



## LUFTVERKEHR: LUFTSICHERHEIT IN DER ZIVILLUFTFAHRT

Ziel der Luftsicherheit (nicht zu verwechseln mit Flugsicherheit<sup>[1]</sup>) ist es, böswilligen Handlungen gegen Luftfahrzeuge sowie deren Fluggäste und Besatzungsmitglieder vorzubeugen. Nach den furchtbaren Anschlägen im Jahr 2001 hat die EU ein Paket von Sicherheitsvorschriften für die Gefahrenabwehr in der Zivilluftfahrt verabschiedet. Diese Vorschriften werden regelmäßig aktualisiert, um neuen Gefahren entgegenzuwirken. Den Mitgliedstaaten steht es dabei frei, strengere Maßnahmen zu ergreifen.

### RECHTSGRUNDLAGE

Artikel 100 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

### ZIELE

Mit Maßnahmen im Bereich der Luftsicherheit sollen unrechtmäßige Eingriffe verhindert werden, insbesondere indem bedrohliche Gegenstände wie Waffen und Sprengstoffe von Luftfahrzeugen ferngehalten werden. Dieses Thema, das schon in den Jahrzehnten zuvor einen hohen Stellenwert hatte, hat nach den Terroranschlägen im September 2001 noch mehr Beachtung gefunden. Seitdem wurde der diesbezügliche Rechtsrahmen weltweit erheblich ausgeweitet, sowohl auf nationaler Ebene als auch mittels internationaler Zusammenarbeit und Abkommen und durch die Internationale Zivilluftfahrtorganisation<sup>[2]</sup> (ICAO) sowie mit Hilfe von Anhang 17 des Abkommens von Chicago und des damit zusammenhängenden Programms für Sicherheitsaudits<sup>[3]</sup> (Universal Security Audit Programme – USAP). Die Europäische Union hat eine Strategie entwickelt, die regelmäßig aktualisiert wird, um neuen Gefahren und Bedrohungen entgegenzuwirken und technischen Veränderungen gerecht zu werden.

[1]Flugsicherheit bezieht sich auf die Auslegung, den Bau, die Wartung und den Betrieb von Luftfahrzeugen (siehe Kurzdarstellung [3.4.9](#)).

[2]Die Internationale Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) ist eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen, die mit dem am 7. Dezember 1944 unterzeichneten „Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt“ (auch bekannt als „Abkommen von Chicago“) gegründet wurde und der derzeit 191 Staaten als Vertragsparteien angehören. Die ICAO erarbeitet insbesondere Richtlinien und Empfehlungen, die von den Vertragsstaaten eingehalten werden müssen, es gibt jedoch keine verbindlichen Verfahren, die eine ordnungsgemäße Befolgung sicherstellen.

[3]In Anhang 17 des „Abkommens von Chicago“ sind die Richtlinien und Empfehlungen zur Sicherstellung der Sicherheit des internationalen Luftverkehrs festgelegt. Das Programm für Sicherheitsaudits (Universal Security Audit Programme – USAP) wurde im Jahr 2002 zur Überwachung der Einhaltung dieser Richtlinien durch die ICAO-Vertragsstaaten eingeführt.



## ERGEBNISSE

Nach den Terroranschlägen im September 2001 wurde die Verordnung (EG) Nr. 2320/2002<sup>[4]</sup> verabschiedet, um die Sicherheit der Zivilluftfahrt zu gewährleisten und die Grundlage für eine gemeinsame Auslegung von Anhang 17 des Abkommens von Chicago durch die Mitgliedstaaten zu schaffen. Im März 2008 wurde diese Verordnung durch die Verordnung (EG) Nr. 300/2008 ersetzt<sup>[5]</sup>.

Diese Verordnung wurde vom Parlament und vom Rat verabschiedet, um gemeinsame Vorschriften und Grundstandards für die Luftsicherheit aufzustellen und Mechanismen für die Überwachung der Einhaltung der Vorschriften und Grundstandards zu schaffen. Sie wird durch eine Reihe von Verordnungen (allgemeine Maßnahmen zur Ergänzung der gemeinsamen Grundstandards oder detaillierte Maßnahmen für die Umsetzung der gemeinsamen Grundstandards<sup>[6]</sup>) ergänzt, die von der Kommission durch das Ausschussverfahren erlassen wurden. Dabei ist zu erwähnen, dass Durchführungsbestimmungen, die „sensible Sicherheitsinformationen enthalten“, nicht veröffentlicht werden. Der Regelungsrahmen der EU stützt sich auf verbindliche gemeinsame Normen und die folgenden allgemeinen Grundsätze:

- Jeder Mitgliedstaat ist für die Sicherheit der Flüge von den Flughäfen, die sich auf seinem Hoheitsgebiet befinden, verantwortlich („Zuständigkeit des Aufnahmestaats“ wie durch die ICAO festgelegt).
- Alle Fluggäste, Besatzungsmitglieder und Gepäckstücke müssen vor dem Betreten des Flugzeugs kontrolliert werden. Fracht, Post und Bordvorräte müssen vor dem Verladen in das Flugzeug ebenfalls kontrolliert werden, sofern sie nicht bereits anderen geeigneten Sicherheitskontrollen unterzogen wurden.
- Den Mitgliedstaaten steht es frei, strengere Sicherheitsmaßnahmen zu ergreifen, wenn sie dies als erforderlich erachten.

Der Regelungsrahmen der EU erfasst alle Teilbereiche der Luftverkehrskette, die die Sicherheit des Luftfahrzeugs und/oder der Infrastruktur betreffen können. Sie umfasst folgende Komponenten: den Flughafen, das Luftfahrzeug, die Fluggäste, das Gepäck, die Fracht, Flughafenlieferungen und Bordvorräte, das Sicherheitspersonal und die Betriebsmittel. Die EU-Vorschriften betreffen sämtliche Flughäfen in der Union, die für die Zivilluftfahrt zugänglich sind, alle Betreiber, die Dienstleistungen auf diesen Flughäfen erbringen, darunter Luftfahrtunternehmen, und alle anderen Betreiber, die „Luftsicherheitsstandards anwenden“ und für oder über diese Flughäfen Güter liefern und/oder Dienstleistungen erbringen<sup>[7]</sup>. Die geltenden Sicherheitsstandards können jedoch an das jeweilige Luftfahrzeug, den Flug bzw. den Luftverkehr angepasst werden.

In diesem Zusammenhang benennt jeder Mitgliedstaat eine Behörde, die für die Koordinierung und Überwachung der Umsetzung der Luftsicherheitsvorschriften

---

[4]ABl. L 355 vom 30.12.2002, S. 1.

[5]ABl. L 97 vom 9.4.2008, S. 72.

[6]Die detaillierten Maßnahmen für die Durchführung der gemeinsamen Grundstandards sind in der Verordnung (EU) 2015/1998 zusammengefasst.

[7]Die EU-Luftsicherheitsregelungen gelten auch für Norwegen, Island, Liechtenstein und die Schweiz.



zuständig ist, und erstellt zudem ein „nationales Sicherheitsprogramm für die Zivilluftfahrt“ (in dem die Aufgaben und Pflichten aller beteiligten Betreiber festgelegt sind) und setzt dieses um. Die Mitgliedstaaten entwickeln zudem „nationale Qualitätskontrollprogramme“ und führen dieses durch (damit soll festgestellt werden, inwieweit Betreiber die Anforderungen erfüllen, und Maßnahmen zur Behebung von Mängeln ergriffen werden), verhängen Sanktionen für Verstöße und arbeiten mit der Kommission zusammen, wenn sie Inspektionen durchführt, um die Einhaltung der Vorschriften der EU zur Luftsicherheit zu überwachen. Um den Anforderungen des EU-Rechts und des „nationalen Sicherheitsprogramms für die Zivilluftfahrt“ des Mitgliedstaats, in dem sie sich befinden, gerecht zu werden, müssen die betreffenden Betreiber ein „Sicherheitsprogramm“ aufstellen und durchführen. Die Kommission führt in Zusammenarbeit mit den für die Luftsicherheit zuständigen nationalen Behörden (diese Behörden werden ebenfalls inspiziert) unangekündigte Inspektionen von Flughäfen und Betreibern durch, um die Umsetzung des EU-Rechts zu überwachen.

Seit Juli 2014 müssen Luftfahrtunternehmen, die von einem Flughafen außerhalb der EU Fracht in die EU einfliegen wollen, dem ACC3-Programm entsprechen, damit sichergestellt ist, dass diese Fracht gemäß EU-Normen kontrolliert wird. Von den zuständigen Behörden der betroffenen Mitgliedstaaten werden gegebenenfalls diesbezügliche Vor-Ort-Kontrollen auf Flughäfen in Drittstaaten vorgenommen.

Um den Lufttransport zu fördern, kann die Kommission die in einem Drittstaat geltenden Sicherheitsstandards für die Luftfahrt als gleichwertig anerkennen. Dies gilt zurzeit für die Vereinigten Staaten, Kanada und einige europäische Staaten, die nicht Mitglied der EU sind. Außerdem haben die EU und die Vereinigten Staaten im Juni 2012 ihre jeweiligen Sicherheitssysteme für Luftfracht gegenseitig anerkannt, unabhängig davon, ob die Fracht bei Frachtflügen oder bei Passagierflügen befördert wird. Daher werden an Luftfahrtunternehmen, die Fracht zwischen der EU und den USA transportieren, seitens der EU oder der USA keine zusätzlichen Anforderungen gestellt.

Gemäß dem derzeit geltenden Rechtsrahmen können die Mitgliedstaaten selbst entscheiden, wie sie die für die Luftsicherheit anfallenden Kosten decken. Im Jahr 2009 unterbreitete die Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie, mit der sichergestellt werden sollte, dass Kerngrundsätze wie Kostenbezug und Nichtdiskriminierung zwischen Luftfahrtunternehmen und Fluggästen angewendet werden<sup>[8]</sup>. In diesem Vorschlag wird allerdings nicht zum Kernproblem des Gegensatzes zwischen dem Prinzip der öffentlichen Finanzierung und der Kostenübernahme durch den Nutzer Stellung genommen, und die Frage, wer für die Sicherheitskosten aufkommt, wird nach dem Subsidiaritätsprinzip geregelt. Die Kommission zog den Vorschlag 2015 nach der Ablehnung durch den Gesetzgeber zurück.

## **ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS**

Das Europäische Parlament vertrat stets die Auffassung, dass die Luftsicherheit in der Zivilluftfahrt zu den wichtigsten Anliegen der Union zählt, und befürwortete die Errichtung eines strengen und wirksamen Systems zur Prävention und Verhinderung von Terroranschlägen. Dabei verwies das Parlament gleichzeitig auf die Bedeutung

---

[8] [KOM\(2009\) 217](#).



der Grundrechte der Bürger und betonte, dass parallel zu den Maßnahmen zur Verbesserung der Luftsicherheit strenge und angemessene Vorkehrungen zum Schutz der Privatsphäre, der persönlichen Würde und der Gesundheit der Bürger getroffen werden müssen.

Mit seiner Entschließung vom 23. Oktober 2008 etwa zwang das Parlament die Kommission, einen Vorschlag zu Ganzkörperscannern zurückzuziehen bzw. zu ändern. Des Weiteren wurde im Bericht des Parlaments vom 1. Juni 2011 nachdrücklich gefordert, den Einsatz von jeder Art von Technologie, die ionisierende Strahlen verwendet, bei Sicherheitskontrollen zu verbieten, und empfohlen, für die Darstellung nur Strichmännchen zu verwenden und zugehörige Daten nicht aufzubewahren bzw. zu speichern. Die im November 2011 erlassenen Rechtsvorschriften über Ganzkörperscanner<sup>[9]</sup> erfüllen diese Kriterien.

Das Parlament hält das Ausschussverfahren im Bereich der Luftsicherheit zumindest in Bezug auf Maßnahmen mit Auswirkungen auf die Grundrechte der Bürger grundsätzlich für ungeeignet. In seinem Bericht vom Juni 2011 forderte das Parlament daher, im Wege des Mitentscheidungsverfahrens umfassend beteiligt zu werden, was allerdings noch nicht geschehen ist.

Hinsichtlich der Finanzierung der Sicherheitsmaßnahmen ist das Parlament der Ansicht, dass Sicherheitsabgaben ausschließlich dazu verwendet werden sollten, Kosten im Bereich der Sicherheit zu decken, und dass die Mitgliedstaaten, die strengere Maßnahmen anwenden, die sich daraus ergebenden zusätzlichen Kosten selbst tragen sollten.

Hierzu in Bezug stehende Beschlüsse des Europäischen Parlaments:

- Entschließung vom 23. Oktober 2008 zu den Auswirkungen der Sicherheitsmaßnahmen im Flugverkehr und von Ganzkörperscannern auf die Menschenrechte, die Privatsphäre, die persönliche Würde und den Datenschutz<sup>[10]</sup>;
- Legislative Entschließung vom 5. Mai 2010 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Luftsicherheitsentgelte<sup>[11]</sup>;
- Entschließung vom 6. Juli 2011 zur Sicherheit der Luftfahrt unter besonderer Berücksichtigung von Sicherheitsscannern<sup>[12]</sup>.

Esteban Coito  
05/2019

---

[9]Verordnung (EU) Nr. 1141/2011 der Kommission (ABl. L 293 vom 11.11.2011) und Verordnung (EU) Nr. 1147/2011 der Kommission (ABl. L 294 vom 12.11.2011).

[10]ABl. C 15 E vom 21.1.2010, S. 71.

[11]ABl. C 81 E vom 15.3.2011, S. 164.

[12]ABl. C 33 E vom 5.2.2013, S. 125.

