

1. Einheitliche Umsetzung der EU-Standards für Luftsicherheit

Stand: 26. Mai 2025

Zusammenfassung

- Sicherheit hat höchste Priorität in der Luftfahrt. Die striktere Auslegung von EU-Regelungen führt jedoch zu Wettbewerbsnachteilen am Standort Deutschland.
- In Nachbarländern wird dasselbe hohe Sicherheitsniveau mit geringerem Aufwand erreicht – durch alternative, praxisnahe Implementierungen der EU-Vorschriften zur Luftsicherheit. Daher weichen Luftfrachtkunden zunehmend auf Flughäfen außerhalb Deutschlands aus.
- Der BDL setzt sich für praxisnahe und EU-weit harmonisierte Lösungen ein. Dies betrifft unter anderem die Zuverlässigkeitsüberprüfung (ZÜP), alternative Sonderkontrollverfahren und die Zulassung neuer Kontrolltechniken sowie Schulungsanforderungen für Luftsicherheitskontrollassistenten und Beteiligte der „Sicheren Lieferkette“.
- Weitere wichtige Themen sind die einheitliche Auslegung der Sicherheitsvorgaben in Drittstaaten (ACC3) sowie der zielgerichtete Einsatz von Cybersicherheitsmaßnahmen.
- Darüber hinaus ist die Digitalisierung der Prozessketten im Luftfahrt-Bundesamt (LBA) erforderlich.

Rund 23.000 Beschäftigte gewährleisten in Deutschland durch Kontrollen von Passagieren, Personal und Fracht Tag für Tag und rund um die Uhr die sichere Durchführung des Flugbetriebs. Relevante Angriffsziele wie Flugzeuge und Flughäfen sind als besonders sensible Infrastruktur effektiv und verlässlich vor äußeren Gefahren zu schützen.

In jedem Bereich der Luftfahrt hat Sicherheit zu jeder Zeit die höchste Priorität. Für die Kontrolle der Luftfracht sind im Rahmen der „Sicheren Lieferkette“ die Luftverkehrswirtschaft, Versender sowie „Reglementierte Beauftragte“ nach den gesetzlichen Vorgaben weitgehend selbst verantwortlich. Im Passagierbereich führen in der Regel Sicherheitsdienstleister im Auftrag der Bundespolizei oder der Flughäfen die Luftsicherheitskontrolle durch.

Dank engmaschiger Kontrollen und der bewährten Zusammenarbeit mit den Aufsichtsbehörden hat der Verkehrsträger Flugzeug die beste Sicherheitsbilanz – in Deutschland, Europa als auch weltweit. Dies gilt sowohl bei der Zahl der Unfälle pro Tonnenkilometer als auch bei der Sicherheit der Ware gegen Diebstahl und Manipulation. Daher ist die Luftfracht beim globalen Versand von hochwertigen und besonders sensiblen Gütern aller Art das Verkehrsmittel der Wahl.

Damit die exportorientierte deutsche Wirtschaft ihre Güter schnell, zuverlässig, pünktlich und sicher zu den Empfängern weltweit versenden kann, sind bei der Luftsicherheitskontrolle praxisnahe Rahmenbedingungen essenziell. Trotz eines einheitlichen europäischen Rahmens für die Luftsicherheit kommt es zunehmend zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen deutschen Flughäfen und Standorten im benachbarten Ausland. Dies schadet der deutschen Wirtschaft.

Die einheitlichen Standards der Europäischen Union für die Luftsicherheit werden in den Mitgliedsstaaten in der Regel gemäß der Vorgaben umgesetzt. Deutschland legt dagegen oft strengere Maßstäbe an: In solchen Fällen ist die Rede von „Gold Plating“. Die mangelnde Harmonisierung führt zu einem höheren Verwaltungsaufwand und höheren Standortkosten beim Luftfrachthandling. Zudem gibt es für manche Warenarten in Deutschland kein zugelassenes Kontrollverfahren mehr. Dagegen gewährleisten die Nachbarländer durch die oftmals praxisnahe Auslegung der EU-Vorgaben ebenfalls ein überdurchschnittlich hohes Sicherheitsniveau bei niedrigeren Kosten.

Relevante Ladungsmengen werden daher zunehmend per Lastwagen ins benachbarte Ausland transportiert und dort nach EU-konformen Verfahren kontrolliert. Anschließend erfolgt entweder der Rücktransport zulasten von Klima und Infrastruktur an den Ausgangsort – oder die direkte Verladung in ein Flugzeug zulasten der deutschen Luftverkehrswirtschaft. Die mit den Warenströmen verbundene Wertschöpfung wandert teilweise oder ganz in das EU-Ausland ab. Ein erhoffter Zugewinn bei der Sicherheit bleibt aus. Für einen fairen Wettbewerb ist folglich ein „Level-Playing-Field“ essenziell: EU-Bestimmungen sollten in allen Mitgliedstaaten in gleicher Weise umgesetzt werden.

Von zentraler Bedeutung ist darüber hinaus eine adäquate Personalausstattung und zügige Neubesetzung offener, beziehungsweise freiwerdender Stellen beim LBA. Für die schnelle Übermittlung sensibler Informationen sollte die Digitalisierung forciert werden.

Im Einzelnen

1. Zuverlässigkeitsüberprüfung (ZÜP)

Ein konkretes Beispiel für Wettbewerbsnachteile zulasten des Luftfrachtstandortes Deutschland ist die Zuverlässigkeitsüberprüfung (ZÜP). Jeder Beschäftigte, der in der EU im Luftsicherheitsbereich oder entlang der „Sicheren Lieferkette“ arbeitet, muss sich selbstverständlich dieser eingehenden Überprüfung durch die nationalen Behörden unterziehen. In Deutschland wird die ZÜP aufgrund der föderalen Struktur jedoch nur für einzelne Bundesländer erteilt. EU-Vorgaben bezüglich Nachweisfristen werden übererfüllt. Die ausstehende Einführung einer zentralen Datenbank sowie die fehlende gegenseitige Anerkennung zwischen den Bundesländern erschweren den flexiblen Personaleinsatz. In der Folge entstehen immer wieder Engpässe.

Begrüßenswert sind erste Erleichterungen bei den Vorgaben durch den Bund wie das Übertragen der europarechtlich erforderlichen Nachweisüberprüfung vorheriger Beschäftigungsverhältnisse durch den Arbeitgeber. Davon machen jedoch noch nicht alle Bundesländer Gebrauch.

BDL-Position: Bei der Zuverlässigkeitsüberprüfung sollten bundes- und EU-weit einheitliche Maßstäbe angelegt werden. Erforderlich ist zudem eine Beschleunigung und Vereinfachung durch eine durchgängige Digitalisierung. Die Nachweispflicht von Wohnorten sollte gemäß EU-Vorgaben von zehn auf fünf Jahre angepasst werden. Nationale Standards können Klarheit darüber schaffen, welche Dokumente oder Referenzpersonen als Nachweise anzuerkennen sind. Perspektivisch sollte das Luftsicherheitsregister im Sinne eines flexiblen Personaleinsatzes auf alle EU-Mitgliedsstaaten erweitert werden. Zudem sollten auch Zeitarbeits- und Drittfirmen antragsberechtigt sein.

2. Cybersicherheit

Die Einführung von Cybersicherheitsmaßnahmen gemäß der Verordnung (EU) 2019/1583 zum 1. Januar 2025 hat im Vorfeld zu erheblicher Verunsicherung in der Luftverkehrswirtschaft und bei Logistikunternehmen geführt. So ließen die im Mai 2024 veröffentlichten Grundsätze zur Anwendung der Cybersicherheitsmaßnahmen noch viele Fragen zur konkreten Umsetzung offen, obwohl sie sich bereits diese von der ursprünglich vom Bundesverkehrsministerium BMV versendeten Entwurfsfassung in erheblichem Umfang unterschieden. Diese Grundsätze setzen als Anlage zum Nationalen Luftsicherheitsprogramm (NLSP) die europäischen Grundstandards für die Luftsicherheit in Bezug auf Cybersicherheitsmaßnahmen in den Bereichen §§ 9 und 9a Luftsicherheitsgesetz (LuftSiG) um. Damit richtet sich das Umsetzungskonzept des BMV an Luftfahrtunternehmen und die Beteiligten der „Sicheren Lieferkette“. Das LBA als zuständige Behörde setzt die Grundsätze um.

Offene Fragen wären zeitnah durch BMV und LBA zu klären gewesen. Aufgrund des Inkrafttretens zum 1. Januar 2025 bei erstmaligen und wiederholenden Zulassungen hätten Klarstellungen bereits mit entsprechendem Vorlauf veröffentlicht werden müssen. Entsprechende Unterlagen hat das LBA jedoch erst am 18. Dezember 2024 im Nachgang zu einem Verbändegespräch bereitgestellt, ohne dass die Teilnehmer hierüber informiert wurden. Zudem erfolgte die Veröffentlichung nur kurz vor den Weihnachtsfeiertagen und damit mit viel zu kurzer Frist vor Inkrafttreten der Cybersicherheitsmaßnahmen zum Jahreswechsel. Dieses Beispiel unterstreicht, wie wichtig eine frühzeitige transparente Kommunikation und Abstimmung mit allen Akteuren in der Luftfahrt ist.

Positiv ist hervorzuheben, dass sich Bundesinnenministerium (BMI) und die Luftsicherheitsbehörden der Länder bei den Personen- und Gepäckkontrollen (§ 5 LuftSiG) und Sicherheitsmaßnahmen der Flughafenbetreiber (§ 8 LuftSiG) im Zuständigkeitsbereich des BMI dankenswerterweise auf eine bundeseinheitliche Umsetzung der europäischen Vorgaben geeinigt haben.

Bei der weiteren Umsetzung der Cybersicherheitsmaßnahmen im Luftfrachtbereich lassen die bisherigen Veröffentlichungen dagegen vermuten, dass die EU-Standards abermals besonders aufwendig ausgelegt werden. Dabei investieren die Unternehmen der „Sicheren Lieferkette“ schon aus Eigeninteresse massiv in den Schutz ihrer kritischen IT-Systeme und Daten („Kritische informations- und kommunikationstechnische Systeme und Daten“, kurz: KIKS).

Bei der konkreten Gefährdungslage gibt es erhebliche Unterschiede: Je weiter ein Akteur der „Sicheren Lieferkette“ vom Flugbetrieb entfernt ist, desto weniger kritische Systeme liegen

tendenziell vor. Die vom BMV vorgelegten Grundsätze spiegeln dies nur eingeschränkt wider. Die Vorgaben orientieren sich maßgeblich an den Profilen eines Flughafens oder einer Airline.

Bei „Bekanntem Versender“ kann jedoch eine Gefährdung der Luftsicherheit nur über die Manipulation der Ware an sich erfolgen und erfordert physischen Zugang. Berechtigte Personen sind geschult und überprüft. Bei „Bekanntem Versender“ gibt es folglich keine kritischen IT-Systeme.

Die mögliche Gefährdung durch Innentäter ist bereits ausreichend gesetzlich adressiert. Eine undifferenzierte Erweiterung der Betrachtung um Cybersicherheitsrisiken würde somit zu weiteren Belastungen und einer Schwächung deutscher Unternehmen im internationalen Wettbewerb führen – ohne jeglichen Gewinn in Bezug auf die Luftsicherheit.

BDL-Position: Die Cybersicherheitsarchitektur für den Luftverkehr und die „Sichere Lieferkette“ muss wirksam und praxisnah ausgestaltet sowie national und europäisch harmonisiert werden. Nur so lässt sich ein grenzüberschreitender Zugewinn an Sicherheit unter Beibehaltung der Wettbewerbsfähigkeit generieren. Erforderlich ist auch eine differenzierte Betrachtung hinsichtlich der Unternehmensgröße. Dies gilt insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen.

3. Luftfracht aus Drittstaaten (ACC3)

Fluggesellschaften, die Luftfracht aus einem Drittstaat in die EU transportieren, müssen gemäß des ACC3-Programms sicherstellen, dass die Fracht nach EU-Standards überprüft worden ist. Die Validierung von Frachthallen in Drittstaaten ist laut EU-Kommission ein standardisierter und objektiver Prozess. Dabei wird bewertet, inwiefern die nötigen Maßnahmen eingehalten werden.

Es kommt jedoch immer wieder vor, dass die Ergebnisse eines Validierers von den nationalen Aufsichtsbehörden unterschiedlich ausgelegt werden. Während etwa die französische Behörde keine Einwände hat, beurteilt das Luftfahrt-Bundesamt einen Standort auf Basis des gleichen Berichts für unsicher. In der Folge dürfen deutsche Airlines diesen Standort für den Import von Waren in den EU-Binnenmarkt nicht mehr nutzen – französische Fluggesellschaften aber sehr wohl.

BDL-Position: Die EU-Kommission und nationale Sicherheitsbehörden sollten Schlussfolgerungen aus den Audits der unabhängigen Validierer untereinander abstimmen, um ein einheitliches Sicherheitsniveau zu fördern. Deutsche Behörden sollten ACC3-Validierungen unterstützen, indem sie etwa Kontakt mit den zuständigen Stellen im Drittstaat aufnehmen.

4. Alternative Sicherungsverfahren („Sonderkontrollverfahren“)

Seit der Einstellung des sogenannten Sonderkontrollverfahrens durch das LBA im Jahr 2019 können bestimmte Güterarten in Deutschland auf Basis der verbleibenden Methoden durch einen „Reglementierten Beauftragten“ vor dem Lufttransport nicht mehr kontrolliert werden. Hier geht es um Packstücke mit hoher Dichte, die nicht geöffnet werden dürfen, weil die Güter sonst verderben, diese kontaminiert werden oder die Transportsicherheit beeinträchtigt wird. Das sind zum Beispiel luftdicht verpackte Lebensmittel, pharmazeutische Produkte, vakuumverpackte Waren, Gefahrgüter

und Fässer. Dies stellt einen erheblichen Wettbewerbsnachteil für deutsche Frachtabfertiger, Flughäfen und Fluggesellschaften sowie für das produzierende Gewerbe in Deutschland dar.

Lediglich der Status als „Bekannter Versender“ ermöglicht den als sicher eingestuften Versand der beschriebenen Güter- und Verpackungsarten über deutsche Flughäfen. Aufgrund des hohen Aufwandes ist diese Zertifizierung aus Sicht der Versender aber erst ab einem bestimmten Luftfrachtaufkommen wirtschaftlich, in der Regel nur für große industrielle Hersteller. Dies ist ein besonderer Nachteil für kleine und mittlere Unternehmen (KMU).

Kommt es jedoch bei diesen Versendern etwa bei einem voluminösen Frachtgut mit hoher Dichte bei der Röntgenuntersuchung zu einem Dunkelalarm, steht in Deutschland derzeit keine weitere zulässige Kontrollmöglichkeit zur Verfügung. Dies betrifft auch Hightech-Maschinen oder luftdicht verpackte Bauteile, die nicht geöffnet werden können. Lösen diese einen Dunkelalarm aus oder sind von vornherein zu groß für das Röntgengerät, ist eine Kontrolle ohne Beschädigung der Transportverpackung nicht möglich. Dies kann zur Zerstörung der Ware führen.

Nachbarländer treiben bereits die Einführung von neuen Kontrollverfahren wie der „Explosive Vapour Detection“ (EVD) voran. Entsprechende Erprobungen laufen dort bereits seit dem Jahr 2023. Das Verfahren ist in der EU grundsätzlich zugelassen – nur in Deutschland nicht. Es ist nicht zu erkennen, ob und wann wieder alternative Kontrollverfahren zur Verfügung stehen.

BDL-Position: Grundsätzlich sind geeignete Ersatzverfahren für die „Sonderkontrollverfahren“ nach DVO (EU) 2015/1998 zulassungsfähig. Geprüft werden sollte daher seitens des Bundesinnenministeriums (BMI) der Einsatz von neuen Technologien wie dem EVD-Verfahren, leistungsgesteigerter Röntgentechnik oder CT-Technik bei der Kontrolle von Luftfracht auch in Deutschland. Der bisherige Sicherheitsstandard soll dabei selbstverständlich erhalten bleiben.

5. Schulungsanforderungen an Luftsicherheitskontrollpersonal

Unternehmen der Luftverkehrswirtschaft beobachten seit 2023 zunehmend hohe Durchfallquoten bei den Prüfungen für Luftsicherheitskontrollpersonal im Bereich von Fracht und Post. Hintergrund sind unter anderem stark gestiegene Schulungsanforderungen. Hier hat sich auch der zeitliche Aufwand von 100 auf 200 Unterrichtsstunden verdoppelt. Wegen inzwischen zu geringer Erfolgsaussichten haben erste Anbieter nach Beobachtung des Verbands der Air Cargo Abfertiger Deutschlands (VACAD) die Schulungen für „Luftsicherheitskontrollpersonal Fracht/Post“ eingeschränkt oder eingestellt.

Als problematisch erweisen sich auch unterschiedliche Schulungsanforderungen an Personen, die im Verlauf der „Sicheren Lieferkette“ in Kontakt mit Luftfracht kommen. Dies betrifft etwa Personengruppen wie Betriebshandwerker, Fahrpersonal und Mitarbeiter von Fluggesellschaften. Für das unbegleitete Betreten von Flächen der „Reglementierten Beauftragten“ müssen diese eine Schulung gemäß DVO (EU) Nr. 2015/1998 Kapitel 11.2.3.9 nachweisen. Da sie jedoch keine in der Verordnung definierten Tätigkeiten nachweisen können, erlischt die Schulung bereits nach sechs Monaten und nicht wie üblich nach fünf Jahren – und muss daher zwei Mal jährlich mit hohem Aufwand wiederholt werden.

Es steht außer Frage, dass Personen, die Luftfracht kontrollieren, diese Schulung absolvieren müssen. Dagegen ist es nicht nachvollziehbar, warum auch alle anderen Personen auf den Flächen der „Reglementierten Beauftragten“ eine Schulung gem. 11.2.3.9 benötigen – insbesondere, wenn außerhalb dieser Flächen etwa beim Transport von Luftfracht im Zuge der „Sicheren Lieferkette“ oder im Luftsicherheitsbereich eines Flughafens eine Luftsicherheitsschulung im geringeren Umfang von vier Unterrichtseinheiten gemäß DVO (EU) Nr. 2015/1998 Kapitel 11.2.6 ausreichend ist.

Auch inhaltlich stellt die derzeitige Luftsicherheitsschulungsverordnung hohe Anforderungen: Sie umfasst Themen wie die mentale und physische Gesundheit, regelmäßige ärztliche Untersuchungen zur Rezertifizierung sowie zusätzliche Fortbildungstage für jedes Qualifikationsmodul. Diese Regelungen sind mit erheblichen Kosten verbunden und stellen Unternehmen vor große Herausforderungen.

Gleichzeitig sind kontinuierliche Schulungen und Weiterbildungen im Bereich der Luftfrachtsicherheit unerlässlich, um stets den aktuellen Sicherheitsanforderungen und Technologien gerecht zu werden. Das Schulungssystem sollte deshalb klarer und flexibler gestaltet werden.

BDL-Position: Vorschläge der Branche zur vereinfachten Anwendung der Schulungsanforderungen liegen LBA, BMV und BMI bereits seit Februar 2023 vor. Entsprechende Verbändegespräche zwischen LBA und Akteuren der deutschen Luftverkehrswirtschaft wurden erst wieder Ende Dezember 2024 aufgenommen. Der BDL unterstützt die gemeinsame Verbändeposition.

6. Hybrides Arbeiten

Im Zuge der Corona-Pandemie hat es einen Digitalisierungsschub in der Arbeitswelt gegeben. Viele Aufgaben, die nur vor Ort zu erledigen waren, sind nun auch aus dem Homeoffice möglich. So zum Beispiel in Teilbereichen der Sicherheitskontrolle für Luftfracht, etwa bei der Auswertung von Röntgenbildern oder der Statusvergabe durch Mitarbeitende von „Reglementierten Beauftragten“. Bei der Statusvergabe handelt es sich um die Entscheidung, ob eine Sendung als sicher oder unsicher eingestuft wird. Die grundsätzliche Zulässigkeit dieser Tätigkeiten im Homeoffice durch das BMV wurde bereits im Mai 2023 in Aussicht gestellt. Die Umsetzung durch das LBA ist bislang ausgeblieben.

BDL-Position: Die grundsätzliche Zulässigkeit des hybriden Arbeitens sollte über fünf Jahre nach Ausbruch der Corona-Pandemie und einer tiefgreifend veränderten Arbeitswelt zeitnah dauerhaft ermöglicht werden. Mögliche Bedenken aufseiten der deutschen Behörden sollten im engen Dialog mit den Unternehmen der Luftverkehrswirtschaft ausgeräumt werden.



Kontakt

Alexander Klay

Koordinator Luftfracht

alexander.klay@bdl.aero

+49 30 520 077-165

Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e. V. (BDL)

Haus der Luftfahrt / Friedrichstraße 79 / 10117 Berlin / www.bdl.aero

Der Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft (BDL) wurde 2010 als gemeinsame Interessenvertretung der deutschen Luftverkehrswirtschaft gegründet. Mitglieder des Verbandes sind Fluggesellschaften, Flughäfen, die Deutsche Flugsicherung und weitere Leistungsanbieter im deutschen Luftverkehr.