

## Airport Fast Lanes als strafbare Korruption?

von Dr. Sebastian Wollschläger und  
Prof. Dr. Mark A. Zöller\*

### Abstract

Derzeit wird lebhaft über die Frage diskutiert, ob die Einrichtung und Nutzung von sog. Fast Lanes an deutschen Verkehrsflughäfen als strafbare „Beschleunigungskorruption“ nach den §§ 331 ff. StGB strafbar ist. Im vorliegenden Beitrag wird herausgearbeitet, dass sich das Warteschlangenmanagement („Lining“) vor den eigentlichen Sicherheitskontrollen nicht als hoheitliche Aufgabe darstellt und die Wahrnehmung dieser Aufgabe keine Amtsträgerstellung für die Flughafenbetreiber zu begründen vermag. Für eine Korruptionsstrafbarkeit fehlt es somit schon an der erforderlichen Tatsubjektsqualität. Ungeachtet dessen gebietet auch der allgemeine Gleichheitsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz (GG) keine Abfertigung der Passagiere nach dem Prinzip „first come, first served“.

*There is currently a lively debate as to whether the establishment and use of so-called fast lanes at German commercial airports is covered as punishable "acceleration corruption" by Sections 331 et seq. of the German Criminal Code (StGB). In this article, it is shown that queue management ("lining") before the actual security checks is not a sovereign task and therefore does not justify any official position by airport operators. This means that the required quality of the subject of the offense is lacking with regard to criminal liability for corruption. Irrespective of this, the general principle of equality under Article 3 (1) of the German Basic Law (GG) does not require passengers to be processed according to the "first come, first served" principle.*

### I. Vorbemerkungen

#### 1. Fast Lanes – Begriff und Phänomen

Der Begriff der Fast Lane stammt aus dem Englischen und dort ursprünglich aus dem Bereich des Straßenverkehrs. Er bezeichnet traditionell denjenigen Teil der Straße, auf dem sich die schnell fahrenden Fahrzeuge fortbewegen.<sup>1</sup> Auf solche „Überholspuren“ wird aber auch im deutschen Sprachraum im übertragenen Sinne rekuriert, um einen bestimmten Lebens- und Arbeitsstil zu charakterisieren. Wer sich auf der Fast Lane bewegt, dem wird ein beson-

ders geschäftiger, aufregender und risikoreicher Lebensstil zugeschrieben.<sup>2</sup> Es handelt sich um Personen, die für sich den Wahlspruch „Zeit ist Geld“<sup>3</sup> in Anspruch nehmen, bei denen Zeit also eine derart wertvolle Ressource ist, dass sie zur Verkürzung von unproduktiver Wartezeit auch zur Zahlung von zusätzlichen Entgelten bereit sind. Auf diese Kundenklientel hat der Markt längst reagiert. Im privatwirtschaftlichen Bereich gehört es zum Alltag, dass man gegen Zahlung eines Aufpreises zeitlich bevorzugt Behandlungen, Dienstleistungen oder Nutzungsmöglichkeiten in Anspruch nehmen kann. So bieten etwa Onlinehändler sowie Versandunternehmen gegen Zahlung eines erhöhten Entgelts deutlich schnellere Zustellungen an, Freizeitparks lassen Besucher mit einem Fast Pass ohne lange Wartezeiten in ihre Attraktionen und Privatpatienten bekommen in Arztpraxen häufig deutlich schnellere Behandlungstermine. Auch an Flughäfen sind sog. Fast Lanes national wie international seit Langem gängige Praxis. Passagiere, die diesen Service nutzen, können lange Wartezeiten vor den Sicherheitskontrollen vermeiden, indem sie einen eigenen Zugang vor dem Anstellbereich erhalten, der sie unmittelbar zur Personen- und Gepäckkontrolle führt. So bietet etwa die Lufthansa an zahlreichen Flughäfen diesen Service ihren Gästen in der First- und Business-Class sowie den HON Circle, Senator und Star Alliance Gold Mitgliedern an.<sup>4</sup>

#### 2. Unterschied zwischen Slot-Reservierungssystemen und Fast Lanes

Allerdings unterscheiden sich die verschiedenen, an deutschen Verkehrsflughäfen praktizierten Modelle, die im allgemeinen Sprachgebrauch unter dem Begriff der „Fast- oder Priority-Lane“ zusammengefasst werden, in der Praxis teilweise erheblich. An manchen Flughäfen bestehen auch verschiedene Angebote nebeneinander. Überwiegend handelt es sich dabei um kostenfreie *Timeslot-Reservierungssysteme* mit Namen wie „BER Runway“ oder „FRA Smartway“. Auf der Webseite des anbietenden Flughafenbetreibers kann hier jeder Flugpassagier online, ohne Bezahlung und unabhängig von seiner Buchungskategorie frühestens 48 bis 72 Stunden und spätestens eine Stunde vor seinem Abflug einen Slot im 15-Minuten-Takt (z.B. 10.15, 10.30 oder 10.45 Uhr) für den Zugang zu einer gesonderten Bordkartenkontrolle buchen. Dieser

\* Dr. Sebastian Wollschläger ist Fachanwalt für Strafrecht und Steuerrecht sowie Partner der Kanzlei Gercke Wollschläger in Köln. Prof. Dr. Mark A. Zöller ist Inhaber des Lehrstuhls für Deutsches, Europäisches und Internationales Strafrecht und Strafprozessrecht, Wirtschaftsstrafrecht und das Recht der Digitalisierung sowie Geschäftsführer des Instituts für Digitalisierung und das Recht der Inneren Sicherheit (IDRIS) an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

<sup>1</sup> Vgl. Begriffsbestimmung der „fast lane“, Cambridge Dictionary, online abrufbar unter: <https://dictionary.cambridge.org/de/worterbuch/englisch/fast-lane> (zuletzt abgerufen am 10.7.2024).

<sup>2</sup> S. Definition von „fast lane“, Collins Dictionary, online abrufbar unter: <https://www.collinsdictionary.com/de/worterbuch/englisch/fast-lane> (zuletzt abgerufen am 10.7.2024).

<sup>3</sup> Zu dessen Ursprung Zimmermann/Stolz, JZ 2024, 233 m. Fn. 1.

<sup>4</sup> <https://www.lufthansa.com/de/de/security-fast-lanes>.

Timeslot für die Bordkartenkontrolle muss einen gewissen zeitlichen Abstand vor der eigentlichen Abflugzeit aufweisen, wobei für Destinationen außerhalb des Schengen-Raumes meist mehr Vorlaufzeit (60 bis 90 Minuten) einzuplanen ist. Solche Slotbuchungssysteme ermöglichen aber keinen unmittelbar verkürzten Zugang zur Sicherheitskontrolle und damit auch von vornherein keine taugliche Gegenleistung für einen Vorteil i.S. der Korruptionsdelikte. Sie dienen vielmehr der Optimierung der Prozesse am Flughafen, indem insbesondere die personellen Kapazitäten der privaten Sicherheitsdienstleister an den Sicherheitskontrollen auf das jeweilige Passagieraufkommen abgestimmt werden können. Ziel ist insoweit schlicht die Verringerung der Menge an zu kontrollierenden Passagieren in den Spitzenzeiten („De-Peaking“) durch Kapazitätssteuerung. Auch durch bessere Kapazitätsauslastung verkürzen sich allerdings im Ergebnis Wartezeiten für die Passagiere.

Bezugspunkt einer strafrechtlichen Beurteilung können demgegenüber nur „echte“ *Fast- oder Priority-Lanes* sein, bei denen die Passagiere gegen Bezahlung einer zusätzlichen Gebühr im Einzelfall, durch Buchung eines Flugtickets ab der Business-Class aufwärts oder als Statusmitglieder einer Airline tatsächlich den Vorteil eines eigenen Zugangs mit verkürzter Warteschlange vor den Sicherheitskontrollen in Anspruch nehmen dürfen. Diese sind an den deutschen Verkehrsflughäfen allerdings die Ausnahme. Meist ist dabei das Warteschlangenmanagement so ausgestaltet, dass die zur Nutzung der Fast Lane berechtigten mit den nicht zur Nutzung berechtigten Passagieren erst unmittelbar vor der Kontrollspur zusammentreffen und sich dort im Reißverschlussverfahren auf Anweisung sog. Line Manager einreihen. Bis zu der Kontrollspur sind die Fast Lane-Passagiere also bevorzugt.

Die eigentliche Kontrolle läuft anschließend für alle Passagiere nach gleichen Maßstäben ab. Allerdings können die Fast Lanes im Regelfall auch von mobilitätseingeschränkten Passagieren oder Familien mit Kindern (kostenfrei) genutzt werden. Zudem handhaben die Flughäfen die Nutzung faktisch so, dass gerade zu Spitzenzeiten mit hohem Passagieraufkommen die Fast Lanes mit nicht berechtigten Passagieren aufgefüllt werden, um eine gleichmäßige Auslastung der Kontrollspuren zu gewährleisten.<sup>5</sup>

### 3. *Fast Lanes* als Anwendungsfall einer sog. „Beschleunigungskorruption“

Seit kurzem wird lebhaft über die Frage diskutiert, ob und inwieweit sich Einrichtung und Nutzung solcher „echten“ Fast Lanes strafrechtlich durch die Korruptionsdelikte der §§ 331 ff. StGB erfassen lassen.<sup>6</sup> Ausgangspunkt ist ein Beitrag von *Zimmermann* und *Stolz*,<sup>7</sup> in dem die Autoren folgendes Modell zur Begründung einer strafbaren Amtsträgerkorruption entwerfen: Die Verantwortlichen der Airlines machen sich wegen Bestechung (§ 334 StGB) strafbar, weil sie, gedeckt von einer entsprechenden (Unrechts-)Vereinbarung, Geldzahlungen an die Betreiber von Verkehrsflughäfen leisten. Im Gegenzug dafür ermöglichen die Flughafenbetreiber denjenigen Airlinekunden, die (z.B. als Passagiere der First oder Business Class) hierfür ein erhöhtes (Ticket-)Entgelt bezahlen, die Nutzung von Fast Lanes oder Priority Lanes. Damit können diese Kunden längere Wartezeiten vor der eigentlichen Sicherheitskontrolle vermeiden. Für die Flughafenbetreiber komme dann korrespondierend eine Strafbarkeit wegen Bestechlichkeit (§ 332 StGB) und für die Passagiere durch ihren „systemerhaltenden Beitrag“ eine Beihilfestrafbarkeit in Betracht.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Vgl. *Kroner*, Keine Beschleunigungskorruption bei Nutzung von Fast Lanes, LTO v. 3.5.2024, online abrufbar unter: <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/korruption-nutzung-passagiere-fast-lane-flughafen-flugverkehr/> (zuletzt abgerufen am 10.7.2024).

<sup>6</sup> S. etwa *Eiselin*, Sind Fast Lanes bei Sicherheitskontrollen illegal?, *aeroTELEGRAPH* v. 5.4.2024, online abrufbar unter: <https://www.aerotelegraph.com/sind-fast-lanes-bei-den-sicherheitskontrollen-an-flughafen-illegal> (zuletzt abgerufen am 10.7.2024); *Meyer-Schilf*, Bevorzugung: Strafrechtler hält Fast Lane am Flughafen für Korruption, *Neue Osnabrücker Zeitung* v. 17.4.2024, online abrufbar unter: <https://www.noz.de/deutschland-welt/politik/artikel/sind-fast-lanes-vor-sicherheitskontrollen-am-airport-korruption-46836108> (zuletzt abgerufen am 10.7.2024); *Heinemann*, Können benachteiligte Passagiere Gleichberechtigung einklagen?, LTO v. 19.4.2024, online abrufbar unter: <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/fast-lane-flughafen-airport-klage-gleichbehandlung-passagier-gericht/> (zuletzt abgerufen am 10.7.2024); *Below*, Flughafen: Jurist kritisiert Priority Lanes – „Korruption“, *Neue Rhein/Neue Ruhr-Zeitung* v. 21.4.2024, online abrufbar unter: <https://www.nrz.de/staedte/duesseldorf/article242147948/Flughafen-Duesseldorf-Verstossen-Fast-Lanes-gegen-das-Gesetz.html> (zuletzt abgerufen am 10.7.2024); *Yilmaz*, Ist Fast Lane eine Form der Korruption?, *fvw Travel Talk* v. 23.4.2024, online abrufbar unter: <https://www.fvw.de/touristik/verkehr/sicherheitskontrollen-am-airport-ist-fast-lane-eine-form-der-korruption-242535> (zuletzt abgerufen am 10.7.2024); *Kroner*, Keine Beschleunigungskorruption bei Nutzung von Fast Lanes, LTO v. 3.5.2024; *Wollschläger/Zöller*, Fast and Furious im Flughafenterminal, LTO v. 4.7.2024, online abrufbar unter: <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/fast-lanes-keine-korruption-warteschlange-flughafen-olg-koeln-bestechnung/> (zuletzt abgerufen am 10.7.2024).

<sup>7</sup> JZ 2024, 233 ff.; eine Kurzfassung des Textes findet sich als Gastbeitrag in der *Legal Tribune Online* v. 30.3.2024, online abrufbar unter: <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/korruption-fast-lane-flughafen-airport-airline-passagier-k/> (zuletzt abgerufen am 9.7.2024).

<sup>8</sup> Lediglich für „Altfälle“ ziehen *Zimmermann/Stolz*, JZ 2024, 233 (241) bei den Passagieren „aufgrund der bislang unkritisch geduldeten Praxis“ die Annahme eines nach § 17 StGB zu behandelnden Verbotssirrtums in Betracht.

## II. Amtsträgerstellung

### 1. Fehlende Anwendbarkeit von § 299 StGB

Diese Argumentation steht und fällt mit der zentralen Annahme, dass es sich bei den Entscheidungsträgern der deutschen Verkehrsflughäfen, die für die Einrichtung und den Betrieb von Fast Lanes verantwortlich sind, um *Amtsträger* i.S.d. §§ 331 ff. StGB handelt. Zwar sind Bestechung und Bestechlichkeit in § 299 StGB grundsätzlich auch im privatwirtschaftlichen Verkehr unter Strafe gestellt. Eine Strafbarkeit nach dieser Vorschrift kommt jedoch nach zutreffender Ansicht allein deshalb nicht in Betracht, weil die Vorteilsgewährung an den Geschäftsinhaber bzw. die mit dessen Zustimmung erfolgte Vorteilsgewährung nicht strafbar ist.<sup>9</sup> Darüber hinaus liegt in dem ggf. schnelleren Vorlassen eines First- oder Business-Class-Passagiers zur Sicherheitskontrolle auch keine Bevorzugung bei dem Bezug von Waren oder Dienstleistungen im Wettbewerb.<sup>10</sup>

Die somit allein in Betracht kommenden Korruptionsdelikte der §§ 331 ff. StGB setzen durchweg voraus, dass ein Vorteil als Gegenleistung für die Handlung eines *Amtsträgers* gewährt wird. Da die Entscheidungsträger der *als juristische Personen organisierten deutschen Verkehrsflughäfen*, also z.B. Vorstands- und Aufsichtsratsmitglieder oder GmbH-Geschäftsführer, entweder von vornherein keine Beamten im statusrechtlichen Sinne sind oder, z.B. bei Ministerialbeamten, die als Vertreter öffentlich-rechtlicher Anteilseigner in den Aufsichtsrat entsandt werden, von vornherein nicht bei ihren Dienstaufgaben mit den Fast Lanes befasst sind, kommt für sie insoweit lediglich eine *Amtsträgerstellung nach § 11 Abs. 1 Nr. 2c StGB* in Betracht. Dazu müssten sie dazu bestellt sein, bei einer Behörde oder bei einer sonstigen Stelle oder in deren Auftrag Aufgaben der öffentlichen Verwaltung unbeschadet der zur Aufgabenerfüllung gewählten Organisationsform wahrzunehmen. Um die für die Fast Lanes an deutschen Verkehrsflughäfen Verantwortlichen als Amtsträger einstufen zu können, sind somit die folgenden *drei Voraussetzungen* zu erfüllen: *erstens* die Wahrnehmung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, *zweitens* deren Wahrnehmung bei oder im Auftrag einer Behörde oder sonstigen Stelle und *drittens* das Vorliegen eines Bestellungsaktes seitens einer Behörde oder sonstigen Stelle als Grundlage.<sup>11</sup> *Zimmermann* und *Stolz* halten diese Anforderungen für gegeben. Sie gehen vom Vorliegen eines untrennbaren normativen Zusammenhangs zwischen Warteschlangen- und Sicherheitskontrollbereich sowie einer faktischen Delegation des Zuführungsmanagements<sup>12</sup> auf die Flughafentreiber aus. Außerdem behalte sich die

Bundespolizei in der Praxis ein faktisches Weisungsrecht für den Warteschlangenbereich vor.<sup>13</sup> Dies alles spreche dafür, dass die Flughäfen hierbei iSv § 11 Abs. 1 Nr. 2c StGB Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen. Dann widerspreche der Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG der Einrichtung von Fast Lanes, da Hoheitsträger zwingend an den Grundsatz „first come, first served“ gebunden seien.<sup>14</sup> Diese Annahmen sind bei näherer Betrachtung erheblichen Bedenken ausgesetzt.

### 2. Aufgaben öffentlicher Verwaltung

#### a) Allgemeines

Das Warteschlangenmanagement (sog. Lining) vor den Sicherheitskontrollen müsste somit zunächst eine *hoheitliche Aufgabe* darstellen. Generell nehmen Akteure Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahr, wenn die Tätigkeit aus der Staatsgewalt abgeleitet ist und staatlichen Zwecken dient.<sup>15</sup> Dies beinhaltet insbesondere den Bereich der Eingriffsverwaltung, also den hoheitlichen Eingriff in die Rechte von Bürgern, auch wenn Privatpersonen mit der Befugnis zur Ausübung hoheitlicher Anordnungs- und Zwangsgewalt beliehen sind.<sup>16</sup> Dass die deutschen Flughafentreiber als *juristische Personen des Privatrechts* (z.B. Fraport AG, Flughafen Berlin Brandenburg GmbH oder Flughafen München GmbH) organisiert sind,<sup>17</sup> ist insoweit unerheblich, da es nach dem ausdrücklichen Wortlaut von § 11 Abs. 1 Nr. 2c StGB auf die zur Aufgabenerfüllung gewählte Organisationsform nicht ankommt.<sup>18</sup> Allein aus der privatrechtlichen Rechtsform bei der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben kann somit nicht auf die fehlende Amtsträgereigenschaft der handelnden Personen geschlossen werden.<sup>19</sup>

#### b) Der Ablauf am Flughafen

Will man verlässlich klären, ob das Warteschlangenmanagement eine staatliche oder eine private Aufgabe darstellt, muss man den Gesamtkomplex der Sicherheitskontrollen an deutschen Verkehrsflughäfen in den Blick nehmen. Typischerweise läuft der Aufenthalt an einem Verkehrsflughafen für Passagiere heute so ab, dass man nach Betreten des Flughafengebäudes von der Landseite im Abflugterminal zunächst mit der elektronischen Flugbuchung beim Check-in-Schalter oder -Automaten seine Bordkarte erhält, sofern man nicht schon zu Hause online eingeklickt und die Bordkarten digital auf dem Smartphone oder ausgedruckt mitgebracht hat. Beschränkt man sich nicht auf bloßes Handgepäck, folgt sodann die Gepäckaufgabe und man gibt sich zu den Sicherheitskon-

<sup>9</sup> Vgl. *BGH*, NStZ 2022, 413 (414) m. Anm. *Corsten/Reichling; Heine/Eisele*, in: Schönke/Schröder, StGB, 30. Aufl. (2019), § 299 Rn. 19; *Dannecker/Schröder*, in: NK-StGB, Bd. 4, 6. Aufl. (2023), § 299 Rn. 71; *Rönnau*, in: Achenbach/Ransiek/Rönnau, Handbuch Wirtschaftsstrafrecht, 6. Aufl. (2024), 5. Teil, 2. Kap. Rn. 40 ff.; *Gaede*, in: NK-WSS, 2. Aufl. (2022), § 299 StGB Rn. 52; vgl. a. *BGH*, CCZ 2024, 82 m. Anm. *Lauterwein/Steinert*.

<sup>10</sup> Vgl. zu den Voraussetzungen einer Unrechtsvereinbarung: *Fischer*, StGB, 71. Aufl. (2024), § 299 Rn. 22 ff. m.w.N.

<sup>11</sup> *Radtke*, in: MüKo-StGB, Bd. 1, 4. Aufl. (2020), § 11 Rn. 47.

<sup>12</sup> *Zimmermann/Stolz*, JZ 2024, 233 (237).

<sup>13</sup> *Zimmermann/Stolz*, JZ 2024, 233 (237).

<sup>14</sup> *Zimmermann/Stolz*, JZ 2024, 233 (234).

<sup>15</sup> BT-Drs. 7/550, 208; v. *Heintschel-Heinegg*, in: BeckOK-StGB, 61. Ed. (Stand: 1.5.2024), § 11 Rn. 22.

<sup>16</sup> *Wittig*, Wirtschaftsstrafrecht, 6. Aufl. (2023), § 27 Rn. 22; *Rengier*, Strafrecht Besonderer Teil II, 25. Aufl. (2024), § 59 Rn. 13.

<sup>17</sup> *Zimmermann/Stolz*, JZ 2024, 233 (237).

<sup>18</sup> Vgl. nur *BGH*, NStZ 2019, 652 (653); *Radtke*, in: MüKo-StGB, § 11 Rn. 49.

<sup>19</sup> *Hilgendorf*, in: LK-StGB, Bd. 1, 13. Aufl. (2020), § 11 Rn. 55; *Radtke*, in: MüKo-StGB, § 11 Rn. 49; *Stein/Deiters*, in: SK-StGB, Bd. 1, 9. Aufl. (2017), § 11 Rn. 24; *Heger*, in: Lackner/Kühl/Heger, StGB, 30. Aufl. (2023), § 11 Rn. 9; *Ransiek*, NStZ 1997, 519 (521).

trollen. An deren Eingang findet eine manuelle oder elektronische Bordkartenkontrolle statt, bevor man sich in die Warteschlange vor der eigentlichen Sicherheitskontrolle einreihen muss. Diese Sicherheitskontrolle dient vor allem der Überprüfung, ob die Passagiere unerlaubte Substanzen oder Gegenstände mit sich führen. Das Handgepäck und gesondert mitgeführte elektronische Geräte, Flüssigkeiten oder Jacken fahren auf Boxen („Tech-Wannen“) durch ein Röntgengerät oder einen Computertomographie-Scanner. Die Passagiere werden parallel hierzu mit Sicherheitsscannern, Tor- oder Handsonden überprüft, wobei ersatzweise oder ergänzend eine manuelle Kontrolle durchgeführt werden kann. Nach erfolgreich absolvierter Sicherheitskontrolle steht für Passagiere mit Reiseziel außerhalb des Schengen-Raumes spätestens hier die Passkontrolle an. Anschließend gelangt man schließlich in den Sicherheitsbereich auf der Luftseite des Flughafens und kann sich dort zum Abfluggate begeben und den gebuchten Flug boarden. In der Praxis bilden regelmäßig die Sicherheitskontrollen das entscheidende Nadelöhr. Bei großem Passagieraufkommen, etwa zu Ferienzeiten, können sich vor den Kontrollstellen teilweise lange Schlangen bilden. Hier setzen die Fast Lanes an. Zur Verkürzung der Wartezeiten werden (vorrangig) berechnete Passagiere über einen eigenen Eingang direkt zu einer hierfür vorgesehenen Sicherheitskontrollstation geleitet. Der eigentliche Ablauf der Sicherheitskontrolle ist allerdings für alle Passagiere gleich und grundsätzlich im gleichen Maße zeitaufwändig. Auch werden am Ende der Fast Lane in jeder Kontrollspur dieselben Geräte eingesetzt. Bei der Qualität und Intensität der Sicherheitskontrolle führt die Nutzung einer Fast Lane somit nicht zu Abstrichen.

### c) Aufgabenverteilung nach dem Luftsicherheitsgesetz

Die an zivilen Verkehrsflughäfen zu treffenden Sicherheitsmaßnahmen werden in erster Linie im Luftsicherheitsgesetz (LuftSiG) geregelt, dessen heutige Gestalt in erheblichem Maße durch europäische Vorgaben beeinflusst ist.<sup>20</sup> Es kodifiziert eine gefahrenabwehrrechtliche Sondermaterie und dient ausweislich § 1 LuftSiG dem *Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des zivilen Luftverkehrs*, insbesondere vor Flugzeugentführungen, Sabotageakten und terroristischen Anschlägen. Mit dem Begriff

„Sicherheit“ ist dabei naturgemäß nur die *äußere Sicherheit* („Security“) als Schutz vor Angriffen von außen gemeint.<sup>21</sup> Nicht erfasst ist die Aufgabe der Abwehr von betriebsbedingten Gefahren für die Sicherheit des Luftverkehrs, deren Erledigung sich vor allem nach den Vorschriften des Luftverkehrsgesetzes (vgl. § 29 LuftVG) richtet.

#### aa) Zuständigkeit für die Sicherheitskontrollen

Das LuftSiG teilt die Aufgaben und Zuständigkeiten zum Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des zivilen Luftverkehrs zwischen der jeweils zuständigen Luftsicherheitsbehörde und dem Betreiber des Flugplatzes auf. Für die Sicherheitskontrolle der Fluggäste sowie des von ihnen mitgeführten Hand- und Reisegepäcks ist nach § 5 LuftSiG die *Luftsicherheitsbehörde* zuständig. Allerdings handelt es sich bei der Luftsicherheitsbehörde um einen *funktionalen Begriff*. Die Luftsicherheitsbehörde als solche gibt es nicht. Vielmehr fungieren alle Behörden als Luftsicherheitsbehörde, die Aufgaben einer Luftsicherheitsbehörde wahrnehmen. Für den Bereich der Passagier- und Gepäckkontrollen werden die Aufgaben der Luftsicherheitskontrolle nach § 5 LuftSiG iVm § 4 Bundespolizeigesetz (BPolG) an den meisten großen deutschen Verkehrsflughäfen nach Übertragung durch das Bundesministerium des Innern und für Heimat durch die Bundespolizei wahrgenommen. Dazu zählen Berlin, Bremen, Düsseldorf, Dresden, Erfurt, Hamburg, Hannover, Köln/Bonn, Leipzig/Halle, Saarbrücken und Stuttgart.<sup>22</sup> Am Flughafen Frankfurt am Main hat demgegenüber zum 1. Januar 2023 die Fraport AG die Steuerung der Luftsicherheitskontrollen übernommen. Auch die Zuständigkeiten an den bayerischen Verkehrsflughäfen sind abweichend geregelt. Zuständig für die Sicherheitskontrollen sind hier die Regierung von Oberbayern - Luftamt Südbayern (Flughafen München und Flughafen Memmingen) und die Regierung von Mittelfranken - Luftamt Nordbayern (Flughafen Nürnberg).<sup>23</sup> Auf kleineren Flughäfen erfüllen regelmäßig die Länder im Auftrag des Bundes die Luftsicherheitsaufgaben nach § 5 LuftSiG. Dass es sich bei diesen *Sicherheitskontrollen* um *hoheitliche Aufgaben* handelt, ist insoweit unbestritten.<sup>24</sup> Für ihre Durchführung werden von der Luftsicherheitsbehörde gem. Nr. 2 der Anlage 1 zu § 1 der Luftsicherheitsgebührenverordnung

<sup>20</sup> Insbesondere durch die Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt (ABl. L 355, 1 v. 30.12.2002), die Verordnung (EG) Nr. 1138/2004 der Kommission vom 21. Juni 2004 zur Festlegung einer gemeinsamen Definition der sensiblen Teile der Sicherheitsbereiche auf Flughäfen (ABl. L 221, 6 v. 22.6.2004), 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, 72 v. 9.4.2008), geändert durch die Verordnung (EU) 18/2010 der Kommission vom 8. Januar 2010 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf Spezifikationen für nationale Qualitätskontrollprogramme im Bereich der Luftsicherheit in der Zivilluftfahrt (ABl. L 7, 3 v. 12.1.2010) sowie 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, 1 v. 14.11.2015).

<sup>21</sup> *Buchberger*, in: Schenke/Graulich/Ruthig, *Sicherheitsrecht des Bundes*, 2. Aufl. (2019), LuftSiG § 1 Rn. 4.

<sup>22</sup> [https://www.bundespolizei.de/Web/DE/03Unsere-Aufgaben/03Luftsicherheit/luftsicherheit\\_node.html](https://www.bundespolizei.de/Web/DE/03Unsere-Aufgaben/03Luftsicherheit/luftsicherheit_node.html).

<sup>23</sup> <https://www.stmb.bayern.de/vum/luft/luftsicherheit/index.php>.

<sup>24</sup> *BGH*, NJW 2023, 691; *LG Düsseldorf*, BeckRS 2018, 19384 Rn. 18; *LG Bonn*, BeckRS 2018, 26417 Rn. 16; v. *Heintschel-Heinegg/Trüg*, in: BeckOK-StGB, § 331 Rn. 41a; *Schmid*, in: BeckOK-FluggastrechteVO, 31. Ed. (Stand: 1.7.2024), Art. 5 Rn. 172 f.; *Risse*, NJW 2018, 1397; *Zimmermann/Stolz*, JZ 2024, 233 (236).

(LuftSiGebV) von den Airlines derzeit Gebühren zwischen 4,50 und 10,00 Euro (ab 1.1.2025: bis zu 15,00 Euro) pro Passagier erhoben.

*bb) Zuständigkeit für das Warteschlangenmanagement*

Demgegenüber verpflichtet § 8 Abs. 1 S. 1 LuftSiG ausdrücklich den *Betreiber eines Flugplatzes* zu bestimmten Sicherheitsmaßnahmen zum Schutz des Flughafenbetriebs vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs. Betreiber eines Flugplatzes ist derjenige, der den Antrag auf Genehmigung eines Flughafens stellt (vgl. § 40 Abs. 1 LuftVZO) und dem diese Genehmigung nach § 42 Abs. 1 LuftVZO erteilt wird. Nach § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 LuftSiG zählt zu den von ihm zu treffenden Maßnahmen auch die Verpflichtung, Flughafenanlagen, Bauwerke, Räume und Einrichtungen so zu erstellen, zu gestalten und zu unterhalten, dass die erforderliche bauliche und technische Sicherung, die Zuführung von Passagieren und Gepäck und die sachgerechte Durchführung der personellen Sicherungs- und Schutzmaßnahmen und die Kontrolle der Bereiche der Luftseite ermöglicht werden. Zudem sind die dafür erforderlichen Flächen bereitzustellen und zu unterhalten. Ausgenommen von dieser Verpflichtung sind lediglich Geräte zur Überprüfung von Fluggästen und deren Handgepäck sowie Einrichtungen und Geräte zur Überprüfung von Post, aufgegebenem Gepäck, Fracht und Bordvorräten auf verbotene Gegenstände mittels technischer Verfahren. Damit fällt explizit auch die *Schaffung der tatsächlichen Voraussetzungen für die Zuführung von Passagieren und Gepäck zu den Sicherheitskontrollen* in die Verantwortung der Flughafenbetreiber. Dass sich § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 LuftSiG lediglich auf den Bereich der baulich-technischen Gestaltung hierfür bezieht,<sup>25</sup> lässt sich weder dem Wortlaut noch dem Sinn und Zweck der Regelung entnehmen. Der Gesetzeswortlaut spricht davon, Flughafenanlagen, Bauwerke, Räume und Einrichtungen zu bestimmten Zwecken zu erstellen, zu gestalten und zu unterhalten. Dabei ist die Zuführung von Passagieren als gleichberechtigter Zweck neben anderen Zielen wie der baulichen und technischen Sicherung genannt. Dieser Zweck ist vom Betreiber des Flugplatzes in räumlicher Hinsicht zu gestalten. „Gestalten“ meint aber schon dem allgemeinen Wortsinn nach, einem Gegenstand oder Prozess eine bestimmte Form oder ein Konzept zu geben.<sup>26</sup> Insofern ist die Ausgestaltung und Organisation des Warteschlangenmanagements vor den Sicherheitskontrollen unproblematisch vom Wortlaut des § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 LuftSiG erfasst. Auch der *BGH* geht im Bereich des Zivilrechts ganz selbstverständlich davon aus, dass es in den Aufgabenbereich des Flughafenbetreibers fällt, die Passagiere vom Check-in-Bereich zum Sicherheitsbereich zu leiten und möglichst frühzeitig einen gleichmäßigen Passagierzuffluss zu den geöffneten Kontrollstationen herbeizuführen.<sup>27</sup> Dazu gehört auch, durch entsprechenden Einsatz von Personal und/oder die Einrichtung eines Per-

sonenleitsystems (z.B. durch das Aufstellen von Hinweisschildern oder Absperrungen) die Warteschlangen vor dem Sicherheitsbereich so zu organisieren, dass die nachfolgenden Sicherheitskontrollen möglichst reibungslos ablaufen können.<sup>28</sup>

Die Entstehungsgeschichte sowie Sinn und Zweck des § 8 LuftSiG sprechen ebenfalls für dieses Ergebnis. Das LuftSiG soll insgesamt die Sicherheitsstandards der VO (EG) 300/2008 umsetzen.<sup>29</sup> Nach deren Art. 12 Abs. 1 hat jeder Flughafenbetreiber ein Programm für die Flughafensicherheit aufzustellen, es anzuwenden und fortzuentwickeln. Dieses einfachgesetzlich in § 8 Abs. 1 S. 2 bis 6 LuftSiG vorgeschriebene Luftsicherheitsprogramm muss auch Bestimmungen über die interne Qualitätssicherung enthalten. Vor diesem europarechtlich determinierten Hintergrund werden den Flugplatzbetreibern auf nationaler Ebene durch § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 LuftSiG bestimmte Pflichten zur *Eigensicherung* auferlegt. Für die Inpflichtnahme der privaten Flughafenbetreiber nicht nur beim Gebäude-, sondern auch beim Warteschlangenmanagement sprechen somit handfeste praktische Erwägungen. Zum einen sind die Betreiber Inhaber des Hausrechts in den Anlagen, Gebäuden, Räumen und Einrichtungen der Flughäfen. Als solche besitzen sie ein natürliches Eigeninteresse daran, dass das Anstellen der Flugpassagiere geordnet abläuft und nicht nach dem Recht des Stärkeren oder Schnelleren in Streitigkeiten unter den Passagieren oder verstopften Wegen und Verkehrsflächen ausartet. Schließlich würde darunter auch der Betrieb weiterer Flughafeneinrichtungen sowie der Gewerbebetrieb in (z.B. an Gastronomen, Einzelhändler, Airlines, Reisebüros, Apotheker oder Dienstleister) vermieteten oder verpachteten Räumlichkeiten und damit der Flughafenbetrieb als Ganzes leiden. Zum anderen sind für die Sicherung eines Flughafens und seines Betriebs spezifische Kenntnisse über die Gegebenheiten und Abläufe erforderlich, die nur bei den Flughafenbetreibern vorhanden sind. Solche Eigensicherungsmaßnahmen können daher nur von diesen wirksam erfüllt werden.<sup>30</sup>

Für eine Zuständigkeit der Flughafenbetreiber für das Warteschlangenmanagement spricht auch, dass sie nach § 8 Abs. 3 S. 2 LuftSiG grundsätzlich die *Kosten* für die Sicherungsmaßnahmen zu tragen haben. Lediglich soweit der Flughafenunternehmer Räume und Flächen für die Sicherheitskontrollen der Luftsicherheitsbehörden zur Verfügung zu stellen hat, besitzt er nach § 8 Abs. 3 S. 1 LuftSiG einen Anspruch auf Erstattung seiner Selbstkosten. Die Berechnung dieser Selbstkosten richtet sich nach § 8 Abs. 3 S. 3 LuftSiG. Umfasst sind etwa Kosten für Diensträume, Parkplätze für Dienstfahrzeuge sowie die für die Passagier- und Gepäckkontrollen einschließlich der dafür benötigten Gerätschaften benötigten Flächen.<sup>31</sup> Die Kosten für alle weiteren Eigensicherungsmaßnahmen verbleiben demgegenüber bei den Flughafenbetreibern.

<sup>25</sup> In diesem Sinne *Zimmermann/Stolz*, JZ 2024, 233 (237).

<sup>26</sup> Vgl. <https://www.duden.de/suchen/dudenonline/gestalten>.

<sup>27</sup> *BGH*, NJW 2023, 691 (692); ebenso *LG Bonn*, BeckRS 2018, 26417 Rn. 23; *LG Düsseldorf*, BeckRS 2018, 19384 Rn. 28.

<sup>28</sup> *BGH*, NJW 2023, 691 (692).

<sup>29</sup> *Buchberger*, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, LuftSiG § 8 Rn. 3.

<sup>30</sup> *Richter*, Luftsicherheit, 3. Aufl. (2012), S. 104; *Buchberger*, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, LuftSiG § 8 Rn. 2.

<sup>31</sup> Insofern entspricht es gängiger Praxis, dass die Flughafenbetreiber den Luftsicherheitsbehörden die für die Durchführung der Sicherheitskontrollen erforderlichen Flächen zuzüglich eines Abstands von 1m zur Verfügung stellen.

Aus alledem lässt sich schließen, dass das Warteschlangenmanagement nicht im Wege einer „faktischen Delegation“<sup>32</sup> auf die Flughafenbetreiber übertragen worden ist, sondern dass diese hierfür nach der Aufgabenverteilung durch das LuftSiG *genuin zuständig* sind. Damit lässt sich auch die These nicht aufrechterhalten, dass normativ ein untrennbarer innerer Zusammenhang zwischen der Sicherheitskontrolle und der ihr vorgeschalteten Warteschlange bestehe. Eine Aufspaltung in ein vorgeschaltetes, privatwirtschaftlich organisiertes Warteschlangenmanagement und eine hoheitliche Sicherheitskontrolle ist nicht nur gesetzlich vorgesehen,<sup>33</sup> sondern auch praktisch ohne weiteres möglich. Schließlich läuft es an den deutschen Verkehrsflughäfen bislang genau so ab. Das Lining wird durch Aufstellen von Absperrbändern, Einweisen von Passagieren in bestimmte Kontrollstrecken, Zurückweisung von abkürzenden oder sich vordrängelnden Passagieren etc. ausschließlich von Seiten der Flughafenbetreiber durchgeführt, die mit dieser Aufgabe teilweise wiederum private Sicherheitsdienstleister betrauen. Die Luftsicherheitsbehörden, insbesondere die an den Verkehrsflughäfen eingesetzten Beamten der Bundespolizei, kümmern sich um diese Aufgabe faktisch nicht.

#### d) Weisungsrecht der Bundespolizei?

Für eine normative Einheit von Warteschlangenmanagement und Sicherheitskontrolle als hoheitliche Gesamtaufgabe wird allerdings angeführt, dass sich die Bundespolizei faktisch „eine Art Weisungsrecht“ vorbehalte, das sich auch auf die Fast-Lane-Einrichtung beziehe.<sup>34</sup> Sofern dies tatsächlich gängige Praxis sein sollte, bewegt sich die Bundespolizei damit aber in einer rechtlichen Grauzone. Eine explizite gesetzliche Ermächtigungsgrundlage für die Luftsicherheitsbehörden zum Eingriff in das in die Zuständigkeit der Flughäfen fallende Warteschlangenmanagement, etwa durch die Anweisung an die Line Manager der Flughäfen, bei erhöhtem Passagieraufkommen im Einzelfall zur gleichmäßigen Auslastung der Sicherheitskontrollstellen auch die Fast Lane mit nicht berechtigten Passagieren aufzufüllen, existiert nicht. Eine solche „Weisung“ könnte damit rechtlich für den Fall der Weigerung durch die Flughäfen nicht in letzter Konsequenz durchgesetzt werden. Das ist aber auch faktisch gar nicht erforderlich, weil selbst kostenpflichtige Fast Lane-Angebote so gehandhabt werden, dass dort im Bedarfsfall auch nicht berechnete Passagiere abgefertigt werden, die z.B. in der Economy Class keinen Aufpreis für eine zeitliche Bevorzugung bezahlt haben (s. dazu die Ausführungen unter I. 2.). Im Übrigen ist stets zu berücksichtigen, dass die Luftsicherheitsbehörde nach § 2 Nr. 5 LuftSiG die Aufgabe hat, zur Gefahrenabwehr Sicherheitsmaßnahmen der Flugplatzbetreiber nach § 8 LuftSiG anzuordnen und zu

überwachen. Sie kann also beispielsweise eingreifen, wenn die Flughäfen aus ihrer Sicht zu wenig tun, um die Sicherheit des Luftverkehrs zu gewährleisten. Außerdem ist gerade die Bundespolizei nach § 1 Abs. 2 i.V.m. §§ 2, 4 BPolG generell für Aufgaben der Gefahrenabwehr auf deutschen Verkehrsflughäfen zuständig. Entstehen konkrete Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Bereich der Warteschlangen (z.B. durch randalierende Passagiere infolge eines nicht oder schlecht organisierten Linings von Seiten des Flughafens), so kann sie zu deren Abwehr nach pflichtgemäßem Ermessen stets auch im räumlichen Bereich der Warteschlangen tätig werden. Dazu zählt auch die Möglichkeit, Fast Lanes zu schließen.<sup>35</sup> Diese generellen Eingriffsmöglichkeiten der Luftsicherheitsbehörden sagen aber über die grundsätzlichen Zuständigkeiten am Flughafen nichts aus. Das Warteschlangenmanagement verbleibt auch in solchen Fällen als private Aufgabe im Verantwortungsbereich der privatrechtlich organisierten Betreiber.

Dieses Ergebnis hat jüngst auch der *1. Strafsenat* des *OLG Köln* in einem Urteil vom 11. Juni 2024<sup>36</sup> bestätigt. In dem dieser Entscheidung zugrunde liegenden Verfahren ging es um die Strafbarkeit eines bei einem privaten Sicherheitsunternehmen beschäftigten Line Managers, der an einem Flughafen für die Ordnung und Entzerrung der Warteschlangen vor den Sicherheitskontrollen zuständig war. Er hatte einem Urlauber, der im Hauptberuf Polizeibeamter war, angeboten, ihn gegen eine private Zahlung von 50 Euro an den Beginn der Schlange zu lotsen. Das *OLG Köln* verneint insoweit eine Korruptionsstrafbarkeit des Line Managers und geht im Anschluss an die zivilrechtliche Rechtsprechung des *BGH*<sup>37</sup> ebenfalls davon aus, dass sich aus den Regelungen des LuftSiG und des BPolG eine klare Trennung des Verantwortungsbereichs des privaten Flughafenbetreibers von dem hoheitlichen Sicherheitsbereich der Luftsicherheitsbehörde ergibt. Danach gehört die Organisation der Zuführung der Passagiere zu den Kontrollstellen vor dem eigentlichen Sicherheitsbereich, die einen möglichst reibungslosen Ablauf der Kontrollen ermöglichen soll, grundsätzlich zu den Aufgaben des Flughafenbetreibers und nicht zum hoheitlichen Aufgaben- und Verantwortungsbereich der Luftsicherheitsbehörde.<sup>38</sup>

#### 3. Fehlender Bestellsakt

Ungeachtet des nicht-hoheitlichen Charakters des Warteschlangenmanagements fehlt es für die Annahme einer Amtsträgerstellung nach § 11 Abs. 1 Nr. 2c StGB aber auch an dem hierfür erforderlichen, *behördlichen Bestellsakt*.<sup>39</sup> Bei einer solchen Bestellung handelt es sich grundsätzlich um einen öffentlich-rechtlichen Akt, durch

<sup>32</sup> So Zimmermann/Stolz, JZ 2024, 233 (237).

<sup>33</sup> v. Heintschel-Heinegg/Triig, in: BeckOK-StGB, § 331 Rn. 41a.

<sup>34</sup> Zimmermann/Stolz, JZ 2024, 233 (237) unter Verweis auf einen entsprechenden Disclaimer auf der Webseite des Flughafens Düsseldorf.

<sup>35</sup> v. Heintschel-Heinegg/Triig, in: BeckOK-StGB, § 331 Rn. 41a.

<sup>36</sup> Az.: 1 ORs 52/24; s. dazu auch Legal Tribune Online v. 3.7.2024: Für „einen Fuffi“ nach vorne in die Warteschlange, online abrufbar unter: <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/olg-koeln-1ors5224-flughafen-sicherheitsmitarbeiter-warteschlange-fuffi-urlauber-versuchte-erpressung/> (zuletzt abgerufen am 10.7.2024).

<sup>37</sup> BGH, NJW 2023, 691.

<sup>38</sup> OLG Köln, Ur. v. 11.6.2004 – 1 ORs 52/24, Rn. 87.

<sup>39</sup> Demgegenüber wäre das ebenfalls in § 11 Abs. 1 Nr. 2c StGB enthaltene Kriterium der Aufgabenwahrnehmung bei einer Behörde oder sonstigen Stelle unproblematisch erfüllt; vgl. Zimmermann/Stolz, JZ 2024, 233 (240 f.).

den die in der Aufgabenwahrnehmung liegende staatliche Funktion auf den zu Bestellenden übertragen und zugleich dessen erhöhte öffentlich-rechtliche Pflichtbindung in Bezug auf die übertragenen Aufgaben konstituiert wird.<sup>40</sup> Dieser öffentlich-rechtliche Akt ist nicht zwingend formgebunden, sondern kann nach überwiegender Auffassung auch konkludent erfolgen.<sup>41</sup> Bei privaten Unternehmen genügt eine einzelvertragliche Beauftragung jedoch nicht. Die ausdrückliche oder zumindest konkludente Bestellung muss den Betroffenen vielmehr entweder zu einer über den einzelnen Auftrag hinausgehenden längerfristigen Tätigkeit heranziehen oder organisatorisch in die Behördenstruktur eingliedern.<sup>42</sup> Praktisch müsste somit zumindest eine Art Rahmenvertrag zwischen der Luftsicherheitsbehörde und dem Flughafenbetreiber geschlossen worden sein.<sup>43</sup> Dies ist aber gerade nicht der Fall.

An den deutschen Verkehrsflughäfen wird vielmehr – mit Ausnahme der bayerischen Verkehrsflughäfen<sup>44</sup> – die hoheitliche Aufgabe der Kontrolle von Gepäck und Fluggästen von der Luftsicherheitsbehörde durch *Beleihung nach § 16a LuftSiG* an private Sicherheitsdienstleister (sog. Luftsicherheitsassistenten) übertragen. Die Beleihung erfolgt durch Verwaltungsakt der für die Wahrnehmung der Aufgaben genuin zuständigen Behörde.<sup>45</sup> Teilweise werden für die Durchführungsorganisation und die Beschaffung der Sicherheitstechnik auch die Flughafenbetreiber zwischengeschaltet, die dann ihrerseits private Sicherheitsunternehmen mit der tatsächlichen Durchführung der Sicherheitskontrollen beauftragen. Ausdrückliche Verwaltungsakte, mit denen private Dienstleister über die Aufgabe der Passagier- und Gepäckkontrolle hinaus auch mit der Organisation und Durchführung des Warteschlangenmanagements beauftragt würden, existieren in der bisherigen Flughafenpraxis aber schon deshalb nicht, weil alle Beteiligten – Luftsicherheitsbehörde und Flugplatzbetreiber – bislang unisono davon ausgehen, dass das Lining nach § 8 LuftSiG in die Zuständigkeit der Flughafenbetreiber fällt. Wenn aber die Luftsicherheitsbehörde, insbesondere die Bundespolizei, auch das Warteschlangenmanagement als Teil einer hoheitlichen Gesamtaufgabe ansehen würde, müsste sie den Beleihungsakt auch hierauf erstrecken. Die von *Zimmermann* und *Stolz* postulierte „faktische Delegation“<sup>46</sup> der ohnehin nur vermeintlich hoheitlichen Aufgabe des Warteschlangenmanagements an die Flughafenbetreiber genügt im vorliegenden Kontext schon deshalb nicht zur Begründung einer Amtsträgerstellung nach § 11 Abs. 1 Nr. 2c StGB, weil Private nicht ohne Auftrag Teil der mittelbaren Staatsverwaltung werden können. Die bloße Hinnahme einer schon bislang geübten Praxis genügt hierfür nicht.

<sup>40</sup> *Stein/Deiters*, in: SK-StGB, § 11 Rn. 61.

<sup>41</sup> BGHSt 43, 96; 57, 202 (210); *Heger*, in: Lackner/Kühl/Heger, StGB, § 11 Rn. 6; *Wittig*, Wirtschaftsstrafrecht, § 27 Rn. 26; a.A. *Simmer*, in: Matt/Renzikowski, StGB, 2. Aufl. (2020), § 11 Rn. 28.

<sup>42</sup> BGHSt 43, 96 (105); *Wittig*, Wirtschaftsstrafrecht, § 27 Rn. 26.

<sup>43</sup> Vgl. *BGH*, NJW 1998, 2373.

<sup>44</sup> Für diese hat der Freistaat Bayern in privater Rechtsform an den Flughäfen München und Nürnberg Sicherheitsgesellschaften mit beschränkter Haftung gegründet, die hoheitlich beliehene Luftsicherheitsbeauftragte beschäftigen, welche im Auftrag und unter der Rechtsaufsicht der Regierungen von Oberbayern und Mittelfranken die Passagier- und Gepäckkontrollen durchführen.

### III. Fehlende Regelwidrigkeit der Fast Lane

Ungeachtet von der fehlenden Amtsträgereigenschaft der Betreiber des Flughafens würde auch der Gleichheitsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG – seine Anwendbarkeit einmal unterstellt<sup>47</sup> – der Einrichtung von (Priority-)Fast Lanes nicht entgegenstehen. Dies führt in strafrechtlicher Hinsicht dazu, dass Korruptionstatbestände wie die §§ 332, 334 StGB, die stets einen Regelverstoß voraussetzen<sup>48</sup>, ohnehin nicht erfüllt sind.

#### 1. Keine Verletzung von Art. 3 Abs. 1 GG

Art. 3 Abs. 1 GG, nach dem „*alle Menschen (...) vor dem Gesetz gleich*“ sind, verbietet es, gleiche Sachverhalte ungleich oder ungleiche gleich zu behandeln, es sei denn ein abweichendes Vorgehen wäre sachlich gerechtfertigt.<sup>49</sup> Hieraus kann geschlossen werden, dass Behörden bzw. Amtsträger ihre Angelegenheiten grundsätzlich nach dem sog. Prioritäts- oder Windhundprinzip abuarbeiten haben.<sup>50</sup> Eine Ungleichbehandlung der Fluggäste könnte demzufolge darin bestehen, dass die Flughafenbetreiber die Warteschlangen vor der Sicherheitskontrolle so organisieren, dass First- und Business-Class-Passagieren ein prioritärer Zugang gewährt wird, sie damit die Sicherheitskontrolle i.d.R. schneller passieren können und daher weniger Wartezeit aufbringen müssen.

Auch eine solche Ungleichbehandlung ist jedoch zu rechtfertigen, wenn sich die Unterscheidung auf einen sachlichen bzw. „*vernünftigen oder sonstwie einleuchtenden Grund*“ zurückführen lässt.<sup>51</sup> In Abhängigkeit von der Schwere der Ungleichbehandlung können die an den sachlichen Grund zu stellenden Anforderungen von einer bloßen Willkürkontrolle bis hin zu einer strengeren Verhältnismäßigkeitsprüfung reichen.<sup>52</sup> *Zimmermann* und *Stolz* gehen insofern davon aus, dass eine sachlich begründete Ausnahme von dem „*first come, first served*“-Prinzip im Falle einer Vorteilszuwendung nicht bestehen könne, weswegen ein Amtsträger, der sich hierauf einlässt, seine „*Grundpflicht zur unparteiischen und gerechten Aufgabenerfüllung*“ verletzen würde; darauf, ob die erkaufte Entscheidung im Übrigen rechtlich nicht zu beanstanden ist, komme es dann in strafrechtlicher Hinsicht nicht mehr an.<sup>53</sup>

Für die Einrichtung von Fast Lanes vor der Sicherheitskontrolle und der strengen Einhaltung einer Abfertigungsreihenfolge lassen sich hingegen durchaus vernünftige Gründe erkennen, die eine insofern vorgenommene Ungleichbehandlung rechtfertigen können. Angesichts der überschaubaren Einschränkung, die eine etwas längere

<sup>45</sup> *Buchberger*, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, LuftSiG § 16a Rn. 2

<sup>46</sup> *Zimmermann/Stolz*, JZ 2024, 233 (237).

<sup>47</sup> Vgl. zur Drittwirkung: *Kischel*, in: BeckOK-GG, 57. Ed. (Stand: 15.1.2024), Art. 3 Rn. 92 ff.

<sup>48</sup> Vgl. *Volk*, in: Zipf-GS, 1999, S. 419 (422).

<sup>49</sup> *Kischel*, in: BeckOK-GG, Art. 3 Rn. 15 ff.

<sup>50</sup> Vgl. BVerwGE 169, 39 Rn. 19 ff.

<sup>51</sup> BVerfGE 42, 374 (388).

<sup>52</sup> Vgl. *Kischel*, in: BeckOK-GG, Art. 3 Rn. 24 ff. m.w.N.

<sup>53</sup> *Zimmermann/Stolz*, JZ 2024, 233 (234 f.).

Wartezeit mit sich bringt, ist dabei vorliegend zunächst von einer Willkürprüfung auszugehen, der zufolge der Gleichheitssatz nur dann verletzt ist, wenn ein vernünftiger, sich aus der Natur der Sache ergebender oder sonstige sachlich einleuchtender Grund für die vorgenommene Differenzierung nicht besteht.<sup>54</sup> Für den Flughafenbetreiber haben Fast Lanes an sich nicht wirklich die Funktion einer zusätzlichen Einnahmequelle in Form der vermeintlichen Bestechungsleistung. Selbst wenn die Airlines für deren Einrichtung ein Entgelt zahlen, geht es vielmehr vorrangig um eine verbesserte Steuerung der Kontrollkapazitäten (s. dazu die Ausführungen unter I. 2.) und darum, die Attraktivität des Flughafenstandorts für die Airlines zu erhöhen, indem ein Angebot bereitgehalten wird, mit dem letztere den Verkauf teurerer First- und Business-Class-Tickets rechtfertigen können. Schließlich ist es auch nicht *per se* sachwidrig, dem Interesse des Erwerbers eines teureren Tickets an einer schnelleren Abfertigung gerecht zu werden und sich ggf. für den damit verbundenen Aufwand bezahlen zu lassen. Dies kommt auch in verschiedenen Bereichen der Leistungsverwaltung vor, wo ein schnelleres Verwaltungshandeln als üblich erkaufte werden kann, so z.B. im Expressverfahren bei der Ausstellung eines Reisepasses nach § 1 Abs. 1 Nr. 1d PassGebV oder im Falle der beschleunigten Prüfung gem. § 38 MarkenG.

Bei der Frage nach einer Verletzung des Gleichheitssatzes gewinnt dabei auch die Möglichkeit des Betroffenen (hier: des Fluggastes) Bedeutung, sich auf die Gegebenheiten einzustellen. Die Möglichkeit, „*dem Recht in freiheitlicher Gestaltung zu begegnen*“, kann das Gleichheitsmaß des Art. 3 Abs. 1 GG lockern; die vom Sachbereich geprägte Gleichheit kann offener sein, wenn der Betroffene sich durch eigenes Verhalten auf unterschiedliche Regelungen einstellen kann.<sup>55</sup> Eben dies ist hier der Fall: Soweit sich der Passagier gegen den Kauf eines teureren Tickets und die damit verbundene Möglichkeit zur Nutzung der (Priority-)Fast Lane entscheidet, hat er an den meisten deutschen Flughäfen trotzdem die Möglichkeit, auch ohne Aufpreis vorab einen Timeslot für eine Kontrollspur zu buchen, die (aufgrund einer Steuerung und zeitlichen Limitierung der Passagierzahl) zu einer schnellen Abfertigung führt. Möchte er von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch machen, kann er sich über die Internet-Seite des Flughafens rechtzeitig über aktuelle Wartezeiten informieren und seine Anreise darauf einstellen. Und falls im Einzelfall die Zeit bis zum Abflug doch knapp werden sollte, wird ihm kein Flughafenbetreiber bei Nachweis der Dringlichkeit einen schnelleren Zugang zur Sicherheitskontrolle verwehren. Auch bei nur für bestimmte Statuspassagiere ausgewiesenen Fast Lanes sind die Mitarbeiter intern stets angewiesen, bei ungleicher Auslastung der Warteschlangen die Fast Lane auch für andere Fluggäste zu öffnen. Es kann also nicht die Rede davon sein, dass bestimmten Fluggästen die Möglichkeit genommen würde, ihre Flüge – hierum geht es doch im Ergebnis – rechtzeitig zu erreichen oder den Flugverkehr überhaupt

als Reisemittel nutzen zu können.<sup>56</sup>

Die geringe Intensität des Eingriffs mit dem daraus resultierenden Rechtfertigungsmaßstab der reinen Willkürprüfung wird inzwischen auch durch die bereits genannte strafrechtliche Entscheidung des *OLG Köln*<sup>57</sup> bestätigt: Das dem Fluggast durch eine etwas längere Wartezeit drohende Übel ist demnach nicht „empfindlich“ i.S.v. § 253 Abs. 1 StGB, denn der Flug war in dem zugrunde liegenden Fall auch ohne eine „Bestechungszahlung“ an den Line Manager erreichbar, der für das Vorlassen in der Warteschlange „einen Fuffi“ verlangt hatte. Dementsprechend liegt auch in dem Fall einer zeitlich vorrangigen Behandlung bestimmter Statuspassagiere durch eine Fast Lane keine derart intensive Ungleichbehandlung, dass sie geeignet wäre, die nachvollziehbaren Argumente für deren Einrichtung als Verstoß gegen den Gleichheitssatz zu qualifizieren.

Dass die Einrichtung einer entgeltlichen Fast Lane für Statuspassagiere nicht gegen den Gleichheitssatz verstößt, wird schließlich auch von der Verwaltungspraxis bestätigt: Die ihrer Einführung zugrundeliegende Entgeltordnung ist nach § 19b Abs. 1 LuftVG zu genehmigen.<sup>58</sup> Dabei muss die Genehmigungsbehörde, im Regelfall das zuständige Verkehrsministerium, zwingend auch deren Diskriminierungsfreiheit im Verhältnis zwischen Flughafen und Airline attestieren. Dies ist beispielsweise in Bezug auf die entgeltliche Fast Lane am Flughafen BER erfolgt.

## 2. Konsequenzen für die strafrechtliche Bewertung nach den §§ 332, 334 StGB

Diese verfassungsrechtliche Bewertung spiegelt sich auch in den zu „Beschleunigungszahlungen“ ergangenen strafrechtlichen Entscheidungen der *BGH* und in der diesbezüglichen Literatur wider. Nach den dort aufgestellten Kriterien fehlt es – auch unabhängig von der fehlenden Amtsträgereigenschaft – an einer Strafbarkeit der Einrichtung einer Fast Lane, insbesondere nach den §§ 332, 334 StGB.

### a) Rechtsprechung zu „Beschleunigungszahlungen“

Voraussetzung für eine Strafbarkeit nach den §§ 332, 334 StGB wäre, dass in der Gewährung des prioritären Zugangs zur Sicherheitskontrolle eine Dienstpflichtverletzung des (unterstellt) beteiligten Amtsträgers liegt. Zwar wird in der Rechtsprechung bereits seit den 1950er Jahren durchgehend darauf hingewiesen, dass die Nichteinhaltung einer Bearbeitungsreihenfolge durch einen Amtsträger eine Dienstpflichtverletzung darstellen und damit den Anwendungsbereich der qualifizierten Korruptionsdelikte der §§ 332, 334 StGB eröffnen kann. Ihr ist aber gerade nicht zu entnehmen, dass mit jeder Vorteilszuwendung, die eine zeitliche Bevorzugung bewirken soll, eine Strafbarkeit einhergeht. So betont der *BGH*, dass eine pflichtwidrige Beschleunigung durch einen Amtsträger stets

<sup>54</sup> *Kischel*, in: BeckOK-GG, Art. 3 Rn. 24 ff.

<sup>55</sup> *P. Kirchof*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 103. EL (Januar 2024), Art. 3 Abs. 1 Rn. 395.

<sup>56</sup> Vgl. auch *Kroner* (Fn. 5): „Die Fast Lane führt Passagiere aber nicht

an der Sicherheitskontrolle vorbei. Sie werden der Kontrolle wie jeder andere Passagier unterzogen.“

<sup>57</sup> *OLG Köln*, Ur. v. 11.6.2024 – 1 ORs 52/24, Rn. 39 ff.

<sup>58</sup> Hierauf hinweisend auch *Kroner* (Fn. 5).



„das Hinzutreten besonderer Umstände voraus(setzt)“.<sup>59</sup> Neben Verstößen gegen eine qua Gesetz oder Dienstweisung explizit geregelte Bearbeitungsreihenfolge<sup>60</sup> können solche darin gesehen werden, dass mit der Bevorzugung die Verletzung von Kontrollpflichten oder eine signifikante Beeinträchtigung Dritter verbunden ist oder sich der Amtsträger von unsachlichen Erwägungen leiten lässt.

Zwei der Entscheidungen, die *Zimmermann* und *Stolz* zu Unrecht als Stütze ihrer Argumentation anführen,<sup>61</sup> betreffen die Verletzung von Kontrollpflichten in Form einer unterbliebenen Prüfung von Verkehrsgenehmigungen<sup>62</sup> und der fehlenden Einhaltung der dienstrechtlichen Vorgaben zur persönlichen Vorsprache und ordnungsgemäßen Prüfung vorzulegender Dokumente auf Vollständigkeit, Plausibilität und Echtheit.<sup>63</sup> Dass aber durch die Einführung von Fast Lanes Bedenken dahingehend bestünden, die nachfolgende Sicherheitskontrolle selbst werde nicht mehr sachgemäß durchgeführt bzw. ihre pflichtgemäße Ausführung werde beeinträchtigt, wird auch von denjenigen, die für eine Korruptionsstrafbarkeit eintreten, nicht behauptet. Auch eine hinreichende Beeinträchtigung der Interessen anderer Fluggäste ist durch die Einrichtung einer Fast Lane nicht zu besorgen (vgl. die vorstehenden Ausführungen zu Art. 3 Abs. 1 GG). Dabei ist auch zu beachten, dass in der einschlägigen Rechtsprechung – entsprechend den zu Art. 3 Abs. 1 GG geltenden Grundsätzen – eine gewisse Intensität der Beeinträchtigung verlangt wird, wenn auf einen „erheblichen Zeitaufwand“<sup>64</sup> oder eine Verzögerung um „viele Stunden, wenn nicht gar (...) mehrere Tage“<sup>65</sup> abgestellt wird. Erforderlich ist danach also eine signifikante bzw. „eklatante“ Benachteiligung<sup>66</sup>, die den übrigen Passagieren durch die Einrichtung einer Fast Lane aber nicht droht, geht es ihnen doch in erster Linie darum, ihren Flug zu erreichen, und stehen ihnen zudem vertretbare Handlungsalternativen zur (Priority-)Fast Lane zur Verfügung, durch die die – im Vorhinein festzustellende – Wartezeit verringert werden kann (s.o. unter 1.). Schließlich fehlt es auch an unsachlichen Erwägungen der Flughafenbetreiber, die nach der Rechtsprechung für eine Korruptionsstrafbarkeit stets angestellt worden sein müssten. Entgegen der Position von *Zimmermann* und *Stolz*<sup>67</sup> führt die Entgeltlichkeit der Fast Lane bzw. eine „Beschleunigungszahlung“ allein gerade nicht zur Verwirklichung eines Bestechungsunrechts.

## b) „Beschleunigungszahlungen“ in der strafrechtlichen Literatur

Anders als *Zimmermann* und *Stolz* meinen, ist die (Kommentar-)Literatur zur Korruptionsstrafbarkeit in Zusammenhang mit Beschleunigungszahlungen weder unklar noch „rätselhaft“.<sup>68</sup> Vielmehr folgt sie weitgehend der Linie der Rechtsprechung, wenn sie davon spricht, dass die bevorzugt schnelle, aber sachlich korrekte Bearbeitung einer Angelegenheit nicht pflichtwidrig ist, solange sie andere nicht benachteiligt oder mit einer Verletzung von Kontrollpflichten verbunden ist.<sup>69</sup> Allein die Nichteinhaltung des Prioritätsprinzips ist hingegen nicht ausreichend. Die Gegenansicht, die die Leistung einer „Beschleunigungszahlung“ für eine Pflichtwidrigkeit bzw. eine Strafbarkeit nach den §§ 332, 334 StGB ausreichen lassen will<sup>70</sup>, verkennt, dass eine Verletzung des Gleichheitssatzes in derartigen Fällen gerade nicht in jedem Fall gegeben ist. Uneinheitlich ist die Literatur bei der Frage der Einordnung der „Beschleunigungsmaßnahme“ als gebundene oder als Ermessensentscheidung; wohl mehrheitlich geht sie davon aus, dass die Dispositionsmöglichkeit über die Reihenfolge der Bearbeitung kein Ermessen eröffne.<sup>71</sup> Bei einer gebundenen Entscheidung ergibt sich eine Pflichtverletzung i.S.d. §§ 332, 334 StGB aus einem Verstoß gegen die einschlägigen Rechts-, Verwaltungs- oder Dienstvorschriften.<sup>72</sup> Handelt es sich dagegen um eine Ermessensentscheidung, kann eine Pflichtwidrigkeit bereits darin begründet sein, dass der Amtsträger sich nicht ausschließlich von sachlichen Gesichtspunkten leiten lässt.<sup>73</sup> Ob die Ermessensentscheidung auch im Ergebnis rechtswidrig ist, ist unerheblich.<sup>74</sup> Für die Frage der Strafbarkeit der Einrichtung einer Fast Lane ist diese Unterscheidung aber letztlich akademischer Natur; sie ist in beiden Fällen mit „nein“ zu beantworten.

## c) Ergebnis

Eine Strafbarkeit gem. §§ 332, 334 StGB scheidet somit auch unabhängig davon aus, dass es sich bei den Mitarbeitern des Flughafens nicht um Amtsträger handelt. Eine in zeitlicher Hinsicht bevorzugende Behandlung bestimmter Passagiere in der Warteschlange vor der Sicherheitskontrolle in Gestalt der Fast Lane stellt keine unsachliche Ungleichbehandlung i.S.v. Art. 3 Abs. 1 GG dar; eine in diesem Zusammenhang gewährte Zahlung (oder

<sup>59</sup> BGHSt 15, 350 (351).

<sup>60</sup> BGH, WKRS 1951, 10596 Rn. 11; BGHSt 16, 37 (39 f.); OLG Naumburg, NJW 1997, 1593 (1594).

<sup>61</sup> Zimmermann/Stolz, JZ 2024, 233 (234, 236).

<sup>62</sup> BGH, NSZ 1984, 24 f.

<sup>63</sup> LG Essen, Urt. v. 13.8.2021 – 32 KLs-302 Js 160/17-14/20, BeckRS 2021, 38076 Rn. 100.

<sup>64</sup> BGHSt 16, 37 (40).

<sup>65</sup> BGH, WKRS 1951, 10596 Rn. 11.

<sup>66</sup> Vgl. auch Sowada, in: LK-StGB, Bd. 19, 13. Aufl. (2023), § 332 Rn. 12; Korte, in: MüKo-StGB, Bd. 6, 4. Aufl. (2022), § 332 Rn. 23; Fischer, StGB, § 332 Rn. 8; Dann, wistra 2008, 41 (45).

<sup>67</sup> Zimmermann/Stolz, JZ 2024, 233 (234): „Bestechungsunrechtsthese“.

<sup>68</sup> Zimmermann/Stolz, JZ 2024, 233 (235).

<sup>69</sup> Dann, wistra 2008, 45; ähnlich: Sowada, in: LK-StGB, § 332 Rn. 12; Fischer, StGB, § 332 Rn. 8; Heger, in: Lackner/Kühl/Heger, StGB, § 332 Rn. 3; Korte, in: MüKo-StGB, § 332 Rn. 23; Heine/Eisele, in: Schönke/Schröder, StGB, § 332 Rn. 10.

<sup>70</sup> Zimmermann/Stolz, JZ 2024, 233 (234 f.); Kuhlen/Zimmermann, in: NK-StGB, § 332 Rn. 15.

<sup>71</sup> Korte, in: MüKo-StGB, § 332 Rn. 28; Fischer, StGB, § 332 Rn. 9; Sowada, in: LK-StGB, § 332 Rn. 13; vgl. auch: BGH, wistra 1998, 108 (109); OLG Frankfurt a. M., NJW 1990, 2074; OLG Naumburg, NJW 1997, 1593 (1594); a.A. Zimmermann, in: Busch/Hoven/Pieth/Rübenstahl, Antikorruptions-Compliance, 2020, Kap. 1 Rn. 43.

<sup>72</sup> Heine/Eisele, in: Schönke/Schröder, StGB, § 332 Rn. 8.

<sup>73</sup> v. Heintschel-Heinegg/Trüg, in: BeckOK-StGB, § 332 Rn. 8.

<sup>74</sup> Korte, in: MüKo-StGB, § 332 Rn. 25; LG Essen, Urt. v. 12.3.2010 – 56 KLs 20/08 BeckRS 2011, 24054.

ein sonst mit ihrer Einrichtung verbundener Vorteil für den Flughafen) zielt nicht auf einen Regelverstoß ab. Daran würde – deren Anwendbarkeit wiederum unterstellt – im Übrigen auch eine Strafbarkeit gem. § 331, 333 StGB wegen Vorteilsannahme/-gewährung scheitern. Von einer „Unrechtsvereinbarung“ über die Einrichtung einer Fast Lane zwischen Airlines und Flughäfen kann aus den genannten Gründen nicht die Rede sein.<sup>75</sup>

#### IV. Fazit/Zusammenfassung

Bei den Mitarbeitern der in Gesellschaften des Privatrechts organisierten großen deutschen Verkehrsflughäfen handelt es sich – trotz einer teilweise staatlichen Beteiligung – nicht um Amtsträger nach § 11 Abs. 1 Nr. 2 StGB. Daher sind auf sie auch die Korruptionsdelikte der §§ 331 ff. StGB nicht anwendbar. Im Falle der Einrich-

tung einer Fast Lane vor der Sicherheitskontrolle lässt sich dies auch nicht aus einer Aufgabenübertragung nach § 11 Abs. 1 Nr. 2c StGB herleiten. Die insofern nach dem LuftSiG bestehende Abgrenzung zwischen dem hoheitlichen und dem privaten Aufgabenbereich ist eindeutig und wird auch von den involvierten staatlichen Stellen (insbes. Bundespolizei und Genehmigungsbehörde) gesehen. Dem ist auch die Rechtsprechung zuletzt ausdrücklich gefolgt. Ein aus strafjuristischen Gründen erzwungenes Ende der Fast Lane ist daher nicht zu erwarten. Die zu dieser Frage vertretene Gegenansicht, die eine „institutionalisierte Beschleunigungskorruption“ erkennt bzw. als Phänomen zu etablieren versucht, zeigt zwar, was angesichts der Weite der deutschen Korruptionstatbestände als „Gedankenspiel“ möglich ist, kann aber bei näherer Betrachtung weder in tatsächlicher noch in rechtlicher Hinsicht überzeugen.

---

<sup>75</sup> Vgl. zu den Voraussetzungen einer solchen: BGHSt 53, 6 (16); *Fischer*, StGB, § 331 Rn. 23 f. jeweils m.w.N.