

## 0459 B

An den

Vorsitzenden des Hauptausschusses

über

den Präsidenten des Abgeordnetenhauses von Berlin

über Senatskanzlei – G Sen –

**Flughafen Berlin Brandenburg GmbH (FBB)  
Kosten eines Weiterbetriebs des Flughafens Tegel**

**Rote Nummern:** 0459, 0459-1

**Vorgang:** Sitzung des Hauptausschusses vom 28. Juni 2017

**Ansätze (tabellarisch) zu Kapitel 2990, Titel 86142 (Eigenkapital ersetzendes  
Gesellschafterdarlehen an die Flughafen Berlin-Brandenburg GmbH)**

abgelaufenes Haushaltsjahr:	183.000.000 €
laufendes Haushaltsjahr:	135.000.000 €
Rücklage:	104.086.000 €
kommandes Haushaltsjahr:	(67.800.000 €)
Ist des abgelaufenen Haushaltsjahres:	164.909.000 €
Verfügungsbeschränkungen:	0 €
aktueller Ist per 31.06.2017	117.031.000 €

**Gesamtkosten:** 410.000.000 €

Der Hauptausschuss hat in seiner Sitzung vom 28. Juni 2017 Folgendes beschlossen:

„SenFin sagt zu, dem Hauptausschuss einen Bericht (Analyse) zu den anzunehmenden Kosten eines Weiterbetriebs von Tegel gegenübergestellt einer Schließung von Tegel einschließlich der Auswirkungen auf die Flughafenstruktur in der Region (ein oder zwei Flughäfen) mit Modellrechnungen kurzfristig (in 2 Wochen) zuzuleiten.“

Hierzu wird berichtet:

Die FBB als ein im Wettbewerb stehendes Unternehmen hat hinsichtlich des Betriebs des Flughafens Tegel Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse geltend gemacht. Daher enthält die Vorlage grundlegende Informationen, während vertiefende Wirtschaftsdaten in vertraulichen Anlagen im Datenraum des Abgeordnetenhauses zur Verfügung gestellt werden.

Der Flughafen Tegel (TXL) wird von der Berliner Flughafengesellschaft mbH (BFG), einer 100-prozentigen Tochtergesellschaft der Flughafen Berlin-Brandenburg GmbH (FBB), betrieben. Die Ergebnisse der BFG werden an die FBB abgeführt und innerhalb des Konzerns FBB konsolidiert.

In isolierter Betrachtung ist die BFG gegenwärtig ein hochprofitables Unternehmen. Die Konsolidierung ihrer Jahresergebnisse im Konzern FBB trägt dazu bei, dass die projektgetriebenen Verluste aus dem Ausbau des Flughafens BER zumindest teilweise unternehmensintern ausgeglichen werden können. Die Wirtschaftlichkeit der BFG ist allerdings maßgeblich durch eine bilanzielle Sondersituation und die Einbindung in den Konzern FBB geprägt:

- i. Das Anlagevermögen der BFG ist nahezu vollständig abgeschrieben, d.h. es fällt nur ein sehr geringer Aufwand aus Abschreibungen an. Der sehr geringe Wert dieser Position, die in Infrastrukturunternehmen mit hohem Anlagevermögen wie Flughäfen maßgebliche Größenordnungen erreicht, verzerrt die Jahresergebnisse erheblich. So betrugen beim Flughafen Düsseldorf (23,5 Mio Passagiere) die Abschreibungen 70,5 Mio € im Jahr 2016 und beim Hamburger Flughafen (16,2 Mio Passagiere) 31,4 Mio €. Für TXL (21,3 Mio Passagiere) lässt sich ein solcher Vergleich aufgrund der abgeschriebenen Anlagen nicht anstellen.
- ii. Die BFG investiert kaum noch, da mit der Inbetriebnahme des BER der Flugverkehr vollständig nach Schönefeld verlagert und die BFG perspektivisch aufgelöst wird. Bereits seit einer Reihe von Jahren werden nunmehr die für die Aufrechterhaltung eines sicheren Flugbetriebs unbedingt erforderlichen Maßnahmen sowie „Pinselsanierungen“ getätigt. Diese umfassten bspw. für die Jahre 2014/15 insgesamt nur 20 Mio € für Investitionen und die laufende Instandhaltung. Beim Flughafen Düsseldorf betrugen allein die Investitionen im Jahr 2016 42,9 Mio €, beim Flughafen Hamburg 96,4 Mio €.
- iii. Aufgrund der geringen Investitionstätigkeit hat die BFG keine Bankschulden. Für andere Flughäfen sind Zinszahlungen ein erheblicher Kostenfaktor. So wendete der Flughafen Düsseldorf im Jahr 2016 einen Betrag von 16,6 Mio € für Zinszahlungen auf, beim Hamburger Flughafen waren es 7,3 Mio €.

Weitere Informationen sind der vertraulichen Anlage 1 zu entnehmen.

Dies verdeutlicht, dass die hohe Profitabilität der BFG eine Momentaufnahme darstellt, die nicht nachhaltig ist und keinesfalls einfach fortgeschrieben werden kann.

Die dauerhafte Offenhaltung von TXL würde den Business Case der FBB fundamental verändern. Die damit verbundenen wirtschaftlichen Auswirkungen können näherungsweise wie folgt hergeleitet werden:

## 1. Sanierungskosten

Ein dauerhafter Weiterbetrieb des Flughafens TXL würde umfangreiche Sanierungs- und Umbauarbeiten an den teilweise seit 1974 genutzten Gebäuden, Verkehrswegen und infrastrukturellen Anlagen erfordern. Eine Kostenschätzung der FBB auf der Grundlage von Kostenansätzen des Jahres 2017 und eines durchschnittlichen Baukostensteigerungsindexes i.H.v. 4% geht von Bruttokosten in Höhe von ca. 1.100 Mio. € aus (siehe vertrauliche Anlage 2). Davon entfielen 51% auf die grundhafte Sanierung der 38 Betriebsgebäude, 29% auf den Außenbereich, insbesondere die Flugbetriebsflächen, und 20% auf die mediale Infrastruktursanierung (Wasser, Abwasser, Wärme, Strom, Telekommunikation). Diese Kosten würden sich zwar auf mehrere Jahre verteilen, aufgrund des aktuellen Zustands der Flughafenanlagen müssten viele Einzelobjekte allerdings zeitnah saniert werden. Dabei ist nicht erheblich, ob TXL im Voll- oder Teilbetrieb agiert, da ein Großteil der Sanierungen auch bei Teilbetrieb erforderlich wäre.

Die Überlegung, dass im Gegenzug in gleicher Höhe bereits geplante Investitionen am BER unterbleiben könnten, unterstellt, dass es sich bei den baulichen Maßnahmen in TXL und am BER um Substitute handelt. Aufgrund der aus Sicht des Senats sehr hohen Hürden, ob überhaupt die planungsrechtliche Genehmigung zur Betriebsfortführung am Standort Tegel erwirkt werden kann, wäre ein Einfrieren des Ausbauprogramms BER mit dem nicht unerheblichen Risiko verbunden, nicht annähernd genügend Flugverkehrskapazitäten bereit stellen zu können, falls TXL doch endgültig geschlossen bleiben müsste. Insofern müssten bis zur einer finalen Planfeststellung in TXL zumindest die kurz- bis mittelfristigen Ausbaumaßnahmen am BER fortgesetzt werden.

## 2. Laufender Betriebsaufwand

Ein Parallelbetrieb an zwei Airport-Standorten wäre für die FBB mit erheblichen Mehrbelastungen verbunden. Auf Grundlage der Ergebnisse des Geschäftsjahres 2016 sowie des Wirtschaftsplans und Businessplans 2017 sowie unter der Annahme einer Betriebsfortführung am Standort TXL mit ca. 10 Mio. Passagieren pro Jahr (ca. 50% des heutigen Passagieraufkommens) entstünde jährlicher Mehraufwand für die FBB GmbH in Höhe von mind. 100 Mio. € jährlich (siehe vertrauliche Anlage 1). Hierbei sind laufende Instandhaltungskosten noch nicht berücksichtigt.

Im Gegenzug könnten zwar teilweise Aufwendungen am BER eingespart werden, allerdings nur bei den variablen Kostenbestandteilen. Keine Einsparoptionen gibt es im Bereich des operativen Personals, das in Gänze für zwei Airport-Standorte bereitgehalten werden müsste; bspw. würde allein die Flughafenfeuerwehr 120 Beschäftigte erfordern. Aber auch die anderen Aufwandspositionen enthalten unveränderliche Fixkosten (z.B. Flugsicherung, Winterdienst, Zugangskontrollen, Facility Management, Klimaanlagen, IT-Systeme), die vollständig zu Lasten der FBB gehen würden.

### **3. Mindererlöse**

Ein Weiterbetrieb von TXL mit ca. 50% des heutigen Passagieraufkommens würde die Erlösbasis der FBB i.H.v. bis zu mind. 75 Mio. € p.a. schmälern. Dies resultiert zum einen aus den Flughafenentgelten, die für das Starten, Landen und Abstellen von Luftfahrzeugen sowie für die Benutzung von Fluggasteinrichtungen erhoben werden und dem Prinzip der Kostendeckung folgen. Nach Modellrechnungen des Bundesverbandes der Deutschen Fluggesellschaften (BDF) liegen bspw. die Gebühren und Entgelte in Frankfurt um 56% über dem Tegeler Niveau. TXL könnte vermutlich nur mit einer sprunghaften deutlichen Erhöhung der Flughafenentgelte zwischen 50 und 100% wirtschaftlich werden. Das erscheint aber weder als gewollt noch als umsetzbar.

Die Fluggesellschaften Lufthansa Group und Air Berlin haben das bestehende Entgeltniveau in TXL mit Verweis auf die abgeschriebenen Anlagen mehrfach nachdrücklich als zu hoch kritisiert. Eine rasche Erhöhung der Entgelte ist daher nicht möglich und ließe sich auch im Zuge einer grundhaften Sanierung im laufenden Betrieb nur langsam über viele Jahre umsetzen.

Zum anderen ließen sich in TXL aufgrund der begrenzten Raumsituation dauerhaft nur eingeschränkt Umsätze aus den Non-Aviation-Bereichen (Mieten, Werbung, Parken etc.) erzielen; diese Geschäftsbereiche stellen für moderne Flughäfen inzwischen aber eine sehr wesentliche Einnahmequelle dar. So beträgt der Anteil des Non-Aviation-Bereichs an den Gesamtumsätzen in Düsseldorf 37% und in Hamburg 34,5%. Pro Passagier erlöst Düsseldorf im Non-Aviation-Bereich 7,33 € und Hamburg immerhin noch 5,20 €. Vergleichbare Beträge sind angesichts der eingeschränkten räumlichen Situation in TXL nicht realisierbar (siehe vertrauliche Anlage 1).

### **4. Schallschutz**

Auf der Grundlage von Bevölkerungsdaten aus dem Jahr 2015 würden in dem mit einer neuen Betriebserlaubnis förmlich neu festzulegenden Lärmschutzbereich insgesamt ca. 137.000 Einwohner in etwa 75.000 Wohneinheiten leben, durchschnittlich 1,82 Einwohner pro Wohneinheit. Die insgesamt dauerhaft von Fluglärm belastete Bevölkerung wäre deutlich größer und läge bei 300.000 Menschen.

Nach den Maßgaben des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm (FlugLärmG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 31.10.2007 hat die BFG im Jahr 2016 eine überschlägige Kostenschätzung vorgenommen und ist zu dem Ergebnis gelangt, dass sich die Kosten für Schallschutzmaßnahmen auf rd. 400 Mio. € belaufen würden. Diese Kosten wären nur dann reduzierbar, wenn die Betriebszeiten signifikant – z.B. bei Flugbetrieb nur wochentags und in Kernzeiten – eingeschränkt würden. Dies hätte allerdings zugleich weitere Erlösminde rungen zur Folge.

Grundlage für die Kostenermittlung ist der Ansatz der Expertengruppe des Bundesministeriums für Umwelt, der im vom Ökoinstitut e.V. veröffentlichten Ergebnisbericht „Kostenfolgen der Novelle des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm“ vom 21.02.2005 veröffentlicht wurde. Zusätzlich hat die BFG anhand des Baukostenindex des Statistischen Bundesamts eine seitdem erfolgte

Kostensteigerung von 29% unterstellt. Die Berechnung unterstellt weiter, dass in rd. 10% der Wohneinheiten, die bereits im Rahmen früherer Schallschutzprogramme berücksichtigt wurden, Erneuerungen der baulichen Maßnahmen notwendig sind. Im Lärmschutzbereich des Flughafens Tegel sind von 1975 bis 1983 ca. 14.000 Wohnungen für rd. 69 Mio. € ausgestattet worden. Ersetzt wurden die Kosten für schalldämmende Fenster, Balkontüren und gegebenenfalls auch andere Bauelemente, um in Aufenthalts- und Schlafräumen entsprechende Bauschalldämmmaße zu gewährleisten. Unterlagen, die flächendeckend Auskunft darüber geben könnten, an welchen Häusern des damaligen Bestands Schallschutzmaßnahmen realisiert wurden und in welchem Zustand sich diese heute befinden, sind allerdings nicht verfügbar.

Zum Vergleich: Für das gemäß Planfeststellungsbeschluss über den gesetzlichen Anforderungen liegende Schutzniveau in Schönefeld werden für den Schallschutz für ca. 25.000 Einwohner 750 Mio. € angesetzt. Bei nicht auszuschließenden Forderungen nach Schallschutz in TXL auf demselben Niveau ginge es um 300.000 Anwohner.

## **Fazit:**

Die Überlegungen veranschaulichen, dass ein Parallelbetrieb der Flughäfen BER und TXL höchst ineffizient und teuer wäre. Erheblichen Investitionsbedarfen und Mehrkosten stünden keine Mehrerlöse gegenüber, denn das Passagieraufkommen in der Region Berlin-Brandenburg würde sich nicht erhöhen, sondern lediglich auf zwei Airport-Standorte verteilen, denn Kapazitätsengpässe bestehen am BER nicht.

Weder die Sanierungskosten, noch die Maßnahmen für den Schallschutz oder die höheren laufenden Betriebsaufwendungen könnten von der FBB aus eigener Wirtschaftskraft generiert werden. Hierfür reicht die ohnehin angespannte Innenfinanzierungskraft der Gesellschaft nicht aus. Im Wirtschaftlichkeitsvergleich zum BER würde die Alternative BER + TXL voraussichtlich zu jährlichen Unterdeckungen in einer Größenordnung von 100 – 200 Mio. € führen. Zuführungen der Gesellschafter wären also erforderlich, um überhaupt den Fortbestand der FBB sicherzustellen.

Unabhängig von den Konsequenzen für die öffentlichen Haushalte ist dabei allerdings zu berücksichtigen, dass Zuführungen der öffentlichen Anteilseigner eine beihilferechtliche Prüfung der EU-Kommission nach sich zögen, ob Wettbewerbsverzerrungen im Europäischen Binnenmarkt vorliegen. Der Genehmigung der Eigenkapitalzuführungen und Gesellschafterdarlehen für den Ausbau des BER liegt der aktuelle, auch dem Hauptausschuss vorliegende Businessplan der FBB zugrunde, der auf dem Modell einer Konzentration des Flugbetriebs am Standort BER beruht. Unter diesen Prämissen konnte nachgewiesen werden, dass ein privater Eigentümer mit einer marktüblichen Renditeerwartung vergleichbare Kapitalmaßnahmen durchgeführt hätte.

Die Businessplanung müsste bei einer dauerhaften über viele Jahre defizitären Offenhaltung von TXL grundlegend überarbeitet werden. Auf dieser Grundlage würde die EU-Kommission auch den Standort TXL neu betrachten, der nach der Klassifizierung in den „Leitlinien für staatliche Beihilfe für Flughäfen und

Luftverkehrsgesellschaften“ (2014/C 99/03) für sich allein bereits einen „großen Flughafen“ mit über fünf Millionen Passagieren im Jahr darstellt und für den laufende Betriebszuschüsse aus der Staatskasse nicht zulässig sind.

In Vertretung

Dr. Margaretha Sudhof  
Senatsverwaltung für Finanzen