

Sachgebiet:

BVerwGE: ja  
Übersetzung: nein

Recht der Verkehrswirtschaft und des Verkehrsrechts  
sowie des Betriebs von Wasserstraßen

Sachgebietsergänzung:

Luftsicherheitsrecht

Rechtsquelle/n:

LuftSiG §§ 1, 2, 3 Abs. 1 bis 3, §§ 5, 8 Abs. 1

VO (EG) Nr. 300/2008 Art. 3 Abs. 9 und 10, Art. 4 Abs. 1 und 3, Art. 12, Anhang I  
Nr. 1.1.1.

DurchführungsVO (EU) 2015/1998 Anhang Nr. 1.1.1.2. und 1.5.4.

Leitsatz:

Der Betreiber eines Flughafens ist im Rahmen seiner Eigensicherungspflicht gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 LuftSiG i. V. m. Nr. 1.1.1.2. und 1.5.4. des Anhangs der DurchführungsVO (EU) 2015/1998 verpflichtet, nicht geöffnete Kontrollspuren einer Sicherheitskontrollstelle baulich oder technisch gegen eine Umgehung der Kontrolle zu sichern.

Urteil des 3. Senats vom 13. März 2025 - BVerwG 3 C 16.23

I. OVG Münster vom 6. April 2022  
Az: 20 D 7/20.AK



Bundesverwaltungsgericht

**IM NAMEN DES VOLKES**  
**URTEIL**

BVerwG 3 C 16.23  
20 D 7/20.AK

Verkündet  
am 13. März 2025

...  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache



ECLI:DE:BVerwG:2025:130325U3C16.23.0

hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
auf die mündliche Verhandlung vom 13. März 2025  
durch die Vorsitzende Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Philipp,  
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Kuhlmann,  
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Rothfuß und Dr. Sinner und  
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Hellmann

für Recht erkannt:

Die Revision der Klägerin gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 6. April 2022 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

## G r ü n d e :

### I

- 1 Die Beteiligten streiten über Vorkehrungen zur Absicherung unbesetzter Kontrollspuren der Fluggastkontrollstellen des Flughafens ...
- 2 Die Klägerin ist Betreiberin des Flughafens. Der Flughafen verfügt über vier zentrale Fluggastkontrollstellen in den Terminals A, B1, B2 und C, an denen die Sicherheitskontrollen für den Übertritt von der Land- zur Luftseite des Flughafens durchgeführt werden. Dazu sind die Kontrollstellen jeweils mit mehreren Kontrollspuren ausgestattet, an denen die Fluggäste und das von ihnen mitgeführte Handgepäck auf verbotene Gegenstände kontrolliert werden. Die Zahl der an den Kontrollstellen geöffneten Kontrollspuren richtet sich nach den abzufertigenden Flügen und dem damit verbundenen Fluggastaufkommen. Nicht geöffnete Kontrollspuren werden mit Absperrbändern, sogenannten Tensatoren, gesperrt. Die Sicherheitskontrollen liegen in der Verantwortung der Bundespolizei. Für die Durchführung der Kontrollen hat sie ein privates Sicherheitsunternehmen beauftragt. Zusätzlich schützt sie die Kontrollstellen mit bewaffneten Polizeivollzugsbeamten.
- 3 In seinem Inspektionsbericht zur Jahresinspektion 2017 beanstandete der Beklagte unter anderem, dass nicht geöffnete Kontrollspuren nur mit Tensatoren abgesperrt würden. Sie seien damit nicht ausreichend gesichert, um unbefugten Zugang nicht kontrollierter Personen zum Sicherheitsbereich zu unterbinden. Die Klägerin wurde aufgefordert, einen Maßnahmenplan vorzulegen und die Beanstandungen in Abstimmung mit dem Beklagten abzustellen.
- 4 Im Zuge der Jahresinspektion 2018 stellte der Beklagte fest, dass die Situation unverändert war. Er gab der Klägerin mit Bescheid vom 11. Juli 2018 unter anderem auf, den Mangel (Nr. 4) umgehend und in Absprache mit ihm zu beheben. Unverändert bestehe die Möglichkeit der Umgehung der Sicherheitskontrollen, weil unbesetzte Kontrollspuren nicht gesichert werden könnten. Bis zur endgültigen Behebung ordnete er als Ausgleichsmaßnahme an, während der Betriebszeiten der Fluggastkontrollstellen je einen Sicherungsposten abzustellen,

um eine Umgehung der Sicherheitskontrollen über nicht besetzte Kontrollspuren zu verhindern.

- 5 Das Oberverwaltungsgericht hat die dagegen erhobene Klage abgewiesen. Der Bescheid des Beklagten vom 11. Juli 2018 sei – soweit angefochten – rechtmäßig und verletze die Klägerin nicht in ihren Rechten. Rechtsgrundlage der angefochtenen Anordnungen sei § 3 Abs. 2 Satz 1 und 2 LuftSiG. Hinsichtlich der Möglichkeit der Umgehung der Sicherheitskontrollen solle Abhilfe geschaffen werden, was bauliche oder technische Vorkehrungen erfordere. Diese gehörten zu den Eigensicherungspflichten der Klägerin (§ 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 4 LuftSiG). Es stehe außer Streit, dass eine Umgehung der Sicherheitskontrollen mangels hinreichender Vorkehrungen möglich sei. Daraus und aus den europäischen Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt, namentlich Nr. 1.5.4. des Anhangs der DurchführungsVO (EU) 2015/1998, ergebe sich das Erfordernis baulicher oder technischer Vorkehrungen. Die Befugnis der Luftsicherheitsbehörden, Orte, an denen die Sicherheitskontrollen stattfinden, durch bewaffnete Polizeivollzugsbeamte zu schützen (§ 5 Abs. 1 Satz 3 LuftSiG), lasse die Eigensicherungspflicht unberührt. Angesichts der Bedeutung der Luftsicherheit habe eine andere Entscheidung nicht getroffen werden können. Sie sei verhältnismäßig, auch mit Blick auf die veranschlagten Kosten. Das gelte auch für die Ausgleichsmaßnahme.
- 6 Die Klägerin trägt zur Begründung ihrer Revision im Wesentlichen vor: Die Sicherung nicht besetzter Kontrollspuren an geöffneten Fluggastkontrollstellen durch bauliche oder technische Vorkehrungen gehöre nicht zu den Eigensicherungspflichten. Vielmehr falle die Sicherung in den Aufgabenbereich der Bundespolizei. § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 LuftSiG beschränke sich auf bauliche Maßnahmen und verpflichte den Flugplatzbetreiber ausschließlich dazu, im Sinne eines Grundschutzes Rahmenbedingungen zu schaffen, durch die die erforderliche bauliche und technische Sicherung, die Zuführung von Passagieren und Gepäck, die sachgerechte Durchführung der personellen Sicherungs- und Schutzmaßnahmen und die Kontrolle der Bereiche der Luftseite ermöglicht würden. Die weitere Ausgestaltung obliege den Luftsicherheitsbehörden; die sachgerechte Durchführung sei nicht von der Eigensicherungspflicht erfasst. Aus § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Halbs. 2 LuftSiG lasse sich kein gegenteiliger Schluss ziehen. Sie sei

ihrer Verpflichtung nachgekommen, indem sie generell die Land- von der Luftseite getrennt sowie den Bereich für die Sicherheitskontrollen der Bundespolizei angelegt habe. Auch § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 LuftSiG verpflichte den Flugplatzbetreiber nur, nicht allgemein zugängliche Bereiche im Sinne eines präventiven Grundschutzes gegen unberechtigten Zugang zu sichern. Der Bereich der Sicherheitskontrollen ermögliche bestimmungsgemäß einen Durchgang auf die Luftseite. Den gesamten Bereich einer Kontrollstelle mit den besetzten oder unbesetzten Kontrollspuren habe die Vorschrift nicht im Blick. Aus Nr. 1.5.4. des Anhangs der DurchführungsVO (EU) 2015/1998 lasse sich nicht der Schluss ziehen, dass ungeöffnete Kontrollstellen baulich zu sichern seien. Auch Nr. 1.1.1.2. des Anhangs bestimme nicht, in welcher Weise die Abgrenzung durch den Flugplatzbetreiber erfolgen müsse. Für die Sicherstellung, dass unberechtigte Personen die Fluggastkontrollstellen nicht durchbrechen bzw. überwinden, sei die Luftsicherheitsbehörde zuständig. Das ergebe sich aus § 5 Abs. 1 Satz 3 LuftSiG, der auf die Orte der Sicherheitskontrollen abstelle. Das mache deutlich, dass die Luftsicherheitsbehörde nicht nur für den Kontrollvorgang verantwortlich sei. Es sei kein Grund dafür ersichtlich, im Falle vorübergehend geschlossener Kontrollspuren die Verantwortung zur Sicherung auf den Flugplatzbetreiber zu übertragen. Darin liege eine unnatürliche Aufgabenspaltung. Die Ausgleichsmaßnahme sei unverhältnismäßig, da der Sicherheitsgewinn marginal sei.

- 7 Der Beklagte tritt der Revision entgegen. Den Flugplatzbetreiber treffe eine umfassende Eigensicherungspflicht. Der Zugang zur Luftseite über eine Kontrollspur müsse physisch unterbunden werden, wenn sie nicht in Betrieb sei. Das ergebe sich aus Nr. 1.1.1.2. des Anhangs der DurchführungsVO (EU) 2015/1998. Neben diesem präventiven Grundschutz stehe auf einer zweiten Stufe die personelle Sicherung und Kontrolle durch die Luftsicherheitsbehörde.
- 8 Die Beigeladene, vertreten durch die Bundespolizei, hat darauf hingewiesen, ihre Sicherungspflicht sei auf die Betriebszeiten beschränkt. Die Betreiber anderer Flughäfen hätten an ihren Fluggastkontrollstellen Wände oder Türen installiert, die nach Bedarf ganz oder teilweise geöffnet oder geschlossen werden könnten.

- 9 Die Vertreterin des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht hat sich am Verfahren beteiligt.

## II

- 10 Die zulässige Revision der Klägerin ist nicht begründet. Das angefochtene Urteil beruht nicht auf einer Verletzung von Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Das Oberverwaltungsgericht ist zu Recht davon ausgegangen, dass die Klägerin im Rahmen ihrer Eigensicherungspflicht Vorkehrungen zu treffen hat, um nicht geöffnete Kontrollspuren der Kontrollstellen baulich oder technisch gegen eine Umgehung der Kontrolle zu sichern. Die hierzu erlassenen Anordnungen des Bescheids des Beklagten vom 11. Juli 2018 sind rechtmäßig und verletzen die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).
- 11 1. Maßgeblich für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der angefochtenen Anordnungen sind die Regelungen des Luftsicherheitsgesetzes vom 11. Januar 2005 (BGBl. I S. 78) in der Fassung des Ersten Gesetzes zur Änderung des Luftsicherheitsgesetzes vom 23. Februar 2017 (BGBl. I S. 298). Nachfolgende Änderungen sind im vorliegenden Zusammenhang ohne Belang. Diese Regelungen werden ergänzt durch die Verordnung (EG) Nr. 300/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2008 über gemeinsame Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 (ABl. L 97 S. 72) in der Fassung der Verordnung (EU) Nr. 18/2010 der Kommission vom 8. Januar 2010 (ABl. L 7 S. 3) sowie durch die Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 der Kommission vom 5. November 2015 zur Festlegung detaillierter Maßnahmen für die Durchführung der gemeinsamen Grundstandards für die Luftsicherheit (ABl. L 299 S. 1), die – soweit hier von Belang – in ihrer ursprünglichen Fassung fortgilt.
- 12 2. Der Beklagte hat der Klägerin unter Berufung auf ihre Eigensicherungspflicht mit Bescheid vom 11. Juli 2018 aufgegeben, den in der Möglichkeit der Umgehung der Sicherheitskontrollen über nicht besetzte Kontrollspuren liegenden Mangel der Fluggastkontrollstellen umgehend zu beheben (Mangel Nr. 4). Das Oberverwaltungsgericht hat diese Verpflichtung im Zusammenhang mit den

weiteren Ausführungen des Bescheids dahin ausgelegt, dass die Klägerin geeignete bauliche oder technische Vorkehrungen zu treffen hat. Das ist weiter zu präzisieren. Nach dem Konzept, das der Umsetzung von Eigensicherungspflichten zugrunde liegt, ist die zur Beseitigung eines Mangels erforderliche Sicherheitsmaßnahme vom Betreiber in dem Luftsicherheitsprogramm des Flughafens (Art. 12 Abs. 1 der Verordnung <EG> Nr. 300/2008) darzustellen und – nach Zulassung durch den Beklagten – durchzuführen (§ 8 Abs. 1 Satz 2 und 5 LuftSiG). Dem entspricht die in dem Bescheid enthaltene Maßgabe, die Sicherheitsmaßnahme mit dem Beklagten abzustimmen. Mit der Absprache geht die erforderliche Zulassung durch die Luftsicherheitsbehörde einher (§ 8 Abs. 1 Satz 2 LuftSiG). In diesem Regelungskonzept spiegelt sich die Gestaltungsfreiheit, die dem Flugplatzbetreiber bei der Wahl der Mittel grundsätzlich bleibt (vgl. Czaja, Eigensicherungspflichten von Verkehrsflughäfen, 1995, S. 92, 140), ohne dass die erforderliche Bestimmtheit der Anordnung in Frage gestellt wäre.

- 13 3. Zutreffend hat das Oberverwaltungsgericht angenommen, dass Rechtsgrundlage dieser Anordnung § 3 Abs. 2 Satz 1 LuftSiG ist. Seine tatbestandlichen Voraussetzungen sind erfüllt. Auch im Übrigen ist die Anordnung nicht zu beanstanden.
- 14 a) Die luftsicherheitsrechtliche Generalklausel (§ 3 Abs. 1 LuftSiG) ermächtigt die Luftsicherheitsbehörde die notwendigen Maßnahmen zu treffen, um eine im Einzelfall bestehende Gefahr für die Sicherheit des zivilen Luftverkehrs abzuwehren, soweit nicht dieses Gesetz ihre Befugnisse besonders regelt.
- 15 Neben ihren besonderen Kontrollbefugnissen gemäß § 5 LuftSiG obliegt der Luftsicherheitsbehörde unter anderem die Zulassung des Luftsicherheitsprogramms. In diesem hat der Betreiber eines Flugplatzes die ihm als präventive Maßnahme der Gefahrenabwehr (vgl. BT-Drs. 8/3431 S. 11) auferlegten Eigensicherungspflichten zum Schutz des Flughafenbetriebs (§ 8 Abs. 1 Satz 1 LuftSiG) für diesen zu konkretisieren und entsprechend darzustellen (§ 8 Abs. 1 Satz 2 LuftSiG). Die Luftsicherheitsbehörde kann die Zulassung mit Nebenbestimmungen versehen (§ 8 Abs. 1 Satz 3 LuftSiG). Auch nachträgliche Auflagen sind zulässig (§ 8 Abs. 1 Satz 4 LuftSiG), beispielsweise um technischen Entwicklungen Rechnung zu tragen (BT-Drs. 8/3431 S. 11 f.). Dementsprechend sieht auch

Art. 12 Abs. 2 VO (EG) Nr. 300/2008 vor, dass die zuständige Behörde, der das Programm für die Flughafensicherheit vorzulegen ist, gegebenenfalls weitere Maßnahmen treffen kann, was ihrer Aufgabe gemäß § 2 Satz 2 Nr. 5 LuftSiG entspricht.

- 16 § 3 Abs. 2 Satz 1 LuftSiG ermächtigt die Luftsicherheitsbehörde, die ordnungsgemäße Durchführung oder die Wiederholung von nicht durch Verwaltungsakt getroffenen Sicherheitsmaßnahmen anzuordnen, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass Sicherheitsmaßnahmen nicht oder nicht ordnungsgemäß durchgeführt wurden. Diese mit dem Ersten Gesetz zur Änderung des Luftsicherheitsgesetzes vom 23. Februar 2017 (BGBl. I S. 298) in das Luftsicherheitsgesetz eingefügte Vorschrift steht im Zusammenhang mit der zugleich getroffenen Regelung des § 3 Abs. 3 Satz 1 LuftSiG. Letztere bestimmt, dass die Luftsicherheitsbehörde Verfügungen nach dem Luftsicherheitsgesetz mit Zwangsmitteln nach dem Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz (des Bundes) durchsetzen kann (BT-Drs. 18/9752 S. 48). Das Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz kennt jenseits der Vollstreckung von Geldforderungen für die Erzwingung von Handlungen, Duldungen oder Unterlassungen eine Vollstreckung nur auf der Grundlage eines Verwaltungsaktes. Hierauf ausgerichtet beschränkt sich der Anwendungsbereich des § 3 Abs. 2 Satz 1 LuftSiG auf Sicherheitsmaßnahmen, die nicht (bereits) durch Verwaltungsakt getroffen wurden; sie gilt "nicht für die Fälle der unterlassenen beziehungsweise nicht ordnungsgemäßen Erfüllung von Verwaltungsakten, da diese nach dem allgemeinen Verwaltungsvollstreckungsrecht durchgesetzt werden können" (BT-Drs. 18/9752 S. 48).
- 17 Als nicht durch Verwaltungsakt getroffene Sicherheitsmaßnahmen kommen solche in Betracht, die bereits durch gesetzliche Regelungen vorgegeben oder aber durch das Luftsicherheitsprogramm festgelegt sind. Der Gesetzgeber hatte beispielsweise den Fall im Blick, dass ein Luftfahrzeugunternehmen sein Luftfahrzeug nicht gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 4 LuftSiG sichert (BT-Drs. 18/9752 S. 48).
- 18 b) Der Anwendungsbereich des § 3 Abs. 2 Satz 1 LuftSiG ist eröffnet. Die Verpflichtung der Klägerin, bauliche oder technische Vorkehrungen gegen eine

Umgehung der Sicherheitskontrollen über nicht besetzte Kontrollspuren zu treffen, ergibt sich bereits aus § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 LuftSiG in Verbindung mit Nr. 1.1.1.2. und 1.5.4. des Anhangs der DurchführungsVO (EU) 2015/1998.

- 19 aa) Die Verantwortung der Klägerin für die bauliche und technische Sicherung der Fluggastkontrollstellen folgt aus § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 LuftSiG. Entscheidend für die Abgrenzung der Eigensicherungspflicht des Flugplatzbetreibers gegenüber dem Verantwortungsbereich der Luftsicherheitsbehörde ist § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Halbs. 2 LuftSiG. Er bestimmt den Verantwortungsbereich der Luftsicherheitsbehörden, indem er von der Eigensicherungspflicht – soweit hier von Bedeutung – nur die Geräte zur Überprüfung von Fluggästen und deren Handgepäck auf verbotene Gegenstände mittels technischer Verfahren ausnimmt. Jenseits dessen unterliegt die bauliche und technische Sicherung der Fluggastkontrollstellen als Teil der Flughafenanlage umfassend dem Flugplatzbetreiber. Das ergibt sich aus der Geschichte, dem Wortlaut und der Systematik des Gesetzes.
- 20 Die Eigensicherungspflicht des § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 LuftSiG geht zurück auf § 19b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 des Luftverkehrsgesetzes in der Fassung vom 18. September 1980 (BGBl. I S. 1729). Bereits der Regierungsentwurf nahm die Kontrollgeräte von der Eigensicherungspflicht aus (BT-Drs. 8/3431 S. 4, 11). Richtig ist allerdings, dass der Entwurf eine klare Abgrenzung der Verantwortungsbereiche noch nicht erkennen ließ. Die Gesetzesbegründung ist insoweit zurückhaltend, als sie von einem "gewissen präventiven Grundschutz in baulicher, technischer und personeller Hinsicht" spricht, der von den Flughafenhaltern und Luftfahrtunternehmen übernommen werden müsse (BT-Drs. 8/3431 S. 10). Die Tragweite der Ausnahme wird allerdings bereits in der Gesetzesbegründung erkennbar. Jenseits der Fluggast- und Gepäckkontrollen, die der Gesetzentwurf als das Kernstück der Sicherheitsvorkehrungen bezeichnet, bezieht sie in die Eigensicherungspflichten auch die Flächen und Räume ein, die für die Kontrolle sonstiger Gegenstände (§ 29d Abs. 3 LuftVG-E, § 29c Abs. 3 LuftVG a. F.) erforderlich sind. Diese seien zweckgerecht bereitzustellen und vorzuhalten; ausgenommen hiervon seien die genannten Geräte (BT-Drs. 8/3431 S. 11).

- 21 Der Ausschuss für Verkehr und für das Post- und Fernmeldewesen hat den Gesetzentwurf überarbeitet (Beschlussempfehlung und Bericht, BT-Drs. 8/4039). Die Ausnahme für Kontrollgeräte wurde aus ihrem bisherigen Zusammenhang gelöst und als neuer Satz nachgestellt. Sie bezieht sich damit sprachlich auf den gesamten vorausgehenden Satz zur Eigensicherungspflicht. Diese verpflichtet, die "Flughafenanlagen, Bauwerke, Räume und Einrichtungen" so zu erstellen, dass "die erforderliche bauliche und technische Sicherung und die sachgerechte Durchführung der personellen Sicherungs- und Schutzmaßnahmen [...] ermöglicht werden". Der Flugplatzbetreiber hat seine Anlagen so zu erstellen, dass die Luftsicherheitsbehörde nur ihre Kontrollgeräte hinzufügen muss, um die Fluggastkontrollstellen sachgerecht betreiben zu können. Alles was an baulicher und technischer Sicherung sonst erforderlich ist, liegt in der Verantwortung des Flugplatzbetreibers. Für eine weitergehende Begrenzung seiner Eigensicherungspflicht gibt das Gesetz keinen Anhalt. Dem entspricht die Begründung der Beschlussempfehlung. Nach ihr werden die Betreiber durch die Eigensicherungspflicht jenseits der benannten Ausnahmen in umfassender Weise verpflichtet, die Flughafenanlagen, Bauwerke, Räume und Einrichtungen entsprechend den Erfordernissen der Sicherheit zu gestalten (BT-Drs. 8/4039 S. 15).
- 22 Die Fortentwicklung des Gesetzes bestätigt diese Auslegung. Mit dem Gesetz zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben vom 11. Januar 2005 (BGBl. I S. 78) wurden die Bestimmungen zur Abwehr äußerer Gefahren für die Luftsicherheit (Security) aus dem Luftverkehrsgesetz herausgelöst und im Luftsicherheitsgesetz zusammengefasst (BT-Drs. 15/2361 S. 14). Die Eigensicherungspflichten finden sich seither in § 8 Abs. 1 Satz 1 LuftSiG. Dabei hat der Gesetzgeber die Abgrenzung der Verantwortungsbereiche nachgeschärft und bekräftigt. So hat er die Ausnahme für die Kontrolle von Post, aufgegebenem Gepäck, Fracht und Versorgungsgütern in § 19b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Halbs. 2 LuftVG a. F. – nunmehr § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Halbs. 2 LuftSiG – enger gefasst. Er hat den Begriff "Bauwerke" aus der bisherigen Ausnahme "Bauwerke, Einrichtungen und Geräte zur Überprüfung" gestrichen, um klarzustellen, dass nur die behördlichen Kontrollgeräte von der Kostentragung durch die Flugplatzbetreiber ausgenommen seien (BT-Drs. 15/2361 S. 18). Des Weiteren hat das Gesetz die Pflicht des § 19b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 LuftVG a. F., Post, aufgegebenes Gepäck, Fracht und Versorgungsgüter zur Durchführung der Kontrollmaßnahmen sicher zu transportieren und

zu lagern, in § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Halbs. 2 LuftSiG dahin klarstellend ergänzt, dass die Eigensicherungspflicht den Transport zu und zwischen einer mehrstufigen Kontrollanlage einschlieÙe, mithin auch die "Fördertechnik, Staubänder, Steuertechnik und Ähnliches" zu Lasten der Flugplatzbetreiber gehe (BT-Drs. 15/2361 S. 8, 18).

- 23 Soweit das Oberverwaltungsgericht die Verantwortung, Fluggastkontrollstellen baulich oder technisch zu sichern, darüber hinaus auch auf die Bestimmung des § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 LuftSiG stützt, vermag der Senat dem nicht zu folgen. Die dort geregelte Eigensicherungspflicht betrifft nicht die Kontrolle an den Fluggastkontrollstellen, bei der es um die Kontrolle der Fluggäste und ihres Handgepäcks auf verbotene Gegenstände geht (Sicherheitskontrolle - vgl. Art. 3 Abs. 9 VO <EG> Nr. 300/2008). Vielmehr betrifft sie die Sicherung der Luftseite gegen unberechtigten Zugang, die – wie etwa durch Kontrolle der Bordkarte – den Flugplatzbetreibern auferlegt ist (Zugangskontrolle - vgl. Art. 3 Abs. 10 VO <EG> Nr. 300/2008).
- 24 Allerdings ergibt sich aus § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 LuftSiG allein noch nicht die Verpflichtung, bauliche oder technische Vorkehrungen gegen eine Umgehung der Sicherheitskontrollen über nicht besetzte Kontrollspuren zu treffen. Was zur baulichen und technischen Sicherung sowie zur sachgerechten Durchführung der personellen Sicherungs- und Schutzmaßnahmen erforderlich ist, bedarf weiterer Konkretisierung (vgl. BT-Drs. 8/3431 S. 14). Von der Ermächtigung des § 17 Abs. 3 LuftSiG, durch Rechtsverordnung Einzelheiten unter anderem zu den baulichen und technischen Sicherungen festzulegen, hat das Bundesministerium des Innern keinen Gebrauch gemacht (zur Geschichte Czaja, Eigensicherungspflichten von Verkehrsflughäfen, 1995, S. 60 ff.). Eine Konkretisierung ergibt sich jedoch aus europäischem Recht.
- 25 bb) Aus der genannten Eigensicherungspflicht in Verbindung mit Nr. 1.1.1.2. und 1.5.4. des Anhangs der DurchführungsVO (EU) 2015/1998 folgt die Verpflichtung, bauliche oder technische Vorkehrungen dagegen zu treffen, dass die Sicherheitskontrollen über nicht besetzte Kontrollspuren umgangen werden.

- 26 Mit der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 hat der Gesetzgeber gemeinsame Vorschriften für den Schutz der Zivilluftfahrt vor unrechtmäßigen Eingriffen erlassen, die die Sicherheit der Zivilluftfahrt gefährden. Sie zielen auf die Festlegung gemeinsamer Vorschriften und Grundstandards sowie die Verbesserung des Sicherheitsniveaus (Erwägungsgründe 1 und 4). Als Grundstandard werden Anforderungen an die Flughafenplanung (Planung, Bau, Umbau - Art. 4 Abs. 1 und Anhang I Nr. 1.1.1.) festgelegt. Sie werden von der gemäß Art. 4 Abs. 3 VO (EG) Nr. 300/2008 erlassenen Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 und deren Anhang detailliert.
- 27 Nr. 1.1.1.2. des Anhangs der Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 gebietet generell, Land- und Luftseite eines Flughafens physisch abzugrenzen. Die Abgrenzung muss für die Allgemeinheit deutlich sichtbar sein und unbefugten Zugang unterbinden. Ergänzend sieht Nr. 1.5.1. Buchst. a des Anhangs der Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 vor, dass die Abgrenzungen durch Streifengänge überwacht werden. Der Sicherheit liegt damit ein zweistufiges Konzept zugrunde, das komplementär zu einer physischen Abgrenzung eine ergänzende personelle Überwachung vorsieht.
- 28 Über die Fluggastkontrollstellen erfolgt bestimmungsgemäß der Zugang von der Land- zur Luftseite. Eine physische Absicherung kommt insoweit nicht in Betracht, als über sie Zugang gewährt wird. Hier fordert Nr. 1.5.4. des Anhangs der Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 besondere Vorkehrungen, um Personen vom Durchbrechen von Sicherheitskontrollpunkten "ab[zu]schrecken" und im Falle eines Durchbruchs zu gewährleisten, dass dieser abgestellt wird und seine Folgen beseitigt werden. Entgegen der Auffassung des Oberverwaltungsgerichts lässt sich aus dieser Bestimmung nicht ohne Weiteres ableiten, die Klägerin sei zu einer baulichen oder technischen Absicherung nicht geöffneter Kontrollspuren verpflichtet. Die Vorschrift zielt gerade auf eine Kompensation fehlender physischer Absicherung durch "Abschreckung" insbesondere durch bewaffnete Polizeivollzugsbeamte, die auf der Grundlage von § 5 Abs. 1 Satz 3 LuftSiG an den Fluggastkontrollstellen zum Einsatz kommen. Nr. 1.5.4. steht aber im Zusammenhang mit dem Grundprinzip physischer Absicherung gemäß Nr. 1.1.1.2. des Anhangs der Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998. Aus ihm folgt das Gebot, unbesetzte Kontrollstellen baulich oder technisch abzusichern, soweit diese für

den Zugang nicht benötigt werden. Dem entspricht die Verpflichtung, die Flughafenanlagen so zu gestalten, dass sie eine sachgerechte Durchführung der personellen Sicherungs- und Schutzmaßnahmen ermöglichen (§ 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Halbs. 1 LuftSiG). Jenseits dieser ausdrücklichen Vorgabe müssen Eigensicherungsmaßnahmen stets zweckmäßig ausgeführt und damit sachgerecht sein. Das bringt die Gesetzesbegründung sowohl für die Durchführung der Kontrollen als auch in anderem Zusammenhang zum Ausdruck (BT-Drs. 8/3431 S. 11). Die Betrachtung lässt sich deshalb nicht darauf verengen, dass der einzelne Kontrollvorgang sachgerecht durchgeführt werden kann. Vielmehr gilt das Gebot für die Kontrollaufgabe und damit die Kontrolleinrichtung insgesamt. Sie erfasst folglich auch deren bauliche und technische Gestaltung.

- 29 Die zentralen Fluggastkontrollstellen des Flughafens mit jeweils mehreren Kontrollspuren haben den Vorteil, temporär eine große Kapazität zur Verfügung zu stellen. In Phasen geringer Auslastung geht damit einher, dass Kontrollspuren nicht benötigt werden. Das Öffnen und Schließen von Kontrollspuren dient einer effizienten Abwicklung des Luftverkehrs. Aus dem Grundprinzip physischer Absicherung und dem Gebot einer sachgerechten Gestaltung der Fluggastkontrollstellen folgt im Interesse einer möglichst effektiven Sicherung aber zugleich die Verpflichtung des Flughafenbetreibers, bauliche oder technische Vorkehrungen zu treffen, die eine Umgehung der Sicherheitskontrollen über nicht geöffnete Kontrollspuren unterbinden.
- 30 c) Diesem Ergebnis stehen die Aufgaben der Luftsicherheitsbehörden nicht entgegen. Sie haben Angriffe auf die Sicherheit des Luftverkehrs abzuwehren (§ 2 LuftSiG) und sind insbesondere befugt, Orte, an denen Sicherheitskontrollen stattfinden, durch bewaffnete Polizeivollzugsbeamte zu schützen (§ 5 Abs. 1 Satz 3 LuftSiG). Nach dem zweistufigen Konzept einer physischen Abgrenzung von Land- und Luftseite und einer ergänzenden personellen Überwachung lässt dies die beschriebene Eigensicherungspflicht der Klägerin unberührt. Soweit sie der Auffassung ist, es komme zu einer unnatürlichen Aufgabenspaltung, vermag der Senat dem nicht zu folgen.
- 31 d) Auch die nach § 3 Abs. 2 Satz 1 LuftSiG weiter erforderlichen, tatsächlichen Anhaltspunkte dafür, dass die in Rede stehende Sicherheitsmaßnahme nicht

oder nicht ordnungsgemäß durchgeführt wurde, sind gegeben. Die Klägerin hat den bereits im Inspektionsbericht 2017 beanstandeten Mangel nicht behoben.

- 32 Das Oberverwaltungsgericht hat dazu festgestellt, es stehe außer Streit, dass eine Umgehung der Sicherheitskontrollen mangels hinreichender baulicher oder technischer Sicherung nicht besetzter Kontrollspuren möglich sei. Darüber hinaus ist nicht zweifelhaft, dass die Absperrbänder (Tensatoren) – soweit sich ihnen überhaupt eine physische Bedeutung beimessen lässt – nicht geeignet sind, den Zugang im Sinne von Nr. 1.1.1.2. des Anhangs der DurchführungsVO (EU) 2015/1998 zu "unterbinden". Mögliche Nuancen anderer gleichermaßen verbindlicher Sprachfassungen (fr: "interdit", en: "denies" u. a.) erlauben keinen anderen Schluss. Im Übrigen ist nicht zu übersehen, dass nach dem insoweit unbestrittenen Vorbringen der Beigeladenen unbesetzte Kontrollspuren anderer Flughäfen durch flexible Wände oder Türen gesichert werden, was für die Konkretisierung der Eigensicherungspflicht von Bedeutung sein kann (vgl. Giemulla, in: Giemulla/van Schyndel, Luftsicherheitsgesetz, § 8 Rn. 19, Stand Juni 2018).
- 33 e) Auch im Übrigen ist die Anordnung frei von Rechtsfehlern. Das Oberverwaltungsgericht ist mit Blick auf das gemäß § 3 Abs. 2 Satz 1 LuftSiG bestehende Ermessen davon ausgegangen, dass eine andere Entscheidung nicht in Betracht gekommen sei. Das ist nicht zu beanstanden. Ist wie hier eine gesetzlich vorgesehene Sicherheitsmaßnahme nicht durchgeführt, so verbleibt der Luftsicherheitsbehörde im Interesse der Luftsicherheit (§ 1 LuftSiG) jedenfalls grundsätzlich kein Entschließungsermessen. Hinsichtlich der Mittel folgt die Anordnung den Vorgaben des § 8 Abs. 1 Satz 2 LuftSiG mit den danach verbleibenden Gestaltungsspielräumen der Eigensicherung. Zur Verhältnismäßigkeit, namentlich der Erforderlichkeit, hat das Oberverwaltungsgericht darauf verwiesen, dass eine personelle Sicherung wegen der Möglichkeit menschlichen Versagens nicht gleichermaßen geeignet sei. Abgesehen davon, dass sich ein Vorrang bereits aus dem gesetzlichen Grundprinzip einer physischen Absicherung ergibt, ist dies nicht zu beanstanden. Ebenso wenig ist zu beanstanden, dass das Oberverwaltungsgericht die veranschlagten Kosten als zumutbar betrachtet hat.

- 34 4. Auch die ergänzende Anordnung, bis zur endgültigen Behebung des Mangels während der Betriebszeiten der Fluggastkontrollstellen je einen Sicherungsposten abzustellen, ist rechtmäßig. Sie findet als Ausgleichsmaßnahme für die (noch) nicht durchgeführte Sicherheitsmaßnahme der baulichen oder technischen Absicherung nicht besetzter Kontrollspuren ihre Rechtsgrundlage in § 3 Abs. 2 Satz 2 LuftSiG. Sie ist auch nicht etwa deshalb unverhältnismäßig, weil sie sich darin erschöpfe, Präsenz zu zeigen mit der Möglichkeit, Polizeivollzugsbeamte über einen Durchbruch zu informieren. Sind Kontrollspuren nicht geöffnet und damit personell auch nicht besetzt, so wird ein Durchbruchversuch von dem Personal der verbleibenden geöffneten Kontrollspuren möglicherweise nicht wahrgenommen. Ein von der Klägerin für die Überwachung abzustellender Sicherungsposten ist in einer solchen Situation ein erheblicher Sicherheitszuwachs.
- 35 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen sind nicht erstattungsfähig (§ 162 Abs. 3 VwGO). Sie hat keinen Sachantrag gestellt und sich damit keinem Kostenrisiko ausgesetzt. Daher entspricht es der Billigkeit, dass sie ihre Kosten selbst trägt.

Dr. Philipp

Dr. Kuhlmann

Rothfuß

Dr. Sinner

Hellmann