

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Daniela Wagner, Markus Tressel, Stefan Schmidt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/10500 –

Überarbeitung der Luftsicherheitsgebührenverordnung

Vorbemerkung der Fragesteller

Anlässlich der anstehenden Änderung des Luftsicherheitsgesetzes (LuftSiG) forderte der Bundesrat in einer Stellungnahme vom 23. September 2016 (Bundesratsdrucksache 414/16), dass auch die untergeordnete Luftsicherheitsgebührenverordnung (LuftSiGebV) angepasst werden solle. Aus Sicht des Bundesrats sei nicht länger hinnehmbar, dass dem Bund und den Ländern wegen nicht kostendeckender Luftsicherheitsgebühren Einnahmen in erheblicher Höhe entgingen.

In ihrem Koalitionsvertrag (Seite 81) sehen CDU, CSU und SPD dagegen vor, dass der Staat einen höheren Anteil an den zuletzt gestiegenen Kosten für die Luftsicherheitskontrollen übernehmen soll.

In ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage auf Bundestagsdrucksache 19/1151 teilte die Bundesregierung mit, die Luftsicherheitsgebührenverordnung werde derzeit überarbeitet und solle zügig in Kraft treten.

Die Luftsicherheitsgebühren werden von Fluggesellschaften für die Sicherheitskontrolle von Passagieren und deren Gepäck auf Flughäfen erhoben. Die Gebühr wird in Deutschland auf 13 Flughäfen durch die Bundespolizei berechnet und eingezogen, auf den übrigen Flughäfen durch die jeweils zuständige Landesbehörde.

Angesichts der hohen Subventionierung des Luftverkehrs durch die Befreiung des Kerosins von der Energiesteuer und der Befreiung internationaler Flüge von der Umsatzsteuer (Umweltbundesamt, Klimaschädliche Subventionen in Deutschland, 2016, S. 44 bis 45), besteht nach Ansicht der Fragestellerinnen und Fragesteller keine Veranlassung zu einer weiteren Entlastung des Flugbetriebs auf Kosten der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler. Vielmehr würde diese nach Ansicht der Fragestellerinnen und Fragesteller weitere falsche Anreize zugunsten des Flugzeugs, des mit Abstand klimaschädlichsten Verkehrsmittels (www.umweltbundesamt.de/bild/vergleich-der-durchschnittlichen-emissionen-0), setzen. Eine weitere Entlastung wäre nach Ansicht der Fragestellerinnen und Fragesteller auch nicht im Sinne des Koalitionsvertrags zwischen CDU, CSU und SPD (Seite 137), in dem die Regierungsfractionen ankündigten, alle neuen und alten Subventionen „nach dem Prinzip der Nachhaltigkeit einer stetigen Überprüfung“ zu unterziehen.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für des Innern, für Bau und Heimat vom 11. Juni 2019 übermittelt.

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

1. Ist die Überarbeitung der Luftsicherheitsgebührenverordnung bereits abgeschlossen?
 - a) Falls ja, wann tritt diese in Kraft, und welche Gebühren haben sich wie verändert?

Die Überarbeitung der Luftsicherheitsgebührenverordnung (LuftSiGebV) ist noch nicht abgeschlossen.

- b) Welche Teile der Anlage zu § 1 der Luftsicherheitsgebührenverordnung führen oder führten bis dato zu nicht kostendeckenden Einnahmen?

Für die Flughäfen Erfurt und Saarbrücken können die Luftsicherheitsgebühren nicht in voller Höhe gegenüber dem Gebührenschuldner geltend gemacht werden, da die tatsächliche Luftsicherheitsgebühr pro kontrolliertem Fluggast und Flughäfen über der in der Nummer 2 zur Anlage des § 1 LuftSiGebV genannten Rahmengebühr von 2 Euro bis 10 Euro liegt. Insofern wird die Luftsicherheitsgebühr auf 10 Euro „gedeckt“. Im Tätigkeitsbereich des Luftfahrt-Bundesamtes hat bisher kein Teil der Anlage zu § 1 der LuftSiGebV zu kostendeckenden Einnahmen geführt.

- c) Werden durch die geplanten oder bereits vorgenommenen Änderungen der Luftsicherheitsgebührenverordnung für alle Bereiche kostendeckende Gebühreneinnahmen sichergestellt?

Im Einklang mit den Vorgaben des § 17a des Luftsicherheitsgesetzes (LuftSiG) zielt die Überarbeitung der Luftsicherheitsgebührenverordnung auf eine Kostendeckung aller individuell zurechenbaren öffentlichen Leistungen in der Luftsicherheit.

- d) Falls die Überarbeitung der Luftsicherheitsgebührenverordnung noch nicht abgeschlossen ist, wann ist mit deren Abschluss zu rechnen?

Bei der Überarbeitung der zuletzt im Jahre 2007 geänderten LuftSiGebV handelt es sich um ein umfangreiches und zeitintensives Vorhaben, bei dem eine Vielzahl von Behörden in Bund und Ländern beteiligt sind. In einem ersten Schritt wurde die Identifizierung aller gebührenerheblicher Tatbestände, die Erstellung sogenannter Prozessbeschreibungen, die die zu Grunde liegende Verwaltungstätigkeit jedes Tatbestands beschreiben und die Erhebung der Bearbeitungsdauer und Aufwände anhand der Prozessbeschreibungen durch die gebührenerhebenden Stellen, bereits durchgeführt. Zurzeit erfolgt eine Auf- und Nachbereitung dieser Angaben durch das Statistische Bundesamt, das auch andere Projekte im Zuge der Strukturreform des Gebührenrechts begleitet hat und daher in diesem Bereich über wertvolle Expertise verfügt. Das Statistische Bundesamt soll eine einheitliche, systematische Darstellung und Dokumentation der den Gebührentatbeständen zu Grunde liegenden Prozesse der gebührenerhebenden Bundes- und Landesbehörden sicherstellen. Der Auf- und Nachbereitungsprozess wird nach Einschätzung des Statistischen Bundesamtes angesichts der Vielzahl der Tatbestände noch einige Zeit in Anspruch nehmen, da insbesondere hinsichtlich der erhobenen Zeiten, teilweise aber auch hinsichtlich der den Gebührentatbeständen zugrunde liegenden Prozessabläufe, nicht unerhebliche Abweichungen zwischen den gebührenerhebenden Stellen festgestellt wurden.

2. Plant die Bundesregierung konkrete Schritte im Sinne des Koalitionsvertrags zwischen CDU, CSU und SPD, nämlich „dass der Staat einen höheren Anteil an den zuletzt gestiegenen Kosten für die Luftsicherheitskontrollen übernehmen soll“?
 - a) Falls ja, welche?
 - b) Falls ja, hält die Bundesregierung diese Entscheidung für einen geeigneten Schritt, um die Verlagerung von Flügen auf klimafreundliche Verkehrsmittel, insbesondere die Bahn, zu fördern (vgl. Bundestagsdrucksache 19/5784, Antwort zu den Fragen 7 und 8)?

Unmittelbar im Anschluss an die in der Frage zitierte Passage sieht der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD eine Begutachtung der bestehenden Organisation und Aufgabenwahrnehmung und -verteilung für die Luftsicherheit vor. Beide Bereiche stehen in einem engen sachlichen Zusammenhang. Da die Frage der Finanzverantwortung der der Aufgabenwahrnehmung nachgelagert ist, sind zunächst die Ergebnisse der derzeit laufenden Begutachtung abzuwarten. Unabhängig davon ist darauf hinzuweisen, dass eine Entlastung der Wirtschaft von Kosten für Luftsicherheitskontrollen nicht zu den Schwerpunkt-Bereichen des Koalitionsvertrags zählt, in denen prioritäre Ausgaben aus dem Bundeshaushalt vorgesehen sind (vgl. Koalitionsvertrag Kapitel VI, Ziffer 2).

3. In welcher Höhe wurden in den vergangenen fünf Jahren Luftsicherheitsgebühren (nach Nummer 2 der Anlage zu § 1 der LuftSiGebV) an den 13 von der Bundespolizei kontrollierten Flughäfen eingenommen (bitte nach Jahr und Flughafen aufschlüsseln)?

In den vergangenen fünf Jahren wurden Luftsicherheitsgebühren wie folgt eingenommen:

Haushaltsjahr	Einnahmen in €
2014	376.020.998,09
2015	434.356.607,37
2016	501.332.983,63
2017	556.365.274,13
2018	578.367.472,23

Eine Aufschlüsselung nach Flughäfen ist nicht möglich, da dies nicht nachgehalten wird. Gebührenschuldner der Luftsicherheitsgebühren sind nach § 3 Nummer 2 LuftSiGebV das Luftfahrtunternehmen und der Halter von Luftfahrzeugen.

Aufgrund der haushaltsrechtlichen Regelungen können rückwirkende Gebühreneinnahmen nicht mehr in dem Haushaltsjahr gebucht werden, in dem die Kosten entstanden sind. Insofern können in der obigen Darstellung auch Gebühreneinnahmen enthalten sein, die früheren Jahren zuzuordnen wären.

4. Welche Ausgaben aus dem Bundeshaushalt für die Luftsicherheitskontrollen stehen den Einnahmen in der Antwort zu Frage 3 gegenüber (bitte nach Jahr und Flughafen aufschlüsseln)?

in Euro

	Dresden	Erfurt	Leipzig	Hannover	Hamburg
IST-Kosten 2014	4.530.198,13	1.773.153,34	5.174.126,89	20.282.755,98	28.778.158,00
IST-Kosten 2015	4.829.053,00	1.957.845,74	5.884.336,90	22.568.360,23	31.473.985,67
IST-Kosten 2016	5.695.897,91	2.197.638,09	4.924.422,74	22.810.710,49	41.819.035,68
IST-Kosten 2017	5.918.648,17	2.362.005,53	7.114.317,29	22.978.176,74	46.321.214,19
IST-Kosten 2018	6.252.228,83	2.507.438,10	7.535.581,88	23.788.476,08	48.299.922,57
	Bremen	Köln/Bonn	Düsseldorf	Saarbrücken	Stuttgart
IST-Kosten 2014	8.291.680,76	27.199.585,76	45.045.123,31	2.043.745,33	23.321.350,30
IST-Kosten 2015	9.011.373,92	29.945.899,01	53.102.910,76	2.301.167,79	28.367.702,82
IST-Kosten 2016	10.756.572,82	35.291.170,19	58.114.335,62	2.473.354,95	31.497.873,76
IST-Kosten 2017	4.473.549,57	35.775.039,24	58.565.383,26	2.438.197,87	33.281.544,47
IST-Kosten 2018	12.423.778,36	37.769.191,76	70.424.456,68	2.523.351,47	34.880.620,55
	Frankfurt am Main	Berlin-Schönefeld	Berlin-Tegel	Gesamt	
IST-Kosten 2014	162.157.159,24	22.375.541,06	57.862.243,94	408.834.822,04	
IST-Kosten 2015	186.947.768,69	26.690.250,35	63.883.145,37	466.963.800,25	
IST-Kosten 2016	193.798.552,84	33.751.364,22	68.983.426,45	512.114.355,76	
IST-Kosten 2017	208.964.084,12	37.989.099,35	73.509.797,05	539.691.056,85	
IST-Kosten 2018	230.332.193,58	39.840.894,76	76.376.831,34	592.954.965,97	

Die Bundespolizei kalkuliert jährlich die Luftsicherheitsgebühren für 13 Flughäfen. Bei den einzukalkulierenden Kosten handelt es sich stets um Prognosewerte. Auf Grundlage dieser prognostischen Werte wird die jeweilige Luftsicherheitsgebühr ermittelt und die Gebühren erhoben.

Eine Nachkalkulation erfolgt nicht, da die Luftsicherheitsgebühren nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen (vgl. BVerwG, Urteil vom 10. Dezember 2009 – 3 C 29/08) zu kalkulieren sind. Ein Ausgleich von Über- und Unterdeckungen aus anderen Gebührenperioden ist nicht möglich (vgl. VGH Bayern, Urteil vom 28. August 2007 – 8 BV 05.2493).

Bei der Kostendarstellung handelt es sich um die tatsächlichen IST-Kosten, die für die Aufgabenwahrnehmung entstanden sind. Insofern können die o. g. Gebühreneinnahmen nicht mit den IST-Kosten verglichen werden.

5. In welcher Höhe wurden nach Kenntnis der Bundesregierung in den vergangenen fünf Jahren Luftsicherheitsgebühren (nach Nummer 2 der Anlage zu § 1 der LuftSiGebV) an den von der jeweiligen Landesbehörde kontrollierten Flughäfen eingenommen (bitte nach Jahr und Flughafen aufschlüsseln)?

Der Bundesregierung liegen hierzu keine Kenntnisse vor.

6. Welche Ausgaben der Bundesländer (und gegebenenfalls des Bundes) für die Luftsicherheitskontrollen stehen nach Kenntnis der Bundesregierung den Einnahmen in der Antwort zu Frage 5 gegenüber (bitte nach Jahr und Flughafen aufschlüsseln)?

Der Bundesregierung liegen hierzu keine Kenntnisse vor.

7. Fließen die im Bundeshaushalt (Kapitel 0625, Bundespolizei, Titel 812 23 und 511 22) aufgeführten Ausgaben für Erwerb und Unterhalt von Luftsicherheitskontrollgeräten regelmäßig in die Luftsicherheitsgebühren ein oder werden diese den Fluggesellschaften oder Flughafenbetreibern anderweitig in Rechnung gestellt?

Die Ausgaben für den Erwerb und den Unterhalt von Luftsicherheitskontrolltechnik werden bei der Kalkulation der Luftsicherheitsgebühren, sofern Sie im Zusammenhang mit der Luftsicherheitskontrollaufgabe nach § 5 Absatz 1 Satz 1 und 2 LuftSiG stehen, vollumfänglich berücksichtigt.

8. Was ist unter der im Bundeshaushalt (Kapitel 0625, Bundespolizei, Titel 671 04) aufgeführten Erstattung von Selbstkosten gemäß § 62 des Bundespolizeigesetzes und § 8 LuftSiG und der Unterbringung auf Flughäfen zu verstehen, und fließen diese regelmäßig in die Luftsicherheitsgebühren ein oder werden den Fluggesellschaften oder Flughafenbetreibern anderweitig in Rechnung gestellt?

Im grenzüberschreitenden Reiseverkehr tätige Verkehrsunternehmen sowie die Betreiber von Unternehmen, auf deren Betriebsgelände die Bundespolizei Aufgaben nach den §§ 2 bis 4a des Bundespolizeigesetzes (BPolG) wahrnimmt, sind gemäß § 62 Absatz 2 bis 4 BPolG zur Unterstützung der Bundespolizei (BPOL) verpflichtet. Selbstkosten sind die Geldbeträge, die den Unternehmen ohne eine Benutzung durch die BPOL nicht entstanden wären. Ein Gewinnaufschlag, entgangener Gewinn o. ä., ist daher nicht erstattungsfähig.

Im Rahmen der Bereitstellung von Diensträumen und sonstigen zur Aufgabewahrnehmung erforderlichen Flächen, ist die BPOL grundsätzlich verpflichtet die den Unternehmen entstehenden Selbstkosten auf Antrag zu erstatten. Die Erstattung der Selbstkosten ist gemäß § 62 Absatz 3 Satz 3 BPolG auf den bundespolizeiüblichen Standard begrenzt.

Für Luftsicherheitskontrollflächen ergibt sich die Erstattungspflicht aus der spezialgesetzlichen Regelung des § 8 Absatz 3 LuftSiG. An Flughäfen ist daher zwischen der Unterbringung der Flughafendienststellen der BPOL (§ 62 Absatz 3 in Verbindung mit § 4 BPolG) und den Luftsicherheitskontrollflächen (§ 8 Absatz 3 LuftSiG) zu unterscheiden.

Die gegenüber der BPOL geltend gemachten Selbstkosten sind von der örtlich zuständigen Zollverwaltung zu prüfen und werden mit den in Kapitel 0625, Titel 671 04, zur Verfügung gestellten Haushaltsmitteln beglichen. Lediglich für den Bereich der Unterstützungspflicht nach § 62 BPolG kann gemäß § 62 Absatz 5 BPolG anstatt der zu zahlenden Vergütung eine Pauschale vereinbart werden. Eine entsprechende Pauschalierung sieht § 8 LuftSiG nicht vor.

Im Rahmen der Kalkulation der Luftsicherheitsgebühr finden lediglich die Selbstkosten gemäß § 8 LuftSiG Berücksichtigung, sofern sie in einem Zusammenhang mit den Luftsicherheitskontrollaufgaben nach § 5 Absatz 1 Satz 1 und 2 LuftSiG stehen.

9. Um welche Maßnahmen handelt es sich bei den kleinen Neu-, Um- und Erweiterungsbauten an Flughäfen, die im Bundeshaushalt (Kapitel 0625, Bundespolizei, Titel 711 01) aufgeführt werden, wie hoch waren diese jeweils in den vergangenen zehn Jahren, und fließen diese regelmäßig in die Luftsicherheitsgebühren ein oder werden den Fluggesellschaften oder Flughafenbetreibern anderweitig in Rechnung gestellt (bitte nach Jahr und Flughafen aufschlüsseln)?

Neu-, Um- und Erweiterungsbauten werden bei der Kalkulation der Luftsicherheitsgebühren nur dann berücksichtigt, wenn sie in einem Zusammenhang mit den Luftsicherheitskontrollaufgaben nach § 5 Absatz 1 Satz 1 und 2 LuftSiG stehen.

Eine Aufstellung der Maßnahmen und Kosten, sofern diese in den letzten zehn Jahren angefallen sind, sind der Anlage zu entnehmen.

10. Auf welchen Flughäfen gibt es bewaffneten Schutz der Kontrollstellen sowie die Bestreifung der Sicherheitsbereiche durch die Bundespolizei, welche Kosten entstanden dadurch in den vergangenen fünf Jahren, und werden diese den Fluggesellschaften oder Flughafenbetreibern in Rechnung gestellt (bitte nach Jahr und Flughafen aufschlüsseln)?

Die Bundespolizei hat als Luftsicherheitsbehörde nach § 5 Absatz 1 Satz 3 LuftSiG die Befugnis, die Sicherheitsbereiche von Flughäfen zu bestreifen und Orte, an denen Luftsicherheitskontrollen stattfinden, durch bewaffnete Polizeivollzugsbeamte zu schützen. Dies erfolgt an den Flughäfen Stuttgart, Berlin Tegel, Berlin Schönefeld, Bremen, Hamburg, Frankfurt am Main, Hannover, Düsseldorf, Köln/Bonn, Saarbrücken, Dresden, Leipzig/Halle, Erfurt-Weimar und München.

Eine Aussage zu den Kosten für den bewaffneten Schutz der Kontrollstellen sowie die Bestreifung der Sicherheitsbereiche durch die Bundespolizei ist nicht möglich. Diese werden nicht gesondert nachgehalten. Eine Berücksichtigung bei der Kalkulation der Luftsicherheitsgebühr erfolgt nicht, da es sich nicht um individuell zurechenbare öffentliche Leistungen handelt, die nach § 5 Absatz 1 Satz 1 und 2 LuftSiG Gegenstand einer Gebührenpflicht sein können (vgl. BVerwG, Urteil vom 18. März 2004 – 3 C 23/03).

11. Für welche Leistungen und in welcher Höhe und von wem erhält das Luftfahrt-Bundesamt Gebühren auf Basis der Luftsicherheitsgebührenverordnung (bitte für die vergangenen fünf Jahre aufschlüsseln)?

Die Zahlen zu den Gebühreneinnahmen liegen der Bundesregierung nur insgesamt vor und können nicht einzelnen Gebührenschuldern zugeordnet werden.

Die folgenden Gebühren sind in den letzten fünf Jahren eingenommen worden:

Gebühren	Einnahmen				
	2014	2015	2016	2017	2018
Nr. 4:	85.500 €	98.852,29 €	90.500,00 €	68.500,00 €	8.200,00 €
Nr. 5:	166.550,00 €	77.000,00 €	140.775,30 €	107.750,00 €	115.750,00 €
Nr. 8:	/	/	/	/	/
Nr. 9:	/	/	1.580,00 €	640,00 €	2.300,00 €
Nr. 9.1:	3.920,00 €	920,00 €	/	40,00 €	/
Nr. 11:	28.867,15 €	65.342,29 €	67.777,88 €	42.794,61 €	103.707,21 €
Nr. 11.1:	700,00 €	100,00 €	/	100,00 €	400,00 €
Nr. 11.2:	29.425,00 €	16.286,73 €	13.500,00 €	19.660,30 €	28.550,00 €
Nr. 12:	/	/	/	/	/
Nr. 14:	244.664,91 €	218.247,95 €	344.971,17 €	407.738,86 €	962.877,50 €
Nr. 15:	75,00 €	75,00 €	1.394,63 €	6.096,65 €	1.137,28 €

Hierin sind die folgenden Leistungen im Sinne der Luftsicherheitsgebührenverordnung berücksichtigt:

- Leistungen nach der Nummer 4 des Gebührenverzeichnisses (der jeweilige Ausbilder als Antragsteller ist der Gebührenschuldner)
- Leistungen nach der Nummer 5 des Gebührenverzeichnisses (das jeweilige meldende Unternehmen ist der Gebührenschuldner)
- Leistungen nach der Nummer 8 des Gebührenverzeichnisses (der jeweilige Antragsteller ist der Gebührenschuldner)
- Leistungen nach der Nummer 9 des Gebührenverzeichnisses (der jeweilige Antragsteller ist der Gebührenschuldner)
- Leistungen nach der Nummer 11 des Gebührenverzeichnisses (das jeweilige Luftfahrtunternehmen ist der Gebührenschuldner)
- Leistungen nach der Nummer 12 des Gebührenverzeichnisses (der jeweilige reglementierte Beauftragte als Antragsteller ist der Gebührenschuldner)
- Leistungen nach der Nummer 14 des Gebührenverzeichnisses (das jeweilige Luftfahrtunternehmen ist der Gebührenschuldner)
- Leistungen nach der Nummer 15 des Gebührenverzeichnisses (der Widerspruchsführer ist der Gebührenschuldner).

a) Sind diese Gebühren kostendeckend?

Es wird auf die Antwort zu Frage 1b verwiesen.

b) Falls nein, in welchen Bereichen sind die Gebühren in welcher Höhe nicht kostendeckend (bitte für die letzten fünf Jahre getrennt aufschlüsseln)?

Da teilweise die Erhebung der Gebühren erst in den Folgejahren nach deren Entstehung erfolgte und auch die Begleichung der Gebühren durch die Gebührenschuldner nicht immer im gleichen Jahr stattfand oder teilweise noch aussteht, liegen der Bundesregierung derzeit keine belastbaren Zahlen pro Jahr zum Kostendeckungsgrad vor. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 1b verwiesen.

