

Auszug aus

Denkschrift 2011

 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 9

Luftsicherheitsgebühren



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Luftsicherheitsgebühren (Kapitel 0305 und 0307)

Der Verwaltungsaufwand des Landes für die Luftsicherheit kann ohne Sicherheitseinbußen deutlich reduziert werden. Hierzu sollten alle Personen-, Gepäck- und Gegenstandskontrollen auf die Flugplatzbetreiber übertragen werden. Damit würde „Sicherheit aus einer Hand“ erreicht.

1 Ausgangslage

1.1 Luftsicherheitsgesetz

Das Luftsicherheitsgesetz (LuftSiG) des Bundes bildet die Grundlage für Maßnahmen gegen Angriffe auf den Luftverkehr. Mit der Luftsicherheit befassen sich in Deutschland neben den Luftsicherheitsbehörden (Bund und Länder) die Flugplatzbetreiber, die Luftfahrtunternehmen (Fluggesellschaften), die Polizei, der Verfassungsschutz und beauftragte Sicherheitsunternehmen. Im Fokus der Untersuchung der Finanzkontrolle standen die Fluggast- und Gepäckkontrollen und die sonstigen Personen- und Gegenstandskontrollen.

Die Kontrolle von Fluggästen und deren Gepäck obliegt den Luftsicherheitsbehörden. Soweit es sich um eigenes Personal, Handwerker, Besuchergruppen oder Mitarbeiter von Reinigungsfirmen handelt, sind hierfür die Flugplatzbetreiber zuständig. Die Einhaltung dieser Sicherheitsmaßnahmen wird von der Luftsicherheitsbehörde überwacht.

Zuständig für die Kontrolle von Fluggästen und deren Gepäck nach § 5 LuftSiG ist an 13 von bundesweit 34 Flughäfen (im Wesentlichen an den Großflughäfen) der Bund. Bei den restlichen Flughäfen sind dafür die Länder verantwortlich.

Üblicherweise werden private Sicherheitsdienste im Wege einer Ausschreibung mit der Durchführung der Kontrollen beauftragt. Ihre Mitarbeiter sind als Beliehene des Bundes oder jeweiligen Landes tätig.

In Baden-Württemberg ist das Land - vertreten durch die Regierungspräsidien Tübingen und Karlsruhe - an den drei Flugplätzen in Friedrichshafen, Karlsruhe/Baden-Baden und in Mannheim für die Kontrollen von Fluggästen und deren Gepäck zuständig. Für den Flughafen in Stuttgart ist der Bund verantwortlich.

Die Fachaufsicht obliegt seit dem 01.03.2010 dem Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr. Davor war das Innenministerium Fachaufsichtsbehörde.

1.2 Luftsicherheitsgebühr

Zur Finanzierung der Fluggast- und Gepäckkontrollen erheben die Luftsicherheitsbehörden eine standortabhängige Luftsicherheitsgebühr. Sie beträgt je Fluggast zwischen zwei und zehn Euro. Gebührenschuldner sind die einzelnen Luftfahrtunternehmen und die Halter von Luftfahrzeugen. Sie ge-

ben die Gebühr über die Ticketpreise üblicherweise an ihre Fluggäste weiter.

2 Prüfungsergebnisse

Die Prüfung der Luftsicherheitsgebühren an den Flugplätzen Friedrichshafen, Karlsruhe/Baden-Baden und Mannheim ergab Folgendes:

2.1 Verwaltungsaufwand

Die Sicherheitskontrollen, die Kalkulation und Abrechnung der Gebühren sowie unterschiedliche Zuständigkeiten bei Sicherheitskontrollen von Fluggästen samt Gepäck und sonstigen Personen und Gegenständen verursachen bei allen Beteiligten einen hohen Verwaltungsaufwand. So muss die Luftsicherheitsgebühr für Kontrollen der Fluggäste nach § 5 LuftSiG mindestens einmal jährlich für jeden Flughafen im Voraus neu kalkuliert und festgesetzt werden. Zu diesem Zweck müssen alle voraussichtlich anfallenden eigenen Kosten und die Kosten für Fremdfirmen sowie die künftigen Passagierzahlen geschätzt werden. Die Gebühr gilt dann für das kommende Flugjahr. Für die konkreten Gebühren während eines laufenden Flugjahres müssen die Luftfahrtgesellschaften monatlich die tatsächlich kontrollierten Passagiere den Luftsicherheitsbehörden melden. Nach Überprüfung der Zahlen erstellen die Behörden die Bescheide für jede Fluggesellschaft. Der Zielkonflikt zwischen der von den Luftverkehrsgesellschaften gewünschten Planungssicherheit und Kalkulierbarkeit der Gebühren und der vom Bund oder vom Land anzustrebenden Kostendeckung lässt sich in der Praxis kaum zufriedenstellend lösen. Hinzu kommt der Aufwand, wenn Sicherheitsdienste beauftragt werden.

2.2 Fehleranfälligkeit

Komplexität und Fehleranfälligkeit der Kostenerhebung und -festsetzung wirken sich teils zulasten der Luftsicherheitsbehörden, teils zulasten der Fluggesellschaften aus. Folge davon waren mehr als 400 Klageverfahren allein in Baden-Württemberg (ohne Flughafen Stuttgart), von denen noch mehr als 80 im Januar 2011 anhängig waren.

2.3 Kostendeckung

Die vom Land erhobenen Luftsicherheitsgebühren sind nicht kostendeckend, weil insbesondere die sogenannten allgemeinen Verwaltungskosten (für Gebührenkalkulation und -erhebung, Ausschreibung, Vergabe der Sicherheitsleistungen und Abrechnung mit den Sicherheitsunternehmen und den Fluggesellschaften) bislang nicht in die Gebührenkalkulation einfließen. Der nicht in Rechnung gestellte Verwaltungsaufwand liegt bei den genannten Flugplätzen nach Angaben der Regierungspräsidien jährlich bei insgesamt

mehr als 150.000 Euro und dürfte bundesweit ein Vielfaches davon betragen.

2.4 Gesetzgeberische Gestaltungsmöglichkeiten

Sicherheitsaufgaben an den Flugplätzen wie z. B. die Fluggast- und Gepäckkontrollen, können von einer staatlichen Behörde (zentralisiertes Modell) oder aber vom jeweiligen Flugplatzbetreiber unter staatlicher Aufsicht (dezentralisiertes Modell) wahrgenommen werden. Das EU-Recht lässt beides zu.

Im Rahmen der Eigensicherungspflichten sind die Flugplatzbetreiber ohnehin angehalten, Sicherungsmaßnahmen durchzuführen. Sie müssen eigene Mitarbeiter, Mitarbeiter anderer auf dem Flugplatz tätiger Unternehmen (Handwerker usw.) und sonstige Personen (z. B. Besucher) vor dem Zugang zu den sensiblen Teilen der nicht allgemein zugänglichen Bereiche durchsuchen lassen. Ebenso sind mitgeführte Gegenstände und Fahrzeuge in geeigneter Weise zu überprüfen. Gleiches gilt für in die sensiblen Bereiche eingeführten Waren und Versorgungsgüter.

Die Personal- und Warenkontrollen der Flugplatzbetreiber machen nur Sinn, wenn sie auf demselben Niveau wie die Fluggast- und Gepäckkontrollen der Luftsicherheitsbehörden nach § 5 LuftSiG durchgeführt werden.

Der Staat müsste bei dieser Lösung lediglich noch eine angemessene Fachaufsicht ausüben. Personal- und Sachaufwand beim Land wären geringer.

Kostenschuldner könnte auch der Fluggast werden. Faktisch trägt er schon derzeit die Kontrollkosten. Die Rechtslage würde den tatsächlichen Verhältnissen angepasst. Eine moderne Abrechnung - etwa über ein Ticket an Automaten - würde Klageverfahren deutlich verringern, wenn nicht sogar ganz vermeiden. Synergieeffekte beim Flugplatzbetreiber sind zu erwarten.

Beide Kontrollen zusammen könnten insgesamt wirtschaftlicher durchgeführt werden. Die Flugplatzbetreiber könnten ihren Aufwand für Sicherheitsmaßnahmen zielgenau über eine Entgeltordnung abrechnen. Abstimmungsprobleme zwischen Luftsicherheitsbehörden, Fluggesellschaften und Flugplatzbetreibern entfielen weitgehend.

In aller Regel übertragen sowohl Flugplatzbetreiber als auch Luftsicherheitsbehörden die ihnen obliegenden Kontrollaufgaben jeweils geeigneten Personen bzw. Sicherheitsunternehmen. Die unmittelbaren Kontrollen an Personen und Objekten wurden und werden mit beliebigen und überprüften Sicherheitskräften angemessen gewährleistet. Durch eine Bündelung der Zuständigkeiten wäre auch gewährleistet, dass an jedem Flugplatz nur ein Sicherheitsunternehmen tätig ist.

Qualitätseinbußen bei den Sicherheitskontrollen sind wegen der identischen Interessenlage der Luftsicherheitsbehörden und der Flugplatzbetreiber nicht zu befürchten. Für den Flugplatzbetreiber steht die Sicherheit schon aus wirtschaftlichen Gründen an erster Stelle.

3 Empfehlungen

Das Land sollte sich auf Bundesebene für eine gesetzliche Übertragung der bislang den Luftsicherheitsbehörden obliegenden Passagier- und Gepäckkontrollen auf die Flugplatzbetreiber einsetzen. Damit würden alle Kontrollen beim Flugplatzbetreiber gebündelt und „Sicherheit aus einer Hand“ erreicht.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr will die Gebührenkalkulation und Gebühreneintreibung verbessern, um Unterdeckungen zu vermindern. Es sieht hierbei schon erste Erfolge, ohne konkrete Zahlen zu nennen.

Das Ministerium verschließt sich jedoch gänzlich einer Initiative zur Reform der Kontrollen. So sei auf Bundesebene keine Bereitschaft erkennbar, im Sinne der Vorschläge des Rechnungshofs tätig zu werden. Zudem stehe die derzeitige Rechtsprechung einer Übertragung der Kontrollen auf die Flughafenbetreiber möglicherweise entgegen. Auch stelle sich die Frage, ob sich dadurch die Kosten des Kontrollverfahrens reduzieren und dessen Effizienz verbessern lassen.

5 Schlussbemerkung

Inwieweit der Bund letztlich zu einer Änderung bereit ist, lässt sich erst nach einer Landesinitiative ermes sen. Hierfür sollten auch andere Länder gewonnen werden.

Kein Hinderungsgrund ist die vom Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr angeführte Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, die eine andere Fragestellung betrifft. Dieses fordert lediglich, dass der Staat die von ihm selbst und die vom Betreiber wahrzunehmenden Sicherungsaufgaben ermessensgerecht voneinander abgrenzt, ohne die ihm obliegende Verantwortung für die öffentliche Sicherheit zu vernachlässigen. Eine Übertragung aller Personen-, Gepäck- und Gegenstandskontrollen auf die Flugplatzbetreiber ist deshalb grundsätzlich möglich. Ein Weniger an Sicherheit ist nicht zu befürchten, zumal die Überwachungsaufgaben der Polizei nicht tangiert sind. Die Fachaufsicht über die Kontrollen verbleibt ohnehin beim Land.