



VEREINIGUNG DER HESSISCHEN
UNTERNEHMERVERBÄNDE

VhU-Verkehrsausschuss

**Gegen Mehrbelastungen deutscher
Flughafenbetreiber**

**Position zum Referentenentwurf des
Bundesinnenministeriums für ein Gesetz zur Änderung
des Bundespolizeigesetzes (BPolG)**

21. April 2020

A. Zusammenfassung

Der Referentenentwurf des Bundesinnenministeriums zur Änderung des Bundespolizeigesetzes (BPolG) sieht vor, dass zukünftig die Betreiber von Flughäfen unentgeltlich Flächen, Einrichtungen und Systeme der Bundespolizei zur Verfügung stellen müssen und nicht wie bisher ein Entgelt in Höhe der Selbstkosten verlangen dürfen. Allein auf den Flughafenbetreiber in Frankfurt kämen jährliche Kosten in Höhe eines zweistelligen Millionenbetrags zu. Des Weiteren wird die Beförderung von Bundespolizisten an Bord deutscher Flugzeuge im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung nach § 5 BPolG-RefE neu geregelt: Die Beförderung soll künftig unentgeltlich und auf Grundlage der Gefährdungsbewertung nach „konkreten Maßgaben“ der Bundespolizei erfolgen. Derzeit erhalten die Airlines zumindest ein Entgelt in Höhe der Selbstkosten.

Die Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände (VhU) lehnt diese Änderungen zulasten der Flughafenbetreiber und der Fluggesellschaften und mittelbar zulasten der Passagiere und Logistikkunden ab. Die VhU spricht sich für die Beibehaltung des Prinzips der Selbstkostenerstattung nach den bisherigen Regelungen zwischen Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen (ADV) und – stellvertretend für die Bundespolizei – Zoll aus. Ebenso befürwortet die VhU die Beibehaltung der bestehenden Regelung zwischen Bundespolizei und der jeweiligen Fluggesellschaft bezüglich des Einsatzes der Bundespolizei an Bord deutscher Flugzeuge.

B. Anlass: Novellierung des Bundespolizeigesetzes

Der Referentenentwurf (Stand 22. Januar 2020) des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat zum Gesetz zur Änderung des Bundespolizeigesetzes (BPolG) befindet sich seit Januar 2020 in der Ressortabstimmung und soll im Juli 2020 im Kabinett beschlossen werden. Der Bundesrat wird am 18. September 2020 über den Kabinettsbeschluss beraten.

C. Beibehaltung des Prinzips der Selbstkostenerstattung

Der Referentenentwurf sieht vor, dass zukünftig die Betreiber von Flughäfen unentgeltlich Flächen, Einrichtungen und Systeme der Bundespolizei zur Verfügung stellen müssen und nicht wie bisher ein Entgelt in Höhe der Selbstkosten verlangen dürfen.

Doch dafür ist keine Rechtfertigung erkennbar: Der Staat ist verfassungsmäßig dazu verpflichtet, die Bevölkerung zu schützen. Die öffentliche Sicherheit zu gewährleisten, gehört zu den wichtigsten Aufgaben der Innenpolitik. Für die Sicherheit des Luftverkehrs sorgt die Bundespolizei. Sie ist an allen großen deutschen Flughäfen im Einsatz und damit integraler Bestandteil der Sicherheitsarchitektur an den Flughäfen in Deutschland. An jedem Standort arbeiten die Flughafenbetreiber gemeinsam mit der Bundespolizei und den weiteren Sicherheitspartnern eng und konstruktiv daran, das hohe Sicherheitsniveau für Reisende und Beschäftigte weiter zu verbessern.

Flughäfen stellen den Behörden Einrichtungen und Flächen zur Nutzung zur Verfügung. An den Flughäfen bestehen Regelungen, nach welchen Kalkulationsgrundlagen die Selbstkosten berechnet werden. Diese stellen die Flughäfen den Behördenmietern in Rechnung. Die Bundespolizei nutzt insbesondere Flächen in den Terminals für Grenz- und Luftsicherheitskontrollen, aber auch Büroflächen und Sondereinrichtungen, etwa für Rückführungen. Die Selbstkosten liegen weit unter den marktüblichen Preisen, wie sie beispielsweise von Retail- und Gastronomiebetreibern an die Flughäfen zu entrichten sind.

Die Selbstkosten werden im Auftrag der Bundespolizei durch den Zoll geprüft. Die Kalkulationsgrundlagen für die Selbstkostenberechnung werden zwischen der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen und dem Zoll (stellvertretend für die Bundespolizei) abgestimmt.

Nach § 95 Abs. 2 Ziffer 5 des vorliegenden Referentenentwurfs sollen Einrichtungen zur Aufgabenwahrnehmung der Bundespolizei künftig unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden. Ebenso sollen Kamera- und Kommunikationssysteme unentgeltlich zur Verfügung gestellt und betrieben werden.

Gerade vor dem Hintergrund der guten und partnerschaftlichen Zusammenarbeit von Bundespolizei und Flughafenbetreibern ist ein solcher Paradigmenwechsel nicht nachvollziehbar. Von der Präsenz der Bundespolizei an Flughäfen profitieren nicht nur die privaten Verkehrsunternehmen. Grenzkontrolle und polizeiliche Gefahrenabwehr sind integraler Bestandteil der Gewährleistungsverantwortung des Staates. Somit besteht jedenfalls zu einem guten Teil staatliches Eigeninteresse.

Darüber hinaus sieht der Koalitionsvertrag der Bundesregierung „die Entlastung der Flughäfen und Luftfahrtunternehmen von einseitigen nationalen Kosten“ vor, um die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Luftverkehrswirtschaft zu stärken. Die vorgesehene zusätzliche Belastung der Flughäfen im zweistelligen Millionenbereich wäre eine gegenteilige Entwicklung.

Die Abkehr vom bisherigen Prinzip würde eine einseitige finanzielle und operative Belastung der Flughafenbetreiber bedeuten. Nach dem geplanten § 95 BPolG-RefE fallen Kosten für die Flughafenbetreiber an, deren Höhe sich auf circa 50 Millionen Euro jährlich belaufen werden. Allein für die Fraport AG dürften Mehrkosten in Höhe von 16,5 Millionen Euro anfallen. Durch die Ausweitung der Kompetenzen der Bundespolizei (§ 1 Abs. 2 der BPolG-RefE) fallen außerdem weitere Unterstützungspflichten an, deren Höhe nicht abzuschätzen ist.

Deutsche Verkehrsflughäfen tragen bereits hohe Kosten für sogenannte Eigensicherungspflichten, die nicht durch die ersatzlose Streichung der Selbstkostenerstattung und neue Unterstützungspflichten ausgeweitet werden dürfen.

D. Gefährdungsbewertung der Bundespolizei unter substantieller Einbeziehung des in Anspruch genommenen Luftfahrtunternehmens

Die neue Regelung des § 95 Abs. 2 Ziffer 2 iVm. Nr.4 des BPolG-RefE sieht vor, dass die unentgeltliche Beförderung im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung nach § 5 entsprechend der konkreten Maßgaben der Bundespolizei auf Grundlage der Gefährdungsbewertung der Bundespolizei vorzunehmen ist. In der Begründung des Referentenentwurfes wird klargestellt, dass nunmehr ausschließlich die Gefährdungsbeurteilung der Bundespolizei – nicht aber z. B. die Bewertung der in Anspruch genommenen Luftfahrtunternehmen – die unentgeltliche Beförderungspflicht auslösen soll.

Der Regelungsbedarf ist nicht ersichtlich. Nicht nur bezüglich des Einsatzes der Bundespolizei an Bord deutscher Flugzeuge besteht eine enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen der Bundespolizei und den Fluggesellschaften in Deutschland. Durch die vorgesehene Regelung wird diese Partnerschaft unnötig in Frage gestellt.

Der Einsatz von der Bundespolizei an Bord deutscher Flugzeuge dient nicht nur dem Schutz ebendieser, sondern ist vor allem als sonderpolizeiliche Aufgabe der Bundespolizei ein Instrument staatlicher Gefahrenabwehr. Diese Kosten werden einzig den Fluggesellschaften aufgebürdet. Schon hier stellt sich die Frage der Verhältnismäßigkeit. Dies gilt erst recht, wenn alleine die Einschätzung der Bundespolizei die unentgeltliche Beförderungspflicht auslöst und keine substantielle Einbeziehung der Fluggesellschaft im Vorfeld erfolgt.

Darüber hinaus ist der Regelungsumfang nicht ersichtlich. Es ist unklar, welche konkreten Tätigkeiten der Bundespolizei die unentgeltliche Beförderungspflicht auslösen. Die Folgen sind nicht geklärt: Durch die einseitige Auslösung der unentgeltlichen Beförderungspflicht müssen nunmehr vollzahlende Passagiere kurzfristig abgeladen werden. Dies kann nicht nur zu einer ungewollten Aufmerksamkeit auf polizeiliche Maßnahmen führen; auch Schadensersatzansprüche Dritter (z.B. abgeladener Passagiere) gegen die Bundespolizei und Regressansprüche der Fluggesellschaften gegen die Bundespolizei aus der EU-VO 261/2004 stehen im Raum.

§ 5 des RefE sieht (bisher durch § 4 BPolG) vor, dass Maßnahmen der Bundespolizei an Bord stets im Einklang mit den Anforderungen an die Sicherheit des Luftfahrzeugs und der Passagiere stehen und daher grundsätzlich in enger Abstimmung mit dem Luftfahrzeugführer zu treffen sind. Die einseitige Auslösung der unentgeltlichen Beförderungspflicht durch die alleinige Gefährdungsbeurteilung der Bundespolizei widerspricht diesem Prinzip.

Die unentgeltliche Beförderungspflicht und die damit verbundenen wirtschaftlichen Einbußen betreffen nur deutsche Luftfahrzeuge und damit die im harten Wettbewerb stehenden deutschen Fluggesellschaften.

E. Handlungsempfehlungen an die Politik

Die Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände lehnt die Änderung des BPolG zulasten der Flughafenbetreiber und zulasten der Fluggesellschaften und mittelbar zulasten ihrer Passagiere und Logistikkunden ab.

Die VhU spricht sich für die Beibehaltung des Prinzips der Selbstkostenerstattung nach den bisherigen Regelungen zwischen Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen (ADV) und Zoll aus. Um die Flughafenbetreiber nicht zusätzlich zu belasten, ist das Prinzip der Selbstkostenerstattung des Bundes für die Nutzung der Infrastruktur an deutschen Flughäfen beizubehalten.

Ebenso befürwortet die VhU die Beibehaltung der bestehenden Regelung zwischen Bundespolizei und der jeweiligen Fluggesellschaft bezüglich des Einsatzes der Bundespolizei an Bord deutscher Flugzeuge.

Hessische Politiker sollten sich für eine Korrektur des Referentenentwurfs einsetzen, um zusätzliche Belastungen der deutschen Fluggesellschaften und der Flughafenbetreiber und insb. des Flughafens Frankfurt als herausragender Wirtschafts- und Standortfaktor in Hessen zu vermeiden.

Für folgende Anliegen sollten sich die hessischen Bundestagsabgeordneten im Bundestag und die hessische Landesregierung im Bundesrat einsetzen:

- In § 95 Abs. 1 Satz 1 BPolG-RefE ist die Verweisung auf § 1 Abs. 2 BPolG-RefE zu streichen und zu ersetzen durch die §§ 2 – 5 BPolG-RefE. Begründung: Bislang waren die Unterstützungspflichten in § 62 BPolG auf die §§ 2 – 4a BPolG beschränkt, nunmehr sollen sie darüber hinaus auf § 1 Abs. 2 BPolG-RefE ausgeweitet werden.
- In § 95 Abs. 1 soll die Ziffer 4 ersatzlos entfallen und die alte Regelung § 62 Abs. 1 beibehalten werden.
- In § 95 Abs. 2 soll die Ziffer 4 ersatzlos entfallen.
- In § 95 Abs. 2 Ziffern 3, 5 und 6 soll die ursprüngliche Formulierung (BPolG § 62 Abs. 3) beibehalten werden.
- In § 95 Abs. 3 soll ebenfalls die ursprüngliche Formulierung (BPolG § 62 Abs. 4) beibehalten werden.