

1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

11

12

13

# **FDP-Bundestagsfraktion**

14

15

16

## **Positionspapier**

17

18

19

## **Sicherheit im Luftverkehr**

20

21

22

23

### **10 Punkte für Sicherheit von Passagieren und Fracht im globalisierten Luftverkehr**

24

25

26

27

28

29

30

31

32

33

34

35

36

37

Beschluss der FDP-Bundestagsfraktion vom 14.12.2010

1 Vor dem Hintergrund der vereitelten Paketbombenanschläge aus dem Jemen und der  
2 generellen Gefährdungslage für den Luftverkehr, der Ziel terroristischer Anschlagversuche  
3 war und ist, setzt sich die FDP-Bundestagsfraktion für Maßnahmen ein, die Sicherheit im  
4 Luftverkehr bestmöglich gewährleisten.

5  
6 Der Luftverkehr hat in unserer globalisierten Welt eine große Bedeutung, die in Zukunft eher  
7 zu- als abnehmen wird. Für Menschen und Waren stellt der Luftverkehr ein unverzichtbares  
8 Verkehrsmittel dar, dessen reibungsloser und sicherer Betrieb für Wirtschaft und Privatleben  
9 erhebliche Bedeutung erlangt hat. Die Luftverkehrsbranche ist dabei auch am  
10 Wirtschaftsstandort Deutschland ein Wachstums- und Jobmotor mit hoher Innovations- und  
11 Investitionskraft. Die FDP-Bundestagsfraktion setzt sich daher für Rahmenbedingungen ein,  
12 die Sicherheit im Einklang mit den Anforderungen der globalisierten Waren- und  
13 Passagierströme ermöglicht. Insbesondere dürfen etwaige zusätzliche  
14 Sicherheitsanforderungen nicht zu unangemessenen zeitlichen, logistischen und damit  
15 kostenmäßigen Belastungen für die Wirtschaft führen und ist mit Blick auf die Interessen der  
16 Luftverkehrsgesellschaften wie auch der versendenden wie auch empfangenden Wirtschaft  
17 jeweils ein differenzierter und risikobasierter Ansatz zu wählen.

18  
19  
20 Die FDP-Bundestagsfraktion fordert daher folgende Maßnahmen:

21  
22 **1. Sicherheit aus einer Hand**

23 An den Flughäfen muss eine Stelle für alle Sicherheitsbelange der zentrale  
24 Ansprechpartner sein. Das Nebeneinander unterschiedlicher Behörden führt zu  
25 Reibungsverlusten und ist zudem ineffizient, wenn mehrere sich überschneidende  
26 Kompetenzen ausgeübt werden.

27 Die FDP-Bundestagsfraktion setzt sich daher dafür ein, dass die Bundespolizei an  
28 Flughäfen als zentrale Stelle fungiert und den übrigen beteiligten Behörden wie Zoll und  
29 Landespolizei sowie den privaten Sicherheitsfirmen gegenüber koordinierend als  
30 Einsatzleitung tätig ist und im Bedarfsfall auch eine Eilfallsweisungsbefugnis gegenüber  
31 allen anderen Beteiligten erhält.

32 Dies muss im Bereich der Passagiersicherheit ebenso gelten wie im Bereich der  
33 Frachtsicherheit.

34 Für den Bereich der Kontrolle außerhalb der Flughäfen im Hinblick auf die sichere  
35 Lieferkette sowie gänzlich für den Bereich der Luftverkehrssicherheit (Safety) soll die  
36 Zuständigkeit jedoch beim Luftfahrtbundesamt verbleiben.

37  
38 **2. Risikobasierte Passagierkontrollen**

39 Effizienter Einsatz von Personal und Technik zur Passagierkontrolle setzt einen  
40 risikobasierten Ansatz voraus. Bessere Kontrolle bedeutet vor allem qualifizierte  
41 Kontrolle, nicht einfach mehr Kontrolle. Hierzu sollen Konzepte entwickelt werden, wie  
42 durch eine Kombination von Technik und Personal schon im Vorfeld des  
43 Boardingbereichs Auffälligkeiten gefunden werden können, so dass bei der eigentlichen  
44 Passagierkontrolle vor dem Betreten des Boardingbereichs eine auf nicht  
45 diskriminierenden Anhaltspunkten basierende Risikokontrolle stattfinden kann.  
46 Richtungsweisende Ansätze sind hier etwa das PreBorderLane-Konzept, bei dem ab dem  
47 Betreten des Flughafens durch Technologien wie solche zur Sprengstofferkennung  
48 (Sniffer-Technologie, die in der Luft kleinste Partikel von gefährlichen Stoffen  
49 identifiziert), Polizeistreifen und Videoüberwachung Risiken bereits frühzeitig  
50 identifiziert werden.

1 Der risikobasierte Ansatz einer qualifizierten Kontrolle ersetzt zwar nicht die  
2 Passagierkontrolle jedes einzelnen Reisenden, ist aber geeignet, potentielle Gefahren  
3 früher zu erkennen und die Masse an Passagieren nicht einer ständig steigenden  
4 Kontrolldichte beim Boarding zu unterziehen.

5 Unabdingbar für diesen Ansatz ist jedoch geschultes Personal. Die beste Sicherheit  
6 gewährleisten gut ausgebildete und gut ausgestattete Polizistinnen und Polizisten. Daher  
7 ist gerade an den Flughäfen eine stetige und ausreichende Personaldecke unbedingt  
8 erforderlich. Die FDP-Bundestagsfraktion bekräftigt daher die Forderungen der  
9 Koalitionsfraktionen von CDU/CSU und FDP an die Bundesregierung (vgl. BT-Drs.  
10 17/3187, Antrag der Fraktionen von CDU/CSU und FDP „Neuorganisation der  
11 Bundespolizei erfolgreich fortsetzen – Bundespolizistinnen und Bundespolizisten  
12 unterstützen“), bei der weiteren Gestaltung der Bundespolizeineuorganisation darauf zu  
13 achten, dass eine dauerhaft angemessene Personalausstattung an den Flughäfen  
14 gewährleistet ist.  
15

### 16 3. Bodyscanner

17 Notwendig ist ein integrierter Ansatz zur Detektion gefährlicher Stoffe. Die sog.  
18 Bodyscanner sind weder ein Allheilmittel noch der einzig denkbare Vorschlag. Die FDP-  
19 Bundestagsfraktion sieht den Einsatz dieser Technologie kritisch. Sie wird sich daher  
20 nach Ablauf des Modellversuchs am Flughafen Hamburg die Ergebnisse des Testlaufs  
21 gründlich ansehen. Hierbei wird sie insbesondere die folgenden Kriterien anlegen:

- 22 - strikte Wahrung der Persönlichkeitsrechte und des Datenschutzes,
- 23 - keine Gesundheitsgefährdung,
- 24 - keine wesentlichen Nachteile bei der Leichtigkeit der Passagierabfertigung,
- 25 - echter Sicherheitsgewinn im Vergleich zu anderen Technologien (Sniffer-  
26 Technologien, o.ä.),
- 27 - Treffergenauigkeit und Vermeidung von Fehlalarmen, insbesondere Fehlalarmen  
28 aufgrund von Tatsachen, die in besonderer Weise das Schamgefühl berühren,
- 29 - nachweisbare Steigerung der Detektionsrate gefährlicher Stoffe,
- 30 - Verhältnismäßigkeitsabwägung zwischen Sicherheitsgewinn und zusätzlichen  
31 Infrastrukturkosten,
- 32 - Erfahrungen in anderen Ländern,
- 33 - Einbettung in ein europäisches System der Passagiersicherheit.

34 Die FDP-Bundestagsfraktion fordert die Bundesregierung auf, eine flächendeckende  
35 Einführung ausschließlich dann voranzutreiben, wenn andere Möglichkeiten, die für die  
36 Passagiere weniger belastend und im Kosten-Nutzen-Verhältnis angemessen sind, nicht  
37 mindestens gleichermaßen erfolgversprechend sind.  
38

### 39 4. Flüssigkeiten im Handgepäck

40 Die FDP-Bundestagsfraktion begrüßt grundsätzlich die Haltung der EU, das Verbot der  
41 Mitnahme von Flüssigkeiten im Handgepäck bis 2013 fallen zu lassen, sofern bis dahin  
42 flächendeckende Flüssigkeitenscanner zur Verfügung stehen. Allerdings ist derzeit die  
43 Technologie für derartige Detektoren noch nicht ausgereift. Zudem muss, um die  
44 Leichtigkeit der Passagierabfertigung nicht zu gefährden, darauf geachtet werden, dass  
45 nicht durch das Draufsatteln immer neuer Prozessschritte wesentlich längere Wartezeiten  
46 entstehen. Bei der Einführung dieser Technologie ist zudem eine klare Kosten-Nutzen-  
47 Abwägung zu treffen. Faktoren wie der Akzeptanz bei den Flugreisenden und Umfang  
48 der Infrastrukturinvestition soll besonderes Gewicht eingeräumt werden.

49 Die FDP-Bundestagsfraktion stellt zudem fest, dass die ab 2011 geltende  
50 Übergangsregelung für Flüssigkeiten im Handgepäck von Personen, die an einem  
51 deutschen Flughafen umsteigen, weder aus Sicherheitsaspekten nachvollziehbar ist noch

1 den übrigen Passagieren vermittelbar erscheint. Die FDP-Bundestagsfraktion fordert  
2 daher die Bundesregierung auf, sich bei der EU für Nachbesserungen einzusetzen.

3  
4 **5. Sichere Lieferkette**

5 Mit der VO (EG) Nr. 300/2008 vom 11. März 2008 verfügt Europa grundsätzlich über  
6 einen hohen Sicherheitsstandards im Bereich der Luftfracht. Von Luftfrachtunternehmen  
7 dürfen nur kontrollierte Sendungen entgegennehmen werden, so dass generell alle  
8 Frachtsendungen vor ihrer Verladung in ein Flugzeug einer 100%igen Kontrolle zu  
9 unterziehen sind.

10 Eine Ausnahme besteht jedoch, wenn das Konzept der sogenannten sicheren Lieferkette  
11 gewährleistet ist und Kontrollen in das Vorfeld der Luftbeförderung verlagert werden.  
12 Einen Ansatz, den die FDP-Bundestagsfraktion ausdrücklich begrüßt. Bei jährlich über  
13 2,6 Mio. t Fracht allein an den fünf größten deutschen Luftfrachtstandorten ist eine  
14 Kontrolle nur an den Flughäfen nicht zu erbringen. Stattdessen müssen Kontrollen nach  
15 Möglichkeit am Ausgangsort, bei Drittstaaten im Herkunftsland erfolgen. Der damit  
16 verbundene Informationsaustausch zwischen den Behörden und der Industrie ist von  
17 besonderer Bedeutung und muss daher intensiviert werden.

18 Wie die aus Griechenland stammende Paketbombe an das Bundeskanzleramt jedoch  
19 verdeutlichte, weist auch das derzeitige EU-System der sicheren Lieferkette noch  
20 Schwachstellen auf. Die FDP-Bundestagsfraktion fordert daher, das System der sicheren  
21 Lieferkette zu überprüfen und weiter zu optimieren. Als zusätzliche Maßnahmen sollten  
22 die Zulassung und Kontrolle der Bekannten Versender, die Schulung von Mitarbeitern,  
23 die Entwicklung neuer Kontrolltechniken sowie die Aufsicht und Kontrollen durch das  
24 zuständige Luftfahrtbundesamt weiter intensiviert werden.

25  
26 **6. Tracking-Systeme**

27 Post-, Kurier- und Paketdienste stellen zum Teil ihren Kunden sog. Tracking-Systeme zur  
28 Verfügung, mit denen der Weg der Luftfracht verfolgt werden kann. Um Terroristen  
29 nicht zu ermöglichen, Anschläge mittels der genauen Lokalisierung ihrer Pakete zu  
30 koordinieren, unterstützt die FDP-Bundestagsfraktion den Vorschlag, eine Initiative zur  
31 Selbstverpflichtung der Industrie in die Weg zu leiten, wonach bei Sendungen aus  
32 unsicheren Drittstaaten mit besonderer Gefährdungslage nur ein zeitversetzter Abruf der  
33 Tracking-Daten ermöglicht wird.

34  
35 **7. Frachtkontrolle durch moderne Technik**

36 Frachtstücke werden teilweise in dezidierten Frachtflugzeugen, teilweise aber auch als  
37 Beiladung zu Passagiermaschinen (Belly-Fracht) transportiert. Dabei werden freie  
38 Kapazitäten just-in-time genutzt, so dass in den Logistikabläufen eine vorherige  
39 Zuordnung der tatsächlichen Transportwege der Fracht nicht langfristig planbar ist.  
40 Insofern erscheint es notwendig, jegliche Fracht nach den höchstmöglichen  
41 Sicherheitsstandards zu behandeln. Unterschiedliche Sicherheitsstandards für Belly-  
42 Fracht und Sendungen in reinen Frachtmaschinen sind hingegen ist weder praktikabel  
43 noch sinnvoll.

44 Für eine vollständige Kontrolle aller Frachtstücke durch moderne Technik wie  
45 Explosivstoff-Scanner, Röntgentechnologie o.ä. fehlt es jedoch heute noch an einer breit  
46 verfügbaren, marktreifen und in die Logistikabläufe an Flughäfen in einem vernünftigen  
47 Kosten-Nutzen-Verhältnis integrierbaren Technologie. Die EU schreibt den Flughäfen  
48 bereits heute vor, ab 2018 neue Technologien zur Kontrolle von Gepäckstücken  
49 einzusetzen. Da jedoch die vorgeschriebene und insbesondere die nun aufgrund der  
50 aktuellen Diskussion darüber hinaus als erforderlich erachtete Technologie noch nicht zur  
51 Verfügung steht, stellt dies die Flughäfen vor unüberbrückbare wirtschaftliche Probleme.

1 Es müssen daher Lösungen gefunden werden, die den Flughäfen Planungssicherheit  
2 geben und Fristen praxisgerecht aufzeigen.

3 Die FDP-Bundestagsfraktion fordert die Bundesregierung auf, sich bei der EU für  
4 Regelungen einzusetzen, die es den Flughäfen ermöglichen, ihre Investitionen in neue  
5 Sicherheitstechnologien bei der Gepäckkontrolle so durchzuführen, dass dies mit der  
6 Einführung einer modernen Kontrolle von Fracht und Gepäck nach den nun zügig zu  
7 erarbeitenden Methoden im Einklang steht. Hierzu muss insbesondere ein Schwerpunkt  
8 auf die Sicherheitsforschung gelegt werden, um beispielsweise Geräte zum Scannen und  
9 Detektieren gefährlicher Stoffe in großen und aus unterschiedlichsten Stücken  
10 bestehenden Gebinden zu entwickeln.

## 11 12 **8. Zusammenarbeit mit dem Zoll**

13 Die Zollverwaltung verfügt über zahlreiche Daten zur Einfuhrkontrolle in Erfüllung ihrer  
14 fiskalischen Aufgaben. Diese Daten werden zur Erfüllung der Aufgaben des Zolls  
15 genutzt. Eine Rasterung der Daten erfolgt jedoch nur nach Kriterien, die auf die  
16 Zuständigkeiten des Zolls beschränkt sind.

17 Unter anderem ist der Zoll auch für die Einhaltung von Einfuhrbeschränkungen  
18 zuständig, worunter auch Explosivstoffe und andere gefährliche Stoffe fallen. Allerdings  
19 sind in den Prüfkriterien des Zolls bislang speziell auf terroristische Bedrohungen  
20 gerichtete Parameter nicht enthalten. Hier sollte geprüft werden, inwiefern der Zoll auch  
21 Anhaltspunkte für terroristische Bedrohungen erkennen kann. Ziel muss es sein, dass  
22 Treffer bezüglich von Risikofracht unverzüglich und nach Möglichkeit bereits vor dem  
23 Verladen in ein Flugzeug an die zuständigen Behörden für die Luftsicherheit  
24 weitergegeben werden. Dabei ist jedoch zu bedenken, dass es sich um Datenbestände  
25 handelt, die auch eine Vielzahl sensibler personenbezogener Daten, beispielsweise beim  
26 Versand von privaten Postpaketen oder Päckchen, enthalten, so dass ein  
27 Grundrechtsbezug zum Postgeheimnis gegeben ist. Für die FDP-Bundestagsfraktion ist es  
28 daher wichtig, dass eine verhältnismäßige Lösung gefunden wird.

## 29 30 **9. Sicherheit an Flughäfen in Drittstaaten**

31 Die Sicherheit von Flughäfen in Drittstaaten ist von zentraler Bedeutung. Es stellt ein  
32 besonderes Risiko dar, wenn Fracht von Flughäfen ohne ausreichende Kontrollsysteme in  
33 die EU gelangt. Daher muss die EU Maßnahmen ergreifen, um die Sicherheitsstandards  
34 von Flughäfen in Drittstaaten besser einschätzen zu können. Hierfür ist ein risikobasierter  
35 Ansatz sinnvoll, bei dem die Kontrolldichte der Fracht etwa durch die befördernden  
36 Luftfahrtunternehmen von der Einstufung der Risikolage am Startflughafen abhängt. Dies  
37 muss kombiniert werden mit der Möglichkeit für Fluggesellschaften, durch eigene  
38 Kontrollen eine Zusicherung für die Sicherheit der transportierten Fracht abgeben zu  
39 können. Insoweit ist ein Airline-bezogener Ansatz zu befürworten.

40 Notwendig ist zudem, von der Möglichkeit des Einflugverbots von Fracht in akuten  
41 Gefährdungslagen und für einen begrenzten Zeitraum schnell Gebrauch zu machen. Die  
42 FDP-Bundestagsfraktion bekräftigt ihre Unterstützung für die im Zusammenhang mit  
43 dem Fund der Paketbomben aus dem Jemen umgehend ergriffenen Maßnahmen. Dies  
44 zeigt, dass im Krisenfall schnelle Reaktionen getroffen werden können.

45 Die FDP-Bundestagsfraktion begrüßt die Initiative der Bundesregierung, ein abgestuftes  
46 und risikobasiertes Konzept zur Einschätzung und Überprüfung der Sicherheit von  
47 Flughäfen in Drittstaaten auf EU-Ebene einzuführen. Zur dauerhaften Verbesserung der  
48 Sicherheitsstandards an Flughäfen in Drittstaaten ist es zudem wichtig, eng mit dem  
49 betroffenen Drittstaat zusammenzuarbeiten und ggf. Unterstützung durch Know-How-  
50 Transfer anzubieten. Schließlich sind im Einvernehmen mit den Drittstaaten  
51 Möglichkeiten zu finden, um durch deutsche oder europäische Beamte vor Ort die

1 Sicherheitsstandards in Augenschein zu nehmen. Es bietet sich hierbei an, diese Aufgabe  
2 in Deutschland der Bundespolizei zu übertragen.

3  
4 **10. Personelle Ausstattung der Luftsicherheitsbehörden**

5 Die für Luftsicherheit zuständigen Behörden benötigen eine angemessene Ausstattung  
6 mit Personal und Sachmitteln. Die FDP-Bundestagsfraktion fordert die Bundesregierung  
7 auf, zügig ein Konzept für die vom Deutschen Bundestag im Bundeshaushalt für 2011  
8 vorgesehenen zusätzlichen 450 Stellen im Bereich der Luftsicherheit vorzulegen,  
9 insbesondere unter Darlegung des tatsächlichen Mehrbedarf der jeweils betroffenen  
10 Behörden. Insbesondere erscheint es sinnvoll, zur Stärkung der sicheren Lieferkette das  
11 Luftfahrtbundesamt zu verstärken.

12  
13  
14