

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landtags Nordrhein-Westfalen zum Luftverkehr am 31. Mai 2016

Der Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e.V. (BDL) gibt für die Anhörung des Ausschusses für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landtags Nordrhein-Westfalen im Folgenden seine Stellungnahme zu den im Fragenkatalog aufgeworfenen Fragen. Dazu wird zunächst einleitend auf den für den Verkehrsträger Luftfahrt besonderen Zusammenhang von marktwirtschaftlichen Funktionsweisen und gesetzlichem Handeln hingewiesen:

Im Bereich Luftverkehr erfolgt die Sicherstellung von Mobilität und bedarfsgerechter Mobilitätsanbindung im Wesentlichen durch Angebot und Nutzernachfrage sowie Nutzerfinanzierung auf einem nationalen und internationalen Markt. Verkehre finden hier vor allem international statt (20 % Inlandsflüge, 80 % internationale Flüge). Zumeist mit der Begründung, Mobilität nachhaltig zu gestalten (Sicherheit, Umwelt- und Verbraucherschutz etc.), greift der Staat politisch in die weitgehend privatwirtschaftlich organisierte Verkehrsabwicklung ein. Da aber im Luftverkehr Sicherstellung von Mobilität und bedarfsgerechter und bezahlbarer Mobilitätsanbindung im Wesentlichen dem Instrument von Angebot und Nachfrage auf den internationalen Luftverkehrsmärkten überlassen ist, ist es für eine Folgenabschätzung staatlicher Eingriffe von besonderer Bedeutung, die Funktionsweise, die wettbewerbliche Entwicklung und die Zukunftsszenarien dieses Luftverkehrsmarktes zu kennen. Diese Kenntnis ist für die Verkehrspolitik eine entscheidende Voraussetzung, um die Folgen staatlicher Eingriffe für den Luftverkehr und die Akteure auf dem Luftverkehrsmarkt abschätzen und Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten des Erfolgs internationaler Verkehrsflughäfen, entsprechender Zubringerflughäfen und leistungsfähiger Fluggesellschaften in Deutschland vermeiden bzw. abbauen zu können.

Um die Existenz erfolgreicher internationaler Verkehrsflughäfen in Deutschland und entsprechender Zubringerflughäfen sowie leistungsfähiger Fluggesellschaften sicher zu stellen, muss das Hauptziel der Luftverkehrspolitik darin bestehen, die internationale Wettbewerbsfähigkeit dauerhaft zu stärken, für faire wettbewerbliche Rahmenbedingungen zu sorgen und bei der Ausgestaltung von Umwelt- und Verbraucherpolitik auf Nachhaltigkeit zu achten, d.h. auch auf Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten des deutschen Luftverkehrs auszuschließen. Es liegt in der Verantwortung der Politik, darüber zu wachen, erstens Fiskal- und Ordnungspolitik und zweitens die Luftverkehrsabkommen so auszugestalten, dass sie Marktchancen erschließen und die Liberalisierung des Luftverkehrs fortentwickeln und nicht zu Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten deutscher Unternehmen führen. Deswegen begrüßen wir es, wenn bestehende und künftige Gesetze und Verordnungen auf Grundlage einer substanziellen Markt- und Wettbewerbsanalyse auf den Prüfstand gestellt werden.

Zu den Fragen 1-4: Trends, Entwicklungen und Herausforderungen im Luftverkehr

Wir teilen die Auffassung, die in Entschlüssen und Absichtserklärungen des Europäischen Parlaments (EP) der Europäischen Kommission (KOM), des Deutschen Bundestags und der Bundesregierung die Auffassung vertreten wird: Die Existenz wettbewerbs- und leistungsfähiger europäischer Fluggesellschaften sowie erfolgreicher internationaler Verkehrsflughäfen und entsprechender Zubringerflughäfen sind für die luftverkehrliche Anbindung Deutschlands und Europas sowie für die Wettbewerbsfähigkeit des Europäischen Wirtschaftsstandorts von großer Bedeutung.

Die Regierungskoalition in Deutschland hat sich zum Ziel gesetzt, „den Luftverkehrsstandort Deutschland stärken“ und sich „für den Erhalt seiner internationalen Wettbewerbsfähigkeit“ einzusetzen zu wollen. Inzwischen hat ein im Auftrag der Bundesregierung gebildetes unabhängiges Gutachterkonsortium hierzu wesentliche Erkenntnisse formuliert:

- Der Wettbewerb im internationalen Luftverkehr habe sich in den letzten Jahren sehr verstärkt.
- Die deutschen Unternehmen seien in diesem Wettbewerb klar benachteiligt sind und zwar ganz wesentlich durch wettbewerbsverzerrende Belastungen, die der Gesetzgeber selber geschaffen habe. Die Gutachter nennen die
 - höheren ordnungs- und fiskalpolitischen Kosten (genannt werden explizit Alleingänge bei Steuern aber auch bei Gebühren und Entgelten)
 - die massive Beschränkung der Betriebszeiten an deutschen Flughäfen
 - und die genehmigungsrechtlichen und verkehrspolitischen Verzögerungen beim Ausbau der Flughafenkapazitäten.

Erstmalig seit der Liberalisierung des Luftverkehrs liegt mit dem Gutachten der Bundesregierung eine qualifizierte staatliche Erkenntnisgrundlage für die wirtschaftlichen und wettbewerblichen Rahmenbedingungen des Luftverkehrs vor. Das Gutachten unterstreicht: Nicht konjunkturelle Probleme sondern strukturelle Themen im internationalen Wettbewerb sind das Problem und strukturelle Probleme brauchen auch strukturell wirkende Lösungen.

Die Markt- und Wettbewerbsanalyse der Bundesregierung zeigt auf, dass eine zunehmende Wettbewerbsverzerrung durch einseitige fiskalische und ordnungspolitische Belastungen den Unternehmen der hiesigen Luftverkehrswirtschaft immer mehr Investitionskraft entzieht. Dadurch sind Standorte und Arbeitsplätze deutscher Unternehmen zunehmend gefährdet und es können auch die Potenziale für Investitionen in umweltfreundliche Technologien und Prozesse nicht ausgeschöpft werden. Deswegen muss die Politik die nationalen und europäischen Alleingänge mit ihren einseitigen Belastungen zurückführen (z.B. Abschaffung der Luftverkehrsteuer; Übernahme der nicht flugsicherungsbedingten Kosten der DFS durch den Staat; Deckelung der Nutzergebühren bei den Luftsicherheitskosten etc.). Die Rückführung fiskalischer und ordnungspolitischer Belastungen wäre in diesem Sinne eine Stärkung der Industriepolitik zur Erhöhung der Investitionskraft der Un-

ternehmen der Luftverkehrswirtschaft. Dies würde zusätzliche private Investitionen in Klima- und Lärmschutzinnovationen ermöglichen.

Mit der Stärkung der Investitionskraft der Unternehmen könnten folgende konkrete Investitionen zu Erhöhung des Klima- und Lärmschutzes ermöglicht werden: Ersatz älterer Flugzeuge durch lärmreduzierte und energiesparende Modelle sowie Förderung der Nachrüstung zur Steigerung von Energieeffizienz und Lärmreduktion; neue lärmärmere und effizientere Landeverfahren mit neuer Navigationstechnik; Reduzierung der CO₂-Emissionen an Flughäfen; Herstellung und Nutzung alternativer Flugkraftstoffe zur Reduktion von CO₂-Emissionen sowie Einsatz des Biodiesels, der bei der Herstellung dieses alternativen Flugkraftstoffs entsteht, für bodengebundene Fahrzeuge (deutliche Feinstaubreduktion).

Die unabhängigen Gutachter der Bundesregierung haben insbesondere zur Herausforderung des Luftverkehrs im internationalen Wettbewerb hervorgehoben:

„Die deutschen Linienfluggesellschaften operieren innerhalb der Europäischen Union in einem vollkommen liberalisierten Binnenluftverkehrsmarkt und außerhalb Europas auf Märkten mit unterschiedlichen Marktordnungen, von denen einige nach wie vor durch restriktive Marktzugangs-, Kapazitäts- und Preissetzungsregulierungen geprägt sind. Das wettbewerbliche Umfeld in dem sich die Fluggesellschaften bewegen wird zudem durch die Koexistenz von (i) traditionellen Linienfluggesellschaften mit umfangreichem Serviceangebot und integriertem Routennetz („Netzwerkcarrier“), (ii) Ferienflugunternehmen („Charterfluggesellschaften“) und (iii) Anbietern von Low-Cost-Flugverkehr (LCC's“) geprägt. Diese Bedingungen bestimmen den Konkurrenzdruck, dem die deutschen Fluggesellschaften ausgesetzt sind, und prägen gleichzeitig die Handlungsmöglichkeiten, die ihnen im Wettbewerb zur Verfügung stehen. Sowohl die Lufthansa- als auch die Air Berlin-Gruppe als die beiden großen deutschen Anbieter von Linienflugverkehr haben in den letzten Jahren auf die sich daraus ergebenden Herausforderungen mit einer teilweisen Neuausrichtung ihrer Strategien reagiert.

Im Kontinentalverkehr haben die Drehkreuzsysteme der Netzwerkcarrier seit der Liberalisierung des EU-Luftverkehrs an Bedeutung eingebüßt. Ein großer Teil des innereuropäischen Luftverkehrs findet inzwischen auf Direktverbindungen des Low Cost- und Ferienflugverkehrs statt. Die Netzwerkcarrier und auch die Charterfluggesellschaften sehen sich in diesem Marktsegment mit starkem Wettbewerb insbesondere durch Low-Cost-Carrier konfrontiert. Sie haben darauf reagiert reagiert, indem sie Elemente des typischen LCC-Geschäftsmodells übernommen und in ihre eigenen Wettbewerbsstrategien integriert haben. So vermarkten Ferienfluggesellschaften wie etwa Condor ihre Kapazität nicht mehr allein über den Verkauf an Reiseveranstalter, sondern sie bieten Individualreisenden auch Sitzplätze im Einzelverkauf an.

Lufthansa hat sich als Marke seit 2013 sukzessive aus der Fläche verabschiedet und betreibt seitdem ein multidimensionales Geschäftsmodell, das sich an den jeweils spezifischen Marktbedingungen in den unterschiedlichen Märkten (i) des interkontinentalen Drehkreuzverkehrs, (ii) des dezentralen Kontinentalflugverkehrs und (iii) des regionalen Luftverkehrs ausrichtet [...]

Der Interkontinentalverkehr stellt für die deutschen Netzwerk-Carrier das ertragsstärkste Geschäftsfeld dar. Insbesondere die Luftverkehre in den Nahen und Mittleren Osten sowie in den asiatisch-pazifischen Raum weisen aktuell hohe Wachstumsraten auf und lassen angesichts der wirtschaftlichen Entwicklungspotenziale in diesen Regionen weiterhin eine dynamische Entwicklung erwarten [...] Im interkontinentalen Verkehr sind die Netzwerk-Carrier und ihre jeweiligen Drehkreuzflughäfen allerdings der Konkurrenz durch andere Dreh-

kreuzsysteme im europäischen Ausland und angrenzenden Regionen ausgesetzt. Beispielsweise konnte ein Flugpassagier, der im Mai 2015 von Hamburg nach Peking fliegen wollte, zwischen 10 verschiedenen Flughäfen – und das heißt auch mit verschiedenen Fluggesellschaften – als potenziellen Umsteigeplätzen wählen.“ (Originalzitat aus Gutachterbericht zu Arbeitspaket 1, final, S. 68 ff.)

Zu Ursachen der sich für deutsche Luftverkehrsunternehmen verschlechternden wettbewerblichen Rahmenbedingungen führen die Gutachter aus:

„Die Leistungskennzahlen der deutschen Marktteilnehmer (Fluggesellschaften und Flughäfen) zeigen gegenüber internationalen Wettbewerbern eine verhaltene, wenn nicht sogar negative Wachstumsdynamik. Die Marktanteile und Marktposition verschieben sich zu Gunsten der Unternehmen aus dem Nahen Osten und der Türkei. Die Wettbewerbsfähigkeit in Deutschland ist durch die Anwendung der nationalen Regelungen, Vorschriften und Gesetze geringer als bei internationalen Marktteilnehmern. Die Kosten für den Betrieb von Flughäfen und Fluggesellschaften sind wesentlich höher. Einschränkungen der Betriebszeiten führen zu geringerer Auslastung der Ressourcen. Der fiskal- und ordnungspolitische Kostenanteil der Betriebskosten einer in Deutschland ansässigen Fluggesellschaft ist relativ hoch und stieg in den vergangenen Jahren stärker als die reguläre Preissteigerung in Deutschland.“ (Originalzitat aus Gutachter-Schlussbericht, S. 3)

Zur Frage 5: Entwicklung der Flughafenlandschaft in NRW

Das historisch gewachsene, polyzentrische Flughafensystem in Deutschland entspricht der föderalen Struktur der Bundesrepublik und stärkt durch eine sinnvolle Ergänzung von globalen Drehkreuzen, Regionalflughäfen sowie mittelgroßen und kleineren dezentralen Flughäfen die Metropolregionen und Wirtschaftszentren des Landes. Damit verfügt Deutschland heute über ein dichtes Netz von Flughäfen und -plätzen, das eine flächendeckende Versorgung mit Luftverkehrsdienstleistungen bei kurzen Anfahrtswegen gewährleistet. Dabei erfüllen die Drehkreuz-, Regional- und dezentralen Flughäfen je eigene wichtige Verkehrsfunktionen: Sie gewährleisten die internationale Anbindung Deutschlands an die Welt sowie die innerdeutsche Anbindung zwischen den verschiedenen Metropolregionen und Regionen. Neben den internationalen Verkehrsflughäfen tragen somit auch die in der Fläche vorhandenen Regionalflughäfen und dezentralen Flughäfen zum Erfolg des deutschen Flughafensystems bei, da sie auch die nationale und internationale Luftverkehrs-anbindung schwach besiedelter Regionen sichern.

Wie in Gesamtdeutschland, hat sich in Nordrhein-Westfalen selbst ein polyzentrisches Flughafensystem entwickelt: Mit seinen beiden großen Flughäfen Düsseldorf und Köln/Bonn sowie den Regionalflughäfen Dortmund, Münster/Osnabrück, Paderborn/Lippstadt, Weeze und darüber hinaus Essen-Mühlheim und Mönchengladbach verfügt Nordrhein-Westfalen über eine – auch im Vergleich zu den anderen Bundesländern – außerordentlich große Dichte von Flughäfen.

Ob eine solch große Dichte von Flughäfen notwendig ist und dem tatsächlichen Bedarf entspricht, sollte nach Auffassung der deutschen Luftverkehrswirtschaft letztlich nicht politisch, sondern wirtschaftlich durch die Nachfrage, durch den Kunden, entschieden werden. Bleibt eine entsprechende, zumindest betriebskostendeckende Nachfrage dauerhaft aus, steht die (Nutzer-)Finanzierung des Flughafens auf dem Spiel. Eine dauerhafte Finanzierung bzw. Subventionierung des Flughafens-

betriebs durch die öffentliche Hand über Betriebsbeihilfen lehnt die deutsche Luftverkehrswirtschaft jedoch im Grundsatz ab.

Bundesregierung und EU-Kommission haben hinsichtlich der Finanzierung des Luftverkehrs regelmäßig ermittelt, dass der Luftverkehr bereits heute seine Infrastrukturkosten selbst trägt und das Luftverkehrssystem grundsätzlich gebühren/entgelt- und *nicht* steuerfinanziert wird. Sofern es sich nicht ohnehin in erster Linie um privatwirtschaftliche Initiativen handelt (z.B. Weeze und Memminger Berg), obliegt es den politisch gewählten Entscheidungsträgern vor Ort, den gesellschaftlichen Wert der luftverkehrlichen Anbindung einer Region durch einen Flughafen abzuschätzen, z. B. für die regionale Wirtschaft und den Tourismus. Diese kann ähnlich wie der ÖPNV gesellschaftspolitisch erwünscht sein. Es ist dann Aufgabe der Europäischen Beihilfenkontrolle, darüber zu befinden, ob die von einzelnen Bundesländern und Gemeinden gezahlten Gelder mit europäischem Recht vereinbar sind oder ob sie den Wettbewerb verzerren. Das EU-Beihilferecht regelt dies im Einzelnen und die Beihilfekontrolle orientiert sich an den EU-Beihilfeleitlinien. Für bestehende oder zukünftige Betriebsbeihilfen ist der Nachweis zu erbringen, dass der fragliche Flughafen in einem vertretbaren Zeitraum nach Inbetriebnahme oder erheblichem Ausbau ohne Zuschüsse der öffentlichen Hand (Betriebsbeihilfen) zu betreiben ist. Betriebssubventionen dürfen nur in Ausnahmefällen – und zwar bei nachweislichem Vorliegen übergeordneter strukturpolitischer Gründe – und unter strengen Auflagen gewährt werden. Sie sind von der Politik zu verantworten und müssen in jedem Fall mit den Interessen an einem gesamtwirtschaftlich gesunden Luftverkehrssystem in Deutschland in Einklang stehen.

Zur Finanzierung des Luftverkehrs haben die Gutachter der Bundesregierung auch in grundsätzlicher Hinsicht unterstrichen:

„Das Prinzip der Selbstfinanzierung zählt zu den Grundfesten der Finanzierung der Luftverkehrsinfrastruktur. Die Infrastrukturbereitstellung soll nicht über Steuermittel finanziert werden, sondern durch die Umlage der Kosten auf die Nutzer. Das Prinzip der Selbstfinanzierung hat seine Grundlage im internationalen Luftverkehrsrecht. Ziel ist es, vergleichbare wirtschaftliche Rahmenbedingungen in der Luftfahrt zu gewährleisten. Im Chicagoer Abkommen ist entsprechend der Grundsatz festgelegt, dass die Kosten des Luftverkehrs nicht über national unterschiedliche Steuern, sondern durch kostenbezogene (privat-rechtliche) Nutzungsentgelte und (öffentlich-rechtliche) Nutzungsgebühren finanziert werden sollen. Zudem ist es unzulässig, ausländische Luftverkehrsunternehmen gegenüber solchen des Heimatlandes zu benachteiligen. Luftverkehrsunternehmen tragen daher als Nutzer von Luftverkehrsinfrastruktur die Kosten der anfallenden Infrastrukturbereitstellung insbesondere durch Flughafenentgelte und Flugsicherungsgebühren.“ (Originalzitat aus Gutachterbericht zu Arbeitspaket 1, final, S. 109)

Hinsichtlich des weiteren Infrastrukturausbaus ist die geplante Kapazitätserweiterung am Flughafen Düsseldorf neben dem Bau des Terminals 3 am Flughafen Frankfurt, der geplanten dritten Start- und Landebahn in München und des Baus des Flughafens BER eines vier der großen Vorhaben zu einer bedarfsgerechten Weiterentwicklung der Flughafeninfrastruktur in Deutschland.

Angesichts seiner wichtigen Rolle und Funktion für den Wirtschaftsstandort NRW und – als drittgrößter deutscher Flughafen – darüber hinaus auch für den Wirtschaftsstandort Deutschland insgesamt ist die weitere Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Flughafens Düsseldorf sowohl im nordrhein-westfälischen wie auch im nationalen Interesse. Sie ist auch notwendig,

denn im intensiven internationalen Wettbewerb macht die außereuropäische Konkurrenz den großen Drehkreuzflughäfen in Deutschland und in Europa insgesamt zunehmend zu schaffen. Relevant für den Flughafen Düsseldorf ist insbesondere auch der starke Wettbewerb durch die benachbarten Benelux-Flughäfen.

Mit dem weltweiten Wachstum des Luftverkehrs steigt auch die Nachfrage nach entsprechenden Kapazitäten. Wer sie anbieten kann, hat einen entscheidenden Wettbewerbsvorteil. Die Flughäfen in Istanbul und in den Golfstaaten stocken ihr Kapazitätsangebot durch staatlich unterstützten Infrastrukturausbau derzeit massiv auf und stärken damit ihre internationale Wettbewerbsposition gerade auch gegenüber ihrer westeuropäischen Konkurrenz erheblich. Diese Länder begreifen den Luftverkehr aufgrund seiner gesamtwirtschaftlichen Bedeutung als integralen Bestandteil ihrer Wirtschaftspolitik und fördern ihn gezielt.

Wer im weltweiten Wettbewerb die nachgefragten zusätzlichen Kapazitäten aufgrund von Kapazitätsengpässen oder -grenzen oder aufgrund fiskalischer Belastungen und regulativer Beschränkungen nicht anbieten kann, hat einen entscheidenden Wettbewerbsnachteil. Die globalen Luftverkehrsströme suchen sich dann andere Wege – etwa über die bestehende europäische Konkurrenz in Amsterdam, London und Paris oder auch über die Flughäfen in Istanbul und den Golfstaaten.

Mit deutlichen Kapazitätsengpässen hat bereits heute der Flughafen Düsseldorf zu kämpfen. Dem streng begrenzten Angebot an Slots steht seit langem und regelmäßig eine real höhere Nachfrage von Airlines gegenüber. Zusätzlicher Kapazitätsbedarf für neue Ziele oder höhere Frequenzen kann meist nicht mehr bedient werden. Dieses Problem wird sich im Zuge des fortdauernden Wachstums des Passagieraufkommens weiter verschärfen – wenn nicht entsprechende zusätzliche Kapazitäten geschaffen werden. Dazu plant der Flughafen Düsseldorf seine Kapazität, *bedarfsgerecht* weiterentwickeln können: durch eine moderate Erhöhung von 47 auf 60 Flugbewegungen in Spitzenstunden, durch eine flexible Nutzung beider Start- und Landebahnen, wenn dies erforderlich ist, sowie durch den Bau zusätzlicher Abstellpositionen und Vorfeldflächen innerhalb des Flughafengeländes. Damit soll die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Flughafens Düsseldorf und des Flughafenstandorts NRW insgesamt auch für die Zukunft gesichert werden. Entscheidend für die Wettbewerbsposition der deutschen Luftverkehrswirtschaft ist dabei, dass eine weitere Kapazitätsentwicklung nicht durch weitere operative Beschränkungen konterkariert und die Position der deutschen Luftverkehrswirtschaft insgesamt im internationalen Wettbewerb gestärkt wird.

Von besonderer Bedeutung im internationalen Luftverkehr sind die Maschinenlaufzeiten von Fluggesellschaften und damit die Betriebszeiten der Flughäfen. Hierzu haben die Gutachter der Bundesregierung hervorgehoben:

„Die Betriebszeiten eines Flughafens sind für die Wirtschaftlichkeit und die Wettbewerbsfähigkeit des Flughafens, aber auch die Wirtschaftlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit der dort landenden Fluggesellschaften von wesentlicher Bedeutung. Sowohl Flughäfen als auch Fluggesellschaften müssen erhebliche Investitionen tätigen, die sich entsprechend früher betriebswirtschaftlich tragen können, je länger die Nutzungsdauer pro Tag ist. Dieser Effekt hat insbesondere eine positive Auswirkung auf die angebotenen Ticketpreise der Fluggesellschaften.

Für einen Flughafen ermöglicht eine 24 stündige Betriebszeit darüber hinaus günstigere Abfertigungs- und Landeentgelte zu kalkulieren, weil die Fixkosten auf eine breitere zeitliche Basis gestellt werden können. Dieser Grundsatz ist bei den Flughäfen insbesondere dann gegeben, wenn eine durchgehend intensive Nutzung der Nachtstunden durch die Landung und Abfertigung von Flugzeugen möglich ist. Sollten es nur wenige Bewegungen während der Nachtstunden sein steht die Aufrechterhaltung des vollständigen Flughafenbetriebes mit den entsprechenden Einrichtungen nicht immer im Verhältnis zu den zu erzielenden Abfertigungsentgelten.

Den Fluggesellschaften ermöglicht der Nachtflugverkehr den wirtschaftlichen Einsatz von Flugzeugen, da mehr Umläufe möglich sind und die Auslastung und Nutzung der Flugzeuge entsprechend steigt. Beispiel aus dem Ferienflugverkehr: Bei nächtlicher Öffnung eines Flughafens ist es möglich, dass ein Flugzeug zwei Mal innerhalb von 24 Stunden von dem Ausgangsflughafen zu einem Ziel auf den Kanarischen Inseln und zurück fliegt. Ebenso ist es dann möglich, dass ein Flugzeug drei Mal innerhalb von 24 Stunden zwischen Deutschland und einem Ziel auf den Balearenischen Inseln pendelt. Dies ist nicht möglich, wenn der Ausgangsflughafen in Deutschland lediglich für 17 oder 18 Stunden am Tag geöffnet ist. Daher sind die Nachtflugregelungen beispielsweise für die Flughäfen Hannover und Nürnberg von besonderer Bedeutung.

Die nächtliche Beschränkung an vielen deutschen Flughäfen bedeuten erhebliche Wettbewerbsnachteile, da ausländische Fluggesellschaften an ihren anzufliegenden Heimatflughäfen (z.B. in Ägypten, Bulgarien, Tunesien und in der Türkei) durchgehend operieren können und somit die Umläufe und damit die Produktivität der Flugzeuge deutlich besser gestalten können.

Für die Fluggesellschaften im Langstreckenverkehr ist ein Einsatz der Flugzeuge „rund um die Uhr“ noch viel wichtiger. Im Idealfall verlässt das Interkont-Flugzeug den Flughafen vor Betriebsschluss und kehrt während der Betriebszeiten wieder zurück um nach der erforderlichen Zeit für die Abfertigung am Boden erneut die nächste Reise anzutreten. Diese Aspekte gelten insbesondere für den interkontinentalen Luftfrachtverkehr. [...]

Die nächtlichen Schließzeiten, wie sie unter anderem an den Flughäfen in Frankfurt, München und Düsseldorf vorgeschrieben sind, führen dazu, dass ein Flugzeug während der Nachtzeiten sechs (in Düsseldorf acht) Stunden planmäßig nicht starten kann. Ein weiterer Effekt ergibt sich für den Einsatz der Flugzeuge, wenn es zum Ende des Einsatztages zu Verzögerungen bei dem Rückflug kommt und unter Umständen die vorhandenen Betriebszeiten nicht eingehalten werden können. An den meisten Flughäfen gibt es Ausnahmeregelungen, die solch einen Fall berücksichtigen. Gleichwohl kommt es vor, dass verspätet zurück kehrende Flugzeuge nur noch alternative Nachbar-Flughäfen ohne Betriebsbeschränkungen anfliegen können. Hier sind dann neben den Unannehmlichkeiten für die Passagiere noch erhebliche zusätzliche finanzielle Aufwendungen zu tätigen, um solch ein Flugzeug wieder rechtzeitig zum geplanten Abflugtermin und -ort zu positionieren oder wenn Folgeumläufe nicht planmäßig starten können und dafür Ersatzmaßnahmen erforderlich sind.

Die großen deutschen Hubflughäfen Frankfurt wie auch München unterliegen weitreichenden Sperrzeiten während der Nachtstunden von 23.00 Uhr bis 05.00 Uhr (FRA) bzw. 00.00 Uhr bis 05.00 Uhr (MUC).

Diese Einschränkung ist insbesondere für die Interkont-Flugverbindung der Lufthansa von großer Bedeutung und reduziert die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber internationalen Fluggesellschaften, die ab einem beschränkungsfreien Flughafen wie Dubai oder Istanbul fliegen können.“ (Originalzitat aus Gutachterbericht zu Arbeitspaket 1, final, S. 212 ff.)

Als nächtlicher Expressfracht-Hub ist der Köln Bonn Airport (CGN) für den Industrie- und Logistikstandort Nordrhein-Westfalen der wichtigste Luftfrachtstandort und damit ein für die

Außenwirtschaft zentral relevantes Gateway. Hinzu kommt die wachsende Bedeutung von CGN als Standort der neuen Langstreckenverbindungen von Eurowings/Lufthansa. Auch als Ausweichflughafen für verspätete Maschinen nach Düsseldorf und Frankfurt/Main, die auf Grund der dortigen Nachtflugverbote nicht mehr landen können, hat der Köln Bonn Airport eine nationale Bedeutung. Des Weiteren sind die landseitigen Verkehrsanbindungen von großer Wichtigkeit. Hervorzuheben als Infrastrukturausbauten sind hierbei: der Ausbau der Straßen- und Schienenverbindungen zu den wichtigsten NRW-Seehäfen Rotterdam und Antwerpen (Engpass wird hier in den nächsten Jahren erreicht), Schaffung der infrastrukturellen Voraussetzungen für den Rhein-Ruhr-Express, Bau einer neuen Kölner Südbrücke (dadurch Verbindung des linksrheinischen Hafens Godorf mit dem rechtsrheinischen Airport durch Straßen- und Schienenanbindung), Ausbau des Kölner Autobahnringes.

Zum Thema Luftfrachtdienste der Integratoren heben die Gutachter hervor:

„Hervorzuheben sind die Voraussetzungen für das Gelingen des Geschäftsmodells der Integratoren. Der Transport und der Umschlag dieser Sendungen finden in der Regel über einem zentralen Ort während der Nacht statt. Da die Eilbedürftigkeit ein wesentliches Leistungsmerkmal ist, werden zumeist an Flughäfen sämtliche Sendungen zentral sortiert, neu verladen und per LKW und eben auch per Flugzeug national oder international abtransportiert. Alle relevanten Anbieter (z.B. DHL, Federal Express, UPS und TNT) bieten ihren Kunden die Zustellung wichtiger Sendungen am Tag nach Abgabe einer Sendung an. In der Regel werden die Sendungen am frühen Abend am Versandort gesammelt, zum nächsten Flughafen gebracht und am späteren Abend dann zu den europäischen Umladeknoten geflogen (z.B. Flughafen Leipzig-Halle für DHL und Köln/Bonn für UPS). Durch die Eilbedürftigkeit der Sendungen ist es deshalb für das Unternehmen existenziell wichtig, dass auch nachts unbeschränkt Flugzeuge landen und starten können um eine rasche, Europa und weltweite Zustellung der Sendungen zu gewährleisten. In der Regel werden die Sendungen am zentralen Umladeknoten in den tiefen Nachtstunden neu sortiert und verladen. Die Flugzeuge verlassen dann den Knotenflughafen in den frühen Morgenstunden, landen morgens am Empfangsort, wo die Sendungen am Vormittag verteilt werden.“

Würde einer der Anbieter ein anderes logistisches Konzept, ohne nächtliche Flüge und Umschlagprozesse realisieren, würde sich die Transportdauer der Sendungen erhöhen und der Anbieter würde seine Wettbewerbsfähigkeit verlieren, da nicht mehr den Kundenanforderungen entsprochen wird. Die Kurierdienstunternehmen sind bei ihrer Standortwahl nicht auf eine lokale Marktnachfrage fokussiert und sind durch die Leistungsfähigkeit ihrer Transportnetzwerke jederzeit in der Lage, auf andere geeignetere Flughafenstandorte in Deutschland und Europa auszuweichen.“ (Originalzitat aus Gutachterbericht zu Arbeitspaket 1, final, S. 61)

Da gelegentlich in der öffentlichen Diskussion zwischen Betriebszeitenbedarf für Fracht- und für Passagierverkehr unterschieden wird, sei hier nochmals unterstrichen, dass 50 % der Luftfracht als sog. „Belly-Fracht“ transportiert wird. Der Betriebszeitenbedarf für die Fracht gilt somit gleichermaßen für Passagier- wie für reine Frachtflugzeuge.

Zu den Fragen 6 und 7: Flughafenkonzepte des Bundes und NRW aus den Jahren 2000 und 2009

Die zurückliegenden Konzepte haben einen wichtigen Beitrag für eine versachlichte Diskussion der künftigen Luftverkehrspolitik geleistet. Die Fortentwicklung des Luftverkehrsmarktes und die Ver-

änderungen der Entwicklungs- und Wettbewerbsbedingungen schreiten aber im dynamischen Weltluftverkehr so schnell voran, dass es einer Aktualisierung dringend bedarf. Damit künftig bei Gesetzen und Verordnungen vorab mögliche Folgen abgeschätzt werden können, bedarf es einer geeigneten Daten- und Faktengrundlage zu den Markt- und Wettbewerbsbedingungen des Verkehrsträgers Luftverkehr und damit einer fundierten Marktentwicklungs- und Wettbewerbsanalyse, die regelmäßig (alle 1 bis 2 Jahre) erstellt werden sollte.

Eine regelmäßige Marktentwicklungs- und Wettbewerbsanalyse sollte folgende Untersuchungsthemen umfassen:

- Wettbewerbsdeterminanten der einzelnen Systempartner des Luftverkehrs
- Aktuelle Entwicklungen auf dem internationalen Luftverkehrsmarkt
- Mögliche zukünftige Entwicklungsszenarien auf dem internationalen Luftverkehrsmarkt

Zur Frage 8: Rechtsrahmen für die Einwirkungsmöglichkeiten von Bund und Ländern bei der Flughafenentwicklung

Luftverkehr schafft Mobilität für den Einzelnen und wirtschaftliche Chancen für Deutschland. Tatsächlich verliert aber die deutsche Luftverkehrswirtschaft jedoch seit einigen Jahren Marktanteile – besonders im globalen, aber auch im europäischen Wettbewerb. Deutschland gehen damit wesentliche Wachstumschancen verloren. Grund dafür sind in erheblichem Maße auch die Standortbedingungen in Deutschland und Europa. Wenn dieser Entwicklung nicht Einhalt geboten wird, dann verschlechtert sich die Anbindung Deutschlands an die internationalen Verkehrs- und Warenströme und damit eine der Grundlagen der deutschen Wirtschaft. In der Folge gehen Arbeitsplätze verloren und Wachstum wandert ab.

Darum ist eine gemeinsame politische Agenda von Bund und Ländern notwendig, um den deutschen Wirtschafts- und Luftverkehrsstandort zu stärken, faire internationale Wettbewerbsbedingungen zu erreichen und einen tragfähigen politischen Konsens über eine bedarfsgerechte und wettbewerbsfähige Infrastruktur zu erzielen.

Hierbei hat sich die Kompetenzverteilung im Wege der Bundesauftragsverwaltung nach Auffassung der deutschen Luftverkehrswirtschaft im Grundsatz bewährt. Danach bleibt die Aufgabe der Gesamtkoordinierung beim Bund, derzufolge der Bund, wo erforderlich, seine Interessen gegenüber den Ländern wahrnehmen sollte. Zur Sicherung eines leistungsfähigen Wirtschafts- und Luftverkehrsstandorts Deutschland und einer bedarfsgerechten Flughafeninfrastruktur ist es nach Ansicht der deutschen Luftverkehrswirtschaft notwendig, dass der Bund seine Verantwortung stärker als bisher wahrnimmt und mit den Ländern eine verbindliche Strategie für die Weiterentwicklung des Luftverkehrsstandorts Deutschland erarbeitet. Dazu dient u.a. das derzeit erarbeitete Luftverkehrskonzept der Bundesregierung.

Nach Auffassung der deutschen Luftverkehrswirtschaft liegt insbesondere die Gewährleistung einer leistungsfähigen und international wettbewerbsfähigen Flughafeninfrastruktur im Interesse und in der gesamtstaatlichen Verantwortung des Bundes und der Länder.

Dies ergibt sich schon aus folgenden Gründen:

- aus der Bedeutung von Flughafeninfrastruktur, insbesondere mit ihren Drehkreuzen, für die Leistungsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Deutschland insgesamt
- aus dem Bedarf an Planungssicherheit für Bürger und Unternehmen, auch hinsichtlich der Betriebszeiten von Flughäfen und des Lärmschutzes
- aus den Erfordernissen einer effizienten Planung und Nutzung der Flughafeninfrastruktur
- aus dem Bedarf, Intermodalität und Anbindung der Flughäfen an das Schienennetz zu verbessern.

Dementsprechend hat das Grundgesetz die Aufgabe der Luftverkehrsverwaltung auch grundsätzlich dem Bund zugewiesen (Art. 87d Abs. 1 GG), der den Ländern Aufgaben – insbesondere hinsichtlich der Genehmigung und Planfeststellung von Flugplätzen – im Wege der Bundesauftragsverwaltung übertragen hat. Diese Aufgaben nehmen die Länder nicht als eigene Angelegenheiten, sondern im Auftrag des Bundes wahr. Schon bei der Entscheidung, seine Luftverkehrsverwaltung als Auftragsverwaltung den Ländern zu übertragen, hat der Gesetzgeber seinerzeit bewusst festgehalten, dass bei der Genehmigung von Flughäfen, die dem öffentlichen Verkehr dienen sollen, überregionale Erwägungen, insbesondere solche der zwischenstaatlichen Verkehrs- und Wirtschaftspolitik sowie die Belange der Luftraumplanung ausschlaggebend seien (BT-Drs. III/1525, S. 3 f.). Aus diesem Grund hat der Gesetzgeber auch dem Bund das Recht vorbehalten, jederzeit zu prüfen und zu entscheiden, inwieweit durch die Anlegung und den Betrieb eines solchen Flughafens öffentliche Interessen des Bundes berührt werden. An dieser Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern sollte nach Auffassung der deutschen Luftverkehrswirtschaft auch in Zukunft grundsätzlich festgehalten werden.

Zu den Fragen 9 bis 12: Gestaltungserfordernisse einer umfassend nachhaltigen Luftverkehrs-entwicklung

Eine zunehmende Wettbewerbsverzerrung durch einseitige fiskalische und ordnungspolitische Belastungen entzieht den Unternehmen der deutschen Luftverkehrswirtschaft immer mehr Investitionskraft. Dadurch sind Standorte und Arbeitsplätze deutscher Unternehmen zunehmend gefährdet und es können auch die Potenziale für Investitionen in umweltfreundliche Technologien und Prozesse nicht ausgeschöpft werden. Deswegen muss die Politik die nationalen und europäischen Alleingänge mit ihren einseitigen Belastungen zurückführen (z.B. Abschaffung der Luftverkehrsteuer; Übernahme der nicht flugsicherungsbedingten Kosten der DFS durch den Staat; Deckelung der Luftsicherheitskosten etc.). Die Rückführung fiskalischer und ordnungspolitischer Be-

lastungen wäre in diesem Sinne eine Stärkung der Industriepolitik zur Erhöhung der Investitionskraft der Unternehmen der Luftverkehrswirtschaft. Dies würde zusätzliche private Investitionen in Klima- und Lärmschutzinnovationen ermöglichen.

Mit der Stärkung der Investitionskraft der Unternehmen könnten folgende konkrete Investitionen zur Erhöhung des Klima- und Lärmschutzes ermöglicht werden: Ersatz älterer Flugzeuge durch lärmreduzierte und energiesparende Modelle sowie Förderung der Nachrüstung zur Steigerung von Energieeffizienz und Lärmreduktion; neue lärmärmere und effizientere Landeverfahren mit neuer Navigationstechnik; Reduzierung der CO₂-Emissionen an Flughäfen; Herstellung und Nutzung alternativer Flugkraftstoffe zur Reduktion von CO₂-Emissionen sowie Einsatz des Biodiesels, der bei der Herstellung dieses alternativen Flugkraftstoffs entsteht, für bodengebundene Fahrzeuge (deutliche Feinstaubreduktion).

Aufbauend auf den Erkenntnissen und Vorschlägen der von der Bundesregierung beauftragten Gutachter sollten deswegen folgende Entscheidungen noch in dieser Legislaturperiode getroffen werden:

a) Abschaffung der Luftverkehrsteuer

Die Evaluierungsergebnisse der Steuer sind bekannt. Die BMVI-Gutachter schlagen Abschaffung vor. Im Wissen um die erhöhten Finanzierungslasten von Bund und Ländern bei der Integration von Flüchtlingen und Asylbewerbern würde auch eine schrittweise Abschaffung eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Luftverkehrswirtschaft bringen.

b) Kosten für die Sicherheitskontrollen an deutschen Flughäfen für die Nutzer reduzieren (Deckelung)

In Deutschland werden – anders als in anderen Staaten – die Kosten den Luftverkehrsunternehmen durch die Bundespolizei in Rechnung gestellt. Die Gesamtkosten für die Passagier- und Gepäckkontrollen an deutschen Flughäfen (Bund plus Bayern) betragen im Jahr 2015 insgesamt 594 Mio. €. Diese Kosten werden sich für 2016 noch einmal um voraussichtlich 95 Mio. € erhöhen und dann 689 Mio. € betragen. Die BMVI-Gutachter schlagen eine Übernahme dieser Kosten durch den Staat vor. Der Bund sollte im Rahmen seiner Gestaltungsmöglichkeiten zumindest Bestandteile der Luftsicherheitsgebühren herauslösen und diese staatlicherseits übernehmen, so wie dies in vielen anderen EU-Mitgliedstaaten und auch in den USA geschieht oder wie das in Deutschland auch für die Eisenbahnverkehrsunternehmen bei rund 20 % per Rechtsverordnung gedeckelt ist.

c) Gebühren der Flugsicherung wettbewerbsfähig gestalten und von flugsicherungsfremden Kosten entlasten

Die deutschen Gebührensätze für die Strecke liegen deutlich über dem EU-Durchschnitt. Diese vergleichsweise höheren Flugsicherungsgebühren in Deutschland sind zu ca. 20 Prozent durch flugsicherungsfremde oder in ihrer Höhe unzutreffende Kostenbestandteile verursacht, die staatlicherseits – anders als in anderen EU-Staaten – auferlegt werden. Gleiches gilt für die hohen

Pensionslasten, die in der EU jeweils durch die Staaten getragen werden, nicht so in Deutschland, wo sie ebenfalls auf die Gebühren der Nutzer umgelegt werden. Dies sollte korrigiert werden, denn die hohen Gebühren belasten deutsche Fluggesellschaften und schwächen ihre Wettbewerbsposition.

d) Novellierung der Fluggastrechteverordnung wirtschaftlich vertretbar ausgestalten
(KOM-Vorschlag zu den Schwellenwerten umsetzen)

Die Fluggastrechteverordnung gilt für Fluggäste europäischer Fluggesellschaften, die auf Flughäfen im Gebiet der EU einen Flug antreten oder von einem Flughafen in einem Drittstaat einen Flug zu einem Flughafen im Gebiet eines Mitgliedstaats fliegen. Die Verordnung gilt hingegen für nicht-europäische Luftverkehrsunternehmen nur bei Abflügen von einem europäischen Flughafen, nicht aber bei Flügen von einem Drittstaat zu einem Flughafen der EU – hier belastet die Verordnung mit ihren hohen Kompensationszahlungen nur die europäischen Luftfahrtunternehmen. Dies führt zu höheren Belastungen und Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der europäischen Luftfahrtunternehmen.

Die Fluggastrechteverordnung und die darauf fußende Rechtsprechung kosten die deutschen Fluggesellschaften im Jahr rund 132 Mio. € (Rechenbeispiel: Allein um die Kompensationsansprüche bei einem Kurzstreckenflug mit einer dreistündigen Verspätung auszugleichen, muss eine Fluggesellschaft den Gewinn von 178 vergleichbaren Flügen aufwenden/bei einer zu 70 % ausgelasteten Boeing 737).

Mit dem KOM-Vorschlag zur Überarbeitung der Fluggastrechte-VO, die in der überarbeiteten Form die Rechtsprechung des EuGH integriert, soll ein angemessener Ausgleich zwischen den Verbraucherinteressen und den Wirtschaftsinteressen erreicht werden, der die wettbewerbsverzerrende Wirkung der Verordnung in Grenzen hält. Grund für die Verordnungsnovelle ist, dass der von der europäischen Rechtsprechung geschaffene Drei-Stunden-Schwellenwert kontraproduktiv wirkt.

Denn in drei Stunden ist es auch bei Kurzstreckenflügen so gut wie unmöglich, im Falle eines technischen Defekts an einem Flugzeug, zum Beispiel in Paris, einen Ersatzflieger heranzuschaffen und den Flug doch noch durchzuführen. Somit entfällt für die Fluggesellschaften der Anreiz, den mit Zusatzkosten verbundenen Ersatzflug durchzuführen, da sie doppelt zahlen würde – für den Ersatzflug und für die anfallenden Ausgleichszahlungen.

Der KOM-Vorschlag, den untersten Schwellenwert bei fünf Stunden anzusetzen, wäre hingegen ein realistischer Zeitrahmen für eine Fluggesellschaft, um im Falle eines technischen Defekts eine Ersatzbeförderung zu organisieren, statt den Flug ausfallen zu lassen. Denn innerhalb von fünf Stunden nach der planmäßigen Ankunftszeit (Vorschlag KOM) kann es eine Fluggesellschaft unter guten Voraussetzungen schaffen, den Flug doch noch auf direktem Wege zum Zielflughafen durchzuführen.

Die Politik in Deutschland sollte eine Regelung der Schwellenwerte analog zum Revisionsvorschlag der KOM unterstützen, der zwar die Ausweitung des ursprünglichen Geltungsbereichs der EU-Verordnung auf verspätete Flüge nicht zurücknimmt, aber die Kostenbelastung durch die Kompensationszahlungen in vernünftigeren Bahnen lenkt. Die Bundesregierung könnte einen

Beitrag zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Luftverkehrswirtschaft leisten, wenn sie sich bei der längst überfälligen Revision der Fluggastrechteverordnung für diesen Vorschlag der KOM einsetzt.

e) Planungssicherheit bei Betriebszeiten an Flughäfen schaffen:

Bestehende Nachtflugmöglichkeiten erhalten

Der Wirtschaftsstandort Deutschland braucht keinen flächendeckenden Nachtflugbetrieb an jedem einzelnen Standort, weder für den Fracht- noch für den Passagierflug, aber er braucht international wettbewerbsfähige Betriebszeiten an Flughäfen auch mit Nachtflugmöglichkeiten. Die Arbeitsteilung bei den Genehmigungsverfahren im Wege der Bundesauftragsverwaltung durch die Länder hat sich grundsätzlich bewährt. Aber um Planungssicherheit für Unternehmen und Bürger, für wirtschaftliche Investitionen und für den Umweltschutz zu schaffen, sollten Bund und Ländern gemeinsam für die vorher definierten national bedeutenden Fracht- und Passagierflughäfen verbindlich festlegen, wo dauerhaft Nachtflugmöglichkeiten erhalten werden sollen. Bei den derzeit bestehenden Betriebsgenehmigungen darf es keine Eingriffe geben.

Daraus ergibt sich für die einzelnen Standorte in Deutschland:

- Eine weitere Erosion der Betriebszeiten sowie eine zunehmende Ausweitung von Flugbetriebsbeschränkungen und -verboten in den Nachtrand- sowie Nachtzeiten sollten ausgeschlossen werden.
- Für bestehende Betriebsgenehmigungen muss Rechtssicherheit und damit Planungssicherheit für Fluggesellschaften, Flughäfen und Anwohner gelten.
- Die Vorgaben für standortbezogene Betriebszeiten dürfen die planfestgestellten Entwicklungspotenziale des Standortes nicht einschränken.

f) Bürgerbeteiligung bei Flugverfahren stärken, ohne neue Planungsbürokratie zu schaffen

Infrastrukturentwicklung bedarf der Akzeptanz von Anwohnern und lokaler Politik. Die deutsche Luftverkehrswirtschaft hat ein klares Bekenntnis zum Lärmschutz und zur Beteiligung der Bürger abgegeben. Um künftig bei der Festlegung von Flugverfahren (sog. Flugrouten) mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung zu ermöglichen, ohne das deutsche Planungsrecht durch zusätzliche Verwaltungsverfahren noch komplexer zu machen, sollen folgende Eckpunkte umgesetzt werden:

Statt das schon heute in Deutschland im internationalen Vergleich extrem komplexe, aufwändige Planungsrecht um weitere Verwaltungsbürokratie zu erweitern, sollen die Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung in den Fluglärmkommissionen gestärkt werden.

Dazu soll im Sinne der Würdigung und Weiterentwicklung einer guten Beteiligungspraxis festgelegt werden, dass

- das Bürgerinteresse in geeigneter Weise in die Kommissionen einbezogen wird;
- die DFS ihre Vorschläge für Flugverfahren/-routen zunächst in die jeweilige Kommission einbringt, Alternativvorschläge aus den Kommissionen aufgreift und prüft und die Prüfergebnisse in den Kommissionen vorstellt;
- eine auch für Laien verständliche Darstellung der Flugverfahrensvorhaben gegenüber der Öffentlichkeit erfolgt;
- das Umweltbundesamt neben DFS und BAF in die Arbeit der Kommissionen einbezogen wird;
- bei Planungsprozessen zu Ausbauvorhaben eine möglichst realitätsnahe Prognose der An- und Abflugverfahren zur Bestimmung der Lärmbelastung vorgenommen wird.

Hierzu bedarf es keiner Novellierung des LuftVG, denn der rechtliche Spielraum dazu besteht bereits mit den geltenden Bestimmungen des Gesetzes.

g) Bei Einfuhrumsatzsteuer Wettbewerbsnachteil ausgleichen

Bei der Einfuhr von Importen aus Drittstaaten über deutsche Flughäfen darf es keine steuerliche Benachteiligung gegenüber der Einfuhr von Importen aus Drittstaaten über andere europäische Flughäfen geben. Ansonsten drohen – wie auch von der Wirtschaftsministerkonferenz am 04./05. Juni 2014 in Berlin festgestellt – Abwanderungen von Luftfrachtverkehren dorthin. Wie in den meisten europäischen Ländern bereits der Fall, muss es auch in Deutschland möglich sein, die Einfuhrumsatzsteuer nicht bereits zum Zeitpunkt der Einfuhr begleichen zu müssen, sondern erst zum Zeitpunkt des Weiterverkaufs mit der Umsatzsteuer verrechnen zu können. Dies würde die gegenwärtige teure Zwischenfinanzierung bei Einfuhr über deutsche Flughäfen überflüssig machen. Die Bundesregierung soll sich für eine Verzahnung des Erhebungsverfahrens für die Einfuhrumsatzsteuer bei den Zollbehörden (Zuständigkeit: Bund) und des Vorsteuererhebungsverfahrens bei den Finanzbehörden (Zuständigkeit: Länder) einsetzen.

h) Einfluggenehmigungen von Ad-hoc-Chartern beschleunigen

Deutsche Flughäfen sollen keine Luftfrachtverkehre an andere europäische Flughäfen verlieren, nur weil die Praxis der Erteilung von Einfluggenehmigungen von ad-hoc-Chartern in Deutschland gegenwärtig deutlich mehr Zeit in Anspruch nimmt als in anderen europäischen Ländern. Das LBA soll daher ausreichend über qualifiziertes Personal und optimierte Prozesse verfügen, um schneller und unbürokratischer Ad-hoc-Charter-Einfluggenehmigungen erteilen zu können. Internationalen Vereinbarungen entsprechend wird hierbei weiterhin geprüft werden, dass es keine entsprechenden Verfügbarkeiten deutscher Anbieter gibt (sog. Nichtverfügbarkeits-erklärung, entsprechend dem etablierten Verfahren) und es sich um keine Umgehung bilateraler Abkommen handelt (quasi Liniendienste ohne korrespondierende Verkehrsrechte).

i) Marktbasierte Maßnahmen zum Klimaschutz (Emissionshandel/MBM) wettbewerbsneutral ausgestalten

Die Einführung eines globalen marktbasierten Klimaschutzinstruments für den Luftverkehr unterstützen wir; dies darf nur dann erfolgen, wenn sichergestellt wird, dass auch Drittstaaten einbezogen werden, was beim Europäischen Emissionshandel bisher blockiert wird. Auch die Markt- und Wettbewerbsanalyse der Bundesregierung zeigt die wettbewerbsverzerrende Wirkung europäischer Insellösungen. Deswegen sollte auf Ebene der ICAO ein international wirksames System marktbasierter Maßnahmen im Luftverkehr (Globales-Off-Setting-System) zur Begrenzung der CO₂-Emissionen die EU-Verordnung zur Einbeziehung des Luftverkehrs in den Emissionshandel ablösen. Eine auf die EU begrenzte Einbeziehung in den Emissionshandel muss wegen ihrer wettbewerbsverzerrenden Wirkung beendet werden.

Zur Frage 13: Herausforderungen beim Thema Fluglärm

Die Lärmemissionen der Flugzeuge wurden seit den 1950er Jahren um rund 80 Prozent reduziert, und es ist eine kontinuierliche Entkoppelung der Flugbewegungen vom Passagierwachstum erfolgt. Auch in Zukunft wird die Luftfahrtbranche mit erfolgreichen Maßnahmen zur Reduktion von Fluglärm fortfahren. Die wichtigsten Maßnahmen:

- Lärmreduzierung an der Quelle – Investition in neue, leisere Flugzeuge;
- Nachrüstung – z.B. mit Wirbelgeneratoren: kleine Bauteile, die störende Pfeiftöne verhindern;
- optimierte An- und Abflugverfahren – wie z.B. kontinuierlicher Sinkflug mit geringem Schub: weniger Menschen erleben den Lärm;
- Schallschutzmaßnahmen an Gebäuden in besonderer Nähe von Flughäfen.

Neben den Maßnahmen, die die Luftfahrtbranche bereits selbst ergriffen hat, existieren noch andere Stellschrauben, die die Belastungen durch Fluglärm reduzieren könnten. Unter anderem könnte eine verbesserte Siedlungssteuerung durch die Kommunen im unmittelbaren Umfeld von Flughäfen dazu beitragen, dass nicht noch mehr Menschen von Fluglärm betroffen wären.

Das Umweltbundesamt erfasst seit 2007 im Abstand von fünf Jahren, wie viele Menschen in Deutschland von Verkehrslärm betroffen sind. Demnach leiden aktuell 10,2 Millionen Menschen unter Straßenlärm und 6,2 Millionen unter Schienenlärm, jeweils mit einem Schallpegel von mehr als 55 Dezibel. Die Gruppe der von Fluglärm Betroffenen ist wesentlich kleiner; aktuell etwa 791.000 Menschen. Betrachtet man die Nachtstunden, geht die Schere noch weiter auseinander: In dieser Zeit werden nahezu 6 Millionen Menschen von Straßenlärm bzw. 4,9 Millionen Menschen von Schienenlärm gestört, aber lediglich 211.400 Menschen von Fluglärm.

Und während die Zahl der Flugbewegungen in Deutschland immer weiter angestiegen ist, hat sich die Anzahl der Menschen, die sich nach eigenen Angaben von Fluglärm mittelmäßig, stark oder sehr stark belästigt fühlen zwischen 2006 und 2014 um 65 Prozent reduziert, wie eine im Zweijahresabstand deutschlandweit durchgeführte Umfrage des Bundesumweltministeriums belegt.

Die neuesten Erkenntnisse der NORAH-Studie zur Lärmwirkungsforschung aus dem Herbst 2015 erlauben einen fundierten Blick auf die Wirkung von Verkehrslärm auf die Gesundheit. Es ist die bislang umfassendste und aktuelle Studie zur Lärmwirkungsforschung im Verkehr. Acht wissenschaftliche Einrichtungen und ein Ingenieur-Büro untersuchten darin die Auswirkungen von Verkehrslärm (Schiene, Straße und Flug) auf Lebensqualität, Gesundheit und Entwicklung von Anwohnern an Deutschlands größtem Flughafen, Frankfurt am Main sowie der Rhein-Main-Region. Parallel dazu fanden vergleichende Untersuchungen an den Flughäfen Stuttgart, Berlin-Brandenburg und Köln-Bonn statt. NORAH ist die größte und umfassendste Studie ihrer Art, die bisher im deutschsprachigen Raum durchgeführt wurde. Die hohe wissenschaftliche Qualität beruht unter anderem auf einem eigens eingerichteten Beirat zur Qualitätssicherung.

Wichtige Ergebnisse zu den Folgen von Verkehrslärm sind insbesondere: Lauter und wiederkehrender Lärm, wie zum Beispiel die Geräuschkulisse sich bewegender Autos, Züge oder Flugzeuge, kann bei Menschen zur Beeinträchtigung der Gesundheit führen. Schall wirkt schließlich nicht nur auf das Gehör, sondern auf den gesamten Körper. Menschen nehmen gleiche Geräusche ganz unterschiedlich und somit individuell wahr: Was für den einen angenehm ist, kann für den anderen bereits unzumutbaren Krach bedeuten. Formel-1-Rennen und Bach-Kantaten, Rockkonzerte und Kindergeschrei – neben der messbaren Lautstärke spielt auch die Einstellung des Hörenden zum Gehörten eine Rolle bei der Bewertung. Insofern können Geräusche das subjektive Empfinden von Menschen schon allein dadurch beeinträchtigen, dass sie stören – sie können Stress verursachen. Selbst in einer Intensität, die die Gesundheit nicht beeinträchtigt, kann Schall körperliche Stressreaktionen auslösen. Diese können auch im Schlaf auftreten. Als mögliche gesundheitliche Langzeitfolgen werden unter anderem Bluthochdruck sowie Herz- und Kreislauferkrankungen diskutiert.

Mit den Ergebnissen dieser umfassenden Untersuchung steht mittlerweile fest, dass die negativen Effekte von Fluglärm deutlich geringer ausfallen als bisher angenommen bzw. als vielfach behauptet wurde. Die Untersuchungen ergaben, dass ein Zusammenhang zwischen Fluglärm und erhöhtem Blutdruck nicht besteht. Dies war aber in der Zeit vor NORAH immer wieder formuliert worden. Weil es diesen angenommenen Zusammenhang laut NORAH nicht gibt, ist auch eine darauf aufbauende Annahme nicht zutreffend: Durch Fluglärm verändere sich der Blutdruck der Betroffenen dauerhaft, wobei diese krankhafte Steigerung wiederum das Entstehen von Herzkreislauferkrankungen nach sich ziehe. Und anders als bei Straßen- oder Schienenlärm haben die NORAH-Forscher für die Gesamtgruppe der Untersuchten auch keinen nachweisbaren Zusammenhang zwischen Fluglärm und einem erhöhten Risiko, einen Herzinfarkt oder einen Schlaganfall zu erleiden, gefunden. Allerdings haben sie einen gewissen Wirkungszusammenhang bei der Herzinsuffizienz entdeckt: Bei einer Erhöhung der dauerhaften Geräusche von Flugzeugen um 10 Dezibel steigt das Risiko dafür um 1,6 Prozent. Das Risiko bezogen auf Straßenlärm liegt jedoch um ein Vielfaches höher.

Die NORAH-Studie zeigt, dass die bisherigen Maßnahmen und die gesetzlichen Vorgaben in puncto Lärmschutz ausreichend sind. Forderungen, sie zu verschärfen, könnten an einzelnen Punkten sogar kontraproduktiv sein, da dies den Unternehmen im umkämpften internationalen Wettbewerb die Investitionskraft für neue, leisere Flugzeugtypen rauben könnte.

Lärmschutz bleibt ein wichtiges Thema für die Luftfahrtbranche. Die Ergebnisse der NORAH-Studie sind eine gute Basis für eine sachlich-fundierte Lärmdiskussion aller Beteiligten. Da das Belästigungsempfinden der Menschen ganz wesentlich von subjektiven Faktoren abhängt, muss auf ihnen in der weiteren Betrachtung ein starker Fokus liegen.

Zur Frage 14: Verkehrsverlagerung auf die Schiene

Zum Thema „Verkehrsverlagerung auf die Schiene“ sind folgende Fragen zu klären:

- Wie hoch ist das Verlagerungspotential im Passagierluftverkehr (denn Luftfracht ist ohnehin fast ausschließlich grenzüberschreitend)?
- Warum wollen Menschen aber innerdeutsch Fliegen?
 - o Geschäftsreisende (innerdeutsch)
 - o Innerdeutsche Zubringerverkehre, die in Konkurrenz zu Zubringerverkehren zu ausländischen Drehkreuzen stehen
- Welche Kooperationen aus dem Markt heraus gibt es?

Zum Verlagerungspotenzial:

Im Jahr 2014 flogen 23,1 Millionen Passagiere von einem deutschen Flughafen zu einem anderen deutschen Flughafen. Zum Vergleich: Vor allem die Deutsche Bahn beförderte im gleichen Jahr 132,1 Millionen Passagiere im Schienenpersonenfernverkehr. Die relative Größe des innerdeutschen Flugverkehrs – gemessen an der Gesamtzahl aller innerdeutsch mit Zug, Fernbus oder Flugzeug Reisenden – beträgt 14,8 %. Die relative Größe des landgebundenen Linienfernverkehrs in Deutschland beträgt 85,1 %.

Die Zahl der innerdeutsch Fliegenden ist im Jahr 2014 knapp 5 % geringer als noch im Jahr 2007. Die Zahl der im landgebundenen Linienfernverkehr beförderten Passagiere ist im gleichen Zeitraum hingegen um 10,9 % gestiegen.

Tabelle:

Passagierentwicklung Luftverkehr (innerdeutsch) und Landgebundener Linienfernverkehr (in Millionen Passagieren)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Wachstum 2007 - 2014
Luftverkehr (innerdeutsch)	24,3	24,8	23,7	24,7	24,7	23,8	22,8	23,1	- 4,9 %
Landgebundener Linienfernverkehr Schiene/Fernbus	119,0	123,7	123,9	126,1	126,7	131,4	132,4	132,1	+ 10,9 %

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 8 Reihen 2, 3.1 und 6.1.

Wer und warum fragt innerdeutsche Flüge nach:

Dies sind Geschäftsreisende und privat Reisende insbesondere mit einem interkontinentalen Flugziel.

- Geschäftsreisende schätzen innerdeutsche Flugverbindungen. Eine repräsentative Umfrage des ifo-Instituts München zeigt, dass diese für 40 Prozent der Unternehmen in Deutschland



von großer Bedeutung sind. Dies ist nicht verwunderlich, ermöglicht doch nur das Flugzeug bei vielen Geschäftsreisen mit großen Distanzen Hin- und Rückreise am gleichen Arbeitstag: Die mit einem Flugzeug zurückgelegte Entfernung eines innerdeutschen Passagiers betrug im Jahr 2013 im Durchschnitt rund 435 km (zum Vergleich Schienenpersonenfernverkehr: 283 km). Dies entspricht etwa der Flugdistanz zwischen Hamburg und Nürnberg (462 km). Mit dem Zug ist ein Passagier gegenwärtig 9 Stunden auf dieser Strecke hin und zurück unterwegs (reine Fahrtzeit). Mit dem Flugzeug ist ein Passagier gegenwärtig nur 2h10 hin und zurück unterwegs (reine Flugzeit). Die Geschäftsreise kann also selbst inkl. An- und Abreisen zum jeweiligen Flughafen problemlos innerhalb eines normalen Arbeitstages absolviert werden. Überstunden oder ggf. eine Übernachtung vor Ort entfallen.

Innerdeutsche Flugreisen sind in der Regel teurer als vergleichbare Zugreisen, wie eine Untersuchung des Verkehrsclubs Deutschland (VCD) feststellt. Dass die Flugreisen dennoch von Kunden nachgefragt werden belegt, wie hoch ihr Nutzen für diese Kundengruppe sein muss.

Privat Reisende wie auch Geschäftsreisende nutzen innerdeutsche Flüge aber auch, um auf einem deutschen Drehkreuzflughafen (Frankfurt, München, Berlin oder Düsseldorf) auf einen Europa- oder Interkontinentalflug umzusteigen. Denn insbesondere auf diesen Flughäfen bündeln deutsche Fluggesellschaften diese Flüge, um eine hohe Auslastung (rund 80 %) und somit ein ökologisch wie ökonomisch nachhaltiges Angebot zu diesen Zielen sicherzustellen. Entscheidend ist: Die deutschen Fluggesellschaften und ihre Flughafendrehkreuze stehen hinsichtlich dieser Flüge in starker Konkurrenz zu anderen europäischen und außereuropäischen Fluggesellschaften und deren jeweiligen Flughafendrehkreuzen. Von diesen sind solche Flugverbindungen ebenfalls möglich. Dies bedeutet, dass jeder regulatorische Eingriff zugunsten einer Verkehrsverlagerung (künstliche Verteuerung oder ein gesetzliches Verbot des innerdeutschen Flugverkehrs) deutsche Fluggesellschaften und deutsche Flughäfen zwangsläufig im Vergleich zu ausländischen Unternehmen benachteiligt. Denn Reisende haben in diesem Fall stets die Möglichkeit, z.B. von Hamburg aus über Amsterdam oder Istanbul nur mit dem Flugzeug in die weite Welt zu fliegen, statt über Frankfurt oder Düsseldorf, wohin mit dem Zug anzureisen sie gezwungen wären. Auch Reisende nach Deutschland, z.B. nach Hamburg, könn-

ten in einem solchen Fall eine Fluganreise etwa aus Asien oder Südamerika über ein ausländisches Drehkreuz mit einer ausländischen Fluggesellschaft bevorzugen – dies deshalb, weil in diesen Ländern Schienenverkehr keinen so komfortablen Ruf genießt wie in Deutschland. Insofern würde der Gesetzgeber gar nicht sein Ziel erreichen: Es würde zwar weniger von deutschen Fluggesellschaften von hiesigen Flughäfen geflogen. Doch anstatt für Teilstücke ihrer Reise auf andere Verkehrsträger zu wechseln, würden die Kunden lieber zu einer ausländischen Fluggesellschaft wechseln, mit der sie ihre Reise komplett im Flugzeug verbringen können. Die Flugangebote ausländischer Airlines von hiesigen Flughäfen nähmen dann gegenüber dem Status quo weiter zu. Im Ergebnis würde also nicht weniger geflogen, sondern nur weniger mit deutschen Unternehmen.

Kooperationsabkommen zwischen Fluggesellschaften und der Deutschen Bahn:

Bereits bestehende Kooperationen ermöglichen es, vor Betreten des Zuges am Ausgangsbahnhof, etwa in Köln, Stuttgart, Kassel, Karlsruhe oder Düsseldorf, bereits auch für das Flugzeug einzuchecken und bei Ankunft am Flughafenbahnhof dort Gepäckschalter speziell für Zuganreisende zu nutzen.

Dies zeigt, dass die Fluggesellschaften und Flughäfen gemeinsam mit der Deutschen Bahn bereits jetzt über Optimierungen des Gesamtsystems nachdenken. Es ist aber der Kunde, der entscheidet, ob sich ein solches Angebot durchsetzt.

In der Vergangenheit haben Fluggesellschaften in der Tat weitere Optimierungen auf weiteren Strecken zu unternehmen versucht, z.B. Einrichtung eines Busshuttles zwischen Nürnberg-Erlangen und dem Münchner Flughafen als Ersatz für Flugverbindungen. Dieser wurde jedoch von den Kunden nicht angenommen, da hier eine Komplettreise per Flugzeug von Nürnberg über München zu Zielen weltweit gewünscht wurde.

Dies verdeutlicht, dass jegliche regulative Eingriffe in die Verkehrsmittelwahl den Interessen der Mobilitätsnachfrager zuwiderzulaufen drohen.

Kontakt

Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e. V. (BDL)

– Haus der Luftfahrt –

Friedrichstraße 79, 10117 Berlin

E-Mail: info@bdl.aero

Telefon: 030 / 520 077 0

Der Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft (BDL) wurde 2010 als gemeinsame Interessenvertretung der deutschen Luftverkehrswirtschaft gegründet. Mitglieder des Verbandes sind die Fluggesellschaften, Flughäfen, die Deutsche Flugsicherung und weitere Leistungsanbieter im deutschen Luftverkehr. Die Luftverkehrswirtschaft ermöglicht Mobilität für jährlich über 200 Mio. Fluggäste und trägt mit dem Transport von Waren im Wert von über 200 Mrd. EUR zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland bei. Die Luftfahrt beschäftigt in Deutschland mehr als 300 000 Menschen.