



---

## Sachstand

---

**Frage des Zusammenhangs zwischen der Klassifizierung von Flughäfen und der Höhe der Flughafenentgelte**

**Frage des Zusammenhangs zwischen der Klassifizierung von Flughäfen und der Höhe der Flughafenentgelte**

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 045/20  
Abschluss der Arbeit: 11. Juni 2020  
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft und Verkehr, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

**Inhaltsverzeichnis**

<b>1.</b>	<b>Frage</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Flughäfen in Deutschland</b>	<b>4</b>
2.1.	Klassifizierung	4
2.2.	Vorschriften über die Höhe der Flughafenentgelte	5
<b>3.</b>	<b>Beispiele Berlin-Tegel, Bremen und Halle/Leipzig</b>	<b>7</b>
<b>4.</b>	<b>Frage des Zusammenhangs zwischen der Klassifizierung eines Flughafens und der Höhe der Flughafenentgelte</b>	<b>7</b>

## 1. Frage

Die Wissenschaftlichen Dienste wurden gefragt, inwieweit in Deutschland zwischen der Klassifizierung eines Flughafens als internationaler Flughafen oder Regionalflughafen und der Höhe der jeweiligen Flughafenentgelte ein rechtlicher Zusammenhang besteht. Diesbezüglich soll auch auf die Rechtslage bei den Flughäfen Berlin-Tegel, Bremen und Halle/Leipzig eingegangen werden.

## 2. Flughäfen in Deutschland

### 2.1. Klassifizierung

Nach § 38 Abs. 1 Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (LuftVZO)<sup>1</sup> sind Flughäfen Flugplätze, die nach Art und Umfang des vorgesehenen Flugbetriebs einer Sicherung durch einen Bauschutzbereich nach § 12 des Luftverkehrsgesetzes (LuftVG)<sup>2</sup> bedürfen. Innerhalb und teilweise außerhalb des Bauschutzbereichs dürfen Bauwerke von der Baubehörde nur mit Zustimmung der Luftfahrtbehörde genehmigt werden (§ 12 Abs. 2 und 3 LuftVG).

Nach § 27 d Abs. 1 LuftVG werden Flugsicherungsdienste und die dazu erforderlichen flugsicherungstechnischen Einrichtungen an den Flugplätzen vorgehalten, bei denen das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) einen Bedarf aus Gründen der Sicherheit und aus verkehrspolitischen Interessen anerkennt. Ein solcher Bedarf wurde bei 16 deutschen Flughäfen festgestellt. Bei diesen Flughäfen handelt es sich um „internationale Flughäfen“.<sup>3</sup> Die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen (ADV) sieht insgesamt 19 Flughäfen als internationale Flughäfen an, da nach ihrer Satzung andere Kriterien als die in § 27 d Abs. 1 LuftVG genannten für die Zugehörigkeit zu den „internationalen Flughäfen“ ausschlaggebend sind.<sup>4</sup> Soweit sie nicht zu den internationalen Verkehrsflughäfen gehören, wenden der ADV und die deutschen Luftfahrtbehörden die Bezeichnung „Regionalflughafen“ auf Flugplätze mit planmäßigem öffentlichen Verkehr an. Der Begriff ist rechtlich aber nicht definiert.<sup>5</sup> Die Regionalflughäfen - im Sinne des Begriffsverständnisses der Deutschen Flugsicherung (DFS) - betreiben die Flugsicherung in eigener personeller und technischer Verantwortung, während an den internationalen Verkehrs-

---

1 Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung vom 19. Juni 1964 (BGBl. I S. 370), die zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2510) geändert worden ist, abrufbar unter <https://www.gesetze-im-internet.de/luftvzo/LuftVZO.pdf>.

2 Luftverkehrsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Mai 2007 (BGBl. I S. 698), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 22. April 2020 (BGBl. I S. 840) geändert worden ist, abrufbar unter <https://www.gesetze-im-internet.de/luftvg/LuftVG.pdf>.

3 Vgl. die Internetseiten der Deutschen Flugsicherung (DFS), abrufbar unter [https://www.dfs.de/dfs\\_homepage/de/Unternehmen/Über%20uns/Standorte/](https://www.dfs.de/dfs_homepage/de/Unternehmen/Über%20uns/Standorte/).

4 Vgl. die Internetseiten des Flughafenverbandes ADV (Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen), abrufbar unter <https://www.adv.aero/randomizer/verkehrsflughafen/>.

5 Vgl. die Internetseiten des Flughafenverbandes ADV (Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen), abrufbar unter <https://www.adv.aero/randomizer/regionalflughafen/>.

flughäfen die Flugsicherungsdienste direkt von der Deutschen Flugsicherung (DFS) geleistet werden.<sup>6</sup> Sie ist ein privatrechtlich organisiertes Unternehmen (GmbH), das zu 100 Prozent dem Bund gehört. Sie nimmt im Auftrag des Bundes die Flugsicherungsaufgaben wahr, wie sie in § 27 c Abs. 2 LuftVG aufgeführt sind.<sup>7</sup> Die Unterscheidung zwischen Regionalflughafen und internationaler Flughafen hat keinen Einfluss darauf, inwieweit von den jeweiligen Flughäfen internationale oder inländische Flugstrecken bedient werden.

Die Entscheidung über die Anerkennung eines Bedarfs ist ein feststellender Verwaltungsakt, der gegenüber dem Flugplatzbetreiber ergeht. Die Anerkennung erfolgt durch das BMVI.<sup>8</sup> Bei dem Begriff „Bedarf aus Gründen der Sicherheit und aus verkehrspolitischen Interessen“ handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der dem BMVI einen weiten Einschätzungsspielraum eröffnet und daher nur begrenzt justiziabel ist.<sup>9</sup> Zur Einstufung der 16 Flughäfen hat die Bundesregierung in einer Antwort auf eine Kleine Anfrage Folgendes jüngst ausgeführt:

*„Die Festlegung der 16 Verkehrsflughäfen im Sinne des § 27 d Absatz 1 LuftVG ist historisch gewachsen. Die Differenzierung danach, ob die Erbringung von Flugsicherungsdiensten im Bundesinteresse liegt oder nicht, stammt bereits aus dem Jahr 1953 und findet sich im Gesetz über die Bundesanstalt für Flugsicherung (BFS). Diese Regelung wurde durch das 10. Gesetz zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes vom 23. Juli 1992 in das Luftverkehrsgesetz übernommen. Zum damaligen Zeitpunkt lagen die Flughäfen Bremen, Düsseldorf, Frankfurt/Main, Hamburg, Hannover, Köln/Bonn, München, Münster/Osnabrück, Nürnberg, Saarbrücken und Stuttgart im verkehrspolitischen Interesse des Bundes. Im Rahmen der Wiedervereinigung kamen die Flugplätze Erfurt, Dresden, Leipzig und Berlin-Schönefeld dazu; Berlin-Tegel wurde 2010 ergänzt.“<sup>10</sup>*

## 2.2. Vorschriften über die Höhe der Flughafenentgelte

Die Festlegung von Flughafenentgelten ist in § 19 b LuftVG geregelt. Absatz 1 dieser Vorschrift lautet wie folgt:

*„Der Unternehmer eines Verkehrsflughafens oder Verkehrslandeplatzes trifft 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 (Entgeltordnung). Die Entgeltordnung ist der Genehmigungsbehörde zur Genehmigung vorzulegen. Die Genehmigung wird erteilt, wenn*

---

6 Vgl. die Internetseiten des Flughafenverbandes ADV (Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen), abrufbar unter <https://www.adv.aero/randomizer/regionalflughafen/>.

7 Vgl. die Internetseiten der Deutschen Flugsicherung (DFS), abrufbar unter [https://www.dfs.de/dfs\\_homepage/de/Unternehmen/Über%20uns/](https://www.dfs.de/dfs_homepage/de/Unternehmen/Über%20uns/).

8 Vgl. *Risch* in Hofmann/Grabherr/Reidt/Wysk, Luftverkehrsgesetz, Kommentar (Stand: Januar 2019), § 27 d LuftVG, Rn. 8 (17. Ergänzungslieferung Juni 2013).

9 Vgl. *Risch*, a.a.O., § 27 d LuftVG, Rn. 9.

10 Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage „Unterstützung von Regionalflughäfen im Rahmen des Klimapakets“, Bundestags-Drs. [19/18875](#) vom 29. April 2020.

die Entgelte in der Entgeltordnung nach geeigneten, objektiven, transparenten und diskriminierungsfreien Kriterien geregelt sind. Insbesondere ist zu gewährleisten, dass

1. die zu entgeltenden Dienstleistungen und Infrastrukturen klar bestimmt sind,
2. die Berechnung der Entgelte kostenbezogen erfolgt und im Voraus festgelegt ist,
3. allen Flugplatznutzern in gleicher Weise Zugang zu den Dienstleistungen und Infrastrukturen des Verkehrsflughafens oder Verkehrslandeplatzes gewährt wird,
4. den Flugplatznutzern nicht ohne sachlichen Grund Entgelte in unterschiedlicher Höhe auferlegt werden.

*Eine Differenzierung der Entgelte zur Verfolgung von öffentlichen oder allgemeinen Interessen ist für Verkehrsflughäfen und -landeplätze zulässig; die hierfür herangezogenen Kriterien müssen geeignet, objektiv und transparent sein. In der Entgeltordnung von Verkehrsflughäfen ist eine Differenzierung der Entgelte nach Lärmschutz Gesichtspunkten vorzunehmen; daneben soll eine Differenzierung nach Schadstoffemissionen erfolgen.“*

Für Verkehrsflughäfen mit mehr als fünf Millionen Passagieren im Jahr gelten nach § 19 b Abs. 3 LuftVG zusätzliche Anforderungen. So legt der Unternehmer eines Verkehrsflughafens den Flughafennutzern spätestens sechs Monate vor dem beabsichtigten Inkrafttreten der Entgeltordnung einen Entwurf mit einer Begründung zum Zwecke der Einigung vor. Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn zwischen der Höhe der voraussichtlich tatsächlichen Kosten ein angemessenes Verhältnis besteht und die Orientierung an einer effizienten Leistungserstellung erkennbar ist. Die Genehmigungsbehörde kann von dieser Prüfung absehen, wenn von dem Unternehmer des Verkehrsflughafens eine schriftliche Einigung mit den Flughafennutzern über die Entgeltordnung vorgelegt wird und kein Verstoß gegen das Beihilfenrecht vorliegt.<sup>11</sup>

Mit der Einfügung des § 19 b in das LuftVG hat Deutschland die Richtlinie 2009/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2009 über Flughafenentgelte<sup>12</sup> umgesetzt.<sup>13</sup> Die Richtlinie findet Anwendung auf Flughäfen in der Europäischen Union, die für den gewerblichen Verkehr geöffnet sind und jährlich mehr als 5 Millionen Fluggastbewegungen aufweisen, sowie auf den Flughafen mit den meisten Fluggastbewegungen in jedem Mitgliedstaat (Art. 1 Abs. 2). Für die Flughafenentgelte gilt insbesondere das Diskriminierungsverbot nach Art. 3. Danach stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass Flughafenentgelte im Einklang mit dem

---

11 Vgl. dazu § 19 b Abs. 3 Nr. 1 und 3 LuftVG.

12 Vgl. Richtlinie [2009/12/EG](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2009 über Flughafenentgelte, ABl. L 70 vom 14.3.2009, S. 11.

13 Vgl. Vierzehntes Gesetz zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes vom 8. Mai 2012, BGBl. I S. 1032, abrufbar unter [https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger\\_BGBL&start=//\\*\[@attr\\_id=%27bgbl112s1032.pdf%27\]#\\_\\_bgbl\\_\\_%2F%2F%5B%40attr\\_id%3D%27bgbl112s1032.pdf%27%5D\\_\\_1591800275875](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBL&start=//*[@attr_id=%27bgbl112s1032.pdf%27]#__bgbl__%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl112s1032.pdf%27%5D__1591800275875).

Gemeinschaftsrecht keine Diskriminierung zwischen Flughafennutzern beinhalten. Dies steht einer Differenzierung der Flughafenentgelte bei Belangen von öffentlichem und allgemeinem Interesse, einschließlich des Umweltschutzes, jedoch nicht entgegen. Die für diese Differenzierung herangezogenen Kriterien müssen geeignet, objektiv und transparent sein. Der Europäische Gerichtshof hat die Auslegung dieser Richtlinie in einem Urteil vom 19. November 2019 präzisiert. Laut Urteil steht die Richtlinie einer nationalen Vorschrift entgegen, nach der ein Flughafenleitungsorgan mit einem Flughafennutzer andere als die nach der Richtlinie von dem Organ festgelegten und von der unabhängigen Aufsichtsbehörde gebilligten Flughafenentgelte festsetzen darf.<sup>14</sup> Von den genehmigten Entgelten abweichende Individualvereinbarungen zwischen einem Flughafen und einer Fluggesellschaft, mit der etwa Rabatte oder Vergütungen für neue Strecken gewährt werden, sind damit mit der genannten Richtlinie unvereinbar.<sup>15</sup>

### 3. Beispiele Berlin-Tegel, Bremen und Halle/Leipzig

Bei den Flughäfen Berlin-Tegel, Bremen und Halle/Leipzig handelt es sich um internationale Flughäfen, an denen die Flugsicherung durch die Deutsche Flugsicherung (DFS) übernommen wird. Die Entgeltordnungen dieser Flughäfen sind im Internet abrufbar.<sup>16</sup>

### 4. Frage des Zusammenhangs zwischen der Klassifizierung eines Flughafens und der Höhe der Flughafenentgelte

Ein unmittelbarer rechtlicher Zusammenhang zwischen der Höhe der Flughafenentgelte und der Klassifizierung des Flughafens als internationaler oder regionaler Flughafen ist in den Rechtsvorschriften über die Entgelthöhe (vgl. Abschnitt 2) sowie den beispielhaft angeführten Entgeltordnungen der Flughäfen Berlin-Tegel, Bremen und Halle/Leipzig (vgl. Abschnitt 3) nicht erkennbar. Es wurde jedoch in einer Kleinen Anfrage die Frage aufgeworfen, inwieweit die Leistung der Flugsicherung durch die Deutsche Flugsicherung (DFS) an den internationalen Flughäfen und in Zukunft wohl auch bei einer Anzahl von Regionalflughäfen wirtschaftliche Vorteile für die betreffenden Flughäfen mit sich bringt und inwieweit dies die Höhe der Flughafenentgelte beeinflusst.<sup>17</sup>

\*\*\*

---

14 Vgl. Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 21. November 2019, Rechtssache [C-279/18](#), Deutsche Lufthansa gegen Land Berlin.

15 Vgl. auch die Urteilsanmerkung von *Heger* in NVwZ 2020, S. 51ff.

16 Vgl. Entgeltordnung des Flughafens Berlin-Tegel vom 9. Mai 2018, abrufbar unter [https://www.berlin-airport.de/de/\\_dokumente/geschaeftpartner/entgelte-ordnungen/entgeltordnung-txl-de-2019.pdf](https://www.berlin-airport.de/de/_dokumente/geschaeftpartner/entgelte-ordnungen/entgeltordnung-txl-de-2019.pdf); Entgeltordnung des Flughafens Bremen vom 1. Februar 2020, abrufbar unter [https://www.bremen-airport.com/uploads/xdownloads/Entgeltordnung\\_\\_Incentive\\_Scheme\\_ab\\_01\\_02\\_2020.pdf](https://www.bremen-airport.com/uploads/xdownloads/Entgeltordnung__Incentive_Scheme_ab_01_02_2020.pdf); Entgeltordnung des Flughafens Halle-Leipzig, Teil I - III, Aviation, Revision 04/19 vom 1. Juli 2019, abrufbar unter [https://di5l0vjrkc7a.cloudfront.net/user\\_upload/Leipzig\\_Halle/PDF/lej\\_eo\\_aviation\\_01-07-2019\\_rev04-19\\_de.pdf](https://di5l0vjrkc7a.cloudfront.net/user_upload/Leipzig_Halle/PDF/lej_eo_aviation_01-07-2019_rev04-19_de.pdf)

17 Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage „Unterstützung von Regionalflughäfen im Rahmen des Klimapakets“, Bundestags-Drs. [19/18875](#) vom 29. April 2020.