

Martin H. W. Möllers

Vorbemerkung zur Entwicklung der Luftsicherheit und ihrer gesetzlichen Grundlage

Die Bundespolizei ist eine multifunktionale Sonderpolizei des Bundes. Sie hat die ihr gesetzlich zugewiesenen vielfältigen und teilweise sehr speziellen Aufgaben im Rahmen der Gewährleistung der Inneren Sicherheit zu erfüllen und dabei auch den Schutz von Bundesorganen, Aufgaben auf Hoher See und die Unterstützung der Bundesländer durchzuführen. Zu ihren Kernaufgaben gehören aber im Wesentlichen der Grenzschutz, die bahnpolizeilichen Aufgaben sowie die Luftsicherheit. Diese Aufgabenvielfalt steht im Zusammenhang mit der europäischen Zusammenarbeit in der Innen- und Rechtspolitik. Deren Kern bildet die Entwicklung eines in Europa immer umfassenderen Sicherheitsverbunds, der eine wesentliche Säule im fortschreitenden Prozess der europäischen Integration darstellt. Die Vergemeinschaftung der polizeilichen Sicherheitseinrichtungen auf EU-Ebene verändert nachhaltig die nationalen Systeme der Inneren Sicherheit in den Mitgliedstaaten. Das Polizeirecht wird daher immer komplexer, zumal das Bundesverfassungsgericht über das am 15. Januar 2005 in Kraft getretene Gesetz zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben – Luftsicherheitsgesetz (LuftSiG) – vom 11. Januar 2005¹ inzwischen dreimal zu entscheiden hatte.

Dass die Bundespolizei respektive der Bundesgrenzschutz von den Polizeien der Länder die Aufgabe der Luftsicherheit erst kurz nach der Wiedervereinigung zu Recht übernommen hatte, darüber hat das Bundesverfassungsgericht in dem Beschluss des Zweiten Senats am 28. Januar 1998 in seinem 4. Leitsatz entschieden:²

„4. Die Kompetenz des Bundes nach Art. 87d Abs. 2 GG, bundeseigene Aufgaben der Luftverkehrsverwaltung gemäß Art. 87d Abs. 1 Satz 1 GG den Ländern als

1 BGBl. I 2005, S. 78.

2 BVerfG, 2 BvF 3/92 vom 28.1.1998, http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs19980128_2bvf000392.html.

Martin H. W. Möllers

Auftragsangelegenheiten zu übertragen, umfaßt auch die Befugnis, die übertragenen Aufgaben ganz oder teilweise zurückzunehmen.“

Damit war durch das Gericht gewährleistet, dass die damals noch Bundesgrenzschutz genannte Bundespolizei die Aufgaben der Luftsicherheit zugestanden wurden und werden.

Seit dem 1. April 1992 nahm also der Bundesgrenzschutz und seit 2005 unter dem neuen Namen Bundespolizei die Aufgaben des Schutzes der Flughäfen vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs wahr. Für die Bundespolizei beruht dies immer noch auf dem „Gesetz zur Übertragung der Aufgaben der Bahnpolizei und der Luftsicherheit auf den Bundesgrenzschutz“ vom 23. Januar 1992 (Aufgabenübertragungsgesetz).³ Das Luftverkehrsgesetz (LuftVG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Januar 1981⁴ wurde geändert und die Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung (EBO) vom 8. Mai 1967⁵ der Aufgabenübertragung angepasst.

Eine besondere Bedeutung für das Luftsicherheitsgesetz erbrachten zum einen die Ereignisse vom 11. September 2001. In den Vereinigten Staaten von Amerika wurden vier Passagierflugzeuge amerikanischer Fluggesellschaften von einer internationalen Terrororganisation entführt und zum Absturz gebracht. Zwei der Flugzeuge schlugen in das World Trade Center in New York ein, eines stürzte in das Pentagon, das Verteidigungsministerium der USA. Die vierte Maschine kam, nachdem möglicherweise das Eingreifen von Passagieren an Bord zu einer Kursänderung geführt hatte, südöstlich von Pittsburgh im Bundesstaat Pennsylvania zum Absturz. Bei den Anschlägen starben mehr als 3.000 Menschen in den Flugzeugen, im Bereich des World Trade Centers und im Pentagon. Zum anderen führte zu einer inhaltlichen Neufassung des Luftsicherheitsgesetzes das deutsche Ereignis vom 5. Januar 2003. Ein bewaffneter Mann hatte ein Sportflugzeug gekapert, kreiste damit über dem Bankenviertel von Frankfurt am Main und drohte, das Flugzeug in das Hochhaus der Europäischen Zentralbank zu stürzen, wenn ihm nicht ein Telefonat in die USA ermöglicht werde. Ein Polizeihubschrauber und zwei Düsenjäger der Luftwaffe stiegen auf und umkreisten den Motorsegler. Die Polizei löste Großalarm aus, die Innenstadt Frankfurts wurde geräumt, Hochhäuser wurden evakuiert. Gut eine halbe Stunde nach der Kaperung war klar, dass es sich bei dem Entführer um einen verwirrten Einzeltäter handelte.

3 BGBI I 1992, S. 178.

4 BGBI I 1981, S. 61.

5 BGBI II 1967, S. 1563.

Nachdem seine Forderung erfüllt worden war, landete er auf dem Rhein-Main-Flughafen und ließ sich widerstandslos festnehmen.⁶

„Beide Vorfälle lösten eine Vielzahl von Maßnahmen aus mit dem Ziel, unrechtmäßige Eingriffe in die zivile Luftfahrt zu verhindern, die Sicherheit der Zivilluftfahrt insgesamt zu verbessern und dabei auch gegen Gefahren zu schützen, die drohen, wenn Luftfahrzeuge (zum Begriff des Luftfahrzeugs vgl. § 1 Abs. 2 des Luftverkehrsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. März 1999, BGBl I S. 550) in die Gewalt von Menschen gelangen, die sie für luftverkehrsfremde Zwecke missbrauchen wollen.“⁷

Das geänderte Luftsicherheitsgesetz hat vor allem wegen der darin vorgesehenen Möglichkeit des Abschusses von Zivilluftfahrzeugen durch die Streitkräfte (sog. Renegade-Fall) und der hiergegen geäußerten Bedenken des Bundespräsidenten⁸ eine erhebliche Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit erfahren. „Das Gesetz enthält jedoch noch eine Reihe von weniger spektakulären, dafür aber für die Luftsicherheitsarchitektur Deutschlands umso bedeutendere Maßnahmen und Änderungen, die in der öffentlichen Diskussion so gut wie keinen Widerhall gefunden haben.“⁹ Die Neuerungen im Luftsicherheitsgesetz im Rahmen der sonstigen Gefahrenabwehr im Luftverkehr sind nicht unproblematisch. Außerdem ist festzustellen, dass es infolge der Anpassung an die Vorgaben der Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 vielfältige Änderungen gegenüber der bisherigen Rechtslage nach dem Luftverkehrsgesetz (LuftVG) erfahren hat.

Das Luftsicherheitsgesetz hat vor allem für die Bundespolizei, zu deren Kernaufgaben Luftsicherheit gehört, aber auch für die im Luftsicherheitsbereich tätigen Polizeibeamtinnen und -beamten der Landespolizeien eine erhebliche praktische Bedeutung. Gerade für sie ist es von Bedeutung, sich mit den Problematiken auseinander zu setzen, die mit dem Luftsicherheitsgesetz verbunden sind.

6 Beide Ereignisse nahezu wortgleich nach BVerfG, 1 BvR 357/05 vom 15.2.2006, Absätze 2 und 3, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20060215_1bvr035705.html.

7 BVerfG, 1 BvR 357/05 vom 15.2.2006, Absatz 4, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20060215_1bvr035705.html.

8 „Bundespräsident Horst Köhler unterzeichnet Luftsicherheitsgesetz – zugleich Zweifel an Verfassungsmäßigkeit von Einzelvorschriften“; in: <http://www.bundespraesident.de/DE/Amt-und-Aufgaben/Wirken-im-Inland/Amtliche-Funktionen/Entscheidung-Januar-2005.html> (Abruf: 15.11.2012).

9 Giemulla, Elmar M.: Das Luftsicherheitsgesetz, in: JBÖS 2004/05, S. 261-275, hier S. 261; vgl. in diesem Band S. 17.