

Stellungnahme

zum Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Luftsicherheitsgebührenverordnung (LuftSiGebV)

hier zur Änderung der Rahmengebühr für die Durchsuchung von Fluggästen und mitgeführten Gegenständen (einschließlich des aufgegebenen Gepäcks) oder deren Überprüfung in sonstiger Weise je Fluggast (§ 5 Absatz 1 LuftSiG) gemäß Ziffer 2 der Anlage zu § 1 der Verordnung zur Änderung der Luftsicherheitsgebührenverordnung (Gebühren- und Auslagenverzeichnis)

Sachverhalt und Gegenstand der Stellungnahme

Das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) hat mit Schreiben vom 20. Januar 2023 den Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Luftsicherheitsgebührenverordnung (LuftSiGebV) im Wege einer Verbändeanhörung vorgelegt und den betroffenen Verbänden die Möglichkeit zu einer Stellungnahme eingeräumt.

Das BMI beabsichtigt mit dem Entwurf, die bestehende LuftSiGebV hinsichtlich aller gebührenrelevanten öffentlichen Leistungen im Bereich der Luftsicherheit zu novellieren und macht geltend, mit der Novellierung Amtshandlungen, die aufgrund von Neuerungen im EU-Recht eingeführt wurden, gebührenrechtlich erstmals zu erfassen, bzw. für alle in der Gebührenverordnung erfassten Amtshandlungen eine kostendeckende Gebührenerhebung zu ermöglichen, was – so das BMI – rechtlich vorgeschrieben sei.

Letzteres betreffe „*insbesondere auch die Luftsicherheitsgebühr*“ für die Passagier- und Gepäckkontrollen an den deutschen Flughäfen, deren aktuell geltender oberer Gebührenrahmen i.H.v. 10 EUR eine nach Auffassung des BMI gesetzlich vorgeschriebene vollständige Refinanzierung der Kosten nicht an allen deutschen Flughäfen erlaube. Hierdurch – so das BMI – komme es an den besonders kostenintensiven Flughäfen zu einer (verdeckten) Subvention. Die Novellierung der LuftSiGebV solle diese bislang geduldete Subvention beenden bzw. verhindern, dass das Subventionsvolumen zukünftig stark ansteige.

Die nachfolgende Stellungnahme des BDF beschränkt sich auf diesen Teil der Änderung der LuftSiGebV, d.h. die Änderung des Rahmens für die Luftsicherheitsgebühr von bislang 2 bis 10 EUR auf 4,50 bis 28,50 EUR [vgl. Gebührentatbestand 2 der Anlage zu § 1 LuftSiGebV, Gebührenverzeichnis]. Der BDF erklärt sich mit einer Veröffentlichung seiner Stellungnahme durch das BMI einverstanden.

Executive Summary – Zusammenfassung der Stellungnahme

Luftsicherheitskontrollen gewährleisten öffentliche Sicherheit, nicht nur Sicherheit für die in einem Flugzeug fliegenden Passagiere oder die dort arbeitenden Beschäftigten. Luftsicherheitskontrollen zur Terror- und Gefahrenabwehr sind eine hoheitliche Aufgabe des Staates, auch wenn er sich dafür der Dienste von privaten Sicherheitsdienstleistern bedient. Die Organisation einer Teilaufgabe in privatrechtlicher Form ändert nichts an der staatlichen Gesamtaufgabe und -verantwortung in Gestalt des Schutzes der Bevölkerung vor terroristischen Anschlägen. Eine (zumindest anteilige) staatliche Finanzierung der Kosten von Luftsicherheitskontrollen ist somit nicht nur gerechtfertigt, sondern angezeigt, ebenso wie die Finanzierung der Terror- und Gefahrenabwehr in anderen Lebensbereichen durch öffentliche Haushalte und aus Steuermitteln erfolgt.

Dieser (anteiligen) Finanzierungsverantwortung trägt der Gebührenrahmen von 2-10 EUR für die Luftsicherheitsgebühren in Deutschland Rechnung – und muss dies auch zukünftig leisten. Die Wahrnehmung dieser Verantwortung (durch den bisherigen Gebührenrahmen) hat nichts mit einer geduldeten „Subvention“ zu tun, wie im Änderungsentwurf unzutreffend behauptet.

Der bisherige Gebührenrahmen von 2-10 EUR trägt ebenso dem Ziel Rechnung, die Chancengleichheit bei der Entwicklung der ländlichen Regionen in einem föderalen System zu gewährleisten, wie auch der Entschließung des Bundesrates bei der Einführung der Rahmengebühr 1990, wonach die Gebühr „möglichst bundeseinheitlich sein soll“. Die Änderung der Rahmengebühr von 2 bis 10 auf 4,50 bis 28,50 EUR trüge beiden Zielsetzungen nicht Rechnung.

Eine Anpassung der Rahmengebühr ist aus gebührenrechtlicher Sicht auch nicht zwingend. Das Bundesgebührengesetz (BGebG) eröffnet bei der Gebührenfestsetzung sehr wohl ein Ermessen für die Deckelung von Gebühren unterhalb der Kosten. Laut § 9 Abs. 4 BGebG kann aus „Gründen des öffentlichen Interesses“ eine niedrigere Gebühr unter den Kosten bestimmt werden. Gefahrenabwehr und Terrorismusbekämpfung liegen im öffentlichen (Sicherheits-)Interesse. Anders wäre auch die umfassende staatliche Kostentragung für die Kosten der Bundespolizei im Bahnverkehr kaum möglich. Eine Beibehaltung der bisherigen Rahmengebühr ist damit auch für die Gleichbehandlung der Verkehrsträger unbedingt geboten.

Eine Anhebung der Rahmengebühr würde zahlreiche Flughafenstandorte in ihrer Existenz bedrohen und deutsche Flughäfen wie Fluggesellschaften im Wettbewerb mit ausländischen Flughäfen und Airlines weiter benachteiligen. Bereits heute leidet der deutsche Luftverkehrsstandort unter hohen staatlichen Standortkosten.

Die deutschen Fluggesellschaften sprechen sich deshalb dafür aus, den bisherigen Gebührenrahmen von 2 bis 10 EUR unverändert beizubehalten, zumal die Luftsicherheitsbehörden durch den Wegfall der Umsatzbesteuerung von Leistungen für Luftsicherheitskontrollen aufgrund europarechtlicher Vorgaben seit 2022 bei der Entstehung der Kosten für Luftsicherheitskontrollleistungen bereits deutlich entlastet wurden.

Im Einzelnen:

Gebühren unter Kosten sind keine geduldete „Subvention“, sondern Ausdruck dessen, dass Luftsicherheit eine hoheitliche Aufgabe ist, die eine staatliche (Teil-)Finanzierung rechtfertigt und erfordert

Passagier- und Gepäckkontrollen an den Flughäfen schützen nicht nur die Passagiere und die Beschäftigten, sondern gewährleisten öffentliche Sicherheit. Deshalb stellen Luftsicherheitskontrollen eine hoheitliche (Teil-)Aufgabe der Gefahren- und Terrorabwehr dar. Hierfür bedient sich der Staat zwar beliehener Luftsicherheitsassistenten privater Luftsicherheitsdienstleister. Die Organisation einer Teilaufgabe in privatrechtlicher Form ändert hingegen nichts an der staatlichen Gesamtaufgabe in Gestalt des Schutzes der Bevölkerung vor terroristischen Anschlägen. Der hoheitliche Charakter der Terror- und Gefahrenabwehr durch Luftsicherheitskontrollen rechtfertigt vielmehr eine (zumindest anteilige) staatliche Finanzierung, genauso wie die Finanzierung der Terror- und Gefahrenabwehr in anderen Lebensbereichen durch die öffentlichen Haushalte und aus Steuermitteln erfolgt.

Bereits an dieser Stelle ist die vom BMI angeführte Begründung für die Änderung des Gebührenrahmens bei der Luftsicherheitsgebühr unzutreffend. Denn die Tatsache, dass die Luftsicherheitsgebühren aufgrund des geltenden Gebührenrahmens an manchen Flughäfen nicht die Kosten der Kontrollleistungen decken, ist nicht etwa ein Beleg für eine (BMI: „verdeckte“) Subvention. Sie ist vielmehr Ausdruck dafür, dass

- der Staat bislang eine Finanzierungsverantwortung für die (öffentliche) Sicherheit seiner Bürger und der Menschen beim Fliegen – jedenfalls anteilig – wahrnimmt, und
- die Standortkosten an den einzelnen Flughäfen für den auf den Luftverkehr entfallenden Anteil an der Refinanzierung der hoheitlichen Aufgabe der Gefahren- und Terrorabwehr nicht zu unterschiedlich ausfallen und damit nicht die Wettbewerbsfähigkeit und Entwicklungsmöglichkeiten einzelner Standorte negativ beeinflussen sollen. Letzteres auch im Sinne der Chancengleichheit bei der Entwicklung der ländlichen Regionen in einem föderalen System und einer Entschließung des Bundesrates bei Einführung der Rahmengebühr 1990, wonach die Gebühr *„möglichst bundeseinheitlich sein soll“*.

Eine Finanzierungsverantwortung für die (öffentliche) Sicherheit seiner Bürger und der Menschen beim Fliegen muss der Staat auch weiterhin wahrnehmen und den bisherigen Gebührenrahmen in der LuftSiGebV unverändert beibehalten – dies umso mehr, als gerade das BMI und die Bundespolizei für die Höhe der anfallenden Kosten an den meisten Flughäfen (sog. „BMI-Flughäfen“) als Auftraggeber der privaten Sicherheitsdienstleister verantwortlich sind – auch für die vom BMI monierten gestiegenen Kosten der letzten Jahre.

Der Kostenanstieg an den BMI-Flughäfen, der vom BMI als Rechtfertigungsgrund für die Anpassung der Rahmengebühr herangezogen wird, geht jedenfalls mit der Tatsache einher, dass seit 2019 die Kontrolldienstleistungen an allen Flughäfen in der Verantwortung des BMI von der Bundespolizei neu ausgeschrieben wurden, und dass bei diesen Neuausschreibungen an allen Standorten zahlreiche und teils umfassende Änderungen bei den Ausschreibungen und Dienstleisterverträgen vorgenommen wurden. Insbesondere für die Standorte, bei denen das sog. „neue Vertragsmodell“ des BMI und der Bundespolizei seit 2019 zur Anwendung kam, sind die Kostensteigerungen seither besonders hoch ausgefallen.

Während 2019 (vor den Vertragsänderungen) mit Ausnahme von zwei Flughäfen (Saarbrücken, Erfurt) alle anderen (elf) Flughäfen in der Verantwortung des BMI Kosten für die Luftsicherheitskontrollen auswiesen, die sich klar innerhalb des verordnungsrechtlichen Gebührenrahmens von 2 bis 10 EUR bewegten, ist dies für 2023 (nach den Änderungen der Verträge) nur noch an drei Flughäfen des BMI der Fall.

An sechs von damals noch 13 BMI-Flughäfen betrug 2019 die Gebühr zwischen 5,21 EUR und 6,57 EUR und lag damit weit unterhalb des maximalen Gebührenrahmens. Die durchschnittliche Luftsicherheitsgebühr für alle BMI-Flughäfen lag 2019 bei 7,33 EUR und damit um fast 30% unter der maximal möglichen Gebühr von 10 EUR.

Der Handlungsbedarf des BMI liegt somit nicht in einem unzureichenden Gebührenrahmen, den es zu ändern gälte, und auch nicht in einer vermeintlichen „Subvention“, die es zu beenden gälte, sondern in der Umsetzung eines effektiveren Kostenmanagements für die Luftsicherheitskontrollen und hier mutmaßlich in einer Änderung der Ausschreibungs- und Vertragsbedingungen für die Kontrollen.

Dieser drastische Kostenanstieg hat im Übrigen stattgefunden, obwohl durch die Umsetzung europarechtlicher Vorgaben die Leistungen für die Luftsicherheitskontrollen und damit deren Kosten seit 2022 nicht mehr mit Umsatzsteuer belastet werden.

Vor einer Anhebung des Gebührenrahmens und einer Mehrbelastung des Luftverkehrsstandortes Deutschland, sollten BMI und Bundespolizei zunächst ihre Ursachenforschung für die Kostensteigerungen der letzten Jahre abschließen und nach Möglichkeiten zur Vermeidung bzw. Rückführung dieser Kostensteigerungen für die Zukunft suchen. Davon würde letztlich auch der Staat als hoheitlich Verantwortlicher und Auftraggeber der Kontrollen profitieren. Die Bundesregierung würde den Wirtschaftsstandort Deutschland stärken, anstatt dessen Wettbewerbsfähigkeit weiter auszuhöhlen.

Die Beibehaltung des bisherigen Gebührenrahmens steht im Einklang mit Gebührenrecht – ein Zwang zur Anpassung des Gebührenrahmens ist aus gebührenrechtlicher Sicht nicht gegeben

Das BMI gibt in der Begründung für die Änderung des Gebührenrahmens der Luftsicherheitsgebühr vor, dass eine Anpassung der LuftSiGebV an dieser Stelle zwingend sei, weil andernfalls keine kostendeckende Gebührenerhebung möglich sei. Letztere sei rechtlich vorgeschrieben. Daraus leitet das BMI den Eindruck ab, die Anpassung der LuftSiGebV und insbesondere des Rahmens für die Luftsicherheitsgebühr sei alternativlos.

Diese Feststellung ist unzutreffend.

Das Bundesgebührengesetz (BGebG) eröffnet dem Staat bei der Gebührenfestsetzung sehr wohl ein Ermessen für Abweichungen vom Kostendeckungsprinzip, also für eine Reduktion oder Deckelung von Gebühren unterhalb der Kosten. Laut § 9 Abs. 4 BGebG kann aus „*Gründen des öffentlichen Interesses oder der Billigkeit*“ eine niedrigere Gebühr als die mit der Leistung verbundenen Kosten bestimmt werden.

Gefahrenabwehr und Terrorismusbekämpfung liegen im öffentlichen (Sicherheits-)Interesse. Vom Kostendeckungsgrundsatz kann im Einklang mit den gebührenrechtlichen Regelungen des Bundesgebührengesetzes also sehr wohl abgewichen werden. Anders wäre auch die umfassende staatliche Kostentragung für die Kosten bspw. der Bundespolizei im Bahnverkehr kaum möglich.

Im Gegensatz zum Luftverkehr trägt der Staat im Bahnverkehr die Kosten für die Einsätze der Bundespolizei und für die von ihr beauftragten Sicherheitsdienstleister umfassend. Der Gesetzgeber hatte die Kostenbeteiligung der Bahn an diesen Kosten per Rechtsverordnung auf maximal 20,83 % begrenzt und damit die Zulässigkeit einer (nicht kostendeckenden) Deckelung der Refinanzierung bestätigt. (Allein) Wegen Verstoßes gegen die damalige Ermächtigungsgrundlage (§ 3 BGS) ist diese Regelung durch das BVerwG einerseits zwar für unwirksam erklärt worden. Der grundsätzliche Ansatz der Verordnung, nämlich die Deckelung der Erstattung und ein nur teilweiser Ausgleich durch Nutzer, wurde durch das BVerwG jedoch bestätigt.

Die DB AG trägt damit zwar die sog. Kosten der Eigensicherung (wie im Übrigen auch die Fluggesellschaften und Flughäfen). Der Staat übernimmt aber im Rahmen der hoheitlichen Gefahrenabwehr die Sicherung der Bahnnutzer und des Betriebs im Bahnverkehr zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit seiner Bürger.

Die Freistellung der Bahn von den Kosten der Bundespolizei ist ein guter Beleg dafür, dass die Kosten für die Erbringung der Sicherheitskontrollen im Luftverkehr nicht zwingend und nicht vollumfänglich über kostendeckende Luftsicherheitsgebühren erfolgen müssen. Von

einer vollumfänglichen Refinanzierung der Kosten über Gebühren kann im Einklang mit den gebührenrechtlichen Regelungen des Bundes also abgewichen werden.

Eine Beibehaltung der Deckelung bzw. eine Teilübernahme von Luftsicherheitskosten ist damit auch vor dem Hintergrund einer Gleichbehandlung der Verkehrsträger unbedingt geboten.

In einer Reihe von anderen Ländern (u.a. USA, Spanien, Italien, Türkei) trägt der Staat ebenfalls einen und manchmal sogar überwiegenden Teil der Kosten für die Luftsicherheitskontrollen. Auch dort erfolgt dies zum Teil durch eine Gebührendeckelung auf niedrigem Niveau bzw. der Festschreibung einer Gebühr unterhalb der tatsächlichen Kosten.

Luftsicherheitsgebühren, welche die Kosten für die Luftsicherheitskontrollen zur Terror- und Gefahrenabwehr nur anteilig refinanzieren, sind „aus Gründen des öffentlichen Interesses“ (§ 9 Abs. 4 BGebG) nicht nur zulässig, sondern auch gerechtfertigt. Damit sichert der Bund darüber hinaus nicht nur eine Gleichbehandlung der Verkehrsträger, sondern leistet auch einen Beitrag zur Verbesserung der Chancengleichheit der deutschen Luftverkehrswirtschaft im internationalen Wettbewerb.

Eine Anhebung der Rahmengebühr würde die wirtschaftliche Erholung nach der Pandemie verzögern, Einnahmen der öffentlichen Haushalte verringern statt verbessern, und Flughafen-Existenzen gefährden

Luftsicherheitsgebühren sind für Fluggesellschaften und Flughäfen ein Teil der Standortkosten und daher unmittelbar wettbewerbsrelevant. Eine Anhebung der Rahmengebühr in Deutschland würde zu weiteren Belastungen hauptsächlich für die deutschen Fluggesellschaften führen, da deren Flüge letztlich immer in Deutschland beginnen oder enden, und sie ohnehin schon durch andere nationale Kostennachteile gegenüber ausländischen Wettbewerbern benachteiligt sind (wie bspw. durch die während der Corona-Pandemie sogar erhöhte deutsche Luftverkehrsteuer).

Die Folge einer Anhebung der Rahmengebühr wäre also eine weitere Benachteiligung im internationalen Wettbewerb und eine Verschärfung des Verdrängungswettbewerbs zu Lasten der deutschen Luftverkehrswirtschaft. Die Beibehaltung der bisherigen Rahmengebühr ist also schon allein deshalb dringend geboten, um die Wettbewerbsfähigkeit des Luftverkehrsstandortes Deutschland zu sichern.

Der Neustart für die deutsche Luftverkehrsbranche nach fast drei Jahren Corona-Pandemie findet weiterhin unter erschwerten Bedingungen statt. Im Jahr 2022 erreichte die Erholung in Deutschland gerade einmal 67% des Niveaus von 2019. Damit ist Deutschland Schlusslicht bei der Erholung des Luftverkehrs im europäischen Vergleich – und die weitere Erholung läuft hierzulande weiterhin zäh und langsam. Dabei ist der Neustart dringend nötig für Fluggesellschaften, Flughäfen und für alle anderen Unternehmen der deutschen Luftverkehrswirtschaft.

Vor allem benötigen die Unternehmen die Möglichkeiten, mit ihren Leistungen positive wirtschaftliche Ergebnisse zu erzielen, damit die aufgezehrten Liquiditäts- und Eigenkapitalreserven wieder aufgefüllt, die aus der Pandemiezeit stammenden hohen Schulden getilgt werden können und die Branche insgesamt stabilisiert und gefestigt wird. Dies ist derzeit weiterhin noch nicht der Fall.

Eine Anhebung der Rahmengebühr, wie im Entwurf vom BMI vorgesehen, würde noch einmal schlagartig zu einer Mehr- und Mehrfachbelastung des Standorts und seiner Unternehmen führen, die eine erhebliche Bremswirkung bei der weiteren verkehrlichen und wirtschaftlichen Erholung der Branche hätte.

Auch die negativen Auswirkungen für die öffentlichen Haushalte würden sich manifestieren: Weiterhin weniger Verkehre als vor der Pandemie führen zu weniger Gebühreneinnahmen und zu geringeren Einnahmen aus der Luftverkehrssteuer sowie der Ertragsbesteuerung der Unternehmen. Diese wirtschaftlichen und fiskalischen Zusammenhänge lässt der Gebührenvorschlag des BMI außer Acht. Gesamtstaatlich führt eine Anhebung des Gebührenrahmens nicht zu höheren Einnahmen der öffentlichen Haushalte, sondern zu geringeren Einnahmen aus Steuern und Gebühren.

Die Anhebung des bestehenden Gebührenrahmens hätte vor allem aber deutliche Auswirkungen auf zahlreiche Flughafenstandorte. Bei einer Anhebung der Rahmengebühr würden die Belastungen sofort steigen und Verkehre an insbesondere kleineren Flughäfen unwirtschaftlich machen, da Luftsicherheitsgebühren von (teilweise deutlich) über 10 EUR zusammen mit anderen Gebühren und der gestiegenen Luftverkehrssteuer über die Flugpreise nicht refinanzierbar sind. Die Folge wären Flugstreichungen und der Verlust an Konnektivität und Einnahmen, insbesondere für kleinere Standorte.

Eine Anhebung der Deckelung wäre auch kontraproduktiv zu den Unterstützungsmaßnahmen der Bundesregierung und der Länder für Regionalflyer, bspw. bei der Finanzierung von Flugsicherungskosten durch Mittel aus dem Bundeshaushalt. Der Bund würde seine eigenen Unterstützungsmaßnahmen unterlaufen. Für einige Flughäfen würde ein sprunghafter Anstieg der Luftsicherheitsgebühren existenzgefährdend sein und damit das exakte Gegenteil dessen bewirken, was mit der Übernahme eines Teils der Flugsicherungskosten erreicht werden soll, nämlich die Unterstützung der Überlebensfähigkeit von Regionalflyer und die damit mögliche Gleichstellung der Lebensverhältnisse der Menschen im ländlichen Raum.

Der Bund stellt den Regionalflyer aktuell jährlich eine Hilfe aus dem Bundeshaushalt in Höhe von 50 Mio. EUR zur Verfügung, um sie von den Kosten der Flugsicherung zu entlasten. Diese Hilfe würde durch die nunmehr beabsichtigte Änderung der Rahmengebühr bei den Luftsicherheitsgebühren ihrer Wirkung beraubt und ins Gegenteil verkehrt. Denn die Belastung, die der Luftverkehrswirtschaft – und so auch den Flughäfen – durch die beabsichtigte Änderung der Rahmengebühr entsteht, beläuft sich auf Basis der für 2023 ermittelten

Gebühren und Kosten auf rund 60 Mio. EUR. Diese Belastung würde also die politisch gewollte Entlastung wieder neutralisieren.

Die Mehrbelastung an einzelnen Flughäfen würde massiv ausfallen, falls die Rahmengebühr angehoben würde. Denn durch die Anhebung des Rahmens auf bis zu 28,50 EUR würde eine geänderte LuftSiGebV Raum geben für eine nahezu Verdreifachung der Luftsicherheitsgebühren, insbesondere an Flughäfen, an denen bereits heute die feststellbaren Kosten (zum Teil deutlich) über 10 EUR liegen (Hannover, Braunschweig, Köln/Bonn, Saarbrücken, Erfurt, Bremen, Stuttgart, Friedrichshafen, Leipzig, Dresden, Kassel, Münster/Osnabrück, Paderborn, Lübeck, Sylt u.a.). Ein guter Teil dieser Flughäfen sind genau die Flughäfen, welche die Bundesregierung aus dem Bundeshaushalt mit 50 Mio. EUR bei den Flugsicherungskosten erst entlastet (u.a. Friedrichshafen, Braunschweig, Kassel, Paderborn, Lübeck, Sylt u.a.), bevor sie sie mit deutlich höheren Luftsicherheitsgebühren mehrbelasten würde.

Der Anstieg bei den Luftsicherheitskosten durch eine Anpassung des Gebührenrahmens würde bei einigen Flughäfen auch alle eigenen Kostensenkungsbemühungen ad absurdum führen, die diese Unternehmen bereits unternommen haben oder noch unternommen werden, um den Anforderungen der EU-Beihilfe-Leitlinien gerecht zu werden.

Hinzu kommt der Vorschlag des BMI für eine drastische Anhebung des Gebührenrahmens ausgerechnet zu einem Zeitpunkt, an dem die vom BMI und der Bundespolizei beauftragten Luftsicherheitsdienstleister nicht einmal in der Lage sind, die ihnen vertraglich übertragenen Aufgaben überhaupt in einer akzeptablen Qualität zu erfüllen. Nicht zuletzt auch aufgrund dieser Minderleistungen an einer Vielzahl von Flughafenstandorten ist der Änderungsvorschlag des BMI abzulehnen.

Ergebnis: Der Staat muss seine Verantwortung für eine (anteilige) Finanzierung der hoheitlichen Terror- und Gefahrenabwehr weiterhin wahrnehmen – entsprechend muss die Rahmengebühr für die Luftsicherheitsgebühren unverändert beibehalten werden

Luftsicherheitskontrollen gewährleisten öffentliche Sicherheit, nicht nur die Sicherheit für die in einem Flugzeug fliegenden Passagiere oder die dort arbeitenden Beschäftigten. Luftsicherheitskontrollen zur Terror- und Gefahrenabwehr sind eine hoheitliche Aufgabe des Staates, auch wenn er zur Gewährleistung dieser Aufgabe und der öffentlichen Sicherheit sich der Dienste von privaten Sicherheitsdienstleistern bedient. Die Organisation einer Teilaufgabe in privatrechtlicher Form ändert nichts an der staatlichen Gesamtaufgabe in Gestalt des Schutzes der Bevölkerung vor terroristischen Anschlägen. Der hoheitliche Charakter der Terror- und Gefahrenabwehr durch Luftsicherheitskontrollen rechtfertigt eine (zumindest anteilige) staatliche Finanzierung, genauso wie die Finanzierung der Terror- und Gefahrenabwehr in anderen Lebensbereichen durch die öffentlichen Haushalte und aus Steuermitteln erfolgt.

Dieser Finanzierungsverantwortung trägt der Gebührenrahmen von 2 bis 10 EUR für die Luftsicherheitsgebühren in Deutschland Rechnung – und muss dies auch zukünftig leisten. Die Wahrnehmung dieser Verantwortung (durch den bisherigen Gebührenrahmen) hat nichts mit einer geduldeten Subvention zu tun, wie vom BMI unzutreffend behauptet. Der bisherige Gebührenrahmen ist daher unverändert beizubehalten, zumal die Bundespolizei durch den Wegfall der Umsatzbesteuerung auf die Leistungen für Luftsicherheitskontrollen seit 2022 bei der Kostenentstehung bereits deutlich entlastet wurde.

Eine Anpassung des Gebührenrahmens ist auch aus folgenden Gründen derzeit und auch für 2024 nicht angezeigt:

- Erstens: Das BMI und die Bundespolizei befinden sich derzeit mitten im Prozess einer umfassenden Evaluierung ihrer eigenen Ausschreibungen und Verträge mit den Dienstleistern – mit dem Ziel Effizienz und Effektivität der Luftsicherheitskontrollen zukünftig zu steigern und im Gegenzug die Kosten je Kontrollvorgang wieder zu senken. Die Umsetzung der Evaluierungsergebnisse wird zukünftig die Beweggründe für die aktuell angestrebte Änderung des Gebührenrahmens ggf. obsolet machen. Jedenfalls sind die Ursachen für die Kostensteigerungen als Begründung für eine Anhebung des Gebührenrahmens bei den Passagier- und Gepäckkontrollen vollumfänglich zu untersuchen und auf ihre Fortgeltung zu prüfen, bevor ohne eine solche Überprüfung einseitig die Voraussetzung für eine erhebliche Kostenmehrbelastung der Unternehmen und Bürger, die den Luftverkehr nutzen, geschaffen wird.
- Zweitens: Das BMI hat den deutschen Flughäfen angeboten, die Organisationsverantwortung für die Luftsicherheitskontrollen an ihren Flughäfen zu übernehmen (Stichwort „Neue Welt“ in den Luftsicherheitskontrollen). Diese Aufgabenübertragung beinhaltet u.a. die Auswahl und die Vertragsgestaltung bei den Luftsicherheitsdienstleistern sowie auch die Technikauswahl und -beschaffung. Auch dieser Prozess wird gesamthaft oder in Teilen zu veränderten Kosten für die Erfüllung der hoheitlichen Luftsicherheitskontrollen führen und somit ebenfalls einen (zumindest teilweisen) Wegfall der Gründe für die nunmehr anvisierte Änderung des Gebührenrahmens bewirken. Diese Organisationsübertragung ist schon für sich ein weiterer Grund dafür, dass der Bund seine anteilige Finanzierungsverantwortung beibehalten muss, denn die Übertragung dieser Aufgaben an einen Teil der Flughäfen, während an anderen Flughäfen der Staat in der Organisationsverantwortung bleibt, darf nicht zu Gebührevor- oder Gebührennachteilen weder der einen noch der anderen Gruppe von Flughäfen führen. Auch aus diesem Grund ist also der aktuelle Gebührenrahmen beizubehalten.
- Das BMI sollte drittens seine Prioritäten grundsätzlich auf eine kosteneffizientere Organisation und Durchführung der Luftsicherheitskontrollen richten. Eine effizientere Gestaltung der Prozesse hat unmittelbare Auswirkungen auf die Kosten und damit auf die Höhe der festzusetzenden Luftsicherheitsgebühr. Der Fokus des BMI sollte sich daher darauf richten, Möglichkeiten verbesserter Prozesse und einer optimierten Organisation und

Durchführung der Sicherheitskontrollen zu prüfen und umzusetzen. Die Grundlagen hierfür wurden bereits in umfangreichen Projektarbeiten/-studien zwischen BMI, Bundespolizei und der Luftverkehrswirtschaft in den Jahren 2014 bis 2017 erarbeitet. Allerdings wurden die Optimierungspotentiale bislang nur in Einzelfällen weiterverfolgt oder umgesetzt. Damit bleiben bislang nicht nur Kostensenkungspotentiale ungenutzt, sondern auch Verbesserungen bei der Qualität der Luftsicherheitskontrollprozesse.

- Das BMI verließ mit der nun vorgeschlagenen neuen Rahmengebühr auch die vom Bundesrat bei der Einführung der Rahmengebühr 1990 in einer Entschließung gemachte Vorgabe, dass die Gebühr „möglichst bundeseinheitlich sein soll“. Schon die bislang gültige Regelung erlaubte „im Rahmen“ zwischen 2,00 und 10,00 EUR unterschiedliche Luftsicherheitsgebühren, die mit dem Faktor 5 auseinanderliegen konnten. Bereits dieser Faktor war dazu geeignet, Verzerrungen bei den Standortkosten für die hoheitliche Aufgabe der Terror- und Gefahrenabwehr zwischen den einzelnen Flughäfen zu begründen. Zukünftig würde nicht nur die absolute Gebühr für eine Passagier- und Gepäckkontrolle um das fast Dreifache steigen können, sondern es wären auch zwischen einzelnen Flughäfen bis zum fast Siebenfachen unterschiedliche Luftsicherheitsgebühren möglich. Während an einem Flughafen (mit kosteneffizienten Kontrollen) die Gebühr bei 4,50 EUR liegen kann, könnte sie bereits an einem Nachbarflughafen zukünftig bei bis zu 28,50 EUR liegen. Es bedarf wenig Erläuterung, dass dies zu erheblichen Verkehrseinbrüchen an dem teureren der beiden Standorte führen würde – wenn nicht sogar die Existenz dieses Flughafens durch die neue Rahmengebühr in Frage gestellt würde.

Aus den genannten Gründen sprechen sich die deutschen Fluggesellschaften – wie auch die Flughäfen in Deutschland – gegen eine Änderung der Rahmengebühr aus. Eine Anhebung des Gebührendeckels würde erheblichen Schaden für die deutsche Luftverkehrswirtschaft in einer Phase bewirken, in der sie durch die Auswirkungen der Pandemie und des Ukraine-Krieges ohnehin bereits besonders stark und mehrfach betroffen ist. Mindestens wäre eine Anpassung der Rahmengebühr bei der Luftsicherheitsgebühr auszusetzen, bis die vorstehend genannten strukturellen Änderungen bei der Organisationsverantwortung und die Neuvergabe der Kontrollen auf Basis geänderter Verträge an allen deutschen Flughäfen stattgefunden hat. Dies wäre entsprechend der Laufzeiten der aktuell noch gültigen alten Verträge frühestens nach dem 31.12.2025 möglich. Auf Basis der dann bekannten und umfassenden „Neuen Welt“ der Luftsicherheitskontrollen an den deutschen Flughäfen wäre dann zu prüfen, inwieweit eine Änderung der Rahmengebühr für die Luftsicherheitsgebühren als abschließender Schritt in der dann „Neuen Welt“ angezeigt und vorzunehmen wäre.

* * * * *