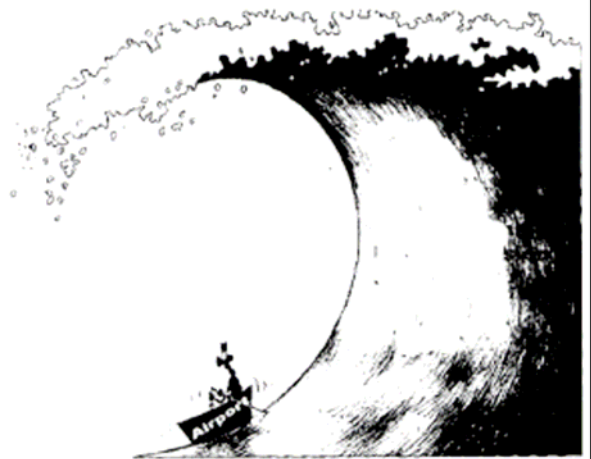


Entscheidung der EU-Kommission im Beihilfeverfahren gegen den Flughafen Dortmund

- ein 55 Mio. Euro Risiko -

Im Juli 2007 eröffnete die EU-Kommission wegen möglicher rechtswidriger Subventionen am Flughafen Dortmund ein Beihilfeverfahren (Az. C26/07)¹. Ursache war eine Beschwerde mit Fax vom 26. Nov. 2006, verschickt von einem Mitglied der Schutzgemeinschaft Fluglärm Dortmund – Kreis Unna e.V. (SGF) an die EU-Kommission in Brüssel. Die Vorwürfe wegen unerlaubter Beihilfen bezogen sich auf mögliche Anlauf- und Finanzierungsbeihilfen.



Welche Beihilfen gab es am Flughafen möglicherweise?

Zu den **Anlaufbeihilfen** gehören maßgeblich die pauschalen Abfertigungsentgelte (Preise) pro Passagier im Förderprogramm „NERES“². Diese Dumpingpreise³ kamen zwischen Juli 2004 und Juni 2009 am Flughafen Dortmund zum Einsatz, um Billigflieger an den Airport Dortmund zu locken. Hier handelt es sich um die Vertragsbeziehungen zwischen den Billigairlines und der Flughafen Dortmund GmbH. Die Flughafen Dortmund GmbH ist der Subventionsgeber, die Fluggesellschaften sind Subventionsempfänger in Form pauschaler und extrem preiswerter Abfertigungsgebühren.

Unter **Finanzierungsbeihilfen** sind alle die Leistungen der öffentlichen Hand zu verstehen, die der Flughafen Dortmund GmbH ohne Gegenleistungen und von staatlicher Seite zugeflossen sind. Das sind in erster Linie die jährlichen Verlustübernahmen durch die Stadtwerke Dortmund AG⁴. Hier handelt es sich um die Beziehungen zwischen dem Staat (Gemeinde, Land, einem städtischen Unternehmen, wie den Stadtwerken, ...) und der Flughafen Dortmund GmbH. Die Flughafen Dortmund GmbH ist der Empfänger von Subventionen, der „Staat“, in diesem Fall die Stadtwerke, sind die Subventionsgeber. Die Stadtwerke ernähren den Flughafen.



Beide **Beihilfeformen sind ursächlich miteinander verbunden** und können daher nicht unabhängig voneinander betrachtet werden: Die nicht kostendeckenden und pauschalen Abfertigungspreise (Anlaufbeihilfen) für Billigflieger im Förderprogramm

¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:217:0025:0043:DE:PDF>

² NERES steht für pauschale Abfertigungsentgelte für Airlines, die neue Flugverbindungen von und nach Dortmund auflegen oder auf bestehenden Verbindungen zusätzlich Passagiere befördern

³ Preise von 5 bis 7,5 Euro pro einsteigenden Passagier zwischen Mitte 2004 und Mitte 2009, abzüglich Rabatten (Mengen- und Marketingrabatte), nach Auskunft eines Konkurrenzflughafens liegen die Abfertigungsgebühren derzeit bei ca. 4 Euro. Zum Vergleich Paderborn mit ca. 18 Euro.

⁴ Ergebnisabführungsvertrag, geändert 1999 und Dez. 2009 wegen steuerlicher Nichtanerkennung, die Stadtwerke übernehmen damit sämtliche Verluste des Flughafens Dortmund und verrechnen die Verluste im Rahmen dieser so genannten Organschaft mit den Gewinnen aus anderen Produktfeldern, etwa dem Gas- und Wassergeschäft

NERES verursachten extrem hohe jährliche Verluste bei der Flughafen Dortmund GmbH. Diese Verluste wurden von den Stadtwerken Dortmund ausgeglichen und mithin finanziert (Finanzierungsbeihilfen) aus anderen Einnahmen der Stadtwerke.

Ein Teil der laufenden Verluste am Flughafen Dortmund resultierte aber auch aus dem Ausbau der Infrastruktur⁵ in den Jahren 2001 bis 2003 am Flughafen in Form von gestiegenen Abschreibungen, Zinszahlungen und den laufenden Unterhaltungskosten der ausgebauten Infrastruktur. Letztlich laufen aber alle Beihilfeformen in den Verlusten der Flughafen Dortmund GmbH auf, mit ca. 20 Mio. Euro pro Jahr⁶. Mit Stand 31.12.2011 sind das insgesamt ca. 220 Mio. Euro. Die Defizite im Rahmen der jährlichen Verluste stellen aber noch nicht die maximale Höhe der Beihilfen dar. Es sind dies bisher nur die quantifizierbaren Beihilfen.

Hinzu kommen noch **versteckte und in Teilen nicht quantifizierbare Hilfen**⁷. Dazu zählen verbilligte Bürgschaften, die kostenlose Überlassung von Grundstücken, die Übernahme von Darlehen oder auch die Übernahme von Pensionsrückstellungen für Geschäftsleitungsorgane durch die Stadtwerke Dortmund oder die Übernahme subventionierter Arbeitskräfte von der Deutschen Steinkohle⁸, um nur einige verdeckte Beihilfen zu nennen. Deutlich wird das etwa durch die unentgeltliche Nutzung von 235.765 m² städtischer Flächen durch die Flughafen Dortmund GmbH. Die mindestens 63 Mitarbeiter der Deutschen Steinkohle wurden zwischen 2000 und 2002 insgesamt für 3 Jahre gefördert.

Wie hoch ist das Beihilferisiko

Wie hoch sind konkret die Beihilfen, die seit dem Jahr 2000 geflossen sind oder versteckt der Flughafen Dortmund GmbH bzw. der Fluggesellschaften zuteil wurden? Nach den überschlägigen Berechnungen des Autors sind das insgesamt ca. 250 Mio. Euro. Ob und inwieweit die EU-Kommission diese Hilfen als Beihilfen einstuft und möglicherweise zurückfordert, kann nicht so einfach beantwortet werden. Das EU-Recht in Bezug auf die Förderung regionaler Flughäfen ist zudem kein einheitlicher Kontext, sondern wurde historisch mehrfach angepasst und hat sich damit quasi durch eine laufende Rechtsprechung⁹ und neue Richtlinien¹⁰ entwickelt. Was in den 90er Jahren ohne beihilferechtliche Konsequenzen förderfähig war, unterliegt jetzt einer differenzierten Betrachtung und ist heute in Teilen anmelde- und genehmigungspflichtig. Eine inhaltliche wie zeitliche Differenzierung der Beihilfen ist notwendig.

Wie prüft die EU die Beihilfen inhaltlich?

Zunächst steht die Frage im Raum, ob die Beihilfen überhaupt Beihilfen im Sinne des EU-Rechts sind. Der Autor will hier nicht alle EU-rechtlichen Bedingungen aufführen und erläutern, zumal es sich hier nicht nur um eine Beihilfeform handelt, sondern um diverse Formen, wie Anlauf- und Finanzierungsbeihilfen.

⁵ siehe auch Planfeststellungsbeschluss aus Jan. 2000

⁶ siehe Jahresabschlüsse der Flughafen Dortmund GmbH der Jahre 2000 bis dato

⁷ Anm: Eine Beihilfe muss nicht in einer Geldleistung bestehen, sie kann entstehen durch den Verzicht auf Einnahmen von staatlicher Seite oder auch der Überlassung von Vermögen unter Marktpreisen. Der Begriff der Beihilfen ist EU-rechtlich wesentlich weiter gefasst

⁸ interne Unterlagen aus 2000 mit den Hinweisen auf mindestens 36 Kräften, die von der DSK kamen

⁹ siehe Urteil EU ./ Charleroi, Beihilfen für die Airline Ryanair aus Feb. 2004

¹⁰ Richtlinie C312/2005 aus Dez. 2005, sie regelt die staatlichen Beihilfen für Flughäfen

So könnte das Förderprogramm „NERES“ (Anlaufbeihilfe) im Grundsatz EU-konform sein. Ein von der EU in 2009 bestellter Gutachter kam im März 2011 zu dieser Entscheidung. Die im Programm „NERES“ enthaltenen Rabattregelungen für die Airlines sind es aber möglicherweise nicht.¹¹

Teile der jährlichen Verluste könnten durch den ursprünglichen Ausbau, z. B. der Sicherheitstechnik, entstanden sein. Diese Verluste würde die EU als Beihilfen in der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben akzeptieren, nicht aber die betrieblichen Verluste, die durch den Ausbau, z. B. der Gepäckförderanlage, ausgelöst wurden.

Entscheidend ist daher, ob die Aufgaben hoheitlicher und staatlicher Natur oder operative Aufgaben eines Flughafens sind. Die Verluste müssen inhaltlich differenziert werden, der Flughafen müsste synthetisch in mindestens zwei Unternehmen aufgeteilt werden, einen operativen und einen strukturellen, hoheitlichen Teil.

Sie sehen, die juristische Sachlage ist komplexer als es den Anschein macht und auch der Autor bietet Ihnen hier nur einen groben Überblick.

Jede Ausbaueinzelmaßnahme wäre demnach darauf zu prüfen, ob ihr ein Beihilfecharakter gem. EU-Recht zugrunde liegt. Wesentlich für diese Prüfung, und auch als eine Bedingung für eine Beihilfe, ist die Frage: Würde ein privater Investor in gleicher Situation ähnlich handeln?¹²

Diese Frage kann aber nur aus der Sicht des Jahres beantwortet werden, in dem über die Investitionen entschieden wurde. Schon nach dem letzten Ausbau 2000/2001 fielen am Flughafen Dortmund höhere Verluste an, wenn auch in geringerem Ausmaß. Das fand aber noch zu einer Zeit statt, die vor die Förderung der Billigfliegerei mit pauschalen Abfertigungsentgelten lag. Diese Preisförderung der Billigflieger durch das „NERES“-Programm begann erst ab Juli 2004 in Dortmund. Die Passagierzahlen stiegen ab 2004 rasant an, aber trotz besserer Auslastung stiegen die Verluste weiter.

Das „NERES“ und der Privatinvestortest

Der Entscheidung für den Billigflug durch die Einführung der „NERES“-Förderung lag ein Businessplan 2004-2014¹³ zugrunde. Wesentliches Kriterium für die Einführung der „NERES“-Förderung war nicht ihre Profitabilität, sondern offensichtlich die 185 Mio. Euro Kosten, die entstehen würden bei der Schließung des Flughafens in Dortmund. Im Vergleich zu diesen Schließungskosten erschienen die damals laufenden Verluste aus den Planungen 2004 bis 2014 von ca. 15 Mio. Euro pro Jahr das kleinere Übel zu sein. Und der Businessplan versprach auch Verbesserungen bis 2014 in Form rückläufiger Verluste, zumindest oberflächlich betrachtet.

Genauer betrachtet ist das nicht so: Ohne große Mühen ist in der Abb. deutlich erkennbar, auf welcher extremen Annahme der Businessplan beruhte. Während sich alle Einnahmegruppen in etwa proportional am Wachstum der geplanten Passagiermengen orientieren, sollten die Parkgebühren geradezu explodieren.

¹¹ siehe auch Urteil der EU in der Sache Charleroi/Ryanair aus Feb. 2004

¹² Der in der Verordnung 659/1999 geforderte Privat-Investor-Test ist das zentrale Prüfkriterium der EU in Beihilfeverfahren. Er soll sicherstellen, dass der Staat wirtschaftlich handelt, wie ein privater Investor auch, also nach den gleichen Grundsätzen (Gewinnstreben, Marktanteile, Kapitalrendite, ...)

¹³ Der Businessplan 2004-2014, der Flughafen Dortmund GmbH, wurde an die EU von der Bundesrepublik Deutschland in 2008 zugestellt, Volumen ca. 80 Seiten mit diversen Anlagen, u. a. den Prognosen über die Entwicklung der Verluste für verschiedene Szenarien von 3 bis 5 Mio. Fluggästen (Stand 2003 = 1 Mio. Passagiere) und die Kosten der Schließung des Airport Dortmund

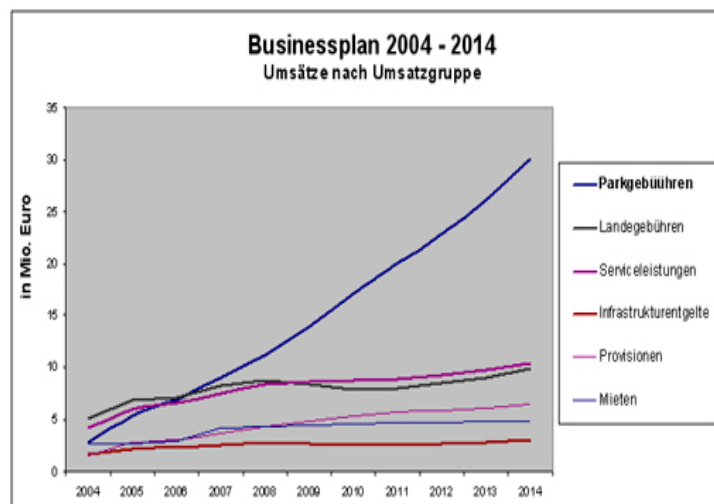
Absurde Planungen

Die Passagierzahlen sollten um ca. +300%/400% bis 2014 auf bestenfalls 4 bis 5 Mio. Fluggäste steigen, die Parkgebühren in gleicher Zeit aber um mehr als +1.000% (kein Tippfehler). Mit einem ebenfalls proportionalen Anstieg der Parkgebühren würde der Businessplan trotz steigender Passagierzahlen schon 2003 einen Verlustanstieg voraussagen.

Es drängt sich fast der Eindruck auf, als wurden hier Parkflächen geplant mit angeschlossenem Flughafen, denn fast die Hälfte der geplanten Umsätze sollten bis 2014 die Parkgebühren beisteuern.

EU beauftragt Gutachter

Ein von der EU in 2009 beauftragtes und im März 2011 erschienenes Gutachten¹⁴ hält ein Wachstum der Parkerträge durch Anhebung der Preise von +13% im ersten und dann 10% in jedem weiteren Jahr realistisch. Dynamisch gerechnet könnten mit dieser mutigen Steigerung in 10 Jahren die Parkerträge um 260% steigen. Der Rest der Steigerung der Parkgebühren



nur
als
ca.

müsste daher über den Bau zusätzlicher Plätze erfolgen. Für die notwendigen Parkflächen würden überschlägig nicht einmal alle noch nutzbaren und freien Grundstücke am Flughafen ausreichen.

Der von der EU **bestellte Gutachter** kam im **März 2011** dennoch zu dem Schluss, dass sich der Flughafen in 2003 auf Basis der ihm vom Bund Ende 2008 gelieferten und durch den Gutachter nicht geprüften Zahlen im Businessplan 2004-2014, wie ein privater Investor verhalten habe. Da keine anderen Informationen vom Bund zur Verfügung gestellt wurden als die Zahlen der Flughafenleitung, konnte sich der Gutachter allerdings auch nur auf die Businessplandaten stützen. Der Gutachter rechnete zudem stets gegen die im Plan genannten 185 Mio. Euro Schließungskosten. Eine rechnerische und beihilferechtlich wichtige Differenzierung des Flughafens in einen operativen und einen Infrastrukturbetrieb gab es nicht. Auch hier fehlten dem Gutachter die entsprechenden Daten.

Die laufenden und im Businessplan veranschlagten Verluste der Jahre 2004 bis 2014 mit 170 Mio. Euro waren geringer als die Schließungskosten. Nochmals: Sämtliche Informationen wurden mittelbar vom Flughafen selbst geliefert. Verblüffend ist, dass der Gutachter das Geschäftsszenario der Planungen als „nicht sehr robust“ einstuft und davon auszugehen ist, „dass sich private Gesellschafter wahrscheinlich für die Schließung des Flughafens entschieden hätten“¹⁵.

Es verwundert daher nicht, dass der Gutachter für sein dennoch positives Urteil diverse Bedingungen nennt, unter denen sein Urteil steht. Da sind die Unkenntnis der Verträge

¹⁴ siehe von der EU beauftragtes Gutachten aus März 2011, Fa. Ecorys aus den Niederlanden

¹⁵ siehe Ecorysgutachten, Kurzfassung der Ergebnisse

mit der Fluggesellschaft easyJet zu nennen oder auch die mangelnde Trennung der Buchführung am Flughafen Dortmund in Infrastruktur- und operativen Betrieb.

Die **hypothetische Schließung des Airport** hängt zudem auch wesentlich von der alternativen Verwendung der Flächen und Gebäude ab, über die der Flughafen oder der Bund keine Angaben machten. Bei einer alternativen Verwendung der frei werdenden Flächen für eine industrielle Bebauung würde eine erhebliche Wertverbesserung pro m² eintreten und ein privater Investor würde Gewinne durch die Schließung des Airport Dortmund erzielen. So beschreibt es auch die Firma Ecorys, der Gutachter der EU. Bei Verrechnung aller Wert- und Schuldenpositionen errechnet der Gutachter einen hypothetischen Verlust von einmalig 38,7 Mio.¹⁶ Euro. Als Vergleich: Der Flughafen „erwirtschaftet“ schon seit Jahren ca. 20 Mio. Verluste pro Jahr!

Noch ein Beweis soll die Art und Weise erklären, wie hier argumentiert wurde. Nach den Angaben der Flughafen Dortmund GmbH nutzt der Flughafen Dortmund 185,5 ha Grund und Boden¹⁷. Auf dieser Basis wurde auch der Wert der Flächen berechnet, der in die Schließungsüberlegungen eingegangen ist. Auf der WEB-Seite des Airport Dortmund und durch Bestätigung per Mail¹⁸ werden allerdings 220 ha Flächen genutzt. Das sind 34,5 ha Unterschied, die die o. a. 38,7 Mio. Euro an Verlusten durch die Schließung fast schon beseitigen. Offensicht wurden hier bewusst geringen Flächen angegeben, um den Wert von Grund und Boden geringer einschätzen zu müssen.

Der Privatinvestortest gilt nach Ansicht des Gutachters dennoch als formal bestanden, bzw. der Businessplan, der der „NERES“-Förderung zugrunde lag. Der Autor vertritt hier eine andere Meinung, weil er bezweifelt, dass ein privater Investor zwischen zwei Verlustszenarien wählen würde. Zudem fehlen die konkreten Berechnungen zur Schließung des Airport Dortmund, bzw. zur alternativen Verwertung der Flächen und Gebäude. Nach Meinung des Autors wirft das Gutachten noch andere Fragen auf:

1. Warum wurden die mehr als 40 Mio. öffentlichen Fördergelder für die Ausbauten nicht berücksichtigt?
2. Warum wurden die Abschreibungen in vollem Umfang der Infrastruktur zugeordnet, wo doch auch Teile der Investitionen rein betrieblicher Natur sind.
3. Warum werden die Personalkostenschwankungen zwar angesprochen, aber nicht hinterfragt? Hier besteht möglicherweise ein Zusammenhang mit der geförderten Übernahme von Mitarbeitern der Deutschen Steinkohle. Im Gutachten ließt sich das wie folgt: „Außerdem stand der Anstieg der Lohn- und Personalkosten nicht im Einklang mit dem Zuwachs an Passagierzahlen“.¹⁹
4. Warum gibt es keine getrennte Abrechnung, die sämtliche Kosten trennt je nach Verursachung in infrastrukturbedingte und betrieblich bedingte Kosten?
5. Warum wurde stets versucht, die Verluste einseitig dem Ausbau der Infrastruktur aufzubürden? Wollte man hier die beihilfekritischen Verluste bewusst klein rechnen?
6. Warum passen die Infrastruktureobjekte in ihrer Höhe und vom Zeitpunkt der Entscheidung nicht zu den Beschlüssen des Aufsichtsrates am Airport Dortmund? Stimmen die an den Gutachter gelieferten Zahlen überhaupt?

¹⁶ Gutachten der Fa. Ecorys, aus März 2011, Seite 89f.

¹⁷ Gutachten der Fa. Ecorys, aus März 2011, Kap. 7.3.2, Seite 79f. und Information der Bundesrepublik Deutschland vom 19. Dez. 2008

¹⁸ Mail der Flughafen Dortmund GmbH vom 18. April 2012

¹⁹ ebenda, Seite 90

Dem Gutachter hält der Autor allerdings zugute, dass weder die Bundesrepublik Deutschland noch der Flughafen Dortmund andere Zahlen geliefert hat, was auch die lange Zeit erklärt, die der Gutachter für das Gutachten benötigte.

Das Gutachten wurde nach der Revision des Kommissionsurteils durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH) in der Sache „Charleroi ./ Ryanair“ in 2009 beauftragt. Ende 2009 hatte der EuGH eine differenzierte Betrachtung der Tätigkeiten eines Flughafens verlangt, wie oben mehrfach beschrieben. Daher verzögerte sich das gesamte Beihilfeverfahren gegen den Flughafen Dortmund extrem.

Die Ergebnisse erschienen erst im März 2011. Und der Businessplan 2004-2014 war auch nur eine Prognose, nicht mehr. Die absurden aber geplanten Zuwachsraten von Passagieren und Parkgebühren sprechen für sich und entbehren jeder Realität. Das Gutachten wirft mehr Fragen auf, als es letztlich beantwortet. Die Ergebnisse stehen alle unter dem Einfluss der suspekten Prognosen aus 2003 und sind an Bedingungen geknüpft. Im Vorgriff auf das Jahr 2012 erhebt der Autor Zweifel, ob das Gutachten in seiner jetzigen Form im lfd. Verfahren seinen Niederschlag finden wird.

Gab es keine Warnungen?

Dem von der EU bestellten Gutachter waren die Berechnungen der Flughafenleitung nicht bekannt, die bereits Ende 2002, also vor einer Preisreduzierung für Billigairlines am Flughafen Dortmund gewarnt hatten.²⁰ In 2003/2004 wurden die Preisverhandlungen mit den potentiellen Airlines abgebrochen – so ein internes Papier, weil keine auskömmlichen Preise mit den Airlines zu erzielen waren²¹.

Mittelfristige Erfolgsrechnung 2001 - 2003 (in TDM)					
	Ergebnis 2001	Prognose mit Eintrittswahrscheinlichkeit			
		80%	1.350.000	20%	1.450.000
Passagiere	1.060.000	1.100.000	1.350.000	1.150.000	1.450.000
Erträge	2001	2002	2003	2002	2003
Landengebühren	13.300	13.800	17.000	14.500	18.300
Serviceleistungen	14.400	14.900	18.300	15.600	19.700
Cargo	1.900	850	1.000	850	1.000
Provisionen	2.900	3.500	4.300	3.600	4.500
Mieten	9.400	10.500	11.600	10.700	11.900
Sonstiges	1.900	1.900	2.000	1.900	2.000
Summe Umsatzerlöse	43.800	45.450	54.200	47.150	57.400
sonstige Erträge	5.100	4.500	5.500	4.700	5.900
Zins- u. Beteiligungserträge	1.800	1.200	1.200	1.200	1.200
Gesamterträge	50.700	51.150	60.900	53.050	64.500
Aufwendungen	2001	2002	2003	2002	2003
Materialaufwand	9.200	10.000	10.500	17.000	19.500
Personalaufwand	16.200	17.000	19.500	10.000	10.500
AfA	16.500	22.000	23.000	22.000	23.000
Betriebskosten	9.200	9.800	10.300	9.800	10.300
Zinsen	16.400	19.000	19.500	19.000	19.500
Sonstige	100	150	200	150	200
Gesamtaufwendungen	67.600	77.950	83.000	77.950	83.000
Unterdeckung	-16.900	-26.800	-22.100	-24.900	-18.500
in EURO	-8.640	-13.700	-11.300	-12.730	-9.460

²⁰ Berechnungen aus 2003, enthalten im Jahresabschluss 2003, Basis sind 1 Mio. Fluggäste, Prognosehorizont sind 1,2 und 1,45 Mio. Gäste, beide Steigerung weisen deutlich steigende Verluste aus und beide Zuwächse sind nur erreichbar, wenn Billigflieger an den Standort Dortmund gelockt werden können

²¹ siehe 2 Aussagen aus 2003 aus internen Papieren des ehemaligen Geschäftsführers am Flughafen Dortmund, Herr Nunkesser, der die Preisvorstellungen der Billigairlines als „nicht die Grenzkosten deckend“ beurteilt und in einem anderen Fall die Verhandlungen wegen „nicht auskömmlicher Preise“, hoher Risiken und langen Vertragsdauern abgebrochen hat,

Besser noch, die Berechnungen aus 2002 (siehe oben) weisen nach, dass mit steigenden Passagierzahlen über Billigflieger und zunehmenden Preisdruck durch die Airlines, die wirtschaftlichen Ergebnisse schlechter werden statt besser²²! Obwohl diese Zusammenhänge schon vor 2004 bekannt und nachgewiesen wurden, kam es in 2004 dennoch zum Start der hoch subventionierten Billigfliegerei. Die Warnungen früherer Jahre erfüllten sich: Mehr Passagier bringen mehr Verluste.

Noch einen anderen Nachweis möchte ich anführen. Im Haupt- und Finanzausschuss der Stadt Dortmund wurde im Dez. 2003 von Herrn Kossack (ab Herbst 2003 auch Geschäftsführer der Flughafen Dortmund GmbH) und Herrn Pehlke (damals

		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Gesamterträge		24.300	23.200	24.600	28.100	31.000	33.000	36.200
Gesamtaufwendungen		-40.000	-41.700	-42.400	-43.200	-44.400	-45.000	-45.600
Jahresergebnis		-15.700	-18.500	-17.800	-15.100	-13.400	-12.000	-9.400
+Finanzergebnis		9.300	8.900	8.800	8.700	8.600	8.500	8.400
Betriebsergebnis (EBIT)		-6.400	-9.600	-9.000	-6.400	-4.800	-3.500	-1.000
+Abschreibungen		11.900	11.800	11.900	12.000	12.500	12.600	12.700
Operatives Ergebnis (EBITDA)		+5.500	+2.200	+2.900	+5.600	+7.700	+9.100	+11.700

12

Haupt- und Finanzausschuss 11.12.2003 nichtöffentliche Sitzung

Stadtkämmerer, heute Vorstand der Stadtwerke) ein Konzept bis 2008 für den Flughafen vorgestellt²³. Es versprach eine Senkung der Verluste von 18,5 Mio. Euro in 2003 auf 9,4 Mio. Euro in 2008. Einen Auszug aus dem Konzept sehen sie oben abgedruckt. In diesem Konzept wurden Billigflieger nicht berücksichtigt, sie galten lediglich als Option! Es wurde nur ein normales Marktwachstum untestellt.

Nur 6 Monate später starteten die ersten Billigflieger in Dortmund. Dieser plötzlichen Wende stand der Businessplan 2004-2014 nebst Preisförderung „NERES“ zur Seite. Er versprach aber nur eine Halbierung der Verluste bis 2014 mit der Anwerbung von Billigfliegern.

Im Vergleich zu den Planungen aus Dez. 2003 ist der Plan 2004-2014 daher die wirtschaftlich schlechtere Wahl, abgesehen von zusätzlich Lärm, Abgasen und einer

²² siehe auch Schriftverkehr zwischen Flughafen Dortmund, den Fluggesellschaften Virgin Express und Ryanair aus 2003 und 2004, vorliegend als Mailings

²³ Sitzung des Haupt- und Finanzausschuss der Stadt Dortmund, nicht öffentliche Sitzung vom 13.12.2003, Berechnungen zum Flughafenergebnis bis 2008

weiteren Entwertung der Immobilien durch die Einführung der Billigflieger in Dortmund. Ging hier Prestigedenken vor Vernunft?

Ich würde Ihnen gern noch einen weiteren Beweis zumuten, der die wirtschaftliche Unvernunft der Billigfliegerei für Dortmund verdeutlichen soll

Sie sehen rechts einen Auszug aus einem internen Protokoll der Flughafen Dortmund GmbH.²⁴

Demnach lehnte Herr Nunkesser, damals (Alt)Geschäftsführer der Flughafen Dortmund GmbH, die Etablierung der Flughafen GmbH unter nachvollziehbaren Gründen ab.

Herr Nunkesser bezeichnet Low-Cost-Carrier als oft „unseriös“ und neue Flugverbindungen sind nur mit geringeren Abfertigungsgebühren gegenüber den Airlines realisierbar.

Derartige Hinweise von Herrn Nunkesser gibt es mehrere, auf die ich hier verzichten möchte. Offensichtlich wusste der damalige Geschäftsführer, von was er sprach. Herr Nunkesser verließ den Chfessessel der Flughafen Dortmund GmbH im Januar 2004, Herr Kossack, der schon ab Herbst 2003 am Flughafen tätig war übernahm die Leitung und führte den Billigflug gegen jede wirtschaftliche Vernunft ein.



Stadtwerke selbst zweifeln

Möglicherweise hatte nicht nur der Autor Bedenken gegen die Schlussfolgerungen des Gutachters, sondern auch die EU. Ein deutliches Signal für eine mögliche Kritik der EU-Kommission am Gutachten der Firma Ecorys selbst stammt aus internen Papieren der Dortmunder Stadtwerke²⁵. Dort heißt es im April 2011, also kurz nach Veröffentlichung des von der EU beauftragten Gutachtens, dass man den Privatinvestortest nicht nachweisen kann! Bunk, Chef am Airport Dortmund, nennt im Dez. 2011 in den Ruhrnachrichten selbst ein mögliches kritisches Beihilfevolumen von 20 bis 25 Mio. Euro²⁶! Damit räumt die Flughafenleitung selbst Rückforderungen von Beihilfen ein.

Es ist daher nicht sicher, ob die EU-Kommission das Ergebnis des beauftragten Gutachtens akzeptiert hat oder kritisch sieht, wie etwa der Autor. Zudem haben Mitglieder der Schutzgemeinschaft Fluglärm, die im Nov. 2006 mit einer Beschwerde die Prüfungen in der EU ins Rollen gebracht haben, nicht untätig zugesehen, sondern selbst ihrerseits neue Erkenntnis in das Beihilfeverfahren eingebracht, wie etwa die o. a. schlechten Prognosen aus 2003, die nachweisbaren aber inhaltlich anderen Investitionspläne oder die Sanierungskonzeption 2008.

Wie prüft die EU die Beihilfen zeitlich?

²⁴ Protokoll, Auszug der Sitzung des Aufsichtsrates vom 14.03.2003, GF damals noch Herr Nunkesser

²⁵ Memo von der Kanzlei in Dortmund, die im Juli/August 2011 vom Vorstand der Stadtwerke Dortmund beauftragt wurde, incl. Stellungnahme der Bundesrepublik Deutschland

²⁶ Siehe Ruhrnachrichten 15.12.2011, „Risiken minimieren“ im Interview der Zeitung: Herr Bunk

Die Einstellungen der EU zu Fragen der Beihilfen an Flughäfen haben sich mehrfach geändert in den Jahren 2000, 2004, 2005 und 2011. Bis in das Jahr 2000 betrachtete die EU die Flughäfen als quasi öffentliche Einrichtungen²⁷. Subventionen wurden als „Daseinsvorsorge“ der öffentlichen Hand behandelt, ähnlich wie heute z. B. die Hilfen für den öffentlichen Nahverkehr. Die Frage nach einer möglichen Beihilfe im Sinne des EU-Rechts stellte sich damals nicht. Die Flughafen Dortmund GmbH hatte bis Ende 2000 Investitionen von 198.435.626 Euro beschlossen, davon entfielen 18.220.484 Euro auf die Zeit vor 1993 und 180,215.142 Euro auf den letzten Ausbau. In der Zeit nach 2000 und damit beihilferechtlich relevant, wurden 3.400.964 Euro für Infrastrukturmaßnahmen verausgabt.²⁸ Diese Zahlen nannte der Bund im lfd. Prüfverfahren. Die Zahlen sind nicht geprüft worden, sonst wäre sicher aufgefallen, dass der Bund falsche Flächenangaben seine Grundstücke gemacht hatte.

Das Jahr 2000

Ende 2000 änderte die EU ihre rechtliche Beurteilung, verursacht durch das extreme Wachstum der Billigflieger in Europa. Viele kleine und regionale Flughäfen hatten nach dem Abzug der ehemaligen Besatzungskräfte auf- und umgerüstet und buhlten fortan um die Gunst der wachsenden Billigflieger. Die Rahmenbedingungen und die Machtverhältnisse im Markt hatten sich grundlegend verschoben. Die Billigairlines nutzten ihre Machtposition und setzten ihre Preisinteressen zulasten der Regionalflughäfen durch. Die regionalen Flughäfen gerieten in Abhängigkeiten der Billigfluglinien.

Die Investitionsentscheidungen am Flughafen in Dortmund wurden EU-rechtlich ab Dez. 2000 einer anderen Beurteilung unterzogen. Nicht jede Subvention sollte mehr genehmigungsfrei möglich sein. Ab Dez. 2000 unterschied die EU in den operativen Betrieb eines Flughafens und der Infrastruktur des Flughafens. Sie teilte den Flughafen damit synthetisch in 2 Unternehmen auf. Der Betrieb eines Flughafens wurde fortan wie ein wirtschaftlich handelndes Unternehmen beurteilt. Beihilfen für dieses operative Geschäft waren nicht mehr möglich, müssen angemeldet (notifiziert) und durch die EU-Kommission genehmigt werden.

Je mehr Investitionen vor Dez. 2000 initiiert wurden, desto mehr sind spätere und daraus resultierende Verluste beihilferechtlich nicht von Belang.

Es ist damit entscheidend, wann über Investitionen zum Ausbau in Dortmund entschieden wurde und für welchen Zweck die Hilfen Verwendung fanden. Die Ausbauinvestitionen der Jahre 2000 bis 2001 hatten in den Folgejahren in Form von Abschreibungen, Zinsen usw. erheblichen Einfluss auf die laufenden Verluste am Flughafen Dortmund wie folgt:

1. Zum Teil sind die Verluste keine Beihilfen, weil einzelne Investitionsentscheidungen vor Dez. 2000 getroffen wurden.
2. Zum Teil sind die Verluste keine Beihilfen, weil es sich um Investitionen in die Infrastruktur oder die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben handelte, auch wenn die Investitionsentscheidungen nach Dez. 2000 getroffen wurden.

Der Flughafen Dortmund erhielt die Genehmigung zum letzten Ausbau am 24. Jan. 2000²⁹ und vor der geänderten Beurteilung durch die EU im Dez. 2000. Sämtliche

²⁷ siehe Urteil der EU in der Sache Aerosport's de Paris aus Dez. 2000, Rechtssache T128/98

²⁸ siehe EU Gutachten der Fa. Ecorys

²⁹ siehe Planfeststellungsbescheid aus Jan. 2000, Bezirksregierung Münster, Amt für Luftfahrt

Investitionen bis Ende 2000 hält der Autor daher nach der damaligen EU-rechtlichen Situation für genehmigt.

Am Flughafen Dortmund wurden bis 2008 insgesamt 202 Mio. Euro investiert. Die Aufteilung in betriebliche Investitionen und Investitionen in die Infrastruktur kann hier vom Autor nur geschätzt werden. Der Autor sieht ca. 120 Mio. als Infrastrukturinvestitionen (incl. der Gelder für die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben) und ca. 82 Mio. als Investitionen in den laufenden Betrieb an. Der Gutachter nimmt hier eine andere Aufteilung vor: Infrastruktur und hoheitliche Aufgaben 198,5 Mio. Euro, betrieblich 3,5 Mio. Euro.

Der Flughafen Dortmund und der Gutachter sehen das somit anders, Der Flughafen „lieferte“ fast die gesamten Investitionen als „Infrastrukturinvestitionen“ an die EU in das laufende Prüfverfahren. Das macht Sinn, möchte der Flughafen doch suggerieren, dass möglichst viele Folgekosten aus den Investitionen vom Beihilferecht unberührt bleiben. Der von der EU bestellte Gutachter, die Firma Ecorys, stellte in ihrer Berechnung sogar sämtliche Abschreibungen als durch die Infrastruktur verursacht ein.³⁰

Beihilferechtlich kritisch sind nach Auffassung des Autors allerdings 82 Mio. Euro. Die beihilferechtlich relevanten betrieblichen Investitionen schlagen sich mit allen Folgekosten pro Jahr mit ca. 4 Mio. im laufenden Verlust nieder. Sie sind nach Meinung des Autors als betriebliche Beihilfen verboten und müssten angemeldet und notifiziert worden sein. Eine Notifizierung wurde im Jahr 2000/2001 nicht vorgenommen.

Das Jahr 2004

Im Frühjahr 2004, kurz vor Einführung der „NERES“-Förderung durch pauschale Abfertigungsentgelte in Dortmund, traf die EU in der Sache Charleroi/Ryanair eine Beihilfeentscheidung, die eine rechtliche Bindungswirkung für die Zukunft entfalten sollte. Die EU akzeptierte zwar hier die ausgehandelte Grundförderung der Abfertigungspreise über max. 5 Jahre mit Bedingungen, nicht aber die zusätzlichen Rabatte und versteckten Zuwendungen an die Fluggesellschaft Ryanair.

Vor Einführung der „NERES“-Förderung war bekannt, dass die „NERES“-Pauschalpreise für die Airlines in der beschlossenen Form nicht beihilfekonform sein würden. Eine Genehmigung der EU war notwendig, was auch nach Aktenlage Mitte Juli 2004 der Geschäftsleitung am Flughafen Dortmund bekannt war. Dem Autor liegt dazu ein Schriftverkehr der beteiligten Behörden zwischen 2003 und 2005 vor, der beschreibt, wie der Flughafen Dortmund das Problem lange Zeit verdrängen konnte. Ein Antrag auf Notifizierung jedenfalls wurde auch 2004 bei der EU-Kommission in Brüssel angekommen³¹. Bereits Mitte 2004 wusste der Aufsichtsrat von der Prüfungspflicht nach EU-Recht.³²

Das Jahr 2005

Im Dezember 2005 verabschiedete die EU eine Richtlinie³³, mit der die Beihilfen an Flughäfen nach verschiedenen Größenordnungen neu gefasst und für die Zukunft geregelt werden sollten. In dieser Richtlinie sind sowohl die Anlauf- als auch die Finanzierungsbeihilfen konkret beschrieben und inhaltlich wie zeitlich geregelt.

³⁰ ebenda, Gutachten der Firma Ecorys

³¹ Bestätigung auf Anfrage an die Kommission aus Juni 2007, per Mail

³² Siehe Protokoll Aufsichtsrat aus Juni 2004

³³ EU RL C312/2005 vom 15.12.2005, Regelungen für Beihilfen an Flughäfen

Innerhalb einer Übergangsfrist, die die Richtlinie bis Juni 2007 einräumt, sollten alle laufenden bzw. alten Förderungen, darunter auch „NERES“, auf das aktuelle Recht abgestellt werden. Das geschah im Fall der „NERES“-Förderung nicht, „NERES“ gilt daher ab Juli 2007, dem Ende der Meldefrist, als unerlaubte Beihilfe³⁴. Warum hier keine Meldung erfolgte, ist ungeklärt. Die Richtlinie sicherte den laufenden Beihilfen Bestandsschutz zu und beurteilt diese nach dem geltenden Recht zum Zeitpunkt der Inkraftsetzung.

Die „NERES-Förderung“ wurde stets als Nichtbeihilfe vom Bund, vom Land NRW, der Flughafenleitung und natürlich auch von Seiten der Airlines eingestuft und ein Antrag an die EU nicht gestellt. Diese Meinung kann man bis zum Beweis des Gegenteils sicher vertreten. Im März 2006 schreibt der Flughafen allerdings an die nationale Genehmigungsbehörde, die Bezirksregierung Münster. Sie ist für die Kontrolle der Abfertigungspreise auf nationaler Ebene verantwortlich. In dem vorgenannten Schreiben spricht die Flughafenleitung von Aktivitäten, um die „beihilferechtlichen Probleme“ aus der Welt zu schaffen³⁵. Die beihilferechtlichen Probleme waren somit bekannt, auch wenn immer bis heute das Gegenteil behauptet wurde. Diese Wendung musste auch der Jurist des Airport in Brüssel erklären.

Im Januar 2008 schrieb der Jurist der Flughafen Dortmund GmbH an die EU, dass es einen Antrag auf eine Genehmigung des „NERES“ gegeben habe, der aber zwischen den deutschen Behörden hängen geblieben sei³⁶ – eine fragwürdige Erklärung für die Unterlassung der Anmeldung der Preisförderung „NERES“. Inzwischen waren 4 Jahre verstrichen mit massiven Verlusten.

Der Autor vertritt die Meinung, dass sich das Beihilferisiko für den Flughafen Dortmund mit der neuen EU-Richtlinie aus Dezember 2005 und ab Juli 2007 mit dem Ende der Übergangsfrist verschärft hat. Die Beihilfen für den Flughafen Dortmund wurden nicht nachgemeldet, woraus der Autor schließt, dass es vermutlich auch Gründe für die Nichtnachmeldung gab. Ein Mitarbeiter der Bezirksregierung in Münster schloss bereits im Feb. 2005, also vor der Veröffentlichung der neuen EU-Richtlinie, aus der Aktenlage, dass die „NERES-Förderung“ möglicherweise nicht genehmigungsfähig sei und daher ein Antrag für die (Nach)Genehmigung noch nicht den Weg über das Land NRW und den Bund nach Brüssel gefunden habe.³⁷

Das Jahr 2011

In 2011 entschied die EU im Fall des Flughafens in Leipzig, dass auch Teile der Infrastrukturkosten vom Flughafen „verdient“ werden müssen³⁸. Demnach muss ein Flughafen nicht nur für das operative Geschäft mindestens eine schwarze Null abwerfen, sondern auch Teile der durch die Infrastruktur entstandenen Kosten erwirtschaften.

Die EU verschärfte mit dem Urteil in Leipzig damit massiv ihre bisherige Beihilfepraxis. Flughäfen werden zunehmend wie andere wirtschaftlich arbeitende Unternehmen betrachtet. Der „geförderte“ Ausbau von Flughäfen zu Zwecken der regionalen Förderung oder als Daseinsvorsorge³⁹ für die Stadt Dortmund, wie er oft von der IHK Dortmund als notwendig unterstellt wird, wurde hinfällig. Nur noch die Förderung

³⁴ EU-Hauptprüfverfahren C26/07 vom 15.07.2007

³⁵ Schreiben der Flughafenleitung aus März 2006 an die Bezirksregierung Münster

³⁶ Schreiben von der Kanzlei HOWREY an die EU-Kommission, nebst Anlagen (Businessplan, ...)

³⁷ Aktennotiz der Bezirksregierung Münster vom 18.02.2005 und div. anderer Schriftverkehr aus Herbst 2004

³⁸ Urteil KOM ./ Flughafen Leipzig, EU-Kommission 24.03.2011

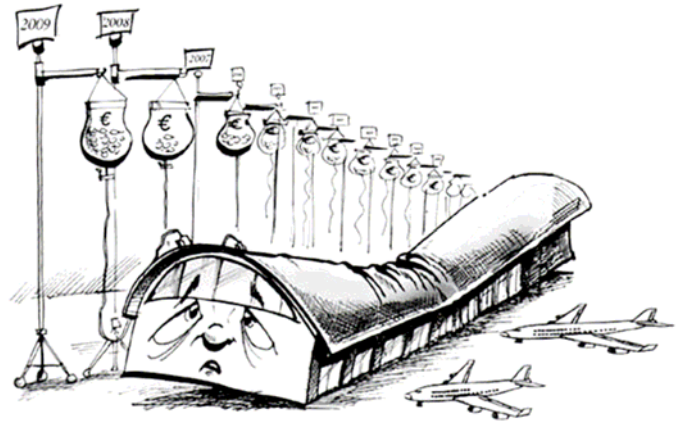
³⁹ Verkehrsverband Westfalen e.V., „Luftverkehr in Westfalen - Bedeutung und Chancen“, Seite 40ff, Sept. 2007

hoheitlicher und staatlicher Aufgaben (Flugsicherung, Zoll, Polizei, ...) ist damit förderfähig nach den Beihilferegeln der EU.

Fazit des Autors

Von den jährlichen Verlusten in Höhe von ca. 20 Mio. Euro⁴⁰ sind ca. 4 Mio. Euro durch Investitionen verursacht, die in den laufenden Betrieb ab 2001 geflossen sind.

Die Förderung im „NERES“-Programm ist unter viel Goodwill mit dem EU-Recht vereinbar, nicht aber die Rabatte, die für durchschnittlich 1,8 Mio. Passagiere mit 1 Euro pro Passagier vom Autor angesetzt werden. Die Förderung von Billigairlines durfte EU-rechtlich nur max. 5 Jahre⁴¹ erfolgen, hält aber bis heute an.



Das Beihilferisiko liegt bei ca. 55 Mio. Euro

Damit beläuft sich die Beihilfesumme nach Berechnungen des Autors zusammen auf ca. 5,8 Mio. Euro pro Jahr und auf über 55 Mio. Euro bis zum 31.12.2011.

Durch die geänderten juristischen Betrachtungen ist das Beihilferisiko für die Flughafen Dortmund GmbH nicht kleiner geworden, sondern noch gestiegen seit den Jahren 2004⁴², 2005⁴³ und zuletzt 2011⁴⁴.

Da weder die Finanzierungs- noch die Anlaufbeihilfen bei der EU ordnungsgemäß angemeldet bzw. nachgemeldet wurden, noch diese nach der Eröffnung der Prüfung durch die EU eingestellt wurden⁴⁵, können der Flughafen bzw. der Bund kaum Einfluss auf das Verfahren nehmen⁴⁶, auch wenn Herr Pehlke das als Chef der Stadtwerke anders sieht.⁴⁷ Umgekehrt hätte die Kommission innerhalb von 18 Monaten über die möglichen Beihilfen entscheiden müssen.

Ausblick

Die aktuellen Reaktionen in den Chefetagen der Flughafen Dortmund GmbH, der Stadtwerke Dortmund und auch der mittelbar an einem möglichen Schaden beteiligten

⁴⁰ Siehe Jahresabschlüsse der Flughafen Dortmund GmbH ab dem Jahr 2000

⁴¹ Siehe EU RL C 312/2005

⁴² Siehe Urteil Charleroi ./ Ryanair aus Februar 2004

⁴³ ebenda EU RL C312/2005

⁴⁴ ebenda, Urteil KOM ./ Flughafen Leipzig

⁴⁵ Anm. Nach Eröffnung einer Prüfung gilt das Stillhaltegebot, was die EU auch im Fall Dortmund aussprach

⁴⁶ Verordnung der EU 659/1999, Seite 2, Absatznummer (11)

⁴⁷ Westfälische Rundschau, Interview mit Herrn Pehlke vom 5.08.2011

Versicherungsunternehmen lassen darauf schließen, dass sich die Erkenntnis nach einer Teilverurteilung von Seiten der EU verfestigt⁴⁸.

Öffentlich sprach die Leitung der Stadtwerke von der Beantragung einer Umstrukturierungsbeihilfe für den Flughafen. Markus Bunk, Chef am Airport Dortmund, nannte im Dez. 2011 in der Presse ein strittiges Beihilfevolumen von 20 bis 25 Mio.⁴⁹ Euro. Deutlicher kann die Erwartung einer möglichen Verurteilung nach EU-Beihilferecht nicht ausfallen. Überhaupt stellt sich für den Autor die Frage, warum mit einer neuen Beihilfe die Folgen von möglicherweise unerlaubten und rechtswidrigen alten Beihilfen geheilt werden sollen.

Ob und wann die EU über die Umstrukturierungsbeihilfe entscheidet, ist völlig unklar. Ein Antrag ist noch nicht in Brüssel angekommen. Immerhin steht der Antrag auf eine Rettungsbeihilfe im Gegensatz zu den bisherigen und langjährigen Beschwörungen von Land und Bund, dass die Beihilfen für den Flughafen Dortmund EU-rechtlich unkritisch seien.⁵⁰ Letzten Meldungen der Presse zufolge, haben die Stadtwerke im Januar 2011 direkt den Weg zu Kommission gesucht, um ihrer Umstrukturierungsbeihilfen Gehör zu verschaffen. Es ist ein ungewöhnlicher Weg, der keinesfalls normal ist.

Sicher ist dagegen, dass die Kapitaleinlage der Stadtwerke in Höhe von 40 Mio. Euro im Dez. 2005 der jetzt neu gewollten Rettungsbeihilfe entgegensteht⁵¹. Die Beantragung dieser neuen derartigen Beihilfe kann nur alle 10 Jahre erfolgen. Es sind aber erst 6 Jahre seit 2005 vergangen. Diese eigenen Einschätzung teile man der EU natürlich nicht mit, sondern verschwieg die Förderung aus 2005.

Zudem hatte der Wirtschaftsprüfer im Jahresabschluss 2010 geschrieben, dass bei einer Verurteilung durch die EU der Flughafen Dortmund in seinem Bestand gefährdet sei⁵². Das würde geschehen, wenn das Beihilferisiko die Summe des Eigenkapitals von derzeit ca. 73 Mio. Euro übersteigen würde. Der Wirtschaftsprüfer müsste nach Ansicht des Autors das Beihilferisiko als Rückstellung im Jahresabschluss 2011 der Flughafen Dortmund GmbH aufzeigen. Bisher tat er das nicht, auch weil das Volumen nicht bekannt war oder aus anderen Gründen ...

Das hat sich jetzt geändert, denn die Flughafenleitung spricht in der Presse (Ruhrnachrichten vom 15.12.2011) schon von möglichen 20 bis 25 Mio. Euro. Warum der Wirtschaftsprüfer die Risiken aus dem laufenden Beihilfeverfahren bis 2010 nicht quantifiziert, prüft gerade die Wirtschaftsprüferkammer in Berlin⁵³. Möglicherweise wird sich das Verhalten des Prüfers im Jahresabschluss 2011 noch ändern. Der „normale“ laufende Verlust von ca. 20 Mio. Euro für das Jahr 2011 würde um den Betrag der möglichen Rückstellung wegen unerlaubter Beihilfen noch ansteigen. Dann wird es knapp.

Nach einer möglichen Verurteilung im lfd. Verfahren C26/07 durch die EU steht allen Beteiligten auch zivilrechtlicher Ärger ins Haus, worauf auch schon die Geschäftsführung am Flughafen Dortmund hinweist⁵⁴. Der Autor vertritt die Meinung, dass schon 2003/2004 nachweislich bekannt war, dass eine EU-Genehmigung für die v.

⁴⁸ Siehe Entscheidung Vorstand Stadtwerke Dortmund, Herr Pehlke, Herr Kossack, Herr Jung, 19. April 2011, Beantragung einer Umstrukturierungsbeihilfe für die Stadtwerke Dortmund GmbH für die möglichen Auswirkungen eine EU-Entscheidung im lfd. Hauptprüfverfahren C26/07, KOM ./ Flughafen Dortmund

⁴⁹ Siehe Ruhrnachrichten 15.12.2011, „Risiken minimieren“ im Interview der Zeitung: Herr Bunk

⁵⁰ siehe Schreiben des Bundes an die Anwälte der Stadtwerke Dortmund AG aus Okt. 2011

⁵¹ Stellungnahme der von den Stadtwerken beauftragten Juristen aus Aug. 2011 zum Thema Umstrukturierungsbeihilfe für den Flughafen Dortmund bzw. die Stadtwerke Dortmund

⁵² Siehe Jahresabschluss 2010, Anhang und Risikobericht

⁵³ siehe Schreiben vom 21.12.2011 und Bestätigung der Prüfung vom 25.01.2012

⁵⁴ Anm.: Darauf weist die Flughafenleitung, Herr Bunk, im Jahresabschluss 2010, im Lagebericht hin

g. Beihilfen notwendig war^{55 56}. Es gab sicher Gründe, warum ein Antrag an die EU, wenn er überhaupt auf nationaler Ebene formuliert worden ist, nie in Brüssel ankam. Eine Mitarbeiterin auf Ebene des Landes NRW formulierte das in 2007 so: „Wir geben nur das nach Brüssel weiter, was auch Aussicht auf Erfolg hat“.



Inzwischen ist die EU-Kommission dabei, die Richtlinie C312 aus 2005 zu revidieren. Die in ihr enthaltenen Regeln über Beihilfen an Flughäfen könnten durch Preis- und Leistungskorridore für Flughäfen und Airlines ersetzt werden. Damit würden Preisspannen und konkrete Berechnungsmodalitäten vorgeschrieben und die wettbewerbsrechtlichen Prüfungen durch die Kommission erheblich vereinfacht oder sogar entfallen. Die neue Regelung wird sicherlich auch Übergangsregelungen enthalten für die derzeit strittigen mehr als 120 anhängigen EU-Beihilfverfahren. Dortmund ist im Verfahren C26/07 das älteste Verfahren. Der Bund vertrag in den Konsultationen zur Neuregelung der RL 312/2005 die Meinung wieder zur alten Richtlinie aus den 1990er Jahren zurückkehren zu wollen⁵⁷. erinnern Sie sich? Da war alles an Subventionen erlaubt. Diese Meinung vertritt naturgemäß auch die Arbeitsgemeinschaft der Verkehrsflughäfen.

Selbst wenn die RL 312/2005 überarbeitet wird, wird es für den Fall Dortmund (C26/07) eine konkrete beihilferechtliche Entscheidung geben. Die Entscheidung wird viel Geld kosten und sie wird die Quersubventionierung zwischen privaten und (halb)staatlichen Unternehmen, den Stadtwerken in Dortmund, auf Dauer verändern.

Der Flughafen wird in Zukunft beweisen müssen, dass er wie ein privates Unternehmen handeln und am Markt bestehen kann, oder er wird in die Insolvenz gehen. Den großen Bruder, die Stadtwerke Dortmund, wird es nicht mehr geben, der bisher dauerhaft die Verluste ausgleichen konnte. Die beabsichtigte Umstrukturierungsbeihilfe soll helfen, diesen Prozess zeitlich zu entzerren.

War's das?

Der Autor rechnet mit einem Urteil der EU-Kommission in 2012⁵⁸. Damit werden die juristischen Auseinandersetzungen weiter an Fahrt aufnehmen, denn es ist kaum zu erwarten, dass der Flughafen Dortmund bzw. der Bund das Urteil der EU-Kommission akzeptieren wird. Viele Flughäfen⁵⁹ befinden sich in einer ähnlichen Situation. Ein Dominoeffekt wäre die Folge.

⁵⁵ Siehe div. Schriftverkehr zwischen Bezirksregierung Münster und Flughafen Dortmund aus 2004 bis 2006, besonders aber der interne Aktenvermerk über die Umgehung der materiellen Pflichtprüfung der Abfertigungsentgelte gem. §43 LuftVZO

⁵⁶ siehe auch Protokoll der Aufsichtsratssitzung aus Juni 2004, dort wird auch davon gesprochen, dass eine EU-Notifizierung der „NERES-Förderung“ notwendig ist !

⁵⁷ Onlineabruf unter www.europarl.eu unter Suchbegriff „Flughafen Dortmund“, div. Dokumente

⁵⁸ letztmals tel. in Brüssel bestätigt am 26.01.2011

⁵⁹ Insgesamt liegen bei der EU-Kommission 122 Verfahren zwecks Prüfung vor

Noch etwas anders ist wichtig: In den obigen Ausführungen wurde unterstellt, dass die Anlaufbeihilfe „NERES“, bis auf die Rabatte, beihilferechtlich ohne Konsequenzen bleibt. Die Anlaufbeihilfe in Form pauschaler und subventionierter Abfertigungspreise konnte aber nur 5 Jahre lang bis Juni 2009 gewährt werden⁶⁰. Anschließend sollten die Flugverbindungen auch ohne Förderung selbstverständlich überlebensfähig sein – eine Bedingung des EU-Rechts. Es kam anders: Viele Flugziele werden aber schon lange nicht mehr bedient. Die Abfertigungspreise müssten ab Juli 2009 auf die alten Kostensätze vor Beginn der „NERES-Förderung“ steigen, die auch in 2001 genehmigt wurden⁶¹. Diese alten genehmigten und kostendeckenden Preise aus Okt. 2001 liegen 300% über den geförderten pauschalen Abfertigungsentgelten der „NERES-Förderung“ für die Zeit zwischen Juli 2004 und Juni 2009.

Die Flughafen Dortmund GmbH führte die NERES-Förderung, allerdings unter einer neuen Bezeichnung (NEO)⁶², ab Mitte 2009 fort, ohne die Konditionen erheblich zu erhöhen. Die Weiterführung der NERES-Konditionen über das fünfte Jahr hinaus ist beihilferechtlich nicht möglich, wurde aber gegenüber der EU-Kommission blauäugig schon 2008 eingeräumt.^{63 64} Es droht damit der nächste EU-Streit über weitere Beihilfen am Flughafen Dortmund ab Ende der „NERES-Förderung“. Kommt noch hinzu, dass weder die Konditionen im „NERES“ noch im „NEO“ national bis heute geprüft und genehmigt wurden⁶⁵. Auch hier droht Streit, denn der §43 LuftVZO schreibt eine Kostendeckung bestimmter Preisbestandteile vor und auch der letzte Planfeststellungsbescheid aus Jan. 2000 enthält einen solchen Passus. Über diese gesetzlichen und vertraglichen Pflichten hat sich der Flughafen schlicht hinweggesetzt.

Mit einer EU-Entscheidung im laufenden Beihilfeverfahren C26/07 würde zudem die Vertragsbeziehung zwischen der Flughafen Dortmund GmbH und der Stadtwerke Dortmund AG gefährdet. Im Rahmen dieser derzeit (noch) bestehenden so genannten Organschaft konnten die Stadtwerke die jährlichen Verluste steuerlich mit den Gewinnen aus dem Gas- und Wassergeschäft verrechnen und neben den Körperschaftssteuern auch Gewerbesteuern sparen. Letztere stehen allein der Stadt Dortmund zu. Diese Steuerverrechnungspraxis auf Basis der Organschaft würde als Nebeneffekt einer Verurteilung im Beihilfeverfahren beendet⁶⁶, was letztlich dem Steuerzahler allgemein und auch der Stadt Dortmund zugute kommen würde.

Der Flughafen Dortmund legte der EU Prognosen bis 2023⁶⁷ vor, wo er den Nachweis versucht, dass ein ausgeglichenes Ergebnis im operativen Geschäft bis 2016 erreichbar ist. Diese dem Autor bekannten Berechnungen liegen auch der EU vor.

Sie unterstellen aber eine Ausweitung der Betriebszeiten, wie sie jetzt beantragt wurden, und eine Verlängerung der Start- und Landbahn um +300 m. Die Ausweitung der Betriebszeiten erhielt im Rat der Stadt Dortmund eine politische Zustimmung. Ob die Erweiterung der Betriebszeiten (Nachtflug) im gewünschten Umfang genehmigt werden, ist aber fraglich. Die Verlängerung der Start- und Landbahn ist politisch derzeit nicht umsetzbar, im Gegenteil, sie wird im Rahmen der Umstrukturierung des Airport Dortmund aufgegeben⁶⁸ – so ein internes Papier der Stadtwerkeleitung aus April 2011.

⁶⁰ Siehe RL C312/2005 der EU-Kommission

⁶¹ Siehe Entgeltordnung aus Okt. 2001, genehmigt durch die Bezirksregierung Münster, Amt für Luftfahrt

⁶² NEO = Neue Entgeltordnung, führt die Preispraxis von NERES weiter und ist im Nachweis unvollständig

⁶³ Siehe EU RL C312/2005

⁶⁴ Eröffnung des Hauptprüfverfahrens gegen den Flughafen C26/07, veröffentlicht im Sept. 2007,

⁶⁵ siehe §43ff. LuftVZO und die letzte Planfeststellung aus Januar 2000, die eine materielle Prüfung bestimmter Entgeltbestandteile der Abfertigungsgebührensätze vorschreiben, die bei ca. 12 Euro pro Einsteiger liegen

⁶⁶ Anm.: der Beschluss des Vorstandes der Stadtwerke Dortmund beinhaltet auch einer derartige Aussage

⁶⁷ siehe Planberechnungen div. Szenarien 2009 bis 2023 aus Dez. 2008

⁶⁸ ebenda, Memo der Juristen der Stadtwerke, Aug. 2011

Nach Ansicht des Autors fehlen den Berechnungen bis 2023 für eine operative Null die Voraussetzungen. Der Flughafen wird möglicherweise nicht den Beweis erbringen können, dass er wie ein „normales“ Wirtschaftsunternehmen arbeiten und überleben kann. Die Insolvenz wäre die Folge. Vermutlich wird dennoch wieder der Ausbau der Start- und Landebahn in 2012 den Weg auf die Tagesordnung im Rat der Stadt Dortmund finden.

Inzwischen hat die EU-Kommission ein weiteres Prüfverfahren gegen die Entgeltordnung „NEO“ eingeleitet. Sie folgte der Entgeltordnung „NERES“ ab Juli 2009. Ursprünglich war geplant, zuerst das lfd. Verfahren aus 2007 zu beenden und dann über NEO zu beschließen. Dass es jetzt anders kam ist sicher kein Zufall, möglicherweise differenziert die EU hier jetzt stärker zwischen den Finanzierungs- und Anlaufbeihilfen (NERES, NEO).

Zum 1. Nov. 2011 setzte die Flughafen Dortmund GmbH die dritte und wieder nicht genehmigte Entgeltordnung um. Sie löste die Preisliste „NEO“ ab.

gez. Johannes Kleinschnittger, Mai. 2012