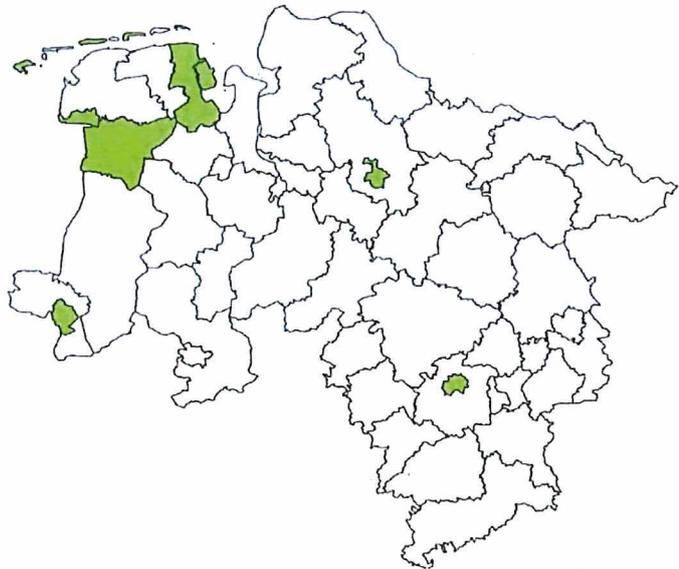


**Die Präsidentin des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs**

– Überörtliche Kommunalprüfung –

Prüfungsmitteilung

Kommunale Flugplätze



Übersandt an

- Landkreise Friesland und Leer
- Städte Borkum, Emden, Hildesheim, Norderney, Nordhorn, Rotenburg (Wümme) und Wilhelmshaven
- Inselgemeinde Langeoog
- Gemeinde Wangerooge
- deren Kommunalaufsichtsbehörden

Hildesheim, 25.06.2020

Az.: 10712/6.2-5/2019



Niedersachsen

Inhaltsverzeichnis

1	Prüfungsanlass und -durchführung	4
2	Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsergebnisse.....	8
3	Rechtliche Verhältnisse.....	10
3.1	Rechtsformen und Beteiligungsstrukturen.....	10
3.2	Steuerung der Flugplatzunternehmen	11
4	Wirtschaftliche Verhältnisse	14
4.1	Allgemeine Flugverkehrsdaten.....	14
4.2	Ergebnisentwicklung	16
4.3	Ertragsstruktur	18
4.3.1	Bereich Aviation	21
4.3.2	Bereich Non-Aviation	25
4.4	Aufwandsstruktur	27
5	Investitionen.....	29
6	Kostenerstattung für Luftaufsichtsstellen	31
7	Flugplätze als Teil der Daseinsvorsorge	33
8	Stellungnahmen der Kommunen	36

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 - Kategorisierung von Flugplätzen; eigene Darstellung	4
Abbildung 2 - Geprüfte Kommunen	5
Abbildung 3 - Unmittelbare Beteiligung	10
Abbildung 4 - Mittelbare Beteiligung mit einer zwischengeschalteten GmbH	10
Abbildung 5 - Unmittelbare und mittelbare Beteiligung von zwei Kommunen	11
Abbildung 6 - Verpachtung an eine private Betriebs-GmbH	11
Abbildung 7 - Organisation der Beteiligungssteuerung	12
Abbildung 8 - Starts (Flugbewegungen) im jährlichen Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2017; eigene Darstellung	14
Abbildung 9 - Ergebnisse der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit (vor Verlustausgleich) der geprüften Flugplatzunternehmen im Zeitraum von 2015 bis 2017	16
Abbildung 10 - Verhältnis von Erträgen zu Aufwendungen im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2017	18
Abbildung 11 - Erlöse aus Aviation und Non-Aviation im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2017	19
Abbildung 12 - Gegenüberstellung ausgewählter Landeentgelte	21
Abbildung 13 - Durchschnittliches Landeentgelt pro Landung in den Jahren 2015 bis 2017	22
Abbildung 14 - Aufteilung der Erlöse "Aviation" im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2017	23
Abbildung 15 - Aufwandsarten im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2017	27
Abbildung 16 - Zielprioritäten der Festland- und der Inselflugplätze	34

Abkürzungsverzeichnis

ADV	Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen e.V.
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz

Quellenhinweis

Die Karte des Deckblattes basiert auf den Geobasisdaten der Niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung aus dem Jahr 2019 ©  LGLN.

1 Prüfungsanlass und -durchführung

Tz. 1 Die überörtliche Kommunalprüfung ist im Rahmen vergangener Prüfungen wiederholt auf kommunale Beteiligungen an Flugplatzgesellschaften gestoßen, deren Defizite die kommunalen Haushalte belasteten. Aufgrund dieser Erkenntnis hat sich die überörtliche Kommunalprüfung entschlossen, kommunale Flugplätze zu prüfen.

Tz. 2 Gemäß einer Aufstellung der Niedersächsischen Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr waren 2018 in Niedersachsen 151 Flugplätze für den zivilen Luftverkehr zugelassen. Grundsätzlich lassen sich Flugplätze wie folgt kategorisieren:

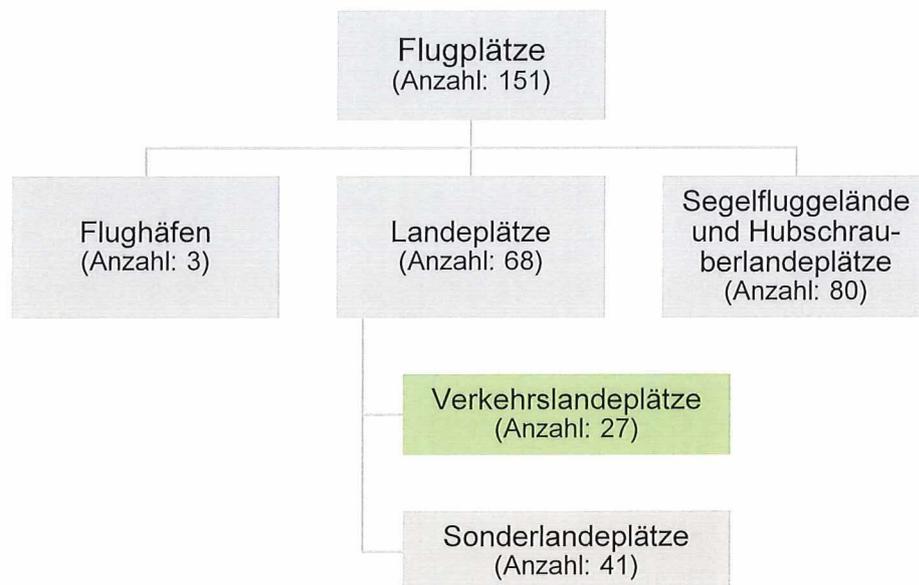


Abbildung 1 - Kategorisierung von Flugplätzen¹

Tz. 3 „Ein Flugplatz ist ein definiertes Gebiet auf dem Lande oder auf dem Wasser, einschließlich der erforderlichen Gebäude, Anlagen und Ausrüstungen, das ganz oder teilweise für Start-/Lande- und Rollbewegungen sowie für die Abfertigung von Luftfahrzeugen bestimmt ist.“² Flugplätze dürfen nur mit Genehmigung angelegt und betrieben werden. Verkehrslandeplätze sind für den allgemeinen Verkehr zugelassen und unterliegen einer Betriebspflicht. Sie sind im Gegensatz zu

¹ Eigene Darstellung anhand § 6 Abs. 2 LuftVG und der zur Verfügung gestellten Daten der Niedersächsischen Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr.

² Mensen, Heinrich: Handbuch der Luftfahrt, 2013, S. 7.

Sonderlandeplätzen (z. B. militärischen Flugplätzen) öffentlich allgemein zugänglich. D.h., dass dort grundsätzlich jedermann mit für den Platz zugelassenen Luftfahrzeugen starten und landen darf.³ In Abgrenzung zu Flughäfen sind Landeplätze nach § 49 Abs. 1 Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung „Flugplätze, die nach Art und Umfang des vorgesehenen Flugbetriebes einer Sicherung durch einen Bauschutzbereich nach § 12 des Luftverkehrsgesetzes nicht bedürfen und nicht nur als Segelfluggelände dienen“.

Tz. 4 Um eine möglichst hohe Vergleichbarkeit der Ergebnisse sicherzustellen, bezog die überörtliche Kommunalprüfung ausschließlich Verkehrslandeplätze (im Nachfolgenden: Flugplätze) in ihre Untersuchung ein. Untersucht wurden Flugplätze, deren Flugplatzunternehmen⁴ sich in mehrheitlicher oder alleiniger, direkter oder indirekter Trägerschaft einer oder mehrerer Kommunen befanden. Es wurden zehn Flugplätze in folgenden Kommunen in die Prüfung einbezogen:

Geprüfte Kommunen Flugplatzunternehmen	Kommunaler Anteil	Anteilsbesitz
Stadt Borkum Wirtschaftsbetriebe der Stadt Nordseeheilbad Borkum GmbH	100 %	mittelbar
Stadt Norderney Flughafen Norderney GmbH	100 %	mittelbar
Inselgemeinde Langeoog Eigenbetrieb Schifffahrt der Inselgemeinde Langeoog	—	Eigenbetrieb
Gemeinde Wangerooge Wangerooger Flughafen-GmbH	100 %, davon Gemeinde Wangerooge 71,43 %	mittelbar
Landkreis Friesland und Stadt Wilhelmshaven JadeWeserAIRPORT GmbH	100 %, davon Landkreis Friesland 50 %, davon Stadt Wilhelmshaven 50 %	Landkreis unmittelbar, Stadt mittelbar
Stadt Nordhorn Flugplatz Nordhorn-Lingen GmbH	98 %, davon Stadt Nordhorn 59,85 %	unmittelbar
Stadt Emden Flugplatz Emden GmbH	100 %	mittelbar
Landkreis Leer Flugplatz Leer-Papenburg GmbH	71 %, davon Landkreis Leer 41,84 %	unmittelbar
Stadt Rotenburg (Wümme) Flugplatz Rotenburg (Wümme) GmbH	100 %	mittelbar
Stadt Hildesheim Flugplatz Hildesheim GmbH	75 %	unmittelbar

Abbildung 2 - Geprüfte Kommunen

³ Vgl. http://www.mw.niedersachsen.de/startseite/themen/verkehr/luftverkehr/flugplaetze_niedersachsen/flugplaetze-in-niedersachsen-15874.html (Abruf am 07.01.2020).

⁴ Unter Flugplatzunternehmen sind im Rahmen dieser Prüfung jegliche Rechtsformen von kommunalen Unternehmen zu verstehen (unter anderem auch Eigenbetriebe), die Flugplätze betreiben (§ 136 Abs. 2 NKomVG).

- Tz. 5 Flugplätze, die zum Zeitpunkt der Prüfungskonzeption von einer Gesellschaft in privater Hand oder einem Verein betrieben wurden, waren nicht Gegenstand dieser Prüfung, auch wenn sich das Anlagevermögen dieser Flugplätze im kommunalen Eigentum befand.
- Tz. 6 Eine Sonderstellung nahm der Flugplatz Hildesheim ein. In Hildesheim bestand zum Zeitpunkt der Prüfungskonzeption ein Flugplatzunternehmen, an dem die Stadt Hildesheim mehrheitlich beteiligt war. Dieses Flugplatzunternehmen hielt die Genehmigung zum Betrieb des Flugplatzes. Der Betrieb des Flugplatzes erfolgte hingegen über eine ausschließlich in privater Hand befindliche GmbH, die mit dem Flugplatzunternehmen einen Betriebsführungsvertrag geschlossen hatte. Die Flugplatz GmbH in Rotenburg (Wümme) befindet sich seit dem Jahr 2018 in alleiniger und mittelbarer Trägerschaft der Kommune. Zuvor war die Flugplatz GmbH eine Minderheitsbeteiligung einer Eigengesellschaft der Stadt Rotenburg (Wümme). Dies ist bei der Bewertung der Prüfungsergebnisse zu berücksichtigen.
- Tz. 7 Sofern mehrere Kommunen an einem Flugplatz beteiligt waren, erfolgte die Prüfung bei der Kommune mit dem größten Beteiligungsanteil. Am Flugplatz Jade-WeserAIRPORT waren die Stadt Wilhelmshaven und der Landkreis Friesland mittelbar bzw. unmittelbar mit jeweils 50 % beteiligt, sodass eine Prüfung bei beiden Kommunen stattfand. Folglich erfolgte bei elf Kommunen mit ihren zehn Flugplätzen eine Prüfung. Beteiligungen niedersächsischer Kommunen an kommunalen Flugplätzen in anderen Bundesländern waren nicht Bestandteil dieser Prüfung.
- Tz. 8 Neben der Wirtschaftlichkeit kommunaler Flugplätze lag der Fokus der Prüfung auf den Investitionen sowie der Steuerung der Flugplätze bzw. der kommunalen Flugplatzunternehmen. Darüber hinaus wurde untersucht, welche Ziele die Kommunen mit dem Betrieb eines Flugplatzes verfolgten. Die Untersuchungen zu den wirtschaftlichen Verhältnissen der Flugplätze fokussierten sich dabei auf die betreibenden kommunalen Flugplatzunternehmen und bildeten das erste Prüffeld. Der Bereich der Investitionen sowie die rechtlichen Verhältnisse der Flugplätze bildeten weitere Prüffelder. Die Bedeutung des Flugplatzes im Rahmen der Daseinsvorsorge wurde in einem vierten Prüffeld thematisiert.

- Tz. 9 Im Vorfeld der örtlichen Erhebungen wurde ein teilstandardisierter Erhebungsbo-
gen an die Kommunen versandt. Die Prüfung umfasste die Geschäftsjahre 2015,
2016 und 2017. Bezüglich der Investitionen wurden auch Jahre vor 2015 und
nach 2017 betrachtet, um belastbare Aussagen zu langfristigen Entwicklungen
treffen zu können.
- Tz. 10 Die Prüfung wurde in zwei Prüfungsphasen aufgeteilt. Zunächst wurde im Mai
und Juni 2019 eine Orientierungsprüfung bei zwei Kommunen durchgeführt.
Nach Auswertung der gewonnenen Erkenntnisse fanden im Zeitraum von Ende
August bis Ende Oktober 2019 die übrigen neun örtlichen Erhebungen statt.

2 Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsergebnisse

- Tz. 11 Die überörtliche Kommunalprüfung führte eine Untersuchung bei elf Kommunen durch, die einen kommunalen Flugplatz betreiben. Untersuchungsgegenstand waren die wirtschaftlichen und rechtlichen Verhältnisse der kommunalen Flugplätze sowie die Bedeutung der Flugplätze als Teil der Daseinsvorsorge.
- Tz. 12 Untersucht wurden ausschließlich solche Flugplätze, deren Flugplatzunternehmen⁵ sich in mehrheitlicher oder alleiniger, direkter oder indirekter Trägerschaft einer oder mehrerer Kommunen befanden.
- Tz. 13 Kommunale Flugplätze werden überwiegend dauerhaft defizitär betrieben. Von den betreibenden kommunalen Flugplatzunternehmen waren sieben auf regelmäßige Zuschüsse der direkt oder indirekt beteiligten Kommunen angewiesen. Im Betrachtungszeitraum von 2015 bis 2017 konnten nur die Flugplatzunternehmen in Rotenburg (Wümme) und auf Wangerooge positive Ergebnisse erwirtschaften. Der Flugplatz in Hildesheim wurde nicht in die Analyse der wirtschaftlichen Verhältnisse einbezogen, da das kommunale Flugplatzunternehmen einen Betriebsführungsvertrag mit einer im Privatbesitz befindlichen GmbH geschlossen hatte.
- Tz. 14 Die Umsatzerlöse der kommunalen Flugplätze werden in die Geschäftsfelder Aviation und Non-Aviation unterschieden. Bei der Betrachtung des Bereichs Aviation wurde deutlich, dass die klassischen Flugplatzentgelte zur Deckung der betrieblichen Aufwendungen der Flugplatzunternehmen allein nicht ausreichten. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt den kommunalen Flugplätzen, den Anteil der Erlöse aus dem Bereich Aviation zu erhöhen, indem die Nutzerinnen und Nutzer in geeigneter Weise an den Betriebskosten beteiligt werden. Anpassungen der Entgeltordnungen sollten daher regelmäßig geprüft und erforderlichenfalls vorgenommen werden, sofern dies der Wettbewerb mit den übrigen in regionaler Nähe befindlichen Flugplätzen erlaubt.
- Tz. 15 Zudem können sich über die Ansiedlung von Unternehmen im unmittelbaren Einzugsgebiet des Flugplatzes positive regionalökonomische Einflüsse für die Kom-

⁵ Unter Flugplatzunternehmen sind im Rahmen dieser Prüfung jegliche Rechtsformen von kommunalen Unternehmen zu verstehen (unter anderem auch Eigenbetriebe), die Flugplätze betreiben (§ 136 Abs. 2 NKomVG).

mune ergeben. So haben sich in den vergangenen zehn Jahren in sechs der geprüften elf Kommunen Unternehmen angesiedelt, für die der vorhandene Flugplatz ein entscheidender Standortfaktor war.

- Tz. 16 Anhand einer standardisierten Befragung wurden die kommunalen Zielsetzungen für den Betrieb eines Flugplatzes ermittelt. Während für Kommunen auf dem Festland insbesondere die Förderung der regionalen Wirtschaft im Fokus lag, wollten Inselkommunen den Tourismus fördern und die Anbindung der Region sicherstellen.
- Tz. 17 Die geprüften Kommunen sollten daher, sofern noch nicht vorhanden, eine Strategie für ihre Flugplätze entwickeln. Dazu gehört nach Ansicht der überörtlichen Kommunalprüfung insbesondere die Erörterung der Fragestellung, ob und in welcher Ausgestaltung der jeweilige Flugplatz mittel- und langfristig fortgeführt und genutzt werden soll. Diese strategische Betrachtung sollte auch die regionalökonomischen Aspekte für die beteiligten Kommunen berücksichtigen.
- Tz. 18 Für die Hälfte der Flugplätze haben die geprüften Kommunen einen Investitionsstau wahrgenommen, der in Summe auf bis zu 2,6 Mio. € geschätzt wurde. Die Bewältigung des Investitionsstaus sowie die Umsetzung weiterer geplanter Investitionsmaßnahmen können zu einer Erhöhung des Finanzbedarfs der kommunalen Flugplätze führen. Fünf der untersuchten elf Kommunen erklärten, dass seit 2010 finanzielle Hilfen in Form von Einlagen, Darlehen oder Bürgschaften an die Flugplatzunternehmen geleistet wurden. Es ist zu erwarten, dass die Kommunen bzw. die Mutterunternehmen der Flugplatzunternehmen diese Finanzbedarfe decken müssen, sofern die Eigenmittel der Flugplatzunternehmen nicht ausreichen. Investive Maßnahmen sollten daher in der strategischen Zielsetzung der Kommunen für ihre Flugplätze berücksichtigt werden. Zudem wird empfohlen, dass die kommunalen Flugplätze eine verbindliche Investitionsplanung mit Prioritätenfestlegung aufstellen.

3 Rechtliche Verhältnisse

3.1 Rechtsformen und Beteiligungsstrukturen

- Tz. 19 Hat sich eine Kommune für die Verselbständigung einer kommunalen Aufgabe entschieden, kann sie auf eine Vielzahl von Rechtsformen zurückgreifen (§ 136 Abs. 2 NKomVG).
- Tz. 20 Vorherrschende Rechtsform war die GmbH. Nimmt man die Stadt Hildesheim hinzu, die die Betriebsgenehmigung des Flugplatzes Hildesheim in einer GmbH hielt, wurden neun der zehn Flugplätze in der Rechtsform der GmbH geführt. Lediglich die Inselgemeinde Langeoog führte ihren Flugplatz als Sparte innerhalb eines Eigenbetriebs.
- Tz. 21 Die Beteiligungsstrukturen waren unterschiedlich komplex. Drei Kommunen, der Landkreis Leer, die Stadt Nordhorn und die Gemeinde Wangerooge, waren unmittelbar an der Flugplatzgesellschaft beteiligt. Die Stadt Borkum führte ihren Flugplatz als Sparte innerhalb einer Eigengesellschaft.

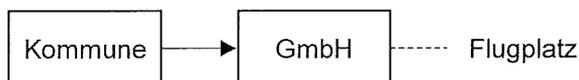


Abbildung 3 - Unmittelbare Beteiligung

- Tz. 22 Drei Kommunen, die Städte Rotenburg (Wümme), Norderney sowie Emden, waren mittelbar beteiligt, in dem sie zwischen sich und den Flugplatzgesellschaften eine bzw. zwei weitere Gesellschaften schalteten.



Abbildung 4 - Mittelbare Beteiligung mit einer zwischengeschalteten GmbH

- Tz. 23 Eine komplexere Beteiligungsstruktur bestand am JadeWeserAIRPORT, an dem der Landkreis Friesland und die Stadt Wilhelmshaven jeweils hälftig unmittelbar bzw. mittelbar beteiligt waren.

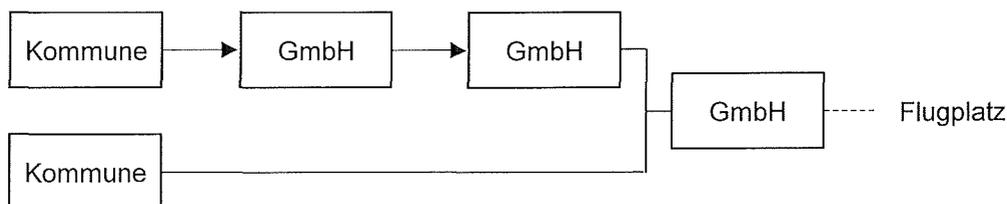


Abbildung 5 - Unmittelbare und mittelbare Beteiligung von zwei Kommunen

- Tz. 24 Eine Sonderstellung nahm der Flugplatz Hildesheim ein. Die Stadt Hildesheim hatte das Anlagevermögen des Flugplatzes an eine im Privatbesitz befindliche GmbH, die den Flugplatz betrieb, verpachtet. In ihrem Haushalt führte sie das Anlagevermögen des Flugplatzes als Verpachtungsbetrieb gewerblicher Art. Eine im Mehrheitsbesitz der Stadt Hildesheim stehende GmbH, die die Genehmigung zur Anlage und zum Betrieb des Landeplatzes hielt, hatte die Betriebsführung für den Flugplatz im Rahmen eines Betriebsführungsvertrages auf die im Privatbesitz befindliche GmbH übertragen.

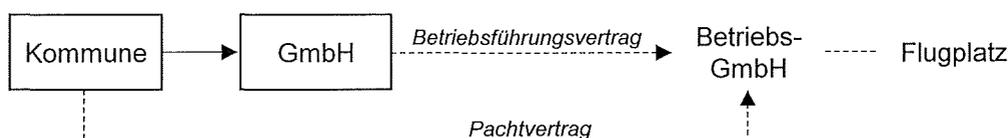


Abbildung 6 - Verpachtung an eine private Betriebs-GmbH

3.2 Steuerung der Flugplatzunternehmen

- Tz. 25 Aufgrund des hohen Ausgliederungsgrads der kommunalen Flugplätze thematisiert die überörtliche Kommunalprüfung in diesem Zusammenhang die Frage der Steuerung privatrechtlich organisierter Unternehmen.
- Tz. 26 Die Kommunen haben ihre unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen im Sinne der von ihnen zu erfüllenden öffentlichen Zwecke zu überwachen und zu koordinieren (§ 150 NKomVG). Der Überwachung und Koordination kommt erhebliche Bedeutung zu, da bei rechtlich selbständigen Einheiten die Gefahr besteht, dass unter Vernachlässigung des öffentlichen Zwecks eigene Ziele der rechtlich selbständigen Einheiten in den Vordergrund rücken. Diese können sich von den Zielen der Kommune unterscheiden.

- Tz. 27 Die folgende Abbildung veranschaulicht die im Rahmen der Prüfung vorgefundene Organisation der Beteiligungssteuerung. Sie stellt dar, welche Einheiten der Kommunen für das Beteiligungsmanagement der Flugplatzunternehmen verantwortlich waren:

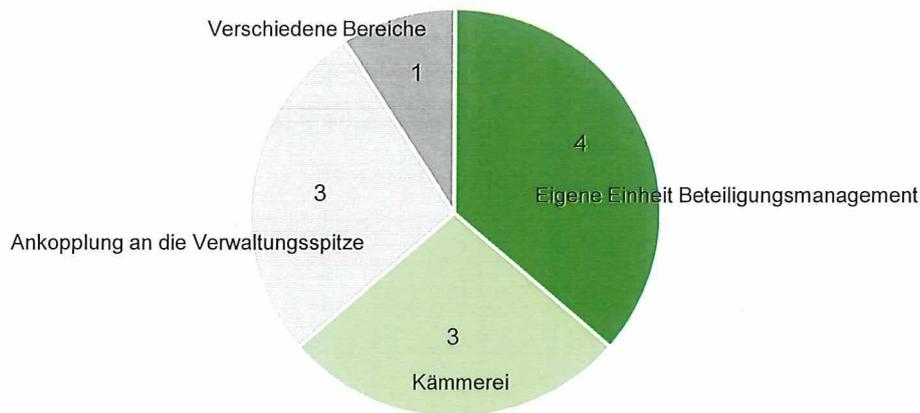


Abbildung 7 - Organisation der Beteiligungssteuerung

- Tz. 28 Das NKomVG macht hinsichtlich der Ausgestaltung des Beteiligungsmanagements keine Vorgaben. Wie die Kommunen ihre Beteiligungen überwachen, liegt in ihrem Ermessen.
- Tz. 29 Vier betrachtete Kommunen richteten ein Beteiligungsmanagement als eine eigene organisatorische Einheit ein. Bei drei Kommunen übernahm die Kämmerei das Beteiligungsmanagement. Die Verwaltungseinheiten dieser Kommunen waren ausreichend instrumentalisiert, beispielsweise über eine Beteiligungsrichtlinie oder sonstige Regelungen in Gesellschaftsverträgen.
- Tz. 30 Bei drei Kommunen erfolgte der Informationsaustausch mit den Flugplätzen ausschließlich direkt mit den Hauptverwaltungsbeamten. Weitere Personen aus der Verwaltung waren nicht oder nur partiell eingebunden. Bei einer Kommune war die Aufgabe Beteiligungsmanagement auf mehrere Bereiche aufgeteilt. Der Informationsaustausch erfolgte bei diesen vier Kommunen überwiegend auf informeller Basis, feste Informationsstrukturen waren nicht festgelegt.
- Tz. 31 Um die Aufgabe Beteiligungsmanagement wahrnehmen zu können, empfiehlt es sich bei größeren Einheiten mit komplexen Beteiligungsstrukturen oder einem

umfangreichen Beteiligungsportfolio eine Einheit der Verwaltung verbindlich mit der Wahrnehmung der Aufgabe Beteiligungsmanagement zu betrauen.

- Tz. 32 Die örtlichen Erhebungen zeigten, dass die betrachteten Flugplätze in zweiter oder dritter Beteiligungsebene in höchst unterschiedlichem Maße gesteuert wurden.
- Tz. 33 Bei einem dieser Flugplatzunternehmen war ein Aufsichtsrat eingerichtet, an dessen Sitzungen zwei Personen in Vertretung der Kommune als beratende Mitglieder sowie eine Person in Vertretung des Beteiligungsmanagements dauerhaft teilnahmen. Durch die Teilnahme von Personen in Vertretung der Verwaltung und des Beteiligungsmanagements an den Aufsichtsratssitzungen der Enkelgesellschaft war der direkte Informationsfluss zur Kommune sicher gestellt.
- Tz. 34 Bei einer weiteren Enkelflugplatzgesellschaft war der kommunale Einfluss nur durch die Besetzung der Organe der Muttergesellschaft gesichert. Diese Flugplatzgesellschaft hatte keinen Aufsichtsrat. Ausschließlich der Aufsichtsrat und die Gesellschafterversammlung der Muttergesellschaft wurden steuernd tätig. Weisungsbeschlüsse für die Vertreterinnen und Vertreter in der Gesellschafterversammlung der Muttergesellschaft wurden allerdings nicht gefasst.
- Tz. 35 Kommunen steuern Enkel- oder Urenkelbeteiligungen oftmals nur bedingt, da Durchgriffs- und Zugriffsmöglichkeiten auf die unteren Ebenen fehlen. Ohne gesonderte Festlegungen in Gesellschaftsverträgen (§ 137 Abs. 1 Nr. 6 NKomVG) können Kommunen lediglich durch die Vertreterinnen und Vertreter in den Aufsichtsräten bzw. durch Gesellschafterbeschlüsse über die Muttergesellschaften Einfluss auf Enkel- oder Urenkelgesellschaften nehmen.
- Tz. 36 Werden kommunale Vertreterinnen und Vertreter direkt in die Gesellschafterversammlungen von Enkel- oder Urenkelgesellschaften entsandt, ist gewährleistet, dass die Kommunen auch in zweiter oder dritter Beteiligungsebene steuernd tätig werden können. Um sicher zu stellen, dass der von der Kommune gewünschte öffentliche Zweck von den Gesellschaften verfolgt wird, sollten ggf. Weisungsbeschlüsse für die Vertreterinnen und Vertreter der Kommune in den Gesellschafterversammlungen gefasst werden.

4 Wirtschaftliche Verhältnisse

4.1 Allgemeine Flugverkehrsdaten

Tz. 37 Die Flugbewegungen umfassen Starts und Landungen. Für statistische Zwecke werden regelmäßig die Starts erfasst. Die Flugbewegungen auf den Flugplätzen unterteilen sich in gewerbliche und nichtgewerbliche Flüge. Gewerbliche Flüge sind „alle zivilen Motorflüge, die von Luftfahrtunternehmen gegen Entgelt zur Beförderung von Personen und Sachen durchgeführt werden, sowie Flüge zu sonstigen Zwecken gegen Entgelt (ohne Selbstkostenflüge)“.⁶ Nichtgewerbliche Flüge „sind die Starts von Motorflügen, die nicht gegen Entgelt (aber einschließlich Selbstkostenflüge) durchgeführt werden“.⁷ In den Jahren 2015 bis 2017 erfolgten auf den zehn Flugplätzen gemäß den Zahlen des Statistischen Bundesamtes⁸ durchschnittlich folgende Starts:

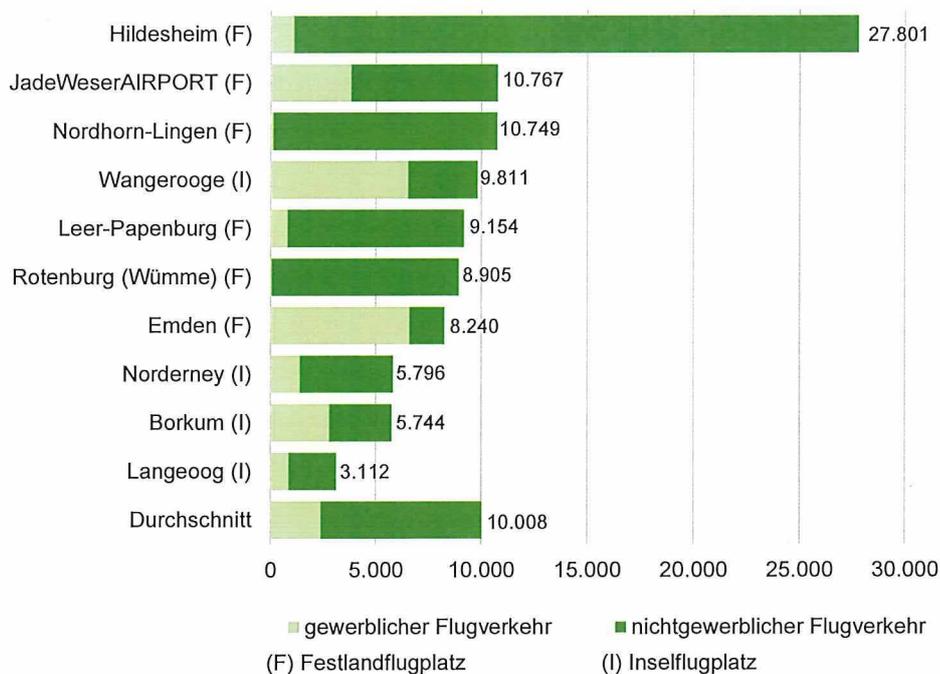


Abbildung 8 - Starts (Flugbewegungen) im jährlichen Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2017; eigene Darstellung

⁶ Statistisches Bundesamt, Qualitätsbericht - Gewerblicher Luftverkehr auf sonstigen Flugplätzen und nichtgewerblicher Luftverkehr auf allen Flugplätzen, 2010, S. 10.

⁷ Statistisches Bundesamt, Qualitätsbericht - Gewerblicher Luftverkehr auf sonstigen Flugplätzen und nichtgewerblicher Luftverkehr auf allen Flugplätzen, 2010, S. 13.

⁸ Statistisches Bundesamt, Verkehr. Luftverkehr auf allen Flugplätzen, Fachserie 8 Reihe 6.2, Jahre 2015 bis 2017.

Tz. 38 Auf allen geprüften Flugplätzen außer in Rotenburg (Wümme) fand im Prüfungszeitraum gewerblicher Flugbetrieb statt. Neben den gewerblichen Flugbewegungen wird die Zahl der gewerblich transportierten Passagiere erfasst. Im Zeitraum von 2015 bis 2017 ging das Passagieraufkommen um 12,5 % zurück. Für die untersuchten Flugplätze sind diese Referenzwerte nur bedingt aussagekräftig, da der auf einigen Flugplätzen bedeutende Werkverkehr⁹ zur Kategorie des nichtgewerblichen Flugbetriebs zählt und damit die Anzahl der im Werkverkehr beförderten Personen nicht erfasst wird.¹⁰

⁹ Werkverkehrsflüge sind Flüge, die der Beförderung von Personen und Gütern im eigenen Geschäftsinteresse dienen, und nicht im Auftrag Dritter gegen Bezahlung durchgeführt werden; Quelle: Statistisches Bundesamt, Qualitätsbericht - Gewerblicher Luftverkehr auf sonstigen Flugplätzen und nichtgewerblicher Luftverkehr auf allen Flugplätzen, 2010, S. 13.

¹⁰ Die von den Flugplätzen vorgenommenen Klassifizierungen der Starts (Flugbewegungen) waren nicht Gegenstand dieser Prüfung.

4.2 Ergebnisentwicklung

- Tz. 39 Nach § 110 Abs. 2 NKomVG haben Kommunen den Haushalt sparsam und wirtschaftlich zu führen. Ihre Unternehmen sollen nach § 149 Abs. 1 NKomVG einen Ertrag für den Haushalt der Kommunen erwirtschaften, soweit dies mit ihrer Aufgabe der Erfüllung des öffentlichen Zwecks in Einklang zu bringen ist. Dauerhaft defizitäre Beteiligungen können diesem Grundsatz widersprechen.
- Tz. 40 Von den untersuchten Flugplätzen mussten im Zeitraum von 2015 bis 2017 sieben Flugplatzunternehmen durchgehend defizitäre Ergebnisse¹¹ hinnehmen. Positive Ergebnisse erwirtschafteten demgegenüber lediglich die Flugplatzunternehmen auf Wangerooge und in Rotenburg (Wümme). Der Flugplatz Hildesheim wurde aufgrund der privaten Betriebsführung nicht in die Analyse der wirtschaftlichen Verhältnisse einbezogen.¹² Für die Jahre 2015, 2016 und 2017 ergab sich für die übrigen neun Flugplätze folgendes Bild:

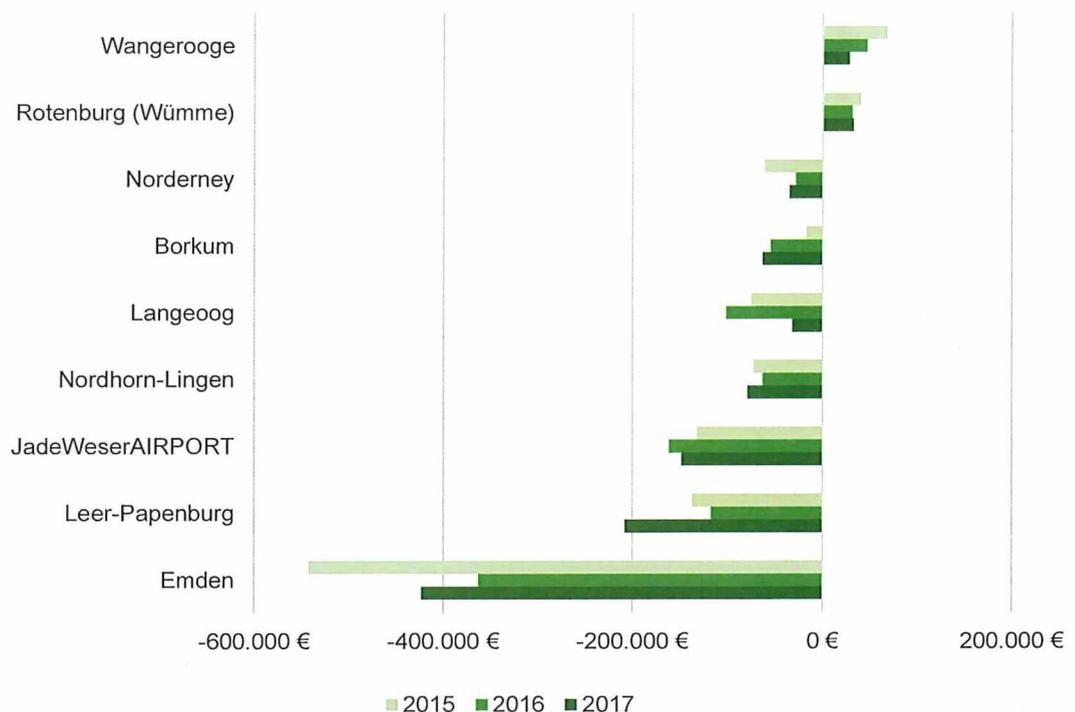


Abbildung 9 - Ergebnisse der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit (vor Verlustausgleich) der geprüften Flugplatzunternehmen im Zeitraum von 2015 bis 2017

¹¹ Betrachtet wurden an dieser Stelle die von den Kommunen in den Erhebungsbögen eingetragenen Ergebnisse der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit, bereinigt um einen eventuell erhaltenen Verlustausgleich.

¹² Vgl. Kapitel 3.1, Tz. 24.

- Tz. 41 In Summe belasteten die Defizite der Flugplatzunternehmen die kommunalen Haushalte in den Jahren 2015 bis 2017 jährlich mit mehr als 750.000 €.
- Tz. 42 Um dem Prüfungsziel einer ganzheitlichen Betrachtung der wirtschaftlichen Situation kommunaler Flugplätze gerecht zu werden, hat die überörtliche Kommunalprüfung neben den Ergebnissen der Flugplatzunternehmen zudem die finanziellen Verflechtungen mit den beteiligten Kommunen und kommunalen Unternehmen untersucht. Dabei wurde der Frage nachgegangen, ob in den Haushalten bzw. Jahresabschlüssen der beteiligten Kommunen bzw. Unternehmen Aufwendungen oder Erträge ausgewiesen waren, die der Aufgabe „Flugplatz“ zuzurechnen waren. In einem Fall gab es durch im Haushalt der Kommune ausgewiesene Abschreibungen auf das Anlagevermögen des Flugplatzes eine über das Ergebnis des Flugplatzunternehmens hinausgehende negative Belastung für den kommunalen Haushalt. Dieses wurde von der Kommune jedoch nicht in die Betrachtung der Aufgabe „Flugplatz“ einbezogen.
- Tz. 43 Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt, im kommunalen Haushalt ausgewiesene Aufwendungen und Erträge mit Bezug zum Flugplatz (z.B. Abschreibungen oder Pachterträge) in das Controlling zur Erfüllung der Aufgabe „Flugplatz“ einzubeziehen und bei der strategischen Ausrichtung des Flugplatzes zu berücksichtigen. Kommunen, in deren Haushalt sich ein Großteil des Anlagevermögens eines Flugplatzes befindet und der Betrieb des Flugplatzes durch Dritte erfolgt, sollten diese finanzwirtschaftlichen Verflechtungen bei zukünftigen strategischen Entscheidungen beachten.

4.3 Ertragsstruktur

Tz. 44 Die überwiegend defizitären Ergebnisse der Flugplatzunternehmen haben die überörtliche Kommunalprüfung zu einer Analyse der Ertragslage bewogen. Bei den Erträgen konzentriert sich diese Analyse auf die Umsatzerlöse der kommunalen Flugplatzunternehmen.

Tz. 45 Im Verhältnis zu den betrieblichen Aufwendungen ergab sich für die Umsatzerlöse und sonstigen betrieblichen Erträge der Flugplatzunternehmen zunächst das folgende Bild:

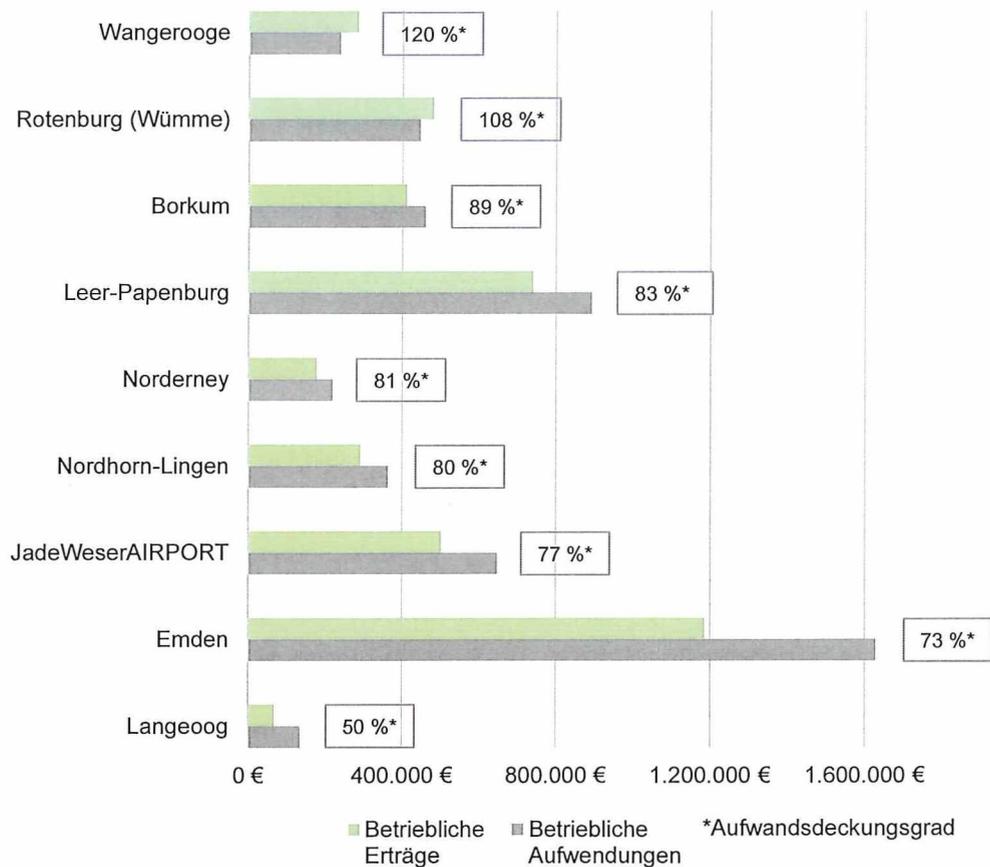


Abbildung 10 - Verhältnis von Erträgen zu Aufwendungen im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2017

Tz. 46 Die Abbildung 10 verdeutlicht, dass die Umsatzerlöse und sonstigen betrieblichen Erträge lediglich bei zwei von neun Flugplatzunternehmen ausreichend waren, um die betrieblichen Aufwendungen zu decken. Grundsätzlich können die Umsatzerlöse von Flugplätzen in die Bereiche „Aviation“ und „Non-Aviation“ unterteilt werden. Gemäß dem Flughafenverband Arbeitsgemeinschaft Deutscher

Verkehrsflughäfen e.V. (ADV) sind die Aviation-Erlöse Einnahmen aus Vorhaltung und Betrieb von Start-/Landebahnsystemen und von Abfertigungsanlagen.¹³ Non-Aviation-Erlöse sind hingegen Einnahmen aus Dienstleistungen neben dem klassischen luftverkehrsbezogenen Leistungsspektrum der Flughäfen, wie die Vermietung von Büroflächen.¹⁴

Tz. 47 Um die Bedeutung beider Bereiche für die Wirtschaftlichkeit kommunaler Flugplätze beurteilen zu können, setzte die überörtliche Kommunalprüfung die Erlöse aus Aviation und Non-Aviation ins Verhältnis zu den Gesamterlösen. Zur Kategorie „Aviation“ zählten bei dieser Prüfung neben den klassischen Flugplatzentgelten (vor allem Landeentgelte) auch die Erlöse aus der Kostenerstattung für die Luftaufsicht sowie dem Treibstoffverkauf. Die Kategorie „Non-Aviation“ beinhaltete alle übrigen Erlöse, insbesondere auch sämtliche Erlöse aus Vermietung und Verpachtung auf dem Flugplatz.

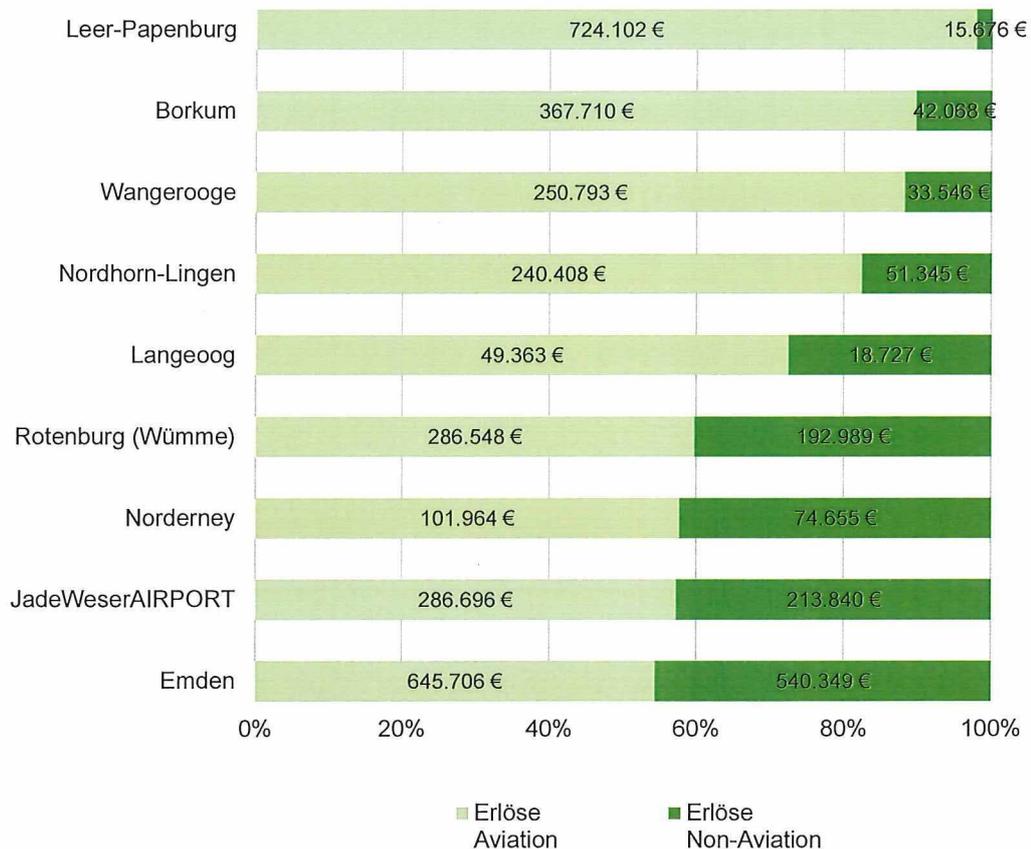


Abbildung 11 - Erlöse aus Aviation und Non-Aviation im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2017

¹³ Vgl. Flughafenverband ADV, <https://www.adv.aero/randomizer-category/a/> (Abruf am 07.01.2020).

¹⁴ Vgl. Flughafenverband ADV, <https://www.adv.aero/randomizer-category/n/> (Abruf am 07.01.2020).

Tz. 48 Die Abbildung 11 zeigt, dass die beiden Erlöskategorien bei den untersuchten Flugplatzunternehmen unterschiedlich stark ausgeprägt waren. Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass die Erlöse aus dem Bereich Aviation die Haupterlösquelle der Flugplatzunternehmen darstellten.¹⁵ Im Betrachtungszeitraum lag der Anteil der Umsatzerlöse aus dem Bereich Non-Aviation an den Gesamterlösen lediglich bei vier Flugplatzunternehmen durchgängig über 35 %. Bei den übrigen Flugplätzen ist diese Erlöskategorie von geringerer Relevanz. Diese unterschiedliche Ausprägung spiegelte sich in den Aussagen der Interviewpartner über die strategische Ausrichtung der Flugplätze wider. Während die Festlandflugplätze tendenziell auch Gewerbeansiedlungen auf ihrem Gelände verfolgten, um damit Erlöse im Non-Aviation-Bereich zu generieren, waren Erlöse aus diesem Bereich für die Inselflugplätze von eher untergeordneter Bedeutung. Die örtlichen Erhebungen zeigten zudem, dass die Höhe der jeweiligen Anteile neben der Lage des Flugplatzes (Insel oder Festland) vor allem von der auf dem Flugplatz bereits vorhandenen Infrastruktur abhing.

¹⁵ Die überörtliche Kommunalprüfung weist an dieser Stelle darauf hin, dass die Zuordnung der Unterstellentgelte von den Flugplätzen nicht durchgängig einheitlich gehandhabt wurde.

4.3.1 Bereich Aviation

- Tz. 49 Zur Kategorie „Aviation“ zählen im Rahmen dieser Prüfung neben den klassischen Flugplatzentgelten (vor allem Landeentgelte) auch die Erlöse aus der Kostenerstattung für die Luftaufsicht sowie dem Treibstoffverkauf.
- Tz. 50 Nach § 111 Abs. 5 NKomVG haben die Kommunen die erforderlichen Finanzmittel in erster Linie aus speziellen Entgelten für die von ihnen erbrachten Leistungen und erst nachrangig aus Steuern zu beschaffen. Hieraus ergibt sich die grundsätzliche Verpflichtung, alle Nutzerinnen und Nutzer von Einrichtungen angemessen an den Betriebskosten zu beteiligen. Flugplätze erheben in der Regel Lande-, Passagier-, Fracht- und Abstellentgelte sowie Entgelte für sonstige Leistungen, wobei die Landeentgelte bei den geprüften Flugplätzen die größte Relevanz hatten.
- Tz. 51 Die nachfolgende Auflistung ausgewählter Landeentgelte soll einen Überblick beispielhafter Entgeltsätze ermöglichen:

Ausgewählte Landeentgelte in € (mit Lärmschutz)	Ultraleichtflugzeuge	Höchstabfluggewicht bis			
		1.000 kg	1.600 kg	2.000 kg	3.000 kg
Borkum	9,00	11,00	22,00	25,00	38,00
Emden	6,55	7,56	20,17	22,69	37,65
Hildesheim	6,00	7,00	16,00	22,00	35,00
JadeWeserAIRPORT	10,00	10,00	21,00	27,00	45,00
Langeoog	7,00	10,00	20,00	24,00	39,00
Leer-Papenburg	5,00	8,00	15,00	22,00	30,00
Norderney	10,00	12,00	24,00	28,00	41,00
Nordhorn-Lingen	6,00	10,00	22,00	32,00	44,00
Rotenburg (Wümme)	4,50	6,40	16,00	20,00	28,00
Wangerooge	10,00	10,00	21,00	25,00	41,00
Durchschnitt	7,41	9,20	19,72	24,77	37,87

Abbildung 12 - Gegenüberstellung ausgewählter Landeentgelte

Tz. 52 Um das Verhältnis zwischen Landungen und Landeentgelten näher beleuchten zu können, hat die überörtliche Kommunalprüfung für jeden Flugplatz ein durchschnittliches Landeentgelt pro Landung ermittelt. Dazu wurden die Landeentgelte der Flugplätze ins Verhältnis zu den Flugbewegungen gesetzt. Für den Prüfungszeitraum ergab sich dabei folgendes Bild:

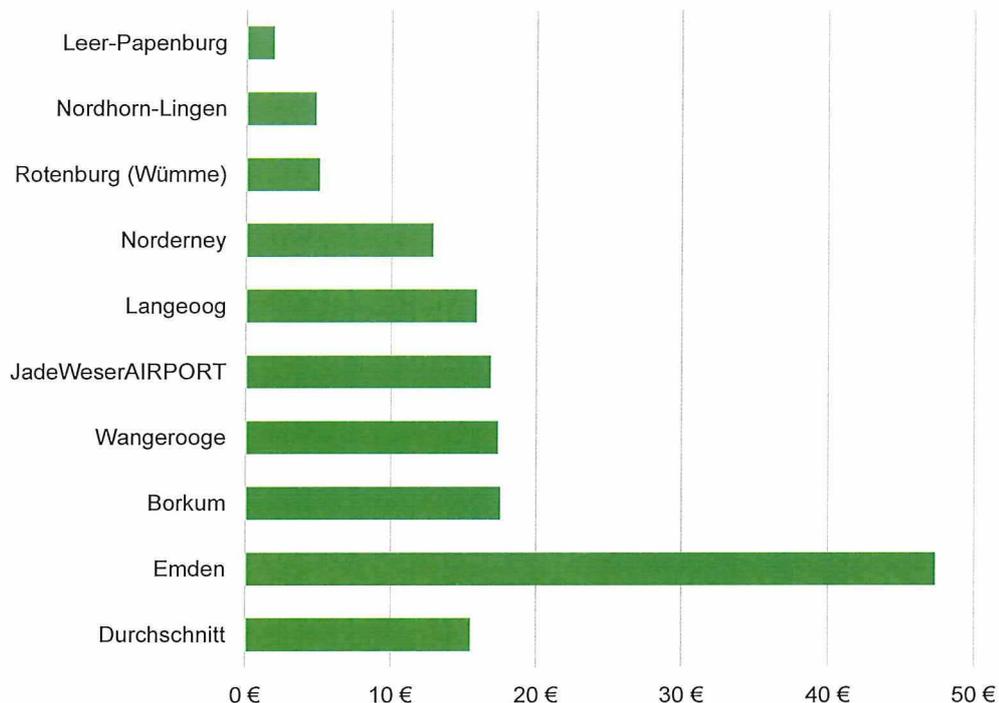


Abbildung 13 - Durchschnittliches Landeentgelt pro Landung in den Jahren 2015 bis 2017

Tz. 53 Die beiden vorstehenden Abbildungen zeigen unter anderem, dass der Flugplatz Leer-Papenburg im ausgewählten Entgeltbereich durchgehend unter dem Durchschnitt lag und gleichzeitig den niedrigsten Wert bei den vereinnahmten Landeentgelten pro Landung aufwies. Dies lag neben den vergleichsweise niedrigen Entgelten insbesondere aber auch an der dortigen Sonderregelung, bei Landungen zum Zwecke der Betankung keine Landeentgelte zu berechnen.

Tz. 54 Bei der Betrachtung der vorherigen Abbildungen wird zudem deutlich, dass der Flugplatz Emden mit einer leicht unterdurchschnittlichen Zahl an Flugbewegungen das höchste Landeentgelt pro Landung erzielen konnte. Der Flugplatz JadeWeserAIRPORT lag bei den Landeentgelten pro Landung nahe dem Durchschnitt und dies trotz vergleichsweise vieler Flugbewegungen und gleichzeitig überdurchschnittlich hohen Entgeltsätzen.

- Tz. 55 Die beispielhaft ausgewählten Daten zu diesen Flugplätzen verdeutlichen, dass neben der Höhe der einzelnen Entgeltsätze bzw. der Anzahl der Landungen auch die Art des Flugzeugs bzw. dessen Gewicht sowie vorhandene Sonderentgelte die Ergebnisse in diesem Bereich beeinflussten.
- Tz. 56 Zur weiteren Analyse der Erlöse aus dem Bereich Aviation hat die überörtliche Kommunalprüfung diese Erlöse in der folgenden Abbildung in zwei Kategorien unterteilt. Dabei ergibt sich folgendes Bild:

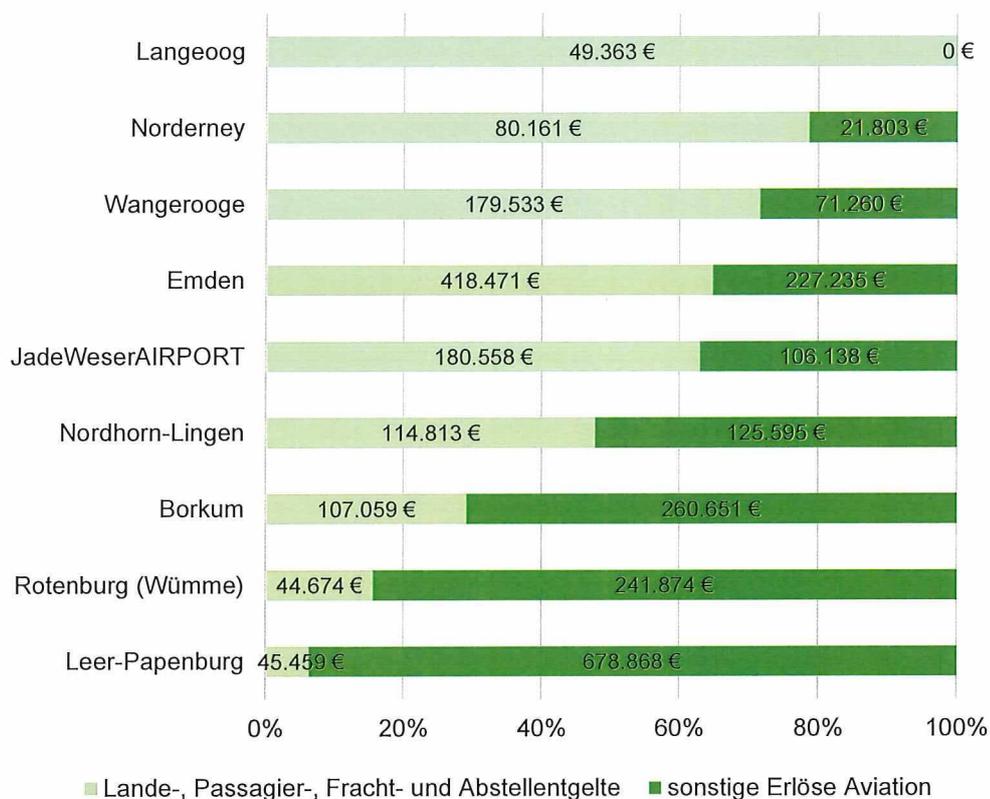


Abbildung 14 - Aufteilung der Erlöse "Aviation" im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2017

- Tz. 57 Die Abbildung 14 veranschaulicht, dass der Anteil der klassischen Flugplatzentgelte an den Gesamterlösen im Bereich Aviation nur bei fünf von neun untersuchten Flugplatzunternehmen bei über 50 % lag. Zur Deckung der Gesamtaufwendungen der Flugplatzunternehmen waren die klassischen Flugplatzentgelte im Betrachtungszeitraum somit allein kaum ausreichend. Neben den klassischen Flugplatzentgelten erzielten sechs Flugplatzunternehmen im Bereich Aviation Erlöse aus dem Verkauf von Treibstoff, die neben den Erlösen aus der Kostenerstattung für die Luftaufsicht, einen Großteil der Kategorie sonstige Erlöse Aviation ausmachten.

Tz. 58 Grundsätzlich empfiehlt die überörtliche Kommunalprüfung, die Nutzerinnen und Nutzer der Flugplätze angemessen an der Deckung der Aufwendungen zu beteiligen (§§ 110 Abs. 2, 111 Abs. 5 und 149 NKomVG). Um eine spürbare Verbesserung der Wirtschaftlichkeit über die Flugplatzentgelte erzielen zu können, wären merkliche Anpassungen der Entgelte erforderlich. Den Erträgen aus dem Verkauf von Treibstoff stehen entsprechende Aufwendungen aus dem Einkauf gegenüber. Die Höhe der Gewinnmarge kann dabei in erster Linie durch günstige Einkaufspreise und damit verbundene mögliche Steigerungen der Absatzmenge beeinflusst werden. Erlöse aus den Kostenerstattungen aus der Luftaufsicht erhielten nicht alle der geprüften Flugplätze und sind zudem seit dem Jahr 2017 in ihrer Höhe gedeckelt. In Kapitel 6 sind die Besonderheiten dieser Thematik und die zugehörigen Untersuchungen der überörtlichen Kommunalprüfung näher erläutert.

4.3.2 Bereich Non-Aviation

- Tz. 59 Im Bereich Non-Aviation waren insbesondere die Erlöse aus Vermietung und Verpachtung für die Flugplatzunternehmen von Bedeutung. Im Privatkundenbereich konnten über die langfristige Vermietung und Verpachtung von Unterstellflächen für privatgenutzte Flugzeuge Erlöse generiert werden.
- Tz. 60 Im gewerblichen Bereich wurden über die Vermietung und Verpachtung von Betriebsflächen Non-Aviation-Erlöse erzielt. Dabei wurden diese Flächen neben der Unterstellung von gewerblich genutzten Flugzeugen beispielsweise auch von Flugzeugwerften, Flugschulen oder gastronomischen Betrieben genutzt.
- Tz. 61 Eine Erweiterung der vorhandenen Unterstell- bzw. Betriebsflächen wird in den kommenden Jahren an einigen Flugplätzen angestrebt. Mit den geplanten Erweiterungen gehen regelmäßig zusätzliche Investitionsmaßnahmen einher, die von den Flugplätzen nicht in allen Fällen selbst umgesetzt werden können. Daher werden diese Bauprojekte teilweise über private Investoren realisiert, wobei die Erlöse aus Vermietung und Verpachtung dem Flugplatz dann nur begrenzt oder gar nicht zufließen. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt, vor Beginn der geplanten Bauvorhaben die von der Kommune gemäß § 12 Abs. 1 KomHKVO festgelegten Wertgrenzen zu beachten und erforderlichenfalls angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorzunehmen.
- Tz. 62 Über die Ansiedlung von Unternehmen im unmittelbaren Einzugsgebiet des Flugplatzes können sich zudem positive indirekte Einflüsse für die Kommune ergeben. So haben sich in den vergangenen zehn Jahren in sechs der untersuchten Kommunen Unternehmen niedergelassen, für die der vorhandene Flugplatz ein entscheidender Standortfaktor war.
- Tz. 63 Eine positive Signalwirkung für interessierte Gewerbetreibende kann dabei eine rechtzeitige und langfristige Verlängerung ggf. vorhandener Pachtverträge zwischen Flugplatzunternehmen und dem Verpächter des Flugplatzgeländes erzeugen.
- Tz. 64 Darüber hinaus versuchen einige kommunale Flugplätze, mit alternativen Maßnahmen und Initiativen ihre Wirtschaftlichkeit über die Erschließung weiterer Er-

lösquellen zu verbessern. Dazu gehören unter anderem Festivals, Fahrsicherheitstrainings oder Flugtage. Um in diesem Zusammenhang möglichen Konflikten zwischen den einzelnen Vertragsparteien vorzubeugen, empfiehlt die überörtliche Kommunalprüfung die vertraglichen Vereinbarungen mit den Nutzerinnen und Nutzern an die Erfordernisse des Flugplatzes anzupassen, beispielsweise Nutzungs- und Zugangsregelungen während der Durchführung von Veranstaltungen.

4.4 Aufwandsstruktur

Tz. 65 Bei der Analyse der Aufwandseite wird deutlich, dass im Betrachtungszeitraum die Personal- und Materialaufwendungen mit jeweils ca. 30 % den Hauptanteil an den Gesamtaufwendungen der Flugplatzunternehmen ausmachten, wie die folgende Abbildung zeigt:

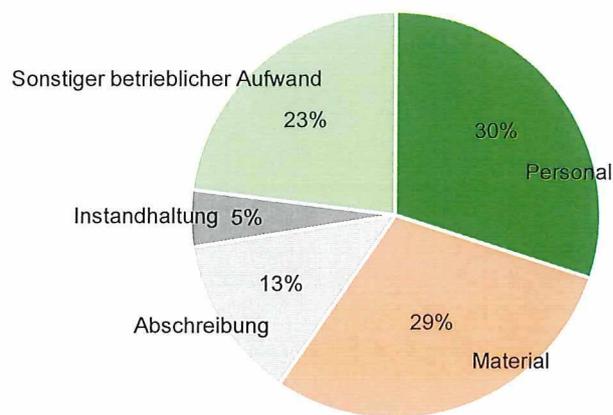


Abbildung 15 - Aufwandsarten im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2017

Tz. 66 Die obige Abbildung zeigt den Durchschnitt der angegebenen Werte der geprüften Flugplätze. So gab es bei den Anteilen der einzelnen Aufwandsarten erhebliche Unterschiede. Beispielsweise lag die Spanne beim Anteil der Materialaufwendungen zwischen 0 % und 63 %, je nachdem, ob eine Tankstelle mit dem damit verbundenen Treibstoffeinkauf vorhanden war oder nicht. Daneben waren beim Flugplatz Emden die Kosten für die Personalgestellung für die Aufgabe der Flugsicherung in dieser Aufwandsart enthalten. Zudem litt die Vergleichbarkeit darunter, dass einzelne Flugplätze nur unzureichende Abgrenzungen zwischen den Werten für den Flugplatz und den anderen derselben Sparte zugehörigen Betriebsteilen vorgenommen hatten. Der Anteil der Abschreibungen an den Gesamtaufwendungen lag durchschnittlich zwischen 5 % (Rotenburg (Wümme)) und 30 % (Langeoog). In die sonstigen betrieblichen Aufwendungen fielen unter anderem die zu zahlenden Pachten für das Flugplatzgelände, der Zinsaufwand, die Kosten zum Herstellen der Hindernisfreiheit sowie für die Durchführung von Veranstaltungen.

Tz. 67 Aufgrund der erheblichen Unterschiede hinsichtlich der Detailtiefe der von den Flugplätzen lieferbaren Daten musste die überörtliche Kommunalprüfung darauf

verzichten, auch den Aufwandsbereich in die Bereiche Aviation und Non-Aviation zu unterteilen. Somit sind an dieser Stelle auch keine weitergehenden Aussagen möglich, welchen Anteil die Erlöse des Aviation-Bereichs zur Deckung des durch den Aviation-Bereich verursachten Aufwands haben. Hier wäre aus Sicht der überörtlichen Kommunalprüfung eine hinreichende Trennung wünschenswert, um die Daten für künftige strategische Entscheidungen nutzen zu können.

5 Investitionen

- Tz. 68 Laut der KfW Bankengruppe betrug der von den deutschen Kommunen wahrgenommene Investitionsrückstand im Jahr 2018 rund 138 Milliarden €. ¹⁶ Auch die Infrastruktur eines Flugplatzes benötigt für eine dauerhafte Erhaltung regelmäßig investive Maßnahmen. In diesem Zusammenhang hat die überörtliche Kommunalprüfung ermittelt, ob in den vergangenen Jahren Investitionen getätigt wurden, wie hoch die Kommunen den Investitionsrückstand einschätzen und welche Investitionen in den kommenden Jahren geplant sind.
- Tz. 69 Im Zeitraum von 2010 bis 2018 erfolgten auf acht der zehn geprüften Flugplätze Investitionen. Nur auf den Flugplätzen in Rotenburg (Wümme) und Wangerooge erfolgten in diesem Zeitraum keine Investitionen.
- Tz. 70 Auf allen zehn Flugplätzen sind für die zukünftigen Jahre Investitionen geplant. Als Investitionsmaßnahmen wurden unter anderem genannt:
- Sanierung einer Landebahn
 - Bau oder Sanierung von Flugzeughallen oder sonstigen Gebäuden
 - Sanierung von Tankanlagen
 - Ersatz von Feuerwehrfahrzeugen
- Tz. 71 Die überörtliche Kommunalprüfung hat durch die örtlichen Gespräche festgestellt, dass zwar Investitionsmaßnahmen für die Zukunft beschrieben wurden, diese sich jedoch nur selten konkret in Zeitpläne oder Prioritäten einordnen ließen. Daher wird angeregt, eine verbindliche Investitionsplanung mit Prioritätenfestlegung aufzustellen. Gemäß § 118 Abs. 3 und 4 NKomVG soll die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung der Kommunen die geplanten Auszahlungen für Investitionen berücksichtigen.
- Tz. 72 Die Hälfte der Kommunen gab an, dass ein Investitionsstau für ihren Flugplatz besteht. In Summe wurde dieser auf bis zu 2,6 Mio. € geschätzt. Die Schätzwerte für die einzelnen Flugplätze lagen zwischen 50.000 € und 1 Mio. €.

¹⁶ Vgl. KfW Bankengruppe (Hrsg.), KfW-Kommunalpanel 2019, S. 9.

Tz. 73 Fünf der untersuchten elf Kommunen erklärten, dass seit 2010 finanzielle Hilfen in Form von Einlagen, Darlehen oder Bürgschaften an die Flugplatzunternehmen geleistet wurden. Die oben beschriebenen geplanten Investitionsmaßnahmen und der darüber hinaus gehende Investitionsstau können den Finanzbedarf der kommunalen Flugplätze erhöhen. Es ist zu erwarten, dass die Kommunen bzw. die Mutterunternehmen der Flugplatzunternehmen diese Finanzbedarfe decken müssen, sofern die Eigenmittel der Flugplatzunternehmen dafür nicht ausreichend sind. Derartige finanzielle Entwicklungen sollten in der strategischen Zielsetzung für die kommunalen Flugplätze zwingend berücksichtigt werden.

6 Kostenerstattung für Luftaufsichtsstellen

- Tz. 74 Im Rahmen der Untersuchung der wirtschaftlichen Verhältnisse der Flugplätze wurden auch Kostenerstattungen durch das Land Niedersachsen an Flugplatzbetreiber für die Durchführung der Aufgabe der Luftaufsicht betrachtet.
- Tz. 75 Das Land ist laut Luftverkehrsgesetz zur Abwehr von betriebsbedingten Gefahren für die Sicherheit des Luftverkehrs sowie für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung durch die Luftfahrt auch an Flughäfen und Landeplätzen verpflichtet.¹⁷ Die Luftfahrtbehörden können diese Aufgaben auf andere Stellen übertragen oder sich anderer geeigneter Personen als Hilfsorgane für bestimmte Fälle bei der Wahrnehmung der Luftaufsicht bedienen.¹⁸
- Tz. 76 Von dieser Möglichkeit machte das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung mit Verfügung vom 25.09.1972 Gebrauch. Bei den in die Prüfung einbezogenen Flugplätzen Borkum, Emden, Norderney, Nordhorn-Lingen, Wangerooge und JadeWeserAIRPORT wurden Luftaufsichtsstellen eingerichtet. Für diese Luftaufsichtsstellen wurde den Platzbetreibern für die Inanspruchnahme ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Erstattungen der anteiligen Personalkosten aus Landesmitteln gewährt.
- Tz. 77 Eine örtliche Luftaufsichtsstelle ist nach den „Grundsätzen des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Wohnungswesen über die Einrichtung und Ausstattung von Luftaufsichtsstellen“¹⁹ an Verkehrslandeplätzen, unter anderem bei der Überschreitung einer verkehrsaufkommensabhängigen Punktezahl, einzurichten.
- Tz. 78 Auf Basis der zur Prüfung vorliegenden Unterlagen war für die überörtliche Kommunalprüfung nicht erkennbar, warum auf dem Flugplatz Leer-Papenburg keine Luftaufsichtsstelle eingerichtet war. Die kommunalen Flugplätze sollten die Voraussetzungen für die Einrichtung von Luftaufsichtsstellen beachten.

¹⁷ § 29 Abs. 1 LuftVG.

¹⁸ § 29 Abs. 2 LuftVG.

¹⁹ Grundsätze des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Wohnungswesen über die Einrichtung und Ausstattung von Luftaufsichtsstellen vom 10.08.2000; NfL I – 170/01.

Tz. 79 Die Berechnung der zu erstattenden Personalkosten für die Luftaufsichtsstellen erfolgte nach einem 1983 entwickelten System des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung.²⁰ Das Berechnungssystem wurde in einer Zeit mit anderen wirtschaftlichen und technischen Voraussetzungen und einer anders definierten Bewertung notwendiger Güter und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge entwickelt. Den Flugplatzunternehmen, die Luftaufsichtsstellen eingerichtet haben, wird empfohlen zu prüfen, ob die Erstattungen für ihre Luftaufsichtstätigkeiten noch wirtschaftlich angemessen sind. Sofern eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung nicht mehr gegeben ist, sollten sie die Unangemessenheit in geeigneter Form darlegen, z. B. in Form einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Im Anschluss wäre mit der zuständigen Stelle zu sondieren, wie eine Anpassung der anteiligen Personalkostenerstattungen an die gegenwärtig herrschenden Verhältnisse erfolgen kann.

²⁰ Vermerk des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung, AZ 44-16.22 vom 02.09.1983.

7 Flugplätze als Teil der Daseinsvorsorge

- Tz. 80 Gemäß dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur werden Flugplätze weniger aus Gründen der Erzielung von Überschüssen, sondern als Teil der Daseinsvorsorge betrieben.²¹ Von ihnen können positive regionalwirtschaftliche Effekte ausgehen, wie die Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen oder die Förderung von Tourismus. Sie können somit zu einer Aufwertung regionaler Standorte beitragen.
- Tz. 81 Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte ausgewählte regionalökonomische Zielsetzungen und ging der Frage nach, warum die Kommunen einen eventuell auch dauerhaft defizitären Flugplatz betreiben.
- Tz. 82 Die positiven regionalwirtschaftlichen Effekte eines Flugplatzes können in einer Gesamtbetrachtung einen Flugplatz für die Kommune vorteilhaft erscheinen lassen, auch wenn das Flugplatzunternehmen finanzielle Defizite hinnehmen muss. Diese These stützende Kosten-Nutzen-Analysen lagen in den Kommunen jedoch nicht vor. Sie konnte deshalb nicht überprüft werden.
- Tz. 83 Die überörtliche Kommunalprüfung erhob, welche konkreten Ziele die geprüften Kommunen mit dem Betrieb eines Flugplatzes verfolgen (§ 4 NKomVG i.V.m. § 136 NKomVG) und wie sie die Ziele auf einer Skala von 1 „gar nicht wichtig“ bis 5 „äußerst wichtig“ priorisieren. Dabei wurde deutlich, dass eine unterschiedliche Betrachtung zwischen Flugplätzen auf dem Festland und auf den Inseln sinnvoll ist.

²¹ Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Flughafekonzept der Bundesregierung 2009, S. 25.

Tz. 84 Die folgende Darstellung veranschaulicht die unterschiedlichen Zielsetzungen und Beweggründe der Kommunen für den Betrieb eines Flugplatzes auf dem Festland sowie auf den Inseln:

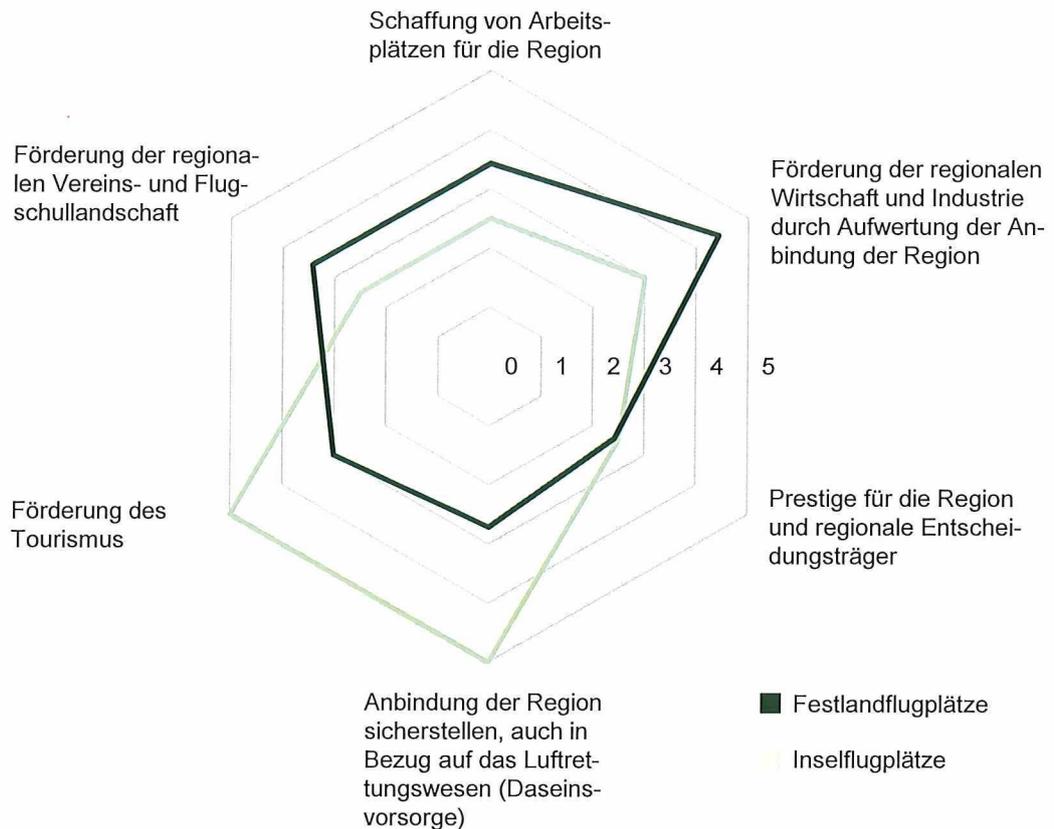


Abbildung 16 - Zielprioritäten der Festland- und der Inselflugplätze

Tz. 85 Für alle kommunalen Flugplätze auf dem Festland standen bei der Zielsetzung die Förderung der regionalen Wirtschaft und Industrie sowie die Schaffung von Arbeitsplätzen im Vordergrund. Die Kommunen sahen in ihrem Flugplatz gleichsam einen wesentlichen Standortfaktor, der der regionalen Wirtschaftsförderung diene. Durch den JadeWeserAIRPORT konnten nach Auskunft der Interviewpartner über 100 sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse durch Ansiedlung von Dienstleistern für Häfen und Offshore-Einrichtungen am Flugplatz geschaffen werden. Diese Gewerbeansiedlungen stellten einen bedeutenden Wirtschaftsfaktor für die Stadt Wilhelmshaven und den Landkreis Friesland dar. Ähnlich gestaltete sich die Situation in Emden. Seit dem Jahr 2016 hat sich die Anzahl der Beschäftigten in Unternehmen auf dem Flugplatz und in seinem direkten Umfeld nach Auskunft der Interviewpartner von etwa 150 auf rund 300 verdoppelt. Am Flugplatz waren bis zu zehn flugplatzaffine Firmen ansässig.

- Tz. 86 Die Bedeutung der Förderung der regionalen Vereins- und Flugschullandschaft hatte auf den Festlandflugplätzen eine höhere Bedeutung als auf den Inselflugplätzen. Auf allen geprüften Flugplätzen auf dem Festland waren Flugschulen bzw. Möglichkeiten für eine Flugausbildung in unterschiedlichen Sparten (Motorflieger/Segelflieger/Ultraleicht) vorhanden und Luftsportvereine aktiv.
- Tz. 87 Für die Stadt Wilhelmshaven und den Landkreis Friesland war der JadeWeserAIRPORT auch für die Tourismusförderung in der Region wichtig. Ziel der beiden Kommunen war es, den Flugverkehr zu den Nordseeinseln auszubauen. Für die übrigen Festlandflugplätze wurde die Förderung des Tourismus durch den Flugplatz nachrangig bewertet. Diese Nachrangigkeit traf gleichsam für alle Kommunen beim Ziel „Prestige für die Region und regionale Entscheidungsträger“ zu.
- Tz. 88 Während für die Festlandkommunen insbesondere die Förderung der regionalen Wirtschaft und die Schaffung von Arbeitsplätzen im Fokus stand, wollten die Inselkommunen vorrangig den Tourismus fördern und die Anbindung der Region sicherstellen.
- Tz. 89 Für die Inselflugplätze war die Förderung des Tourismus durchgängig das Ziel mit der höchsten Priorität. Nach Aussagen der Interviewpartner waren die Flugplätze in Verbindung mit der Flugplatzgastronomie interessante Ausflugsziele für Touristen. Die Inselflugplätze dienten den Gästen als alternative Anreisemöglichkeit und boten die Möglichkeit für Inselrundflüge. Auch wurden die Inseln regelmäßig durch Tagesfluggäste besucht. Der Inselflugplatz Wangerooge erwirtschaftete durch den Tourismus Gewinne.
- Tz. 90 Eine weitere wesentliche Zielsetzung für die Inselflugplätze war das Sicherstellen der Anbindung der Region, insbesondere in Bezug auf das Luftrettungswesen (Daseinsvorsorge). Für die Inselflugplätze stellt das Luftrettungswesen einen wichtigen Punkt zur Begründung der Existenz der Flugplätze dar. Die Flugplätze sichern auf den Inseln die Anbindung der Region und ermöglichen neben den Fährverbindungen eine zusätzliche, gezeitenunabhängige Verbindung zum Festland und zwischen den Inseln.
- Tz. 91 Für drei von vier Inselkommunen war der Flugplatz zudem für das Prestige der Insel relativ wichtig. Die Schaffung von Arbeitsplätzen spielte bei den meisten In-

selfflugplätzen, im Gegensatz zu den Flugplätzen auf dem Festland, eine nachgeordnete Rolle. Die Bedeutung der regionalen Vereins- und Flugschullandschaft war bei den Inselflugplätzen ebenfalls untergeordnet.

- Tz. 92 Diese Beispiele bei den Inselflugplätzen und den Festlandflugplätzen zeigen, dass trotz eines überwiegend defizitär betriebenen kommunalen Flugplatzes positive regionalökonomische Effekte entstehen können. Nichtsdestotrotz sind die Kommunen gehalten, ihre Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu führen (§ 110 Abs. 2 NKomVG).
- Tz. 93 Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt den untersuchten Kommunen, ihre gesetzten Zielprioritäten bei der weiteren strategischen Ausrichtung der Flugplätze zu berücksichtigen und sich an diesen Zielen zu orientieren. Nach Ansicht der überörtlichen Prüfung ist es hierfür zudem notwendig zu klären, ob und in welcher Ausgestaltung der jeweilige Flugplatz mittel- und langfristig fortgeführt und genutzt werden soll. Bei dieser strategischen Betrachtung sollten ebenso die regionalökonomischen Aspekte berücksichtigt werden.

8 Stellungnahmen der Kommunen

- Tz. 94 Die Kommunen hatten bis zum 8. Mai 2020 Gelegenheit, zum Entwurf dieser Prüfungsmittteilung Stellung zu nehmen (§ 4 Abs. 1 Satz 3 NKPG).
- Tz. 95 Sechs von 11 geprüften Kommunen haben bis zum Fristende eine Rückmeldung abgegeben.²² Von diesen Kommunen sind der Landkreis Leer und die Stadt Rotenburg tiefgehender auf die Prüfungsergebnisse eingegangen.
- Tz. 96 Der Landkreis Leer führte in seiner Stellungnahme detailliert aus, welche Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage des Flugplatzes Leer-Papenburg aufgrund der identifizierten Handlungsfelder bereits geplant seien und welche mittelfristigen Schritte zum Fortbestand und zur Weiterentwicklung des Flugplatzes verfolgt werden. Ziel sei es unter anderem, auf eine Investitionsplanung seitens der Flugplatz GmbH hinzuwirken sowie eine Beteiligungsrichtlinie zu erlassen. Über die Beteiligungsrichtlinie solle der Informationsfluss zwischen Gesellschaft und Gesellschafter verbessert sowie eine ausreichende Steuerung

²² Der Landkreis Leer sowie die Städte Emden, Hildesheim, Nordhorn, Rotenburg (Wümme) und Wilhelmshaven.

der Flugplatz GmbH sichergestellt werden. Der Landkreis führte zudem aus, dass die Voraussetzungen für die Einrichtung einer Luftaufsichtsstelle geprüft werden.

- Tz. 97 Die Stadt Rotenburg (Wümme) hat darauf hingewiesen, dass sich die Entgelte auf dem Flugplatz auf dem Niveau vergleichbarer Flugplätze befänden und dies regelmäßig überprüft werde. Zudem hat sie an einem Beispiel ausgeführt, dass Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage des Flugplatzes verfolgt werden.
- Tz. 98 Darüber hinaus teilte die Stadt Nordhorn mit, dass sie in Absprache mit den zuständigen Gremien und Organen im Einzelfall prüfen werde, inwieweit die Prüfungsfeststellungen umgesetzt werden.

Im Auftrag



Heike Fliess