

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Roman Müller-Böhm, Michael Theurer, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/15399 –**

Auswirkungen des Wechsels eines Sicherheitsdienstleisters an deutschen Flughäfen auf Tourismus und Sicherheit

Vorbemerkung der Fragesteller

Die insgesamt 38 Flughäfen in Deutschland sind als Abflugs- und Ankunftspunkt inländischer und internationaler Flugreisen ein wesentlicher Teil der Verkehrsinfrastruktur in Deutschland. Flughäfen sind jedoch nicht nur aus tourismuspolitischer, sondern auch aus sicherheitspolitischer Perspektive von hoher Bedeutung. Als letzter und erster Ort, an dem sich Flugreisende vor und nach einer Flugreise aufhalten, fällt neben einer eventuellen polizeilichen Passkontrolle insbesondere der Passagier- und Handgepäckkontrolle vor einem Flug eine zentrale Bedeutung für die Gewährleistung größtmöglicher Sicherheit während eines Fluges zu. Zwischen 2010 und 2018 ist das Passagieraufkommen an deutschen Flughäfen um circa 28 Prozent auf 244,3 Millionen Passagiere gestiegen (www.de.statista.com/statistik/daten/studie/77928/umfrage/passagiere-auf-deutschen-flughafen/). Damit einher geht insbesondere an viel frequentierten Flughäfen eine höhere Auslastung der örtlichen Infrastruktur, so beispielsweise auch der Sicherheitskontrollen für Passagiere und Handgepäck. Am Flughafen Düsseldorf, dem drittgrößten Flughafen der Bundesrepublik Deutschland, wird so die monatliche Kapazität insbesondere in den Sommermonaten deutlich überschritten (www.de.statista.com/statistik/daten/studie/456085/umfrage/monatliche-passagierzahlen-am-flughafen-duesseldorf/).

Einer der Anbieter für Passagier- und Handgepäckkontrollen in Deutschland gemäß §§ 5, 8 und 9 des Luftsicherheitsgesetzes (LuftSiG) ist die Kötter Aviation Security (nachfolgend „Kötter“), Teil der Kötter Unternehmensgruppe aus Essen. Das Unternehmen führt im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) und der Bundespolizei unter anderem die Sicherheitskontrollen am Flughafen Köln/Bonn sowie seit 2004 auch am Flughafen Düsseldorf durch. Nach eigener Aussage hat Kötter nun jedoch für beide Flughäfen beim Beschaffungsamt des BMI einen Antrag auf vorzeitige Beendigung des eigentlich bis Ende 2020 laufenden Vertrags zum 31. Mai 2020 gestellt. Der Verwaltungsrat der Kötter-Security-Gruppe gab als Begründung an, dass dem Unternehmen „aus rein betriebswirtschaftlicher Sicht keine andere Wahl“ geblieben sei, da der laufende Vertrag für die Firma „nicht mehr wirtschaftlich umzusetzen“ sei (www.koetter.de/unternehmen/presse/pressedeilseite/koetter-aviation-security-hat-antraege-auf-vorzeitige-vertragsbeendi).

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat vom 9. Dezember 2019 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

gung-zum-31-mai-2020-bei-den/). Während dem Antrag für den Flughafen Köln/Bonn vom BMI nicht entsprochen wurde, wurde er für den Flughafen Düsseldorf genehmigt und ein Aufhebungsvertrag wird aktuell geprüft (www.wz.de/nrw/duesseldorf/flughafen-duesseldorf-bald-ohne-sicherheitsfirma-koetter_aid-46813007). Fraglich ist nach Ansicht der Fragesteller daher, inwiefern die mögliche vorzeitige Beendigung der Sicherheitskontrollen durch die Firma Kötter in den Monaten vor dem vorzeitigen Auslaufen des Vertrags sowie im Anschluss an die Beendigung des Vertragsverhältnisses am Flughafen Düsseldorf zu operativen Problemen bei der Fluggastkontrolle führen könnte, welche sich potenziell negativ auf den Tourismus und auf Aspekte der Sicherheit in Deutschland auswirken könnten. Ebenfalls ist fraglich, warum das Beschaffungsamt den Antrag auf vorzeitige Beendigung des Vertragsverhältnisses für den Flughafen Düsseldorf genehmigt hat, den Antrag für den Flughafen Köln/Bonn jedoch abgelehnt hat.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Firma Kötter Aviation Security SE & Co. KG (im Folgenden: Firma Kötter) ist an den von den Fragestellern in Bezug genommenen Flughäfen vom Bund lediglich mit Kontrollen nach § 5 des Luftsicherheitsgesetzes (Kontrolle der Passagiere und ihres Gepäcks) beauftragt. Der Bund vergibt keine Aufträge nach den §§ 8 und 9 des Luftsicherheitsgesetzes (LuftSiG). Nachfolgende Antworten beziehen sich somit lediglich auf Aufgaben nach § 5 LuftSiG.

Der Vertrag zur Aufhebung des genannten Vertragsverhältnisses am Flughafen Düsseldorf zwischen der Firma Kötter und dem Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern (BeschA) wurde am 7. November 2019 unterzeichnet.

1. Aus welchen Gründen hat das Beschaffungsamt des BMI den Antrag der Firma Kötter auf eine vorzeitige Beendigung des Vertrags für den Flughafen Düsseldorf genehmigt?

Auf die Antwort der Bundesregierung auf die Schriftliche Frage 41 des Abgeordneten Bernd Reuther auf Bundestagsdrucksache 19/15583 wird verwiesen.

2. Aus welchen Gründen hat das Beschaffungsamt des BMI dem Antrag der Firma Kötter auf eine vorzeitige Beendigung des Vertrags für den Flughafen Köln/Bonn nicht entsprochen?

Im Gegensatz zum Flughafen Düsseldorf sind Leistungsdefizite am Flughafen Köln/Bonn dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) bis dato nicht bekannt geworden.

3. Wie ist der Sachstand des im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD angekündigten Gesetzes, das die Regelungen für das private Sicherheitsgewerbe neu ordnen soll (Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, S. 237, Z. 5941 bis 5944, www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1)?
 - a) Wann plant die Bundesregierung, einen entsprechenden Gesetzentwurf vorzulegen?
 - b) Inwiefern sollen in dem Gesetzesvorhaben Sicherheitsstandards sowie Verlässlichkeit und Transparenz verbessert werden, insbesondere hinsichtlich der Risikominimierung, dass ein privater Dienstleister plötzlich in der Hauptreisezeit aus dem Vertrag aussteigen kann?

Die Fragen 3 bis 3b werden zusammen beantwortet. Es wird auf die Antwort der Bundesregierung zu den Fragen 1 bis 3 der Kleinen Anfrage der Fraktion der FDP auf Bundestagsdrucksache 19/12391 verwiesen.

4. Welche potenziellen Auswirkungen würde eine vorzeitige Beendigung des Vertragsverhältnisses mit der Firma Kötter am Flughafen Düsseldorf nach Einschätzung der Bundesregierung nach sich ziehen?

Die vorzeitige Vertragsbeendigung (31. Mai 2020 statt 31. Dezember 2020) erfordert eine vorgezogene Neuausschreibung der entsprechenden Dienstleistung mit einer aktuellen Leistungsbeschreibung. Sofern es zu einem Wechsel des Dienstleiters kommt, steht den Luftsicherheitsassistentinnen und -assistenten die Möglichkeit des Betriebsübergangs nach § 613 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) offen.

In Bezug auf weitere potenzielle Auswirkungen wird auf die Antworten zu den Fragen 4a bis 4f verwiesen.

- a) Erwartet die Bundesregierung, dass die vorzeitige Beendigung des Vertragsverhältnisses mit der Firma Kötter Auswirkungen auf das operative Geschäft am Flughafen Düsseldorf haben wird?
Wenn ja, welche?
- b) Falls es zu Auswirkungen auf das operative Geschäft am Flughafen Düsseldorf kommen wird, welche dieser Auswirkungen können sich nach Ansicht der Bundesregierung auf den Tourismus in Deutschland auswirken?

Die Fragen 4a und 4b werden gemeinsam beantwortet.

Sämtliche Verträge des Bundes mit privaten Sicherheitsdienstleistern zur Durchführung der Passagier- und Gepäckkontrollen sind zeitlich befristet und werden nach Ende der Laufzeit neu ausgeschrieben. Der Wechsel eines Dienstleisters ist daher grundsätzlich kein Ausnahmefall, sondern ein übliches Verfahren. Die bisher mit Dienstleisterwechseln gemachten Erfahrungen lassen keine nennenswerten Auswirkungen auf das operative Geschäft am Flughafen Düsseldorf erwarten.

- c) Erwartet die Bundesregierung, dass es durch die vorzeitige Beendigung des Vertragsverhältnisses mit der Firma Kötter nach dem 31. Mai 2020 zu längeren Wartezeiten für Fluggäste an den Sicherheitskontrollpunkten des Düsseldorfer Flughafens kommen wird?

Die Zuschlagserteilung an das Unternehmen, welches künftig die Luftsicherheitskontrollen im Auftrag der Bundespolizei (BPOL) durchführt, wird so früh-

zeitig erfolgen, dass eine adäquate Vorbereitung auf die Leistungsübernahme sichergestellt ist.

Im Übrigen haben Wartezeiten an Flughäfen unterschiedliche Ursachen und liegen zumeist nicht in der Verantwortung eines einzelnen Prozesspartners. So ist eine bedarfsgerechte Planung der BPOL bei der Besetzung von Luftsicherheitskontrollstellen nur möglich, wenn die Flughafenbetreiber rechtzeitig valide Planungsdaten wie Flugpläne, Flugauslastungen und Flugsteigbelegungen zuliefern.

Eine Überlastung der bestehenden Flughafeninfrastruktur etwa durch Fluggastpeaks liegt außerhalb des Einflussbereichs der BPOL. Die BPOL richtet derzeit an den Flughäfen ihres Zuständigkeitsbereichs Kontrollstellen der modernsten Generation ein, die bei gleichbleibendem Sicherheitsniveau einen erhöhten Fluggastdurchsatz ermöglichen. Die Einrichtung dieser Kontrollstellen ist allerdings nur dort möglich, wo der Flughafenbetreiber die dafür erforderlichen zusätzlichen Flächen zur Verfügung stellen kann. Steigende Fluggastzahlen und erhöhte Sicherheitsanforderungen bei begrenzten räumlichen und personellen Ressourcen führen aber alle Prozessstellen an den Flughäfen einschließlich der Sicherheitskontrollstellen an die Leistungsgrenzen.

- d) Erwartet die Bundesregierung, dass durch die vorzeitige Beendigung des Vertragsverhältnisses mit der Firma Kötter finanzielle Kosten für den Bund entstehen?

Wenn ja, welche?

Mit der durch die Vertragsbeendigung erforderlichen Neuausschreibung der Luftsicherheitsdienstleistungen am Flughafen Düsseldorf werden für den Bund voraussichtlich höhere Aufwendungen im Vergleich zum vorherigen Vertrag verbunden sein. Die Kosten für die Luftsicherheitskontrollen werden durch die Luftsicherheitsgebühr refinanziert, deren Höhe derzeit auf 10 Euro begrenzt ist. Eine abschließende Antwort zu den entstehenden Kosten am Flughafen Düsseldorf ist derzeit, auch aufgrund noch nicht vorliegender Angebote der Sicherheitsdienstleister, noch nicht möglich.

- e) Erwartet die Bundesregierung, dass es durch die vorzeitige Beendigung des Vertragsverhältnisses mit der Firma Kötter zu Problemen in der Gewährleistung der Personensicherheit am Flughafen Düsseldorf kommen wird?

Die Bundesregierung setzt sich aktiv für die Gewährleistung höchstmöglicher Standards in der Luftsicherheit an deutschen Flughäfen ein. Auch nach einer Neuausschreibung werden die Kontrollen am Flughafen Düsseldorf weiterhin durch qualifizierte Luftsicherheitsassistenten durchgeführt. Zeitgleich stellt der Sicherheitsdienstleister mit speziell ausgebildetem Aufsichtspersonal sicher, dass alle Vorgaben der BPOL umgesetzt werden. Die BPOL überwacht durchgehend die Qualität der Kontrolldienstleistungen und passt eigene Fachaufsichtsmaßnahmen anlassbezogen an. Einen Dienstleisterwechsel betreut die BPOL mit verstärkten Fachaufsichtsmaßnahmen und weiteren Qualitätskontrollmaßnahmen. Die Bundesregierung erwartet daher keine Probleme in Bezug auf die Gewährleistung der Sicherheit am Flughafen Düsseldorf.

- f) Erwartet die Bundesregierung, dass der Flughafen Düsseldorf als Folge aus der Beendigung des Vertragsverhältnisses mit der Firma Kötter entstehender operativer Probleme und steigender Wartezeiten an Popularität unter Flugreisenden, vor allem Touristen, einbüßen wird?

Auf die Antworten zu den Fragen 4a bis 4c wird verwiesen.

5. Welcher zeitliche Rahmen wird für die Durchführung sämtlicher Schritte von der Ausschreibung bis zur Unterzeichnung eines neuen Vertrags mit einem Sicherheitsdienstleister nach Einschätzung der Bundesregierung mindestens benötigt?

Bei der Neuausschreibung der Luftsicherheitskontrollen nach § 5 LuftSiG am Standort Düsseldorf wird ein sog. offenes Verfahren durchgeführt werden. Die Durchführung des Vergabeverfahrens bis zur finalen Zuschlagserteilung (Vertragsschluss) wird voraussichtlich einen Zeitraum von ca. 18 Wochen, gerechnet ab Bekanntmachung der Ausschreibung, einnehmen. Nicht eingerechnet sind Zeiten für die erforderlichen Vorarbeiten (z. B. das Erstellen der Vergabeunterlagen).

6. Erwartet die Bundesregierung, dass durch eine vorzeitige Beendigung des Vertrags am Flughafen Düsseldorf ein Präzedenzfall für die vorzeitige Auflösung von Verträgen durch Sicherheitsdienstleister an Flughäfen geschaffen wird?
7. Inwiefern besteht nach Ansicht der Bundesregierung die Möglichkeit, dass weitere Dienstleister für die Durchführung der Passagier- und Handgepäckkontrollen an anderen deutschen Flughäfen den Antrag auf vorzeitige Vertragsbeendigung der Firma Kötter zum Anlass nehmen, selbst einen Antrag auf vorzeitige Vertragsbeendigung zu stellen, um bessere Vertragskonditionen zu verhandeln?

Die Fragen 6 und 7 werden wegen des Sachzusammenhangs zusammen beantwortet.

Für die Firma Kötter gab es nach ihrer Darstellung gewichtige wirtschaftliche Gründe, die vorzeitige Vertragsbeendigung zu beantragen. Sollte ein anderes, unter Vertrag stehendes Unternehmen im Bereich der Luftsicherheitskontrollen nach § 5 LuftSiG ebenfalls zu derartigen Einschätzungen kommen, so ist es hypothetisch nicht ausgeschlossen, dass es ebenfalls eine vorzeitige Vertragsbeendigung anstreben könnte. Folge einer vorzeitigen Vertragsauflösung ist ein geordneter Ausschreibungs- und Vergabeverfahren, bei dem für den bisherigen Sicherheitsdienstleister das Risiko besteht, den Auftrag an einen Mitbewerber zu verlieren. Die Bundesregierung hat keine Erkenntnisse darüber, dass weitere Sicherheitsdienstleister eine vorzeitige Vertragsbeendigung anstreben. Sie erwartet auch nicht, dass die vorzeitige Beendigung des Vertrages am Flughafen Düsseldorf ein Präzedenzfall für die vorzeitige Auflösung von Verträgen durch Sicherheitsdienstleister an Flughäfen wird.

8. Welche konkreten Maßnahmen plant die Bundesregierung, um einen reibungslosen Übergang in der Durchführung der Passagier- und Handgepäckkontrollen am Flughafen Düsseldorf zwischen der Firma Kötter und dem darauffolgenden Dienstleister sicherzustellen?

Durch eine frühzeitige Zuschlagserteilung an das Unternehmen, welches künftig die Luftsicherheitskontrollen im Auftrag der BPOL durchführt, wird eine adäquate Vorbereitung auf die Leistungsübernahme sichergestellt. Bei einem Wechsel des Sicherheitsdienstleisters haben die jeweiligen Unternehmen sicherzustellen, dass ein geordneter Betriebsübergang gemäß § 613a BGB stattfindet. Die Gestaltung dieses Betriebsübergangs obliegt dem bisherigen und dem künftigen Sicherheitsdienstleister gemäß den gesetzlichen Bestimmungen. Das BeschA und die BPOL werden frühzeitig in den Dialog mit beiden Sicherheitsdienstleistern eintreten, um einen sachgerechten und verbindlichen Übergangspfad zu unterstützen.

9. Welche konkreten Maßnahmen plant die Bundesregierung, um negative Auswirkungen auf den Tourismus durch das vorzeitige Vertragsende mit der Firma Kötter am Flughafen Düsseldorf zu verhindern?

Auf die Antwort zu Frage 4b wird verwiesen.

10. Welcher Akteur würde nach einem vorzeitigen Auslaufen des Vertrags mit der Firma Kötter am 31. Mai 2020 die Passagier- und Handgepäckkontrollen am Flughafen Düsseldorf übernehmen, falls bis dahin noch kein Vertrag mit einem neuen Anbieter unterzeichnet wurde?

Verfügt die Bundespolizei nach aktuellem Stand über genügend personelle Ressourcen am Flughafen Düsseldorf, um ab dem 31. Mai 2020 selbst die Passagier- und Handgepäckkontrollen am Flughafen Düsseldorf durchzuführen.

Die Frage ist hypothetisch, da es bei anderen Vergabeverfahren in diesem Bereich noch nicht zu der in der Frage dargestellten Fallkonstellation kam. Eine Möglichkeit, um einen etwaigen Zeitraum zwischen dem Laufzeitende des bestehenden Vertrags und dem Laufzeitbeginn eines neuen Vertrags zu überbrücken, könnte eine Interimsvergabe für einen bestimmten Zeitraum an ein geeignetes Sicherheitsunternehmen sein.

Die Anzahl der noch vorhandenen Bundespolizeiangehörigen (Neueinstellungen im Bereich der Fluggastkontrolleure finden nicht mehr statt) reicht an keinem der Standorte in der Luftsicherheits-Zuständigkeit der BPOL aus, um die Aufgabe mit diesem Personenkreis auszuführen. Die BPOL beabsichtigt nicht, die Passagier- und Handgepäckkontrollen am Flughafen Düsseldorf mit eigenem Personal durchzuführen.

