ebenso wird bestraft, wer durch seine Tat eine **erhebliche** Störung der Betriebsabläufe ~~tatsächlich~~ verursacht.*

**(4) Der Versuch ist strafbar.**

## Weitere Anmerkungen

In der Gesetzesbegründung sollte zusätzlich auch die Abgrenzung zu § 316 b StGB thematisiert werden.

In der Gesetzesbegründung ist auf begriffliche Konsistenz mit den Regelungen der VO (EU) 300/2008 nebst Durchführungsverordnungen zu achten – insb. bei den Definitionen von Luftseite und Sicherheitsbereich.

Der Gesetzesentwurf sollte außerdem genutzt werden, um weitere Regelungen für die betroffenen Personen klarzustellen. Die Zuverlässigkeitsüberprüfung gilt nach § 5 Abs. 2 S. 1 LuftSiZÜV 5 Jahre ab Bekanntgabe. Satz 2 spricht von einer anschließenden „Wiederholungsprüfung“. Dieses Vorgehen entspricht scheinbar nicht der gängigen Praxis. Während ein Wiederholungsantrag nach 5 Jahren durchaus sinnvoll erscheint, könnte zumindest eine Information an die Betroffenen erfolgen, dass sie de facto einer rollierenden Prüfung (im Sinne Kapitel 11.1.7 a) der DVO (EU) 2015/1998) - und eben keiner Wiederholungsprüfung - unterliegen.

Eine signifikante Reduzierung der Kosten (siehe Abschnitt F) ist zu erwarten, wenn die Regelungen des klar definierten Straftatbestands greifen.

## HERAUSGEBER

Flughafenverband ADV · Haus der Luftfahrt · Friedrichstr. 79 · 10117 Berlin · Tel. 030 310118-0 ·  
[www.adv.aero](http://www.adv.aero)

## INHALTLICH VERANTWORTLICHER

Ralph Beisel, Hauptgeschäftsführer

## ANSPRECHPARTNER

Conrad Thätner ([thaetner@adv.aero](mailto:thaetner@adv.aero)) | +49 178 4143 115  
Jobst.-C. Wellenkamp ([wellenkamp@adv.aero](mailto:wellenkamp@adv.aero)) | +49 157 7258 9457