

Bericht

des Arbeitskreises Luftverkehr

zur Gemeinsamen Konferenz der Verkehrs- und Straßenbauabteilungsleiter
der Länder (GKVS) am 18./19. September 2019 in Berlin
und zur Verkehrsministerkonferenz (VMK) am 9./10. Oktober 2019 in Frankfurt/Main

**TOP 7.8/
TOP 7.4** **Revision der EU-Flughafenentgeltrichtlinie**

1. Ausgangslage

Die Entgelte für Dienstleistungen auf den Flughäfen, die mit der Beleuchtung, dem Starten, Landen und Abstellen von Luftfahrzeugen sowie mit der Abfertigung von Fluggästen und Fracht in Zusammenhang stehen (Flughafenentgelte), werden aufgrund der derzeitigen Rechtslage – der Richtlinie 2009/12/EG (EU-Flughafenentgelt-richtlinie) und des § 19b des Luftverkehrsgesetzes (LuftVG) – mittels Genehmigung der von den Flughafenbetreibern entwickelten Entgeltordnungen durch die zuständigen Luftfahrtbehörden der Länder festgesetzt. Dieses System hat sich ungeachtet von Streitfällen an einzelnen Flughäfen bewährt. Die Rollenverteilung zwischen Flughafenbetreibern und Genehmigungsbehörden, die auch aus anderen Gebieten der Luftverkehrsverwaltung (z. B. der Flughafenplanung und -genehmigung) bekannt ist, garantiert größtmögliche unternehmerische Bewegungsfreiheit der Flughafenbetreiber bei gleichzeitiger Sicherstellung von Transparenz, Kostenbezug und Diskriminierungsfreiheit der Flughafenentgelte im Interesse der Flughafennutzer sowie der Allgemeinheit. Außerdem stellt die Zuweisung der Genehmigung von Entgeltordnungen an die auch für die Genehmigung von Anlage und Betrieb der Flughäfen zuständigen Behörden die Kohärenz der Genehmigungsentscheidungen insbesondere mit den für die Flughäfen geltenden betrieblichen Regelungen und sonstigen Lärmschutzmaßnahmen sicher, was die regionale Konfliktbewältigung erleichtert.

Die spezifische Orts- und Sachnähe hat in der Vergangenheit die Akzeptanz der Entgeltgenehmigungsentscheidungen bei allen Seiten gefördert. Gleichwohl ist in der Vergangenheit wiederholt – insbesondere aus Kreisen der Luftfahrtunternehmen – Kritik an der angeblich nur oberflächlichen Prüfung der Genehmigungsbehörden geäußert worden. In diesem Kontext ist auch die unparteiische Rolle der Luftfahrtbehörden der Länder mitunter in Zweifel gezogen worden. Gerade die jüngeren Entgelttrunden an größeren Flughäfen haben indes gezeigt, dass die Luftfahrtbehörden der Länder ihre Rolle als unparteiischer Vermittler sowie unabhängige und sachkundige Kontrollinstanz im Interesse der wirtschaftlichen und nachhaltigen Entwicklung der jeweiligen Luftverkehrsstandorte erfolgreich wahrnehmen.

2. Neuere Entwicklung

Derzeit wird auf der Ebene der EU-Gesetzgebung die Frage diskutiert, ob die geltende EU-Flughafenentgelttrichtlinie einer Revision bedarf. Die Handlungsoptionen reichen von der Beibehaltung des systemoffenen, ein dezentrales Genehmigungsverfahren ermöglichenden Status quo – ggf. unter Erlass von Leitlinien für die inhaltliche Bearbeitung bestimmter Prüfungspunkte – bis hin zur verpflichtenden Anordnung einer Preisregulierung für bestimmte Gruppen von Flughäfen, die – zumindest auf mitgliedstaatlicher Ebene – einheitlich und zentral erfolgt. Hierzu ist eine Evaluierung der derzeit geltenden Richtlinie durchgeführt worden, deren Ausrichtung und Ergebnisse unschwer Tendenzen zu letztgenannter Option erkennen lassen. Für diese Befürchtung spricht auch, dass das so genannte Thessaloniki-Forum der mitgliedstaatlichen Entgeltfestsetzungsbehörden, das die EU-Kommission zu Fragen der Anwendung und des Reformbedarfs der EU-Entgelttrichtlinie als Expertengremium berät, durch Anhänger einer zentralen Entgeltregulierung dominiert wird, wie sie in einigen EU-Mitgliedstaaten aufgrund der systemoffenen geltenden Rechtslage bereits jetzt zur Anwendung gelangt.

Während sich andere Mitgliedstaaten mit dem Ziel der Beibehaltung bzw. Weiterentwicklung des jeweils national praktizierten Festsetzungssystems bereits deutlich für oder gegen eine Revision der EU-Entgelttrichtlinie positioniert haben, fehlt es bislang an erkennbaren Aktivitäten des Bundes gegenüber den EU-Organen im Hinblick auf

die Geltendmachung eines deutschen Standpunktes. Es steht demnach zu befürchten, dass die Vorteile des dezentralen Genehmigungssystems weitgehend unerwähnt bleiben, während dessen vermeintliche Nachteile von anderen Mitgliedstaaten bzw. von Interessengruppen ohne Gegenrede artikuliert werden.

Die bisherigen Diskussionen in Bund-Länder-Gremien wie dem Bund-Länder-Fachausschuss Luftfahrt haben gezeigt, dass die Mehrheit der Bundesländer – insbesondere auch der Länder mit großen Flughafenstandorten – für den Verbleib der Entgeltfestsetzung als dezentral wahrzunehmende Genehmigungsaufgabe in Zuständigkeit der Bundesländer eintritt. In diesem Zusammenhang haben besonders betroffene Bundesländer durch Aktivitäten wie die Erarbeitung eines gemeinsamen Behördenpapiers mit Handlungsempfehlungen für typische Verfahrens- und Fachfragen bei der Entgeltgenehmigung auch unter Beweis gestellt, dass sie zu Optimierungen der Verwaltungspraxis unter Geltung der gegenwärtigen Rechtslage bereit und in der Lage sind.

Die Diskussion um die Verortung der Zuständigkeit für die Entgeltfestsetzung an den Flughäfen hat auch eine verfassungsrechtliche Dimension: Die Länder nehmen diese Aufgabe zwar nicht als eigene Angelegenheit, sondern aufgrund von Art. 87d Abs. 2 des Grundgesetzes (GG) in Verbindung mit § 31 Abs. 2 Nr. 4 LuftVG im Bundesauftrag wahr. Ein etwaiger Entzug dieser Aufgabe durch eine potentielle Änderung des § 31 LuftVG würde jedoch Länderinteressen berühren und bedürfte kraft eindeutiger Bestimmung in Art. 87d Abs. 2 GG der Zustimmung des Bundesrates. Auch unter diesem Gesichtspunkt besteht daher Anlass, auf EU-Ebene auf eine Rechtslage hinzuwirken, die das föderale Kompetenzgefüge unangetastet lässt.