



TECHNISCHE UNIVERSITÄT
CHEMNITZ

Die Subventionen des Luftverkehrs

Arbeitskreis Luftverkehr der
Technischen Universität Chemnitz



Impressum

Kontakt: Prof. Dr. Friedrich Thießen

finance@wirtschaft.tu-chemnitz.de

Technische Universität Chemnitz
Fakultät für Wirtschaftswissenschaften
Thüringer Weg 7
09126 Chemnitz
Tel. 0371-531-26190

Zitiervorschlag: Thießen, Friedrich, 2020, Die Subventionen des Luftverkehrs, Studie des Arbeitskreises Luftverkehr, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften, Mai 2020, Technische Universität Chemnitz, Chemnitz

Vorwort

Die vorliegende Studie stellt die Subventionen zusammen, welche der Luftverkehrsbranche zufließen. Subventionen findet man bei kleineren und größeren Flughäfen, bei Airlines, bei Herstellern und bei Forschungseinrichtungen. Subventionen werden von der kommunalen Ebene über die Landes- und Bundesebene bis zur Ebene der Europäischen Union gewährt. Subventionen sind so mannigfaltig, dass es schwer ist, einen Überblick zu bewahren.

Aber was ist eine Subvention? Die OECD wie auch die Weltbank und der Internationale Währungsfonds verwenden einen Subventionsbegriff, der Transfers von Geld- und Sachgütern, Steuervergünstigungen, bereitgestellte Güter und Dienste wie Infrastruktur sowie nicht internalisierte externe Effekte umfasst. Letzteres sind Umweltschäden, die nicht entschädigt werden müssen. An dieser Abgrenzung orientiert sich die hier vorliegende Studie.

Die Studie behandelt die Subventionen in 16 Kapiteln. Es werden jeweils die Tatbestände breit beleuchtet und wenn möglich konkrete Zahlenwerte genannt.

In Summe zeigt sich, dass sich über die Jahre und Jahrzehnte ein System ausgebreitet hat, das in seiner ganzen vernetzten Struktur und Vielfalt kaum noch überschaubar ist. Welche Wirkungen dieses System letztlich auf die Volkswirtschaften der Länder ausübt, dürfte sehr schwer zu beurteilen sein.

Die vorliegende Studie soll einen kleinen Beitrag leisten, dass eines Tages positive Reformen möglich werden.

Chemnitz, im Mai 2020

Zum Geleit

Die Bundesvereinigung gegen Fluglärm ist eine gemeinnützige Organisation, deren Aufgabe der Schutz vor Fluglärm, der Schutz der Landschaft und die Sicherung des Lebensraums der Menschen ist. Im Rahmen ihrer Mitwirkungspflicht in Fluglärmkommissionen gemäß § 32b Fluglärmgesetz ist auch der Schutz gegen Luftverunreinigungen durch die Luftfahrt ein Ziel geworden. Über die Europäische Vereinigung (UECNA) wird Einfluss auf europäischer Ebene genommen.

Das Verkehrsaufkommen in der Luft hat sich in den vergangenen Jahrzehnten rasant entwickelt. Jährliche Steigerungsraten von 5% waren keine Seltenheit, sondern eher die Regel. Fliegen ist im Laufe der Jahrzehnte auch immer billiger geworden. Bildet der heutige Preis eines Flugtickets aber wirklich die realen Kosten ab, insbesondere wenn man auch die Belastungen von Natur, Klima, Umwelt und der Menschen berücksichtigt?

Die vorliegende Studie macht die Subventionen des Luftverkehrs in einer Synopse einmal gesamthaft sichtbar. Dadurch wird die Vielzahl von Anknüpfungspunkten von Subventionen deutlich. Praktisch in jedem Bereich der Luftverkehrswirtschaft findet man sie. Eine Abschätzung, welche Wirkungen dieses Konvolut letztendlich hat, scheint kaum noch möglich. Viele von ihnen bieten Anreize, Strukturen zu fördern, die nicht zu einem Maximum an Wohlfahrt in den Gesellschaften beitragen, sondern sie zementieren Verhältnisse, die Menschen, Klima und Umwelt belasten. Sie schaffen Ungerechtigkeiten. Nicht zuletzt tragen sie zur Verschwendung und einer Fehlallokation von Ressourcen bei.

Die Bundesvereinigung legt die Studie vor in der Hoffnung, dass die darin enthaltenen Informationen möglichst viele Menschen erreichen und in der Haltung bestätigen, dass Reformen des Systems im Sinne der Nachhaltigkeit zwingend notwendig sind. Vielleicht kann die Neuordnung des Luftverkehrs nach der Coronakrise dadurch positiv beeinflusst werden. Es ist wichtig, dem Luftverkehr zu einer besseren Zukunft für die gesamte Gesellschaft zu verhelfen.

Im Mai 2020

Für die Bundesvereinigung gegen Fluglärm
Erster Vorsitzender und Präsident

Carl Ahlgrimm

Die Subventionen des Luftverkehrs

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis

Management Summary und Ergebnisse im Überblick

1. Einführung	12
1.1. Einleitung.....	12
1.2. Untersuchungsziel	13
1.3. Was ist eine Subvention?.....	13
1.4. Subventionen und Umweltschäden	15
1.5. Zusammenfassung	16
2. Treib- und Schmierstoffe	17
2.1. Einführung	17
2.2. Kerosinverbrauch.....	17
2.3. Die Kerosinsteuersubvention.....	18
2.4. Die Höhe des Steuersatzes.....	19
2.5. Subventionierung im Verkehrsträgervergleich.....	20
2.6. Die Historie der Kerosinbesteuerungsbefreiung.....	20
2.7. Gründe für eine Besteuerung	22
2.8. Schlussfolgerungen.....	23
3. Mehrwertsteuern	25
3.1. Einführung	25
3.2. Mehrwertsteuerbefreiung als Subvention	27
3.3. Die Mehrwertsteuerregelungen in Deutschland	27
3.4. Schlussfolgerungen.....	28
4. Fluglärm.....	30
4.1. Grundlagen	30
4.2. Wie viele Menschen sind von Fluglärm betroffen?.....	30
4.3. Welche Schäden löst Lärm aus?	31

4.4.	Maßnahmen gegen Fluglärm	32
4.5.	Vorschläge des UBA	33
4.6.	Schlussfolgerungen.....	34
5.	Flugsicherung und Flugverfahren	35
5.1.	Grundlagen	35
5.2.	Der Subventionsaspekt	36
5.3.	Die Rolle der Deutschen Flugsicherung.....	36
5.4.	Die Konfliktursachen.....	37
5.5.	Die Interessenlage der DFS	38
5.6.	Interessenverquickung	38
5.7.	Die Vergütungsstruktur der DFS	38
5.8.	Kostenumlegung.....	39
5.9.	Pensionslasten und ihre Folgen	39
5.10.	Die Subvention.....	41
5.11.	Das Einzelfreigabeproblem.....	41
5.12.	Subventionierung der Regionalflughäfen via DFS	42
5.13.	Schlussfolgerung.....	43
6.	Flughafenentgelte.....	44
6.1.	Einführung	44
6.2.	Stecken in Entgelten Subventionen?	45
6.3.	Entgeltfestlegungsregeln	45
6.4.	Lärmentgelte.....	47
6.5.	Diverse Incentiveprogramme	48
6.6.	Fehlende Internalisierung negativer externer Effekte	53
6.7.	Schlussfolgerungen.....	54
7.	Verspätungen	56
7.1.	Grundlagen	56
7.2.	Verspätungsursachen nach Branchensystemen	57
7.3.	Verspätungsursachen in unabhängigen Studien	58
7.4.	Verletzungen der Nachtflugeinschränkungen in Frankfurt	60
7.5.	Der Wert von Verspätungen	61
7.6.	Verspätungen und Subventionen	61
7.7.	Wahrheitsgemäße Berichterstattung.....	62
7.8.	Schlussfolgerungen.....	62

8.	Abgeordnete.....	64
8.1.	Einführung.....	64
8.2.	Die Senatorcard.....	65
8.3.	Die Historie.....	66
8.4.	Schlussfolgerungen.....	66
9.	Stabilität und Verlässlichkeit.....	67
9.1.	Grundlagen.....	67
9.2.	Die Forderungen der ADV.....	67
9.3.	Die Bedeutung von Stabilität und von Wandel.....	68
9.4.	Die Bedingung für optimalen Wandel.....	69
9.5.	Siedlungen, die an Flughäfen heranrücken.....	70
9.6.	Schlussfolgerungen.....	71
10.	Flughäfen.....	72
10.1.	Einführung.....	72
10.2.	Arten von Flughafenbeihilfen.....	73
10.3.	Formen von Flughafenbeihilfen.....	73
10.4.	Die Übernahme von Feuerwehrleistungen.....	74
10.5.	Das Problem der Kapitaleinlagen.....	75
10.6.	Ausgewählte Beispiele.....	76
10.7.	Schlussfolgerungen.....	79
11.	Flughafenmanagement.....	81
11.1.	Einleitung.....	81
11.2.	Hilfsturbinen.....	81
11.3.	Triebwerkstests.....	82
11.4.	Vorfeldfahrzeuge.....	82
11.5.	Der Subventionscharakter.....	83
12.	Regulierungskontrolle.....	84
12.1.	Das Problem.....	84
12.2.	Prüfung der Flughafenentgelte.....	84
12.3.	Private-Investor-Test.....	86
12.4.	Schlussfolgerungen.....	86
13.	Infrastruktur.....	87
13.1.	Das Problem.....	87
13.2.	Schlussfolgerungen.....	88

14.	Hersteller und Forschung	90
14.1.	Einführung	90
14.2.	Die EU Politik.....	91
14.3.	Forschungsförderung	91
14.4.	Marktorientierung vs. Subventionsprogramme	92
14.5.	Andere Hersteller	93
14.6.	Schlussfolgerungen.....	93
15.	Airlines	94
15.1.	Einführung	94
15.2.	Formen der Subventionen.....	94
15.3.	Subventionen der Golf-Airlines.....	96
15.4.	Sonstige Hilfen.....	97
15.5.	Schlussfolgerungen.....	97
16.	Luftverkehrsabkommen	99
16.1.	Einleitung.....	99
16.2.	Das Luftverkehrskonzept der Bundesregierung.....	100
16.3.	Behinderung ausländischer Konkurrenten.....	100
16.4.	Schlussfolgerungen.....	101
17.	Gefälligkeitsgutachten.....	102
17.1.	Einführung	102
17.2.	Privatgutachten	102
17.3.	Akzeptanz von Gefälligkeitsgutachten	103
17.4.	Akzeptanz als Subvention.....	104
17.5.	Schlussfolgerungen.....	104

Management Summary

Die Studie

Der Arbeitskreis Luftverkehr der TU Chemnitz hat in Kooperation mit dem Rhein-Main-Institut, Darmstadt, auf Anregung der Bundesvereinigung gegen Fluglärm BVF eine Studie zu den Subventionen des Luftverkehrs angefertigt. Die Studie ist eine systematische Zusammenstellung des Subventionsgeschehens im Luftverkehr in Deutschland. Die Studie wurde im Mai 2020 fertiggestellt und berücksichtigt Subventionen bis zur Coronakrise. Die Studie basiert auf der Auswertung und Zusammenfassung öffentlich verfügbarer Quellen.

Ergebnisse

Wichtige Ergebnisse der Studie sind die Folgenden:

- Subventionen findet man auf allen Ebenen des Luftverkehrs. Subventioniert werden Flughäfen, Airlines, Flugzeughersteller, Forschungseinrichtungen und die Deutsche Flugsicherung.
- Subventionsgeber sind Kommunen, Kreise, Länder, der Bund, staatseigene Banken und die EU. Außerdem ist über die Belastung mit Schadstoffen und Lärm auch die Allgemeinheit unmittelbar betroffen.
- Die bedeutendsten Subventionen dem Geldwert nach sind die Befreiung des Luftverkehrs von Mehrwertsteuer und Mineralölsteuer, die den Steuerzahler zusammen mit 12 Mrd. Euro jährlich belasten.
- Die bedeutendsten Subventionen hinsichtlich der Umweltschäden sind die fehlenden Grenzwerte für CO₂- und Feinstaubbelastungen sowie die zu hohen Grenzwerte für Lärm. Für negativ Betroffene müssen keine angemessenen Entschädigungen geleistet werden. Dies stellt einen geldwerten Vorteil dar.
- Instrumente der Subventionierung sind Einbringungen von Kapital, das später abgeschrieben wird, Übernahme laufender Verluste, Übernahme der Kosten von Dienstleistungen wie Werksfeuerwehren, Gewährung verbilligter Kredite und Bürgschaften, Übernahme von Personalkosten.
- Die Deutsche Flugsicherung DFS ist am Subventionssystem indirekt beteiligt, indem sie Flugrouten ohne formelle Umweltverträglichkeitsprüfung festlegt und systematisch Ausnahmen von vereinbarten Flugrouten oder Nachtflugbeschränkungen erlaubt. Sie ist zugleich Mitglied im größten Lobbyverband der Luftverkehrswirtschaft und stellt deren Vorsitzenden.

Konsequenzen

Insgesamt zeigt sich ein vielfältiges und engmaschiges Netz der Subventionen im Luftverkehr. Es gibt keinen Bereich, der nicht von Subventionen durchzogen ist. Zwischen den Subventionen sind Widersprüche zu erkennen. Beispielhaft tragen Subventionen für die Forschung einerseits zur Gewinnung von Lärm- und CO₂-Minderungstechniken bei. Andererseits verhindern die weiten Grenzwerte für die Airlines, dass solche Maßnahmen tatsächlich angewendet oder Flugzeuge mit entsprechenden Komponenten nachgefragt werden. Einerseits werden ertragschwache Flughäfen und Airlines immer wieder durch Subventionen gerettet. Andererseits trägt dies nicht zur Stabilisierung der Branche bei, sondern ist Quelle immer weiterer Probleme, die auch die gesunden Branchenunternehmen gefährdet. Einerseits soll die Umweltbelastung durch den Luftverkehr gesenkt werden. Andererseits fördern die Subventionen Wachstum, das Umweltschäden vermehrt; Ausnahmegenehmigungen fördern das Fliegen in sensiblen Nachtrandstunden. Einerseits werden ausländische Airlines mittels Luftverkehrsabkommen behindert, andererseits werden sie über die Subventionierung von Regionalflughäfen gefördert. Damit sind einige der Widersprüche aufgezeigt, die sich beim Studium der Subventionen aufdrängen. Das ganze Ausmaß der Wirkungen des Subventionssystems zu erforschen, wird Aufgabe der weiteren Forschung sein.

Ergebnisse im Überblick

1. **Subventionsbegriff**
 - Verwendet wird die Subventionsabgrenzung der OECD.
 - Subventionen sind Zuwendung des Staates an private Wirtschaftssubjekte, durch die diese geldwerte Vorteile erlangen.
 - Subventionsinstrumente sind Transfers (Geld-, Sachgüter), Steuervergünstigungen, bereitgestellte Güter und Dienste (z.B. Infrastruktur, Feuerwehr) und nicht internalisierte externe Effekte. Letzteres sind nicht marktgerecht entschädigte Störungen Dritter, z.B. Umweltschäden.
2. **Treib- und Schmierstoffe**
 - Verzicht auf Besteuerung von Flugtreibstoffen im internationalen Flugverkehr.
 - Begünstigung relativ zu anderen Verkehrsträgern.
 - Schädliche Lenkungswirkungen.
3. **Mehrwertsteuern**
 - Verzicht auf die Erhebung von Umsatzsteuern auf grenzüberschreitende Transportleistungen (Tickets) und Wartungsarbeiten an Flugzeugen.
 - Begünstigung relativ zu anderen Verkehrsträgern mit schädlichen Lenkungswirkungen.
4. **Fluglärm und CO2**
 - Nichtanpassung von Lärmgrenzwerten an aktuelle Erkenntnisse der WHO.
 - Nicht marktgerechte Entschädigung lärmbedingter Schäden.
 - Fehlende marktgerechte Entschädigung verschiedener Umweltschäden (Lärm, CO2, Feinstaub).
5. **Flugsicherung und Flugverfahren**
 - Unzureichende Corporate Governance Strukturen mit zu enger Interessenverquickung mit der Luftverkehrswirtschaft.
 - Entscheidungen, welche die Luftverkehrsbranche begünstigen.
 - Benutzung durch die Bundesregierung als Subventionsintermediär, um andere Luftverkehrsteilnehmer wie Flughäfen zu begünstigen.
6. **Flughafenentgelte**
 - Entgelte für Leistungen werden an einigen Flughäfen in nicht kostendeckender Höhe verlangt. Laut ICAO sollen sie kostendeckend sein und eine angemessene Kapitalverzinsung ermöglichen.
 - Begünstigung präferierter Airlines durch Entgeltvariationen und -differenzierungen.
 - Lärmabhängige Entgelte in unzureichender Höhe.
 - Fehlende Internalisierung negativer externer Effekte.
7. **Verspätungen**
 - Geschäftsinteressen werden auf Kosten der Pünktlichkeitswahrscheinlichkeit ausgereizt.
 - Verspätungen haben systematischen Charakter.
 - Reisende werden über tatsächliche Reiseeigenschaften (Pünktlichkeitsgrad) im Unklaren gelassen und für Verspätungen unangemessen entschädigt.
 - Die DFS erlaubt Nachtverspätungen auch gegen Reglements.
8. **Abgeordnete**
 - Abgeordnete des Bundes erhalten Geschenke von der Luftverkehrswirtschaft.
 - Erhofft werden vorteilhafte Entscheidungen zugunsten der Airlines.
9. **Stabilität und Verlässlichkeit**
 - Die Luftverkehrswirtschaft pocht auf Bestandsschutz für vorhandene Rechte und Durchsetzungssicherheit für Veränderungswünsche.
 - Bestandsschutz- und Veränderungsinteressen anderer Wirtschaftssubjekte haben deutlich weniger Gewicht in Planfeststellungs- und Gerichtsverfahren.

- Entschädigungen für negativ Betroffene bei Veränderungen von Flughäfen und Flugrouten sind nicht marktgerecht.
- 10. Flughäfen**
- Flughäfen erhalten mannigfaltige Subventionen in Form von Geld- und Sachgüterhilfen. Auch Infrastrukturhilfen kommen vor.
 - Zunehmend werden Flughäfen durch „bereitgestellte Güter“ unterstützt (Feuerwehr, Personenkontrollen, Flugsicherungsleistungen).
 - Flughäfen brauchen negative externe Effekte nicht marktgerecht zu entschädigen.
 - Flughäfen werden sowohl im laufenden Betrieb als auch bei ihren Investitionen subventioniert.
- 11. Flughafenmanagement**
- Der Betrieb von Flughäfen ist mit der Nutzung von Aggregaten verbunden, die Umweltschäden (inbes. Lärm) verursachen.
 - Es fehlen Vorschriften, welche zur Verwendung weniger schädlicher Aggregate zwingen.
 - Die Bundesregierung hat die Konkurrenz der Bodenabfertigungsdienstleister per Verordnung (BADV) auf zwei Wettbewerber pro Flughafen begrenzt.
- 12. Regulierungskontrolle**
- Es gibt Bereiche des Luftverkehrsmanagements, in denen Vorschriften systematisch nicht geprüft werden.
 - Die fehlende Kontrolle von Regulierungen stellt einen subventionsähnlichen Tatbestand dar, weil sie Handlungen entgegen den Vorschriften zur Erzielung privater Vorteile ermöglicht.
- 13. Infrastruktur**
- Das Umfeld von Flughäfen wird vom Staat mit Infrastruktur ausgestattet, die sich nicht immer amortisiert.
 - Dies kann eine Subvention darstellen, wenn die Mindernutzung von vornherein absehbar war.
- 14. Hersteller und Forschung**
- Flugzeughersteller werden weltweit mit erheblichen Geldbeträgen subventioniert.
 - Auch die Forschung wird gefördert. Sie betrifft außer legitimer Grundlagenforschung auch ganz industriennahe Forschung, was eine Subvention darstellt.
- 15. Airlines**
- Airlines werden auf sehr vielfältige Weise subventioniert.
 - Die Maßnahmen reichen von laufenden Zuschüssen zum Betrieb über Kapitalmaßnahmen bis hin zu regelmäßigen Entschuldungen durch Schuldner-Reorganisations-Verfahren oder Verstaatlichungen.
 - Indirekte Subventionen verlaufen über die Subventionierung von Flughäfen, die nicht kostendeckende Entgelte von Airlines verlangen.
 - Auch vorteilhafte Flugsicherungsentscheidungen können Subventionscharakter haben.
 - Die Idee und die Förderung von nationalen „Flagcarriern“ als „Botschafter“ der eigenen Nation schadet den Reisenden, weil sie die Institution vor die Dienstleistung setzt.
- 16. Luftverkehrsabkommen**
- Luftverkehrsabkommen werden benutzt, um nationale Flughäfen und Airlines auf Kosten von Ausländern zu schützen und zu fördern.
 - Die Reisenden erhalten dadurch schlechtere Angebote als möglich.
- 17. Gefälligkeitsgutachten**
- Gefälligkeitsgutachten unterstützen Forderungen der Luftverkehrswirtschaft gegen Fakten, welche in diesen Gutachten ausgeblendet werden.
 - Solche Gutachten finden Akzeptanz bei Entscheidungsträgern und Genehmigungsstellen. Dies stellt analog der oben erwähnten schwachen Regulierungskontrolle einen subventionsähnlichen Tatbestand dar.

Die Subventionen des Luftverkehrs

1. Einführung

1.1. Einleitung

Der Luftverkehr gehört zu den essentiellen Bestandteilen moderner Marktwirtschaften.

Er bringt Geschäftsleute an Orte, an denen sie ihren Aufgaben nachgehen. Er wird von Menschen benutzt, die ihre Freizeit gestalten wollen. Er erhöht die Reichweite von Aktivitäten und erleichtert das Ausbrechen aus den engen Möglichkeiten der näheren Umgebung. Er verbindet Menschen über große Entfernungen.

Auf der anderen Seite verursacht der Luftverkehr Schäden. Er ist mit Lärm und negativen Klimawirkungen verbunden. Er verunreinigt die Umwelt mit Schadstoffen. Er löst Krankheiten aus und behindert Kinder in ihrer Entwicklung.²

Grundsätzlich haben viele wirtschaftliche Tätigkeiten negative Begleitwirkungen. Mit Hilfe von gesetzlichen Vorschriften, Einführung von Grenzwerten und lenkenden Finanzhilfen werden diese gesteuert. In vielen Fällen wurden gute Kompromisse gefunden.

Vor diesem Hintergrund hat die Europäische Kommission in ihrem „Flightpath 2050“ zwei Ziele ausgesprochen. Einerseits will die EU im Luftverkehr eine global starke Position erreichen. Sie will „*global leadership*“³. Andererseits will sie sich an den Bedürfnissen und Sorgen der Menschen ausrichten. Ihr Ziel ist „*servicing society's needs*“.⁴

Zwischen beiden Zielen muss es keine Widersprüche geben, denn letztlich ordnet sich bzw. soll sich jede Maßnahme dem allgemein akzeptierten Oberziel der Maximierung der gesellschaftlichen Wohlfahrt unterordnen. Subziele konkretisieren, was anzustreben ist, um das Oberziel zu erreichen.

¹ Für wertvolle Hilfestellungen bin ich einer Vielzahl von Personen zu großem Dank verpflichtet. Aus dieser Vielzahl möchte ich nur die folgenden herausgreifen: Frau Dr. Carmen Friedrich von der TU Chemnitz, Herr Dr. Berthold Fuld von der Bundesvereinigung gegen Fluglärm sowie Herr M.Sc. Sebastian Weber von der TU Chemnitz, die unentbehrliche Anregungen gegeben haben.

² Vgl. Amt für Gesundheit Frankfurt, 2008, Fluglärm und Gesundheit – Ergebnisse epidemiologischer Studien, Hrsg. Stadt Frankfurt, Frankfurt. Für Kinder wurden u.a. untersucht: Wirkungen auf kognitive Fähigkeiten wie Sprachverständnis, Lösen schwieriger Puzzles, Lang- und Kurzzeitgedächtnis bis hin zu Schulleistungen; https://siegburg.de/mam/stadt/siegburg/downloads/2008-12_frankfurt_fluglaerm_gesundheit_literaturuebersicht.pdf. Vgl. auch Kaltenbach, M, Maschke, C., 2011, Nächtlicher Fluglärm – er macht doch krank, Deutsches Ärzteblatt, Vol. 43, S. A2266. Kurzbericht: <https://www.aerzteblatt.de/archiv/111082/Naechtlicher-Fluglaerm-Er-macht-doch-krank>.

³ EU Kommission, 2012, Flightpath 2050, Generaldirektion Forschung und Innovation sowie Mobilität und Verkehr, Brüssel. Siehe auch die Programme „Horizon 2020“ und das Nachfolgeprogramm „Horizon Europe“; https://ec.europa.eu/info/horizon-europe-next-research-and-innovation-framework-programme_en

⁴ EU Kommission, 2012, Flightpath 2050, Brüssel

Tatsächlich gibt es im Luftverkehr eine Reihe von Tatbeständen, die möglicherweise nicht geeignet sind, dass ein Wohlfahrtsmaximum erzielt werden kann. Dazu könnten u.U. die vielfältigen Subventionen gehören, die den Luftverkehr durchziehen. Wie diese Studie zeigt, gibt es eine Fülle von Subventionsmaßnahmen im internationalen Luftverkehr.

Zu den Subventionsempfängern gehören Flughäfen, Flugzeughersteller, Airlines und Forschungseinrichtungen. Das Subventionssystem wird ergänzt durch Maßnahmen der Flugsicherung, das Problem der Gefälligkeitsgutachten und Geschenke an Abgeordnete. Die Gesamtwirkung all dieser Tatbestände ist bisher nicht ermittelt worden, und es scheint nicht ausgeschlossen, dass sich einzelne Maßnahmen gegenseitig behindern und zu widersprüchlichen Ergebnissen führen.

1.2. Untersuchungsziel

Es ist vor diesem Hintergrund Ziel der vorliegenden Studie, die Subventionen des Luftverkehrs der Art nach zusammenzutragen und näher zu beleuchten. Die Erkenntnisse sollen einen Beitrag dazu leisten, die negativen Wirkungen des Luftverkehrs hinsichtlich Lärm, Schadstoffen und Klimawirkungen zu verringern, Passagierströme zu optimieren, Fehlanreize für Investitionen zu mindern, Kosten transparenter werden zu lassen, die Forschung in geeignete Bahnen zu lenken und den Wettbewerb der Airlines und Flughäfen gerechter zu gestalten, insgesamt mehr Marktwirtschaft in den Luftverkehr zu bringen.

1.3. Was ist eine Subvention?

Unter Subventionen werden im Allgemeinen „*Einseitige Übertragungen des Staates an Unternehmen*“⁵ verstanden. Die Betonung liegt auf dem „Staat“. D.h. es geht bei Subventionen nicht um Vergünstigungen innerhalb der privaten Wirtschaft, sondern um Maßnahmen des Staates im weitesten Sinne, die zu einer Vorteilsgewährung an die Privatwirtschaft führen.

Bei den Übertragungen kann es sich um Zahlungen von Geld, um geldwerte Vorteile oder um die Zuwendung anderweitiger Ressourcen wie z.B. die Einbringung von Grundstücken oder anderen Werten handeln.⁶ Auch eine Regulierung, die einer Branche geldwerte Vorteile verschafft, kann eine Subvention sein.

Nach dem *Weg* der Subvention wird zwischen *direkter* und *indirekter* Subventionierung unterschieden. Eine direkte Subventionierung liegt vor, wenn ein Vorteil einem Begünstigten unmittelbar zufließt. Eine indirekte Subvention liegt vor, wenn Vorteile gewährt werden, die den final Begünstigten erst über verschiedenste Kanäle und Prozesse zugutekommen.⁷

⁵ Siehe Kompakt-Lexikon Wirtschaft, 2019, Stichwort Subvention, Wiesbaden

⁶ Vgl. Kompakt-Lexikon Wirtschaft, 2019, Stichwort Subvention, Wiesbaden

⁷ Vgl. Hopf, Rainer; Link, Heike; Stewart-Ladewig, Louise, 2003, Subventionen im Luftverkehr, DIW Wochenbericht, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin. Beispielhaft für eine indirekte Subvention kann die Beschränkung der Landrechte einer ausländischen Airline mittels Luftverkehrsabkommen genannt werden, was es dann inländischen Airlines ermöglicht, ihre Leistungen in einem geschützten Raum anzubieten. Indirekte Subventionen liegen auch dann vor, wenn die eigentliche Zuwendung von privater Seite vorgenommen wird, während der Staat diese private Seite unterstützt. Auch das ist im Luftverkehr zu beobachten.

Nach ihrem *Zweck* werden Subventionen als „*Zuwendungen der öffentlichen Hand zur Unterstützung von Wirtschaftszweigen und Unternehmen bezeichnet*“.

Nach ihrer *Stellung* im marktwirtschaftlichen Prozess werden Subventionen als „*Zuwendungen ohne marktübliche Gegenleistung*“ verstanden.

Für das Vorliegen einer Subvention macht es keinen Unterschied, ob der Staat selbst oder die Allgemeinheit der Zuwendungsgeber ist. Der Staat regelt die Belange der Allgemeinheit, und wenn er es zulässt, dass die Allgemeinheit Lasten tragen muss, aus denen einem privaten Wirtschaftssubjekt Vorteile ohne marktübliche Gegenleistung erwachsen, dann sind auch hier die Merkmale einer Subvention erfüllt.

„Ohne marktübliche Gegenleistung“ bedeutet, dass ein Vorgang nicht mit den Regeln von Marktwirtschaften übereinstimmt. Am prägnantesten sind diese Regeln in den konstituierenden und ergänzenden Prinzipien funktionsfähiger Marktwirtschaften im ordoliberalen Wirtschaftskonzept zusammengefasst.⁸ Für Zwecke dieser Studie sind dabei die drei wichtigsten Prinzipien (i) der Verzicht auf staatliche Interventionen zum Vorteil einzelner oder Gruppen von Wirtschaftssubjekten, (ii) die Pflicht von Schädigern die Geschädigten mit dem Marktwert des Schadens zu entschädigen (Internalisierung negativer externer Effekte) und (iii) die Sicherung von Wettbewerb.

Die genannten Prinzipien liegen auch den Subventionsregelungen der EU zugrunde. Artikel 92 AEUV verbietet die Subventionierung und Vorteilsgewährung von bzw. an Verkehrsunternehmen auf Kosten anderer Verkehrsunternehmen in anderen Mitgliedstaaten, es sei denn, es besteht ein gemeinsames Interesse aller Staaten. Art. 107 verbietet Subventionen im Allgemeinen⁹, während Art. 108 AEUV Einzelheiten darüber enthält, wie die Kommission beim Vorliegen von Subventionen vorzugehen hat. Eine Subvention – Beihilfe genannt – liegt vor, wenn eine staatliche Zuwendung an ein Unternehmen in Form eines Zuschusses, Zinsvergünstigung, Steuervergünstigung, Bürgschaft, Beteiligung, Bereitstellung von sonstigen Gütern zu *Vorzugsbedingungen* vorliegt.¹⁰ Artikel 108 wird üblicherweise sehr weit ausgelegt und erfasst alle vom öffentlichen Sektor ausgehenden Vorteilsgewährungen, die den freien Wettbewerb zu verfälschen drohen, selbst wenn sie gar nicht direkt von öffentlichen Stellen eines Mitgliedstaats gewährt worden sind. Es reicht, wenn die Vorteile vom öffentlichen Sektor „ausgehen“, was alle Umwegkonstruktionen, welche sich die Staaten ausdenken, miterfasst.

Die Bundesregierung unterscheidet in ihrem regelmäßigen Subventionsbericht zwischen *Finanzhilfen*, die Geldleistungen darstellen, und *Steuervergünstigungen*, die Mindereinnahmen sind.¹¹ Dazu kommen „*subventionsähnliche Tatbestände*“, worunter Regelungen verstanden

⁸ Eucken, Walter, 1939, 1989, Grundlagen der Nationalökonomie, 1939, hier 6. Auflage 1989, Berlin u.a.; Eucken, Walter, 1952, 1990, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 1952, hier 6. Auflage 1990, Tübingen.

⁹ Art. 107 Abs. 1 AEUV lautet: „Soweit in den Verträgen nicht etwas anderes bestimmt ist, sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.“

¹⁰ Vgl. https://ec.europa.eu/competition/consumers/government_aid_de.html.

¹¹ „Der Berichtsgegenstand des Subventionsberichts ist durch § 12 des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes (StabG) festgelegt und umfasst Leistungen bzw. Vergünstigungen für private Unternehmen und Wirtschaftszweige. Unter Finanzhilfen werden Geldleistungen des Bundes an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung verstanden, die privaten Unternehmen und Wirtschaftszweigen zugutekommen, während es sich bei Steuervergünstigungen

werden, welche bestimmte Bereiche von Wirtschaft und Gesellschaft besonders begünstigen (Beispiel Freibeträge).

Einen weiten Subventionsbegriff verwendet das Institut für Weltwirtschaft IfW. Es werden alle Tatbestände, welche die Allokation der gesamtwirtschaftlichen Ressourcen verzerren, darunter fasst.¹²

Die WTO erfasst als Subventionen Transfers, Steuervergünstigungen und die Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen, durch die private Unternehmen einen geldwerten Vorteil erlangen (Beispiel Infrastruktur).¹³

Die OECD wie auch Weltbank und Internationaler Währungsfonds verwenden einen Subventionsbegriff, der außer Transfers, Steuervergünstigungen und bereitgestellten Gütern und Diensten auch nicht internalisierte externe Effekte umfasst.¹⁴ An dieser Abgrenzung orientiert sich die hier vorliegende Studie.

1.4. Subventionen und Umweltschäden

Ein Wort ist den vom Luftverkehr verursachten Umweltschäden, den sog. negativen externen Effekten, zu widmen.¹⁵ Diese gehen von Lärm und Schadstoffemissionen aus und umfassen gesundheitliche Beeinträchtigungen, Klimawirkungen und sonstige Belastungen. Es ist seit langem anerkannt, dass diese externen Effekte „internalisiert“ werden müssen, damit Marktwirtschaften funktionsfähig bleiben. Internalisierung bedeutet, dass die Schädiger die Geschädigten mit dem Marktwert des Schadens zu entschädigen haben. Ohne diese Internalisierung, also Entschädigung, könnten sich zwei Vertragsparteien, also Käufer und Verkäufer, oder auch nur einer davon, auf Kosten Dritter bereichern, was im Luftverkehr allenthalben vorkommt und die Quelle vieler Querelen ist. Eine fehlende Internalisierung von Schäden führt zu einer Überproduktion eines schädlichen Gutes und damit zu einer sinkenden Wohlfahrt. Unterlassene Internalisierung der negativen externen Effekte des Luftverkehrs entspricht einem Subventionsfall, denn sie bedeutet für die Luftverkehrswirtschaft einen geldwerten Vorteil relativ zur marktwirtschaftlichen Lösung. Der Staat ist insofern involviert, als es eigentlich seine Aufgabe wäre, die Internalisierung zu organisieren, was Voraussetzung ist, die Wohlfahrt zu maximieren. Indem er dies unterlässt, schenkt er der Luftverkehrswirtschaft marktwidrige Vorteile zu, was die Subvention darstellt.¹⁶

tigungen um spezielle steuerliche Ausnahmeregelungen handelt, die für die öffentliche Hand zu Mindereinnahmen führen.“ Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2017 bis 2020 (27. Subventionsbericht), Bundestagsdrucksache 19/15340 vom 13.11.2019, Berlin, S. 10.

¹² Vgl. Bundesregierung, 2019, Subventionsbericht, S. 119.

¹³ Vgl. Bundesregierung, 2019, Subventionsbericht, S. 120.

¹⁴ Vgl. Bundesregierung, 2019, Subventionsbericht, S. 121.

¹⁵ Im 27. Subventionsbericht der Bundesregierung heißt es einleitend dazu: „Auch mit Blick auf negative Umweltwirkungen sind Subventionen grundsätzlich kritisch zu hinterfragen, wenn ein unverhältnismäßiger Ressourcenverbrauch sowie Schäden an Umwelt und Gesundheit hinzukommen bzw. Kosten für deren Beseitigung entstehen. Zu einer klimafreundlichen Ausgestaltung des Finanz- und Steuersystems gehört auch der weitere Abbau umweltschädlicher Subventionen.“ (ebenda, S. 9).

¹⁶ Selbst wenn der Staat als Gegenleistung für externe Effekte Abgaben erhöhe, könnte noch eine Subvention vorliegen, weil die Internalisierung verlangt, dass der Geschädigte von den schädigenden Parteien entschädigt

1.5. Zusammenfassung

Insgesamt lässt sich der Tatbestand der Subvention für diese Studie als

- Zuwendungen
- von Ressourcen oder
- geldwerten Vorteilen
- u.U. verursacht durch marktwidrige Regulierung¹⁷
- ohne marktübliche Gegenleistung
- auf direkte oder indirekte Weise
- aus Mitteln des Staates¹⁸ oder
- auf Kosten der Allgemeinheit
- an Einrichtungen der Luftverkehrswirtschaft

auffassen.

Es sei wiederholt, dass der Fokus dieser Studie auf Zuwendungen liegt, die von staatlichen Stellen ausgehen. Nicht betrachtet werden also Verhältnisse innerhalb des privaten Sektors, von denen sicherlich einige wiederum auf Subventionen basieren können.

wird. Erfolgt dies nicht, kommt es zu Ausweichreaktionen und Verzerrungen der Marktaktivitäten und der Ressourcenallokation.

¹⁷ Marktwidrig ist eine Regulierung für Zwecke dieser Studie insbesondere dann, wenn sie dazu beiträgt, dass negative externe Effekte nicht internalisiert werden.

¹⁸ Als Auszahlung aus der Staatskasse oder als Mindereinnahme wegen Steuervergünstigungen.

2. Treib- und Schmierstoffe

Zuwendungen	
• von Ressourcen oder	
• geldwerten Vorteilen	X
• auch verursacht durch marktwidrige Regulierungen	X
• ohne marktübliche Gegenleistung	
• auf direkte oder indirekte Weise	
• durch Einnahmeverzicht des Staates und	X
• auf Kosten der Allgemeinheit	X
an Einrichtungen der Luftverkehrswirtschaft	

Merksätze:

- Flüge sind von Kerosinsteuern befreit.
- Folge ist eine Kostenentlastung, welche eine Lenkungswirkung auslöst.
- Kerosinverbrauch stellt eine Bedrohung der Umwelt dar, die bisher nicht angemessen sanktioniert wird.
- Der Verzicht auf eine Kerosinsteuer stellt nicht per se eine Subvention dar.
- Die Subvention liegt vielmehr in der Nichtsanktionierung der schädlichen Folgen des Kerosinverbrauchs. Vereinfacht ausgedrückt: jemand macht Schmutz, ohne dafür zu bezahlen.
- Die Kosten trägt die Allgemeinheit.

2.1. Einführung

Die meist diskutierte Subvention des Luftverkehrs ist die der Befreiung des Verbrauchs von Treib- und Schmierstoffen von Steuern. Man spricht auch von der Kerosinsteuersubvention.

Kerosine sind Mitteldestillate aus der Erdölraffinerie, die dem Petroleum ähneln. Der Begriff Kerosin hat seinen Ursprung im griechischen Wort für Wachs. Dies geht auf ein wachsartiges, paraffinähnliches Zwischenprodukt zurück, das bei der ursprünglichen Herstellungsmethode eine Rolle spielte.

In Verbindung mit Subventionen wäre es besser von „Flugturbinentreibstoff“, statt von Kerosin zu sprechen, da die Subvention nicht an einer bestimmten chemischen Zusammensetzung von Energie, sondern an der Verwendung des Treibstoffs im Luftverkehr ansetzt.

2.2. Kerosinverbrauch

Die Höhe der Steuerersparnis ist eine Funktion der Verbrauchsmenge, des Preises und des anzuwendenden Steuersatzes. Wovon hängt der Kerosinverbrauch ab? Es werden fünf große Einflussfaktoren auf den Kerosinverbrauch des Luftverkehrs genannt:

- Das *Gewicht*, das in die Höhe befördert und dort gehalten werden muss. Da der Treibstoff selbst das Gewicht eines Flugzeugs beeinflusst, hängt der Verbrauch (während einer Reise) auch von den geplanten Zwischenlandungen, d.h. von der Auftankstrategie ab.

- Der *Flugverlauf*. Dabei beeinflusst die Distanz den Verbrauch am meisten. Umwege aufgrund von ungünstig verlaufenden Flugrouten sowie Warteschleifen vor Flughäfen wirken sich aus.¹⁹ Start- und Landevorgänge sind weitere Einflussfaktoren.
- Der *Flugzeugtyp*.
- Das *Triebwerk*. Es gibt in der Zivilluftfahrt drei große Triebwerkhersteller, nämlich General Electric Aircraft Engines, Pratt & Whitney und Rolls-Royce. Dazu kommen kleinere oder Zulieferer wie MTU Aero Engines, Safran AE oder GKN Aerospace.
- Das *Rollen am Boden*. Lange Wege zwischen Terminals und Start- bzw. Aufsetzpunkt beeinflussen den Verbrauch genauso wie Staus, die bei laufenden Turbinen zu erhöhten Verbräuchen führen. Es gibt Überlegungen, die Flugzeuge am Boden mit Elektromotoren im Bugrad und Energie aus Brennstoffzellen, anstatt durch kerosinversorgte Triebwerke zu bewegen.

Wie viel Kerosin durch geschicktes Flugmanagement eingespart werden könnte, hat der BDL in einer Veröffentlichung vom Sommer 2019 gezeigt. Er machte folgende Rechnung auf: Für einen durchschnittlichen europäischen Flug, der 4,8 t Kerosin verbraucht, könnten durch die im SESAR-Projekt möglichen Verbesserungen beim Starten und Landen durch effizientere Abflugrouten, kontinuierliche Sinkflüge und weniger Warteschleifen 325 kg Treibstoff eingespart werden. Dazu kommen 100 kg Einsparungen durch direktere Flugrouten und 75 kg durch geschickter angelegte Rollwege an Flughäfen.²⁰ In Summe machen die 500 kg einsparbare Treibstoffe laut BDL etwa 10% des Kerosinverbrauchs eines durchschnittlichen europäischen Fluges von 4,8 t (2012) aus.²¹

2.3. Die Kerosinsteuersubvention

Als Kerosinsteuersubvention werden die Steuerbeträge bezeichnet, die den Steuerbehörden dadurch entgehen, dass der Luftverkehrstreibstoff mit geringeren Steuersätzen belegt wird als der Treibstoff anderer Verkehrsträger. Die jährlichen steuerbedingten Subventionen für den deutschen Luftverkehr betragen nach Angaben des Umweltbundesamtes insgesamt circa 12,3 Milliarden Euro. Diese setzen sich

- aus der Befreiung des Luftverkehrs von der Kerosinbesteuerung und
- dem Wegfall der gesetzlichen Umsatzsteuer für Flüge, deren Zielort nicht in Deutschland liegt,

zusammen.²² Dabei macht die Abgabenbefreiung für Flugbenzin und Flugturbinenkraftstoff nach dem Energiesteuergesetz (§ 27) rund 8,1 Milliarden Euro und der Wegfall der Mehrwertsteuer circa 4,2 Milliarden Euro aus.²³

¹⁹ Vgl. https://www.bdl.aero/wp-content/uploads/2019/08/20190816-Analyse-Klimaschutzinstrumente-im-Luftverkehr_f.pdf.

²⁰ Vgl. ebenda, S. 15.

²¹ Vgl. ebenda, S. 15.

²² Vgl. Berg, Holger; Burger, Andreas; Thiele, Karen, 2008, *Umweltschädliche Subventionen in Deutschland*, herausgegeben vom Umweltbundesamt, Dessau-Rosslau, S. 20 ff.

²³ Vgl. UBA, 2019, *Umweltschonender Luftverkehr*, Texte 130/2019, herausgegeben vom Umweltbundesamt, Dessau-Rosslau, S. 96 f; Berg/Burger/Thiele, 2008, S. 55, zu älteren Zahlen.

Verschiedene Organisationen sehen in der Einführung der Luftverkehrsteuer einen ersten Schritt, das Steuersubventionsvolumen indirekt abzubauen, um dadurch die Wettbewerbsgleichheit zwischen den einzelnen Verkehrsträgern zu fördern und darüber hinaus ökologische Anreize zu setzen.

Die Bundesregierung weist in ihren regelmäßigen Subventionsberichten wesentlich niedrigere Subventionsbeträge für den Luftverkehr aus (584 Mio. Euro im 27. Subventionsbericht). Im Subventionsbericht heißt es dazu: „Diese Schätzung basiert auf einem angenommenen Kraftstoffverbrauch innerhalb der Grenzen Deutschlands. Bei internationalen Flügen wird nur der deutsche Streckenanteil berücksichtigt.“²⁴ Die ganz genaue Berechnungsweise dieser niedrigen Werte ist nach Angaben des DIW nicht bekannt.²⁵ Das DIW schrieb in einer früheren Analyse: „... dürfte die ermittelte Größenordnung des Steuerverlustes viel zu niedrig und als äußerst problematisch anzusehen sein.“ Außerhalb des Subventionsberichtes hat die Bundesregierung (das damalige BMVBW) die Verluste an Steuereinnahmen einmal auf 5,1 Mrd. Euro geschätzt.²⁶

Um eine Größenordnung zu erhalten, um welche Beträge es bei der Kerosinsteuerbefreiung konkret *pro Flug* geht, sei folgende Rechnung aufgezeigt, die Renate Schubert von der ETH Zürich im Juli 2019 vornahm. Sie zeigte, dass ein Flug Basel-Berlin, der damals Kosten von 31,70 CHF verursachte, bei einer (in der Schweiz üblichen) Steuer von 0,74 CHF pro Liter Treibstoff und einem Kerosinverbrauch von 24,7 l/Person²⁷ mit 18,30 CHF Kerosinsteuer belastet werden müsste.

2.4. Die Höhe des Steuersatzes

Prof. Schubert kalkulierte mit einem Steuersatz von 0,74 CHF/l Kerosin. Welcher Steuersatz wäre in der EU bzw. in Deutschland angemessen?

Das UBA empfiehlt in seiner Studie vom Herbst 2019 einen anfänglichen Steuersatz von 0,33 EUR/l Kerosin.²⁸ Grundsätzlich wäre Kerosin nach dem im deutschen Energiesteuergesetz für Benzin mit geringem Schwefelgehalt vorgesehenen Steuersatz in Höhe von 65,45 Cent/l zu besteuern.²⁹ Man kommt dann auf einen Subventionsbetrag von 8,1 Mrd. Euro p.a., wenn man die gesamte im Inland abgesetzte Kerosinmenge von rund 9,9 Mio. Tonnen (2017) einbezieht. Die Bundesregierung setzt die Steuermindereinnahmen nur mit 570 Mio. Euro (2017) an, was darauf zurückzuführen ist, dass nur der Treibstoffverbrauch der Inlandsflüge berücksichtigt wird.

²⁴ Siehe BT Drucksache 19/15340 S. 469 (27. Subventionsbericht von 2019).

²⁵ Vgl. <http://www.diw.de/sixcms/detail.php/284490>.

²⁶ Siehe <http://www.fluglaerm.de/koeln/HSBoom31.pdf>; <http://www.diw.de/sixcms/detail.php/284490#FN12>.

²⁷ Prof. Schubert hat Informationen vom BDL (Klimaschutzreport 2018) verwendet, denen zufolge mit 3,58 Liter Kerosin pro Passagier pro 100 km Distanz kalkuliert wird.

²⁸ UBA, 2019, Umweltschonender Luftverkehr, S. 96.

²⁹ UBA, 2019, Umweltschonender Luftverkehr, S. 96

2.5. Subventionierung im Verkehrsträgervergleich

Der BDL wehrt sich gegen die Erhebung von Kerosinsteuern. Beispielhaft kann die Studie „Klimaschutz im Luftverkehr“ vom August 2019 genannt werden. Dort wird ein Vergleich der steuerlichen Belastungen von Bahn- und Luftverkehr mit nicht genau erkennbaren Eckgrößen durchgeführt. Die gezahlten Mehrwertsteuern und die Luftverkehrsteuer führten dazu, dass der Luftverkehr insgesamt 90% mehr Steuern jährlich bezahle als die Bahn, nämlich 1,6 Mrd. Euro gegenüber nur 850 Mio. Euro der Bahn.³⁰

Hiergegen wird eingewandt, dass Absolutwerte verglichen würden; sinnvoll sei jedoch nur die Angabe einer Steuerbelastung je Personenkilometer, d.h. je Leistungseinheit. Zudem enthält die Steuerbelastung des Luftverkehrs auch internationale Flüge. Bei der Umsatzsteuer wurde offenbar auch angenommen, dass die Umsatzangabe im Geschäftsbericht der Bahn (4,5 Mrd. Euro) der Bruttobetrag ist, tatsächlich ist es jedoch der Nettowert.

Gegen solche Vergleichsrechnungen wird weiter eingewandt, dass die Nichterhebung einer Steuer in einer Branche nicht in jedem Fall gleichzusetzen ist mit einer Subvention.³¹ Es geht nicht darum, dass jeder gleichviel Steuern bezahlt. Es ist nicht Ziel der Steuerpolitik, von bestimmten Branchen genauso viele Steuern einzunehmen wie von anderen Branchen.³² Vielmehr geht es darum, dass es nicht zu einer Fehlallokation der Ressourcen kommt. Die Subvention des Luftverkehrs liegt in der Befreiung von der Entschädigungspflicht der negativ Betroffenen. Dies könnte man mit verschiedenen Maßnahmen beseitigen. Die Luftverkehrsteuer kann mit ihrem Aufkommen von nur rund 1 Mrd. Euro deutlich weniger Lenkungswirkung erzielen als eine Kerosinsteuer, die bei üblichen Steuersätzen in der Größenordnung von 8 Mrd. Euro liegen würde.

2.6. Die Historie der Kerosinbesteuerungsbefreiung

Wie ist es überhaupt zu der Befreiung des Luftverkehrs von der Besteuerung ihrer Treibstoffe gekommen, wo es doch in vielen anderen Bereichen üblich ist, Treibstoffe zu besteuern? Hierzu hat Bill Hemmings vom Brüsseler Forschungsinstitut Transport and Environment eine Zusammenfassung vorgelegt.

Die Steuerbefreiung der Luftverkehrswirtschaft ist eng mit Wirtschaftsförderung und Unsicherheit verbunden, welche die Anfangszeit markieren. Anschließend hat sich die Steuerbefreiung immer wieder perpetuiert, weil nicht die Kraft aufgebracht wurde, das System zu ändern.

In den USA hatte sich vor rund 100 Jahren das Auto zu einem immer wichtiger werdenden Verkehrsmittel entwickelt. Straßen mussten errichtet werden. Die Besteuerung des Treibstoffes

³⁰ BDL, 2019, Klimaschutz im Luftverkehr, herausgegeben vom Bundesverband der deutschen Luftverkehrswirtschaft, Berlin, S. 22.

³¹ Weiter gilt, dass die Vergleiche oft willkürlich sind. Eine Flugreise kann in einem Fall mit einer Bahnreise zu vergleichen sein. In einem anderen Fall, z.B. bei einer Urlaubspauschalreise, müsste der Vergleich auch Übernachtungsmöglichkeiten im Inland und deren steuerliche Situation mitenthalten. Bei Fernreisen gibt es keine naheliegende Alternative.

³² Im Fall des Luftverkehrs ginge es auch um die Frage des richtigen Vergleichs. Bei Pauschalreisen mit Flug und Unterkunft würde ein Vergleich auch die steuerliche Belastung von Hotels und anderen Unterkünften erfordern.

bot sich an, um die Finanzierungslasten zu schultern. Die erst in einem frühen Entwicklungsstadium befindliche Luftverkehrswirtschaft, die hauptsächlich Post transportierte, opponierte gegen Treibstoffsteuern. Im Ergebnis hatten 1931 von damals 46 US-Bundesstaaten 33 Steuerbefreiungen oder Refund-Regelungen für die Luftverkehrswirtschaft eingerichtet. Als die amerikanische Airline Pan Am Postdienste nach Südamerika aufnahm, wurde die Steuerbefreiungsidee auf die internationale Ebene gehoben. Dazu trug auch eine andere Entwicklung bei. 1928 hatte es in Havanna eine internationale Konferenz, die „Pan American Convention on Commercial Aviation“ gegeben, auf der eine Absichtserklärung verabschiedet worden war. In dieser wurde vorläufig („so long as a contracting state shall not have established appropriate regulations“) der Kapitän eines Flugzeuges dem Kapitän eines Schiffes in seinen Rechten und Pflichten gleichgestellt. Da Schiffe von Steuern in fremden Häfen weitgehend befreit waren, lag es nahe, dies auch für Flugzeuge zu fordern. 1939 wurde die Steuerbefreiung internationaler Flüge in London auf einer „Convention concerning Exemption from Taxation for Liquid Fuels and Lubricants used in Air Traffic“ diskutiert. Wegen des Kriegsausbruches kam es nicht zu einer Ratifizierung des erarbeiteten Textes. Erst auf der Chicago Convention von 1944 wurden weitere Schritte vollzogen. Eine generelle Steuerbefreiung wurde allerdings nicht verabschiedet. Nur die Nichtbesteuerung des bei Ankunft verfügbaren (Rest-) Treibstoffs, soweit er für den Weiterflug ins Ausland dient, wurde vereinbart. Die Nachkriegszeit war durch diverse bilaterale Luftverkehrsabkommen gekennzeichnet. Die USA und Großbritannien waren zwei wichtige Länder. Das sog. „Bermuda-Agreement“ von 1946 zwischen ihnen wurde zu einem Vorbild für etwa 3000 weitere bilaterale Vereinbarungen. Eine Steuerbefreiung für im Gastland getankten Treibstoff wurde jedoch auch hier nicht vereinbart. Gast-Airlines durften nur nicht schlechter behandelt werden als die jeweiligen nationalen Airlines. Da aber in den USA die meisten Bundesstaaten Treibstoff für den Luftverkehr von Steuern ausgenommen hatten, entwickelte sich die Usance in einer Art reziproken Verfahrens, dies auch im jeweiligen anderen Land einer bilateralen Vereinbarung so zu handhaben. Zu einer gesetzlichen Regelung der Nichtbesteuerung kam es erst durch die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1957, welche die Beziehungen aller Partner auf eine geregelte Ebene stellt.

Nach der Liberalisierung des Luftverkehrs begann die Europäische Union Ende der 90er Jahre von der Idee der Steuerbefreiung des Luftverkehrstreibstoffs abzurücken. Artikel 8(7) der Direktive 92/81/EEC verpflichtete die Kommission bis 1997 die Steuerbefreiung vor dem Hintergrund der negativen externen Effekte und Umweltschäden des Luftverkehrs einer Revision zu unterziehen und einen Maßnahmenvorschlag zu unterbreiten. COM(96) 549 final vom 14. November 1996 enthielt diesen „Review“. Nach einer Diskussion wurde im März 1997 der Vorschlag COM(97)30 verabschiedet, welcher in Artikel 13 die Ausnahmen für Treibstoffsteuern für den Luftverkehr zwar für internationalen und Intra-Community-Luftverkehrstransport bestätigte, aber nur so lange, wie „internationale Verpflichtungen“ diese Regelungen erzwingen. Bilaterale Vereinbarungen zwischen EU-Mitgliedsländern „mit“ Steuern wurden erlaubt.

Die EU nahm Gespräche mit ICAO auf, um eine möglichst einheitliche internationale Linie zur Kerosinbesteuerung zu erreichen. Dies führte aber zu keinen positiven Ergebnissen. Die EU beschloss daraufhin die Ratsdirektive 2003/96/EC vom 27. Oktober 2003. Darin war die Möglichkeit für Mitgliedsländer, Kerosinsteuern für nationale Flüge und internationale Flüge im bilateralen Einvernehmen zu erheben, enthalten.

Dieser Abriss der Historie macht Folgendes deutlich: Die Steuerbefreiung des Treibstoffs für Luftfahrzeuge hat ihre Ursache in lang zurückliegenden Entwicklungen. Es ging zum einen vor und kurz nach dem 2. Weltkrieg um die Förderung eines im Aufbau befindlichen Wirtschaftszweiges. Und es ging zum anderen um Reziprozität und um die Angst, gegenüber Steuerdumping-Länder zurückzufallen. Die fehlende Möglichkeit, im internationalen Kontext gegen Steuerdumping-Verursacher vorzugehen, hat die Steuerbefreiung über die Jahrzehnte perpetuiert, selbst als die Luftverkehrswirtschaft keine Anschubhilfe mehr benötigte.

In der Gegenwart steht also einer Einbeziehung des Luftverkehrs in die Treibstoffbesteuerung deshalb grundsätzlich nichts im Wege.

2.7. Gründe für eine Besteuerung

Warum aber sollte überhaupt eine Treibstoffbesteuerung vorgenommen werden?

Häufig wird die Notwendigkeit zur Erhebung von Treibstoffsteuern mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz verschiedener Verkehrsträger begründet. Allerdings ist nicht klar, warum verschiedene Verkehrsträger gleichbehandelt werden müssen. Verschiedene Verkehrsträger können unterschiedliche gesellschaftliche Wertigkeiten und Aufgaben besitzen. Sie können unterschiedliche gesellschaftliche Folgen auslösen. Es ist nicht falsch, durch fiskalische Maßnahmen Lenkungswirkungen anzustreben. Im Gegenteil, wenn ein Verkehrsträger, der unerwünschte gesellschaftliche Folgen auslöst (wie z.B. schädliche Emissionen) eine Steuerbefreiung erfährt, wäre dies besonders unvorteilhaft und müsste geändert werden. Es liegt dann eine Subvention vor, weil die Allgemeinheit durch eine staatliche Maßnahme (nämlich den Verzicht auf eine Steuer, welche einen ungunstigen Zustand – hier schädliche Emissionen mit Folgewirkungen – beenden würde) belastet wird, während der Vorteil privaten Unternehmen zugutekommt. Die Höhe der Subvention ist aber nicht der entgangene Steuerbetrag im Vergleich zu Steuerlast anderer Branchen, sondern die Belastung der Allgemeinheit mit schädlichen Folgen der Geschäftstätigkeit.

Der Vergleich mit anderen Branchen ist schon deshalb problematisch, weil man klären müsste, welche Branche(n) die richtige(n) Vergleichsbranche(n) wäre(n). Für Fernpauschalreisen ist die Alternative vielleicht der Pauschalurlaub im eigenen Land, wozu die Besteuerung von nationalen Verkehrsmitteln und die Besteuerung von Hotels und Gaststätten herangezogen werden müssten. Der Besteuerungsvergleich mit alternativen Verkehrsmitteln kann über die steuerbedingten Preisdifferenzen immerhin als Indiz für denkbare Lenkungswirkungen hin zu nicht gewünschten Reisearten genutzt werden.

Über diesen Aspekt hinaus, sind bei jeder Steuer die allgemeinen Prinzipien der Steuererhebung zu beachten. Steuern, die diesen Prinzipien nicht genügen, sollten nicht erhoben werden. Diese Prinzipien sind

- *Gleichmäßigkeit*: Steuerpflichtige sollen nicht ungleich behandelt werden
- *Bestimmtheit*: Die Steuererhebung soll nicht mit Willkür verbunden sein
- *Bequemlichkeit* und *Billigkeit*: Die Steuer soll kostengünstig erhoben und bequem bezahlt werden können

Zu diesen klassischen Prinzipien kommen zwei weitere Prinzipien hinzu:

- *Leistungsfähigkeit*: Anpassung der Steuer an die Leistungsfähigkeit der Steuerzahler
- *Wohlfahrtsmaximierung*: Vermeidung von Fehlallokationen von Ressourcen durch ressourcenkostende Umgehungsmaßnahmen der Steuerpflichtigen

In Bezug auf alle Punkte ist die Kerosinbesteuerung des Luftverkehrs eine günstige Maßnahme. Sie ist mit geringen Erhebungskosten verbunden. Sie belastet die Steuerzahler nicht willkürlich. Und sie nimmt in besonderem Maße auf das Leistungsfähigkeitsprinzip Rücksicht, weil sie vor allem die einkommensstärkeren Personen trifft. Die Personen im obersten Einkommensdezil geben im Durchschnitt 18 Mal mehr für Flugreisen aus als die Personen im untersten Einkommensdezil.³³ Die Steuer wird also vor allem von den einkommensstärkeren Personen getragen.

2.8. Schlussfolgerungen

Damit ergibt sich zusammenfassend: Eine fehlende Kerosinbesteuerung ist nicht per se eine Subvention. Alles und jedes mit gleichen Steuern zu belegen, ist nicht per se eine wohlfahrtsmaximierende Maßnahme. Die Bundesregierung weist die Kerosinsteuerbefreiung allerdings in ihrem regelmäßigen Subventionsbericht als Steuerbegünstigung aus.

Die Subvention, also die marktwidrige Zuwendung der Allgemeinheit an die Luftverkehrsbranche, liegt nicht in der fehlenden Besteuerung als solcher, sondern in den schädlichen Emissionen des Luftverkehrs, die der Allgemeinheit aufgebürdet werden und die nicht vollständig von der Luftverkehrsbranche entschädigt werden. Dies rechtfertigt die Erhebung einer lenkenden Abgabe.

Die fehlende Kerosinbesteuerung des Luftverkehrs relativ zur Energiebesteuerung alternativer Verkehrsträger kann vielleicht als ein Indiz für wahrscheinliche schädliche Lenkungswirkungen angesehen werden, die durch die Steuerbefreiung ausgelöst werden.

Der anzustrebende Steuersatz richtet sich nicht an der Höhe der üblichen Energiesteuersätze aus, sondern an den beabsichtigten Lenkungswirkungen im Zusammenhang mit den Schäden, welche der Luftverkehr verursacht. Dabei weist das Umweltbundesamt in seiner Studie zum umweltschonenden Luftverkehr zurecht auf die Interdependenzen verschiedener Maßnahmen hin. Emissionshandel, Kerosinbesteuerung und Ticketsteuer könnten gemeinsam betrachtet werden.³⁴

Hierbei ist an das ICAO-Zertifikatprogramm für Maßnahmen zum CO₂-Ausgleich und zur CO₂-Reduktion in der internationalen zivilen Luftfahrt zu denken (Corsia). Es soll 2021 teilweise auf freiwilliger Basis in Kraft treten. Ein Kritikpunkt an dem System besteht darin, dass die ab 2021 verfügbaren CO₂-Zertifikate die Zahl benötigter Zertifikate vermutlich übersteigt. Eine Lenkungswirkung, Treibhausgase einzusparen, würde sich somit nicht entfalten. Darüber hinaus könnten auch Zertifikate von Projekten von geringer Qualität gekauft werden, die keine

³³ Vgl. Mikrozensus des Statistischen Bundesamtes, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/01/PD20_027_122.html.

³⁴ „Ein reformierter Emissionshandel ist ein aussichtsreicher Weg, das Wachstum der europäischen Luftverkehrsemissionen künftig effektiv zu begrenzen. Damit kann der EU-ETS auch wichtige Impulse für die Verlagerung des innerdeutschen Luftverkehrs auf die Schiene setzen. Dies gilt umso mehr, als hier auch eine zusätzliche Flankierung um eine Kerosinsteuer und eine reformierte Ticketsteuer möglich sind.“ Quelle: UBA, 2019, Umweltschonender Luftverkehr, S. 76.

echte Kompensationswirkung haben.³⁵ Würde der Gesetzgeber auf ein Konzept setzen, welches Umgehungsmöglichkeiten in sich trägt und mit der Gefahr verbunden ist, dass keine realen Wirkungen erzielt werden, wäre das eine erneute Subvention.

Angesichts dessen ist die Kerosinbesteuerung die sicherere Lösung. Als Einstieg empfiehlt das UBA einen Mindeststeuersatz der EG-Energiesteuerrichtlinie von 33,0 Cent/l zu erheben. Sollte eine Reform des EU-ETS für den Luftverkehr nicht in dem vom UBA in der Studie „Umweltschonender Luftverkehr“ empfohlenen Umfang gelingen, müsste der Steuersatz höher ausfallen.³⁶

³⁵ Vgl. <https://www.dnr.de/eu-koordination/eu-umweltnews/2020-verkehr/flugverkehr-co2-ausgleichsprogramme-und-leerfluege-in-europa/?L=738>.

³⁶ UBA, 2019, Umweltschonender Luftverkehr, S. 82.

3. Mehrwertsteuern

Zuwendungen	
• von Ressourcen oder	
• geldwerten Vorteilen	X
• auch verursacht durch marktwidrige Regulierungen	
• ohne marktübliche Gegenleistung	
• auf direkte oder indirekte Weise	
• durch Einnahmeverzicht des Staates und	X
• auf Kosten der Allgemeinheit	
an Einrichtungen der Luftverkehrswirtschaft	

Merksätze:

- Auf grenzüberschreitende Flüge wird keine Mehrwertsteuer erhoben.
- Das Europäische Mehrwertsteuersystem beruht auf dem Grundsatz, dass auf Dienstleistungen eine allgemeine Verbrauchsteuer erhoben wird.
- Die Nichterhebung der Steuer auf Luftverkehrsdienstleistungen ist eine Subvention.

3.1. Einführung

Die Befreiung des gewerblichen grenzüberschreitenden Luftverkehrs von Mehrwertsteuern gilt als eine weitere Subventionierung der Luftverkehrswirtschaft.

Die Bundesregierung bezeichnet in ihrem 27. Subventionsbericht von 2019 als Subvention (i) Finanzhilfen und (ii) Mindereinnahmen durch Steuervergünstigungen.³⁷ Dazu gehören Minderungen von Steuersätzen vom üblichen Satz. Die Mehrwertsteuerbefreiung des grenzüberschreitenden Luftverkehrs wird im Subventionsbericht nicht aufgeführt.

In Europa ist der grenzüberschreitende Luftverkehr von den Mehrwertsteuern der beteiligten Länder befreit. Einige Länder besteuern den inländischen Luftverkehr. Dazu gehört Deutschland.³⁸

Grundsätzlich könnte man die Mehrwertsteuer auf die Umsätze bezüglich folgender Strecken erheben:

- Umsatz aller inländischen Flüge.
- Fiktiver Umsatzanteil auf die inländische Strecke internationaler Flüge.
- Fiktiver Umsatzanteil auf die gesamte Strecke eines internationalen Fluges mit Ausnahme der Strecke des Ziellandes (d.h. auch die überflogenen Drittländer).
- Der gesamte Umsatz eines internationalen Fluges, der im Inland verkauft wird.

³⁷ Vgl. <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2019/11/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-2-subventionsbericht.html>.

³⁸ UBA, 2019, Umweltschonender Luftverkehr, S. 82.

- Der gesamte Umsatz eines internationalen Fluges, der im Inland startet unabhängig davon, wo er verkauft wird.³⁹

Um den Verwaltungsaufwand in Grenzen zu halten, wäre es nicht unvernünftig, die gesamte Strecke im Startland mit dem dort herrschenden Mehrwertsteuersatz zu versteuern. Dies entspricht dem Vorschlag des UBA.⁴⁰ Allerdings wären auch andere Lösungen denkbar, denn mithilfe elektronischer Systeme sind heute selbst komplexe Regelungen ohne unzumutbaren Verwaltungsaufwand darstellbar.

Es wird argumentiert, dass im internationalen Warenverkehr Steuerbefreiungen nicht unüblich seien. Beim Export z.B. sei eine Erstattung der Mehrwertsteuern üblich. Allerdings muss im Importland dann die Mehrwertsteuer entsprechend der Tarife des Importlandes nachbezahlt werden. Im Ergebnis werden Exportgüter nicht von der Mehrwertsteuer befreit, sondern mit der Mehrwertsteuer des Importlandes belegt.

Der Wegfall der Mehrwertsteuer auf grenzüberschreitende Flüge macht dem UBA zufolge 2017 circa 4,2 Milliarden Euro aus.⁴¹ Für 2012 hatte das UBA 4,7 Mrd. Euro ausgerechnet.⁴²

Die Bundesregierung hat in einer Antwort auf eine parlamentarische Anfrage die Aufhebung der Mehrwertsteuerbefreiung auf den inländischen Anteil grenzüberschreitender Flüge nach § 26 Abs. 3 UStG 2003 mit rund 500 Mio. Euro beziffert.⁴³

Die Steuerbefreiung gilt interessanterweise auch für innerdeutsche Zubringerflüge (mit internationalem Ticket), nicht aber für Bahnfahrten zum Flughafen mit Flugticket („Zug zum Flug“). Hier erwirbt die Airline von der Bahn umsatzsteuerpflichtige Bahntickets.

Um eine Größenordnung zu erhalten, um welche Beträge es konkret *pro Flug* geht, sei wieder folgende Rechnung aufgezeigt, die Renate Schubert von der ETH Zürich aufgemacht hat. Sie rechnete im Juli 2019 vor, dass ein Flug Basel-Berlin, den sie damals mit Kosten von 31,70 CHF veranschlagte, zunächst mit Kerosinsteuer belastet würde. Dies würde bei einer Steuer von 0,74 CHF/l Kerosin und einem Kerosinverbrauch von 24,7 l/Person⁴⁴ einen Betrag von 18,30 CHF ausmachen. Die Summe von 50,00 CHF wäre die Bemessungsgrundlage für die Mehrwertsteuer in der Schweiz von 7,7%. Dies macht 3,85 CHF aus, was zu einem neuen gesamten Ticketpreis von 53,85 CHF führt.

Überträgt man diese Rechnung auf deutsche Steuersätze (Energiesteuer von 0,6545 Euro/l Flugbenzin, 19% MWSt. und einem Flugpreis vor Steuern von 31,70 Euro), kommt man auf

³⁹ Der Ort des Verkaufs spielt keine Rolle. Ausländische Fluggesellschaften, die im Inland steuerpflichtige Umsätze erbringen, müssen sich wie alle anderen im Inland tätigen Unternehmer für umsatzsteuerliche Zwecke erfassen lassen und Umsatzsteuer-Voranmeldungen sowie eine Umsatzsteuererklärung für das Kalenderjahr bei dem für sie zuständigen Finanzamt abgeben. Vgl. BT Drucksache 15/398, 15. Wahlperiode, S. 3.

⁴⁰ UBA, 2019, Umweltschonender Luftverkehr, S. 82.

⁴¹ UBA, 2019, Umweltschonender Luftverkehr, S. 97; UBA, 2016, Umweltschädliche Subventionen, S. 45.

⁴² Der Steuerbetrag wird aus der nachfolgend genannten Quelle abgeleitet: Statistisches Bundesamt, 2014, Verkehr – Verkehr auf allen Flugplätzen, Fachserie 8, Reihe 6.2, Wiesbaden

⁴³ Die Methode ist nicht ganz klar. Es wurden Umgehungsmöglichkeiten und der Vorsteuerabzug von Geschäftsreisenden berücksichtigt, was zu einer Reduktion der Bemessungsgrundlage von 40% führte. Darauf wurde MWSt-Satz von 16% angewandt; vgl. BT Drucksache 15/398, 15. Wahlperiode, S. 4.

⁴⁴ Prof. Schubert hat Informationen vom BDL (Klimaschutzreport 2018) verwendet, denen zufolge mit 3,58 Liter Kerosin pro Passagier pro 100 km Distanz kalkuliert wird.

einen Kerosinsteuerbetrag von 16,20 Euro, einen Mehrwertsteuerbetrag von 9,10 Euro und einen neuen Ticketpreis von 57,0 Euro statt steuerbefreit 31,70 Euro.

3.2. Mehrwertsteuerbefreiung als Subvention

Ist die Mehrwertsteuerbefreiung des Luftverkehrs eine Subvention? Im Subventionsbericht der Bundesregierung wird die Mehrwertsteuerbefreiung auf grenzüberschreitende Flüge nicht aufgeführt. Im Grundsatz wird der Subventionscharakter aber allgemein bejaht. Art. 1 der Mehrwertsteuerrichtlinie der EU legt fest:

„Das gemeinsame Mehrwertsteuersystem beruht auf dem Grundsatz, dass auf Gegenstände und Dienstleistungen, ungeachtet der Zahl der Umsätze, die auf den vor der Besteuerungsstufe liegenden Produktions- und Vertriebsstufen bewirkt wurden, eine allgemeine, zum Preis der Gegenstände und Dienstleistungen genau proportionale Verbrauchsteuer anzuwenden ist.“⁴⁵

Im Art. 2c) heißt es, dass alle Umsätze aus *„Dienstleistungen, die ein Steuerpflichtiger als solcher im Gebiet eines Mitgliedstaats gegen Entgelt erbringt“*, steuerpflichtig sind.

Das ist ein eindeutiger Grundsatz. Warum Luftverkehrsdienstleistungen von einer allgemeinen Verbrauchsbesteuerung ausgenommen sein sollten, drängt sich nicht auf. Auch das Umweltbundesamt sieht in seiner Studie über den umweltschonenden Luftverkehr keine Notwendigkeit dazu. Somit handelt es sich bei der Mehrwertsteuerbefreiung schlicht und einfach um eine Subvention.

3.3. Die Mehrwertsteuerregelungen in Deutschland

Die Umsatzsteuer ist in der EU harmonisiert. Dies erfolgt durch die Mehrwertsteuersystemrichtlinie (MWStSysRL)⁴⁶ und die Mehrwertsteuerverordnung.⁴⁷ Kein EU-Mitgliedstaat darf eine Leistung von der Steuer ausnehmen, wenn es die Richtlinie nicht vorsieht.

Die aktuelle MWStSysRL der EU sieht in Titel IX Kapitel 7 bestimmte Steuerbefreiungen bei grenzüberschreitenden Beförderungen vor. Laut Art. 148 sind folgende Umsätze von der Steuer befreit:

e) die Lieferungen von Gegenständen zur Versorgung von Luftfahrzeugen, die von Luftfahrtgesellschaften verwendet werden, die hauptsächlich im entgeltlichen internationalen Verkehr tätig sind;

f) Lieferung, Umbau, Reparatur, Wartung, Vercharterung und Vermietung der unter Buchstabe e genannten Luftfahrzeuge, sowie Lieferung, Vermietung, Reparatur und Wartung von Gegenständen, die in diese Luftfahrzeuge eingebaut sind oder ihrem Betrieb dienen;

⁴⁵ Vgl. Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem der Länder der EU.

⁴⁶ Vgl. <https://www.datev.de/dnlexom/v2/content/files/euvvmwstsysrll.pdf>.

⁴⁷ Vgl. <https://lsgesetze.de/mwstv>.

g) Dienstleistungen, die nicht unter Buchstabe f fallen und die unmittelbar für den Bedarf der unter Buchstabe e genannten Luftfahrzeuge und ihrer Ladung erbracht werden.

Dies bedeutet, dass bestimmte Arbeiten an Luftfahrzeugen steuerbefreit sind.

Die immer wieder diskutierte Umsatzsteuerbefreiung der Flugtickets, also der Transportleistung, findet sich im UStG. Zunächst gilt, dass im deutschen Umsatzsteuerrecht Strecken im Ausland gar nicht vom Gesetz erfasst werden.⁴⁸ Es geht also nur um den inländischen Anteil grenzüberschreitender Beförderungen von Personen. Dafür sieht der deutsche Gesetzgeber eine Ermächtigungsvorschrift in § 26 Abs. 3 UStG vor: Das BMF kann im Sinne einer Vereinfachungsregelung *"anordnen, dass die Steuer niedriger festgesetzt oder ganz oder zum Teil erlassen wird, soweit der Unternehmer keine Rechnungen mit gesondertem Ausweis der Steuer ... erteilt hat."* Diese Erleichterung gilt für inländische und ausländische Unternehmer – für ausländische aber nur, wenn es der Heimatstaat genauso macht. Insgesamt liegt also eine Steuerbefreiung via Exekutive vor. Benötigt werden nur entsprechende Partnerländer mit gleichlautenden Steuerbefreiungsabsichten. Die Entscheidung wurde in die Hände der Länder gelegt und bis in die Finanzämter herunterdelegiert.⁴⁹ Die Übereinstimmung mit dem EU-Recht ergibt sich aus Artikel 28 Abs. 3 Buchstabe b i.V.m. Anhang F Nr. 17 der 6. EU-Richtlinie. Danach dürfen die Mitgliedstaaten optional die bei Einführung der 6. EU-Richtlinie geltenden Befreiungen, u.a. für die Beförderung von Personen, beibehalten. Davon haben alle Mitgliedstaaten Gebrauch gemacht.⁵⁰ Grundsätzlich verbietet es das EU-Recht aber nicht, Mehrwertsteuern zu erheben. Die Bundesregierung formuliert: es *„bleibt den EU-Mitgliedstaaten unbenommen, auf grenzüberschreitende Personenbeförderungen im Luftverkehr Mehrwertsteuer zu erheben.“*⁵¹

3.4. Schlussfolgerungen

Die Befreiung bestimmter Luftverkehrsdienstleistungen – Flugtickets und Arbeiten an Flugzeugen – von Mehrwertsteuern ist eine Abkehr vom Allgemeinheitsgrundsatz der EU. Sie stellt

⁴⁸ Dies wird u.a. mit dem Territorialitätsprinzip in Artikel 9 Abs. 2 Buchstabe b der 6. EU-Richtlinie begründet, welche das Besteuerungsrecht eines Landes nur für den inländischen Streckenanteil einer grenzüberschreitenden Personenbeförderung im Luftverkehr vorsieht.

⁴⁹ Vgl. Abschnitt 26.5 UStAE: "1.Über die Einzelfälle entscheiden bei den in Nr. 1 bezeichneten Luftverkehrsunternehmen die obersten Finanzbehörden der Länder oder die von ihnen beauftragten nachgeordneten Dienststellen. 2.Unabhängig von der Höhe des Steuerbetrages ist das BMF nicht zu beteiligen. 3.Die niedrigere Festsetzung der Steuer oder der Steuererlass kann nicht nur auf Antrag des Unternehmers, sondern auch von Amts wegen erfolgen. 4.UStG § 26 Absatz 3 UStG soll grundsätzlich im Festsetzungsverfahren angewandt werden, kann aber auch noch im Erhebungsverfahren Anwendung finden. 5.Die niedrigere Festsetzung der Steuer oder der Steuererlass kann nicht vor Entstehung der Steuer (AO § 38) ausgesprochen werden. 6.Vor Entstehung der Steuer kann die zuständige Finanzbehörde lediglich eine verbindliche Zusage erteilen, nach der bei Erfüllung der entsprechenden Voraussetzungen nach Steuerentstehung eine niedrigere Festsetzung der Steuer oder der Steuererlass ausgesprochen werden kann. 7.Die zuständige Finanzbehörde prüft in regelmäßigen Abständen von bis zu 3 Jahren, ob der betreffende Unternehmer die Voraussetzungen der niedrigeren Steuerfestsetzung oder des Steuererlasses grundsätzlich noch erfüllt. Bei Luftverkehrsunternehmen mit Sitz in Ländern, die in dem Verzeichnis der Länder, zu denen die Gegenseitigkeit festgestellt ist, nicht aufgeführt sind, ist das BMF zu beteiligen. Das gilt auch, wenn sich Zweifel ergeben, ob von dem Land, in dem das Luftverkehrsunternehmen seinen Sitz hat, die Voraussetzung der Gegenseitigkeit noch erfüllt wird."

⁵⁰ Vgl. BT Drucksache 15/398, 15. Wahlperiode, S. 2; <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/15/003/1500398.pdf>.

⁵¹ Vgl. BT Drucksache 15/398, 15. Wahlperiode, S. 6.

eine Subvention dar. Die Bundesregierung formuliert: „*Es gibt keine völkerrechtlich verbindlichen Regelungen, die einer Aufhebung der Steuerbefreiung entgegenstehen*“⁵². Wie könnte ein Ende der Mehrwertsteuersubventionen aussehen? Dies hat 2019 das UBA skizziert: „*Für die Mehrwertsteuerbefreiung des internationalen Luftverkehrs ist eine EU-weite Lösung sinnvoll, um einheitliche Rahmenbedingungen für die Verkehrsträger zu schaffen und Wettbewerbsverzerrungen durch Abwanderung von Passagieren zu vermeiden.*“⁵³

⁵² Vgl. BT Drucksache 15/398, 15. Wahlperiode, S. 2.

⁵³ UBA, 2019, Umweltschonender Luftverkehr, S. 82.

4. Fluglärm

Zuwendungen	
• von Ressourcen oder	
• geldwerten Vorteilen	X
• auch verursacht durch marktwidrige Regulierungen	X
• ohne marktübliche Gegenleistung	
• auf direkte oder indirekte Weise	
• durch Einnahmeverzicht des Staates und	
• auf Kosten der Allgemeinheit	X
an Einrichtungen der Luftverkehrswirtschaft	

Merksätze:

- Fluglärm ist eine Begleiterscheinung von Flugbewegungen in der Luft und am Boden, die negative Wirkungen auf Gesundheit und Wohlbefinden von Menschen hat.
- Der Schutz der Menschen vor Fluglärm ist unzureichend. Zum einen liegen die Grenzwerte über den WHO-Empfehlungen. Zum anderen entsprechen Entschädigungen nicht den Marktwerten der Schäden. Zum Dritten werden Schutzmaßnahmen wie Siedlungsbeschränkungen unzureichend durchgesetzt.
- Eine derartige unzureichende Regulierung stellt eine Subvention der Luftverkehrswirtschaft durch den Staat dar.
- Aus dem unterlassenen Schutz resultieren marktwidrige monetäre Vorteile für Unternehmen der Luftverkehrswirtschaft.

4.1. Grundlagen

Fluglärm gehört zu den negativen Begleiterscheinungen des Luftverkehrs. Fluglärm schädigt Dritte, die an den Geschäften des Luftverkehrs gar nicht beteiligt sind. Fluglärm ist deshalb ein sog. negativer „externer Effekt“ des Luftverkehrs, der internalisiert, d.h. entschädigt werden muss. In der unzureichenden Entschädigung liegt eine Subvention.

4.2. Wie viele Menschen sind von Fluglärm betroffen?

Die EU-Umgebungslärmrichtlinie gibt über Umgebungslärm in besonders belasteten Gebieten wie Hauptverkehrsstraßen, Bahnen, Großflughäfen und Ballungsräumen regelmäßig Auskunft. Die jüngste Messung von 2017 ergab eine Lärmbetroffenenzahl bei Großflughäfen in Deutschland über 55 dB L_{den} von 815.000 Personen. Das ist knapp 1% der deutschen Bevölkerung, die unter gesundheitsgefährdendem Fluglärm leiden.⁵⁴ Für die EU als Ganzes wurde eine Zahl von rund 4 Mio. Lärmbetroffenen oberhalb von 55 dB L_{den} ermittelt.⁵⁵ Die Zahl der durch Fluglärm

⁵⁴ Die WHO setzt die Gesundheitsgefährdungsgrenze bei 45 dB L_{den} an. Wie viele Menschen in diesem Lärmereich betroffen sind, ist nicht bekannt.

⁵⁵ Europäische Kommission, 2019, Land Use Planning: A Key Approach to Reduce Airport Noise Annoyance, Anima Project, Brüssel, S. 8.

Betroffenen unterhalb der Schwelle von 55 dB L_{den} wird nicht ermittelt. Es ist eine „Dose-Response-Curve“ vorhanden, welche der EU Lärmdirektive von 2002 zugrunde liegt.⁵⁶ Dieser zufolge zeigen sich bei Lärmwerten von 50 dB L_{den} 5% der Menschen „highly annoyed“, bei 65 dB L_{den} sind es 25%.⁵⁷ Die Kurve scheint veraltet zu sein. Neueren Untersuchungen zufolge waren 2017 bei 50 dB L_{den} 15% „highly annoyed“, und 45% bei 65 dB L_{den}.⁵⁸ Studien von Schreckenbergs zufolge sind es bei 65 dB L_{den} 90% der Befragten.⁵⁹

Die Luftverkehrswirtschaft nimmt den Lärmschutz nach eigenen Angaben sehr wichtig. Beispielsweise sei die ADV zitiert: „Die deutschen Verkehrsflughäfen nehmen das Thema Fluglärm und den umfassenden Schutz der Anwohner sehr ernst.“ Und: „Die ADV-Flughäfen engagieren sich seit Jahrzehnten dafür, Fluglärm zu reduzieren und die Bevölkerung vor Lärmbelastigung zu schützen. Sie realisieren, unterstützen und fördern zahlreiche Fluglärmschutzmaßnahmen.“⁶⁰

In Deutschland ist die Zahl der Lärmbetroffenen oberhalb von 55 dB L_{den} zwischen 2017 und der letzten davorliegenden Messung von 2012 um 10,5% angestiegen.⁶¹ Interessant ist ein Vergleich der Entwicklung der Zahl der Flugbewegungen mit der Entwicklung der Zahl der Lärmbetroffenen. Die von der DFS kontrollierten Flugbewegungen stiegen von 2012 mit damals 2,95 Mio. auf 3,2 Mio. im Jahr 2017, also um 8,4%.⁶² Währenddessen stieg die Zahl der Lärmbetroffenen im gesundheitsschädlichen Bereich oberhalb von 55 dB L_{den} um 10,5%. Die Lärmbetroffenzahl steigt also schneller als die Zahl der Flugbewegungen.

Die European Aviation Safety Agency hat 2019 die Lärmbetroffenzahlen in Europa mit mehr als 55 dB(A) L_{DEN} an den 47 größten Flughäfen bis 2040 prognostiziert. Die Zahlen zeigen, dass sich bei den zumeist angegebenen Wachstumsraten des Luftverkehrs und den anvisierten Lärminderungsmaßnahmen die Zahl der Lärmbetroffenen im Schnitt nicht verringern wird.⁶³

4.3. Welche Schäden löst Lärm aus?

Welche Schäden löst Luftverkehrslärm aus? Die ökonomischen Schäden durch zu hohe Schalldrücke werden meist in zwei Gruppen eingeteilt:

- *Gesundheitsrisiken.* Leben mit Krankheiten, Behandlungs- und Pflegekosten von Erkrankten, Verkürzung der Lebenserwartung, Herz-Kreislauferkrankungen, Schlafstörungen, Depressionen, Beeinträchtigung der kognitiven Entwicklung bei Kindern. Mehr im Detail werden Herz-Kreislauferkrankungen, Bluthochdruck, der auch die Entstehung vaskulärer Demenz verursachen kann, Infarkte, die Herzfrequenz und der Stoffwechsel häufig genannt.

⁵⁶ Vgl. https://publicapps.caa.co.uk/docs/33/CAP1588_FEB18.pdf.

⁵⁷ Vgl. https://publicapps.caa.co.uk/docs/33/CAP1588_FEB18.pdf.

⁵⁸ Vgl. Europäische Kommission, 2018, Aviation Noise: Managing and Mitigating Noise Impact, Anima Project, Brüssel, S. 8.

⁵⁹ Vgl. https://publicapps.caa.co.uk/docs/33/CAP1588_FEB18.pdf, S. 25.

⁶⁰ Siehe Flughafenverband ADV, Fluglärmschutz im Blick – Die erfolgreiche Strategie der Luftverkehrsbranche, Berlin, ohne Datum.

⁶¹ UBA, 2019, Umweltschonender Luftverkehr, S. 42.

⁶² DFS, 2019, Luftverkehr in Deutschland – Mobilitätsbericht 2018, Deutsche Flugsicherung, Langen

⁶³ Im Einzelnen: 2017 2,58 Mio. Personen, 2040 2,14 bis 3,03 Mio. Personen; vgl. UBA, 2019, Umweltschonender Luftverkehr, S. 46.

- *Belästigung*. Einschränkung der Lebensqualität, Kosten von Vorkehrungen, welche die Menschen treffen, um dem Lärm auszuweichen (Abdichten von Fenstern und Türen, Künstliche Belüftung, Wegzüge mit Folgekosten; etc.), Gestörtsein in Schulen mit Lernerschwernissen.

Bei der Quantifizierung der gesundheitlichen Auswirkungen sind zwei Maße üblich:

- Gelebte Lebensjahre mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen und
- Verlorene Lebensjahre durch vorzeitigen Tod.

Damit sind die Auswirkungen des Fluglärms noch nicht vollständig erfasst. Es kommen die sog. Belästigungseffekte hinzu, die unterhalb der Gesundheitsgrenzen wirksam sind. Gärten und Balkone können durch Fluglärm nicht oder eingeschränkt benutzt werden. Dachgeschosswohnungen, die nicht rentabel gedämmt werden können, werden unbenutzbar. Fluglärm führt zu allgemeinen Verhaltensänderungen, die im Einzelnen bisher kaum erforscht sind.⁶⁴ Anwohner unter der Einflugschneise des Flughafens Frankfurt im Westen und im Osten müssen ihre Tagesabläufe an den Windrichtungen ausrichten, weil je nach Windrichtung etwas erträglichere oder unerträgliche Lärmniveaus herrschen. Bisher nur unzureichend untersucht sind ökonomische Folgen gestörten Schlafs, Arbeitsausfall durch fluglärmbedingte Erkrankungen oder geringeres Lebenseinkommen durch gestörte kognitive Entwicklung als Kind. Bewohner der Einflugschneisen des Flughafens Frankfurt zeigten sich in Umfragen während der Corona-Blockade überrascht von der Größe der Zunahme an Lebensqualität durch fehlenden Fluglärm. Sie begrüßten u.a., dass man ohne Fluglärm seinen Tagesablauf selbst bestimmen könnte.

4.4. Maßnahmen gegen Fluglärm

Maßnahmen gegen Fluglärm unterteilen sich in aktiven und passiven Schallschutz.

Als Maßstab für anzustrebende Lärmgrenzwerte (aktiver Schallschutz) gelten seit Herbst 2018 die von der WHO empfohlenen Grenzen. Die WHO empfiehlt, dass zum Schutz vor Fluglärm ein L_{DEN} -Wert von 45 dB und ein L_{night} -Wert von 40 dB eingehalten werden sollten. Während der Nacht soll es nicht mehr als 3 laute Lärmereignisse geben.

Zu den Maßnahmen des passiven Schallschutzes gehören Lärmabdichtungen von Wohnungen, Schulen, Krankenhäusern, Schallschutzwände an Flughäfen, geschlossene Hallen für Triebwerkstests; hier bestehen Subventionseffekte durch hohe Auslösungswerte und geringen Schallschutz, der vom Flughafen finanziert werden muss, in den Lärmschutzbereichen.

Flughäfen, Airlines, die Flugsicherung und die Hersteller von Flugzeugen werden von der Gesellschaft angehalten, den aktiven Schallschutz zu intensivieren. Der sog. „*Balanced Approach to Aircraft Noise Management*“ der ICAO sieht als erste von vier Maßnahmearten den aktiven Schallschutz, d.h. die Verringerung von Noise „an der Quelle“ vor.⁶⁵

⁶⁴ Vgl. Europäische Kommission, 2018, Aviation noise: Exploring Novel Approaches for Aviation Noise Management, ANIMA-Projekt, Brüssel.

⁶⁵ Die vier Maßnahmearten sind: Noisereduction at source, land-use planning, noise abatement operational procedures, operating restrictions, vgl. https://www.icao.int/environmental-protection/Documents/Publications/Guidance_BalancedApproach_Noise.pdf.

Lärmreduktionsabsichten sind ein überall zu lesendes Thema. Es ist oft schwer, Ankündigungen von tatsächlichen Maßnahmen zu unterscheiden. Durchgeführte Maßnahmen haben teilweise geringe Wirkung. Oft erfolgen Verweise auf technischen Fortschritt, der kommen soll, tatsächlich aber nur in sehr kleinen Schritten erfolgt⁶⁶ und dann nicht immer umgesetzt wird. Die Hintergründe dazu beleuchtete auf der Aerospace Europe Conference AEC2020 in Bordeaux im Februar 2020 der Vertreter von Rolls Royce. Er zeigte, dass verschiedene Techniken, mit denen man Schalldrücke ausgehend von Flugzeugkörpern, Flügeln und Triebwerken verringern könnte, von den Airlines nicht nachgefragt oder nachgerüstet würden. Die zulässigen Lärmgrenzwerte lägen oberhalb dessen, was moderne Triebwerke schafften. Lärmabhängige Komponenten in Flughafengebühren wären zu niedrig, um Wirkungen zu erzeugen. Deshalb sei die Bereitschaft, Kompromisse zugunsten weiterer Lärminderung einzugehen, gering – so der Vertreter von Rolls-Royce.

Es zeigt sich also, dass der Staat zwei Rollen gleichzeitig spielt, indem er einerseits der Bevölkerung Lärminderungsmaßnahmen verspricht und auch Geld in Forschung und Entwicklung investiert, andererseits aber ein wirksames Instrument für schnelle Umsetzung vorhandener Erkenntnisse, nämlich strengere Grenzwerte, nicht nutzt.

Die eine Subventionierung ist die Förderung der Forschung. Sie wird durch eine andere Subventionierung, nämlich den Verzicht auf eine Internalisierung der negativen externen Effekte konterkariert. Wenn man sich weigert, Lärmgrenzwerte an WHO-Richtlinien anzupassen, kann man sich nicht wundern, wenn die erzielten Forschungsergebnisse zur Lärminderung nur schleppend umgesetzt werden. Man fragt: was will der Staat eigentlich durch zwei sich widersprechende Subventionen erreichen?

4.5. Vorschläge des UBA

Das UBA hat Vorschläge im Hinblick auf eine Lärmkontingentierung gemacht. Sie zielen auf eine ganzheitliche Sicht des Lärmproblems. „*Es wird eine Art der Belastungsdeckelung angestrebt*“.⁶⁷ Die Vorschläge brauchen hier nicht wiederholt zu werden. Sie sind konkret und rechtlich realisierbar. An einzelnen Flughäfen werden Teile davon bereits ansatzweise umgesetzt.

Allerdings werden auch die UBA-Vorschläge die Subventionierung der Luftverkehrsbranche nicht beseitigen. Denn die UBA-Vorschläge arbeiten mit einer Kompromissuche zwischen Lärmverursachern und Lärmbetroffenen solange keine strikteren Grenzwerte vorliegen.⁶⁸ Es ist klar, dass sich die Kompromissuche vor dem Hintergrund aktuell sehr weitgehender Verlärmungsrechte und sehr geringer Entschädigungspflichten der Luftverkehrswirtschaft abspielt.

⁶⁶ Vgl. Clean Sky 2, 2019, powering Partnerships Towards Innovation Architecture, Nov. 2019, Hrsg Clean Sky 2 JU, Brüssel.

⁶⁷ UBA, 2019, Umweltschonender Luftverkehr, S. 115.

⁶⁸ UBA, 2019, Umweltschonender Luftverkehr, S. 5

4.6. Schlussfolgerungen

Der durch Luftverkehr verursachte Lärm stellt einen negativen externen Effekt dar, der durch die Verursacher entschädigt werden muss. Das ist die volks- und marktwirtschaftlich korrekte Lösung und der Maßstab für die Maßnahmen, die tatsächlich installiert werden.

Kommt es zu einem Verzicht auf eine adäquate Bepreisung der durch Lärm hervorgerufenen Schäden, dann stellt dies eine Subvention dar. Sie löst unerwünschte Lenkungseffekte aus, indem sie eine stärkere Anwendung von Lärmreduzierungsmaßnahmen unterdrückt.

5. Flugsicherung und Flugverfahren

Zuwendungen	
• von Ressourcen oder	
• geldwerten Vorteilen	X
• auch verursacht durch marktwidrige Regulierungen	X
• ohne marktübliche Gegenleistung	
• auf direkte oder indirekte Weise	
• durch Einnahmeverzicht des Staates und	X
• auf Kosten der Allgemeinheit	X
an Einrichtungen der Luftverkehrswirtschaft	

Merksätze:

- Die Deutsche Flugsicherung (DFS) trifft Entscheidungen, welche Einfluss auf die Kosten der Luftverkehrswirtschaft, die durch sie verursachten Umweltschäden und den Bundeshaushalt haben.
- Die DFS verfügt über verbesserungswürdige Corporate Governance Strukturen. Es ist eine zu enge Interessenverquickung mit der Luftverkehrsbranche festzustellen.
- Die DFS hat Entscheidungen getroffen, welche die Luftverkehrsbranche begünstigen.
- Die Deutsche Flugsicherung wird von der Bundesregierung als Subventionsintermediär benutzt, um Flughäfen und Airlines zu subventionieren.

5.1. Grundlagen

Als *Flugverfahren* bezeichnet man die Art und Weise, wie Flugzeuge bei Start, Landung und im Reiseflug in großen Höhen betrieben werden und sich bewegen. *Flugrouten* sind die geographischen Orte, die Flugzeuge während des Fluges erreichen. Das UBA spricht von den „dreidimensionalen Pfaden“ der Flugreisen. Andere sprechen von der Trajektorie eines Fluges.

Soweit Flugverkehrskontrollstellen vorhanden sind, müssen nach § 33 der LuftVO Piloten die vorgeschriebenen Flugverfahren einhalten. Die Flugverfahren werden durch das Bundesaufsichtsamt für die Flugsicherung (BAF) per Verordnung festgelegt. Fachliche Vorarbeit übernimmt die Deutsche Flugsicherung GmbH (DFS). Dabei wird sie durch die örtlichen Fluglärmkommissionen beraten.

Flugverfahren sind⁶⁹

- Instrumente der Verkehrsregelung für den Luftverkehr,
- Instrumente der Kapazitätssteuerung im Luftraum,
- Instrumente zur Steuerung der Belastung der Bevölkerung und der Umwelt mit Schadstoffen und Lärm.

⁶⁹ Vgl. UBA, 2019, Umweltschonender Luftverkehr, S. 121.

Folgende Handlungsalternativen sind verfügbar:

- Veränderung des Höhenprofils eines Fluges,
- Veränderung des lateralen Profils (Umfliegung von Siedlungsgebieten),
- Gezielte und wechselnde Routennutzung,
- Veränderung von Anflug- und Steigparametern (kontinuierlicher Sinkflug, Steilstartverfahren).

Es besteht ein Wunsch der Airlines nach möglichst direkten Flügen (direktes laterales Profil), um Flugzeit und Kerosin zu sparen. Dies führt zu Konflikten mit Anwohnern, wenn die gewählten Trajektorien bewohntes Gebiet belasten.

Einige Verfahren mindern Belastungen (z.B. mit Lärm) insgesamt, andere Verfahren verteilen sie nur um. Umverteilung kann angesichts der komplizierten Bewertung von Fluglärm auf Basis von Durchschnittsschalldrücken zu einer Verringerung der Zahl Hochbelasteter führen, während eine große Zahl zusätzlich Betroffener hinzukommt (Belästigung).

5.2. Der Subventionsaspekt

Eine Route, die zu einer Verlärmung von Anwohnern oder einer sonstigen Belastung der Umwelt führt, stellt eine Subvention dar, wenn und soweit die Airlines die Betroffenen nicht entschädigen, sondern die wirtschaftlichen Vorteile der gewählten Trajektorie für sich vereinnahmen. Es führt nicht zum Erreichen des gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrtsmaximums, wenn die Vorteile aus solchen Verfahren nur an die eigenen Aktionäre oder Kunden weitergegeben werden, nicht aber an die Geschädigten. Denn dadurch entstehen falsche Anreize mit der Folge von Fehlallokationen der Ressourcen.

Es gibt, wie das UBA feststellt, keine direkte Beteiligung der Öffentlichkeit an der Festlegung der Flugverfahren durch Durchführungsverordnungen zur Luftverkehrsverordnung. In manchen Fällen gibt es mehrere alternative Flugverfahren; hier gibt es keinerlei Regularien bezüglich der Verteilung, die DFS bestimmt die Nutzung autonom. Auch gibt es keine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP). DFS und BAF legen die Flugverfahren selbst fest.⁷⁰

5.3. Die Rolle der Deutschen Flugsicherung

Diese Autonomie lässt die Frage aufkommen, wie die Flugsicherung organisiert ist und von welchen Beweggründen sie sich leiten lässt.

Die Deutsche Flugsicherung DFS⁷¹ ist die Institution, welche Flugverfahren ausarbeitet und dem BAF vorlegt. Zu dem Zielkonflikt, in dem sie sich befindet, nimmt sie in ihren Publikati-

⁷⁰ Bei der Festlegung von Flugverfahren werden DFS und BAF von den Fluglärmkommissionen nach § 32b LuftVG beraten. In diesen sind Kommunen, Luftverkehrsgesellschaften, Flughäfen vertreten.

⁷¹ Die DFS Deutsche Flugsicherung GmbH (DFS) leitet den Konzern als oberste Konzerngesellschaft und übt selbst operative Tätigkeiten aus. Die Tochter- und Beteiligungsunternehmen ergänzen in enger Beziehung zur Luftfahrtbranche das Dienstleistungsangebot des Konzerns. Der DFS-Konzern unterteilt seine Geschäftstätigkeit in das gebührenfinanzierte Segment „Reguliertes Geschäft“ und das preisfinanzierte Segment „Drittgeschäft“. Das gebührenfinanzierte Segment bildet dabei den unternehmerischen Schwerpunkt. Konzernlagebericht 2018: Die Tochter- und Beteiligungsunternehmen im Drittgeschäft werden über die Holdinggesellschaft DFS IBS ge-

onen Stellung. Sie vermeidet, ihre Abwägungskriterien und deren Gewichtung konkret zu benennen. Auch schiebt die DFS die Verantwortung von sich weg und stellt heraus, dass sie nur ein Teil einer längeren Kette von Verantwortlichen sei: *„Auch die Verminderung von Fluglärm steht im Fokus der planerischen Aktivitäten der DFS. Dabei bewegt sie sich in einem Spannungsfeld: Im Sinne von Pünktlichkeit und Umweltschutz sollen die Flugzeuge einerseits über möglichst direkte Flugrouten an ihr Ziel gelangen. Das führt zu weniger Kerosinverbrauch und zur Verringerung der CO₂-Emissionen. Um die Lärmbelastung für Anwohner in Flughafenregionen jedoch so gering wie möglich zu halten, führt die Planung andererseits oft zu längeren An- und Abflugstrecken – und damit zu höherem Kerosinverbrauch und Kohlendioxid-Ausstoß. Die DFS befindet jedoch nicht allein über die Routen, vielmehr ist sie Teil eines komplexen Entscheidungs- und Bewilligungsprozesses.“*⁷²

Mit diesen und ähnlichen Aussagen erklärt die DFS nicht konkret, wie ihr Abwägungsprozess aussieht. Welche Ziele die DFS bei ihren Abwägungen verfolgt, könnte sich aus ihrem Selbstverständnis ableiten lassen. In ihrem Geschäftsbericht 2018 beschreibt die DFS ihre „Strategische Ausrichtung“ folgendermaßen: *„Die DFS strebt auf der Grundlage ihres gesetzlichen Auftrags nach einer herausragenden Performance auf einem erstklassigen und bedingungslosen Sicherheitsniveau. Sie erbringt ihre Dienstleistungen nachhaltig und orientiert sich an den unterschiedlichen Anforderungen ihrer Kunden. Als anerkannter Flugsicherungsdienstleister für komplexe Lufträume und Flughäfen entwickelt sie unter sorgsamer Beachtung der Lärmschutzbedürfnisse die Leistungsfähigkeit des Luftverkehrssystems zielgerichtet weiter.“*⁷³

Auch aus diesem Selbstverständnis kann man nicht herauslesen, welche Wertigkeiten die verschiedenen Aspekte bei der Abwägung haben. Aus keiner Publikation und keinem Gesetzestext kann man herauslesen, wie die Abwägung im Fall der Festlegung der Flugverfahren im Konflikt zwischen Kundeninteressen und Lärmschutz- und anderen Belangen konkret vonstattengeht. Man kann aus keiner Quelle herauslesen, welche Wertigkeiten die Gewinninteressen der Airlines, die CO₂-Belastung der Umwelt und die Lärmbelastung der Betroffenen wirklich haben.

5.4. Die Konfliktursachen

Warum befindet sich die DFS überhaupt in einem Konflikt über die Flugverfahren?

Ein Konflikt entsteht unter anderem deshalb, weil die negativen externen Effekte der Flugverfahren nicht von der Luftverkehrswirtschaft entschädigt werden müssen und die DFS keine konkrete Weisung erhält⁷⁴, wie sie damit umgehen soll. Aufgrund der fehlenden marktgerechten Entschädigungspflichten fehlt das Interesse der Airlines an ausgewogenen Lösungen. Es wird Druck auf den Regulator ausgeübt, das attraktivste Flugverfahren festzulegen. Das kann die

führt. Die Holding hält, führt, verwaltet und finanziert ihre operativen Beteiligungen durch Konzernverträge (Beherrschungsverträge, Ergebnisabführungs- und Cash-Pool-Verträge) und begrenzt die Haftung der DFS auf den Beteiligungsbuchwert der DFS IBS. Das Unternehmen setzt die strukturellen und operativen Vorgaben der Konzernleitung durch Gesellschafterbeschlüsse, Wahrnehmung von Aufsichtsratsmandaten durch Mitarbeiter der DFS und die vertraglichen Ansprüche aus Konzernverträgen um. DFS, 2019, Geschäftsbericht 2018, Langen.

⁷² DFS, 2017, Die DFS Deutsche Flugsicherung GmbH – Unternehmenskurzporträt, DFS-Campus, Langen.

⁷³ DFS, 2019, Geschäftsbericht 2018, Langen.

⁷⁴ Es könnte sein, dass es für die DFS einen, z.B. gesetzlich festgelegten, Kriterien- und Wertigkeitskatalog gibt derart, dass die DFS keinen Ermessensspielraum hat. Einen Konflikt würde es dann auf der Ebene der DFS-Tätigkeit nicht geben. Dies ist aber nicht der Fall.

direkteste, umwegloseste Flugroute sein, weil Lärmschäden nicht bezahlt werden müssen. Müsste die Luftverkehrsindustrie angemessene Entschädigungen zahlen, sähe die wirtschaftlichste Trajektorie anders aus. Die DFS hätte dann weniger Zielkonflikte, weil die Luftverkehrswirtschaft die einseitigsten Trajektorien gar nicht fordern würden.

5.5. Die Interessenlage der DFS

Dies führt zur Frage, welche Interessen die DFS verfolgt.

Der DFS (Deutsche Flugsicherung GmbH) wurden 1993 die Aufgaben der Bundesanstalt für Flugsicherung übertragen. Gegenstand des Unternehmens sind vom BMVI übertragene Flugsicherungsdienste. Daneben können Nebengeschäfte zu Flugsicherungsdiensten im In- und Ausland getätigt werden. Einzige Gesellschafterin ist die Bundesrepublik Deutschland vertreten durch das BMVI. Die DFS GmbH übernimmt „Durchführungsaufgaben“ der Flugsicherung, während das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung die staatliche „Aufsichtstätigkeit“ innehat. Durch diese Arbeitsteilung kann auch ein privatwirtschaftliches Unternehmen mit Aufgaben betraut werden, die hoheitlichen Anforderungen genügen müssen. Ob diese Konstruktion rein formalen Charakter hat oder ob das Bundesaufsichtsamt tatsächlich prüft, ist Gegenstand anhaltender Diskussionen.

5.6. Interessenverquickung

Der Vorsitzende der Geschäftsführung der Deutschen Flugsicherung ist derzeit zugleich Präsident des größten Lobbyverbandes der Luftverkehrswirtschaft, BDL. Der Verband wurde 2010 als „gemeinsame Interessenvertretung der deutschen Luftverkehrswirtschaft“ gegründet. Neben Airlines und Flughäfen ist auch die DFS Mitglied. Es mutet nicht richtig an, dass eine mit hoheitlichen Aufgaben belehnte Einrichtung, die wegen fehlender gesetzlicher Regulierung konfliktbehaftete Entscheidungen treffen muss, sich als Mitglied einer Branche sieht und einer „gemeinsamen Interessenvertretung“ beitrifft. Das Interesse der Branche ist die direkteste Route, während die Gesellschaft als Ganzes auch andere Interessen berücksichtigt. Die Mitgliedschaft der DFS im BDL ist deshalb ein Verstoß gegen gute Corporate Governance Strukturen.

Die Kosten der DFS werden durch erhobene Gebühren gedeckt. Dabei darf die DFS entsprechend internationalen Vereinbarungen über Flugsicherungsgebühren nicht gewinnorientiert arbeiten. Ihre Kosten soll sie aber decken. Allerdings gibt es auch Jahre, wie z.B. 2018, in denen die DFS nach Gebührensenkungen Verluste erzielte.

5.7. Die Vergütungsstruktur der DFS

Die Vergütung der Geschäftsführung der DFS erfolgt mit fixen und variablen Anteilen. Die variablen Anteile sind an Leistungskennzahlen geknüpft, die im Einzelnen nicht bekannt sind. Die erfolgsunabhängige Komponente des Vorsitzenden betrug 2017 0,35 Mio. Euro, die variable Komponente 0,177 Mio. Euro, zusammen 0,53 Mio. Euro. Der Stand der Pensionszusagen des Vorsitzenden betrug Ende 2017 1,04 Mio. Euro, was bei einem Dienstbeginn 2013 etwa 200.000 Euro p.a. ausmacht. Dies sind für eine einem Ministerium nachgeordnete Einrichtung, einem beliebigen Unternehmen in hoheitlichem Auftrag, die kein wirtschaftliches Risiko trägt,

weil die Kosten von den Nutzern der Leistungen erstattet werden, stattliche Beträge.⁷⁵ Der Aufsichtsrat erhält deutlich geringere Bezüge. Der/die Vorsitzende bekommt 800 Euro p.a. Dazu kommen 80 Euro Pauschale je Sitzung.

Das Verhältnis der Bezüge von Vorstand und Aufsichtsrat liegt bei der DFS bei 875-fachen.

Ob diese Vergütungsstrukturen der DFS-Leitung Prinzipien guter Corporate Governance entsprechen, müsste überprüft werden.

5.8. Kostenumlegung

Die DFS soll ihre Kosten durch Umlegung auf die Nutzer decken. Es stellt sich die Frage, wie hoch die Kosten der DFS sind, die umgelegt werden müssen. Die Bilanz der DFS ist durch umfangreiche Pensionslasten aus Defined Benefit Plänen⁷⁶ gekennzeichnet. Das Eigenkapital der DFS ist negativ. Die Bundesregierung schießt Kapital in das negative Vermögen zu.

Die DFS erklärt, Ziel ihrer Tätigkeit sei eine adäquate Verzinsung des von der Bundesrepublik eingebrachten Eigenkapitals. Sie schüttete 2018 wie in den Vorjahren keine Dividende aus. Obwohl die Zahl der Flugbewegungen in Deutschland 2018 um rund 4% stieg, blieb wegen Gebührensenkungen das Umsatzvolumen 2018 nahezu konstant, und im Ergebnis resultierte ein Jahresfehlbetrag von rund 30 Mio. Euro.⁷⁷ Gleichzeitig zahlte die Bundesrepublik 200 Mio. Euro ins (negative) Eigenkapital ein, erhält also keine Verzinsung auf das hingeebene Kapital, sondern schießt Kapital zu.⁷⁸ 2019 verbesserte sich die Ertragslage trotz „sinkender Gebühren und steigender Personalkosten“, und es wurde ein Gewinn erzielt.⁷⁹

5.9. Pensionslasten und ihre Folgen

Beklagt werden hohe Pensionslasten. Wie kommt es zu den Pensionslasten? Flugkosten können nach 15 Dienstjahren ab dem Alter von 52 Jahren mit 60% der Bezüge in Pension gehen. Grob gerechnet kommen auf jedes Dienstjahr mindestens ein Pensionsjahr. Fluglotsendienste sind teuer.

⁷⁵ Verordnung über die Erhebung von Kosten für die Inanspruchnahme von Diensten und Einrichtungen der Flugsicherung beim An- und Abflug (FS-An- und Abflug-Kostenverordnung - FSAAKV). § 2 der Verordnung lautet: Der Gebührensatz für eine Inanspruchnahme durch ein Luftfahrzeug beträgt ab 1. Januar 2020 126,29 Euro. Die Berechnung des Gebührensatzes sowie der daraus resultierenden Gebühr richtet sich nach der Durchführungsverordnung (EU) 2019/317 der Kommission vom 11. Februar 2019 zur Festlegung eines Leistungssystems und einer Gebührenregelung für den einheitlichen europäischen Luftraum und zur Aufhebung der Durchführungsverordnungen (EU) Nr. 390/2013 und (EU) Nr. 391/2013 (ABl. L 56 vom 25.2.2019, S. 1).

⁷⁶ Bei Defined Benefit Pensionsplänen gibt der Arbeitgeber eine bindende Zusage hinsichtlich der Höhe der zukünftigen Rentenzahlungen. Welchen Betrag er im Jahr des Anspruchserwerbs des Mitarbeiters zurückstellt, spielt für die Rentenansprüche des Berechtigten keine Rolle. Aber die Kostenumlegung auf die Luftverkehrsunternehmen ist davon betroffen. Denn der Rückstellungsbetrag des jeweiligen Jahres geht in die Kostenrechnung ein und wird von der DFS auf die Kunden umgelegt. Bei Defined Contribution Plänen legt der Arbeitgeber eine bestimmte Summe im Jahr des Anspruchserwerbs zurück. Es hängt dann von den Kapitalmarktzinsen ab, wieviel Rente der Mitarbeiter später bekommt.

⁷⁷ DFS, 2019, Geschäftsbericht 2018, Langen, S. 44.

⁷⁸ Davon profitieren auch Fluggesellschaften, die Deutschland nur überfliegen.

⁷⁹ Vgl. <https://www.airliners.de/deutsche-flugsicherung-regulierungen/54649>.

Jedes Jahr müssen für die in dem Jahr erworbenen Rentenansprüche der Mitarbeiter Rückstellungen gebildet und in die Gebühren der DFS eingearbeitet werden.

Eine korrekte periodische Lastenberechnung erfordert die Barwertbildung der zukünftigen Renten mit einem adäquaten Kapitalmarktzins. Das aber kann durch einen zu hohen Rechnungszins verhindert werden. Ein hoher Rechnungszins führt dazu, dass die Barwerte der späteren Rentenzahlungen niedrig werden. In dem Jahr der Rückstellungsbildung wird daher nur ein geringer Betrag für die spätere Rentenleistung gebucht. Die Fiktion ist, dass die restlichen für die spätere Rentenzahlung gebrauchten Beträge im Lauf der Zeit durch Anlage der zurückgestellten Mittel am Kapitalmarkt über die Kapitalmarktverzinsung erwirtschaftet werden.

Durch eine hoch angesetzte fiktive Verzinsung am Kapitalmarkt, verringern sich die unmittelbar zu leistenden Rückstellungen. Die verbuchten Kosten sinken dadurch, und die Gebühren können in dem jeweiligen Jahr entsprechend gering angesetzt werden.

Ein Beispiel verdeutlicht die Mechanik: Angenommen wird ein Fluglotse, der in einem Jahr einen einmaligen Rentenanspruch von 100 Euro, die er in 20 Jahren erhält (defined benefit) erwirbt. Der Kapitalmarktzins beträgt 0%. Der in der Buchhaltung verwendete Diskontierungszins beträgt 6%. Richtig müsste bei 0% Kapitalmarktzins eine Rückstellung von 100 Euro gebucht werden. Bei einem Rechnungszins von 6% werden dagegen nur 31 Euro Rückstellungen gebildet. Dieser Betrag wird als Kosten des entsprechenden Jahres auf die Nutzer umgelegt. Das sind 69 Euro zu wenig.

Zusammenfassend kann gesagt werden: Wenn der Kapitalmarktzins unter dem buchhalterischen Rechnungszins liegt, kann eine Subvention vorliegen, weil die DFS auf dieser Basis zu niedrige jährliche Kosten kalkulieren und den Airlines weiterbelasten könnte.

Die Folge solcher Diskrepanzen zwischen Kapitalmarktzins und Rechnungszins können Kapitalmaßnahmen sein. Dies wird im Folgenden gezeigt: Wird ein zu hoher Rechnungszins über die Jahre beibehalten, dann wird die Differenz zwischen den gebildeten Rückstellungen, dem verfügbaren Kapital und dem tatsächlichen Wert der Verpflichtungen von Jahr zu Jahr größer. Anfänglich kann man die Differenz zwischen dem angesetzten Rechnungszins und der tatsächlichen Kapitalmarktrendite für vorübergehend erklären. Aber irgendwann wird kein Wirtschaftsprüfer die Bilanz mehr anerkennen. Irgendwann muss zusätzlicher Aufwand für nachzuholende Rückstellungen bilanziert werden. Die GuV wird mit außerordentlichem Aufwand belastet. Dieser Aufwand kann nicht auf die Gebühren des entsprechenden Jahres aufgeschlagen werden – es sind ja Fehlbeträge aus früheren Jahren. Nicht weitergebarbarer Aufwand führt zu Verlusten und belastet das Eigenkapital, das negativ wird. Der Bund als Anteilseigner trägt diese Verluste. Er bereinigt das negative Eigenkapital schließlich mit einer Kapitaleinbringung.⁸⁰

Im Grunde müssten die Gebühren der vorangegangenen Jahre nachträglich erhöht werden.

⁸⁰ Laut Subventionsbericht der Bundesregierung werden Kapitaleinbringungen in Bundesunternehmen generell nicht als Subventionen betrachtet.

5.10. Die Subvention

Der Bund als Anteilseigner der Flugsicherung müsste darauf achten, dass die Flugsicherung für ihre Dienste Gebühren in ausreichender Höhe einnimmt. Die Geschäftsführung erhält leistungsabhängige Bezüge und müsste das Hineingleiten in eine Nachschusssituation verhindern. Der Aufsichtsrat wäre das Organ, das die Übereinstimmung von Einnahmen und Ausgaben für den Bund zu überwachen hätte.

Indem der Bund auf eine Kapitalverzinsung verzichtet und sogar neues Kapital nachschießt, subventioniert er die DFS und indirekt deren Kunden.

Die Subventionen werden nicht bestritten. Sie werden offen diskutiert. In einer Entscheidungsvorlage des Bundes heißt es, dass „*die Flugsicherungsgebühren durch eine Erhöhung des Stammkapitals der Deutschen Flugsicherung GmbH weiter gesenkt werden*“ sollen.⁸¹

Als Grund für die subventionierenden Maßnahmen wird angeführt, dass andere europäische Länder ihre Flugsicherungsdienste auch subventionierten.⁸²

5.11. Das Einzelfreigabeproblem

Eine andere Subvention im Zusammenhang mit der Arbeit der DFS liegt in der Einzelfreigabe von Flugrouten. Durch eine Einzelfreigabe erhält der Luftfahrzeugführer die Erlaubnis, seinen Flug unter Bedingungen durchzuführen, die von den allgemein festgelegten Flugverfahren abweichen. Wenn die allgemein festgelegten Flugverfahren nun einen Kompromiss zwischen den wirtschaftlichen Interessen der Luftverkehrswirtschaft und den Umweltbelastungen sowie den Lärmverringerungsinteressen der Anwohner darstellen, dann kann die Einzelfreigabe einer anderen Route, z.B. einer kürzeren, direkteren Route, diesen Kompromiss konterkarieren. Offiziell gilt der Kompromiss, bei dem jede Partei angemessen berücksichtigt ist, tatsächlich aber wird die gemeinsam festgelegte Trajektorie gar nicht geflogen; eine Partei wird entgegen des Kompromisses zusätzlich belastet. Dies stellt eine Subvention an die Luftverkehrswirtschaft dar.

Die Aushebelung von Kompromissen durch Einzelfreigaben scheint systematischen Charakter zu haben. Das Umweltbundesamt formuliert: „*Es ist jedoch problematisch, wenn sich in der Praxis des Flugbetriebs Einzelfreigaben derart häufen, dass sich zusätzliche faktische Flugrouten herausbilden. Durch eine solche Verwaltungspraxis der Flugverkehrskontrollstellen werden die Funktion und der Sinn und Zweck der rechtsstaatlich gebotenen planerischen Abwägung bei der Festlegung von Flugverfahren durch deren systematische Nichtanwendung in Frage gestellt.*“⁸³

⁸¹ Vgl. https://www.focus.de/finanzen/news/wirtschaftsticker/unternehmen-neue-millionenspritze-fuer-flugsicherung-gebuehren-sollen-sinken_id_6176912.html.

⁸² In Interviews, die zu diesem Thema mit Branchenvertretern geführt wurden, wurde von diesen angemerkt, dass es eine übliche Maßnahme sei, auf die „schlimmsten“ Fälle anderer Länder hinzuweisen und diese zum Maßstab für Forderungen an die Politik nach Erleichterungen und Subventionen zu machen.

⁸³ UBA, 2019, Umweltschonender Luftverkehr, S. 121.

Warum sind Häufungen von Einzelfreigaben Subventionen? Eingangs wurden Subventionen als Zuwendungen des Staates und der Allgemeinheit an private Unternehmen ohne marktgerechte Gegenleistung bezeichnet. Wenn der mit der Allgemeinheit vereinbarte Kompromiss nicht eingehalten, sondern ein Flugverfahren gewählt wird, welches Vorteile den Unternehmen gewährt und Lasten der Allgemeinheit aufbürdet, liegt ein Subventionstatbestand vor.

5.12. Subventionierung der Regionalflughäfen via DFS

Weitere Subventionen betreffen Regionalflughäfen. Die Zusammenhänge mit der DFS sind die folgenden:

Regionalflughäfen organisieren ihre Luftsicherungsdienste im Regelfall selbst. Sie tragen die Kosten von Flugsicherungsleistungen, die sie selbst erbringen oder engagieren auf eigene Kosten ein Flugsicherungsunternehmen.

Nun hat die Bundesregierung im Herbst 2019 verlauten lassen, dass die Flugsicherungskosten dieser Flughäfen in Zukunft von der DFS übernommen werden sollten. In der von der Bundesregierung vorgelegten Studie heißt es, die Übernahme der Kosten sei eine „*nachhaltige Stärkung des deutschen Flughafensystems*“. Grundsätzlich liegt in der Kostenübernahme eine Subventionierung regionaler Flughäfen vor. Der Flughafenverband ADV schätzte diese auch so ein und sprach von einer vernünftigen „*Entlastung*“ kleiner Flughäfen.

Es ist nicht beabsichtigt, dass die Regionalflughäfen in dem neuen System Gebührenbescheide von der DFS erhalten. Die Bundesregierung will die Regionalflughäfen gänzlich von Flugsicherungskosten entlasten. Die Kosten sollen aus dem Bundeshaushalt getragen werden. Dafür soll rein gedanklich die Luftverkehrsteuer verwendet werden. Konkrete Planungen lagen 2019 beim Verkehrsminister.

Den eigentlichen Hintergrund der Maßnahme beschrieb die Zeitschrift *Airliners* folgendermaßen: „*Vielerorts [d.h. an den Regionalflughäfen] gelingt es nicht, die Kosten zu refinanzieren [also kostendeckende Gebühren von den Airlines zu erheben]. In der Folge müssen die oft kommunalen Eigentümer Verluste ausgleichen, was aber in absehbarer Zeit aufgrund neuer rechtlicher Rahmenbedingungen in der EU nicht mehr ohne weiteres möglich sein wird.*“⁸⁴ In der Folge plant der Bund, mit Hilfe der Flugsicherung die Regionalflughäfen auf eine Weise zu subventionieren, welche die offiziellen EU-Regelungen unterläuft.⁸⁵

Auch im europäischen Ausland werden ähnliche Strategien vorbereitet oder sind schon umgesetzt. Meist ist die staatliche Flugsicherung für alle Flughäfen zuständig. Kosten werden nicht immer nach einheitlichen Prinzipien umgelegt, sondern Flughafen-bezogen festgelegt, oder es werden stark unterschiedliche Gebührenklassen definiert, in die dann die Flughäfen eingruppiert werden.

Auch der BDL erkennt in der Praxis Subventionen. Allerdings betont er andere Aspekte. Der BDL weist darauf hin, dass jede Subventionierung Anreizeffekte hat und Folgewirkungen aus-

⁸⁴ Vgl. <https://www.airliners.de/kleine-flughaeften-entlastung-flugsicherung/52624>.

⁸⁵ Hintergrund zum neuen Vorstoß sind neue EU-Beihilferichtlinien, die vorsehen, dass die operativen Kosten für den Betrieb von Flughäfen ab 2024 nicht mehr subventioniert werden dürfen.

löst, die kontraproduktiv sein können. Im Fall der Entlastung der Regionalflughäfen von Flugsicherungsgebühren sieht der BDL folgende Wirkungen: Da regionale Flughäfen vor allem von ausländischen Airlines, also nicht von Lufthansa, angeflogen würden, wäre das Erstattungsprogramm eine indirekte Subvention ausländischer Fluggesellschaften. Überprüft man wieder die Corporate Governance Strukturen stellt man fest, dass Lufthansa zu den einflussreichsten BDL-Mitgliedern gehört.

Tatsächlich ist die vom BDL angemerkte Folgewirkung nicht die einzige. Sondern es ist auch und vor allem eine Subvention einer Vielzahl von Flughäfen, die in problematischen Lagen liegen. Dortmund z.B. liegt nicht in lärmgünstiger Lage. Die Subvention erhöht Anreize, problematische Regionalflughäfen auszubauen und verschärft die Lärmprobleme. Wenn der Bund trotz dieser Konflikte die Subventionen gleichwohl durchführen will, erkennt man, welche Wertigkeiten die verschiedenen Abwägungskriterien haben.

5.13. Schlussfolgerung

Die DFS ist eine Gesellschaft, die in vielfältige Subventionsprozesse eingebunden ist. Zum einen wird sie von der Bundesregierung benutzt, um Regionalflughäfen monetär zu subventionieren. Zum anderen legt sie Flugverfahren fest, die Airlines begünstigen und Anwohner belasten, ohne dass die Abwägungsprozesse mit ihren Entscheidungskriterien und -gewichtungen transparent wären.

Auffällig sind die unzureichenden Corporate Governance Strukturen der DFS. Die DFS ist eine mit hoheitlichen Aufgaben belehnte Organisation. Ihre Aufgaben muss sie unbestechlich und rein sachlich orientiert ausführen. Tatsächlich aber ist sie Mitglied in einem verkehrswirtschaftlichen Lobbyverband, einer Interessenvertretung einer kleinen Gruppe von Verkehrsunternehmen. Die Geschäftsführung der DFS erhält ungewöhnlich hohe Gehälter, der Aufsichtsrat wird vergleichsweise sehr schlecht entlohnt.

Dieser merkwürdigen Führungssituation entsprechen die fachlichen Entscheidungen.

- Einzelfreigaben von Flugrouten entgegen festgelegter Kompromisse kommen nicht nur ausnahmsweise vor, sondern haben systematischen Charakter.⁸⁶
- Die DFS legt ihre Kosten nicht vollständig auf die Nutzer ihrer Leistungen um. Die Folgen sind unmittelbar sichtbar: der Kapitalgeber, also die Bundesrepublik Deutschland, erhält keine Verzinsung auf sein eingebrachtes Kapital, sondern muss stattdessen Kapital zuschießen.

Alles in allem ergibt sich, dass die DFS von der Bundesregierung als Subventionsintermediär benutzt wird, der bestimmten Gruppen der Luftverkehrswirtschaft monetäre Vorteile auf Kosten des Bundeshaushalts und der Allgemeinheit zukommen lässt. Zum anderen agiert die DFS wie ein Agent der Luftverkehrswirtschaft, indem sie nach nicht genau bekannten Kriterien und Gewichtungen vorteilhafte Flugrouten generell und auf Einzelfallbasis zuteilt.

⁸⁶ Da Flugverfahren nachteilige Umweltauswirkungen haben können, sollten diese mit Hilfe einer UVP festgelegt werden. Dies ist ein Vorschlag des UBA. Die Einhaltung der gefundenen Verfahren müssten auf Basis geeigneter Corporate Governance Strukturen von unabhängigen Einrichtungen kontrolliert werden. Vgl. UBA, 2019, Umweltschonender Luftverkehr, S. 122.

6. Flughafenentgelte

Zuwendungen	
• von Ressourcen oder	X
• geldwerten Vorteilen	X
• auch verursacht durch marktwidrige Regulierungen	X
• ohne marktübliche Gegenleistung	
• auf direkte oder indirekte Weise	
• durch Einnahmeverzicht des Staates und	X
• auf Kosten der Allgemeinheit	X
an Einrichtungen der Luftverkehrswirtschaft	

Merksätze:

- Flughafenentgelte sind der Preis für die Nutzung von Flughäfen.
- Sie sollen laut ICAO kostendeckend sein und müssen in Deutschland genehmigt werden.
- Es gibt Flughäfen, die auf kostendeckende Entgelte verzichten. Die Minderentgelte sind Subventionen im Sinne der ICAO-Regeln.
- Andere Flughäfen erzielen zwar insgesamt auskömmliche Entgelte, differenzieren diese aber so, dass einzelne Airlines begünstigt werden. Auch darin kann man Subventionen erkennen; es können Wettbewerbsverzerrungen vorliegen, die zu einem Nachteil für die Allgemeinheit führen.
- Lärmabhängige Entgelte werden i.d.R. nicht in derjenigen Höhe erhoben, welche die negativen externen Effekte des Flugverkehrs (insbes. Lärm) vollständig abdecken. Dies stellt eine Subvention dar.

6.1. Einführung

Hauptaufgabe von Flughäfen ist es, die Durchführung des Flugbetriebs zu gewährleisten. Für die dabei ausgeführten Leistungen setzen die Flughäfen Preise und erzielen Einnahmen. Die Einnahmen von Flughäfen werden in Verkehrseinnahmen und kommerzielle Einnahmen unterschieden. Üblich sind auch die Einteilungen in Einnahmen aus „Aviation-“ und aus „Non-Aviation-“ Aktivitäten sowie aus öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Aktivitäten.

Das Luftverkehrsgesetz regelt in § 19b Entgelte für (alle) Dienstleistungen im Zusammenhang mit dem, Beleuchten, Starten, Landen, Abstellen von Luftfahrzeugen sowie dem Abfertigen von Fluggästen und Fracht.

Für einen Teilbereich, die sog. Bodenabfertigungsdienste, gibt es genauere Aufgliederungen. Diese finden sich (teilweise) in der Bodenabfertigungsdienstverordnung.

Hinsichtlich des privatrechtlichen oder öffentlich-rechtlichen Charakters von Einnahmen lassen sich drei Gruppen von Einnahmen unterscheiden:

- (i) *Gebühren*: Zahlungen, die für staatliche Leistungen verlangt werden. Flugsicherungsdienste, Flugwetterdienst, Sicherheitsprüfungen und -gewährleistungen, Luftraumüberwachung sowie 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) werden als Entgelte bezeichnet.⁸⁷
- (iii) *Privatrechtliche Erlöse*: 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. Auffällig ist, dass der sonst übliche Begriff des *Preises* vermieden wird. Am Häufigsten werden Luftverkehrsleistungen im Einklang mit § 19b LuftVG mit dem Begriff „*Entgelt*“ verbunden.

6.2. Stecken in Entgelten Subventionen?

Es ist nicht immer klar, ob der Preis einer Flughafendienstleistung einen Subventionstatbestand erfüllt. Preisdifferenzen und -vorteile könnten betriebswirtschaftlich gut begründbare Mengenrabatte oder Differenzierungsstrategien zum Ausnutzen von Preiselastizitäten sein.

Wie eingangs definiert, spricht man von Subventionen nur dann, wenn eine Abweichung von einem marktgerechten Preis vom Staat ausgeht. Die EU Kommission hat Leitlinien für staatliche Beihilfen für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften erstellt.⁸⁸ Nach diesen Leitlinien sind Beihilfen für Luftverkehrsgesellschaften grundsätzlich untersagt, wenn ein Flughafen über 5 Mio. Passagiere jährlich hat. In Punkt 40 der Leitlinien heißt es: *„Vor diesem Hintergrund handelt es sich bei den Mitteln eines öffentlichen Flughafens um öffentliche Mittel. Folglich kann ein öffentlicher Flughafen einer Luftverkehrsgesellschaft, die den Flughafen nutzt, eine Beihilfe gewähren, wenn die Entscheidung über die Gewährung der Maßnahme dem Staat zuzurechnen ist und die übrigen Voraussetzungen nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV erfüllt sind.“* Auf viele deutsche Flughäfen im öffentlichen Besitz trifft dies zu. Vorteilhaftes Entgelte können demnach Subventionen darstellen.

6.3. Entgeltfestlegungsregeln

Wie sind Flughafenentgelte festzulegen?

⁸⁷ Häufig werden auch Preise für Bodenabfertigungsdienste als Entgelte bezeichnet, obwohl sie nicht gesetzlich geregelt sind (vgl. Bodenabfertigungsdienstverordnung). Diese Preise werden als Einfallstor für Diskriminierung angesehen. Hier ist an den Streit von Lufthansa mit Fraport über vorteilhafte Landegebühren für Ryanair wegen Eröffnung neuer Strecken von 2016 zu denken. Lufthansa bedankt sich in einer Pressekonferenz für kostensenkende Zugeständnisse Fraports, die den Vorteilen von Ryanair entsprächen. Da aber Landegebühren gesetzlich geregelt sind, können sich die Zugeständnisse nur auf die nichtregulierten Bereiche, also z.B. Bodendienste, beziehen; vgl. <https://de.reuters.com/article/deutschland-lufthansa-fraport-idDEKBN181199>.

⁸⁸ EU Kommission, 2014, Leitlinien für staatliche Beihilfe für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften 2014/C 99/03, Amtsblatt der Europäischen Union vom 4.4.2014; siehe [http://eurlex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0404\(01\)&from=DE](http://eurlex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0404(01)&from=DE).

Art. 15 des internationalen ICAO-Abkommens enthält Regeln zu Entgelten. Die Regelungen zielen wesentlich auf eine faire und nichtdiskriminierende Kostenermittlung und Kostenweitergabe an die Nutzer von Flughäfen. Der Wettbewerb der Flughäfen und Airlines soll nicht durch Subventionsmaßnahmen verfälscht werden. Kosten sollen sich an den Vollkosten orientieren: „The users shall ultimately bear their full and fair share of the cost of providing the airport” und “the cost to be allocated is the full cost of providing the airport.” Die Entgelte sollen so hoch sein, dass sie auch einen Überschuss ermöglichen, der eine ausreichende (“reasonable”) Verzinsung des eingesetzten Kapitals ermöglicht.

Europäisches Parlament und Rat haben 2009 eine Richtlinie über Flughafenentgelte verfasst, die bis 2011 in nationales Recht umzusetzen war. Die Richtlinie nimmt auf die ICAO-Regeln und das Kostendeckungsprinzip Bezug. *„Dem ICAO-Rat zufolge ist ein Flughafenentgelt eine Abgabe, die eigens dazu bestimmt ist und erhoben wird, um die Kosten für die Bereitstellung von Einrichtungen und Dienstleistungen für die Zivilluftfahrt zu decken“.*⁸⁹

In Deutschland wurde zur Umsetzung der EU-Richtlinie von 2009 durch Art. 1 Nr. 4 des 14. Gesetzes zur Änderung des LuftVG⁹⁰ mit Wirkung ab 12.5.2012 ein neuer § 19b LuftVG in dieses Gesetz eingefügt. Dabei muss der „Unternehmer“ (d.h. der Flughafen) 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 drei in der Richtlinie ebenfalls nicht erfasste⁹¹ besondere Arten von Entgelten (Abs. 2). Die von § 19b LuftVG erfassten Entgelte müssen (im Einklang mit Art. 3 RL) „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 festgelegt ist“, (3) „allen Flugplatznutzern⁹² 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 RL 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

⁸⁹ Siehe Richtlinie über Flughafenentgelte von 2009.

⁹⁰ Vom 8.5.2012, BGBl. I, S. 1032.

⁹¹ Art. 1 Abs. 4 RL; s. oben, II.2.a).

⁹² 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).

dies „nach Lärmschutzgesichtspunkten“ erfolgen muss, während im Hinblick auf „Schadstoffemissionen“ keine Muss-, sondern nur eine Soll-Vorschrift normiert ist (Abs. 1 Satz 6)⁹³. Generell, also auch außerhalb der EU-Vorgaben, bedarf die Entgeltordnung einer behördlichen Genehmigung (§ 19b Abs. 1 Satz 2 LuftVG).

Fazit:

Internationale, europäische und vor allem nationale Vorschriften enthalten Vorgaben für die Ausgestaltung und die Höhe von Entgelten, die ein Flughafenunternehmer von Flughafenutzern verlangen darf (oder auch muss). Sie beziehen sich im Kern auf ICAO-Regeln. Diese zielen auf einen unverfälschten Wettbewerb, der nicht durch Subventionen gestört wird. Dazu gehört die Weitergabe der „*full cost of providing the airport*“. Die gesetzlichen Vorgaben sind teilweise schwammig formuliert. Sie lassen Spielraum sowohl bei entgeltrelevanten Kosten als auch deren konkreten Bezug auf damit abgegoltene Leistungen. Deshalb lässt sich eine unbedingte Verpflichtung zum Ansatz der vollen (tatsächlichen) Kosten der Flughafendienstleistungen auf geltendes Recht nicht stützen, selbst wenn der Bezug zu den ICAO-Regeln und -Dokumenten aus der Rechtsgenese heraus unübersehbar ist.

6.4. Lärmentgelte

Lärmentgelte sind Flughafenentgelte, deren Höhe vom verursachten Schalldruck abhängt. Sie bedürfen nach § 19b LuftVG der Genehmigung durch die zuständige Landesluftfahrtbehörde. Lärmabhängige Start- und Landeentgelte (SLE) sollen nach Vorgaben der ICAO diskriminierungsfrei und aufkommensneutral ausgestaltet sein. Ein gewisser Betrag an Mehreinnahmen durch die SLE-Komponente darf jedoch erzielt werden, wenn der Flughafenunternehmer damit Lärminderungs- und Lärmvermeidungsmaßnahmen bezahlt.⁹⁴

Lärmentgelte haben das vordergründige Ziel, Akteure im Luftverkehr zu einem vorteilhaften lärmbezogenen Verhalten anzuregen. Tatsächlich scheint dies aber nicht immer der Fall zu sein. Es wird den lärmbezogenen Entgelten nachgesagt, wenig Wirkung zu erzeugen: Der Fluglärmkommission Frankfurt war z.B. aufgefallen, dass die lärmabhängigen Entgelte von FRA nicht ausreichen, um laute Flugzeuge wie E190/E195, A340-300 oder B747 abzuziehen oder umzurüsten.

Den Mangel an Bereitschaft von Airlines, auf lärmärmere Techniken umzustellen, hatte auf der AEC2020-Konferenz in Bordeaux der Vertreter von Rolls-Royce beklagt, der feststellte, dass verfügbare Lärminderungstechniken an Triebwerken kaum nachgefragt würden. Eine der Ursachen seien die Gebührenstrukturen der Flughäfen, die nicht attraktiv genug seien, Lärminderungsmaßnahmen zu installieren, wenn damit Kosten verbunden sind.

⁹³ 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“.

⁹⁴ Im ICAO-Dokument heißt es: „Costs incurred in implementing such [noise elevation or prevention] measures may, at the discretion of States, be attributed to airports and recovered from the users. ... Noise-related charges should be levied only at airports experiencing noise problems and should be designed to recover no more than the costs applied to their alleviation or prevention“ siehe ICAO, 2012, ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services, S. II 4; https://www.icao.int/publications/Documents/9082_9ed_en.pdf.

Die Frage drängt sich auf, warum lärmabhängige Entgeltstaffelungen eingeführt werden, die wenig Wirkung erzeugen?

- Ein Argument geht dahin, dass solche Staffelungen eine positive Außenwirkung erzeugen und dem jeweiligen Flughafen ein grüneres Image geben. Weber formuliert: „lärmabhängige Entgelte dienen oft als PR-Mittel der Flughäfen nach dem Motto ‘wir tun doch was‘“.
- Ein anderes Argument besagt, dass lärmabhängige Gebührenstaffelungen entsprechend der Modellpolitik der Hauptairline eines Flughafens vorgenommen werden und diese begünstigen. Dem stehen Aussagen gegenüber, die diese Strategie für unwirksam halten.

Als ein mögliches Beispiel sei die Gebührenstaffel des Flughafens Frankfurt erwähnt. Es werden lärmabhängige Zuschläge zu den Start- und Landeentgelten erhoben. Diese betragen in der Kategorie 3 (80-81 dB(A)) 2012 für Starts tags 47 Euro und in den Tagesrandstunden⁹⁵ 106 Euro. Im Jahr 2020 wurden die Sätze für Tagstarts auf 142 Euro erhöht, in den Tagesrandstunden aber auf 93 Euro gesenkt. Die Kategorie 3 gilt u.a. für den Airbus A 320. Es wurde vermutet, dass diese Gebührenstruktur der Förderung bestimmter Flugpläne bestimmter Airlines diene.⁹⁶

Eine Subvention kann auch vorliegen, wenn zu geringe Nachtzuschläge erhoben werden. Der Grund ist, dass wegen nächtlichen Fluglärms Kosten wegen Schallschutzmaßnahmen bei Betroffenen auf den Flughafen zukommen. Dies müsste markt- und verursachungsgerecht auf Nachtflüge umgelegt werden. Das aber vermeiden Flughäfen und legen die Kosten auf alle Flüge um. Damit liegt eine Subvention der Nachtflüge vor.

Insgesamt wird den Flughäfen vorgeworfen, dass lärmabhängige Zuschläge zu gering seien, um nennenswerte Wirkungen zu erzeugen. Sie seien vor allem so gering, dass eine Internalisierung der lärmbedingten sozialen Kosten damit nicht gelinge. D.h. sie üben keine wirksamen Anreize für Verhaltensänderungen aus und gleichen die verursachten Schadenskosten nicht aus. Dies stellt im Sinne der OECD-Abgrenzung eine Subvention dar.⁹⁷

6.5. Diverse Incentiveprogramme

Streckenförderung

Eine Form der Förderung für Airlines ist die Unterstützung neuer Strecken durch Flughäfen. Solche Anlaufförderungen sind keine verbotenen Beihilfen im Sinne der EU-Vorschriften. Die Leitlinien (Fußnote 70) verbieten jedoch unter Punkt 145 Anlaufbeihilfen für größere Flughäfen über 5 Mio. Pax.

⁹⁵ 5 Uhr bis 6 Uhr.

⁹⁶ BVF, 2016, Stellungnahme zu dem Entwurf der Fraport-Entgeltordnung 2017, 7.8.2016, Düsseldorf.

⁹⁷ Dies gilt auch für andere emissionsabhängige Entgelte. Am Flughafen Frankfurt betragen die emissionsabhängigen Gebühren (NOx) eines Jahres etwa 14,5 Mio. Euro. Das sind 30 Euro pro Flug und weniger als 4% der Gesamtentgelte.

In einer Diskussion dieser Form der Förderung am Flughafen München erklärten der Freistaat Bayern und der Flughafen München die Förderung der Fluggesellschaften als "weltweit gängige Praxis".⁹⁸ Der Flughafen München hatte in zwei Jahren 9000 Flugbewegungen mit jeweils 2000 Euro unterstützt.⁹⁹

Der Köln-Bonner Flughafen hatte jahrelang Entgeltrabatte mit dem Argument gewährt, es würden neue Strecken gefördert, was erlaubt ist. Tatsächlich aber wurden offenbar Dauerrabatte gewährt: *„Die Wachstumsstrategie rückt ins Zwielicht. Der Airport steigerte zwar in den 15 Jahren zwischen 2002 und 2017 die Zahl der Fluggäste von 5,5 Millionen auf 12,4 Millionen, doch hohe Subventionen erkaufte das Wachstum: Zwischen 2014 und 2017 verzichtete das Unternehmen auf mehr als 130 Millionen Euro an Gebühren der Airlines für Start- und Landung oder für Abfertigung, die ihm per Gebührenordnung eigentlich zustanden.“*¹⁰⁰ Der Subventionscharakter der Rabatte wird insbesondere in der schwachen Ertragslage des Flughafens mit deutlich geringerer Umsatzrendite als der Konkurrent Düsseldorf gesehen.¹⁰¹ Die marktübliche Kapitalrendite konnte nicht erreicht werden, was im Sinne der ICAO-Regeln eine Subvention darstellt (s.o).

Risikoübernahme

Auch in der Übernahme von Geschäftsrisiken von Airlines durch Flughäfen können Subventionen stecken, wenn diese Risikoübernahme nicht adäquat entgolten wird.

Viele Flughäfen machen ihre Entgelte von der Zahl der Passagiere abhängig. Damit bezahlt eine Airline mit einem nicht ausgelasteten Flugzeug weniger als eine Airline mit einer vergleichbaren, aber voll besetzten Maschine. Die Flughäfen übernehmen damit die Geschäftsrisiken der Airlines, was in den Entgeltordnungen nach § 19b LuftVG gar nicht vorgesehen ist. Es ist nicht bekannt, dass die Aufsichtsbehörden solche Leistungsübernahmen durch Flughäfen auf eine adäquate Bepreisung hin prüfen. Eine Geschäftsrisikoübernahme eines Flughafens muss nach betriebswirtschaftlichen Regeln auch entgolten werden. Fehlende Abgeltung stellt eine Subvention dar.

Im Übrigen kann ergänzt werden: Ein Ansatz, den Luftverkehr zu optimieren, wäre, dafür zu sorgen, dass möglichst voll besetzte Flugzeuge fliegen, was bei gegebener Passagierzahl zu einer Reduktion der Zahl der Flugbewegungen beitragen könnte.¹⁰² Die Entgeltpolitik der Flughäfen fördert aber häufig gerade das Gegenteil, indem die Flughäfen ihre Entgelte von der Zahl

⁹⁸ Vgl. <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/freising/zuschuesse-fuer-fluggesellschaften-eigenartiges-geschaeftsgebahren-1.2854737>.

⁹⁹ Vgl. <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/freising/zuschuesse-fuer-fluggesellschaften-eigenartiges-geschaeftsgebahren-1.2854737>.

¹⁰⁰ Vgl. https://www.general-anzeiger-bonn.de/region/koeln-und-rheinland/wie-koeln-bonn-airlines-an-den-flughafen-lockte_aid-43843955.

¹⁰¹ Vgl. https://www.general-anzeiger-bonn.de/region/koeln-und-rheinland/wie-koeln-bonn-airlines-an-den-flughafen-lockte_aid-43843955.

¹⁰² „Dies impliziert ein größeres Gewicht der flugzeugbezogenen Entgelte und ein geringeres Gewicht der nutzlastbezogenen variablen Entgelte als derzeit. Die Ermäßigung bei hohem Ladefaktor ist ein Schritt in die richtige Richtung – allerdings sollte man als Bezugsgröße dann eine Größe nehmen, die auch eine enge Bestuhlung honoriert und nicht von der luftfahrtgesellschaftstypischen Bestuhlung abhängt.“ Quelle: BVF, 2016, Stellungnahme.

der Passagiere abhängig machen und damit einer geringen Besetzung von Flugzeugen Vorschub leisten.

Interne Quersubventionierung von Geschäftsbereichen

Ein weiterer Subventionstatbestand kann darin liegen, dass ein Geschäftsbereich eines Flughafens einen anderen fördert. Dies sei im Folgenden an mehreren Beispielen gezeigt.

- Frachtsubventionierung
- Kurzstreckensubventionierung
- Umsteigersubventionierung
- Nachtflugsbventionierung
- Subventionierung mit Non-Aviation-Leistungen
- Bodenabfertigungsdienste

Der Subventionscharakter interner Fördermaßnahmen liegt darin, dass der Wettbewerb mit Konkurrenten in dem geförderten Geschäftsbereich verfälscht und gestört wird. Dies kann zu einer Fehlallokation von Ressourcen führen, was einer Subvention im Sinne des Instituts für Weltwirtschaft in Kiel entspricht.

Frachtsubventionierung

Dem Frankfurter Flughafen wird vorgeworfen, dass er durch eine Verlagerung der Einnahmen von Start- und Landeentgelten hin zu passagierabhängigen Entgelten den Frachtverkehr subventioniere (und damit den europäischen Frachtflugwettbewerb verfälsche). Passagiere und Fracht von 100 kg gelten international als äquivalent. Während für einen Passagier am Flughafen Frankfurt bis zu 28,50 Euro als variables Entgelt beim Start¹⁰³ gefordert wird, liegt der Vergleichswert für 100 kg Fracht bei 1% dieser Summe, nämlich 0,31 Euro¹⁰⁴, für Start und Landung somit 0,62 Euro¹⁰⁵. Für eine mit 100 t beladene B777F werden für Start und Landung ca. 1800 Euro an Flughafengebühren fällig, was erheblich weniger ist als an anderen Flughafenstandorten. Es kann eine Quersubventionierung aus dem Passagierverkehr vorliegen, was eine Subvention der Fracht bedeutet.¹⁰⁶

Abstellplatzvermietung

Flughäfen mit ausreichenden Freiflächen vermieten Abstellflächen zu verschiedenen hohen Preisen an ausgewählte Airlines, was diskriminierende Subventionen darstellen kann.

Umsteigepassagiere

Hubs, wie der Flughafen Frankfurt, bieten oft besonders günstige Konditionen für Umsteigepassagiere. Dass sie besonders günstige Konditionen bieten können, liegt zum einen an der Quersubventionierung durch andere Geschäftsfelder. Zum anderen liegt es daran, dass die

¹⁰³ Die Landung wird nicht berechnet.

¹⁰⁴ Einschließlich Sicherheitsentgelt; Zahl für 2020: 0,27 Euro.

¹⁰⁵ Für 2020 0,54 Euro.

¹⁰⁶ Vgl. BVF, 2016, Stellungnahme. „Da der Frachtverkehr insgesamt defizitär ist, handelt es sich um eine Beihilfe. Die hohen Verluste der Flughäfen Leipzig (2014: - 37 Mio. Euro) und Frankfurt-Hahn (2014: -47 Mio. Euro) sowie die mäßige Eigenkapitalverzinsung des Flughafens Köln-Bonn (2014: Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit 9 Mio. Euro bei 263 Mio. Euro Eigenkapital) dürften mittelbar auch auf den von Fraport betriebenen unfairen Wettbewerb zurückzuführen sein.“ Quelle: BVF, 2016, Stellungnahme.

Lärmschäden, welche die zusätzlich induzierten Flugbewegungen verursachen, nicht angemessen entschädigt werden. Solche Flughäfen bieten Umsteigereisenden, die an und für sich nichts mit der Region des Umsteigeflughafens zu tun haben, günstige Preise auf Kosten der Anwohner. Die Bundesvereinigung BVF sieht z.B. in betont niedrigen Entgelten für Umsteiger am Flughafen Frankfurt eine „unzulässige Beihilfe“.¹⁰⁷

Der Hintergrund ist, dass im Umsteigeverkehr ein intensiver Wettbewerb auch weit entfernt voneinander liegender Flughäfen besteht, während Ein- und Aussteigerflughäfen lokal oft eine Monopolposition besitzen. Dies ermöglicht die Quersubventionierung. Das führt indirekt dazu, dass solche Fluggesellschaften (oder diejenige Airline) diskriminierend begünstigt werden (wird), die einen Flughafen als Hub nutzen (nutzt). Indirekt ergibt sich dadurch auch ein Anreiz, auf dem Luft- statt auf dem Landweg anzureisen.

Entfernungsstaffeln

Dasselbe gilt für die Differenzierung der Entgelte nach Flugzielen, welche Kurzstreckenflüge begünstigt. Die BVF sieht hier Wettbewerbsgründe: Im Nahverkehr gibt es Konkurrenz, während der Hub Frankfurt im Fernverkehr über mehr Marktmacht verfügt.

Nachtflugtarife

Dasselbe gilt für günstige Tarife für Nachtflüge (bei Flughäfen, die Nachtflugrechte haben).

Sonstiges und Non-Aviation-Bereich

„Verhandlungsmasse“ und Bereiche für Subventionen sind grundsätzlich auch Transaktionen, die nicht entgeltreguliert sind. Dazu gehören: Mietverträge aller Art (Hangar, Lounge, Check-in Schalter, Büros, Parkplätze für Crew) und Bodenverkehrsdienstleistungen. Breit diskutiert wurden Sonderspuren für Business-Class-Passagiere bei der Sicherheitskontrolle: die bevorzugte Abfertigung erfolgte ohne zusätzliches Entgelt.¹⁰⁸

Vergünstigungen von Flughäfen an Airlines gibt es auch bei Datenanalysen. Die Flughäfen bezahlen und erheben eine Vielzahl von Daten (Streckenpotentiale, Bevölkerungsstruktur, Wirtschaftsstruktur etc.), welche die Airlines kostenlos einholen können und somit auf eigene „Market Research/Market Intelligence“-Abteilungen verzichten können. Auch nicht-gesetzeskonforme Incentive-Programme können vereinbart werden, denn sie werden von der EU erst nach Anzeige geprüft, was selten vorkommt. Der Private-Investor-Test muss nur ex-ante positiv ausfallen, so dass Anreize bestehen, die Annahmen zu schönen, so dass er bestanden wird.

Bodenabfertigungsdienste

Bodenabfertigungsdienste gehören zu den immer wieder kritisierten Verschiebebahnhöfen von Entgelten zur Vorteilsgewährung an präferierte Airlines. Die *Bodenabfertigungsdienstverordnung* BADV regelt vor allem den *Zugang* von Wettbewerbern, um Monopole zu verhindern.¹⁰⁹ *Entgelte* werden bei einigen Teilleistungen erwähnt und sollen nach sachgerechten, objektiven,

¹⁰⁷ BVF, 2016, Stellungnahme.

¹⁰⁸ Siehe z.B. <https://www.spiegel.de/panorama/rechnungshof-kritisiert-zu-langsame-sicherheitskontrollen-an-flughafen-a-1302038.html>

¹⁰⁹ Der Gesetzgeber will Monopole verhindern, lässt an den meisten Flughäfen aber nicht mehr als 2 Wettbewerber zu; siehe BADV Anhang 5.

transparenten und nichtdiskriminierenden Kriterien festgelegt werden. Eine europäische Richtlinie (*ground handling directive*¹¹⁰) gilt für Flughäfen mit mehr als 2 Mio. Pax und verlangt eine Separierung der Bodendienste vom restlichen Flughafen, so dass unabhängig Leistungen im Wettbewerb erbracht werden können. Grundsätzlich sind die Vorgaben in Bezug auf Entgelte wenig streng, so dass die Entgelte variiert werden und zur Begünstigung von Airlines verwendet werden können.

Weltweit wurden für Bodendienste rund 50 Mrd. USD ausgegeben (2012). In Europa sind 60.000 Personen beschäftigt. 5-12% der operativen Kosten von Airlines entfallen auf diesen Bereich.¹¹¹

Die EU hat 2011/12 an einer Reform der „ground handling directive“ gearbeitet. Dabei wurde auch das Thema der Preise behandelt, die ein Flughafenbetreiber den Bodendienstleistern für die Nutzung zentraler Infrastrukturen in Rechnung stellt. Die EU wollte diese Preise regulieren, weil sie Ungereimtheiten bei der Preissetzung beobachtet hatte.¹¹² Fees sollen nicht-diskriminierend und transparent sein sowie an „relevanten“ und „objektiven“ Kriterien festgemacht werden. Sie sollten höchstens die Kosten inkl. Kapitalverzinsung decken. Die Komponenten, die in die „zentrale Infrastruktur“ eingerechnet werden, sollten transparent dargestellt werden. Auch soll regelmäßig veröffentlicht werden, welche staatlichen Subventionen in die zentrale Infrastruktur geflossen sind und wie diese die Kosten- und Fee-Struktur der Bodendienste beeinflussen. Allerdings konnte unter den EU-Mitgliedsländern keine Einigkeit über die Reformen erzielt werden.

Die Bundesregierung ist der EU in ihrem Ziel, den Wettbewerb an Flughäfen zu erhöhen, nicht nachgekommen. Sie hat vielmehr die Zahl der Wettbewerber für Bodenverkehrsdienste in der BADV eingeschränkt. Für die meisten Flughäfen lautet die *maximale* Zahl von Anbietern „zwei“.¹¹³ Dabei ist einer der beiden Anbieter meist eine flughafeneigene Tochtergesellschaft. Die Beschränkung auf „zwei“ führt dazu, dass dieser flughafeneigene Anbieter den Markt dominiert. In Hamburg hat er z.B. 95% Marktanteil, in Hannover 77%, Stuttgart 80% und in Köln 79% Marktanteil.¹¹⁴ Es ist nicht bekannt, warum die Bundesregierung im Gegensatz zur EU ein Interesse daran hat, den Wettbewerb bei Bodendiensten einzuschränken.

In Frankfurt erwirtschaftet der Bereich seit Jahren seine Kapitalkosten nicht (in einigen Jahren war das EBIT sogar negativ). Er wird also von den übrigen Bereichen subventioniert. Die Preise sind nicht genehmigungspflichtig; dies ermöglicht es dem Flughafen, einzelne Fluggesellschaften gezielt zu begünstigen. Auffällig ist, dass der Pro-Kopf-Umsatz des Fraport-Bereichs deutlich geringer ist als der des zweiten Anbieters von Acciona. Dies könnte auf Preiszugeständnisse für bestimmte Nutzer hindeuten; Veröffentlichungen bezüglich eines Entgegenkommens

¹¹⁰ Siehe Council Directive 96/67/EC vom 15. Oktober 1996 “on access to the groundhandling market at Community airports”.

¹¹¹ Vgl. Europäisches Parlament <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1179254&t=e&l=en>.

¹¹² Vgl. <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1179254&t=e&l=en>.

¹¹³ Vgl. http://www.gesetze-im-internet.de/badv/_3.html Anlage 5.

¹¹⁴ Siehe <https://www.forschungsinformationssystem.de/servlet/is/478902/?clsId0=276646&clsId1=276653&clsId2=0&clsId3=0>.

von Fraport hinsichtlich Forderungen von Lufthansa¹¹⁵ führen zu der Annahme, dass dies im Bereich der Bodenverkehrsdienste geschieht.

Für Außenstehende sind solche Aspekte nicht prüfbar. Preise werden auf Basis bilateraler Verträge direkt zwischen den Fluggesellschaften und den Flughafengesellschaften bzw. den Bodenverkehrsdienstleistern geregelt und nicht veröffentlicht. Auch wenn Bodenabfertiger von den Flughafenbetreibern rechtlich unabhängige Gesellschaften sind, können Flughäfen Preisvariationen bewirken, weil die Bodenabfertiger nicht ohne Leistungen, die der Flughafen bereitstellt, also die sog. Flughafeninfrastrukturen, arbeiten kann.

Fragt man Branchenexperten, sind diese überwiegend der Meinung, dass die Preise von Bodenabfertigungsdiensten gezielt kundenabhängig variiert werden. Größere Flughäfen mit mehreren Geschäftsfeldern, unter denen sich ertragsstarke Geschäftsbereiche befinden, nutzen Möglichkeiten zur Quersubventionierung. Häufig werden non-aviation-Aktivitäten dazu benutzt, weil deren Entgelte nicht reguliert sind. Auch ist es nicht verboten, einen defizitären non-aviation-Bereich zu haben. Rein organisatorisch gesehen können Tochtergesellschaften benutzt werden, die den Bodenabfertigern Rechnungen für Leistungen stellen. Erleichtert werden Ertragsverschiebungen, weil Flughäfen einen hohen Anteil Gemeinkosten haben, die nicht einfach und ohne eine gewisse Willkür den verschiedenen Geschäftsaktivitäten anteilig zugeordnet werden können. Branchenexperten weisen darauf hin, dass Flughäfen darauf achten, wenigstens einen Teil der Abfertigungen in den eigenen Händen zu behalten.

Weitere Experten weisen auf den *Leistungsaspekt* der Bodenabfertigung hin: Gute Bodenverkehrsdienste mit zuverlässigen, schnellen Turnaroundzeiten sind für die Airlines viel Geld wert. Wenn nun in neue Anlagen investiert wird – z.B. Gepäckabwicklung – und sich die Leistungen dadurch verbessern, kann das der Hauptairline mehr zugutekommen als Airlines, die nur wenige Flüge durchführen. Man spricht von den kundenoptimierten Investitionen, die auf eine Hauptairline zugeschnitten sind (*“Customization“*), die für andere weniger nützlich sind, wobei diese aber ihren Kostenanteil bezahlen müssen.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Bodenabfertigungsdienste immer wieder als Instrument der Begünstigung erwähnt werden. Konkrete Fälle sind für Außenstehende nicht dokumentiert. Branchenexperten zeigen sich sicher, dass bestimmte Flugplatznutzer gezielt gefördert werden. Ob dies den Subventionstatbestand erfüllt, müsste geprüft werden. Bei Flughäfen im öffentlichen Besitz sind nach EU-Regeln aber alle diskriminierenden Maßnahmen potentielle Kandidaten für Subventionsprüfungen. Die Bundesregierung hat den Wettbewerb der Dienstleister gezielt regulatorisch vermindert (BADV).

6.6. Fehlende Internalisierung negativer externer Effekte

Die unzureichende Abgeltung der verursachten Lärmschäden gehört zu den bedeutendsten Problemen des Luftverkehrs. Die Entgelte, welche die Flughäfen von den Airlines fordern, reichen nicht aus, die Schäden zu begleichen. Per Gesetz wird dies auch nicht gefordert, was die eigentliche Subvention darstellt. Das UBA versucht, diese Lücke zu schließen.

¹¹⁵ Vgl. <https://de.reuters.com/article/deutschland-lufthansa-fraport-idDEKBN181199>.

In einer Publikation von 2019 entwickelt das UBA das *Konzept der Lärmkontingentierung*. Das UBA greift damit das Problem auf, dass viele Lärminderungsmaßnahmen von Flughäfen wenig Wirkung zeigen und vor allem gar keine konkreten Ziele setzen. Das UBA fragt, wie man *wirksame* Anreize vereinbaren könnte. Die Kernidee des UBA ist es, dass wirksame Anreize *konkrete Ziele* voraussetzen. Aufbauend auf diesen lassen sich dann Maßnahmen formulieren, die geeignet sind, die Ziele zu erreichen.

Das Lärmkontingentierungskonzept des UBA arbeitet mit solchen konkreten Zielen und hat den Vorteil, dass die verschiedenen Anstrengungen der Flughäfen in ihrer Gesamtwirkung kontrolliert werden können. Der Ablauf ist folgender:

- Zunächst werden zwischen Flughafenanrainern und den Flughäfen Ziele formuliert.
- Dann werden Maßgrößen definiert, mit denen die Zielvorgaben gemessen werden können. Es kommen Dauerschallbelastungen, Maximalpegel, das Aufwackkriterium des DLR, L_{DEN} der EU-Umgebungslärmrichtlinie, die lauteste Nachtstunde oder die Belastungen in den schlimmsten Betriebsrichtungen in Frage.¹¹⁶
- Dann werden Instrumente, z.B. Messstationen, installiert, um das Erreichen der Ziele kontrollieren zu können.
- Schließlich verabschiedet der Flughafen in Eigenregie diejenigen Maßnahmen, von denen er denkt, dass sie zur Zielerreichung führen und justiert diese im Zeitablauf entsprechend nach.¹¹⁷

Solche Lärmkontingentierung könnte auch verbindlich vorgeschrieben werden. Es handelt sich um Betriebsregelungen, die Bestandteil der Genehmigung nach § 6 LuftVG werden beziehungsweise im Rahmen einer Planfeststellung nach § 8 LuftVG ergehen können, soweit sich die Planfeststellung auch auf die Genehmigungssituation erstreckt. Zuständig für das Genehmigungs- bzw. Planfeststellungsverfahren sind die Luftfahrtbehörden der Länder. Es hat sich im Rahmen einer Begutachtung des Konzeptes durch das Öko-Institut gezeigt, dass die Einführung einer Lärmkontingentierung im Rahmen des bestehenden Lärmschutzkonzeptes des Gesetzgebers bei Neu- und Ausbaufällen grundsätzlich rechtlich möglich ist.¹¹⁸

Das Lärmkontingentierungskonzept des UBA kann ein Weg sein, die Subventionen des Luftverkehrs in Bezug auf die bisher fehlende Internalisierung der Lärmschäden zu verringern.

6.7. Schlussfolgerungen

Die Preispolitik gehört zu den zentralen betriebswirtschaftlichen Stellhebeln der Unternehmen, und die Preisdifferenzierung ist eine anerkannte Strategie im Rahmen der Preispolitik. Nicht jede Preisvergünstigung stellt deshalb gleich eine Subvention dar.

Gleichwohl gibt es Anzeichen dafür, dass Entgelte, die Flughäfen (mit öffentlichen Anteilseignern) von Airlines verlangen, subventioniert werden.

¹¹⁶ UBA, 2019, Umweltschonender Luftverkehr, S. 115 ff.

¹¹⁷ In verfeinerten Verfahren werden die gemessenen Lärmpegel mehrerer über das Gesamtgebiet verteilten Messstationen mit der Zahl der jeweils Betroffenen verrechnet, um die Gesamtwirkungen auf der Betroffenen-ebene zu erfassen.

¹¹⁸ Schütte, Silvia, Brunn, Christoph, 2019, Rechtliche Rahmenbedingungen der Lärmkontingentierung, Forschungsstudie des Öko-Instituts im Auftrag des UBA, Herausgegeben vom UBA als „Texte 122/2019“, Dessau-Roßlau.

- Preise decken nicht die vollen Kosten seiner Leistung, so dass der Flughafen Verluste erzielt. Damit liegen im Sinne der ICAO-Regeln Subventionen vor.
- Preise sind so niedrig, dass die Kapitalkosten nicht erwirtschaftet werden. Auch dann liegen laut ICAO-Regeln Subventionen vor.
- Preise einzelner Geschäftsbereiche werden durch Erlöse anderer Geschäftsbereiche subventioniert. Es liegt verfälschender Wettbewerb vor (Institut für Weltwirtschaft).
- Preise decken nicht alle Komponenten der erbrachten Leistungen, z.B. Beteiligung an Geschäftsrisiken der Airlines. Auch dies sind Subventionen.
- Preise decken nicht die verursachten Schäden. Eine Internalisierung der negativen externen Effekte gelingt nicht. Dies ist eine Subvention im Sinne der OECD.

Für alle diese Tatbestände lassen sich Beispiele finden. Subventionen betreffen vor allem kleinere Flughäfen, die durch zu niedrige Entgelte auf Kosten der oft staatlichen Anteilseigner Airlines anlocken. Aber auch große Flughäfen sind betroffen, die in einzelnen Marktsegmenten starke Stellungen haben und damit andere Marktsegmente subventionieren. Subventionen betreffen umkämpfte Marktsegmente wie Umsteiger, Fracht, Kurzstrecken und Nachtflüge.

Der konkrete Nachweis, dass Subventionen vorliegen, ist schwierig. Nötig sind Details der Kostenrechnung und der Zukunftsplanungen. Insgesamt defizitäre Flughäfen, fehlende Kapitalkostendeckungen, wiederholte Kapitaleinbringungen und nicht bezahlte Umweltschäden können Indizien für Subventionen sein.

7. Verspätungen

Zuwendungen	
• von Ressourcen oder	
• geldwerten Vorteilen	X
• auch verursacht durch marktwidrige Regulierungen	X
• ohne marktübliche Gegenleistung	
• auf direkte oder indirekte Weise	
• durch Einnahmeverzicht des Staates und	
• auf Kosten der Allgemeinheit	X
an Einrichtungen der Luftverkehrswirtschaft	

Merksätze

- Verspätungen sind ein häufiges Phänomen im Luftverkehr.
- Als wichtigste Ursachen wurden unrealistische Flugpläne, zu geringe Ressourcen (Flugzeuge, Wartung, Crews) und zu dichte Slots an Flughäfen ausgemacht.
- Entschädigungen der Reisenden für Verspätungen gleichen deren Kosten nicht aus.
- Verspätungen in den Abend- und Nachtstunden belasten Flughafenrainer, weil sie für Nachtstörungen nicht angemessen entschädigt werden.
- Indem Gesetzgeber und Deutsche Flugsicherung nicht wirksamer gegen Verspätungen vorgehen, ermöglichen sie systematische Verspätungsstrategien.
- Private Unternehmen werden auf Kosten von Reisenden und der Allgemeinheit begünstigt.

7.1. Grundlagen

Verspätungen gehören zu Flugreisen wie Sauerstoffmangel zum Mount Everest. Im deutschen Luftverkehr betrug die Verspätung pro Flug 2018 im Mittel 14 Minuten.¹¹⁹ 14 Minuten wäre sicherlich ein Betrag, den Reisende gerne akzeptierten, wenn er verlässlich wäre. Aber gerade das ist nicht der Fall. Die Varianz ist erheblich. Das Handelsblatt berichtete, dass 2018 15.571 Flüge von, nach oder in Deutschland gar nicht stattfanden und 3.778 Flüge mehr als 3 Stunden verspätet waren.¹²⁰

Beispiel einer längeren Verspätung: Das Handelsblatt berichtete über einen Flug von Mallorca nach Berlin. Die Passagiere wurden 16 Stunden lang vertröstet, bis sie dann erfuhren, dass der Flug ganz gestrichen sei, weil das Flugzeug nicht einsatzbereit wäre. In Tegel hatte diese Maschine einen Anschlussflug, der naturgemäß auch ausfiel, was den Passagieren aber nicht mitgeteilt wurde, die daraufhin den ganzen Tag umsonst am Flughafen warteten. Als nach langer Wartezeit ein Ersatzjet landete,

¹¹⁹ Vgl. <https://www.airliners.de/dfs-verspaetungen-luftverkehr-halbjahr/51361>.

¹²⁰ Vgl. <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/handel-konsumgueter/flugverspaetungen-chaos-am-himmel-darum-werden-fluggesellschaften-immer-unpuektlicher/22809308.html?ticket=ST-2175395-ravTfy6Qy-qHAN4LeK5LZ-ap1>.

hatte dessen Crew ihre zulässige Dienstzeit erreicht, so dass die Passagiere erst deren Ruhezeit abwarten mussten.¹²¹

Solche und ähnliche Beispiele gibt es viele. Sie zeigen, dass Verspätungen geschäftspolitische Hintergründe wie fehlende Wartung, Kapazitätsdefizite oder Personalmangel haben und der Umgang der Airlines mit den Reisenden gelegentlich suboptimal ist.

7.2. Verspätungsursachen nach Branchensystemen

Gerade die Frage, wer an Verspätungen die Schuld trägt, ist umstritten. Verspätungen und ihre Gründe werden in diversen Statistiken aufgezeichnet. Allerdings sind diese nicht immer verlässlich. Die Ursachen werden oft per Abfrage bei den Verspätungsverursachern festgestellt, welche nicht immer Interesse an wahrheitsgemäßen Auskünften haben. Oft wird versucht, eigene Fehlleistungen anderen in die Schuhe zu schieben.

Das Handelsblatt berichtete 2009 nach einer Befragung von Branchenvertretern über folgende Verspätungsursachen:¹²²

- Sicherheitskontrollen dauern zu lang.
- Die Flugsicherung habe zu geringe Kapazitäten, Fluglotsenmangel.
- Der Europäische Luftraum sei nicht harmonisiert, Verspätungen in einem Sektor würden in andere Sektoren übertragen. Fluglotsen in Frankreich würden häufig streiken.
- Die (privatisierten) Bodendienste an den Flughäfen seien unzuverlässig.
- Witterungsverhältnisse seien schlecht gewesen.

Man erkennt an dieser Liste das Fehlen von Verspätungen hervorgerufen durch Airline-bezogene Maßnahmen. Solche findet man in einer Aufstellung des Flughafens Frankfurt von 2018. Fraport listet folgende Verspätungsgründe auf:¹²³

- Flugzeugrotation (23%)
- Nicht näher aufgeschlüsselte sonstige Airlinegründe (40%)
- Flughafeninfrastruktur (7%)
- Flugsicherung und Luftraum (15%)
- Wetter (6%)
- Sicherheitskontrollen, Gepäck (5%)
- Andere (4%)

Das Problem mit derartigen Auflistungen ist, dass die Messmethoden nur teilweise bekannt sind und große Spielräume enthalten. Häufig bestehen unklare Kategorienbildungen, wenige grobe Kategorien und große Freiräume bei der Zuordnung von Vorfällen zu einer Kategorie. Das US

¹²¹ Vgl. <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/handel-konsumgueter/flugverspaetungen-chaos-am-himmel-darum-werden-fluggesellschaften-immer-unpuenktlicher/22809308.html?ticket=ST-2175395-ravTfy6Qy-qHAN4LeK5LZ-ap1>.

¹²² Vgl. <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/handel-konsumgueter/flugverspaetungen-chaos-am-himmel-darum-werden-fluggesellschaften-immer-unpuenktlicher/22809308.html?ticket=ST-2175395-ravTfy6Qy-qHAN4LeK5LZ-ap1>

¹²³ Fraport, Verspätungen im Verkehr, Informationsblatt, o.O., o.J., Frankfurt; vgl. https://www.fraport.de/de/misc/binaer/unternehmen/medien/publikationen/inforgrafiken/verspaetungen-im-luftverkehr/_jcr_content.file/verspa-tung-im-luftverkehr-2018.pdf.

Bureau of Transportation Statistics formuliert: „*The airlines report the causes of delay in broad categories that were created by the Air Carrier On-Time Reporting Advisory Committee.*”¹²⁴ In den USA sind es die Airlines selbst, die über die Verspätungsursachen berichten (insges. 17 Airlines). Oft wird von eigenen Problemen abgelenkt. Dafür bietet sich das Wetter als Verursacher an. Dies gelingt folgendermaßen. Es wird zwischen (i) „extremem“ Wetter, das Fliegen generell verhindert, und (ii) solchem Wetter, das Prozesse verlangsamt, aber durch geeignete Maßnahmen neutralisiert werden könnte, unterschieden. In einem zu dicht gepackten Flugplan kann schon ein heftiger Regenschauer, der die Abläufe für ein paar Minuten unterbricht, für den Beginn einer Verspätungskaskade verantwortlich sein. An den Verspätungen war dann eben das Wetter schuld.¹²⁵ Unabhängige wissenschaftliche Untersuchungen zeigen, dass weniger als 2% der Verspätungen wetterbedingt sind.¹²⁶

Als weitere bzw. tiefer aufgeschlüsselte Verspätungsursachen findet man in der Literatur:¹²⁷

- Vogelschlag (in den USA 13.000 Fälle p.a.)
- Folgeverspätungen nach verspäteten Landungen
- Warten auf Anschlussreisende
- Warten auf Anschlussgepäck
- Warten auf Cargo (in den USA hat US Postal Service bei 60% aller kommerziellen Flüge Frachtraum gemietet)
- Warten auf Crews aus Anschlussflügen
- Warten auf Crews wegen Ruhezeiten
- Streik von Personal
- Warten auf Catering¹²⁸
- Fertigmachen des Flugzeugs durch Bodendienste

7.3. Verspätungsursachen in unabhängigen Studien

Es gibt eine Reihe von Studien von Universitäten, die unabhängig sind.¹²⁹ Sie untersuchen die Verspätungsursachen, ohne auf Befragungen von interessegebundenen Personen angewiesen zu sein. Ergebnisse sind i.d.R., dass der größte Teil der Verspätungen (i) auf die Airlines zurückzuführen ist, die zu enge, nicht realistische Flugpläne aufstellen, sowie (ii) auf Flughäfen, die zu dicht gestaffelte Slots vergeben, so dass es zu Rückstaus kommen muss, wenn eine Anfangsursache auftaucht. Wetterphänomene sind in weniger als 2 % aller Fälle für Verspätungen verantwortlich, nicht in 6% oder 10%, wie in den befragungsbasierten Statistiken zu lesen ist.

¹²⁴ Siehe <https://www.bts.gov/topics/airlines-and-airports/understanding-reporting-causes-flight-delays-and-cancellations>.

¹²⁵ Vgl. <https://www.bts.gov/topics/airlines-and-airports/understanding-reporting-causes-flight-delays-and-cancellations>.

¹²⁶ Vgl. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2212012218300753>.

¹²⁷ Vgl. <https://www.claimcompass.eu/blog/why-is-my-flight-delayed/>; <https://www.bts.gov/topics/airlines-and-airports/understanding-reporting-causes-flight-delays-and-cancellations>.

¹²⁸ Hier gibt es offenbar extrem geringe Verspätungsquoten, was auf den hohen Wettbewerb der Catering-Unternehmen und die harschen Reaktionen von Airlines bei Problemen zurückgeführt wird.

¹²⁹ Vgl. Wu, Weiwei, u.a., 2018, Comparative Analysis on Propagation Effects of Flight Delays, in: Journal of Advanced Transportation, <https://doi.org/10.1155/2018/5236798>. Siehe auch Deshpande, V., Arikan, N., 2012, The Impact of Airline Flight Schedules on Flight Delays, in: Manufacturing and Service Operations Management, Vol. 14, S. 423-440.

Eine Studie der Universität Liberec¹³⁰ von 2017, um nur ein Beispiel universitärer Studien aus Europa zu nennen, die Verspätungen im europäischen Luftraum zwischen 2008 und 2014 (einbezogen sind monatlich rd. 25.000 Flüge jeweils Juni bis September) untersuchte, kam zu folgenden Ergebnissen:

- In den Sommermonaten sind rund 60% der Flüge mehr als 15 Minuten verspätet.
- 30% sind bis zu 30 Minuten verspätet,
- 25% bis zu 2 Stunden und
- 5% mehr als 2 Stunden.
- Wenig Verspätung gibt es nach Mitternacht und in den Morgenstunden.
- Über den Tag bauen sich Verspätungen auf.
- Längere Verspätungszeiten hängen mit Interdependenzen der Flugpläne zusammen, nachdem irgendwo eine Erstverzögerung eintrat.
- Längere Verzögerungen sind überdurchschnittlich häufig auch mit technischen Problemen an Flugzeugen verbunden.
- Faktoren wie „operational control“, „crew duty norms“, „air traffic control“ und „airport limitations“ verursachen eher kürzere Verzögerungen.
- Erstaunlich viele Verspätungen im kürzeren Bereich (bis 15 Minuten) basieren auf zu hohen Verkehrsdichten an Flughäfen (11%).
- Probleme bei der Flugsicherung gibt es oft in den Morgenstunden, wenn dichter Flugverkehr bewältigt werden muss.

Insgesamt schlussfolgern die Autoren, dass 90% der Verspätungen Folgeverspätungen früherer Pannen sind. Dies zeigt, dass die Flugpläne zu dicht getaktet wurden. Es gibt zu wenige Möglichkeiten, einmal eingetretene Unregelmäßigkeiten wieder aufzuholen. Die dichten Pläne ohne Reserven können nicht funktionieren. Siebürden den Reisenden von vornherein eine hohe Unregelmäßigkeitswahrscheinlichkeit auf.

Die Autoren plädieren für mehr Ersatzflugzeuge, die an geeigneten Standorten stationiert sind, um Verspätungskaskaden zu unterbrechen. Genauso können aber auch entschlackte Flugpläne und weniger enge Slot-Taktungen für Entlastung sorgen.¹³¹

Andere Autoren¹³² verfolgen Verspätungskaskaden räumlich. Sie stellen fest, dass es vor allem Hub-Flughäfen sind, an denen Verspätungen weitergereicht werden. In ihrem Bestreben *“to provide a maximum of connections to their users while facing airports’ capacity constraints”* übernutzen sie oft ihre Kapazitäten, was zu Problemen führt, wenn Airlines ihre Slots nicht strikt einhalten. Verspätungen sind signifikant mit den verkehrsreichsten Monaten korreliert.¹³³ Das ist ein ganz starkes Indiz dafür, dass es die Flugpläne sind, welche die Verspätungen determinieren und nicht externe Faktoren.

¹³⁰ Vgl. https://www.fabec.eu/images/user-pics/pdf-downloads/Czech_Factors%20Influencing%20Flight%20Delays%20of%20a%20European%20Airline.pdf.

¹³¹ Vgl. https://www.fabec.eu/images/user-pics/pdf-downloads/Czech_Factors%20Influencing%20Flight%20Delays%20of%20a%20European%20Airline.pdf.

¹³² Vgl. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2212012218300753>.

¹³³ Vgl. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2212012218300753>.

7.4. Verletzungen der Nachtflugeinschränkungen in Frankfurt

In Frankfurt kam es 2017/18 zu gehäuften abendlichen Verspätungen, welche die Nachtflugregelungen verletzten. Die DFS hatte systematisch Ausnahmegenehmigungen erteilt. Das hessische Wirtschaftsministerium startete daraufhin eine offizielle Untersuchung der Verletzungen der Nachtflugregelungen.¹³⁴ Es erbrachte aufschlussreiche Ergebnisse: Untersucht wurde die Nichteinhaltung der Frankfurter Nachtflugregelungen durch Spätlandungen und Spätstarts. Betroffen waren vor allem die Airlines Condor, Laudamotion und Ryanair.

Die Flugsicherung hatte anhaltend großzügig Einzelausnahmegenehmigungen erteilt¹³⁵, anstatt die systematisch auftretenden Spätstarts und -landungen zu untersagen, wie es aus dem Reglement hervorging und ihre Pflicht gewesen wäre. Im September 2017 gab es 196 verspätete Landungen. Im nächsten Jahr wurde es nicht besser. Der Juni 2018 begann mit 203 verspäteten Landungen. Insgesamt wurden im Jahr 2018 genau 1.054 verspätete Landungen gezählt, für die weitgehend großzügige Ausnahmegenehmigungen erteilt worden waren.

Erst nach einer langwierigen offiziellen Untersuchung wurde der systematische Charakter dieser Verspätungen zugegeben und für flugplanbedingt erklärt. Es wurden Bußgelder verhängt, was positive Ergebnisse zeigte: die Zahl der Verspätungen halbierte sich 2019 auf 602, und im Januar 2020 waren nur 9 Landungen und 1 Start verspätet.¹³⁶

Insgesamt ergab die Untersuchung, dass die Verspätungen flugplanbedingt waren. Die Airlines hatten nicht genug Vorsorge getroffen, ihre Flugpläne einhalten zu können. Verspätungen waren von den Airlines einkalkuliert worden.¹³⁷

Geschäftspolitik-bedingte Verspätungen: Beispiele

Inverness-London: Im Internet wurde ein Flug einer Billigairline zwischen Inverness und London diskutiert. Die Airline verfügte über zu wenige Ersatzflugzeuge. Die wenigen waren praktisch ständig im Einsatz. Wenn dann noch eine weitere Maschine ausfiel, wurde der Flug Inverness-London gestrichen und die dafür vorgesehene Maschine auf wichtigere Verbindungen umdirigiert. Die am Flughafen Inverness wartenden Passagiere wurden nicht informiert, sondern vertröstet, obwohl gar keine andere Maschine kommen konnte.

London-Frankfurt: Ein anderer im Internet diskutierter Fall war der eines Abendfluges von British Airways (BA 916). Vielfliegern war aufgefallen, dass dessen Verspätungen nicht ausnahmsweise auftraten, sondern systematischen Charakter hatten. Der Flug traf häufig deutlich verspätet im Ziel ein. Dadurch rutschte die Ankunfts-

¹³⁴ Vgl. o.V. Verspätungsflüge 2018, Grüne Fraktion Hessen, Wiesbaden, <https://www.gruene-hessen.de/landtag/pressemitteilungen/verspaetungsfluege-2018-kontrolldruck-aufrecht/>; Rippegather, Jutta, 2020, Verfahren gegen drei Airlines, in: Frankfurter Rundschau vom 8.2.2020.

¹³⁵ Es wurden spitzfindige Argumentationen vorgelegt: Verspätete Landungen sind zulässig, wenn die Verspätung nicht bereits im Flugplan angelegt ist. Nur welcher Flugplan war gemeint? Es wurde plötzlich zwischen dem für die Saison geltende Dauerflugplan und dem individuellen Flugplan eines einzelnen Fluges unterschieden. Das Arbeiten mit solchen Spitzfindigkeiten bietet sich immer dann an, wenn willfährige Regulatoren nur ein Argument brauchen, um eine sowieso intendierte Entscheidung (scheinbar) zu fundieren.

¹³⁶ Anfang 2020 waren gegen die Bußgelder noch Widerspruchsverfahren anhängig.

¹³⁷ Rippegather, Jutta, 2020, Verfahren gegen drei Airlines, in: Frankfurter Rundschau vom 8.2.2020.

zeit der Reisenden bei sich zu Hause in die Nachtstunden. Grundsätzlich sind Nachtankünfte bei Geschäftsreisenden unbeliebt, weil sie am nächsten Tag „fit“ sein wollen. Es wurde vermutet, dass die Airline bewusst einen zu knappen Zeitplan veranschlagt hatte, um den Flug noch in einem Zeitfenster anbieten zu können, in dem die Passagiere ihn gerade noch nachfragten. Man erkannte hier die Strategie, Flüge „günstiger“ aussehen zu lassen als sie waren.

7.5. Der Wert von Verspätungen

Es gibt wissenschaftliche Untersuchungen, die den Wert von Verspätungen mit Methoden der hedonischen Regression ermitteln. Forbes (2008) zeigt für die USA, dass eine Verspätungsminute für die Reisenden einen Wert von 1,42 USD hat. Gayle und Yingma kommen 2018 zum Ergebnis, dass Reisende im Mittel bereit sind, für die Vermeidung von Verspätungen 1,56 USD pro Minute zu bezahlen. US Airlines entschädigen einer anderen Studie zufolge Reisende mit rund 45 USD pro Stunde Verspätung. Das sind 0,75 USD/Minute, was in etwa der Hälfte des Wertes der Verspätung für die Reisenden entspricht.¹³⁸

In einer Gesamtbetrachtung ermitteln Ball et al. 2010 mit Daten für 2007, dass die direkten Verspätungskosten im US-Luftverkehr 29 Mrd. USD betragen, von denen 17 Mrd. USD die Passagiere tragen.¹³⁹

7.6. Verspätungen und Subventionen

Wenn man Nachtflugverbote lockert und/oder Bußgelder in unzureichender Höhe verhängt, dann erleichtert man Airlines das Ergreifen systematischer Verspätungsstrategien. Dies hat auch wettbewerbspolitische Aspekte: Airlines, welche weniger zu verspätungsfördernden Maßnahmen greifen, werden durch die anderen Airlines geschädigt. Strikt durchgesetzte Einhaltung von Nachtflugregelungen können helfen, mehr Fairness in die Wettbewerbssituation der Fluggesellschaften zu bringen.

Den Kunden wird bei systematisch flugplanbedingten Verspätungen ein Produkt vorgegaukelt, das er nicht geliefert bekommt. Er entscheidet nach dem wahrgenommenen Preis-Leistungsverhältnis. Tatsächlich bekommt er eine ganz andere, nämlich unzuverlässigere Leistung. Das wahre Preis/Leistungs-Verhältnis ist schlechter als das ex ante wahrgenommene.

Vordergründig betrachtet sind derartige Verspätungen eine Sache zwischen Dienstleister und Kunde, also eine rein private Angelegenheit.

Aber systematische Verspätungen haben auch mit dem Staat zu tun. Sie können als eine Form der Subventionen des Staates an die Airlines aufgefasst werden. Denn wenn die Rechte der Fluggäste bei Verspätungen zu spärlich ausfallen, stellt dies einen Anreiz für Airlines dar, Verspätungsstrategien zu verfolgen. Wenn Bußgelder nicht erhoben werden, wenn ein Klima besteht, selbst fadenscheinige Entschuldigungen zu akzeptieren, wenn Rechte Betroffener nur

¹³⁸ Der Wert einer Verspätungsminute aus Sicht der Airlines ist nicht bekannt. Z.B. lassen sich bei engen Takungen mehr Flüge zu attraktiveren Zeiten anbieten. Reservercrews oder Reserveflugzeuge lassen sich einsparen, wenn man die Verspätungsmöglichkeiten einkalkuliert.

¹³⁹ Vgl. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2212012218300753>.

durch langwierige Rechtsstreite geltend gemacht werden können, so dass man darauf verzichtet, wenn systematische Verletzungen von Nachtflugregelungen über Jahre nicht sanktioniert werden, wenn eine Interessenverquickung zwischen Airlines, Flughäfen und Aufsichtsbehörden unübersehbar sind, wenn die DFS für verspätete Flüge systematisch „Einzelfall“-Ausnahmege-nehmigungen erteilt, dann hat der Staat den Flugverkehr falsch reguliert. Dann subventioniert er durch seine einseitige Untätigkeit die Luftverkehrswirtschaft.

Dass es auch anders geht, zeigt Fraport im Sommer 2019, nachdem die Zahl der verspäteten Landungen einen neuen Höchstwert erreicht hatte. Fraport verlangte bis dahin 200% mehr Landegebühren bei Verspätungen – was offenbar zu wenig Anreiz war – und nahm sich vor, diesen Wert zu steigern.¹⁴⁰

7.7. Wahrheitsgemäße Berichterstattung

Verspätungsstrategien sind auch deshalb realisierbar, weil Airlines – wie andere Verkehrsträger auch – nicht wahrheitsgemäß über die tatsächliche Verkehrsleistung informieren müssen. Wie häufig ein bestimmter Flug in der Vergangenheit Verspätung hatte oder ganz ausfiel, muss nicht berichtet werden. Dadurch werden Passagiere über die tatsächliche Verkehrsleistung in die Irre geführt. Sie können die Systematik in der Geschäftspolitik nicht oder erst mit Verzögerung erkennen. Durch geschickte Presse- und Lobbyarbeit werden immer wieder externe Faktoren in den Vordergrund geschoben, welche angeblich für Verspätungen verantwortlich sind.

Es gibt Beispiele für andere Systeme: Im Vermögensmanagement muss sowohl über erwartete Erträge als auch über Risikograde der Angebote berichtet werden. Die strengen Vorschriften sind die Folge vielerlei unehrlichen Marketings der Vergangenheit. Bei den Verkehrsträgern und insbesondere den Airlines hat der Gesetzgeber die Verkehrsanbieter bisher noch nicht dazu gezwungen, die tatsächlichen Eigenschaften ihrer Dienstleistungen zu kommunizieren. Verkehrsträger brauchen nur einen Fahrplan zu behaupten, was als Leistungsbeschreibung ausreicht. Das tatsächliche Risiko von Verspätungen und Ausfällen braucht nicht bekannt gegeben zu werden. Dieses Versäumnis des Staates hinsichtlich Entschädigungen und wahrheitsgemäßer Leistungsbeschreibung stellt eine Subvention dar, die von den Airlines – nicht von allen, aber von vielen –ausgenutzt wird.

7.8. Schlussfolgerungen

Zusammenfassend zeigt sich, dass Verspätungen etwas mit unzureichender Gesetzgebung und unzureichender Vorschriftendurchsetzung zu tun haben. Der Gesetzgeber und die Aufsichtsbehörden verlangen den Airlines keine Entschädigungen der wahren Kosten der Verspätungen für die Reisenden ab. Nicht einmal wahrheitsgemäße Informationen über die tatsächlichen Reiseeigenschaften müssen geboten werden. Dadurch eröffnen sich für die Airlines und Flughäfen Freiräume der Geschäftspolitik, welche sie zum Nachteil der Allgemeinheit nutzen. Der Belastete ist der Reisende, dem Leistungen versprochen werden, welche die Industrie im Durchschnitt nicht einhält. Der Belastete ist auch der Anwohner, dem Nachtlärm aufgebürdet wird,

¹⁴⁰ Vgl. <https://www.faz.net/aktuell/rhein-main/region-und-hessen/fraport-landungen-waehrend-des-nachtflugverbots-verteuern-16254133.html>.

den er auf Basis der offiziellen Regelungen eigentlich nicht tragen müsste. Durch die Laxheit des Regulators bezüglich Verspätungen werden die offiziellen Regelungen ausgehebelt. Indem der Gesetzgeber dies sehenden Auges zulässt, subventioniert er eine Branche.

8. Abgeordnete

Zuwendungen	
• von Ressourcen oder	X
• geldwerten Vorteilen	X
• auch verursacht durch marktwidrige Regulierungen	X
• ohne marktübliche Gegenleistung	
• auf direkte oder indirekte Weise	
• durch Einnahmeverzicht des Staates und	X
• auf Kosten der Allgemeinheit	X
an Einrichtungen der Luftverkehrswirtschaft	

Merksätze:

- Abgeordnete erhalten Geschenke von Unternehmen der Luftverkehrswirtschaft.
- Sie nehmen ohne unmittelbare Gegenleistung an Loyalitätsprogrammen teil.
- Loyalitätsprogramme zeigen der Literatur zufolge im Regelfall Wirkungen.
- Es muss davon ausgegangen werden, dass es die durch Loyalitätsprogramme beeinflussten Abgeordneten leichter unterlassen, für die Luftverkehrswirtschaft unangenehme Entscheidungen zu fällen.
- Darin kann eine Subvention des Gesetzgebers an die Luftverkehrsbranche liegen.
- Die Weigerung der Abgeordneten, Lärmgrenzwerte an die WHO-Standards anzupassen, könnte ein Beispiel sein.

8.1. Einführung

Laut Grundgesetz dürfen Abgeordnete des deutschen Bundestages staatliche Verkehrsmittel kostenlos benutzen. Art. 48 des Grundgesetzes lautet, dass Abgeordnete „*das Recht der freien Benutzung aller staatlichen Verkehrsmittel*“ haben.

Solange Lufthansa staatlich war, galt dies auch für Reisen mit Flugzeugen dieser Airline. Nach der Privatisierung mussten die Reisen zuerst bezahlt werden, bis sie dann den Abgeordneten laut Abgeordnetengesetz erstattet wurden. Das Abgeordnetengesetz sieht kostenlose Bahnreisen auch ohne Zweckbindung der Reise vor. Inlandsflüge haben eine Zweckbindung und deren Kosten werden bei „Ausübung des Mandates“ bis zur höchsten Klasse gegen Kostennachweis ersetzt (Art. 16 Abgeordnetengesetz).

Die Zeitschrift Focus ordnete diese Kostenlosigkeit der Inlandsreisen in die Kategorie „Reiseprivilegien“ der Abgeordneten ein.¹⁴¹ Der Focus rechnete einen Aufwand für den Steuerzahler 2014 von 8,5 Mio. Euro p.a. aus¹⁴² Das betraf mit 6,3 Mio. Euro die Flüge zwischen Wahlkreis und Berlin sowie mit 2,2 Mio. Euro eine Jahresnetzkarte 1. Klasse der Deutschen Bahn.

¹⁴¹ Landesminister haben das Privileg, ohne Sicherheitskontrolle Flugzeuge zu nutzen.

¹⁴² Vgl. https://www.focus.de/finanzen/steuern/bundestagsabgeordnete-reiseprivilegien-der-parlamentarier-kosten-14-millionen-euro_id_3845465.html.

Warum der Focus von „Privilegien“ sprach, ist nicht ganz klar. Denn die Übernahme von Reisekosten durch einen Arbeitgeber ist allgemein üblich und sollte auch Abgeordneten nicht verwehrt werden.

8.2. Die Senatorcard

Als problematisch wurde Folgendes eingeschätzt: Lufthansa ergänzte diese Leistungen, indem sie den Abgeordneten die sog. Senatorcard zur Verfügung stellte und ihnen die mit der Karte bzw. mit dem „Senatorstatus“ verbundenen Leistungen gewährte.¹⁴³

Dies stellt ein Geschenk eines privaten Unternehmens an Entscheidungsträger im öffentlichen Bereich dar. Der Berliner Tagesspiegel ordnete das Geschenk als eine „besondere Form des Lobbyismus“, ein, weil er das schlimme Wort Korruption vermeiden wollte.¹⁴⁴

Später wurde deutlich, dass derartige Geschenke nicht ohne Absicht erfolgen, vielmehr eine Gegenleistung erwartet wird. Dies zeigte sich, als die Fluggesellschaft Air Berlin 2010 mit Privilegien für Bundestagsabgeordnete nachzog. Joachim Hunold von Air Berlin hatte allen Abgeordneten eine „Topbonus Gold Card“ geschickt, die normalerweise 40.000 Statusmeilen voraussetzte. Der Text eines Begleitschreibens lautete: „Die Mitarbeiter von Air Berlin und natürlich auch ich persönlich würden uns sehr freuen, wenn Sie unsere beiliegende Topbonus Card Gold zur Unterstützung Ihrer Tätigkeit nutzen könnten. Für uns ist die Unterstützung durch die Politik in Deutschland von größter Bedeutung.“

Es gibt bisher keine tiefere wissenschaftliche Untersuchung, wie speziell Abgeordnete auf Geschenke wie die hier vorliegenden reagieren. Allerdings gibt es viel Literatur zur Wirkung von Loyalitätsprogrammen im Allgemeinen (wozu das Senatorcard- und Topbonus-System der genannten Airlines gehören).¹⁴⁵ Die Erkenntnisse gehen dahin, dass derartige Programme die Loyalität der Beschenkten zum schenkenden Unternehmen im Regelfall steigern.¹⁴⁶ Es kann zu einer verstärkten Identifikation des Beschenkten mit dem Unternehmen kommen, insbesondere wenn das Geschenk als attraktiv empfunden wird. Es muss deshalb davon ausgegangen werden, dass auch bei den Abgeordneten eine Wirkung vorhanden ist. Die Abgeordneten gehen demnach an Entscheidungen über den Luftverkehr eventuell mit einem höheren Loyalitätsgefühl heran, als dies unbeeinflusst durch das Geschenk Senatorcard der Fall wäre. Daraus können Handlungen bzw. Entscheidungen resultieren, die für Lufthansa vorteilhafter sind, als wenn kein Geschenk getätigt worden wäre. Der daraus erwachsene Vorteil für Lufthansa erfüllt die Kriterien einer Subvention des Gesetzgebers an die Luftverkehrswirtschaft.

¹⁴³ Vgl. https://www.focus.de/politik/deutschland/tid-15019/politikerprivilegien-kostenlos-bahn-fahren-und-fliegen_aid_421579.html. https://de.wikipedia.org/wiki/Mitglied_des_Deutschen_Bundestages.

¹⁴⁴ Vgl. <https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/rabatte-bei-fluegen-bundestag-sieht-kein-problem-bei-bonuskarten/4743974.html>. Bonusprogramme, bei denen ein Unternehmer zahlt und ein Kunde profitiert, sind Korruption. Solche Konstellationen werden staatlicherseits nicht mehr toleriert.

¹⁴⁵ Vgl. Steinhoff, Lena, 2013, Loyalitätswirkung des geschenkten bevorzugten Kundenstatus, Wiesbaden.

¹⁴⁶ Vgl. Steinhoff, 2013, Loyalitätswirkung.

8.3. Die Historie

Das System des Senatorcard-Geschenkes hatte folgende Vorgeschichte. 1993 startete die noch staatliche Lufthansa nach dem Vorbild amerikanischer Airlines ein Bonusprogramm. Der deutsche Fiskus überlegte, die Meilengutschriften als geldwerte Vorteile einer Steuerpflicht zu unterziehen. In Bezug auf die Abgeordneten wurde das lobbyistische, beeinflussende Element des Geschenkes erkannt. Trotzdem wurde folgende Regelung für die Abgeordneten erlassen: Wenn ein Abgeordneter einen Geschäftsreiseflug durchgeführt hatte und dafür Bonusmeilen bekam, brauchte er diese bis zu einer Freibetragsgrenze von 1224 Euro nicht als geldwerten Vorteil zu versteuern. Für darüberhinausgehende Bonusflüge musste der geldwerte Vorteil versteuert werden. Diese Steuer übernahm Lufthansa bis auf 2%.¹⁴⁷ Kurze Zeit nachdem diese Regelung verabschiedet war, stattet Lufthansa die Abgeordneten zusätzlich mit der Senatorcard aus. Vorteile sind privilegierte Abfertigung, mehr Gepäck, Loungennutzung und ein Bonus von 25% auf die sonst üblichen Meilen. Nach der Privatisierung beschränkte Lufthansa die Privilegien auf Bundestagsabgeordnete.

8.4. Schlussfolgerungen

Abgeordnete erhalten Geschenke von der Luftverkehrswirtschaft. Sie nehmen ohne eigenen Aufwand an Loyalitätsprogrammen teil und erhalten einen präferierten Status. Vorliegende Quellen zeigen, dass die Luftverkehrswirtschaft von den Abgeordneten Gegenleistungen erhofft. Die Erkenntnisse der wissenschaftlichen Literatur zu den Wirkungen von Loyalitätsprogrammen deuten darauf hin, dass die geschenkte Senatorcard tatsächlich Wirkungen, z.B. in Form eines gesteigerten Loyalitätsgefühls zur Lufthansa oder zur Luftverkehrswirtschaft im Allgemeinen, haben könnte. Das Entscheidungsverhalten der Abgeordneten wäre damit nicht mehr unabhängig. Die damit beeinflussten Entscheidungen der Abgeordneten sind noch nicht per se eine Subvention. Aber es ist denkbar und wahrscheinlich, dass die beeinflussten Abgeordneten es leichter unterlassen, für die Luftverkehrswirtschaft unangenehme Entscheidungen zu fällen. Darin liegt eine Subvention der Branche. Die Weigerung, Lärmgrenzwerte an die WHO-Standards anzupassen, könnte ein Beispiel sein.

¹⁴⁷ Vgl. <https://www.spiegel.de/spiegel/print/d-23740165.html>.

9. Stabilität und Verlässlichkeit

Zuwendungen	
• von Ressourcen oder	
• geldwerten Vorteilen	X
• auch verursacht durch marktwidrige Regulierungen	X
• ohne marktübliche Gegenleistung	
• auf direkte oder indirekte Weise	
• durch Einnahmeverzicht des Staates und	
• auf Kosten der Allgemeinheit	X
an Einrichtungen der Luftverkehrswirtschaft	

Merksätze:

- Planungssicherheit stellt ein wichtiges Gut einer funktionsfähigen Volkswirtschaft dar.
- Die Luftverkehrswirtschaft pocht auf Planungssicherheit für langfristige Investitionen in Flughäfen und Flugzeuge.
- Die Anwohner von Flughäfen pochen auf Planungssicherheit wegen Investitionen in Immobilien und soziale Kontakte.
- Indem der Staat den Veränderungsinteressen von Verkehrsunternehmen ein hohes Gewicht beimisst, verringert er die Planungssicherheit der Anwohner.
- Parallel reguliert er deren Entschädigungsansprüche, wenn Verkehrsunternehmen zu ihrem Nachteil wachsen, auf niedriges Niveau.
- Man kann durchaus einer Partei mehr Planungssicherheit und mehr Veränderungsrechte zugestehen als einer anderen. Dafür muss es dann aber auch adäquate Entschädigungspflichten geben.
- Die derzeitige Situation stellt eine Subvention der Luftverkehrswirtschaft dar.

9.1. Grundlagen

Stabilität und Verlässlichkeit von Regelungen sind wertvolle Güter. Stabilität ist essentiell für Wirtschaftssubjekte, die langfristig planen müssen. Ohne Stabilität lohnen langfristige Investitionen nicht, bei denen man sich festlegen muss. Wer langfristig investiert, hat keine Wahlmöglichkeiten mehr, wenn sich Rahmenbedingungen ändern.

- Langfristige Planbarkeit ist für die Luftverkehrswirtschaft von Bedeutung. Es muss in Flughafenanlagen und Flugzeuge investiert werden, welche lange Lebensdauern haben.
- Genauso wertvoll ist langfristige Planbarkeit für Menschen, die sich ansiedeln, eine Immobilie erwerben und soziale Kontakte aufbauen.
- Weiterhin ist Planungssicherheit für die Stadtplanung, die Errichtung von Infrastruktur, die Erstellung gemeinschaftlicher Einrichtungen wie Schulen, Kindergärten, Krankenhäuser, Stadthallen etc. notwendig.

9.2. Die Forderungen der ADV

Die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen ADV zeigt ein ambivalentes Verhalten zur Planungssicherheit und zur Stabilität und Verlässlichkeit von Regelungen. Die ADV fordert

stabile Rahmenbedingungen bei eigenen Investitionsprojekten. Sie formuliert: Flughäfen sind „auf verlässliche Rahmenbedingungen angewiesen“¹⁴⁸ und fordert „Betriebsgenehmigungen müssen langfristig Bestand haben“.¹⁴⁹

Dann wendet sich die ADV den Wachstumsinteressen des Luftverkehrs zu. Es wird auf die Notwendigkeit eines sich entwickelnden Luftverkehrs verwiesen, der eine hohe soziale Wertigkeit besitze. Der Luftverkehr sei „ein wesentlicher und elementarer Faktor für die gesamtgesellschaftliche Entwicklung und dient der Sicherung des Wirtschaftsstandortes Deutschland im internationalen Wettbewerb. Für eine Exportnation ist der Flugverkehr wirtschaftlich essentiell. Gleichzeitig bedient der Luftverkehr das Bedürfnis der Bevölkerung nach Mobilität und Wohlstand und bringt die Menschen weltweit näher zusammen.“¹⁵⁰

Diese herausgehobene Bedeutung des Luftverkehrs wird mit der Forderung verbunden, die Rechte der Betroffenen nach Planungssicherung, nach mehr Stabilität und geeigneteren Grenzwerten nicht zu verbessern: „Eine Verschärfung der Regelungen des Fluglärmschutzgesetzes ist nicht geboten.“¹⁵¹ Mehr Stabilität und Verlässlichkeit als es das Fluglärmschutzgesetz jetzt vorsieht, will die ADV den Bürgern nicht zugestehen. Im Luftverkehrskonzept der Posch-Kommission sind gewisse Anhörungsrechte von Flughafenwohnern, aber keine substantiellen Mitwirkungs- oder Entschädigungsrechte bei Veränderungsprozessen im Luftverkehr vorgesehen.¹⁵²

9.3. Die Bedeutung von Stabilität und von Wandel

Stabilität und Verlässlichkeit von Rahmenbedingungen sind wichtige volkswirtschaftliche Güter. Ohne stabile Rahmenbedingungen erhöht sich das Risiko für Investitionen mit der Gefahr, dass diese unterlassen werden. Langfristige Investitionen treten sowohl im gewerblichen wie auch im sozialen und im privaten Bereich auf. Ohne ausreichende Stabilität und Verlässlichkeit kann es zur Fehlallokation der Ressourcen kommen.

In einer sich wandelnden Welt hat niemand grundsätzlich Interesse daran, dass Verhältnisse festzementiert werden. Man will Wandel und braucht daher Veränderungen, um neue Investi-

¹⁴⁸ Vgl. <https://www.adv.aero/fluglaerm-im-blick-die-erfolgreiche-strategie-der-luftverkehrsbranche-verantwortungsvoll-und-leiser-wachsen/>.

¹⁴⁹ Vgl. ADV, 2018, Fluglärmschutz im Blick – Die erfolgreiche Strategie der Luftverkehrsbranche, Informationsbroschüre vom 12.9.2018; siehe <https://www.adv.aero/fluglaerm-im-blick-die-erfolgreiche-strategie-der-luftverkehrsbranche-verantwortungsvoll-und-leiser-wachsen/>.

¹⁵⁰ ADV, 2018, Fluglärmschutz im Blick.

¹⁵¹ ADV, 2018, Fluglärmschutz im Blick.

¹⁵² Der Tenor der Absichten geht gut aus folgendem Zitat zu den Ergebnissen der Posch-Kommission hervor: „Es geht einerseits darum, die Möglichkeiten des vorhandenen Rechtsrahmens transparent zu gestalten und auszuschöpfen, also um die Optimierung der vorhandenen Instrumente zur Öffentlichkeitsbeteiligung, und andererseits um die Möglichkeit, vorgeschaltete, informelle Beteiligungsmöglichkeiten zu schaffen, um die Bürgerinnen und Bürger frühzeitig und durch eine gute Prozessgestaltung adäquat einzubinden.“ Und: „Einerseits geht es also um eine stärkere Einbeziehung unmittelbar Betroffener z.B. auf das Fachministerium bzw. auf den Gesetzgeber. Andererseits sollte geprüft werden, ob bzw. in welcher Weise der Gesetzgeber selbst Planungsentscheidungen an sich ziehen sollte, und bei grundsätzlichen Planungsentscheidungen mit gravierenden Auswirkungen eine stärkere legislative, d.h. parlamentarische Entscheidungskompetenz ermöglicht werden sollte.“ Siehe http://www.flk-frankfurt.de/eigene_dateien/aktuell/2014-aktuelles/ergebnisse_posch-kommission_4.10.2013.pdf.

tionen zu ermöglichen. Allerdings muss auch gewährleistet sein, dass der von Veränderungswilligen angestoßene Wandel nicht die Dispositionen anderer stört. Auch sie haben bei ihren eigenen Dispositionen das Recht auf verlässliche Rahmenbedingungen. Es muss ein Gleichgewicht zwischen den Rechten zu Wandeln und dem Recht auf Stabilität gefunden werden. Falls das Recht auf Wandel sehr hoch gehängt wird, muss es angemessene Entschädigungsleistungen geben, weil es sonst zu Wandel kommt, der mehr Schäden (bei Dritten) als Nutzen (beim Wandelnden) hervorbringt.

Die Luftverkehrswirtschaft pocht zum einen auf ihr Recht zum Wandel. Oft geht es um Expansionen von Flughäfen oder neue Flugrouten. Zum anderen pocht sie auf stabile Rahmenbedingungen, um die getätigten Investitionen zu schützen. Zum Dritten pocht sie darauf, bei erfolgtem Wandel möglichst geringe Entschädigungen an negativ Betroffene zu leisten. Dies ist der Kern der Ausführungen der ADV.

9.4. Die Bedingung für optimalen Wandel

Es stellt sich die Frage: Wie kann man die Wünsche nach Wandel und Fortschritt einerseits sowie nach ausreichend stabilen Rahmenbedingungen und Schutz von getätigten Investitionen andererseits ins Gleichgewicht bringen? Ist das überhaupt möglich, oder wird Wandel und Stabilität immer ein Zankapfel und Streitpunkt sein? Wo ist das Optimum?

Die Antwort ist schon vor Jahrzehnten formuliert worden und unbestritten: Soweit Wandel – d.h. konkret Flughafenerweiterungen, Verlegungen von Flutrouten, Einschränkungen von Nachtflugverboten etc. – andere Wirtschaftssubjekte negativ beeinflusst, muss die Luftverkehrswirtschaft eine Entschädigung der negativ Betroffenen vornehmen. Es handelt sich um negative externe Effekte, die entschädigt werden müssen! Nur dann, wenn diese Entschädigung erfolgt, wägt derjenige, der Wandel möchte, die Vorteile daraus gegen die Kosten, die er hat, ab. Es wird dann gewährleistet, dass nur solcher Wandel, der die Wohlfahrt erhöht, auch tatsächlich durchgeführt wird.

Derzeit ist dies nicht der Fall. Die Luftverkehrswirtschaft hat weitgehende Rechte. Abgeordnete passen Lärmgrenzwerte neuen Erkenntnisse über Gesundheitsrisiken nicht an. Gesetze zwingen Betroffene, erhebliche Belastungen hinzunehmen. Entschädigungen fallen spärlich aus. Partizipationsrechte (Bürgerbeteiligungen) sind freiwillig und stehen mehr auf dem Papier als dass sie reale Wirkungen hätten. In Planfeststellungsverfahren werden Verkehrsinteressen sehr hoch gewichtet und Entschädigungen sehr tief gehängt.

Die Rechte nach Expansion sind so weitläufig, dass selbst Tickets für 20 oder 30 Euro noch Grund genug für Flughafenerweiterungen sind, welche die Betroffenen weitgehend entschädigungslos hinnehmen müssen. Die Wirkungen solcher Anreizstrukturen sind in den Konflikten sichtbar. Günstige Rahmenbedingungen für Wandel, dessen negative Folgen nicht entschädigt zu werden brauchen, determinieren die fast „rücksichtslos“ zu nennenden Veränderungspläne der Luftverkehrswirtschaft.

Wenn eine Partei Maßnahmen ohne Rücksicht auf eine andere Partei durchführen kann und für Schäden nicht aufkommen muss, dann liegt eine Subvention vor. Oder anders formuliert: Wenn es der Gesetzgeber versäumt, die Rahmenbedingungen so zu setzen, dass eine Partei nicht ohne

Entschädigung negativ Betroffener Wandel durchführen kann, dann subventioniert er diese Partei.

Es ist selbstverständlich, dass eine moderne Industriegesellschaft flexibel auf neue Gegebenheiten reagieren muss. Sinnvolle Expansionen einer Branche müssen möglich sein. Aber wenn die negativ Betroffenen nicht marktgerecht entschädigt werden, liegen Anreize zur übermäßigen Expansion auch gegen die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt vor.

9.5. Siedlungen, die an Flughäfen heranrücken

Siedlungen rücken immer näher an Flughäfen heran. Dies ist grundsätzlich eine ungute Entwicklung. Angesichts der bekannten Schäden des Fluglärms sollten Menschen davon abgehalten werden, in Umfelder geringerer Lebensqualität zu ziehen.

In Rumänien haben sich Bewohner von Orten in der Nähe des Lasi Airports zuerst über den modernen Luftverkehr nicht beschwert. Sie waren froh über Arbeitsplätze in ihrer Nähe. Aber: *„no one was aware of the noise impact on health. Residents were not involved in the planning process, neither by the airport, nor by the local authorities.“*¹⁵³ Ein Krankenhaus wurde nur 2 km von der Landebahn entfernt gebaut. Jetzt gibt es Streit deswegen. Ähnlich ist die Situation am Cluj Airport. Auch hier gab es anfänglich keine Beschwerden. Jetzt hat der Flughafen große Ausbaupläne und möchte internationaler Hub werden. Der Catania Airport in Italien ist ein sog. City Airport in der Nähe des Stadtzentrums. Eine zweite Startbahn soll gebaut werden. Die Besiedlung ist dem in den 20er Jahren des letzten Jahrhunderts gebauten Flughafen äußerst nahegekommen.¹⁵⁴

Warum kommt es immer wieder dazu, dass Flughäfen „zugebaut“ werden?

Dieses Phänomen kann als eine indirekte Folge der weiten Rechte der Flughäfen, andere zu schädigen, interpretiert werden. Denn die Flughäfen müssen die geschädigten Menschen nicht oder nur gering entschädigen. Das bedeutet, dass eine näher rückende Besiedlung letztlich mit keinen negativen monetären Konsequenzen für die Luftverkehrswirtschaft verbunden ist. Es ist zwar lästig, protestierende Nachbarn zu haben. Aber Kosten entstehen für die Luftverkehrswirtschaft nicht.

Das ist der Grund, warum die Proteste der Flughäfen und der Airlines gegen eine Verdichtung von Siedlungen im Flughafenumfeld insgesamt gesehen wenig intensiv sind. Ein intensiveres Vorgehen der Airlines und Flughäfen spart kein Geld, da sowieso niemand entschädigt werden muss. Es verärgert nur expansionswillige Kommunen und weckt die sprichwörtlichen „schlafenden Hunde“.¹⁵⁵

¹⁵³ EU Kommission, 2019, Land Use Planning: A Key Approach to Reduce Airport Noise Annoyance, ANIMA-Projekt, Brüssel, S. 13.

¹⁵⁴ EU Kommission, 2019, Land Use Planning, S. 13.

¹⁵⁵ Der folgende Text ist ein Auszug einer Kommentierung der Vorschläge der Posch-Kommission, welche die desolate Lage der Siedlungspolitik deutlich macht: „Die Siedlungspolitik und die Raumordnungsplanung können einen wichtigen Beitrag zur Begrenzung der Lärmbelastungen leisten, indem sie den Kreis der potentiell von Fluglärm Betroffenen kleinhalten. Bislang fehlen aber zwischen Bund und Ländern abgestimmte Schlussfolgerungen für die Siedlungspolitik im Umfeld von Flughäfen. Es ist daher u.a. zu prüfen, wie eine bauliche (Nach-) Verdichtung von besonders von Fluglärm betroffenen Gebieten vermieden werden kann, ob dies bezüglich der

9.6. Schlussfolgerungen

Insgesamt gesehen ergibt sich, dass in dem Aspekt Planungssicherheit und langfristiger Schutz von Investitionen deutliche Elemente von Subventionen für die Luftverkehrswirtschaft stecken.

Das Subventionselement liegt darin, dass Flughäfen zum einen weitgehende Rechte zur Expansion haben und zum anderen die expansionsbedingt negativ Betroffenen nicht marktgerecht entschädigen müssen. Der Gesetzgeber verlangt nicht, dass die negativen externen Effekte angemessen internalisiert, d.h. entschädigt werden – das ist die Subvention des Staates an eine Branche. Bildlich gesprochen kann man das Recht zur Verlärmung als eine spezielle Form der Grundstücksnutzung in Form der Beschallung eines Grundstücks ansehen, für die Flughäfen den Grundstückseigentümern keinen Ausgleich zahlen muss – also ein kostenloses Mietverhältnis.

Die fehlende Pflicht zur Entschädigung verbilligt das Fliegen. Sie macht Expansionen für Flughäfen und Airlines attraktiv und führt zu einer ständigen Nachfrage nach Flughafenerweiterungen, selbst, wenn zu angemessenen Preisen schon gar keine Nachfrage mehr vorhanden ist und die Tickets zu Schnäppchenpreisen verramscht werden müssen.

In Bezug auf weitgehende Veränderungsrechte gibt es für die Luftverkehrswirtschaft Planungssicherheit und Stabilität. Währenddessen müssen die Betroffenen mit der ständigen Unsicherheit leben, ob der nahegelegene Flughafen sich nun bescheidet oder Veränderungspläne mit negativen Auswirkungen verfolgt und realisiert.

Das Realisieren wird durch ein Hochhängen von Verkehrsinteressen erleichtert, was der Luftverkehrswirtschaft in Planfeststellungsverfahren einen starken Stand gewährt.

Es sei angemerkt, dass sich verschiedene Aspekte zu einem für die Luftverkehrswirtschaft insgesamt vorteilhaften Ganzen ergänzen, nämlich

- unzureichende Grenzwerte für Luftverkehrsaktivitäten,
- starke Gewichtung von Verkehrsinteressen bei Genehmigungsverfahren,
- schwache Rechte negativer Betroffener (Stadtplanung, soziale Einrichtungen, private Immobilieninvestments) auf Konstanz und Planungssicherheit,
- geringe Rechte Betroffener auf Entschädigungen.

Alle vier Aspekte zusammen sind Anreize für den Luftverkehr, weit über das optimale Maß hinaus Veränderungsprozesse anzustoßen und Wandel jenseits des Optimums durchzuführen.

bestehenden gesetzlichen Rahmen ausreicht oder ob es Gesetzesänderungen bedarf. Siehe http://www.flk-frankfurt.de/eigene_dateien/aktuell/2014-aktuelles/ergebnisse_posch-kommission__4.10.2013.pdf

10. Flughäfen

Zuwendungen	
• von Ressourcen oder	X
• geldwerten Vorteilen	X
• auch verursacht durch marktwidrige Regulierungen	X
• ohne marktübliche Gegenleistung	
• auf direkte oder indirekte Weise	
• durch Einnahmeverzicht des Staates und	X
• auf Kosten der Allgemeinheit	X
an Einrichtungen der Luftverkehrswirtschaft	

Merksätze:

- Flughäfen werden auf verschiedene Weisen subventioniert.
- Eine Form sind *Investitionshilfen*, die als (i) Eigenkapitaleinbringung, (ii) Gesellschafterdarlehen oder mittels (iii) Kreditbürgschaften vorgenommen werden.
- Eine andere Form sind *Zuschüsse zum laufenden Betrieb*. Sie erfolgen häufig in der Form (i) der Übernahme einzelner Kostenkomponenten (Feuerwehr, Sicherheitsdienste, Flugsicherung), (ii) des Verzichtes auf Zinsen und Dividenden für eingebrachtes Kapital oder (iii) der Verlustübernahme.
- Zwischen Investitionshilfen und der laufenden Verlustübernahme gibt es folgende Beziehung: wenn die Verlustübernahme nicht durch jährlichen Ausgleich erfolgt, schmilzt das Eigenkapital langsam weg. Dieses wird dann von Zeit zu Zeit durch Kapitalerhöhungen aufgefüllt, was den Eindruck einer Investitionshilfe erweckt.
- Eine dritte Form der Subventionierung besteht darin, dass belastete Anwohner nicht marktgerecht entschädigt werden müssen (fehlende Internalisierung negativer externer Effekte).

10.1. Einführung

In ihren Leitlinien für staatliche Beihilfe für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften (COM 2014/C 99/03) stellt die EU-Kommission fest¹⁵⁶, dass insbesondere kleinere Flughäfen oft im öffentlichen Eigentum stünden und zur Finanzierung ihres Betriebs auf öffentliche Fördermittel angewiesen seien. Die Förderung dieser Flughäfen würde häufig nicht auf der Grundlage von Markterwägungen und soliden ex-ante-Rentabilitätsaussichten festgesetzt („Private-investor-test“), sondern vor allem unter Berücksichtigung lokaler oder regionaler Erwägungen festgelegt. Das widerspricht nach Ansicht der EU dem europäischen Integrationsgedanken und dem Streben nach größtmöglicher volkswirtschaftlicher Effizienz. Die Luftverkehrswirtschaft soll sich nach EU-Ansicht wie andere Branchen auch den Regeln des Marktes unterwerfen. Die

¹⁵⁶ EU Kommission, 2014, Leitlinien für staatliche Beihilfe für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften (2014/C 99/03), Amtsblatt der Europäischen Union vom 4.4.2014, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XC0404\(01\)&from=DE](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XC0404(01)&from=DE).

Flughäfen sollen europaweit in einem fairen Wettbewerb miteinander konkurrieren. Nur dort, wo echtes Marktversagen vorliegt, sollen Subventionen – Beihilfen genannt – erfolgen dürfen.

10.2. Arten von Flughafenbeihilfen

Die EU unterscheidet verschiedene Arten von Flughafenbeihilfen:

- Investitionsbeihilfen,
- Anlaufbeihilfen für Luftverkehrsgesellschaften und Beihilfen zur Entwicklung neuer Dienstleistungen,
- Betriebsbeihilfen.

Nach der 2014 verabschiedeten EU-Beihilferichtlinie sollen Finanzhilfen für Flughäfen ab 2024 eingeschränkt werden. Ab dann sind Betriebsbeihilfen, also Geld zur Finanzierung des täglichen Betriebs, untersagt. Lediglich Investitionsbeihilfen sind dann noch erlaubt. Betriebsbeihilfen sieht die EU als eine besonders schädliche und wettbewerbsverfälschende Art der Subvention an. Viele Flughäfen werden aber wohl auch über 2024 hinaus auf Betriebsbeihilfen angewiesen sein.¹⁵⁷ Es wird geschätzt, dass mehr als die Hälfte der rund 460 Flughäfen in der EU auch auf längere Sicht noch Zuschüsse für ihren laufenden Betrieb benötigen.

Das generelle Credo der Kommission ist, dass nur staatliche Beihilfen, die angemessen und erforderlich sind, um ein Ziel von *gemeinsamem* Interesse (aller EU-Länder) voranzubringen, sinnvoll und erlaubt sind.

10.3. Formen von Flughafenbeihilfen

Flughäfen in Deutschland werden als privatwirtschaftlich organisierte Unternehmen (AG, GmbH etc.) betrieben. Die öffentliche Hand (Bund, Länder, Gemeinden) ist in unterschiedlicher Form und Umfang an den Flughafenbetreibern gesellschaftsrechtlich beteiligt. Eine Beteiligung des Bundes besteht für die Flughäfen München, Berlin und Köln/Bonn. An weiteren Flughäfen sind Bundesländer und Kommunen beteiligt. Auch dort, wo die öffentliche Hand nicht gesellschaftsrechtlich beteiligt ist, zeigt sie häufig ein Interesse an einem Flughafen in ihrer Gemarkung und greift zu unterschiedlichsten Fördermaßnahmen.

In welchen Formen werden Flughäfen subventioniert?

Bekannt sind folgende Subventionsarten:

- Zuschüsse zur Deckung des laufenden Aufwandes
- Übernahmen von Aufgaben wie Flugsicherung und Sicherheitsdiensten
- Übernahme der Feuerwehrkosten
- Übernahme von Schulden
- Eigenkapitalgewährung auch in Situationen, in denen nicht mit Verzinsung und Rückzahlung des eingebrachten Kapitals gerechnet wird (verlorener Zuschuss)
- Verzicht auf eine angemessene Kapitalverzinsung
- Verbilligte Darlehen, z.B. durch regionale Förderbanken

¹⁵⁷ Vgl. <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/handel-konsumgueter/luftfahrt-regionalflughafen-hoffen-auf-neue-milde-der-eu-kommission-beim-thema-beihilfe/24512402.html?ticket=ST-6231224-sWuf0M3BtyG1VZIut1o-ap2>

- Bürgschaften zum Erhalt verbilligter Darlehen am Finanzmarkt
- Verlustübernahme mittels Gewinnabführungsvertrag¹⁵⁸
- Umwandlung von Darlehen in Kapitalbeteiligungen
- Indirekte Flughafenförderung durch Förderung von Airlines z.B. durch Ticketzuschüsse, Marketingbeihilfen etc.

Die Liste der Subventionsformen kann nicht vollständig sein, weil die Förderer von Flughäfen immer wieder neue Formen entwickeln, die erst im Laufe der Zeit bekannt werden.

Beispielhaft kann die Förderung des Flughafens Strasbourg durch Subventionszahlungen an Ryanair genannt werden, die als Marketingbeihilfen über die regionale Industrie- und Handelskammer geleitet wurden.

Weitere Subventionsformen können in folgenden Aspekten liegen:

Das Instrumentenlandesystem und die Befeuerung gehören zu den Leistungen der DFS, so dass nicht nur die Flugsicherung als Dienstleistung, sondern auch teure Technik von der DFS übernommen wird, die von den Flughäfen bezahlt werden muss. Wenn den Flughäfen DFS-Leistungen nicht berechnet werden sollten, gehören auch diese Leistungen zu den Subventionen.

Die DFS ist an den Standorten, an denen sie vertreten ist, Mieter oder Pächter im Tower. Flughäfen kommen in den Genuss, von einem solventen Mieter Pachteinahmen zu erhalten. Über die Verhandlungsintensität und Preisbildung ist nichts Spezielles bekannt.

Einige Fachleute glauben, dass mit einer Verschärfung der EU-Beihilfenregelung die kommunalen Eigner mit Ansatzpunkten für Subventionen immer kreativer würden. Genannt werden z.B. vergünstigter Wohnraum, verbilligte Büroflächen oder Grundstückseinbringungen, die als Gewerbegebiete von den Flughäfen vermarktet würden.

Subventionen erhalten überwiegend kleinere Flughäfen, aber auch große sind betroffen. Fraport z.B. berichtete in ihrem Geschäftsbericht 2010 von subventionierten Krediten der Hessischen Förderbank „Wi-Bank“, deren Konditionen „signifikant“ unter den Marktkonditionen gelegen hätten.¹⁵⁹ Die Eigentümer des Flughafens Frankfurt verzichteten darüber hinaus lange auf eine angemessene Kapitalverzinsung; auch dies ist eine Form der Beihilfe. Stattdessen gibt es Einzahlungen des Landes Hessen in einen Regionalfonds, der Ausgleichsmaßnahmen für die Belastung durch den Flugverkehr finanziert, was eigentlich Aufgabe des Flughafens wäre (Internalisierung externer Effekte). Die angemessene Kapitalverzinsung müsste obendrauf geleistet werden.

10.4. Die Übernahme von Feuerwehrleistungen

In letzter Zeit werden Feuerwehrleistungen an Flughäfen als „*hoheitliche Aufgaben*“ deklariert, die der Staat bezahlen müsse. Dies ist ein Versuch, Kosten des laufenden Flughafenbetriebs an den Staat abzuwälzen. Tatsächlich gehören Flughafenfeuerwehren zur Kategorie der sog.

¹⁵⁸ § 302.1 Aktiengesetz lautet: „Besteht ein Beherrschungs- oder ein Gewinnabführungsvertrag, so hat der andere Vertragsteil jeden während der Vertragsdauer sonst entstehenden Jahresfehlbetrag auszugleichen, soweit dieser nicht dadurch ausgeglichen wird, dass den anderen Gewinnrücklagen Beträge entnommen werden, die während der Vertragsdauer in sie eingestellt worden sind.“

¹⁵⁹ Siehe Fraport, Geschäftsbericht, 2010, Frankfurt, S. 65.

Werkfeuerwehren. Zu diesen heißt es: „Eine Werkfeuerwehr ist in Deutschland eine Feuerwehr, die im Sinne des Gesetzes nicht öffentlich ist. Das Aufstellen bzw. Einrichten einer Werkfeuerwehr kann zum einen eine gesetzliche Auflage aufgrund der besonderen Gefahrensituation in einem Betrieb sein oder auch eine freiwillige Einrichtung eines Betriebs, der sich davon eine kürzere Eingreifzeit der Einsatzkräfte im Gegensatz zur öffentlichen Feuerwehr erhofft.“¹⁶⁰ Der Staat bezahlt eine Feuerwehr mit üblichen Eingreifzeiten und üblichen Geräten. Unternehmen, die Geschäfte betreiben, die damit nicht ausreichend geschützt sind, müssen die Kosten des Zusatzschutzes selber tragen. Wenn man Flughafenwehren vom Staat bezahlen ließe, müsste man das bei Feuerwehren der Chemie und anderen gefährlichen Branchen auch tun. Wenn Reisende ein Reisemittel wählen, das mit besonderen Gefahren verbunden ist, ist es ihnen zumutbar, auch die Kosten dafür zu tragen.

10.5. Das Problem der Kapitaleinlagen

Es stellt sich die Frage, ob Kapitaleinlagen öffentlicher Eigentümer von Flughäfen Subventionen darstellen?

Der BER hat bis 2019 rund 6 Mrd. Euro Kapital erhalten. Dazu kommen aufgelaufene Finanzierungskosten von 1,1 Mrd. Euro.¹⁶¹ 3 Mrd. Euro sind Kapitalzuführungen der Gesellschafter. 4,1 Mrd. Euro sind Kredite externer Kapitalgeber, teilweise staatlich verbürgt, sowie Eigenmittel der Flughafengesellschaft.

Normalerweise sind Kapitaleinlagen der Grundstock für unternehmerische, wirtschaftliche Aktivitäten und damit nicht per se Subventionen. In dieser Funktion erhalten sie ihre Substanz und erwirtschaften darüber hinaus Erträge.

Modellrechnungen (Stand Mitte 2010er Jahre) für den BER zeigten aber, dass der Flughafen mit seiner geplanten Gebührenstruktur in Zukunft defizitär arbeiten und das eingebrachte Kapital langsam aufzehren würde.¹⁶² Die Einlagen der Gesellschafter hätten damit Subventionscharakter.

Das Problem bei der Einschätzung von Kapitaleinbringungen als Subvention ist, dass sich die Kapitalaufzehrung erst im Lauf der Zeit herausstellt.

Der BER hat Planungen vorgelegt, denen zufolge er nach einer defizitären Übergangszeit ab 2024 kostendeckend arbeiten will.¹⁶³ Aus diesem Grund ist der Subventionscharakter der Kapitalzuführungen zu früheren Zeitpunkten noch nicht definitiv feststellbar.

Diese Schwierigkeit, den Subventionscharakter von Kapitalmaßnahmen zum Zeitpunkt der Kapitaleinbringung festzustellen, ist bei praktisch allen Kapitalzuführungen gegeben, wenn entsprechend vorteilhafte Zukunftsszenarien vorliegen. Kapitalmaßnahmen werden deshalb meist

¹⁶⁰ Vgl. <https://www.chemie-schule.de/KnowHow/Werkfeuerwehr>.

¹⁶¹ Vgl. <https://www.tagesspiegel.de/berlin/die-rechnung-des-pannen-flughafens-berliner-steuerzahler-zahlen-fuer-ber-mehr-als-eine-milliarde-euro/25134542.html>.

¹⁶² Vgl. https://de.wikipedia.org/wiki/Flughafen_Berlin_Brandenburg#Wirtschaftlichkeit.

¹⁶³ Vgl. <https://www.tagesspiegel.de/berlin/die-rechnung-des-pannen-flughafens-berliner-steuerzahler-zahlen-fuer-ber-mehr-als-eine-milliarde-euro/25134542.html>.

von vorteilhaften Prognosegutachten mit positiven Zukunftsaussichten begleitet, um die Vorwürfe, der jeweilige Flughafen werden subventioniert und die Kapitalmaßnahmen seien keine rentablen Investitionen, sondern verlorene Zuschüsse, zu entkräften (siehe unten Gefälligkeitsgutachten).¹⁶⁴

Es sei angemerkt, dass die Bundesregierung in ihrem Subventionsbericht Kapitaleinbringungen in Bundesgesellschaften generell nicht als Subventionen ansieht und deshalb nicht darüber berichtet: „An Bundesunternehmen geleistete Zuweisungen, Zuschüsse oder Kapitalaufstockungen werden nicht einbezogen.“¹⁶⁵ Das bedeutet, dass z.B. die Subventionierung der Privatwirtschaft durch Bundesunternehmen durch zu preisgünstige Leistungen (Beispiel DFS), die zu Verlusten und einem Abschmelzen des Bundeskapitals führen, das daraufhin immer wieder aufgestockt werden muss, nicht als Subvention klassifiziert wird.

10.6. Ausgewählte Beispiele

Die Formen der Hilfen für Flughäfen sind so vielfältig und werden teilweise auch so versteckt gewährt, dass an dieser Stelle kein vollständiger Überblick gegeben werden kann. Anhand von einigen Beispielen kann aber beleuchtet werden, wie und in welchem Umfeld sich die Subventionierung von Flughäfen abspielt. Es sei angemerkt, dass die erwähnten Flughäfen nur Beispiele darstellen und in keiner Weise die am meisten geförderten sind. Auch soll nicht behauptet werden, dass die Förderung unangemessen wäre.

Zweibrücken, Kassel-Calden

Flughäfen wie Zweibrücken oder Kassel-Calden gehören bzw. gehörten zu den Flughäfen, die in der Nähe anderer Flughäfen existieren. Kassel-Calden wird überwiegend von der allgemeinen Luftfahrt benutzt. Die Region ist mit ICEs mit LH-Flugnummer an den Flughafen Frankfurt angebunden. Eine geringe Zahl von Flügen des ausgehenden Tourismus werden abgewickelt. Aus den Jahresergebnissen des Flughafens werden die Kosten für Luftüberwachung, Sicherheitsdienste und Feuerwehr herausgerechnet, die der hessische Staat direkt übernimmt. Trotzdem ist der Flughafen defizitär. Die Gemeinde Calden hat sich außer Stande erklärt, ihren Anteil an den Verlusten zu tragen. Land Hessen, Stadt Kassel und Landkreis haben den Großteil der Modernisierung des Flughafens finanziert. Die Kosten betragen mehr als 271 Mio. Euro. Der jährliche Gesamtaufwand des Landes beinhaltet den jährlichen Verlustausgleich (6 Mio. Euro), den Ausgleich für hoheitliche Leistungen (Flughafen- und Luftsicherheit, Feuerwehr) (5 Mio. Euro) und die Übernahme von Kostenausgleichen der Gemeinde Calden. Der jährliche operative Verlust beträgt rund 6 Mio. Euro. Der Rechnungshof schätzte in einem vertraulichen Prüfbericht, dass der Flughafen bis 2024 insgesamt 326 Mio. Euro öffentliche Mittel verschlingen werde. Darin enthalten sind die laufenden Zuschüsse zum Betrieb und die Investitionssumme für den Ausbau, die nicht amortisiert werden kann und keine Rückflüsse erzeugt.

¹⁶⁴ Schwierigkeiten der Messung beleuchtet folgender Aspekt: In Berlin wird Eigenkapital durch Bauzeitkosten verzehrt; das kann dazu führen, dass nach Eröffnung nicht die komplette Einlage über Entgelte verzinst wird, sondern nur das dann noch vorhandene Eigenkapital. Aufgelaufene Verluste würden damit zur Subvention.

¹⁶⁵ Bundesregierung, 2019, Subventionsbericht, S. 10.

Paderborn-Lippstadt

In Paderborn-Lippstadt gab es 2019 sechs tägliche Verbindungen zu den Drehkreuzen Frankfurt und München. Es gibt 200 Starts und Landungen im Linien- und Ferienflugverkehr pro Woche. Außerdem sorgen der allgemeine Geschäftsreiseflugverkehr, Werkverkehr, die gewerbliche Pilotenausbildung und auch Luftsportvereine für Flugbewegungen.¹⁶⁶

Der Flughafen arbeitet seit 2009 defizitär. Der betriebliche jährliche Fehlbetrag liegt an der Grenze der in der EU erlaubten 2,5 Mio. Euro. 2012 wurde eine Kapitalerhöhung von der Gesellschafterversammlung genehmigt (5 Mio. Euro). Gesellschafterdarlehen von 3 Mio. Euro stammen von beteiligten Kommunen.¹⁶⁷

Mitte 2019 wurde eine Neubewertung der Situation vorgenommen. Es wurde geschätzt, dass der Flughafen bis 2024 weitere 20 Mio. Euro Fördergelder von den Gesellschaftern benötige. Der Landkreis Paderborn erhöhte 2019 seinen jährlichen Zuschuss auf 2,9 Mio. Euro. Zwischen Flughafen und Gesellschaftern gibt es einen Verlustabdeckungsvertrag. Andere beteiligte Kommunen wollen ihre Verlustabdeckung nicht erhöhen. Es sei unsinnig, einen so kleinen Flughafen künstlich am Leben zu halten. Von einem "Fass ohne Boden" wurde gesprochen.

Die in den Flughafen fließenden Steuergelder seien laut eines Gutachtens gut angelegt.¹⁶⁸ Es wurden 693 Unternehmen in der Region befragt, darunter größere Unternehmen wie Miele oder Bertelsmann, von denen 454 angaben, den Flughafen regelmäßig zu nutzen, nutzen zu wollen oder es nützlich fänden, einen Flughafen in der Nähe zu wissen.¹⁶⁹ Auf dieser Basis beabsichtigen die Kommunen, die Wirtschaft stärker in die Deckung der laufenden Verluste einzubinden, da sie Nutznießer des Flughafens seien.¹⁷⁰

Rostock-Laage

Der Flughafen ist eigentlich ein Militärflughafen mit ziviler Mitnutzung. Er schreibt pro Jahr rund zwei Millionen Euro Verluste. Seit 1998 wurden keine positiven Ergebniszahlen gemeldet. Die Verluste sind bis 2012 stark korreliert mit dem Verkehrsaufkommen: je höher das Verkehrsaufkommen war (also die abgefertigten Passagierzahlen), desto höher waren die Verluste. Dies deutet auf deutlich zu niedrige Flughafengebühren hin. Der laufende Flugbetrieb wird subventioniert. Trotzdem stellten zeitweilige Hauptnutzer wie Germania und Flybmi den Betrieb ein. Es meldeten sich 2019 andere Airlines, die regelmäßige Flüge anbieten wollten. Das Land Mecklenburg-Vorpommern hat nach den Insolvenzen von Germania und Flybmi mit einer

¹⁶⁶ Vgl. <http://www.airliners.de/studie-flughafen-paderborn-kosten-nutzenverhaeltnis/50284>].

¹⁶⁷ Vgl. https://de.wikipedia.org/wiki/Flughafen_Paderborn/Lippstadt#Betreiber_und_Gesellschafter

¹⁶⁸ Beispiel Paderborn: Zu der Funktion als Mobilitätszentrum beschäftigt sich die Studie mit der vom Standort selbst ausgehenden Wirtschaftskraft. So würden direkt am und im Umfeld des Flughafens über 1500 Menschen arbeiten, woraus die Autoren Lohnsteuereinnahmen von rund neun Millionen Euro jährlich ableiten. Indirekt hingen noch einmal etwa genauso viele Arbeitsplätze im näheren Umfeld von Paderborn und Lippstadt vom Betrieb des Flughafens ab. Quelle: <http://www.airliners.de/studie-flughafen-paderborn-kosten-nutzenverhaeltnis/50284>.

¹⁶⁹ Vgl. <http://www.airliners.de/studie-flughafen-paderborn-kosten-nutzenverhaeltnis/50284>].

¹⁷⁰ Vgl. <https://www.airliners.de/finanzierung-flughafen-paderborn-2024/50808>.

Soforthilfe von 1,4 Millionen Euro ausgeholfen. Jährlich schießen die Hansestadt Rostock, der Landkreis Rostock und die Stadt Laage 1,8 Millionen Euro zum Betrieb zu.¹⁷¹

Erfurt-Weimar

Der Flughafen ist mit 150.000 Passagieren einer der kleinsten in Deutschland. Es gibt keinen Linien-, sondern nur Charter- sowie Frachtverkehr. Ein Linienflug nach München wurde 2011 eingestellt, nachdem das Land die Subventionen in Höhe von 50% des Preises jedes verkauften Tickets eingestellt hatte. Seit dem Jahr 2000 sind die Passagierzahlen sukzessive gesunken. Das Bundesland Thüringen subventioniert den Betrieb mit rund 5 Mio. Euro pro Jahr. Der Umsatz des Flughafens betrug 2017 rund 13 Mio. Euro.

Die Europäische Kommission hat nach den EU-Beihilfavorschriften 2018 Betriebsbeihilfen in Höhe von rund 10,7 Mio. Euro für den Flughafen Erfurt-Weimar genehmigt. Dieser Betrag reichte nach Angaben des Flughafens nicht aus. Im September 2019 wurde eine zusätzliche Betriebsbeihilfe bis 2024 von 6,2 Mio. Euro beantragt. Die Beihilfe hat das Ziel, den Flughafen nach einem Rückgang der Passagierzahlen mittelfristig in Betrieb zu halten, bis dann im Jahr 2024 die Kostendeckung erreicht sein soll.¹⁷²

Ob ein Flughafen in Erfurt überhaupt gebraucht wird, wird diskutiert. Mit der Schnellstrecke der Bahn ist Erfurt gut an überregionale Ziele angebunden (Berlin 2h, Nürnberg 1½ h, München 3h). Der Flughafen Halle-Leipzig kann in 30 Minuten per Bahn erreicht werden. Trotz dieser Alternativen haben sich 2019 alle im Thüringischen Landtag vertretenen Parteien außer den Grünen für eine weitere Subventionierung des Flughafens ausgesprochen.

Dortmund

Der Flughafen Dortmund ist zu 100% im Besitz der Stadt Dortmund. 74% werden über die Dortmunder Stadtwerke AG gehalten. Seit 1998 arbeitet der Flughafen defizitär. Die jährlichen Zuschüsse liegen bei rund 15 Mio. Euro. Für den Ausbau im Jahr 2000 wurden 20 Mio. Euro Fördergelder und ein nicht bekannter Betrag eigener Gelder eingesetzt. Die Dortmunder Stadtwerke decken die Betriebsverluste durch jährliche Zuschüsse.

Die Europäische Kommission hat Beihilfen in Höhe von 27 Mio. Euro bis 2023 zur mittelfristigen Sicherung des Betriebs am Dortmunder Flughafen genehmigt. Sie sind mit den EU-Beihilfavorschriften vereinbar. Danach soll der Flughafen kostendeckend arbeiten. Er plant trotz Verlusten einen weiteren Ausbau.

Memmingen

Der Flughafen wurde aus einem Militärflugplatz heraus entwickelt.¹⁷³ Die Entwicklung begann mit einer Starthilfe des Landkreises Oberallgäu 2005 von 480.000 Euro. Die Stadt Memmingen gewährte parallel 200.000 Euro. Das Flughafengelände wurde vom Bund für 2,1 Mio. Euro erworben (1,50 Euro/m²). Der Freistaat Bayern sagte Investitionszuschüsse über 7,5 Mio. Euro

¹⁷¹ Vgl. <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/handel-konsumgueter/luftfahrt-regionalflughafen-hoffen-auf-neue-milde-der-eu-kommission-beim-thema-beihilfe/24512402.html?ticket=ST-6231224-sWuf0M3BtyG1VZiut1o-ap2>.

¹⁷² Vgl. https://ec.europa.eu/germany/news/20190926-flughafen-erfurt-weimar_de.

¹⁷³ Die folgenden Angaben wurden entnommen aus https://de.wikipedia.org/wiki/Flughafen_Memmingen#cite_ref-Bilanz2014_93-3.

zu. Die EU genehmigte dies 2007. 2007 wurde der Flugbetrieb aufgenommen (TUIfly). 2009 kam die Airline Ryanair, die vom (privaten) Nachbarflughafen Friedrichshafen abgeworben worden war. Friedrichshafen hatte sich geweigert, Ryanair Marketingzuschüsse zu gewähren. 2010 entfielen auf Ryanair 88% aller Linienflüge. Obwohl der Flughafen nicht ausgelastet war, wurden ab 2010 Erweiterungsmaßnahmen geplant. Die Betriebszeit sollte von 22.00 Uhr bis 23.00 Uhr und mit Verspätungen 23.30 ausgeweitet werden. Die Ausbaukosten wurden mit 17 Mio. Euro geplant, von denen der Freistaat 12 Mio. Euro zuschießen darf (EU-Genehmigung). Eigenkapitaleinbringungen von Kommanditisten wurden mehrfach wegen laufender Verluste abgewertet und auf Erinnerungswerte abgeschrieben. Die Wirtschaftsprüfer wiesen 2017 darauf hin, „*dass die Sicherstellung der finanziellen Handlungsfähigkeit von der fortdauernden Finanzierung durch die Gesellschafter abhängt.*“ Die jährlichen Verluste belaufen sich auf grob 1 Mio. Euro bei einer Bilanzsumme von 15 bis 20 Mio. Euro. Zuletzt steigende Passagierzahlen nähren die Hoffnung, dass ein erweiterter Flughafen letztendlich doch einmal dauerhaft schwarze Zahlen wird schreiben können.

10.7. Schlussfolgerungen

Flughäfen werden erheblich subventioniert. In den Flughafen Altenburg flossen 17 Mio. Euro öffentliche Mittel.¹⁷⁴ Zweibrücken soll 56 Mio. Euro öffentliche Fördermittel zurückzahlen. Cochstedt wurde mit Fördermittel von 50 Mio. Euro ausgebaut, dann für 1 Mio. Euro an private Investoren verkauft.¹⁷⁵ Für Lübeck werden die Lasten der öffentlichen Hand auf über 60 Mio. Euro geschätzt. Alle Flughäfen haben den Betrieb aufgegeben. In Weeze wurden nicht geleistete Zinszahlungen in Geschäftsanteile umgewandelt u.s.w. Es wird geschätzt, dass die Hälfte der 640 kleineren Flughäfen in der EU subventionsbedürftig ist.

Die EU unterscheidet Investitionsbeihilfen und laufende Betriebszuschüsse als direkte Maßnahmen. Dazu kommen indirekte Maßnahmen durch Förderung von Airlines. Zu diesen Hilfen kommen noch die Belastungen der Menschen in der Umgebung der Flughäfen durch Lärm und andere Emissionen, die nicht angemessen entschädigt werden (nicht durchgeführte Internalisierung externer Effekte).

Einige der Beihilfen sind offen erkennbar. Dazu gehören z.B. Verlustübernahmen. Andere Subventionen wie die Übernahme von Betriebsleistungen (Feuerwehr, Flugsicherung, Sicherheitsprüfung) durch den Staat oder indirekte Subventionierungen über Zuschüsse an Airlines werden nicht immer allgemein bekannt gemacht und sind schwer erkennbar. Auch Minderverzinsungen von Kapitaleinlagen, Zins- und Dividendenverzichte oder Umwandlungen von Schulden in Geschäftsanteile entgehen oft der Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit.

Der Subventionscharakter von Eigenkapitalzuführungen im Wege der Bar- oder Sacheinbringung, von Gesellschafterdarlehen und Kreditbürgschaften ist ebenfalls schwer erkennbar. Denn diese sind in die Zukunft gerichtete Maßnahmen. Im Moment der Vergabe könnten die Kapitalzuführungen sinnvoll gewesen seien. Dies wird oft durch optimistische Prognosegutachten

¹⁷⁴ Vgl. <https://www.heise.de/tp/features/Regionalflughaeefen-Der-Preis-der-Eitelkeit-3275600.html?seite=all>

¹⁷⁵ Vgl. <https://www.heise.de/tp/features/Regionalflughaeefen-Der-Preis-der-Eitelkeit-3275600.html?seite=all>

nachgewiesen. Die ersten Verluste, die dann folgen, werden häufig für vorübergehend und anlaufbedingt erklärt. Der Subventionscharakter der Kapitalmaßnahme wird bestritten. Später erst wird das eingebrachte Kapital stillschweigend abgeschrieben, ausgebucht und durch eine neue Kapitalzuführung ergänzt.

11. Flughafenmanagement

Zuwendungen	
• von Ressourcen oder	
• geldwerten Vorteilen	X
• auch verursacht durch marktwidrige Regulierungen	X
• ohne marktübliche Gegenleistung	
• auf direkte oder indirekte Weise	
• durch Einnahmeverzicht des Staates und	
• auf Kosten der Allgemeinheit	X
an Einrichtungen der Luftverkehrswirtschaft	

Merksätze:

- Flughafenmanagement ist mit dem Betrieb von Aggregaten verbunden, die umweltschädliche Wirkungen entfalten.
- Der Gesetzgeber hat es unterlassen, angemessene Grenzwerte festzulegen. Auch Planfeststellungsverfahren sehen häufig keine angemessenen Grenzen oder Entschädigungspflichten der Flughäfen vor.
- Die Folge sind Verfahrensweisen, welche auf Umweltschäden nicht immer angemessene Rücksicht nehmen.
- Die Erlaubnis dazu stellt eine Subvention dar. Die Allgemeinheit wird zugunsten eines Wirtschaftsunternehmens belastet.

11.1. Einleitung

An anderer Stelle in dieser Studie werden Flughäfen unter dem Blickwinkel der Subventionierung mit Mitteln, die von *außen* kommen, behandelt. Das Flughafenmanagement betrifft flughafeninterne Maßnahmen. Es geht dabei um die Frage, ob Flughäfen in ihrem Management Lösung installieren dürfen, wenn diese mit Belastungen der Umwelt verknüpft sind. Jede vermeidbare, nicht entschädigte Belastung der Umwelt stellt eine Subvention der Allgemeinheit an den Flughafen dar, welche die Wohlfahrt einer Volkswirtschaft mindert. Der Staat ist insofern involviert, als er angemessene Grenzwerte oder Entschädigungspflichten festlegen müsste.

11.2. Hilfsturbinen

Flugzeuge sind im Allgemeinen mit einem Hilfstriebwerk (Auxiliary Power Unit, APU) ausgerüstet. Mit der APU des Luftfahrzeugs wird an der Abstellposition Strom für das Bordnetz sowie Druckluft für die Klimaanlage und zum Starten der Triebwerke erzeugt.

Der APU-Betrieb auf dem Flughafengelände kann eine Lärm- und Schadstoffbelastung der Umgebung bedeuten.

Lärmende und schadstoff erzeugende Abläufe an Flughäfen sind ein Ärgernis, das nicht immer zu vermeiden ist. Es wurden Verfahren entwickelt, mit denen man die Belastungen der Umwelt reduzieren kann.

- Der Betrieb der APUs kann auf das flugbetrieblich unbedingt notwendige Mindestmaß eingeschränkt werden.
- Alternative Energieversorgungssysteme – mobil oder bodengebunden – stehen zur Verfügung.¹⁷⁶
- Eine Vorbildfunktion sieht das UBA im Flughafen Hamburg, an dem seit Jahren der APU-Betrieb an den Parkpositionen der Luftfahrzeuge verboten ist.

Das Beispiel des Flughafens Hamburg, der den APU-Betrieb an Parkpositionen verboten hat, zeigt, dass Maßnahmen zur Reduktion der Belastungen möglich sind.

11.3. Triebwerkstests

Für Wartungs- und Instandsetzungsarbeiten an Luftfahrzeugen werden auf den Flughäfen Triebwerksprobeläufe durchgeführt. Die Häufigkeit von Triebwerksprobeläufen hängt vor allem davon ab, ob ein Wartungs- und Instandhaltungsbetrieb am Flughafen vorhanden ist. Um einen sicheren Flugbetrieb zu gewährleisten, ist der Luftfahrzeughalter verpflichtet, in bestimmten Abständen Wartungsarbeiten am Luftfahrzeug durchführen zu lassen. Diese Wartungen reichen von Arbeiten mit geringem Umfang, die alle 250 bis 650 Flugstunden erforderlich sind, bis hin zu einer kompletten Grundüberholung alle sechs bis zehn Jahre.

Die Dauer eines Probelaufes kann zwischen fünf Minuten und einer Stunde betragen, wie eine Studie im Auftrag des UBA ergeben hat.¹⁷⁷ Es kann zu größeren Belastungen der Umgebung kommen.

Für Triebwerkstests stehen folgende Varianten zur Verfügung. So gibt es:¹⁷⁸

- Einfache Lärmschutzwände
- U-förmige Umrandungen durch eine Lärmschutzwand
- Lärmschutzhallen vorn offen
- Lärmschutzhallen hinten offen
- Lärmschutzhallen vorn und hinten offen
- Lärmschutzhallen allseitig geschlossen

Analog zum Beispiel Hamburg bei APUs könnte man sich auch hier belastungsmindernde Maßnahmen vorstellen, indem man geschlossene Hallen vorschreibt, oder dem UBA-Konzept der Lärmkontingentierung folgt, in das auch Bodenschall einbezogen wird. Auch der Planfeststellungsbeschluss Frankfurt sah die Ausstattung aller Flugzeugabstellpositionen mit stationären Bodenstromversorgungsanlagen vor (A II.10).

11.4. Vorfeldfahrzeuge

Weiterhin werden auf dem Flughafengelände diverse Vorfeldfahrzeuge (Busse, Tankwagen, Flugzeugschlepper u. a.) eingesetzt. Diese Fahrzeuge erzeugen zwar keinen bedeutenden Lärm,

¹⁷⁶ Vgl. UBA, 2019, Umweltschonender Luftverkehr, S. 126.

¹⁷⁷ Schenk, 2009 zitiert in UBA, 2019, Umweltschonender Luftverkehr.

¹⁷⁸ Vgl. UBA, 2019, Umweltschonender Luftverkehr, S. 126.

aber sie können eine Quelle von Schadstoffen darstellen. Das UBA schlägt vor, die Fahrzeuge schrittweise auf einen emissionsarmen Betrieb umzustellen.¹⁷⁹

11.5. Der Subventionscharakter

Wie gezeigt, ist das Management von Flughäfen auf den Flugbetriebsflächen mit dem Betrieb von Aggregaten verbunden, die umweltschädliche Wirkungen entfalten können.

Von einer Subvention kann man sprechen, wenn es der Gesetzgeber unterlässt, angemessene Grenzwerte für Lärm- und Schadstoffemissionen festzulegen oder alternativ Entschädigungsleistungen zu verlangen. Die Flughäfen werden Verfahren nach anderen als Umweltkriterien wählen. Die Allgemeinheit wird mit Lärm und Schadstoffen belastet, während die Vorteile der gewählten Verfahrensweisen durch den Flughafen vereinnahmt werden.

Wenn die Flughäfen die von ihnen ausgelösten Lärm- und Schadstoffbelastung der Umwelt bezahlen müssten (Internalisierung externer Effekte), würden sie von selbst die optimale Lösung wählen. Verweigert bzw. versäumt der Gesetzgeber die Verabschiedung entsprechender Vorschriften, und werden in Planfeststellungsverfahren nicht entsprechende Regelungen festgeschrieben, dann liegt eine Subvention vor, weil die Allgemeinheit zugunsten einzelner Wirtschaftsunternehmen belastet wird.

¹⁷⁹ Vgl. UBA, 2019, Umweltschonender Luftverkehr, S. 126.

12. Regulierungskontrolle

Zuwendungen	
• von Ressourcen oder	
• geldwerten Vorteilen	X
• auch verursacht durch marktwidrige Regulierungen	
• ohne marktübliche Gegenleistung	
• auf direkte oder indirekte Weise	
• durch Einnahmeverzicht des Staates und	
• auf Kosten der Allgemeinheit	X
an Einrichtungen der Luftverkehrswirtschaft	

Merksätze:

- Wenn die Einhaltung von Vorschriften nicht geprüft wird, kann dies subventionsähnliche Folgen auslösen.
- Unternehmen haben durch die Nichtprüfung die Möglichkeit, unentdeckt gegen Regulierungen zu verstoßen, was sie tendenziell dann tun werden, wenn sich für sie ein (privater) Vorteil daraus ergibt.
- In der Prüfung von Flughafenentgelten wurden solche Probleme erkannt.
- Auch in Usancen bei der Anwendung des Private-Investor-Tests gibt es ähnliche Phänomene.

12.1. Das Problem

In diesem Abschnitt geht es nicht um die Richtigkeit von Vorschriften, sondern um die Art und Weise wie die Einhaltung von Vorschriften kontrolliert wird. Die Art und Weise der Kontrollen kann subventionsähnliche Folgen auslösen. Dies wird unmittelbar klar, wenn man sich eine für eine Branche vielleicht unangenehme Regulierung vorstellt, die vom Parlament beschlossen wurde, aber deren Einhaltung in der Praxis von den Aufsichtsbehörden nicht kontrolliert wird, so dass sich die Unternehmen nicht an die Regulierung halten. Letzteres werden sie immer dann tun, wenn sich ein privater Vorteil für sie ergibt. Die Nichtprüfung der Einhaltung von Vorschriften schenkt den Unternehmen daher einen Vorteil zu, den sie bei ordnungsgemäßer Durchsetzung der Vorschriften nicht hätten. Dies erfüllt die Merkmale einer Subvention.

Beispielhaft seien zwei in der Luftverkehrsbranche diskutierte Themenfelder angesprochen:

12.2. Prüfung der Flughafenentgelte

Für Flughafenentgelte gibt es Vorschriften, deren Einhaltung durch die Bundesländer überwacht wird. Die dabei vorgenommenen Prüfungen können nun tiefer oder weniger tief ausfallen. Sie können mit viel Fachknowhow ausgeführt werden oder mit wenig. Sie können vertieft durchgeführt werden, überall wo Verdachtsmomente von Verstößen vorhanden sind oder selbst dort nicht.

Tatsächlich gibt es Anzeichen, dass Prüfungen der Entgeltordnung wenig intensiv ausfallen. Dies beobachten die Flughäfen, die überwacht werden. Den Behörden fehlten die Mittel für

Prüfungen. Auch bei Vorliegen von Anfangsvermutungen hinsichtlich Verstößen werde nicht tief geprüft. Die Prüfungsstellen sagen von sich selbst, sie seien unterbesetzt und hätten nicht das Fachwissen, komplexe Flughafenkostenstrukturen zu durchdringen.¹⁸⁰ Die vorgelegten Unterlagen könnten sie nicht prüfen. Dies gibt den Flughäfen Möglichkeiten, Entgeltstrukturen zu installieren, die nicht mit den Regulierungen übereinstimmen.

Es gibt eine wissenschaftliche Studie von Prof. Hoffjan und B.Sc. Florian Müller von der Universität Dortmund, die diesem Themenkomplex nachgegangen sind. Sie haben eine Befragung von Regulierungsstellen in fünf Bundesländern zur *„Effektivität der behördlichen Aufsicht über die Entwicklung der Flughafenentgelte“* durchgeführt.¹⁸¹ Das Ergebnis war, dass diese in Deutschland grundsätzlich gering ist und die Prüftätigkeit einen Bias enthält. Die Kernfrage der Untersuchung lautete: Nach welchen Prinzipien gehen die Landesluftfahrtbehörden bei der Entgeltregulierung vor? Die Ergebnisse sind folgende: Für die Prüfung der Entgelte nach § 43 LuftVZO orientieren sich die meisten Prüfstellen näherungsweise am Hünemann-Papier¹⁸². Demnach sind Prüfkriterien die Kostendeckung, die Erfüllung der Daseinsvorsorge und weitere Kriterien im sog. „Billigen Ermessen“. Die Einstellung der Befragten zu ihren Prüfungen zeigt sich folgendermaßen: Die Prüfer haben Zweifel an der Notwendigkeit und stehen der Prüftätigkeit skeptisch gegenüber. Es gebe sowieso wenig Eingriffsmöglichkeit durch starken Wettbewerb der Flughäfen. Durch Dual-Till-Kalkulation der Flughäfen sei bei den zu prüfenden Entgelten wahrscheinlich sowieso eine Kostenunterdeckung vorhanden, so die Vermutung der Prüfer. Genaueres wissen die Prüfer nicht, denn die Mehrheit glaubt, die Kosten gar nicht prüfen zu können: *„Für einen Außenstehenden ist das Vorgehen des Flughafens bei der Kostenrechnung aus den Konsultationsunterlagen nicht nachprüfbar“*.¹⁸³ Die Prüfer gehen bei den Prüfungen nicht ins Detail, sondern orientieren sich oft an der Entwicklung grober Kennzahlen. *„Wir haben hier keine Controller“* oder *„Wir sind auf eine gewisse Ehrlichkeit des Flughafens angewiesen“* oder *„Wir haben weder die Mittel noch den Anspruch, die Aufgabe eines Bilanzprüfers wahrzunehmen“* sind typische Aussagen.¹⁸⁴ Bei der Entscheidung der Regulierer spiele das Setzen von Anreizen für die Flughäfen zu effizienterem Handeln keine Rolle; wichtig bei der letztendlichen Genehmigung seien landespolitische Erwägungen, welche das Prüfungsergebnis mitbestimmten. Viele Prüfer sehen sich mehr als Mediator zwischen Parteien, der auf Interessensausgleich aus ist, statt als penible Prüfer von gesetzlichen Vorschriften.¹⁸⁵

Eine solche Prüfungstätigkeit ist wie eine Option für die Flughäfen. Denn die Flughäfen werden genau dann, wenn es im privaten Interesse liegt, von den Regulierungen abweichende Entgeltsysteme installieren. Insofern hat eine derartige Prüfungstätigkeit Subventionscharakter, weil sie Vorhaben fördert, welche Regeln der Allgemeinheit zugunsten eines privaten Vorteils durchbrechen.

¹⁸⁰ Es scheint auch so zu sein, dass das HMWEVW nur die Übereinstimmung mit dem LuftVG, nicht aber mit dem Europarecht und dem UWG prüft.

¹⁸¹ Siehe Powerpoint-Vortrag von Prof. Hoffjan und B.Sc. Florian Müller (2007); https://www.kim.tu-berlin.de/fileadmin/fg280/veranstaltungen/kim/konferenz_2007/vortraege/vortrag---hoffjan.pdf

¹⁸² Ergebnis der Arbeitsgruppe Verwaltung und Recht des Länderfachausschusses Luftfahrt von 1980 („Hünemann Papier“).

¹⁸³ Siehe Hoffjan, Müller (2007), S. 10; https://www.kim.tu-berlin.de/fileadmin/fg280/veranstaltungen/kim/konferenz_2007/vortraege/vortrag---hoffjan.pdf

¹⁸⁴ Quelle ebenda.

¹⁸⁵ Quelle ebenda.

12.3. Private-Investor-Test

Der Private-Investor-Test überprüft, ob staatliche Maßnahmen, z.B. Kapitaleinbringungen in Flughäfen, so beschaffen sind, dass ein privater Investor sie zu den gleichen Konditionen durchführen würde.

Das Problem dieses Tests liegt darin, dass er für Zwecke der Beihilfeüberwachung nur ex ante durchgeführt wird. Wenn sich später in der Realität die Annahmen nicht materialisieren und die realen Bedingungen z.B. so schlecht sind, dass ein privater Investor die Maßnahme, z.B. eine Kapitaleinbringung, unter diesen Umständen nicht durchführen würde, spielt das keine Rolle mehr. Dies führt dazu, dass bei den Annahmen über zukünftige Entwicklung, die einem konkreten Private-Investor-Test zugrunde liegen, mit zu optimistischen Annahmen gemogelt wird. Spätere Abweichungen des Ist-Zustandes von den Annahmen sind kein Grund für Strafen. Sanktioniert wird nicht. Fördermittel müssen nicht zurückgezahlt werden. Dies führt dazu, dass Projekte vorteilhafter dargestellt werden als sie sind. Damit können staatliche Fördermaßnahmen den Anschein marktgerecht verzinsten Kapitalgewährungen erwecken.

Dies bedeutet zusammenfassend, dass die Art und Weise der Überprüfung des Private-Investor-Tests und die Art der (Nicht-)Sanktionierung von Fehlannahmen durch die Beihilfe-kontrollierenden Stellen auch dazu beitragen kann, dass Beihilfen auch dort gewährt werden, wo sie eigentlich hätten ausgeschlossen werden müssen. Das erfüllt den Tatbestand von Subventionen.

12.4. Schlussfolgerungen

Die Art und Weise, wie Prüfungen durchgeführt werden, bestimmt darüber mit, ob Vorschriften eingehalten werden oder nicht. An zwei Beispielen wurde dies gezeigt. Die *Flughafenentgeltprüfung* krankt daran, dass die Prüfstellen der Bundesländer nicht die Kapazitäten haben, genauere Prüfungen durchzuführen. Das gibt den Flughäfen Spielraum über die im Gesetz vorgesehenen Regeln hinaus, Entgelte zu variieren. Bei Fördermaßnahmen, für die ein *Private-Investor-Test* durchzuführen ist, wirkt es sich aus, dass die zugrundeliegenden Annahmen nur oberflächlich geprüft werden, was zu vorteilhaften Darstellungen der Zukunftsaussichten von Projekten führt. Bei genauerem Hinsehen würde erkannt werden, dass die staatlichen Fördermaßnahmen unter das Subventionsverbot fallen.

Schwache Prüfungen tragen dazu bei, dass Subventionen unentdeckt und unsanktioniert bleiben. Sie können subventionsähnliche Folgen haben und sind insofern ein Teil des Subventionssystems.

13. Infrastruktur

Zuwendungen	
• von Ressourcen oder	
• geldwerten Vorteilen	X
• auch verursacht durch marktwidrige Regulierungen	
• ohne marktübliche Gegenleistung	
• auf direkte oder indirekte Weise	
• durch Einnahmeverzicht des Staates und	X
• auf Kosten der Allgemeinheit	
an Einrichtungen der Luftverkehrswirtschaft	

Merksätze:

- Flughäfen benötigen wegen ihrer Lage entfernt von Ballungen aufwändige Infrastruktur.
- Die OECD warnt die Industrieländer vor zu viel nicht amortisierbarer, gleichwohl Unterhaltskosten verursachender Infrastruktur.
- Infrastruktur sollte durch die Verursacher amortisiert werden können, was bei regionalen Flughäfen oft nicht der Fall ist.
- In Höhe der nicht gelingenden Amortisation der Infrastrukturkosten liegt eine Subvention der Luftverkehrswirtschaft vor.

13.1. Das Problem

Subventionen werden auch im Bau und Unterhalt der Infrastruktur gesehen, die nötig ist, Flughäfen terrestrisch zu erreichen. Straßen- und Schienenanbindungen von Flughäfen können teuer sein, weil Flughäfen außerhalb von Ballungen liegen.¹⁸⁶

Flughäfen argumentieren, dass auch andere Unternehmen mit Infrastruktur durch den Staat ausgestattet werden und nicht extra für Straßenanbindung oder Anbindung an den öffentlichen Nahverkehr bezahlen. Gewerbegebiete z.B. werden vom Staat mit Infrastruktur ausgestattet und an das allgemeine Straßennetz angeschlossen, ohne dass die Unternehmen gesondert zahlen müssten.¹⁸⁷

Dem wird entgegengehalten, dass der Staat nur dann Ausgaben tätigen kann, wenn entsprechende Einnahmen zu erwarten sind. Er kann nur dort Infrastruktur erstellen, wo er die Ausgaben durch Einnahmen wieder hereinholen kann. Dies gilt für Gewerbegebiete im Besonderen, weil die Gewerbesteuern eine wesentliche Einnahmequelle der Kommunen darstellen, und es keinen Sinn macht, mehr in Infrastruktur zu investieren, als später über die Steuern zurückkommt.

¹⁸⁶ Außer Straßen und Schienen werden auch andere Maßnahmen vom Staat subventioniert. Die WTO brandmarkte z.B. unter anderem die Auffüllung des Mühlenberger Lochs am Airbus-Flughafen in Hamburg Anfang der Nullerjahre als Subvention; siehe <https://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/airbus-subventionen-was-das-urteil-der-wto-bedeutet-a-1208146.html>.

¹⁸⁷ Erschließungskosten müssen im Prinzip gezahlt werden; sie können fallweise aus der Differenz zwischen den Grundstückspreisen für Ackerland- und Gewerbegebiet refinanziert werden.

Wenn nun die Flughäfen selbst kaum Steuern zahlen und kaum Dividenden auf das eingebrachte Kapital leisten, wenn die Airlines keine ausreichenden Beiträge leisten, wenn Mehrwertsteuer auf Tickets entfällt und Mineralölsteuer nicht erhoben wird, dann fragt sich, wo die Erträge anfallen, welche der Staat für die Amortisierung der aufwändigen Infrastruktur benötigt.

Flughäfen argumentieren, dass diese Erträge bei Dritten anfielen. Der Luftverkehr löse weitreichende indirekte Effekte aus und Sorge bei Dritten für Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung. Dort entstünden die Steuereinnahmen, welche die Infrastruktur amortisiere.¹⁸⁸

Dem wird entgegengehalten, dass die vorgelegten Gutachten, welche diese Wirkungen behaupten – Economic Impact Studies – zweifelhaften Charakter haben¹⁸⁹ und oft von speziellen Instituten erstellt werden, die sich auf solche Wirkungsstudien spezialisiert haben. Manipulationen sind nachgewiesen worden.¹⁹⁰ Auch empirische Untersuchungen belegen die besondere Rolle nicht. Beispielhaft zeigte sich, dass die Arbeitslosenquoten in Flughafenregionen nicht niedriger waren als in Nicht-Flughafenregionen. Das Wirtschaftswachstum in europäischen Flughafenregionen zeigte sich nicht höher als in Nicht-Flughafenregionen.¹⁹¹ Der Region Kassel wurde in Gutachten eine dynamische Entwicklung prophezeit, wenn der Flughafen Kassel-Calden ausbaute. Tatsächlich zeigte sich, dass die Region auch ohne Ausbau höhere Wachstumsraten hatte als z.B. das Rhein-Main-Gebiet.

Die Forderungen der regionalen Flughäfen nach einer Finanzierung der speziell für sie notwendigen Infrastruktur ist verständlich, weil diese Infrastruktur teuer ist. Andererseits gibt es keine stichhaltigen Erkenntnisse, dass sich diese Infrastruktur immer amortisiert. Es könnte deshalb überlegenswert sein, die Flughäfen würden eine besonders aufwändige Infrastruktur selbst finanzieren und „privat“ nutzen und vermarkten. Das könnte u.U. zu vernünftigeren Entscheidungen über Infrastrukturmaßnahmen beitragen.

13.2. Schlussfolgerungen

Flughäfen haben aus dem Blickwinkel der notwendigen Infrastruktur betrachtet terrestrisch gesehen oft eine ungünstige Lage. Daher können Anschlüsse an die allgemeinen Netze teuer sein. Die OECD warnt vor der immer weiter ausufernden Infrastruktur, welche die Industrieländer zusehends belastet, weil sie auch unterhalten werden muss. Der Staat kann sich nicht zu viel Infrastruktur leisten, die keine Rendite abwirft.

Um diesem Problem der nicht amortisierbaren Infrastruktur zu begegnen, ist es besser, wenn jede Infrastrukturmaßnahme für sich sauber und korrekt bepreist wird. Eine besonders aufwändige Infrastruktur muss durch den bezahlt werden, der sie benötigt. Vorbild kann das Prinzip

¹⁸⁸ Vgl. Europäische Kommission, 2012, Flightpath 2050 – Europe’s Vision for Aviation, Brüssel, S. 6, insbesondere auch Fußnote 3.

¹⁸⁹ Siehe hierzu die grundlegende Studie der Federal Aviation Administration FAA, 1992, Estimating the Regional Economic Significance of Airports, Washington.

¹⁹⁰ Vgl. FAA, 1992, sowie Thießen, F., 2016, Grundzüge einer rationalen Luftverkehrspolitik, Chemnitz.

¹⁹¹ Vgl. John, Ch., 2020, Die volkswirtschaftlichen Effekte des Luftverkehrs, Dissertation der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften der Technischen Universität Chemnitz, Chemnitz.

der Werkfeuerwehren sein: der Staat bezahlt mit der üblichen Feuerwehr eine mittlere Lösung, während derjenige Betrieb, der mehr braucht, die Mehrkosten selbst trägt.

Man kann durchaus das Risiko der Amortisation auf den Staat verlagern. Dies wird z.B. bei der Exportförderung seit Jahrzehnten gemacht. Aber es muss im Erwartungswert die Chance bestehen, dass die Amortisation gelingt. Wenn das nicht der Fall ist, liegt eine Subvention vor.

14. Hersteller und Forschung

Zuwendungen	
• von Ressourcen oder	X
• geldwerten Vorteilen	
• auch verursacht durch marktwidrige Regulierungen	
• ohne marktübliche Gegenleistung	
• auf direkte oder indirekte Weise	
• durch Einnahmeverzicht des Staates und	X
• auf Kosten der Allgemeinheit	
an Einrichtungen der Luftverkehrswirtschaft	

Merksätze:

- Das Subventionieren von Flugzeugherstellern hat sich in Industrieländern etabliert.
- Genauso wird die Luftverkehrsforschung in vielen Industrieländern subventioniert.
- Die subventionierte Forschung reicht von der Grundlagenforschung bis zum funktionsfähigen Prototypen, der nur noch nachgebaut werden muss.
- Zwischen der Forschungsförderung und dem Einsatz von Forschungsergebnissen in der Praxis klafft eine regulatorische Lücke, weil es kaum Anreize gibt, Forschungsergebnisse auch wirklich einzusetzen.

14.1. Einführung

Der anhaltende Streit zwischen den USA und Europa bezüglich staatlicher Unterstützung von Boeing und Airbus machte allgemein deutlich, dass Hersteller von Flugzeugen subventioniert werden.¹⁹² Allerdings sind diese beiden Unternehmen nicht die einzigen subventionierten Hersteller – es werden auch andere Flugzeugbauer gefördert. Insgesamt scheint es ein allgemeines Prinzip zu sein, dass Industrieländer Hersteller subventionieren.

Im Airbus-Boeing-Streit stellte die WTO fest, dass Boeing illegal Steuervergünstigungen und staatliche Forschungsmittel bekam.¹⁹³ Bei Airbus geht es u.a. um Anschubfinanzierungen für Flugzeugmodelle. Dem Airbuskonzern wurden Darlehen gewährt, die Airbus nur dann zurückzahlen sollte, wenn die entsprechenden Modelle auf dem Markt Erfolge zeitigten. In den USA werden vor allem in den Rüstungs- und Raumfahrtprogrammen illegale Subventionen von Boeing gesehen. Zudem hat der Bundesstaat Washington Boeing illegale Steuervergünstigungen dafür gewährt, dass der Boeing-Konzern nicht seinen Standort verlagert, sondern weiter Flugzeuge in Washington baut.¹⁹⁴

¹⁹² Ausführlich hierzu siehe <http://www.diw.de/sixcms/detail.php/284490#FN12>.

¹⁹³ Vgl. <https://www.zeit.de/wirtschaft/unternehmen/2020-02/usa-boeing-handelsstreit-washington-subventionen-gesetz>.

¹⁹⁴ Vgl. <https://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/airbus-subventionen-was-das-urteil-der-wto-bedeutet-a-1208146.html>.

Gegen WTO-Urteile von 2016 und 2017 legten sowohl die USA als auch die EU Berufung ein – allerdings ohne Erfolg, denn die Staatshilfen waren offensichtlich.

Herstellersubventionen haben einen etwas anderen Charakter als Subventionen in anderen Bereichen der Luftverkehrswirtschaft. Über sie wird mit mehr Offenheit gesprochen als z.B. bei Flughafen- oder Airline-Subventionen.

14.2. Die EU Politik

Die Förderung des Luftverkehrssektors ist ein wichtiges industriepolitisches Ziel der EU. Ohne *“government support“* würde sich der Sektor nicht wie gewünscht entwickeln können, behauptet die EU.¹⁹⁵ Zur Begründung wird auf die Wettbewerbslage und auf die langen Forschungszyklen von bis zu 20 Jahren sowie auf die Unmöglichkeit privater Finanzierungen in diesem Sektor hingewiesen.¹⁹⁶

Ganz konkret formuliert die EU in ihrem Flightpath 2050, es sei ihr Ziel, im Luftverkehr *„global leadership“* zu erreichen angesichts *„fierce competition from both established and emerging rivals“*. Deshalb müsste die *„competitiveness of European industry“* erhalten und gestärkt werden.

Dazu wird ein großzügiges Regulierungsumfeld als nützlich angesehen. Die EU verwendet dabei den Begriff *„balanced regulatory framework“*. Mit *„balanced“* meint die EU keine zu strengen Regeln, welche die Luftverkehrswirtschaft einengen.¹⁹⁷ Dies führt an anderer Stelle dazu, dass staatlich subventionierte Forschungsergebnisse nicht in der Praxis eingesetzt werden, weil die Airlines durch dieses *„balanced“*, sprich großzügige Regulierungsumfeld nicht gezwungen sind, Forschungsergebnisse, wie z.B. erforschte Lärmreduzierungsstechniken, einzusetzen.

14.3. Forschungsförderung

Außer direkter Industrieförderung möchte die EU auch eine subventionierte Forschungslandschaft haben. Dabei legt die EU Wert auf integrierte und koordinierte Forschungsanstrengungen, um schneller und effizienter zum Erfolg der anvisierten Spitzenstellung der Industrie zu kommen. Die Zusammenarbeit aller Stakeholder wird für nötig gehalten.

Was wird subventioniert? Um das industriepolitische Ziel zu erreichen, denkt die EU an eine Förderung von *“Flagship-projects and -programmes“* sowie *„the whole innovation process from basic research to full-scale demonstrators“*.¹⁹⁸ Das bedeutet, die staatlich subventionierte Forschung soll bis zu den Prototypen reichen, die dann von der Industrie nur noch nachgebaut werden müssen.

In einer Publikation von 2012, also vor dem Boeing 737-Max-Desaster, zeigt sich die EU außerdem stolz, regulatorische Anforderungen herunterzuschrauben, schnellere und einfachere

¹⁹⁵ Vgl. Europäische Kommission, 2012, Flightpath 2050, S. 6.

¹⁹⁶ Vgl. Europäische Kommission, 2012, Flightpath 2050, S. 24.

¹⁹⁷ Vgl. Europäische Kommission, 2012, Flightpath 2050, S. 7.

¹⁹⁸ Vgl. Europäische Kommission, 2012, Flightpath 2050, S. 15.

“*streamlined certification processes*” mit einer 50%igen Kostenreduktion installiert zu haben, um die Industrie noch wettbewerbsfähiger zu machen.¹⁹⁹

Insgesamt ergibt sich der Eindruck, als ob die Grenze zwischen staatlich legitimen Forschungsaktivitäten und industriefördernder Forschungssubventionierung möglicherweise nicht gut ausgeleuchtet ist.

Darüber hinaus ist festzustellen, dass die staatliche Forschungsförderung mit anderen staatlichen Aktivitäten im Widerspruch steht. Dies hat auf der AEC2020-Konferenz ein Vertreter von Rolls-Royce gezeigt. Er demonstrierte, dass eine Fülle von Lärminderungstechniken an Triebwerken und dem Flugzeug erforscht sei, die von den Kunden von Rolls-Royce gar nicht nachgefragt würden, weil die Emissionen der Triebwerke unter den Grenzwerten lägen, und die Airlines keine Kompromisse zugunsten weniger Lärm machen würden, wenn sie es nicht müssten. Dazu kommt das Verhalten der Flughäfen, die nicht gezwungen sind, Flughafengebühren so hoch anzusetzen, dass es unrentabel wäre, die Forschungsergebnisse nicht einzusetzen.

Man erkennt hier die Widersprüche der Subventionierung: Denn einerseits werden im Rahmen der Forschungssubventionierung durchaus aktuelle und sinnvolle Forschungsfragen aufgeworfen und dann mit staatlichen Mitteln erforscht. Andererseits werden auch die Unternehmen des Luftverkehrs, die Airlines und Flughäfen, u.a. durch großzügige Grenzwerte subventioniert, was die Forschungsergebnisse obsolet werden lässt.

Insgesamt ergibt sich der Eindruck, als ob die staatliche europäische Forschungsförderung zu einem gewissen Teil sehr industrienah ist und damit definitiv eine Subvention darstellt, und dass sie zum anderen zu einem gewissen Teil auch Ineffizienzen aufweist, weil der Staat durch weite Grenzwerte verhindert, dass mannigfaltige bereits vorliegende Forschungsergebnisse tatsächlich umgesetzt werden. Es hat auch den Eindruck, als ob Forschungsförderung zum Teil Regionalpolitik ist, weil Programme regional breit gestreut werden, um das Entstehen einer verteilten Forschungslandschaft auch in strukturschwächeren EU-Mitgliedsländern zu begünstigen.

14.4. Marktorientierung vs. Subventionsprogramme

Im letzten Abschnitt ihres Flightpath 2050 entschuldigt die EU-Kommission abschließend ihre Subventionspolitik, indem sie feststellt, dass es eigentlich ihre Absicht sei, „*fairly under market conditions*“ zu agieren. Aber angesichts der Realität mit einem fehlenden „*level playing field*“ sei „*public funding*“ unentbehrlich.

Die EU will, staatliche und private Finanzierungen zusammengenommen, bis 2050 insgesamt 250 Mrd. Euro in die Luftverkehrsbranche investieren.²⁰⁰ Airbus hatte in einer Publikation von 2001 100 Mrd. Euro Staatsgelder bis 2020 gefordert.²⁰¹ Diese Forderung von Airbus, gefördert werden zu wollen, zitiert die EU genau an der Stelle, an der sie über die Berechtigung ihres eigenen Förderprogramms bis 2050 berichtet.²⁰² Auf der AEC2020-Konferenz in Bordeaux im

¹⁹⁹ Vgl. Europäische Kommission, 2012, Flightpath 2050, S. 15.

²⁰⁰ Vgl. Europäische Kommission, 2012, Flightpath 2050, S. 22f.

²⁰¹ Vgl. Europäische Kommission, 2012, Flightpath 2050, S. 23.

²⁰² Vgl. Europäische Kommission, 2012, Flightpath 2050, S. 22f.

Februar 2020 sprach der Vertreter der EU Kommission auf der Abschlussveranstaltung von 80 bis 100 Mrd. Euro Förderungsmittel für die luftverkehrswirtschaftliche Forschung, welche die EU in der nächsten Haushaltsperiode einzustellen hofft.

14.5. Andere Hersteller

Nicht nur Boeing und Airbus erhalten Subventionen. Auch Dornier hat Subventionen erhalten, die das Überleben sichern sollten. 2017 beantragte der brasilianische Staat bei der WTO Gespräche wegen der Subventionen des kanadischen Staates an Bombardier zur Sicherung der C-Series und der Global 7000 dieses Herstellers. Es seien allein 2016 von der Provinz Quebec und lokalen Behörden 2,5 Mrd. USD Hilfen bereitgestellt worden. Dies hätte die brasilianische Gesellschaft Embraer unfair behindert.²⁰³

14.6. Schlussfolgerungen

Zusammenfassend zeigt sich: Der Luftverkehr ist durchsetzt nicht nur mit versteckten, sondern auch mit ganz offenen Subventionen. Praktisch alle Länder mit *Flugzeugherstellern* unterstützen diese. Eine indirekte Subvention erfolgt über die *Forschung*. Sie soll von Grundlagenforschung bis zu Prototypen („full-scale demonstrators“) alles abdecken. Das sind ganz eindeutig Industriesubventionen.

Die Hersteller- und Forschungsförderung wird flankiert durch die Absicht, auf der Regulierungsseite „*balanced*“ vorzugehen, worunter eine eher großzügige Festlegung von Grenzwerten und eher mäßige Schutzrechte Betroffener verstanden wird. Dadurch kommt es zu einem Widerspruch zwischen Forschungsförderung auf der einen Seite und den Bedarfen der Airlines und Flughäfen in der Praxis auf der anderen Seite. Denn angesichts der Regulierungen mit wenig strengen Grenzwerten müssen viele der erforschten umweltbezogenen Techniken gar nicht eingesetzt werden. Man sieht, wie eine Subventionierungspolitik, die praktisch überall ansetzt, widersprüchlich wird.

²⁰³ Vgl. <https://www.flugrevue.de/zivil/who-konsultationsverfahren-beantragt-brasilien-geht-gegen-subventionen-fuer-bombardier-vor/>.

15. Airlines

Zuwendungen	
• von Ressourcen oder	X
• geldwerten Vorteilen	X
• auch verursacht durch marktwidrige Regulierungen	X
• ohne marktübliche Gegenleistung	
• auf direkte oder indirekte Weise	
• durch Einnahmeverzicht des Staates und	X
• auf Kosten der Allgemeinheit	X
an Einrichtungen der Luftverkehrswirtschaft	

Merksätze:

- Staaten fördern Fluggesellschaften auf vielfältige Weise.
- Laufende Zuschüsse zum Betrieb erfolgen z.B. in Form von „Marketingzuschüssen“, Reduzierungen von Flughafengebühren oder Ticketzuschüssen für transportierte Passagiere.
- Weitere Formen von Subventionen können in Eigenkapitaleinbringungen, Überbrückungskrediten und Bürgschaften liegen.
- Nachrichtlich seien noch Entschuldungen mittels Insolvenzverfahren genannt. Häufig wird das Schuldner-Reorganisationsverfahren nach Kapitel 11 des US-Insolvenzrechts erwähnt. US-Fluggesellschaften haben sich mehrfach ihrer Schulden auf diese Weise entledigt. Es wird darin eine Wettbewerbsverzerrung zulasten besser wirtschaftender Fluggesellschaften gesehen.

15.1. Einführung

In einigen Ländern sind Airlines staatlich. Dagegen ist nichts einzuwenden, wenn sich diese Airlines marktwirtschaftlich verhalten, im marktwirtschaftlich organisierten Wettbewerb stehen und das eingebrachte Kapital marktüblich verzinsen. Gerade das aber ist nicht immer der Fall. Viele staatliche Airlines erhalten Förderungen verschiedenster Ausprägungen. Aber auch private Airlines bekommen Hilfen. Die aus der Zeit der Regulierung stammende Idee einer großen nationalen Fluglinie („Flagcarrier“), eines Repräsentanten des eigenen Landes auf den Flughäfen der Welt, befindet sich nach wie vor in den Köpfen vieler. Deshalb werden nicht nur staatliche, sondern auch bedeutende private Airlines subventioniert. Dazu kommen Subventionen für Airlines, die bestimmte Flughäfen anfliegen. Sie haben das Ziel, die Flughäfen zu fördern.

15.2. Formen der Subventionen

In welcher Weise werden Airlines subventioniert?

In einigen Ländern entledigen sich verlustreich arbeitende Airlines von Zeit zu Zeit ihren Verpflichtungen wie in den USA durch Schuldner-Reorganisationsverfahren. Das sind Vorstufen von Insolvenzverfahren, in denen sich die Schuldner (hier also Airlines) von ihren Schulden entlasten können, ohne den Betrieb zu unterbrechen. In diesen Ländern tragen die Gläubiger

und, falls auch der Staat betroffen ist, die Allgemeinheit die Kosten des Luftverkehrs auf indirektem Wege. Es kommt zu einer Wettbewerbsverzerrung zulasten besser wirtschaftender Airlines.

In anderen Ländern erhalten Airlines in den regelmäßig immer wieder auftretenden Krisenjahren Hilfen vom Staat. Dadurch werden Überkapazitäten aufrechterhalten und der Luftverkehr ganz direkt von der öffentlichen Hand finanziert.²⁰⁴ Die italienische Airline Alitalia macht seit 2002, d.h. seit 17 Jahren Verluste (Stand 2019).²⁰⁵ Mehrfach wurde die Airline vor der Insolvenz vom italienischen Staat gerettet (2008, 2014). Es werden Überbrückungskredite gewährt, die später als uneinbringlich ausgebucht werden. Insgesamt hat die Airline 9 Mrd. Euro Staatshilfen erhalten. Ein Überbrückungskredit vom Dezember 2019 betrug 400 Mio. Euro und sollte ein halbes Jahr bis zur Gewinnung eines privaten Investors reichen. Am 17. März 2020 erklärte der italienische Staat jedoch während der Coronakrise, die Airline verstaatlichen zu wollen. Die Coronakrise habe die italienische Regierung in der „Idee bestärkt, dass ein nationales Unternehmen von strategischer Bedeutung für Italien sei“.²⁰⁶

In einigen Ländern werden Airlines nicht nur in Krisenphasen, sondern dauerhaft systematisch vom Staat gefördert. Lufthansa und Air France werfen z.B. den Staatsairlines vom Golf, Emirates und Etihad, vor, solche Subventionen zu erhalten. Die verwendeten Instrumente werden unten erläutert.

Subventionen erhalten nicht nur staatliche Airlines. Auch frühere „Flagcarrier“ und besonders wichtige Airlines erhalten Vergünstigungen.

Die Formen, in denen Airlines Hilfen erhalten, werden in:

- Kapitalmaßnahmen,
- Zuschüsse zum laufenden Betrieb und
- „unkonventionelle“ Maßnahmen

unterschieden. Dazu kommen die schon mehrfach angesprochenen Regulierungsdefizite mit weiten Grenzwerten, die Airlines begünstigen, die Flugrouten über bewohnten Gebieten nutzen und billige, aber laute Lande- und Startverfahren wählen. Dazu kommt die oben behandelte Mehrwertsteuerbefreiung und die Kerosinsteuerbefreiung.

Kapitalmaßnahmen

KLM warf angesichts ihrer Übernahme durch Air France dieser Airline 2003 vor, regelmäßig Subventionen durch Kapitalzuführungen der Gesellschafter (*Eigenkapitalzuführungen ohne angemessene Verzinsung* oder als *verlorene Zuschüsse*) erhalten zu haben.

Alternativ wird auch das Instrument der *nichtrückzahlbaren Gesellschafterdarlehen* eingesetzt (Golf-Airlines). Auch gibt es die Variante, zuerst Gesellschafterdarlehen zu geben, die dann

²⁰⁴ Eine indirekte Subventionierung von Airlines (nicht nur staatlicher) ist die folgende: Eine Reihe von insbesondere kleineren Flughäfen gibt ihre Leistungen zu so geringen Preisen ab, dass sie ihre Kosten nicht decken können. Dies stellt eine indirekte Subventionierung der Airlines dar. Die Verluste der kleineren Airports summieren sich in Deutschland auf mehrere Hundert Millionen Euro. Genauere Zahlen sind nicht verfügbar, weil die Subventionen teilweise verschleiert vergeben werden.

²⁰⁵ Vgl. <https://www.dw.com/de/rom-setzt-fluggesellschaft-alitalia-letzte-frist/a-51765573>.

²⁰⁶ Vgl. <https://www.airliners.de/alitalia/54283>.

später, wenn sich die Nichtrückzahlbarkeit herausstellt, in Eigenkapitalanteile umgewandelt werden.

Des Weiteren kommen *Bürgschaften* vor, die Kapital von Dritten zugunsten der Airlines absichern. Auf diese müssten die Begünstigten periodisch eine marktgerechte Avalprovision zahlen.

Zuschüsse zum laufenden Betrieb

Der laufende Betrieb wird u.a. durch *reduzierte Flughafengebühren* subventioniert. Dies wird der französischen Airline Air France von Ryanair vorgeworfen.

Daneben kommen *Zuschüsse* für die Durchführung von Flügen vor.

Der laufende Betrieb kann auch mittels *Kapitaleinbringungen* subventioniert werden. Dies geschieht dadurch, dass im ersten Schritt das eingebrachte Kapital von den laufenden Verlusten nach und nach aufgezehrt wird. Dann erfolgt im zweiten Schritt die nächste Kapitalerhöhung.

Unkonventionelle Maßnahmen

Ryanair wird von Air France und anderen Marktteilnehmern vorgeworfen, Subventionen durch eine Reihe von *unkonventionellen Maßnahmen* zu erhalten bzw. erhalten zu haben. Europaweit hätte Ryanair 2008 660 Mio. Euro erhalten, davon allein in Frankreich 35 Mio. Euro.²⁰⁷ Z.B. hatte die Straßburger Industrie- und Handelskammer Ryanair jährlich 0,5 Mio. Euro bezahlt, um die Airline an den Flughafen Straßburg-Entzheim zu binden. Das Geld fließe in Werbung für die Flugverbindung aus dem Elsass, argumentiert Ryanair. Nach Auffassung eines Gerichtes bezog sich das Werbekonzept jedoch zu sehr auf die niedrigen Flugpreise von Ryanair und zu wenig auf die Region Elsass. Damit handle es sich um Beihilfen im Sinne des EU-Vertrags.²⁰⁸ Allerdings hatte auch Air France sehr unkonventionelle Maßnahmen eingesetzt. Air France hatte sich nach der Fusion mit KLM Mitte der 2010er Jahre an die EU Kommission mit der Bitte gewandt, dass die Soziallasten der Mitarbeiter bei Langstreckenflügen durch den Staat übernommen werden dürften, weil dies bei maritimen Verkehrsleistungen auch der Fall sei.²⁰⁹

Weitere Subventionierungen von Airlines erfolgen über *Flughafenentgelte*. Diese können Stafelungen vorsehen, die nur vordergründig sachlich geboten sind, tatsächlich aber bestimmten Airlines Verbilligungen zukommen lassen (siehe Kapitel Flughafenentgelte).

15.3. Subventionen der Golf-Airlines

Dass die Golf-Airlines Emirates, Etihad und Qatar-Airways subventioniert würden, war lange Diskussionsthema. 2015 stellten American Airlines, Delta und United eine Studie vor, in der

²⁰⁷ Vgl. <https://www.airliners.de/air-france-beschwerde-gegen-ryanair/20600>.

²⁰⁸ Vgl. <https://www.bo.de/wirtschaft/wirtschaft-regional/gericht-verbietet-strassburger-zuschuesse-fuer-billigflieger>.

²⁰⁹ Vgl. <https://www.verkehrsrundschau.de/nachrichten/air-france-klm-plant-milliarden-einsparung-1635689.html>. Anfang 2019 stockte der niederländische Staat seinen Anteil an Air France-KLM auf knapp 13% auf, was fast dem Anteil des französischen Staates von 14,2% entsprach. Air France-KLM ist damit wieder zu etwa 27% staatlich. Quelle: ebenda.

die damals recherchierten Subventionen der drei Golf-Airlines seit ihrer Gründung aufgeschlüsselt wurden.²¹⁰ Es fanden sich folgende Vorkommnisse:

- *Qatar-Airways*: Regierungsdarlehen ohne Rückzahlungsverpflichtungen (8,4 Mrd. USD). Grundstückseinbringungen (0,5 Mrd. USD), Rabatte und Befreiungen von Flughafengebühren (0,6 Mrd. USD).
- *Etihad*: Regierungsdarlehen ohne Rückzahlungsverpflichtungen (6,6 Mrd. USD), Staatliche Kapitalspritzen (6,3 Mrd. USD), Stille Regierungsfinanzierungen (3,5 Mrd. USD), Regierungszuschüsse zum laufenden Geschäft (751 Mio. USD), Befreiung von Flughafengebühren (501 Mio. USD).
- *Emirates*: Subventionen bei Einkäufen von Waren oder Dienstleistungen von Staatsunternehmen (11 Mrd. USD), Übernahme von Verlusten aus Preissicherungsgeschäften für Treibstoff (2,4 Mrd. USD), subventionierte Flughafen-Infrastruktur (2,3 Mrd. USD).²¹¹

15.4. Sonstige Hilfen

Nach dem Terroranschlag vom 11. September 2001 stellte die US-Regierung inländischen Airlines 5 Mrd. USD Hilfe und 10 Mrd. USD Kreditgarantien zur Verfügung. Der kanadische Staat unterstützte die bereits vorher stark verschuldete Air Canada mit 100 Mio. USD.²¹²

2020 wurden Airlines während der Coronakrise unterstützt.

15.5. Schlussfolgerungen

Staatliche Unterstützungsleistungen sowohl für Staatsairlines, aber auch für wichtige private Fluggesellschaften sind im internationalen Luftverkehr verbreitet. Sie stellen ein Ärgernis für Airlines ohne Staatshilfen dar, weil sie deren Anstrengungen, funktionsfähige Geschäftsmodelle zu entwickeln und auskömmliche Preise durchzusetzen, konterkarieren. Wie das Beispiel Alitalia zeigt, werden Airlines gerade so stark gefördert, dass sie gegen andere, erfolgreichere Konkurrenten am Leben gehalten werden. In anderen Fällen, wie denen der Airlines aus der Golfregion, mag es auch andere Gründe für Förderungen geben, wie z.B. das Prestige nationaler Flagcarrier, eine positive internationale Beachtung des Landes oder dem Aufbau alternativer wirtschaftlicher Standbeine. Alle Airlines werden über die Steuerbefreiungen hinsichtlich Mehrwertsteuer und Kerosinsteuer begünstigt.

Großzügige einmalige Rettungspakete werden üblicherweise geschnürt, wenn Airlines scheitern und insolvent werden. Solche Hilfen werden ganz offen vergeben. Dies war 2001 nach dem Zusammenbruch der Swissair genauso der Fall wie mehrfach bei Alitalia oder auch der belgischen Gesellschaft Sabena. Dasselbe gilt für die coronabegründeten Staatshilfen. Staatshilfen gibt es aber auch im laufenden Geschäft. Sie werden eher versteckt vergeben wie die Subventionen von Ryanair durch die französischen Handelskammern oder die Befreiung von Flughafengebühren wie bei Golf-Airlines.

²¹⁰ Vgl. <https://www.wiwo.de/unternehmen/dienstleister/emirates-etihad-und-qatar-airways-wie-die-emirate-die-golf-airlines-pushen/11481954.html>.

²¹¹ Vgl. <https://www.wiwo.de/unternehmen/dienstleister/emirates-etihad-und-qatar-airways-wie-die-emirate-die-golf-airlines-pushen/11481954.html>.

²¹² Vgl. <https://germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/publication/2545.pdf>.

Die Versorgung der Bevölkerung mit Luftverkehrsdienstleistungen können nicht der Grund für Staatshilfen sein. Wissenschaftliche Fallstudien zeigen, dass sich nach dem Wegfall einer insolventen Airline das Flugangebot in einem Land nicht verschlechtert, sondern nach kurzer Zeit deutlich verbessert. Dies liegt daran, dass nach dem Wegfall einer kränkelnden, ineffizient arbeitenden Airline, die mit Staatshilfe überlebte und den Wettbewerb verfälschte, plötzlich all die Beschränkungen für Konkurrenten wegfallen, die mit Staatshilfen für andere einhergehen, so dass besser wirtschaftende Airlines zum Zuge kommen, die nachhaltige Geschäftsmodelle errichten. Dazu kommt der intensivere Wettbewerb, wenn nicht eine nationale Airline geschützt wird.

Vergleicht man die Airline-Subventionen mit den in dieser Studie auch behandelten Herstellersubventionen, dann stellt man fest, dass es bei den Airlines noch nicht soweit ist wie bei den Herstellern, wo praktisch jedes Unternehmen Staatshilfen erhält. Aber die Gefahr besteht, dass es dazu kommt.

16. Luftverkehrsabkommen

Zuwendungen	
• von Ressourcen oder	
• geldwerten Vorteilen	X
• auch verursacht durch marktwidrige Regulierungen	X
• ohne marktübliche Gegenleistung	
• auf direkte oder indirekte Weise	
• durch Einnahmeverzicht des Staates und	
• auf Kosten der Allgemeinheit	X
an Einrichtungen der Luftverkehrswirtschaft	

Merksätze:

- Luftverkehrsabkommen sind Verträge, welche den Luftverkehr zwischen den Staaten regeln.
- Das vom Verkehrsministerium ausgearbeitete Luftverkehrskonzept sieht vor, Luftverkehrsabkommen zur Subventionierung der deutschen Flughäfen und Airlines zu nutzen.
- Dies wird dadurch erreicht, dass ausländische Wettbewerber mittels Luftverkehrsabkommen behindert werden.
- Die Bundesregierung sieht in dieser Behinderung eine „Stärkung des Luftverkehrsstandortes Deutschland“.
- Ob die Behinderung ausländischer Unternehmen auch im Interesse der Reisenden ist, wurde nicht geprüft.

16.1. Einleitung

Luftverkehrsabkommen sind zwischenstaatliche Verträge, welche den Luftverkehr zwischen den Staaten regeln. Sie werden notwendig, weil die Lufthoheit nach allgemeiner Auffassung ein nationalstaatliches Gut darstellt. Wichtige Komponenten der Luftverkehrsabkommen sind die Nutzung des fremden Luftraums, die Start- und Landrechte auf fremdem Territorium und die dabei erlaubten wirtschaftlichen Tätigkeiten. Die verschiedenen Abstufungen dieser Verkehrsrechte werden auch als „Freiheiten der Lüfte“ bezeichnet.²¹³ In der EU sind mit der Open

²¹³ Nach Artikel 1 des ICAO-Abkommens über die internationale Zivilluftfahrt von 1944 hat jeder Staat die Hoheit über seinen Luftraum. Er kann deshalb entscheiden, ob und unter welchen Bedingungen er fremden Luftfahrzeugen dessen Nutzung gestatten will. Traditionell nutzten Staaten dieses Recht aus, ihre nationalen Airlines zu schützen und ihnen vorteilhafte Wettbewerbsbedingungen zu verschaffen. Dies führte zu einem sehr reduzierten und hochpreisigen internationalen Luftverkehr. Der Versuch, *nationale Airlines* zu schützen, bewirkte also ein schlechtes Angebot an Dienstleistungen für die *nationalen Flugpassagiere*, mithin die eigentlichen Adressaten des Luftverkehrs. Bilaterale Abkommen können entweder reziproke Lösungen vorsehen. Oder, wenn diese wegen ungleichen Verkehrsaufkommens nicht möglich sind, in anderweitigen Kompensationen nach dem ökonomischen Wert einer Luftverkehrsverbindung für ein Land bestehen („non aviation quid pro quo“). Dies können Royalties, d.h. Barzahlungen, Importerleichterungen bei verschiedensten Gütern oder sonstige Vorteile sein. Bilaterale Abkommen erfordern es, die Airlines zu bezeichnen, welche die ausgehandelten zwischenstaatlichen Luftverkehrsrechte ausüben dürfen. Dies sind die „designated“ Airlines. Wesentliches Kriterium ist dabei die „national ownership rule“. Demzufolge können nur solche Airlines in den Genuss der ausgehandelten Rechte kommen, die im Besitz inländischer juristischer oder natürlicher Personen sind. Bis 1985 wurde in Europa immer nur eine Airline als designated Airline benannt. Weitere Regulierungen gibt es in Bezug auf die Flughäfen,

Sky Politik die bilateralen Luftverkehrsabkommen aufgehoben und durch Regeln eines einheitlichen Luftverkehrsmarktes beseitigt worden.

Im Folgenden wird geprüft, ob das Instrument der Luftverkehrsabkommen zu Subventionierungen der deutschen Luftverkehrswirtschaft verwendet wird.

16.2. Das Luftverkehrskonzept der Bundesregierung

Welche Politik verfolgt die deutsche Bundesregierung in Bezug auf Luftverkehrsabkommen? Die Bundesregierung arbeitete seit 2013 an einem neuen Luftverkehrskonzept. Es wurde eine Arbeitsgruppe berufen („Posch-Kommission“²¹⁴), die Anfang 2015 erste grobe Vorschläge für ein neues Luftverkehrskonzept erarbeitete. Unter deren Verwendung legte Ende 2015 eine Gruppe von Forschungsinstituten eine umfangreiche Studie mit dem Namen „*Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept der Bundesregierung*“²¹⁵ vor. Das Konzept war institutionenorientiert, statt leistungsorientiert. D.h. die Gutachter konzentrierten sich auf die Förderung von Instituten wie deutsche Fluggesellschaften und deutsche Flughäfen. Die Sicht der Reisenden und deren Forderungen nach hochwertigen Dienstleistungen – egal von wem erbracht – wird in dem Konzept nicht eingenommen. Der Fokus lag auf dem Erhalt der Marktanteile der deutschen Airlines und der deutschen Flughäfen im internationalen Luftverkehr. Die Autoren zeigten zudem die Instrumente auf, mit denen der Bund auf die Situation der Luftverkehrswirtschaft Einfluss nehmen könnte, weil ansonsten die Bundesländer zuständig seien. Zu den genannten Instrumenten unter Regie des Bundes gehören auch Luftverkehrsabkommen.

16.3. Behinderung ausländischer Konkurrenten

Wie will der Bund nun das Instrument der Luftverkehrsabkommen nutzen? Es wird in der „*Grundlagenermittlung*“ an eine Behinderung wachstumsstarker Konkurrenten aus dem Nahen Osten und eine Förderung deutscher Airlines im Hinblick auf wachstumsstarke Märkte in Fernost gedacht.

Die Vorschläge verfolgen die Logik, durch eine Verringerung der Flugrechte ausländischer Airlines die großen deutschen Flughäfen und dadurch indirekt die deutschen Netzwerkairlines, also letztlich eigentlich Lufthansa, zu fördern. Wörtlich heißt es, dass durch „*Flughafengebühren, Flugsicherungsgebühren, Luftverkehrsabkommen und Betriebszeiten ... eine veränderte Wahl des Umsteigeflughafens zugunsten der deutschen Drehkreuze*“ bewirkt werden solle, was „*die deutschen Netzwerkfluggesellschaften in besonderem Maße*“²¹⁶ stärke.

die angesteuert werden dürfen. Die nationalen Luftverkehrsvereinbarungen legen die Abflugpunkte, Landepunkte und Zwischenlandungspunkte fest zusammen mit den erlaubten Nutzungsarten. Das Bundesverkehrsministerium kann Leitlinien erlassen.

²¹⁴ Zur Posch-Kommission siehe https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/dokumente/anforderungen_an_ein_luftverkehrskonzept_fuer_deutschland.pdf.

²¹⁵ DIW-Econ, MK metric, Uniconsult, Waldeck Rechtsanwälte, 2015, Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept der Bundesregierung – Schlussbericht, Berlin u.a.; siehe http://www.bündnissüdost.de/wp-content/uploads/2016/12/Gutachten_Luftverkehr_Schlussbericht_8.3.2016.pdf.

²¹⁶ DIW-Econ, 2015, Schlussbericht, S. 11.

Zu den Behinderungen der ausländischen Flughäfen und Airlines heißt es konkret: „Zu erwarten wäre eine Schwächung der Nachfrage auf den derzeit von den Fluggesellschaften der Golf-Staaten bedienten Flughäfen abseits der Drehkreuze, wohingegen letztere sowie deutsche Luftverkehrsunternehmen eine Stärkung erfahren.“²¹⁷

Konkret sollen Landepunkte für konkurrierende Airlines aus dem Nahen Osten zahlenmäßig beschränkt bleiben. Dadurch werden diese wie auch die Konkurrenzflughäfen im Nahen Osten behindert.²¹⁸ Demgegenüber soll die Zahl der Landepunkte für aufkommensstarke Airlines aus Fernost ausgeweitet werden, wodurch kleinere deutsche Flughäfen profitieren könnten und auch Lufthansa profitiert, weil diese im Gegenzug mehr Landepunkte in Fernost erhalten würde.²¹⁹

16.4. Schlussfolgerungen

Die Bundesregierung plant, das Instrument der Luftverkehrsabkommen einzusetzen, um industriepolitische Maßnahmen zur Förderung deutscher Airlines und deutscher Flughäfen zu realisieren. Die Absichten werden offen ausgesprochen. Die Maßnahmen sind geeignet, die internationale Arbeitsteilung zu behindern. Der inländische Reisende erhält nicht das bestmögliche Angebot, sondern ein politisch gesteuertes.²²⁰ Inländische Flughäfen und Airlines werden durch die Beschränkungen, die konkurrierenden Airlines auferlegt werden, subventioniert.

²¹⁷ DIW-Econ, 2015, Schlussbericht, S. 41.

²¹⁸ DIW-Econ, 2015, Schlussbericht, S. 11.

²¹⁹ DIW-Econ, 2015, Schlussbericht, S. 12.

²²⁰ Es sei daran erinnert, dass in der Zeit des Protektionismus als *nationale Airlines* bis in die 90er Jahre besonders geschützt wurden, ein schlechteres Angebot an Dienstleistungen für die *nationalen Flugpassagiere*, mithin die eigentlichen Adressaten des Luftverkehrs die Folge war. Eine Öffnung der Märkte für ausländische Konkurrenten kann den Nutzen für die Reisenden erhöhen, auch wenn die eigenen Airlines unter den möglicherweise subventionierten Angeboten der Konkurrenz leiden.

17. Gefälligkeitsgutachten

Zuwendungen	
• von Ressourcen oder	
• geldwerten Vorteilen	X
• auch verursacht durch marktwidrige Regulierungen	X
• ohne marktübliche Gegenleistung	
• auf direkte oder indirekte Weise	
• durch Einnahmeverzicht des Staates und	X
• auf Kosten der Allgemeinheit	X
an Einrichtungen der Luftverkehrswirtschaft	

Merksätze:

- Gefälligkeitsgutachten sind Schriftstücke, welche Zielen eines Auftraggebers verpflichtet sind, die von Fakten und objektiven Tatbeständen abweichen.
- Die Folge ist eine Beschönigung von Situationen. Die tatsächlichen Eigenschaften der Situationen werden durch die verfälscht-vorteilhafte Darstellung in den Gefälligkeitsgutachten verzerrt.
- Die Genehmigung von Projekten auf Basis von Gefälligkeitsgutachten kann subventionsähnliche Folgen haben, weil die Allgemeinheit ein schlechteres Verhältnis von Vorteilen und Lasten tragen muss, als es den Anschein hat.

17.1. Einführung

Gefälligkeitsgutachten gehören zum Luftverkehr wie die Ansteckungsgefahr zum Coronavirus. Es wird zumeist vermieden, das Wort Gefälligkeitsgutachten zu verwenden. Als ein flughafenbestellter Gutachter einmal in Bezug auf den Airport Paderborn zum Ergebnis kam, dass der Subventionsbedarf des Flughafens kleiner sei als dessen Vorteile für die Region, berichtete die Westfalenpost darüber und merkte nur an, dass dieses Fazit der Autoren genau im Sinne der Auftraggeber der Studie liege. Deutlicher spricht kaum jemand aus, dass Gefälligkeitsgutachten vorliegen.²²¹

17.2. Privatgutachten

Was sind Gefälligkeitsgutachten? Als solche werden Schriftstücke bezeichnet, die nicht der faktenbezogenen wissenschaftlichen Richtigkeit, sondern davon abweichenden Interessen der Auftraggeber verpflichtet sind. Es handelt sich um Texte, welche zwischen Auftraggeber und Gutachter vereinbart wurden oder mit welchen der Auftraggeber zufrieden ist.

Welche Zielstellungen solchen Schriftstücken wirklich zugrunde liegen und welche Fragen wirklich beantwortet werden sollten, ist außer bei gerichtsbestellten Gutachten kaum jemals bekannt, weil die vereinbarten Zielstellungen nicht veröffentlicht werden müssen. Die Gefälligkeitsgutachten nennen meist, nicht immer, eine Zielstellung; es ist aber in keiner Weise klar,

²²¹ Vgl. <http://www.airliners.de/studie-flughafen-paderborn-kosten-nutzenverhaeltnis/50284>].

ob die genannte mit der zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer vereinbarten „eigentlichen“ Zielstellung übereinstimmt.

Insofern ist gegen jedweden Text, so falsch er objektiv auch sein mag, nichts einzuwenden, denn wenn ein Auftraggeber Fakenews bestellen will, ist es sein Recht. In einem Gutachten dieser Art stand einmal der Hinweis des Gutachters, dass sein Gutachten ausschließlich für den Auftraggeber bestimmt sei und Aussagen enthielte, welche andere Leser für deren Zwecke in die Irre führen könnten. Das war ehrlich. Aber solche klarstellenden Zusätze sind selten – und viele Leser verstehen sie vielleicht auch gar nicht.

Oft geben sich Gefälligkeitsgutachten scheinbar wissenschaftlichen Charakter. Sie arbeiten mit Fußnoten und Quellenangaben. Im Detail sieht man dann, dass die Literatur nur lückenhaft ausgewertet wurde, wenn Publikationen von Lobbyverbänden oder anderen Gefälligkeitsgutachtern die ausschließlichen Quellen sind.

Indizien, dass Gefälligkeitsgutachten vorliegen, sind meist nicht schwer zu entdecken. Beratungsfirmen werben deshalb damit, dass ihre Gutachten trotzdem auch eine kritische Öffentlichkeit ruhigstellen würden. *Martin Associates* aus Lancaster, USA, behauptet in Bezug auf seine „Airport Impact Studies“, also Schriftstücken, welche zeigen, dass der Vorteil eines Flughafens für die Gesellschaft größer ist als die Subventionen, die an den Flughafen bezahlt werden müssen, oder die Schäden, welche die Flughäfen verursachen, dass diese „*receive critical acclaim from clients, public officials and the press, citing the defensibility, thorough analysis, and clear presentation of the results.*“²²² Noch deutlicher wird *Oxford Economics*. Dieses Institut fordert auf seinen Internetseiten potentielle Kunden, die ergebnisorientierte Analysen haben wollen, sehr deutlich auf, sich an Oxford Economics zu wenden: „*We can creatively apply economic principles to nearly any issue*“, heißt es in der Werbung.²²³ Deutlicher kann man die Scheinwissenschaftlichkeit der Gefälligkeitsgutachten nicht beschreiben.

17.3. Akzeptanz von Gefälligkeitsgutachten

Während man also einerseits Gefälligkeitsgutachten ohne allzu große Schwierigkeiten als solche erkennen kann und demzufolge schnell aussortieren könnte, finden sie erstaunlich viel Akzeptanz und Verbreitung. Man kann sagen: es werden nur deshalb so viele Gefälligkeitsgutachten im Luftverkehr geschrieben, weil sie auf so viel Akzeptanz stoßen und immer wieder Erfolge im Sinne der Auftraggeber erzielen.

Es sind mehrere Gruppen, welche Gefälligkeitsgutachten akzeptieren und in ihre Arbeit einbinden:

- Genehmigungsbehörden, welche Veränderungen an Flughäfen zu genehmigen haben.
- Gerichte, welche die letzte Entscheidung bei Klagen von und gegen Flughäfen fällen müssen.
- Politiker, welche Argumente suchen, mit denen sie ihre Politikrichtung der Öffentlichkeit gegenüber fundieren können.

²²² Vgl. Martin Associates, 2013, Services, in: <http://www.martinassoc.net/services2.htm>.

²²³ Vgl. Oxford Economics, 2014, Quantitative and Economic Analysis, in:

<http://www.oxfordeconomics.com/thought-leadership/research-techniques/quantitative-and-economic-analysis/overview>.

- Industrie- und Handelskammern sowie Lobbyverbände, die ihre Argumente bestätigt haben möchten, die Öffentlichkeit beeinflussen wollen und häufig selbst Besteller von Gefälligkeitsgutachten sind.

17.4. Akzeptanz als Subvention

Gefälligkeitsgutachten tragen ein deutliches Element von Subventionen in sich. Dies liegt in folgendem Sachverhalt begründet: Wenn ein Projekt für die Allgemeinheit keinen positiven, sondern einen negativen Wert hat, dann sollte es eigentlich nicht durchgeführt werden. Wenn nun mithilfe von Gefälligkeitsgutachten der Eindruck eines vorteilhaften Vorhabens erzeugt wird und die Entscheidungsträger dazu gebracht werden, das Projekt zu genehmigen, dann kommt das in der Wirkung einem Subventionsfall gleich, weil die Allgemeinheit mit einem nicht vorteilhaften Element belastet wird, während der Projektträger den privaten Vorteil hat.

Man kann das oben angeführte Beispiel der „Airport Impact Studies“ verwenden. Diese Studien sollen zeigen, dass Flughäfen einen größeren gesellschaftlichen Wert haben als (i) die Subventionen, die sie empfangen und (ii) die Schäden, die sie verursachen (Lärm etc.). Wenn dies nun nicht stimmt, wenn also der gesellschaftliche Wert des Flughafens viel kleiner ist als behauptet, dann steht den Nachteilen kein entsprechender Vorteil gegenüber. Die Allgemeinheit trägt die Lasten (Subventionszahlungen, Umweltschäden), und der Flughafen oder die ihn benutzenden Airlines haben den Vorteil. Es ist letztlich derjenige, der das Gefälligkeitsgutachten akzeptiert und darauf seine Entscheidung gründet, der für die negativen Folgen verantwortlich ist.

All diejenigen, welche den Gefälligkeitscharakter von Gutachten erkannt haben, und dazu sind Gerichte, Regierungspräsidien, Bezirksregierungen, Parteien und Industrie- und Handelskammern sicherlich leicht in der Lage, müssen sich klarmachen, dass sie an Projekten hantieren, deren tatsächliche Eigenschaften durch die verfälscht-vorteilhafte Darstellung in den Gefälligkeitsgutachten verschleiert wird. Der Flughafen Kassel-Calden gilt mittlerweile als Paradebeispiel für die negativen Konsequenzen von Projekten, die mithilfe von Gefälligkeitsgutachten durchgewinkt wurden.

17.5. Schlussfolgerungen

Ein nicht vorteilhaftes Projekt auf Basis von Gefälligkeitsgutachten durchzuführen, belastet bestimmte Wirtschaftssubjekte und begünstigt die Protagonisten. Meist wird bei Flughafenprojekten die Allgemeinheit mit Subventionszahlungen aus dem Staatshaushalt und Umweltschäden, insbesondere Lärm belastet, während die Luftverkehrswirtschaft die privaten Vorteile erhält. Es liegen Leistungen der Allgemeinheit an private Unternehmen ohne Gegenleistung vor. Das sind Subventionen.

Wer Gefälligkeitsgutachten leichtfertig akzeptiert und Projekte auf ihrer Basis durchwinkt, macht sich an der Allgemeinheit schuldig, welche die Lasten tragen muss.