
FLUGHAFEN- ENTGELTE



SITUATION, PROBLEME ÄNDERUNGSVORSCHLÄGE

Prof. Dr. Friedrich Thießen, Prof. Dr. Ludwig Gramlich

Studie des Arbeitskreises Luftverkehr der Technischen Universität
Chemnitz im Auftrag der Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
im Brandenburger Landtag

IMPRESSUM

Prof. Dr. Friedrich Thießen, Prof. Dr. Ludwig Gramlich:
Flughafenentgelte – Situation, Probleme, Änderungsvorschläge

Studie des Arbeitskreises Luftverkehr der Technischen Universität Chemnitz im Auftrag
der Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Brandenburger Landtag

Herausgeberin: Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Brandenburger Landtag

Alter Markt 1
14467 Potsdam
Tel. 0331-966 1700
Fax 0331-966 1702

info@gruene-fraktion.brandenburg.de
www.gruene-fraktion-brandenburg.de

Potsdam, März 2016

ISBN: 978-3-9815807-9-2

Diese Publikation enthält Informationen über die parlamentarische Arbeit der Fraktion
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Brandenburger Landtag und ist nicht zum Zweck der
Wahlwerbung bestimmt.

VORWORT



Liebe Leserinnen und Leser!

Die meisten Flughäfen in Deutschland arbeiten mit Verlust. Nur 8 der 22 internationalen deutschen Flughäfen erwirtschaften einen Gewinn nach Steuern. Erstaunlich allerdings: Die Einnahmen aus dem reinen Flugbetrieb decken in keinem Fall die Kosten. Gewinne stammen ausschließlich aus anderen kommerziellen Geschäftsfeldern, dem sogenannten Non-Aviation-Bereich.

Auch die Flughafen Berlin Brandenburg GmbH (FBB) als Betreiberin der Flughäfen Tegel und Schönefeld hat ihren Eigentümern, den Ländern Berlin und Brandenburg sowie dem Bund, hohe Verluste beschert. Die letzten Geschäftsjahre hat sie regelmäßig mit dreistelligen Millionenverlusten abgeschlossen. Um den Bau des BER zu ermöglichen, wurden neben dem Stammkapital bisher Zuschüsse in Höhe von 1,6 Mrd. EUR gezahlt und Gesellschafterkredite von über 1,1 Mrd. EUR bewilligt, weitere Milliarden sind kreditfinanziert. Auch wenn wir einen Rückfluss dieser Mittel an die Eigentümer oder gar eine Verzinsung des eingesetzten Kapitals für illusorisch halten, können wir einer weiter wachsenden finanziellen Schieflage der FBB nicht ungerührt zusehen. Denn am Ende sind es immer die SteuerzahlerInnen, die für den Ausgleich der unzureichenden Einnahmen herhalten müssen.

Allerdings sind die Flughafenbetreiber in ihrer Preisgestaltung nicht frei. Die Höhe der Flughafenentgelte ist in Deutschland streng staatlich reguliert. Die Entgeltordnungen werden zwischen den Fluggesellschaften und dem Flughafenbetreiber ausgehandelt und müssen von der zuständigen Luftfahrtbehörde genehmigt werden. Schon dies ist Grund genug für unsere Fraktion, die Entstehung der Flughafenentgelte und die Gestaltungsmöglichkeiten näher untersuchen zu lassen.

Die mit unzureichenden Flughafenentgelten verbundene Subventionierung des Flugverkehrs ist zudem ein umweltpolitischer Frevel, der schnellstmöglich abgestellt werden muss. Unser Ziel ist die sparsame Verwendung von Steuern und eine möglichst komplette Nutzerfinanzierung des Flugbetriebes an den von der FBB betriebenen Flughäfen. Zugleich sollen keine Fehlanreize zur Ausweitung des umweltschädlichen Fliegens gerade im innerdeutschen Verkehr durch staatlich subventionierte Flughafenentgelte gesetzt werden.

Welche Möglichkeiten bestehen, die Einnahmen aus dem Flugbetrieb am künftigen BER zu optimieren, um beides sicherstellen zu können, ist Gegenstand dieser Studie. Sie wurde im Auftrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Brandenburger Landtag vom Arbeitskreis Luftverkehr der TU Chemnitz erstellt.

Die vorgelegte Studie gibt zahlreiche Hinweise an den Bund, die Länder und die Betreiber von Flughäfen, wie man die Flughafenentgelte so gestalten kann, dass die Kosten stärker auf die Airlines verlagert werden können. Für die Situation in Berlin und Brandenburg heißt das: Die Entgelte an den Flughäfen müssen deutlich steigen, Rabatte möglichst abgebaut und die Fluggesellschaften stärker an den Investitionen beteiligt werden.

Die auch vom Flughafenverband kritisierte, einseitige Marktmacht der großen Fluggesellschaften führt derzeit allerdings zu einem ruinösen Preiswettlauf der Flughäfen. Die meist öffentlichen Betreiber können diese Entwicklung aber zusammen mit den Genehmigungsbehörden der Länder und dem Bund stoppen. Dazu liefert die von uns in Auftrag gegebene Studie wichtige Hinweise.

Wir wünschen dieser aufschlussreichen Studie viele fachlich interessierte Leserinnen und Leser.

Axel Vogel

Flughafenentgelte

Situation – Probleme – Änderungsvorschläge

*Analyse mit Vorschlägen
für die Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen
im Landtag von Brandenburg*

Arbeitskreis Luftverkehr
TU Chemnitz
finance@wirtschaft.tu-chemnitz.de
Prof. Dr. Friedrich Thießen
Prof. Dr. Ludwig Gramlich
Tel. 0371-531-34174
09. März 2016

Flughafenentgelte

Inhaltsverzeichnis

1	ZIELSTELLUNG	15
2	ARTEN VON FLUGHÄFEN	16
3	KOMPONENTEN DER ENTGELTE	20
3.1	EINNAHMEN AUS AVIATION	22
3.1.1	Start-, Lande- und Abstellentgelte	22
3.1.2	Risikoübernahme durch Flughäfen	24
3.1.3	Entgelte für Bodenverkehrsdienste	25
3.1.4	Sicherheitsentgelte	26
3.2	EINNAHMEN AUS NON-AVIATION	27
3.2.1	Abgrenzung des Non-Aviation-Bereiches	28
3.2.2	PAX-Elastizität der Einnahmen	33
3.2.3	Non-Aviation-Einnahmen als Leistungsindiz	34
3.3	EINNAHMEN NACH RECHTLICHEN KRITERIEN	34
4	EINNAHMEN DEUTSCHER FLUGHÄFEN	36
4.1	EINNAHMEN AUS GESCHÄFTSBERICHTEN UND BEISPIELRECHNUNGEN	36
4.1.1	Entgelte im Lichte von Geschäftsberichten	36
4.1.2	Entgelte im Lichte von Musterflügen	38
4.1.3	Entgeltstruktur für Berlin und Frankfurt	42
4.2	RABATTSYSTEME	43
4.2.1	Flughafen Berlin Tegel	44
4.2.2	Flughafen Berlin Schönefeld BER	44
4.2.3	Flughafen Frankfurt	45
4.2.4	Flughafen Wien	46
4.2.5	Versteckte Rabatte	46
4.3	PRINZIPIEN DER ENTGELTPOLITIK VON FLUGHÄFEN	47
4.3.1	Die Sicht des Flughafenverbandes ADV	47
4.3.2	Die Sicht des Airlineverbandes BDF	48
4.3.3	Entgeltpolitik aus Sicht von Beckers, Klatt und Kühling	51
4.3.4	Fluglärmkommission Frankfurt	52
4.3.5	Entgeltpolitik im internationalen Vergleich	53
5	REGULIERUNG VON FLUGHÄFEN AUS JURISTISCHER SICHT	55
5.1	DER RECHTSRAHMEN FÜR FLUGHAFENENTGELTE IN EUROPA	55
5.1.1	Einleitung	55
5.1.2	Internationaler und EU-Rahmen	55
5.1.3	Nationale Umsetzung	62
5.1.4	Fazit	68
5.2	PRAKTISCHE ANFORDERUNGEN AN DIE ENTGELTREGULIERUNG	69
6	REGULIERUNG VON FLUGHÄFEN AUS ÖKONOMISCHER SICHT	72
6.1	GRUNDPRINZIPIEN DER ENTGELTREGULIERUNG	72
6.1.1	Marktversagen	72
6.1.2	Folgen des Marktversagens	72
6.1.3	Regulierungsineffizienzen	73
6.1.4	Rate of Return-Regulierung	73

6.1.5	<i>Cost Plus-Regulierung</i>	74
6.1.6	<i>Regulierung auf Basis von Kostenmodellen</i>	74
6.1.7	<i>Price Cap-Regulierung</i>	74
6.1.8	<i>Revenue Cap-Regulierung</i>	75
6.1.9	<i>Yardstick-Regulierung</i>	76
6.1.10	<i>“Menue of Sliding Scales“-Regulierung</i>	76
6.1.11	<i>Regulierungsfreiheit</i>	77
6.2	KRITIK AN ENTGELTREGULIERUNGEN VON NIEMEIER UND MÜLLER	77
6.2.1	<i>Zur Frage der Regulierungsziele</i>	77
6.2.2	<i>Zur Frage des Flughafenverhaltens</i>	78
6.2.3	<i>Zur Frage der Privatisierung</i>	79
6.2.4	<i>Zur Frage der Wettbewerbsintensität</i>	80
6.2.5	<i>Zur Frage der Regulierungseffizienz</i>	80
6.2.6	<i>Preisineffizienzen bei ausgelasteten Flughäfen</i>	82
6.3	REGULIERUNGSMÄßNAHMEN NACH BECKERS, KLATT UND KÜHLING	83
LITERATUR		87

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Flughafeneinnahmen für ausgewählte Flughäfen	37
Abbildung 2:	Flughafenentgelte eines Beispielfluges im Vergleich	38
Abbildung 3:	Gebühren und Entgelte an verschiedenen Flughäfen	40
Abbildung 4:	Kostenstruktur von Airlines	41
Abbildung 5:	§ 19b Entgelte in Berlin Tegel und Frankfurt	42
Abbildung 6:	In ihre Entgeltkalkulationen eingerechnete Kapitalkosten deutscher Flughäfen laut einer Aufstellung des BDF, 2015.	49
Abbildung 7:	Kapitalrendite deutscher Flughäfen 2012 laut Geschäftsberichten	50

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Systematisierung von Flugplätzen	19
Tabelle 2:	Die Einnahmestruktur internationaler Verkehrsflughäfen	29
Tabelle 3:	Vergleich von „Aircraft Turnaround Tariffs“ verschiedener Flughäfen	41
Tabelle 4:	§ 19b Entgelte in Berlin Tegel und Frankfurt	43

Zusammenfassung

Aspekte der Entgeltpolitik von Flughäfen und Vorschläge zu ihrer zukünftigen Behandlung

Zielstellung

Das folgende Gutachten analysiert die Entgeltpolitik deutscher Flughäfen, die Rechtslage und die Kommentierung der Entgeltpolitik in der Praxis und in der wissenschaftlichen Literatur. Es werden Stärken und Schwächen aufgezeigt sowie Vorschläge zur zukünftigen Behandlung der Entgeltpolitik von Flughäfen gemacht.

Art der gesetzlichen Regulierung

- Die gesetzlichen Regulierungen von Flughafenentgelten auf EU- und nationaler Ebene gehen grundsätzlich in eine vertretbare Richtung. Sie räumen *Verhandlungslösungen* zwischen Airlines und Flughäfen für Entgelte den Vorrang ein. Dies wird in der wiss. Literatur begrüßt. Bei einem Einvernehmen der beiden Parteien, so heißt es wörtlich, könne „regelmäßig von einer Angemessenheit der Entgeltordnung ausgegangen werden“¹ Damit vermeidet die Regulierung die Gefahr, marktfremde Resultate zu erzeugen. Die Anpassungsfähigkeit des Luftverkehrs an aktuelle Entwicklungen wird gesteigert. Die Verluste, die aus Fehlregulierungen entstehen können, werden verkleinert. Allerdings kann die Angemessenheit nicht per se für gegeben angenommen werden, so dass der Regulierer Möglichkeiten zu einem Eingreifen aus eigenem Antrieb behalten muss.

Forderung: Beibehalten des Vorrangs von Verhandlungslösungen. Obligatorische Vorlage entgeltherelevanter Unterlagen an den Regulierer. Möglichkeit zum autonomen Eingreifen, zum Beanstanden und Korrigieren der Verhandlungslösung, insbesondere wenn Lösungen zulasten Dritter gefunden wurden (externe Effekte, dauerhafte Verluste), muss es geben.

- Aus ökologischen Gründen ist das Setzen auf Verhandlungslösungen problematisch. Belange weiterer Betroffener insbesondere durch die negativen externen Effekte bleiben ohne Berücksichtigung. Das bedeutet: der Gesetzgeber erlaubt die Einigungen zwischen zwei Parteien auf Kosten Dritter. Dies darf nicht sein. Deshalb sollte eine Gesetzesänderung dahingehend erreicht werden, dass die externen Schäden des Flugbetriebs – so wie es die wirtschaftswissenschaftliche Literatur fordert – vollständig internalisiert, d.h. in den Preisen der Flughäfen berücksichtigt werden. Entgeltregelungen ohne vollständige Internalisierung der externen Schäden sollte es nicht geben. Die Internalisierung externer Schäden wird von der OECD und anderen Organisationen

¹ BT-Drs. 17/8098, S. 15 f.

gefordert. Sie sollte zu einer Vorbedingung für die Verhandlungseinigung der Parteien werden.

Forderung: Einführung der vollständigen Internalisierung der externen Umweltschäden in die Entgeltpolitik von Flughäfen.

Kostendeckung

- *Kostendeckung:* Flughäfen sollten das Ziel der langfristigen Kostendeckung einhalten. Die Pflicht für Airlines, die vollen Kosten von Flughäfen zu tragen, kommt am klarsten in einer Formulierung der Luftverkehrsorganisation ICAO zum Ausdruck, die lautet: *The users shall ultimately bear their full and fair share of the cost of providing the airport.*“ Dieser Grundsatz der vollständigen Kostendeckung zieht sich durch alle Dokumente und Regelungen auf der EU- und der bundesdeutschen Ebene. Im § 19b Abs. 3 Nr. 3 (Satz 1) und Nr. 6 c) LuftVG heißt es etwas schwammiger, aber inhaltlich identisch, dass „zwischen der Höhe der vom Unternehmer des Verkehrsflughafens festgelegten Entgelte und der Höhe der voraussichtlich tatsächlichen Kosten ein angemessenes Verhältnis besteh(en)“ muss, sowie: „(D)en Erlösen der verschiedenen Entgelte sind Gesamtkosten der damit finanzierten Dienstleistungen gegenüberzustellen“. Nimmt man die Forderungen der EU nach einer langfristigen Subventionsfreiheit der Flughäfen hinzu, ist die Kostendeckung eine definitive Pflicht.

Forderung: Die Luftverkehrswirtschaft sollte die Pflicht zur Deckung der vollen Kosten der Flughäfen akzeptieren, und der Regulierer sollte Maßnahmen nicht tolerieren, die offensichtlich zu dauerhaft subventionierten Entgelten führen.

- *Konzept der effizienten Leistungserstellung:* Welche Kosten darf ein Flughafen haben? Der Regulator hat sich in § 19b Abs. 3 LuftVG dafür entschieden, das Konzept der „effizienten Leistungsbereitstellung“ anzuwenden. Gem. § 19b Abs. 3 Nr. 3 (Satz 1) und Nr. 6 c) LuftVG ist maßgeblich, ob sich Struktur und Höhe der Flughafenentgelte an einer „effizienten Leistungsbereitstellung“ orientieren. Was bisher fehlt, ist eine nähere Ab- und Eingrenzung des Begriffs der *Kosten* einer effizienten Leistungsbereitstellung sowohl im nationalen deutschen als auch im speziell einschlägigen EU-Recht. Es ist deshalb notwendig, Analogien aus anderen regulierten Wirtschaftsbereichen zu verwenden. Hier ist insbesondere § 32 Abs. 1 Satz 1 TKG² geeignet, der zwischen drei Bestandteilen der Kosten der effizienten Leistung unterscheidet: (i) langfristige zusätzliche Kosten der Leistungsbereitstellung, (ii) angemessener Zuschlag für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten, wobei letzterer (iii) eine angemessene Verzinsung des eingesetzten Kapitals einschließt³. Alle diese Kostenbestandteile müssen

² Telekommunikationsgesetz vom 3.5.2012 (BGBl. I, S. 958); zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 17. Juli 2015 (BGBl. I S. 1324); wie hier auch *Koenig/Schramm*, N&R 2014, S. 232 (234).

³ Näher dazu etwa *Fetzer*, in: Arndt et al. (Hrsg.), TKG-Kommentar, 2. Aufl. 2015, § 32 Rn. 13 ff.

„für die Leistungsbereitstellung *notwendig*“ sein. Was bedeutet notwendig? Notwendig sind Kosten, die auch bei Wettbewerb vorhanden sein würden.

Forderung: Das Konzept der effizienten Leistungsbereitstellung ist eingeführt. Es erscheint angemessen und sollte beibehalten bleiben. Allerdings ist es in der Umsetzung schwammig und schwierig zu konkretisieren. Vorschläge aus der Literatur, die Regulierung der Flughafenentgelte und der Entgelte des Telekommunikationsbereiches zusammenzulegen und von einer einzigen Behörde vornehmen zu lassen, sind zu empfehlen. Als Vorteil wird eine berechenbarere, stärker prinzipienorientierte und klarere Regulierung gesehen, welche evtl. mehr als das derzeitige Verfahren zu einem vernünftigen Verhalten der Beteiligten beiträgt.

- *Konkretisierung.* Wie ist das Konzept der „effizienten Leistungsbereitstellung“ zu konkretisieren? Zunächst wird ein Flughafen angehalten, sich an den Kostenstrukturen von Wettbewerbern zu orientieren und keine schlechteren Ergebnisse als diese zu produzieren. Arbeitet er mit höheren Kosten, wird ein Anpassungspfad definiert, der ihn in angemessener Zeit auf die Kostenstruktur der Wettbewerber bringt.⁴ Die Steilheit des Anpassungspfades hängt von der anfänglichen Abweichung der Kosten von der Norm ab. Welche Wettbewerber sind zu berücksichtigen? Einige Autoren fordern, sich an den „Besten“ zu orientieren. Diesem Ansatz wird hier aber nicht gefolgt, weil es dazu führen kann, dass unerfüllbare Ziele angestrebt werden, weil die Besten von irgendwelchen Besonderheiten zehren können. Vielmehr ist es vernünftiger, sich nach dem „Yardstick-Konzept“ am Durchschnitt der Wettbewerber abzüglich einer Toleranzgrenze zu orientieren. Allerdings ist das Konzept immer noch zu grob für die Praxis. Der Vielfalt der Situationen im Luftverkehrsalltag werden die Regeln kaum gerecht. Eine „einheitliche“ Leistung, die leicht zwischen Flughäfen vergleichbar wäre, gibt es nicht. Flughäfen gehen dazu über, Leistungen stark zu differenzieren (z.B. Wartezimmer mit LAN oder ohne), um Entgeltdifferenzen begründen zu können. Ein Vergleich dieser Leistungsvielfalt über Flughäfen hinweg ist schwer möglich. Versteckte Subventionen sind leicht realisierbar. Eine gewisse Standardisierung und Typisierung der Leistungen ist deshalb erforderlich.

Forderung: Das Konzept der effizienten Leistungsbereitstellung ist schwer zu konkretisieren. Es muss eine gewisse Leistungsstandardisierung geben, sonst ist der Effizienzgrad der Leistungserstellung praktisch nicht zu prüfen.

⁴ Dies kann analog zu § 33 TKG gesehen werden.

Preisobergrenzen und Preisuntergrenzen

- *Preisobergrenze.* Welche Preise sollten Flughäfen nicht überschreiten? Das TKG enthält in § 31 Abs. 1 Satz 2 eine Obergrenze für die Preise: „Genehmigte Entgelte dürfen die Summe der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung und der Aufwendungen nach § 32 Abs. 2⁵ nicht überschreiten“. Diese Vorschrift muss grundsätzlich analog und sinngemäß auch für Flughäfen eine Richtschnur sein. Damit ist die Preisobergrenze definiert: Flughafenentgelte dürfen nicht über die Kosten eines im Wettbewerb stehenden effizient arbeitenden Flughafens hinausgehen. Davon muss es aber mindestens eine Ausnahme geben, die im nächsten Abschnitt dargestellt wird.
- *Fehlende Anreizwirkungen bei ausgelasteten Flughäfen:* Die zuvor genannte Preisobergrenze ist nicht geeignet, um vernünftige Verhaltensanreize bei *ausgelasteten* Flughäfen zu erzeugen. Ausgelastete Flughäfen müssen die Möglichkeit haben, ihre Preise so setzen, dass die Überschussnachfrage abgebaut wird. Dazu sind die Preise so hoch zu setzen, dass alle Überschussnachfrager abgeschreckt werden, so dass die verbleibenden Airlines den Flughafen gerade auslasten. In der Literatur wird alternativ der Vorschlag des Slothandels gemacht. Auch diese Lösung wäre überdenkenswert.

Forderung: Für ausgelastete Flughäfen können die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung keine angemessene Preisobergrenze sein. Ausgelastete Flughäfen müssen die Entgelte so weit anheben, dass Überschussnachfrage abgebaut wird und sich auf andere Flughäfen mit noch freien Kapazitäten verteilt. Würde man Flughäfen zu niedrigeren Preisen zwingen, dann verschöbe man Renten leistungslos auf Airlines und verhinderte, dass sie ein Interesse haben, sich effizient anzupassen und auf andere Flughäfen auszuweichen.

- *Preisbildung bei nicht ausgelasteten Flughäfen:* Nicht ausgelastete Flughäfen versuchen, die periodischen Deckungsbeiträge zur Amortisation der Fixkosten zu maximieren. Dazu können sie mit den Preisen bis knapp über die variablen Kosten heruntergehen, um zusätzliche Nutzer anzulocken. Die gesetzlichen Regelungen verbieten ein solches Verhalten nicht generell. Weltweit versuchen nicht ausgelastete Flughäfen, mit dieser Methode Deckungsbeiträge zu generieren. Allerdings darf dieses Verhalten nicht dazu führen, dass *auf Dauer* die Vollkosten nicht gedeckt werden können. Es darf sich nur um ein vorübergehendes Verhalten zur Überbrückung von „Notzeiten“ handeln.
- *Beihilferecht der EU.* Rechtlich ergeben sich die relevanten dauerhaften Preisuntergrenzen aus §19b Abs. 3 Nr. 3 Satz 2 LuftVG. Dort wird festgestellt, dass die Vereinbarkeit mit dem Beihilfenrecht der EU (Art. 107 ff. AEUV) relevant ist.⁶ Demnach ist

⁵ In Bezug auf diese muss entweder eine rechtliche Verpflichtung bestehen oder ein sonstiger sachlicher Grund nachgewiesen werden; dazu *Fetzer* (Fn. 3), § 32 Rn. 35 ff.

⁶ In der Begründung des Gesetzesentwurfs wird klargestellt, auf jeden Fall seien die EU-rechtlichen „Leitlinien für die Finanzierung von Flughäfen und die Gewährung staatlicher Anlaufbeihilfen für Luftfahrtunternehmen auf

die Subventionierung von Flughäfen nur in bestimmten Ausnahmefällen (Flughafenverlagerung, abgelegene Flughäfen) erlaubt. Wieder kann auch eine Analogie zum TKG helfen: Eine allgemeine Untergrenze für alle seitens marktmächtiger Unternehmen erhobenen Entgelte enthält § 28 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 i.V.m. Abs. 2 Nr. 1 TKG. Demnach sind zu niedrige Preise als verbotenes missbräuchliches Verhalten einzustufen („Behinderungsmissbrauch“). Behinderungsmissbrauch wird immer dann vermutet, wenn das Entgelt einer Leistung deren langfristige zusätzliche Kosten einschließlich einer angemessenen Verzinsung des eingesetzten Kapitals nicht deckt, während das LuftVG lediglich viel schwächer von einer erkennbaren Orientierung an diesen Kosten spricht. In diesem Aspekt gleicht die Terminologie dem § 20 Abs. 1 PostG.⁷

Forderung: Bei nicht ausgelasteten Flughäfen ist eine Preisbildung unterhalb der Vollkosten betriebswirtschaftlich nicht per se zu kritisieren, solange es nur eine vorübergehende Erscheinung ist. Für die Regulierer ist es schwierig, eine sinnvolle zeitweilige Preisgestaltung unter Vollkosten von einer Dauersubventionierung zu unterscheiden. Es ist ein Mangel an betriebswirtschaftlichen Instrumenten festzustellen. Hierzu sollten Verfahren entwickelt werden, zum einen, um regulatorische Willkür zu verhindern, zum anderen, um andere Flughäfen vor einer unfairen Konkurrenz durch subventionierte Flughäfen zu schützen (Behinderungsmissbrauch).

Fixkosten, Investitionen, Flughafen-Hopping

- *Das Fixkostenproblem.* Das zentrale Problem der sehr kapitalintensiven Flughäfen sind deren *Fixkosten*. Flughäfen bestehen zu einem erheblichen Teil in fixen Anlagen, die im Zeitablauf nur sehr schwer an schwankende Auslastungen angepasst werden können. Die Airlines behalten es sich traditionell vor, ihr Angebot an Flügen an verschiedenen Flughäfen schnell aus- oder abzubauen – schneller auf jeden Fall als die fixen Anlagen amortisiert werden können. Dieses Wechseln der Airlines von einem Flughafen zum anderen war für die Flughäfen das große Problem der 2000er Jahre. Airlines wandten sich erst bestimmten Flughäfen zu, die daraufhin investierten und fixe Anlagen errichteten. Dann wandten sich die Airlines wieder von den Flughäfen ab (Flughafen-Hopping) und hinterließen die nicht mehr ausgelasteten Kapazitäten. Hohe Verluste der Flughäfen waren die Folgen. Die Konsequenz für die Zukunft muss lauten, dass Airlines mehr zur längerfristigen Nutzung von fixen Anlagen (i) verpflichtet oder (ii) angereizt werden müssen.

Regionalflyhävöfen“ (ABl. EU 2005 Nr. C 312 vom 9.12.2005, S. 1) zu beachten (BT-Drs. 17/8098, S. 16), um die Einhaltung der Beihilferegelungen zu gewährleisten.

⁷ Postgesetz vom 22.12.1997 (BGBl. I, S. 3294), zuletzt geändert durch Art. 453 der Verordnung vom 31.8.2015 (BGBl. I, S. 1474); zur Auslegung vgl. BeckPostG-Komm/*Sedemund/v. Danwitz*, 1. Aufl. 2000, § 20 Rn. 33 ff. Wie hier schon *Koenig*, N&R 2014, S. 72; *Koenig/Schramm*, N&R 2014, S. 232 (235).

- *Fixkosten und Anreize zu marktgerechtem Verhalten.* Die fehlende angemessene Reaktion der Flughäfen auf das Flughafen-Hopping der Airlines ist ein zentrales Problem der Flughäfen. Flughafen-Hopping der Airlines verursachte *Kostenrisiken* bei Flughäfen. Die Betriebswirtschaftslehre verlangt, dass Risiken von den Verursachern getragen werden müssen. Im Luftverkehr bieten sich Preisauf- oder Abschläge sowie Garantien an. Eine große dominierende Airline, die sich verpflichtet, an einem Flughafen längerfristig zu bleiben und die Anlagen auszulasten, verursacht wenig Risiko und muss mit niedrigeren Preisen belohnt werden. Währenddessen muss eine große dominierende Airline, die viele fixe Ressourcen in Anspruch nimmt, aber sich vorbehält, den Flughafen jederzeit wieder zu verlassen, erhebliche Preisaufschläge bezahlen, weil sie ein großes Risiko für den Flughafen darstellt, der Angst haben muss, für seine Investitionen keine Deckungsbeiträge mehr zu bekommen. Solche Preisauf- oder -abschläge stellen keine Diskriminierung dar. Ja, im Gegenteil, ein Flughafenmanager, der keine angemessene Reaktion auf unterschiedliche Risiken zeigt, welche vom Verhalten der Airlines ausgehen, macht sich angreifbar.

Forderung: Es gibt bisher wenige praxisbrauchbare Instrumente, das vom Airlineverhalten ausgelöste Risiko der Flughäfen zu messen und zu bepreisen. Es sollten solche Instrumente entwickelt werden. Ein Unterlassen der Risikobepreisung diskriminiert langfristig verlässliche Airlines und begünstigt unangemessen solche Airlines, die ein volatiles Verhalten zeigen und sich zu nichts verpflichten.

- *Investitionen:* Ein großes Problem mit enormen Auswirkungen auf die Fixkosten ist die *Investitionstätigkeit*. Soll mehr oder weniger investiert werden? Wie sind die Ansprüche nach immer mehr Qualität zu erfüllen? Welche Kosten der Investitionen dürfen in die Entgeltkalkulation eingerechnet werden? Das Konzept der effizienten Leistungserstellung besagt, dass die „notwendigen“ Kosten eingerechnet werden dürfen. Die notwendigen Investitionen werden über einen Nutzerausschuss einvernehmlich zwischen Flughafen und Airlines geregelt. Aber damit sind die Probleme nicht gelöst. Damit stehen nur die Gesamtkosten fest. Wenn sich nun die Airlines (etwa im Verhältnis ihrer Marktanteile) verpflichteten, die Gesamtkosten zu übernehmen, dann wären die Probleme gelöst. Aber gerade das lehnen Airlines i.d.R. ab. Sie bevorzugen es, die Einzelleistung zu bezahlen, nicht aber für die Deckung der Gesamtkosten einer Investition zu garantieren. Die Frage bleibt deshalb, wie die Gesamtkosten auf die einzelne Leistung heruntergebrochen werden sollen? Dies geschieht traditionell mit Hilfe der üblichen Abschreibungsdauern für Kapital auf eine Periode und dann weiter auf eine einzelne Leistung mittels geschätzter Zahl der Inanspruchnahmen pro Periode. Nach TKG dürfen dabei nicht die steuerlichen Abschreibungsdauern verwendet werden, sondern die voraussichtlichen tatsächlichen *ökonomisch optimalen Nutzungsdauern*.⁸ Hier liegt nun das Problem: Wenn sich Airlines vorbehalten, Leistungen nicht in Anspruch zu nehmen, dann trägt der Flughafen die Auslastungsrisiken. Erst stimmen Airlines im Nutzerausschuss für einen Ausbau, d.h. für eine Investition, verpflichten

⁸ Siehe ausführlich auch den Kommentar *Fetzer* (Fn. 3), § 32.

sich aber zu nichts und halten sich die Option offen, den Flughafen zu verlassen. Das ist problematisch. Airlines, die sich nicht zur langfristigen Inanspruchnahme der getätigten Investitionen verpflichten, müssten gerechterweise die für die Flughäfen daraus resultierenden Risiken durch einen Preisaufschlag bezahlen. Rein kalkulatorisch kann dies durch eine Reduzierung der Abschreibungsdauern der Investitionen erfolgen. Geschäftsführer von Flughäfen sollten realistische Abschreibungsdauern kalkulieren. Je nachdem, wie volatil sich die Airlines verhalten, können diese auch nur 5 oder 3 oder noch weniger Jahre betragen, statt der üblichen 10 oder 20 Jahre für langfristige Investitionen. Entsprechend hoch werden die Nutzungsentgelte pro Inanspruchnahme sein. Ein Nutzausschuss, der nur Investitionen fordert, aber kein Commitment für deren Inanspruchnahme abgibt, ist nichts wert. Der Flughafenmanager als Verwalter der Gelder der Kapitalgeber muss die Risiken angemessen und realistisch einkalkulieren.

Forderung: Die Flughäfen sollten in Zukunft mehr davon Gebrauch machen, deutliche Preisabschläge für Airlines vorzusehen, die sich verpflichten, einen Flughafen längerfristig auszulasten. Andere Airlines sollten angemessen an den Risiken beteiligt werden, welche sie verursachen.

Vorschlag Eingriff des Regulierers: Wie sollte man die unterschiedliche Bereitschaft von Airlines, Flughafenanlagen längerfristig auszulasten, honorieren? Zunächst gilt: (i) Das Auslastungsrisiko sollte als regulierungsrelevanter Kostenfaktor anerkannt werden und Regulierer sollten (ii) prüfen, ob das Auslastungsrisiko angemessen vergütet wird. Investitionen an Flughäfen sollten erst dann getätigt werden, wenn (iii) das Risiko der langfristigen Auslastung mit adäquaten Methoden berücksichtigt und in den Entgelten einkalkuliert ist. (iv) Zwischen den Airlines, die sich Flughafen-Hopping vorbehalten, und denen, die ein längerfristiges Nutzungscommitment abgeben, sollten Preisdifferenzen installiert werden. Das Mindeste, was vorliegen sollte, ist (v) eine ausführliche Dokumentation, warum eine größere Investition getätigt wurde, mit welchen Risiken zu rechnen ist und wie diese Risiken gehandhabt wurden. Der Regulierer sollte (vi) solche Risikodarstellungen prüfen und sein Placet geben.

Kapitalkosten

- *Kapitalkosten.* Kapitalkosten dürfen nach §19b LuftVG in die Flughafenentgelte eingerechnet werden. Sie werden allenthalben nach dem CAPM (Capital Asset Pricing Model) berechnet.⁹ Dies ist für die Situation der Flughäfen unangemessen, weil das CAPM dafür zu niedrige Kapitalkosten berechnet. Der Grund liegt darin, dass im CAPM das einzige bewertungsrelevante Risiko die Abhängigkeit der Überschüsse eines Unternehmens von der Gesamtmarktentwicklung ist. Dies kommt in dem Faktor β zum Ausdruck. Die Flughäfen haben nun aber aufgrund der bekannten Probleme ein sehr hohes Risiko langfristiger Verluste und Insolvenzen. Flughäfen wie Augsburg

⁹ Siehe ausführlich auch den Kommentar *Fetzer* (Fn. 3), § 32.

und Lübeck sind insolvent, Zweibrücken und Altenburg geschlossen, Dortmund u.v.a. überleben nur mit öffentlichen Zuschüssen oder Verlustübernahmen. Interpretiert man dies als „Quasi-Insolvenz“, dann ist das Insolvenzrisiko für Flughäfen in Deutschland hoch. Das aber widerspricht dem CAPM. Das CAPM gilt nur, solange Insolvenzen ausgeschlossen sind. Deshalb ist die Standard-CAPM-Berechnungsweise keine geeignete Methode zur Kapitalkostenberechnung für Flughäfen. Ballwieser schlägt ein Korrekturverfahren vor, bei dem – analog zur Ewigen Rente mit Wachstum – ein Insolvenzwahrscheinlichkeitsfaktor p in den Nenner der Abzinsungsformel der erwarteten Cash Flows (mit positivem Vorzeichen) eingerechnet wird $[EW_o = E_o(1-p)/(r_E+p)]$. Wie an dieser Formel zu sehen ist, reduziert ein positives Insolvenzrisiko die Nettoerträge und erhöht die Kapitalkosten. Beides ist bisher nicht in die Entgeltkalkulation der Flughäfen eingeflossen.

Forderung: Die Ausführungen zeigen, dass bei positivem Insolvenzrisiko die tatsächlichen Kapitalkosten nicht dem Standard-CAPM entsprechen. Die Einrechnung des Insolvenzrisikos führt zu einem Aufschlag auf die Standardkapitalkosten und einer Reduktion der Nettoerträge. Es kann gefordert werden, das Insolvenzrisiko für Flughäfen bei der Kapitalkostenberechnung zu berücksichtigen.

Aviation- und Non-Aviation-Bereich

- Eine Pflicht, Erlöse aus *Non-Aviation-Aktivitäten* zu nutzen, um den Flugverkehr zu subventionieren, gibt es nach §19b LuftVG nicht. Es würde zu einer Fehlllokation von Ressourcen und zu einer Minderung der Wohlfahrt führen, wenn ein Geschäftsbereich einen anderen subventionieren *müsste*. Andererseits stellt jedoch § 19b Abs. 3 Nr. 9 LuftVG (anknüpfend an Erwägungsgrund 2 der EG-Richtlinie) dem Unternehmer eines Verkehrsflughafens frei, „ob und inwieweit er Erlöse und Kosten aus den sonstigen kommerziellen Tätigkeiten des Flughafens bei der Festlegung der Entgelte berücksichtigt“. D.h. es ist erlaubt, aber nicht Pflicht, eine Quersubventionierung verschiedener Flughafenbereiche zu betreiben.
- Betriebswirtschaftlich kann man eine positive PAX-Elastizität der Non-Aviation-Einnahmen erkennen. D.h. die Non-Aviation-Einnahmen sind von den Reisendenzahlen abhängig. Damit sind sie nicht alleiniges Ergebnis des Flughafenhandelns, sondern auch vom Handeln der Airlines verursacht. Die Überschüsse aus diesem Geschäftsfeld stehen damit zu einem Teil den Airlines zu.

Forderung: Ratsam wäre es, wenn Airlines und Flughäfen den Bereich der Non-Aviation-Aktivitäten gemeinsam optimierten. Untersuchungen zeigen, dass eine Reihe von Non-Aviation-Einnahmearten eine positive PAX-Elastizität hat. D.h. diese Einnahmen sind auch von den Aktivitäten der Airlines abhängig. Es wäre deshalb vernünftig, wenn die Airlines, die besonders viel dazu beitragen (z.B. aufgrund ihrer speziellen Klientel) und die Flughäfen gemeinsam über diese Art der Geschäfte nachdenken und sich die Kosten und Erlöse teilen.

Für Airlines, deren Kunden im Flughafen mitgebrachte Butterbrote verzehren, ist kein Grund erkennbar, warum sie an Non-Aviation-Überschüssen partizipieren sollten.

Zusammenfassend ergibt sich: Der Aviation- und der Non-Aviation-Bereich sollten getrennt kalkuliert werden. Entgelte sollten nicht quersubventioniert berechnet werden. Dafür sollten die Airlines, die einen Beitrag zu den Non-Aviation-Überschüssen leisten, einen Anteil davon erhalten.

- Die Unterteilung in *Dual Till* und *Single Till* ist überholt. Viele Flughäfen sind so komplexe Unternehmen geworden, dass eine vollständige Erfassung aller Kosten (z.B. auch die von Airport Cities oder von entfernt gelegenen Flughäfen, die vom Management betreut werden) keinen Beitrag zur gerechten Bepreisung von regulierten Luftverkehrsdienstleistungen leisten kann. Ein Trend zu Dual Till-Regulierungsansätzen ist erkennbar. Letztlich ist aber diese „Zwei-Kassen-Variante“, bei welcher der Regulierer nur in eine Kasse blickt, auch nur theoretisch, denn ein Regulierer muss zumindest die Möglichkeit haben, einen Blick auf *alle* Flughafenaktivitäten werfen zu können, um mögliche Kosten- oder Erlösverschiebungen zu erkennen. Damit wird die Unterscheidung in Dual- und Single-Till obsolet. Airlines verlangen Partizipation an Non-Aviation-Erlösen. Auch dies führt zu einer Aufweichung der Konzepte. Flughäfen sprechen mittlerweile von „Misch-Till“ als tatsächliche Variante.

Forderung: Überzeugende Gründe, bei der Regulierung von Flughäfen entweder den Single- oder den Dual-Till-Ansatz zu wählen, gibt es nicht. Ziel von Regulierung sollte es sein, mit der bestmöglichen Kostenschätzung zu arbeiten, die erhältlich ist. Dazu könnte überlegt werden, von den traditionell eher einfachen Kostenschlüsselungen wegzukommen, wie sie in der Vergangenheit anscheinend vorgekommen sind. Stattdessen könnte über die Einführung verfeinerter Kostenrechnungen, wie sie z.B. die Prozesskostenrechnung bietet, nachgedacht werden. Die Anwendung der Prozesskostenrechnung führt dazu, dass die Kosten einer regulierten Leistung detailliert erfasst werden, so dass ein möglichst kleiner Teil problematischer Gemeinkosten übrig bleibt. Die Unterscheidung in Dual- und Single-Till wird obsolet.

Flughäfen als Monopolbetriebe

- *Das Problem der Monopole.* Die Regulierung der Entgelte der Flughäfen kreist um das Problem der Monopolmacht der Flughäfen. Aber wie viele Flughäfen mit Monopolmacht gibt es überhaupt noch? Der Wettbewerb ist durch internationale Konkurrenz und verbesserte terrestrische Verkehrsmittel stärker geworden. Der Verkehrswissenschaftler Malina schätzte 2010, dass rund die Hälfte der Flughäfen Deutschlands gar keine Monopolmacht mehr besitzt.¹⁰ Insgesamt ergeben die wissenschaftlichen Untersuchungen aber kein ganz klares Bild über die verbliebene Monopolmacht der Flughäfen. Einigkeit besteht, dass viele kleinere Flughäfen und die großen Hubs, die zunehmend in Konkurrenz zu ausländischen Flughäfen geraten sind, derzeit offenbar keine Monopolmacht mehr besitzen. Flughäfen behaupten, dass es so gut wie gar keine Monopolmacht mehr gebe. Der Flughafen BER hat eine singuläre Stellung in einem weiten Umfeld. Ernsthafte Konkurrenz droht nur von Leipzig sowie terrestrischen Reisen mit Bahn/Bus/Auto. Der BER gehört zu denjenigen Flughäfen, denen man Monopolmacht nicht absprechen kann.

Forderung: Flughäfen scheinen in vielen Fällen keine bedeutende Monopolmacht mehr zu besitzen. Die Aufgabe der Regulierer verschiebt sich dahingehend, dass nicht mehr nur nach überhöhten Monopolpreisen (der Flughäfen) gesucht wird, sondern dass generell vernünftiges ökonomisches Handeln gefördert wird (z.B. um Monopolmacht der Airlines entgegenzuwirken). Das kann auch dazu führen, dass Regulierer (i) den Flughäfen helfen müssen, Kostendeckung zu erreichen, (ii) die Airlines sachgerecht an Fixkosten und Auslastungsrisiken zu beteiligen, (iii) die Konsequenzen von Flughafen-Hopping besser einzukalkulieren und (iv) ausgelastete Flughäfen zu ausreichend hohen Preisen anzuhalten, um Überschussnachfrage auf weniger ausgelastete Flughäfen abzuleiten.

Berliner Flughäfen

Kostendeckende Preise von Anfang an

Konsequenzen für den BER sind: Insgesamt ist kein Grund zu erkennen, warum der Flughafen BER nach Inbetriebnahme nicht kostendeckende Preise verlangen soll. §19b LuftVG verlangt die Orientierung der Erlöse an den Kosten. Die EU verlangt *langfristige* Subventionsfreiheit, d.h. Kostendeckung. Es ist aber auch kein Grund erkennbar, warum der Berliner Flughafen nicht *von Anfang an* kostendeckend arbeiten soll.

Um Anfangsverluste zu rechtfertigen, werden oft folgende Gründe angeführt:

- Wettbewerb mit anderen Verkehrsträgern (hier Billigfernbusse, Flughafen Leipzig).

¹⁰ Vgl. Niemeier, Müller, (o.J.), S. 5

- Degressive Abschreibung aus steuerlichen Gründen, statt betriebswirtschaftlich korrekter linearer Abschreibung (führt zu rein rechnerischen Anfangsverlusten).
- Sprungfixe Kosten. Anlagen werden oft anfänglich zu groß dimensioniert, so dass der Flughafen erst im Lauf der Zeit zu einer angemessenen Auslastung und damit zu einer positiven Rentabilität kommt.

Diese drei Gründe wirken im Fall des BER wenig schlüssig: (i) Eine Subventionierung des Flughafens, um Menschen von Busreisen aufs Flugzeug zu lenken, erscheint problematisch. Dies wäre eine quasi künstliche Erhöhung der Passagierzahlen durch subventionierte Tickets, was unter Gesichtspunkten eines Wettbewerbs der Verkehrsträger nicht statthaft ist. (ii) Die Verwendung einer falschen Abschreibungsmethode wäre ebenfalls problematisch. (iii) Das Problem der sprungfixen Kosten, verursacht durch anfänglich zu große, nicht ausgelastete Anlagen, trifft auf den BER nicht zu, weil solche Kosten am BER nicht entstehen müssen, der mit einer solch großen Zahl an Passagieren starten wird, dass er mit einer effizienten Betriebsgröße beginnen kann.

Abschreibung der Kosten von Baufehlern

Notwendig ist vor Inbetriebnahme des BER die Abschreibung der Kosten von Baufehlern. Es wird offenbar überlegt, die Kosten aus Baufehlern zu aktivieren. Das kann nicht statthaft sein. Aktivierte Kosten aus Baufehlern führen zu einem zu hohen Anlagevermögen. Dadurch werden die Adressaten der Bilanz über die wahren Verhältnisse des Aktivvermögens in die Irre geführt. Ein anderes Problem ist, dass über die dadurch höheren Abschreibungen und Kapitalkosten den Airlines zu hohe Preise berechnet werden. Nach dem Konzept der „effizienten Leistungserstellung“ dürfen nur die „notwendigen“ Kosten bei der Entgeltkalkulation berücksichtigt werden. Die Menge an Baufehlern beim BER übersteigt das „übliche“ Maß, das bei jedem Bau passiert und in die notwendigen Kosten einkalkuliert werden darf, bei weitem. Der Bauherr kann Baufehler, die das übliche Maß übersteigen, nicht bei den Nutzern des Flughafens zurückerlangen.

Forderung: Kostendeckende Entgelte von Anfang an. Sonderabschreibung aller Baufehler und Rückbaumaßnahmen vor Inbetriebnahme des Flughafens.

1 Zielstellung

Das folgende Gutachten analysiert die Entgeltpolitik deutscher Flughäfen und zeigt Stärken und Schwächen auf. Es werden Vorschläge zur zukünftigen Behandlung von Flughäfen gemacht.

Der Anlass des Gutachtens sind zwei Tatbestände.

- Zum einen ist es der zunehmende Preisdruck durch die Airlines, unter dem die Flughäfen stehen. Dies führt vor allem bei kleineren Flughäfen zu erheblichen Verlusten. Nur wenige deutsche Flughäfen können Gewinne erzielen. Es geht um die Frage, welche Spielräume die Flughäfen in ihrer Entgeltpolitik haben und welche Veränderungen man vornehmen könnte, um die Situation für sie zu verbessern.
- Zum anderen geht es um die zukünftige Entgeltpolitik des Flughafens BER. Der Berliner Luftverkehrsmarkt ist vergleichsweise preiswert. Dies ist ein schlechter Ausgangspunkt für den Flughafen BER, wenn er nach seiner Fertigstellung ans Netz gehen wird. Es soll untersucht werden, welche Entgeltpolitik für diesen Flughafen aus gesellschaftlicher Sicht vernünftig ist.

2 Arten von Flughäfen

In Deutschland unterscheidet man nach § 6 Luftverkehrsgesetz zwischen Flughäfen, Landeplätzen und Fluggeländen (für Segelflugzeuge). Weiter wird nach Flughäfen für den allgemeinen Verkehr (Verkehrsflughäfen) und Flughäfen für besondere Zwecke (Sonderflughäfen, Sonderlandeplätze) unterschieden.

Als Oberbegriff fungiert die Bezeichnung *Flugplatz*. Insgesamt ist die Terminologie verwirrend und unglücklich gewählt. Dass die Vorsilbe „Flug“ in einem Fall durch die Vorsilbe „Lande“ ersetzt wurde, verwirrt, weil die Systematik durchbrochen wird und weil hinter der Silbe „Lande“ kein Sinn steht, weil Landeplätze zugleich auch Startplätze sind. Flughäfen als Untergruppe von Flugplätzen zu bezeichnen, trifft darüber hinaus nicht den allgemeinen Sprachgebrauch, der sich am Begriff des *Flughafens*, *Airports*, *Aéroports* orientiert.

Nach ICAO Annex 14 zum Chicagoer Luftverkehrsabkommen ist ein *Flughafen* ein Gebiet, das der Ankunft, dem Abflug und der Bewegung von Luftfahrzeugen dient.

Nach Luftverkehrsgesetz ist ein *Flughafen* ein Flugplatz für die Abwicklung eines regelmäßigen Luftverkehrs, der umfangreiche Flugsicherungs- und Abfertigungsanlagen und einen definierten Bauschutzbereich (§ 12 LuftvG) erfordert. Ein *Landeplatz* ist ein Flugplatz, der mit beschränkter Flugsicherungskapazität und ohne Bauschutzbereich auskommt.

Die Arbeitsgemeinschaft deutscher Verkehrsflughäfen unterscheidet internationale und regionale Verkehrsflughäfen, Verkehrslandesplätze, Sonderflughäfen und Sonderlandeplätze. Diese Abgrenzung orientiert sich überwiegend an den beiden Kriterien der Größe des Luftverkehrs und der Art des Verkehrs (gewerblich, nicht gewerblich, regelmäßig, nicht regelmäßig).

In Deutschland werden 17 Flughäfen als *internationale Verkehrsflughäfen* eingeordnet: Berlin (früher Tegel, demnächst BER mit Schönefeld alt), Bremen, Dortmund, Dresden, Düsseldorf, Erfurt, Frankfurt, Hahn, Hamburg, Hannover, Köln/Bonn, Leipzig/Halle, München, Münster/Osnabrück, Nürnberg, Saarbrücken, Stuttgart. Hauptabgrenzungskriterium für die „Internationalität“ ist die Anerkennung eines Bedarfes von Flugsicherungsbetriebsdiensten und flugsicherungstechnischen Einrichtungen durch das Bundesministerium für Verkehr.

Der Begriff des *regionalen* Verkehrsflughafens wird kontrovers diskutiert. Drei Abgrenzungen sind im Gespräch:

- Im *umgangssprachlichen* Sinne ist es ein Flughafen mit gewerblichem Verkehr, welcher schwerpunktmäßig der Versorgung von Reisenden aus der Region, d.h. aus dem Umland des Flughafens, mit regelmäßigen Flugleistungen dient.
- Im *verkehrstechnischen* Sinne ist es ein Flughafen der außer den regelmäßigen gewerblichen Flugleistungen auch regionale Sportfliegerei, Werksverkehr und gewerblichen Gelegenheitsverkehr (Taxiverkehr) aufweist.

- In einem *rechtlich-pragmatischen* Sinne ist es ein Flughafen, für den der Bundesverkehrsminister einen Bedarf an besonderen Flugsicherungsbetriebsdiensten und flugsicherungstechnischen Einrichtungen nicht anerkannt hat.

Eine andere Abgrenzung unterscheidet Flughäfen nach ihrer *Größe*. Dabei wird in Hub-Flughäfen, Sekundär-Flughäfen, Tertiär-Flughäfen und Quartär-Flughäfen unterteilt. Entweder werden die Flughäfen nach der Passagierzahl eingeteilt oder – eher inhaltlich – nach der Art des Luftverkehrs (siehe unten Tab.1).

Eine weitere Abgrenzung unterscheidet Flughäfen nach ihrer Stellung im Hub & Spokes-System der internationalen Luftfahrt. Hier werden drei Arten von Flughäfen unterschieden:

- Ein *Hub-Flughafen* liegt vor, wenn sich ein Flughafen dazu eignet, von einem in ein anderes Flugzeug umzusteigen, um sein eigentliches Reiseziel zu erreichen.
- Ein *Speichenflughafen* ist ein Flughafen, dessen günstigste Verbindungen zu einem Hub bestehen.
- Ein *Direktflughafen* ist ein Flughafen, der über günstige direkte Verbindungen zu Reisezielen verfügt.

Eine weitere Unterteilung von Flughäfen ergibt sich aufgrund von EU-Regulierungen. Flughäfen mit mehr als 5 Mio. PAX p.a. unterliegen den Entgeltvorschriften der EU. Weitere Flughafengruppen ergeben sich aus Beihilfenvorschriften.¹¹ Die Regelungen unterscheiden zwischen (i) Beihilfen zum *operativen* Geschäft von Flughäfen, (ii) Beihilfen zu *Investitionen* von Flughäfen und (iii) Beihilfen für *Airlines*. Generell soll es spätestens ab 2024 keine Hilfen für Flughäfen mehr geben. Aber, sowohl bei Investitionen wie auch bei Betriebsbeihilfen erlaubt die EU eine Fülle von *Ausnahmen*. Ausnahmen gibt es z.B. für größere Flughäfen, wenn sie „relocated“ werden, d.h. ihren Standort – z.B. aus Lärmgründen – verlagern. Weiter gibt es Ausnahmen für Flughäfen, die unter „clear market failure“ leiden, für „remote“ Flughäfen und für Flughäfen in „peripheral regions“.

Die folgende Tabelle fasst die Einteilungsmöglichkeiten zusammen.

¹¹ Siehe http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-172_en.htm; http://www.adv.aero/fileadmin/pdf/Recht/EU-Beihilfen/ADV-Positionspapier_Neue_EU_Vorgaben_zum_Beihilferecht.pdf

Einteilung	Abgrenzungskriterium	Grundlage/ Urheber	Gliederung
nach juristischen Merkmalen	Bauschutzbereich, Nutzerkreis	Luftverkehrsgesetz (LuftVG), Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (LuftVZO)	5 Arten: - Verkehrsflughafen - Sonderflughafen - Verkehrslandeplatz - Sonderlandeplatz - Segelfluggelände
nach operativen Funktionen im Luftverkehrsnetz	Art des Flugverkehrs	Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen e. V. (ADV)	5 Arten: - internationaler Verkehrsflughafen - regionaler Verkehrsflughafen - Sonderflughafen - Verkehrslandeplatz - Sonderlandeplatz
nach Flugsicherungsbedarf	Anerkennung des Bedarfs aus Sicherheitsgründen und aus verkehrspolitischem Interesse	DFS Deutsche Flugsicherung GmbH (DFS) auf der Entscheidung des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)	2 Arten: - internationaler Flughafen: Anerkennung des Bedarfs und Flugsicherung durch DFS - Regionalflughafen: keine Anerkennung des Bedarfs, aber Flugsicherung durch Tochterunternehmen der DFS
nach Anzahl der jährlichen Passagiere	jährliche Passagierzahl in Mio. pro Jahr (MPPA)	Airports Council International (ACI)	4 Gruppen: - Gruppe 1: > 25 MPPA - Gruppe 2: 10-25 MPPA - Gruppe 3: 5-10 MPPA - Gruppe 4: < 5 MPPA
		Europäische Kommission (EUK)	4 Kategorien: - A: großer Gemeinschaftsflughafen mit > 10 MPPA - B: nationaler Flughafen mit 5-10 MPPA - C: großer Regionalflughafen mit 1-5 MPPA - D: kleiner Regionalflughafen mit < 1 MPPA
nach Funktion und Attraktivität des Einzugsgebiets	Anbindung an internationales Luftverkehrsnetz, Umfang der angebotenen Flugverbindungen, lokale Bevölkerungsdichte, durchschnittliches Einkommen	Christian v. Hirschhausen, Thorsten Beckers, Achim I. Czerny, Stefan Müller (HBCM)	4 Kategorien: - Primärflughafen - Sekundärflughafen - Tertiärflughafen - Quartärflughafen

Einteilung	Abgrenzungskriterium	Grundlage/ Urheber	Gliederung
nach Leistungsfähigkeit bzw. technischen Einrichtungen	Startbahnlänge/-breite	International Civil Aviation Organization (ICAO)	7 Klassen: A: > 2.550 m/> 60 m B: 2.150-2.550 m/> 60 m C: 1.800-2.150 m/> 45 m D: 1.500-1.800 m/> 45 m E: 1.280-1500 m/> 45 m F: 1.080-1.280 m/> 30 m G: 900-1.080 m
	Tragfähigkeit pro Einzelrad des Flugzeugfahrwerks	International Civil Aviation Organization (ICAO)	6 Klassen: - 1: > 45.000 kg - 2: 35.000-45.000 kg - 3: 27.000-35.000 kg - 4: 20.000-27.000 kg - 5: 13.000-20.000 kg - 6: 7.000-13.000 kg
	Flugverkehrskontrolle, Verkehrslenkung	Air Traffic Control (ATC)	2 Arten: - kontrollierter Flugplatz - unkontrollierter Flugplatz

Tabelle 1: Systematisierung von Flugplätzen¹²

¹² Eigene Darstellung.

3 Komponenten der Entgelte

Hauptaufgabe von Flughäfen ist es, die Durchführung des Flugbetriebs zu gewährleisten. Für die dabei ausgeführten Leistungen erhalten die Flughäfen Entgelte. Pompl unterscheidet zwischen

- (i) Verkehrseinnahmen und
- (ii) kommerziellen Einnahmen.

Inhaltlich identisch ist die bekannte Einteilung der Einnahmen in die Kategorien

- (i) „Aviation“ und
- (ii) „Non-Aviation“.

Die Abgrenzung der Kategorien im Einzelnen ist nicht einfach und wird in der Literatur vielfach diskutiert und in der Praxis unterschiedlich gehandhabt. Nach Zenglein und Müller ist das Abgrenzungskriterium zwischen „Aviation“ und „Non-Aviation“ der Bezug zum *Flugzeug*. Demnach gehören alle Aktivitäten eines Flughafens zur Kategorie „Aviation“, die einen unmittelbaren Bezug zum Flugzeug besitzen. Dazu gehören

- (i) Lande-, Start- und Abstellvorgänge sowie
- (ii) das Be- und Entladen von Flugzeugen mit Betriebsstoffen, Passagieren und Fracht.

Alle anderen Aktivitäten eines Flughafens gehören dem Bereich „Non-Aviation“ an.¹³

Wie weiter unten noch deutlich wird, sind die Flughäfen nicht großzügig mit detaillierten Informationen über die Entgelte, die sie erhalten. Einen tieferen Einblick in die Details der Entgeltarten ermöglichen das Luftverkehrsgesetz und die Bodenabfertigungsdienstverordnung.

Das Luftverkehrsgesetz regelt in §19b Entgelte für (alle) Dienstleistungen im Zusammenhang mit dem

- Beleuchten,
- Starten,
- Landen,
- Abstellen von *Luftfahrzeugen*

¹³ „Any revenue which is not directly or indirectly associated with the handling of aircraft as well as getting anything (passengers, fuel, cargo) to and from the aircraft including any indirectly received revenue originating from providing necessary infrastructure and services for any kind of flight operation. Most notably all commercial activity within the perimeters of the airport as well as services to other external companies, as long as they are not part of the operational activity at the relevant airport (e.g. FBOs), are to be considered as non-aviation; Zenglein, Müller, (o.J.), S. 17.

sowie

- dem Abfertigen von *Fluggästen*
- und Fracht.

Für einen Teilbereich, die sog. Bodenabfertigungsdienste, gibt es genauere Aufgliederungen. Diese finden sich (teilweise) in der Bodenabfertigungsdienstverordnung. Deren Anlage 2 zufolge sind solche Dienste:

- Administrative Abfertigung am Boden und Überwachungstätigkeiten
- Fluggastabfertigung von der Kontrolle der Tickets, der Registrierung des Gepäcks bis zum Verlassen des Flughafens
- Gepäckabfertigung mit den Stationen Entgegennahme, Ausgabe, Transport zum Sortierraum, Verwahrung/Sortierung, Transport zum und vom Flugzeug
- Fracht- und Postabfertigung inkl. Zollformalitäten und ggf. Sicherungsmaßnahmen
- Vorfelddienste inkl. Aus- und Einladen von Nahrungsmitteln in das Flugzeug
- Reinigungsdienste und Flugzeugservice
- Betankungsdienste
- Flugzeugwartungsdienste
- Flugbetriebs- und Besatzungsdienste
- Transportdienste am Boden
- Bordverpflegungsdienste

Eine weitere Kategorisierung der Flughafenentgelte gibt es hinsichtlich des privatrechtlichen oder öffentlich-rechtlichen Charakters von Einnahmen. Damit lassen sich drei Gruppen von Zahlungen unterscheiden:

- (i) *Gebühren:* Zahlungen, die für staatliche Leistungen verlangt werden. Flugsicherungsdienste, Flugwetterdienst, Sicherheitsprüfungen und -gewährleistungen, Luftraumüberwachung, diverse Amtshandlungen – vgl. § 32 LuftVG – werden als Gebühren bezeichnet.
- (ii) *Entgelte:* Zahlungen, die für private Leistungen des Flughafens verlangt werden, deren Höhe aber gesetzlich geregelt ist (insbes. § 19b LuftVG, Bodenabfertigungsdienstverordnung), werden als Entgelte bezeichnet.
- (iii) *Einnahmen:* Zahlungen, die für frei gestaltbare nicht speziell gesetzlich regulierte Leistungen erbracht werden, werden mit den üblichen betriebswirtschaftlichen Begriffen wie Erlöse, Einnahmen etc. bezeichnet.

Allerdings werden die genannten Kategorien nicht überall einheitlich verwendet. Selbst in der Bodenabfertigungsdienstverordnung wird ohne sachlichen Grund zwischen Entgelten und Gebühren gewechselt.

In der englischen Literatur wird oft zwischen „rates“, „charges“ und „fees“ unterschieden, wobei der Begriff „fee“ häufig für gesetzlich geregelte Entgelte verwendet wird.

Insgesamt werden die Begriffe uneinheitlich und in keiner klaren Abgrenzung verwendet. Viele Autoren wechseln zwischen den Begriffen Gebühr, Entgelt, Einnahmen und Erlösen hin und her. Auffällig ist, dass der sonst übliche Begriff des *Preises* vermieden wird. Am Häufigsten werden die zentralen Luftverkehrsleistungen im Einklang mit § 19b LuftVG mit dem Begriff „Entgelt“ verbunden. Auch in diesem Gutachten wird der Begriff Entgelt pauschal für alle Einnahmen aus dem Geschäftsfeld „Aviation“ verwendet.

Im Folgenden werden die wichtigsten Kategorien der Flughafeneinnahmen näher erläutert.

3.1 Einnahmen aus Aviation

Die Einnahmen aus dem Geschäftsfeld „Aviation“ machen etwa 60% bis 65% der Gesamteinnahmen von Flughäfen aus. Die meisten Flughäfen zählen zu den Einnahmen aus Aviation die Entgelte für folgende Leistungen:

- Start-, Lande- und Abstellentgelte
- Entgelte für Bodenverkehrsdienste
- Entgelte für die Passagier- und Frachtabfertigung

3.1.1 Start-, Lande- und Abstellentgelte

Start- und Landeentgelte können entweder bei jedem Start und jeder Landung oder für einen Landungs- und Startvorgang erhoben werden. In Berlin (Tegel) wird nur ein Entgelt für Landungen verlangt. Start- und Landeentgelte können als fixer Betrag erhoben werden. Dieser ist meist abhängig vom höchsten erlaubten *Startgewicht* eines Flugzeugs laut Herstellerangaben. Teilweise werden sie auch abhängig von der Zahl der *Passagiere*, die in einem Flugzeug sitzen, erhoben. Zusätzlich wird die Menge an Fracht, die sich in einem Flugzeug befindet, mit Entgelten belegt. Teilweise werden die Start- und Landeentgelte *lärmabhängig* erhoben. Teilweise werden die Entgelte von der Start- und Landezeit abhängig gemacht (Peak-Zeiten, Nachtaufschläge). Teilweise wird der *CO₂-Ausstoß* berücksichtigt. Teilweise wird ein Mixtum aus allen Komponenten gebildet. Der Phantasie der Flughäfen sind kaum Grenzen gesetzt.

Abstellentgelte werden i.d.R. verlangt, wenn das Flugzeug sich mehr als eine Mindestzeit auf dem Flughafen befindet. Sie berechnen sich meist nach dem höchstzulässigen Abfluggewicht.

Start-, Lande- und Abstellentgelte machten einer Umfrage des ADV bei Mitgliedsflughäfen 2005 zufolge etwa 35% der Umsatzerlöse der Flughäfen aus.

Aus betriebswirtschaftlicher Sicht ist die *Ausgestaltung der Entgelte* problematisch. Ein direkter Bezug zu den Kosten eines Flughafens für die jeweils erbrachte Leistung ist bei praktisch keiner Variante erkennbar. Die Kosten von Flughäfen, die im Zusammenhang mit Starts, Landungen und dem Abstellen stehen, sind zum größten Teil Fixkosten. Sie bestehen in dem Vorhalten von Start- und Landebahnen, Gebäuden, Tanklagern etc. Solche festen Einrichtungen sollen den Lehrbüchern zufolge idealerweise so abgerechnet werden, dass die Airline, die einen Flughafen benutzt, einen fixen Betrag (idealerweise so langfristig wie die Kostenremanenz der entsprechenden Leistung besteht) bezahlt. Dies ist aber nicht der Fall.

Airlines bezahlen überwiegend nur die einzelne Inanspruchnahme und möchten, dass der Flughafen diese so billig wie möglich kalkuliert. Der Flughafen soll also die Gesamtkosten der fixen Einrichtungen auf eine Vielzahl von Inanspruchnahmen aufteilen, so dass auf die einzelne Inanspruchnahme nur ein sehr kleiner Teil der Gesamtkosten entfällt. Wie aber soll ein Flughafen die Zahl der Inanspruchnahmen der fixen Einrichtungen kalkulieren? Garantieren wollen die Airlines die Inanspruchnahmen nicht. Sie wollen sich die Option offen halten, die Inanspruchnahme der Einrichtungen eines Flughafens jederzeit zu reduzieren, den Flughafen vielleicht sogar ganz zu verlassen. Das führt dazu, dass Flughäfen wie Altenburg plötzlich unter hohen Verlusten aufgegeben werden müssen, weil keine Airline mehr von dort fliegen will und die Airlines, die den Flughafen davor benutzt haben, nicht die ganzen Kosten der fixen Einrichtungen übernehmen. Gelingt es nicht, die ganzen Fixkosten durch langfristige Verträge den Airlines aufzubürden, dann hat der Flughafen ein Ertragsrisiko. Dafür muss er angemessene Risikoaufschläge kalkulieren (was bisher eher unterbleibt, womit eine Subvention vorliegt).¹⁴

Entgeltpolitik bei ausgelasteten und unterausgelasteten Flughäfen

Für Flughäfen, die *unterausgelastet* sind, trägt jeder zusätzliche Nutzer zur Deckung der Fixkosten bei, wenn er nur die variablen Kosten und einen kleinen Zuschlag bezahlt. Deshalb neigen Flughäfen dazu, was betriebswirtschaftlich vernünftig ist, bei Unterauslastung die verlangten Entgelte zu senken, um nur ja keine Periode ohne Deckungsbeitrag verstreichen zu lassen. Die Senkung der Entgelte kann bis auf die variablen Kosten geschehen, so dass im Extremfall nur ein marginaler Deckungsbeitrag (zur Deckung der Fixkosten) übrig bleibt. Das bedeutet: bei unterausgelasteten Flughäfen liegen die Entgelte irgendwo oberhalb der variablen Kosten, aber deutlich unter den Vollkosten.

Bei *ausgelasteten* Flughäfen sind die Überlegungen ganz anders. Wenn bei einem bereits ausgelasteten Flughafen ein Nutzer einen zusätzlichen Flug durchführen möchte, dann muss irgendein anderer Nutzer verdrängt werden. Es entstehen Opportunitätskosten. Diese liegen in dem Wert des verdrängten Fluges. Der Flughafen muss – für alle Airlines – die Entgelte so hoch setzen, dass gerade irgendeine Airline auf die Nutzung des Flughafens in dem von dem neuen Nutzer gewünschten Zeitraum verzichtet. Das bedeutet: bei ausgelasteten Flughäfen

¹⁴ Zur Frage, wie dieses Risiko zu berechnen und zu bepreisen ist, gibt es eine Forschungslücke.

liegen die Entgelte oberhalb der Vollkosten. Bei sehr beliebten Flughäfen, bei denen es für die Airlines sehr viel wert ist, gerade von diesem Flughafen zu fliegen, werden die Flughafenentgelte weit oberhalb der Vollkosten liegen (müssen).

Das bedeutet zusammenfassend: Es ist nicht zu erwarten, dass die Entgelte der Flughäfen einem starren Prinzip wie der Vollkostendeckung folgen. Je nach Auslastung der Flughafen werden die Entgelte einmal über, ein anderes Mal unter den Vollkosten liegen.

In der Realität sieht es anders aus. Bedingt auch durch §19b LuftVG orientieren sich die Entgelte an den Vollkosten. Sie entfalten nicht die richtigen Lenkungswirkungen, weil sie im Fall von ausgelasteten Flughäfen zu niedrig sind, um irgendjemanden zu verdrängen, während sie im Fall von nicht ausgelasteten Flughäfen zu hoch sind, um neue Kunden zu akquirieren und einen Deckungsbeitrag (für die fixen Kosten) zu erzielen.

3.1.2 Risikoübernahme durch Flughäfen

Viele Flughäfen erleichtern den Airlines das Geschäft, indem sie ihnen Geschäftsrisiken abnehmen. So verlangen die meisten Flughäfen von den Airlines statt eines fixierten Deckungsbetrags für die von den Flughäfen bereitgehaltenen Kapazitäten nur Gebühren für einzelne Geschäftsvorfälle. Die Airlines brauchen nichts zu bezahlen, wenn es nicht zu einem Flug kommt, obwohl die Flughäfen ihre Kapazitäten dafür bereithalten.

Viele Flughäfen verzichten teilweise auf Entgelte „pro Start“ oder „pro Landung“ und ersetzen diese durch Entgelte „pro Passagier“. Das bedeutet, die Flughäfen übernehmen zusätzlich noch das Risiko der Auslastung der Flugzeuge. Einige Flughäfen verzichten sogar auf Entgelte pro Passagier, wenn die Flugzeugauslastung bestimmte Schwellenwerte übersteigt (z.B. 80%). Durch solche Regelungen wird ganz deutlich, wie sehr sich Flughäfen am Geschäftsrisiko der Airlines beteiligen: Bei geringer Auslastung oder völligem Ausfall eines Fluges tragen die Flughäfen das volle Ertragsrisiko, während sie bei hoher Auslastung auf Ertragschancen verzichten.

In anderen Verkehrsbereichen gibt es immer deutlichere Tendenzen, die Nutzer stärker an der Fixkostendeckung zu beteiligen. Im öffentlichen Nahverkehr werden vermehrt Jahreskarten verkauft (z.B. Rhein-Main-Region Clever Card), wodurch das Nutzungsrisiko der fixen Einrichtungen auf die Kunden verlagert wird und der Verkehrsbetrieb eine bessere Kalkulationsgrundlage erhält. Die Deutsche Bahn bietet die Bahncard 50 oder 100 an. Auf Autobahnen bezahlt man eine Jahresmaut (Schweiz, Österreich). Oper- oder Theaterabonnenten verpflichten sich, zukünftige Leistungen zu bezahlen, ohne Rücksicht darauf, ob sie sie überhaupt in Anspruch nehmen. In den Skigebieten kauft man eine Tages- oder Wochenkarte. Beahlt man in all diesen Fällen nur die Einzelleistung, dann muss man mit wesentlich höheren Stückkosten rechnen. Airlines wollen demgegenüber nur die Einzelleistung bezahlen, die aber möglichst so kalkuliert werden soll, als sei der Flughafen bis zum Abschreibungsende der fixen Einrichtungen voll ausgelastet – was die Airlines aber nicht garantieren wollen.

In Skigebieten kostet eine Tageskarte etwa das Fünffache einer Einzelfahrt und ermöglicht vielleicht 30 Fahrten (dies entspricht 1/6 des Einzelfahrtpreises). Im Frankfurter Verkehrsverbund hat sich eine Tageskarte schon bei der zweiten Fahrt amortisiert. Diese Beispiele beleuchten, welche immense Preisdifferenz es für eine Leistung gibt, wenn sie einzeln bezahlt wird oder wenn sie im Rahmen eines längerfristigen Commitments anfällt.

Eine andere Lösung wählen Seehäfen. Dort ist es üblich, dass die Hafenbehörde nur ein Minimum an Infrastruktur bereitstellt, während die Sondereinrichtungen (z.B. Hallen, Entlade-systeme) von den Nutzern auf eigene Kosten und eigenes Risiko bereitgestellt werden. Dies erinnert an die Bodenverkehrsdienserverordnung, die wenigstens die Möglichkeit einer Selbsterstellung von Leistungen durch Airlines anspricht.

In all diesen Fällen leistet der Nutzer durch Kauf von Jahreskarten oder Jahresabonnements oder Selbstfinanzierung von Einrichtungen einen definitiven Deckungsbeitrag für die erheblichen Fixkosten und nimmt dem Verkehrsbetrieb damit das Auslastungsrisiko ab.

Insgesamt ergibt sich: Für die Beurteilung der Entgeltstruktur eines Flughafens kommt es nicht nur auf die absolute Höhe der Entgelte an. Vielmehr kommt es auch darauf an, welche Risiken die Flughäfen den Airlines abnehmen und selbst tragen.

3.1.3 Entgelte für Bodenverkehrsdienste

Die nächste Kategorie von Entgelten sind die Entgelte für Bodenverkehrsdienste und für die verkehrliche Abfertigung von Passagieren und Fracht. Darunter fallen das Beladen und Entladen von Flugzeugen inkl. der Versorgung mit Betriebsstoffen, das Kanalisieren der Passagiere (auch Transit), das Handling der Fracht bis zum Flugzeug. Oftmals wird zwischen landseitigen und luftseitigen Diensten unterschieden, je nachdem ob die Dienste diessseits oder jenseits von Sicherheitsbarrieren erbracht werden. Oft werden Sicherheitsentgelte in die Kosten der Bodenverkehrsdienste einbezogen. Manchmal werden sie aber auch als eigenständige Kategorie von Entgelten behandelt.

Die Bodenverkehrsdienste haben nicht unmittelbar etwas mit der *Bewegung* von Flugzeugen zu tun und werden deshalb getrennt von den Start-, Lande- und Abstellentgelten behandelt. Die Entgelte für Bodenverkehrsdienste machen ca. 20 bis 30% der gesamten Flughafenentgelte aus.

Bei den Bodenverkehrsdiensten ist das Fixkostenproblem nicht geringer als bei den Start-, Lande- und Abstelldiensten. Es gibt viele kapitalintensive Systeme (z.B. bei der Betriebsstoffversorgung), die weitgehend Fixkostencharakter besitzen, welche die oben genannten Probleme aufwerfen.

Bei den Bodenverkehrsdiensten ist unklar, welche Flughafenleistung, welcher Gebäudeteil, welche Maschine im Einzelnen überhaupt dazugehört. Dazu kommt das Qualitätsproblem.

Airlines beschwerten sich in schneearmen Wintern über zu viele Enteisungsgeräte der Flughäfen, deren Kosten in die Entgelte der Bodenverkehrsdienste eingerechnet werden. In schneereichen Wintern bemängeln sie lange Wartezeiten vor den wenigen Enteisungsgeräten, also Qualitätsmängel.

In derartigen Fällen wäre es sinnvoll, über Lösungen nachzudenken, wie sie an Seehäfen üblich sind: der Hafenbetreiber stellt nur die Basisinfrastruktur bereit und die Nutzer entscheiden selbst, was sie darüber hinaus noch benötigen. Als gutes Beispiel kann die Flugzeugwartung genannt werden. Flughäfen haben sich aus der umfänglichen Wartung der Flugzeuge weitgehend herausgezogen. Lufthansa übernimmt die Wartung z.B. in Eigenregie und bietet sie auch als Dienstleistung für andere Airlines an.

Grundsätzlich könnten sich Flughäfen aus einer Fülle von Leistungen zurückziehen und sie den Airlines überlassen. Überlassen die Airlines die Leistungen dagegen den Flughäfen, dann erscheint es nicht fair, einerseits extrem günstig kalkulierte Preise zu verlangen, andererseits aber das Auslastungsrisiko den Flughäfen aufzubürden und selbst keinerlei Garantien für die Amortisation der Fixkosten übernehmen zu wollen.

Die Verordnung über Bodenabfertigungsdienste versucht, mehr Wettbewerb in diese Leistungsgruppe zu bringen. Airlines dürfen zwischen verschiedenen Dienstleistern auswählen oder Leistungen auch selbst durchführen. Allerdings gibt es gewisse Einrichtungen, die aufgrund ihrer Komplexität oder aus Kosten- und Umweltschutzgründen nicht geteilt oder mehrfach vorhanden sein können. Für solche Einrichtungen wurde der Begriff „Zentrale Infrastruktureinrichtungen“ geprägt. Es muss ein Nutzerausschuss gebildet werden. Der Ausschuss kann die Investitionen und die Entgeltpolitik kontrollieren. Die Entgelte müssen nach sachgerechten, transparenten, objektiven, nicht diskriminierenden Kriterien bestimmt werden. Das Auslastungsrisiko der fixen Einrichtungen wird dabei zu wenig thematisiert. Letztlich trägt es der Flughafen, selbst wenn der Nutzerausschuss Investitionen in fixe Einrichtungen genehmigt hat: die Airlines können schlicht und einfach den Flughafen wieder verlassen.

3.1.4 Sicherheitsentgelte

Es gibt drei Arten von Sicherheitsentgelten, was hin und wieder zu Verwirrung führt.

Ein Sicherheitsentgelt ist als Teil der Lande- und Startentgelte zu bezahlen. Dieses bemisst sich nach der Zahl der Passagiere und der Menge an Fracht. Es betrug 2011 beim Flughafen Frankfurt 1,21 Euro pro Passagier, in Hamburg 1,03 Euro. Das Sicherheitsentgelt dient zum Ausgleich der Kosten für Leistungen nach dem Luftsicherheitsgesetz und der EG-Verordnungen für Sicherheit in der zivilen Luftfahrt.

Weiter gibt es die Gebühren der DFS Deutsche Flugsicherung, welche für die Wahrnehmung von Flugsicherungsaufgaben verlangt werden. Ihre Ausgaben muss die DFS über Gebühren, Erstattungen und Sonstige Entgelte decken (§ 31b LuftVG). Für die Flugsicherungsaufgaben

bei Starts und Landungen werden An- und Abfluggebühren erhoben. Für die Streckennavigation werden Streckengebühren verlangt. Die Gebühr richtet sich nach dem höchstzulässigen Abfluggewicht der Flugzeuge und reichte 2012 für An- und Abflüge von 8,50 Euro für eine kleine Cessna bis 224 Euro für eine A320.

Die dritte Sicherheitskomponente sind die Luftsicherheitsgebühren an Flughäfen zur Durchsuchung von Passagieren und Fracht nach gefährlichen Stoffen. Die Gebühren durften 2012 zwischen 2,00 Euro und 10,00 Euro pro Passagier liegen. Die meisten Flughäfen wählten Werte zwischen 4,00 Euro und 7,00 Euro. Auf den großen Verkehrsflughäfen wird die Gebühr von der Bundespolizei eingezogen. Auf den anderen Flughäfen wird eine Landesbehörde tätig.

3.2 Einnahmen aus Non-Aviation

Im Folgenden wird versucht, den heterogenen und unübersichtlichen Bereich der Non-Aviation-Aktivitäten der Flughäfen zu beleuchten.¹⁵

Zenglein und Müller weisen darauf hin, dass der Bereich der Non-Aviation-Aktivitäten in den letzten Jahren immer heterogener geworden sei: „Airports have changed to a multi service point creating a complex non-aviation sector.“¹⁶ Die Transparenz des Sektors ist gering. Die Abgrenzung zum Aviation-Bereich ist unklar. „Currently, no common definition for reporting of non-aviation revenues is found in the accounting literature, leaving much leeway in financial reporting and analysis.“¹⁷

Zwei der bedeutendsten gegenwärtigen Lehrbücher zum Luftverkehr, nämlich die von Pompl und von Mensen, erwähnen den Non-Aviation-Bereich nur kurz. In Mensens 1000-Seiten-Werk umfasst das Kapitel „Non-Aviation- (Retail-) Bereich“ nur 16 Zeilen. Dies belegt, dass die Fachleute diesen Sektor als nicht zum eigentlichen Flughafengeschäft zugehörig empfinden: Eine ausführliche Behandlung dieses Sektors würde zu weit vom Flughafengeschäft wegführen und zu weit in allgemeine betriebswirtschaftliche Überlegungen hineinreichen, die nicht in Lehrbücher zum Luftverkehr gehören.

¹⁵ Zenglein, M., Müller, J., (o.J.), Non-Aviation Revenue in the Airport Business, Veröffentlichung der Arbeitsgruppe GAP, Niemeier, H-M., Müller, J., Ehmer H., (Hg.), Berlin School of Economics, Berlin

¹⁶ Zenglein, Müller, (o.J.), S. 3

¹⁷ Zenglein, Müller, (o.J.), S. 4

3.2.1 Abgrenzung des Non-Aviation-Bereiches

Wie aber grenzt man den Non-Aviation-Bereich von den eigentlichen Flughafenaktivitäten, dem Aviation-Bereich ab? Im Folgenden werden verschiedene Abgrenzungssystematiken vorgestellt.

Zenglein und Müller schlagen folgende denkbare Abgrenzungen vor:

- *Aircraft-Relation*. Das Kriterium ist der Bezug zum Flugzeug. Demnach sind alle Aktivitäten „Aviation“, die einen unmittelbaren Bezug zum Flugzeug haben. Dazu gehören Lande- und Startvorgänge sowie das Be- und Entladen von Flugzeugen mit Betriebsstoffen, Passagieren und Fracht. Alle anderen Aktivitäten eines Flughafens gehören dann dem Bereich Non-Aviation an.¹⁸
- *PAX-Elastizität*. Einer anderen Abgrenzung zufolge wird die Reagibilität der Einnahmen auf Änderungen der PAX- und/oder Frachtzahlen als Kriterium verwendet (PAX-Elastizität). Alle Aktivitäten, deren Einnahmen *nicht* (oder nur sehr gering) auf PAX- und Frachtzahlen reagieren, sind demnach Non-Aviation-Aktivitäten. Sie werden auch als „passenger independent revenue streams“ bezeichnet.

In den Geschäftsberichten von Flughäfen werden häufig folgende Bereiche als Non-Aviation-Bereiche genannt:

- Allgemeine Werbung
- Parken
- Real Estate
- Konzessionen
- Mieten
- Utility/Supply-Services

Die Abgrenzungen der einzelnen Aktivitäten untereinander sind in keiner Weise klar. Dazu kommt, dass auch die Abgrenzung zu den Aviation-Aktivitäten unklar ist (Beispiel: Supply-Services umfasst teilweise auch das Enteisen von Tragflächen; Fraport zählt „Information Communication and Technology“ oder Cafeterias für Mitarbeiter zu den Non-Aviation-Aktivitäten, was diskussionswürdig ist).

¹⁸ „Any revenue which is not directly or indirectly associated with the handling of aircraft as well as getting anything (passengers, fuel, cargo) to and from the aircraft including any indirectly received revenue originating from providing necessary infrastructure and services for any kind of flight operation. Most notably all commercial activity within the perimeters of the airport as well as services to other external companies, as long as they are not part of the operational activity at the relevant airport (e.g. FBOs), are to be considered as non-aviation; Zenglein, Müller, (o.J.), S. 17.

Eine Aufstellung des ADV von 2006 (s.u. Tab. 2) zählt folgende Entgeltkategorien des Non-Aviation-Bereichs auf:

- Erlöse aus Mieten und Pachten
- Konzessionen und Gestattungsentgelte
- Erlöse aus Versorgungsleistungen im Zusammenhang mit Vermietungen
- Erlöse aus eigenen Retailaktivitäten
- Erlöse aus der Parkraumbewirtschaftung
- Sonstige

In der ADV-Aufstellung machen die Einnahmen aus Non-Aviation insgesamt 35% der Gesamteinnahmen eines Flughafens aus. Die „Sonstigen“ betragen dabei 10%-Punkte, woraus ersichtlich wird, wie heterogen die Aktivitäten in diesem Bereich sind.

Ertragsart	Betrag in Mio. €	Anteil an den Umsatzerlösen in v. H.	Veränderung gegenüber Vorjahr in v. H.
Erlöse aus variablen Landeentgelten*	843	21,3%	19,1%
Erlöse aus Abstellentgelten	64	1,6%	-2,4%
Erlöse aus Lande- (fix und variabel) und Abstellentgelten	1.376	34,8%	10,8%
Erlöse aus zentraler Infrastruktur	412	10,4%	-2,8%
Erlöse aus Bodenverkehrsdienstleistung	673	17,0%	-2,1%
Erlöse aus Passagierabfertigung	38	1,0%	18,1%
Erlöse aus Frachtabfertigung	42	1,1%	10,0%
Sonstige Aviation-Erlöse	23	0,6%	25,0%
Summe Aviation-Erlöse	2.565	64,9%	4,1%
Erlöse aus Mieten und Pachten	428	10,8%	1,5%
Erlöse aus Konzessions- und Gestattungsentgelten (inkl. Bodenverkehrsdienst-Gestattungen)	207	5,2%	-4,9%
Erlöse aus Versorgungsleistungen im Zusammenhang mit Vermietung und Verpachtung	132	3,3%	49,9%
Erlöse aus eigenem Retail- und Gastronomiegeschäft (land- und luftseitig)	9	0,2%	93,7%
Erlöse aus Parkplatzbewirtschaftung (nur Fluggastparkplätze)	236	6,0%	12,5%
Sonstige Non-Aviation-Erlöse	378	9,6%	19,4%
Summe Non-Aviation-Erlöse	1.390	35,2%	-0,9%
Gesamtumsatzerlöse	3.954	100,0%	2,30%

* inklusive Sicherheitsentgelte

Tabelle 2: Die Einnahmestruktur internationaler Verkehrsflughäfen¹⁹

¹⁹ Siehe Pompl, Luftverkehr – eine ökonomische und politische Analyse, Wiesbaden u.a. 2007, S. 172 mit Daten des ADV für 2006, deutsche internationale Verkehrsflughäfen.

Der Flughafenbetreiber Fraport gliedert seine Einnahmen folgendermaßen:

Einnahmen aus Aviation:

- Flug- und Terminalbetrieb
- Unternehmenssicherheit
- Ground Services
- Werksfeuerwehr
- VIP-Services

Einnahmen aus Non-Aviation:

- Airport-Retailing
- Parkraummanagement
- Immobilien
- Energie und Versorgung
- Flughafenwerbung
- IT-Services

Ohne dies näher ausführen zu müssen, erkennt man, wie viele Überschneidungen und Abhängigkeiten es zwischen den Bereichen geben muss.

Eine ganz andere Art der Gliederung geht von den *Kundengruppen*, die Adressat von Dienstleistungen sind, aus. Demnach werden folgende Kundengruppen unterschieden:

B2B-Customers

- Luftverkehrsbezogene Kunden (aeronautical)
- Nicht-Luftverkehrsbezogene Kunden (non-aeronautical)
- Tochtergesellschaften
- Sonstige

B2C-Customers

- Passagiere
- Bringer und Abholer
- Besucher
- Locals
- Mitarbeiter

Welche Geschäfte werden nun mit diesen Kundengruppen getätigt? Dies ist abschließend überhaupt nicht aufzählbar. Es gibt in einer dynamischen Wirtschaft einen ständigen Wandel und damit keine definitive Aufzählungsmöglichkeit. Beispielhaft werden für zwei Kundengruppen die dazugehörigen Flughafenaktivitäten genannt:

Luftverkehrsbezogene Kunden (Aeronautical)

- Flugschulen, Training
- Beratung
- Leistungen für die Allgemeine Luftfahrt

Nicht luftverkehrsbezogene Kunden (Non-Aeronautical)

- Hotels
- Konferenzzentren
- Businessparks, Geschäftszentren
- Event Management

Oechsle erwähnt in seiner umfassenden Analyse von Non-Aviation-Aktivitäten verschiedener Flughäfen folgende Geschäftsbereiche:

- Besucherparks
- Besucherterrassen
- Rundfahrten
- Messen
- Kongresse
- Tagungen
- Sonderevents
- Ausstellungsflächen
- luft- und landseitige Retailgeschäfte
- Kunstausstellungen
- Hotels
- Festivals
- u.v.m.

Dem Erfindungsreichtum der Flughafenmanager sind grundsätzlich keine Grenzen gesetzt. Oft ist der Platz ein Problem für weitere Aktivitäten. Aber Wachstum kann auch auf flughafenangrenzenden Flächen organisiert werden.

Ob mit diesen Geschäften netto Geld verdient wird, ist für Externe nicht klar erkennbar. Die Geschäftsberichte der Flughäfen ordnen die Erlöse und Kosten nicht erkennbar einander zu. Das Preisniveau verschiedener Retailprodukte an Flughäfen lag früher höher als das von Geschäften außerhalb von Flughäfen und wurde nur durch Steuervorteile attraktiv gestaltet. Es nähert sich aber immer mehr dem Preisniveau von Innenstädten an. Die Verdienstmöglichkeiten der Flughäfen sind damit begrenzt. Oechsle beschreibt, wie Flughäfen nach dem Wegfall von Steuervergünstigungen bei Reisen innerhalb der EU auf Umsatzmieten verzichteten, um dem Retailgeschäft zu helfen.²⁰

²⁰ Oechsle (2005), S. 149

Die Beziehung zwischen Retailern und Flughäfen kann unterschiedlich strukturiert sein. Es kommen Konzessionen (fixe Mieten, Umsatzbeteiligungen), Managementverträge, Joint Ventures und Eigenbetriebe vor.²¹ Alle sind mit unterschiedlichen Einnahmen, Kostenübernahmen und Geschäftsrisiken verbunden. Zunehmende Ansprüche erhöhen die Kosten. Oechsle formuliert: „Insgesamt sind dadurch sowohl die Investitionen als auch die Betriebskosten der Terminals gestiegen.“²²

Da viele Aktivitäten innerhalb des Hauptterminals stattfinden, hängt die Frage, ob Gewinne erzielt werden, auch davon ab, wie die Gesamtkosten des Terminals auf den Bereiche „Aviation“ und „Non-Aviation“ aufgeteilt werden. Dabei gibt es naturgemäß große Spielräume. Z.B. könnte streng nach Quadratmetern genutzter Flächen aufgeteilt werden. Aber wenn Passagiere auf dem Weg zum Abfluggate statt auf dem kürzesten Weg erst durch eine Zone von Geschäften laufen müssen, fragt sich, wem die Wegeflächen zugeordnet werden.

Wie schwer es ist, Aviation- und Non-Aviation-Einnahmen voneinander abzugrenzen, zeigen Zenglein und Müller an folgendem Beispiel: Sie betrachten Studien der beiden renommierten internationalen Luftverkehrsinstitute „Airport Transport Research Society“ (ATRS) und „Transport Research Laboratory“ (TRL). Zwei Studien der beiden Institute aus dem Jahr 2005 mit Daten von 2003 stellen den *Anteil der Non-Aviation-Einnahmen* an den Gesamteinnahmen wie folgt dar: Für den Flughafen Frankfurt weist ATRS einen Non-Aviation-Anteil von 54% aus, TRL einen von 26%, während der Flughafen selbst in seinem Geschäftsbericht 20% ausweist. Für München liegen die Werte bei 67% (ATRS), 33% (TRL) und 43% (Flughafen MUC). Nur bei Berlin liegen die Werte in einem engeren Band (43% (ATRS), 36% (TRL) und 40% (Flughafen)).²³ Michael Oechsle ermittelt in seiner Dissertation auf Basis von eigenen Angaben der Flughäfen Werte zwischen 20 und 35%.²⁴

Insgesamt lässt sich vorsichtig der Schluss ziehen, dass sehr große Flughäfen ihre Aktivitäten nicht klar berichten und dass die Abgrenzung von Aviation und Non-Aviation insbesondere dort problematisch ist, wo Flughäfen vielfältige Aktivitäten über das engere Luftverkehrsgeschäft hinaus betreiben.

Angesichts der vielen Unklarheiten stellen Zenglein und Müller folgende Forderungen:

1. “Data needs to be disaggregated in more detail to reflect the complexity.
2. The degree of diversification as mentioned above, distinguishing between passenger dependent and independent revenue streams needs to become apparent.
3. Aviation and non-aviation components need to be clearly disentangled.

²¹ Vgl. Oechsle, 2005, S.155

²² Vgl. Oechsle, 2005, S.167

²³ Zenglein, Müller, (o.J.), S. 13

²⁴ Vgl. Oechsle, (2005).

4. Revenues from subsidiaries should be displayed in terms of their non-aviation contribution to show their true revenue potential.²⁵

3.2.2 PAX-Elastizität der Einnahmen

Die Reaktion der Einnahmen auf Passagierzahlen wird als PAX-Elastizität der Flughafenentgelte bezeichnet. Während Zenglein und Müller fordern, Non-Aviation-Einnahmen so zu definieren, dass kein Zusammenhang mit Passagierzahlen existiert, stellt der Flughafen Hamburg fest, dass die typischerweise als Non-Aviation-Einnahmen bezeichneten Erlöse eine PAX-Elastizität von 0,29 für europäische Reisende und 0,59 für interkontinentale Reisende haben.²⁶ Das bedeutet, wenn die Passagierzahlen um 1% steigen, dann steigen die Non-Aviation-Einnahmen um 0,29% bis 0,59%.

Michael Oechsle untersuchte in seiner Dissertation den Besucherpark des Flughafens München²⁷, der interessante Einblicke in die PAX-Elastizität von Non-Aviation-Einnahmen ermöglicht. Der Besucherpark ist zwischen den beiden Landebahnen angeordnet und als Vergnügungs- und Erlebnispark konzipiert. Er gehört zu den meistbesuchten Ein-Tages-Sehenswürdigkeiten in Bayern. 79% der Besucher des Parks haben keinen Bezug zum Flughafen. 6% sind Bringer, 5% Abholer, 3% Passagiere vor dem Abflug bzw. nach der Ankunft, 4% wollen sich über den Flughafen informieren.²⁸ Insgesamt haben etwa 85% der Besucher keinen unmittelbaren Bezug zum gerade stattfindenden Luftverkehr, während 15% im Zusammenhang mit stattfindenden Flugbewegungen stehen. 43% der Besucher sind in den letzten zwei Jahren vor dem Besuch des Parks nicht geflogen. 17% sind noch nie in ihrem Leben geflogen. Im Bundesdurchschnitt sind laut ADV rund 2/3 der Bürger noch nicht geflogen. Das bedeutet, selbst so verkehrsentfernte Einrichtungen wie Besucherparks haben keine PAX-Elastizität von Null.

Insgesamt ergibt sich:

Die PAX-Elastizität typischer Non-Aviation-Einnahmen ist positiv. Dies zeigt, dass sehr wohl ein Zusammenhang zwischen den Non-Aviation-Aktivitäten der Flughäfen und den Aktivitäten der Airlines besteht. Das bedeutet, dass die Anstrengungen der Airlines, mehr Passagiere zu bekommen, den Flughäfen „automatisch“ im Non-Aviation-Bereich zusätzliche Einnahmen beschert. Das bedeutet wiederum, dass man darüber nachdenken sollte, Airlines an diesen Einnahmen zu beteiligen (im Sinne einer Partizipation an Chancen und Risiken), um ihnen einen Anreiz zu geben mitzuhelfen, diese Art der Einnahmen zu optimieren.

²⁵ Zenglein, Müller, (o.J.), S. 17

²⁶ Die Autoren Zenglein und Müller machen nicht deutlich, was diese Zahlen konkret messen. Wenn man die übliche Verwendung von Elastizitäten verwendet, würde es bedeuten, dass eine Steigerung der Passagierzahlen um 1% die Einnahmen aus Non-Aviation um 0,29% bzw. 0,59% ansteigen lässt.

²⁷ Oechsle, M., (2005), Erweiterung von Geschäftsfeldern im Non-Aviation-Bereich an europäischen Flughäfen unter besonderer Berücksichtigung des Standorts München, Dissertation Universität München

²⁸ Oechsle, M., (2005), S. 237. Befragt wurden 721 Personen. Die Befragung fand 2001 statt.

Allerdings bedeutet es auch, dass die bisherige Verfahrensweise, die Entgelte aus Aviation mit den Gewinnen aus Non-Aviation zu subventionieren, nicht vernünftig ist. In den Genuss von Überschüssen aus Non-Aviation können nur solche Airlines kommen, deren Passagiere dazu einen Beitrag leisten. Das wird bei jedem Flug und jeder Airline anders sein. Deshalb sollte man in der Konsequenz die Entgeltpolitik des Aviation-Bereiches vom Non-Aviation-Bereich trennen und keine Quersubventionierung zulassen. Im Gegenzug können die Airlines „Kick-backs“ für ihre Anteile an den Non-Aviation-Überschüssen erhalten.

3.2.3 Non-Aviation-Einnahmen als Leistungsindiz

Es hat sich eingebürgert, Einnahmen aus den Non-Aviation-Geschäftsfeldern als Indiz für die Leistungsstärke eines Flughafens zu betrachten. Dazu wird die Kennziffer „Non-Aviation-Einnahmen pro Passagier“ verwendet. Ein hoher Wert gilt als besonderer Leistungsindikator.

Allerdings wird diese Kennziffer auch kritisiert. Sie verstellt den Blick darauf, dass Non-Aviation-Einnahmen – was der Wortlaut ja eigentlich zum Ausdruck bringt – nur bedingt etwas mit dem Luftverkehr zu tun haben. Jede Flughafengesellschaft kann als Unternehmer beliebige Aktivitäten entfalten. Nicht alle davon haben einen Bezug zum Luftverkehr. Diese dann auf den Passagier zu beziehen, macht keinen Sinn.

Wichtiger wäre eine andere Kennziffer: Um den Beitrag der Airlines abzubilden, den sie bzw. ihre Passagiere an den Einnahmen aus Non-Aviation leisten, kann es für *jede Airline* getrennt eine Kennziffer „Non-Aviation-Einnahmen/PAX“ geben.

3.3 Einnahmen nach rechtlichen Kriterien

Während in Lehrbüchern die Einnahmen der Flughäfen meist primär aus luftverkehrstechnischer Sicht und dabei meist nach Aviation (Flugzeugbezug) und Non-Aviation (kein Flugzeugbezug) eingeteilt werden, wird in Deutschland viel über die Entgelte aus rechtlichen Kriterien diskutiert. Danach ergibt sich folgende Gliederung der Entgelte.

Ein Teil der Einnahmen eines Flughafens ist nach § 19b LuftVG reguliert. Ein weiterer Teil ist nach § 6 der Bodenabfertigungsdienstverordnung BADV reguliert. Ein weiterer Teil der Einnahmen unterliegt keiner speziellen Regulierung.

Der Flughafen Frankfurt gibt zwei Entgeltbroschüren heraus. Eine Broschüre enthält die nach LuftVG und nach der BADV für Infrastruktureinrichtungen geregelten Komponenten. Eine weitere Broschüre²⁹ enthält die operativen Bodenverkehrsdienste sowie darüber hinausgehende nicht regulierte Leistungen mit ihren Preisen.

²⁹ Fraport AG, 2015, Verzeichnis der Leistungsentgelte, Hrsg. von der Fraport AG, Frankfurt

Zu den Entgelten nach § 19b LuftVG zählt der Flughafen Lande- und Startentgelte, Passagier-, Sicherheits- und Parkentgelte. Dazu kommen Entgelte für die Finanzierung von passivem Schallschutz. Außerdem zählt der Flughafen Rabatte, die für bestimmte Leistungen gewährt werden, dazu.

Zu den Entgelten nach § 6 BADV-Infrastruktureinrichtungen zählt der Flughafen folgende Entgelte: Entgelte für Zentrale Bodenverkehrsdienst-Infrastruktureinrichtungen (je Abfertigung), Passagierbezogene Umlage für die Hilfeleistung auf Flughäfen für behinderte Flugreisende und Flugreisende mit eingeschränkter Mobilität nach EU-VO Nr. 1107/2006 (PRM), Entgelte für die Nutzung des Neutralen Frachtübergabeplatzes in der CargoCity Süd, Entgelte für den Durchsatz von Flugturbinentreibstoffen durch die zentralen Bodenverkehrsdienst-Infrastruktureinrichtungen, Flughafen-Tanklager und Unterflurbetankungsanlage.

Zu den sonstigen Leistungen zählt der Flughafen lange Listen von Diensten, welche der Flughafen für seine Kunden erbringen kann, und Geräte, welche er für sie bereithält. Beispielsweise seien erwähnt: Bodenverkehrsdienste passagier- und luftseitig sowie Infrastrukturleistungen als Extraleistungen, Executive Aviation, Immobilien- und Facility Management, Flug- und Terminalmanagement, Medizinische Dienste, Informations- und Kommunikationsdienste, Konferenzleistungen, Sonstige. Darüber hinaus gibt es noch weitere Leistungen, für die der Flughafen keine feste Entgeltordnung aufgestellt hat. Interessenten werden aufgefordert, sich an die entsprechenden Flughafenabteilungen zu wenden, um dort Informationen zu erhalten. Zu diesen Bereichen gehören das „Airport Retailing“³⁰ und die Immobilienvermietung.³¹

³⁰ Vgl. Fraport AG: <http://www.fraport.de/de/kompetenzen/non-aviation/airport-retailing.html>

³¹ Nicht ohne Ironie kann die folgende Werbung zitiert werden, mit welcher der Flughafen, der gerade viel Wald für die Nordwestbahn vernichtet hat, auf mietbare Immobilien in Gateway Gardens aufmerksam macht: „Das Areal bietet sowohl moderne Architektur als auch erholsame Grünflächen. Somit vereint es ein hohes Maß an Urbanität mit einer Umgebung, die zum Verweilen einlädt.“ Quelle: Fraport AG: <http://www.frankfurt-airport.com/de/b2b/immobilien.detail.suffix.html/article/b2b/Immobilien/flaechenentwicklung/gateway-gardens/projektbeschreibung.html>.

4 Einnahmen deutscher Flughäfen

Im Folgenden wird beispielhaft die Einnahmenstruktur ausgewählter deutscher Flughäfen beleuchtet.

4.1 Einnahmen aus Geschäftsberichten und Beispielrechnungen

Eine wichtige Quelle für die Struktur der Einnahmen von Flughäfen sind *Geschäftsberichte*. Aus den Geschäftsberichten lassen sich die Summen der Einnahmen insgesamt ableiten. In den Geschäftsberichten finden sich auch Aufgliederungen der Einnahmen nach Kategorien. Allerdings sind die Kategorien nicht einheitlich. Flughäfen gliedern ihre Einnahmen unterschiedlich auf. Es hat nicht den Eindruck, als ob absolute Offenheit und Transparenz das oberste Ziel der Darstellungen in den Geschäftsberichten sei. Flughäfen berichten sehr unterschiedlich und mit wechselnden Schwerpunkten über ihre Einnahmen. Deshalb lassen sich Einnahmen nicht fein aufschlüsseln. In den meisten Geschäftsberichten lassen sich immerhin Entgelte aus Aviation und Non-Aviation unterscheiden. Allerdings ist nicht immer klar, wie Erlöspositionen zugeordnet wurden, so dass selbst diese groben Angaben vorsichtig interpretiert werden müssen.

Eine zweite Quelle sind *fiktive Entgeltberechnungen* für *Beispielfälle*, die aus den Entgeltordnungen der Flughäfen abgeleitet werden. Es werden ein bestimmter Flugzeugtyp, eine bestimmte Reisestrecke, eine bestimmte Auslastung, eine bestimmte Standzeit am Flughafen und andere Reisesmerkmale angenommen. Auf Basis dieser Daten wird dann aus den Entgeltordnungen der Flughäfen ein Preis ermittelt. Das Problem mit diesen Berechnungen ist, dass sie nicht die „ganze“ Wahrheit offenlegen. Einige Flughäfen geben Rabatte. Diese werden bei den fiktiven Entgeltberechnungen i.d.R. nicht einbezogen. Teilweise werden die Rabatte von den Flughäfen nicht offengelegt oder sie tauchen unter ganz anderen Kategorien auf wie z.B. als Marketingzuschüsse.

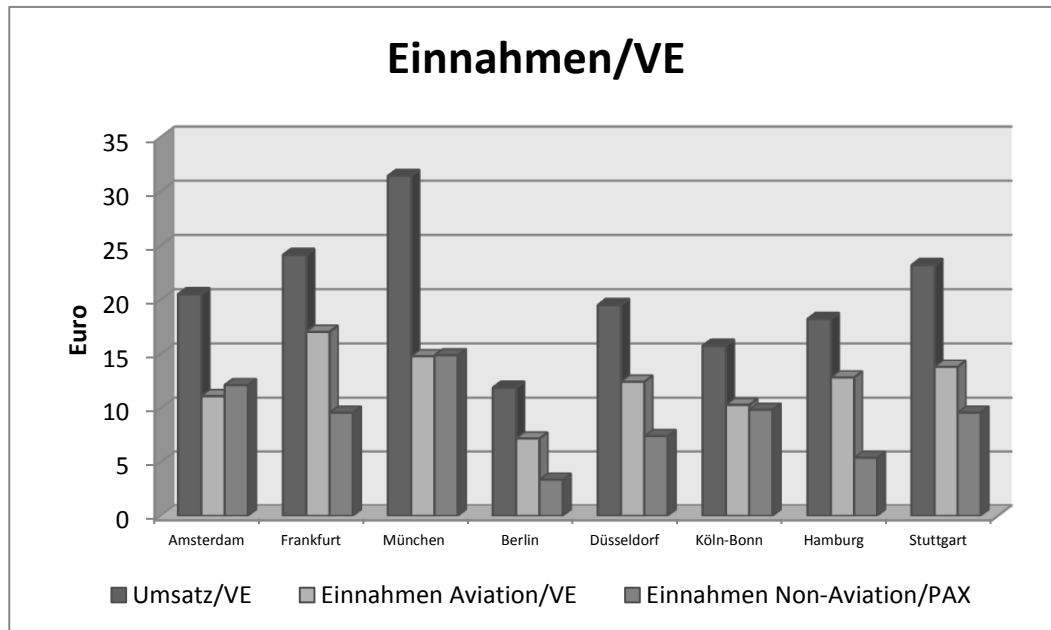
Wegen der aufgezählten Unzulänglichkeiten sind beide Darstellungsarten problematisch. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Darstellungen aus Geschäftsberichten eher geeignet sind, einen Überblick über die *Gesamteinnahmen* zu erhalten. Die Darstellungen aus fiktiven Entgeltberechnungen für Beispielfälle sind nur geeignet, einen Überblick über die *Struktur* der Entgelte zu bekommen. Allerdings lassen sich auch aus den Geschäftsberichten nur die Bruttoeinnahmen erkennen. Über Marketingzuschüsse und andere Kick-backs können die tatsächlich erzielbaren Nettoerlöse geringer sein.

4.1.1 Entgelte im Lichte von Geschäftsberichten

Es wurden für ausgewählte Flughäfen die in den Geschäftsberichten ausgewiesenen Einnahmen erfasst und – soweit möglich – in Einnahmen aus Aviation und Non-Aviation getrennt. Die Einnahmen wurden zur besseren Vergleichbarkeit der Strukturen als Einnahmen pro Ver-

kehrseinheit ausgewiesen. Eine Verkehrseinheit (VE) ist ein Passagier (PAX) oder 100 kg Fracht.

Die Aufstellung umfasst die mittelgroßen Flughäfen Berlin, Düsseldorf, Köln-Bonn, Hamburg, Stuttgart, die Hubs Frankfurt und München, sowie zum Vergleich den Flughafen Amsterdam.



Quelle: Geschäftsberichte der Vergleichsflughäfen 2012, Daten von 2011. Erlöse sind die Umsatzerlöse ohne aktivierte Eigenleistungen. Diese sind entsprechend der Angaben in den Geschäftsberichten nach Erlösen aus Aviation und Non-Aviation aufgeteilt.

Abbildung 1: Flughafeneinnahmen für ausgewählte Flughäfen

Die Abbildung zeigt, dass die Gesamteinnahmen der Flughäfen pro Verkehrseinheit (im Folgenden vereinfacht pro Passagier gerechnet) in einer erstaunlich großen Bandbreite angesiedelt sind. Die mittelgroßen Flughäfen liegen im Bereich 12 Euro/PAX bis 23 Euro/PAX mit einem Schwerpunkt im Bereich 15 bis 20 Euro/PAX. Die Einnahmen der Hubs Frankfurt und München liegen etwas darüber.

Eine Aufspaltung der Gesamteinnahmen in die Bereiche Aviation und Non-Aviation zeigt, dass die Einnahmen aus Aviation zwischen 7 und 17 Euro/PAX liegen, während die Einnahmen aus Non-Aviation zwischen 3 und 15 Euro/PAX zu finden sind. Das sind erhebliche Differenzen. Bei den Einnahmen aus Aviation liegt der einnahmestärkste Flughafen (Frankfurt) um 140% über dem einnahmeschwächsten Flughafen (Berlin), während es bei den Einnahmen aus Non-Aviation 340% sind. Hier ist München der stärkste und wieder Berlin der schwächste Flughafen.

Insgesamt sind die Unterschiede erheblich. Die Unterschiede erstaunen. Denn Flughäfen arbeiten nicht mit völlig unterschiedlichen Prozessen. Modernes Flughafenmanagement ist relativ standardisiert. Es kann nicht sein, dass die verwendeten Prozesse mit mehr als 100% Kostendifferenz verbunden sein sollen. Deshalb liegt die Vermutung nahe, dass die Entgelte weniger etwas mit den *Kosten* zu tun haben als vielmehr entweder mit der *Qualitätspolitik*, mit der *Wettbewerbssituation* der Flughäfen, mit der *Marktmacht* der Airlines oder deren *Kundenklientel*.

4.1.2 Entgelte im Lichte von Musterflügen

Im Folgenden stellen wir die Entgeltstruktur aus dem Blickwinkel fiktiver Beispielrechnungen vor. Der BDF hat 2015 eine umfangreiche vergleichende Betrachtung verschiedener Flughäfen durchgeführt.³² Zugrunde liegt ein fiktiver Flug eines A 320 von und nach Madrid mit einer Auslastung von 89% (150 PAX) und einer Blockzeit am Gate von 90 Minuten.

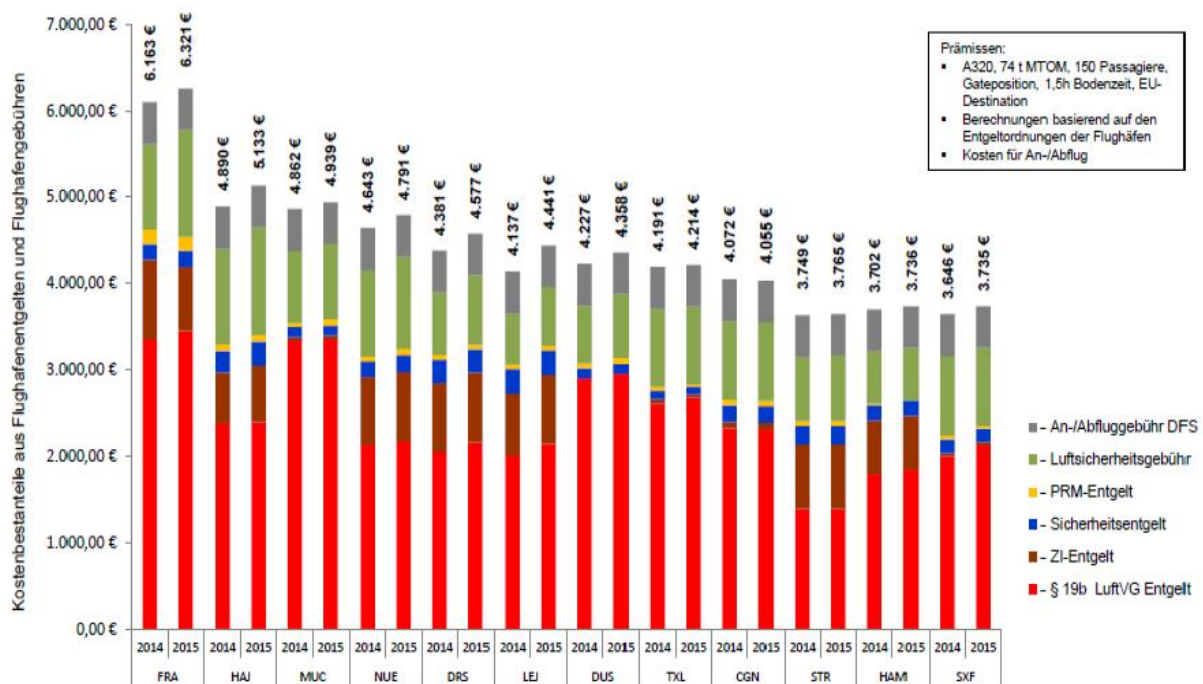


Abbildung 2: Flughafenentgelte eines Beispielfluges im Vergleich

Die Abbildung ermöglicht folgende Erkenntnisse. Alle Entgeltkomponenten zusammengekommen, kostet der Beispielflug zwischen 3.700 und 6.300 Euro. Der Flughafen Frankfurt ragt mit seinen Entgelten heraus. Ohne Frankfurt liegen die Entgelte in einem Bereich von 3.700 bis 5.100 Euro. Der teuerste betrachtete Flughafen ohne Frankfurt ist damit 38% teurer

³² BDF, 2015c, *Flughafenentgelte*. Abgerufen am 21. 10 2015 von http://www.bdf.aero/files/6814/2287/2214/8._Gebhren-_und_Entgeltbelastungen.pdf

als der billigste. Irgendeine Korrelation der Gebührenhöhe mit der Größe von Flughäfen ist nicht ersichtlich. Die Reihung scheint ziemlich willkürlich zu sein.

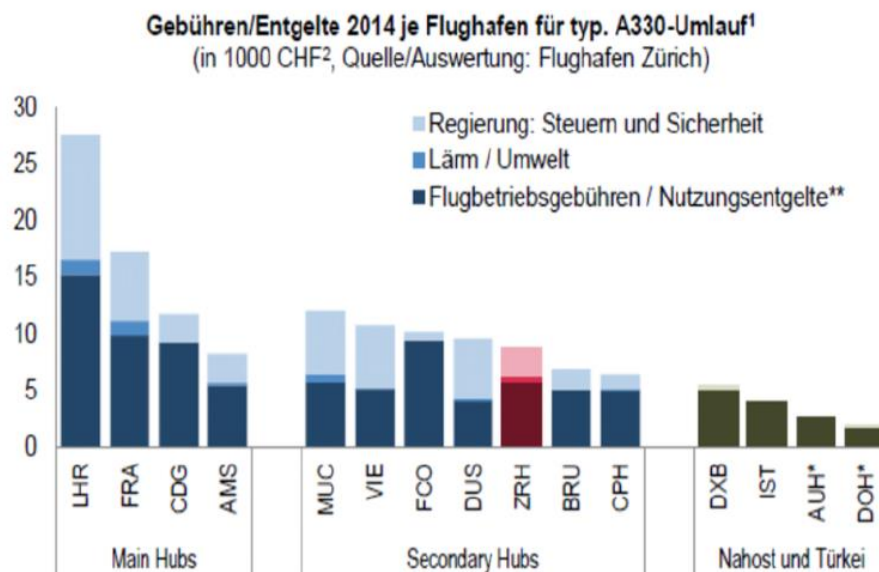
Auffällig ist, dass die Streubreite der Entgelte in dieser fiktiven Beispielbetrachtung deutlich *geringer* ist als die Streubreite der Entgelte in den Jahresabschlüssen der Flughäfen.

Dieser Umstand deutet auf Folgendes hin: Entweder ist der gewählte Beispielflug atypisch. Dann fragt sich aber, warum der BDF diesen Flug gewählt hat. Oder die in den Entgeltordnungen zu findenden Regelungen enthalten Komponenten, die in der Beispielrechnung des BDF nicht berücksichtigt sind. Hier ist an die Rabattsysteme zu denken, die viele Flughäfen aufgebaut haben. In der Berechnung des BDF sind Rabatte nicht berücksichtigt.

Dies gibt zur Frage Anlass, warum der BDF Beispiele wählt, welche die tatsächlichen Kosten für die Airlines gar nicht widerspiegeln? Die Airlines bezahlen im Mittel wegen der Rabatte weniger als in den Beispielrechnungen des BDF aufgeführt. Die Beschwerden des BDF über zu hohe Flughafenentgelte sind deshalb nicht ganz überzeugend.

Weitere Aspekte wären zu berücksichtigen: Es könnte sein, dass Rabattsysteme so ausgestaltet sind, dass bestimmte Airlines mehr Vorteile davon haben als andere. Das würde bedeuten, dass die Gesamteinnahmen der Flughäfen nur sehr schwer aus solchen fiktiven Beispielrechnungen erschlossen werden können, weil die Rabatte nicht linear oder proportional wirken, je nachdem, welche Airline besonders begünstigt wird. Dies kann zu sehr heterogenen Konsequenzen für die Gesamteinnahmen führen.

Eine andere Aufstellung von Flughafenentgelten mittels fiktiver Beispielflüge hat der Flughafen Zürich 2014 von Intraplan Consult anfertigen lassen.



Quelle: Untersuchung des Flughafens Zürich und Intraplan Consult, entnommen einer Präsentation einer Arbeitsgruppe (Altmann, M., Beyer, H., Fischer, T., Klingauf, U.), für den Bundesverkehrsminister im Rahmen einer Neuformulierung einer Luftverkehrsstrategie, „Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept der Bundesregierung – Arbeitspaket I: Markt- und Wettbewerbsanalyse“, 25. Juni 2015, Bonn.

Abbildung 3: Gebühren und Entgelte an verschiedenen Flughäfen

Vergleicht man die Untersuchungen (i) des Flughafens Zürich / Intraplan Consult und (ii) des BDF, kommt man zu etwa doppelt so hohen Entgelten im ersten Fall. Laut Intraplan Consult kommt der Flughafen München auf rund 12.000 Sfr. Erlöse für einen Beispielflug. Beim BDF kommt der Flughafen München nur auf 4.800 Euro Erlöse für einen Beispielflug. Düsseldorf verursacht in der Untersuchung des Flughafens Zürichs etwa 10.000 Sfr. Kosten für den Beispielflug gegenüber 4.200 Euro in der BDF-Untersuchung.

Ein letzter Vergleich soll mit Beispielflugberechnungen für den Flughafen Wien durch das Beratungsunternehmen Steer Davies Gleave von 2014 erfolgen.

Airport	Short Haul A320 20% Transfer	Short Haul A320 80% Transfer	Long Haul B777-200 20% Transfer	Long Haul B777-200 80% Transfer
VIE	€ 3,414	€ 2,532	€ 7,808	€ 5,966
ZRH	€ 4,183	€ 3,172	€ 9,863	€ 7,753
MUC	€ 3,149	€ 2,947	€ 7,307	€ 6,821
IST	€ 2,302	€ 2,044	€ 5,339	€ 4,799

Sources: IATA Air Charges Manual, VIE_Entgeltordnung_2014, Steer Davies Gleave analysis

Tabelle 3: Vergleich von „Aircraft Turnaround Tariffs“³³
verschiedener Flughäfen

Vergleicht man die hier angegebenen Flughafenentgelte, dann ergeben sich wieder andere Werte als in den oben genannten Studien. Rabatte sind nicht eingerechnet. Außerdem fehlen Umwelt-, Lärm- und Emissionsabgaben.

Was erklärt die Differenzen? Die Angaben der Untersuchung des Flughafens Zürich von Intraplan Consult und auch des Flughafens Wien von Steer Davies Gleave, was genau gerechnet wurde, sind spärlich.³⁴ Derartige Aufstellungen für Beispielflüge haben häufig politischen Charakter und versuchen bestimmte Intentionen abzubilden. Resultat der Beispielrechnungen sind oft irgendwelche Forderungen, die von den Studierern im Sinne der Auftraggeber formuliert werden.

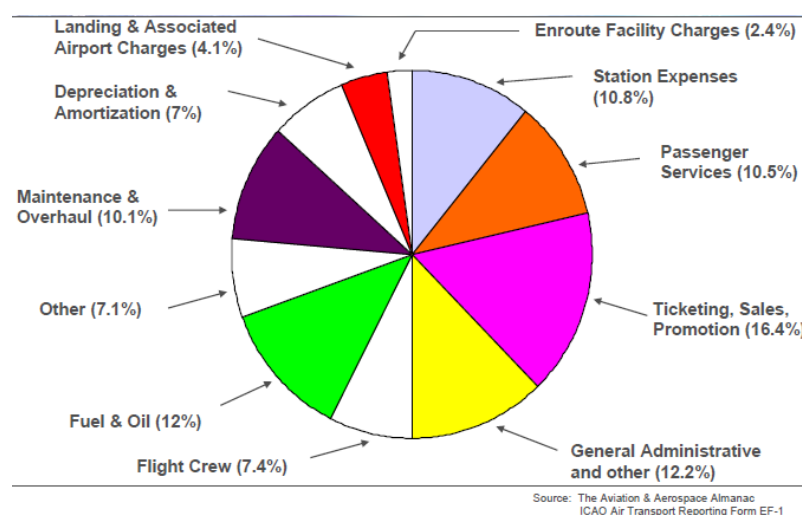


Abbildung 4: Kostenstruktur von Airlines

³³ Studie Steer Davies Gleave, 2014, S. 45

³⁴ Es gibt Unterschiede beim Flugzeug (A330 gegen A320). Außerdem heißt es – ohne nähere Erläuterung – bei der Untersuchung des Flughafens Zürich „typischer Umlauf“, während es im BDF-Fall ein Einzelflug ist.

4.1.3 Entgeltstruktur für Berlin und Frankfurt

Im Folgenden wird für die Flughäfen Berlin-Tegel und Frankfurt für einen Beispielflug ohne Berücksichtigung von Rabatten die Struktur der Entgelte aufgeschlüsselt. Die Formulierung des Beispielflugs orientiert sich an der Rechnung des BDF (A 320, Kontinentalflug, 150 PAX etc.).³⁵

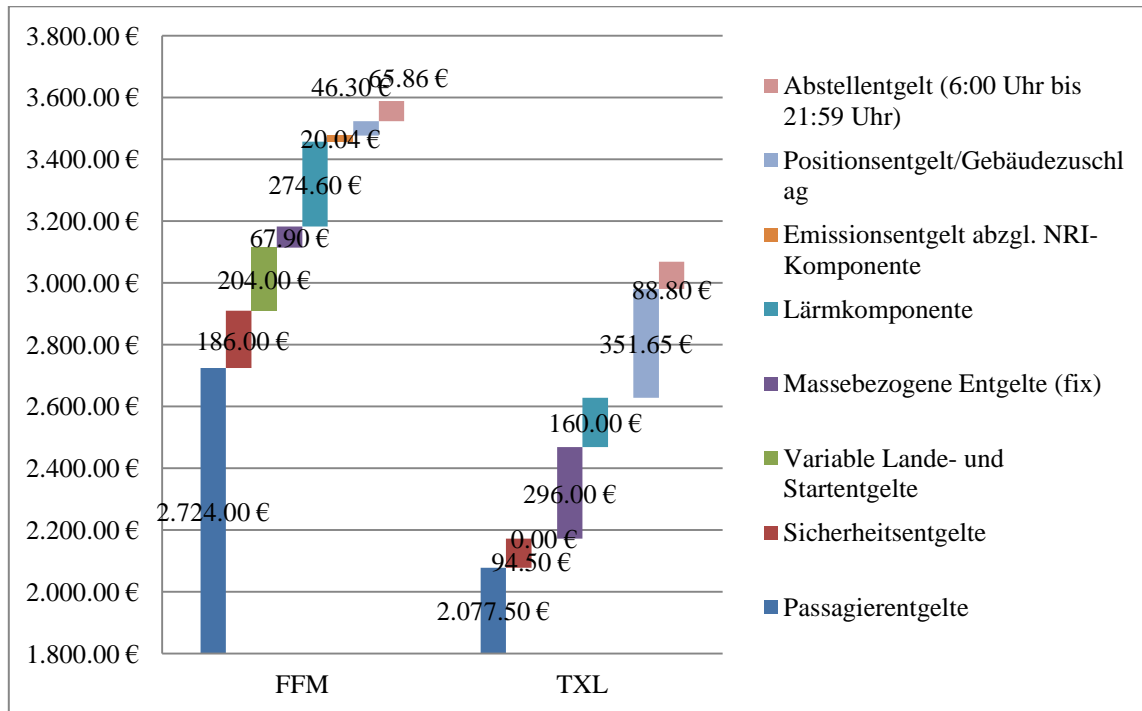


Abbildung 5: § 19b Entgelte in Berlin Tegel und Frankfurt

³⁵ vgl. Lessig, 2015

	FFM		TXL	
Passagierentgelte	2.724,00 €	75,9%	2.077,50 €	67,7%
Sicherheitsentgelte	186,00 €	5,2%	94,50 €	3,1%
Variable Lande- und Startentgelte	204,00 €	5,7%	-	
Basisentgelte Landung/Start				
Massebezogene Entgelte	67,90 €	1,9%	296,00 €	9,6%
Lärmkomponente	274,60 €	7,7%	160,00 €	5,2%
Emissionsentgelt abzgl. NRI-Komponente	20,04 €	0,6%	-	
Abstellentgelte				
Positionsentgelt/Gebäudezuschlag	46,30 €	1,3%	351,65 €	11,5%
Abstellentgelt (6:00 Uhr bis 21:59 Uhr)	65,86 €	1,8%	88,80 €	2,9%
Summe	3.588,70 €	100,0%	3.068,45 €	100,0%

Tabelle 4: § 19b Entgelte in Berlin Tegel und Frankfurt

Die Aufstellung beleuchtet Folgendes: Die Heterogenität der Entgelte bei einzelnen Positionen ist hoch. In einem Fall gibt es Abstellentgelte von rund 110 Euro, im anderen von 440 Euro. In einem Fall beträgt das Sicherheitsentgelt – für die gleiche Anzahl von Passagieren und Flugbewegungen – 186 Euro, im anderen Fall 95 Euro. Es gibt viele weitere unerklärliche Differenzen.

Es ist sehr unwahrscheinlich, dass es einen direkten Zusammenhang zu den Kosten – zu deren Deckung die Entgelte ja verlangt werden – gibt. Die Kalkulationsschemata müssen sehr unterschiedlich sein. Sollten die Flughäfen es schaffen, die Unterschiede mit Kosten zu belegen, dann würde dies nichts anderes zeigen, als welche großen Spielräume Flughäfen in der Kostenkalkulation, hier also der Kostenträgerrechnung, haben. Ginge man den Komponenten auf Basis von flughafeninternen Daten auf den Grund, dann würde man sicherlich auf Erklärungen stoßen. Aber von außen betrachtet erschließt sich die Struktur nicht.

Die große Bedeutung der Passagierentgelte zeigt, wie weit die Flughäfen den Airlines das Geschäftsrisiko abnehmen. Obwohl die Kosten von Flughäfen weitgehend Fixkostencharakter haben, übernehmen die Flughäfen das Passagierisiko, indem sie ihre Einnahmen von der Zahl geflogener Passagiere abhängig machen.

4.2 Rabattsysteme

Im Folgenden sollen die Rabattsysteme der Flughäfen näher beleuchtet werden.

Viele Flughäfen gewähren den Airlines Rabatte, wenn sie bestimmte Bedingungen erfüllen. Diese Rabatte verhindern, dass die in den Gebührenordnungen eigentlich vorgesehenen Entgelte tatsächlich vereinnahmt werden können. In Wirklichkeit erzielen die Flughäfen geringere Einnahmen als sie in den Entgelttabellen (ohne Rabatte) verzeichnet sind.

4.2.1 Flughafen Berlin Tegel

Es liegt die Entgeltordnung vom 1.4.2015 zugrunde. Die Ordnung unterscheidet zwischen Entgelten nach §19b LuftVG, Sicherheitsentgelten, PRM-Entgelten (Passengers with reduced mobility), Entgelten für zentrale Infrastruktureinrichtungen und Entgelten für Bodenverkehrsdienstleister. Die Entgelte nach §19b LuftVG unterteilen sich in Start- und Landeentgelte, Passagierentgelte, Positions- und Abstellentgelte und „Verkehrsfördernde Konditionen“.

Diese verkehrsfördernden Konditionen stellen Rabatte dar, welche Airlines erhalten, wenn sie bestimmte Bedingungen erfüllen. Als Grund für die Rabatte gibt der Flughafen an, den „nachhaltigen“ Aufbau von Flugverbindungen fördern zu wollen.³⁶

- Einen *Destinationsförrerrabatt* gibt es für die Aufnahme neuer Ziele, wenn diese mindestens 3 Jahre angefliegen werden. Der Rabatt wird für 3 Jahre gewährt und beträgt im Mittel 50% der § 19b Entgelte. Fliegt die Airline die neuen Ziele weniger als drei Jahre an, muss sie 50% der erhaltenen Förderung zurückzahlen. Da der Förderbetrag aber im ersten Jahr 80% beträgt, heißt das, dass eine Airline, die ein Ziel 1 Jahr anfliegt, letztlich 40% der Entgelte zurückerhält.
- Ein *Volumenförrerrabatt* wird für das Start- und Landegewicht und das Passagieraufkommen je Flugbewegung und Kalenderjahr gewährt. Die Rückerstattung beträgt bis zu 20% der Passagier- und der Landeentgelte, wenn bestimmte PAX- und Tonnagezahlen im Abrechnungsjahr erreicht wurden.

4.2.2 Flughafen Berlin Schönefeld BER

Für den BER liegt eine Entgeltordnung von 2011 für 2012 vor, die zeigt, wie sich das Flughafenmanagement die Gebührenerhebung des neuen Flughafens damals vorstellte.

Es wird zwischen Entgelten nach § 43 LuftVZO, Entgelten für zentrale Infrastrukturen und Entgelten für Bodenverkehrsdienstleister unterschieden. Im ersteren Bereich wird unterschieden nach Start- und Landeentgelten, Positions- und Abstellentgelten, Passagierentgelten, PRM-Entgelten und „verkehrsfördernde Maßnahmen“. Alle Positionen unterscheiden sich

³⁶ Vgl. Entgeltordnung 2015, Flughafen Berlin Tegel, S. 15.

nach der allgemeinen Luftfahrt und der „Großluftfahrt“. Start- und Landeentgelte werden für jeden Start und jede Landung erhoben. Kriterien sind Masse, Lärm- und Emissionen.

Das Rabattsystem orientiert sich an Destinationen und am Flugvolumen.

- Einen *Destinationsförrerrabatt* gibt es für die Aufnahme neuer Ziele, wenn diese mindestens 3 Jahre angefliegen werden. Der Rabatt wird für 3 Jahre gewährt und beträgt im Mittel 50% des Passagiergrundentgelts und des massebezogenen Start- und Landeentgelts.
- Ein *Volumenförrerrabatt* wird für das Passagieraufkommen aller Flugbewegungen und Kalenderjahr gewährt. Die Rückerstattung beträgt bis zu 42% der Passagiergrundentgelte.

Zusammenfassend zeigt sich, dass für den BER ein ähnliches Rabattsystem wie für Tegel gewählt wurde. Die Rabatte können dazu führen, dass die tatsächlich erzielten Erlöse des Flughafens deutlich unter den Listenpreisen liegen.

4.2.3 Flughafen Frankfurt

Auch der Flughafen Frankfurt hat ein Förrersystem eingerichtet. Ziel ist es, ein „kontinuierliches und nachhaltiges Passagierwachstum am Flughafen Frankfurt unter Berücksichtigung einer möglichst geringen Lärmbelastung zu förrern“.³⁷

Die Rabatte werden gewährt, wenn folgende Bedingungen kumulativ erreicht sind:

- Mehr als 7.500 abfliegende PAX/a im kontinentalen oder interkontinentalen Verkehr,
- mindestens 1% PAX-Zahlwachstum zum Vorjahr,
- die über das Mindestwachstum hinausgehenden PAX wurden mit leiseren Flugzeugtypen transportiert.

Die Rabatte liegen zwischen 4 und 8 Euro pro PAX bei kontinentalen und 5 und 10 Euro bei interkontinentalen Flügen.

Für „New Entrants“ gibt es Sonderregeln. Sie erhalten bei Erreichen der Mindestpassagierzahl von 7.500 den maximalen Rabattbetrag von 8 bzw. 10 Euro/PAX.

Zusätzlich zu den genannten Rabatten gibt es weitere Rabatte, die nicht im Abschnitt „Förrerung“, sondern direkt bei den jeweiligen Entgeltkategorien zu finden sind. Die wichtigste be-

³⁷ Siehe „Flughafenentgelte – Frankfurt Airport“, 1.1.2015, S. 21.

trifft die Passagierentgelte. Ab einem Sitzladefaktor von 83% erhält die Airline einen Rabatt von 9,00 Euro (auf 10,00 Euro steigend) je Passagier. Der Rabatt wird jährlich nachträglich gewährt und ist abhängig davon, dass mindestens 150 Starts durchgeführt wurden.

4.2.4 Flughafen Wien

Ein umfangreiches Rabattsystem besitzt der Flughafen Wien.³⁸ Es gibt ein „Transfer Incentive Program“ mit Rabatten für jeden Transferpassagier. Dann gibt es ein „Growth Incentive Program“ mit erheblichen langfristigen Rabatten. Außerdem gibt es Rabatte für wöchentliche Frequenzen.

- Für neue Frequenzen reduzieren sich die Landegebühren um 60%/40% im 1./2. Jahr.
- Für neue Frequenzen durch neue Airlines reduzieren sich die Gebühren um 80%/60%/40% im 1. bis 3. Jahr.
- Für neue interkontinentale Flüge reduzieren sich die Landegebühren um 100%/80%/60%/40% für das 1. bis 4. Jahr.
- Für hohe Frequenzen pro Woche in Richtung Osteuropa reduzieren sich die Entgelte für 7/14/21/28 Flüge/Woche um 20%/30%/40%/50%.
- Für hohe Frequenzen pro Woche für „long haul destinations“ reduzieren sich die Entgelte für 3/5/7/10/14 Flüge pro Woche um 20%/30%/40%/45%/50%.

4.2.5 Versteckte Rabatte

Neben den oben diskutierten offen ausgewiesenen Rabatten gibt es noch versteckte Rabatte, die unterschiedliche Formen aufweisen. Im Folgenden seien nur einige kurz angerissen:

- *Marketingzuschüsse.* Zuschüsse jedweder Art können betriebswirtschaftlich berechtigt sein oder versteckte Rabatte darstellen. Fehlt der Zusammenhang zur Leistung, sind es versteckte Rabatte. Ryan Air wird vorgeworfen, solche Rabatte in großer Zahl in Anspruch genommen zu haben (z.B. Flughafen Weeze).
- *Nichtbezahlung von Rechnungen.* Flughäfen klagen, dass Airlines Rechnungen nicht bezahlen. Wenn ein Flughafen die offenen Posten nicht ordnungsgemäß eintreibt, liegt ein versteckter Rabatt vor.
- *Individuelle Verträge, Zugeständnisse.* Es wird immer wieder behauptet, Verträge über Entgelte an kleineren Flughäfen seien individuell. Die Flughäfen würden „Zugeständnisse“ machen. Auch hier können versteckte Rabatte vorliegen.

³⁸ Vgl. Steer Davies Gleave, 2014, S. 43 ff.

4.3 Prinzipien der Entgeltpolitik von Flughäfen

Im Folgenden wird die Entgeltgestaltung von Flughäfen nach den *Prinzipien* untersucht, welche die Entgeltstruktur determinieren.

4.3.1 Die Sicht des Flughafenverbandes ADV³⁹

Der Verband deutscher Flughäfen ADV hat eine Stellungnahme zum Thema der Flughafenentgelte vorgelegt. Seine Meinung kann wie folgt zusammengefasst werden:

Im deutschen Luftverkehr gilt das Prinzip der Nutzerfinanzierung. Airlines ersetzen den Flughäfen die Kosten, welche für die Bereitstellung der Infrastruktur und bestimmte Dienstleistungen entstehen. Dies sind die Leistungen im Zusammenhang mit dem Starten, Landen, Abstellen der Flugzeuge, Beleuchten des Flughafens sowie des Abfertigens von Passagieren und Fracht.

Der ADV beklagt, dass die (gesamten) Kosten zunehmend nicht mehr ersetzt würden. Die Marktmacht der Airlines drücke die Entgelte unter das kostendeckende Niveau. Die Refinanzierung der getätigten Investitionen sei nicht mehr möglich.

Die Marktmacht der Airlines manifestiere sich europaweit in der Tatsache, dass es wenige große Airlinegruppen gibt, denen 480 unabhängige Flughäfen gegenüberstehen. In Deutschland haben an jedem Flughafen die beiden größten Nutzer des Flughafens einen Marktanteil von mehr als 60%. 84% aller Flughäfen in Europa haben einen marktbeherrschenden Hauptkunden mit mehr als 40% der Flugbewegungen.

In Deutschland erzielen nur 8 der 22 internationalen Flughäfen einen Nachsteuergewinn. Dieser Gewinn stammt „ausschließlich“ aus kommerziellen Geschäftsfeldern. Das Geschäftsfeld „Aviation“ deckt in keinem Fall die Kosten.

In Europa dominieren nur 5 Airlinegruppen das Geschäft, die sich teils harte, teils aber auch nur sehr bedingt Konkurrenz machen. Die Gruppen sind (i) Lufthansa, (ii) Air-France, KLM, (iii) IAG-Gruppe, (iv) Ryan Air, (v) Easy Jet.

Die Flughäfen fordern Möglichkeiten, ihre Interessen gegen marktbeherrschende Airline-Gruppen durchzusetzen. Die Airlines drücken die Entgelte über das vertretbare Maß. Aber selbst wenn Verhandlungen erfolgreich waren und die Tarife von den Landesluftfahrtbehörden genehmigt wurden, dann – so klagt der Flughafenverband – akzeptierten die Airlines diese nicht (immer) und verweigerten oft genug die Zahlung. Staatlich genehmigte Tarife seien eine Sache, was wirklich bezahlt wird, sei eine andere Sache. Rabatte und Zugeständnisse an

³⁹ Die folgenden Angaben stammen aus Informationen des ADV: „Wichtige Hintergrund-Informationen des Flughafenverbandes ADV zum Thema ‚Flughafenentgelte‘“, o.D., Berlin, verfügbar auch www.adv.aero.

verschiedenen Stellen kommen vor. In nicht wenigen Fällen müssen Zahlungen eingeklagt werden.

Weiter beklagt der Flughafenverband asymmetrische Preisspielräume. Die Flughafenentgelte sind in Deutschland und Europa gesetzlich reguliert. Ein wichtiges Ziel dabei ist es, monopolistisch übertriebene Preise zu verhindern. Damit sind die Regulierungen überwiegend erfolgreich. Aber „nach unten“ sähe es anders aus. Airlines üben jeden Druck auf die Flughäfen aus, Preise zu senken. Davor schütze die gesetzliche Regulierung zu wenig. Dem Preisdruck diene auch die Forderung, Erlöse aus kommerziellen Geschäftsfeldern (Non-Aviation-Bereich) in die Entgeltstruktur des Geschäftsfeldes Aviation einzukalkulieren.

Darüber hinaus zeigten Airlines sogar ein unredliches Verhalten gegenüber den Flughäfen. Als Beispiel werden Flüge angeführt, welche Reisende gebucht hatten, die dann aber ausfielen. In diesen Fällen erstatteten die Airlines den Reisenden die Buchungskosten, wobei sie „Flughafenentgelte und andere Ticket-Box-Bestandteile“ typischerweise ausnahmen (d.h. nicht erstatten). Ein solches Verhalten der Airlines ärgert die Flughäfen, weil sie diese Kosten für ausgefallene Flüge gar nicht berechnen. Die Airlines behalten also Teile der Kundengelder ein, für die sie gar keinen Aufwand hatten. Auf diese Weise „behalten die Airlines zu Unrecht jährlich bis zu 3,5 Mrd. EUR von den Reisenden ein“, urteilt der Flughafenverband.

4.3.2 Die Sicht des Airlineverbandes BDF⁴⁰

Der Bundesverband der Deutschen Fluggesellschaften hat sich 2015 zu den Flughafenentgelten geäußert. Er kommt naturgemäß zu einer anderen Einschätzung als die Flughäfen.

Der Airlineverband BDF stellt zunächst fest, dass es einen „Run“ der Airlines auf wenige Flughäfen gebe: 83% aller Fluggäste werden von nur 6 Flughäfen aus transportiert: Frankfurt, München, Berlin, Düsseldorf, Hamburg und Stuttgart. Der Run der Airlines auf diese Flughäfen manifestiere sich auch darin, dass seit 2005 93% des gesamten Passagierzuwachses im deutschen Luftverkehr auf diese Flughäfen entfällt.

Der Airlineverband beschwert sich nun, dass diese Flughäfen zu hohe Entgelte verlangten. Im Durchschnitt könnten diese Flughäfen laut BDF eine „Rendite im operativen Geschäft“ von 21% aufweisen. Dies sei zu hoch. Leider zeigt der Airlineverband in seiner Stellungnahme nicht, wie diese Kennziffer berechnet wird. Zudem zeigte sich, dass nicht alle Flughäfen eine positive Rendite haben: die Berliner Flughäfen weisen Verluste auf.

Die Publikation des BDF ist noch in zweierlei Hinsicht ungenau.

Der BDF wendet sich der Position „*Gebühren und Entgelte*“ für die Nutzung der Flughäfen, der Flugsicherung und der Sicherheitskontrollen der Passagiere zu. Diese werden für 2015 auf

⁴⁰ Informationsschrift des Verbandes „Gebühren und Entgelte auf Rekordhoch“, BDF-Airmail März 2015.

4,7 Mrd. Euro geschätzt. Namentlich kritisiert wird der Flughafen Frankfurt. Die Kontrolle eines PAX koste dort 8,24 Euro gegenüber 4,05 Euro in Hamburg. Zum Vorjahr wird eine Steigerung der „Gebühren und Entgelte“ aller Flughäfen von 270 Mio. Euro oder 6,2% konstatiert. Diese Steigerungsrate wird mit der Inflationsrate von nur 0,8% verglichen. Es wird ein Missverhältnis der Wachstumsraten kritisiert und sowohl die Höhe als auch die Steigerungsraten der „Gebühren und Entgelte“ angeprangert.

Ganz außer Acht gelassen wird, dass sich im Jahr 2014/2015 ein erhebliches Passagierwachstum eingestellt hat. Das Passagierwachstum wird nicht erwähnt.

Ein Hauptkritikpunkt des BDF sind die *Kapitalkosten*, die in die kalkulierten und genehmigten Flughafengebühren eingerechnet sind. Die kalkulierten Kapitalkosten seien zu hoch. Die Bundesnetzagentur würde in ihrer Regulierung der Festnetztelekommunikation eine Kapitalverzinsung von 6,46% für angemessen erachten. Währenddessen kalkulieren deutsche Flughäfen mit Kapitalkosten von 8,6% bis 10,8%. Dies seien zu hohe Werte. Den Airlines würden dadurch 180 Mio. Euro zu hohe Gebühren p.a. in Rechnung gestellt.

Die folgende Abbildung zeigt die vom BDF angeprangerten „zu hohen“ Kapitalkosten ausgewählter Flughäfen aus einer Publikation des BDF.

Kapitalverzinsung deutscher Flughäfen zu hoch

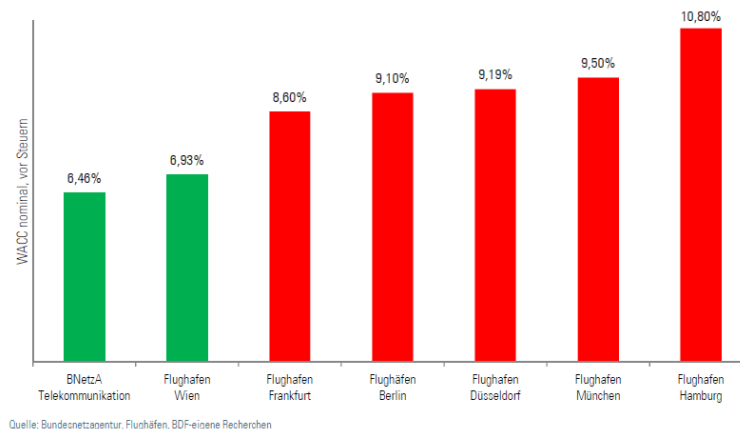
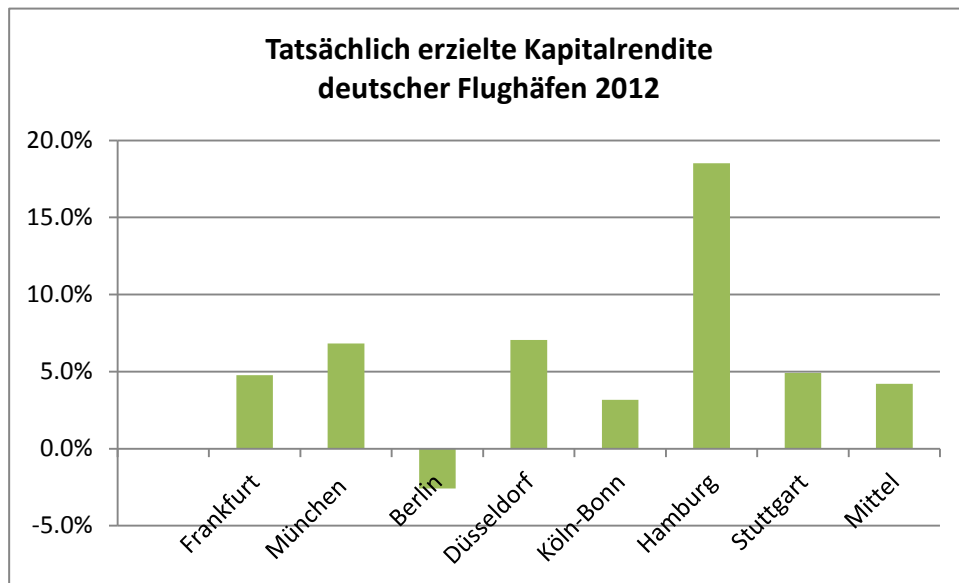


Abbildung 6: In ihre Entgeltkalkulationen eingerechnete Kapitalkosten deutscher Flughäfen laut einer Aufstellung des BDF, 2015.

Die untenstehende Abb. 6 zeigt die *tatsächlich* erzielten Kapitalrenditen deutscher Flughäfen.



**Abbildung 7: Kapitalrendite deutscher Flughäfen
2012 laut Geschäftsberichten**

Erläuterung: Die Abbildung zeigt die 2012 tatsächlich erzielte Kapitalrendite deutscher Flughäfen vor Steuern. Daten wurden den Geschäftsberichten entnommen. Basis ist das in den Geschäftsberichten ausgewiesene EBIT (d.h. das Ergebnis vor Zinsen und Steuern), das durch das gebundene Finanzkapital dividiert wurde. Finanzkapital ist die Summe aus Eigenkapital und langfristigem Fremdkapital.

Der Vergleich der beiden Abbildungen macht Folgendes deutlich:

Zwischen den kalkulierten Kapitalkosten und den tatsächlich erzielten Kapitalrenditen gibt es große Unterschiede. Kalkulierte und erzielte Renditen haben nur bedingt etwas miteinander zu tun. Im Schnitt liegt die tatsächlich erzielte Kapitalrendite deutlich unter 5% p.a.

Was könnten die Ursachen sein? Während kalkulierte Kapitalkosten eher langfristig konstant sind, schwanken Ist-Renditen von Jahr zu Jahr. Allerdings ist das Jahr 2012 kein besonders ungewöhnliches Jahr gewesen, so dass die Renditen verallgemeinert werden können.

Die Ursachen für die niedrigen Ist-Kapitalrenditen liegen darin, dass die Flughäfen die kalkulierten Erlöse nicht durchsetzen können. Sie gewähren den Airlines zu hohe Rabatte. Sie machen zu viele Zugeständnisse. Sie erzielen aus dem Non-Aviation-Geschäft nicht die Erträge, die diesem Geschäftsfeld zugesprochen werden, um auf eine auskömmliche Kapitalrendite zu gelangen.

4.3.3 Entgeltpolitik aus Sicht von Beckers, Klatt und Kühling⁴¹

Es liegt ein Gutachten von Beckers, Klatt und Kühling vor, das im Auftrag des BDF erstellt wurde. Es wurde 2010 rechtzeitig vor der Verabschiedung der Novellierung der deutschen Entgeltregulierung auf Basis der entsprechenden EU-Richtlinie von 2009 (Richtlinie 2009/12/EG) fertiggestellt.⁴²

Die Autoren setzen sich in ihrem Gutachten umfassend mit den Grundlagen einer vernünftigen Entgeltregulierung auseinander. Die Kernargumente sollen im Folgenden vorgestellt werden.

Zunächst schlagen die Autoren Ziele vor, die mit einer Entgeltregulierung direkt oder indirekt verfolgt werden könnten:

- Minimierung der Reisekosten
- Effiziente Investitionstätigkeit (Flughafenkapazität)
- Umweltschutzziele
- Sicherheitsziele
- Förderung des Airline-Wettbewerbs und Nichtdiskriminierung von Airlines

Flughäfen mit vorhandener Marktmacht sollten einer höheren Regulierungsintensität („*normale Regulierung*“) ausgesetzt werden. Währenddessen sollten Flughäfen mit geringer Marktmacht weniger intensiv reguliert werden („*reduzierte Regulierung*“).

Normale Regulierung

- Für marktmächtige Flughäfen ist eine reine kostenorientierte Regulierung im Sinne von Kostenzuschlagskalkulationen nicht sinnvoll, da dabei Anreize zu effizientem Verhalten fehlen.
- Die Autoren schlagen deshalb eine „kostenorientierte Anreizregulierung“ vor. Darunter verstehen sie eine Regulierung, bei welcher der Regulierer bei prinzipieller Kostenorientierung einen Teil der Kostendeckungsrisiken dem Flughafen aufbürdet, so dass dieser ein Interesse („Anreiz“) hat, die Kosten möglichst niedrig zu halten.
- Entgelte sollten sich am Single-Till-Ansatz orientieren.
- An Flughäfen mit Kapazitätsproblemen sollte ein Slotthandel eingeführt werden. Dieser beseitigt über die steigenden Slotpreise die Übernachfrage.
- Investitionen von Airlines an Flughäfen sollten gefördert werden, da derartige Investitionen die Gebührenproblematik entschärfen, weil die Airlines sowohl die Risiken als auch die Erlöse ihrer Investitionen selbst tragen.

⁴¹ Beckers, T., Klatt, J.P., Kühling, J. (2010), Entgeltregulierung der deutschen Flughäfen, Gutachten im Auftrag des BDF-Aero, TU Berlin, Arbeitsgruppe Infrastrukturökonomie und -management, Berlin.

⁴² Die deutsche Regulierung wurde im Mai 2012 verabschiedet.

- Kapitalkosten sollten mit dem CAPM kalkuliert werden dürfen. Aber wegen Anwendungsproblemen sollten auch andere Kalkulationsschemata zugelassen werden.
- Abschreibungen sollten auf Anschaffungs- und nicht auf Wiederbeschaffungskosten bezogen werden, um eine Minimierung der Entgelte zu erreichen.
- Qualitätsniveaus und Investitionen sollten zwischen Flughäfen und Airlines ausgehandelt und nicht strikt reguliert werden. Der Regulator sollte diese Abstimmungen aber begleiten, was sich vorteilhaft auswirke, wie britische Erfahrungen zeigten.
- Jede Regulierung sollte durch eine subsidiäre Einigung der Parteien unterlaufen werden können. Ausnahme sind Diskriminierungen Dritter, die generell untersagt sein müssten.
- Die Regulierung sollte nicht auf Länderebene erfolgen, weil dann Interessenkonflikte wirksam werden und die regionalen Regulierungsinstanzen auch nicht die vollständigen Informationen hätten so wie ein zentraler Regulierer.
- Ein „Regulations-Capture“ des Regulierers durch Branchenlobbyisten wird als reale Gefahr angesehen. Als geeignetste Regulierungsbehörde wird deshalb die Bundesnetzagentur vorgeschlagen.

Reduzierte Regulierung

- Für Flughäfen ohne Marktmacht oder ohne Gewinnerzielungsabsicht soll eine reduzierte Regulierung greifen.
- Diese besteht darin, dass Flughäfen und Airlines versuchen, ohne Regulierer eine freie Übereinkunft zu erzielen.
- Der Regulierer überprüft die Übereinkunft nur im Hinblick auf Diskriminierungsfreiheit.
- Kommt keine Einigung zustande, stellt der Flughafen einen Entgeltantrag beim Regulierer. Dieser wird auf (i) Plausibilität, (ii) Kostenbezug und (iii) Indizien hinsichtlich offensichtlicher Ineffizienzen hin geprüft.
- Ob ein Flughafen kosteneffizient arbeitet, kann mit verschiedenen Instrumenten, u.a. einer Befragung von Nutzern ermittelt werden.

4.3.4 Fluglärmkommission Frankfurt

In ihrer 228. Sitzung am 10. Dezember 2014 hat die Fluglärmkommission am Flughafen Frankfurt über die Entgeltpolitik entschieden.⁴³

Die Fluglärmkommission plädiert wie im Koalitionsvertrag der hessischen Landesregierung vorgesehen für eine höchstmögliche (im Sinne der geltenden Gesetze) Spreizung der Entgelte

⁴³ Fluglärmkommission Flughafen Frankfurt, 2014, „Anforderungen an die Weiterentwicklung der Entgeltstruktur ab 2016 am Flughafen Frankfurt“, Beschluss in der 228. Sitzung am 10. Dezember 2014, Frankfurt.

nach verursachtem Lärm. Die Kommission vermisst an der bisherigen Regelung eine substantielle Lenkungswirkung hinsichtlich der von den Airlines verwendeten Flugzeugtypen.

Die Kommission empfiehlt insgesamt:

- Anhebung des lärmabhängigen Entgeltanteils auf 30% (bisher 14%).
- Anreize in den Entgelten, Flugzeuge mit GBAS-Technik auszurüsten, welche lärmärmere Start- und LandeprozEDUREN erlaubt.
- Transfer- und Transitpassagiere erhalten derzeit Rabatte. In Zukunft sollen diese Rabatte nicht für Passagiere gelten, die von innerdeutschen Kurzstrecken kommen.
- Keine Rabatte für Passagierwachstum.

4.3.5 Entgeltpolitik im internationalen Vergleich

Welche Entgelte sind international üblich? Wensveen analysiert die Entgeltpolitik von Flughäfen im internationalen Bereich. Er zeigt in seinem umfassenden Buch⁴⁴, dass Flughäfen international üblicherweise zunächst eine „landing-fee“ verlangen, die vom Gewicht des Flugzeugs abhängt. Daneben wird meist eine passagierabhängige Gebühr verlangt, die von der Zahl der Reisenden abhängt, die am jeweiligen Flughafen zusteigen. Weiter sind Abstellgebühren üblich, die erhoben werden, wenn eine in den landing-fees einkalkulierte Verweilzeit überschritten wird.

Dieses Schema ähnelt der Gebührenstruktur, die in Deutschland üblich ist.

Wensveen vermerkt darüber hinaus, dass viele Flughäfen kein vollkommen standardisiertes Schema für die Entgeltberechnung verwenden. Die meisten seien vielmehr zu Verhandlungen mit den Airlines bereit. Wensveen formuliert: „Many airports, especially those seeking increased business are willing to negotiate charges on an individual basis.“⁴⁵

Genau dies kann auch in Deutschland festgestellt werden, indem die tatsächlich erzielbaren Erlöse von den rechnerisch laut Gebührenordnungen oder Tarifen erhältlichen Erlösen mehr oder weniger nach unten abweichen.

Häufig sind es unterausgelastete „secondary airports“, welche Preiszugeständnisse machen. Typischer Ansatzpunkt für Preiszugeständnisse sind Beihilfen für das Marketing neuer Strecken und Komponenten der „ground handling fees“.

Damit bestätigt Wensveen das Dilemma, in welchem sich die Flughäfen befinden. Sie sind auf der einen Seite als potentielle Monopolisten reguliert und haben kaum Möglichkeiten, ihre

⁴⁴ Vgl. Wensveen, 2007, Air Transportation – A Management Perspective, N.Y., S. 304 f.

⁴⁵ Vgl. Wensveen, S. 305.

Erlöse nach oben auszudehnen. Andererseits gibt es ein Überangebot an Flughäfen, die in einer starken Konkurrenzbeziehung stecken, was zu einem Druck der Erlöse auch unter die von den Regulierern eigentlich für sinnvoll erachteten Grenzen führt.

5 Regulierung von Flughäfen aus juristischer Sicht

5.1 Der Rechtsrahmen für Flughafenentgelte in Europa

5.1.1 Einleitung

Flughafenentgelte unterliegen einer spezifischen Regulierung, bei der verschiedene Regelungsebenen ineinandergreifen. Dabei zeigen sich Ähnlichkeiten mit anderen Netzwirtschaften, aber bleibt letztlich ein erheblicher Spielraum bei der näheren Ausgestaltung.

Die Finanzierung eines Flughafenbetriebs erfolgt (auch) über von Nutzern hiermit zusammenhängender Einrichtungen und Dienstleistungen erhobene Entgelte (bzw. „Gebühren“, „charges“). Im Folgenden soll näher erörtert werden, welche Positionen in die Kalkulation dieser Entgelte einbezogen werden dürfen oder gar müssen und ob dabei, ggf. unter welchen Voraussetzungen, ein Gebot der (Voll-)Kostendeckung gilt. Vorgaben hierzu finden sich einerseits im internationalen und europäischen Recht (II.), andererseits im nationalen deutschen Recht (III.). Am Ende steht ein kurzes Fazit (IV.). Der Beitrag schließt an die Untersuchung von *Koenig* und *Schramm* über die „Regulierung von Flughafenentgelten“⁴⁶ an.

5.1.2 Internationaler und EU-Rahmen

5.1.2.1 ICAO-Recht

5.1.2.1.1 Regelungen zu „airport and similar charges“ im ICAO-Abkommen

Art. 15 des Übereinkommens über die Internationale zivile Luftfahrt (ICAO-Abkommen), das auch von Deutschland ratifiziert worden ist⁴⁷ und nur für Privatluftfahrzeuge („civil aircraft“) gilt (Art. 3 Abs. 1, 2), enthält Vorgaben zu „Flughafen- und ähnlichen Gebühren“⁴⁸. Art. 15 Abs. 2 sieht vor, dass „alle Gebühren, die von einem Vertragsstaat für die Benutzung der Flughäfen und Luftfahrteinrichtungen durch Luftfahrzeuge eines anderen Vertragsstaats erhoben werden oder deren Erhebung von einem Vertragsstaat zugelassen wird“, nicht höher sein dürfen als die Gebühren, die (i.S.v. Art. 17 ff.) „inländische“ Luftfahrzeuge, die in gleichartiger Weise verwendet werden, bezahlen würden; dabei wird zwischen Luftfahrzeugen, die im planmäßigen internationalen Fluglinienverkehr („international air service“) verwendet werden (Art. 96 [a], [b]), und solchen, bei denen dies nicht der Fall ist, unterschieden. Alle derartigen Gebühren sind nach Art. 15 Abs. 3 zu veröffentlichen und der ICAO mitzuteilen; jeder Vertragsstaat kann eine Nachprüfung durch den ICAO-Rat („ICAO council“, Art. 50 ff.) veran-

⁴⁶ N&R 2014, S. 232 ff.; s. ferner schon *Koenig*, N&R 2014, S. 72.

⁴⁷ Abkommen vom 7.12.1944 (BGBl. 1956 II, S. 411), aktuelle Fassung (2006) zugänglich als ICAO-Dok. 7300/9 (www.icao.int); dazu *Baumann*, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.); Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 1, 2013, § 26 Rn. 28 ff.

⁴⁸ Gleichmaßen authentische Vertragssprachen sind nur Englisch, Französisch, Spanisch und Russisch.

lassen, der dann einen diesbezüglichen Bericht abfasst und den beteiligten Staaten Empfehlungen zur Erwägung („recommendations for consideration“) vorlegt.

5.1.2.1.2 ICAO-Sekundärrecht

Versammlung („assembly“, Art. 48 f.) und/oder Rat der ICAO (s. Art. 54 ([Abs. 1] des Abkommens) können auch in Bezug auf „charges“ internationale Richtlinien oder Empfehlungen annehmen. Die Ratsbeschlüsse sind zusammengefasst in einem Dokument über „ICAO’s Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services“, dessen aktuelle Fassung in 9. Auflage (2012)⁴⁹ vorliegt; sie sind aber lediglich als „strong encouragement“ an die Vertragsstaaten gerichtet, d.h. schon aus sich heraus nicht strikt verbindlich, sondern „soft law“. Kap. II befasst sich mit „airport charges“, stellt dazu allgemeine „Prinzipien“ auf (Ziff. 2) und enthält im Anhang eine Liste der bei der Kostenermittlung in Betracht zu ziehenden „facilities“ und „services“ (Anhang 1). Sodann werden „Grundsätze“ für einzelne wichtige Bereiche formuliert, nämlich „airport charging systems“ (Ziff. 3), „landing charges“ (Ziff. 4), „parking and hangar charges“ (Ziff. 5), „passenger service charges“ (Ziff. 6), „security charges“ (Ziff. 7), „noise-related charges“ (Ziff. 8), ferner „emission-related charges to address local air quality problems at or around airports“ (Ziff. 9), „development of revenues from concessions, rental of premises and ‘free zones’“ (Ziff. 10)⁵⁰ und „fuel concession fees“ (Ziff. 11). Kap. III behandelt „charges for air navigation services“; die wichtigsten Positionen werden wieder in einem Anhang (2) aufgelistet. Definitionen der wesentlichen Begriffe⁵¹ enthält ein Glossar (in Anhang 3).

Zu der „cost basis for airport charges“ verlaute in Kap. II des Dokuments:

“1. As a general principle it is desirable, where an airport is provided for international use, that the users⁵² shall ultimately bear their *full and fair share of the cost of providing the airport*. It is therefore important that airports maintain accounts that provide information adequate for the needs of both airports and users, and that the facilities and services related to airport charges be identified as precisely as possible. In determining and allocating the total cost to be met by charges on international air services, the list in Appendix 1 may serve as a general guide to the facilities and services to be taken into account. Airports should maintain accounts that provide a satisfactory basis for determining and allocating the costs to be recovered, should publish their financial statements⁵³ on a regular basis, and should provide appropriate financial information to users in consultations⁵⁴. Moreover, it is recommended that States consider the application by airports, where appropriate, of internationally accepted accounting standards.

⁴⁹ ICAO-Dok. 9082.

⁵⁰ Speziell hierzu auch unten, 5.1.3.3.1).

⁵¹ S. die folgenden Fn.

⁵² D.h. „aircraft operators as users of airports and air navigation facilities and services“, während „end-user“ erläutert wird als „ultimate consumers in general (for example, passengers and shippers)“.

⁵³ Bestehend als „income statement“ und „balance sheet“. Jenes „summarizes all revenues and expenses, with the difference between the two totals being either a profit or a loss“; „the balance sheet summarizes assets and liabilities, with the difference between the two representing an increase or decrease in net worth“.

⁵⁴ In einer Fußnote (1) hierzu heißt es: „Guidance on accounting contained in the *Airport Economics Manual* (Doc 9562) may be found useful in this context, although there are other approaches“.

2. In determining the cost basis for airport charges, the following principles should be applied:

- i) The cost to be allocated is the full cost of providing the airport and its essential ancillary services, including appropriate amounts for cost of capital and depreciation of assets⁵⁵, as well as the costs of maintenance, operation, management and administration. Consistent with the form of economic oversight⁵⁶ adopted, these costs may be offset by non-aeronautical revenues.
- ii) In general, aircraft operators and other airport users, including end-users, should not be charged for facilities and services they do not use ...
- iii) Only the cost of those facilities and services in general use by international air services should be included, and the cost of facilities or premises exclusively leased or occupied and charged for separately should be excluded.
- iv) While airports should maintain cost data in sufficient detail to facilitate consultation, transparency and economic oversight, it may be beneficial to develop more aggregated cost bases in certain circumstances for the purpose of setting charges. However, the aggregation should be done in a logical and transparent manner accompanied by safeguards, as appropriate, regarding consultation and, where possible, agreements with users to avoid discrimination among users.
- v) An allocation of costs should be considered in respect of space or facilities utilized by government authorities.
- vi) The proportion of costs allocable to various categories of users, including State aircraft, should be determined on an equitable basis, so that no users shall be burdened with costs not properly allocable to them according to sound accounting principles.
- vii) Costs related to the provision of approach and aerodrome control should be separately identified. ...
- viii) Airports may produce sufficient revenues to exceed all direct and indirect operating costs (including general administration, etc.) and so provide for a reasonable return on assets at a sufficient level to secure efficient financing in capital markets for the purpose of investing in new or expanded airport infrastructure and, where relevant, to remunerate adequately holders of airport equity.
- ix) The capacity of users to pay should not be taken into account until all costs are fully assessed and distributed on an objective basis. At that stage the contributing capability of States and communities concerned should be taken into consideration, it being understood that any State or charging authority may recover less than its full costs in recognition of local, regional or national benefits received.

⁵⁵ “The decrease in the value of an asset due to wear and tear through use, action of the elements, inadequacy or obsolescence normally over a predetermined period of time (depreciation period/book life of the asset)”.

⁵⁶ “The function by which a State supervises commercial and operational practices of an airport or an air navigation service provider (ANSP)”.

- x) Costs directly related to oversight functions (safety, security and economic oversight) for airport services may be included in the airport's cost basis, at the State's discretion".

5.1.2.1.3 Zwischenergebnis

Die zuvor unter b) erläuterten Vorgaben sind formal nicht rechtsverbindlich und zudem auch in "sollte"-Form ausgedrückt. Strikte Verpflichtungen werden dadurch der Vertragspartei Deutschland nicht auferlegt – und damit auch nicht einem deutschen Flughafenbetreiber/-unternehmer, selbst wenn dies (maßgeblich) die öffentliche Hand ist.

Das ICAO-Abkommen sieht nur staatliche Vertragsparteien vor (Art. 92). Die EU selbst muss daher keine Vorgaben des ICAO-Rechts beachten. Freilich unterhält sie innerhalb ihrer Delegation in Kanada auch ein Verbindungsbüro in Bezug auf diese Internationale Organisation⁵⁷, auf der Basis von Art. 220, 221 AEUV, und seit 2011 existiert ferner ein „memorandum of enhanced cooperation“⁵⁸ zwischen beiden Institutionen⁵⁹. Im Hinblick auf ihre einschlägigen Kompetenzen liegt eine solche Zusammenarbeit nahe, die überdies nicht nur eine Übernahme von ICAO-Regeln bzw. Empfehlungen gestattet, sondern auch umgekehrt eine Einflussnahme auf die Willensbildung auf globaler Ebene⁶⁰.

5.1.2.2 EU-Recht

5.1.2.2.1 Richtlinie 2009/12/EG

Die Zuständigkeiten im Hinblick auf „Verkehr“ (einschließlich Luftfahrt, s. Art. 100 Abs. 2 AEUV) sind zwischen der EU und den Mitgliedstaaten geteilt (Art. 4 Abs. 2 (g) AEUV)⁶¹. Gestützt auf die relevante Kompetenzvorschrift (im „alten“ EGV, Art. 80 Abs. 2) haben Europäisches Parlament und Rat 2009 eine Richtlinie über Flughafenentgelte⁶² erlassen⁶³. In seinen Erwägungsgründen (EG) nimmt dieser an alle EU-Mitgliedstaaten gerichtete Rechtsakt, der bis 15.3.2011 (Art. 13) in nationales Recht umgesetzt werden musste, explizit auf die zuvor dargestellten ICAO-Regeln Bezug (in einer älteren, aber inhaltlich kaum abweichenden Fassung⁶⁴), indem es dort heißt:

„Der Rat der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) hat im Jahr 2004 allgemeine Vorgaben für Flughafenentgelte verabschiedet, die u.a. die Grundsätze des Kostenbezugs der Entgelte und der Nichtdiskriminierung sowie einen unabhängigen Mechanismus für die Regelung wirtschaftlicher Aspekte von Flughäfen enthalten“ (EG 9). „Dem ICAO-Rat zufolge ist ein Flughafenentgelt eine Abgabe, die eigens dazu bestimmt ist und erhoben wird, um die

⁵⁷ http://eeas.europa.eu/delegations/canada/about_us/eu_icao/index_en.htm (17.11.2015).

⁵⁸ ABl. EU Nr. L 232 vom 9.9.2011, S. 2.

⁵⁹ Vgl. dazu auch Pressemitteilung vom 4.5.2011, IP/11/540.

⁶⁰ Zu diversen inhaltlichen Einflüssen s. *Dabrowski*, in: Falkner/Müller (Hrsg.), *EU Policies in a Global Perspective: Shaping or Taking International Regimes?*, 2013, S. 130 ff.

⁶¹ Vgl. nur *Obwexer*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, *Europäisches Unionsrecht*, 7. A. 2015, Art. 4 AEUV Rn. 3 f. und 25.

⁶² 2009/12/EG vom 11.3.2009, ABl. EU Nr. L 70 vom 14.3.2009, S. 11.

⁶³ Zum Kommissionsvorschlag s. KOM(2006) 820 endg. vom 24.1.2007.

⁶⁴ Im Bericht der Kommission über die Anwendung der Richtlinie wird dann explizit auf die Fassung von 2012 verwiesen (COM[2014] 278 final vom 19.5.2014, S. 5 Fn. 8).

Kosten für die Bereitstellung von Einrichtungen und Dienstleistungen für die Zivilluftfahrt zu decken“ (EG 10). „Die verschiedenen Mitgliedstaaten verfügen über verschiedene Regelungen hinsichtlich der Vorfinanzierung von Flughafeninvestitionen. In Mitgliedstaaten, in denen die Vorfinanzierung existiert, sollten die Mitgliedstaaten oder die Flughafenleitungsorgane sich an die Politik der ICAO halten und/oder ihre eigenen Schutzmechanismen schaffen“ (EG 17).

Auch aus dieser Verknüpfung ergibt sich aber nur, dass sich die EU bei ihren autonom getroffenen Sekundärrechtsakten nicht in Widerspruch zu internationalen Regeln setzen will⁶⁵. Rechtlich verbindlich sind aber die Erwägungsgründe gerade nicht, sondern dies ist nur der eigentliche Richtlinien-Text (Art. 288 Abs. 3 AEUV)⁶⁶. Die Begründungserwägungen werden allerdings bei der Auslegung desselben relevant⁶⁷.

5.1.2.2.2 Wesentlicher Inhalt

Art. 1 der Richtlinie 2009/12/EG besagt in Abs. 1, dass durch sie „gemeinsame Grundsätze für die Erhebung von Flughafenentgelten“ – definiert in Art. 2 Nr. 4 des Rechtsaktes⁶⁸ – „auf Flughäfen der Gemeinschaft“ festgelegt werden, als „Rahmen, der die wesentlichen Merkmale von Flughafenentgelten und deren Festsetzung regelt“ (EG 2). Erfasst werden nur „Flughäfen“ (definiert in Art. 2 Nr. 1⁶⁹) im Gebiet der EU, die „für den gewerblichen Verkehr geöffnet sind und jährlich mehr als 5 Mio. Fluggastbewegungen aufweisen“ bzw. die Flughäfen „mit den meisten Fluggastbewegungen in jedem Mitgliedstaat“ (Abs. 2; EG 2 und 3); jedes EU-Mitgliedsland veröffentlicht jährlich eine aktuelle Liste der hierunter fallenden Flughäfen (Art. 1 Abs. 3).

Nicht erfasst werden, weil es dafür bereits besondere Regelungen gibt (EG 8) drei besondere Arten von Flughafenentgelten, nämlich 1) Gebühren zur Abgeltung von Strecken- und Anflug-/Abflug-Flugsicherungsdiensten⁷⁰, 2) Entgelte zur Abgeltung von Bodenabfertigungsdiensten⁷¹, und 3) Umlagen zur Finanzierung der Hilfestellung für behinderte Flugreisende und Flugreisende mit eingeschränkter Mobilität⁷² (Art. 1 Abs. 4).

Art. 1 Abs. 5 stellt klar, dass das „Recht eines jeden Mitgliedstaates, zusätzliche Regulierungsmaßnahmen hinsichtlich eines Flughafenleitungsorgans“ – definiert in Art. 2 Nr. 2⁷³ –

⁶⁵ In ihrem Bericht über die Anwendung des Rechtsakts (vorige Fn.) verlautet die Kommission, die Richtlinie „stütze“ sich auf ICAO-Regeln (aaO, S. 5).

⁶⁶ Dazu etwa *Geismann*, in: von der Groeben et al. (Fn. 16), Art. 288 AEUV Rn. 42 f.

⁶⁷ Vgl. *Geismann*, in: von der Groeben et al. (Fn. 16), Art. 296 AEUV Rn. 8 ff.

⁶⁸ „Eine zugunsten des Flughafenleitungsorgans erhobene und von den Flughafennutzern gezahlte Abgabe für die Nutzung der Einrichtungen und Dienstleistungen, die ausschließlich vom Flughafenleitungsorgan bereitgestellt werden und mit Landung, Start, Beleuchtung und Abstellen von Luftfahrzeugen sowie mit der Abfertigung von Fluggästen und Fracht in Zusammenhang stehen“.

⁶⁹ „Jedes speziell für das Landen, Starten und Manövrieren von Luftfahrzeugen ausgebaute Gelände, einschließlich der für den Luftverkehr und die Dienstleistungen erforderlichen zugehörigen Einrichtungen, wozu auch die Einrichtungen für die Abfertigung gewerblicher Flugdienste gehören“.

⁷⁰ Kommissions-Verordnung (EG) Nr. 1794/2006 vom 6.12.2006, ABl. EU Nr. L 3 vom 7.12.2006, S. 3, geändert durch Verordnung (EU) Nr. 1191/2010 vom 16.12.2010, ABl. EU Nr. L 333 vom 17.12.2010, S. 6.

⁷¹ Rats-Richtlinie 96/67/EG vom 15.10.1996, ABl. EG Nr. L 272 vom 25.10.1996, S. 36.

⁷² Verordnung (EG) Nr. 1107/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5.7.2006, ABl. EG Nr. L 204 vom 26.7.2006, S. 1.

⁷³ „Eine Stelle, die nach den nationalen Rechts- oder Verwaltungsvorschriften oder Verträgen – ggf. neben anderen Tätigkeiten – die Aufgabe hat, die Einrichtungen eines Flughafens oder Flughafennetzes“ – Art. 2 Nr. 5 –

„in seinem Hoheitsgebiet anzuwenden“, unberührt bleibt, wenn diese „mit dieser Richtlinie oder anderen einschlägigen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts nicht unvereinbar sind“. Beispielhaft hierfür werden genannt „Maßnahmen der wirtschaftlichen Aufsicht wie beispielsweise die Genehmigung von Entgeltregelungen und/oder der Entgelthöhe, einschließlich anreizorientierter Entgeltregelungen, oder die Festlegung von Preisobergrenzen“. Nur in Erwägungsgrund 2 (nicht im Richtlinienentwurf selbst) wird darauf hingewiesen, dass der in der Richtlinie festgelegte „Rahmen“ die „Möglichkeit der Mitgliedstaaten unberührt“ lassen soll, „festzulegen, ob und inwieweit die Einnahmen aus den kommerziellen Tätigkeiten eines Flughafens bei der Festlegung der Flughafenentgelte berücksichtigt werden können“.

Eine zentrale Vorgabe der Richtlinie findet sich in Art. 3 (erläutert in EG 4, 11): Alle Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass „Flughafenentgelte im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht keine Diskriminierung zwischen Flughafenutzern“ – definiert in Art. 2 Nr. 3⁷⁴ – „beinhalten“. Dies steht freilich „einer Differenzierung der Flughafenentgelte bei Belangen von öffentlichem und allgemeinem Interesse, einschließlich des Umweltschutzes“, nicht entgegen, wenn diese dafür herangezogenen Kriterien „geeignet, objektiv und transparent sind“. Allein in den Erwägungsgründen (EG 1) verlautet, dass Flughäfen im Rahmen ihrer Hauptaufgabe/-geschäftstätigkeit, die „Abfertigung von Luftfahrzeugen von der Landung bis zum Start sowie von Fluggästen und Fracht zu gewährleisten, damit Luftfahrtunternehmen Luftverkehrsdienstleistungen erbringen können“, eine Reihe von Einrichtungen und Dienstleistungen für den Betrieb von Luftfahrzeugen sowie die Abfertigung von Fluggästen und Fracht anbieten, „deren Kosten sie im Allgemeinen durch die Erhebung von Flughafenentgelten decken“, und sodann: „Flughafenleitungsorgane, die Einrichtungen und Dienste bereitstellen, für die Flughafenentgelte erhoben werden, sollten darum bemüht sein, kosteneffizient zu arbeiten“.

Entgeltrelevant ist weiterhin Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie, demzufolge zur Sicherstellung eines „reibungslosen und effizienten Betriebs auf einem Flughafen“ die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen treffen müssen, „um dem Flughafenleitungsorgan und den Vertretern oder Verbänden von Flughafenutzern des betreffenden Flughafens Verhandlungen über den Abschluss einer Leistungsvereinbarung bezüglich der Qualität der am Flughafen erbrachten Dienstleistungen zu ermöglichen“, ggf. als Teil der nach Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie obligatorischen „Konsultationen“ zwischen diesen beiden Seiten. In solchen Vereinbarungen ist nach Art. 9 Abs. 2 „das Niveau der vom Flughafenleitungsorgan zu erbringenden Dienstleistungen so festzulegen, dass der tatsächlichen Flughafenentgeltregelung oder Flughafenentgelthöhe und dem Niveau der Dienstleistungen, auf das die Flughafenutzer im Gegenzug für die Flughafenentgelte Anrecht haben, Rechnung getragen wird“⁷⁵. In der Vorschrift über „Transparenz“ wird das Mindestmaß der allen Flughafenutzern bzw. deren

„zu verwalten und zu betreiben, und der die Koordinierung und Überwachung der Tätigkeiten der verschiedenen Akteure auf dem betreffenden Flughafen oder in dem betreffenden Flughafenetz obliegt“.

⁷⁴ „Jede natürliche oder juristische Person, die für die Beförderung von Fluggästen, Post und/oder Fracht auf dem Luftwege zu oder von dem betreffenden Flughafen verantwortlich ist“.

⁷⁵ Zur Praxis s. den Kommissionsbericht (Fn. 64), S. 5 ff.

Verbänden bereitzustellenden Informationen dahingehend beschrieben (Art. 7 Abs. 1), dass dazu gehören (u.a.)

- ein Verzeichnis der verschiedenen Dienstleistungen und Infrastrukturen, die im Gegenzug für das erhobene Flughafenentgelt bereitgestellt werden,
- die für die Flughafenentgeltfestsetzung verwendete Methode,
- die Gesamtkostenstruktur hinsichtlich der Einrichtungen und Dienstleistungen, auf die sich die Flughafenentgelte beziehen,
- die Erträge der verschiedenen Entgelte und Gesamtkosten der damit finanzierten Dienstleistungen,
- jegliche Finanzierung durch die öffentliche Hand von Einrichtungen und Dienstleistungen, auf die sich die Flughafenentgelte beziehen⁷⁶.

Der zuvor schon erwähnte Art. 6 der Richtlinie schreibt die Einrichtung eines „verbindlichen Verfahrens für regelmäßig durchzuführende Konsultationen zwischen dem Flughafenleitungsorgan und Flughafenutzern“ (bzw. deren Vertretern oder Verbänden) vor „bezüglich der Durchführung der Flughafenentgeltregelung, der Höhe der Flughafenentgelte und ggf. der Qualität der erbrachten Dienstleistungen“ (Abs. 1). Auch Änderungen sollen, „wann immer möglich, im Einvernehmen zwischen dem Flughafenleitungsorgan und den Flughafenutzern vorgenommen werden“ (Abs. 2). Vorrang hat danach also eine „verhandlungsbasierte Entgeltfestlegung“⁷⁷.

Bei einer Entscheidung ohne Einigung muss jede Seite eine „unabhängige Aufsichtsbehörde“ (Art. 11) einschalten können (Art. 6 Abs. 3), wenn nicht das nationale Recht ein anderes Kontrollverfahren (ebenfalls vor dieser Stelle) vorsieht, das „geeignet, objektiv, nichtdiskriminierend und transparent“ sein muss (Art. 6 Abs. 5).

Ebenfalls entgeltrelevant ist die Bestimmung zur „Differenzierung der Dienstleistungen“ (Art. 10)⁷⁸. Danach müssen die Mitgliedstaaten alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen, „um es dem Flughafenleitungsorgan zu ermöglichen, Qualität und Umfang von bestimmten Flughafendienstleistungen, Abfertigungsgebäuden oder Teilen von Abfertigungsgebäuden zu variieren, um bedarfsgerechte Dienstleistungen erbringen oder ein besonderes zugewiesenes Abfertigungsgebäude oder einen besonders zugewiesenen Teil eines Abfertigungsgebäudes bereitstellen zu können“ (Abs. 1). Wird davon Gebrauch gemacht, so kann die Flughafenentgelthöhe „entsprechend der Qualität und dem Umfang dieser Dienstleistungen und ihren Kosten oder einer anderen objektiven und transparenten Begründung differenziert werden“. Allerdings bleibt es den Flughafenleitungsorganen unbenommen, ob sie derartige differenzierte Flughafenentgelte festsetzen; wenn sie dies aber tun, müssen sie dabei zumindest das Diskriminierungsverbot aus Art. 3 der Richtlinie einhalten.

⁷⁶ Vgl. Kommissionsbericht (Fn. 64), S. 7 f.

⁷⁷ Koenig/Schramm, N&R 2014, S. 232 (233).

⁷⁸ Vgl. Kommissionsbericht (Fn. 64), S. 8 ff., 11 f.

Die (im Verhältnis zu Flughafenleitungsorganen und Luftfahrtunternehmen unabhängige, s. Art. 11 Abs. 3 der Richtlinie⁷⁹) Aufsichtsbehörde wird auch in Art. 11 ausdrücklich mit der Entscheidung über Flughafenentgeltregelungen nach Art. 6 betraut, und kann auch (gem. Abs. 1 Satz 2) für die Genehmigung betr. Entgeltregelung und/oder -höhe zuständig sein. Ihre Aufgabe ist allgemein dahingehend umschrieben, dass sie die ordnungsgemäße Anwendung der zur Umsetzung der Richtlinie ergriffenen Maßnahmen gewährleisten muss (Art. 11 Abs. 1 Satz 1). Speziell für ihre Zuständigkeiten im Rahmen von Art. 6 wird auch in Art. 11 Abs. 6 deutlich gemacht, dass Verfahren, Voraussetzungen und Kriterien „nicht diskriminierend, transparent und objektiv sein“ müssen.

Der EU-Rechtsakt enthält also einen „gemeinsamen Rahmen“ mit „wesentlichen Merkmalen von Flughafenentgelten“ (EG 2), aber nirgends konkrete oder detaillierte Aussagen zu einzelnen (notwendigen oder zulässigen) Kostenelementen und auch keine präzisen Festlegungen im Hinblick auf ein Minimum oder Maximum der Entgelthöhe. Das Hauptaugenmerk liegt vielmehr darin, fairere Spielregeln für das Zustandekommen der Entgelte unter Einbeziehung der Interessen beider Seiten zu ermöglichen⁸⁰.

5.1.3 Nationale Umsetzung

5.1.3.1 Struktur des § 19b LuftVG

5.1.3.1.1 Zweiteilung und generelle Vorgaben

In Umsetzung der EU-Richtlinie von 2009 wurde durch Art. 1 Nr. 4 des 14. Gesetzes zur Änderung des LuftVG⁸¹ mit Wirkung ab 12.5.2012 ein neuer § 19b LuftVG in dieses Gesetz eingefügt. Dabei wird zwischen „Verkehrsflughäfen“, die jährlich mehr als 5 Mio. Fluggastbewegungen aufweisen, und anderen Verkehrsflughäfen oder -Landeplätzen (§ 6 Abs. 1 LuftVG)⁸² unterschieden. Für alle muss der „Unternehmer“ eine Regelung „über die zu entrichtenden Entgelte für die Nutzung der Einrichtungen und Dienstleistungen, die mit der Beleuchtung, dem Starten, Landen und Abstellen von Luftfahrzeugen sowie mit der Abfertigung von Fluggästen und Fracht in Zusammenhang stehen“, in Gestalt einer Entgeltordnung treffen (§ 19b Abs. 1 Satz 1). Ausgenommen sind die drei in der Richtlinie ebenfalls nicht erfassten⁸³ besonderen Arten von Entgelten (Abs. 2). Alle von § 19b LuftVG erfassten Entgelte müssen (im Einklang mit Art. 3 der Richtlinie) „nach geeigneten, objektiven, transparenten und diskriminierungsfreien Kriterien geregelt“ sein (Abs. 1 Satz 3). Dabei muss „insbesondere“ gewährleistet sein, dass (1) „die zu berechnenden Dienstleistungen und Infrastrukturen klar bestimmt sind“, (2) „die Berechnung der Entgelte kostenbezogen erfolgt und im Voraus festge-

⁷⁹ Eine gerichtliche Überprüfung der behördlichen Entscheidung wird dadurch nicht ausgeschlossen (Art. 11 Abs. 7 Satz 4 der Richtlinie); vgl. auch Kommissionsbericht (Fn. 19), S. 10 f.

⁸⁰ Vgl. *Koenig/Schramm*, N&R 2014, S. 232 (233); Kommissionsbericht (Fn. 64), S. 3 f.

⁸¹ Vom 8.5.2012, BGBl. I, S. 1032.

⁸² S. näher *Baumann* (Fn. 47), Rn. 84 ff.

⁸³ Art. 1 Abs. 4 des Rechtsaktes; s. oben, 5.1.2.2.2).

legt ist“, (3) „allen Flugplatznutzern⁸⁴ in gleicher Weise Zugang zu den Dienstleistungen und Infrastrukturen“ des Verkehrsflughafens oder -landeplatzes gewährt wird, und (4) „den Flugplatznutzern nicht ohne sachlichen Grund Entgelte in unterschiedlicher Höhe auferlegt werden“ (Abs. 1 Satz 4). Eng angelehnt an Art. 3 der Richtlinie erlaubt sodann § 19b Abs. 1 Satz 5 LuftVG für Verkehrsflughäfen und -landeplätze „eine Differenzierung der Entgelte zur Verfolgung von öffentlichen oder allgemeinen Interessen“ aufgrund geeigneter, objektiver und transparenter Kriterien. Nur im Hinblick auf Verkehrsflughäfen wird von der Möglichkeit des EU-Rechtsakts Gebrauch gemacht, aus „Umweltschutzgründen“ zu differenzieren, indem sogar vorgeschrieben wird, dass dies „nach Lärmschutzgesichtspunkten“ erfolgen muss, während im Hinblick auf „Schadstoffemissionen“ keine Muss-, sondern nur eine Soll-Vorschrift normiert ist (Abs. 1 Satz 6)⁸⁵. Generell, also auch außerhalb der EU-Vorgaben, bedarf die Entgeltordnung einer behördlichen Genehmigung (§ 19b Abs. 1 Satz 2 LuftVG)⁸⁶; werden die gesetzlichen Vorhaben beachtet, so muss diese erfolgen, wie der Wortlaut von Abs. 1 Satz 3 („wird erteilt, wenn“ = „ist zu erteilen, wenn“) klarstellt. Der Flughafenunternehmer hat also einen Rechtsanspruch auf Erteilung.

5.1.3.1.2. Überschießende Umsetzung

Dass auch Flughäfen und Landplätze von der nationalen Regelung erfasst werden, die außerhalb des Anwendungsbereichs der EU-Richtlinie liegen, stellt keinen Verstoß gegen EU-Recht dar. Erwägungsgrund 3 des Rechtsakts verdeutlicht, dass zwar nur für Flughäfen oberhalb einer gewissen Mindestgröße die Anwendung eines einheitlichen „Gemeinschaftsrahmens“ erforderlich sei; dies verbietet aber gerade nicht, solche Vorgaben jedenfalls teilweise auch für kleinere Flughäfen oder gar Landeplätze aufzustellen. Insoweit ist lediglich eine Gleich- oder Ungleichbehandlung im Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 GG sachlich zu rechtfertigen.

5.1.3.2 Richtlinienbestimmungen für Verkehrsflughäfen

5.1.3.2.1 Überblick

§ 19b Abs. 3 LuftVG bezieht sich demgegenüber nur auf größere Flughäfen und übernimmt dabei das erste der zwei in der Richtlinie (Art. 1 Abs. 2) festgelegten Merkmale; das zweite ist in Deutschland nicht relevant. Hierbei werden insbesondere die EU-Vorschriften über Konsultation (Art. 6) und Transparenz (Art. 7) – in Abs. 3 – und Qualitätsstandards (Art. 9) – in Abs. 5⁸⁷ – im nationalen Recht umgesetzt, wird aber auch (in Abs. 3 Nr. 9) auf einen bloßen

⁸⁴ Das LuftVG enthält keine eigene Definition, übernimmt vielmehr die Richtlinie; der entsprechenden Forderung des Bundesrats (BT-Drs. 17/8098, S. 20), nicht nur von „Nutzern“ zu sprechen, sondern den Terminus des EU-Rechtsaktes zu verwenden, wurde Rechnung getragen (BT-Drs. aaO, S. 22).

⁸⁵ Insoweit besagt die Begründung des Gesetzesentwurfs (BT-Drs. 17/8098, S. 15), die Einbeziehung der Schadstoffkomponente sei „wegen entsprechender Vorgaben der ICAO für den Bereich der Flughafenentgelte nur aufkommensneutral möglich; die Einführung einer solchen Komponente führt daher weder zu einer Erhöhung der Entgelte noch zu einer zusätzlichen Belastung der Flughafenbetreiber“.

⁸⁶ Zur deutschen Luftverkehrsverwaltung s. *Baumann* (Fn. 47), Rn. 124 ff.; krit. *Koenig/Schramm*, N&R 2014, S. 232 (239).

⁸⁷ So explizit BT-Drs. 17/8098, S. 16.

Erwägungsgrund (EG 2) zurückgegriffen. Mit Einzelheiten zu Entgelten, ihrer Höhe und diesen zugrunde liegenden Kostenelementen befasst sich aber auch § 19b Abs. 3 nur rudimentär; in Abs. 5 (Satz 2) wird sogar einzig der Text der EU-Vorschrift wiederholt.

5.1.3.2.2 Zwei wesentliche Vorgaben

Gem. § 19b Abs. 3 Nr. 3 (Satz 1) und Nr. 6 c) LuftVG ist zum einen maßgeblich, ob sich Struktur und Höhe der Flughafenentgelte an einer „effizienten Leistungsbereitstellung“ orientieren⁸⁸, zum andern muss „zwischen der Höhe der vom Unternehmer des Verkehrsflughafens festgelegten Entgelte und der Höhe der voraussichtlich tatsächlichen Kosten ein angemessenes Verhältnis besteh(en)“. Dabei ergibt sich aus Abs. 3 Nr. 3 Satz 2, dass insofern auch die Vereinbarkeit mit dem Beihilferecht der EU (Art. 107 ff. AEUV) relevant ist⁸⁹, andererseits aber auch, dass bei einer schriftlichen Einigung zwischen Unternehmer (Flughafenleitungsorgan) und Flughafenutzer eine (vorherige behördliche) Prüfung entfallen darf, wenn dem Erfordernis einer Kostenbasierung nach Satz 1 genügt wird. Gerade dieser (nicht zwingende, aber ausdrücklich gestattete) Verzicht auf eine vertiefte behördliche Kontrolle zugunsten einer einvernehmlichen Lösung kann sich unmittelbar auf die Regelung in Art. 6 Abs. 2 der EU-Richtlinie stützen⁹⁰; begründet wird dies damit, wegen des Einvernehmens der beiden Parteien könne hier „regelmäßig von einer Angemessenheit der Entgeltordnung ausgegangen werden“⁹¹. Finanzielle wie andere Belange dritter Betroffener (negative externe Effekte) bleiben dabei freilich offenbar ohne Berücksichtigung! Das bedeutet: der Gesetzgeber erlaubt Einigungen zwischen zwei Parteien auf Kosten einer dritten.

5.1.3.2.3 „Kosten effizienter Leistungserstellung“ (KeL)

Bewusst wird hier (in wörtlicher Übernahme der Richtlinie) von „Gesamtkostenstruktur“ gesprochen, d.h. „den Erlösen der verschiedenen Entgelte sind Gesamtkosten der damit finanzierten Dienstleistungen gegenüberzustellen“.⁹² Zur Genehmigungsvoraussetzung, dass bei der Gesamtkostenstruktur „eine Orientierung an einer effizienten Leistungserstellung erkennbar“ sein müsse, wird lediglich erläutert, dies diene „insbesondere der Schaffung von Transparenz“⁹³. Insoweit fehlt allerdings schon eine nähere Ab- und Eingrenzung des Begriffs der (Kosten einer) effizienten Leistungsbereitstellung sowohl im nationalen deutschen als auch im speziell einschlägigen EU-Recht.

⁸⁸ Dazu näher *Koenig/Schramm*, N&R 2014, S. 232 (234 ff.).

⁸⁹ In der Begründung des Gesetzesentwurfs wird klargestellt, auf jeden Fall seien die EU-rechtlichen „Leitlinien für die Finanzierung von Flughäfen und die Gewährung staatlicher Anlaufbeihilfen für Luftfahrtunternehmen auf Regionalflughäfen“ (ABl. EU 2005 Nr. C 312 vom 9.12.2005, S. 1) zu beachten (BT-Drs. 17/8098, S. 16), um die Einhaltung der Beihilferegeln zu gewährleisten.

⁹⁰ Zur gebotenen richtlinienkonformen Auslegung s. *Koenig/Schramm*, N&R 2014, S. 232 (233).

⁹¹ BT-Drs. 17/8098, S. 15 f.

⁹² Vgl. BT-Drs. 17/8098, S. 20 und 22.

⁹³ BT-Drs. 17/8098, S. 15.

Jedoch könnte hier durchaus an Definitionen in anderen (ebenfalls vom Unionsrecht geprägten⁹⁴) Vorschriften des Regulierungsrechts angeknüpft werden, insbesondere an § 32 Abs. 1 Satz 1 TKG⁹⁵, der zwischen drei KeL-Bestandteilen unterscheidet:

- (1) langfristige zusätzliche Kosten der Leistungsbereitstellung,
- (2) angemessener Zuschlag für leitungsmengenneutrale Gemeinkosten, wobei letzterer
- (3) eine angemessene Verzinsung des eingesetzten Kapitals einschließt⁹⁶.

Im Hinblick auf den dritten Punkt nennt dann § 32 Abs. 3 TKG noch „insbesondere“ vier bei der Festlegung zu berücksichtigende Aspekte. § 32 Abs. 1 Satz 1 TKG fordert freilich auch ausdrücklich, dass die Kosten für die jeweilige Leistungsbereitstellung notwendig sein müssen; überdies werden nach § 34 TKG sehr differenzierte Kostenunterlagen von dem eine Entgeltgenehmigung für einzelne Dienstleistungen beantragenden Unternehmen verlangt, wird jedoch andererseits auch („zusätzlich“) ermöglicht, zur Ermittlung der KeL eine „von der Kostenberechnung des Unternehmens unabhängige Kostenberechnung an(zu)stellen und hierfür Kostenmodelle heran(zu)ziehen“ (§ 35 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 TKG)⁹⁷. Schließlich enthält § 31 Abs. 1 Satz 2 TKG eine Obergrenze: „Genehmigte Entgelte dürfen die Summe der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung und der Aufwendungen nach § 32 Abs. 2⁹⁸ nicht überschreiten“. Eine recht allgemeine Untergrenze (für alle seitens marktmächtiger Unternehmen erhobenen Entgelte) enthält dagegen § 28 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 i.V.m. Abs. 2 Nr. 1 TKG. Ein verbotenes missbräuchliches Verhalten wird nämlich vermutet („Behinderungsmissbrauch“), wenn das Entgelt einer Leistung deren langfristige zusätzliche Kosten einschließlich einer angemessenen Verzinsung des eingesetzten Kapitals nicht deckt⁹⁹.

Selbst wenn nun aber alle diese Punkte mehr oder weniger direkt auf die Konstellation der Flughafenentgelte übertragen werden könnten, so ist das TKG jedenfalls auch insoweit strikter, als es die KeL als „Grundlage“ für Entgelte festlegt (§ 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2), während das LuftVG lediglich viel schwächer von einer erkennbaren Orientierung an diesen Kosten spricht. In diesem Aspekt gleicht die Terminologie dem § 20 Abs. 1 PostG¹⁰⁰; auch auf diesem Sektor existiert aber ansonsten eine dem TKG sehr ähnliche Regelung zu Kostenarten und Verfahren der Kostenermittlung.

⁹⁴ In Bezug auf Telekommunikation vgl. Art. 13 der „Zugangs“-Richtlinie (2002/19/EG) vom 7.3.2002 (ABl. EG Nr. L 108 vom 24.4.2002, S. 7); VG Köln, Beschl. vom 26.10.2009 – 1 L 961/09, openJur 2012, 127623, Rn. 26 ff.

⁹⁵ Telekommunikationsgesetz vom 3.5.2012 (BGBl. I, S. 958); zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 17. Juli 2015 (BGBl. I S. 1324); wie hier auch *Koenig/Schramm*, N&R 2014, S. 232 (234).

⁹⁶ Näher dazu etwa *Fetzer*, in: Arndt et al. (Hrsg.), TKG-Kommentar, 2. Aufl. 2015, § 32 Rn. 13 ff.

⁹⁷ Auch für § 19b LuftVG gefordert von *Koenig/Schramm*, N&R 2014, S. 232 (235).

⁹⁸ In Bezug auf diese muss entweder eine rechtliche Verpflichtung bestehen oder ein sonstiger sachlicher Grund nachgewiesen werden; dazu *Fetzer* (Fn. 96), § 32 Rn. 35 ff.

⁹⁹ Näher hierzu *Fetzer*, in: Arndt et al. (Fn. 96), § 28 Rn. 34 ff.

¹⁰⁰ Postgesetz vom 22.12.1997 (BGBl. I, S. 3294), zuletzt geändert 2015; zur Auslegung vgl. BeckPostG-Komm/*Sedemund/v. Danwitz*, 1. Aufl. 2000, § 20 Rn. 33 ff. Wie hier schon *Koenig*, N&R 2014, S. 72; *Koenig/Schramm*, N&R 2014, S. 232 (235).

Während in den zuvor genannten Bereichen daher der Handlungsspielraum des Entgelte erhebenden Unternehmens durch gesetzliche Vorgaben abgegrenzt und abgesteckt wird, ist dies für Flughafenentgelte weder hinsichtlich des Umfangs noch der Intensität in gleichem Maße der Fall. Auch Regelungen des Gebührenrechts können hier zumindest nicht direkt herangezogen werden, weil anders als dort (s. § 3 Abs. 4 BGebG¹⁰¹) Entgelte privatrechtlicher Art festgesetzt und erhoben werden. Zudem werden dort zwar „Kosten“ allgemein definiert (s. § 3 Abs. 3 BGebG) und der Gebührenerhebung zugrunde gelegt (s. § 12 Abs. 1 BGebG), jedoch für den Regelfall als Maßstab lediglich Kostendeckung normiert, die einerseits erreicht werden „soll“ (nicht muss), andererseits nur bei einer Wertsteigerung beim Leistungsempfänger überschritten werden darf (§ 12 Abs. 2 BGebG).

5.1.3.2.4 „Angemessenheit“

Zum Erfordernis eines „angemessenen“ Verhältnisses heißt es in der Entwurfsbegründung, Maßstab hierfür „sollen die Kriterien sein, die die Zivilgerichte in ständiger Rechtsprechung der Überprüfung der Entgelthöhe gemäß § 315 BGB¹⁰² zu Grunde legen. Damit ist gewährleistet, dass die objektiven wirtschaftlichen Interessen beider Parteien Berücksichtigung finden“¹⁰³. Dies unterscheidet sich jedenfalls nicht wesentlich von dem im Gebührenrecht oft (zusätzlich) angelegten Maßstab der Äquivalenz¹⁰⁴: So sieht etwa § 12 Abs. 3 BGebG vor: „Die nach (§ 12) Absatz 1 oder 2 bestimmte Gebührenhöhe darf zu der individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung nicht außer Verhältnis stehen (und insbesondere kein wesentliches Hindernis für die Inanspruchnahme der Leistung durch den Gebührenschuldner darstellen“. „Angemessen“ wird damit in beiden Fällen mit „nicht völlig unangemessen“ gleichgesetzt und lässt damit einen recht großen Spielraum für die entgelterhebende Organisation. „Angemessen“ ist andererseits von „kostendeckend“ als Ober- wie als Ober- und Untergrenze zu unterscheiden (und tritt auch in § 19b LuftVG als zweites Merkmal zu diesem dazu). Immerhin wirkt die Forderung nach einem „angemessenen“ Verhältnis von Kosten und Entgelten nicht nur als eine Obergrenze (weit vor dem Wucherverbot des § 138 Abs. 2 BGB¹⁰⁵), sondern kann auch offensichtlich zu geringen, bei weitem nicht kostendeckenden Entgelten entgegengehalten werden. Dabei wird aber bei KeL gerade nicht auf (voraussichtlich) tatsächliche Kosten abgestellt – diese sind nur in einem ersten Schritt nachzuweisen¹⁰⁶ –, sondern auf bei effizienter Bereitstellung entstehende¹⁰⁷, so dass die im LuftVG erfolgte Kombination beider Ansätze nicht notwendig zu präziseren Vorgaben führt.

¹⁰¹ Bundesgebührengesetz vom 7.8.2013 (BGBl. I, S. 3154), zuletzt geändert 2015.

¹⁰² Jüngst BGH, Urt. vom 8.7.2015 - VIII ZR 106/14, lexetius.com/2015,2289; s.a. *Koenig/Schramm*, N&R 2014, S. 232 (234).

¹⁰³ BT-Drs. 17/8098, S. 15.

¹⁰⁴ Vgl. nur *Waldhoff*, in: Ehlers et al. (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, Bd. 3, 2013, § 67 Rn. 126.

¹⁰⁵ Vgl. etwa BGH, Urt. vom 10.2.2012 - V ZR 51/11, lexetius.com/2012,739.

¹⁰⁶ Vgl. *Koenig/Schramm*, N&R 2014, S. 232 (234).

¹⁰⁷ Vgl. *Fetzer* (Fn. 96), § 32 Rn. 7; *Sedemud/v. Danwitz* (Fn. 100), § 20 Rn. 47.

5.1.3.3 Weitere entgeltrelevante Aspekte

5.1.3.3.1 Berücksichtigung von „non aviation“-Erlösen und -Kosten

Eine bemerkenswerte Aussage trifft die Entwurfsbegründung zu § 19b Abs. 3 Nr. 6 h) LuftVG, wo auch Vorfinanzierungen geplanter Flughafenerweiterungen adressiert werden; hier wird insoweit eine Beschränkung auf Investitionen getroffen, die dem unmittelbaren Ausbau „als verkehrliche Einrichtung“ dienen. Nicht umfasst seien daher „Investitionen des Flughafenunternehmens in Infrastruktureinrichtungen, die nicht unmittelbar der Abwicklung des Verkehrs auf dem Flugplatz dienen, wie z.B. der Bau von Ladenzeilen oder Geschäften“¹⁰⁸.

Andererseits stellt jedoch § 19b Abs. 3 Nr. 9 LuftVG (anknüpfend an Erwägungsgrund 2 der Richtlinie) dem Unternehmer eines Verkehrsflughafens frei, „ob und inwieweit er Erlöse und Kosten aus den sonstigen kommerziellen Tätigkeiten des Flughafens bei der Festlegung der Entgelte berücksichtigt“. Anders als bei Nr. 6 h) geht es hier um schon existierende Aktivitäten („Betrieb“), die der Unternehmer gerade nicht selbst durchführen muss, sondern auch nur durch (entgeltliche) Bereitstellung von Flächen an andere Unternehmen auf seinem Gelände ermöglichen kann und ermöglicht (hat).

Hierzu sind in den einschlägigen ICAO Policies¹⁰⁹ ebenfalls Aussagen enthalten, im Abschnitt über „development of revenues from concessions, rental of premises and ‘free zones’“ (Nr. 10):

“Income derived from such sources as concessions, rental of premises, and “free zones” is important to airports. It is recommended that, with the exception of concessions that are directly associated with the operation of air transport services, such as fuel, in-flight catering and ground handling, non-aeronautical revenues¹¹⁰ be fully developed, while keeping in mind the interests and needs of passengers and the public, and ensuring terminal efficiency”.

Hinter diesem Anspruch bleibt die dem Unternehmen weder etwas ver- noch etwas gebietende Regelung des LuftVG zurück; wie andere ICAO-Vorgaben ist auch diese Empfehlung freilich weder für die Mitgliedstaaten der Organisation noch gar für dort ansässige Unternehmen strikt verbindlich.

5.1.3.3.2 Schranken aus nationalem Recht?

Aus Sicht des nationalen Rechts stellen sich noch weitere Fragen wie etwa:

¹⁰⁸ BT-Drs. 17/8096, S. 16.

¹⁰⁹ S. oben, 5.1.2.1.2).

¹¹⁰ “Revenues from non-aeronautical sources” werden im Glossar am Ende der ICAO Policies wie folgt umschrieben: “Any revenues received by an airport in consideration for the various commercial arrangements it makes in relation to the granting of concessions, the rental or leasing of premises and land, and ‘free-zone’ operations, even though such arrangements may in fact apply to activities that may themselves be considered to be of an aeronautical character (for example, concessions granted to oil companies to supply aviation fuel and lubricants and the rental of terminal building space or premises to aircraft operators). Also intended to be included are the gross revenues, less any sales tax or other taxes, earned by shops or services operated by the airport itself.

Gibt es für Flughafenunternehmer Verbote oder Beschränkungen, auch „non-aeronautical services“ selbst zu erbringen oder zumindest hieraus Einnahmen zu erzielen? Zumindest eine sog. „Randnutzung“ von Räumen oder Einrichtungen, die in Zusammenhang mit der Haupttätigkeit stehen, bei deren Erfüllung aber nicht immer bzw. nicht umfassend genutzt werden, sind aber selbst der unmittelbaren Staatsverwaltung erlaubt¹¹¹, daher in nicht geringerem Maße auch privatrechtlich organisierten Unternehmen (mit Beteiligung der öffentlichen Hand).

Dürfen hierbei erzielte Gewinne oder müssen diese sogar bei der Festlegung von Flughafenentgelten (letztlich für die Flughafenutzer entgeltmindernd) berücksichtigt werden und müsste dies dann nicht auch im Hinblick auf hierbei erlittene Verluste gelten? Soweit hierbei eine „Quersubventionierung“ vorliegt, ist diese jedoch (durch Wettbewerbs- oder vor allem Beihilferecht) nicht generell untersagt¹¹². Daher ist es auch unbedenklich, wenn § 19b Abs. 3 Nr. 9 LuftVG die Entscheidung über das „Ob“ der Einbeziehung dem Unternehmer überlässt; erst das „Wie“, also die Art und Weise der Berücksichtigung könnte insoweit rechtlich bedenklich sein oder werden. Es kann aber einem Unternehmer gerade nicht zugemutet werden, sich an der Grenze des noch Zulässigen oder gar darüber hinaus zu bewegen.

5.1.4 Fazit

Internationale, europäische und vor allem nationale Vorschriften enthalten zwar durchaus diverse Vorgaben für die Ausgestaltung und die Höhe von Entgelten, die ein Flughafenunternehmer von Flughafenutzern verlangen darf (oder auch muss), jedoch lassen diese viel Spielraum¹¹³ sowohl bei entgeltrelevanten Kosten als auch deren konkretem Bezug auf damit abgegoltene Leistungen und stellen vor allem die Berücksichtigung von Erlösen oder Kosten aus sonstigen kommerziellen Tätigkeiten „des Flughafens“ in das Ermessen des Unternehmers. Eine Verpflichtung zum Ansatz der vollen (tatsächlichen) Kosten der Flughafendienstleistungen lässt sich auf geltendes Recht nicht stützen. Dahingehende Aussagen von ICAO-Dokumenten haben einem Flughafenunternehmer gegenüber keine rechtsverbindliche Wirkung. Andererseits würde die dort zum Ausdruck kommende Empfehlung es auch zulassen, die vollen (tatsächlichen) Kosten der Flughafendienstleistungen anzusetzen; allerdings wäre eine entsprechende Präzisierung der Vorgaben in § 19b LuftVG erforderlich (und weder verfassungs- noch europarechtlich verboten).

¹¹¹ Vgl. BVerwG, Urt. vom 21.4.1989, 7 C 48.88., BVerwGE 82, S. 29 ff.

¹¹² Vgl. nur *Koenig/Busch*, GewArch 2011, S. 181 ff.; zum LuftVG *Koenig/Schramm*, N&R 2014, S. 232 (236).

¹¹³ Ähnlich *Koenig/Schramm*. N&R 2014, S. 232 (236).

5.2 Praktische Anforderungen an die Entgeltregulierung

Wie muss man sich eine Regulierung von Flughäfen nach Maßgabe der rechtlichen Vorschriften, also insbesondere der Richtlinie 2009/12/EG und der deutschen Umsetzungsvorschrift, § 19b LuftVG, konkret vorstellen?¹¹⁴

Die Leitprinzipien der EG Richtlinie sind Konsultation zwischen den Stakeholdern sowie Transparenz. Als Stakeholder werden die Flughäfen und ihre Nutzer angesehen. Dritte kommen in Form von Umweltbelasteten indirekt vor.

Entgelte müssen

- (i) nach geeigneten objektiven diskriminierungsfreien Kriterien festgelegt werden und
- (ii) zu den voraussichtlichen tatsächlichen Kosten in einem angemessenen Verhältnis stehen,
- (iii) einen erkennbaren Bezug zu einer effizienten Leistungserstellung haben.

Der EG Richtlinie zufolge sollen Änderungen der Flughafenentgelte primär das Ergebnis von Konsultationen sein und im Einvernehmen zwischen Flughafen und Nutzern zustande kommen. Diese werden dann von einer nationalen Genehmigungsbehörde nach Prüfung genehmigt. Dieses Verfahren der Richtlinie ist im deutschen Recht weitgehend umgesetzt. Allerdings kann eine erreichte Verhandlungslösung die Behörde nicht zwingen, sie zu genehmigen. Dies erscheint wegen des „Machtproblems“ (entweder eines Flughafens gegenüber den Airlines oder einer dominierenden Airline gegenüber einem Flughafen) logisch.

Flughäfen müssen über ihre Kostenstrukturen Transparenz schaffen. Dies setzt eine aussagefähige Kostenrechnung voraus. Diese besteht aus einer Kostenarten-, Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung. Die Kosten, die Basis der Entgeltberechnung sein sollen, sind aus dem Kostenrechnungssystem des Flughafens abzuleiten und nicht aus gesonderten Modellen. Kalkulatorische Kosten müssen an Ist-Kosten orientiert sein. Ein Bezug zur Gewinn- und Verlustrechnung des Flughafens muss erkennbar sein.

Der Bezug der Kosten zu den „Kosten einer effizienten Leistungserstellung“ kann folgendermaßen nachgewiesen werden: Es ist vom Regulierer ein Effizienzkostenmodell zu entwickeln. Das Effizienzkostenmodell zeigt, mit welchen Kosten ein effizient arbeitender Flughafen auskommt bzw. auskommen würde. Um diese Kosten wird aus pragmatischen Gründen ein Korridor gebildet, welcher das Band markiert, in welchem die Kosten des zu bewertenden Flughafens liegen müssen. Liegen die Ist-Kosten in diesem Band, kann eine Orientierung der Flughafenkosten an den Kosten einer effizienten Leistungserstellung angenommen werden.

¹¹⁴ Koenig/Schramm. N&R 2014, S. 232 ff.

An welchen Kosten aber soll sich das Effizienzkostenmodell orientieren? Es wird ein Best-Practice-Verfahren vorgeschlagen. Demzufolge sucht man die am besten wirtschaftenden Flughäfen und verwendet deren Kosten als Maßstab.

Das zentrale Problem des Best-Practice-Modells liegt in folgendem: Welche Flughäfen bezieht man in den Vergleich mit ein? Wenn die absolut besten Flughäfen der Branche einbezogen würden, hieße das, dass eine ganze Branche ihre Preise an den vielleicht 10% Besten orientieren müsste. Das aber wäre verfehlt. Ein Beispiel mag dies verdeutlichen: Wenn man moderne Marktwirtschaften als Mechanismen bezeichnet, die effizientes Wirtschaften hervorbringen, dann kann man nicht 90% aller Unternehmen als ineffizient bezeichnen und die Preisgestaltung dieser Branche an den 10% Besten orientieren wollen. Wer sollte die Verluste tragen, welche daraus resultieren können? Die 10% Besten können Ausreißer sein, deren Performance nur unter ganz ungewöhnlichen Umständen erreicht werden kann. Maßstab in Marktwirtschaften kann höchstens der Durchschnitt der Branchenunternehmen sein,

Übertragen auf den Fall der Flughäfen heißt das: ein Flughafen, dessen Kosten im Durchschnitt ähnlicher Flughäfen liegt, ist effizient. Darum legt man eine Bandbreite für zulässige Abweichungen. Letztlich schließt man nur die schlechtesten 20 oder 30% aus.

Zusammengefasst ergibt sich: ein Flughafen, dessen Kostenhöhe nicht schlechter ist als die von 70% vergleichbarer Flughäfen, erfüllt das Kriterium effizienzorientierten Handelns.

Zu der Frage, ob Flughäfen Single- oder Dual-Till-Ansätze zur Entgeltkalkulation verwenden, sagen die rechtlichen Vorschriften nichts. Beides ist möglich. Der Dual-Till-Ansatz wird auch aus Zweikassen-Ansatz bezeichnet. Der Flughafen muss die Verteilung der Gesamtkosten auf die beiden Bereiche gut begründen. Allerdings ist dies auch beim Single-Till-Ansatz letztlich nicht anders, denn moderne Flughäfen bestehen aus so vielen Aktivitäten, dass die Kostenzuordnung – insbesondere von Gemeinkosten – in jedem Fall ein Problem darstellt. Rechtssicher sind allgemeine Regelungen, die einmal getroffen wurden, und dann im Einzelfall keinen willkürlichen Spielraum lassen.

Folgende Unterlagen werden als notwendig erachtet:

- Verzeichnis aller Leistungen und Infrastruktureinrichtungen mit den zugeordneten Vermögensgegenständen, für welche das Flughafenentgelt verlangt wird.
- Verzeichnis der Kosten, die den Leistungen und Infrastruktureinrichtungen zugeordnet wurden, inkl. Kostenprognose für den nächsten Regulierungszeitraum („Angemessenheit der verlangten Entgelte im Verhältnis zu den Kosten“)
- Verzeichnis, aus dem die Orientierung an Effizienzkriterium hervorgeht.

In manchen Quellen wird verlangt, dass Flughäfen eine detaillierte Kostenaufschlüsselung vorlegen. Sie sollen zeigen, *wie* sie Kosten aus den Geschäftsfeldern Aviation und Non Aviation aufgeschlüsselt haben. Damit könne überprüft werden, ob zu viel oder zu wenig Kosten

den regulierten Aktivitäten zugerechnet würden. Solche Vorschläge gehen aber an der Wirklichkeit vorbei. Denn die Geschäftsfelder moderner Flughäfen sind komplex und verwoben. Der Non-Aviation-Bereich kann sich in modernen Flughafenkonzernen von der schlichten Versorgung der Passagiere mit Proviant und Lesematerial über Leisurezonen, Airport Cities bis hin zum Management entfernter Flughäfen und Konzernunternehmen erstrecken. Was haben diese Aktivitäten mit den entgeltregulierten Leistungen nach § 19b LuftVG eines konkreten Flugfeldes zu tun? Was soll die Überprüfung der Kostenschlüsselung solcher komplexer Strukturen erbringen? Bei fixen Anlagen mit langen Lebensdauern ist die Kostenschlüsselung sowieso das kleinere Problem. Das viel größere ist die Prognose der zukünftigen Auslastung. Wo sind die Regeln, die hier Klarheit schaffen?

Grundsätzlich kann die Kostenorientierung der verlangten Entgelte (die zu prüfen ist) praktischerweise nur anhand der variablen Kosten der entgeltpflichtigen Leistungen erfolgen, denen ein angemessener, branchenüblicher Gemeinkostenaufschlag hinzugefügt werden darf. Nur dann, wenn es erhebliche überdurchschnittliche Auslastungsrisiken oder Auslastungschancen gibt, kann davon abgewichen werden.

6 Regulierung von Flughäfen aus ökonomischer Sicht

6.1 Grundprinzipien der Entgeltregulierung¹¹⁵

Aus welchen Gründen werden Flughäfen reguliert und welche Regulierungsinstrumente stehen zur Verfügung? Was wird an der herrschenden Regulierungspraxis kritisiert und warum könnte man auf Regulierung durchaus verzichten? Diese Fragen werden im Folgenden behandelt.

6.1.1 Marktversagen

Flughäfen werden reguliert, weil man ihnen in zweierlei Hinsicht Monopoleigenschaften nachsagt. Zum einen gäbe es regionale *Monopole*, weil Flughäfen nicht beliebig dicht aneinander gebaut werden könnten. Zum anderen seien Flughäfen Einrichtungen mit der Eigenschaft der *Subadditivität*. Dies bedeutet, mit zunehmender Größe sinken die Stückkosten (Durchschnittskosten) der Produktion. Im Extremfall kann ein einziger Anbieter die Leistung günstiger erbringen als mehrere Anbieter. Es entstehen „natürliche“ Monopole.

6.1.2 Folgen des Marktversagens

Als Folgen der Monopoleigenschaften von Flughäfen werden genannt:

- *Allokative Ineffizienz*. Von allokativer Effizienz spricht man, wenn die Grenzkosten der Anbieter dem Grenznutzen der Nachfrager entsprechen. Die Ressourcen werden dann bestmöglich ausgenutzt. Im Monopol ist dies nicht der Fall, weil der Monopolist einen höheren Preis setzt als es seinen Grenzkosten entspricht.
- *Produktive Ineffizienz* (Statische Ineffizienz). Ein Monopolanbieter, der einen Preis verlangt, der über den Grenzkosten liegt, hat einen Spielraum, auch teurere Produktionsverfahren zu wählen. Er kann sich Verschwendung leisten. Dies verringert die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt.
- *Innovative Ineffizienz* (Dynamische Ineffizienz). Ein Monopolanbieter ist nicht gezwungen, in Innovationen und Effizienzsteigerungen zu investieren. Er muss sich nicht schnell an geänderte Rahmenbedingungen anpassen und technischen Fortschritt umsetzen.

¹¹⁵ Müller, C., Growitsch, C., Wissner, M. (2010), Regulierung und Investitionsanreize in der ökonomischen Theorie, WIK-Diskussionsbeitrag Nr. 349, Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste GmbH, Bad Honnef.

6.1.3 Regulierungsineffizienzen

Aber nicht nur auf Seiten des bzw. der regulierten Flughäfen kommt es zu Ineffizienzen. Auch die Regulierung selbst kann Ineffizienzen verursachen. Es werden die folgenden drei Argumente vertreten:

- *Regulierungsbedingte Passivität.* Aus Angst vor willkürlichen diskretionären Eingriffen des Regulierers, verhält sich das regulierte Unternehmen passiv. Es verstärkt sich die dynamische Ineffizienz. Auch kann eine vernünftige Investitionstätigkeit verhindert werden, weil das Unternehmen nicht weiß, ob der Regulierer die Amortisation der Investitionskosten zulässt.
- *Fehlregulierung aufgrund von Informationsproblemen.* Der Regulierer kann mangels Fachwissens und notwendiger Detailinformationen u.U. fehlerhafte Regulierungsentscheidungen treffen.
- *Fehlregulierung aufgrund von Regulation Capture.* Es kann dazu kommen, dass sich der Regulierer mit den regulierten Unternehmen verbrüdet und wohlfahrtsminderndes Verhalten der regulierten Unternehmen unterstützt.

Welche Regulierungsansätze werden diskutiert? Diese Frage wird im Folgenden behandelt.

6.1.4 Rate of Return-Regulierung

Die Rate of Return-Regulierung besteht darin, dem regulierten Unternehmen eine feste Kapitalrentabilität vorzugeben, die nicht überschritten werden darf. Die Idee besteht darin, dem Unternehmen eine „faire“ Rendite einzuräumen. Nach Abzug der operativen Aufwendungen vom Bruttoerlös soll der verbleibende Nettoerlös gerade ausreichen, um das Unternehmen für seine Investitionen in Anlagen und Einrichtungen zu entlohnen. Die Kapitalrentabilität wird aus dem Quotienten des Nettoerlöses und dem Wert der Anlagen und Einrichtungen gebildet. Wenn diese als zu hoch angesehen wird, wird das Unternehmen zu Preissenkungen angehalten. Wenn die Rentabilität zu niedrig ist, werden dem Unternehmen höhere Preise gestattet.

Die Rate of Return-Regulierung ist wenig erfolgversprechend, da sie die Unternehmen nur von Übergewinnen abhält, aber nicht zu einer Senkung der operativen Kosten führt und auch nicht zu einer effizienten Investitionstätigkeit anregt. Es lohnt sich, zu viel zu investieren, da der Unternehmer alle Investitionskosten erstattet bekommt. Dieses Überinvestitionsproblem wird auch als Averch-Johnson-Effekt bezeichnet.

6.1.5 Cost Plus-Regulierung

Bei dieser Art der Regulierung werden die Erlöse des Flughafens dahingehend begrenzt, dass ihm ein bestimmter Aufschlag („Markup“) auf die Kosten der Produktion gestattet wird. Dadurch wird der Gewinn des Flughafens begrenzt.

Die Nachteile dieser Regulierung liegen auf der Hand. Denn das regulierte Unternehmen unterliegt keinem Anreiz, zu möglichst geringen Kosten zu produzieren. Für das Unternehmen ist es eher vernünftig, Ressourcen zu verschwenden. Man spricht vom „gold plating“. Weil die Regulierung nicht die Kosten an sich, sondern nur den Aufschlag darauf erfasst, wird der Flughafen direkt zu einer ineffizienten Ressourcenallokation angereizt, wenn es seine Wettbewerbslage zulässt.

6.1.6 Regulierung auf Basis von Kostenmodellen

Statt die Regulierung auf den Ist-Kosten von Flughäfen zu basieren, wird vorgeschlagen, *Kostenmodelle* als Grundlage zu verwenden. Dadurch sollen bessere Anreize möglich werden, effizient zu wirtschaften und zu investieren. Meistverwendet ist das Modell der „effizienten Leistungserstellung“. Demzufolge erhält der Flughafen solche Entgelte genehmigt, die gerade die Kosten der effizienten Leistungserstellung decken. Wenn der Flughafen mit mehr Kosten produziert, wird er Verluste machen – seine Preise darf er auf jeden Fall nicht anheben.

Fraglich ist bei dieser Regulierung, wie die Kosten der effizienten Leistungserstellung ermittelt werden. Zumeist orientiert man sich an solchen Anbietern, welche man für vorbildhaft hält. Deren Kostenstruktur wird der Regulierung zugrunde gelegt. Ist diese nicht sofort erreichbar, wird ein Anpassungspfad festgelegt, den der regulierte Flughafen zu gehen hat.

6.1.7 Price Cap-Regulierung

Eine andere Form der Regulierung ist das Setzen von Preisobergrenzen. Man spricht von Price Caps. Besonderer Vorteil soll die positive Anreizwirkung der Price Caps sein, sich effizient zu verhalten.

Beim Price Cap legt die Regulierungsbehörde für eine vorab festgelegte Zeit (meistens drei bis fünf Jahre) eine Obergrenze für die Preise fest. Die Price Cap-Regulierung verzichtet dabei auf eine vergangenheitsorientierte Tarifgenehmigung, sondern richtet diese auf die Zukunft aus. Bei Mehrproduktunternehmen wird der Price Cap i.d.R. nicht auf eine Vielfalt einzelner Preise angewandt. Stattdessen wird eine gewichtete durchschnittliche Preisobergrenze für einen Korb verschiedener Dienste festgelegt.

Im Rahmen des Price Cap-Modells bewertet die Regulierungsinstanz zunächst das Ausgangsniveau für die Tarife des regulierten Flughafens, z.B. auf der Basis von umfassenden Kosten-

prüfungen. Danach werden der Price Cap sowie ein Pfad für einen bestimmten Zeitraum festgelegt, der angibt, wie sich der Price Cap entwickeln wird. Dieser Zeitraum wird als Regulierungsperiode bezeichnet und dauert üblicherweise drei bis fünf Jahre. Die festgelegten Preise dürfen in dieser Zeit nicht stärker steigen als die Steigerungsrate der Preise für die Inputs des Unternehmens (Inflation) abzüglich eines vorgegebenen Abschlags für die prognostizierte Produktivitätsentwicklung der Branche sowie eines individuellen Effizienzfaktors (X-Faktor).

Gewinne, die der Flughafen erzielt, indem er seine Kosten unter das einkalkulierte Niveau drückt, darf er einbehalten. Dadurch entsteht ein Anreiz, (operativ) effizient zu wirtschaften. Dies ist der Vorteil der Price Cap-Regulierung.

Weniger vorteilhaft ist die Regelung hinsichtlich ihrer Anreize zu langfristiger Effizienz, da das Investitionsniveau nur ansatzweise gesteuert wird – nämlich nur indirekt über die damit verbundenen laufenden Kosten. Es lohnt sich also, Investitionen aufzuschieben und wenig in Forschung zu investieren. Negativ wirkt sich auch ein wankelmütiger, von politischen Interessen beeinflusster Regulierer mit Informationsnachteilen aus. Hat ein Flughafen die optimale Investitionstätigkeit verpasst und muss unter Inkaufnahme hoher Kosten nachsteuern, dann ist das in der Praxis für den Flughafen kaum mit Nachteilen verbunden. Denn der Regulierer setzt einfach einen neuen Pfad auf, der bei dem überhöhten Anfangskostenniveau beginnt. Würde sich der Regulierer anders verhalten und nur ein niedrigeres Entgeltniveau gestatten, müsste der Flughafen mit Verlusten arbeiten oder ohne die Investitionen weiterwursteln, was ihn langfristig aus dem Geschäft werfen würde.

6.1.8 Revenue Cap-Regulierung

Bei dieser Art der Regulierung werden dem regulierten Unternehmen keine Höchstpreise vorgegeben, sondern eine Obergrenze für den Umsatz definiert, der unabhängig von den Kosten maximal erreicht werden darf. Dadurch haben die Flughäfen ein hohes Interesse an Kostensenkungen. Während der festgesetzten Regulierungsperiode folgen die Erlöse einem Anpassungspfad, der von der Regulierungsbehörde vorgeschrieben ist.

Der Anpassungspfad wird häufig von der Inflationsrate und einem Effizienzfaktor bestimmt. Ergänzend kann bei der Berechnung der Erläsobergrenze ein Anpassungsmechanismus einbezogen werden, der Mengenänderungen, z.B. die Entwicklung der Kundenanzahl berücksichtigt. Ohne eine solche Korrektur kommt die Revenue Cap-Regulierung in volatilen Märkten naturgemäß zu völlig unsinnigen Ergebnissen. Denn in Wachstumsphasen müsste der Flughafen die Preise ohne Rücksicht auf die Kosten drastisch senken. Der Flughafen müsste Wachstum abwehren. Währenddessen würde er in Phasen von Schrumpfungen drastische Preiserhöhungen durchführen können und u.U. enorme Gewinne einfahren.

6.1.9 Yardstick-Regulierung

Die Yardstick-Regulierung ist eine Variante der oben genannten Regulierungsansätze. Der Regulierungsansatz beruht darauf, dass die regulierten Tarife für einen Flughafen nicht aus dessen unternehmenseigenen Kostenstrukturen abgeleitet werden, sondern auf den Kosteninformationen vergleichbarer Mitbewerber basieren. Es wird durch einen Leistungsvergleich (Benchmarking) die Effizienzsituation der Konkurrenzflughäfen identifiziert. Während die Cap-Regulierung das Benchmarking üblicherweise nutzt, um Ineffizienzen aufzudecken und über den X-Faktor Anreize liefert, zum *Branchenbesten* aufzuschließen, orientiert sich die Yardstick-Regulierung meist an Kennziffern der *Durchschnittsleistung* ähnlicher Anbieter. Mit Hilfe von statistischen Vergleichsmethoden werden zunächst die Durchschnittskosten der involvierten Unternehmen ermittelt. Daraus wird dann ein virtuelles Referenzunternehmen (Yardstick, Maßstab) abgeleitet, dessen Performanceentwicklung den durchschnittlichen Produktivitätsfortschritt der Branche reflektiert. Um nun die Tarife für den zu regulierenden Flughafen festzulegen, wird die individuelle Kostenstruktur eines jeden Unternehmens mit dem Referenzunternehmen verglichen. Die Regulierungsbehörde kann nun das Potential des regulierten Unternehmens bestimmen, indem sie abschätzt, wie die Kostenstruktur des Flughafens nach dem Yardstick aussehen müsste. Dementsprechend wird das regulierte Unternehmen dazu aufgefordert, seine Tarife entsprechend dieses Yardsticks zu verändern und zum Branchendurchschnitt aufzuschließen.

6.1.10 "Menu of Sliding Scales"-Regulierung

Diese Regulierungsmethode wurde in England angewandt, um Informationsasymmetrien zwischen Regulierer und Unternehmen zu bekämpfen. Idee ist, dass der regulierte Flughafen selbst wählt, welcher Regulierung er unterliegt.

Das System sieht folgendermaßen aus: Der Regulierer schlägt verschiedene Regulierungsregime vor. Der Flughafen wählt das ihm passend erscheinende aus. Dadurch offenbart er indirekt Informationen über seine Situation, die dem Regulierer ansonsten nicht bekannt geworden wären.

Die Grundhoffnung liegt darin, die Hauptprobleme der kosten- bzw. der erlösbasierten Regulierungsansätze, das Informationsproblem zum Erreichen effizienter Regulierungen, zu lösen. Dazu gibt der Regulierer wenigstens zwei Regime vor: (i) eine kostenbasierte Regulierung, welche wie oben erläutert zu überhöhten Investitionen führen kann und (ii) eine preis- bzw. erlösbasierte Regulierung, welche zu zu geringen Investitionen führen kann. Ein Unternehmen, das einen hohen Investitionsbedarf (für die Regulierungsperiode) voraussieht, wird die kostenbasierte Regulierung wählen, während ein Unternehmen, das nur geringe Investitionen anvisiert, die erlösbasierte wählen wird.

6.1.11 Regulierungsfreiheit

Wie aber ist in den Fällen zu regulieren, in welchen ein Regulierer zu wenige Informationen hat, wie eine wirksame Regulierung auszugestalten wäre? In diesen Fällen, so wird konstatiert, kann eine Regulierung mehr Schaden als Nutzen verbreiten.

Als Lösung wird vorgeschlagen, zeitweilig auf eine Regulierung zu verzichten. Für den Telekommunikationsmarkt wurde dies (in § 9a Telekommunikationsgesetz) sogar gesetzlich verwirklicht. Ein Anwendungsfeld sind z.B. Phasen, in denen es um die Erschließung neuer Märkte geht. Dabei gibt es viele Unwägbarkeiten. Der Regulierungsverzicht dient dem Ziel, diesen Vorgang nicht zu behindern. Gewinne aus der Erschließung neuer Märkte werden für unbedenklich erachtet, weil der Innovationsprozess zu einem Zusatznutzen für die Volkswirtschaft führt. Der Europäische Gerichtshof hielt die Klausel allerdings für nicht vereinbar mit dem EU-Recht, so dass sie 2011 aufgehoben wurde.

Trotzdem bleibt die generelle Lehre, dass ein temporäres Aussetzen von Regulierungsmaßnahmen eine sinnvolle Ergänzung des Instrumentariums sein kann. Dies gilt insbesondere dann, wenn die alternativ in Frage kommenden Maßnahmen in ihren Wirkungen unsicher sind und die Gefahr besteht, dass mehr Schaden als Nutzen erreicht wird.

6.2 Kritik an Entgeltregulierungen von Niemeier und Müller¹¹⁶

Niemeier und Müller untersuchen die beiden zentralen Regulierungsansätze für Flughäfen, nämlich die kostenorientierte Regulierung und die preisschrankenorientierte Regulierung.

6.2.1 Zur Frage der Regulierungsziele

Zunächst fassen die Autoren die Ziele zusammen, welche Regulierung verfolgen sollte. Die Regulierung hat das Marktergebnis anzustreben, das sich bei vollkommener Konkurrenz *langfristig* bilden würde und die ökonomische Wohlfahrt maximiert.

Aus dieser Prämisse ergeben sich für Flughäfen folgende Kriterien:

- *Entgelte* sollen Wettbewerbspreisen (oder einer zweitbesten Lösung) entsprechen.
- Der *Output* soll mit minimalen Kosten hergestellt werden und soll dem Output bei Wettbewerb entsprechen.
- *Nachfrageüberhänge* sollen über den Preis abgebaut („rationiert“) werden.

¹¹⁶ Niemeier, H-M., Müller, J., (o.J.), Price-Cap-Regulierung kontinentaleuropäischer Flughäfen – Wie wirksam sind die Effizienzanreize wirklich?, Studie im Rahmen des GAP-Projektes German Airport Performance, Hochschule Bremen und HWR Berlin.

- In *neue Kapazitäten* soll optimal investiert werden, so dass der Grenznutzen einer Investition deren Grenzkosten entspricht.

Niemeier und Müller zeigen, dass die wissenschaftliche Sicht auf die Regulierung durchaus anderen Charakter hat als die Sicht der Praxis.

In der Wissenschaft werden alle Arten von Regulierungen im Hinblick auf ihre Vor- und Nachteile betrachtet. Preis- und Cost based-Ansätze sowie Dual- und Single-Till-Ansätze werden besonders intensiv thematisiert. Dazu wird die Frage behandelt, ob Airports überhaupt reguliert werden sollten.

In der Praxis ist die Luftverkehrswirtschaft naturgemäß gespalten.

- *Flughäfen* tendieren zu der Forderung einer „minimal regulation“ oder wenigstens einer „relaxed regulation“.
- *Airlines* betonen demgegenüber das Argument der „natürlichen Monopole“ und streben einen Druck auf die Flughafenpreise an. Airlines weisen auf ihre eigenen Kostensenkungen in den vergangenen Jahrzehnten hin, welche bei Airports nicht vergleichbar zu finden seien, womit die These, dass Flughäfen reguliert werden müssen, belegt wird.¹¹⁷ Die Argumentation der Airlines zielt auch darauf, Renten, die im Geschäft mit knappen Flughafenkapazitäten und knappen Slots entstehen, von den Flughäfen abziehen und hin zu den Airlines zu verlagern.

Flughäfen tendieren demgegenüber dazu, die Renten selbst zu behalten. Sie argumentieren aber eher, es gebe gar keine Renten, weil der Wettbewerb dafür zu hart sei. Sie möchten nicht durch Regulierungen gebunden sein, sondern selbst möglichst große Freiheit in der Reaktion auf die jeweiligen Umstände besitzen.

6.2.2 Zur Frage des Flughafenverhaltens

Wie verhalten sich Flughäfen tatsächlich?

Bel und Fagedo haben diese Frage untersucht und zeigen in einer empirischen Erhebung der 100 größeren Flughäfen in Europa folgende Verhaltenstendenzen der Flughäfen auf:¹¹⁸

1. Flughäfen, die mehr Passagiere bewegen, verlangen höhere Preise.
2. Gibt es Wettbewerb (i) von anderen Flughäfen sowie (ii) von terrestrischen Reisemöglichkeiten, dann führt dies zu mehr Preisdisziplin.
3. Low-Cost-Carrier haben Marktmacht und zwingen Flughäfen zu niedrigen Preisen.

¹¹⁷ Vgl. Gille, D., Niemeier, H.-M., (2008), The European Union – Evolution of Privatization, Regulation and Slot Reform, in: Winston, C., Rus, G. de (Hg.), Aviation Infrastructure Performance, Washington, S. 37.

¹¹⁸ Vgl. Bel, G., Fageda, X., (2009), Privatization, regulation and airport pricing: an empirical analysis for Europe, in: J Regul Econ, 2009.

4. Airlines mit einem hohen Marktanteil an einem Flughafen („Platzhirsche“) haben Marktmacht und üben einen preisdämpfenden Effekt aus.
5. Öffentliche und regulierte Flughäfen haben leicht niedrigere Preise als private und nicht regulierte Flughäfen. Dies kann die Flughäfen aber nicht vor der Marktmacht der Low-Cost-Carrier und „Platzhirsche“ schützen.
6. Das Regulierungsregime, d.h. die Art und Weise, wie reguliert wird, hat keinen Einfluss auf das Niveau der Flughafengebühren.

Betrachten wir im Folgenden, welche Kritikpunkte im Einzelnen gefunden werden.¹¹⁹

Bei *Bodenverkehrsdienstleistungen* sehen (bzw. sahen) Niemeier und Müller 2008 unausgeschöpfte Kostensenkungspotentiale.

Flughäfen würden dort ausgebaut, wo keine Nachfrage bestehe und verzeichneten dort Engpässe, wo eine hohe Nachfrage vorhanden sei. D.h. insbesondere die *Investitionstätigkeit* sei ein Schwachpunkt des Flughafenverhaltens.

Sowohl an wenig ausgelasteten als auch an hoch ausgelasteten Flughäfen sei das System der Start- und Landeentgelte nach *Gewicht* nicht effizient. Es entspreche weder den Kostenstrukturen der Flughäfen noch übe es Anreize aus.

An Flughäfen mit Kapazitätsengpässen führt das *Slotvergabesystem* zu Ineffizienzen, weil Nachfrage nicht marktmäßig abgeleitet, sondern rationiert wird. Dies könnte durch eine entsprechende Gebührenpolitik ausgeglichen werden. Aber auch dies wird nicht gemacht. Die Nutzungspreise sind überwiegend gewichtsabhängig

6.2.3 Zur Frage der Privatisierung

Privatisierung allein kann nach Niemeier und Müller der Literatur zufolge nicht die Lösung aller Probleme sein. Dies liegt daran, dass Privatisierung zwar zu Kostensenkungen führen kann, aber auch zu einer aggressiveren Ausnutzung von Marktmacht. Deshalb kann nur eine Kombination aus Privatisierung und angemessener Regulierung vernünftig sein.

Ein anderes Problem sind teilprivatisierte Flughäfen. Flughäfen wie Frankfurt, Hannover, Hamburg und Düsseldorf fehlt ein klares Zielsystem, weil sie neben den privaten Zielen der privaten Eigentümer auch staatlichen gemein- und regionalwirtschaftlichen Zielen dienen müssen. Trotzdem gehören diese Flughäfen mit zu den erfolgreichsten der Republik.

¹¹⁹ Die folgenden Argumente stammen im Wesentlichen von Niemeier und Müller (2008), die eigene Kritikpunkte und diejenigen, die sie in der Literatur finden, vortragen.

6.2.4 Zur Frage der Wettbewerbsintensität

Über die *Wettbewerbsintensität* der Flughäfen gibt es unterschiedliche Einschätzungen. Niemeier und Müller zitieren Studien, welche zu widersprüchlichen Ergebnissen gelangen. In Summe wird der Wettbewerb als zu gering erachtet, um auf Regulierung zu verzichten. Dies liegt auch am System der Slotvergabe und bzw. in Verbindung mit restriktiven Luftverkehrsabkommen. Dies sei an Beispielen von Niemeier und Müller erläutert:

Würde eine Airline in Erwägung ziehen, von einem belasteten auf einen unbelasteten Flughafen zu wechseln, müsste sie die „wertvollen“ Slots im Regelfall kostenlos aufgeben. Es fehlt deshalb ein Anreiz zu wechseln.

Frankfurt und Stuttgart liegen etwa 2 h Fahrtzeit auseinander. Bedingt durch ein restriktives Luftverkehrsabkommen kann Emirates nicht von Stuttgart aus fliegen.¹²⁰ Das Abkommen sieht 4 deutsche Abflugsorte vor – mehr sind nicht erlaubt. Das schränkt den Wettbewerb ein und treibt künstlich Nachfrage nach Frankfurt. Der Flughafen Frankfurt wird protegiert. Auch die Airline Qatar Airways darf nur in Frankfurt, Düsseldorf, Hamburg oder München landen.¹²¹ Auch das leitet Verkehr auf die ohnehin großen Airports. Es ist widersinnig, dass die so protegierten Flughäfen anschließend einer Kosten- und Preiskontrolle unterliegen, um ihre – angebliche – Marktmacht nicht auszunutzen. Die Marktmacht ist offenbar erst politisch hergestellt worden: Erst werden ausländische Airlines behindert (durch die Beschränkung der Zahl ansteuerbarer Flughäfen), um inländischen Airlines einen Vorteil zu verschaffen. Dann müssen die dadurch begünstigten Flughäfen wegen monopolistischer Marktmacht preisreguliert werden.

6.2.5 Zur Frage der Regulierungseffizienz

Betrachtet man die Regulierungsansätze im Einzelnen, dann stellt man eine Halbherzigkeit fest. Kostenorientierte Regulierungen werden ohne Nachdruck und Ziel betrieben. Die Regulierung schränkt die Flughäfen kaum ein. Preisschrankenregulierungen würden stärkere Anreize in Richtung auf Kostensenkung gewähren, setzen sich aber nur langsam durch. Anreize für Spitzenlasttarife (d.h. Erhöhung der Gebühren in Zeiten ausgelasteter Kapazitäten) kommen kaum vor. Flughäfen, die in ausgelasteten Spitzenlastzeiten gewichtsabhängige Gebühren verlangen – was die Regel ist – verhalten sich ineffizient. Sie müssten große Flugzeuge begünstigen, um die knappen Start- und Landekapazitäten bestmöglich zu allokalieren. Stattdessen werden aber von den größten Flugzeugen die höchsten Gebühren verlangt.

¹²⁰ Vgl. <http://www.stuttgarter-nachrichten.de/inhalt.fluggesellschaft-emirates-wir-wuerden-gerne-nach-stuttgart-fliegen.45708996-444f-4d4b-8ab3-4b699252c491.html>, <http://www.airliners.de/landrechte-qatar-etihad-emirates-berlin-stuttgart-absage/35136>.

¹²¹ Vgl. <http://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.flughafen-stuttgart-qatar-airways-stellt-fluege-ein.3a901fb6-1cae-4143-8ce4-474bb7502b2d.html>.

Die Behandlung der Flughäfen durch den Staat zeichnet sich insgesamt durch wenig ökonomische Rationalität und viel politische Einflussnahme aus.¹²²

Ein anderer Aspekt, den Niemeier und Müller kritisieren, ist die fehlende Unabhängigkeit der Regulierer. Einen unabhängigen Regulierer gibt es in Deutschland nicht. Es fehlt ein klarer Auftrag, was und wie zu regulieren ist. Wenn Flughäfen Staatseigentum (d.h. Landeseigentum) sind und die Regulierer Landesbehörden, dann ist die Unabhängigkeit der Regulierung nicht gegeben. Die Flughäfen werden im Rahmen einer Bundesauftragsverwaltung von 15 regionalen Regulierern beaufsichtigt. Der Erfahrungsaustausch ist gering.¹²³ „Gravierender ist die Gefahr von ‚regulatory capture‘. Diese besteht ganz offensichtlich, wenn dasselbe Referat einer Länderbehörde zugleich mit der Vorbereitung des Aufsichtsratsmandats für den Minister und mit der Genehmigung der Flughafenentgelte betraut ist, wie dies in Niedersachsen der Fall ist. Auch die Trennung in zwei Ministerien wie in Hessen oder die Trennung in (i) lokale Gebietskörperschaft als Eigentümer und (ii) Landesministerium als Regulierer schaffen keine Unabhängigkeit.“¹²⁴

Das Dual- und Single-Till-Problem beschäftigt die Regulierer anhaltend. Niemeier und Müller zeigen, dass die Single-Till-Regulierung im Prinzip eine alte, wenn nicht veraltete Regulierungsform ist. Der Flughafen wird als ein einheitliches Ganzes betrachtet. Die Aufteilung der (Gesamt-)Kosten auf die einzelnen Kostenträger muss vom Regulierer geprüft werden. Dies kann bei kleinen Flughäfen mit wenigen Produkten, die zudem nahe an den Kernleistungen des Flughafens liegen (Landen, Starten, Parken, Passagierbetreuen, Bodendienste), sinnvoll sein. Bei heutigen Flughafenkonzernen, die weitreichende Leistungen erbringen, ist diese Regulierungsform nicht mehr sinnvoll. Mittlerweile prüfen die deutschen Landesbehörden auch überwiegend nach dem Dual-Till-Prinzip. In Frankreich wird ein „mixed Single-Till“-Prinzip angewandt, bei dem Teile des Non-Aviation-Bereiches ausgeklammert werden.

Dem Single-Till-Prinzip wird vor allem vorgeworfen, dass Fixkosten (fixe Gemeinkosten) willkürlich zugeordnet werden könnten. Es bestehe ein Anreiz für die Flughäfen, dem nicht regulierten Non-Aviation-Bereich zu geringe Gemeinkosten zuzuordnen, um im regulierten Aviation-Bereich höhere Entgelte genehmigt zu erhalten. Regulatoren können dies kaum überprüfen. Um diese Gefahr zu bannen, reicht ein Plausibilitätscheck, wie der Flughafen seine Kosten auf die Kostenträger verrechnet, nicht aus.

Als Alternative werden Preisschrankenverfahren vorgeschlagen, welche den Preisen unabhängig von den Kosten absolute Obergrenzen setzen. Ein sog. „Sliding-Scale-Mechanismus“ kann festlegen, wie sich die Preise im Zeitablauf zu entwickeln haben. Das verstärkt Anreize, kosteneffizient zu wirtschaften. Allerdings bannt es nicht die Gefahr, dass Gemeinkosten vor allem dem regulierten Bereich zugerechnet werden.

¹²² Vgl. Niemeier, Müller, (o.J.), S. 5.

¹²³ Vgl. Niemeier, Müller, (o.J.), S. 6.

¹²⁴ Niemeier, Müller, (o.J.), S. 6.

Im Norddeutschen Luftverkehrskonzept wird diese Form der Regulierung propagiert. Am Flughafen Hamburg gibt es einen solchen Mechanismus. In die vordefinierte Preisentwicklung fließen die Parameter „Preis der Vorperiode“, „Inflationsrate“, „Soll-Produktivitätsentwicklung“, „Chancen/Risiken“ und „Passagierwachstumsrate“ ein. In Frankreich gibt es darüber hinaus (i) einen Faktor für Investitionen, der sicherstellen soll, dass die geplanten Projekte auch realisiert werden, und (ii) einen Term, in dem die Qualität nach genau definierten Leistungen überprüft wird.

Es leuchtet ein, dass ein Sliding-Scale-Mechanismus nur bei einer mehr oder weniger stetigen Flughafenentwicklung sinnvoll ist. Brüche, wie sie die Flughäfen Weeze, Münster u.a. zu verzeichnen hatten (oder generell die Luftverkehrswirtschaft nach der Wirtschaftskrise 2008 oder den Einbrüchen 9/11), erfordern eine Neujustierung des Preisniveaus. Dabei bleibt es unausweichlich, dass auf die Kosten Bezug genommen wird.

6.2.6 Preisineffizienzen bei ausgelasteten Flughäfen

Nicht geeignet ist ein Sliding-Scale-Mechanismus auch im Fall sehr erfolgreicher Flughäfen. Dies ist der Fall, wenn es zu Kapazitätsengpässen kommt. Bei Kapazitätsengpässen bietet der Sliding-Scale-Mechanismus keine Anreize, sich effizient zu verhalten. Der Grund liegt darin, dass die Preise nach dem Sliding-Scale Mechanismus keine Knappheitspreise sind. Sie sind vielmehr an Kosten orientiert. Flughäfen, die ausgelastet sind und Kapazitätsengpässe haben, müssten eigentlich höhere Preise verlangen, um den Markt zu räumen. Aber markträumende Preise werden durch den Sliding-Scale-Mechanismus verhindert. Die Preise sind zu niedrig.

Es stellt sich die Frage, wer verdient daran? Der Flughafen ist es nicht. Die Aktionäre eines erfolgreichen Flughafens werden insofern „betrogen“. Den Vorteil haben die Airlines, die auf dem Flughafen bereits seit längerem ansässig sind und die begehrten Slots besetzen. Die Regulierung führt im Ergebnis dazu, dass Renten von Flughäfen zu alten, betagten Airlines wandern. Welchen Sinn das haben soll, ist in keiner Weise klar.

Die Verzerrungen werden noch dadurch verstärkt, dass es keinen Slothandel gibt. Gäbe es einen, dann könnten die Airlines ihre Renten durch einen Verkauf der Slots sofort realisieren. Da sie aber die Werte, die in den Slots an Flughäfen stecken, welche keine Knappheitspreise verlangen dürfen, aufgrund des fehlenden Slothandels nicht realisieren können, bleibt ihnen nichts anderes übrig, als sie weiter zu nutzen. An solchen Flughäfen sind die Airlines „zum Fliegen verdammt“. Das ist bei Kapazitätsengpässen kein vernünftiges ökonomisches Handeln.

6.3 Regulierungsmaßnahmen nach Beckers, Klatt und Kühling

Beckers, Klatt und Kühling haben in ihrem Gutachten Regulierungsvorschläge gemacht, die interessant und durchdacht sind und nicht in Vergessenheit geraten sollten. Im Folgenden werden die wichtigsten wiedergegeben:¹²⁵

- Wenn Entgelte den gesamten Durchschnittskosten einer Zeitperiode entsprechen dürfen, werden die Kosten von (allen) Investitionen gedeckt, so dass der Flughafen keine Verluste erleidet. Die Kosten von Zusatzinvestitionen gehen allerdings unter, weil sie in der Zeitperiode nur teilweise zum Tragen kommen. Die Folgen der Zusatzinvestitionen werden dadurch nicht völlig sichtbar.
- Entgelte für Flughafenerweiterungen sollten den durchschnittlichen „inkrementellen“ Kosten – also den Zusatzkosten – entsprechen. Die Entgelte für Flughafenerweiterungen entsprechen damit den tatsächlichen Erweiterungskosten. Dadurch werden die Kosten von Erweiterungen für die Airlines „sichtbar“, und sie können Druck auf den Flughafen ausüben, nur sinnvolle Erweiterungen zuzulassen.
- Entgelte sollten den durchschnittlichen „inkrementellen“ Kosten einer effizienten Erweiterungsinvestition entsprechen. Man spricht von den KeL (Kosten effizienter Leistungen). Hier rückt man von den Ist-Vollkosten ab und erlaubt Entgelte nur in der Höhe, wie sie bei einer effizienten Investition anfielen.
- Die Kosten effizienter Leistungen können im Wege des Benchmarking ermittelt werden. Man sucht effizient arbeitende Flughäfen und bestimmt deren Kosten.
- Gibt es keinen Vergleichsflughafen, wird vorgeschlagen, ein analytisches Kostenmodell zu verwenden.
- Das operative Kostenrisiko des Flughafens wird auf die Airlines überwältzt, wenn der Flughafen eine Vollkostenkalkulation durchführt (Anmerkung: Was die Vollkosten einer Periode sind, hängt auch von den Abschreibungsdauern der Anlagen ab. Es muss eine Prognose erstellt werden, wie lange überhaupt Nachfrage nach den Leistungen eines Flughafens besteht. Bei sehr langen Abschreibungszeiten trägt der Flughafen insofern auch bei „Vollkostenkalkulation“ immer noch ein erhebliches Kostenrisiko, weil er die Amortisation seiner Investitionen auf eine weit entfernte Zeit irgendwann in der Zukunft verschiebt.)
- Operative Kostenrisiken bleiben beim Flughafen, wenn er nur die Kosten der effizienten Leistungen in die Entgelte einkalkulieren darf, weil er die überzähligen Kosten nicht vergolten bekommt.
- Kalkulationssicherheit gibt es, wenn Regulierungsperioden, so wie das in vielen Ländern der Fall ist, 4-6 Jahre betragen. Ändern Airlines ihren Flugplan allerdings jedes Halbjahr, ohne ihre Absichten am Anfang der Regulierungsperiode mitzuteilen, entstehen für den Flughafen erhebliche Kostenrisiken.

¹²⁵ Beckers, T., Klatt, J.-P., Kühling, J. (2010), Entgeltregulierung der deutschen Flughäfen – Reformbedarf aus ökonomischer und juristischer Sicht, Studie im Auftrag des Bundesverband der Deutschen Flughäfen e.V. (BDF), Berlin.

- Dürfen Verluste aus einer Regulierungsperiode nicht auf die nächste Periode übertragen werden, dann trägt der Flughafen die Kostenrisiken.
- Eine Entgeltregulierung an marktmächtigen Flughäfen muss außer Mengenaspekten auch *Qualitätsaspekte* umfassen, um implizite Anreize zur Qualitätsreduktion zu mindern.
- Da Qualität schwierig zu messen sein kann, wurden Malus-Systeme vorgeschlagen: Zuerst wird auf Vollkostenbasis einer angestrebten Qualitätsstufe reguliert. Diese wird anhand von leicht messbaren Indikatoren beschrieben. Liegen die Ist-Werte im Verlauf einer Regulierungsperiode unter den Normwerten, wird der Flughafen bestraft. Berichtspflichten und Nutzerbefragungen können bei der Indikatormessung helfen.
- Einer schleichenden Vernachlässigung von Investitionen in die Flughafenqualität kann durch Vorgaben zum „Zustand der Substanz“ vorgebeugt werden. Entspricht die Substanz nicht den Festlegungen, wird der Flughafen bestraft.
- Alternativ können vor Beginn einer Regulierungsperiode alle durchzuführenden Erhaltungs- und Erweiterungsinvestitionen einzeln festgelegt werden. Dies kann zusammen mit den Nutzern erfolgen. Wenn sich die Nutzer aber nicht verpflichten, beim Flughafen zu bleiben und die Investitionen langfristig zu amortisieren, hat der Flughafen ein Kostenrisiko.
- Die Regulierung der Preisstruktur steht vor unlösbaren Problemen, da ein Flughafen Fixkosten hat und es keine Möglichkeit gibt, diese mit einem einfachen Schema auf die Kuppelprodukte, d.h. die verschiedenen Leistungen aufzuteilen.
- Die Preisstrukturregulierung nach dem Preiskorbansatz funktioniert folgendermaßen: Die vom Flughafen gewünschten Einzelpreise werden mit den Mengen der Vergangenheit multipliziert und aufsummiert. Die Summe darf einen bestimmten Wert nicht übersteigen (z.B. die Gesamtkosten). Man spricht auch von der Price-Cap-Regulierung. Der Vorteil soll darin liegen, dass die Einzelpreise nicht direkt reguliert sind, sondern der Flughafen die Möglichkeit hat, die Einzelpreise zu variieren und damit den Airlines Anreize zu setzen.
- Bei der Revenue-Cap-Regulierung wird eine Erlösgrenze vorgegeben. Der Flughafen kann die Preise beliebig gestalten, bis die festgesetzte Erlösgrenze erreicht ist.
- Externe Umweltkosten sollten in die Kosten eingerechnet werden. Sie müssen „internalisiert“ werden, um zu optimalen Lösungen zu kommen.
- Theoretisch überzeugende Regulierungsansätze lassen sich u.U. nicht realisieren, weil es an den notwendigen Daten fehlt. Die Literatur spricht von „Beschreib- und Messbarkeitsproblemen“. Deshalb sind „Second-Best“ Lösungen u.U. geeigneter, um Fehlregulierungen zu vermeiden.
- Da nur solche Entgelte reguliert werden, die für die luftverkehrsbezogenen Leistungen verlangt werden, ist es fraglich, inwieweit weitere Geschäftsbereiche der Flughäfen einbezogen werden sollten.
- Beim Single-Till-Ansatz wird der Flughafen als Ganzes gesehen. Dies ermöglicht eine einfache Erfassung der Gesamtkosten. Allerdings kann die Zuordnung der Gesamtkosten zu den einzelnen Kostenträgern schwierig sein.

- Beim Single-Till-Ansatz wird deshalb oft von den Flughäfen gefordert, dass sie statt einer Kostenorientierung eine Erläorientierung vornehmen. Die Flughäfen sollten ihre Gebühren an die Airlines so weit senken, dass sie insgesamt keine Gewinne mehr erzielen. Dadurch wird aber der Zusammenhang zwischen den Entgelten und den Kosten für einzelne Leistungen des Luftverkehrs gelockert. Einzelne Leistungen könnten unter ihren Kosten kalkuliert werden müssen, wenn der Flughafen in anderen Geschäftsbereichen Gewinne erwirtschaftet. Dies führt zu einer Fehlallokation von Ressourcen.
- Beim Dual-Till-Ansatz wird der Flughafen in zwei Teile gespalten. Der eine Teil ist der luftverkehrstechnische Teil. Der andere Teil umfasst die kommerziellen Leistungen. Idee des Dual-Till-Ansatzes ist es, beide Teile getrennt zu kalkulieren. Dadurch werden die luftverkehrstechnischen Leistungen mit ihren tatsächlichen Kosten berechnet. Allerdings werden die Airlines nicht an den Gewinnen beteiligt, welche die Zusatzgeschäfte erbringen, die nicht ohne den Flugbetrieb denkbar wären und an denen die Airlines insofern auch einen Anteil haben. Auch dies kann eine Fehlallokation von Ressourcen bedeuten.
- Der Single-Till-Ansatz stößt dann an Grenzen, wenn sich Flughafenkonzerne bilden, die mehrere Flughäfen betreiben, oder wenn sich Flughäfen an weitreichenden Airport-Citys beteiligen. Derartige Aktivitäten haben nur bedingt etwas mit den luftverkehrstechnischen Leistungen zu tun. Airlines können sich zurecht beschweren, wenn ihnen Verluste aus diesen Bereichen aufgebürdet werden, was beim Single-Till-Ansatz die Konsequenz ist.
- Alle kostenorientierten Ansätze, insbesondere aber der Single-Till-Ansatz, können zu einem sehr niedrigen Entgeltniveau führen, das bei Flughafen an der Kapazitätsgrenze ineffizient ist. Eigentlich müssten Airlines an solchen Flughäfen durch hohe Gebühren abgeschreckt werden, was bei allen kostenorientierten Regulierungsansätzen nicht vorgesehen ist. Deshalb wird in der Literatur vorgeschlagen, dass immer dann, wenn man kostenorientierte Regulierungsansätze wählt, ein ergänzender Slothandel vorhanden sein muss.
- Alternativ zu einem Slothandel wird vorgeschlagen, die Kosten eines Flughafens nicht einfach auf eine durchschnittliche Leistung umzulegen, sondern Leistungen an Peak-Zeiten teurer und Leistungen an schwachen Zeiten billiger zu machen (Peak-Load-Pricing). Dies bewirkt eine entsprechende Steuerung der Nachfrage.
- Zur Kalkulation der Kapitalkosten hat das Modell des CAPM Verbreitung gefunden, obwohl es auf teils unrealistischen Annahmen beruht. Dazu gehört die Annahme der Normalverteilung von Renditen. Muss ein Flughafen Risiken tragen, die zwar selten auftreten, aber dann, wenn sie auftreten, sehr schwerwiegend sind (z.B. Hauptairline wandert vom Flughafen ab), dann liefert das CAPM viel zu niedrige Kapitalkosten: das „Beta“ unterschätzt das tatsächliche Risiko.
- Als Ringfencing wird es bezeichnet, wenn das Kapital eines regulierten Flughafenbereichs gegen Verluste aus anderen Flughafenaktivitäten abgeschottet wird.

- Um an Informationen heranzukommen, die für Regulierungsentscheidungen gebraucht werden, wird ein Monitoring vorgeschlagen. Demzufolge hat der Flughafen die Pflicht, dem Regulierer alle notwendigen Informationen zu überlassen.
- Eine Alternative liegt darin, die Nutzer einzuschalten. Die Nutzer übermitteln dem Regulierer ihre Ideen. Hauptvorteil ist die große Sachnähe der Nutzer. Hauptnachteil sind die Eigeninteressen der Beteiligten. So sperren sich etablierte Airlines oft gegen große Ausbauvorhaben aus Angst vor Konkurrenz oder versuchen Kosten und Risiken zum Flughafen hin zu verschieben. Kleine Airlines mit wenigen Flügen wollen sich überhaupt nicht an Risiken des Flughafens beteiligen.
- Die stärkste Form der Beteiligung der Airlines an der Regulierung ist die sog. „korporatistische Regulierung“. Diese besteht darin, dass die Stakeholder im ersten Schritt autonom eine Lösung aushandeln. Kommt keine Einigung zustande, trifft der Regulierer eine Entscheidung. Der Regulierer kann im Vorfeld auch moderierend eingreifen. Der Nachteil ist, dass wichtige Stakeholder außen vor bleiben. Dazu gehören Anwohner, neue Airlines und die Öffentlichkeit.
- Ist der Regulierer eine zentrale Instanz, kann sie Skaleneffekte nutzen. Ist der Regulierer dezentral, kann es zu einem „Capturing“ durch die Branchenunternehmen kommen. Letzteres wird als die größte Gefahr angesehen, so dass der Regulierer eine möglichst politikferne, unabhängige Institution sein sollte.

Literatur

- ADV (2015), *Wichtige Hintergrund-Informationen des Flughafenverbandes ADV zum Thema Flughafenentgelte*, Berlin, verfügbar unter www.adv.aero.
- Arndt, H.-W., Fetzer, T., Scherer, J., Graulich, K. (2015), (Hrsg.), TKG-Kommentar, 2. Aufl.
- BDF (2015), *Gebühren und Entgelte auf Rekordhoch*, Informationsschrift des Verbandes BDF-Airmail, Berlin
- Beckers, T., Klatt, J.-P., Kühling, J. (2010), *Entgeltregulierung der deutschen Flughäfen – Reformbedarf aus ökonomischer und juristischer Sicht*, TU Berlin Arbeitsgruppe Infrastrukturökonomie und -management, Studie im Auftrag des Bundesverband der Deutschen Flughäfen e.V. (BDF), Berlin
- Bel, G., Fageda, X. (2009), *Privatization, regulation and airport pricing: an empirical analysis for Europe*, in: Journal of Regulatory Economics. Jg. 37, Nr. 2, S. 142 ff.
- Flughafen Berlin Tegel (2015), *Entgeltordnung 2015*, Hrsg. Flughafengesellschaft, Berlin
- Fluglärmmmission Flughafen Frankfurt (2014), *Anforderungen an die Weiterentwicklung der Entgeltstruktur ab 2016 am Flughafen Frankfurt*, Beschluss in der 228. Sitzung am 10. Dezember 2014, Frankfurt
- Fraport AG (2015), *Verzeichnis der Leistungsentgelte*, Hrsg. von der Fraport AG, Frankfurt
- Gille, D., Niemeier, H.-M., (2008), *The European Union – Evolution of Privatization, Regulation and Slot Reform*, in: Winston, C., Rus, G. de (Hrsg.), *Aviation Infrastructure Performance*, Washington
- Hoffjan, A., Müller, F. (o.J.) *Grundsätze der Kalkulation von Flughafengebühren – Ein Beitrag zur Entgeltregulierung deutscher Flughäfen*, Zusammenfassung wichtiger Kernaussagen, Lehrstuhl für Unternehmensrechnung und Controlling, Universität Dortmund
- ICAO (1944), *Abkommen vom 7.12.1944* (BGBl. 1956 II, S. 411), aktuelle Fassung (2006) zugänglich als ICAO-Dok. 7300/9 (www.icao.int)
- Koenig, C., Schramm, F. (2014), *Die Regulierung von Flughafenentgelten*, in: N&R, Nr.5, S. 232 ff.
- Lessig, C. (2015), *Eine Analyse der Entgeltregulierung von deutschen Flughäfen*, Wissenschaftliche Forschungsarbeit am Lehrstuhl für Finanzwirtschaft und Bankbetriebslehre, TU Chemnitz, Chemnitz.
- Müller, C., Growitsch, C., Wissner, M. (2010), *Regulierung und Investitionsanreize in der ökonomischen Theorie*, WIK-Diskussionsbeitrag Nr. 349, Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste GmbH, Bad Honnef
- Niemeier, H.-M., Müller, J. (o.J.), *Price-Cap-Regulierung kontinentaleuropäischer Flughäfen – Wie wirksam sind die Effizienzanreize wirklich?*, Studie im Rahmen des GAP-Projektes German Airport Performance, Hochschule Bremen und HWR Berlin
- Oechsle, M. (2005), *Erweiterung von Geschäftsfeldern im Non-Aviation-Bereich an europäischen Flughäfen unter besonderer Berücksichtigung des Standorts München*, Dissertation Universität München
- Pompl, W. (2007), *Luftverkehr – eine ökonomische und politische Analyse*, Wiesbaden u.a.
- Steer Davies Gleave (2014), *The Austrian Aviation Sector in the Context of the Business Location Austria*, Studie im Auftrag des bmvit, London
- Wensveen, J. 2007, *Air Transportation – A Management Perspective*, New York

Zenglein, M., Müller, J., (o.J.), *Non-Aviation Revenue in the Airport Business*, Veröffentlichung der Arbeitsgruppe GAP, Niemeier, H-M., Müller, J., Ehmer H., (Hrsg.), Berlin School of Economics, Berlin

