

Warum explodierten die Verluste mit dem Start der Billigfliegerei am Flughafen Dortmund ab Mitte 2004?

Was sind die Hintergründe?

Welche Rolle spielten das Land NRW und die Bezirksregierung Münster?

V2, Jan 2011

Anbei sehen Sie eine **interne Aktennotiz der Bezirksregierung Münster**, die zuständig ist für den Flughafen Dortmund und auch für Teile der Preisgestaltung dort.

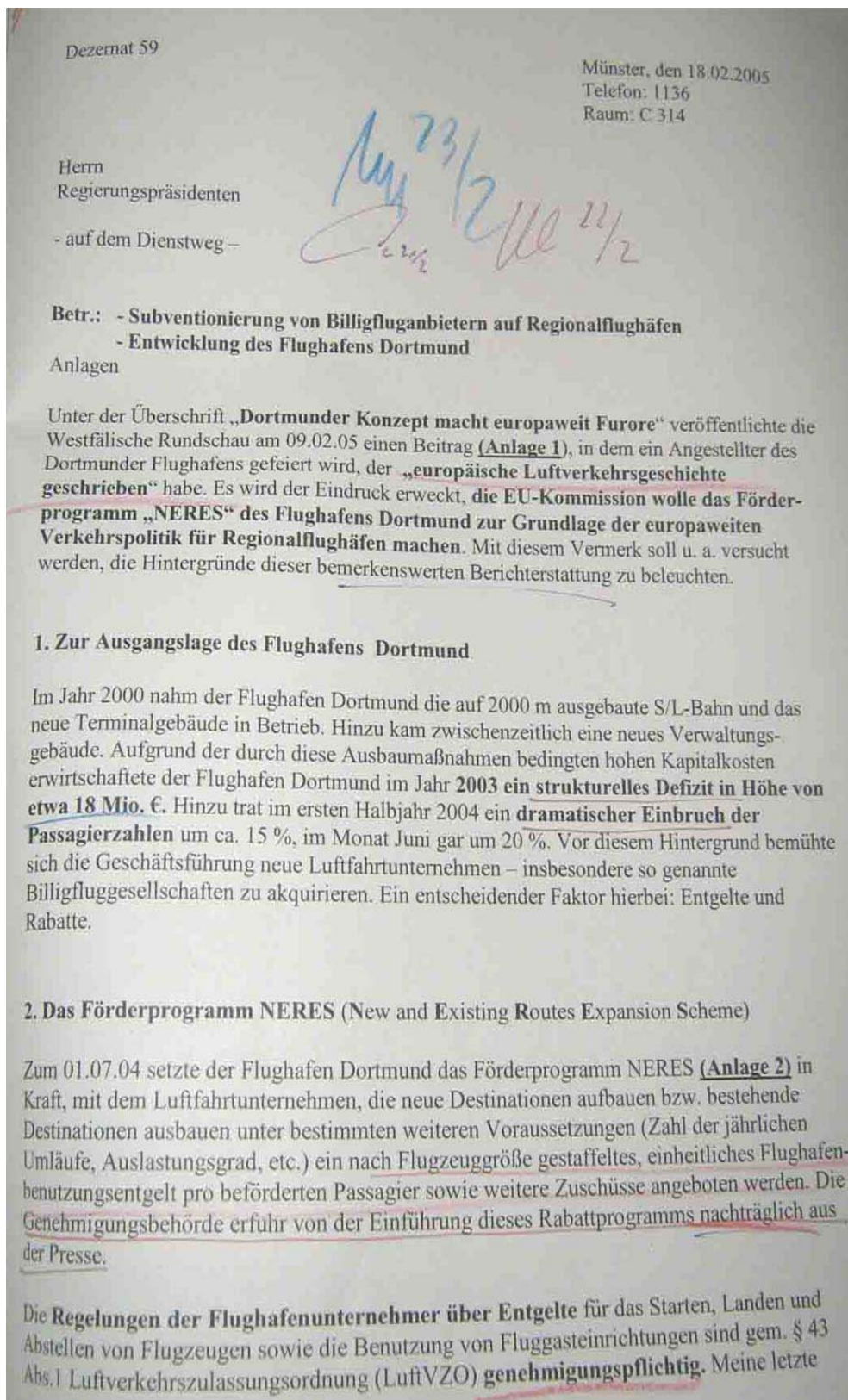
Die Preise, die die Flughäfen den Airlines einräumen sind in Teilen auf ihre kostendeckende Höhe zu prüfen. Anbei beschreibt ein Mitarbeiter der Bezirksregierung die Vorkommnisse im Zusammenhang mit den Preisen ggü. den Airlines am Flughafen Dortmund. Es handelt sich um einen historischen Abriss der Hintergründe und Entwicklungen der Jahre 2003 bis 2006:

Das Förderprogramm „NERES“ wurde Mitte 2004 geboren mit extrem niedrigen Abfertigungspauschalpreisen pro Fluggast zwecks Anwerbung von Billigairlines.

Das Grundproblem war offensichtlich der Einbruch der Passagierzahlen der Jahre 2003 und 2004 und die damit steigenden Verluste.

Die Prüfungsbehörde (Bezirksregierung Münster, Amt für Luftfahrt) erfuhr offensichtlich erst aus der Presse von den Sonderkonditionen am Flughafen Dortmund. Konditionen die auf Kostendeckung von ihr in Teilen zu prüfen sind.

Teile der Gebühren/Preise sind genehmigungspflichtig, geprüft wurde zuletzt im Okt. 2001, ca. **12 Euro kostet danach die Abfertigung eines abfliegenden Passagiers**.



Genehmigung einer Entgeltordnung für den Flughafen Dortmund datiert aus dem Oktober 2000.

NERES ist auf 5 Jahre befristet, wobei die sich Förderintensität im Zeitablauf degressiv gestaltet. Da NERES genehmigungspflichtige und genehmigungsfreie Tatbestände (z.B. Rabatte auf Bodenabfertigungsentgelte) sowie gewichtsbezogene und passagierbezogene Komponenten intransparent zu einem einheitlichen Flughafenbenutzungsentgelt zusammen fasst, ist die tatsächliche Förderintensität nicht ohne weiteres präzise zu ermitteln. Für das britische Luftfahrtunternehmen easyJet, den Hauptbegünstigten und vermutlichen Co-Autor von NERES, dürfte im ersten Jahr der effektiv gewährte Rabatt in einer Größenordnung von ca. 80 – 95 % der eigentlich zu zahlenden Flughafenentgelte liegen. Gleiches gilt für die ebenfalls neu hinzugetretene polnische Gesellschaft Wizz Air.

Es konnte daher nicht besonders überraschen, dass sich nun auch die beiden bisherigen „Platzhirsche“ Air Berlin und Lufthansa weigerten, weiterhin die Entgelte nach der genehmigten Entgeltordnung zu zahlen. Hierzu ist zu bemerken, dass die behördliche Genehmigung der Entgeltregelung zwar öffentlich-rechtlichen Charakter hat, die Verträge zwischen dem Flughafenunternehmer und den Luftfahrtunternehmen - und die dort tatsächlich vereinbarten Entgelte - aber privatrechtlicher Natur sind. Ein diesbezüglicher Rechtsstreit zwischen Air Berlin und dem Flughafen Berlin-Schönefeld, der ein vom brandenburgischen Verkehrsministerium genehmigtes, dem Dortmunder Programm nicht unähnliches Rabattsystem praktizierte, wurde am 20.10.04 durch das Landgericht Potsdam entschieden. Das Gericht stellte fest, dass die u. a. Ryanair und easyJet gewährten Rabatte rechtswidrig sind, weil sie die Wettbewerbsbedingungen der Luftfahrtunternehmen verzerren. Ob vor diesem Hintergrund seitens des Flughafens Dortmund der Klageweg beschritten wird, um Air Berlin und Lufthansa wieder zur Zahlung der Entgelte gem. der genehmigten Entgeltordnung zu bewegen, ist hier nicht bekannt. Presseberichte nach denen es hier zu einer Einigung gekommen sei, hat der Flughafen uns gegenüber am 08.02.05 mit dem Hinweis dementiert „dass der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit in der Luftverkehrsbranche häufig taktische Erwägungen zu Grunde liegen.“

Für den Flughafen Dortmund ist somit im 2. Halbjahr 2004 ein rasanter Anstieg der Passagierzahlen zu konstatieren, der mit dramatischen gewollten und ungewollten Einnahmeausfällen einherging. Der Flughafen hat sich aus der Abhängigkeit von Air Berlin und Lufthansa befreit um sich in eine neue Abhängigkeit zu begeben. Im Ergebnis stieg der Jahresverlust 2004 auf etwa 28 Mio. €.

Bereits anlässlich einer gemeinsamen Besprechung auf der Ebene AL 5 und Geschäftsführung am 12.07.04 aber auch mit Schreiben von 22.09.04 wurde der Flughafenunternehmer von hier aus darauf hingewiesen, dass die mit NERES vorgenommenen Entgeltregelungen gem. § 43 Abs. 1 der behördlichen Genehmigung bedürfen. Es wurde auch deutlich gemacht, dass eine Genehmigung aus o. g. Gründen (Intransparenz) gegenwärtig so nicht in Aussicht gestellt werden kann und anheim gestellt, den Antrag weiterzuverfolgen oder ihn im Hinblick auf das beabsichtigte Notifizierungsverfahren bei der EU-Kommission zunächst zurückzustellen. Für letzteres hat sich der Flughafen entschieden.

Ein wesentlicher Zweck des im § 43 LuftVZO normierten Genehmigungsvorbehalts bezüglich der Entgeltregelungen ist es, die Luftfahrtunternehmen vor diskriminierenden Preispolitiken der Flughafenunternehmer zu schützen und Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern. Materielle Prüfungsmaßstäbe sind somit u. a.

Die Behörde berechnet Abfertigungspreise, die einem **Rabatt von 80-95%** auf Basis der genehmigten Preise entsprechen! Sie beschreibt die easyJet als einen möglichen „Co-Auto“ der Förderung „NERES“. Nutznießer dieser Dumpingpreise sind zunächst die easyJet und die WIZZ Air, ...

Die **Preise** liegen komplett pro einsteigenden Passagier bei **5 bis 7,50** und das noch **reduziert um Mengen- und Marketingrabatte. Preis der genehmigten Gebührenordnung waren ca. 12 Euro!**

Die Altkunden am Flughafen Dortmund steigen auf die Barrikaden und fordern vermutlich gleiche Preise, was nach den NERES-Bedingungen (nur neue Ziele, und mehr Passagiere werden gefördert) nicht möglich ist.

In Berlin läuft der erste Rechtsstreit darüber an.

Ryanair wurde in 2004 bereits auf Ebene der EU angeklagt wegen rechtswidriger Rabatte.

Möglicherweise hat auch die Air Berlin bekommen was sie wollte: niedrige Preise. Juristisch ausgefochten wurde der Streit um die NERES-Konditionen von Air Berlin jedenfalls nicht.

Ab Mitte 2004 fliegen die Billigflieger am Airport Dortmund. Die Passagierzahlen steigen rasant an. Wie aber erklären sich die extrem steigenden Verluste auf 28 Mio. €? In 2005 waren es „nur“ 18 Mio. Verluste.

Hier der Verweis auf div. Schreiben (liegen uns vor), in denen die Behörde schon zuvor auf die Prüfungs- und Kostendeckungspflicht der Preise hingewiesen hat.

Da finden Gespräche in Düsseldorf zu diesem Thema statt und alle sind sich einig, dass die Preisordnung „NERES“ so nicht EU-genehmigungstauglich ist. Aber es geschieht nichts.

Dann lehnt sich die nationale Behörde zurück und beruft sich auf ein beabsichtigtes EU-Notifizierungsverfahren (Antrag auf Genehmigung von Beihilfen) und stellt sogar dem Flughafen die Entscheidung frei, auf Ergebnisse zu warten. Wünsch-Dir-Was in deutschen Recht – so was gibt es?

Hier fehlt der erste Teil der letzten Zeile.

Anforderungen des europäischen Wettbewerbsrechts genügt, ist durch die EU-Kommission zu prüfen.

3. Zu den Leitlinien der EU-Kommission

Bereits in der Vergangenheit hatte sich die EU-Kommission mit der Subventionierung von Billfluggesellschaften auf Regionalflughäfen auseinandergesetzt und mit ihrer Entscheidung vom 03.02.04 hinsichtlich von Vergünstigungen, die der belgische Regionalflughafen Charleroi dem irischen Billflieger Ryanair gewährte, Maßstäbe für deren Vereinbarkeit mit europäischem Wettbewerbsrecht formuliert. Im Zusammenhang mit NERES behauptete der Flughafen Dortmund stets, man habe sich an diesen Maßstäben orientiert.

Am 08.02.05 veröffentlichte die EU-Kommission einen Entwurf gemeinschaftlicher Leitlinien, die sich sowohl mit der Finanzierung von Flughäfen als auch mit der Gewährung staatlicher Anlaufbeihilfen für Luftfahrtunternehmen an Regionalflughäfen befassen (Anlage 3). Die WR nahm dies wohl zum Anlass ihres enthusiastischen Artikels der WR. Nunmehr hat eine Phase der Konsultation der Mitgliedstaaten begonnen. Nach einigen Monaten will die Kommission die endgültige Fassung im Amtsblatt der EU veröffentlichen. Anschließend wären dann die Mitgliedstaaten gefordert, ihre Beihilferegulungen innerhalb eines noch festzulegenden Zeitraums an die EU-Leitlinien anzupassen.

Der Leitlinienentwurf beinhaltet auf 27 Textseiten umfangreiche Überlegungen zu einer Vielzahl von komplexen Sachverhalten sowie Verweise auf weitere Rechtsquellen. Die Frage, ob und inwieweit NERES mit diesen Leitlinien kompatibel ist, erfordert intensive Prüfungen durch die Kommission, denen von hier aus nicht vorgegriffen werden kann. Jede Aussage meinerseits zu diesem Thema steht zudem unter dem Vorbehalt des Entwurfscharakters der Leitlinien. Es bestehen jedoch Zweifel.

So beinhaltet NERES eine für mich nicht im einzelnen nachvollziehbare Rabattierung der (nicht durch mich zu genehmigenden) Entgelte für Bodenabfertigungsdienste. Es mag dahingestellt bleiben, ob dies so gegenwärtig zulässig ist. Bereits im kommenden Jahr plant man aber in Dortmund die Schwelle von 2 Mio. Passagieren zu überschreiten. Dann dürfte eine derartige Rabattierung gem. der Richtlinie 96/97 EG wohl praktisch ausgeschlossen sein.

Bereits in ihrer Charleroi-Entscheidung setzte sich die EU-Kommission mit der Frage auseinander, ob die einem Billflieger von einem Regionalflughafen gewährten Vergünstigungen, staatliche Beihilfen darstellen. Sie führte damals aus:

Die Kommission hatte zu ermitteln, ob die von der Region Wallonien und BSCA, einem von der Region Wallonien kontrollierten öffentlichen Unternehmen, zugunsten von Ryanair ergriffenen Maßnahmen mit dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers vereinbar sind oder nicht. Im Fall von Charleroi kam die Kommission zu dem Schluss, dass kein privater Betreiber unter denselben Umständen wie BSCA dieselben Vergünstigungen gewährt hätte. Da der Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgebers im vorliegenden Fall also nicht eingehalten wurde, stellen die Ryanair gewährten Vergünstigungen staatliche Beihilfen dar, die geeignet sind, den Wettbewerb zugunsten von Ryanair zu verzerren.

Was sagt das europäische Recht?

Der Flughafen behauptet, er habe EU-Recht beachtet.

Im Feb. 2005 veröffentlichte die EU neue Leitlinien zum Thema Subventionen an Flughäfen. Jetzt wird es genehmigungsrechtlich noch enger. Aber es geschieht nichts.

Der Mitarbeiter der Bezirksregierung hat Zweifel, ob das Preisdumping in Dortmund den neuen Regeln der EU standhalten wird.

Wir mussten feststellen, dass der Flughafen Dortmund auch nach Überschreitung der 2 Mio. Passagiergrenze die anbei genannte Richtlinie zum Bodendienst nicht eingehalten hat.

Es wäre wohl sehr überraschend, wenn dem Flughafen der Nachweis gelänge, dass ein marktwirtschaftlich handelnder privater Kapitalgeber Billigfliegern ebensolche Rabatte gewähren würde, wie NERES sie vorsieht. **Wahrscheinlich wird man die Vergünstigungen ungeachtet der ordnungspolitisch eher bedenklichen Herkunft der eingesetzten Mittel als staatliche Beihilfen im Sinne der EU betrachten müssen.**

Unter Ziffer 92 (S. 23 ff) nennen die Leitlinien einige Voraussetzungen, unter denen die EU-Kommission derartige Beihilfen genehmigen könnte. Viele Voraussetzungen werden von NERES offenkundig erfüllt, bei manchen bleiben jedoch Fragen offen. **Hierzu nur drei Beispiele:**

So wird beispielsweise die **Beihilfeintensität** thematisiert und eine Deckung von 30 – 50 % der zusätzlichen Anlaufkosten über einen Zeitraum von bis zu 3 Jahren als im allgemeinen akzeptabel erachtet. Eine Verknüpfung der Dortmunder Rabatte mit den Anlaufkosten der begünstigten Fluggesellschaften ist indes ohne weiteres nicht erkennbar.

Auch muss der Dienst, der Gegenstand des Vorhabens ist, **nach Ablauf des Förderzeitraums kommerziell lebensfähig** sein. Ob man dies bei Billigfluggesellschaften über einen Förderzeitraum von 5 Jahren hinweg und angesichts der Verhältnisse in dieser Branche so sagen kann, erscheint fraglich.

Zudem muss der einem Luftfahrtunternehmen zur Entwicklung von Flugdiensten gewährte **Beihilfebetrag transparent** sein. Zu diesem Thema sei auf meine obigen Ausführungen verwiesen.

4. Zum Stand des Notifizierungsverfahrens

Laut Schreiben des Flughafens vom 30.11.04 wurde NERES „... bereits am 29.10.04 beim zuständigen Land Nordrhein-Westfalen mit dem Ziel der Freigabe durch die EU-Kommission eingereicht ...“. Zuständig ist das MWA, welches die Unterlagen nach Prüfung an das Bundesministerium der Finanzen weiterreicht von wo aus die Vorlage bei der EU-Kommission erfolgt.

Meine diesbezügliche Nachfrage bei der zuständigen Referentin im MWA ergab, dass die dortige Prüfung noch nicht abgeschlossen ist, weshalb NERES zumindest auf den dafür vorgesehenen Wegen Düsseldorf noch nicht über Berlin in Richtung Brüssel verlassen hat. Es scheint so, dass der Flughafen noch nicht alle Fragen des MWA in einer Weise beantworten konnte, die eine erfolgreiche Weitergabe an die EU erwarten lässt. Wie zu erfahren war, ist für die kommende Woche ein Gespräch zwischen MWA, Flughafenführung und Rechtsanwälten vorgesehen.

Darüber, wie es vor diesem Tatsachenhintergrund zu der eingangs angesprochenen Berichterstattung in der WR kommen konnte, kann von hier aus nur gemutmaßt werden. Einen Hinweis zur Beantwortung dieser Frage hat der am 09.02.05 von der WR gefeierte Flughafenmitarbeiter in einem Schreiben vom 08.02.05 (allerdings in anderem Zusammenhang) selbst gegeben:

Wir haben ... **Stelle den Hinweis, dass der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit**

Die EU misst üblicherweise die Entscheidung, den Billigairlines in Dortmund Billigpreise einzuräumen, daran, ob ein privater Investor auch so gehandelt hätte.

Nach Ansicht der Bezirksregierung handelt es sich daher um Beihilfen, die der EU-Genehmigung bedürfen. Aber es geschieht nichts. **Die Behörde prüft die Preise nicht, schreitet nicht gegen die Dumpingkonditionen ein.**

Die mögliche Genehmigung von „NERES“ wirft diverse Fragen auf:

Nach Ende der Förderzeit gibt die easyJet die Flugziele auf, ohne dass etwas geschieht – wissen wir heute.

Keine Erkennbarkeit prüfungspflichtiger und –freier Bestandteile. Das führt aber lediglich dazu, dass nichts unternommen wird von Seiten der Behörde.

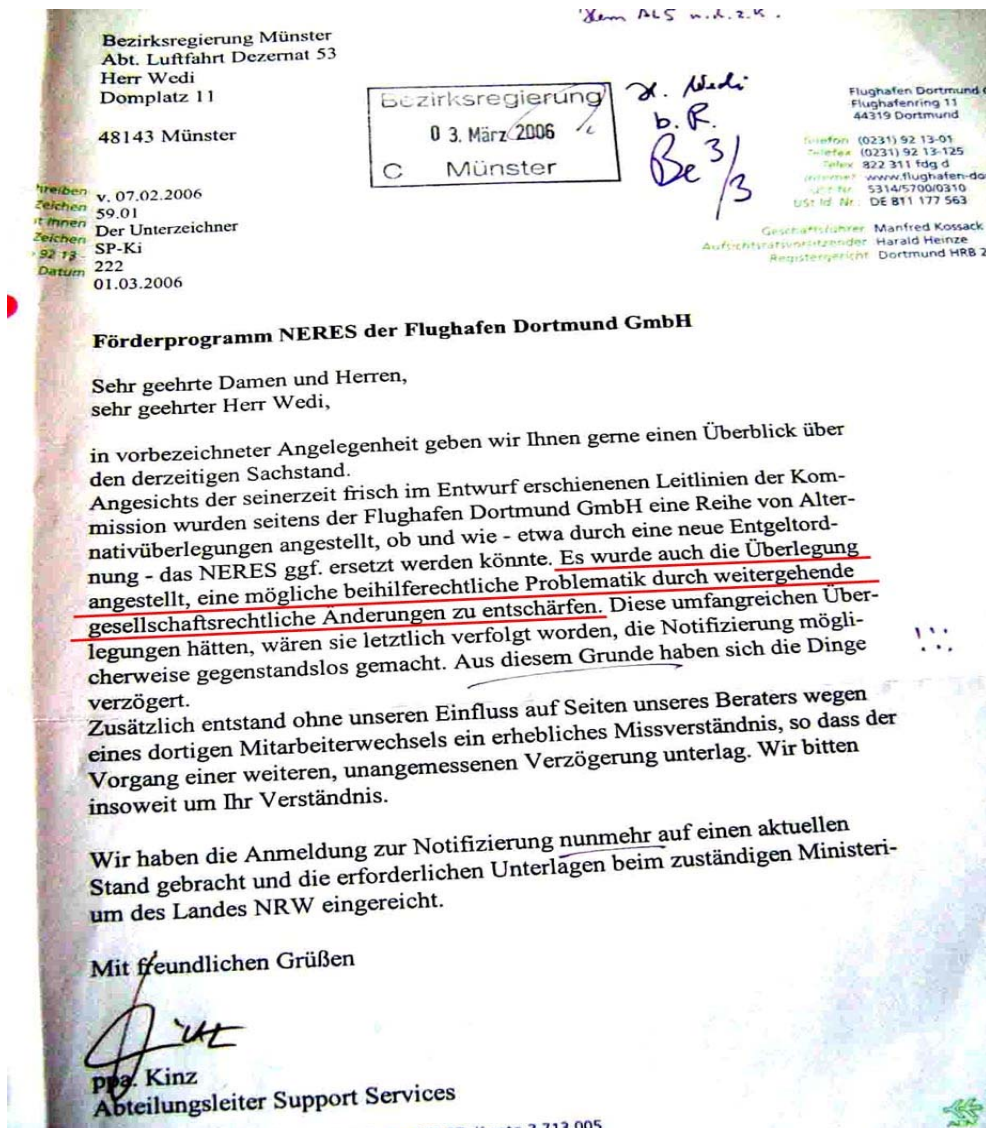
Jetzt wird es richtig interessant:

Die Behörde wusste schon im Feb. 2005 (Datum dieses Schreibens), dass ein Antrag über das Land NRW und den Bund noch nicht in Brüssel angekommen war. Sie wartet mit ihrer Prüfung der Entgelte damit auf eine EU-Entscheidung die nicht kommen konnte, unternimmt aber nichts.

Die Prüfung auf Ebene NRW lief scheinbar noch? Mehrfach und über Jahre hinweg, gibt der Flughafen ggü. der Behörde in Münster an, dass er einen Antrag an das Land NRW gestellt habe mit der Bitte um Weiterleitung an die EU. Wir wissen dass der Antrag auch bis Nov. 2006 (unsere 1. Beschwerde) nicht in Brüssel angekommen war.

Während der Mitarbeiter noch über die Gründe der Verzögerung in D'dorf spekuliert, lässt sich der Flughafen mit seinem Konzept (NERES) in der Öffentlichkeit pressewirksam feiern.

Schreiben Flughafen DO an Behörde in Münster vom 1.03.2003



Die Preise, die den Billigairlines für die Abwicklungsleistungen in Rechnung gestellt wurden, waren von Anfang weder nach nationalem Recht noch nach EU-Recht zulässig. Diese extrem geringen Preise führten denn ab 2004 auch zur Explosion der Verluste trotz steigender Fluggastzahlen.

Noch im März 2006 schreibt der Flughafen an die Behörde in Münster, dass er eine „beihilferechtliche Problematik“ entschärfen wollte. **Der Airport räumt das Beihilfeproblem selbst ein!**

Das Beihilfeproblem ist nicht zu beseitigen. Erst im Nov. 2006 fiel mit der Beschwerde an die EU auf, mit welchen Absprachen sich Flughafen, Bezirksregierung Münster und das Land NRW die Verantwortung für die nicht kostendeckenden, aber prüfungspflichtigen (Teil)Gebühren zugeschoben haben.

All das hätte verhindert werden können, und die Verluste am Flughafen wären nicht in diese Höhen geklettert.

In 2007 wird der Rechtsanwalt der Flughafen Dortmund GmbH an die EU schreiben, dass der **Beihilfeantrag aus Herbst 2004! „zwischen den Behörden“ hängen geblieben** ist und daher nie in Brüssel ankam.

In 2009 nahmen wir die Möglichkeiten der Dienst- und Fachaufsichtsbeschwerde in Anspruch. Leider ohne Erfolg. Die Behörden schoben sich auch hier die Verantwortung zu.

Aber auf die **EU** ist Verlass. Sie **gab eine Studie 2010/2011 zwecks Klärung in Auftrag.** Das Ergebnis steht noch aus.