

2.

Internationale Organisationen und Abkommen zur Gewährleistung der Sicherheit im zivilen Luftverkehr

2.1 Die Internationale Zivilluftfahrtorganisation – ICAO (International Civil Aviation Organization)

Die Internationale Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) ist die Spezialorganisation der UNO für Luftverkehrsfragen. Ihre Gründung geht zurück auf das Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt – sog. Chicagoer Abkommen – vom 07.12.1944¹. Sitz der Organisation ist Montreal.

Zu den Zielen und Aufgaben der ICAO gehört es, die sichere und geordnete Entwicklung der internationalen Zivilluftfahrt zu fördern.

Um auf aktuelle und vielgestaltige Problemstellungen bei der Fortentwicklung des internationalen Luftverkehrs reagieren zu können, verabschiedet der Rat der ICAO Richtlinien und Empfehlungen (Standards and Recommended Practices – SARPS) zur Ausgestaltung des Chicagoer Abkommens. Diese Spezialregeln, die durch international einheitliche Anwendung zur Erhöhung der Sicherheit und Regelmäßigkeit des zivilen Luftverkehrs beitragen sollen, werden als Anhänge (Annex) zum Chicagoer Abkommen verabschiedet und treten in Kraft, wenn die Mehrheit der Vertragsstaaten durch Schweigen eine positive Stellungnahme bekundet hat; jeder Vertragsstaat hat innerhalb von 90 Tagen die Möglichkeit, die Nichtanwendung der SARPS zu erklären. Die Richtlinien und Empfehlungen der ICAO unterscheiden sich in ihrer Verbindlichkeit:

Richtlinien sind Regelungen, deren einheitliche Anwendung für die Sicherheit und Regelmäßigkeit des internationalen Luftverkehrs notwendig ist und von den Vertragsstaaten des Chicagoer Abkommens eingehalten werden. Dagegen ist die einheitliche Anwendung der Empfehlungen im Interesse der Sicherheit, Regelmäßigkeit und Effizienz der internationalen Luftfahrt wünschenswert. Die Vertragsstaaten sind lediglich gehalten, sich um deren Einhaltung zu bemühen.

¹ BGBl. II 1956 S. 41.

Bisher wurden 18 Anhänge zum Chicagoer Abkommen in Kraft gesetzt:

- Anhang 1 – Zulassung von Luftfahrtpersonal
- Anhang 2 – Luftverkehrsregeln
- Anhang 3 – Meteorologie
- Anhang 4 – Luftfahrtkarten
- Anhang 5 – Maßeinheiten für den Bord- und Bodenverkehr
- Anhang 6 – Betrieb von Luftfahrzeugen
- Anhang 7 – Staatszugehörigkeits- und Eintragungszeichen
- Anhang 8 – Lufttüchtigkeit von Luftfahrzeugen
- Anhang 9 – Verkehrserleichterungen
- Anhang 10 – Flugfernmeldewesen
- Anhang 11 – Flugsicherungsdienste
- Anhang 12 – Such- und Rettungsdienste
- Anhang 13 – Luftfahrzeug-Unfalluntersuchung
- Anhang 14 – Flughäfen
- Anhang 15 – Luftfahrtinformationsdienste
- Anhang 16 – Umweltschutz
- Anhang 17 – Sicherheit²
- Anhang 18 – Transport gefährlicher Güter

Die grundlegenden Fragen der Luftsicherheitspolitik sowie der strategischen Ausrichtung der ICAO auch im Hinblick auf künftige Bedrohungen für die Sicherheit im Luftverkehr werden seit Ende der 1980er Jahre im sog. Aviation Security (AVSEC) Panel erörtert.

Die ICAO hat außerdem ein Programm der finanziellen, technischen und materiellen Unterstützung für Staaten eingeführt, um die Luftsicherheit weltweit zu verbessern. Ein weiteres wichtiges Arbeitsgebiet ist die Weiterentwicklung von Luftsicherheits-Ausbildungsprogrammen zu Standardisierten Trainings-Paketen (STP), die weltweit angewendet werden können. Ziel dieser Initiative ist es, die Staaten mit den erforderlichen Ausbildungsinstrumenten zu versorgen, um auch auf diesem Gebiet weltweit einen hohen Standard zu erreichen. Zu diesem Zweck hat die ICAO auch regionale Ausbildungszentren eingerichtet.

Die ICAO konzentriert sich nicht nur auf die Schaffung neuer bzw. Evaluierung bestehender Richtlinien und Empfehlungen. Mit dem Universal Security Audit Programme (USAP) hat sie ein umfassendes Qualitäts-Kontrollprogramm eingeführt, mit dem sie die Einhaltung der geltenden Richtlinien und Empfehlungen überwacht.

² Siehe Kapitel 2.2.

2.2 Anhang 17 zum Chicagoer Abkommen

Der Anhang 17 „Sicherheit – Schutz der internationalen Zivilluftfahrt vor widerrechtlichen Eingriffen“ wurde am 22.03.1974 vom Rat der ICAO angenommen und trat am 27.02.1975 in Kraft. Seitdem – insbesondere nach den schweren Anschlägen gegen den Luftverkehr im Frühjahr 1985 – wurden zahlreiche Änderungen und Ergänzungen aufgenommen. Die aktuelle Fassung (9. Ausgabe – März 2011) trat am 01.07.2011 in Kraft. Nach dem 11. September 2001 wurden weitere Definitionen und zusätzliche Richtlinien und Empfehlungen über

- Anwendbarkeit des Anhang 17 für Inlandsflüge,
- internationale Zusammenarbeit beim Austausch von Gefährdungshinweisen und sensiblen Informationen,
- zuständige nationale Luftsicherheitsbehörde,
- nationales Luftsicherheits-Komitee,
- Qualitätskontrolle,
- Zugangskontrolle,
- Kontrolle von Fluggästen, Hand- und Reisegepäck (einschl. Verfahren bei Weiterflügen – sog. 1-Stop-Sicherheits-Konzept),
- Flugsicherheitsbegleiter und Schutz des Cockpits,
- Sicherheitsfragen im Zusammenhang mit Codesharing-Vereinbarungen,
- allgemeine Luftfahrt und sog. Arbeitsflüge,
- Luftfracht,
- IT-Sicherheit

aufgenommen. Einige Empfehlungen wurden zu Richtlinien aufgewertet und damit in ihrer Verbindlichkeit verschärft.

Dieser Anhang knüpft an einzelne Regelungen zu Sicherheitsfragen aus den Anhängen 2, 6, 9, 10, 11, 13, 14 und 18 an. Diese Regelungen sind als Anlagen (Attachments) dem Anhang beigelegt.

Der Anhang selbst ist wie folgt gegliedert:

Vorwort	mit Schilderung des historischen Hintergrundes, Hinweisen zur Anwendung und allgemeinen Informationen
Kapitel 1	Definitionen
Kapitel 2	Allgemeines
Kapitel 3	Organisation der Luftsicherheit
Kapitel 4	Präventive Sicherheitsmaßnahmen
Kapitel 5	Durchführung von Abwehrmaßnahmen gegen widerrechtliche Eingriffe

Um einen einheitlichen Sprachgebrauch unter den ICAO-Mitgliedstaaten sicherzustellen, werden im Kapitel 1 wichtige Begriffe definiert.³

Im Kapitel 2 werden Ziele und Aufgaben, das Verhältnis Sicherheit – Leichtigkeit des Luftverkehrs, internationale Zusammenarbeit sowie Sicherheitsausrüstung, Forschung und Entwicklung geregelt. Die Richtlinien und Empfehlungen des Anhang 17 haben das Ziel, den Betrieb der internationalen Zivilluftfahrt vor widerrechtlichen Eingriffen zu schützen. Die Sicherheit von Fluggästen, Besatzungen, Bodenpersonal und der Öffentlichkeit ist von jedem Vertragsstaat bei allen Angelegenheiten bezüglich des Schutzes der internationalen Zivilluftfahrt vor widerrechtlichen Eingriffen als vorrangiges Ziel zu verfolgen. Jeder Vertragsstaat hat eine Organisation zu schaffen, Pläne zu entwickeln und Verfahren einzuführen, die insgesamt ein einheitliches Maß an Sicherheit für die Durchführung internationaler Flüge unter normalen Betriebsbedingungen gewährleisten und die umgehend erweitert werden können, um einer verstärkten Bedrohung der Sicherheit zu begegnen.

In Bezug auf das Verhältnis Sicherheit – Leichtigkeit des Luftverkehrs wird den Vertragsstaaten empfohlen, im Rahmen des Möglichen dafür zu sorgen, dass die Sicherheitsmaßnahmen und -verfahren den Betrieb der internationalen Zivilluftfahrt so wenig wie möglich beeinträchtigen oder verzögern.

Den Vertragsstaaten wird empfohlen, die Forschung und Entwicklung neuer Sicherheitsausrüstungen zu fördern, die den Zielen der Sicherheit des internationalen Luftverkehrs besser entsprechen. Bei der Entwicklung neuer Sicherheitstechnologien soll der Faktor Mensch berücksichtigt werden. Außerdem wird jeder Vertragsstaat aufgefordert,

- Ersuchen anderer Staaten nach besonderen Sicherheitsmaßnahmen für bestimmte Flüge oder für Flüge bestimmter Luftfahrtunternehmen zu entsprechen,
- mit anderen Staaten zusammenzuarbeiten, damit die jeweiligen nationalen Programme – falls erforderlich – angepasst werden können,
- mit anderen Staaten bei der Entwicklung von Ausbildungsprogrammen zu kooperieren und Informationen hierüber auszutauschen,
- Gefährdungshinweise auszutauschen,
- beim Umgang mit vertraulichen Informationen die erforderlichen Vorkehrungen zu treffen.

³ Vgl. Anhang.

Es wird empfohlen, in bilateralen Luftverkehrsabkommen eine Klausel über Luftsicherheitsangelegenheiten aufzunehmen.

Das Kapitel 3 enthält die Richtlinien und Empfehlungen zur Organisation der Luftsicherheit im innerstaatlichen Bereich, zu Flughäfen und Luftfahrtunternehmen sowie im Bereich der Qualitätskontrolle. Die Vertragsstaaten sind aufgefordert, ein nationales Sicherheitsprogramm für die Zivilluftfahrt aufzustellen. Ziel dieses Programms ist der Schutz des internationalen Luftverkehrs vor widerrechtlichen Eingriffen, indem Vorschriften, Praktiken und Verfahren angewandt werden, die die Sicherheit, Regelmäßigkeit und Effizienz der Flüge berücksichtigen.

Für die Entwicklung, Einführung und Fortschreibung des nationalen Sicherheitsprogramms für die Zivilluftfahrt hat jeder Vertragsstaat innerhalb seiner Verwaltung eine geeignete Behörde zu berufen und sicherzustellen, dass diese mit allen mit Luftsicherheitsfragen befassten Ministerien, Dienststellen und anderen Organisationen eng zusammenarbeitet. Der ICAO ist die zuständige Behörde zu benennen. Zur besseren Koordinierung der Aktivitäten der verschiedenen Stellen, die mit Sicherheitsmaßnahmen befasst sind, soll ein nationales Luftsicherheitskomitee eingerichtet werden.

Jeder Vertragsstaat hat das Niveau der Bedrohung des Luftverkehrs innerhalb seines Hoheitsgebietes unter Berücksichtigung der internationalen Lage ständig zu überwachen und die relevanten Teile seines nationalen Sicherheitsprogramms für die Zivilluftfahrt entsprechend anzupassen.

Weiterhin werden

- die Einrichtung örtlich zuständiger Luftsicherheitsbehörden für einzelne Flughäfen, die der internationalen Zivilluftfahrt dienen,
- die Einrichtung von Flughafen-Sicherheitskommissionen zur Koordinierung und Verbesserung der Sicherheitsmaßnahmen und
- Ausbildungsprogramme für Sicherheitspersonal

gefordert.

Gegenstand des 4. Kapitels sind die präventiven Sicherheitsmaßnahmen. Diese sollen verhindern, dass Waffen, Sprengstoffe oder andere gefährliche Vorrichtungen, die für einen widerrechtlichen Eingriff genutzt werden könnten und deren Beförderung oder Mitführen an Bord nicht gestattet ist, in irgendeiner Weise an Bord eines Luftfahrzeuges verbracht werden, das für die internationale Zivilluftfahrt eingesetzt wird. Die Wirksamkeit dieser Maßnahmen ist von den Vertragsstaaten zu überwachen.

Präventive Sicherheitsmaßnahmen werden

- für Fluggäste und deren Kabinengepäck,
- für aufgegebenes Reisegepäck⁴, Fracht und andere Güter,
- im Zusammenhang mit Zugangskontrollen,
- im Zusammenhang mit der Errichtung neuer und beim Umbau bestehender Flughafeneinrichtungen

gefordert.

Bei Abwehrmaßnahmen gegen widerrechtliche Eingriffe sind die Vertragsstaaten verpflichtet, für die Sicherheit der Fluggäste und der Besatzung eines angegriffenen Luftfahrzeuges zu sorgen. Alle sachdienlichen Informationen über den Flug eines angegriffenen oder bedrohten Luftfahrzeuges sind den zuständigen Stellen der Flugsicherung mitzuteilen. Einem angegriffenen oder bedrohten Luftfahrzeug ist eine den Umständen entsprechende Unterstützung zur sicheren Durchführung des Flugbetriebs (einschließlich Navigationshilfen, Verkehrsdienste und Landeerlaubnis) zu gewähren.

Im Falle eines widerrechtlichen Eingriffs sind die Vertragsstaaten verpflichtet, gegenseitig Informationen auszutauschen und nach Abschluss der Untersuchungen der ICAO einen ausführlichen Bericht zu erstatten.

Mit dem Anhang 17 konnten und können nur weitestgehend allgemeine Vorschriften zum Schutz vor widerrechtlichen Eingriffen erarbeitet werden. Zu unterschiedlich sind die jeweiligen politischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Voraussetzungen in den ICAO-Mitgliedstaaten, aber auch deren Bewertungen von offensichtlich terroristischen Handlungen gegen den Luftverkehr. Gerade wegen dieser besonderen Umstände ist die Schaffung und Fortschreibung dieses Anhangs ein großer Erfolg in den internationalen Bemühungen um einen sicheren Luftverkehr.

Adressat der Richtlinien und Empfehlungen des Anhang 17 sind die Mitgliedstaaten der ICAO, die diesen Anhang in den nationalen Vorschriften rechtsverbindlich umzusetzen haben. Als Anleitung zu dieser Umsetzung sowie auch generell zur Verwirklichung der Ziele des Anhang 17 hat die ICAO das „Sicherheitshandbuch für den Schutz der Zivilluftfahrt vor rechtswidrigen Eingriffen“⁵ herausgegeben.

⁴ Gemäß Nr. 4.4.8 ist seit dem 01.01.2006 das gesamte Reisegepäck zu kontrollieren.

⁵ SECURITY MANUAL FOR SAFEGUARDING CIVIL AVIATION AGAINST ACTS OF UNLAWFUL INTERFERENCE – Seventh Edition –2010, ICAO Doc 8973 Restricted.

2.3 Europäische Gremien

2.3.1 Die Europäische Zivilluftfahrtkonferenz – ECAC (European Civil Aviation Conference)

Die ECAC ist eine zwischenstaatliche Organisation, die 1955 in Straßburg gegründet wurde. Aufgabe der ECAC ist es, die weitere Entwicklung eines sicheren und effizienten Luftverkehrs in Europa zu unterstützen, indem die Luftverkehrspolitik und -praxis der Mitgliedstaaten harmonisiert sowie das Verständnis über luftverkehrspolitische Angelegenheiten zwischen den Mitgliedstaaten und auch nach außen hin gefördert werden.

Dabei arbeitet die ECAC sehr eng mit der ICAO und mit den Organen der Europäischen Union⁶ sowie mit den Fachverbänden und Organisationen der Luftfahrtindustrie zusammen. Die Zusammenarbeit mit Polizei- und anderen Sicherheitsbehörden ist nicht besonders institutionalisiert. Es liegt in der Verantwortung der Mitgliedstaaten, die Delegationen und Arbeitsgruppen kompetent zusammenzustellen.

Die ECAC fasst keine Beschlüsse mit unmittelbar rechtsverbindlicher Wirkung für die Mitgliedstaaten. Sie hat keine Rechtsetzungsbefugnis. Entscheidungsgremium sind die Treffen der Directors General (DG). Dies sind die für den zivilen Luftverkehr zuständigen Abteilungsleiter der jeweiligen Verkehrsministerien. Die Resolutionen, Empfehlungen und politischen Beschlüsse der ECAC haben daher nur empfehlenden, beratenden Charakter und bedürfen – um Rechtswirksamkeit zu erlangen – der Umsetzung in den Mitgliedstaaten.

Neben der Harmonisierung der Luftverkehrspolitik in den Bereichen der Tarife und Verkehrsrechte sowie bei der Liberalisierung des Luftverkehrs leistet die ECAC auch einen entscheidenden Beitrag auf dem Gebiet der Luftsicherheit in Europa. Zahlreiche Initiativen und Beschlüsse der ECAC wurden von der ICAO aufgegriffen.

Im Jahre 1974 wurde eine spezielle Arbeitsgruppe Luftsicherheit (Security Working Group) gegründet, in der zunächst zwei Unterarbeitsgruppen operationelle bzw. technische Fragen der Luftsicherheit diskutierten. Die mit Sicherheitsfragen befassten Gremien wurden 2005 umstrukturiert. Es bestehen nunmehr vier Arbeitsgruppen, sog. Task Forces. Darin arbeiten Experten der nationalen Luftsicherheitsbehörden sowie der Flughäfen und der Luftfahrtunternehmen zusammen. Sicherheitsexperten anderer Staaten

6 Siehe Kapitel 2.3.2.

(z.B. Israel, Kanada, USA) sind als Beobachter und Ratgeber vertreten. Die Arbeitsgruppen beschäftigen sich mit

- Organisation, Durchführung und Auswertung des ECAC-Luftsicherheits-Audit-Programms (ECAC Audit Team),
- Fragen der Aus- und Fortbildung von Sicherheitspersonal (Training Task Force),
- Anleitungen für eine einheitliche Auslegung der europäischen Luftsicherheitsvorschriften (Guidance Material Task Force) und
- Anforderungen an die Kontrolltechnik (Technical Task Force), einschließlich eines gemeinsamen, einheitlichen Zertifizierungsprozesses für Kontrolltechnik (Common Evaluation Process for Security Equipment [(CEP])).

Die Task Forces berichten der neu geschaffenen Steuerungsgruppe (Security Programme Management Group), die ihre Entscheidungsvorschläge den DG's unmittelbar vortragen. Da jedoch weder in der Steuerungsgruppe noch in jeder der vier Task Forces alle ECAC-Mitgliedstaaten vertreten sind, stellt sich die Frage der Legitimation der Entscheidungsvorschläge. Um dennoch einen Austausch der Ergebnisse und Initiativen zu ermöglichen, wurde das Sicherheitsforum (Security Forum) geschaffen, in dem alle ECAC-Mitgliedstaaten vertreten sind.

Über das ECAC-Sekretariat in Paris wird ein enger Kontakt mit der Europäischen Kommission, dem EU-Luftsicherheitsausschuss (AVSEC Committee) und den mit Luftsicherheitsfragen befassten Gremien der ICAO unterhalten.

Die verschiedenen Resolutionen und Beschlüsse der ECAC zu Luftsicherheitsfragen wurden 1985 in dem „ECAC Handbuch Verkehrserleichterungen und Sicherheitsangelegenheiten – ECAC Doc 30“⁷ zusammengefasst. Dieses Handbuch dient der Sicherstellung eines einheitlichen Mindeststandards der Luftsicherheit in allen 41 ECAC-Mitgliedstaaten. Es wird regelmäßig überprüft und entsprechend der aktuellen Entwicklungen der internationalen Luftsicherheit überarbeitet.

2.3.2 Die Europäische Union

Vor dem 11. September 2001 haben sich die verschiedenen Institutionen der Europäischen Union kaum mit Fragen der Sicherheit im Luftverkehr befasst.

⁷ ECAC.CEAC Doc No. 30 (PART II): ECAC Policy Statement in the Field of Civil Aviation Security.

Es gab weder Richtlinien noch Verordnungen, die Angelegenheiten der Luftsicherheit in Europa einheitlich und verbindlich regelten. Dies lag u. a. daran, dass Zuständigkeiten für den Schutz des Luftverkehrs in den einzelnen europäischen Staaten sehr verschieden organisiert sind. Außerdem bestanden – und bestehen – sehr unterschiedliche Auffassungen und Regelungen darüber, wer die Kosten für die Luftsicherheitsmaßnahmen zu tragen hat.⁸

In der ECAC⁹ wurden die staatlichen/behördlichen Sicherheitsmaßnahmen weitestgehend abgestimmt, ohne jedoch rechtsverbindliche Regelungen zu treffen. Die europäischen Verbände der Flughäfen (ACI¹⁰ Europe) und der Luftfahrtunternehmen (AEA¹¹) arbeiteten daran als Beobachter und Berater aktiv mit. Mehr Einheitlichkeit und vor allem mehr Verbindlichkeit wurde nicht als erforderlich angesehen. In der behördlichen Zusammenarbeit der JAA¹² wurden eher flugbetriebliche Schwerpunkte gesetzt.

Dies änderte sich mit dem 11. September 2001:

Bereits am 12.09.2001 hat der Rat der EU die Verkehrsminister aufgefordert, zu prüfen, welche Maßnahmen zur Gewährleistung der Luftsicherheit getroffen wurden und um welche Maßnahmen diese ergänzt werden müssten.¹³ Angelegenheiten der Luftsicherheit werden seitdem in den für Verkehrsfragen zuständigen Gremien (Directorate-General for Mobility and Transport [DG MOVE]) behandelt und sind nicht Gegenstand der sog. 3. Säule (europäische polizeiliche Zusammenarbeit; Tätigkeitsbereich Justiz, Freiheit und Sicherheit).

Der Rat „Verkehr“ hat am 14.09.2001 zunächst die vollständige Durchführung aller im sog. Doc 30 der ECAC vorgesehenen Maßnahmen „für erforderlich erklärt“¹⁴. In der Kommission der Europäischen Gemeinschaften wurde geprüft, ob und wie die Bestimmungen des Doc 30 in das Gemeinschaftsrecht aufgenommen werden können. Dabei sollten nicht nur gemeinsame Normen bzw. Standards erlassen, sondern Möglichkeiten zur Überwachung ihrer Anwendung geschaffen werden, um den Schutz der Bürger in der Zivilluftfahrt zu gewährleisten. Dazu dient ein inzwischen umfassendes Regelungswerk, die sog. EU-Luftsicherheitsverordnungen. Die EU hat sich nahezu durchgehend für die Rechtsform „**Verordnung**“ und damit für eine

8 ABL. L 355/1 vom 30.12.2002.

9 Siehe Kapitel 2.3.1.

10 ACI – Airport Council International.

11 Association of European Airlines.

12 Joint Aviation Authorities.

13 BR-Drs. 885/01, S. 1.

14 Ebenda.

unmittelbare innerstaatliche Geltung entschieden, um langwierige Umsetzungsprozeduren auszuschließen und schnellstmöglich einen einheitlichen Luftsicherheitsraum in Europa zu schaffen. Soweit detaillierte Durchführungsbestimmungen sensible Sicherheitsmaßnahmen regeln, werden sie als EU-Verschlussachen im Sinne des Beschlusses 2001/844/EG, EGKS, Euratom der Kommission vom 29. November 2001 betrachtet und mittels eines nur an die Mitgliedstaaten gerichteten **Beschlusses** verabschiedet. Dieser wird nicht veröffentlicht.

Die Kommission wird von einem **Ausschuss** unterstützt. Bereits mit der ersten EG-Luftsicherheitsverordnung (Verordnung [EG] Nr. 2320/2002 vom 16.12.2002 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt¹⁵) wurde ein Luftsicherheits-Ausschuss eingesetzt (Aviation Security Regulatory Committee, kurz: AVSEC Committee). Dieses Gremium soll die Einführung und Fortentwicklung der Luftsicherheitsmaßnahmen sicherstellen. Im Luftsicherheits-Ausschuss sind alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union vertreten. Den Vorsitz hat die Kommission.

Angriffe auf die Sicherheit des Luftverkehrs sind immer häufiger länderübergreifend. Daher werden isolierte nationale Maßnahmen diesen Herausforderungen nicht mehr gerecht. Die Anforderungen an einen sicheren Luftverkehr, die Sicherheit der Bürger in Europa, aber auch die Sicherheit und Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Luftfahrtindustrie erfordern ein konzertiertes Vorgehen aller Länder. Der Luftsicherheits-Ausschuss koordiniert dieses Vorgehen. Die Kommission hat außerdem eine **Beratergruppe** aus Interessenvertretern der europäischen Luftverkehrswirtschaft eingesetzt (Stakeholders' Advisory Group on Aviation Security, kurz: SAGAS).

Die Europäische Union hat mit den Luftsicherheitsverordnungen und -beschlüssen inzwischen die zweite Generation einer umfassenden Regelungslandschaft geschaffen.

Die EU-Luftsicherheitsverordnungen sind unmittelbar geltendes Recht. Sie setzen die in Deutschland geltenden Vorschriften zum Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs nicht außer Kraft, sondern können vielmehr zur Auslegung von Vorschriften des Luftsicherheitsgesetzes herangezogen werden. Sie gehen im Zweifel vor.

Die EU-Luftsicherheitsverordnungen schaffen zudem keine neuen bzw. eigenständigen Befugnisse zur Verhinderung solcher Angriffe. Diese Befugnisse sind nach wie vor in den nationalen Gesetzen geregelt. Auch bei der Organisation der Zuständigkeiten im Bereich Luftsicherheit bleiben den Mitgliedstaaten Gestaltungs- und Entscheidungsräume erhalten. Mit den

15 ABl. L 355/1 vom 30.12.2002.