

# Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	15
Tabellenverzeichnis	17
Abkürzungsverzeichnis	23
Management Summary	29
Gutachtauftrag 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

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