



Bundesministerium
für Verkehr und
digitale Infrastruktur

Luftverkehrskonzept des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur



Inhaltsverzeichnis

A)	Einleitung.....	3
B)	Wesentliche Ergebnisse des Gutachtens zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept.....	4
I.	Markt- und Wettbewerbsanalyse	4
II.	Prognose 2030.....	9
III.	Volkswirtschaftliche Bedeutung	12
IV.	Szenarioanalyse.....	15
C)	Zwischenfazit	19
D)	Maßnahmen zur Stärkung und Sicherung des Luftverkehrsstandorts Deutschland.....	20
I.	Sinnvolle Verteilung von Zuständigkeiten	20
II.	Flughäfen und Daseinsvorsorge/Luftverkehrsverwaltung	20
III.	Flughäfen im Bundesinteresse	20
IV.	Flughafenentgelte – Überprüfung der Berechnungsmethoden.....	21
V.	Stärkere Rolle des Bundes bei der Planung eines deutschlandweiten Flughafennetzes	23
VI.	Luftverkehrsteuer	23
VII.	Pre-clearance.....	24
VIII.	Sicherheit (Safety und Security)	25
IX.	Maßnahmen zur Minderung der CO ₂ -Emissionen des Luftverkehrs	25
X.	Lärmabhängige Flughafenentgelte	26
XI.	Weitere Liberalisierung des Luftverkehrs	27
1)	Nationale Ebene	27
2)	EU-Ebene	27
3)	International.....	27
XII.	Regelmäßige Analysen der internationalen Marktentwicklung	27
XIII.	Folgenabschätzungen durch Bund und Länder vor Einführung von fiskalischen und regulativen Maßnahmen im Luftverkehr	28
XIV.	Intermodalität	28
XV.	Forschungsförderung	28
XVI.	Fluggastrechte.....	28
XVII.	Effizientere Slot-Vergabe um die vorhandenen Flughafenkapazitäten bedarfsorientiert und nachhaltig zu nutzen	29
XVIII.	Arbeits- und Sozialstandards	29
XIX.	Single European Sky und Flugsicherung.....	29

A) Einleitung

Der deutsche Luftverkehrsmarkt unterliegt inner- und außereuropäisch einem starken Wettbewerb. Vor allem Unternehmen aus dem Nahen Osten und Asien behaupten sich global immer mehr und drängen deutsche bzw. europäische Unternehmen sogar in ihren Heimatmärkten zurück.

Es ist Aufgabe der Bundesregierung und der europäischen Staaten, durch einen soliden Rechtsrahmen zumindest weitgehend chancengleiche Wettbewerbsbedingungen im Luftverkehr zu schaffen. Aufgabe der europäischen Luftfahrtunternehmen und Flughäfen ist es, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern.

Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD zur 18. Legislaturperiode heißt es auf Seite 33 unter dem Punkt „Luftverkehr“:

„Wir werden den Luftverkehrsstandort Deutschland stärken und setzen uns für den Erhalt seiner internationalen Wettbewerbsfähigkeit ein. Bei der Einführung von fiskal- oder ordnungspolitischen Maßnahmen im Luftverkehr werden wir auf ein positives Nutzen-Kosten-Verhältnis achten. Die Folgen für die Mobilität in Deutschland und ihre Wirksamkeit für einen effektiven Lärm- und Umweltschutz müssen in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen. Dazu setzen wir auf Transparenz und den frühzeitigen Dialog mit allen Betroffenen. Wir streben ergänzend zum neuen Bundesverkehrswegeplan 2015 eine stärkere Rolle des Bundes bei der Planung eines deutschlandweiten Flughafennetzes an. Dazu erarbeiten wir im Dialog mit den Ländern und der interessierten Öffentlichkeit ein Luftverkehrskonzept.“

Um das Luftverkehrskonzept auf eine möglichst belastbare Grundlage zu stellen, hat das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur ein Gutachten zur Analyse der Wettbewerbsposition des Luftverkehrsstandorts Deutschland im europäischen/internationalen Zusammenhang in Auftrag gegeben.

Das Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept beinhaltet die folgenden Leistungen:

- Arbeitspaket 1: Markt- und Wettbewerbsanalyse.
- Arbeitspaket 2: Volkswirtschaftliche Bedeutung des Luftverkehrs.
- Arbeitspaket 3: Darstellung von Entwicklungstendenzen des deutschen Luftverkehrsmarktes.
- Arbeitspaket 4: Szenario-Analyse.

Der Zuschlag konnte Ende März 2015 an die Arbeitsgemeinschaft DIW Econ GmbH, MKmetric Gesellschaft für Systemplanung mbH, UNICONCONSULT Universal Transport Consulting GmbH, Institut für Flugsysteme und Regelungstechnik TU Darmstadt und Ludwig-Bölkow-Systemtechnik GmbH vergeben werden.

Die Erstellung des Gutachtens begleitet haben

- ein vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur eingerichteter Arbeitskreis mit Vertreterinnen/Vertretern der Bundesländer, Interessenvertreterinnen/Interessenvertretern der Luftverkehrswirtschaft/-industrie und von Umweltbelangen
- und ein ebenfalls vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur eingerichteter Lenkungs-kreis, der die maßgeblichen Bundesressorts (BMUB, BMWi, BMF, BMI und AA) umfasst.

Vor beiden Kreisen hat der Auftragnehmer in drei Terminen im Juni, August und Oktober 2015 seine Zwischenergebnisse präsentiert. Im Nachgang zu den Präsentationen hatten beide Kreise die Möglichkeit, schriftliche Stellungnahmen zu den jeweiligen Zwischenberichtsentswürfen des Auftragnehmers abzugeben. Viele der eingegangenen Stellungnahmen konnten vom Auftragnehmer berücksichtigt werden.

Methodische Fehler des Gutachtens wurden weder vom Arbeits- noch vom Lenkungs-kreis bemängelt.

Das Gutachten wurde Ende 2015 auf Basis der Daten- und Rechtslage sowie Umwelt- und Verkehrsentwicklung im Jahr 2015 vom Auftragnehmer fertiggestellt.

B) Wesentliche Ergebnisse des Gutachtens zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept

Folgende Aussagen des Gutachtens sind aus Sicht des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur wesentlich:

I. Markt- und Wettbewerbsanalyse

Fluggesellschaften im internationalen Vergleich

- Die europäischen Linienfluggesellschaften wie die Lufthansa Passage (LHPA) und die International Airlines Group (IAG) transportieren im Vergleich zu Emira-

tes, Etihad Airways und Qatar Airways nach wie vor die größte Anzahl an Passagieren und stellen im Vergleich mit den genannten Gesellschaften hinsichtlich der Flugzeuganzahl und der angeflogenen Ziele die größten Marktteilnehmer dar.¹

- Die beiden großen deutschen Fluggesellschaften Lufthansa (Konzern) und AirBerlin, aber auch IAG und Ryanair konnten in den Jahren 2010 bis 2014 sowohl beim Wachstum der Fluggastanzahl² als auch bei den verkauften Sitzkilometern³ bei weitem nicht mit Turkish Airlines, Emirates, Etihad mithalten:

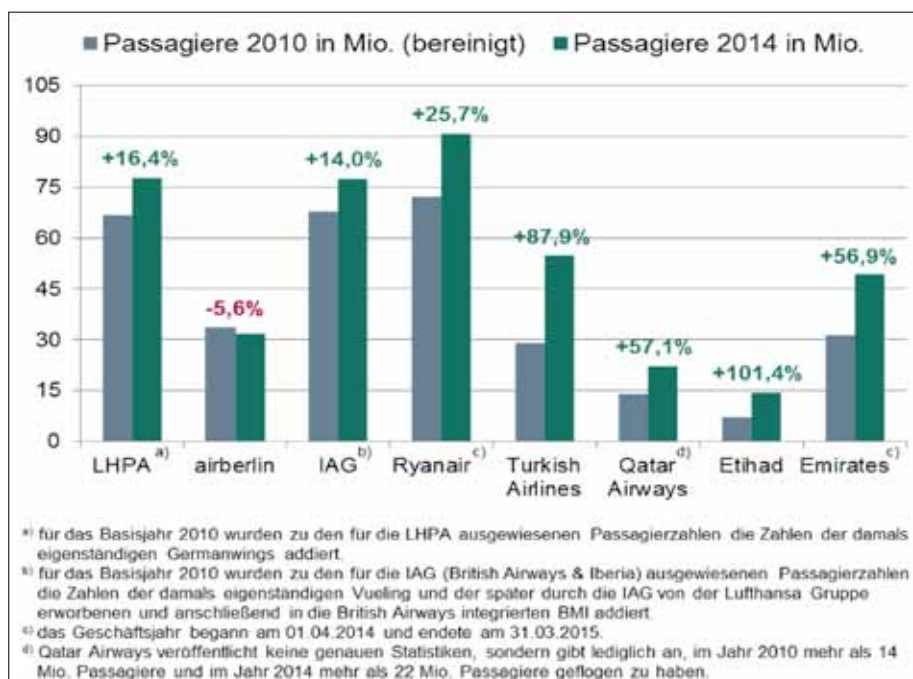


Abbildung: Wachstumsdynamik im Geschäftssegment Passage, Anzahl Passagiere pro Fluggesellschaft, 2010 bis 2014⁴

¹ Vgl. Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Arbeitspaket 1, Seite 49 f.

² Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Arbeitspaket 1, Seite 51.

³ Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Arbeitspaket 1, Seite 53.

⁴ Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Arbeitspaket 1, Seite 51.

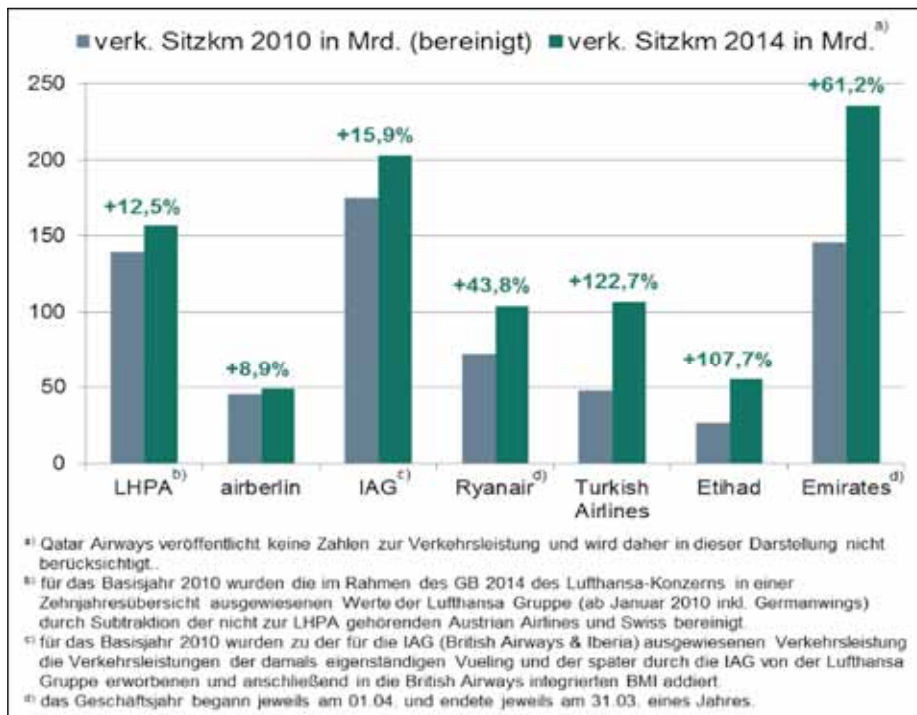


Abbildung: Wachstumsdynamik im Geschäftssegment Passage, verkaufte Sitzkilometer pro Fluggesellschaft, 2010 bis 2014⁵

Zwar ist beim Vergleich der Wachstumsraten immer auch der Ausgangswert der zugrundeliegenden Wachstumsentwicklungen zu beachten, allerdings sprechen die Flug-

zeugbestellungen der vier letztgenannten Fluggesellschaften dafür, dass sie auch in den nächsten Jahren ihr hohes Wachstum aufrechterhalten wollen.⁶

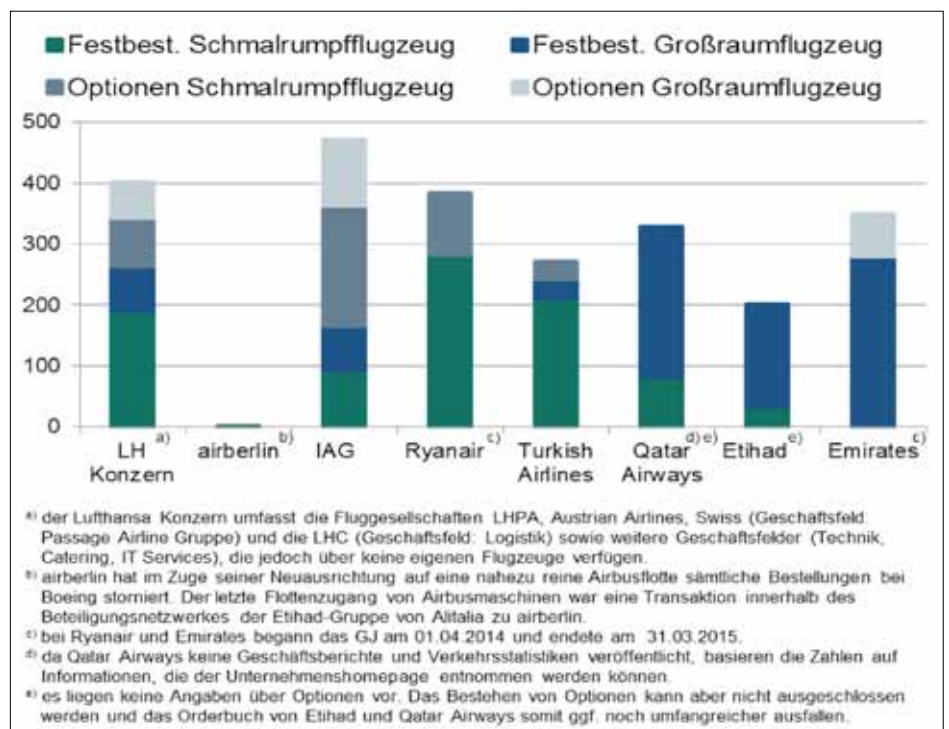


Abbildung: Vorliegende Bestellungen von Flugzeugtypen, Stand 2014⁷

⁵ Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Arbeitspaket 1, Seite 53.

⁶ Vgl. Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Arbeitspaket 1, Seite 52.

⁷ Vgl. Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Arbeitspaket 1, Seite 56.

- Lufthansa Passage/Lufthansa Cargo, die IAG und Emirates befinden sich mit rd. 20 Mrd. € Jahresumsatz in einer vergleichbaren Größenordnung (zum Vergleich: Turkish Airlines: 9,6 Mrd. €; Ryanair: 5,6 Mrd. €).⁸
- Der Umsatz von Lufthansa Passage/Lufthansa Cargo bzw. von Air Berlin hat sich von 2013 auf 2014 kaum verändert (-1,07 % bzw. -0,21 %), während Ryanair (+12,25 %), Turkish Airlines (+12,54 %) und Emirates (+7,48 %) hier gut abgeschnitten haben.⁹
- In Bezug auf den Gewinn hat es bei der Lufthansa Passage/Lufthansa Cargo wie auch bei AirBerlin einen Ge-

winnrückgang von rd. 20 % gegeben. Ryanair (+37,23 %), Turkish Airlines (+15,48 %) und Emirates (+17,59 %) haben eine gute Gewinnentwicklung erlebt.¹⁰

- Die Wachstumsdynamik von Turkish Airlines, Etihad und Emirates besteht auch im Bereich des Luftfrachtverkehrs (Vergleich geflogene Fracht 2010 zu 2014 +112,7 %, +116,3 % und +34,5 %), während das Luftfrachtaufkommen von Lufthansa und IAG im Vergleich der Jahre 2010 bis 2014 zurückgegangen ist (-7 % bzw. -12 %).¹¹

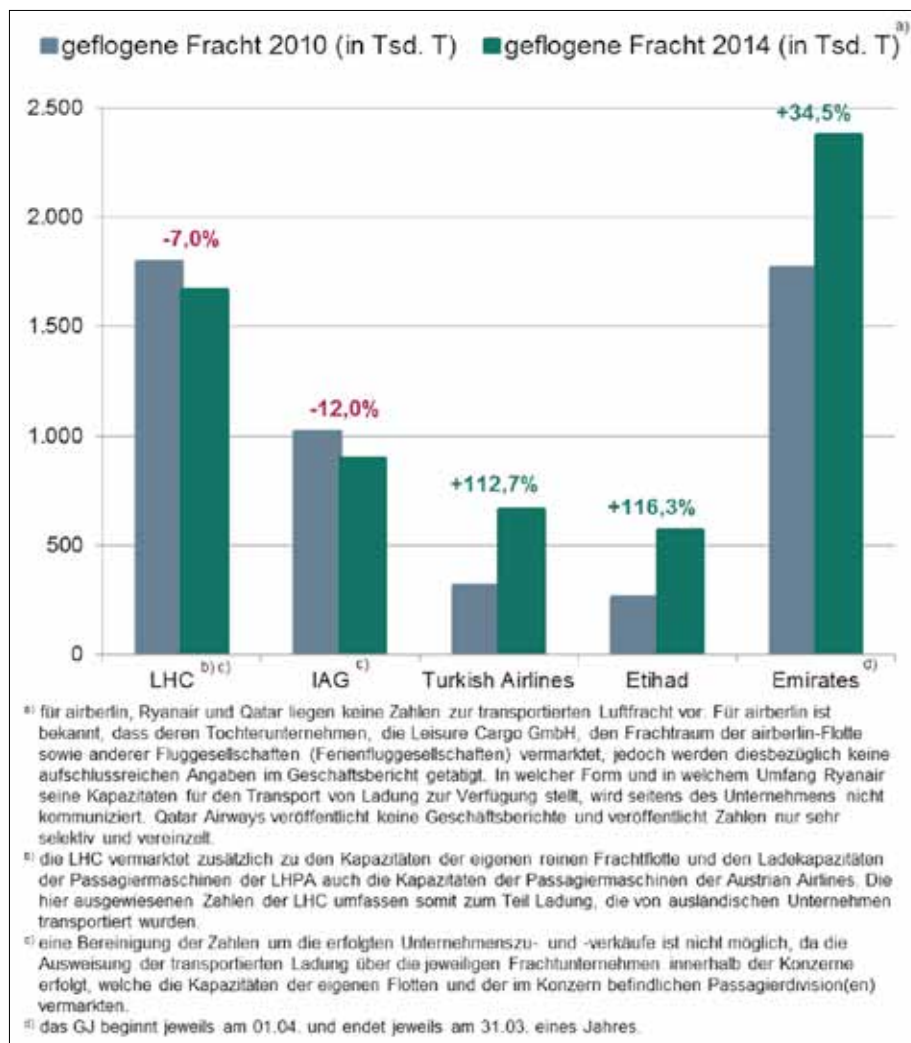


Abbildung: Entwicklung des Luftfrachtaufkommens 2010-2014¹²

⁸ Vgl. Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Arbeitspaket 1, Seite 57.

⁹ Vgl. Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Arbeitspaket 1, Seite 58 f.

¹⁰ Vgl. Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Arbeitspaket 1, Seite 59.

¹¹ Vgl. Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Arbeitspaket 1, Seite 62 ff.

¹² Vgl. Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Arbeitspaket 1, Seite 62.

- Der Anteil der Low Cost Carrier am innereuropäischen Flugverkehr hat sich in den Jahren 2004 bis 2014 verdoppelt. Einen großen Anteil hieran haben EasyJet und Ryanair.¹³

Im Gutachten wird umfangreich beschrieben, mit welchen Strategien die deutschen Luftverkehrsgesellschaften auf den erhöhten Wettbewerbsdruck reagieren und wie sich im Speziellen Low Cost Airlines positionieren.¹⁴

Flughäfen

- Die sechs deutschen Flughäfen mit dem größten Fluggastaufkommen (zwischen knapp 60 Millionen und knapp 10 Millionen Fluggästen im Jahr) wickeln 83 % des Verkehrsaufkommens ab. Der verbleibende Anteil der Fluggäste verteilt sich auf 15 weitere Flughäfen.¹⁵
- Das Wachstum der Anzahl der Fluggäste an diesen Flughäfen (Frankfurt, München, Berlin, Düsseldorf, Hamburg, Stuttgart) war in den letzten Jahren positiv,

die Anzahl der Starts und Landungen ist jedoch in den meisten Fällen – insbesondere wegen des Einsatzes von durchschnittlich immer größeren Flugzeugen – leicht zurückgegangen.¹⁶

- Die großen deutschen Hub-Flughäfen Frankfurt und München spielen mit 60 bzw. 40 Millionen Passagieren pro Jahr in der Liga der großen europäischen Flughäfen. Der Flughafen Istanbul reicht von der Größenordnung an den Flughafen Frankfurt heran, wohingegen der Flughafen Dubai mit rund 70 Millionen Passagieren in Bezug auf die abgefertigten Passagiere so groß wie der Flughafen London-Heathrow ist. Aufgrund der Expansion von Etihad, Qatar Airways, Emirates und Turkish Airlines verzeichneten die Flughäfen Abu Dhabi, Doha und vor allem Dubai und Istanbul ein im Vergleich zu den deutschen und europäischen Drehkreuzflughäfen weitaus höheres Wachstum der Anzahl Fluggäste, Flugbewegungen und bei der umgeschlagenen Luftfracht.¹⁷

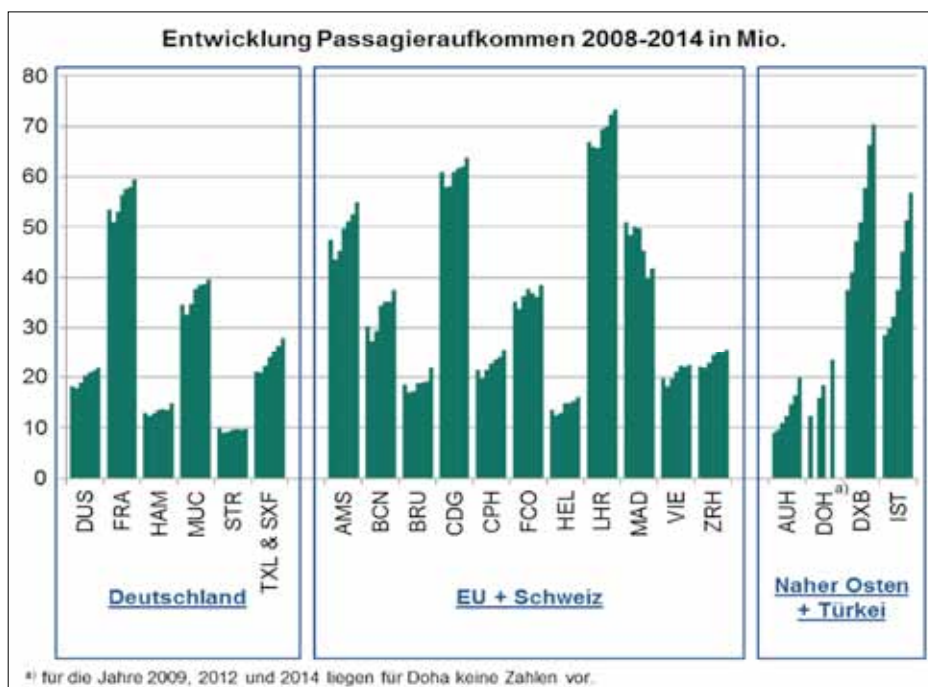


Abbildung: Entwicklung des jährlichen Passagieraufkommens an ausgewählten Flughäfen¹⁸

¹³ Vgl. Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Arbeitspaket 1, Seite 3.

¹⁴ Vgl. Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Arbeitspaket 1, Seite 68 ff.

¹⁵ Vgl. Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Arbeitspaket 1, Seite 3.

¹⁶ Vgl. Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Arbeitspaket 1, Seite 94 f.

¹⁷ Vgl. Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Arbeitspaket 1, Seite 92 ff.

¹⁸ Vgl. Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Arbeitspaket 1, Seite 95.

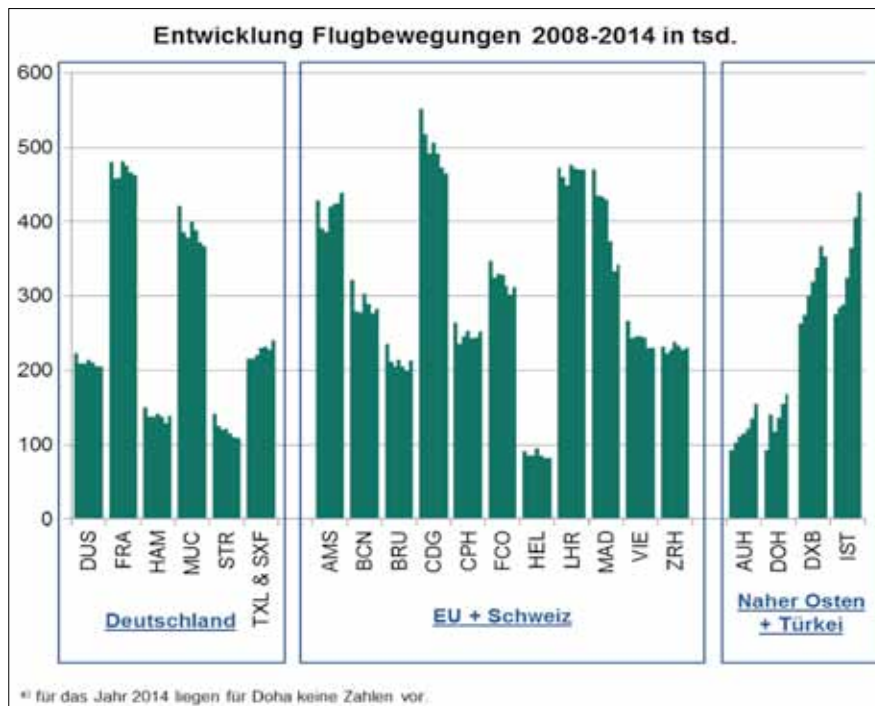


Abbildung: Entwicklung der jährlichen Anzahl Flugbewegungen an ausgewählten Flughäfen¹⁹

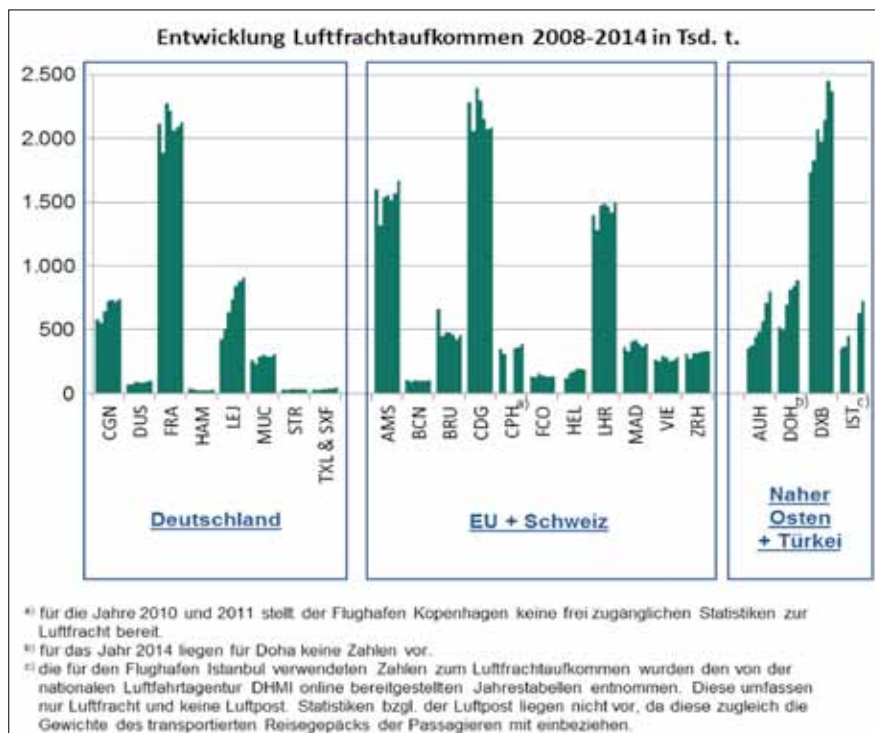


Abbildung: Entwicklung des jährlichen Aufkommens Luftfracht- und Post an ausgewählten Flughäfen²⁰

¹⁹ Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Arbeitspaket 1, Seite 95.

²⁰ Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Arbeitspaket 1, Seite 97.

- Die Nutzung der deutschen Flughäfen und des deutschen Luftraums ist teilweise deutlich teurer als in anderen Regionen Europas und der Welt. Hervorzuheben ist der Kostenanteil von Steuern und Sicherheitsabgaben, der in Frankfurt und München zwischen 30 und 40 % der Gesamtkosten ausmacht. Die unter dem Be-

griff der „ordnungs- und fiskalpolitischen Kosten“ summierten Positionen²¹ besitzen für deutsche Fluggesellschaften einen Gesamtkostenanteil von 30 %.²² Von Seiten der Fluggesellschaften wird ein starker, über die reguläre Preissteigerung hinaus gehender Anstieg dieser Kosten in den letzten Jahren festgestellt.²³

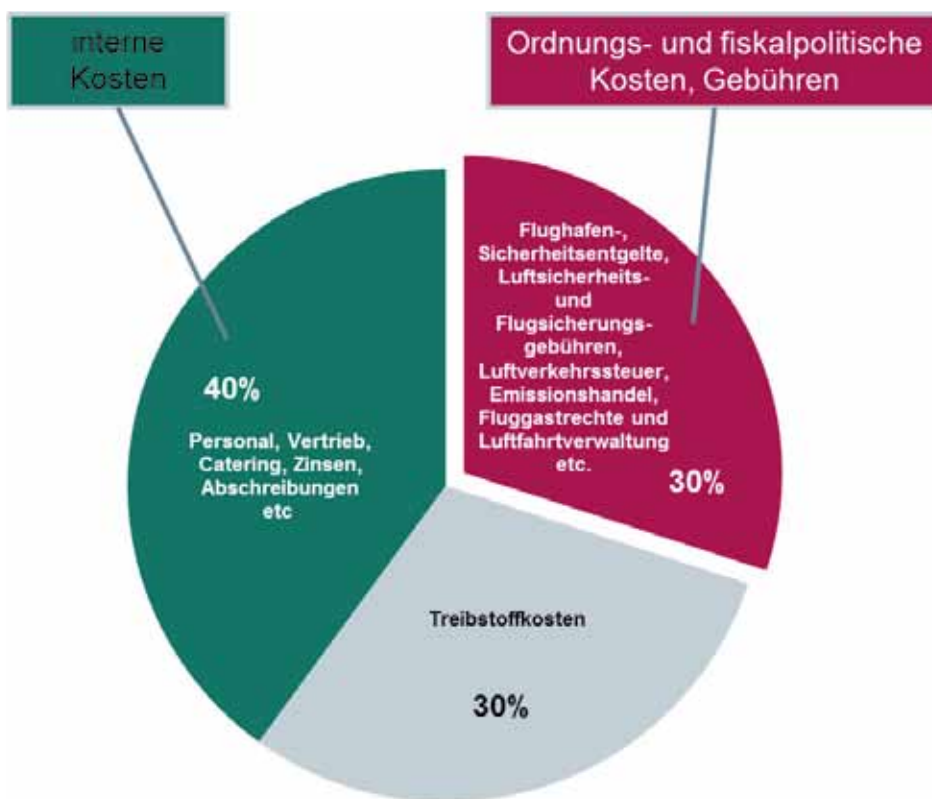


Abbildung: Typische Kostenstruktur einer Fluggesellschaft²⁴

II. Prognose 2030

- Bei der Erreichbarkeit liegt Deutschland im europäischen Vergleich im Spitzenfeld.²⁵
- Bei der Drehkreuz-Konnektivität (Umsteige-Konnektivität) verliert Frankfurt seinen derzeitigen Spitzenplatz an Paris CDG und rutscht auf Platz 2. München verbleibt auf Platz 7; Berlin Tegel/Berlin Brandenburg und Düsseldorf liegen auf den Rängen 15 und 17. Von den Standorten in der Golf-Region bietet nur Dubai bei Be-

trachtung der Umsteigemöglichkeiten in alle Hemisphären eine hohe Drehkreuz-Konnektivität. Erfolgt die Berechnung dagegen nur für den Teilmarkt des Asien-Verkehrs, ist Dubai mit Abstand die Nummer eins und liegt 2030 weit vor den Standorten Istanbul, Frankfurt und London-Heathrow, wobei letzterer jedoch für den nordamerikanischen Markt die höchste Drehkreuz-Konnektivität ausweist.²⁶

²¹ Start- und Landeentgelt, Fluggastentgelt, Entgelt für Zentrale Infrastruktur, Luftsicherheitsgebühr, PRM-, Sicherheits- und sonstige Entgelte, Bodenverkehrsdienste, Flugsicherung, Luftverkehrssteuer, Fluggastrechte, sonstige Kosten.

²² Vgl. Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Arbeitspaket 1, Seite 99 ff.

²³ Vgl. Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Arbeitspaket 1, Seite 7.

²⁴ Vgl. Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Arbeitspaket 1, Seite 99.

²⁵ Vgl. Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Arbeitspaket 3, Seite 60 ff.; Schlussbericht, Seite 78.

²⁶ Vgl. Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Schlussbericht, Seite 80 f.

Drehkreuz	Rang nach Bootsma capacity Drehkreuz-Konnektivität	
	2013	2030
Paris Charles-de-Gaulle CDG	2	1
Frankfurt FRA	1	2
Amsterdam AMS	6	3
Istanbul IST	4	4
London-Heathrow LHR	5	5
Moskau Domodedowo DME	11	6
München MUC	7	7
Dubai DXB	3	8
Rom Fiumicino FCO	8	9
Wien VIE	13	10
Madrid MAD	9	11
Kopenhagen CPH	14	12
Moskau Sheremetyevo SVO	10	13
Zürich ZRH	12	14
Berlin Tegel/Berlin Brandenburg TXL/BER (2013/2030)	17	15
Doha DOH	15	16
Düsseldorf DUS	16	17
Abu Dhabi AUH	18	18

Abbildung: Rang ausgewählter Drehkreuze nach Umsteige-Konnektivität 2013 und 2030²⁷

- Das Aufkommen auf Flughäfen nimmt in Deutschland (+65 %), aber auch in seinen Nachbarländern (+72 %) und auf dem europäischen Kontinent (+67 %) etwas über dem Durchschnitt der Mitgliedsländer der Europäischen Union (+62 %) zu.

Flughafengruppe	Passagieraufkommen [Mio.]		Veränderung	
	2013	Ergänzung VVP* 2030	2013 - 2030	p.a.
Frankfurt + München	97	163	+69 %	+3,1 %
Berlin + Düsseldorf	48	76	+60 %	+2,8 %
Hamburg, Köln + Stuttgart	32	49	+54 %	+2,6 %
Übrige 21 deutsche Flughäfen	28	49	+76 %	+3,4 %
Summe deutscher Flughäfen	204	338	+65 %	+3,0 %

Anmerkung: Übrige deutsche Flughäfen sind Bremen, Cochem, Dresden, Dortmund, Erfurt-Weimar, Friedrichshafen, Karlsruhe/Baden-Baden, Memmingen, Münster-Osnabrück, Westerland, Hannover, Heringsdorf, Hahn, Kassel, Lübeck, Leipzig, Niederrhein, Nürnberg, Paderborn, Rostock, Zweibrücken (nur 2013).

* = Verkehrsverflechtungsprognose.

Abbildung: Aufkommensänderung im Passagierverkehr auf deutschen Flughäfen bis 2030²⁸

²⁷ Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Arbeitspaket 3, Seite 69.

²⁸ Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Arbeitspaket 3, Seite 51.

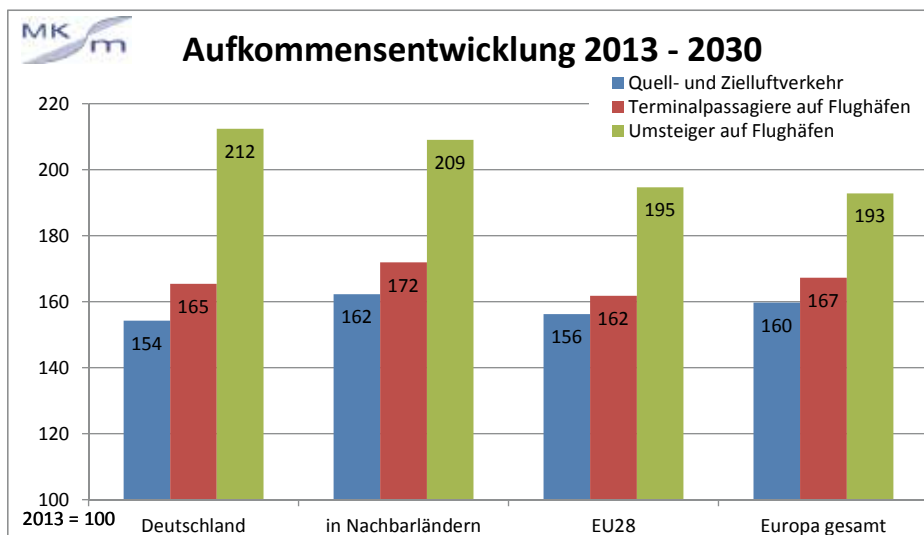


Abbildung: Aufkommensentwicklung Passagierverkehr im nationalen Vergleich bis 2030²⁹

- Bei Umsteigern (Doppelzählung) wachsen deutsche Flughäfen (+112 %) stärker als die in den Nachbarländern (+109 %), in der Europäischen Union (+95 %) und in Europa insgesamt (+93 %).³⁰
- Der Zuwachs 2013 – 2030 im Quell- und Zielverkehr liegt in Deutschland jedoch zwei Prozentpunkte unter dem Durchschnitt der Mitgliedsländer der Europäischen Union. Der Verkehr in den an Deutschland grenzenden Ländern und dem europäischen Kontinent wächst ebenfalls stärker (8 bzw. 6 Prozentpunkte mehr).³¹
- Darüber hinaus entwickeln sich die deutschen Drehkreuze Frankfurt und München im Vergleich der Drehkreuz-Städte Europas unterproportional, wohingegen die Drehkreuze in den Golf-Staaten bezüglich Europa-relevanter Passagierverkehre wesentlich stärker als diejenigen in Europa und auch in Deutschland wachsen.³²

Flughafengruppe	Passagieraufkommen [Mio.]		Veränderung	
	2013	Ergänzung VVP 2030	2013 - 2030	p.a.
Frankfurt + München	97	163	+69 %	+3,1 %
Flughäfen europäischer Drehkreuz-Städte*	532	928	+74 %	+3,3 %
Drehkreuze im Nahen Osten**	36***	65***	+78 %	+3,5 %
Drehkreuz Istanbul	51	100	+96 %	+4,0 %

* = Flughäfen in Paris, Amsterdam, Kopenhagen, London, Madrid, Moskau, Oslo, Rom, Wien und Zürich.

** = Dubai, Abu Dhabi, Muscat.

*** = nur Verkehre von/nach/über Europa, d.h. zum Beispiel ohne Reisen Afrika <-> Asien oder innerhalb Asiens.

Abbildung: Aufkommensänderung im Passagierverkehr auf den Drehkreuzen bis 2030³³

²⁹ Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Arbeitspaket 3, Seite 55.

³⁰ Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Arbeitspaket 3, Seite 3.

³¹ Vgl. Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Arbeitspaket 3, Seite 2.

³² Vgl. Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Schlussbericht, Seite 75.

³³ Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Schlussbericht, Seite 75.

- Von den 300 Millionen Passagieren des deutschen Quell- und Zielverkehrs treten rund 15 Millionen ihre Reise ab einem grenznahen ausländischen Flughafen an beziehungsweise beenden dort ihren Flug. Umgekehrt nutzen mehr als 12 Millionen Passagiere von be-

ziehungsweise nach dem benachbarten Ausland einen deutschen Luftverkehrsstandort als Start- beziehungsweise Zielflughafen. Der Saldo dieser grenzüberschreitenden Flughafenwahl ist damit 2030 negativ (-2,9 Millionen Passagiere).³⁴

Herkunft/Ziel der Reisenden	Mit Bodenverkehrsmitteln zu/von	Aufkommen 2030 [Mio.]
Ausländische Regionen	Deutschen Flughäfen	12,1
Deutsche Regionen	Ausländischen Flughäfen	15,0
Saldo grenzüberschreitender Flughafenreise		-2,9

Abbildung: Grenzüberschreitender Flughafenzubringerverkehr 2030³⁵

III. Volkswirtschaftliche Bedeutung

Aus dem Gutachten geht hervor, dass der Luftverkehr in Deutschland als Wirtschaftssektor und in seiner Funktion als Servicedienstleister für andere Wirtschaftszweige volkswirtschaftlich von erheblicher Bedeutung ist.

Der Luftverkehr trägt unmittelbar zu Wertschöpfung und Beschäftigung bei (unmittelbare Effekte). Darüber hinaus bestehen mittelbare Effekte wie die allgemeine Wirkung des Luftverkehrs auf das Wirtschaftswachstum, Flugtourismus, Warenverkehr und Logistik, Erreichbarkeit, Mobilität

und Konnektivität. Allerdings gilt das Flugzeug als ein Verkehrsmittel, das beträchtliche globale und lokale Emissionen verursacht.

Unmittelbare Effekte

- Durch ihre wirtschaftliche Aktivität erzielte die Luftverkehrswirtschaft³⁶ im Jahr 2012 direkt und indirekt eine Bruttowertschöpfung von 24,36 Milliarden Euro. Dies entspricht fast 1 % der gesamtdeutschen Bruttowertschöpfung.³⁷

Indikatoren		
Bruttowertschöpfung (BWS) in Deutschland	Mrd. EUR	Anteil an Deutschland
Direkte BWS des Flugverkehr	10,11	0,41 %
Indirekte BWS des Flugverkehr	14,26	0,58 %
Direkte + indirekte BWS des Flugverkehr	24,36	0,99 %
Erwerbstätige in Deutschland	Personen	Anteil an Deutschland
Direkte Beschäftigung des Flugverkehr	126.752	0,30 %
Indirekte Beschäftigung des Flugverkehr	225.315	0,54 %
Direkte + indirekte Beschäftigung des Flugverkehr	352.067	0,84 %

Notiz: Stand der BWS und Erwerbstätigen in Deutschland 9.02.2015 und 29.07.2015.

Abbildung: Anteil der BWS und der Beschäftigung des Luftverkehrs in Deutschland (2012)³⁸

³⁴ Vgl. Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Arbeitspaket 3, Seite 4.

³⁵ Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Arbeitspaket 3, Seite 56.

³⁶ Unter den Begriff „Luftverkehrswirtschaft“ fallen die Wirtschaftszweige *Luftfahrt, Erbringung von sonstigen Dienstleistungen für die Luftfahrt* sowie *Reparatur und Instandhaltung von Luft- und Raumfahrzeugen*. Die Luftfahrtindustrie (Flugzeugbau) wird in ihrer Rolle als Zulieferindustrie für die Luftverkehrswirtschaft berücksichtigt.

³⁷ Vgl. Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Schlussbericht, Seite 6.

³⁸ Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Arbeitspaket 2, Seite 77.

- Im Jahr 2012 wurden durch die Luftverkehrswirtschaft in Deutschland insgesamt über 352.000 Arbeitsplät-

ze geschaffen oder gesichert. Somit sind im Luftverkehr 0,84 Prozent aller deutschen Erwerbstätigen beschäftigt.³⁹

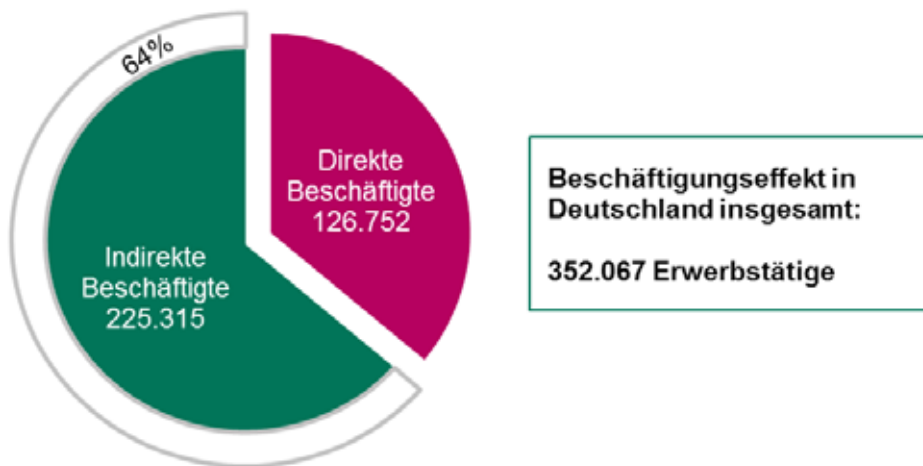
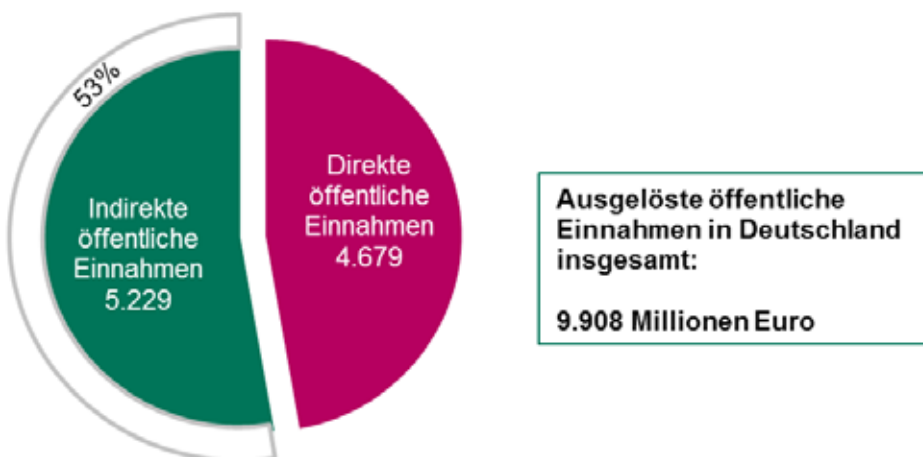


Abbildung: Direkte und indirekte Beschäftigung (2012)⁴⁰

- Insgesamt führte der Luftverkehr zu öffentlichen Einnahmen⁴¹ von knapp 9,91 Milliarden Euro.⁴²



Notiz: Öffentliche Einnahmen umfassen Sozialbeiträge, Körperschaftssteuer, die Lohnsteuer und die Mehrwertsteuer, jedoch nicht die Gewerbesteuer.

Abbildung: Direkte und indirekte öffentliche Einnahmen (2012)⁴³

³⁹ Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Arbeitspaket 2, Seite 77.

⁴⁰ Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Arbeitspaket 2, Seite 75.

⁴¹ Siehe Definition im Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Arbeitspaket 2, Seite 24: „Die zuvor ausgewiesene Bruttowertschöpfung umfasst Einkommen, die mit verschiedenen Steuern und Sozialversicherungsabgaben belastet werden. Daraus resultieren Einnahmen für den öffentlichen Haushalt. Die Studie erfasst die Steuereinnahmen aus Lohnsteuer (in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung inklusive veranlagter Einkommensteuer), Mehrwert- und Körperschaftsteuer. Die Gewerbesteuer wird im Rahmen dieser Studie nicht erfasst.“

⁴² Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Arbeitspaket 2, Seite 75.

⁴³ Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Arbeitspaket 2, Seite 74.

Mittelbare Effekte

- Im Jahr 2014 hat der innerdeutsche Luftverkehr fast 111.000 Tonnen Fracht transportiert (entspricht einem

Anteil an der gesamten innerdeutschen beförderten Gütermenge von unter einer Promille).

Verkehrsträger	2013	2014
in 1000 Tonnen		
Luftfracht (inkl. Luftpost)		
Transportierte Menge	108	111
Anteil an der gesamten innerdeutsch beförderten Gütermenge	0,0035 %	n.a.*
Transportierte Mengen anderer Verkehrsträger		
Eisenbahn	247.427	238.687
Binnenschifffahrt und Seeverkehr	58.083	59.246
Straßengüterverkehr (inländische Lkw)	2.809.265	n.a.*
Rohöl in Rohrleitungen	21.222	22.191

Notiz: *Noch nicht verfügbar.

Abbildung: Luftfracht im inndeutschen Güterverkehr⁴⁴

Diese Zahlen überdecken laut Gutachten allerdings, dass die Luftfracht eine entscheidende Rolle bei zeitkritischer Ladung spielt, etwa bei Expresssendungen.⁴⁵

- Für den Außenhandel ist die Luftfracht von größerer Bedeutung. Die deutsche Luftfracht hat im Jahr 2014 über 11 Prozent des Wertes aller exportierten Waren exportiert. Importiert wurden über acht Prozent des Wertes aller Importe. Dabei ist nur ein kleiner Teil auf den Handel mit den EU-Staaten zurückzuführen. Im

Handel mit nicht-EU-Staaten macht der Warenwert der Luftfracht einen Anteil von knapp einem Viertel aus.⁴⁶

- Laut Gutachten ist der Luftverkehr darüber hinaus von herausragender Bedeutung für die internationale sowie interkontinentale Mobilität.⁴⁷
- Vom Flugtourismus gehen gleichfalls volkswirtschaftliche Effekte aus, die sich positiv auf die Wertschöpfung sowie das Wachstum und die Beschäftigung in Deutschland auswirken.⁴⁸



Abbildung: Öffentliche Einnahmen durch Flugtourismus⁴⁹

⁴⁴ Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Arbeitspaket 2, Seite 85.

⁴⁵ Vgl. Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Schlussbericht, Seite 7.

⁴⁶ Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Arbeitspaket 2, Seite 5.

⁴⁷ Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Schlussbericht, Seite 60.

⁴⁸ Vgl. Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Arbeitspaket 2, Seite 105 ff.

⁴⁹ Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Arbeitspaket 2, Seite 107.

- Das Gutachten bestätigt darüber hinaus einen positiven Zusammenhang von Konnektivität und Wirtschaftswachstum, obwohl nicht eindeutig bestimmt werden kann, ob der Luftverkehr zu Wirtschaftswachstum führt oder umgekehrt.⁵⁰
- Zeitliche Nutzungseinschränkung von Luftfrachtflügen reduzieren nach dem Gutachten die Effizienz von Logistikprozessen und die internationale Wettbewerbsfähigkeit aller Beteiligten (unter anderem Handel und Industrie).⁵¹

Negative Effekte

- Die durch den Luftverkehr ausgelösten Umwelteffekte betreffen laut Gutachten im Wesentlichen Lärm, Luftqualität, Klimaschutz sowie Natur- und Landschaftsschutz. Die Bedeutung insbesondere von Lärm- und Klimaschutzbelangen nimmt weiter zu.⁵²
- Das Gutachten weist darauf hin, dass die relative Bedeutung negativer Umwelteffekte des Luftverkehrs ohne Maßnahmen in dem Maße steigen wird, wie Maßnahmen in anderen Sektoren zu Reduktionen von negativen Umwelteffekten dieser Sektoren führen, zum Beispiel bei anderen Verkehrsmitteln oder in der Industrie.⁵³

IV. Szenarioanalyse

Vorgegeben wurden die folgenden Szenarienziele (SZ)

- 1) Wachstum entsprechend der vergangenen Jahre = Spalte Sz. 1
- 2) Teilhabe am weltweiten Wachstum = Spalte Sz. 2
- 3) Teilhabe am weltweiten Wachstum und Akzeptanzförderung = Spalte Sz. 3.

Durch die folgenden 20 Maßnahmen werden die Ziele teilweise erreicht - das Szenarioziel 2 „Teilhabe am weltweiten Wachstum“ (nach IATA-Prognose 4 % pro Jahr) kann trotz der Einbeziehung sämtlicher das Wachstum positiv beeinflussender Punkte aus dem zur Verfügung stehenden Maßnahmenportfolio nicht erreicht werden.⁵⁴

⁵⁰ Vgl. Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Arbeitspaket 2, Seite 107 ff.

⁵¹ Vgl. Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Arbeitspaket 2, Seite 92 ff.

⁵² Vgl. Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Schlussbericht, Seite 8.

⁵³ Vgl. Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Schlussbericht, Seite 8.

⁵⁴ Vgl. Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Arbeitspaket 4, Seite 8.

Nr.	Maßnahme	Sz. 1	Sz. 2	Sz. 3
1	Flughafenentgelte: Regulierung von Flughäfen mit jährlich mehr als 5 Mio. Fluggastbewegungen durch den Bund (Bundesnetzagentur).		X	X
2	Von der bisherigen netzbezogenen Erhebung der An- und Abfluggebühren der Flugsicherung an den 16 internationalen Verkehrsflughäfen werden künftig anstatt einer Einheitsgebühr eine nach Standorten differenzierte An- und Abfluggebühr erhoben, um die betreffenden Kosten noch verursachergerechter auf die jeweiligen Nutzer umzulegen.		X	X
3	Abkehr vom Prinzip der Nutzerfinanzierung bei amtsbezogenen Handlungen des Bundes zur Luftsicherheit (insb. Maßnahmen nach § 5 LuftSiG wie Sicherheitskontrollen, Sicherheits-schleusen etc.).	X	X	X
4	Beimischungsquote Kerosin (die EU legt bis zum Jahre 2030 eine beständig steigende Beimischungsquote auf 16 % für Flüge innerhalb der EU (EWR) fest).			X
5	Abschaffung der Luftverkehrsteuer.	X	X	X
6	Einführung eines globalen Offsettings von CO ₂ -Emissionen durch ICAO ab 2020.		X	X
7	Wiederaufleben des europäischen Emissionshandels (ein internationaler Marktmechanismus wird nicht eingeführt, daher Fortführung der Einbindung des Luftverkehrs in den europäischen Emissionshandel nach 2020 mit zunehmender Versteigerung der Zertifikate. Der internationale Flugverkehr von/nach EU wird ab 2017 wieder in den Emissionshandel eingebunden).	X		
8	Die Fluggastrechte werden reformiert unter Beachtung der wirtschaftlichen und wettbewerblichen Situation der europäischen Fluggesellschaften. Reformvorschlag der EU-KOM vom 13.3.2013.		X	X
9	Einführung bilateraler Vereinbarungen zur lokalen Kontrolle von Flugreisenden (pre-clearance).		X	X
10	Weitgehende Öffnung des deutschen Luftverkehrsmarktes für alle Beteiligten.			
11	Gezielter Ausbau der Luftverkehrsabkommen mit originärmarktstarken Wachstumsmärkten (zum Beispiel Japan, Indien, China, ASEAN-Staaten, Südkorea).		X	X
12	Einschränkung der Luftverkehrsabkommen mit den Golf-Staaten auf die Drehscheiben Deutschlands mit weitreichender Reduzierung der Bedienungsfrequenz und Luftverkehrsfreiheiten.		X	X
13	Ergänzung des Planfeststellungsverfahrens durch weitere Elemente der Öffentlichkeitsbeteiligung.			X
14	Beschleunigung der Planfeststellungsverfahren (Kürzung von Fristen, Straffung von Verfahrensschritten).		X	
15	Aufrechterhaltung des Status quo der Betriebszeiten mit Flexibilisierung der Tagesrandzeiten und standortspezifischen Ausnahmeregelungen.		X	X
16	Der Bund setzt sich für eine Novellierung der EU-Verordnung zur Slotvergabe ein, um die vorhandenen Kapazitäten effizient und nachhaltig zu nutzen.		X	X
17	Umsetzung von Single European Sky II bzw. Single European Sky II+ (Der Bund setzt sich massiv für die Umsetzung der beschlossenen Maßnahmenpakete Single European Sky II und II+ ein. Er unternimmt alles in seinem Einflussbereich, um die Maßnahmen termingerecht umzusetzen).	X	X	X
18	Einführung von satellitengestützten Flugverfahren inklusive optimized decent approach bzw. segmented RNAV approach mit dem Ziel neuer lärmmindernder Flugverfahren, vor allem an koordinierten Flughäfen ohne Kapazitätseinbußen.		X	X
19	Forschungsförderung (Einführung eines beschleunigten Zulassungsverfahrens für neue Flugverfahren, die über einen befristeten Zeitraum in ihrer Wirkung, beispielsweise Lärmminde-rung, erprobt werden sollen).	X	X	X
20	Weiterführung einer zielgerichteten Förderung von industrieller Forschung und deren Netzwerken.	X	X	X

Vgl. Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Arbeitspaket 4, Seite 3 ff.

Das Gutachten kommt insbesondere zu folgenden Ergebnissen:

- Die Aufrechterhaltung des Status quo der Betriebszeiten ist Grundlage für eine Realisierung des Wachstums auf deutschen Flughäfen. Nur eine prosperierende Entwicklung bei den Drehkreuzen Deutschlands ermöglicht ein Aufschließen zum Wachstum auf den Flughäfen der Nachbarländer.⁵⁵
- Generell wächst der **Quell-/Zielverkehr Deutschlands** prozentual weniger stark als der seiner Nachbarländer und in Europa insgesamt. Dies gilt für alle Szenarien. Im Gegensatz zur Perspektive 2030 wächst er jedoch im Szenario 1 geringfügig, in den Szenarien 2 und 3 dagegen sichtlich kräftiger als derjenige in der Europäischen Union.⁵⁶
- Bei Betrachtung der **Flughafenaufkommen (Terminalpassagiere)** ist festzuhalten, dass anders als in der Perspektive 2030 in den Szenarien 1, 2 und 3 das Aufkommen der deutschen Flughäfen prozentual stärker zunimmt als das auf denen der Europäischen Union und auf dem europäischen Kontinent insgesamt.⁵⁷
- In den Szenarien 2 und 3 übertrifft der Zuwachs bei den **Aufkommen deutscher Flughäfen** das derjenigen in den Nachbarländern. Der Grund hierfür liegt in der Zunahme der Umsteigerzahlen (Doppelzählung) auf den deutschen Flughäfen.

Passagiere Zuwachs 2013 - 2030	Quell- und Zielluftverkehr* 2030				Terminalpassagiere 2030				Umsteiger auf Flughäfen 2030			
	Arbeits- paket 3	S1	S2	S3	Arbeits- paket 3	S1	S2	S3	Arbeits- paket 3	S1	S2	S3
Deutschland	54 %	59 %	63 %	58 %	66 %	71 %	80 %	76 %	112 %	117 %	143 %	140 %
in Nachbarländern	62 %	65 %	66 %	62 %	72 %	75 %	75 %	71 %	108 %	113 %	109 %	105 %
EU28	56 %	59 %	60 %	56 %	62 %	64 %	66 %	62 %	95 %	99 %	103 %	100 %
Europa gesamt	60 %	66 %	67 %	63 %	67 %	69 %	71 %	67 %	93 %	96 %	99 %	96 %

*= Doppelzählung von Passagieren, die im Binnenverkehr des bezeichneten Gebietes reisen.

Abbildung: Aufkommenszuwachs Passagierverkehr, nationaler Vergleich 2013 - 2030⁵⁸

- **Istanbul** wird das bis 2030 mit Abstand am stärksten wachsende Drehkreuz sein – in der Perspektive 2030 ebenso wie in allen drei Szenarien ist nahezu von einer Verdoppelung des dortigen Aufkommens von 2013 bis 2030 auszugehen. Damit bleibt das Drehkreuz der Türkei eine Herausforderung für die deutschen Drehkreuze sowie ein starker Konkurrent zu den Drehkreuzen in den Golf-Staaten.

Flughafengruppe	Passagieraufkommen [Mio.]												
	2013	Arbeits- paket 3 2030	% 13-30	% p.a.	S1 2030	% 13-30	% p.a.	S2 2030	% 13-30	% p.a.	S3 2030	% 13-30	% p.a.
Frankfurt + München	97	163	+69 %	+3,12 %	167	+73 %	+3,28 %	180	+86 %	+3,73 %	178	+84 %	+3,66 %
Flughäfen europäischer Drehkreuz-Städte*	532	928	+74 %	+3,32 %	938	+76 %	+3,39 %	935	+76 %	+3,37 %	917	+72 %	+3,25 %
Drehkreuze im Nahen Osten**	36***	65***	+78%	+3,46 %	64*	+76 %	+3,38 %	64***	+74 %	+3,33 %	64	+77 %	+3,41 %
Drehkreuz Istanbul	51	100	+96%	+4,03 %	101	+97 %	+4,06 %	101	+97 %	+4,08 %	101	+98 %	+4,09 %

* = Flughäfen in Paris, Amsterdam, Kopenhagen, London, Madrid, Moskau, Oslo, Rom, Wien und Zürich.

** = Dubai, Abu Dhabi, Muscat.

*** = nur Verkehre von/nach/über Europa, d. h. zum Beispiel ohne Reisen Afrika <-> Asien oder innerhalb Asiens.

Abbildung: Aufkommensänderung im Passagierverkehr auf Drehkreuzen bis 2030⁵⁹

⁵⁵ Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Schlussbericht, Seite 12.

⁵⁶ Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Schlussbericht, Seite 91.

⁵⁷ Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Schlussbericht, Seite 91.

⁵⁸ Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Arbeitspaket 4, Seite 61.

⁵⁹ Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Arbeitspaket 4, Seite 63.

- Beim **Zu- und Abfluss von Flugreisenden aus bzw. in das Ausland** kann mit den Szenarien 2 und 3 viel erreicht werden.

Herkunft/Ziel der Reisenden	Mit Bodenverkehrsmitteln zu/von	Aufkommen 2030 [Mio.]			
		Arbeitspaket 3	S1	S2	S3
Ausländische Regionen	Deutschen Flughäfen	12,1	12,3	13,0	12,8
Deutsche Regionen	Ausländischen Flughäfen	15,0	15,1	14,8	14,4
Saldo grenzüberschreitender Flughafenreise		-2,9	-2,8	-1,8	-1,6

Abbildung: Grenzüberschreitender Flughafenzubringerverkehr 2030⁶⁰

- Szenarien 2 und 3 können im Bereich der **Luftfracht** erreicht werden, nicht erreichbar ist jedoch Szenarioziel 1.
- Bei der **Erreichbarkeit** liegt Deutschland in allen Szenarien im europäischen Vergleich im Spitzenfeld, d. h. im Mittel sind die Reisezeiten ab einer deutschen Region zu einem Reiseziel in Europa um 50 Minuten kürzer als im Durchschnitt aller Regionen der Europäischen Union. In allen Szenarien sind darüber hinaus die Unterschiede zur Perspektive 2030 gering.
- Die **Zugangskonnektivität** über alle deutschen Flughäfen unterscheidet sich zwischen den einzelnen Szenarien nur gering.⁶¹
- Die Unterschiede zwischen den Szenarien sind bezüglich der **Anreisedistanz** zu den einzelnen Flughäfen sehr gering.⁶²
- Szenario 2 ist nach den Ergebnissen des Gutachtens das am besten geeignetste Szenario zur Stärkung der Wettbewerbssituation der Flughäfen und Fluggesellschaften. Darüber hinaus wirkt Szenario 2 auch in den Kriterien Erreichbarkeit/Konnektivität, Nachfrage, Kosten, Zeit, Netzqualität, Auslastung und Graduelle Diversifikation/Teilbereiche am besten.⁶³

⁶⁰ Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Arbeitspaket 4, Seite 65.

⁶¹ Für einzelne Flughäfen zeigen sich dennoch Unterschiede, vgl. Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Schlussbericht, Seite 95.

⁶² Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Arbeitspaket 4, Seite 13.

⁶³ Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Arbeitspaket 4, Seite 15.

C) Zwischenfazit

In Anbetracht der Feststellung des Gutachtens, dass

- die Leistungskennzahlen der deutschen Marktteilnehmer gegenüber internationalen Wettbewerbern eine verhaltene, wenn nicht sogar negative Wachstumsdynamik zeigen,
- die vom Gutachten vorgeschlagenen Maßnahmen zur Beibehaltung des Wachstums der letzten Jahre, nicht ausreichen, um Schritt zu halten mit dem Wachstum in den Nachbarländern oder dem der Drehkreuzstädte Europas,
- sich die Marktanteile und -positionen zu Gunsten der Unternehmen aus dem Nahen Osten und der Türkei verschieben,
- die Wettbewerbsfähigkeit in Deutschland durch die Anwendung der nationalen Regelungen, Vorschriften und Gesetze geringer als bei internationalen Marktteilnehmern ist,
- Szenario 2 nach den Ergebnissen des Gutachtens das am besten geeignetste Szenario zur Stärkung der Wettbewerbssituation der Flughäfen und Fluggesellschaften ist

und in Anbetracht

- der aufgezeigten volkswirtschaftlichen Bedeutung des Luftverkehrs,
- der Feststellung des Gutachtens, dass der Beitrag der Branche zur Bruttowertschöpfung in Deutschland von fast 1 % in 2012 auf bis zu 1,5 % im zweiten Szenario (im Jahr 2030) steigen kann und

- da das Gutachten es als realistisch einschätzt, dass das zusätzliche Wachstum des Luftverkehrsaufkommens mit einem um 0,1 im ersten Szenario bis 0,2 Prozentpunkte im zweiten Szenario höheren jährlichen BIP Wachstum einhergehen könnte,

sind Maßnahmen zur Stärkung und Sicherung des Luftverkehrsstandorts Deutschland geboten.

Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur kann hierbei jedoch nicht alle Aspekte des Luftverkehrs vollumfänglich in Betracht ziehen, sondern muss priorisieren. Teile der deutschen Luftverkehrswirtschaft wie beispielsweise die Geschäftsluftfahrt und kleinere, regionale Flughäfen, die durchaus von luftverkehrlicher Bedeutung sein können und damit einen wichtigen Stellenwert im Flughafensystem Deutschlands einnehmen, werden daher nicht vertieft betrachtet.

Aus Sicht des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur müssen insbesondere die Luftverkehrsgeellschaften gestärkt werden, die die deutsche Infrastruktur anteilmäßig am meisten bedienen. Sie sind essentiell für die Stärkung und Sicherung des Luftverkehrsstandorts Deutschland.

Außer Acht gelassen soll dabei jedoch nicht werden, dass auch die Luftverkehrswirtschaft selbst ihren Beitrag zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit zu leisten hat: Ryanair, Turkish Airlines, Emirates, Etihad und Qatar weisen nach dem Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept einen deutlich geringeren Personalkostenanteil am Umsatz auf als zum Beispiel IAG oder Lufthansa, die einen wesentlich höheren durchschnittlichen Personalaufwand je Mitarbeiter haben.⁶⁴

⁶⁴ Vgl. Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Arbeitspaket 1, Seiten 3 und 125 ff.

D) Maßnahmen zur Stärkung und Sicherung des Luftverkehrsstandorts Deutschland

Zur Stärkung und Sicherung des Luftverkehrsstandorts Deutschland sollen folgende Maßnahmen umgesetzt werden⁶⁵:

I. Sinnvolle Verteilung von Zuständigkeiten

Die Verkehrspolitik fällt nach Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe g) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union in die sog. geteilte Zuständigkeit. Gemäß Artikel 2 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union nehmen die Mitgliedstaaten hierbei ihre Zuständigkeit wahr, sofern und soweit die Union ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat. Wenn die Europäische Union gesetzgeberisch tätig geworden ist, liegt die Zuständigkeit in ihrem Bereich und die Mitgliedstaaten können darüber hinaus nicht mehr tätig werden. Das Protokoll Nummer 25 zum Vertrag von Lissabon über die Ausübung der geteilten Zuständigkeit präzisiert hierzu allerdings, dass sich die „Ausübung der Zuständigkeit ... nur auf die durch den entsprechenden Rechtsakt der Union geregelten Elemente und nicht auf den gesamten Bereich“ erstreckt.

Im Luftverkehr ist die Europäische Union in vielen Bereichen gesetzgeberisch tätig geworden und hat dementsprechend viele Kompetenzen an sich gezogen.

Eine EU-Kompetenz kann bei Beachtung des Subsidiaritätsprinzips in einer Reihe von Bereichen und nicht nur unter Harmonisierungsaspekten sondern zum Beispiel auch aus Gründen der Verhandlungstaktik (etwa bei den Luftverkehrsabkommen) sinnvoll sein. Dagegen kann ein im globalen Vergleich zu ehrgeiziger Ansatz der Europäischen Union jedoch auch kontraproduktiv sein.

Im Luftverkehrsbereich wird das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur in Zukunft bei europäischen Regelungen die Frage von den Wettbewerb zum Nachteil europäischer Luftverkehrsunternehmen verzerrenden Elemente verstärkt prüfen. Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur setzt sich in diesem Zusammenhang insbesondere weiterhin dafür ein, dass die verschiedenen Generaldirektionen der Europäischen Kommission bei im Rahmen von Gesetzgebungsvorhaben vorzunehmenden Folgenabschätzungen stärker

als bisher zusammenarbeiten, damit sichergestellt ist, dass Interessen der Luftverkehrswirtschaft ausreichend berücksichtigt werden und wird sich innerhalb der Bundesregierung dafür einsetzen, dass Maßnahmen, die die europäische Luftverkehrswirtschaft einseitig belasten, nur noch bei in der Folgeabschätzung dargestelltem Nutzen, der die Nachteile eindeutig überwiegt, zugestimmt wird.

Sollten im bestehenden Regelwerk der Europäischen Union wettbewerbsverzerrende Regelungen enthalten sein, so wird das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur sich dafür einsetzen, dass diese beseitigt werden.

Der Luftverkehr ist ein internationaler Sektor. Eine Harmonisierung muss daher – soweit wie möglich – auf globaler Ebene stattfinden. Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur wird sich in den entsprechenden Gremien für die Erarbeitung eines globalen „level playing fields“ einsetzen.

II. Flughäfen und Daseinsvorsorge/Luftverkehrsverwaltung

Die Bereitstellung eines Netzes an Verkehrsflughäfen gehört aus hiesiger Sicht zur Daseinsvorsorge.⁶⁶ Das heißt: Der Staat muss sicherstellen, dass eine ausgewogene und funktionierende Flughafenlandschaft mit guten verkehrlichen Anbindungen aufrechterhalten bleibt. Einzelne Flughäfen sind nur im Ausnahmefall als Daseinsvorsorge zu bezeichnen.

Die Luftverkehrsverwaltung wird grundsätzlich in Bundesverwaltung geführt (Artikel 87d Absatz 1 Grundgesetz). Der Bund hat jedoch 1961 von der Möglichkeit der teilweisen Übertragung von Aufgaben aus dem Bereich der Luftverkehrsverwaltung durch § 31 Absatz 2 Luftverkehrsgesetz Gebrauch gemacht. Die dort aufgeführten Aufgaben werden von den Ländern im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung als eigene Aufgaben wahrgenommen. Gemäß Artikel 85 Absatz 4 Grundgesetz erstreckt sich die Bundesaufsicht auf Gesetzmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Ausführung.

III. Flughäfen im Bundesinteresse

Die in Deutschland historisch gewachsenen polyzentrischen Siedlungsstrukturen mit verschiedenen Ballungsräumen und dezentralen Standorten spiegeln sich in den multifunktionalen Strukturen der Flughafenstandorte wider. Das Bundesinteresse an der Weiterentwicklung bzw. Optimierung der Flughafenstrukturen konzentriert sich dabei

⁶⁵ Berücksichtigt wurden bei der Formulierung des Maßnahmenkatalogs auch die im Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur eingegangenen Stellungnahmen von Bundesländern, Interessenvertretern/-innen/Organisationen, Arbeitsgruppen etc.

⁶⁶ Vgl. auch BGHZ 174, 48, Rn. 24; BVerwG, NVwZ-RR 1997, 523, 524; BGH, ZLW 1979, 140, 143 f.; VGH Baden-Württemberg VBIBW 2005, 351, 354.

auf Flughäfen von übergreifender Bedeutung für die Mobilität von Menschen und Gütern zur Anbindung Deutschlands an den europäischen und weltweiten Luftverkehr. Für den Wirtschaftsstandort Deutschland ist angesichts der weiter zunehmenden arbeitsteiligen Weltwirtschaft die Gewährleistung größtmöglicher Konnektivität durch entsprechende Flughafeninfrastrukturen von essentieller Bedeutung.

Gleichzeitig gilt es, der Spezialisierung logistischer Lieferketten wie im Bereich der Luftfracht/Expressfracht und den sich daraus entwickelten Flughafenstandorten Rechnung zu tragen. Darüber hinaus muss die Bedeutung der Forschung durch die Berücksichtigung von besonderen Standorten unterstrichen werden.

Das Bundesinteresse für eine Primärstruktur von Flughäfen, mit dem ausdrücklich keine Aussage zum oben genannten Verkehrsflughafennetz (s.o. unter II) getätigt wird, wird vor diesem Hintergrund nicht allein anhand der Größe der derzeit bestehenden Flughäfen festgemacht, sondern auch an deren Funktionalität und Entwicklungsfähigkeit.

Angesichts der zu erwartenden Steigerung des Luftverkehrs geht das Bundesinteresse dahin, die bestehenden Standorte der Primärstruktur zu stärken. Darunter fallen der bedarfsgerechte Ausbau der Kapazitäten, die Gewährleistung bedarfsgerechter Betriebszeiten sowie die Stärkung der Anbindung an landgebundene Verkehrsträger, wo dies zur Verbesserung der Intermodalität beiträgt. Gleichzeitig besteht ein Interesse an Ausweichflughäfen mit 24-Stundenbetrieb, um die Abwicklung des Luftverkehrs bei Überlastungen bzw. besonderen Situationen zu ermöglichen.

Folgende Flughäfen sind im Interesse des Bundes:

- Flughäfen mit höchstmöglicher Konnektivität (national, europäisch und interkontinental) und stark ausgeprägten Geschäftsreise- und Tourismusverkehren sowie eingehendem Verkehr,
- Flughäfen mit wichtigen (inter)kontinentalen Verbindungen,
- Wichtige Luft- und Expressfracht Flughäfen,
- Ausweichflughäfen mit 24-Stundenbetrieb,
- Flughäfen für Forschungszwecke.

Unter diesen Gesichtspunkten sind folgende Flughäfen aus Sicht des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur Flughäfen im Bundesinteresse (alphabetische Sortierung nach Ortsnamen): zukünftig Berlin (BER), Braunschweig (BWE), Düsseldorf (DUS), Frankfurt (FRA), Hamburg (HAM), Hannover (HAJ), Köln/Bonn (CGN), Leipzig (LEJ), München (MUC), Nürnberg (NUE), Oberpfaffenhofen (OBF), Stuttgart (STR).

Die Flughäfen der Primärstruktur haben aufgrund ihrer umfangreichen Verbindungsoptionen und der Bedienung der jeweiligen Metropolregionen bzw. der Spezialisierung eine große volkswirtschaftliche Bedeutung über den jewei-

ligen Standort hinaus. Diese Flughäfen sind Verkehrsknoten von besonderem Interesse für die logistischen Ketten im Passage bzw. Frachtbereich und bilden das Rückgrat der Luftverkehrsinfrastruktur Deutschlands.

Es ist von übergeordnetem Interesse, dass diese Flughäfen der Primärstruktur Systemkapazitäten und Betriebszeiten aufweisen, die dem bestehenden und zukünftig zu erwartendem Bedarf entsprechen.

Die Bereitstellung bedarfsgerechter Kapazitätserweiterungen (Infrastruktur und Betrieb) an diesen bereits bestehenden Standorten soll die Voraussetzungen dafür schaffen, dass Deutschland das prognostizierte Wachstum bewältigen kann und nicht vom weltweiten Wettbewerb abgekoppelt wird.

Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur tritt daher dafür ein, dass bereits beschlossene oder in Planung befindliche Kapazitätserweiterungen an den Flughäfen Berlin (BER), Düsseldorf (DUS) und München (MUC) zeitnah umgesetzt werden.

Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur ist zudem der Auffassung, dass bedarfsgerechte Betriebszeiten auch den 24-Stundenbetrieb an bestimmten Standorten zur Wahrung der internationalen Konnektivität umfassen müssen. Weitere Einschränkungen der im europäischen und weltweiten Vergleich an deutschen Flughafenstandorten bereits sehr eingeschränkten Betriebszeiten (einschließlich Nachtflugverbote) würden zu wesentlichen Wettbewerbsnachteilen für die gesamte Luftverkehrswirtschaft und den Wirtschaftsstandort Deutschland führen. Es ist daher aus Sicht des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur im Interesse des Bundes, dass für die bestehenden Betriebsregelungen an den Flughäfen der Primärstruktur der Bestandsschutz gewährleistet wird. Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur wird im Rahmen seiner gesetzlich eingeräumten Rechts- und Fachaufsicht die Wahrung des Bestandsschutzes überwachen.

Gleichzeitig appelliert das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur an die Länder, bei bereits bestehenden Nachtflugbeschränkungen die strikten Regelungen insoweit zu flexibilisieren, dass Ablaufverspätungen, die außerhalb des Einflussbereichs der Flughafenutzer liegen, nicht zu deren Lasten gehen.

Darüber hinaus wird das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur die Anbindung der Flughäfen an landgebundene Verkehrsträger im Rahmen der weiteren Bundesverkehrswegeplanung optimieren. Einen ersten Schritt in diese Richtung hat das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur bereits getan:

Die derzeit gültige Langfristprognose des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (Basisjahr 2010, Prognosehorizont 2030) war Grundlage für den Bundes-

verkehrswegeplan und die vom Deutschen Bundestag im Dezember 2016 beschlossenen Ausbaugesetze. Die dort festgelegten Bedarfspläne für Straße, Schiene und Wasserstraße muss das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur nach Ablauf von fünf Jahren überprüfen. Diese Verpflichtung ergibt sich aus § 4 des jeweiligen Ausbaugesetzes. Dazu ist es erforderlich, eine neue Verkehrsprognose zu erstellen, die mit dem Basisjahr 2015 auf das Jahr 2035 ausgerichtet ist und die aktuellen wirtschaftlichen, demografischen und verkehrlichen Entwicklungen berücksichtigt.

Bislang wurde der Luftverkehr im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung nur im Rahmen der Verkehrsverflechtungsprognose behandelt. Bei der neuen Verkehrsprognose, die im Winter 2019/2020 abgeschlossen sein soll, werden wir nun anders als bisher eine eigenständige Luftverkehrsprognose erstellen und so umfangreichere Daten als bisher für den Luftverkehr erhalten. Dies ist nicht nur ein Schritt zur Optimierung der Anbindung der Flughäfen an landgebundene Verkehrsträger, sondern hilft uns auch, das Wettbewerbsumfeld der deutschen Fluggesellschaften und Flughäfen im Allgemeinen eingehender als bisher zu beleuchten und daraus entsprechende Rückschlüsse für die Luftverkehrspolitik zu ziehen.

IV. Flughafenentgelte – Überprüfung der Berechnungsmethoden

Die Festsetzung von Flughafenentgelten ist in der EU-Richtlinie über Flughafenentgelte (2009/12/EG) geregelt. Die EU-Richtlinie wurde in Deutschland am 12. Mai 2012 in nationales Recht umgesetzt.

Nach § 19b Absatz 1 Luftverkehrsgesetz trifft der Unternehmer eines Verkehrsflughafens oder Verkehrslandeplatzes eine Regelung über die zu entrichtenden Entgelte für die Nutzung des Flughafens (Entgeltordnung). Diese Entgeltordnung ist den zuständigen Landesluftfahrtbehörden zur Genehmigung vorzulegen. Die Genehmigung wird erteilt, wenn die Entgelte nach geeigneten, objektiven, transparenten und diskriminierungsfreien Kriterien geregelt sind. Gemäß § 19b Absatz 1 Satz 3 Luftverkehrsgesetz ist insbesondere zu gewährleisten, dass

1. die zu entgeltenden Dienstleistungen und Infrastrukturen klar bestimmt sind,
2. die Berechnung der Entgelte kostenbezogen erfolgt und im Voraus festgelegt ist,

3. allen Flugplatznutzern in gleicher Weise Zugang zu den Dienstleistungen und Infrastrukturen des Verkehrsflughafens oder Verkehrslandeplatzes gewährt wird,
4. den Flugplatznutzern nicht ohne sachlichen Grund Entgelte in unterschiedlicher Höhe auferlegt werden.

Für Verkehrsflughäfen mit mehr als 5 Millionen Passagieren im Jahr gelten zusätzliche Anforderungen (§ 19b Absatz 3 Luftverkehrsgesetz). § 19b Absatz 3 Luftverkehrsgesetz geht von einem verhandlungsbasierten System der Abstimmung zwischen Flughafenbetreiber und den Nutzern aus. Eine Folge hieraus ist, dass bei einer Verständigung mit den Nutzern die Genehmigungsbehörde auf die gem. § 19 Absatz 3 Nummer 3 Luftverkehrsgesetz festgelegte Überprüfung der Angemessenheit und die Orientierung an einer effizienten Leistungsbereitstellung verzichten kann, vorausgesetzt dass kein Verstoß gegen das Beihilfenrecht vorliegt.

Bedingt durch die Auftragsverwaltung hat Deutschland acht unabhängige Genehmigungsbehörden. In anderen europäischen Mitgliedstaaten obliegt die Genehmigung für alle betroffenen Flughäfen des jeweiligen Landes in der Regel einer Behörde (Ausnahme Belgien: Zwei Behörden).

In der Praxis fallen Tiefe und Ausgestaltung der Regulierung je nach Bundesland und Landesluftfahrtbehörde unterschiedlich aus. Das Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept führt hierzu aus:

„Beispielsweise unterliegen die Flughafenentgelte in München, Berlin, Stuttgart, Köln-Bonn und Hannover einer Rentabilitätsregulierung (Rate-of-Return Regulation), die eine marktübliche Verzinsung auf das eingesetzte Kapital sicherstellen soll. Dagegen werden in Düsseldorf und Hamburg Obergrenzen für die Entgelte vorgegeben (Preisobergrenzenregulierung oder Price Cap Regulation).⁶⁷ Für den Frankfurter Flughafen gilt eine hybride Form der Regulierung mit Elementen aus beiden Ansätzen.⁶⁸ Hinsichtlich ihrer ökonomischen Wirkung unterscheiden sich die beiden Regulierungsansätze deutlich. So sichert die Rentabilitätsregulierung zwar die Deckung der Kosten des regulierten Unternehmens, setzt dabei aber keine Anreize zur Leistungserbringung zu effizienten Kosten. Im Gegenteil haben die Unternehmen sogar Anreize, das eingesetzte Kapital zu maximieren. Dies kann einen ineffizient hohen Kapitaleinsatz (und damit ineffizient hohe Kosten) zur Folge haben (Averch-Johnson Effekt)⁶⁹. Darüber hinaus

⁶⁷ Vgl. Steer Davies Gleave, 2013, Evaluation of Directive 2009/12/EC on Airport Charges, Final Report, September 2013, Seite 122.

⁶⁸ Nach Steer Davies Gleave, 2013, wird die Regulierung des Flughafens Frankfurt vom Hessische Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung als Rentabilitätsregulierung, von den Fluggesellschaften hingegen als Höchstpreisregulierung ohne Inflationsausgleich („without CPI integration“) beschrieben.

⁶⁹ Vgl. Averch/Johnson, Behavior of the Firm Under Regulatory Constraint, American Economic Review, 52, 1962, Nr. 5, Seite 1052–1069.

erfordert dieser Regulierungsansatz sehr detaillierte Informationen zu den Kosten des regulierten Unternehmens. In der Praxis stellt dies eine große Herausforderung für die Regulierungsbehörde dar. Beide Probleme lassen sich durch eine *Preisobergrenzenregulierung* umgehen. Dabei müssen die Preisobergrenzen so vorgegeben werden, dass die Leistungserbringung nur zu *effizienten* (minimalen) Kosten möglich ist. Eine grundsätzliche Kostendeckung wie bei der Rentabilitätsregulierung gibt es hingegen nicht. Auf diese Weise werden starke Anreize zur Kostensenkung gesetzt.⁷⁰ *Preisobergrenzenregulierung* wird daher auch häufig als *Anreizregulierung* bezeichnet. Weniger eindeutig ist jedoch die Wirkung dieses Regulierungsansatzes auf Investitionsanreize und Investitionstätigkeit der regulierten Unternehmen (sogenannte *dynamische Effizienz*)^{71,72}

Da die Länder zugleich auch an den Betreibergesellschaften vieler Flughäfen in Deutschland beteiligt sind, können Interessenkonflikte darüber hinaus nicht vollständig ausgeschlossen werden.

Nach Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Jahre 1978 entfaltet die Genehmigung der Flughafenentgelte durch die Genehmigungsbehörden nur im Verhältnis zwischen den Flughafenunternehmen und der Genehmigungsbehörde Wirkungen und wirkt sich nicht auf die Verträge des Flughafenunternehmens mit seinen Nutzern aus, so dass diese nicht durch die Genehmigung verletzt werden.⁷³ Den Flughafenutzern fehlt also schon die Klagebefugnis nach § 42 Absatz 2 Verwaltungsgerichtsordnung. Die Flughafenutzer können die Genehmigung folglich nicht (verwaltungsgerichtlich) überprüfen lassen. Zur Frage, ob diese Auslegung auch vor dem im Jahr 2012 neugefassten § 19b Luftverkehrsgesetz noch gilt, ist derzeit ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht anhängig.

Fest steht jedoch, dass die Flughafenutzer, die ja einen Vertrag mit dem Flughafenunternehmen haben, auf dem ordentlichen Rechtsweg gegen die Höhe der Entgelte vorgehen können.

Die richterliche Inhaltskontrolle erfolgt hier unabhängig von einer behördlichen Genehmigung nach Maßgabe des § 315 Absatz 3 BGB, das heißt es wird geprüft, ob die Grenze der Billigkeit eingehalten ist.

Aus Sicht des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur kann nicht ausgeschlossen werden, dass manche Flughäfen bei bestimmten Diensten gegenüber den Luftverkehrsgesellschaften eine Monopolstellung einnehmen.

Die Genehmigungsbehörden tragen bei der Prüfung der Entgeltordnung insofern eine besondere Verantwortung. Zudem sollen die Luftverkehrsgesellschaften in den Prozess bezüglich der Flughafenentgelte stärker eingebunden werden.

V. Stärkere Rolle des Bundes bei der Planung eines deutschlandweiten Flughafenetzes

Nach § 31 Absatz 2 Nummer 4 Luftverkehrsgesetz hat der Bund bei der Genehmigung von Flugplätzen des allgemeinen Verkehrs ein Mitspracherecht dergestalt, dass er die Beeinträchtigung „öffentlicher Interessen des Bundes“ geltend machen kann.

Öffentliche Interessen des Bundes sind dabei in erster Linie öffentliche Verkehrsinteressen. Öffentliche Verkehrsinteressen sind die Interessen der Gemeinschaft an einem sicheren, zuverlässigen und alle berechtigten Ansprüche erfüllenden öffentlichen Verkehr mit Luftfahrzeugen.

Diese Handlungsoption wird das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur zukünftig ausschöpfen.

VI. Luftverkehrsteuer

Seit dem 01.01.2011 wird auf Abflüge von deutschen Flughäfen eine Luftverkehrsteuer erhoben. Die Steuersätze liegen aktuell (2017) bei 7,47 € in der ersten Distanzklasse, 23,32 € in der zweiten Distanzklasse und 41,99 € in alle anderen Länder.

Die Luftverkehrswirtschaft beschwert sich seit der Einführung, dass der nationale Alleingang bei der Luftverkehrsteuer die derzeit gravierendste wettbewerbsverzerrende fiskalische Maßnahme in Deutschland sei, die die gesamte Luftverkehrswirtschaft treffe. Allein die vier deutschen Fluggesellschaften koste die Steuer jedes Jahr mehr als 500 Millionen Euro. Die finanziellen Möglichkeiten der deutschen Fluggesellschaften, in neue, verbrauchsärmere und leisere Flugzeuge zu investieren, seien erheblich geschwächt.

⁷⁰ Diese zentrale Erkenntnis der Regulierungsökonomie geht unter anderem zurück auf Braeutigam/Panzar, 1993, Effects of the Change from Rate-of-Return to Price-Cap Regulation, American Economic Review, 83, Nr. 2, 1993, Seite 191–198.

⁷¹ Vergleiche DIW Econ, 2014, Gutachten zum Investitionsverhalten der Strom- und Gasnetzbetreiber im Rahmen des Evaluierungsberichts nach § 33 Abs. 1 ARegV, Gutachten im Auftrag der Bundesnetzagentur.

⁷² Vgl. Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Arbeitspaket 1, Seite 112 f.

⁷³ Gutachten „Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept“, Arbeitspaket 1, Seite 112 f.

Das Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept zitiert die im Zusammenhang mit der Luftverkehrsteuer häufig genannten Studien von intraplan⁷⁴, Thießen/Haucke/Wosnitza⁷⁵, Thießen/Haucke⁷⁶, Infrass (2012a)⁷⁷ und Infrass (2012b)⁷⁸ und kommt zu folgendem Ergebnis:

„Zentrale Herausforderung bei der Analyse zur Wirkung einer neuen Steuer ist die Abschätzung der hypothetischen Entwicklung, die sich ohne Einführung der Steuer ergeben hätte – im Fall der Luftverkehrsteuer also das hypothetische Luftverkehrsaufkommen, das sich ohne Luftverkehrssteuer eingestellt hätte. Die Vorgehensweise von Intraplan (2012) ist, wie Thießen et al. (2012) trefflich darlegen, hierfür ungeeignet, da das hypothetische Passagieraufkommen univariat in Abhängigkeit von der Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts abgeleitet wird. Im Gegensatz dazu basiert der Ansatz von Infrass (2012a und b) auf einer multivariaten Abschätzung verschiedener Einflussfaktoren. Allerdings kann auch diese empirisch nicht hinreichend abgesichert werden. Dies liegt vor allem daran, dass das Gutachten unmittelbar nach Einführung der Steuer beauftragt wurde. Statistisch abgesicherte Angaben zur Entwicklung des Passagieraufkommens in den Jahren ab 2011 konnten daher kaum berücksichtigt werden. Die zentralen Aussagen der Gutachten von Infrass – sowohl im Hinblick auf den Effekt im Jahr 2011 als auch auf die Folgejahre ab 2012 – können somit aus wissenschaftlicher Sicht nicht als hinreichend abgesichert angesehen werden. Ebenso verhält es sich mit den – zudem auch widersprüchlichen – Aussagen zur Wirkung der Steuer auf einzelne Marktteilnehmer von Intraplan (2012) beziehungsweise Thießen und Haucke (2013). Insgesamt ist dieser Befund umso erstaunlicher, als dass die amtliche Statistik inzwischen ausreichend viele Angaben zum Luftverkehrsaufkommen nach Einführung der Steuer enthält und somit auch anspruchsvolle, der Komplexität der Fragestellung angemessene, ökonometrische Schätzverfahren angewendet werden könnten.“⁷⁹

Bei Abschaffung erwartet das Gutachten jedoch aufgrund niedriger Flugpreise in allen Marktsegmenten des Passagierluftverkehrs einen Nachfrageanstieg, der positive Auswirkungen auf die Auslastung aller Flughäfen (Drehkreuz- und andere Flughäfen) sowie die Fluggesellschaften (alle Arten, also Netzwerk-, Ferienflug- und Low Cost-Fluggesellschaften) hat.⁸⁰

Die wirtschaftlichen Voraussetzungen, unter denen die Luftverkehrsteuer im Jahr 2012 eingeführt wurde, haben sich erheblich geändert: Deutschland steht volkswirtschaftlich gut da, unsere Luftfahrtunternehmen jedoch kämpfen um ihre Wettbewerbsfähigkeit. Anreize für das in der Gesetzesbegründung zur Luftverkehrsteuer angeführte „umweltgerechtere Verhalten“ können ggf. auch durch alternative Instrumente gesetzt werden. Mit der Gestaltung der Luftverkehrsteuer könnte ein positiver Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit geleistet werden. Aus Sicht des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur sollte daher geprüft werden, ob die Luftverkehrsteuer in der nächsten Legislaturperiode zumindest abgesenkt und/oder die Haushaltseinnahmen in Forschungs- und Entwicklungsprojekte im Luftverkehrsbereich investiert werden könnte(n).

VII. Pre-clearance

Die USA betreiben auf einer Reihe von Flughäfen im Ausland sogenannte „Border preclearance“-Einrichtungen. Hierbei handelt es sich um Kontrollstellen des US-amerikanischen Grenzschutzes, bei denen Fluggäste bereits am Abflug- oder Transitort die für eine Einreise in die USA erforderlichen Kontrollen durchlaufen – noch bevor sie ihr Flugzeug in die USA betreten.

Laut Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept existieren zur Zeit US-Preclearance-Kontrollstellen zum Beispiel auf den meisten großen Flughäfen Kanadas (etwa in Montreal, Ottawa, Toronto und Vancouver), zwei Flughäfen in Irland (Dublin und Shannon) und im Nahen Osten (Abu Dhabi und Dubai International). Im Mai 2015 kündigte der US-amerikanische Minister für Heimat-

⁷⁴ intraplan, 2012: Untersuchung zur verkehrlichen und volkswirtschaftlichen Wirkung der Luftverkehrsteuer. Im Auftrag des Bundesverbandes der Deutschen Luftverkehrswirtschaft (BDL), München, 2012.

⁷⁵ Thießen, F., Haucke, A. und A. Wosnitza, 2012: Auswirkungen der Luftverkehrsteuer auf die Entwicklung des Luftverkehrs in Deutschland, Studie im Auftrag von BUND, Brot für die Welt, EED, Germanwatch, Greenpeace und WWF, Technische Universität Chemnitz.

⁷⁶ Thießen, F., Haucke, A., 2013: Die Luftverkehrsteuer, Auswirkungen auf die Entwicklung des Luftverkehrs in Deutschland, Schlussfolgerungen aus den Jahren 2011 und 2012. Studie im Auftrag von BUND, EED und VCD, Technische Universität Chemnitz.

⁷⁷ Infrass, 2012a: Auswirkungen der Einführung der Luftverkehrsteuer auf die Unternehmen des Luftverkehrssektors in Deutschland. Ex-post Analyse nach einem Jahr. Im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen. In: Dt. Bundestag, 2012, Drucksache 17/10225, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bericht an den Deutschen Bundestag über die Auswirkungen der Einführung der Luftverkehrsteuergesetzes auf den Luftverkehrssektor und die Entwicklung der Steuereinnahmen aus der Luftverkehrsteuer.

⁷⁸ Infrass, 2012b: Fortschreibung einiger Teilaspekte des Grundlagenberichts „Auswirkungen der Einführung der Luftverkehrsteuer auf die Unternehmen des Luftverkehrssektors in Deutschland.“ Schlussbericht im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen. In: Dt. Bundestag, 2012, Drucksache 17/10985, Bericht über die Auswirkungen der Einführung des Luftverkehrsteuergesetzes auf den Luftverkehrssektor und die Entwicklung der Steuereinnahmen aus der Luftverkehrsteuer – Fortschreibung, Aktualisierung und Ergänzung.

⁷⁹ Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Zwischenbericht Arbeitspaket 1, Seite 146 f.

⁸⁰ Vgl. Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept, Zwischenbericht Arbeitspaket 1, Seite 148 f.

schutz an, dass die USA mit zahlreichen weiteren Ländern in Verhandlungen über die Einrichtung von Preclearance-Kontrollstellen eintreten wollen – unter anderem mit Belgien, Japan, den Niederlanden, Norwegen, Spanien, Schweden, der Türkei und dem Vereinigten Königreich.

Um Wettbewerbsnachteile gegenüber ausländischen Flughäfen zu vermeiden, wird sich das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur dafür einsetzen, dass auch Deutschland bilaterale Verhandlungen zu Vereinbarungen zur lokalen Kontrolle von Flugreisenden (Preclearance) aufnimmt. Laut Gutachten optimiert die Abwicklung der Einreiseformalitäten am Abflugort die Ablaufprozesse, nutzt bestehende Kapazitäten besser aus und verhindert die Abweisung von Passagieren am Zielort. Nach dem Gutachten wird eine Verbesserung der Wettbewerbssituation deutscher Luftverkehrsunternehmen, insbesondere der Netzwerkfluggesellschaften und der deutschen Flughäfen erwartet.

Bei der Umsetzung gilt es, einen angemessenen Ausgleich für die mit dem Verfahren einhergehenden Souveränitätsbeschränkungen und die benötigten räumlichen Kapazitäten auf deutschen Flughäfen auszuhandeln.

VIII. Sicherheit (Safety und Security)

Im Safety-Bereich setzt sich das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur im internationalen und europäischen Bereich dafür ein, dass die Sicherheitsstandards weiterentwickelt, harmonisiert und national umgesetzt und angewandt werden.

Securitymaßnahmen sind, wie die derzeitige weltpolitische Lage zeigt, weiterhin auf hohem Niveau notwendig. Unnötige Einschränkungen oder Belastungen für Passagiere, Flughafenbeschäftigte, Flughafenbetreiber, Luftfahrtunternehmen sowie für Handel und Industrie sind jedoch zu vermeiden.

Abstimmungsprozesse auf internationaler Ebene sollten forciert werden, mit dem mittel- bis langfristigen Ziel, einen international weitestgehend harmonisierten und damit wettbewerbsneutralen Sicherheitsstandard zu erreichen.

Zu erwägen ist die Einführung einer „schwarzen Liste“ für Flughäfen, die die EU-Sicherheitsstandards nicht erfüllen.

Auf nationaler Ebene stellen die hohen Luftsicherheitskosten die deutschen Luftverkehrsunternehmen vor erhebliche Probleme. Letzten Endes handelt es sich bei den Luftsicherheitskontrollen jedoch um Leistungen zur Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung. Es sind hoheitliche Maßnahmen, die aufgrund einer Bedrohungslage, in der sich terroristische Drohungen gegen Staaten und deren Bürger richten, notwendig sind. Der Luftverkehr wird regelmäßig nur als Vehikel wegen der großen Außenwirkung genutzt. Es ist aber nicht zu rechtfertigen, die Kos-

ten, die durch die Gefahrenabwehr zum Wohl der gesamten Gesellschaft entstehen, nur einem Wirtschaftszweig anzulasten. Nach dem Gutachten ist eine Teilübernahme der Luftsicherheitskosten durch den Bund eine geeignete Maßnahme zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Luftverkehrswirtschaft. Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur hält die weitere Prüfung, ob und wie eine Begrenzung der Gebühren für die Nutzer erfolgen könnte, für sehr zweckmäßig.

IX. Maßnahmen zur Minderung der CO₂-Emissionen des Luftverkehrs

Der Luftverkehr verursacht derzeit etwa 2 – 3 % der globalen CO₂-Emissionen. Unter dem Pariser Klimaabkommen haben sich die Staaten zur Erreichung von globaler Treibhausgasneutralität in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts verpflichtet. Um dies umzusetzen, müssen auch Emissionen aus dem internationalen Verkehr einbezogen werden. Dies betrifft auch den internationalen Luftverkehr, für den die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) als UN-Sonderorganisation zuständig ist.

Die ICAO hat sich auf ihrer Versammlung vom 27.09. bis 6.10.2016 in Montréal auf eine globale marktbasierte Maßnahme (GMBM) geeinigt, die die CO₂-Emissionen des internationalen Luftverkehrs auf dem Niveau des Jahres 2020 stabilisieren soll. Die ICAO-Resolution A39-3, die einvernehmlich von allen ICAO-Vertragsstaaten angenommen wurde, legt die Grundlage für diese Maßnahme mit dem Namen CORSIA (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation). Mit Beginn des Jahres 2021 sollen die CO₂-Emissionen des internationalen Luftverkehrs, die über dem Niveau des Jahres 2020 liegen, durch die Luftfahrzeugbetreiber (Fluggesellschaften) kompensiert werden. CORSIA sieht hierzu vor, dass die Fluggesellschaften ab dem Jahr 2021 Gutschriften aus Projekten zur Minderung von CO₂-Emissionen in anderen Sektoren erwerben.

Die Laufzeit der Maßnahme ist – mit Option zur Verlängerung – bis zum Jahr 2035 beschränkt.

Nachzeitigem Stand haben 66 Staaten ihre Absicht verkündet, in den ersten beiden freiwilligen Phasen (bis zum Jahr 2026) an CORSIA teilzunehmen, darunter alle europäischen Staaten, die USA, Kanada, China, Mexiko und die Vereinigten Arabischen Emirate. Mit den derzeit 66 Absichtserklärungen würde die Maßnahme effektiv rund 80 % des Wachstums der internationalen Luftverkehrsemissionen zwischen 2021 bis 2035 kompensieren.

Als Reaktion auf den Beschluss der ICAO-Versammlung hat die Europäische Kommission am 03.02.2017 einen Vorschlag zu einer zukünftigen Gestaltung der Einbeziehung des Luftverkehrs in das europäische Emissionshandelssystem (EU-ETS) unterbreitet. Die ICAO-Resolution A39-3 schließt eine Einbindung des Luftverkehrs in das EU-ETS nicht grundsätzlich aus. Sie enthält allerdings unter anderem die Aussage, dass eine Doppelregulierung von

CO₂-Emissionen des internationalen Luftverkehrs verhindert werden sollte. Derzeit ist der Anwendungsbereich der ETS-Richtlinie 2003/87/EG bis Ende 2016 auf den inner-europäischen Luftverkehr beschränkt. Der Vorschlag der Europäischen Kommission sieht unter anderem vor, dass EU-ETS für Flüge innerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums weiterzuführen und Flüge von und nach Drittstaaten sowie von und nach Gebieten in äußerster Randlage (z.B. Kanarische Inseln, Azoren, Réunion) auszunehmen. Laut Vorschlag zieht die Europäische Kommission die Weiterführung des EU-ETS nach Inkrafttreten der globalen Maßnahme in Betracht. Den Vorschlag der Europäischen Kommission für eine jährliche Reduzierung des Luftverkehrs-Cap (Anwendung des linearen Reduktionsfaktors wie im stationären ETS-Bereich) ab 2021 hält die Bundesregierung für verfrüht. Die Bundesregierung unterstützt den Vorschlag der Europäischen Kommission, das EU-ETS für Flüge innerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums weiterzuführen und Flüge von und nach Drittstaaten bis auf weiteres von dem Anwendungsbereich auszunehmen. Der im Vorschlag enthaltene Review des EU-ETS im Luftverkehr für die Zeit nach 2020 ermöglicht der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten nach Abschluss der detaillierten ICAO-Arbeiten zu CORSIA, die globale markt-basierte Maßnahme erneut zu bewerten. Im Rahmen bzw. auf Grundlage dieses Reviews wird sich das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur dafür einsetzen, dass eine etwaige weitere Einbeziehung des Luftverkehrs in das EU-ETS in Einklang mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der ICAO-Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Umsetzung von CORSIA erfolgt und auf jeden Fall eine Doppelregulierung von CO₂-Emissionen des internationalen Luftverkehrs vermieden wird.

Neben einer GMBM sind weitere Maßnahmen erforderlich, um die CO₂-Emissionen des Luftverkehrs zu begrenzen. Hierzu gehören die Entwicklung eines CO₂-Standards für Flugzeuge, die Verwendung alternativer Treibstoffe und weitere Verbesserungen bei der Flugführung durch die Flugsicherungsorganisationen, wie sie mit der Single European Sky-Regulierung über quantitative Zielvorgaben für den Kernleistungsbereich (KPA – key performance area) Umwelteffizienz zur Reduzierung der Abweichungen von den kürzest möglichen Strecken bereits eingeführt ist. Dabei bleibt unter anderem das Problem zu lösen, dass die Luftraumnutzer zugunsten geringerer Gebühren teilweise freiwillig Umwege wählen.

Die Bundesregierung hat die Entwicklung eines CO₂-Standards für Luftfahrzeuge auf ICAO-Ebene unterstützt.

Die Bundesregierung wird sich weiterhin für eine Förderung alternativer Kraftstoffe für den Luftverkehr auf globaler Ebene einsetzen, welche eine Reduktion des CO₂-Aus-

stoßes (über den Lebenszyklus des Kraftstoffes betrachtet) ermöglichen. Die Umweltziele der Luftfahrtbranche werden unter den technologischen Rahmenbedingungen der Branche nur zu erreichen sein, wenn auch die verbreitete Nutzung nachhaltiger, alternativer Kraftstoffe in der Luftfahrt ermöglicht wird.

X. Lärmabhängige Flughafenentgelte

Im Koalitionsvertrag ist vorgesehen, eine stärkere Differenzierung bei den Flughafenentgelten nach Flugzeugtypen und eine deutlichere Spreizung der Tag- und Nachttarife bei lärmabhängigen Flughafenentgelten im Luftverkehrsgesetz vorzunehmen. § 19b Luftverkehrsgesetz enthält Regelungen zur Gestaltung der Flughafenentgelte. Dort heißt es ausdrücklich: „In der Entgeltordnung von Flughäfen ist eine Differenzierung der Entgelte nach Lärmgesichtspunkten vorzunehmen“.

Die Länder haben bei der Genehmigung der Flughafenentgelte entsprechende Prüfungen vorzunehmen und auf die Einhaltung zu achten.

Dies hat an fast allen Flughafenstandorten zu einer Weiterentwicklung der Lärmentgeltmodelle geführt. Aus Lärmgesichtspunkten erfolgt an fast allen deutschen Flughäfen eine Entgeltdifferenzierung nach Flugzeugtypen und bei den Tages- und Nachtтарifen. Diese sind an die örtlichen Gegebenheiten angepasst und berücksichtigen die jeweiligen Diskussionen mit den Anwohnern. Insgesamt sind große Anstrengungen der Flughäfen zu beobachten, das Lärmaufkommen an Flughäfen durch entsprechende Differenzierungen der Entgelte zu minimieren, indem ein Anreiz für die Luftverkehrsgesellschaften geschaffen wird, leiseres Fluggerät einzusetzen.

Die deutsche Flughafenlandschaft ist sehr verschieden. Liegen Flughäfen in den Ballungszentren, hat das Thema „Lärm“ einen höheren Stellenwert, da viele Menschen betroffen sind. Liegen die Flughäfen in ländlichen Regionen, ist die Betroffenheit der Bevölkerung geringer. Zudem sind die unterschiedlichen Geschäftsmodelle der Flughäfen zu berücksichtigen. Expressfracht benötigt Verkehre in der Nacht. Es muss ein angemessener Ausgleich zwischen dem Schutz der Bevölkerung und wirtschaftlichen Notwendigkeiten gefunden werden.

Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur begrüßt die Anstrengungen der Flughäfen und der Bundesländer, eine stärkere Spreizung der lärmabhängigen Flughafenentgelte vorzunehmen. Zudem behält sich das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur vor, gegebenenfalls durch Änderung der Rechtslage nachzusteuern.

XI. Weitere Liberalisierung des Luftverkehrs

1) Nationale Ebene

Die Durchführung des internationalen Luftverkehrs erfolgt weltweit auf der Grundlage zwischenstaatlicher Vereinbarungen. Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur setzt sich im Rahmen der bilateralen Luftverkehrsverhandlungen grundsätzlich für die Liberalisierung des Luftverkehrsmarktes ein – insbesondere mit Blick auf originärmarktstarke Wachstumsmärkte.

Liberalisierung ist jedoch kein Selbstzweck. Ziel der Liberalisierung ist es, mit Hilfe des Wettbewerbs ein umfassendes Luftverkehrsangebot

- zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland zu sichern und
- optimale Ergebnisse zum Nutzen aller am Luftverkehrssystem Beteiligten
- unter Beachtung der Prinzipien der Gegenseitigkeit und Ausgewogenheit

zu erzielen. Das erfordert in der Regel auf den Einzelfall bezogene Entscheidungen. Einseitige Vorleistungen zu Lasten deutscher Unternehmen kommen im Grundsatz nicht in Betracht.

Die deutsche Luftfahrtpolitik hat vor diesem Hintergrund den gesamten Luftfahrtsektor zu betrachten und ist gehalten, den volkswirtschaftlichen Nutzen der Luftfahrt für die Bundesrepublik Deutschland als Ganzes zu erhalten und möglichst zu erhöhen. Individuelle Sonderregelungen zugunsten einzelner Marktteilnehmer sind für das Gesamtsystem kontraproduktiv.

Eine weitere Liberalisierung des Luftverkehrsmarktes sollte aufgrund der in den vergangenen Jahren gemachten Erfahrungen grundsätzlich Hand in Hand mit der Gewährleistung fairer und vergleichbarer Wettbewerbs- und Rahmenbedingungen erfolgen. Nur so kann sichergestellt werden, dass ein chancengleicher Wettbewerb existiert. Des Weiteren darf Liberalisierung nicht zur Folge haben, dass Sicherheits-, Sozial- und Umweltstandards aufgegeben oder gemindert werden.

2) EU-Ebene

Luftverkehrsabkommen:

Die Europäische Kommission hat am 7. Dezember 2015 insgesamt 11 Vorschläge für Verhandlungen mit Drittstaaten über umfassende EU-Luftverkehrsabkommen im Rahmen der EU-Luftfahrtstrategie („An Aviation Strategy for Europe“) vorgelegt: Die Volksrepublik China, der Verband

Südostasiatischer Nationen⁸¹ (ASEAN), die Staaten des Golfkooperationsrates⁸², die Republik Türkei, die Vereinigten Mexikanischen Staaten und die Republik Armenien.

Der Verkehrsministerrat hat im Jahr 2016 zunächst insgesamt fünf Mandate (ASEAN, VAE, Katar, Türkei und Armenien) an die Europäische Kommission erteilt. Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur hat einer weiteren Öffnung der jeweiligen Märkte im Rahmen umfassender Luftverkehrsabkommen nur unter Einhaltung der folgenden Bedingungen zugestimmt:

1. Zunächst sollen Luftverkehrsabkommen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten sowie den betreffenden Drittstaaten die Bedingungen für einen fairen Wettbewerb auf wirksame Weise gewährleisten, insbesondere durch die Vereinbarung einer belastbaren Wettbewerbsklausel.
2. Die Öffnung der europäischen Märkte soll begrenzt und allmählich erfolgen. Begrenzt in dem Sinne, dass insbesondere Verkehrsrechte der dritten und vierten Freiheit der Luft zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und Drittstaaten von einem umfassenden Luftverkehrsabkommen abgedeckt werden sollten. Allmählich, weil die tatsächlichen Auswirkungen sowie die Entstehung eines fairen Wettbewerbs zwischen den europäischen Luftfahrtunternehmen und denen aus den Drittstaaten beobachtet werden sollte, wenn es um die Schaffung weiterer Zugangsmöglichkeiten für Luftfahrtunternehmen aus den Drittstaaten zu den europäischen Märkten geht.

Die Berücksichtigung spezifischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland müssen bei der aktiven Begleitung der Verhandlungen der Europäischen Kommission sichergestellt werden.

Verordnung (EG) Nummer 868/2004

Die im Rahmen der EU-Luftfahrtstrategie vorgesehene Überarbeitung der Verordnung (EG) Nummer 868/2004 wird seitens der Bundesregierung ausdrücklich begrüßt. Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur wird sich aktiv an den Arbeiten beteiligen, um den fairen Wettbewerb mithilfe eines effektiven Sanktionsmechanismus sicherzustellen.

3) International

Auch international im Rahmen der ICAO wird der Entwurf eines multilateralen Luftverkehrsabkommens diskutiert, welcher die Beziehungen zwischen mehreren Staaten

⁸¹ Brunei Darussalam, Republik Indonesien, Königreich Kambodscha, Demokratische Volksrepublik Laos, Malaysia, Republik der Union Myanmar, Republik der Philippinen, Republik Singapur, Königreich Thailand, Sozialistische Republik Vietnam.

⁸² Staat Katar, Vereinigte Arabische Emirate (VAE), Königreich Bahrain, Königreich Saudi Arabien, Sultanat Oman, Staat Kuwait

gleichzeitig regeln soll. Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur setzt sich dafür ein und wird dies auch in Zukunft weiter tun, um Wettbewerbsverzerrungen langfristig auf globaler Ebene abzubauen. Langfristiges Ziel sollte darüber hinaus sein, auch im Luftverkehr internationale Sanktionsmöglichkeiten zu schaffen. Die Regelungen der Welthandelsorganisation können hierbei ein Vorbild sein.

XII. Regelmäßige Analysen der internationalen Marktentwicklung

Für eine zielgerichtete Luftverkehrspolitik sind detaillierte Kenntnisse der aktuellen und zukünftigen Situation des Marktes notwendig.

Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur folgt insoweit dem Vorschlag der Posch-Kommission⁸³, eine regelmäßig zu aktualisierende Analyse der internationalen Marktentwicklung durchzuführen, mit der Bund und Länder das Wettbewerbsumfeld der deutschen Fluggesellschaften und Flughäfen fortschreiben eingehend beleuchten.

XIII. Folgenabschätzungen durch Bund und Länder vor Einführung von fiskalischen und regulativen Maßnahmen im Luftverkehr

Aufbauend auf dem Vorschlag der Posch-Kommission⁸⁴ wird sich das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur darüber hinaus dafür einsetzen, Folgenabschätzungen vor Einführung von fiskalischen/regulativen Maßnahmen im Luftverkehr, wo möglich und sinnvoll, zukünftig weiter auszuweiten.

XIV. Intermodalität

Der Verbesserung der Intermodalität an den Flughafensstandorten ist im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Verkehrsträger sind so zu vernetzen, dass die ökonomischen und ökologischen Vorteile optimal genutzt werden.

Das Gutachten zur Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept bezieht sich auf die Verkehrsträgeranalyse 2010⁸⁵ und den Bundesverband der Deutschen Fluggesellschaften⁸⁶, die beide zu dem Ergebnis kommen, dass der

Luftverkehr erst ab einer Reiseentfernung von 500-700 km bei den gesamtwirtschaftlichen Kosten Vorteile aufweist. Bezüglich des Verlagerungspotenzials von Flügen auf die Bahn (Flughäfen Berlin-Brandenburg, Frankfurt, Bremen, Hannover und Köln/Bonn) kommt das Gutachten zu dem Ergebnis, dass das Potenzial für die Verlagerung auf die Schiene nennenswert ist und sich mit der Umsetzung von Schienenbauprojekten weiter erhöhen wird. Beispielsweise ist davon auszugehen, dass auf der Strecke Berlin-München nach Beendigung der VDE 8.2 Ausbauarbeiten eine Verlagerung der Passagiere auf die Schiene von schätzungsweise 30 % erfolgen könnte.

XV. Forschungsförderung

Die Bundesregierung setzt sich in Zusammenarbeit mit den Ländern für eine Weiterführung und einen Ausbau der zielgerichteten Förderung von industrieller Forschung und deren Netzwerken mit Bezug zur Luftfahrtforschung ein. Im Rahmen des Luftfahrtforschungsprogramms (LuFo) werden unter anderem Forschungsarbeiten zur Verbesserung der Treibstoff-Effizienz mittels technischer Maßnahmen, zur Emissionsminderung sowie zur Lärmreduzierung gefördert. Weitere Forschungsthemen stellen die Entwicklung ökoeffizienter Flugverfahren und die Förderung alternativer Kraftstoffe und Antriebsarten dar. Diese Förderung sollte aus Sicht des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur in den kommenden Jahren ausgebaut werden.

XVI. Fluggastrechte

Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur begrüßt ausdrücklich die Revision der Fluggastrechte-Verordnung und unterstützt das von der Europäischen Kommission in der Luftfahrtstrategie formulierte Ziel des Abschlusses des interinstitutionellen Verfahrens. Dies hält das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur im Interesse der Rechtssicherheit und der Schaffung eines angemessenen Ausgleichs zwischen den Interessen der Flugpassagiere und der Luftfahrtunternehmen für erforderlich. Soweit die Rechtsakte Verbraucherinteressen berühren, ist auf deren angemessene Berücksichtigung zu achten.

⁸³ Die Posch-Kommission war eine Kommission mit Vertreterinnen/Vertretern aus Bund, Ländern, Wirtschaft und Umweltpolitik unter Leitung des ehemaligen hessischen Wirtschaftsministers Dieter Posch. Sie hat Anforderungen an ein Luftverkehrskonzept formuliert und im Oktober 2013 an das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur übersendet.

⁸⁴ Die Posch-Kommission war eine Kommission mit Vertreterinnen/Vertretern aus Bund, Ländern, Wirtschaft und Umweltpolitik unter Leitung des ehemaligen hessischen Wirtschaftsministers Dieter Posch. Sie hat Anforderungen an ein Luftverkehrskonzept formuliert und im Oktober 2013 an das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur übersendet.

⁸⁵ Vgl. INFRAS & FhG-ISI, 2010.

⁸⁶ Vgl. BDF, 2011: Verkehrsträgeranalyse, PDF-Dokument abrufbar unter: http://www.bdf.aero/files/6413/5938/5019/BDF-Airmail_Verkehrsträgeranalyse.pdf, Abrufdatum: 25.05.2015, Stand: Februar 2011.

Allerdings sind die europäischen Regelungen zu den Fluggastrechten global betrachtet wettbewerbsverzerrend. Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur wird sich für einheitliche Regelungen der Fluggastrechte einsetzen, damit die Wettbewerbsverzerrungen beseitigt werden.

XVII. Effizientere Slot-Vergabe um die vorhandenen Flughafenkapazitäten bedarfsorientiert und nachhaltig zu nutzen

Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur begrüßt grundsätzlich die Revision der Slot-VO (Verordnung (EWG) Nummer 95/93) über gemeinsame Regeln für die Zuweisung von Zeitnischen auf koordinierten Flughäfen der Gemeinschaft. Knappe Ressourcen an Flughäfen dürfen nicht ohne Sachgrund ungenutzt bleiben. Insgesamt dient der Entwurf der Gewährleistung einer gestärkten und wirksam durchgeführten Zuweisung und Nutzung von Zeitnischen sowie eines fairen Wettbewerbs der Luftfahrtunternehmen.

Ziel ist die effizientere Slot-Vergabe und -Nutzung und die damit einhergehenden positiven Wirkungen für Auslastung der koordinierten Flughäfen und die verbesserten Wettbewerbsbedingungen der Luftfahrtunternehmen.

XVIII. Arbeits- und Sozialstandards

Ein wesentliches Merkmal der deutschen Luftverkehrswirtschaft sind die im internationalen Vergleich guten Arbeitsbedingungen für alle Beschäftigten der Wertschöpfungskette. Diese hohen Arbeits- und Sozialstandards dienen der Qualität und der Sicherheit des Luftverkehrs.

Die Personalkosten stellen für die Wirtschaftsbeteiligten der Branche einen großen internen Kostenfaktor dar. In einem liberalisierten Marktumfeld können sich diese Kostenstrukturen nachteilig auswirken.

Nach Auffassung des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur darf der zunehmende Kostendruck innerhalb der Branche nicht dazu führen, dass die hohen Arbeits- und Sozialstandards ausgehöhlt werden. Vielmehr wird das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur auch in Zukunft dafür sorgen, dass in den Verhandlungen von bilateralen und multilateralen Luftverkehrsabkommen der Schutz von Arbeits- und Sozialstandards gewährleistet wird. Auch auf europäischer und internationaler Ebene wird sich das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur weiterhin für weltweit gute Arbeitsbedingungen und gerechte Sozialstandards einsetzen.

XIX. Single European Sky und Flugsicherung

Mit der hoheitlichen Aufgabe einer sicheren, geordneten und flüssigen Abwicklung des Luftverkehrs kommt die Bundesrepublik Deutschland ihrer völkerrechtlichen Verpflichtung aus dem Chicagoer Abkommen nach. Gleichzeitig sieht das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur Flugsicherung als elementaren und essentiellen Bestandteil der „Wertschöpfungskette Luftverkehr“.

Vor diesem Hintergrund gelten folgende Aussagen:

- Die einheitliche deutsche An-/Abflug-Netzgebühr umfasst die aus Verkehrsinfrastrukturgründen über Jahrzehnte gebildete Gruppe von Flughäfen im Bundesinteresse. Diese Netzgebühr wird durch die auf breiterer Basis entwickelte Definition von Flughäfen im Bundesinteresse in diesem Konzept aktuell nicht angetastet.
- Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur hält grundsätzlich auch weiterhin am Konzept der Nutzerfinanzierung der Flugsicherung in Deutschland und Europa fest.
- Die europäische Regulierung der Flugsicherungsdienste setzt der DFS (Deutsche Flugsicherung GmbH) dabei sehr herausfordernde finanzielle Vorgaben. Trotz eigener Effizienzprogramme ist zu befürchten, dass die DFS angesichts der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen nicht in der Lage ist, ihre Kostenbasis stabil zu halten, ohne dass die Investitionsfähigkeit des Unternehmens darunter leidet und die Entwicklung der Qualität der Dienste beschränkt wird. Vor diesem Hintergrund musste geprüft werden, wie die DFS dauerhaft entlastet werden kann.
- Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur setzt sich für eine nachhaltige Stärkung des Sektors insgesamt ein. Hierzu werden ab 2017 nachhaltig Kostenbestandteile der Flugsicherungsgebühren durch den Bundeshaushalt übernommen und den Luftraumnutzern nicht mehr angelastet. Dieses Volumen umfasst etwa 111 Millionen Euro in 2017.
- Darüber hinaus wird für die Jahre 2017-2019 das Eigenkapital der DFS in Höhe von insgesamt 102 Millionen € aufgestockt, um auch hierüber entsprechend die Flugsicherungsgebühren abzusenken. Dieses Volumen wirkt zusätzlich zu den bereits beschlossenen Kapitalerhöhungen in Höhe von 50 Millionen € in 2015 sowie jeweils 112,5 Millionen Euro für die Jahre 2016-2019, die ebenfalls gebührensenkend wirken.
- Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur unterstützt den einheitlichen europäischen Luftraum und fordert einen intensivierten Austausch und eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen allen betroffenen Akteuren. Insbesondere sollten rechtliche Vorgaben auf europäischer Ebene klar an einem allgemein akzeptierten konzeptionellen Modell ausgerichtet werden.

- Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur strebt auch weiterhin ein angemessenes Verhältnis an zwischen zwingend hohem Sicherheitsniveau, Kapazität, Umwelt und nutzerfinanzierten Flugsicherungsgebühren. Gerade auch in diesem Sinne sind technologische und betriebliche Optimierungsmöglichkeiten forciert zu nutzen – auch grenzüberschreitend.
- Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur setzt sich auch weiterhin für den Erhalt der Kompetenzen und des Wissens im gesamten Bereich der zivil-militärischen Flugsicherung ein. Weiterhin sollen anspruchsvolle und qualitativ hochwertige Arbeitsplätze in Deutschland gesichert sowie der technologische Fortschritt und Innovationen vorangetrieben werden.
- Die Optimierung von An- und Abflugverfahren an Flughäfen kann einen wesentlichen Beitrag zur Reduzierung der Betroffenen und Entlastung der Auswirkungen von Fluglärm im Flughafennahbereich leisten und die Kapazität eines Flughafens positiv, in der Abwägung mit Lärmkriterien aber im Einzelfall auch negativ, beeinflussen. Technisch wird die Einführung neuer Flugverfahren durch die präzise, satellitengestützte Flächennavigation ermöglicht. Der noch zu niedrige Durchdringungsgrad neuer Technologien bei den derzeit im Einsatz befindlichen Luftfahrzeugen stellt jedoch ein maßgebliches Hemmnis für Effizienzsteigerung bei der Luftverkehrsabwicklung und der Flugsicherung dar, da neue Verfahren im Mischbetrieb Mehraufwand bedeuten und die mögliche Steigerung der Kapazität des Flughafens mindestens beschränken. Eine zunehmende primäre Abstützung und entsprechend höherer Ausrüstungsgrad mit Sat-Nav-Avionik kann allerdings nur im internationalen Verbund erreicht werden und im Hinblick auf Sicherheitsbelange in enger Abstimmung mit den Luftstreitkräften.
- Mit dem Ziel neue ökoeffiziente und satellitengestützte Flugverfahren, vor allem an den Flughäfen im Bundesinteresse (s.o. Punkt III) ohne Kapazitätseinbußen einführen zu können, wird das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur einen Mindestausrüstungsgrad für technisches Gerät bei Luftfahrzeugen forcieren. Für eine Umsetzung wird das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur seine Einflussmöglichkeit auf europäischer Ebene bei der European Aviation Safety Agency (EASA) und der Europäischen Kommission nutzen und sich in gleicher Weise gegenüber den europäischen Partnern einsetzen.
- Modernste, innovative Navigation, die cockpitseitig auf Basis von GNSS (Global Navigation Satellite System, „SatNav“) präziseres und flexibleres und damit einerseits noch sichereres, effizienteres und zugleich umweltfreundliches Fliegen ermöglichen, soll deutschlandweit größtmögliche Verbreitung finden. Dazu soll das Engagement zur Festschreibung von Ausrüstungsverpflichtungen und technischen Anforderungen auf europäischer Ebene forciert werden. Gleichzeitig wird angestrebt, die gesetzlichen Anforderungen an die technische Zertifizierung und Ausstattung der Luftfahrzeuge in Deutschland sukzessive um GNSS-Fähigkeiten zu ergänzen, um so eine Technologiewende einzuleiten.
- Das sog. sektorlose Fliegen stellt einen möglichen, zukünftigen Paradigmenwechsel dar, der die Flugsicherungsorganisationen nicht nur in Deutschland in die Lage versetzen kann, in dafür geeigneten Lufträumen die kapazitätseinschränkende Sektorisierung aufzugeben. Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur begrüßt die forcierte Weiterentwicklung dieser innovativen Konzeption sehr, die Kapazitätssteigerungen erwarten lässt und große Effizienzpotentiale enthält.
- Im Rahmen der An- und Abflugkontrolle kann das Remote-Tower-Concept (RTC) an verkehrlich geeigneten Standorten bei Beibehalt des höchsten Sicherheitsniveaus erhebliche Kostensenkungen generieren. Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur unterstützt nachdrücklich diese Spitzenfertigkeit und -systementwicklung, wie sie derzeit durch die DFS Deutsche Flugsicherung GmbH „made in Germany“ entwickelt wird und in absehbarer Zeit einsetzbar sein könnte.

Impressum

Herausgeber

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
Invalidenstraße 44
10115 Berlin

Stand

Mai 2017

Gestaltung | Druck

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
Referat Z 32, Druckvorstufe | Hausdruckerei

Bildnachweis

© Jürgen Effner – Fotolia.com

Diese Broschüre ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung.
Sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt.

