



Ausarbeitung

Flughafentgelte, Passagierabgaben und Luftverkehrsteuern in der Corona-Pandemie

Flughafentgelte, Passagierabgaben und Luftverkehrsteuern in der Corona-Pandemie

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 033/21
Abschluss der Arbeit: 30. April 2021
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

1.	Einleitung und Fragestellung	4
2.	Entgelte für Luftfahrtunternehmen	4
2.1.	ICAO-Abkommen	4
2.2.	EU-Recht	5
2.3.	Luftverkehrsgesetz	6
2.3.1.	Grundsatz	6
2.3.2.	Kosten	6
2.3.3.	Bestimmte Periode	7
2.3.4.	Kostensteigerungen	7
2.3.5.	Einnahmenausfälle	7
2.3.6.	Angemessenheit	7
3.	Unmittelbare Passagierabgabe	8
4.	Luftverkehrsteuer	9

1. Einleitung und Fragestellung

Die Fluggesellschaften zahlen direkt an die Flughäfen Entgelte für die Nutzung und Inanspruchnahme von deren Einrichtungen und Dienstleistungen. Die Höhe dieser Flughafenentgelte belief sich im Jahr 2017 in Deutschland auf 2,9 Milliarden Euro. Die Summe deckt im Durchschnitt aller Flughäfen in Deutschland bereits einen Großteil der Infrastrukturkosten, die den Flughäfen für den reinen Flugbetrieb und Investitionen in die Flughafeninfrastruktur entstehen. Insgesamt lagen 2017 bei den 22 Verkehrsflughäfen Deutschlands die Gesamteinnahmen aus den Flughafenentgelten und dem kommerziellen Bereich bei ungefähr 5,97 Milliarden EUR. Sie lagen damit leicht über den Gesamtkosten von 5,76 Milliarden EUR (einschließlich Kosten für Zinsen, Abschreibungen, Personal etc.).¹

Die Wissenschaftlichen Dienste wurden gefragt, ob pandemiebedingte Finanzierungslücken der Flughäfen während der Corona-Pandemie durch zusätzliche Flughafenentgelte, Passagierabgaben oder Luftverkehrssteuern abgedeckt werden könnten. So will z. B. der Betreiber des Flughafens „London Heathrow“ Presseberichten zufolge von März bis Dezember 2021 eine Sonderabgabe pro Passagier in Höhe von 8,90 GBP (~ 10,24 EUR) erheben. Diese soll pandemiebedingte Kosten abdecken.²

2. Entgelte für Luftfahrtunternehmen

2.1. ICAO-Abkommen

Art. 15 Abs. 2 des Abkommens über die Internationale Zivilluftfahrt (ICAO³-Abkommen) sieht vor, dass alle Gebühren, die von einem Vertragsstaat für die Benutzung der Flughäfen und Luftfahrteinrichtungen durch Luftfahrzeuge eines **anderen Vertragsstaats** erhoben werden oder deren Erhebung von einem Vertragsstaat für die Benutzung der Flughäfen und Luftfahrteinrichtungen eines anderen Vertragsstaats erhoben werden oder deren Erhebung von einem Vertragsstaat zugelassen wird, nicht höher sein dürfen als die Gebühren, die für **inländische** Luftfahrzeuge, die in gleichartiger Weise verwendet werden, bezahlt würde.⁴ Darüber hinaus sieht das Abkommen keine Bestimmungen über abrechenbare Kosten vor.

1 <https://www.bdl.aero/wp-content/uploads/2018/09/BDL-Position-Fakten-und-Argumente-zur-Finanzierung-des-Luftverkehrs-September-2018.pdf>, S. 3.

2 <https://www.wearefinn.com/topics/posts/heathrow-to-add-9-covid-19-passenger-levy/>.

3 ICAO steht für International Civil Aviation Organization.

4 Abkommen vom 7. Dezember 1944 über die Internationale Zivilluftfahrt (BGBl. 1956 II, 411), https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl256s0411.pdf%27%5D_1619512053051; aktuelle Fassung von 2006, ICAO-Dok. 7300/9, https://www.icao.int/publications/Documents/7300_9ed.pdf.

Der Rat der ICAO hat zu den Entgelten aber **unverbindliche Empfehlungen** angenommen. Die entsprechenden Ratsbeschlüsse sind in einem Dokument über Grundsätze zu Entgelten für Flughäfen und Flugsicherungsdienste zusammengefasst.⁵ Dieses Dokument befasst sich u. a. mit der **Kostengrundlage** für die Entgelte.

Nach Abschnitt 2 Ziff. 1. S. 1 des Dokuments ist es bei Flughäfen für die internationale Nutzung grundsätzlich erstrebenswert, dass letztlich die Nutzer ihren vollen und angemessenen Anteil an den Kosten für den Betrieb des Flughafens tragen. Nach Abschnitt 2 Ziff. 2.1. sollten die **gesamten Kosten** für die Bereitstellung des Flughafens und seiner notwendigen Nebenleistungen **auf die Flughafennutzer umgelegt** werden, einschließlich eines angemessenen Betrages für Kapitalkosten und Abschreibungen. Unter Ziff. 7 des Vorwortes wird ein **zurückhaltendes** und umsichtiges Vorgehen empfohlen, wenn es darum gehen sollte, Einnahmehausfälle durch höhere Gebühren auszugleichen. Nach Ziff. 8 des Vorwortes sollte auf ein kooperatives Vorgehen der Flughäfen und Flughafengesellschaften hingewirkt werden, damit die **Einbußen** in wirtschaftlich schwierigen Zeiten im Rahmen eines kooperativen Zusammenwirkens der Flughäfen der Flughäfen und Nutzer auf die Beteiligten **angemessen verteilt** werden. Eine vollständige Abwälzung von Einnahmehausfällen auf die Nutzer internationaler Flughäfen würde diesen (unverbindlichen) Grundsätzen zuwiderlaufen.

2.2. EU-Recht

Die Richtlinie 2009/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates⁶ legt nach Art. 1 Abs. 1 gemeinsame Grundsätze für die Erhebung von Flughafenentgelten auf Flughäfen der Gemeinschaft fest. Sie findet nach Art. 1 Abs. 2 Anwendung auf Flughäfen in einem Hoheitsgebiet, auf das der Vertrag anwendbar ist, 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. Im Wesentlichen legt sie die Spielregeln für das Zustandekommen der Entgelte unter Einbeziehung der Interessen der Beteiligten fest. Konkrete oder detaillierte Aussagen zu einzelnen (notwendigen oder zulässigen) Kostenelementen sowie präzise Festlegungen im Hinblick auf ein Minimum oder Maximum der Entgelthöhe fehlen.⁷

Der Europäische Gerichtshof hat sich kürzlich mit der Auslegung der Richtlinie befasst. Er hat klargestellt, dass die Richtlinie einer Vorschrift entgegensteht, nach der ein Flughafenleitungsorgan mit einem Flughafennutzer andere als die von diesem Organ festgelegten und von der unabhängigen Aufsichtsbehörde gebilligten Flughafenentgelte festsetzen darf.⁸ Von der Aufsichtsbehörde genehmigte Änderungen der Entgelte werden dadurch nicht ausgeschlossen. So enthält

5 ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services, ICAO-Dok. 9082, 9. Aufl. 2012, https://www.icao.int/publications/Documents/9082_9ed_en.pdf.

6 Vgl. Art. 1 Abs. 1 der Richtlinie 2009/12/EG des Europäischen Parlament und des Rates vom 11. März 2009 über Flughafenentgelte (ABl. L 70 vom 14. März 2009, S. 11), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:32009L0012&qid=1618318982674>.

7 Gramlich in N&R 2016, 11, 15.

8 EuGH, Urteil vom 21. November 2019, Rs. C-379/18, Deutsche Lufthansa/Land Berlin, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=220810&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=10735247>.

Art. 6 der Richtlinie explizit Verfahrensvorschriften für solche Änderungen. Die Durchführung von Konsultationen mit den Flughafenutzern sowie eine Genehmigung der Aufsichtsbehörde wären für eine Erhöhung von Entgelten zur Kompensation der durch einen Nachfragerückgang während der Corona-Pandemie eingetretenen Verluste **zwingende** verfahrensrechtliche **Mindestvoraussetzung**.

2.3. Luftverkehrsgesetz

2.3.1. Grundsatz

In Deutschland wurde die Richtlinie 2009/12/EG in § 19b Luftverkehrsgesetz (LuftVG)⁹ umgesetzt. Nach § 19b Abs. 1 S. 2 LuftVG ist die Entgeltordnung der Genehmigungsbehörde zur Genehmigung vorzulegen. Sie wird genehmigt, wenn die Entgelte nach geeigneten, objektiven, transparenten und diskriminierungsfreien Kriterien geregelt sind (§ 19b Abs. 1 S. 3 LuftVG). In dem Zusammenhang ist u. a zu gewährleisten, dass die Berechnung „**kostenbezogen** erfolgt und **im Voraus** festgelegt ist“ (§ 19b Abs. 1 S. 4 Nr. 2 LuftVG).¹⁰

2.3.2. Kosten

Die Entgeltordnung eines Flughafens bezieht sich jedenfalls auf die Kosten 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“ (§ 19b Abs. 1 S. 1 LuftVG) (**Aviation-Bereich**). Nach § 19b Absatz 3 Nr. 9 LuftVG können die Flughafenunternehmer frei darüber entscheiden, ob und inwieweit die Einnahmen aus den kommerziellen Tätigkeiten eines Flughafens bei der Festlegung der Flughafenentgelte berücksichtigt werden. Dazu zählen z. B. Parkraumnutzung, die Vermarktung von Werbeflächen und die Vermietung von Geschäfts- und Ladenräumen (**Non-Aviation-Bereich**). Die Flughäfen können somit wählen, ob sie die Kosten und Erlöse aus diesem Bereich mit den Kosten und Erlösen des Aviation-Bereichs verrechnen. Die Flughäfen in Deutschland haben sich überwiegend dafür entschieden, die Kosten und Erlöse jeweils dem Flugbetriebsbereich und dem nicht unmittelbar mit dem Flugbetrieb zusammenhängenden Bereich zuzuordnen (Dual-Till-Ansatz).¹¹ Die Abgrenzung der Bereiche ist im Detail jedoch nicht nur rechtlich, sondern auch betriebswirtschaftlich in mehrfacher Hinsicht offen.¹² Gleichwohl besteht Rechtsprechung, die auf die gesetzlichen Grundsätze der Kostenberechnung Bezug nimmt.¹³

9 <https://www.gesetze-im-internet.de/luftvg/LuftVG.pdf>.

10 Hervorhebung durch Verfasser.

11 Schiwiek in Giemulla/Schmid, Luftverkehrsgesetz, § 19b, 85. Lieferung (1. August 2020), Rn. 41, 126, 127.

12 Vgl. Hoffjan/Müller in IR 2007, 307; Thießen/Gramlich, Flughafenentgelte, Studie im Auftrag vom Bündnis 90/Die Grünen, 2016, S. 28, https://gruene-fraktion-brandenburg.de/uploads/documents/Publikationen/Studie_Flughafenentgelte_BER.pdf.

13 BVerwG, Beschluss vom 12. April 2018, 3 C 20.16, <https://www.bverwg.de/120418B3C20.16.0>.

2.3.3. Bestimmte Periode

Die genehmigten Entgelte sind für eine bestimmte Periode **festgelegt**. Sie gelten für alle zugrunde liegenden Kosten, die durch die Entgelteinnahmen abgedeckt werden sollen und die schon im Genehmigungsverfahren benannt und beziffert wurden. Dadurch wird gewährleistet, dass die Nutzer mit verlässlichen Entgelthöhen rechnen können und sie so vor unerwarteten Zusatzkosten geschützt sind.

Sollte der Flughafenbetreiber später zu der Erkenntnis gelangen, dass bestimmte Kosten im Rahmen der genehmigten Entgeltberechnung nicht (ausreichend) berücksichtigt wurden, so muss ein **neues Genehmigungsverfahren** durchlaufen werden. Dies ist insbesondere bei der Prognose von **Kostensteigerungen** denkbar.¹⁴

2.3.4. Kostensteigerungen

Bei einer für den Flugverkehr relevanten Pandemie dürften sich die Kosten von Flughäfen insgesamt eher **senken** (weniger Betriebskosten, geringere Lohnkosten durch Kurzarbeit, etc.). Denkbar wäre aber grundsätzlich, höhere **Finanzierungskosten** als Kostensteigerungen anzusehen, z. B. weil ein Flughafenbetreiber Einnahmenausfälle mit zusätzlichen Krediten überbrücken muss. Ferner wäre eine Argumentation denkbar, wonach kleinere **Umlageschlüssel** für Fixkosten als Kostensteigerung bezogen auf einzelne Dienstleistungen anzusehen sind (z. B. sind die fixen Betriebs- und Finanzierungskosten für 50 Passagierbusse statt auf 200 Flüge am Tag im Normalbetrieb bei einer Pandemie auf nur noch 20 Flüge umzulegen). Hiergegen ließe sich aber einwenden, dass dies letztlich Kosten sind, weil der Flughafen **nicht genutzt** wurde, und nicht Kosten „für die Nutzung“ der Flughäfen, wie es im Wortlaut des § 19b LuftVG angelegt ist.¹⁵ Gerichtlich ist diese Frage bislang ungeklärt, soweit sich dies aus öffentlichen Urteilsdatenbanken ableiten lässt.

2.3.5. Einnahmenausfälle

Dem Wortlaut nach fallen Einnahmenausfälle **nicht** unter die **Kosten**. Bei pandemiebedingten finanziellen Schiefagen von Flughäfen geht es jedoch vielfach um Einnahmenausfälle (Umsätze aus Flügen, Dienstleistungen und Gewerbe).

2.3.6. Angemessenheit

Für die Genehmigung von Entgelten an Flughäfen mit mehr als fünf Millionen Fluggastbewegungen pro Jahr gelten zusätzliche Anforderungen. U. a. muss nach § 19b Abs. 3 Nr. 3 LuftVG zwischen der Höhe der Entgelte und der Höhe der voraussichtlichen tatsächlichen Kosten ein **angemessenes Verhältnis** bestehen. Die Genehmigungsbehörde kann von der Prüfung dieser Voraussetzung absehen, wenn von dem Unternehmer des Verkehrsflughafens eine schriftliche Einigung

¹⁴ Schiwiek in Giemulla/Schmid, Luftverkehrsgesetz, § 19b, 85. Lieferung (1. August 2020), Rn. 44-46.

¹⁵ Giemulla, Professor für Luftrecht (TU Berlin), Auskunft gegenüber den Wissenschaftlichen Diensten.

mit den Flughafenutzern über die Entgeltordnung vorgelegt wird und kein Verstoß gegen das Beihilfenrecht vorliegt.

Laut Gesetzesbegründung greift das Kriterium der „**Angemessenheit**“ den Grundsatz des Vorbehaltes der „Billigkeitskontrolle“ nach § 315 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) auf, den die Zivilgerichte in ständiger Rechtsprechung bei der Überprüfung der Entgelthöhe zugrunde legen. Dadurch werde gewährleistet, dass die objektiven wirtschaftlichen Interessen beider Parteien Berücksichtigung fänden.¹⁶ Es kann in dem Zusammenhang auf den gebührenrechtlichen Äquivalenzgrundsatz zurückgegriffen werden. So sieht z. B. § 9 Abs. 3 Bundesgebührengesetz (BGebG)¹⁷ vor, dass die Gebührenhöhe zu der individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung nicht außer Verhältnis stehen und insbesondere kein wesentliches Hindernis für die Inanspruchnahme der Leistung durch den Gebührenschuldner darstellen darf.¹⁸

Die genannten Vorschriften lassen weite **Spielräume** der Flughäfen für die Ausgestaltung und Höhe der Entgelte.¹⁹ Dabei kommt insbesondere in Betracht, die Umlage von Kosten auf mehrere künftige **Perioden** zu verteilen. Mit jeder zusätzlichen Periode, auf die eine Summe an Kosten umgelegt wird, senkt sich der Beitrag für den einzelnen Passagier. Eine angemessene Höhe dürfte sich damit wohl erreichen lassen. Ob sich eine solche zeitliche Streckung mit der Fälligkeit der Finanzierungskosten in Übereinstimmung bringen lässt, ist hingegen Frage des Einzelfalls.

3. Unmittelbare Passagierabgabe

Die vorgenannten Ausführungen beziehen sich auf Flughafenentgelte, die die Flughafenbetreiber gegenüber den Luftfahrtunternehmen erheben. Flughäfen erheben in Deutschland keine Gebühren unmittelbar bei Passagieren. Auch international ist dies eher unüblich.²⁰ Eine solche unmittelbare Passagierabgabe dürfte auch **eher unzulässig** sein.²¹ Die Richtlinie 2009/12/EG ist insoweit wohl eher eine abschließende Regelung. Verfahren für die Festlegung von unmittelbaren Passagierabgaben sehen die Richtlinie und § 19b LuftVG nicht vor. Nach Art. 2 Nr. 3 der Richtlinie sind die Luftfahrtunternehmen Nutzer der Flughäfen im rechtlichen Sinne und nicht die

16 Bundestags-Drs. 17/8098 vom 8. Dezember 2011, <http://dip21.bundestag.btg/dip21/btd/17/080/1708098.pdf>, S. 15.

17 <https://www.gesetze-im-internet.de/bgeb/BGebG.pdf>.

18 Vgl. Gramlich in N&R 2016, 11, 16.

19 Vgl. Gramlich in N&R 2016, 11, 18.

20 Soweit ersichtlich besteht eine solche Abgabe insbesondere auf den Philippinen, <https://www.cebupacificair.com/pages/plan-trip/travel-reminders/travel-tax-and-terminal-fee>: „Terminal fee will be paid at the airport, except for Manila.“

21 So im Ergebnis auch Giemulla, Professor für Luftrecht (TU Berlin), Auskunft gegenüber den Wissenschaftlichen Diensten.

Passagiere. Im Übrigen stellen sich auch **beihilferechtliche** Probleme, jedenfalls insoweit die Passagierabgabe den Flughafenbetrieb wirtschaftlich subventionieren würde.²²

4. Luftverkehrsteuer

Es ist grundsätzlich denkbar, dass der Staat zusätzliche Steuermittel generiert, um z. B. die Haushaltsbelastung aus Beihilfen für Flughäfen zu kompensieren. Mit dem Luftverkehrsteuergesetz (LuftVStG)²³ aus dem Jahr 2010 hat der Gesetzgeber die Luftverkehrsteuer geschaffen, die beim **Abflug** eines Fluggastes von einem inländischen Startort von der Zollverwaltung erhoben wird und dem Bund zufließt. Die Luftverkehrsteuer wird auf gewerbliche Passagierflüge erhoben. Besteuert werden grundsätzlich alle Abflüge von einem deutschen Flughafen. Steuerschuldner für die Luftverkehrsteuer sind die einzelnen Luftverkehrsunternehmen bzw. ihre steuerlichen Beauftragten.²⁴ Grundsätzlich denkbar wären eine vergleichbare Steuer oder eine Erhöhung der Luftverkehrsteuer.²⁵

22 Vgl. Pressemitteilung, 11. August 2020, Staatliche Beihilfen: Kommission genehmigt deutschen Beihilferegulierung zur Unterstützung der vom Coronavirus-Ausbruch betroffenen Flughäfen, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_20_1472.

23 <http://www.gesetze-im-internet.de/luftvstg/BJNR188510010.html>.

24 https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Glossareintraege/L/001_Luftverkehrsteuer.html.

25 Siehe nur die Erhöhung im Jahr 2020: Bundesregierung (Dezember 2019), Fliegen wird teurer, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/klimaschutz/luftverkehrsteuer-1681874>; zur Verfassungsmäßigkeit der Luftverkehrsteuer und ihrer gesetzlichen Grundlage: BVerfG, Urteil vom 5. November 2014, 1 BvF 3/11, NVwZ 2015, 288, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/DE/2014/11/fs20141105_1bvf000311.pdf?__blob=publicationFile&v=1; Wissenschaftliche Dienste, Rechtlicher Rahmen für die Änderung des § 11 Luftverkehrsteuergesetz, WD 4 - 3000 -148/19, <https://www.bundestag.de/resource/blob/675124/9bc719b410dd9d9486e2cdf2434220fc/WD-4-148-19-pdf-data.pdf>; zu den grundsätzlich in Betracht kommenden verfassungsrechtlichen Bedingungen und Grenzen siehe ferner: Wissenschaftliche Dienste, Verfassungsmäßigkeit einer Vermögensabgabe zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie, WD 4 - 3000 - 041/20, <https://www.bundestag.de/resource/blob/691376/2feb28d7057bf918bd18254ab06d95ad/WD-4-041-20-pdf-data.pdf>.