

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan Korte, Wolfgang Gehrcke, Annette Groth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 18/5197 –**

Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission wegen unzureichender Überwachung von Sicherheitskontrollen an Flughäfen

Vorbemerkung der Fragesteller

Vor kurzem hat die Fraktion DIE LINKE. eine Parlamentarische Anfrage mit Bezug auf die bei EU-Kontrollen entdeckten gravierenden Sicherheitsmängel am Flughafen Frankfurt sowie langen Wartezeiten an den Personenkontrollen, unter anderem in Düsseldorf, gestellt. In ihrer Antwort auf Bundestagsdrucksache 18/4861 hat die Bundesregierung eingeräumt, dass die Ergebnisse der EU-Kontrollen alarmierend seien, und angekündigt, die nationalen Qualitätskontrollmaßnahmen zu überprüfen (Antwort zu Frage 4) – eine große Herausforderung in Anbetracht dessen, dass die Bundesregierung vorgibt, nicht einmal zu wissen, wie sich die durchschnittlichen Wartezeiten für Passagiere an den in Verantwortung der Bundespolizei stehenden Personenkontrollstellen darstellen (vgl. Antwort zu Frage 7) oder wie sich eine Kontrollmethode (körper-scanner- oder metall-detektor-gestützte Kontrollspur) auf die Abfertigungszeiten (Antwort zu Frage 15) und damit auch auf die Arbeitsbelastung von Luftsicherheitsassistenten auswirkt.

Auf die Frage nach bundesweiten Konsequenzen aus dem EU-Prüfbericht zu Frankfurt, antwortet die Bundesregierung außerdem: „Die von der EU-Kommission festgestellten Sicherheitsmängel betreffen ausschließlich den Flughafen Frankfurt. Es lassen sich von den Ergebnissen in Frankfurt keine Rückschlüsse für die anderen Flughäfen ziehen“ (Antwort zu Frage 3). Dies sieht die Europäische Kommission offenbar anders, die in ihrer Pressemitteilung vom 28. Mai 2015 bekannt gegeben hat, dass sie die Bundesrepublik Deutschland wegen unzureichender Überwachung von Sicherheitskontrollen an Flughäfen vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) verklagt. Trotz Aufforderung seitens der Europäischen Kommission, sich an EU-Recht zu halten, habe die Bundesrepublik Deutschland „jedoch die erforderlichen Maßnahmen nicht eingeleitet und ist folglich nicht in der Lage dafür zu sorgen, dass potenzielle Sicherheitsmängel an allen deutschen Flughäfen zügig erkannt und behoben werden“ (Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 28. Mai 2015).

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Fragesteller vermengen zwei unterschiedliche Sachverhalte:

1. Die EU-Inspektion am Flughafen Frankfurt/Main im November 2014.
2. Die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen Deutschland wegen unzureichender Überwachung von Sicherheitskontrollen an Flughäfen, das die Europäische Kommission mit Presseerklärung vom 28. Mai 2015 bekannt gemacht hat.

Durch die Vorbemerkung der Fragesteller wird der Eindruck erweckt, dass die Ergebnisse der EU-Inspektion in Frankfurt Anlass und Gegenstand des Vertragsverletzungsverfahrens seien.

Dieser Eindruck ist falsch. In ihrer (von den Fragestellern leider nur auszugsweise zitierten) Pressemitteilung vom 28. Mai 2015 hat die Europäische Kommission ausdrücklich klargestellt: „Die Anrufung des Gerichtshofes besagt nicht, dass die deutschen Flughäfen es versäumt hätten, angemessene Sicherheitsmaßnahmen einzuleiten.“ Die Europäische Kommission sei lediglich mit der Art und Weise unzufrieden, wie Deutschland die nach EU-Recht vorgeschriebenen Qualitätskontrollen durchführe. Sie hat dies ausdrücklich auf die Mindesthäufigkeit und den Umfang der Kontrollen bezogen.

1. Wann hat das Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland begonnen, bzw. wann ist das Auskunftersuchen gemäß Artikel 258 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union eingegangen, und wie hat die Bundesregierung darauf reagiert?

Das Aufforderungsschreiben der Europäischen Kommission vom 11. Juli 2014 ging am 15. Juli 2014 beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie ein. In diesem Schreiben fordert die Europäische Kommission die Bundesrepublik Deutschland auf, sich binnen zwei Monaten nach Eingang des Schreibens zu äußern. Die Bundesrepublik Deutschland hat in ihrer Mitteilung vom 25. August 2014 dazu Stellung genommen.

2. Wann ist die begründete Stellungnahme der Europäischen Kommission mit welchen Forderungen und Fristen bei der Bundesregierung eingegangen?

Die mit Gründen versehene Stellungnahme der Europäischen Kommission vom 27. November 2014 ist am 1. Dezember 2014 beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie eingegangen. Die Europäische Kommission hat die Bundesrepublik Deutschland gemäß Artikel 258 Absatz 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union aufgefordert, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um der mit Gründen versehenen Stellungnahme binnen zwei Monaten nach Eingang nachzukommen.

3. Hat die Bundesregierung nach Eingang der begründeten Stellungnahme Maßnahmen eingeleitet?

Wenn ja, welche Maßnahmen waren dies konkret, zu welchem Zeitpunkt, und an welchem Ort?

Wenn nein, warum nicht?

Die Bundesregierung hat bereits seit dem Ende der Behördeninspektion 2012 eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um den seitens der Europäischen Kommission kritisierten Punkten Rechnung zu tragen. Diese wurden in Aktionsplänen dargelegt, von der Europäischen Kommission ausgewertet und bis auf den

für das Vertragsverletzungsverfahren relevanten Punkt, d. h. die Durchführung der Qualitätskontrollmaßnahmen gemäß Verordnung (EG) Nr. 300/2008 durch die Bundesländer, als zufriedenstellend erachtet.

Bereits nach Eingang des Aufforderungsschreibens hat die Bundesregierung die Länder nach Auswertung der Qualitätskontrollberichte für das erste Halbjahr 2014 darauf hingewiesen, dass einige Qualitätskontrollmaßnahmen, die die Länder in Bundesauftragsverwaltung durchführen, noch ausstehen und schriftlich dazu aufgefordert, diese bis zum Jahresende 2014 durchzuführen. Des Weiteren fand zu diesem Thema im September 2014 eine Bund-Länder-Besprechung statt, in der der aktuelle Stand zum Vertragsverletzungsverfahren erörtert wurde, der weitere Fortgang des Vertragsverletzungsverfahrens den Ländern aufgezeigt wurde und die Bundesregierung auf die festgestellten Defizite hingewiesen hat. Die Bundesregierung wertete die Qualitätskontrollberichte der Länder nach Ablauf des dritten Quartals 2014 erneut aus und wies die Länder anschließend nochmals schriftlich und dezidiert darauf hin, in welchen Bereichen noch Qualitätskontrollmaßnahmen ausstehen, und dass diese bis zum Jahresende 2014 durchzuführen sind. Die konkrete Durchführung der Maßnahmen obliegt den Ländern selbst und erfolgt auf Grundlage von jährlichen Planungen, die operative Aspekte und aktuelle Entwicklungen an den jeweiligen Flughäfen berücksichtigen.

4. Ist die Bundesrepublik Deutschland nach Auffassung der Bundesregierung dieser Stellungnahme innerhalb der von der Europäischen Kommission gesetzten Frist vollumfänglich nachgekommen?

Wenn ja, inwiefern?

Wenn nein, in welchen Punkten ist sie der Stellungnahme nicht nachgekommen?

Die Auswertung der Qualitätskontrollberichte für das Jahr 2014 zeigt, dass an einigen Flughäfen von einigen Ländern die Qualitätskontrollmaßnahmen nicht im erforderlichen Umfang und in der erforderlichen Häufigkeit gemäß Verordnung (EG) Nr. 300/2008 durchgeführt worden sind. Die konkrete Durchführung dieser Qualitätskontrollmaßnahmen obliegt im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung den Ländern.

5. Was hat die Bundesregierung konkret getan, um eine Klage der Europäischen Kommission vor dem EuGH abzuwenden, und wie begegnet die Bundesregierung dem Vorwurf der EU, nicht in der Lage zu sein, „dafür zu sorgen, dass potenzielle Sicherheitsmängel an allen deutschen Flughäfen zügig erkannt und behoben werden“?

Auf die Antwort zu Frage 3 wird verwiesen.

6. Was unternimmt die Bundesregierung derzeit, um zukünftig sicherzustellen, dass in der Bundesrepublik Deutschland an allen Flughäfen alle Maßnahmen der Luftsicherheit gemäß EU-Recht regelmäßig überprüft werden?

Auf die Ausführung in der Vorbemerkung der Bundesregierung auf Bundestagsdrucksache 18/4861 vom 8. Mai 2015 wird verwiesen.

7. Auf welchen Auskünften welcher konkreten Einrichtung oder Behörde basiert die Aussage der Bundesregierung „Nach Einschätzung der Europäischen Kommission entsprechen die ergriffenen Korrekturmaßnahmen den Empfehlungen der Inspektoren der Europäischen Kommission“ (Antwort der Bundesregierung zu Frage 2 auf Bundestagsdrucksache 18/4861), und ist der Bundesregierung eine Änderung dieser Auffassung seitens der Europäischen Kommission mitgeteilt worden?

Auf die Ausführungen in der Vorbemerkung der Bundesregierung zu den zwei hier miteinander vermischten Sachverhalten wird verwiesen.

Die in Frage 7 zitierte Aussage aus der Antwort der Bundesregierung zu Frage 2 auf Bundestagsdrucksache 18/4861 vom 8. Mai 2015 bezieht sich auf die Ergebnisse der EU-Inspektion am Flughafen Frankfurt im November 2014 und eine Mitteilung der zuständigen Dienststelle der Europäischen Kommission.

Das dem Beschluss zur Klageerhebung zugrunde liegende Vertragsverletzungsverfahren bleibt von dieser Aussage unberührt. Insofern gab es hier keine Änderung der Auffassung der Europäischen Kommission, die der Bundesregierung mitzuteilen gewesen wäre.

8. Welche der EU-Kontrollen an bundesdeutschen Flughäfen haben, neben Frankfurt, seit dem Jahr 2010 ebenfalls zu Beanstandungen geführt, und wie schwerwiegend waren nach Einschätzung der Bundesregierung bzw. der örtlichen Direktionen der Bundespolizei jeweils die festgestellten Mängel (dass die detaillierten Ergebnisse der EU-Inspektionen laut Antwort der Bundesregierung zu Frage 5 auf Bundestagsdrucksache 18/4861 als EU-Verschlussachen eingestuft sind, ist den Fragestellern bekannt)?

Aus keiner der seit 2010 durchgeführten EU-Inspektionen ergaben sich Beanstandungen, die so schwerwiegend waren wie bei der EU-Inspektion am Flughafen Frankfurt im Jahr 2014.

9. Wie beurteilt die Bundesregierung die Tatsache, dass gut 100 Prozent der Luftsicherheitsassistenten auf Flughäfen im Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei die Rezertifizierung bestehen (Antwort zu Frage 6 auf Bundestagsdrucksache 18/4861), und welchen Änderungsbedarf sieht sie im Hinblick auf den Schwierigkeitsgrad der im Rahmen des Rezertifizierungsverfahrens zu bewältigenden Aufgaben?

Die Rezertifizierung ist die förmliche Bewertung und Bestätigung der Luftsicherheitsbehörde, dass die betreffende Person weiterhin über die nötige Qualifikation verfügt, die ihr zugewiesenen Aufgaben in angemessener Weise durchzuführen.

Die bestehenden nationalen Vorgaben haben sich bewährt, Anpassungen sind derzeit nicht geplant.

10. Wurde der Schwierigkeitsgrad der Testbilder für das Rezertifizierungsverfahren jemals gesenkt, und wenn ja, wie oft, und auf wessen Veranlassung?

Auf der Grundlage des Rezertifizierungskonzeptes vom 27. April 2012 wurden den Behörden für die Zuständigkeitsbereiche gemäß §§ 5, 8 und 9 des Luftsicherheitsgesetzes Testserien zur Verfügung gestellt, die seitdem unverändert verwendet werden.

11. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass der Schwierigkeitsgrad der im Rezertifizierungsverfahren eingesetzten Testbilder den Anforderungen im Realeinsatz entspricht (bitte begründen)?

Nach Auffassung der Bundesregierung ist dies der Fall. Der Schwierigkeitsgrad der Testbilder entspricht den Vorgaben für die Erstzertifizierung.

12. Wann wurde die Erfassung der Wartezeiten für Passagiere an den Kontrollspuren für Körperscanner eingestellt, aus welchem Grund, und auf wessen Veranlassung geschah dies (vgl. Antwort zu Frage 7 auf Bundestagsdrucksache 18/4861)?

Wie in der Antwort zu Frage 7 auf Bundestagsdrucksache 18/4861 vom 8. Mai 2015 dargestellt, erhebt die Bundespolizei keine Daten über die Wartezeiten an Kontrollstellen. Dieses Verfahren begründet sich in den unterschiedlichen Verantwortlichkeiten auf den Flughäfen und wurde in den vergangenen Jahren nicht verändert.

13. Ist die durchschnittliche Wartezeit für Passagiere an den Sicherheitskontrollen nach Auffassung der Bundesregierung für die hoheitliche Aufgabenerfüllung nicht relevant, und aus welchem Grund erhebt sie diese Daten nicht, die nach Auffassung der Fragesteller durchaus Aufschluss über die Funktion und die Aus- und ggf. Überlastung von Personenkontrollen geben, die im Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei liegen?

Ein durchschnittlicher bundesweiter oder flughafenweiter Wartezeitenwert hätte kaum Aussagekraft. Selbst wenn er sich auf eine bestimmte Kontrollstelle und konkrete Tageszeit bezöge, hätte er, wenn er alleine stünde, nur den Wert eines oberflächlichen Indikators für die behördlichen Luftsicherheitsaufgaben. Von Interesse sind vielmehr nachfolgende Faktoren, die zu einer bestimmten Wartezeit an einer konkreten Stelle geführt haben:

- das Eintreff- und Mitführverhalten der Passagiere (z. B. die Anzahl der mitgeführten Handgepäckstücke),
- die Gatebelegungen und Flugabfolgen mit Bezug zu der jeweiligen Kontrollstelle,
- die Passagierführung am jeweiligen Flughafen,
- die Verlässlichkeit von Planungsdaten der Fluggesellschaften und Flughafenbetreibern,
- das Arbeitsverhalten sowie das Sicherheitsniveau in der Kontrollstelle,
- die für Luftsicherheitskontrollstellen baulich zur Verfügung stehende Fläche.

14. Wie haben sich auf Flughäfen im Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei die Durchlaufzahlen pro Stunde an den Torsonden, Körperscannern und Röntgengeräten, die nach Informationen der Fragesteller elektronisch erfasst werden, in den letzten sechs Monaten durchschnittlich entwickelt (bitte monatlich und nach Flughäfen aufschlüsseln)?

Die Durchlaufzahlen werden von einer Vielzahl verschiedener Aspekte wie zum Beispiel der Breite und Länge der Kontrollspur, der Anzahl der mitgeführten Gegenstände sowie Anzahl und Art der mitgeführten Flüssigkeiten beeinflusst. Deshalb unterscheiden sich die Durchlaufzahlen zwischen den Flughäfen signifikant.

Die Durchlaufzahlen pro Stunde werden nicht flächendeckend elektronisch erhoben. Die zur Verfügung stehenden Werte sind in der nachfolgenden Tabelle dargestellt. Als Bezugswert dienen die Werte des Januars 2015 (100 Prozent) bzw. die Werte bei Ersteinführung bezogen auf das jeweilige Kontrollmittel des Flughafens:

Flughafen	Januar 2015		Februar 2015		März 2015		April 2015		Mai 2015	
	TS	KS	TS	KS	TS	KS	TS	KS	TS	KS
DUS	k. D.	100 %	k. D.	110 %	k. D.	108 %	k. D.	103 %	k. D.	115 %
CGN	k. D.	100 %	k. D.	106 %	k. D.	111 %	k. D.	113 %	k. D.	126 %
STR	k. D.	100 %	k. D.	101 %	k. D.	107 %	k. D.	119 %	k. D.	134 %
FRA	100 %	k. D.	103 %	k. D.	106 %	k. D.	106 %	k. D.	113 %	100 %
HAM	100 %	k. D.	106 %	k. D.	115 %	k. D.	117 %	k. D.	130 %	100 %

k. D. keine Daten aufgrund fehlender elektronischer, systematischer Auswertung bzw. fehlender Installation

TS = Torsonde

KS = Körperscanner

15. Wie haben sich die Passagierdurchsatzzahlen an den Kontrollspuren, die nach Informationen der Fragesteller unter anderem von den Flughafenbetreibern statistisch erfasst werden und den Bundespolizeidienststellen zur Verfügung stehen, in den letzten sechs Monaten durchschnittlich entwickelt (bitte monatlich und nach Flughäfen und, wenn möglich, Torsondenspuren und Körperscannerspuren aufschlüsseln), und welche Gründe gibt es nach Auffassung der Bundesregierung für diese Entwicklung?

Auf die Antwort zu Frage 14 wird verwiesen. Daten der Flughafenbetreiber werden von der Bundesregierung nicht systematisch ausgewertet.

16. Seit wann besteht der durch die Umsetzung von EU-Vorgaben bedingte personelle Mehrbedarf an den Kontrollstellen (vgl. Antwort zu Frage 8 auf Bundestagsdrucksache 18/4861), wie stellt sich dieser dar (bitte nach ungedecktem Bedarf an Personenstunden pro Flughafen im Monat aufschlüsseln), wann rechnet die Bundesregierung damit, dass die „umfangreichen Ausbildungen“ (ebenda) abgeschlossen sind, und wer macht solange den Job?

Der sich aus den EU-Vorgaben ergebende personelle Mehrbedarf wächst bis zum Inkrafttreten der Regelungen am 1. September 2015 auf. Wie er sich konkret darstellt, wird sich abschließend erst nach Implementierung aller Elemente beziffern lassen. Hierzu müssten jedoch aktuelle Effekte herausgerechnet werden, die auf verkehrliche oder bauliche Entwicklungen zurückzuführen sind. Es zeichnet sich aktuell ab, dass die im Zusammenhang mit den EU-Vorgaben stehenden Ausbildungen überwiegend bis zum Inkrafttreten der Regelung abgeschlossen sein werden.

17. Wie viele Kontrollstunden hat die Bundespolizei in den letzten zwölf Monaten an Flughäfen in ihrem Zuständigkeitsbereich bestellt, und wie viele davon wurden geleistet (bitte je Flughafen monatlich nach bestellten Kontrollstunden und geleisteten Kontrollstunden auflisten)?

Durch eine Umstellung der Erfassung liegen aktuell bundesweit nur die Zahlen ab Januar 2015 vor. Diese stellen sich wie folgt dar:

Monat	Prognose der Bundespolizei auf Grundlage der zur Verfügung gestellten Daten von Flughäfen und Fluggesellschaften	Gesamtanforderung nach Vorliegen der konkreten Daten	geleistete Kontrollstunden
Januar	666 454	738 401	697 642
Februar	614 258	682 899	639 257
März	712 281	803 408	733 410
April	742 713	823 705	763 891

18. Ist die Prüfung, um wie viele Körperscanner welche Flughäfen ausgerüstet werden sollen, mittlerweile abgeschlossen (vgl. Antwort zu Frage 15 auf Bundestagsdrucksache 18/1880), und kann die Bundesregierung mittlerweile beziffern, welche Kosten insgesamt für die Einführung von Körperscannern als Kontrollstandard in der Bundesrepublik Deutschland entstehen (bitte nach Flughafen, Anzahl der Geräte und Kosten aufschlüsseln)?

Im Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei ist derzeit die folgende Anzahl von Körperscannern im Einsatz:

Kostenübersicht Körperscanner

Stand Juni 2015

Flughafen	Körperscanner	
	Anzahl	Kosten in T€
FRA	36	ca. 7 700
STR	6	ca. 1 300
HAM	7	ca. 1 500
DUS	18	ca. 3 900
CGN	9	ca. 1 900
SXF	1	ca. 200
Kosten Gesamt in T€		ca. 16 500

Noch im Jahr 2015 ist vorgesehen, Flughäfen im Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei mit weiteren 23 Körperscannern auszustatten.

19. Auf welchen Durchschnittswert hat sich die Prozesszeit für einen Kontrollvorgang durch Körperscanner bis heute verkürzt (vgl. Antwort zu Frage 7 auf Bundestagsdrucksache 18/1880)?

Im Vergleich der durchschnittlichen typischen Prozesszeiten einer Kontrolle mittels Körperscanner hat sich der Durchschnittswert seit November 2014 um ca. 40 Prozent verkürzt.

20. Wie stellt sich die durchschnittliche Prozesszeit für einen Kontrollvorgang durch eine Metalldetektorschleuse dar?

Die durchschnittliche typische Prozesszeit für einen Kontrollvorgang mittels einer Metalldetektorschleuse beträgt ca. 25 Sekunden.

21. Wie haben sich die Detektionsergebnisse der an deutschen Flughäfen eingesetzten Körperscanner im Vergleich zum Ende der Hamburger Erprobungsphase im Jahr 2011 (unnötige Alarmer bei 49 Prozent der Kontrollen, 5 Prozent Fehlalarme, 15 Prozent berechnigte Alarmer – vgl. Bundestagsdrucksache 17/7269) entwickelt (bitte aktuellen Stand nach unnötigen Alarmen, Fehlalarmen sowie berechnigten Alarmen aufschlüsseln)?

Die Leistungsfähigkeit der Körperscanner, Gefährdungen zu erkennen, hat sich seit dem Feldtest in Hamburg weiter erhöht. Seit November 2014 wurde die Alarmrate zudem um ca. 20 Prozentpunkte reduziert, ohne Einbuße bei Sicherheitsmerkmalen hinnehmen zu müssen. Ebenso ist die Anzahl der Alarmer, die eine Ganzkörperabsuche erfordern um ca. 20 Prozentpunkte gesunken. Eine Auswertung nach „unnötigen Alarmen, Fehlalarmen sowie berechnigten Alarmen“ wird nicht vorgenommen.

22. Wenn keine aktuellen Durchschnittswerte zur Detektionsleistung der eingesetzten Scanner vorliegen, wie stellte sich die Anzahl der unnötigen Alarmer, der Fehlalarme sowie der berechnigten Alarmer vor bzw. bei Beginn des regulären Einsatzes der Geräte im Jahr 2012 in Frankfurt am Main, Düsseldorf, Stuttgart, Hamburg, Berlin-Schönefeld und München dar?

Es wird auf die Antwort zu Frage 21 verwiesen.

23. Wenn keine Zahlen zu den Fragen 19 bis 22 vorliegen, wie kann die Bundesregierung nachvollziehbar beurteilen, ob sich die Körperscanner für die Kontrolle von Fluggästen eignen (vgl. Antwort der Bundesregierung auf Bundestagsdrucksache 17/7269) und ob sie „leistungsfähig“ seien (Bundesminister des Innern, Dr. Thomas de Maizière, in der Süddeutschen Zeitung am 17. Mai 2010)?

Es wird auf die Antworten zu den Fragen 19 bis 22 verwiesen.