



Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr
Postfach 22 12 53 • 80502 München

Präsidentin
des Bayer. Landtags
Frau Barbara Stamm, MdL
Maximilianeum
81627 München

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom
PI/G-4254-2/3201 B, 06.08.2018

Unser Zeichen
57-3782.1-12-40-20

München
04.09.2018

**Schriftliche Anfrage des Herrn Abgeordneten Florian von Brunn vom
02.08.2018 betreffend Sicherheitspanne am Münchner Flughafen: Welche
Konsequenzen zieht die Staatsregierung und wer entschädigt die betroffe-
nen Verbraucherinnen und Verbraucher?**

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,

die Schriftliche Anfrage beantworte ich in Abstimmung mit dem Staatsministerium
der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat sowie auf Grundlage von Infor-
mationen der Flughafen München GmbH wie folgt:

1a) Wie kam es im Detail zu dieser Situation?

Am Samstag, 28. Juli 2018, 5:45 Uhr, gelangte eine Passagierin unkontrolliert in
den nichtöffentlichen Bereich des Terminals 2 am Flughafen München.

Die betroffene Passagierin wurde um 5:27 Uhr erstmals bei der Sicherheitskontrol-
le vorstellig. Hierbei wurde jedoch eine Tasche mit Flüssigkeiten in deren Hand-
gepäck festgestellt, deren Mitnahme nicht zulässig ist. Die Passagierin verließ die
Kontrollstelle, um das beanstandete Gepäckstück als Reisegepäck aufzugeben.

Um 5:45 Uhr betrat die Passagierin erneut die Kontrollschleuse. Sie durchschritt unaufgefordert, zügig und unkontrolliert den in der Kontrollschleuse befindlichen Sicherheitsscanner. Die an der Position der Personenkontrolle eingeteilten Luftsicherheitsassistenten (je eine weibliche und männliche Kontrollkraft) bemerkten den Durchgang der Passagierin nicht. Eine weitere Kontrollkraft, die für die Nachkontrolle des Handgepäcks eingesetzt war, bemerkte jedoch den Durchgang der Passagierin. Anstatt, wie in der Dienstanweisung für Luftsicherheitsassistenten vorgeschrieben, unverzüglich den Alarmtaster für einen sog. „Durchbruch“ zu betätigen und die Passagierin unter Zuruf „Durchbruch“ zu verfolgen, nahm diese Kontrollkraft nur Kontakt zu ihrem Kollegen an der Personenkontrolle auf. Dieser rief daraufhin fälschlicher Weise eine andere Passagierin zurück. Auch nachdem die Kontrollkräfte von weiteren Passagieren auf die sich noch in Sichtweite befindliche unkontrollierte Passagierin aufmerksam gemacht wurden, löste keine der Kontrollkräfte den Durchbruchsalarm aus oder versuchte, die unkontrollierte Passagierin noch zu erreichen.

Um ca. 5:50 Uhr – zu diesem Zeitpunkt hatte sich die unkontrollierte Passagierin von der zentralen Kontrollstelle bereits entfernt und war außer Sichtweite – informierten die Kontrollkräfte ihren Vorgesetzten von der Sicherheitsgesellschaft am Flughafen München mbH (SGM) darüber, dass eine Passagierin möglicherweise unkontrolliert die Kontrollschleuse passiert habe.

In der Zeit von 5:55 bis 6:00 Uhr wurde diese Information zusammen mit einer Personenbeschreibung der Passagierin von der SGM telefonisch an das Luftamt Südbayern weitergegeben.

Zwischen 6:00 und 6:15 Uhr erfolgte die Sichtung und Auswertung des Videomaterials durch einen Mitarbeiter des Luftamtes Südbayern. Dabei bestätigte sich der von der SGM mitgeteilte Verdacht. Aus einer bislang lediglich abstrakten Gefährdung wurde damit eine konkrete Gefahr einer sog. Passagiervermischung. Das Verwaltungsabkommen vom 22. Juli 1992 zwischen dem Bund und dem Freistaat Bayern sieht für diesen Fall eine Übernahme der Zuständigkeit durch die Bundespolizei vor. Um 6:15 Uhr verständigte das Luftamt Südbayern daher die Bundespolizei und meldete einen „Durchbruch“ an der Kontrollschleuse 8 der zentralen Fluggastkontrollstelle im Terminal 2.

Mit der Feststellung dieser Situation übernahm die Bundespolizei die Einsatzleitung und veranlasste die weiteren Maßnahmen. Zwischen 6.20 Uhr und 6:40 Uhr sichtete ein Vertreter der Bundespolizei am Ereignis-/Tatort, also an der Kontrollstelle, das Videomaterial. Dieses Verfahren war als Konsequenz aus dem sog. „Laptopvorfall“ vom 20. Januar 2010 mit der Bundespolizei vereinbart worden.

Um 6:47 Uhr verfügte die Bundespolizei einen Abfertigungsstopp. Zwischen 6:53 Uhr und 7:07 Uhr erfolgte die Schließung sämtlicher Passagierkontrollstellen des Terminals 2 und des Satelliten-Terminals. Ab ca. 8:30 Uhr räumte die Bundespolizei Terminal 2, ab ca. 8.45 Uhr wurden im Terminal Satellit alle dort in den Ebenen 4 und 5 befindlichen Passagiere auf die Ebene 6 geleitet. In der Folgezeit wurden Terminal 2 und Terminal Satellit durch die Bundespolizei durchsucht und ebenen- und gebäudeweise ab 10:46 Uhr (T2 Ebene 4) bis 11:23 Uhr (Terminal Satellit) nach erneuter Sicherheitskontrolle wieder für den Passagierverkehr freigegeben.

1b) Wieso eskalierte die Situation?

Das Terminal 2 ist auf eine jährliche Passagierkapazität von 25 Millionen Fluggästen, das Terminal Satellit auf eine Kapazität von weiteren 11 Millionen Passagieren ausgelegt. Erforderliche Räumungen und Durchsuchungen derart großvolumiger Baukörper sind stets zeitintensiv und mit Beeinträchtigungen für eine große Anzahl von Fluggästen verbunden.

Es steht außer Frage, dass es in Folge der Sperrung und Räumung des Sicherheitsbereiches des Terminals 2 und des Satellitengebäudes zu erheblichen Unregelmäßigkeiten in der Passagierabfertigung und zu Beeinträchtigungen der Fluggäste gekommen ist.

Zu keiner Zeit ist es aber zu einer Eskalation der Situation am Flughafen München gekommen. Die Räumung des Sicherheitsbereichs des Terminals 2 und der Ebenen 4 und 5 des Satelliten hat in der vorgeschriebenen geordneten Weise stattgefunden. Ebenso geordnet verliefen die Folgemaßnahmen zur Wiederaufnahme des Flugbetriebs. Die zeitweise Überfüllung der öffentlichen Bereiche des Terminals 2 resultierte aus der Räumung der gesamten Sicherheitsbereiche im Terminal 2 und dem am ersten Tag der bayerischen Sommerferien sehr hohen Verkehrsaufkommen.

1c) Wie beurteilt die Staatsregierung die Information und den Umgang mit den Betroffenen in der Situation?

Mit Beginn der polizeilichen Maßnahme wurden im Terminal 2 und im Satelliten luft- und landseitig in Abstimmung mit der Bundespolizei Ansagen in einem Fünf-Minuten-Takt auf Deutsch und Englisch veranlasst. Ebenso wurden die Flugdatenanzeigetafeln mit einer entsprechenden Information bespielt. Nach Aufhebung der Sperrung waren die Durchsagen primär von Inhalten der Deutschen Lufthansa AG zum weiteren Abfertigungs- und Flugablauf geprägt. Die Ansagen in den Terminals wurden in der Folge situationsbedingt immer wieder aktualisiert und in einem Takt zwischen fünf und 15 Minuten gegeben. Zudem stand den Passagieren der Terminal- und Informationsdienst für persönliche Auskünfte zur Verfügung. Mehrere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Flughafen München GmbH (FMG) haben parallel Anfragen über die Social-Media-Kanäle beantwortet. Hinsichtlich des Inhalts der Information ist die FMG dabei auf die Zulieferung der jeweiligen Informationsträger (Sicherheitsbehörden, Fluggesellschaften) angewiesen. Nur insoweit kann die FMG diese Informationen über ihre Kanäle auch an die Passagiere weitergeben.

Für die Versorgung der Fluggäste wurden bereits ab dem Morgen des 28. Juli 2018 terminalnah Zelte aufgestellt. Es wurden über das Wochenende hinweg kostenlose Getränke und Snacks sowie Essensgutscheine verteilt. Zu jeder Zeit stand eine Vielzahl von Rettungskräften für die medizinische Betreuung der Fluggäste zur Verfügung. Zur Verbesserung der aufgrund der hohen sommerlichen Temperaturen schwierigen klimatischen Verhältnisse im Terminal wurden mobile Lüftungsanlagen installiert. Für die Passagiere, die für die Nacht nicht in Hotels untergebracht werden konnten, wurden Feldbetten und Decken zur Verfügung gestellt. Der Restaurantbetrieb sowie ein Apothekennotdienst wurden während der Nacht gewährleistet. Trotz aller Anstrengungen der FMG und des Einsatzes von mehreren hundert Mitarbeitern/-innen des Konzerns, die ihre Dienstzeiten verlängerten oder kurzfristig in ihrer Freizeit an den Flughafen kamen, konnten aufgrund des Umfangs der Sperrung dennoch negative Auswirkungen auf die Passagiere nicht vermieden werden.

2a) Welche Konsequenzen zieht die Staatsregierung aus den o.g. Vorkommnissen am Münchner Flughafen?

Die Fragen 2a) und 5) werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam unter 5) beantwortet.

2b) Wie sieht die Staatsregierung in Zukunft die Aufgabenteilung zwischen der Sicherheitsgesellschaft SGM und der Bundespolizei am Münchner Flughafen?

Die grundlegende Aufgabenteilung bleibt auch nach den nachfolgend unter 5) geschilderten Überlegungen zur Erhöhung der Reaktionsgeschwindigkeit unverändert.

Die Bundespolizei ist gemäß Verwaltungsabkommen vom 22. Juli 1992 für den bewaffneten Schutz der Kontrollstellen und die Abwehr konkreter Gefahren, wozu auch Einsätze bei Vermischungslagen zählen, zuständig. Die Fluggastkontrollen nach § 5 Luftsicherheitsgesetz sind hingegen Aufgabe der zuständigen Luftsicherheitsbehörde. Hierfür wurde das Personal der SGM durch die Regierung von Oberbayern Luftamt Südbayern hoheitlich beliehen. Eine Änderung des Verwaltungsabkommens ist nicht beabsichtigt.

2c) Wie steht die Staatsregierung nach diesen Ereignissen zu den Vorschlägen des Bundesinnenministers, weniger Bundespolizei an den Flughäfen bei Sicherheitskontrollen einzusetzen und diese verstärkt Dritten zu übertragen?

Der Vorschlag bezieht sich nicht auf den bewaffneten Schutz der Kontrollstellen und die Abwehr konkreter Gefahren, sondern auf die Tätigkeit als Luftsicherheitsbehörde nach § 5 Luftsicherheitsgesetz, welche in anderen Bundesländern teilweise von der Bundespolizei wahrgenommen wird. Es wird diskutiert, die Organisation der Passagierkontrollen auf die Flughafenbetreiber zu übertragen. Die Aufsicht der Bundespolizei über die privaten Sicherheitsdienstleister soll dabei erhalten bleiben. Diese Überlegungen sind auf das in Bayern praktizierte System der Aufgabenerledigung durch staatliche Sicherheitsgesellschaften unter der Aufsicht bayerischer Luftsicherheitsbehörden nur bedingt anwendbar.

3a) Wie beurteilt die Staatsregierung die Frage der Entschädigung für die Betroffenen?

3b) Wird der Freistaat Bayern den Betroffenen Entschädigung anbieten, falls sich herausstellt, dass die SGM als Gesellschaft des Freistaats die hauptsächliche oder alleinige Verantwortung an den Vorkommnissen trägt?

3c) Welche Maßnahmen hat die Staatsregierung bisher ergriffen, um den Betroffenen zu helfen?

Die Fragen 3a) bis 3c) werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Gegen die FMG bestehen nach Auffassung der Staatsregierung keine Entschädigungsansprüche der Passagiere, da sie weder der Vertragspartner des Passagiers (Beförderungsvertrag nur zwischen Passagier und Airline) noch für die Sicherheitskontrolle der Passagiere verantwortlich ist und auch die Sperrung und Räumung des Sicherheitsbereichs des Terminals 2 nicht veranlasst hat.

Gleichwohl bietet die FMG den betroffenen Passagieren, deren Flüge am 28. oder 29. Juli 2018 aufgrund der Sperrung des Terminals 2 ausfielen oder mindestens eine Stunde verspätet waren, als freiwillige Geste einen Gutschein über 50 Euro an. Der Gutschein ist drei Jahre gültig und kann in zahlreichen Läden und Restaurants am Airport eingelöst werden.

Davon unberührt bleiben Entschädigungsansprüche gegen die Bundesrepublik Deutschland oder den Freistaat Bayern unter Amtshaftungsgesichtspunkten. Die Frage, ob im Rahmen der Amtshaftung ein Schadensersatzanspruch gegen den Freistaat Bayern besteht, wird derzeit geprüft.

4a) Wie beurteilt die Staatsregierung die Arbeitsbedingungen bei der SGM und an den Sicherheitsschleusen am Münchner Flughafen?

Der Staatsregierung liegen keine Erkenntnisse über Defizite bei den Arbeitsbedingungen der SGM und an den Sicherheitskontrollstellen vor.

Die SGM ist zur Erfüllung der ihr übertragenen luftsicherheitsrechtlichen Aufgabe personell und organisatorisch gut aufgestellt: Die ausgewiesene Stellenzahl der bei der SGM beschäftigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entspricht einer stets aktualisierten bedarfsgerechten Planung, in die die Höhe des Fluggast- und Gepäckaufkommens und jede sich aus luftsicherheitsrechtlichen Vorgaben resultierende, personalbindende Veränderung einfließen. Zum Zeitpunkt des Vorfalls vom 28. Juli 2018 waren alle ausgewiesenen Stellen bei der SGM besetzt. Die Personalsituation erlaubt es, den im Kontrolldienst eingesetzten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern stets die erforderlichen Ruhepausen zu gewähren. Die Vorgesetzten der SGM sind angewiesen, diese Ruhepausen umzusetzen. Zusätzliche sog. Personalverstärkungsdienste an einzelnen Tagen wurden im bisherigen Jahresverlauf bis einschließlich 28. Juli 2018 insgesamt nur 254 mal geleistet, damit hat umgerechnet nicht einmal jede/r fünfte im Kontrolldienst tätige Mitarbeiter/-in im Jahr 2018 einen zusätzlichen Personalverstärkungsdienst geleistet. Ungeachtet der guten Personalsituation sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der SGM unter dem Gesichtspunkt einer Vorrangigkeit der Luftsicherheit vor sonstigen Belangen nach den ausdrücklichen Vorgaben der Dienstanweisung der Regierung von Oberbayern/Luftamt Südbayern angehalten, gründlich zu kontrollieren und sich bei Kontrollmaßnahmen nicht zur Eile drängen zu lassen. Eine gute, nicht von hohem zeitlichem Leistungsdruck geprägte Arbeitssituation bei der SGM spiegelt sich nicht zuletzt in einer niedrigen Fluktuationsrate mit nur rund 4 Prozent im Jahr 2018 wider.

Ein Zusammenhang zwischen den Arbeitsbedingungen und dem Vorfall ist nicht zu erkennen.

4b) Welche Beschwerden und Hinweise bzgl. Problemen mit den Arbeitsbedingungen und Abläufen gab es in den letzten drei Jahren, von denen die Staatsregierung Kenntnis erlangt hat?

Die Staatsregierung hat Kenntnis von Beschwerden von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der SGM über gesundheitliche Beeinträchtigungen, die in Zusammenhang mit der im September 2015 erfolgten Einführung und mit dem Betrieb neuer Sprengstoffdetektionsgeräte (ETD-Geräte) vorgebracht wurden. Inzwischen gibt es zu den ETD-Geräten, nach Kenntnis der Staatsregierung, nur noch vereinzelt

Beschwerden über betriebsbedingte Geruchsbildungen. Diese sind, wie Messungen an den Geräten gezeigt haben, gesundheitlich unbedenklich.

Die Staatsregierung hat darüber hinaus Kenntnis von Beschwerden über klimatische Bedingungen an den Kontrollstellen. Diese sind in den letzten beiden Jahren auf Grund der eingeleiteten Verbesserungsmaßnahmen zurückgegangen. Im Bereich der zentralen Fluggastkontrollstelle in Terminal 2 wurden und werden die raumluftechnischen Anlagen vorschriftsgemäß mindestens einmal jährlich gewartet und entsprechend gereinigt. Bei den Umluftkühlern erfolgte im November 2016 bei einem von 20 Geräten nach Feststellung eines grenzwertigen Zustandes eine Desinfektion. Seit November 2016 erfolgt hier bei allen Geräten der Filtertausch alle zwei Monate.

In regelmäßigen Abständen erfolgen Temperatur- und Feuchtigkeitsmessungen, deren Ergebnisse im Normalbereich liegen. Zudem erfolgt permanent ein CO₂-Monitoring (über das die Raumlüftungsanlage gesteuert wird), dessen Ergebnisse gemeinsam mit der SGM ausgewertet und Optimierungsmöglichkeiten identifiziert werden, auch wenn es im Hinblick auf die Arbeitsstättenrichtlinie bisher keine Notwendigkeit dafür gab. Bis Ende August 2018 erfolgten deshalb einzelne Umbaumaßnahmen im Bereich der Sicherheitskontrollstellen.

4c) Was hat die Staatsregierung in diesen Fällen unternommen?

Unter Moderation und Leitung des Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr (vormals: Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr) wurde die Problematik um den Einsatz der ETD-Geräte in mehreren ab Mai 2016 geführten Spitzengesprächen gemeinsam mit der Regierung von Oberbayern/Luftamt Südbayern, der Geschäftsführung der SGM, dem Betriebsrat der SGM und der Gewerkschaft ver.di erörtert. Es wurden von den Teilnehmern dieser Gesprächsrunden verschiedene Maßnahmen einvernehmlich beschlossen, die inzwischen umgesetzt sind:

- Erneute Messungen an den ETD-Geräten, die die gesundheitliche Unbedenklichkeit ergeben haben,
- Änderung der Aufstellungsorte der ETD-Geräte, soweit möglich, und
- Beschaffung von 20 Sicherheitsscannern, die die ETD-Kontrollen bei der Passagierkontrolle entbehrlich machen.

Soweit es die klimatischen Bedingungen an den Kontrollstellen betrifft, hat die Staatsregierung in enger Abstimmung mit der SGM auf den Flughafenbetreiber FMG dahingehend eingewirkt, dass im Terminal 1 an den Kontrollstellen A bis D effektivere Drallauslässe installiert und im Terminal 2, an der zentralen Fluggastkontrollstelle, die Lüftungs- und Klimaanlage für alle Doppelschleusen, wie oben ausgeführt, umgerüstet wurden.

5) Was unternimmt die Staatsregierung, um solche Situationen in Zukunft zu vermeiden?

Bei dem den Vorfall auslösenden Ereignis handelt es sich um ein individuelles Versäumnis einzelner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der SGM. Im Hinblick darauf hat die Staatsregierung als erste vorläufige Sofortmaßnahmen Folgendes veranlasst:

- Nochmalige Belehrung des gesamten SGM-Personals zur Anweisungslage „Verlassen der Arbeitsposition“
- Nochmalige Belehrung des gesamten SGM-Personals zur Anweisungslage „Durchbruch“
- Erhöhung der Luftamtspräsenz vor Ort an den Kontrollstellen und der dortigen Fachaufsicht
- Zahlenmäßige Verstärkung der auch bereits in der Vergangenheit durchgeführten Testläufe mit dem Szenario „Durchbruch“
- Prüfung der Möglichkeit, an den Sicherheitsscannern eine Lichtschranke anzubauen, die bei fehlender Freigabe des Durchgangs durch das Kontrollpersonal ein akustisches Alarmsignal auslöst
- Prüfung der Möglichkeit den Zwischenraum zwischen Sicherheitsscannern und daneben stehenden Gepäckprüfanlagen durch bauliche Maßnahmen zu schließen (im vorliegenden Fall nicht schadensursächlich)
- Erhöhung der Personalstärke der SGM-Luftsicherheitsassistenten um eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter pro Doppel-Kontrollschleuse zur Beobachtung des Schleusenbereichs, insbesondere des Sicherheitsscanners bis auf Weiteres (mittel-/langfristig Umsetzung möglicher baulicher oder technischer Maßnahmen).

Da das Risiko und die Folgen einzelner menschlicher Fehlleistungen nie völlig ausgeschlossen werden können, werden darüber hinaus weitergehende strukturelle Maßnahmen zur Erhöhung der Reaktionsgeschwindigkeit aller beteiligten Stellen geprüft. Ein weiteres Ziel ist die Reduzierung der nachteiligen Auswirkungen menschlicher Fehler. Zu diesem Zweck werden Verfahrensänderungen zur Sicherstellung eines rechtzeitigen Abfertigungsstopps und einer schnelleren Identifizierung der maßgeblichen Verursacher eines Sicherheitsvorfalls untersucht.

Unmittelbar nach dem Vorfall wurde auch durch die FMG eine systematische Einsatznachbereitung angestoßen. In mehreren Besprechungen zwischen den Prozessbeteiligten wurden erste Maßnahmen definiert, die kurz-, mittel- und langfristig zur Vermeidung sowie zur einfacheren und schnelleren Abarbeitung ähnlicher Vorfälle beitragen.

Auch Maßnahmen zur besseren Information und Versorgung der Reisenden wurden bereits definiert. So soll insbesondere die Passagierinformation in Abstimmung aller Beteiligten und die Zusammenarbeit zwischen Flughafen-Terminaldienst und Airlines optimiert werden. Die Erkenntnisse aus der noch laufenden Einsatznachbereitung werden zur Weiterentwicklung des Krisenmanagements der FMG als Optimierungsmaßnahmen in die etablierten Prozesse einfließen.

Die Bayerische Staatsregierung begleitet die Aufarbeitung der Vorkommnisse in ihrer Funktion als Gesellschafterin der FMG und der SGM sowie ihrer luftverkehrlichen und luftsicherheitsrechtlichen Zuständigkeit.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Josef Zellmeier
Staatssekretär