

Stellungnahme des Bundesverbands der Deutschen Luftverkehrswirtschaft (BDL)

zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat zum

Gesetz zur Änderung des Luftsicherheitsgesetzes (LuftSiG)

Stand: 02. April 2024

A. Zusammenfassung

Der vorliegende Gesetzesentwurf dient der Strafbewehrung für das rechtswidrige Eindringen in die Luftseite eines Flughafens, woraus eine abstrakte Gefährdung von Menschen sowie eine Beeinträchtigung des Luftverkehrs hervorgerufen werden können. Ferner sollen im Gesetz die Haftung des Arbeitgebers für Falschangaben bei der Antragstellung für die Zuverlässigkeitsüberprüfung (ZÜP) geregelt sowie die derzeitige Praxis der Gebührenfestsetzung rechtssicher geregelt werden.

Grundsätzlich unterstützt die deutsche Luftverkehrswirtschaft das Vorhaben zur Einführung eines Straftatbestandes für das rechtswidrige Eindringen auf die Luftseite eines Flughafens, weil es darauf angelegt ist, präventiv vor möglichen Gefahrenlagen für Leib und Leben zu schützen und vermeidbare flugbetriebliche Störungen zu minimieren. Jedoch wird darum gebeten, dass auch andersartige unbefugte Zutritte zur Luftseite, die zu vergleichbar signifikanten Störungen führen, zusätzlich im Gesetz erfasst werden.

Durch den vorliegenden Gesetzesentwurf soll ebenso eine Arbeitgeberhaftung bei Übermittlung von Falschangaben im Rahmen der ZÜP-Antragstellung herbeigeführt werden. Aus Sicht der Luftverkehrswirtschaft ist diese Regelung unverhältnismäßig. Zudem wird um eine konsequente Berücksichtigung des Verursacherprinzips gebeten. Denn die Ursache für abweichende oder fehlerhafte Angaben liegt neben falschen oder unrichtigen Angaben durch den Antragsteller oftmals auch darin begründet, dass bspw. Ausweisdokumente oder offizielle Urkunden divergierende Angaben enthalten.

Ferner regt die Luftverkehrswirtschaft im Sinne der Rechtsklarheit weitere Formulierungsänderungen an.

B. Im Einzelnen

1. Strafbewehrtheit des rechtswidrigen Zutritts bereits bei Vorliegen einer abstrakten Gefährdung des Luftverkehrs

Gemäß Art. 1 Nr. 4 a) RefE zur Änderung von § 19 Abs. 1 Nr. 2 LuftSiG soll das rechtswidrige Eindringen auf die Luftseite eines Flughafens mit der Absicht, die Betriebsabläufe erheblich zu stören, fortan mit einer Freiheitsstrafe von bis zu zwei Jahren oder Geldstrafe bestraft werden.

Daher begrüßt die deutsche Luftverkehrswirtschaft die Initiative, das rechtswidrige Eindringen auf die Luftseite eines Flughafens zu bestrafen, ausdrücklich. Denn es ist davon auszugehen, dass eine Strafbewehrtheit mögliche Täter, welche beabsichtigen, den Flugbetrieb zu stören und dabei eine potenzielle Gefährdung für den Luftverkehr in Kauf nehmen, abzuschrecken.

Die Luftverkehrswirtschaft regt an § 19 Abs. 1 (neu) wie folgt zu ändern:

„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, in der Absicht, und Betriebsabläufe erheblich zu stören.“

Ferner wird angeregt, im entsprechenden Begründungstext zusätzlich eine Abgrenzung zum Straftatbestand der Störung öffentlicher Betriebe gem. § 316 b StGB aufzunehmen.

2. Beschränkung der Arbeitgeberhaftung auf systematische und vorsätzliche Falschangaben

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.

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

Durch die Vielzahl an Übermittlungen von Anträgen durch den Arbeitgeber sind fehlerhafte Angaben misslich, aber kaum vermeidbar. In aller Regel basieren Übermittlungsfehler nicht auf Flüchtigkeitsfehlern, sondern sind in der tatsächlich vorherrschenden Rechtsunsicherheit begründet, dass es keine Definition gibt, was unter wahrheitsgemäßen Angaben zu verstehen ist. Namensänderungen, Adoptionen, ausländische Schreibweisen, Alias-Personalien etc. sind nur einige wenige Beispiele, die dazu führen, dass Daten abweichen. Erschwerend kommt hinzu, dass der Arbeitgeber in einer Vielzahl von Fällen keine Kenntnis über solche Abweichungen hat und sich daher auf die ihm bekannten amtlichen Dokumente verlassen können muss. Darüber hinaus sind manche Daten z. B. zu vorherigen Arbeitgebern der Antragsteller für den Arbeitgeber objektiv nicht überprüfbar. 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

¹ Bundeskriminalamt (05.02.2024): „Sensibilisierungsschreiben anlässlich der neuen (Protest-)Strategie der Letzten Generation (LG) für das Jahr 2024“

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. Der Arbeitgeber kann schon aufgrund mangelnder Befugnisse und Handlungsoptionen nicht in der Weise Identitätsfeststellungen durchführen, wie es eine Behörde kann. Die Luftverkehrswirtschaft bittet darum um eine zweifelsfreie Beschränkung der Arbeitgeberhaftung bei systematischer Falschangabe und damit eine Haftungsbeschränkung bei vorsätzlichem Handeln im Gesetzestext sowie in der Begründung.

3. Entfall der ZÜP für Polizeibeamte und Bedienstete der Zollverwaltung unionsrechtlich unvereinbar

Nach Art. 1 Nr. 1 RefE zur Änderung von § 7 Abs. 2 Satz 8 LuftSiG soll die ZÜP für Beamte der Polizeien des Bundes und der Länder und Bedienstete der Zollverwaltung mit Vollzugsaufgaben entfallen.

Obwohl es sich bei der geplanten Änderung nur um eine systematische Anpassung handelt, hat die Luftverkehrswirtschaft unionsrechtliche Bedenken zum gesetzlichen Entfall der ZÜP für die erfasste Personengruppen. Das Unionsrecht sieht eindeutig keine Ausnahmen von der ZÜP vor und knüpft diese stattdessen streng an den unbegleiteten Zugang zu Sicherheitsbereichen oder die Art der sicherheitsrelevanten Tätigkeit. Sollte ein unionsrechtlich nicht vorgesehener Entfall der ZÜP für bestimmte Personengruppen im Rahmen einer EU-Inspektion bemängelt werden, droht insbesondere deutschen Flughäfen ohne deren Zutun das Risiko eines reputationsschädigenden „Art.-15-Schreibens“.

Es wird daher angeregt, sofern die betroffenen Personengruppen über eine alternative Überprüfung verfügen, welche der unionsrechtlichen erweiterten ZÜP gleichstehen (etwa §§ 9, 10 SÜG), die Formulierung im Entwurfstext entsprechend anzupassen.

Daher sollte § 7 Abs. 2 Satz 8 (neu) wie folgt verändert werden:

„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.“

4. Bestätigung ausländischer ZÜP bei im Ausland ansässigen IT-Dienstleistern

Der vorliegende Entwurf zur Änderung des LuftSiG versäumt die Möglichkeit zur Schließung europarechtlicher Lücken über die ZÜP von Personen mit IT-Aufgaben gemäß VO (EU) 2015/1998 Kapitel 11.1.2. Obwohl seit mehr als zwei Jahren eine unionsrechtliche Verpflichtung zur Durchführung der ZÜP von Personen mit bestimmten IT-Aufgaben bezüglich luftsicherheitsrelevanter Systeme besteht, führen einige Landesluftsicherheitsbehörden diese nicht oder nur nach wiederholter Aufforderung durch. Neben der praktischen Umsetzbarkeit bestehen außerdem erhebliche Zweifel an der Zweckmäßigkeit, da IT-Dienstleistungen regelmäßig aus dem EU-Ausland und Nicht-EU-Ausland erbracht werden.

In Deutschland besteht nur die Möglichkeit zur Durchführung einer erweiterten ZÜP durch die Landesluftsicherheitsbehörden. Nach § 7 LuftSiG ist die Bestätigung gleichwertiger europäischer oder nicht-europäischer Überprüfungen der Zuverlässigkeit bislang nicht vorgesehen, obwohl eventuelle Auffälligkeiten am

ehesten im Heimatland identifiziert werden können. Dennoch müssen sich Beschäftigte von IT-Dienstleistern einer ZÜP in Deutschland unterziehen, unabhängig davon, ob diese sich überhaupt jemals im Land aufgehalten haben oder nicht. Aller Wahrscheinlichkeit nach bliebe eine nationale Registerabfrage in diesem Fall ohne Ergebnis, womit der originäre Zweck der Anforderung nicht erfüllt werden kann.

Zudem ergeben sich für die Überprüfung von Personengruppen aus dem europäischen und nicht-europäischen Ausland in Deutschland praktische Hürden. Unabhängig davon, dass das Erfordernis einer ZÜP bereits für Personen, die in Deutschland wohnhaft sind, aufgrund der Dauer von der Antragstellung bis zur Bestätigung der Zuverlässigkeit ein erhebliches Rekrutierungshemmnis darstellt, ist das Verfahren für Ausländer ungleich aufwendiger. So müssen erforderliche Unterlagen aufwendig und teils kostenpflichtig beschafft, eingereicht und geprüft werden (z. B. Selbstauskunft ans Ausländerzentralregister mit beglaubigter Unterschrift, Straffreiheitsbescheinigungen, Übersetzungen jeglicher Nachweise der Beschäftigung). Im Rahmen der behördlichen Prüfung ergeben sich regelmäßig Nachfragen zu einzelnen Nachweisen, welche aufgrund der unterschiedlichen Verwaltungspraxis in anderen Ländern oftmals nicht beigebracht werden können (z. B. Nachweis über Nicht-Beschäftigung oder Wohnsitz). Selbst wenn das Erfordernis der ZÜP in den Verträgen mit Dienstleistern aufgenommen wurde, ist es auch aufgrund der hohen Mitarbeiterfluktuation in diesen Unternehmen kaum möglich, dieses rechtmäßig nachhalten zu können. Eine fristgerechte, vollumfängliche ZÜP scheidet somit auch an den Kapazitäten der zuständigen deutschen Luftsicherheitsbehörden.

Obwohl die Europäische Kommission die Mitgliedsstaaten bereits aufgefordert hat, die ZÜP anderer EU-Mitgliedsstaaten untereinander anzuerkennen, besteht in Deutschland dafür bislang keine Möglichkeit. Die Luftverkehrswirtschaft regt darum an, § 7 LuftSiG dahingehend zu ergänzen, dass eine Bestätigung einer ausländischen ZÜP, mindestens aber einer ZÜP aus dem EU-Ausland sowie sog. Like-minded-countries möglich ist. Dabei ist sicherzustellen, dass die Nachweiserbringung für eine ausländische ZÜP fälschungssicher ist und mit aktueller Gültigkeit erfolgt. Zudem ist zu gewährleisten, dass im Falle von widerrufenen ausländische ZÜP durch eine Behörde der Auftraggeber in Deutschland Kenntnis erlangt, um entsprechende arbeitsrechtliche Maßnahmen einleiten zu können.

5. Vermeidung unbestimmter Nennung verbotener Gegenstände

Gemäß Art. 1 Nr. 4 c) RefE zur Änderung von § 19 Abs. 1 Nr. 2 LuftSiG soll das Mitführen einer Waffe oder eines anderen gefährlichen Gegenstandes bestraft werden.

Die Luftverkehrswirtschaft begrüßt das Ziel der Strafbewehrung für das Mitführen von Waffen oder gefährlichen Gegenständen. Allerdings ist die aktuelle Formulierung irreführend und sollte daher klar gestellt werden. Bereits in § 11 LuftSiG ist die Liste verbotener Gegenstände eindeutig normiert, weshalb im Sinne der Rechtsklarheit um die Ergänzung eines entsprechenden Verweises im Gesetzestext sowie in der Begründung gebeten wird. Bei diesen eindeutig bestimmten Gegenständen handelt es sich um potenzielle Tat- oder Nötigungsgegenstände zur Verwirklichung unrechtmäßiger Eingriffe in den Luftverkehr.

Der Begründungstext gibt außerdem keinen Aufschluss über die Versuche und die Tragweite der Regelung. Erfasst werden soll die Absicht zur Betriebsablaufstörung jedoch unter der Bedingung, dass sich Zugang zur Luftseite verschafft zu haben. Darum sollten Fälle berücksichtigt werden, welche die Sabotage der Kameras am Perimeterschutz oder der Meldedrähte im Zaun, das Zerstören von Schranken ohne Eindringen auf die Luftseite sowie das Schneiden von Löchern in den Zaun einbeziehen. Gleichwohl, dass derartige Handlungen "nur" eine Sachbeschädigung begründen, kann es folglich zu einer

Sperrung für den Flugbetrieb kommen. Darum bittet die Luftverkehrswirtschaft darum, bereits den Versuch unter Strafe zu stellen.

Die Luftverkehrswirtschaft regt an § 19 Abs. 3 u. 4 (neu) wie folgt zu ergänzen:

„(3) Mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis fünf Jahren wird bestraft, wer ~~bei einer Tat nach Absatz 1 Nummer 2 eine Waffe oder ein anderes gefährliches Werkzeug~~ einen verbotenen Gegenstand nach § 11 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.“

Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e. V. (BDL)

Haus der Luftfahrt | Friedrichstraße 79 | 10117 Berlin

Der Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft (BDL) wurde 2010 als gemeinsame Interessenvertretung der deutschen Luftverkehrswirtschaft gegründet. Mitglieder des Verbandes sind Fluggesellschaften, Flughäfen, die Deutsche Flugsicherung und weitere Leistungsanbieter im deutschen Luftverkehr.