

Zu guter Letzt ...

... kommen auch Flughäfen unter das Messer der Entgeltregulierung!

Flughafenbetreiber haben bei der Berechnung der Flughafenentgelte für sich bisher einen großen Spielraum für Quersubventionen und Verlustvorträge in Anspruch genommen, die sie den Nutzern (Fluggesellschaften) aufbürden konnten. So sind traditionell Verluste aus den nicht direkt mit dem Flugbetrieb im Zusammenhang stehenden („Non-Aviation“-) Bereichen (z. B. aus Investitionen in Einkaufszentren) über eine unverhältnismäßig hohe Zuschreibung von Gemeinkosten auf die Seite des Flugbetriebsbereiches in die Berechnung der von den Nutzern zu entrichtenden Flughafenentgelte mehr oder weniger versteckt eingepreist worden. Dem gebietet das 2012 eingeführte gesetzliche Erfordernis der „Erkennbarkeit der Orientierung an einer effizienten Leistungserstellung“ nach § 19b Abs. 3 Nr. 3 LuftVG für die Berechnung und Genehmigungsfähigkeit von Entgelten für solche Flughäfen Einhalt, die jährlich mehr als fünf Millionen Fluggastbewegungen aufweisen.

§ 19b Abs. 3 Nr. 3 LuftVG gebietet eine optimierende Näherung („Erkennbarkeit der Orientierung“) der Entgeltregulierungsmethodik an die der Anwendung von § 31 Abs. 1 S. 1 lit. a TKG, § 20 Abs. 1 PostG oder § 21 Abs. 2 EnWG zugrundeliegenden Entgeltregulierungsmaßstäbe der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung (KeL). Unter den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung sind bekanntermaßen die langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung zuzüglich eines angemessenen Zuschlags für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten zu verstehen, soweit diese Kosten jeweils für die Leistungsbereitstellung unvermeidbar (notwendig) sind. Kosten, die etwa durch Fehlinvestitionen „gestrandet“ oder durch Überkapazitäten, Leerstände usw. verursacht worden sind, werden nicht als Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung anerkannt. Um dem Entgeltregulierungsmaßstab des § 19b Abs. 3 Nr. 3 LuftVG überhaupt entsprechen zu können, muss die Zuordnung von Kostenpositionen zum Bereich des Flugbetriebs einerseits und zu den nicht direkt damit im Zusammenhang stehenden Bereichen andererseits und insbesondere die Zuschlüsselung der Gemeinkosten zunächst nach ex ante transparent aufgestellten objektiven betriebswirtschaftlichen Parametern aufgrund einer verursachungsgerechten und dokumentierten Kostenrechnung nach Maßgabe der Kostenarten, Kostenstellen und Kostenträger erfolgen, die dem Belieben der Flughafenbetreiber entzogen und der Kontrolle der Landesaufsichtsbehörden unterworfen sind.

Zwar spricht der die Grenzen der Auslegung markierende Wortlaut der „Erkennbarkeit der Orientierung“ der Entgeltregulierungsmethodik nach § 19b Abs. 3 Nr. 3 LuftVG gegen eine Anwendung analytischer Kostenmodelle, die von planungs- und ingenieurwissenschaftlichen Konstruktionsannahmen zur Konfiguration der einzelnen Infrastrukturkomponenten eines effizient modellierten Musterflughafens ausgehen würden. Die „Erkennbarkeit der Orientierung an einer effizienten Leistungserstellung“ nach § 19b Abs. 3 Nr. 3 LuftVG kann dagegen aufgrund international, insbesondere in den Netzwirtschaften anerkannter Vergleichsmarktanaly-

sen hergestellt werden. Hierfür spricht die enge terminologische Anlehnung des Wortlautes von § 19b Abs. 3 Nr. 3 LuftVG an den Orientierungsbezug des Maßstabes der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung nach § 20 Abs. 1 PostG. Wenn § 20 Abs. 2 Nr. 1 PostG zudem das allgemeine wettbewerbsrechtliche Ausbeutungsverbot nach Maßgabe des Verbotes von Aufschlägen konkretisiert, „die der Anbieter nur auf Grund seiner marktbeherrschenden Stellung durchsetzen kann“, so können nicht den Nutzern anzulastende Kosten durch ineffiziente Einrichtungen oder Prozesse, die keinem Wettbewerbsdruck ausgesetzt sind, durch Vergleichsmarktbetrachtungen von unter wettbewerblichen Substitutionsdruck stehenden Referenzeinrichtungen identifiziert und von der Entgeltbildung ausgeschlossen werden. Um monopolbedingte Verzerrungen zu vermeiden, können selbstverständlich nur die auch tatsächlich in einem Wettbewerbsmarkt stehenden Infrastruktur- und Dienstleistungsangebote von geeigneten internationalen Referenzflughäfen in die Vergleichsmarktanalysen einbezogen werden. In Betracht kommen insbesondere Referenzflughäfen, die einer verhältnismäßig hohen Substitutionsdichte auf den jeweils relevanten Märkten ausgesetzt sind. Für die großen deutschen Drehkreuz- bzw. „Hub“-Flughäfen (Frankfurt am Main, München) kommen als Vergleichspaare etwa die Referenzflughäfen London-Heathrow und London-Gatwick und für die großen deutschen Sekundärflughäfen (Hamburg, Stuttgart, Köln/Bonn, Düsseldorf) etwa die Referenzflughäfen London-Stansted sowie London-Luton aufgrund ihrer verhältnismäßig hohen Substitutionsdichte im Vergleich zu den genannten deutschen Flughäfen in Betracht.

Selbstverständlich müssten die jeweiligen Skalenvorteilsunterschiede im Rahmen der Vergleichsmarktanalysen angemessen berücksichtigt werden. Sodann können die aufgrund der Vergleichsmarktanalysen ermittelten Vergleichsmaßstäbe und die daraus abgeleiteten Soll-Effizienzkosten mit den von den Flughafenbetreibern vorgelegten Kostennachweisen, den Ist-Kosten, im Rahmen einer Kostenprüfung abgeglichen werden. Zwar verlangt die „Erkennbarkeit der Orientierung an einer effizienten Leistungserstellung“ von den Flughafenbetreibern nicht die sofortige vollständige Schließung der Lücke zwischen den Ist-Kosten und den Soll-Effizienzkosten. Die „Erkennbarkeit der Orientierung“ gebietet aber eine Darlegung eines Soll-Effizienzkorridors, den planmäßig zu beschreiten der Flughafenbetreiber nach Maßgabe konkret vorzuschlagender Rationalisierungsmaßnahmen in Bezug auf Kosten bisher ineffizienter Einrichtungen und Prozesse darzulegen hat. Dazu verlangt § 19b Abs. 3 Nr. 6 lit. c LuftVG von ihm, sowohl den Flughafenutzern als auch den Landesaufsichtsbehörden konkrete Rationalisierungsplandaten und die damit avisierten effizienteren Kostenzieldaten nach Maßgabe von selbst gesteckten Zieletappen im Rahmen des Effizienzkorridors vorzulegen. Regulierungsmethodisch werden die Landesaufsichtsbehörden der Bundesnetzagentur jedenfalls künftig über die Schulter schauen.

Christian Koenig