

N&R

Netzwirtschaften & Recht

Energie, Telekommunikation,
Verkehr und andere Netzwirtschaften

1/2026

S. 1 – 64

23. Jahrgang

Herausgegeben von
Achim Berg
Marten Bosselmann
Daniela Brönstrup
Wilhelm Eschweiler
Andrees Gentzsch
Barbie Kornelia Haller
Martin Henke
Wolfgang Kopf
Stephan Korehnke
Matthias Kurth
Jochen Mohr
Klaus Müller
Andreas Mundt
Birgit Ortlieb
Stefan Richter
Franz Jürgen Sacker
Christian Seyfert
Geschäftsführender
Herausgeber
Christian Koenig

Schriftleitung
Institut für das Recht
der Netzwirtschaften,
Informations- und
Kommunikations-
technologie (IRNIK)
www.nundr.net

- | | | |
|---|--|----|
| ■ | <i>Frederic Ufer</i>
Wettbewerb als die DNA des
Telekommunikationsrechts | 1 |
| ■ | <i>Robert Klotz/Michael Hofmann</i>
Entwicklungen des Unionsrechts in
den Netzwirtschaften im Jahr 2025 | 2 |
| ■ | <i>Alexander Koch</i>
Der Schutz (besonders) wichtiger
und kritischer Netzinfrastrukturen | 13 |
| ■ | <i>Christopher Meissner</i>
Das neue KRITIS-Schutzregime im Energiesektor | 22 |
| ■ | <i>Peter Winzer/Jasmin Ebert-Pappert</i>
Glasfaseranschlüsse im deutschen
Telekommunikationsmarkt: Akzeptanz
und Zahlungsbereitschaft | 26 |
| ■ | <i>Jürgen Kühling/Karima-Felicitas Henß</i>
Effizienz als Kostenmaßstab nach
§ 19b Abs. 3 Nr. 3 LuftVG | 34 |
| ■ | <i>Andreas Neumann</i>
Anmerkung zum Urteil des EuGH: Zugang
zu baulichen Anlagen zum Zweck des Ausbaus
von Hochgeschwindigkeitsnetzen – Lolach | 54 |

Prof. Dr. Jürgen Kühling und Karima-Felicitas Henß*

Effizienz als Kostenmaßstab nach § 19b Abs. 3 Nr. 3 LuftVG

Wirksame Flughafenentgeltregulierung im Anflug?

In Politik, Wissenschaft und Rechtsprechung fliegt die Flughafenentgeltregulierung bislang weitgehend unter dem Radar. Die Konsequenz ist, dass wesentliche Fragen immer noch ungeklärt sind. Das gilt insbesondere in Bezug auf den zentralen Aspekt des Kostenmaßstabs für die Zugangsregulierung bei Flughäfen. Dabei sind diese Fragen für die wirtschaftlich wichtige Luftfahrtbranche in Deutschland besonders bedeutend. Der vorliegende Beitrag präsentiert einen umfassenden Vorschlag für eine konsistente Interpretation des Kostenmaßstabs in § 19b Abs. 3 Nr. 3 LuftVG und plädiert für eine konsequente Anwendung des Effizienzkriteriums, wie es auch in anderen monopolistischen Netzwirtschaften üblich ist.

I. Einführung

§ 19b Abs. 3 Nr. 3 S. 1 LuftVG normiert einen gebundenen Anspruch des Flughafenbetreibers auf Erteilung einer Genehmigung für seinen Entwurf einer Entgeltordnung, wenn zwischen der Höhe der vom Unternehmer des Verkehrsflughafens festgelegten Entgelte und der Höhe der voraussichtlich tatsächlichen Kosten ein angemessenes Verhältnis besteht und die Orientierung an einer effizienten Leistungserstellung erkennbar ist. Die Ist-Kosten werden somit einem Soll-Kostenmaßstab unterworfen. Damit enthält der Kostenmaßstab dem Wortlaut der Norm nach drei Elemente: Neben der Vorgabe, ausschließlich „voraussichtlich tatsächliche Kosten“ ansetzen zu dürfen, und einem Angemessenheitserfordernis steht ein Effizienzkriterium im Zentrum. Der genaue Inhalt der drei Elemente und ihr Zusammenspiel sind allerdings bislang in Literatur und Rechtsprechung noch weitgehend ungeklärt. Im Übrigen ist prima facie schon der Bezugspunkt des Effizienzkriteriums unklar. Daher stellt sich als Erstes die Frage, worauf sich das Erfordernis, dass die Orientierung an einer effizienten Leistungserstellung erkennbar sein muss, bezieht und welche von der Behörde zu beachtende Prüfungsreihenfolge sich daraus ergibt (dazu sogleich, unter II.). Anschließend wird untersucht, wie die voraussichtlich tatsächlichen Kosten zu definieren sind (dazu unten, unter III.) und vor allem, welche Anforderungen das Effizienzkriterium konkret an diese Kosten stellt (dazu unten, unter IV.). Schließlich erfolgt (unten, unter V.) eine Auseinandersetzung mit der Definition des angemessenen Verhältnisses zwischen den voraussichtlich tatsächlichen Kosten und dem festgesetzten Entgelt sowie den daraus resultierenden Konsequenzen für die Entgeltüberprüfung. Ein Fazit rundet (unten, unter VI.) den Beitrag ab.

II. Bezugspunkt des Effizienzkriteriums und Prüfungsreihenfolge

Aus der Formulierung des § 19b Abs. 3 Nr. 3 S. 1 LuftVG geht nicht eindeutig hervor, worauf das Erfordernis, dass eine Orientierung an einer effizienten Leistungserstellung erkennbar sein muss, Bezug nimmt. Als Anknüpfungspunkt des Effizienzkriteriums kommen sowohl das Entgelt selbst als auch die im Rahmen der Angemessenheitsprüfung einzustellenden voraussichtlich tatsächlichen Kosten in Betracht.

Die *erstere* Interpretation hätte zur Konsequenz, dass die Behörde zunächst die Angemessenheit des Entgelts unter Einbeziehung des durch den Flughafenbetreiber festgesetzten

Entgelts und der voraussichtlich tatsächlichen Kosten zu prüfen hätte und sodann das als angemessen qualifizierte Entgelt auf die Erkennbarkeit einer Orientierung an den Kosten einer effizienten Leistungserstellung hin zu überprüfen hätte. Demgegenüber würde das *letzte* Verständnis für das Verwaltungsverfahren bedeuten, dass die Behörde in einem ersten Schritt über die voraussichtlich tatsächlichen Kosten zu informieren wäre, welche sie zuerst anhand des Effizienzkriteriums zu beurteilen hätte. In einem zweiten Schritt wären diese Kosten in die ebenfalls durch § 19b Abs. 3 Nr. 3 S. 1 LuftVG vorgeschriebene Angemessenheitsprüfung einzustellen und daraufhin zu überprüfen, ob sie zu dem vom Flughafenbetreiber festgesetzten Entgelt in einem angemessenen Verhältnis stehen.¹

Der konkrete Bezugspunkt des Effizienzkriteriums ist im Wege der Auslegung unter Anwendung der üblichen Auslegungsregeln, angefangen vom Wortlaut und der Systematik (dazu sogleich, unter 1.) über die genetische Auslegung und den Telos (dazu unten, unter 2.) bis hin zur richtlinienkonformen Interpretation (dazu unten, unter 3.), zu ermitteln.

1. Wortlaut und Systematik

Der Wortlaut des § 19b Abs. 3 Nr. 3 S. 1 LuftVG ist insofern zweideutig, als das Erfordernis, dass eine Orientierung an einer effizienten Leistungserstellung erkennbar sein muss, nicht unmittelbar auf die „voraussichtlich tatsächlichen Kosten“ Bezug nimmt, sondern als eigenständiger Zusatz am Satzende steht. Dies erweckt prima facie den Eindruck, dass sich das Effizienzkriterium auf das Entgelt insgesamt beziehen soll. Bei einem Vergleich mit den Regelungen in § 39 Abs. 1 TKG und § 42 Abs. 1 PostG wird jedoch deutlich, dass ein Bezug auf die Höhe des Entgelts selbst in der Regel auch als solcher durch den Gesetzgeber verdeutlicht wird. Beide Vergleichsnormen stellen schon durch ihren Wortlaut klar, dass das jeweilige Entgelt selbst am Maßstab der Kosten einer effizienten Leistungsbereitstellung zu beurteilen ist. Darüber hinaus findet sich die Formulierung, dass die Orientierung an einer effizienten Leistungserstellung erkennbar sein sollte, in § 19b Abs. 3 Nr. 6 lit. c S. 2 LuftVG. Hier bezieht sich diese Vorgabe eindeutig auf die Kosten(struktur). Es ist nicht ersichtlich, dass dies für die Formulierung in § 19b Abs. 3 Nr. 3 S. 1 LuftVG anders gewollt war. Auch nach dem allgemeinen Verständnis des Begriffs „Effizienz“ liegt ein Bezug des Effizienzkriteriums auf die voraussichtlich tatsächlichen Kosten nahe. „Effizienz“ ist grundsätzlich eine Beschreibung des Verhältnisses zwischen den eingesetzten Mitteln (also den Kosten) zu dem erzielten Erfolg² und weist damit schon nach seinem Wortsinn einen Kostenbezug auf. Damit ergibt sich ausgehend vom Wortlaut unter Berücksichtigung der Systematik ein Bezug des Effizienzkriteriums auf die voraussichtlich tatsächlichen Kosten.

* Der Beitrag geht auf ein Rechtsgutachten zurück, das der Erstautor unter Mitwirkung der Zweitautorin für den Bundesverband der Deutschen Fluggesellschaften e. V. (BDF) erstellt hat.

1 So etwa Koenig/Schramm, N&R 2014, 232.

2 Vgl. Röhl, DVBl 2006, 1070.

2. Genetische Auslegung und Telos

Die Begründung zum Gesetzentwurf qualifiziert die Orientierung an den Kosten einer effizienten Leistungserstellung als Genehmigungsvoraussetzung.³ Gegenstand der Genehmigung sind terminologisch jedoch nicht die voraussichtlich tatsächlichen Kosten, sondern die Entgelte bzw. die Entgeltordnung (§ 19b Abs. 1 S. 2 LuftVG), die sich aber wiederum – ggf. mit Modifikationen – aus den Kosten ergeben. Die Entwurfsbegründung könnte daher in Verbindung mit der Stellung des Effizienzkriteriums in § 19b Abs. 3 Nr. 3 S. 1 LuftVG dahingehend zu verstehen sein, dass die Prüfung des Effizienzkriteriums in einem eigenen Schritt im Anschluss an die Angemessenheitsprüfung vorzunehmen ist und sich somit auf das Entgelt, das zuvor von der Behörde für angemessen befunden wurde, bezieht.

Für einen Bezug des Effizienzkriteriums auf die voraussichtlich tatsächlichen Kosten spricht allerdings die Existenz des Angemessenheitskriteriums im Normwortlaut. Wäre eine Prüfung des Entgelts insgesamt auf seine Orientierung an einer effizienten Leistungserstellung gewollt, wäre es obsolet, zunächst eine Angemessenheitsprüfung durchzuführen, nur um deren Ergebnis in einem nächsten Schritt potentiell zu korrigieren oder zu modifizieren. Sinnvoller erscheint es, das Angemessenheitskriterium als letzte Korrekturmöglichkeit bei einem möglicherweise überhöhten Entgelt oder auch einem die Kosten weit unterschreitenden Entgelt⁴ zu verstehen. Dieses Verständnis entspricht auch der Steuerungswirkung, die einer Angemessenheitsprüfung in einem Verwaltungsverfahren üblicherweise zukommt.

3. Richtlinienkonforme Auslegung

Das Erfordernis, dass der Flughafenunternehmer sich an den Kosten einer effizienten Leistungserstellung zu orientieren hat, findet sich nicht ausdrücklich im Text der Flughafenentgelt-Richtlinie 2009/12/EG, die mit § 19b LuftVG umgesetzt werden sollte.⁵ Das Effizienzkriterium wurde in dieser Form vielmehr als überschießende Umsetzung der Richtlinie in das LuftVG aufgenommen. In Erwägungsgrund 1 der Flughafenentgelt-Richtlinie 2009/12/EG wird jedoch dargelegt, dass Flughafenleitungsorgane, die Einrichtungen und Dienstleistungen bereitstellen, sich um einen kosteneffizienten Betrieb bemühen sollen.

4. Zwischenergebnis

Im Ergebnis ist infolge der Auslegung davon auszugehen, dass sich das Effizienzkriterium auf die voraussichtlich tatsächlichen Kosten bezieht. Hieraus resultiert ein dreistufiges Verfahren: Zunächst sind der Behörde die voraussichtlich tatsächlichen Kosten vorzulegen. Sodann hat die Behörde zu prüfen, ob diese Kosten sich an einer effizienten Leistungserstellung orientieren.⁶ Zuletzt hat sie die Angemessenheit des Verhältnisses der zuvor geprüften Kosten zu der veranschlagten Entgelthöhe zu beurteilen. Damit bildet die „Orientierung an einer effizienten Leistungserstellung“ den Maßstab,⁷ an dem die von der jeweiligen Kostenbasis umfassten voraussichtlich tatsächlichen Kosten zu beurteilen sind.⁸

III. Voraussichtlich tatsächliche Kosten

Im Folgenden bedarf es daher einer Auseinandersetzung mit dem Begriff der voraussichtlich tatsächlichen Kosten. Das LuftVG selbst enthält keine nähere Konkretisierung, was unter voraussichtlich tatsächlichen Kosten zu verstehen ist. Schon der Wortlaut („voraussichtlich“) legt nahe, dass dem Flughafenunternehmer im Hinblick auf die in die Entgeltberechnung einfließenden Kosten eine Prognoseentscheidung zugestanden

wird⁹ und damit ein Heranziehen der tatsächlichen Kosten aus vergangenen Zeiträumen nicht alleinige Basis ist. Diese sind lediglich insoweit relevant, als sie eine wichtige Grundlage für die Plausibilisierung der Prognose darstellen. Ein solcher Ansatz ist auch sinnvoll, da die Entgelte im Voraus zu genehmigen sind und einen Kostenbezug aufweisen müssen (vgl. § 19b Abs. 1 S. 4 Nr. 2 LuftVG). Gerade letztere Voraussetzung wäre nicht optimal gewahrt, wenn bereits tatsächlich entstandene Kosten die Entgeltberechnungsbasis bilden würden.¹⁰ Die voraussichtlich tatsächlichen Kosten beinhalten grundsätzlich z. B. Fremdkapitalzinsen, jedoch auch nur insoweit, wie diese unter Anwendung des im Folgenden zu erläuternden Effizienzkriteriums zu berücksichtigen sind.

IV. Inhalt des Effizienzkriteriums

Wie soeben festgestellt, bildet die „Orientierung an einer effizienten Leistungserstellung“ den Maßstab, der für die Beurteilung der Höhe der voraussichtlich tatsächlichen Kosten heranzuziehen ist. Da das LuftVG keine Definition dieses Kostenmaßstabs enthält, stellt sich die Frage nach seinem konkreten Inhalt, der im Folgenden ermittelt werden soll. Zu untersuchen ist dabei im Wesentlichen, ob das Erfordernis der Orientierung an einer effizienten Leistungserstellung mit dem strengen Maßstab der Kosten einer effizienten Leistungsbereitstellung, wie er etwa im TKG und im PostG Anwendung findet,¹¹ gleichzusetzen ist oder ob § 19b Abs. 3 Nr. 3 S. 1 LuftVG einen anderen, insbesondere weniger strengen Kostenmaßstab vorsieht. Welches Verständnis hier zugrunde zu legen ist, ist wiederum durch Auslegung des § 19b Abs. 3 Nr. 3 S. 1 LuftVG zu bestimmen, ausgehend vom Wortlaut (dazu so gleich, unter 1.) und der Systematik (dazu unten, unter 2.) über die genetische Auslegung und den Telos (dazu unten, unter 3.)

- 3 Für eine Orientierung an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung als Genehmigungsvoraussetzung auch *Giesberts*, ZLW 2012, 187, 196, und *Schiwek*, in: Giemulla/Schmid/Müller-Rostin, Frankfurter Kommentar zum Luftverkehrsrecht: LuftVG, Loseblattsammlung, Stand: 101. Ergänzungslieferung (5/2025), § 19b Rn. 94; der Begründungswortlaut spricht zwar ausdrücklich von der Erkennbarkeit der Orientierung an einer effizienten Leistungserstellung als Genehmigungsvoraussetzung (vgl. die Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 17/8098, 11, 15), allerdings soll die Erkennbarkeit nach der Entwurfsbegründung insbesondere der Schaffung von Transparenz dienen.
- 4 Ähnlich *Gramlich*, N&R 2016, 11, 17, der das Angemessenheitskriterium als Ober- und Untergrenze der Entgelthöhe qualifiziert.
- 5 Siehe dazu die Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 17/8098, 11, 15.
- 6 Diese (bis hier zweischrittige) Prüfungsreihenfolge beschreiben auch *Koenig/Schramm*, N&R 2014, 232, 234.
- 7 Ähnlich auch *Koenig/Schramm*, N&R 2014, 232, 234, die allerdings die Erkennbarkeit der Orientierung an einer effizienten Leistungserstellung als Kostenmaßstab identifizieren; die Normierung der Erkennbarkeit dient ausweislich der Begründung zum Gesetzentwurf jedoch insbesondere der Schaffung von Transparenz (vgl. die Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 17/8098, 11, 15) und trifft damit vielmehr eine Aussage zur Darlegungslast des Flughafenbetreibers im behördlichen Genehmigungsverfahren.
- 8 A. A. *Schiller*, in: Reidt/Wysk, LuftVG, Loseblattsammlung, Stand: 24. Ergänzungslieferung (1/2025), § 19b Rn. 110, der die effiziente Leistungserstellung für kostenunabhängig zu betrachten hält.
- 9 Für eine Prognoseentscheidung auch *Schiwek* (Fn. 3), § 19b Rn. 86; ähnlich auch *Giesberts*, ZLW 2016, 328, 332.
- 10 Zur Frage, inwiefern im Rahmen der Prognoseentscheidung des Flughafenbetreibers auch kalkulatorische Kosten (etwa Abschreibungen oder Zinsen) berücksichtigt werden dürfen, *Schiller* (Fn. 8), § 19b Rn. 106, 109, der „voraussichtlich“ nicht nur als Prognose der zu erwartenden Ist-Kosten versteht, sondern als Erlaubnis, kalkulatorische Kosten in die Kostenbasis einzubeziehen; so auch *Giesberts*, ZLW 2016, 328, 332, mit der Begründung, dass mangels entgegenstehender Regelungen der Gesetzgeber wohl „von einem vernünftig, umsichtig und wirtschaftlich handelnden Kaufmann ausgegangen ist“.
- 11 Siehe zum strengen Maßstab der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung im TKG *Winzer*, in: Geppert/Schütz, Beck'scher TKG-Kommentar, 5. A., 2023, § 42 Rn. 12 ff.

bis hin zur richtlinienkonformen Interpretation (dazu unten, unter 4.). Dabei zeigt sich, dass der hier begründete Maßstab mit den Ansätzen im Urteil des OVG Berlin-Brandenburg zu Lärmentgelten vom 28. Februar 2024 durchaus vergleichbar ist (dazu unten, unter 5.). Im Zwischenergebnis sind die Konsequenzen für die Höhe der voraussichtlich tatsächlichen Kosten aufzuzeigen (dazu unten, unter 6.).

1. Wortlaut des § 19b Abs. 3 Nr. 3 S. 1 LuftVG

Die Formulierung des § 19b Abs. 3 Nr. 3 S. 1 LuftVG weicht zunächst insofern von der Formulierung der Kostenmaßstäbe anderer Regulierungsregime¹² ab, dass nicht eine effiziente Leistungsbereitstellung adressiert wird (und die damit einhergehenden Kosten, dazu oben, unter II.), sondern eine effiziente Leistungserstellung. Es ist jedoch nicht ersichtlich, dass dem Begriff aufgrund dieser geringfügigen sprachlichen Abweichung eine andere inhaltliche Bedeutung zuzumessen ist. Hierfür spricht auch, dass in der Flughafenentgeltrichtlinie 2009/12/EG sowohl im operativen Teil als auch in den Erwägungsgründen stets von einer *Bereitstellung* von Einrichtungen und Dienstleistungen die Rede ist und aus den Gesetzgebungsmaterialien nicht hervorgeht, dass sich an dieser Stelle bewusst für eine andere Formulierung mit gewünschten regulatorischen Konsequenzen entschieden wurde. Auch in § 19b Abs. 3 Nr. 6 lit. a LuftVG wird der Begriff „bereitgestellt“ verwendet. Daher ist im Folgenden davon auszugehen, dass der Begriff der Leistungserstellung und der Begriff der Leistungsbereitstellung gleichzusetzen sind.¹³ Ein wesentlicher zu beachtender Aspekt im Normwortlaut ist jedoch die ausdrücklich erwähnte *Orientierung* an einer effizienten Leistungserstellung. Diese tendenziell „aufgeweichte“ Formulierung legt den Schluss nahe, dass der Kostenmaßstab nicht der strenge Maßstab der Kosten effizienter Leistungsbereitstellung sein soll, sondern eine weniger strenge Beurteilung ausreichen soll.¹⁴ Eine Genehmigung kann dem Normwortlaut nach auch dann erteilt werden, wenn die der Entgeltberechnung zugrunde gelegten Kosten zwar nicht den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung entsprechen (weil sie diese insbesondere übersteigen), sie sich den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung aber annähern und für die Behörde auch ersichtlich ist, dass der Flughafenbetreiber langfristig einen (kosten)effizienten Betrieb als Optimalzustand anstrebt.

Für dieses Verständnis spricht auch, dass die voraussichtlich tatsächlichen Kosten überhaupt als für das behördliche Verfahren relevante Kostengröße in den Normtext aufgenommen wurden. Wäre die Orientierung der Kosten an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung von Anfang an mit der Berücksichtigung ausschließlich der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung gleichzusetzen, hätte es einer Erwähnung der voraussichtlich tatsächlichen Kosten nicht bedurft. Stattdessen hätte der Gesetzgeber direkt die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung als in die Angemessenheitsprüfung einzustellende Kostengröße bestimmen können.

Somit ist dem Wortlaut der Vorschrift nicht zu entnehmen, dass das Effizienzkriterium von Anfang an ausschließlich eine Berücksichtigung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung zulässt. Vielmehr spricht die bloße Formulierung zunächst für einen weniger strengen Maßstab, der es genügen lässt, dass sich die durch den Flughafenbetreiber vorgelegten voraussichtlich tatsächlichen Kosten (sukzessive) an die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung annähern.

2. Systematik

Kostenmaßstäbe, die auf Effizienzgesichtspunkte abstellen, finden sich auch in anderen Regulierungsregimen, namentlich im TKG und im PostG. In § 42 PostG ist ausdrücklich normiert,

dass das Entgelt selbst die Kosten für eine effiziente Leistungsbereitstellung nicht überschreiten darf. Eine ähnliche Formulierung enthält § 39 Abs. 1 Nr. 2 TKG, welcher der Bundesnetzagentur die Überprüfung der Entgelte auf Grundlage der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung erlaubt. § 19b Abs. 3 Nr. 3 S. 1 LuftVG schreibt hingegen lediglich vor, dass hinsichtlich der in die Angemessenheitsprüfung einzustellenden Kosten eine Orientierung an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung erkennbar sein muss. Damit sind die Bestimmungen im PostG und TKG ihrem Wortlaut nach konkreter und eingriffsintensiver als die des § 19b Abs. 3 Nr. 3 S. 1 LuftVG,¹⁵ da erstere ausdrücklich den strengen Maßstab der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung vorschreiben. Zudem enthalten beide Regulierungsregime mit § 44 PostG bzw. § 42 TKG jeweils eine Norm, die den Begriff der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung definiert und konkretisiert, insbesondere im Hinblick auf die berücksichtigungsfähigen Kostenbestandteile. Eine vergleichbare Norm enthält das LuftVG nicht, was ebenfalls dafür sprechen könnte, dass der strenge Maßstab der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung für die Entgeltregulierung im LuftVG nicht vorgesehen ist.

Etwas anderes könnte sich daraus ergeben, dass das PostG bis zu seiner Novelle im Jahr 2024 in § 20 Abs. 1 (PostG 1998¹⁶) noch ausdrücklich normierte, dass „[g]enehmigungsbedürftige Entgelte ... sich an den Kosten einer effizienten Leistungsbereitstellung zu orientieren“ haben, jedoch in der heutigen Fassung in § 42 Abs. 1 PostG ausdrücklich die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung als Obergrenze für die Entgelthöhe verbindlich festlegt. Auch § 3 Abs. 1 PEntGV¹⁷ enthielt die Vorgabe, dass die Regulierungsbehörde zu prüfen hatte, „inwieweit die beantragten Entgelte sich an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung ... orientieren“. Aus den Gesetzgebungsmaterialien geht auch nicht hervor, dass durch die Neufassung ein strengerer Maßstab als im PostG 1998 etabliert werden sollte,¹⁸ so dass anzunehmen ist, dass auch das PostG 1998 bereits von den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung als Entgeltmaßstab ausging. Eine wortlautgleiche Regelung wie in § 3 Abs. 1 PEntGV fand sich zudem in § 3 Abs. 1 TEntGV¹⁹. Ebenso enthielt § 24 Abs. 1 TKG 1996 eine im Wortlaut mit § 20 Abs. 1 PostG 1998 identische Regelung.

Damit könnte auch § 19b Abs. 3 Nr. 3 S. 1 LuftVG, dessen Überarbeitung möglicherweise noch folgt, ein solcher Maßstab zu entnehmen sein.²⁰ Allerdings findet sich weder im PostG

12 Vgl. etwa die §§ 39, 42 TKG bzw. § 42 PostG.

13 Die Begriffe synonym verwendend auch Giesberts, ZLW 2012, 187, 196 f.; ebenso Schiller (Fn. 8), § 19b Rn. 110, hinsichtlich der Unterscheidung zwischen den Begriffen „Leistungsbereitstellung“ und „Leistungserstellung“, der sodann aber anders als hier eine mangelnde Übertragbarkeit sieht, weil nicht zugleich auch der Kostenbezug begrifflich explizit hergestellt wird, was, wie dargelegt, nicht überzeugt (siehe oben, unter II. 1.).

14 In diese Richtung auch Schiwek (Fn. 3), § 19b Rn. 94, der jedenfalls ausschließt, dass eine nachweisbare tatsächliche Effizienz der Leistungserbringung erforderlich ist.

15 So auch Gramlich, N&R 2016, 11, 16, zu § 31 TKG 2004 und Schiwek (Fn. 3), § 19b Rn. 94.

16 Postgesetz (PostG) v. 22.12.1997, BGBl. 1997 I, 3294.

17 Post-Entgeltregulierungsverordnung (PEntGV) v. 22.11.1999, BGBl. 1999 I, 2386.

18 Vgl. die Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 20/10283, 78, 120.

19 Telekommunikations-Entgeltregulierungsverordnung (TEntGV) v. 1.10.1996, BGBl. 1996 I, 1492.

20 Dagegen könnte sprechen, dass im Oktober 2024 eine Änderung an § 19b LuftVG vorgenommen wurde, im Zuge derer jedoch keine Angleichung von § 19b Abs. 3 Nr. 3 S. 1 LuftVG an den Wortlaut des § 42 Abs. 1 PostG stattgefunden hat. Diese Änderung bestand jedoch lediglich in der Streichung des letzten Absatzes und erfolgte durch das Vierte Bürokratienteilungsgesetz (BGBl. 2024 I Nr. 323). Die Streichung betraf das allgemeine Auskunfts- und Informationsverfahren zwischen dem Flughafenunternehmer und den Behörden. Eine inhaltliche Überarbeitung der Norm fand nicht statt.

noch im TKG ein Angemessenheitskriterium, wie es § 19b Abs. 3 Nr. 3 S. 1 LuftVG vorsieht. Dies spricht zwar dafür, dass das LuftVG nicht von Anfang an die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung als Kostenmaßstab vorsieht, widerspricht aber nicht dem bereits im Rahmen der Wortlautauslegung gewonnenen Verständnis, die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung als anzustrebenden Optimalzustand zu qualifizieren und das Erfordernis der Orientierung als Verpflichtung, die voraussichtlich tatsächlichen Kosten sukzessive an die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung anzunähern, zu begreifen.

Daher entspricht nach der systematischen Auslegung des § 19b Abs. 3 Nr. 3 S. 1 LuftVG die Vorgabe, dass sich die voraussichtlich tatsächlichen Kosten an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung orientieren müssen, nicht per se dem strengen Maßstab der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung. Die Erreichung eines Zustands, in dem die voraussichtlich tatsächlichen Kosten nur noch den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung entsprechen, ist aber das langfristige Ziel. An dieses Ziel müssen sich die der Behörde vorgelegten voraussichtlich tatsächlichen Kosten sukzessive annähern.

3. Genetische Auslegung und Telos

Nach der ausdrücklichen Begründung des Gesetzentwurfs zu § 19b Abs. 3 Nr. 3 S. 1 LuftVG soll die Vorgabe, dass die Orientierung an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung erkennbar sein muss, insbesondere der Schaffung von Transparenz dienen.²¹ Damit trifft die sich direkt auf die Norm beziehende Entwurfsbegründung – wie bereits dargelegt – lediglich eine Aussage in Bezug auf den Zweck des Erfordernisses der Erkennbarkeit, jedoch nicht zum Inhalt des Effizienzkriteriums. Im allgemeinen Teil der Entwurfsbegründung wird aber in Bezug auf die Notwendigkeit eines verbindlichen Konsultationsverfahrens u. a. ausgeführt, dass „Luftverkehr ... nur dann effizient [funktioniert], wenn beide Partner jeweils für optimale Abläufe und einen wirtschaftlich sinnvollen Betrieb Sorge tragen und dies aufeinander abstimmen“.²² Aus dieser Erläuterung, die vordergründig den Zweck des Konsultationsverfahrens herausstellt, ergibt sich zugleich das vom Gesetzgeber verfolgte übergeordnete Ziel, nämlich das effiziente Funktionieren des Luftverkehrs, das nach seiner Vorstellung nur durch einen wirtschaftlich sinnvollen Betrieb (zu dem konsequenterweise auch der Betrieb einer Flughafeninfrastruktur gehört) und optimale Abläufe sichergestellt werden kann. Dieses Ziel kommt auch in § 19b Abs. 5 S. 1 LuftVG zum Ausdruck, wonach Flughafenbetreiber und Flughafenutzer Qualitäts- und Leistungsvereinbarungen treffen können, um einen reibungslosen und effizienten Ablauf sicherzustellen.

Unter Berücksichtigung dieser gesetzgeberischen Erwägungen und der genannten Mittel ist § 19b Abs. 3 Nr. 3 S. 1 LuftVG seinem Sinn und Zweck nach dahingehend auszulegen, dass die Vorgabe „Orientierung an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung“ das langfristige Regulierungsziel eines (kosten)effizienten Flughafenbetriebs beinhaltet. In einem (kosten)effizienten Flughafenbetrieb fallen aber nur noch die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung an. Damit ist § 19b Abs. 3 Nr. 3 S. 1 LuftVG nach seinem Sinn und Zweck so zu verstehen, dass er jedenfalls als langfristiges Regulierungsziel einen Zustand definiert, in dem der Flughafenunternehmer den Flughafenbetrieb effizient gestaltet und dementsprechend nur noch die Kosten einer effizienten Leistungsbereitstellung verursacht werden. Daraus folgt notwendigerweise, dass die zulässige Differenz der vorgelegten voraussichtlich tatsächlichen Kosten zu den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung im Lauf der Zeit abnehmen muss, da ansonsten dieses Ziel nicht effektiv verwirklicht werden

kann. Wenn die in der jeweils vorgelegten Entgeltordnung festgesetzten Entgelte diese Vorgaben nicht erfüllen, muss die Behörde die Genehmigung grundsätzlich versagen.²³

4. Richtlinienkonforme Auslegung

Nationale Umsetzungsgesetze einer Richtlinie, und daher auch § 19b LuftVG, sind nach ständiger Rechtsprechung des EuGH richtlinienkonform auszulegen.²⁴ Nachfolgend ist daher zu ermitteln, ob die soeben gefundenen Auslegungsergebnisse mit dem Wortlaut und den Zielsetzungen der Flughafenentgeltrichtlinie 2009/12/EG vereinbar sind.²⁵

Der Text der Flughafenentgeltrichtlinie 2009/12/EG enthält keine ausdrücklichen Angaben zu Effizienzvorgaben, die von der Behörde im Genehmigungsverfahren zu prüfen sind. Das in § 19b Abs. 3 Nr. 3 S. 1 LuftVG für die behördliche Genehmigung normierte Effizienzkriterium wurde ebenso wie das Angemessenheitskriterium vom deutschen Gesetzgeber in überschießender Umsetzung der Richtlinienvorgaben in die Norm eingefügt. Da es sich um eine mindestharmonisierende Richtlinie handelt,²⁶ darf der nationale Gesetzgeber zwar keine weniger strengen Regelungen in das Umsetzungsgesetz aufnehmen; es ist ihm aber unbenommen, strengere Vorgaben als die Richtlinie zu machen,²⁷ insbesondere im Hinblick auf das behördliche Verfahren.

Nach Erwägungsgrund 1 der Flughafenentgeltrichtlinie 2009/12/EG sollten die Flughafenbetreiber darum bemüht sein, kosteneffizient zu arbeiten. Diese Formulierung ist zwar grundsätzlich nicht mit einer strengen Effizienzverpflichtung gleichzusetzen, macht aber das übergeordnete Ziel der „Kosteneffizienz“ des Richtliniengebers deutlich. Diese aufgeweichte Formulierung steht zudem wegen des mindestharmonisierenden Charakters der Flughafenentgeltrichtlinie 2009/12/EG²⁸ dem zuvor ermittelten Auslegungsergebnis nicht entgegen.

Art. 9 Abs. 1 der Flughafenentgeltrichtlinie 2009/12/EG, der zur Sicherstellung eines reibungslosen und effizienten Betriebs auf dem Flughafen die Ermöglichung des Abschlusses von Leistungsvereinbarungen vorsieht, sowie den Erläuterungen zum Richtlinienvorschlag der Kommission, nach denen mit dem Richtlinienvorschlag die Förderung eines effizienten Flughafenbetriebs und der optimalen Nutzung knapper Kapazitäten angestrebt wird,²⁹ lässt sich ebenfalls entnehmen, dass auch die Flughafenentgeltrichtlinie 2009/12/EG ein übergeordnetes Effizienzziel verfolgt.³⁰ Ferner wird die Einführung eines anreizorientierten Entgeltsystems in Art. 1 Abs. 5 der Flughafenentgeltrichtlinie 2009/12/EG ausdrücklich erwähnt und durch den Richtliniengeber zugelassen. Damit lässt sich festhalten, dass das Effizienzkriterium nicht bloß

21 Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 17/8098, 11, 15.

22 Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 17/8098, 11.

23 Inwiefern auch eine Teilgenehmigung möglich und vom Antrag gedeckt wäre, wäre davon getrennt zu bewerten.

24 EuGH; ECLI:EU:1998:374, Rn. 68 (Urt. v. 16.7.1998 – Rs. C-355/96) – *Silhouette International Schmied/Hartlauer Handelsgesellschaft*; ECLI:EU:C:1994:292, Rn. 26 (Urt. v. 14.7.1994 – Rs. C-91/92) – *Faccini Dori/Recreb*; ECLI:EU:C:1993:945, Rn. 21 (Urt. v. 16.12.1993 – Rs. C-334/92) – *Wagner Miret/Fondo de garantía salarial*.

25 Vgl. *Geismann*, in: von der Groeben/Schwarze, Europäisches Unionsrecht, 7. A., 2015, Art. 288 AEUV Rn. 55 m. w. N.

26 Vgl. Art. 1 Abs. 5 der Flughafenentgeltrichtlinie 2009/12/EG.

27 Tietje, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, Loseblattsammlung, Stand: 85. Ergänzungslieferung (5/2025), Art. 114 AEUV Rn. 41 m. w. N.

28 Siehe Fn. 26.

29 Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie zu Flughafenentgelten, KOM (2006) 820 endgültig, S. 3.

30 Vgl. dazu auch Kommission, Commission staff working document „Accompanying document to the Proposal for a Directive on airport charges“, SEC (2006) 1688.

zulässigerweise über die Richtlinienvorgaben hinausgeht, sondern gerade im Einklang mit den Zielsetzungen der Flughafen-entgelttrichtlinie 2009/12/EG steht.

5. Vergleichbare Ansätze im Urteil des OVG Berlin-Brandenburg vom 28. Februar 2024 zu Lärmentgelten

Auch wenn sich das OVG Berlin-Brandenburg im Verfahren zu Lärmentgelten nicht systematisch und nur in einem Obiter dictum zum Effizienzmaßstab geäußert hat, scheinen hier doch vergleichbare Anforderungen auf.³¹ So geht das Gericht davon aus, dass das Gesetz zwar keinen spezifischen Effizienzmaßstab benennt, betont jedoch, „dass die tatsächlich zu erwartenden Kosten nicht alleiniger Maßstab für die Entgelthöhe sind“. Ferner hebt das Gericht hervor, dass der Maßstab der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung nicht uneingeschränkt zur Anwendung kommt. Entscheidend ist jedoch, dass das Gericht unterstreicht:

„Kosten für ineffiziente Einrichtungen, Fehlinvestitionen, Überkapazitäten, Leerstände etc. sollen nicht den Nutzern über die Entgelte angelastet werden, sofern diese Kosten nicht gesetzlich geboten sind oder auf sachlichen Gründen beruhen“.³²

Zwar lässt sich diesen rudimentären Ausführungen kein stimmiges Effizienzkonzept entnehmen, jedenfalls aber sind sie mit dem hier entwickelten umfassenden Ansatz vereinbar. Dabei ist zu beachten, dass es sich bei dem Urteil des Oberverwaltungsgerichts nicht um eine höchstrichterliche Rechtsprechung handelt und bisher auch keine vergleichbaren Entscheidungen oberer Verwaltungsgerichte ergangen sind. Der Entscheidung des OVG Berlin-Brandenburg kann insoweit kein Leitentscheidungscharakter zugesprochen werden.³³ In einer kohärenten höchstrichterlichen Rechtsprechung ließe sich jedenfalls von den ansatzweise vorhandenen Aussagen des OVG Berlin-Brandenburg ausgehen, die mit dem hier entwickelten umfassenden Ansatz vereinbar sind und in diesem Sinne fortentwickelt werden könnten.

6. Zwischenergebnis und Konsequenzen für die Höhe der voraussichtlich tatsächlichen Kosten

Wie sich aus einer Auslegung des § 19b Abs. 3 Nr. 3 S. 1 LuftVG nach dem Wortlaut, der Systematik und seinem Telos in Verbindung mit einer Betrachtung der Gesetzgebungsmaterialien und unter Beachtung einer richtlinienkonformen Interpretation ergibt, handelt es sich bei der Vorgabe, dass sich die voraussichtlich tatsächlichen Kosten an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung orientieren müssen, um eine Festlegung sowohl des Regulierungsziels als auch des korrespondierenden Regulierungspfads. Die genetische Auslegung bringt den Willen des Gesetzgebers hervor, den Flughafenbetreiber zu veranlassen, langfristig einen Zustand zu erreichen, in dem der Flughafenbetreiber effizient arbeitet und deshalb nur noch die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung anfallen. Flughafenbetreiber müssen in ihrem Betrieb also nicht von Anfang an eine vollständige (Kosten-) Effizienz aufweisen, um eine Genehmigung ihrer Entgeltordnung zu erlangen. Vielmehr wird aufgrund der Systematik und des Wortlauts der Norm deutlich, dass zunächst eine Annäherung der voraussichtlich tatsächlichen Kosten an die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung für eine Genehmigungserteilung ausreichend ist. Flughafenbetreiber sollen aber entsprechend dem gesetzgeberischen Ziel eine Transformation hin zur Effizienz vornehmen.

Dieses Ziel gebietet daher faktisch die Beschreibung eines – auch in den anderen Netzwirtschaften wie der Telekommunikation, Post oder Energie bekannten – Transformationspfads,³⁴ auf dem eine sukzessive Verringerung der Differenz zwischen

den der Entgeltberechnung zugrundeliegenden voraussichtlich tatsächlichen Kosten und den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung vorzunehmen ist. Denn im Ausgangspunkt sind Ineffizienzen anzunehmen, die regulatorisch schrittweise abgeschmolzen werden müssen. Ein abruptes „Herunterregulieren“ auf die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung ist unrealistisch und auch in den übrigen Netzwirtschaften nicht üblich gewesen.³⁵ Die Differenz zwischen (ineffizienten) Ist-Kosten und Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung kann daher als von der Behörde zu gewährender „Transformationszuschlag“ auf die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung qualifiziert werden, der sukzessive abzuschmelzen ist, bis die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung erreicht sind. Nur so wird ein Anreiz für die Flughafenbetreiber geschaffen, eine effiziente Bewirtschaftung des Flughafens vorzunehmen, und damit das Regulierungsziel verwirklicht. Die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung umfassen dabei – durchaus parallel zum Verständnis in anderen Netzwirtschaften wie insbesondere der Telekommunikationsordnung (vgl. § 42 Abs. 1 TKG) – die langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung und einen angemessenen Zuschlag für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten, einschließlich einer angemessenen Verzinsung des eingesetzten Kapitals, soweit diese Kosten jeweils für die Leistungsbereitstellung notwendig sind. Auch in der Postregulierung entspricht dies der Definition der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung in § 44 Abs. 1 PostG, die „sich aus den langfristigen zusätzlichen Kosten der Leistungsbereitstellung und einem angemessenen Zuschlag für leistungsmengenneutrale Gemeinkosten, jeweils einschließlich eines angemessenen Gewinnzuschlags, soweit diese Kosten für die Leistungsbereitstellung notwendig sind“, ergeben. Der Gewinnzuschlag in der Postregulierung entspricht der angemessenen Kapitalverzinsung im TKG. Die richtlinienkonforme Auslegung bestätigt, dass das Effizienzkriterium nicht bloß zulässigerweise über die Richtlinienvorgaben hinausgeht, sondern gerade im Einklang mit den Zielsetzungen der Flughafen-entgelttrichtlinie 2009/12/EG steht.

Angesichts der vorstehenden Ausführungen kann es nicht ausreichen, dass der Flughafenbetreiber mit jeder neu vorgelegten Entgeltordnung vereinzelte Effizienzbemühungen für bestimmte Bereiche darlegt, diese aber in der nachfolgenden Entgeltordnung nicht weiterverfolgt, sondern stattdessen für andere Bereiche erstmalige Effizienzanstrengungen darlegt. Aufgrund des bereits festgestellten Kostenbezugs des Effizienzkriteriums kann auch der Nachweis bloßer ökologischer Effizienzen oder anderer nicht kostenbezogener Effizienzen nicht ausreichen.³⁶

31 OVG Berlin-Brandenburg, NVwZ 2024, 1104 (Urt. v. 28.2.2024 – Az. 6 A 6/22).

32 Alle Zitate finden sich in Rn. 101 der Veröffentlichung in der Entscheidungsdatenbank Berlin, der letzte Satz erfolgt unter Hinweis auf die Kommentierung von Schiller, in: Grabherr/Reidt/Wysk, LuftVG, Loseblattsammlung, Stand: 22. Ergänzungslieferung (1/2021), § 19b Rn. 109–112.

33 So auch Einfeldt/Boewe, ZLW 2024, 389, 411, mit der Begründung, dass das Oberverwaltungsgericht viele Fragen offenlasse und sich ausschließlich zu Lärmentgelten, nicht aber zu anderen Entgelten wie Start- oder Landeentgelten äußere.

34 Ähnlich Koenig/Schramm, N&R 2014, 232, 238, welche die Beschreibung eines „Soll-Effizienzkorridors“ für notwendig erachten, allerdings gestützt auf die Annahme, dass die „Erkennbarkeit der Orientierung an einer effizienten Leistungserstellung“ den Kostenmaßstab bildet.

35 Siehe dazu statt vieler zuletzt mit Blick auf die Anreizregulierung in der Energiewirtschaft: Wissenschaftlicher Arbeitskreis für Regulierungsfragen (WAR), Zur zukünftigen Regulierung von Strom- und Gasnetzen in Deutschland, 7/2025, S. 3: „Preispfade“.

36 A.A. wohl aber Schiller (Fn. 8), § 19b Rn. 110, der die effiziente Leistungserstellung für kostenunabhängig zu betrachten hält.

Auch eine bloße wiederholte Korrektur der Differenz zwischen den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung und den voraussichtlich tatsächlichen Kosten nach unten, ohne dass irgendwann verbindlich eine Korrektur bis zu den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung erfolgen muss, kann nicht ausreichen.³⁷

Bei der Genehmigung einer zum heutigen Zeitpunkt vorgelegten Entgeltordnung muss zudem beachtet werden, dass das LuftVG und damit auch sein § 19b Abs. 3 bereits seit 2012 gilt. Seitdem müsste also schon ein signifikanter Abschnitt des Transformationspfads in Richtung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung beschritten worden sein und es sollten sich gewisse Effizienzen eingestellt haben. Der Transformationszuschlag kann heute somit allenfalls noch in reduzierter Höhe gewährt werden. Andernfalls würde das zuvor durch Auslegung ermittelte Regelungskonzept und dessen Zielsetzung konterkariert, wenn mit jeder neu vorgelegten Entgeltordnung ein neuer Transformationspfad beginnen würde.

V. Angemessenheitskriterium und Konsequenzen für die Entgeltprüfung

Fraglich ist sodann, wie die Vorgabe, dass zwischen der Höhe der vom Unternehmer des Verkehrsflughafens festgelegten Entgelte und der Höhe der voraussichtlich tatsächlichen Kosten ein angemessenes Verhältnis bestehen soll, zu verstehen ist. Dies ist ebenfalls durch Auslegung des § 19b Abs. 3 Nr. 3 S. 1 LuftVG zu ermitteln – ausgehend vom Wortlaut und der Systematik (dazu sogleich, unter 1.) über die genetische Auslegung hin zum Telos (dazu unten, unter 2.). Das dabei erzielte Zwischenergebnis (dazu unten, unter 3.) ist anschließend mit den ausdrücklichen Vorgaben der Flughafenentgelttrichtlinie 2009/12/EG zur Angemessenheit (unten, unter 4.) abzugleichen, wie sie insbesondere vom EuGH im Urteil vom 21. November 2019 interpretiert wurden. Die Interpretation dieser Vorgaben durch den EuGH im Urteil vom 21. November 2019 (dazu unten, unter 5. a)) hat im Ergebnis Auswirkungen auf die Auslegung des Angemessenheitskriteriums (dazu unten, unter 5. b)).

1. Wortlaut und Systematik

Der Normwortlaut selbst enthält keine Definition des Angemessenheitsbegriffs. Aus § 19b Abs. 3 Nr. 3 S. 2 LuftVG lässt sich entnehmen, dass die Angemessenheitsprüfung durch die Behörde entbehrlich ist, wenn zuvor im Konsultationsverfahren eine Einigung zwischen den Flughafenutzern und dem Flughafenbetreiber über die Entgelthöhe erzielt wurde. Das spricht dafür, dass die Angemessenheitsprüfung nach der derzeitigen Normfassung eine Interessenabwägung der Beteiligten verlangt, da bei einer Einigung nach Konsultation davon ausgegangen werden kann, dass die Beteiligten mit der Höhe der Entgelte einverstanden sind und dementsprechend der Auffassung sind, dass ihre Belange bei der Erstellung der Entgeltordnung ausreichend berücksichtigt wurden. Ein Vergleich mit anderen Regulierungsregimen bietet keine Anhaltspunkte für den Inhalt des Angemessenheitskriteriums. Eine vergleichbare Regelung findet sich weder im TKG noch im PostG.

2. Genetische Auslegung und Telos

In der Begründung zum Gesetzentwurf des LuftVG wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass „Maßstab [für die Angemessenheit] ... die Kriterien sein [sollen], die die Zivilgerichte in ständiger Rechtsprechung der Überprüfung der Entgelthöhe gemäß § 315 BGB zu Grunde legen“.³⁸ Damit sei gewährleistet, dass die objektiven wirtschaftlichen Interessen beider Parteien

Berücksichtigung finden. Sinn des Angemessenheitskriteriums war also ursprünglich die Eröffnung einer die Interessen der Parteien einbeziehenden und gegeneinander abwägenden Billigkeitskontrolle.³⁹ Z. T. wurde hieraus ein Rückgriff auf den gebührenrechtlichen Äquivalenzgrundsatz abgeleitet (z. B. in § 9 Abs. 3 BGebG).⁴⁰ Die in diesem Unterabschnitt dargestellten gesetzgeberischen Erwägungen sind seit der Entscheidung des EuGH in der Sache „Deutsche Lufthansa“ im Jahr 2019 nicht mehr haltbar (siehe dazu unten, unter 5.). Insbesondere ist spätestens seit der Entscheidung ein Rückgriff auf gebührenrechtliche Grundsätze nicht mehr möglich.

3. Zwischenergebnis

Die derzeitige Regelung des § 19b Abs. 3 Nr. 3 S. 1 LuftVG erweckt ausgehend von Wortlaut und Systematik der Norm unter Berücksichtigung der gesetzgeberischen Erwägungen somit den Eindruck, dass die Behörde im Anschluss an die Überprüfung der Kosten auf die Einhaltung des Effizienzmaßstabs (siehe dazu oben, unter IV.) im Rahmen der Angemessenheitsprüfung eine Abwägung zwischen den Interessen des Flughafenbetreibers und den Interessen der Fluggesellschaften vorzunehmen hat und auf Grundlage dieser Abwägung entscheiden muss, ob das Entgelt der Höhe nach als billig zu erachten ist. Im Folgenden stellt sich die Frage, ob dieses vom deutschen Gesetzgeber bei Einführung der Norm zugrunde gelegte Verständnis der Angemessenheitsprüfung mit den Vorgaben der Flughafenentgelttrichtlinie 2009/12/EG vereinbar ist (dazu sogleich, unter 4.). Des Weiteren stellt sich die Frage, ob in materiell-rechtlicher Hinsicht der zivilrechtliche Maßstab der Billigkeitskontrolle gemäß § 315 Abs. 3 BGB nach dem Urteil des EuGH in der Sache „Deutsche Lufthansa“ im Jahr 2019⁴¹ weiterhin für die Überprüfung der Angemessenheit der Entgelthöhe im Verhältnis zu den voraussichtlich tatsächlichen Kosten herangezogen werden darf (dazu unten, unter 5.).

4. Ausdrückliche Vorgaben der Flughafenentgelttrichtlinie 2009/12/EG zur Angemessenheit

Die Flughafenentgelttrichtlinie 2009/12/EG sieht ein ausdrückliches Angemessenheitskriterium wie in § 19b Abs. 3 Nr. 3 S. 1 LuftVG nicht vor. In Erwägungsgrund 15 der Richtlinie findet sich folgende Erwägung:

„Die Flughafenleitungsorgane sollten Flughafenentgelte erheben können, die der Infrastruktur und/oder dem gebotenen Dienstleistungsniveau angemessen sind, da die Luftfahrtunternehmen ein legitimes Interesse an Dienstleistungen eines Flughafenleitungsorgans haben, die dem jeweiligen Verhältnis von Preis und Qualität entsprechen.“

Damit stellt die Flughafenentgelttrichtlinie 2009/12/EG jedoch lediglich auf ein angemessenes Preis-Leistungs-Verhältnis, nicht aber auf ein angemessenes Entgelt-Kosten-Verhältnis ab.

37 Dieses Konzept vertreten aber wohl Koenig/Schramm, N&R 2014, 232, 235, die sich für die Darlegung eines „Soll-Effizienzkorridors“ aussprechen, an dessen Ende jedoch für die Flughafenbetreiber keine vollständige „Schließung der Lücke zwischen ihren Ist-Kosten und den Soll-Effizienzkosten“ vorgesehen ist, sondern Effizienzsteigerungen ausreichen sollen.

38 Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 17/8098, 11, 15 (vgl. auch a. a. O., S. 11).

39 Siehe zum materiell-rechtlichen Maßstab der zivilrechtlichen Billigkeitskontrolle gemäß § 315 BGB Ring/Wagner, in: Dauner-Lieb/Heidel/Ring, BGB, Bd. 2/1, 4. A., 2021, § 315 Rn. 20 f.

40 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung „Flughafenentgelte, Passagierabgaben und Luftverkehrssteuern in der Corona-Pandemie“ v. 30.4.2021 – Az. WD 5 3000 – 033/21, S. 8; Gramlich, N&R 2016, 11, 16.

41 EuGH, N&R 2020, 41 = ECLI:EU:C:2019:1000 (Urt. v. 21.11.2019 – Rs. C-379/18) – Deutsche Lufthansa.

5. EuGH-Urteil in der Sache „Deutsche Lufthansa“ vom 21. November 2019

In einem Vorabentscheidungsverfahren im Zuge eines Rechtsstreits zwischen der Deutschen Lufthansa AG und dem Land Berlin wegen der Genehmigung einer Entgeltordnung für den Flughafen Berlin-Tegel hatte der EuGH sich mit der Frage auseinanderzusetzen, ob die Flughafenentgelttrichtlinie 2009/12/EG dahingehend zu verstehen ist, dass sie einer Auslegung des nationalen Rechts entgegensteht, wonach es einem Flughafennutzer verwehrt ist, die Genehmigung der Flughafenentgeltordnung durch die unabhängige Aufsichtsbehörde unmittelbar anzufechten, er aber gegen das Flughafenleitungsorgan Klage vor einem Zivilgericht erheben und dort allein geltend machen kann, dass das in der Flughafenentgeltordnung festgesetzte Entgelt, das er zu zahlen habe, nicht der Billigkeit entspreche.⁴² Im Wesentlichen ging es also zunächst um die Frage, ob den Flughafennutzern die Anfechtung der Entgeltordnung möglich ist und somit der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten offensteht.⁴³ Letzteres bejahte der EuGH,⁴⁴ womit er den Flughafennutzern eine Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO zugestand⁴⁵ und damit zugleich den drittschützenden Charakter von § 19b LuftVG bestätigte, der bis zur Entscheidung des EuGH von den Verwaltungsgerichten verneint wurde.⁴⁶ Uneinigkeit besteht jedoch weiterhin in Bezug auf die Frage, ob die Entscheidung des EuGH ausschließlich eine Änderung hinsichtlich der Art des gerichtlichen Verfahrens nach sich zieht oder sich auch auf den durch die Behörde bzw. die Gerichte anzuwendenden materiell-rechtlichen Prüfungsmaßstab auswirkt.

a) Vorgaben des EuGH zum materiell-rechtlichen Entgeltmaßstab

In seiner Entscheidung stellt der EuGH unter Bezugnahme auf seine vorangegangene Rechtsprechung zum materiell-rechtlichen Prüfungsmaßstab im Eisenbahnregulierungsrecht⁴⁷ klar, dass die bislang durch die Zivilgerichte praktizierte Billigkeitskontrolle nach § 315 Abs. 3 BGB, bei der das entscheidende Kriterium die wirtschaftliche Vernünftigkeit des individuellen Vertrags war, nicht gewährleisten kann, dass die Entgeltpolitik auf alle betroffenen Unternehmen gleich angewendet wird.⁴⁸ Eine Billigkeitskontrolle der Entgelte sei nicht mit dem in Art. 3 Abs. 1 der Flughafenentgelttrichtlinie 2009/12/EG verankerten Verbot der Diskriminierung von Flughafennutzern vereinbar.⁴⁹ Nach Auffassung des EuGH bedarf es für die Gewährleistung der gleichen Anwendung der Entgeltpolitik auf alle betroffenen Unternehmen einer Entgeltfestlegung anhand einheitlicher Kriterien.⁵⁰ In Rn. 70 des Urteils findet dieses Gebot noch deutlicher Ausdruck, indem der EuGH noch einmal betont, dass die zivilgerichtliche Billigkeitskontrolle den Flughafennutzern keine gerichtliche Überprüfung auf Grundlage objektiver Kriterien ermöglicht und deshalb keinen wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz für die Flughafennutzer sicherstellen kann. Es bedarf somit eines objektiven Maßstabs,⁵¹ der den Gerichten eine Entgeltüberprüfung anhand einheitlicher Kriterien ermöglicht.⁵² Eine ausschließliche Prüfung anhand eines individualisierten Prüfungsmaßstabs kann folglich nicht mehr ausreichen. Eine Prüfung, die nur auf der Abwägung der Beteiligteninteressen beruht, ist aber gerade ein solcher individualisierter Maßstab. Damit ist der ausweislich der Begründung zum Gesetzentwurf des § 19b LuftVG vorzunehmende Rückgriff auf § 315 Abs. 3 BGB⁵³ sowie auf den gebührenrechtlichen Äquivalenzgrundsatz nicht mehr zulässig.

b) Folgen für die Auslegung des Angemessenheitskriteriums

Aus diesen Vorgaben folgt, dass die derzeitige gesetzliche Gestaltung des Angemessenheitskriteriums in § 19b Abs. 3 Nr. 3 LuftVG, die – wie bereits (oben, unter 2.) festgestellt – ausschließlich auf dem Gedanken einer Interessenabwägung

basiert, nicht mit den Vorgaben der Flughafenentgelttrichtlinie 2009/12/EG vereinbar ist⁵⁴ und damit eine Entgeltüberprüfung anhand des Billigkeitsmaßstabs des § 315 Abs. 3 BGB nicht fortgeführt werden kann.⁵⁵

Aus der Entscheidung des EuGH lässt sich jedoch nicht entnehmen, dass für die Entgeltüberprüfung im Rahmen des behördlichen Genehmigungsverfahrens andere Maßstäbe als im gerichtlichen Verfahren gelten sollen. Soweit also zuvor die durch die Zivilgerichte angewendeten Maßstäbe auch von der Behörde bei Durchführung der Angemessenheitsprüfung anzuwenden waren, dürfte das ebenso für den nun geforderten objektiven Maßstab und die diesen Maßstab bildenden Kriterien gelten.

Vor dem Hintergrund des vorliegend (oben, unter IV.) herausgearbeiteten Ergebnisses zur Auslegung des Effizienzkriteriums bedarf es einer Auseinandersetzung mit der Frage, inwieweit Raum für eine Angemessenheitsprüfung der Entgelte durch die Behörde verbleibt.⁵⁶ Dadurch, dass die Entgeltberechnung kostenbezogen zu erfolgen hat (vgl. § 19b Abs. 1 S. 4 Nr. 2 LuftVG) und die der Entgeltberechnung zugrundeliegenden Kosten von der Behörde bereits anhand des Effizienzmaßstabs⁵⁷ geprüft wurden, hat bereits eine Beurteilung aufgrund eines objektiven Kriteriums stattgefunden. Eine gut funktionierende Kontrolle der voraussichtlich tatsächlichen Kosten anhand der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung durch die Behörde ist damit für sich genommen schon angemessen.

Der EuGH stützt seine Entscheidung zur Vereinbarkeit von § 19b Abs. 3 Nr. 3 LuftVG mit den Grundsätzen der Flughafenentgelttrichtlinie 2009/12/EG jedoch ausdrücklich auf die Vorgabe in Art. 3 der Richtlinie,⁵⁸ wonach Flughafennutzer nicht diskriminiert werden dürfen, eine Differenzierung der Flughafenentgelte bei Belangen von öffentlichem und allgemeinem Interesse aber zulässig ist, wobei die für die Differenzierung herangezogenen Kriterien geeignet, objektiv und transparent sein müssen. Eine Prüfung der Angemessenheit der Entgelthöhe dürfte demnach dort sinnvoll sein, wo der

42 EuGH, N&R 2020, 41, 43 = ECLI:EU:C:2019:1000, Rn. 54 (Urt. v. 21.11.2019 – Rs. C-379/18) – *Deutsche Lufthansa*.

43 EuGH, N&R 2020, 41, 44 = ECLI:EU:C:2019:1000, Rn. 66 (Urt. v. 21.11.2019 – Rs. C-379/18) – *Deutsche Lufthansa*.

44 Vgl. EuGH, N&R 2020, 41, 44 = ECLI:EU:C:2019:1000, Rn. 70 f. (Urt. v. 21.11.2019 – Rs. C-379/18) – *Deutsche Lufthansa*; *Wollenschläger/Lerminger*, EuZW 2020, 95, 98 f.

45 Vgl. *Wollenschläger/Lerminger*, EuZW 2020, 95, 99.

46 So etwa durch OVG Berlin-Brandenburg, BeckRS 2016, 48668 (Urt. v. 22.6.2016 – Az. 6 A 3.15).

47 EuGH, N&R 2018, 50 = ECLI:EU:C:2017:834 (Urt. v. 9.11.2017 – Az. C-489/15) – *CTL Logistics*.

48 EuGH, N&R 2020, 41, 44 = ECLI:EU:C:2019:1000, Rn. 67 (Urt. v. 21.11.2019 – Rs. C-379/18) – *Deutsche Lufthansa*.

49 EuGH, N&R 2020, 41, 44 = ECLI:EU:C:2019:1000, Rn. 69 (Urt. v. 21.11.2019 – Rs. C-379/18) – *Deutsche Lufthansa*.

50 EuGH, N&R 2020, 41, 44 = ECLI:EU:C:2019:1000, Rn. 67 (Urt. v. 21.11.2019 – Rs. C-379/18) – *Deutsche Lufthansa*.

51 Dieses Verständnis der Entscheidung legen auch *Wollenschläger/Harms*, N&R 2024, 34, 38, zugrunde.

52 Diesen Ansatz verfolgte auch das BVerwG unter Rückgriff auf die Grundsätze des EuGH im Urteil „CTL Logistics“ in seiner Entscheidung zur Teilbarkeit einer eisenbahnregulierungsrechtlichen Entgeltgenehmigung, BVerwG, NVwZ 2023, 685, 694 = N&R 2023, 113, 121 Rn. 67 ff., insbesondere Rn. 68 (Urt. v. 12.10.2022 – Az. 6 C 10.20).

53 Siehe Fn. 38.

54 Für eine Novellierung der entgeltbezogenen Vorschriften des LuftVG aufgrund der infolge der EuGH-Entscheidung bestehenden Rechtsunsicherheiten auch *Stelter*, NVwZ 2020, 272, 275.

55 Vgl. auch *Boewe/Huerkamp*, ZLW 2020, 1, 11; *Körner*, UPR 2020, 413, 416; a. A. *Schiwek* (Fn. 3), § 19b Rn. 85; ders., NVwZ 2020, 1239.

56 Vgl. dazu auch *Stelter*, NVwZ 2020, 272, 275, der nach der Entscheidung des EuGH jedenfalls in Bezug auf das Ausgangsverfahren der Auffassung war, dass es entscheidend auf das Erfordernis der Orientierung an einer effizienten Leistungserstellung ankommen dürfte. Siehe hierzu oben, unter IV.

57 EuGH, N&R 2020, 41, 44 = ECLI:EU:C:2019:1000, Rn. 69 (Urt. v. 21.11.2019 – Rs. C-379/18) – *Deutsche Lufthansa*.

Flughafenbetreiber zulässigerweise, d. h. zur Verfolgung von öffentlichen oder allgemeinen Interessen etwa bei einer Entgelt differenzierung nach Lärm- und Schadstoffemissionen für dieselbe Dienstleistung oder Bereitstellung einer Einrichtung unterschiedlich hohe Entgelte von verschiedenen Flughafenutzern verlangt. Soweit noch ein Transformationszuschlag zu gewähren ist, ist also zu prüfen, ob die Entgelte, die sich aus den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung und dem Transformationszuschlag ergeben und die entsprechend den Vorgaben des Angemessenheitskriteriums von den einzelnen Flughafenutzern verlangt werden, einer Differenzierung in der Entgelthöhe nach objektiven, einheitlichen und transparenten Kriterien folgen. Entsprechendes gilt, wenn das Ende des Transformationspfads erreicht ist und das Entgelt nur noch in Höhe der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung genehmigungsfähig ist. Auch hier ist dann im Rahmen der Angemessenheit zu prüfen, ob die Verteilung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung auf die jeweiligen Flughafenutzer nach den zuvor genannten Kriterien vorgenommen wurde. Damit kommt § 19b Abs. 3 Nr. 3 S. 1 LuftVG im Verhältnis zum Diskriminierungsverbot des § 19b Abs. 1 S. 4 Nr. 4 LuftVG („den Flugplatznutzern nicht ohne sachlichen Grund Entgelte in unterschiedlicher Höhe auferlegt werden“) eine zusätzliche, wenngleich überschaubare Steuerungsfunktion zu. Dies macht auch der Wortlaut des § 19b Abs. 3 LuftVG deutlich („unbeschadet des Absatzes 1“), der sich auf den gesamten Abs. 3 und damit auch auf die Nr. 3 bezieht.

6. Zwischenergebnis

Nach der Entscheidung des EuGH in der Sache „Deutsche Lufthansa“ ist zweifelhaft, ob der materiell-rechtliche Billigkeitsmaßstab des § 315 Abs. 3 BGB, den der deutsche Gesetzgeber für die Prüfung des Angemessenheitskriteriums ursprünglich vorgesehen hatte, weiterhin anwendbar ist. Dies dürfte nicht der Fall sein. Denn der EuGH fordert gestützt auf das Diskriminierungsverbot aus Art. 3 Abs. 1 der Flughafenentgelttrichtlinie 2009/12/EG einheitliche und damit objektive Kriterien für die Entgeltfestlegung. Da die Prüfung der Kosten, die wiederum die Grundlage der Entgeltberechnung bilden, am Maßstab der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung bereits anhand eines objektiven Maßstabs erfolgt, ist die Angemessenheitsprüfung nach der hier vertretenen Auffassung auf die Verteilung der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung und des Transformationszuschlags bzw. am Ende des Transformationspfads die Verteilung nur der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung auf die jeweiligen Flughafenutzer zu beschränken.⁵⁹ Soweit sich verschiedene Entgelthöhen für die im Grundsatz gleiche Dienstleistung ergeben, ist zu prüfen, ob diese Differenzierung in der Entgelthöhe aufgrund objektiver, transparenter Kriterien erfolgt ist.

VI. Fazit

§ 19b Abs. 3 Nr. 3 S. 1 LuftVG verlangt nach der derzeitigen gesetzlichen Gestaltung für die in der Entgeltordnung festgesetzten Entgelte ein dreischrittiges Prüfverfahren. Danach hat der Flughafenbetreiber im Genehmigungsverfahren zuerst die voraussichtlich tatsächlichen Kosten vorzulegen, welche die Genehmigungsbehörde in einem zweiten Schritt auf die Einhaltung der Vorgaben des Effizienzkriteriums zu prüfen hat. Im Anschluss daran muss die Behörde, sofern sie die vorgelegten Kosten für zulässig befunden hat, drittens die Angemessenheit des Entgelts prüfen. Bezugspunkt des Effizienzkriteriums sind also die voraussichtlich tatsächlichen Kosten. Diese der Prüfung zugrunde zu legenden voraussichtlich tatsächlichen Kosten sind durch den Flughafenbetreiber in einer Prognoseentscheidung festzusetzen.

Als Kostenmaßstab des § 19b Abs. 3 LuftVG lässt sich die *Orientierung an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung* festhalten. Dieser Maßstab ist dem Wortlaut nach anders als im Telekommunikationsrecht nicht von Anfang an mit einem strengen Maßstab der Kosten einer effizienten Leistungsbereitstellung gleichzusetzen, sondern sieht vielmehr die Beschreitung eines Transformationspfads vor, an dessen Ende die voraussichtlich tatsächlichen Kosten vom Flughafenbetreiber auf die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung zu reduzieren sind. Auf dem Weg dorthin ist auf die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung ein Transformationszuschlag zu gewähren, der sukzessive abzuschmelzen ist. Da die Flughafenentgelttrichtlinie 2009/12/EG und das LuftVG bereits seit 2009 bzw. 2012 gelten, müsste schon ein signifikanter Teil des Transformationspfads beschritten sein und der Transformationszuschlag bei einer heute zu genehmigenden Entgeltordnung entsprechend allenfalls sehr niedrig angesetzt werden.

Materiell-rechtlicher Gehalt des Angemessenheitskriteriums kann infolge der EuGH-Entscheidung in der Sache „Deutsche Lufthansa“ keine zivilrechtliche Billigkeitskontrolle nach § 315 Abs. 3 BGB sein, da eine Entgeltfestlegung anhand objektiver, einheitlicher Kriterien zu erfolgen hat und gerade nicht von einer Interessenabwägung abhängen darf. Der EuGH stützt seine Argumentation dabei im Wesentlichen auf das in Art. 3 Abs. 1 der Flughafenentgelttrichtlinie 2009/12/EG verankerte Diskriminierungsverbot. Dadurch, dass mit einer Kontrolle der Kosten, die ihrerseits die Grundlage der Entgeltberechnung bilden, am Maßstab der Kosten einer effizienten Leistungsbereitstellung bereits eine Prüfung anhand objektiver Kriterien stattgefunden hat, verbleibt nach der hier vertretenen Auffassung Raum für eine Angemessenheitsprüfung insoweit, als eine Differenzierung in der Höhe der den Flughafenutzern auferlegten Entgelte vorgenommen wird. Wenn von Flughafenutzern unterschiedlich hohe Entgelte für die gleiche Leistung verlangt werden, ist von der Behörde zu prüfen, ob diese Differenzierungen den Anforderungen an objektive, transparente und einheitliche Kriterien genügen. So kann insgesamt eine umfassende und konsistente Auslegung des Kostenmaßstabs des § 19b Abs. 3 Nr. 3 LuftVG gelingen. Dennoch bleiben auch so noch viele weitere Fragen zu klären, vom Verhältnis zum Wettbewerbsrecht über die anwendbaren Methoden aus dem Regulierungsrecht zur Überprüfung der Einhaltung des Kostenmaßstabs bis hin zu den Transparenz- und Darlegungsanforderungen im Rahmen des Genehmigungsverfahrens sowie den Spielräumen für Flughafenbetreiber und Behörden.⁶⁰ Nach § 19 Abs. 1 LuftVG ist auch die Beleuchtung einer entgeltrelevanten Dienstleistung der Flughäfen. Wissenschaft und Rechtsprechung haben mit Blick auf die Entgeltregulierung noch umfangreiche weitere „Beleuchtungsleistungen“ zu erbringen.

59 Der Wortlaut des § 19b Abs. 3 Nr. 3 S. 1 LuftVG lässt alternativ ein Verständnis des Angemessenheitskriteriums dahingehend zu, dass ein den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung hinzuzurechnender Gewinn als Differenz zwischen den Kosten und dem Entgelt der Höhe nach auf seine Angemessenheit hin zu überprüfen ist. Einer Überprüfung der Angemessenheit dieser Differenz bedarf es jedoch nach der hier entwickelten Auffassung nicht, da dieser zufolge ein angemessener Gewinnzuschlag bzw. eine angemessene Verzinsung des eingesetzten Kapitals bereits in den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung enthalten ist und über den Transformationszuschlag hinaus keine weiteren Aufschläge auf die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung vorzunehmen sind. Ebenso lässt es die Wortlautgrenze der Norm zu, diese so zu verstehen, dass die im Rahmen der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung vorgesehene Kapitalverzinsung bzw. der Gewinnzuschlag auf seine Angemessenheit hin überprüft wird. Dieser Unterschied wirkt sich im Ergebnis allerdings wohl nicht auf die zulässige Entgelthöhe aus.

60 Dazu Kühling/Henß, Kernfragen der Flughafenentgeltregulierung, ZLW 2026 (im Erscheinen).