

30.06.04**Empfehlungen
der Ausschüsse**In - V - Vkzu **Punkt 10** der 802. Sitzung des Bundesrates am 9. Juli 2004

Gesetz zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben

A.

Der federführende **Ausschuss für Innere Angelegenheiten (In)**,
der **Ausschuss für Verteidigung (V)** und
der **Verkehrsausschuss (Vk)**

empfehlen dem Bundesrat, zu dem Gesetz die Einberufung des Vermittlungsausschusses gemäß Artikel 77 Abs. 2 des Grundgesetzes aus folgenden Gründen zu verlangen:

Vk
bei An-
nahme
entfallen
Ziffern
2 bis 10

1. Zu Artikel 1 (§§ 1 bis 12 und 16 bis 21 LuftSiG)

In Artikel 1 sind die §§ 1 bis 12 und 16 bis 21 zu streichen.

Begründung:

Das Luftsicherheitsgesetz sollte auf die Regelung zum Einsatz der Streitkräfte beschränkt werden (Artikel 1 §§ 13 bis 15 LuftSiG). Die Bestimmungen zum Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs, insbesondere die Vorgaben aus der Verordnung (EG) 2320/2002 sollen durch eine Änderung des Luftverkehrsgesetzes umgesetzt werden.

Mit der Überführung der jetzt im Luftverkehrsgesetz geregelten Luftsicherheitsaufgaben in das Luftsicherheitsgesetz ist kein Sicherheitsgewinn verbun-

...

den. Gegen diesen Teil des Luftsicherheitsgesetzes bestehen erhebliche Bedenken.

- a) Durch das Luftsicherheitsgesetz werden im Vergleich zur geltenden Regelung keine effizienteren Informations- und Entscheidungsstrukturen begründet. Auch künftig soll die bisherige Zuständigkeitsverteilung aufrecht erhalten werden, wonach Luftsicherheitsaufgaben einerseits von Behörden, andererseits von Flughafen- und Luftfahrtunternehmen durchzuführen sind.
- b) Bisher sind die Vorschriften über die Abwehr betriebsbedingter und äußerer Gefahren im Luftverkehrsgesetz zusammengefasst. Die vorgesehene Verteilung dieser Regelungsbereiche auf das Luftverkehrsgesetz und das Luftsicherheitsgesetz erschwert künftig den Überblick über die Rechtsmaterie.
- c) Die beabsichtigte Regelung wird zu Mehraufwendungen führen. Die Schaffung einer zusätzlichen Behörde, der Luftsicherheitsbehörde, führt dann zum Verlust von Synergieeffekten, wenn die Aufgaben der Luftfahrtbehörde und der Luftsicherheitsbehörde von unterschiedlichen Stellen wahrgenommen werden.
- d) Zur Umsetzung der Vorgaben aus der Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 bedarf es keines Luftsicherheitsgesetzes. Die bestehenden Bestimmungen im Luftverkehrsgesetz können entsprechend ergänzt werden. Die notwendige Regelung des Einsatzes der Streitkräfte könnte mit der hierfür erforderlichen Änderung des Grundgesetzes in einem eigenen Gesetz verbunden werden. Die notwendigen Ausführungsentscheidungen zur Umsetzung der gemeinschaftlichen Vorgaben sind dringlich und könnten bei dem vorgeschlagenen parallelen Vorgehen schneller erreicht werden. Fluggesellschaften, Flughäfen und Behörden sind auf eine kurzfristige gesetzliche Regelung angewiesen.
- e) Die bestehende Kompetenzverteilung hat sich bewährt. Eine Änderung ist aus luftsicherheitsfachlichen Gründen nicht erforderlich. Das bei den zuständigen Stellen vorhandene Expertenwissen sollte auch künftig eingesetzt werden.

2. Das Gesetz ist in folgenden Punkten zu überarbeiten:

- a) Sicherung von Orten mit Sicherheitskontrollen auch durch andere geeignete Personen als die Polizei (Artikel 1 § 5 Abs. 1)
- b) Öffnung von Fluggepäck auf Grund besonderer Umstände (Artikel 1 § 5 Abs. 3)
- c) Betreten von nicht öffentlich zugänglichen Bereichen durch Personen, die noch nicht 5 Jahre den Wohnsitz in Deutschland haben, nur nach Überprüfung nach Artikel 1 § 8 Abs. 1 Nr. 5
- d) Lösungsfrist von personenbezogenen Daten durch Luftsicherheitsbehörden

In, V
entfällt bei
Annahme
von Ziffer
1
bei An-
nahme
entfallen
Ziffern 3,
4, 7, 9, 10

den erst nach 10 Jahren

- e) Überführung der Sicherheitsaufgaben in Bundesverwaltung nur im Einvernehmen mit dem betroffenen Land (Artikel 1 § 16 Abs. 3 S. 2)
- f) Ausländerbehörden müssen verpflichtet werden, sicherheitsrelevante Erkenntnisse auch nach der Überprüfung weiterzugeben (Nachberichtspflicht; Artikel 1 § 7 Abs. 9)
- g) Nachberichtspflicht aller in § 7 Abs. 9 i.d.F. des Gesetzentwurfs der Bundesregierung genannten Behörden und Stellen muss wieder hergestellt werden (Artikel 1 § 7 Abs. 9)

Begründung:

Zu Buchstabe a:

Für die Beschränkung des bewaffneten Schutzes auf Polizeivollzugsbeamte besteht kein sachlicher Grund und auch kein rechtliches Hindernis. Im Interesse einer flexiblen und kostengünstigen Aufgabenwahrnehmung sollte die Möglichkeit bestehen, die Aufgabe oder Teile dieser Aufgabe auch auf andere geeignete Personen zu übertragen.

Zu Buchstabe b:

Die Durchsuchung von Gepäckstücken ohne Anwesenheit des Fluggastes ist bei Vorliegen einer konkreten Gefahr gem. § 3 Abs. 1 LuftSiG (bisher gem. § 29c Abs. 2 Satz 1 LuftVG) ohne Einschränkung zulässig.

Ergänzend dazu ist eine eindeutige Rechtsgrundlage für die Fälle zu schaffen, in denen eine Öffnung des Gepäckstückes erforderlich ist, ohne dass hierbei eine konkrete Gefahr vorliegt. Bedeutsam ist dies insbesondere für die automatisierte Gepäcküberprüfung. Diese Überprüfung findet ohne Beisein des Fluggastes statt. Das Erfordernis zur Öffnung eines Gepäckstückes ergibt sich hierbei dann, wenn allein durch technische Mittel die Harmlosigkeit nicht zweifelsfrei feststellbar ist. In der Regel kann bei einem automatisierten Prüfverfahren der Fluggast nicht zeitgerecht herbeigeholt werden.

Für die Öffnung des Reisegepäckes ohne Anwesenheit des Fluggastes ist deshalb auch für die Fälle, in denen keine konkrete Gefahr vorliegt, eine Regelung zu schaffen, die den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Artikel 14 Abs. 1 GG genügt.

Nach der Gegenäußerung der Bundesregierung zu Nr. 3 der Stellungnahme des Bundesrates soll es u.a. ausreichend sein, dass die Anwesenheit des Fluggastes im Gesetz nicht ausdrücklich vorgeschrieben ist. Diese Auffassung verkennt, dass es sich hierbei um einen wesentlichen Eingriff in die Eigentumsrechte handelt, der einer besonderen gesetzlichen Regelung bedarf.

Zu Buchstabe c:

Bei Personen, die sich weniger als 5 Jahre in der Bundesrepublik Deutschland

aufhalten, sind nach den vorliegenden Erfahrungen die Ergebnisse der Zuverlässigkeitsüberprüfungen wenig aussagekräftig. Dies gilt insbesondere für Personen, die aus Regionen mit innerstaatlichen Konflikten kommen, die eine erhöhte Gefährdung des Luftverkehrs zur Folge haben.

Abgesehen von den Fällen, in denen den deutschen Verfassungsschutz- und Polizeibehörden Informationen aus dem jeweiligen Heimatstaat vorliegen, besteht ein hohes Risiko, dass Mitglieder ausländischer extremistischer Organisationen das Zuverlässigkeitsüberprüfungsverfahren unauffällig durchlaufen und anschließend eine Tätigkeit im Sicherheitsbereich eines Flughafens aufnehmen. Zwar kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich derartige Personen auch über einen längeren Zeitraum passiv verhalten und so auch bei einer späteren Überprüfung nicht enttarnt werden können. Das Risiko, dass nicht erkannte Extremisten in den Besitz einer unbeschränkten Zutrittsberechtigung kommen, sinkt jedoch um so mehr, je länger sie sich im Bundesgebiet aufgehalten haben. Die Befugnis zur Einführung solcher Durchsuchungen ergibt sich aus Nr. 2.3.a des Anhangs zur Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.12.2002.

Die Ausführungen der Bundesregierung in der Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates überzeugen nicht. Durch die Abfrage des Ausländerzentralregisters und die Einsichtnahme in die Ausländerakten wird kein entscheidender Erkenntnisgewinn erreicht. Diese Abfragemöglichkeiten ändern grundsätzlich nichts daran, dass wegen der kurzen Aufenthaltsdauer in Deutschland in der Regel keine Erkenntnisse vorliegen.

Zu Buchstabe d:

Die vorgesehene Regelung stellt gegenüber der bisherigen Rechtslage, der Lösungsfrist von 10 Jahren gemäß § 4 Abs. 5 LuftVZÜV, eine Verschlechterung dar. Dies bedeutet für die beteiligten Behörden und in vielen Fällen auch für den Betroffenen eine unnötige Arbeiterschwernis bzw. eine zeitliche Verzögerung des Überprüfungsverfahrens.

Es kommt häufig vor, dass ein Beschäftigter, der vorübergehend ausgeschieden ist, zu einem späteren Zeitpunkt wieder eine Tätigkeit am Flughafen aufnehmen möchte und deshalb eine neue Zutrittsberechtigung beantragt. Es ist hierbei sachdienlich, wenn die Erkenntnisse der früheren Überprüfung einschließlich der vom Betroffenen vorgelegten Unterlagen und der bei der Strafverfolgungsbehörde gem. § 7 Abs. 4 des Luftsicherheitsgesetzes eingeholten Auskünfte verwendet werden können und nicht ein weiteres Mal angefordert werden müssen. Die Nutzung der Akten entlastet in diesen Fällen somit die Überprüfungsbehörde, den Betroffenen und die Strafverfolgungsbehörden und bietet für den Betroffenen und ggf. seinem Arbeitgeber den Vorteil einer kürzeren Überprüfungsdauer, so dass er schneller eine Zutrittsberechtigung erhalten bzw. seine Tätigkeit aufnehmen kann.

Des Weiteren müssten auch die Daten von Betroffenen gelöscht werden, bei denen die persönliche Zuverlässigkeit nicht festgestellt werden konnte (Versagung oder Entzug der Zutrittsberechtigung). Die Vorgabe des § 10 Abs. 1 Satz 3 LuftVZÜV, wonach in diesen Fällen frühestens nach 2 Jahren ein neuer Antrag zulässig ist, könnte bei einer Löschung der Daten behördlicherseits nicht mehr überwacht werden. Im übrigen könnten gelöschte Daten auch nicht mehr

gemäß § 7 Abs. 7 Satz 3 Luftsicherheitsgesetz weitergegeben werden, soweit sie zu einem späteren Zeitpunkt für die Durchführung eines gerichtlichen Verfahrens im Zusammenhang mit der Überprüfung erforderlich sind.

Zu Buchstabe f:

Gemäß § 31 Abs. 2 Nr. 19 LuftVG kann der Bund auf Antrag eines Landes den Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs (§§ 29c, 29d LuftVG) in bundeseigener Verwaltung ausführen. Nach der beabsichtigten Neuregelung wäre für die Übernahme in bundeseigene Verwaltung künftig lediglich die einseitige Rücknahmeerklärung des Bundes gegenüber einem Land erforderlich. Dies würde im Unterschied zur geltenden Rechtslage auch für die eng mit den Aufgaben der Genehmigungsbehörde verflochtenen Aufgaben der Aufsichtsbehörde nach § 19b LuftVG gelten. Damit könnte der Bund eigeninitiativ und ohne auf begründete Einwendungen des Landes Rücksicht nehmen zu müssen, alle oder auch nur ausgewählte Aufgaben an sich ziehen. Dies ist weder sachgerecht noch hinnehmbar.

Zur Wahrung der berechtigten Interessen der Länder ist es jedoch in jedem Fall erforderlich, dass eine Rückübertragung von Zuständigkeiten ausschließlich im Einvernehmen mit dem jeweiligen Land erfolgen kann. Dies ist zur Wahrung der Länderinteressen zwingend erforderlich. Andernfalls entstünden für die Länder unübersehbare Organisations- und Finanzierungsrisiken. Sicherheitsdefizite ergeben sich nicht, da der Bund im Falle eines – bisher nicht ersichtlichen – unzureichenden Vollzuges durch die ihm zur Gebote stehenden Aufsichtsbe-fugnisse alle erforderlichen Maßnahmen durchsetzen kann.

Zu Buchstaben f und g:

Es werden für die Sicherheitsbelange zwingend notwendige Bestimmungen aus dem Gesetzentwurf entfernt, nur mit dem Ziel, die Zustimmungsbedürftigkeit zu umgehen:

Es sollen die Ausländerbehörden von der Nachberichtspflicht über zusätzlich angefallene Erkenntnisse entbunden werden. Damit würden Erkenntnisse, die die Zuverlässigkeit einer Person in Frage stellen können, der Überprüfungsbe-hörde nicht zeitnah, sondern erst bei der nächsten Wiederholungsüberprüfung bekannt. Diese Nachberichtspflicht ist im Hinblick auf den angestrebten Schutzzweck sinnvoll und sollte beibehalten werden.

Auch die Nachberichtspflicht der sonstigen Behörden, nicht nur der des Bun-des, über Sicherheitsbedenken einer Person sollten beibehalten werden, wie sie der Entwurf der Bundesregierung ursprünglich vorsah.

Ziffern 3 bis 10 Hilfsempfehlungen zu Ziffer 1

Vk
entfällt bei
Annahme
von Ziffer
1 oder 2

3. Zu Artikel 1 (§ 5 Abs. 1 Satz 3 LuftSiG)

In Artikel 1 § 5 Abs. 1 sind in Satz 3 nach den Wörtern "bewaffnete Polizeivollzugsbeamte" die Wörter "oder andere geeignete Personen" einzufügen.

Begründung:

Für die Beschränkung des bewaffneten Schutzes auf Polizeivollzugsbeamte besteht kein sachlicher Grund und auch kein rechtliches Hindernis. Im Interesse einer flexiblen und kostengünstigen Aufgabenwahrnehmung sollte die Möglichkeit bestehen, die Aufgabe oder Teile dieser Aufgabe auch auf andere geeignete Personen zu übertragen.

Vk
entfällt bei
Annahme
von Ziffer
1 oder 2

4. Zu Artikel 1 (§ 5 Abs. 3 Satz 1a - neu - LuftSiG)

In Artikel 1 § 5 Abs. 3 ist nach Satz 1 folgender Satz einzufügen:

"Aufgegebenes Gepäck darf ohne Beisein des Fluggastes geöffnet werden, sofern die Umstände dies erfordern."

Folgeänderung:

In Artikel 1 § 8 Abs. 1 ist Nummer 3 zu streichen.

Begründung:

Die Durchsuchung von Gepäckstücken ohne Anwesenheit des Fluggastes ist bei Vorliegen einer konkreten Gefahr gemäß § 3 LuftSiG (bisher gemäß § 29c Abs. 2 Satz 1 LuftVG) ohne Einschränkung zulässig.

Ergänzend dazu ist eine eindeutige Rechtsgrundlage für die Fälle zu schaffen, in denen eine Öffnung des Gepäckstückes erforderlich ist, ohne dass hierbei eine konkrete Gefahr vorliegt. Bedeutsam ist dies insbesondere für die automatisierte Gepäcküberprüfung. Diese Überprüfung findet ohne Beisein des Fluggastes statt. Das Erfordernis zur Öffnung eines Gepäckstückes ergibt sich hierbei dann, wenn allein durch technische Mittel die Harmlosigkeit nicht zweifelsfrei feststellbar ist. In der Regel kann bei einem automatisierten Prüfverfahren der Fluggast nicht zeitgerecht herbeigeholt werden.

Für die Öffnung des Reisegepäcks ohne Anwesenheit des Fluggastes ist deshalb auch für die Fälle, in denen keine konkrete Gefahr vorliegt, eine Regelung zu schaffen, die den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Artikels 14 Abs. 1 des Grundgesetzes genügt.

Nach der Gegenäußerung der Bundesregierung zu Nummer 3 der Stellungnahme des Bundesrates soll es u. a. ausreichend sein, dass die Anwesenheit des Fluggastes im Gesetz nicht ausdrücklich vorgeschrieben ist. Diese Auffassung verkennt, dass es sich hierbei um einen wesentlichen Eingriff in die Eigentumsrechte handelt, der einer besonderen gesetzlichen Regelung bedarf.

Vk
entfällt bei
Annahme
von Ziffer 1

5. Zu Artikel 1 (§ 7 Abs. 1 Nr. 4 LuftSiG)

In Artikel 1 § 7 Abs. 1 Nr. 4 ist die Angabe "und 5" zu streichen und sind die Wörter "und entsprechende Flugschüler" durch die Wörter ", die Luftfahrzeuge mit mehr als 5,7 Tonnen Höchstmasse betreiben," zu ersetzen.

Begründung:

Gemäß § 9 Abs. 1 LuftSiG erfolgen Sicherungsmaßnahmen erst in Luftfahrtunternehmen mit Luftfahrzeugen ab 5,7 Tonnen Höchstgewicht (richtiger: Höchstmasse). Dieser Ansatz sollte für die Überprüfung der Zuverlässigkeit der Luftfahrer gewählt werden, zumal auch ein Gefährdungspotenzial durch kleine Luftfahrzeuge im Bereich der Allgemeinen Luftfahrt kaum gegeben ist. Der Hinweis auf Flugschüler kann entfallen, da Bewerber für Erlaubnisse im § 4 LuftVG bereits mit erfasst sind.

Gemäß § 9 Abs. 3 LuftVZÜV ist auch eine jährliche Wiederholungsprüfung erforderlich.

Die Luftfahrer der o. g. Kategorien erhalten, wenn sie nur im privaten Bereich tätig sind, z. B. eine Lizenz mit fünf Jahren Gültigkeitsdauer ausgestellt. Sie werden im Regelfall auch erst nach fünf Jahren wieder bei der Luftfahrtbehörde zur Verlängerung ihrer Lizenz vorstellig. Die Durchführung der Zuverlässigkeitsüberprüfungen (Wiederholungsüberprüfungen) ist deshalb nicht umsetzbar.

Vk
entfällt bei
Annahme
von Ziffer 1

6. Zu Artikel 1 (§ 7 Abs. 2 Satz 4 Nr. 2 Luft SiG)

In Artikel 1 § 7 Abs. 2 Satz 4 Nr. 2 ist der abschließende Punkt zu streichen und sind die Wörter "und er nicht aus der sicherheitsempfindlichen Tätigkeit ausgeschlossen ist oder diese nicht aufgenommen hat." anzufügen.

Begründung:

Es handelt sich um eine Präzisierung des Personenkreises auf Anregung des Verfassungsschutzes aus den Ländern.

Vk
entfällt bei
Annahme
von Ziffer
1 oder 2

7. Zu Artikel 1 (§ 7 Abs. 6 Satz 2 - neu - LuftSiG)

Dem Artikel 1 § 7 Abs. 6 ist folgender Satz anzufügen:

"Personen, die vor Einleitung einer Zuverlässigkeitsüberprüfung nicht mindestens fünf Jahre Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt im Geltungsbereich des Luftsicherheitsgesetzes gehabt haben, dürfen nicht allgemein zugängliche Flugplatzbereiche auch nach Abschluss der Zuverlässigkeitsüberprüfung ohne Erkenntnis nur dann betreten, wenn jeweils vorher eine Überprüfung nach § 8 Abs. 1 Nr. 5 erfolgt ist."

Begründung:

Bei Personen, die sich weniger als fünf Jahre in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten, sind nach den vorliegenden Erfahrungen die Ergebnisse der Zuverlässigkeitsüberprüfungen wenig aussagekräftig. Dies gilt insbesondere für Personen, die aus Regionen mit innerstaatlichen Konflikten kommen, die eine erhöhte Gefährdung des Luftverkehrs zur Folge haben.

Abgesehen von den Fällen, in denen den deutschen Verfassungsschutz- und Polizeibehörden Informationen aus dem jeweiligen Heimatstaat vorliegen, besteht ein hohes Risiko, dass Mitglieder ausländischer extremistischer Organisationen das Zuverlässigkeitsüberprüfungsverfahren unauffällig durchlaufen und anschließend eine Tätigkeit im Sicherheitsbereich eines Flughafens aufnehmen. Zwar kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich derartige Personen auch über einen längeren Zeitraum passiv verhalten und so auch bei einer späteren Überprüfung nicht enttarnt werden können. Das Risiko, dass nicht erkannte Extremisten in den Besitz einer unbeschränkten Zutrittsberechtigung kommen, sinkt jedoch um so mehr, je länger sie sich im Bundesgebiet aufgehalten haben. Die Befugnis zur Einführung solcher Durchsuchungen ergibt sich aus Nummer 2.3.a des Anhangs zur Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2002.

Die Ausführungen der Bundesregierung in der Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates überzeugen nicht. Durch die Abfrage des Ausländerzentralregisters und die Einsichtnahme in die Ausländerakten wird kein entscheidender Erkenntnisgewinn erreicht. Diese Abfragemöglichkeiten ändern grundsätzlich nichts daran, dass wegen der kurzen Aufenthaltsdauer in Deutschland in der Regel keine Erkenntnisse vorliegen.

Vk
entfällt bei
Annahme
von Ziffer
1

8. Zu Artikel 1 (§ 7 Abs. 7 Satz 2 erster Halbsatz und Abs. 8 Satz 1 LuftSiG)

In Artikel 1 ist § 7 wie folgt zu ändern:

- a) In Absatz 7 Satz 2 erster Halbsatz sind die Wörter "sowie die beteiligten Polizei- und Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder " zu streichen.
- b) In Absatz 8 Satz 1 sind die Wörter "über die Durchführung von" durch die Wörter "sowie die beteiligten Polizei- und Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder über das Ergebnis der durchgeführten" zu ersetzen.

Begründung:

Mit dieser Regelung brauchen die beteiligten Polizei- und Verfassungsschutzbehörden nicht über jede (z. B. positiv abgeschlossene) Zuverlässigkeitsüberprüfung unterrichtet zu werden. Die Unterrichtung könnte sich z. B. auf die abgelehnten Fälle (Unzuverlässigkeit) beschränken.

Vk
entfällt bei
Annahme
von Ziffer
1 oder 2

9. Zu Artikel 1 (§ 7 Abs. 11 Satz 1 Nr. 1 LuftSiG)

In Artikel 1 § 7 Abs. 11 Satz 1 ist Nummer 1 wie folgt zu fassen:

- "1. von den Luftsicherheitsbehörden nach Ablauf von zehn Jahren nach Bekanntgabe des letzten Überprüfungsergebnisses, soweit nicht eine neue Überprüfung nach § 7 Abs. 2 beantragt wird,"

Begründung:

Die vorgesehene Regelung stellt gegenüber der bisherigen Rechtslage, der Lösungsfrist von zehn Jahren gemäß § 4 Abs. 5 LuftVZÜV, eine Verschlechterung dar. Dies bedeutet für die beteiligten Behörden und in vielen Fällen auch für den Betroffenen eine unnötige Arbeiterschwernis bzw. eine zeitliche Verzögerung des Überprüfungsverfahrens.

Es kommt häufig vor, dass ein Beschäftigter, der vorübergehend ausgeschieden ist, zu einem späteren Zeitpunkt wieder eine Tätigkeit am Flughafen aufnehmen möchte und deshalb eine neue Zutrittsberechtigung beantragt. Es ist hierbei sachdienlich, wenn die Erkenntnisse der früheren Überprüfung einschließlich der vom Betroffenen vorgelegten Unterlagen und der bei der Strafverfolgungsbehörde gemäß § 7 Abs. 4 LuftSiG eingeholten Auskünfte verwendet werden können und nicht ein weiteres Mal angefordert werden müssen. Die Nutzung der Akten entlastet in diesen Fällen somit die Überprüfungsbe-

hörde, den Betroffenen und die Strafverfolgungsbehörden und bietet für den Betroffenen und gegebenenfalls seinen Arbeitgeber den Vorteil einer kürzeren Überprüfungsdauer, so dass er schneller eine Zutrittsberechtigung erhalten bzw. seine Tätigkeit aufnehmen kann.

Des Weiteren müssten auch die Daten von Betroffenen gelöscht werden, bei denen die persönliche Zuverlässigkeit nicht festgestellt werden konnte (Versagung oder Entzug der Zutrittsberechtigung). Die Vorgabe des § 10 Abs. 1 Satz 3 LuftVZÜV, wonach in diesen Fällen frühestens nach zwei Jahren ein neuer Antrag zulässig ist, könnte bei einer Löschung der Daten behördlicherseits nicht mehr überwacht werden. Im Übrigen könnten gelöschte Daten auch nicht mehr gemäß § 7 Abs. 7 Satz 3 LuftSiG weitergegeben werden, soweit sie zu einem späteren Zeitpunkt für die Durchführung eines gerichtlichen Verfahrens im Zusammenhang mit der Überprüfung erforderlich sind.

Vk
entfällt bei
Annahme
von Ziffer
1 oder 2

10. Zu Artikel 1 (§ 16 Abs. 3 Satz 2 LuftSiG)

In Artikel 1 § 16 Abs. 3 Satz 2 sind die Wörter "wenn dies zur Gewährleistung der bundeseinheitlichen Durchführung der Sicherheitsmaßnahmen erforderlich ist" durch die Wörter "wenn hierüber Einvernehmen mit dem Land hergestellt ist" zu ersetzen.

Begründung:

Gemäß § 31 Abs. 2 Nr. 19 LuftVG kann der Bund auf Antrag eines Landes den Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs (§§ 29c, 29d LuftVG) in bundeseigener Verwaltung ausführen. Nach der beabsichtigten Neuregelung wäre für die Übernahme in bundeseigene Verwaltung künftig lediglich die einseitige Rücknahmeerklärung des Bundes gegenüber einem Land erforderlich. Dies würde im Unterschied zur geltenden Rechtslage auch für die eng mit den Aufgaben der Genehmigungsbehörde verflochtenen Aufgaben der Aufsichtsbehörde nach § 19b LuftVG gelten. Damit könnte der Bund eigeninitiativ und ohne auf begründete Einwendungen des Landes Rücksicht nehmen zu müssen, alle oder auch nur ausgewählte Aufgaben an sich ziehen. Dies ist weder sachgerecht noch hinnehmbar.

Zur Wahrung der berechtigten Interessen der Länder ist es jedoch in jedem Fall erforderlich, dass eine Rückübertragung von Zuständigkeiten ausschließlich im Einvernehmen mit dem jeweiligen Land erfolgen kann. Dies ist zur Wahrung der Länderinteressen zwingend erforderlich. Anderenfalls entstünden für die Länder unübersehbare Organisations- und Finanzierungsrisiken. Sicherheitsdefizite ergeben sich nicht, da der Bund im Falle eines - bisher nicht ersichtlichen - unzureichenden Vollzuges durch die ihm zu Gebote stehenden Aufsichtsbefugnisse alle erforderlichen Maßnahmen durchsetzen kann.

B.

11. Der federführende **Ausschuss für Innere Angelegenheiten**,
der **Ausschuss für Verteidigung** und
der **Verkehrsausschuss**

empfehlen dem Bundesrat festzustellen, dass das Gesetz gemäß Artikel 84 Abs. 1 und Artikel 87 d Abs. 2 des Grundgesetzes seiner Zustimmung bedarf.

Begründung:

[nur Vk]

Das Luftsicherheitsgesetz enthält sowohl Regelungen über die Einrichtung von Behörden als auch zum Verwaltungsverfahren [und bedarf daher gemäß Artikel 84 Abs. 1 und Artikel 87d Abs. 2 des Grundgesetzes der Zustimmung des Bundesrates].

Einrichtung von Behörden

Im Gesetz werden die Länder verpflichtet, für den Vollzug der Luftsicherheitsaufgaben bestimmte Behörden, nämlich die „Luftsicherheitsbehörden“ einzurichten. Die Einrichtung von Behörden im Sinne des Art. 84 Abs. 1 GG führt zur Zustimmungspflichtigkeit des Gesetzes. Zur Einrichtung von Behörden gehören danach die Behördenerrichtung (Gründung, Bildung), die Einrichtung (Ausgestaltung, innere Organisation), aber auch die Festlegung des behördlichen Aufgabenkreises, d.h. die Übertragung von Aufgaben und Befugnissen sowie deren qualitative Veränderung.

Das Gesetz weist den Luftsicherheitsbehörden bestimmte Aufgaben und Befugnisse zu, die zum Teil über die Befugnisse der Luftfahrtbehörden nach dem Luftverkehrsgesetz hinausgehen und diese auch qualitativ verändern. Dies betrifft insbesondere die vorgesehene Regelung in § 5 Abs. 1 Satz 3, wonach die Luftsicherheitsbehörden bestimmte Maßnahmen durch bewaffnete Polizeivollzugsbeamte durchführen lassen können wie auch die in § 7 Abs. 1 Nr. 4 vorgesehene Zuverlässigkeitsüberprüfung des Großteils der Luftfahrer.

[nur Vk]

Die Zuständigkeitsregelung in § 16 (neu) Abs. 3 Satz 2 löst ebenfalls die Zustimmungsbedürftigkeit aus. Hier soll die Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern im Einzelfall durch einen einfachen Organisationsakt und nicht durch Gesetz geregelt werden. Nicht nur die Übertragung von Aufgaben der Luftverkehrsverwaltung bedarf nach Artikel 87d Abs. 2 GG eines Gesetzes der Zustimmung des Bundesrates, sondern auch die Entziehung von Aufgaben. [Im Unterschied zu der bestehenden Regelung in § 31 Abs. 2 Nr. 19 LuftVG, die den Antrag eines Landes vorsieht, wären die Länder durch die vorgesehene Neuregelung nicht mehr gegen das Eindringen des Bundes in den prinzipiell den Ländern vorbehaltenen Bereich der Verwaltung geschützt.] (Im Übrigen liegt hier auch ein materiell verfassungsrechtliches Problem: wenn die Übertragung Gesetzesform haben muss, dann auch die Entziehung als actus contrarius.)

(nur In,V)

Bei Übertragung der Aufgaben des Schutzes vor Angriffen auf den Luftverkehr auf die Luftsicherheitsbehörden handelt es sich nach alledem um die Einrichtung von Behörden im Sinne des § 84 Abs. 1 GG. Dies kann nur durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates geschehen.

Verwaltungsverfahren

Nach Artikel 84 Abs. 1 GG sind Regelungen über das Verwaltungsverfahren zustimmungspflichtig. Regelungen über das Verwaltungsverfahren bestimmen die Art und Weise, wie die Landesbehörden tätig werden sollen. Verwaltungsverfahren sind allgemein dadurch charakterisiert, dass sie die Tätigkeit der Verwaltungsbehörden im Blick auf die Art und Weise der Ausführung der Gesetze einschließlich ihrer Handlungsformen, die Form der behördlichen Willensbildung, die Art der Prüfung und die Vorbereitung der Entscheidung, deren Zustandekommen und Durchsetzung sowie verwaltungsinterne Mitwirkungs- und Kontrollvorgänge in ihrem Ablauf regeln.

Zu diesen, die Zustimmungspflichtigkeit auslösenden Bestimmungen gehören die Vorschriften in

- § 7 Abs. 1 Nr. 4 (Überprüfung der Luftfahrer).

Danach sollen die Führer von Luftfahrzeugen nach § 1 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 und 5 LuftVG einer periodischen Zuverlässigkeitsüberprüfung unterzogen werden. Der überwiegende Anteil dieser Luftfahrer unterliegt der Aufsichtszuständigkeit der Landesluftfahrtbehörden. Das Verwaltungsverfahren im Zusammenwirken der Luftsicherheitsbehörden und der Luftfahrtbehörden wäre neu einzuführen.

- § 7 Abs. 8 (Unterrichtung über Zuverlässigkeitsüberprüfungen).

Eine gesetzliche Regelung hierfür besteht bisher nicht.

[Demgegenüber werden fachlich notwendige Bestimmungen aus dem Gesetz, mit dem Ziel die Zustimmungsbedürftigkeit zu umgehen, entfernt.

Es sollen die Ausländerbehörden von der Nachberichtspflicht über zusätzlich angefallene Erkenntnisse entbunden werden. Damit würden Erkenntnisse, die die Zuverlässigkeit einer Person in Frage stellen können, der Überprüfungsbehörde nicht zeitnah, sondern erst bei der nächsten Wiederholungsüberprüfung bekannt. Diese Nachberichtspflicht ist im Hinblick auf den angestrebten Schutzzweck sinnvoll und sollte beibehalten werden.]

[nur VK]

C.

12. Der federführende **Ausschuss für Innere Angelegenheiten** und
der **Ausschuss für Verteidigung**

empfehlen dem Bundesrat ferner, folgende EntschlieÙung zu fassen.

Das Gesetz begegnet hinsichtlich seiner Regelungen zum Einsatz der Streitkräfte bei Gefahren aus der Luft (Artikel 1 Abschnitt 3) erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken. Es ist entgegen seiner Intention nicht geeignet, den Einsatz der Streitkräfte auf eine verlässliche Rechtsgrundlage zu stellen.

- Das Gesetz unterstellt, dass Artikel 35 Abs. 2 Satz 2 und Artikel 35 Abs. 3 des Grundgesetzes unterstützende Maßnahmen der Streitkräfte zur Verhinderung einer Gefahr und damit einen vorbeugenden Einsatz erlauben. Dies ist jedoch verfassungsrechtlich umstritten. Text und historischer Hintergrund sprechen dafür, dass sie nur die Unterstützung der Länderpolizeien durch die Streitkräfte zur Bewältigung bereits eingetretener Unglücksfälle ermöglichen sollen.
- Das Gesetz sieht für den Einsatz der Streitkräfte eigene (bundesgesetzliche) Befugnisnormen vor. Die Streitkräfte können aber sowohl nach Artikel 35 Abs. 2 Satz 2 als auch nach Artikel 35 Abs. 3 des Grundgesetzes nur zur Unterstützung der Länderpolizeien eingesetzt werden. Es ist jedenfalls für Artikel 35 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes bislang unstrittig, dass die Entscheidungsgewalt jeweils dem Land obliegt und das Handeln der Streitkräfte im Rahmen der Amtshilfe den Länderpolizeien zugerechnet wird. Die Streitkräfte können danach im Rahmen der Amtshilferegulungen nur von den Befugnissen Gebrauch machen, die ihnen das jeweilige Landesrecht einräumt. Für den Einsatz des Bundesgrenzschutzes im Rahmen des Artikel 35 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 des Grundgesetzes, für den insoweit nichts anderes gilt, bestimmt deshalb § 11 Abs. 2 Satz 1 des Bundesgrenzschutzgesetzes zutreffend, dass sich die Unterstützung „nach dem für das Land geltenden Recht“ richtet.
- Das Gesetz unternimmt der Sache nach den Versuch, den Einsatz der Streitkräfte zur Abwehr von Gefahren aus der Luft aus eigenem Recht, mit

einer Entscheidungsgewalt des Bundesministers der Verteidigung und mittels bundesgesetzlichen Befugnissen einfach-gesetzlich zu regeln. Damit sprengt es die Grenzen der Amtshilfavorschriften des Grundgesetzes .

- Voraussetzung für die Herstellung der gebotenen Rechtssicherheit ist eine Änderung des Grundgesetzes, nach der ein Einsatz der Streitkräfte zur Abwehr von Gefahren aus der Luft, zu deren wirksamer Bekämpfung ein solcher Einsatz erforderlich ist, als eigene Aufgabe der Streitkräfte ausdrücklich zugelassen ist.
- Gerade im Hinblick auf den extremen Fall, dass ein gekapertes Flugzeug nur noch durch die Streitkräfte zum Absturz gebracht werden kann, bevor es als Waffe zu einem terroristischen Anschlag missbraucht wird, dürfen sich dem Befehlsgeber und dem Ausführenden keine offenen rechtlichen Fragen mehr stellen.

Das Gesetz bietet, da es die formellen Voraussetzungen des Artikel 35 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 des Grundgesetzes beachten muss, nämlich nach Artikel 35 Abs. 2 Satz 2 eine Anforderung durch das betroffene Land und nach Artikel 35 Abs. 3 eine Entscheidungsfindung durch das Bundeskabinett, auch in fachlicher Hinsicht keine geeignete Grundlage, um für konkrete Bedrohungslagen aus der Luft schnelle Entscheidungsprozeduren zu entwickeln und kurze Reaktionszeiten zu gewährleisten.