

Stellungnahme des Flughafenverbands ADV

zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern zum

Gesetzesentwurf zur Modernisierung des Bundespolizeigesetzes

Berlin, den 31. Juli 2025

FLUGHAFENVERBAND



Zusammenfassung

Der vorliegende Referentenentwurf zur Neustrukturierung des Bundespolizeigesetzes stellt eine wichtige Grundlage dar, um das Aufgabenfeld und die Arbeitsweise der Bundespolizei gemäß den gegenwärtigen Erfordernissen anzupassen.

Der Flughafenverband ADV begrüßt die Beibehaltung des Prinzips der Selbstkostenerstattung für die Unterstützungsverpflichtungen der Flughafenbetreiber. Gerade vor dem Hintergrund der sehr guten und partnerschaftlichen Zusammenarbeit von Bundespolizei und Flughafenbetreibern ist die Fortsetzung dieses langjährig etablierten Systems essenziell. **Allerdings sollten hierzu auch künftig Pauschalen vereinbart werden können.**

Von der Präsenz der Bundespolizei an Flughäfen profitieren mitnichten nur die privaten Verkehrsunternehmen. Grenzkontrollen und polizeiliche Gefahrenabwehr sind integraler Bestandteil der Gewährleistungsverantwortung des Staates. Somit besteht jedenfalls zu einem guten Teil staatliches Eigeninteresse, der diese Kostenerstattungen rechtfertigt.

Verfassungsrechtlich bedenklich ist jedoch die unbestimmte Ausweitung der Unterstützungsverpflichtungen, durch den eine unangemessene Belastung der Flughafenbetreiber entstehen kann.

Der Flughafenverband ADV begrüßt weiterhin, dass die Bundesregierung bei der Modernisierung des Gesetzes explizit auch **neuartige Bedrohungslagen berücksichtigt**. Künftig sollen Eingriffe in den Luftverkehr mittels Drohnen effektiver verhindert werden können. Die dafür erforderlichen technischen Mittel zur Detektion, Verifikation und ggf. Intervention sollen der Bundespolizei dem Entwurf zufolge zur Verfügung gestellt werden.

Außerdem ist die neu aufgenommene Befugnis für die Bundespolizei, Aufenthaltsverbote zur Abwehr von Gefahren sowie zur Verhütung von Straftaten aussprechen zu können, positiv zu beurteilen. Diese Änderung eröffnet Beamtinnen und Beamten eine bessere und auf größere Dauer ausgerichtete Möglichkeit adäquat auf Störaktionen auch im Flughafenumfeld reagieren zu können.

Die Zuständigkeit der Flughafenbetreiber für Passagierlenkung inkl. der Zuführung zu Grenzkontrollen mittels infrastruktureller Maßnahmen darf allerdings nicht die Verantwortung für jedwede Fehlsteuerung durch beauftragte Dienstleister der Luftfahrtunternehmen nach sich ziehen. **Fehlleitungen von Passagieren sind verursachergerecht zu sanktionieren.**

Im Einzelnen

§ 96 Absatz 1 Nr. 4 RefE i.V.m. § 103 RefE

Die Übernahme der Regelungen des EU-Rechts (hier: VO (EU) 2016/399 „Schengener Grenzkodex“) in nationales Recht ist nur dann geboten, wenn dadurch Klarheit in Bezug auf Durchführung bzw. Zuständigkeit auf nationaler Ebene geschaffen wird.

Änderungsvorschlag:

Streichung der Aufzählung unter § 95 Absatz 1 Nr. 4 RefE. Stattdessen Verweis auf die entsprechenden Passagen der VO (EU) 2016/399.

§ 96 Absatz 2 – Satz 1

Der Flughafenverband ADV begrüßt grundsätzlich die bestimmte Definition des Umfangs der Unterstützungspflichten (gem. §§ 2 – 8 RefE sowie § 71 Aufenthaltsgesetz).

Allerdings ist die Begründung (S. 165 RefE) für die Ausweitung der Unterstützungspflichten auf die Aufgabenwahrnehmung der Bundespolizei gem. Aufenthaltsgesetz unzutreffend. Dort heißt es:

„Aktuell erstrecken sich die liegenschaftlichen Unterstützungspflichten lediglich auf die Aufgabenwahrnehmung nach §§ 2 bis 4a. Sonstige nach §§ 2 – 8 und Aufgaben nach dem Aufenthaltsgesetz der Bundespolizei zugewiesene präventivpolizeiliche Aufgaben sind nicht erfasst. Damit besteht bisher keine Unterstützungspflicht der Flughafenbetreiber für den gem. § 71 Absatz 3 des Aufenthaltsgesetzes zugewiesenen Aufgabenbereich der Rückführung, so dass in diesem Bereich für die Bundespolizei keine Räumlichkeiten zur Unterbringung der rückzuführenden Personen zur Verfügung gestellt bzw. auf Kosten der Bundespolizei angemietet werden müssen.

Die Anpassung zugunsten der Bundespolizei ist insofern sachgerecht, da diese den von den Betreibern eröffneten Verkehr auch in deren Interesse schützt. Ohne die Einrichtung eines entsprechenden Verkehrs durch die Unterstützungspflichtigen, wäre eine Unterbringung auf deren Liegenschaften nicht erforderlich.“

Es wird der Eindruck erweckt, als kämen zurückzuführende Personen in erheblichem Umfang auf dem Wege eingerichteter Luftverkehrsverbindungen nach Deutschland. Dies ist jedoch nicht der Fall und wird auch durch andere Regelungen des Aufenthaltsgesetzes wirksam unterbunden. Wäre dies der Fall, müssten im Übrigen folgerichtig auch die betreibenden Luftverkehrsgesellschaften zu entsprechender Unterstützung verpflichtet werden, nicht die Flughafenbetreiber.

Auch die Aufgabe der Abschiebung inklusive des Verfahrensabschnittes der Rückführung ausreisepflichtiger Personen, ist in keiner Form individualbegünstigend für die Betreiber deutscher Verkehrsflughäfen. Die Rückführung ausreisepflichtiger Personen, dient dem Vollzug öffentlich-rechtlicher Pflichten und damit ausschließlich dem öffentlichen Interesse. Ein sachlicher Zusammenhang zur Tätigkeit des Betreibers eines Flughafens zu dieser Aufgabenerfüllung, liegt allein in der Möglichkeit zur effektiven Aufgabenerfüllung, die sich den Vollzugsbehörden durch die Rückführung per Luft bietet. Hiervon profitiert der Betreiber des Flughafens allerdings nicht. Indem auf dem Flughafen Rückführungen per Luft stattfinden, erspart sich dessen Betreiber keine Aufwendungen. Die Ursache der entstehenden Kosten für die Rückführung gehen auch nicht originär auf den Flughafenbetreiber zurück. Sie würden den mit der Rückführung betrauten Stellen ohnehin entstehen, noch dazu wahrscheinlich in höherer Form, da ohne die Möglichkeit der Rückführung per Luft die Aufgabenerledigung weniger effektiv wäre.

Die Aussage in der Begründung des Referentenentwurfs, die Anpassung zugunsten der Bundespolizei sei insofern sachgerecht, da ohne die Einrichtung eines entsprechenden Verkehrs durch die Unterstützungspflichtigen eine Unterbringung auf deren Liegenschaft nicht erforderlich wäre, ist ihrerseits daher nicht sachgerecht.

Darüber hinaus führen insbesondere verstärkte Aktivitäten im Bereich der Rückführung regelmäßig zu zahlreichen Demonstrationen an Flughäfen. Zur Aufrechterhaltung des zivilen Luftverkehrs, der Sicherheit von Dritten sowie der Selbstsicherung entstehen dem Flughafenbetreiber in diesem Zusammenhang hohe Aufwände, die allein auf die Durchführung dieser polizeilichen Aufgaben zurückzuführen sind. Letztlich werden mit diesen Sicherungsmaßnahmen auch die Rückführungsflüge selbst gesichert.

Es ist sachgerecht, dass Flughafenbetreiber für diese Aufwände künftig ebenfalls die Erstattung von Selbstkosten beantragen. Vor diesem Hintergrund sollte die Gesetzesbegründung diesen Sachverhalt widerspiegeln.

In der Begründung sollte außerdem deutlich herausgestellt werden, dass nur Einrichtungen für einen kurzzeitigen Aufenthalt von Ausreisepflichtigen zwingend am Flughafen erforderlich sind, jedoch keine Einrichtungen, die auf einen längeren Aufenthalt ausgelegt sind.

§ 96 Absatz 2 – Satz 2

Die Verpflichtung zur rechtzeitigen Bereitstellung von Verkehrsdaten ist nachvollziehbar, da diese für die Arbeit der Bundespolizei eine wichtige Grundlage bilden. Unentgeltlich sollten jedoch lediglich die Daten selbst, nicht aber erforderliche Einrichtungen und Systeme zu deren Darstellung und Verarbeitung sein. Diese fallen nach Ansicht des Flughafenverbands ADV in den Regelungsbereich von Nr. 5 bzw. Nr. 6.

Die Festlegung des erforderlichen Datenformats allein durch die zuständige Bundespolizeibehörde ist nicht sachgerecht. Vielmehr sollten Bundepolizeibehörde und Flughafenbetreiber anhand der lokalen Gegebenheiten und unter Einbeziehung weitere Partner vor Ort entsprechende Schnittstellen entwickeln. Andernfalls ist mit dieser Verpflichtung eine hohe Unsicherheit in der Umsetzung verbunden.

In jedem Fall ist eine angemessene Umsetzungsfrist einzuräumen, in der die technischen Systeme entwickelt, getestet und bereitgestellt werden können.

Änderungsvorschlag:

„[...] Die Übermittlung nach Satz 1 Nummer 3 erfolgt mittels Datenfernübertragung; das Datenformat legt die in der Rechtsverordnung nach § 93 Absatz 1 bestimmte Bundespolizeibehörde im Einvernehmen mit dem jeweiligen Unternehmen fest. Die erstmalige Übermittlung mittels Datenfernübertragung hat bis zum [2 Jahre nach Inkrafttreten] zu erfolgen. Die Bundespolizei kann gegenüber Verkehrsunternehmen weitere Einzelheiten der Übermittlung nach Satz 1 Nummer 3, insbesondere den Zeitpunkt der Übermittlung, festlegen. Eine Übermittlung auf dem anderen Weg ist ausnahmsweise nur zulässig, wenn eine Datenübertragung im Einzelfall nicht gelingt. [...]“

§ 96 Absatz 3 i.V.m. § 1 Absatz 2

Die unbestimmte Definition weiterer Unterstützungsverpflichtungen gem. § 1 Absatz 2 RefE ist aus Sicht des Flughafenverbands verfassungsrechtlich bedenklich.

Es widerspricht dem Gebot der Rechtsklarheit, dass auf Grundlage der novellierten Regelung für den Betreiber eines Verkehrsflughafens kaum erkennbar ist, inwiefern die Unterstützungsverpflichten zu Gunsten der Bundespolizei eine Begrenzung erfahren. Die gegenwärtige Regelung knüpft abschließend an enumerativ benannte spezifische Tätigkeitsbereiche der Bundespolizei an. Die im Entwurf enthaltene Regelung sieht eine Bestimmung vor, die Unterstützungsverpflichten bereits dann zulässt, wenn die Bundespolizei auf Grundlage einer deutlich weiter gefassten globalen Zuständigkeit tätig wird. Dem Betreiber eines Verkehrsflughafens obliegt es hierdurch, im jeweiligen Einzelfall zu bestimmen, ob tatsächlich ein Handeln in seinem Zuständigkeitsbereich vorliegt. Er muss nicht mehr länger nur darauf achten, ob die Bundespolizei im Rahmen ihrer spezifischen Zuständigkeit agiert, sondern hat sich vielmehr in weitaus größerem Maße damit zu befassen, ob die Bundespolizei auf Grundlage einer ihr zustehenden Zuständigkeit handelt.

Die „unbestimmte Öffnungsklausel“ zu Gunsten der Bundespolizei, auf deren Grundlage von den Betreibern eines Verkehrsflughafens die Erfüllung von Unterstützungspflichten verlangt werden kann, belastet diese hierdurch in unangemessener Weise.

Es erscheint denkbar, dass die Bundespolizei auch die Unterhaltung der Forschungseinrichtung auch durch die Inanspruchnahme Unterstützungspflichtiger ausgestaltet. Der Gesetzesentwurf limitiert hier jedenfalls nicht. In der Folge könnten Flughafenbetriebsgelände zu umfassenden Stützpunkten für Verwaltung und Einsatzkräfte der Bundespolizei werden. Es lässt sich konstatieren, dass die Erweiterung vielfältige Tätigkeiten betrifft und die Neuregelung daher zum handgreiflichen Risiko führt, diese schier endlos auszufern zu lassen.

Damit läge ein unverhältnismäßiger Eingriff in die Berufsfreiheit von Artikel 12 Absatz 1 GG in Form einer Berufsausübungsregelung vor, da die Regelungen Art und Weise der Ausübung des Berufs betreffen.

In der Entwurfsfassung des BPolG ist ein im aktuellen Gesetzestext enthaltener Verweis auf die Zumutbarkeit bei der Inanspruchnahme von weiteren Einrichtungen und Leistungen durch die Bundespolizei entfallen. Um auch zukünftig die Verhältnismäßigkeit zu wahren, sollte die Inanspruchnahme von weiteren Leistungen der Flughafenbetreiber durch die Bundespolizei auch weiterhin an die Zumutbarkeit geknüpft sein.

Änderungsvorschlag:

„(3) Die Bundespolizei kann von den in Absatz 2 genannten Unternehmen oder Erwerbern weitere Einrichtungen und Leistungen verlangen, die mit der Wahrnehmung von Aufgaben der Bundespolizei nach § 1 Absatz 2 §§ 2 – 8 zusammenhängen und die ihnen nach den Umständen zugemutet werden können. § 8 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 zweiter Halbsatz des Luftsicherheitsgesetzes bleibt unberührt.“

§ 96 Absatz 2 i.V.m Absatz 3

Insbesondere Flughafenstandorte, die nahe an deutschen Landgrenzen liegen, werden durch die Bundespolizei zunehmend für die Unterbringung von Kräften zur Kontrolle ebendieser Landgrenzen genutzt. Im Bereich des Bodenverkehrs sind die Unternehmen des Luftverkehrs in der Regel nicht grenzüberschreitend tätig. Insofern scheinen die Unterstützungspflichten gem. §96 RefE nicht anwendbar.

Eine temporäre Unterbringung von Grenzkontrollkräften an verhältnismäßig großen Dienststellen der Bundespolizei an Flughäfen ist sinnvoll und dient der schnellen Einsatzbereitschaft. Mindestens die dauerhafte Unterbringung dieser Kräfte kann jedoch nicht im Rahmen der Unterstützungspflichten gem. § 96 RefE und der damit verbundenen

Selbstkostenerstattung geschehen. Es gelten analog die Bedenken zu unklarer Rechtsnorm siehe oben zu Absatz 3.

§ 96 Absatz 4

Der Flughafenverband ADV begrüßt die Beibehaltung des Prinzips der Selbstkostenerstattung für die Unterstützungsverpflichtungen der Flughafenbetreiber.

Die gemeinsame Festlegung von Pauschalen zur Erstattung bzw. Vergütung von Selbstkosten ist ein Verfahren zur Vereinfachung und Vereinheitlichung der Berechnung, welches sich bereits an einigen Flughäfen in Anwendung befindet. Aus Sicht der Flughafenbetreiber ist dieses Verfahren sinnvoll und sollte dauerhaft und an allen Standorten zur Anwendung kommen können. Die Regelungen des § 62 Absatz 5 BPolG sind daher im Rahmen der Novellierung zu erhalten – wahlweise im Absatz 4 RefE oder als gesonderter Absatz.

Ergänzungsvorschlag:

„ (4) Die Bundespolizei erstattet den in Absatz 2 genannten Unternehmen auf Antrag ihre Selbstkosten für die Erfüllung der Verpflichtungen nach Absatz 2 Satz 1 Nummer 5 und 6 sowie nach Absatz 3 Satz 1. In den Fällen des Absatz 2 Satz 1 Nummern 5 und 6 erfolgt die Erstattung der Selbstkosten nur, soweit die Unternehmen die Einrichtungen nicht ohnehin selbst benötigen. Soweit in den Fällen des Absatz 2 Satz 1 Nummer 5 und 6 ein Aufwand über das Maß hinausgeht, das für Einrichtungen der Bundespolizei üblich ist, wird er nicht vergütet.

Für die von der Bundespolizei zu zahlende Erstattung kann eine Pauschale vereinbart werden.“

§ 96 Absatz 5

Dieser Absatz formuliert Sanktionsmöglichkeiten für die Vorgaben von § 96 Absatz 1 Nr. 4 RefE zur Sicherung korrekter Durchführung von Grenzschutzaufgaben. Dementsprechend ist die entsprechende Aufgabenwahrnehmung der Bundespolizei gem. § 2 RefE zu formulieren.

Zur Klarstellung sollte die Fehlleitung mit den Vorgaben aus Absatz 1 Nr. 4 verknüpft werden, da es sich nicht um zwei separate Sachverhalte handelt.

Die Zuständigkeit für die grenzpolizeiliche Steuerung der Fluggäste wird (analog bestehendem Recht) ausschließlich in die Verantwortung des Flughafens. Der Entwurf verkennt dabei die Tatsache, Flughäfen in der Organisation der Steuerung von ankommenden Fluggästen auf die korrekte Übermittlung der Herkunftsdestination angewiesen sind und dass ein wesentlicher Teil der operativen Zuführung bei Ankünften durch Beauftragte der Luftfahrtunternehmen erfolgt (etwa Transport von Fluggästen zwischen Luftfahrzeug und den Abfertigungsgebäuden). Eine

Fehlsteuerung sollte daher verursachergerecht geahndet und nicht aus Vereinfachungsgründen in der polizeilichen Aufklärung stets zunächst dem Flughafen zugeschlagen werden können.

Auch im Falle der Selbstabfertigung einer Fluggesellschaft hat der Flughafenbetreiber keinen Einfluss auf mögliche fehlgeleitete Passagiere.

Änderungsvorschlag:

„(5) Die Bundespolizei kann ~~an einem Verkehrsflughafen dem Betreiber eines Verkehrsflughafens~~, auf dessen Betriebsgelände sie Aufgaben nach ~~§ 1 Absatz 2 § 2~~ wahrnimmt, untersagen, Passagiere entgegen den in Absatz 1 Nummer 4 genannten Pflichten fehlzuleiten. Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die Untersagung haben keine aufschiebende Wirkung.“

Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Durch die Ausweitung der Unterstützungspflichten für Flughafenbetreiber auf die Aufgabenwahrnehmung sowie die Implementierung neuer Datenschnittstellen zur Bundespolizei entsteht den Flughafenbetreibern erheblicher wirtschaftlicher Aufwand, da entsprechende Einrichtungen, Anlagen bzw. Systeme der Bundespolizei zu Selbstkosten zur Verfügung zu stellen sind.

Den Flughafenbetreibern entstehen außerdem nicht unerhebliche Kosten, beispielsweise durch die Bereitstellung und Verwaltung von Flughafenausweisen/Fahrzeugplaketten. Durch sogenannte Abkommandierungen oder die laufende Ausbildung von Bundespolizeikräften ist ein befristeter Einsatz von Beamten regelmäßig der Fall. Pro Vorgang kann von einer Selbstkostenpauschale in Höhe von ca. 100 € ausgegangen werden. Gleiches gilt für die Erfüllung der relevanten Anforderungen der Europäischen Agentur für Flugsicherheit EASA. Viele Flughafenbetreiber erbringen diese Leistungen derzeit kostenfrei. Im Bahn- und Seeverkehr entstehen diese Aufwendungen nicht. Hier wird der Luftverkehr einseitig belastet.

HERAUSGEBER

Flughafenverband ADV · Haus der Luftfahrt · Friedrichstr. 79 · 10117 Berlin · Tel. 030 310118-0 · www.adv.aero