

16.09.24**Empfehlungen
der Ausschüsse**

In - Fz - Vk - Wi

zu **Punkt ...** der 1047. Sitzung des Bundesrates am 27. September 2024

**Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des
Luftsicherheitsgesetzes**Der federführende **Ausschuss für Innere Angelegenheiten**

empfiehlt dem Bundesrat, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nummer 01 – neu – (§ 9 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 LuftSiG)

Dem Artikel 1 ist folgende Nummer voranzustellen:

- „01. In § 9 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 werden nach dem Wort „insbesondere“ die Wörter „die Prüfung von Ausweispapieren der Fluggäste und deren Abgleich mit den bei der Buchung angegebenen Daten bei Einstieg in das Flugzeug sowie“ eingefügt.“

Begründung:

Mit der beabsichtigten Gesetzesänderung wird das Ziel verfolgt, den Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs zu verbessern. In Anbetracht der unverändert hohen abstrakten Gefährdungslage ist es nicht hinnehmbar, dass es keine gesicherten Erkenntnisse über die Identität der Fluggäste auf Flugreisen gibt. Die Luftfahrtunternehmen sind derzeit nicht verpflichtet, die Ausweispapiere ihrer Fluggäste zu prüfen und mit den Angaben bei der Buchung abzugleichen, um so die Identität des Fluggastes sicher festzustellen. Wird also bei der Buchung eine falsche Identität angegeben und es findet keine Ausweiskontrolle und kein Abgleich bei der Abfertigung der Fluggäste statt, wird diese falsche Identität nicht erkannt. Da nur diese falsche Identität bei der Buchung von den Luftfahrtunternehmen erfasst wird, kann nicht festgestellt werden, welche Personen sich tatsächlich im Flugzeug befinden.

...

Durch diese mangelnden Kontrollen entsteht eine gewichtige Informationslücke, die es Kriminellen und Terroristen ermöglicht, sich unter falscher Identität Zugang zu Flügen zu verschaffen. Reisewege können so nicht nachvollzogen werden; Reisepläne von Personen, die sich bereits im Fokus der Sicherheitsbehörden befinden, können nicht frühzeitig erkannt werden. Für eine wirksame Bekämpfung von Terrorismus und grenzüberschreitender Kriminalität sind dies jedoch wichtige Handlungsfelder. Die Verpflichtung der Fluggesellschaften, die Identität der Reisenden mit den Angaben bei der Buchung abzugleichen, erschwert die Verschleierung von Reisewegen und -plänen und verbessert die Datengrundlage für die Ermittlungsarbeit der Sicherheitsbehörden – so könnte z.B. im Rahmen einer API-Datenrecherche auf einen valideren Datenbestand zurückgegriffen werden -, ohne diese neuen Befugnisse zum Zugriff auf Daten einzuräumen. Die Ermittlungsbefugnisse richten sich unverändert nach den einschlägigen Rechtsvorschriften.

Aus diesem Grund haben andere Mitgliedstaaten in der Europäischen Union, wie z. B. Frankreich, Belgien oder Spanien die Verpflichtung für Luftfahrtunternehmen eingeführt, die Identität eines Fluggastes durch einen Abgleich der Ausweispapiere mit den Buchungsdaten sicher zu stellen. Eine solche Verpflichtung zu schaffen, ist Zielsetzung und wesentlicher Inhalt dieses Gesetzesvorhabens.

Der Bundesrat hatte bereits im Jahr 2018 einen entsprechenden Gesetzentwurf eingebracht (BR-Drucksache 321/18 (Beschluss)). Er hatte in seiner 970. Sitzung am 21. September 2018 und erneut in seiner 1016. Sitzung am 11. Februar 2022 beschlossen, diesen Gesetzentwurf beim Deutschen Bundestag einzubringen.

Der Gesetzentwurf ist bis heute nicht im Deutschen Bundestag aufgerufen worden, da innerhalb der Bundesregierung keine abschließende Meinungsbildung zustande gekommen ist (BT-Drucksache 20/1237).

Im Hinblick auf die fortlaufend hohe Bedrohungslage im Zusammenhang mit politisch motivierter Kriminalität ist eine weitere Verzögerung der Beratungen nicht hinnehmbar.

2. Zu Artikel 1a – neu – (§ 123 Absatz 1a – neu –, § 315 Absatz 1, Absatz 1a – neu –, § 316b Absatz 1 Nummer 1, 3a – neu – StGB)

Nach Artikel 1 ist folgender Artikel 1a einzufügen:

„Artikel 1a

Änderung des Strafgesetzbuches

Das Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Nach § 123 Absatz 1 wird folgender Absatz 1a eingefügt:

„(1a) Wer in Fällen des Absatzes 1 widerrechtlich in den Bereich eines Flughafens gemäß § 38 Absatz 1 Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung oder einer Einrichtung der kritischen Infrastruktur eindringt oder wer, wenn er ohne Befugnis darin verweilt, auf Aufforderung des Berechtigten sich nicht entfernt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.“

2. § 315 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 werden die Wörter „und dadurch Leib oder Leben eines anderen Menschen oder fremde Sachen von bedeutendem Wert gefährdet, wird mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren bestraft.“ durch die Wörter „wird mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren bestraft.“ ersetzt.

b) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz 1a eingefügt:

„(1a) Wer in Fällen des Absatzes 1 durch seine Handlung Leib oder Leben eines anderen Menschen oder fremde Sachen von bedeutendem Wert gefährdet oder einen Vermögensverlust größeren Ausmaßes herbeiführt, wird mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren bestraft.“

3. § 316b Absatz 1 wird wie folgt geändert:

a) In Nummer 1 wird das Wort „Postdienstleistungen“ durch die Wörter „Postdienstleistungen, die der Pressefreiheit sowie der Freiheit der Rundfunk- und Filmberichterstattung“ ersetzt.

b) In Nummer 2 wird das Wort „oder“ durch ein Komma ersetzt.

c) In Nummer 3 wird nach dem Wort „Anlage“ das Wort „oder“ eingefügt.

d) Nach Nummer 3 wird folgende Nummer eingefügt:

„3a. einer Hafenanlage“

e) Das Wort „entzieht,“ wird durch die Wörter „oder den Betriebsablauf an sich erheblich beeinträchtigt“ ersetzt.

Begründung

Ziel der Änderung ist es, den strafrechtlichen Unrechtsgehalt von Blockadeaktionen an kritischen Infrastrukturen wie Flughäfen o.ä., an der Pressefreiheit sowie der Freiheit der Rundfunk- und Filmberichterstattung dienenden Unter-

nehmen und Anlagen und an Hafenanlagen deutlich zum Ausdruck zu bringen. Es soll für den Fall der Zuwiderhandlung die Möglichkeit geschaffen werden, die handelnden Personen in angemessener Art und Weise stärker strafrechtlich zu sanktionieren. Auch der Schutz weiterer Betroffener, wie z.B. der handelnden Sicherheitskräfte, Passagiere u.a. ist hierbei von Bedeutung.

So gerieten in der Vergangenheit vermehrt Verkehrsflughäfen in den Fokus von Klimaaktivistinnen und -aktivisten. Betroffen waren vor allem die Flughäfen in Berlin, Düsseldorf, München, Frankfurt am Main und am 13. Juli 2023 auch der Flughafen Hamburg. Dort zerschnitten Klimaaktivistinnen und -aktivisten den Sicherheitszaun des Flughafengeländes und klebten sich auf der Zufahrt zur Start- und Landebahn fest. Dies führte dazu, dass der Flugverkehr zeitweise eingestellt wurde und Flugzeuge umgeleitet werden mussten. In Hamburg betraf dies den ersten Tag der Sommerferien 2023. 68 Flüge fielen aus, mehr als 200 verspäteten sich, rund 40 000 Personen mussten warten oder umplanen (Quelle: <https://www.ndr.de/nachrichten/hamburg/Hamburger-Flughafen-fordert-Schadenersatz-von-Klima-Aktivisten-,flughafen2984.html>).

Seitens der Polizei wurden entsprechende Strafanzeigen aufgenommen. Eine Strafbarkeit gemäß § 315 StGB wegen gefährlichen Eingriffs in den Bahn-, Schiffs- und Luftverkehr scheiterte daran, dass durch das Festkleben kein konkreter Gefährdungserfolg (Stichwort: „Beinaheunfall“) wie für diese Vorschrift aber erforderlich, eingetreten war (Strafrahmen: Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren). Insofern konnten Ermittlungen nur wegen Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte gemäß § 113 Absatz 1 StGB (Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe), Sachbeschädigung gemäß § 303 StGB (Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder Geldstrafe) sowie Hausfriedensbruch gemäß § 123 StGB (Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe) aufgenommen werden.

Aufgrund des hohen Gefährdungspotentials sowohl für die handelnden Sicherheitskräfte und weiteren Betroffenen als auch die erheblichen finanziellen Schäden (Fluglinien und Flughafen), wird dies als grob unbillig empfunden. Ziel ist es, die agierenden Personen in angemessener Form für ihr Handeln zur Verantwortung zu ziehen. Dies ist nur mit einer entsprechenden Anpassung des Strafgesetzbuches möglich.

[3.] [Auch Landwirtinnen und Landwirte greifen zu immer drastischeren Mitteln um auf die aus Ihrer Sicht nichtzutreffende Berichterstattung in der Presse über sog. „Bauernproteste“ aufmerksam zu machen.] Anfang Februar 2024 ist es landesweit an vielen unterschiedlichen Orten zu Blockaden bei der Auslieferung von Presseerzeugnissen gekommen. So wurden mit Sattelschleppern oder PKW Presseverteilzentren oder Druckereien blockiert. Betroffen waren unter anderem ein Presseverteilzentrum in Hamburg, die Allgäuer Zeitung, die Deister und Weserzeitung, zuletzt die Druckerei der Axel Springer SE in Ahrensburg. Unterschiedliche Titel wie Welt, Süddeutsche Zeitung, Allgäuer Zeitung und viele andere konnten aufgrund der Blockaden nur mit Verzögerung ausgeliefert und damit der Kundin bzw. den Kunden gar nicht oder nur mit teils erheblichen Verspätungen zur Verfügung gestellt werden. Ein derartiger Eingriff in die Pressefreiheit aus Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes ist nicht hinnehmbar. Insofern bedarf es auch hier einer Anpassung des Strafgesetzbu-

ches.

[Gleiches gilt für die von Landwirtinnen und Landwirten an mehreren Tagen vorgenommenen Blockaden von Hafenanlagen in Hamburg. Bei diesen wurden wichtige Zufahrtsstraßen über Stunden blockiert, um gegen die von der Bundesregierung geplante Abschaffung von Subventionen für Agrardiesel und Kfz-Steuerbefreiungen zu demonstrieren. Hierdurch wurde der Betrieb des Hamburger Hafens erheblich beeinträchtigt. Auch andere Häfen wie der JadeWeserPort in Wilhelmshaven waren von vergleichbaren Aktionen betroffen.]

Zu Nummer 1:

Durch die Einfügung des neuen Absatzes 1a in § 123 StGB wird nunmehr eine Person angemessen bestraft, die widerrechtlich in den Bereich einer kritischen Infrastruktur oder eines Flughafens eindringt oder ohne Befugnis darin verweilt und sich auf Aufforderung des Berechtigten nicht entfernt.

Kritische Infrastrukturen bedürfen eines besonderen Schutzes, da deren Beeinträchtigung erhebliche Folgen hat. Unter den Begriff „kritische Infrastruktur“ sind grundsätzlich Organisationen und Einrichtungen mit großer Bedeutung für das staatliche Gemeinwesen, bei deren Ausfall oder Beeinträchtigung nachhaltig wirkende Versorgungsengpässe, erhebliche Störungen der öffentlichen Sicherheit oder andere dramatische Folgen eintreten würden, zu verstehen. Was genau eine kritische Infrastruktur ist, bestimmt sich nach dem Gesetz zur Umsetzung der CER-Richtlinie (EU 2022/2557) und zur Stärkung der Resilienz kritischer Anlagen (KRITIS-Dachgesetz).

Auch das unbefugte Betreten eines Flughafens bedarf einer stärkeren Bestrafung, weil dieses Verhalten ein hohes Gefährdungspotential sowohl für die handelnden Sicherheitskräfte und weitere Betroffene darstellt als auch erhebliche finanzielle Schäden (Fluglinien und Flughafen) verursacht. Flughäfen sind Flugplätze, die nach Art und Umfang des vorgesehenen Flugbetriebs einer Sicherung durch einen Bauschutzbereich nach § 12 des Luftverkehrsgesetzes bedürfen. Die Begriffsbestimmung entspricht der des § 38 der Luftverkehrszulassungs-Ordnung.

Das Strafmaß orientiert sich an § 124 StGB. Dieser sieht für einen schweren Hausfriedensbruch ein Strafmaß von Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder Geldstrafe vor. Dies ist im Hinblick auf die Tathandlung auch verhältnismäßig.

Zu Nummer 2:

Die Änderung des § 315 Absatz 1 StGB soll bestehende Strafbarkeitslücken in Bezug auf Personen schließen, die gefährliche Handlungen gemäß § 315 Absatz 1 Nummer 1 bis 3 StGB vornehmen, bei denen aber der konkrete Gefährdungserfolg nicht eingetreten ist (sog. „Beinaheunfall“). Nur so kann dem besonderen Gefahrenpotenzial Rechnung getragen werden, welches bereits durch das Bereiten von Hindernissen oder ähnlichem entsteht. Hintergrund sind die Blockaden von Flughäfen (u.a. des Flughafens Hamburg am 13. Juli 2023), bei denen sich Klimaaktivistinnen und -aktivisten auf die Zufahrten zur Start- und Landebahn klebten. Durch solche Handlungen entstehen erhebliche Gefahren für alle Beteiligten. So müssen Flugzeuge, die sich bereits im Landeanflug befinden, spontan ihre Landung abbrechen oder startende Flugzeuge das Abheben. Auch für die eingesetzten Sicherheitskräfte sind solche Einsätze sehr ge-

fährlich.

Durch das Bereiten von Hindernissen oder ähnlichen Eingriffen entsteht zudem den Flughafenbetreiberinnen bzw. Flughafenbetreibern und den Fluggesellschaften ein hoher finanzieller Schaden. Der Schaden am Hamburger Flughafen beziffert sich allein für die Aktion am 13. Juli 2024 auf 400.000 Euro für die Lufthansa und 150 000 Euro für die Flughafen Hamburg AG (Quelle: <https://www.ndr.de/nachrichten/hamburg/Hamburger-Flughafen-fordert-Schadenersatz-von-Klima-Aktivisten-,flughafen2984.html>). Insofern ist es erforderlich, § 315 StGB um einen „Vermögensschaden größeren Ausmaßes“ zu ergänzen. Der Begriff des „Vermögensschadens größeren Ausmaßes“ orientiert sich an § 263 Absatz 3 Nummer 2 StGB. Nach diesem ist ein Vermögensverlust großen Ausmaßes nach objektiven Gesichtspunkten zu bestimmen; er liegt dann nicht vor, wenn er einen Wert von 50 000 Euro nicht erreicht (BeckOK StGB/Beukelmann, 59. Ed. 1.11.2023, StGB § 263 Rn. 103). Auch das Strafmaß orientiert sich an § 263 Absatz 3 Nummer 2 StGB, es liegt bei einer Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren. Ein solches ist im Hinblick auf die Tathandlung auch verhältnismäßig.

Zu Nummer 3:

Auch die Änderungen in § 316b sollen bestehende Strafbarkeitslücken schließen.

Mit der Ergänzung in § 316b Absatz 1 Nummer 1 sollen jetzt auch Unternehmen und Anlagen, die der Pressefreiheit sowie der Freiheit der Rundfunk- und Filmberichterstattung dienen, erfasst werden. Anlass hierfür ist die besondere Bedeutung dieser Unternehmen und Anlagen für die grundrechtlich garantierte Presse-, Rundfunk- und Filmfreiheit aus Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes. Die Gewährleistung der Arbeitsfähigkeit dieser Unternehmen ist für eine freie und unabhängige Pressearbeit, eine breite und schnelle Information der Öffentlichkeit und das Funktionieren einer parlamentarischen Demokratie von besonderer Bedeutung.

Die verwendeten Begriffe entsprechen denen des Artikels 5 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes. Unter Pressefreiheit fallen „alle spezifisch mit der Pressearbeit zusammenhängenden Tätigkeiten von der Beschaffung der Information bis zur Verbreitung der Nachricht und der Meinung. Geschützt werden also lückenlos alle mit der Herstellung und Verbreitung von Presseerzeugnissen besonders verbundenen Tätigkeiten einschließlich inhaltsferner Hilfsfunktionen“ (Dreier GG/Kaiser, 4. Aufl. 2023, GG Art. 5 Abs. 1 Rn. 89). Insofern sind auch Presseverteilzentren und Druckereien erfasst. Eine Person, die den Betrieb dieser Unternehmen und Anlagen i.S.d. § 316b Absatz 1 StGB stört oder verhindert, macht sich nunmehr strafbar.

Aufgrund der Schaffung des neuen § 316b Absatz 1 Nummer 3a StGB wird nunmehr auch der Betrieb von Hafenanlagen geschützt. Dies ist besonders wichtig, um die Versorgung der Menschen mit lebenswichtigen Gütern wie Lebensmitteln, pharmazeutischen Stoffen u.ä. sicherzustellen. Das Verhindern oder Stören des Betriebes einer Hafenanlage kann fatale Folgen auf diese Versorgung haben.

Unter einer „Hafenanlage“ ist eine Örtlichkeit zu verstehen, in der das Zusammenwirken von Schiff und Hafen stattfindet; sie umfasst gegebenenfalls Bereiche wie Reeden, Wartepplätze und seewärtige Hafenzufahrten. Diese Definition wurde der Verordnung (EG) Nr. 725/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 zur Erhöhung der Gefahrenabwehr auf Schiffen und in Hafenanlagen entnommen (siehe Artikel 2 Nummer 11). Insofern sind jetzt auch Blockaden von Hafenanlagen mit Traktoren, Sattelschleppern o.ä. erfasst. Führen diese Blockaden zu einer erheblichen Störung des Betriebsablaufes, erfüllt dies den Tatbestand der neuen Nummer 3a von § 316b Absatz 1 StGB.

Des Weiteren soll der in § 316b Absatz 1 StGB bislang notwendige Taterfolg modifiziert werden. Bisher waren von dieser Vorschrift nämlich solche Handlungen nicht erfasst, die den Betriebsablauf nur „an sich“ erheblich beeinträchtigen. Erforderlich war bisher nur, dass eine dem Betrieb dienende Sache zerstört, beschädigt, beseitigt, verändert, unbrauchbar gemacht wird oder die elektrische Energie entzogen wird.

Gerade um den Betrieb eines dem öffentlichen Verkehr dienenden Unternehmens oder einer Anlage (z.B. Flughafen), eines der Pressefreiheit sowie der Freiheit der Rundfunk- und Filmberichterstattung dienenden Unternehmens (§ 316b Absatz 1 Nummer 1), einer der öffentlichen Versorgung mit Wasser, Licht, Wärme oder Kraft dienenden Anlage oder eines für die Versorgung der Bevölkerung lebenswichtigen Unternehmens (§ 316b Absatz 1 Nummer 2) oder einer Hafenanlage (§ 316b Absatz 1 Nummer 3a) zu gewährleisten, ist eine Änderung dringend erforderlich.

Das Funktionieren einer der oben genannten Betriebe kann auch schon dadurch erheblich beeinträchtigt werden, dass Personen z.B. Zufahrten blockieren, sich an Ventile anketten, diese zudrehen oder ähnliche Eingriffe vornehmen, die dazu führen, dass der Betrieb erheblich eingeschränkt werden muss. Beispielfhaft sei hier [das Handeln von Landwirtinnen und Landwirten, welche die Zufahrten zu Presseverteilzentren und Druckereien blockierten und somit die Auslieferung von Presseerzeugnissen verhinderten sowie] das Blockieren von Hafenanlagen, ferner das Handeln von Klimaaktivistinnen und -aktivisten hinsichtlich der PCK Erdölraffinerie in Schwedt (Uckermark) genannt. Dort klebten sich Klimaaktivistinnen und -aktivisten an einem Rohr fest, welches Öl transportierte und schlossen Notfall-Ventile. Ca. 90 Prozent der Versorgung mit Benzin, Kerosin, Diesel und Heizöl in Berlin und Brandenburg wird von der PCK Erdölraffinerie sichergestellt.

Erfasst werden sollen nunmehr auch Fälle, bei denen Personen durch ihr Handeln den Flughafenbetrieb erheblich beeinträchtigen, ohne dass es zu einer Beschädigung, Zerstörung o.ä. gekommen sein muss. Dies kann in vielfacher Art und Weise geschehen. Beispielfhaft sei hier vor allem das Festkleben auf Start- und Landebahnen oder das Blockieren von Gepäckbändern oder Zugängen auf Flughäfen genannt.

Da nur erhebliche Beeinträchtigungen des Betriebsablaufes erfasst sind, muss die Handlung eine gewisse Intensität aufweisen. Nicht ausreichend sind lediglich geringe Beeinträchtigungen von kurzer Dauer.

B

4. Der **Finanzausschuss**, der **Verkehrsausschuss** und der **Wirtschaftsausschuss** empfehlen dem Bundesrat, gegen den Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes keine Einwendungen zu erheben.