

23. **Flugplatz Kiel: Kaum Flugverkehr trotz hoher Zuschüsse**

Das Verkehrsaufkommen am Flugplatz Kiel ist nach dem Wegfall des Linienflugverkehrs unbedeutend. Nennenswerte regionalwirtschaftliche Effekte gehen vom Flugplatz nicht mehr aus.

Das Verkehrsministerium wollte um jeden Preis den Linienflugbetrieb erhalten - ohne Erfolg. Es handelte unwirtschaftlich und verletzte dabei Haushalts- sowie Beihilferecht. Der Finanzausschuss wurde unzutreffend unterrichtet.

Die Gesellschafter Land und Landeshauptstadt Kiel müssen tragfähige Alternativen entwickeln. Die Dauersubventionierung durch das Land ist zu beenden. Aufgrund ihrer Planungshoheit und der vorwiegend kommunalen Relevanz des Flugplatzes steht die Landeshauptstadt Kiel vorrangig in der Verantwortung.

23.1 **Geringes Verkehrsaufkommen - hoher Zuschussbedarf**

Der ehemalige Militärflugplatz Kiel-Holtenau ist seit Mitte der 90er-Jahre ein ziviler Flugplatz mit militärischer Mitbenutzung. Betrieben wird er von der Kieler Flughafengesellschaft (KFG). Deren Gesellschaftsanteile halten zu 55 % das Land Schleswig-Holstein und zu 45 % die Landeshauptstadt Kiel (LH Kiel).

Seit 2002 gehen die wichtigsten Flugverkehrszahlen kontinuierlich zurück. Bis 2007 haben sich die Flugbewegungen gegenüber 2002 nahezu halbiert. Die Passagierzahlen sanken aufgrund der Einstellung des Linienflugverkehrs sogar um über 85 %. Im gewerblichen Verkehr fanden 2007 arbeitstäglich nur noch etwa 9 Flugbewegungen statt. Dabei wurden durchschnittlich 9 Fluggäste pro Tag befördert.

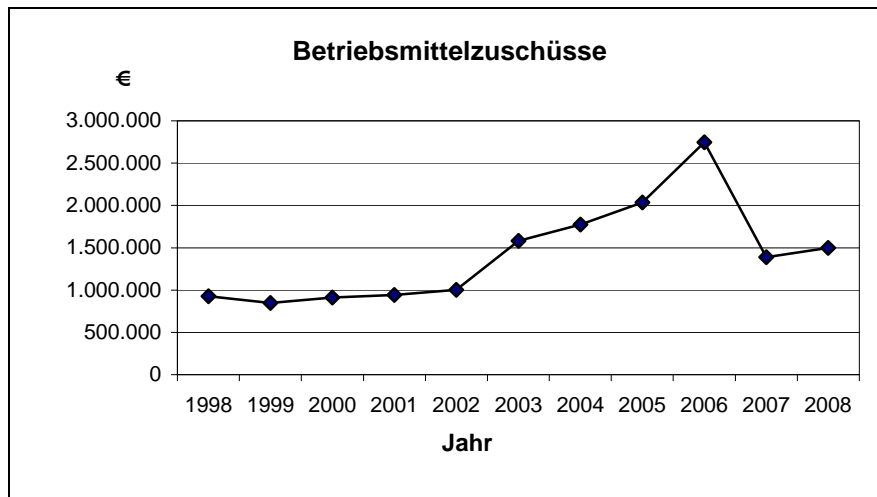
Der Rückgang des Flugverkehrs spiegelt sich auch in der Zusammensetzung der Umsatzerlöse der KFG wider. Die Miet- und Pächterlöse machen nach den Planzahlen für 2008 mittlerweile 53 % der Umsatzerlöse aus. Der Anteil der Erlöse aus Flugdienstleistungen sank von 77 % 2002 auf geplante 47 % 2008.

Die KFG kann weder die Investitionen noch den laufenden Betrieb aus ihren Geschäftserlösen decken. Der Kostendeckungsgrad aus Umsatzerlösen beträgt lediglich 24 %. Die KFG ist daher auf öffentliche Zuschüsse angewiesen. Die Investitionen werden aus Mitteln der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

(GA) bezuschusst. Die Verluste der KFG werden von den Gesellschaftern häufig über Betriebsmittelzuschüsse ausgeglichen.

Die Betriebsmittelzuschüsse beliefen sich in den vergangenen 10 Jahren auf zusammen 15 Mio. €, die Investitionszuschüsse auf 4,8 Mio. €.

Entwicklung der Betriebsmittelzuschüsse im Zeitablauf:



(2008 lt. Plan)

Der Anstieg der Zuschüsse von 2003 bis 2006 ist größtenteils auf Unterstützungszahlungen der KFG an Fluglinienbetreiber zurückzuführen (vgl. Tz. 23.2). Nach Einstellung der letzten Fluglinie 2006 entfielen diese Zahlungen. Durch Einsparmaßnahmen der KFG konnten die Betriebsmittelzuschüsse 2008 auf etwa 1,5 Mio. € p. a. reduziert werden. Weitere nennenswerte Einsparungen erscheinen dem LRH unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen nicht realistisch. Will man den Status quo beibehalten, dürfte dies unweigerlich mit weiteren Dauersubventionen mindestens auf heutigem Niveau verbunden sein. Der LRH hält dies nicht für vertretbar.

Das **Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr (Verkehrsministerium)** und das **Finanzministerium** haben eingeräumt, dass es in der Vergangenheit trotz der Aufwendung erheblicher Mittel zur Förderung von Infrastrukturmaßnahmen und zur Unterstützung der KFG nicht gelungen sei, einen von Kiel ausgehenden Linienflugbetrieb zu etablieren. Trotz reduziertem betrieblichen Aufwand sei die KFG weiterhin auf Betriebsmittelzuschüsse ihrer Gesellschafter angewiesen. Für 2009 seien 1,3 Mio. € Zuschüsse vorgesehen.

23.2 **Linienflugbetrieb um jeden Preis**

23.2.1 **Einstellung des Linienflugverkehrs**

Anfang 2002 hatte sich die Landesregierung für einen Ausbau des Flugplatzes Kiel ausgesprochen. Bereits kurz darauf stellte der einzige Anbieter von Linienverkehr am Standort Kiel den Fortbestand seines Flugbetriebs wegen mangelnder Rentabilität infrage. Dadurch geriet das Ausbauprojekt aus Sicht der KFG und des Verkehrsministeriums in Gefahr.

In der Folgezeit unternahmen die KFG und das Verkehrsministerium zahlreiche Anstrengungen, um die bestehenden Linienflüge zu sichern bzw. weitere Fluglinien zu gewinnen. Dazu gewährte die KFG mit Zustimmung des Aufsichtsrats mehreren Gesellschaften umfangreiche finanzielle Vergünstigungen. Die direkten Zahlungen der KFG beliefen sich 2003 bis 2007 auf etwa 1,75 Mio. €. Daneben verzichtete sie auf Landeentgelte und Mietzahlungen. Mit den Zahlungen wurde gegen haushalts- und beihilferechtliche Vorschriften verstoßen.

Das angestrebte Ziel - der Erhalt des Linienverkehrs - wurde verfehlt. Die bestehenden Linienverkehre wurden nacheinander eingestellt. Seit Oktober 2006 findet kein Linienverkehr mehr statt.

23.2.2 **Missachtung des EU-Beihilferechts**

Das Beihilferecht schränkt die staatlichen Möglichkeiten, privaten Unternehmen Vergünstigungen zu gewähren, deutlich ein. Für sog. Anlaufbeihilfen an Fluggesellschaften hat die EU-Kommission gesonderte Kriterien aufgestellt. Diese regeln, in welchen Fällen öffentliche Mittel für den Aufbau neuer Linienverbindungen weitergereicht werden dürfen. Die KFG hat mit Zustimmung des Aufsichtsrats systematisch gegen die Beihilferegeln verstoßen und rechtswidrige Beihilfen gewährt. Dieses Vorgehen wurde vom Verkehrsministerium nicht nur hingenommen, sondern vielmehr aktiv betrieben.

Besonders hervorzuheben sind die 2006 gewährten Anlaufbeihilfen für die Strecke Kiel-München. Verkehrsministerium und KFG verzichteten darauf, die Beihilfe wie vorgeschrieben bei der EU-Kommission anzumelden und von ihr genehmigen zu lassen. Als Begründung verwies das Verkehrsministerium auf die zeitliche Dringlichkeit. Auch wurden konkrete inhaltliche Anforderungen der EU, wie etwa eine Ausschreibung der Strecke, nicht eingehalten. Im Finanzausschuss erklärte das Verkehrsministerium hingegen, die Beihilfe sei zulässig und müsse weder bei der EU-Kommission angemeldet noch von ihr genehmigt werden.

23.2.3 **Fragwürdiger Umgang mit öffentlichen Mitteln**

Die KFG und das Verkehrsministerium wollten die Einstellung von Fluglinien einer Fluggesellschaft um jeden Preis verhindern. Ein direkter Ausgleich von Betriebsverlusten der Fluggesellschaft war nach EU-Beihilferecht nicht möglich. Das Verkehrsministerium suchte daher nach „Umwegfinanzierungen“.

Im Ergebnis vereinbarten die Beteiligten, die Fluggesellschaft von der unrentablen Abfertigung von Passagieren und Gepäck zu entlasten. Diese Aufgabe wurde auf eine neue dritte Gesellschaft übertragen. Zur sog. „Unterstützung des Betriebsübergangs“ hat die KFG mit Zustimmung des Aufsichtsrats eine Einmalzahlung von 250.000 € an die dritte Gesellschaft geleistet, ohne dass von deren Seite tatsächlich entstandene Kosten nachgewiesen wurden. Darüber hinaus hätten Zahlungen dieser Art nicht geleistet werden dürfen. Weiter wurde ein Zuschuss von 100.000 € pro Kalenderjahr zugunsten der dritten Gesellschaft vereinbart. Dieser wurde 2005 in voller Höhe ausgezahlt, obwohl die Gesellschaft erst im vierten Quartal ihren Betrieb aufgenommen hatte. Der Vertrag war zudem trotz der unsicheren Zukunft des Linienverkehrs erstmalig zum 31.12.2011 kündbar.

Bereits kurz nach Abschluss des Vertrags stellte die Fluggesellschaft ihren Flugbetrieb zum Jahresende 2005 ein. Nachdem im Oktober 2006 auch der letzte Versuch gescheitert war, Linienverkehr in Kiel zu etablieren, kündigte die KFG den Vertrag. Die Auflösung erfolgte im Rahmen eines Vergleichs. Für die Monate des Jahres 2006, in denen kein Linienverkehr stattfand, leistete die KFG einen Abschlag von 41.000 €.

Das Ziel der Vereinbarungen mit der Flug- sowie der Abfertigungsgesellschaft, den Linienverkehr zu sichern, war nicht erreichbar. Die Zahlungen erleichterten lediglich der Fluggesellschaft, ihre defizitären Geschäftsbereiche abzugeben. Alle Erfahrungen in der Vergangenheit bestätigen: Ein wirtschaftlicher Betrieb von Linienverkehren von Kiel-Holtenau ist nicht möglich.

23.3 **Zukunftsoptionen**

23.3.1 **Geringe regionalwirtschaftliche Bedeutung: Ein „weiter so“ darf es nicht geben**

Ökonomisch lassen sich staatliche Zuschüsse für Regionalflughäfen nur mit positiven externen Effekten begründen, z. B. mit einer Erhöhung der

regionalen Standortattraktivität. Dabei fallen die positiven Wirkungen umso geringer aus, je weniger Verkehrsaufkommen ein Flughafen aufweist.

Die bescheidenen Verkehrszahlen des Flugplatzes Kiel machen deutlich, dass der Flugplatz nicht in der Lage ist, bedeutende externe Impulse auszulösen. Zwar sind einige luftfahrtnahe, flugplatztypische Unternehmen ansässig. Deren Wirkungen auf die regionale Wirtschaft sind aber sehr begrenzt.

Hinzu kommt: Die ohnehin geringen positiven Effekte des Flugplatzes verteilen sich ungleich auf die an der KFG beteiligten Gebietskörperschaften. Mit seinem derzeitigen Verkehrsaufkommen kann der Flugplatz allenfalls den Standort Kiel, nicht aber den Standort Schleswig-Holstein als Ganzes aufwerten.

Der Status quo trägt diesen Rahmenbedingungen in keiner Weise Rechnung. Zwar war und ist die KFG nach dem Ausbaurückzug und der Einstellung der Linienverkehre um Kostensenkungen bemüht. Ein Bericht der Landesregierung zur zukünftigen Entwicklung des Flugplatzes aus 2007¹ macht hierzu einige Ausführungen. Die dort genannten Einsparmaßnahmen sind aber in weiten Teilen bereits umgesetzt und können den derzeitigen Zuschussbedarf daher nicht weiter reduzieren. Der Flugplatz wird in seiner jetzigen Ausgestaltung dauerhaft auf Subventionen angewiesen sein. Vorrangig sind daher Alternativen zum Status quo zu entwickeln.

Das **Verkehrsministerium** und das **Finanzministerium** halten die regionalwirtschaftliche Bedeutung des Flugplatzes für nicht ausreichend untersucht. Um bessere Erkenntnisse hierüber zu erhalten, sollten Unternehmen zur Nutzung des Flugplatzes befragt werden. Unabhängig hiervon befürchtet das Land bei einer Schließung des Flugplatzes einen Standortnachteil für das Transplantationszentrum des Universitätsklinikums Schleswig-Holstein, dessen Organtransplantate zum Teil über den Flugplatz Kiel angeliefert werden.

Der **LRH** hält die tatsächlichen Verkehrszahlen zur Beurteilung der regionalwirtschaftlichen Bedeutung für ausreichend. Absichtserklärungen von Unternehmen haben sich schon in der Vergangenheit als nicht belastbar erwiesen. Nach Kenntnis des LRH ist die Bedeutung des Flugplatzes auch für das Universitätsklinikum gering. Höhere Kosten anderer Transportwege wären vom Universitätsklinikum Schleswig-Holstein zu tragen bzw. in Rechnung zu stellen.

¹ Umdruck 16/1733 vom 26.01.2007.

23.3.2 Stärkere Verantwortung der Landeshauptstadt Kiel

Sofern der Flugplatz dauerhaft erhalten werden soll, hält der LRH ein stärkeres Engagement der LH Kiel für unumgänglich. Das begründet sich aus der vorwiegend kommunalen Relevanz des Flugplatzes.

Der LH Kiel bieten sich im Hinblick auf die exzellente Lage der Flächen Möglichkeiten, die dem Land nicht zur Verfügung stehen. Vorstellbar wäre, auch bei Aufrechterhaltung des Flugbetriebs, die Erschließung von Flächen für flugplatznahes oder allgemeines Gewerbe. Ohne Flugbetrieb wären auch Wohnbebauung oder andere Nutzungen möglich.

Da die Planungshoheit bei der LH Kiel liegt, hält sie den Schlüssel für die weitere Entwicklung der Flächen in Händen. Die Zuschüsse des Landes sind insgesamt infrage zu stellen. Gleiches gilt für die gesellschaftsrechtliche Beteiligung des Landes an der KFG. Mittelfristiges Ziel muss der Ausstieg aus der Beteiligung an der KFG sein. Gleichwohl kann das Land Weiterentwicklungen durch flankierende Maßnahmen begleiten.

Das **Verkehrsministerium** und das **Finanzministerium** halten die Überlegungen zu den Nachnutzungsmöglichkeiten für verfrüht, da eine Entscheidung über die Zukunft des Flugplatzes noch nicht getroffen wurde.

23.3.3 Gemeinsames Konzept ohne Tabus

Der Bericht der Landesregierung zur zukünftigen Entwicklung des Flugplatzes aus 2007 stellt kein schlüssiges Konzept für den weiteren Umgang mit dem Flugplatz und der KFG dar.

Der LRH hält es für erforderlich, dass das Land mit dem Mitgesellschafter die planerisch denkbaren Varianten diskutiert und Konzeptalternativen erarbeitet. Dabei darf es keine Tabus geben. Auch die Option einer Einstellung des Flugbetriebs ist in die konzeptionellen Überlegungen einzubeziehen.

Auf Basis einer groben Schätzung wurden Kosten von rd. 20 Mio. € für die denkbare Einstellung des Flugbetriebs und die Liquidierung der KFG genannt.¹ Diese Kostenschätzung hat sich als nicht belastbar und insgesamt wohl deutlich zu hoch erwiesen. Eine fundierte Kostenermittlung ist aber notwendig, um die Vor- und Nachteile der verschiedenen Zukunftsoptionen abzuwägen.

¹ Umdruck 16/1733 vom 26.01.2007.

Die Gesellschafter haben inzwischen eine Arbeitsgruppe gebildet, die bis Sommer 2009 Entwicklungsoptionen für den Flugplatz Kiel-Holtenau vorlegen will. Nach Mitteilung der **Ministerien** werde ergebnisoffen geprüft, welche Einsparpotenziale und welche Optionen für die künftige Entwicklung des Flugplatzes bestünden. Auch die Einstellung des Flugbetriebs gehöre zu den untersuchten Handlungsalternativen, wenngleich zunächst vorrangig Möglichkeiten zur deutlichen Reduzierung des Zuschussbedarfs gesucht würden.