



Ministerium für *10. Seite*
Stadtentwicklung und Verkehr
des Landes Nordrhein-Westfalen

Ministerium für Stadtentwicklung und Verkehr - Postfach 101103 - 4000 Düsseldorf 1

4000 Düsseldorf 1

Breite Straße 31

Durchwahl (0211) 837- 4242

An die
Präsidentin des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtages 1
4000 Düsseldorf 1



Mein Zeichen

Z A 3.0200/II A 4

Datum

23. September 1992

Betr.: Organisation des Fluggastkontrolldienstes auf den
Flugplätzen in Nordrhein-Westfalen und Übertragung von
Aufgaben der Luftsicherheit auf den Bundesgrenzschutz

Anlg.: - 304-fach -

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

mit der Bitte um Weiterleitung an den Verkehrsausschuß, den
Unterausschuß "Personal" des Haushalts- und Finanzausschusses und
die Arbeitsgruppe "Fluggastkontrollen" übersende ich den folgenden

Sachstandsbericht.

I. Beschluß der Landesregierung vom 14. Juli 1992

Die Landesregierung hat am 14. Juli 1992 meinen Bericht in dieser
Sache zur Kenntnis genommen und im übrigen beschlossen:

"b) Am 1. Juli 1993 wechselt die Aufgabe des Fluggastkontrolldienstes in den Geschäftsbereich des Ministers für Stadtentwicklung und Verkehr über. Der Fluggastkontrolldienst wird bis zum 30. Juni 1993 wie bisher von Angestellten im Polizeidienst unter Aufsicht von Polizeibeamten in Amtshilfe für die Luftfahrtbehörde wahrgenommen.

c) Der Finanzminister trifft die notwendigen Folgemaßnahmen für den Haushalt 1993.

d) Für den Fall, daß das Bundesverfassungsgericht vor dem 30. Juni 1993 entscheidet, bleibt eine weitere Prüfung vorbehalten."

Diesem Beschluß der Landesregierung liegt die im folgenden dargestellte Entwicklung zu Grunde.

II. Bisherige Behandlung im Landtag

Die Arbeitsgruppe "Fluggastkontrollen" des Landtags der 10. Wahlperiode hatte sich im Oktober 1988 (Vorlage 10/1828) dafür ausgesprochen, die Durchführung der Fluggastkontrollen auf den Flughäfen in Nordrhein-Westfalen den Flughafengesellschaften zu übertragen; sie erwartete hierzu Lösungsvorschläge der Landesregierung. Diese Arbeitsgruppe wurde im April 1991 wieder eingerichtet, um die Neuorganisation des Fluggastkontrolldienstes auch weiterhin zu begleiten.

Mit Schreiben vom 25. Juni 1991 an den Vorsitzenden der Arbeitsgruppe Fluggastkontrollen, Herrn Hans Jaax MdL, habe ich mitgeteilt, daß die Landesregierung mich beauftragt hat, die Neuorganisation des Fluggastkontrolldienstes vorzubereiten. Es sei daran gedacht, die Luftsicherheitsaufgaben (Fluggastkontrollen, Reisegepäckkontrollen, Betrieb von Simulationskammern) einschl. Organisation und Personalwirtschaft den Flughafengesellschaften zu übertragen. Die Luftsicherheitsaufgaben mit sonderpolizeilichem Charakter sollen von der Polizei des Landes wahrgenommen werden.

Die Verhandlungen mit den drei Flughafengesellschaften - Flughafen Düsseldorf GmbH (FDG), Flughafen Köln/Bonn GmbH (FKB) und Flughafen Münster/Osnabrück GmbH (FMO) - haben ergeben, daß gegen eine Übertragung des Fluggastkontrolldienstes unmittelbar auf die Flughafengesellschaften aus deren Sicht erhebliche Bedenken bestehen, die weitgehend entfielen, wenn der Fluggastkontrolldienst auf eine gemeinsame, speziell für diese Aufgabe zu gründende Tochtergesellschaft übertragen würde.

Mit Zustimmung der Landesregierung wurde folgendes Organisationsmodell weiter verfolgt:

Die Aufgaben der Fluggast- und Luftfrachtkontrolle sollten auf eine von den Flughafengesellschaften zu gründende Tochter-gesellschaft übertragen werden (Privatisierungslösung).

Die Aufsicht über den Fluggastkontrolldienst und die Wahrnehmung der anderen Aufgaben nach § 29 c LuftVG sollte durch einen neu einzurichtenden Lagedienst an den Flughäfen wahrgenommen werden.

Über diese Konzeption haben Vertreter des Ministeriums für Stadtentwicklung und Verkehr in den bisherigen Beratungen der Arbeitsgruppe "Fluggastkontrollen" (am 2.7.1991, am 10.9.1991 und am 1.10.1991) sowie im Unterausschuß "Personal" (am 11.10., 21.11. und am 27.11.1991) berichtet.

III. Privatisierungslösung - Tochtergesellschaft

Auf der Grundlage von Gesprächen mit den Flughafengesellschaften, dem Innenministerium und dem Finanzministerium wurde die nachstehende Konzeption entwickelt, die auch den beteiligten Hauptpersonalräten und dem betroffenen Fluggastkontrolldienstpersonal vorgetragen wurde:

1.) Übertragung der Kontrollaufgaben auf eine noch zu gründende Tochtergesellschaft der Flughafengesellschaften

Es wurden durchformulierte Vorschläge eines Gesellschaftsvertragsentwurfs für die zu gründende Tochtergesellschaft und eines Entwurfs einer Vereinbarung zwischen dem Land und der Gesellschaft betreffend die Übertragung der Fluggast- und Luftfrachtkontrollen erarbeitet:

a) Die Flughafengesellschaften gründen eine "Gesellschaft für Fluggast- und Sicherheitskontrolldienste mbH" (Kontrollgesellschaft) mit einem Stammkapital von 1,5 Mio DM, an dem die FDG mit 700 TDM, die FKB mit 550 TDM und die FMO mit 250 TDM beteiligt sind.

b) Zwischen der Kontrollgesellschaft und dem Land wird eine Vereinbarung zu der in § 29 c LuftVG vorgesehenen Übertragung von Kontrollaufgaben (Fluggast-, Reisegepäck- und Luftfrachtkontrolle, Kontrolle sonstiger Personen) abgeschlossen:

Kostenerstattung: Das Land erstattet der Gesellschaft alle Kosten, die ihr aus der Erfüllung des Gesellschaftszwecks bei Durchführung

der in § 29 c LuftVG vorgesehenen Luftsicherheitsaufgaben entstehen.

Haftung: Bei den Verhandlungen bestand die Flughafenseite auf einer Regelung, die die Gesellschaft von allen Ansprüchen Dritter und darüber hinaus im Verhältnis zum Land in dem gesetzlich zulässigen Umfang von der Haftung freistellt. Soweit eine Haftung bei der Gesellschaft verbleibt, sollen die damit verursachten Kosten - nach Auffassung der Flughafenseite - in die Kosten-erstattungsregelung eingehen.

Personalübergang: Die Gesellschaft verpflichtet sich, die bisher vom Land als Fluggastkontrolldienstpersonal beschäftigten Angestellten unter bestzustandwahrenden Konditionen zu übernehmen. Hierfür wurden Musterarbeitsverträge (Auflösungsvertrag mit dem Land und Neuabschluß mit der Tochtergesellschaft) vorbereitet. Diese sehen die Anwendung des kommunalen BAT vor, wenngleich die Anwendung der Tarifverträge des öffentlichen Dienstes nach der inzwischen in Kraft getretenen Änderung des § 29 c Abs. 1 Satz 3 LuftVG nicht mehr - wie vorher - zwingend vorgeschrieben ist.

Die mit der Vertragskonzeption noch nicht abschließend befaßten Aufsichtsräte und Gesellschafterversammlungen der Flughafengesellschaften haben ihre grundsätzliche Meinung dahingehend geäußert, "daß die Kosten- und Haftungsrisiken auch nicht nur teilweise zu Lasten" der Flughafengesellschaften und "der Tochtergesellschaft gehen dürfen bzw. eine Freistellung hierfür erfolgt."

2.) Einrichtung eines Lagedienstes an den Flughäfen

Bei Übertragung der Fluggastkontrollaufgaben auf eine solche (private) Kontrollgesellschaft richtet das Land für die Wahrnehmung der Aufgaben des § 29 c LuftVG im Geschäftsbereich des MSV einen Lagedienst ein, der bei den Regierungspräsidenten Düsseldorf und Münster angebunden werden und durch Außendienstfachbearbeiter an den Flughäfen ausgeübt werden soll. Der Lagedienst hat neben der Wahrnehmung der in § 29 c LuftVG genannten Aufgaben die gesetzlich vorgeschriebene Aufsichtsfunktion (§ 29 c, Abs. 1, Satz 3 LuftVG) wahrzunehmen und die erforderlichen fachlichen Weisungen zu erteilen.

Die benötigten Stellen wird das Innenministerium bereitzustellen bemüht sein. Im Gespräch sind 33 bis 41 Stellen. Die dadurch verursachten Personalkosten für die in Bundesauftragsverwaltung vom Land wahrgenommene Aufgabe gehen zu Lasten des Landeshaushaltes.

3.) Kosten der Privatisierungslösung - Haushalt 1993

Die von der FDG mit einer gutachterlichen Stellungnahme zu einzelnen Grundsatzfragen im Zusammenhang mit der Gründung der Tochtergesellschaft beauftragte WIBERA - Wirtschaftsberatungsgesellschaft - hat im Rahmen ihrer Stellungnahme u. a. eine Kostenschätzung für den "Routinebetrieb" der Gesellschaft in 1993 vorgelegt, die mit rd. 60 Mio DM wie folgt abschließt:

Kosten	Stellen	Durchschnittl. Einzelbetrag DM	Gesamt in Mio DM
Personalkosten Kontrollkräfte	512	rd. 61.400	31,46
Zuschlag 10 %			3,15
Personalkosten Führungs- und Verwaltungskräfte Kontrollstellen	78	rd. 71.540	5,58
Personalkosten Zentrales Verwal- tungspersonal	15	rd. 90.000	1,50
Personal- nebenkosten			1,55
Sachkosten			4,80
Gemeinkosten- zuschlag			4,45
Umsatzsteuer (15 %)			7,87
Summe			60,36

Die Luftsicherheitsgebühr in Nordrhein-Westfalen liegt zur Zeit bei 6,50 DM je kontrolliertem Fluggast; davon verbleiben 6,-- DM beim Land. Durch diese Gebühr wird die rechtlich zulässige Gebührenrahmenobergrenze erreicht (Anlage VIII Nr. 23 zur LuftKostV).

Die Kosten sind nach derzeitigem Stand durch Gebühreneinnahmen für geschätzte 7,5 Mio abfliegende Fluggäste nur in Höhe von 45 Mio DM

gedeckt. Demnach würde eine Deckungslücke von rd. 15 Mio DM entstehen.

IV. Gebührenanhebung erst nach Änderung der Kostenverordnung

Das wirtschaftliche Ergebnis der geplanten Fluggastkontrolldienst-GmbH wäre im wesentlichen fremdbestimmt. Die Kosten würden durch die Weisungen des Bundesministers des Innern (Rahmenplan Luftsicherheit, Einzelweisungen zu Art, Umfang und Intensität von Luftsicherheitsmaßnahmen) maßgeblich vorgegeben. Der Bundesminister des Innern ist auf Bundesebene Luftfahrtbehörde gemäß § 29 c LuftVG und im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung weisungsberechtigt. Die Erlöse wären abhängig von der Höhe der Luftsicherheitsgebühr, die der Bundesminister für Verkehr im Rahmen der "Kostenverordnung der Luftfahrtverwaltung" festsetzt, sowie von der Zahl der Fluggäste. Soweit Kosten und Erlöse nicht deckungsgleich wären, hätte das Land NRW aufgrund der zugesagten vollen Kostenerstattung das wirtschaftliche Risiko voll zu tragen.

Die Länder Bayern und NRW haben beim Bundesminister für Verkehr eine Anhebung der Gebührenrahmenobergrenze bei der Luftsicherheitsgebühr von 6,50 DM/Fluggast auf 9,50 DM/Fluggast beantragt.

Der Bundesminister für Verkehr hat hierzu erklärt, daß er eine Änderung der Kostenverordnung erst einleiten wolle, wenn ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts in einem Verwaltungsstreitverfahren vorliege, das verschiedene Flughafengesellschaften wegen der Luftsicherheitsgebühr angestrengt haben. Eine Unterstützung durch die übrigen Bundesländer kann nicht erwartet werden, weil sich dieses Problem für sie nicht bzw. künftig nicht mehr stellt.

Die von NRW gewünschte Änderung der Kostenverordnung ist zur Zeit nicht durchsetzbar. Deshalb wird im Entwurf des Haushaltsplanes 1993 von den beim Land verbleibenden Gebühreneinnahmen in Höhe von 45 Mio DM (Gebührenrahmenobergrenze bei DM 6,50) ausgegangen.

V. Übertragung des Fluggastkontrolldienstes auf den BGS

Im Hinblick auf die von der Landesregierung am 11.02.1992 beschlossene Einleitung eines Normenkontrollverfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes zur Übertragung der Aufgaben der Bahnpolizei und der Luftsicherheit auf den Bundesgrenzschutz hat das Land bisher davon abgesehen, von der durch das Gesetz neu geschaffenen Möglichkeit des § 31 Abs. 2 Nr. 19 LuftVG Gebrauch zu machen. Danach kann auf Antrag eines Landes der Bund die in § 29 c LuftVG genannten Luftsicherheitsaufgaben in bundeseigener Verwaltung durch den Bundesgrenzschutz (BGS) ausführen; hierzu gehören insbesondere die Aufgaben des Fluggastkontrolldienstes.

In den Ländern Thüringen, Sachsen und Brandenburg wird die Fluggastkontrolle bereits vom BGS durchgeführt.

In Hamburg und Bremen sind aufgrund dortiger Organisationsentscheidungen jeweils die Innensenatoren zuständige Luftfahrtbehörde gemäß § 29 c LuftVG. Beide Stadtstaaten haben eine Übertragung der Aufgaben gemäß § 29 c LuftVG auf den BGS beabsichtigt. In Bremen sind die Aufgaben bereits Mitte August 1992 auf den BGS übergegangen.

Auch die Länder Niedersachsen, Hessen, Saarland, Baden-Württemberg und Berlin planen die Übertragung der Aufgaben gemäß § 29 c LuftVG auf den Bundesminister des Innern bzw. den Bundesgrenzschutz. In Hessen wird die eigentliche Fluggastkontrolle zwar wie bisher von Mitarbeitern der Flughafen Frankfurt/Main AG durchgeführt, aber ab 1.1.93 im Auftrag und unter Aufsicht des Bundesgrenzschutzes. Darüber hinaus übernimmt der Bundesgrenzschutz auf dem Flughafen Frankfurt/Main den bewaffneten Objektschutz.

In den Ländern Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Rheinland-Pfalz gibt es keine internationalen Verkehrsflughäfen mit Fluggastkontrollen.

Somit tragen künftig nur noch die Länder Bayern und Nordrhein-Westfalen die Finanz- und Haftungsrisiken des Fluggastkontrolldienstes. Zur Entlastung seiner eigenen Polizei hat allerdings Bayern mit dem Bundesminister des Innern vereinbart, daß der Bundesgrenzschutz die sonderpolizeilichen Aufgaben mit bewaffneten Kräften auf dem Flughafen München II übernommen hat. Die eigentliche Fluggastkontrolle soll in München und Nürnberg weiterhin durch privatrechtlich organisierte Sicherheitsgesellschaften durchgeführt werden, an denen das Land Bayern mit 51,8 % Mehrheitsgesellschafter ist und die der Aufsicht des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr unterliegen. Für den Fluggastkontrolldienst auf dem neuen Flughafen München hat Bayern bei dem bisherigen Gebührensatz der Luftsicherheitsgebühr für das Jahr 1993 eine Kostendeckungslücke in der Größenordnung von rd. 16 Mio DM ermittelt und strebt deshalb ebenso wie NRW eine Erhöhung der Luftsicherheitsgebühr an.

VI. Handlungsalternativen

1. Tochtergesellschaft der Flughafengesellschaften

Bei Weiterverfolgung der Privatisierungskonzeption würde 1993 eine Haushaltsdeckungslücke von rd. 15 Mio DM entstehen.

Dies halte ich finanzwirtschaftlich für bedenklich, zumal noch die Kosten für den Lagedienst - oder für eine vergleichbare, für die Wahrnehmung der Aufgaben nach § 29 c LuftVG erforderliche Aufsichtsfunktion - hinzukommen.

Ich befinde mich damit in Übereinstimmung mit dem Finanzministerium, das die in Frage stehende Neuorganisation des Fluggastkontrolldienstes nur dann akzeptieren will, wenn eine haushaltsneutrale Lösung gefunden wird. Im Haushalt 1993 stehen die für die Privatisierungskonzeption erforderlichen weiteren 15 Mio DM nicht zur Verfügung. Das Ministerium für Stadtentwicklung und Verkehr kann hierzu auch keinen Deckungsvorschlag machen.

2. Andere Privatisierungslösungen

Einsparungspotentiale bei anderen Privatisierungslösungen dürften gering sein:

Die Mehrkosten gegenüber Behördenlösungen bestehen im wesentlichen aus Personalmehrkosten, bedingt durch höhere Tarifsyste me sowie die bei jedem privaten Unternehmen anfallende gesetzliche 15 %ige Umsatzsteuer. Dies gilt für alle denkbaren Privatisierungskonzepte, insbesondere auch für eine Fluggastkontrollgesellschaft mit 100 %iger Landesbeteiligung sowie für eine Übernahme der Aufgabe durch die Flughafengesellschaften selber.

3. Behördenlösungen

Es kann daher davon ausgegangen werden, daß eine kostengünstigere Lösung nur durch eine behördliche Organisation des Fluggastkontrolldienstes zu erreichen ist.

4. Übertragung der Aufgabe auf den Bundesgrenzschutz

Darüber hinaus muß - unabhängig von der Frage ob die Aufgabe privatisiert oder in behördlicher Organisationsform wahrgenommen wird - geprüft werden, ob, zu welchem Zeitpunkt und zu welchen Bedingungen die Übertragung der Fluggastkontrollaufgaben auf den Bundesgrenzschutz möglich ist.

Im Falle einer Übertragung würde der Landeshaushalt von erheblichen Haushaltsrisiken entlastet. Dabei würden auch die Personalkosten für den Lagedienst eingespart werden.

VII. Weiteres Verfahren

Sollte im 1. Halbjahr 1993 das Bundesverfassungsgericht über das Normenkontrollverfahren entscheiden, bleibt eine weitere Prüfung vorbehalten. Für den Fall, daß die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes bestätigt werden sollte, wäre damit Raum für Überlegungen des Landes gegeben, den Antrag nach § 31 Abs. 2 Nr. 19 LuftVG zu stellen.

F. J. Kniola

(Franz-Josef Kniola)