

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Luftsicherheitsgesetzes

A. Problem und Ziel

Durch Änderung des Luftsicherheitsgesetzes (LuftSiG) mit dem Ersten Gesetz zur Änderung des Luftsicherheitsgesetzes vom 23. Februar 2017 (BGBl. I S. 298) wurden die Vorschriften zur Refinanzierung der Aufwendungen für die Luftsicherheit in § 17a LuftSiG neu gefasst. § 17a LuftSiG lehnt sich an die entsprechenden Vorschriften des Bundesgebührengesetzes an und enthält nunmehr in § 17a Absatz 2 Satz 3 LuftSiG Vorgaben zur Kalkulation der Gebühren im Bereich der Luftsicherheit. Nach § 17a Absatz 2 Satz 3 LuftSiG sind Grundlage für die Gebührenfestsetzung, z. B. für die Kontrolle von Fluggästen und deren Gepäck, die in der Gesamtheit des Bundes und der Länder mit der jeweiligen Leistung verbundenen Kosten. Der Wortlaut der Norm kann dahingehend verstanden werden, dass die Gebühren bundeseinheitlich festzusetzen wären. Die Bundesregierung beabsichtigt aber, an der derzeitigen Praxis der Gebührenbemessung an den einzelnen Flughäfen festzuhalten, um weiterhin Anreize für eine effiziente, kundenfreundliche und wirtschaftliche Gestaltung der Prozesse setzen zu können. Ziel des Gesetzentwurfs ist es daher, die derzeitige Praxis der Gebührenfestsetzung wieder auf eine rechtssichere Rechtsgrundlage zu stellen.

Seit Sommer des Jahres 2023 ist es wiederholt zu Protestaktionen von Klimaaktivisten an mehreren deutschen Flughäfen gekommen. Das unberechtigte Eindringen in die Luftseite eines Flughafens kann zu einer abstrakten Gefährdung von Menschen oder einer Beeinträchtigung der Leichtigkeit des Luftverkehrs führen. Dieses Verhalten ist nach aktueller Rechtslage im Luftsicherheitsgesetz lediglich bußgeldbewehrt. Dies erscheint vor dem Hintergrund der Schutzgüter nicht ausreichend.

B. Lösung

Mit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung zu § 17a LuftSiG wird die Fortsetzung der separaten Gebührenfestsetzung für die einzelnen Flughafenstandorte auf eine rechtssichere Grundlage gestellt.

In § 19 LuftSiG wird ein neuer Straftatbestand geschaffen, um das vorsätzliche unberechtigte Eindringen in die Luftseite eines Flughafens, durch das die Sicherheit des zivilen Luftverkehrs beeinträchtigt wird, strafrechtlich ahnden zu können.

C. Alternativen

Im Zuge einer Gesetzesfolgenabschätzung wurde zu vorliegendem Regelungsentwurf im Hinblick auf die Schaffung eines Straftatbestandes in § 19 LuftSiG für das unberechtigte Eindringen in die Luftseite eines Flughafens als Alternative eine Änderung des Strafgesetzbuches geprüft:

Eine Änderung des Strafgesetzbuches kommt jedoch aus Gründen der Wahrung der Systematik des Kernstrafrechts nicht in Frage.

Für alle anderen Regelungsvorschläge sind keine Alternativen ersichtlich.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Haushaltsausgaben oder Haushaltsmindereinnahmen werden durch die Gesetzesänderung nicht ausgelöst.

E. Erfüllungsaufwand

Der Aufwand für die Gebührenfestsetzung bleibt unverändert.

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Es entsteht kein Erfüllungsaufwand für die Bürgerinnen und Bürger.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Es entsteht kein Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Die Gesetzesinitiative verändert den Erfüllungsaufwand der Verwaltung durch Neuerungen des § 19 LuftSiG. Diese schaffen die Voraussetzungen, um künftig im Schwerpunkt dem unberechtigten Eindringen in die Luftseite eines Flughafens bei Beeinträchtigung der Sicherheit des zivilen Luftverkehrs strafrechtlich begegnen zu können. Der Erfüllungsaufwand der Verwaltung erhöht sich dadurch geschätzt um 66 000 Euro.

| | |
|---|----|
| Veränderung des jährlichen Erfüllungsaufwands (in Tsd. Euro): | 66 |
| davon auf Bundesebene (in Tsd. Euro): | 0 |
| davon auf Landesebene (in Tsd. Euro): | 66 |
| Einmaliger Erfüllungsaufwand (in Tsd. Euro): | 0 |
| davon auf Bundesebene (in Tsd. Euro): | 0 |
| davon auf Landesebene (in Tsd. Euro): | 0 |

F. Weitere Kosten

Die Aufwände des justiziellen Kernbereichs einer jeden Strafsache können methodisch nicht dem Normadressaten Verwaltung zugerechnet werden. Daher werden die Kosten der Staatsanwaltschaft, der Richterschaft, der Rechtspflege und der Polizei an dieser Stelle angeführt.

Nimmt man an, dass Verhandlungen in Strafsachen dieser Art etwa zehn Stunden einschließlich Vor- und Nachbereitung dauern, kann von Prozesskosten pro Strafsache in Höhe von etwa 12 000 Euro ausgegangen werden. Nimmt man weiter an, dass jährlich etwa 15 Straftaten dieser Art begangen werden, beliefen sich die Kosten der Judikative an dieser Stelle entsprechend auf 180 000 Euro.

**BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DER BUNDESKANZLER**



Berlin, 16. Oktober 2024

An die
Präsidentin des
Deutschen Bundestages
Frau Bärbel Bas
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Luftsicherheitsgesetzes

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium des Innern und für Heimat.

Der Bundesrat hat in seiner 1047. Sitzung am 27. September 2024 gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus Anlage 2 ersichtlich Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der als Anlage 3 beigefügten Gegenäußerung dargelegt.

Mit freundlichen Grüßen

Olaf Scholz

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Luftsicherheitsgesetzes

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Luftsicherheitsgesetzes

Das Luftsicherheitsgesetz vom 11. Januar 2005 (BGBl. I S. 78), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. April 2020 (BGBl. I S. 840) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 10 wird wie folgt gefasst:

„§ 10

Zugangsberechtigung

(1) Der Zugang oder die Verschaffung des Zugangs zur Luftseite sowie zu den Sicherheitsbereichen ohne Berechtigung ist verboten.

(2) Die Luftsicherheitsbehörde entscheidet, welchen Personen bei Vorliegen der Voraussetzungen die Berechtigung zum Zugang zur Luftseite sowie zum Zugang zum Sicherheitsbereich oder zum sensiblen Teil des Sicherheitsbereichs erteilt werden darf oder bei Wegfall der Voraussetzungen zu entziehen ist. Nach Abschluss der Zuverlässigkeitsüberprüfung nach § 7 Absatz 1 kann der betroffenen Person zum Nachweis der Zugangsberechtigung ein Ausweis durch den Unternehmer nach § 8 Absatz 1 oder § 9 Absatz 1 ausgestellt werden. Der Ausweisinhaber ist verpflichtet, den Ausweis in den Sicherheitsbereichen offen sichtbar zu tragen und ihn nach Ablauf der Gültigkeitsdauer oder auf Verlangen zurückzugeben. Der Ausweisinhaber darf den Ausweis keinem Dritten überlassen. Sein Verlust ist der Ausgabestelle unverzüglich anzuzeigen.“

2. § 17a wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Für individuell zurechenbare öffentliche Leistungen nach diesem Gesetz, den auf diesem Gesetz beruhenden Rechtsverordnungen sowie der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 und ihrer Durchführungsverordnungen werden Gebühren und Auslagen nach den Absätzen 2 bis 4 erhoben.“

- b) In Absatz 3 Satz 2 werden nach den Wörtern „§ 11 Nummer 3 des Bundesgebührengesetzes sind Absatz 2“ die Wörter „Satz 1 bis 4“ eingefügt.

3. § 18 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

- a) Nach Nummer 4 wird folgende Nummer 5 eingefügt:

„5. entgegen § 10 Absatz 1 sich oder einem Dritten Zugang zur Luftseite verschafft,“.

- b) Die bisherigen Nummern 5 und 6 werden die Nummern 6 und 7 und nach der Angabe „§ 10“ wird jeweils die Angabe „Absatz 2“ eingefügt.
- c) Die bisherige Nummer 7 wird Nummer 8 und nach der Angabe „§ 10“ wird die Angabe „Absatz 2“ eingefügt sowie das Komma am Ende durch das Wort „oder“ ersetzt.

- d) Die bisherige Nummer 8 wird aufgehoben.
4. § 19 wird wie folgt gefasst:

„§ 19

Strafvorschriften

- (1) 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. eine in § 18 Absatz 1 Nummer 5 bezeichnete vorsätzliche Handlung begeht und dadurch die Sicherheit des zivilen Luftverkehrs beeinträchtigt.
- (2) Mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer
1. in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 2 bei der Tat einen in § 11 Absatz 1 Satz 1 genannten verbotenen Gegenstand bei sich führt oder
 2. in den Fällen des Absatzes 1 in der Absicht handelt, eine andere Straftat zu ermöglichen oder zu verdecken.
- (3) In den Fällen des Absatzes 1 Nummer 2 und des Absatzes 2 ist der Versuch strafbar.
- (4) Handelt der Täter in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 1 fahrlässig, so ist die Strafe Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Mit den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen zu § 17a LuftSiG wird die Fortsetzung der separaten Gebührenfestsetzung für die einzelnen Flughafenstandorte auf eine rechtssichere Grundlage gestellt.

Die vorgeschlagene Schaffung eines neuen Straftatbestandes in § 19 LuftSiG dient der schärferen Sanktionierung des unberechtigten Eindringens in die Luftseite eines Flughafens, wie seit Sommer des Jahres 2023 wiederholt z. B. durch Klimaaktivisten geschehen. Bisher war dieses Verhalten im Luftsicherheitsgesetz lediglich bußgeldbewehrt. Wird durch die Handlung des Täters die Sicherheit des zivilen Luftverkehrs beeinträchtigt, erscheint vor dem Hintergrund der damit einhergehenden Erhöhung des Gefahrenpotentials eines sicherheitssensiblen Bereiches wie der Luftseite eine Strafbewehrung im Luftsicherheitsgesetz angemessen. Eine daneben bestehende, allgemeine Strafbarkeit nach den Vorschriften des Strafgesetzbuches bleibt davon unberührt. Die im Strafgesetzbuch vorhandenen, in Frage kommenden Strafnormen, denen das in diesem Gesetzentwurf in den Blick genommene tatbestandliche Verhalten ebenfalls unterfallen könnte, haben jedoch nicht dieselbe Schutzrichtung wie die mit diesem Entwurf angestrebte Änderung des Luftsicherheitsgesetzes. Während § 123 und § 303 des Strafgesetzbuches (StGB) als Schutzgüter das Hausrecht bzw. das Eigentum schützen sollen, richtet sich § 240 StGB gegen Eingriffe in die freie Willensentschließung und Willensbetätigung und § 315 StGB auch gegen Eingriffe in die körperliche Integrität oder das Leben eines anderen. § 316b StGB soll vor Betriebsstörungen schützen, die durch Zerstörung, Beschädigung, Beseitigung, Veränderung oder Unbrauchbarmachung einer dem Betrieb dienenden Sache oder durch Entziehung der für den Betrieb bestimmten elektrischen Energie verursacht werden. Dieser Gesetzentwurf nimmt demgegenüber den Gesetzeszweck des § 1 LuftSiG, die Sicherheit des zivilen Luftverkehrs, in den Blick.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Mit den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen zu § 17a LuftSiG wird die Fortsetzung der separaten Gebührenfestsetzung für die einzelnen Flughafenstandorte auf eine rechtssichere Grundlage gestellt.

Um das vorsätzliche unberechtigte Eindringen in die Luftseite eines Flughafens, das die Sicherheit des zivilen Luftverkehrs beeinträchtigt, strafrechtlich im Luftsicherheitsrecht zu sanktionieren, bedarf es der Schaffung eines neuen Straftatbestandes im Luftsicherheitsgesetz.

III. Alternativen

Im Zuge einer Gesetzesfolgenabschätzung wurden zu vorliegendem Regelungsentwurf im Hinblick auf die Schaffung eines Straftatbestandes in § 19 LuftSiG für das unberechtigte Eindringen in die Luftseite eines Flughafens eine Änderung des Strafgesetzbuches geprüft:

Eine Änderung des Strafgesetzbuches, insbesondere der §§ 315 ff. StGB, kommt aus Gründen der Wahrung der Systematik dieser Vorschriften und dem Charakter des in Rede stehenden Regelungsvorschlages als abstraktes Gefährdungsdelikt nicht in Frage.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich aus Artikel 73 Absatz 1 Nummer 6 des Grundgesetzes (Luftverkehr) und aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 des Grundgesetzes (Strafrecht).

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Europarecht und völkerrechtliche Verträge, die Deutschland abgeschlossen hat, stehen dem Gesetzgebungsvorhaben nicht entgegen.

VI. Gesetzesfolgen

Für die enthaltenen Regelungsvorschläge ist eine Gesetzesfolgenabschätzung nicht angezeigt.

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Rechts- und Verwaltungsvereinfachungen sind nicht zu erwarten.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Nachhaltigkeitsaspekte werden nicht berührt. Insbesondere bleibt der Grundsatz der vollständigen Refinanzierung der Aufwendungen und damit der Kostentragung durch die Verursacher unberührt.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

4. Erfüllungsaufwand

4.1 Erfüllungsaufwand der Bürgerinnen und Bürger nach Vorgaben

Es entsteht kein Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger.

4.2 Erfüllungsaufwand der Wirtschaft nach Vorgaben

Es entsteht kein Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

4.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung nach Vorgaben

Die Gesetzesinitiative verändert den Erfüllungsaufwand der Verwaltung durch Ergänzungen des § 19 LuftSiG. Mit der Anpassung der Vorschrift werden die Voraussetzungen geschaffen, um künftig im Schwerpunkt Aktivist*innen auch strafrechtlich begegnen zu können. Der Erfüllungsaufwand der Verwaltung erhöht sich dadurch geschätzt um 66 000 Euro.

Vorgabe 4.3.1: Strafverfolgung bei unerlaubt verschafftem Zugang zur Luftseite von Flugplätzen nach § 19 Abs. 2 Nr. 2 und Abs. 3 LuftSiG

Veränderung des jährlichen Erfüllungsaufwands der Länder:

| Fallzahl | Zeitaufwand pro Fall (in Minuten) | Lohnsatz pro Stunde (in Euro) | Sachkosten pro Fall (in Euro) | Personalkosten (in Tsd. Euro) | Sachkosten (in Tsd. Euro) |
|--|-----------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|---------------------------|
| 360 | | | 184 | | 66 |
| Änderung des Erfüllungsaufwands (in Tsd. Euro) | | | | 66 | |

Personen, die vorsätzlich unberechtigt in die Luftseite an Flughäfen eindringen und dadurch die Sicherheit des zivilen Luftverkehrs beeinträchtigen, können künftig gemäß § 19 Absatz 1 Nummer 2 LuftSiG mit Freiheitsstrafe oder Geldstrafe bestraft werden. Zur Herleitung der für die Bezifferung der erfüllungsaufwandsrelevanten Beträge sei zunächst vorangestellt, dass nach den Vorgaben des Leitfadens der Aufwand für den sogenannten justiziellen Kernbereich, also insbesondere die Tätigkeit der Richterinnen und Richter zur Klärung der Rechtslage (einschließlich der Ausübung der Strafgerichtsbarkeit) oder der Aufwand der Staatsanwaltschaft/Polizei bei der Straf Ermittlung und -verfolgung, nicht dem Normadressaten Verwaltung zuzurechnen ist. Dieser finanzielle Aufwand kann allenfalls unter Abschnitt „F“ – Weitere Kosten – beschrieben werden.

Erfüllungsaufwandsrelevant sind jedoch die Aufwendungen für den Strafvollzug. Diesbezüglich gelten folgende Annahmen: Orientiert an dem Eindringen der Aktivisten auf den Flughafen Düsseldorf im Sommer 2023 wird davon ausgegangen, dass an Aktionen dieser Art Gruppen von etwa sechs Personen beteiligt sind. Geht man weiter davon aus, dass es wie im Jahre 2023 auch künftig jährlich zu 15 dieser Aktionen kommt, wird vermutlich auf der Grundlage dieser Vorschrift jährlich gegen 60 Personen ein Strafverfahren eingeleitet werden. Bleibt man wie beschrieben auf Klimaaktivisten fokussiert, wird an dieser Stelle angenommen, dass von den 60 möglichen Angeklagten höchstens zwei für die Dauer von jeweils maximal sechs Monaten tatsächlich in Haft genommen werden. Die aufgrund der angestrebten generalpräventiven Wirkung dieses Gesetzes zu erwartende Senkung der Fallzahlen kann noch nicht prognostiziert werden.

In der Folge ergibt bei 360 angenommenen Hafttagen, multipliziert mit dem durch die Justizbehörden der Länder empfohlenen Tagessatz von 183,66 Euro ein zusätzlicher Erfüllungsaufwand der Länder in Höhe von etwa 66 000 Euro.

5. Weitere Kosten

Die Aufwände des justiziellen Kernbereichs einer jeden Strafsache können methodisch nicht dem Normadressaten Verwaltung zugerechnet werden. Daher werden die Kosten der Staatsanwaltschaft, der Richterschaft, der Rechtspflege und der Polizei an dieser Stelle angeführt.

Nimmt man an, dass Verhandlungen in Strafsachen dieser Art, in Anlehnung an das am 3. Januar 2024 in Frankfurt am Main gegen eine Klimaaktivistin verhandelte Berufungsverfahren, etwa sieben Stunden dauert und nimmt man weiter an, dass pro Aktion ebenfalls zehn Polizistinnen und Polizisten einen Tag mit der Durchführung und Nachbereitung der polizeilichen Maßnahme betraut sind, kann von Prozesskosten pro Aktion in Höhe von etwa 12 000 Euro ausgegangen werden. Bei 15 jährlichen Aktionen beliefen sich die Kosten an dieser Stelle entsprechend auf 180 000 Euro.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Der Regelungsentwurf zu § 17a LuftSiG dient der Fortführung der derzeitigen Gebührenerhebungspraxis auf rechtssicherer Grundlage. Weitere Gesetzesfolgen werden durch diesen und alle weiteren enthaltenen Regelungsvorschläge nicht ausgelöst.

VII. Befristung; Evaluierung

Einer Befristung oder Evaluierung des Regelungsvorschlages zu § 17a LuftSiG bedarf es nicht, da eine Änderung der Verwaltungspraxis nicht ausgelöst wird. Für die weiteren enthaltenen Regelungsvorschläge ist eine Befristung oder Evaluierung nicht angezeigt.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Luftsicherheitsgesetzes)

Zu Nummer 1

Der bisherige § 10 Satz 6 regelt, dass der Zugang oder die Verschaffung des Zugangs zur Luftseite sowie zu den Sicherheitsbereichen ohne Berechtigung verboten ist. Hinsichtlich des Adressatenkreises dieser Verbotsnorm werden teilweise unterschiedliche Auffassungen vertreten. Einerseits wird vertreten, dass sich das in § 10 Satz 6 enthaltene Verbot an Jedermann richtet und nicht nur an einen bestimmten Adressatenkreis, bezogen auf § 10 Satz 1 bis 5. Andererseits wird vertreten, dass der Adressatenkreis des § 10 Satz 6 in Verbindung mit den Sätzen 1 bis 5 auf die Luftsicherheitsbehörden, Flugplatzbetreiber, Luftverkehrsunternehmen und Ausweisinhaber selbst beschränkt sei. In Nummer 1. 2 des Anhangs I der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 in Verbindung mit den Nummern 1.2.1 und 1.2.2 des Anhangs der Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 ist geregelt, dass der Zugang zur Luftseite und zu Sicherheitsbereichen zu beschränken bzw. zu kontrollieren ist, um das Eindringen unbefugter Personen und Fahrzeuge in diese Bereiche zu verhindern. Den vorgenannten Regelungen lässt sich entnehmen,

dass der Zugang zur Luftseite bzw. zu Sicherheitsbereichen nicht für jedermann zulässig ist und nur denjenigen Personen erlaubt ist, deren Zugang erforderlich ist und denen eine entsprechende Genehmigung erteilt wurde.

Die Bundesregierung hält es deshalb für geboten, dies ausdrücklich klarzustellen. Deshalb soll das „Jedermann-Verbot“ nunmehr in einen eigenständigen Absatz 1 verlagert werden.

Der bisherige Regelungsgehalt von § 10 Satz 1 bis 5 wird ohne inhaltliche Änderung in einen neuen Absatz verschoben. Bei der Gelegenheit wird der bisherige Satz 2 redaktionell rechtsförmlich korrigiert, indem das Wort „Absatz“ jeweils ausgeschrieben wird.

Zu Nummer 2

Gemäß § 17a Absatz 2 Satz 1 sollen die zu erhebenden Gebühren die mit der individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung verbundenen Kosten aller an der Leistung Beteiligten decken (Gebot der vollständigen Kostendeckung). In Umsetzung der Verordnungsermächtigung des § 18 Absatz 2 in der Fassung vom 11. Januar 2005 (BGBl. I S. 78) hat das damalige Bundesministerium des Innern die Luftsicherheitsgebührenverordnung (LuftSiGeBV vom 23. Mai 2007 (BGBl. I S. 944), zuletzt geändert durch Artikel 2 Absatz 181 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154)) erlassen.

Zu Buchstabe a

Im Rahmen des Ordnungsgebungsverfahrens zur Luftsicherheitsgebührenverordnung hat sich gezeigt, dass in § 17a Absatz 4 in Verbindung mit § 17a Absatz 1 Satz 1 eine Regelungslücke hinsichtlich der Ermächtigung zur Gebührenerhebung für öffentliche Leistungen nach auf dem Luftsicherheitsgesetz beruhenden Rechtsverordnungen besteht (hier: Luftsicherheitsschulungs-Verordnung).

Die Bundesregierung hält es für geboten, künftig eine Gebührenerhebung für öffentliche Leistungen nach auf dem Luftsicherheitsgesetz beruhenden Rechtsverordnungen in allen erforderlichen Fällen zu gewährleisten und dafür eine ausreichende Verordnungsermächtigung sicherzustellen. Hierfür hält es die Bundesregierung für geboten, § 17a Absatz 1 um Verweise auf Verordnungen, die auf dem Luftsicherheitsgesetz beruhen und auf Durchführungsverordnungen zur Verordnung (EG) Nr. 300/2008 zu ergänzen.

Zu Buchstabe b

Die jeweiligen Gebührentatbestände sind in der Anlage zur LuftSiGeBV geregelt. Seit Inkrafttreten der LuftSiGeBV werden z. B. die Gebühren für die Durchsichtung von Fluggästen und mitgeführten Gegenständen (einschließlich des aufgegebenen Gepäcks) oder deren Überprüfung in sonstiger Weise je Fluggast (Nummer 2 der Anlage zur LuftSiGeBV) für die jeweiligen Flughäfen gesondert festgesetzt und veröffentlicht. Die Gebühren variieren zwischen den Flughafenstandorten nicht unerheblich und bilden die Gesamtheit der kostenbildenden Faktoren auf dem jeweiligen Flughafen ab. Die jeweilige Höhe der Luftsicherheitsgebühren stellt dabei auch einen Wettbewerbsfaktor für die Flughafenstandorte dar, die sowohl national als auch international im wirtschaftlichen Wettbewerb stehen. Die derzeitige Praxis der Gebührenfestsetzung steht nicht in der Kritik. Mit der Änderung des Luftsicherheitsgesetzes durch das Erste Gesetz zur Änderung des Luftsicherheitsgesetzes vom 23. Februar 2017 (BGBl. I S. 298) ist die Vorschrift zur Gebührenerhebung in § 17a LuftSiG neu gefasst worden. § 17a Absatz 2 Satz 5 LuftSiG ordnet nunmehr an, dass Grundlage der Gebührenermittlung nach den Sätzen 1 bis 4 die in der Gesamtheit des Bundes und der Länder mit der jeweiligen Leistung verbundenen Kosten ist. In der amtlichen Begründung (BT-Drucksache 18/9752, S. 73) wird dies wie folgt begründet: „Satz 5 stellt klar, dass bei der Gebührenkalkulation im Interesse einer bundeseinheitlichen Gebührenstruktur auf die Gesamtkosten abzustellen ist, die bei den Bundesbehörden und den Behörden der Länder zusammen für die jeweilige öffentliche Leistung entstehen. Dies bedeutet, dass die Kostendeckung nicht an die spezifische Kostenstruktur der Gebühren erhebenden Behörde anknüpft, sondern vielmehr ein generalisierender und pauschalierender Ansatz zu Grunde zu legen ist.“

Die amtliche Begründung schweigt zu dem Umstand, ob und was dies für die damalige und heutige Praxis der Gebührenfestsetzung für die einzelnen Flughafenstandorte bedeutet. Das Ziel einer zukünftig bundesweit einheitlichen Gebührenfestsetzung findet im Gesetzentwurf keine Erwähnung und war auch nicht Ziel des Gesetzentwurfs der Bundesregierung. Ausweislich der Beratungsunterlagen wurde diese Frage auch in den Ausschussberatungen oder bei den Beratungen im Bundesrat angesprochen.

Die Bundesregierung hält es für geboten, an der bisherigen Gebührenfestsetzungspraxis festzuhalten und hält es deshalb für geboten, in § 17a Absatz 3 Satz 2 Halbsatz 2 nach der Angabe „Absatz 2“ die Angabe „Satz 1 bis 4“

hinzuzufügen. Dadurch wird klargestellt, dass die Anwendbarkeit von Absatz 2 Satz 5 auf Rahmengebühren explizit ausgeschlossen ist.

Zu Nummer 3

Es handelt sich um eine Folgeänderung aufgrund der durch Nummer 1 vorgenommenen Umstrukturierung von § 10.

Zu Nummer 4

In der jüngeren Vergangenheit ist es wiederholt zu Protestaktionen von sog. Klimaaktivisten gekommen, bei denen diese sich unberechtigt Zugang zur Luftseite eines Flughafens verschafft haben. Bei der Luftseite handelt es sich wegen der besonderen Gefahren für den Luftverkehr um einen im Hinblick auf die Sicherheitserfordernisse besonders sensiblen Bereich. Jeder, der diesen Bereich betreten will, muss sich vorher einer eingehenden Kontrolle unterziehen und bedarf darüber hinaus einer ausdrücklichen Berechtigung. Dies gilt für reisende Passagiere sowie für das an Flughäfen im Sicherheitsbereich arbeitende Personal. Die durch das unberechtigte Eindringen in die Luftseite und Sicherheitsbereiche an Flughäfen möglichen Gefahren sind vielfältig und das Schadenspotential hoch. Aus diesem Grund bedarf es für Täter, die sich diesem Kontroll- und Berechtigungsregime widersetzen, der Schaffung eines luftsicherheitsrechtlichen Straftatbestandes, der über die bislang geltende Bußgeldbewehrung deutlich hinaus geht, wenn Täter dadurch die Sicherheit des zivilen Luftverkehrs beeinträchtigt. Eine daneben bestehende, allgemeine Strafbarkeit nach den Vorschriften des Strafgesetzbuches bleibt davon unberührt. Die im Strafgesetzbuch vorhandenen, in Frage kommenden Strafnormen, denen das in diesem Gesetzentwurf in den Blick genommene tatbestandliche Verhalten ebenfalls unterfallen könnte, haben jedoch nicht dieselbe Schutzrichtung wie die mit diesem Entwurf angestrebte Änderung des Luftsicherheitsgesetzes. Während § 123 und § 303 StGB als Schutzgüter das Hausrecht bzw. das Eigentum schützen sollen, richtet sich § 240 StGB gegen Eingriffe in die freie Willensentschließung und Willensbetätigung und § 315 StGB auch gegen Eingriffe in die körperliche Integrität oder das Leben eines anderen. § 316b StGB soll vor Betriebsstörungen schützen, die durch Zerstörung, Beschädigung, Beseitigung, Veränderung oder Unbrauchbarmachung einer dem Betrieb dienenden Sache oder durch Entziehung der für den Betrieb bestimmten elektrischen Energie verursacht werden. Demgegenüber nimmt dieser Gesetzentwurf den Gesetzeszweck des § 1, die Sicherheit des zivilen Luftverkehrs, in den Blick.

Zu § 19 Absatz 1 Nummer 1

Die Vorschrift übernimmt den Regelungsgehalt des bisherigen § 19 Absatz 1.

Zu § 19 Absatz 1 Nummer 2

Die Vorschrift stellt künftig das vorsätzliche unberechtigte Eindringen in die Luftseite unter Strafe, wenn dadurch die Sicherheit des zivilen Luftverkehrs beeinträchtigt wird. Wegen der besonderen Gefährlichkeit des Luftverkehrs und des besonderen in Rede stehenden Schadenspotenzials erscheint die bloße Bußgeldbewehrung, wie sie § 18 Absatz 1 Nummer 8 (künftig § 18 Absatz 1 Nummer 5) beim unberechtigten Eindringen in die Luftseite bislang vorsieht, nicht mehr ausreichend, wenn durch das vorsätzliche unberechtigte Eindringen in die Luftseite die Sicherheit des zivilen Luftverkehrs beeinträchtigt wird. Das Merkmal der Beeinträchtigung der Sicherheit des zivilen Luftverkehrs ist an das Merkmal der Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit in § 315 Absatz 1 StGB angelehnt. Es setzt voraus, dass die normale abstrakte Verkehrsgefahr gesteigert worden ist. So kann es insbesondere liegen, wenn sich unbefugte Personen auf das Rollfeld begeben und dort Störaktionen verüben, der Flugbetrieb ganz oder teilweise eingestellt werden muss, Flugzeuge angehalten oder auch abgestellte Flugzeuge durchsucht werden müssen. Bei der Vorschrift handelt sich um ein abstraktes Gefährdungsdelikt. Eine konkrete Gefahr für Leib oder Leben eines anderen Menschen oder fremde Sachen von bedeutendem Wert wird nicht vorausgesetzt.

Zu § 19 Absatz 2 Nummer 1

Die Vorschrift enthält einen Qualifikationstatbestand mit einer Strafdrohung bis zu fünf Jahren Freiheitsstrafe. Die Vorschrift betrifft den Fall, dass der Täter bei der Tat nach Absatz 1 Nummer 2 einen in § 11 Absatz 1 Satz 1 genannten verbotenen Gegenstand bei sich führt. Denn dadurch erhöht sich das Gefahren- und Schadenspotential in einem ohnehin sehr sicherheitssensiblen Bereich wie der Luftseite nochmal erheblich. Dies führt zu einer unübersichtlichen Gesamtsituation und damit zu einer erschwerten Beherrschbarkeit des Geschehens. Der Qualifikationstatbestand adressiert jedermann und erfasst sowohl das Ansiehtragen des verbotenen Gegenstandes am Körper als auch das Mitsichführen des verbotenen Gegenstandes beispielsweise in einer Tasche oder anderweitig.

Zu § 19 Absatz 2 Nummer 2

Die Vorschrift enthält einen weiteren Qualifikationstatbestand mit einer Strafdrohung bis zu fünf Jahren Freiheitsstrafe für den Fall, dass der Täter bei der Tat nach Absatz 1 in der Absicht handelt, eine andere Straftat zu ermöglichen oder zu verdecken. Der besondere Unrechtsgehalt der Nummer 2 ergibt sich aus der beabsichtigten Verknüpfung von weiterem Unrecht. Der Qualifikationstatbestand ist etwa dann erfüllt, wenn der Täter in sicherheitsbeeinträchtigender Weise vorsätzlich in die Luftseite eindringt, um andere Menschen zu töten, zu verletzen oder als Geiseln zu nehmen oder dort geparkte Luftfahrzeuge zu beschädigen. Keine andere Straftat wird ermöglicht, wenn das unberechtigte Eindringen in die Luftseite zugleich die andere Straftat, etwa ein Hausfriedensbruch, ist.

Zu § 19 Absatz 3

In den Fällen des Absatzes 1 Nummer 2 und des Absatzes 2 ist der Versuch strafbar, weil bereits durch die Betätigung des rechtsfeindlichen Willens, die darauf abzielt, die Sicherheit des zivilen Luftverkehrs zu beeinträchtigen, das Vertrauen der Allgemeinheit in die Sicherheit des zivilen Luftverkehrs sowie in die Geltung der zu seinem Schutz bestimmten Regelungen erschüttert werden kann.

Zu § 19 Absatz 4

Die Vorschrift übernimmt den Regelungsgehalt des bisherigen § 19 Absatz 2 und passt zugleich die Strafdrohung für den Fahrlässigkeitstatbestand an die im Nebenstrafrecht in vergleichbaren Fällen übliche Strafdrohung an.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Das Gesetz soll am Tag nach der Verkündung in Kraft treten.

Anlage 2

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 1047. Sitzung am 27. September 2024 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

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.

Anlage 3

Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates

Die Bundesregierung äußert sich zur Stellungnahme des Bundesrates vom 27. September 2024 wie folgt:

Der Bundesrat fordert in seiner oben genannten Stellungnahme, den Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Luftsicherheitsgesetzes zusätzlich noch um eine Verpflichtung der Luftfahrtunternehmen zu ergänzen, die Ausweispapiere der Fluggäste vor dem Einstieg in das Flugzeug mit den bei der Buchung angegebenen Daten abzugleichen (Änderung des § 9 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Luftsicherheitsgesetzes). Mit der Gesetzesänderung wird das Ziel verfolgt, den Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs zu verbessern. Ziel ist es sicherzustellen, dass die Identität der Fluggäste bekannt ist. In Anbetracht der unverändert hohen abstrakten Gefährdungslage sei es nicht hinnehmbar, dass es keine gesicherten Erkenntnisse über die Identität der Fluggäste auf Flugreisen gebe.

Die inhaltsgleiche Gesetzesinitiative des Bundesrates aus dem Jahr 2018 einschließlich der Stellungnahme der Bundesregierung dazu ist dem Deutschen Bundestag am 30. März 2022 zugeleitet (BT-Drs. 20/1237), jedoch bislang nicht abschließend behandelt worden.

Die Bundesregierung unterstützt die vom Bundesrat geforderte Änderung des Luftsicherheitsgesetzes dahingehend, die Luftfahrtunternehmen zu verpflichten, die von den Fluggästen vorgelegten Ausweispapiere mit den Angaben auf den Bordkarten abzugleichen, um sicherzustellen, dass die Identität der an Bord befindlichen Fluggäste bekannt ist.

Dabei ist die Bundesregierung der Auffassung, dass es sich bei dem Abgleich von Ausweispapieren und Bordkarten der Fluggäste durch Luftfahrtunternehmen nur um eine reine Sichtkontrolle dahingehend handeln kann, ob die bei der Buchung angegebenen Daten mit den Ausweisdaten übereinstimmen, einschließlich einer einfachen Prüfung der Echtheit und Gültigkeit des Ausweisdokuments auf offensichtliche Fälschungen, und ob es offensichtliche Anhaltspunkte dafür gibt, dass die Person, die das Flugzeug betreten möchte, nicht diejenige ist, die auf dem im vorgelegten Ausweis enthaltenen Lichtbild abgebildet ist.