
ENTWURF DES FLUGHAFENKONZEPTEES 2008 DER BUNDESREGIERUNG

Der Luftverkehr ist heute ein wesentlicher Bestandteil unseres täglichen Lebens und ein wichtiger Faktor für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, der einen erheblichen Beitrag für Mobilität und Wohlstand in Deutschland leistet. Etwa 850.000 Arbeitsplätze hängen direkt oder indirekt vom Luftverkehr ab. Darüber hinaus ist der Luftverkehr der Verkehrsträger, der den schnellstmöglichen Transport von Menschen oder Gütern über weite Entfernungen gewährleistet, Volkswirtschaften miteinander verbindet und uns fremde Kulturen erschließen lässt. Er sichert damit die internationale Anbindung Deutschlands und bildet eine unerlässliche Grundlage für die Exportwirtschaft und den Tourismus.

Luftverkehr und Flughäfen sind zwei Komponenten eines Verkehrsträgersystems, die untrennbar miteinander verbunden sind. Nur wenn beide für die Zukunft in die Lage versetzt werden, bestmögliche, auf einander abgestimmte Leistung bei geringstmöglicher Ressourcennutzung zu erbringen, kann der Luftverkehr seine wichtige Funktion für Deutschland auch weiterhin erfüllen.

Seit der Veröffentlichung des Flughafenkonzeptes 2000 der Bundesregierung hat sich die Struktur der Luftverkehrsmärkte durch viele Einflüsse stark verändert. Es war daher geboten, die Erkenntnisse und Vorstellungen von Fachleuten aus allen relevanten wissenschaftlichen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bereichen zu sammeln, um hieraus unter dem Dach der integrierten, nachhaltigen Verkehrspolitik des Bundes eine sektorspezifische Strategie für die Flughäfen zu konzipieren. Diese soll die wichtigen aktuellen und zukünftigen Herausforderungen für den Luftverkehr und die Flughäfen behandeln und Lösungen aufzeigen. Damit soll die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Luftverkehrsstandortes Deutschland in Balance mit ökologischen und sozialen Belangen sichergestellt werden.

Die nachfolgenden Erkenntnisse und Vorschläge beruhen auf dem Erarbeitungsprozess zum Flughafenkonzept 2008. Hieran haben insbesondere Anteil die Beiträge und Anregungen des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt (DLR), des European Center for Aviation Development (ECAD), des Instituts für Luft- und Weltraumrecht der Universität zu Köln (Prof. Dr. Hobe), des Instituts für Internationales Wirtschaftsingenieurwesen der Fachhochschule Wiesbaden (Prof. Dr.-Ing. habil. Mensen),

des Institutes für Luftfahrt & Logistik der Technischen Universität Dresden (Prof. Dr.-Ing. Fricke),

des Instituts für Zentrum Recht und Wirtschaft des Luftverkehrs der Fachhochschule Trier (Prof. Dr. Klophaus),

der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen (ADV),

der Initiatoren der „Initiative Luftverkehr für Deutschland“ (ILfD),

des BUND für Umwelt und Naturschutz Deutschland,

des Verkehrsclubs Deutschland (VCD),

der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft Ver.di,

ebenso sind aber auch viele Diskussionen mit nicht minder fachkundigen und engagierten Einzelpersonen berücksichtigt worden.

INHALTSVERZEICHNIS

ABBILDUNGSVERZEICHNIS.....III

TABELLENVERZEICHNIS..... IV

1	EINLEITUNG	1
1.1	DAS FLUGHAFENKONZEPT ALS BESTANDTEIL DER INTEGRIERTEN VERKEHRSPOLITIK UND DER NACHHALTIGKEITSSTRATEGIE DES BUNDES..2	
1.2	ENTWICKLUNGEN IM LUFTVERKEHR SEIT DER VERÖFFENTLICHUNG DES FLUGHAFENKONZEPTES 20002	
2	ZIELE DES FLUGHAFENKONZEPTES 2008	5
2.1	NACHHALTIGE ERFÜLLUNG VON MOBILITÄTSBEDÜRFNISSEN IN WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT5	
2.2	UMWELT- UND KLIMAFREUNDLICHER LUFTVERKEHR5	
2.3	ENTWICKLUNG EINER LUFTVERKEHRSSPEZIFISCHEN STRATEGIE ZUR BEWÄLTIGUNG DER VERKEHRSAUFGABEN UND DEREN FOLGEWIRKUNGEN6	
2.4	INTEGRATION VON RAUM- UND VERKEHRSENTWICKLUNG.....8	
3	HERAUSFORDERUNGEN UND CHANCEN	9
3.1	WACHSTUM DES LUFTVERKEHRS.....9	
3.1.1	GESAMTWIRTSCHAFTLICHE BEDEUTUNG DES LUFTVERKEHRS11	
3.1.2	BEDEUTUNG BESONDERER LUFTVERKEHRSSSEGMENTE FÜR DIE ENTWICKLUNG IM LUFTVERKEHR16	
3.1.2.1	LOW COST-CARRIER16	
3.1.2.2	LUFTFRACHT22	
3.1.2.3	ALLGEMEINE LUFTFAHRT UND BUSINESS AVIATION24	
3.2	VERÄNDERTE MOBILITÄTSBEDINGUNGEN25	
3.3	KLIMAWANDEL UND UMWELTSCHUTZ.....26	
3.4	FÖDERALE FLUGHAFENSTRUKTUR UND KAPAZITÄTSENGPÄSSE29	
3.5	BESEITIGUNG VON SCHNITTSTELLEN-DEFIZITEN ZWISCHEN DEN VERKEHRSTRÄGERN.....35	
3.6	SICHERHEIT (SAFETY UND SECURITY).....40	
3.7	FAIRE WETTBEWERBSBEDINGUNGEN42	
3.8	HUMAN RESSOURCES.....46	
4	MAßNAHMEN	47
4.1	OPTIMIERUNG DES FÖDERALEN FLUGHAFENSYSTEMS47	

4.2	EFFIZIENTE NUTZUNG VORHANDENER INFRASTRUKTUREN.....	50
4.2.1	KAPAZITÄTSOPTIMIERUNG OHNE AUS- UND NEUBAU	51
4.2.2	ENTWICKLUNG NEUER KAPAZITÄTEN DURCH AUSBAU.....	56
4.3	FÖRDERUNG EINER NACHHALTIGEN ENTWICKLUNG DES NATIONALEN FLUGHAFENSYSTEMS	59
4.3.1	FLUGLÄRM	60
4.3.2	EINFÜHRUNG EMISSIONSBEZOGENER LANDEENTGELTE.....	61
4.3.3	EINBEZIEHUNG DES INTERNATIONALEN LUFTVERKEHRS IN DEN EU- EMISSIONSHANDEL	63
4.3.4	UMSETZUNG DES SINGLE EUROPEAN SKY	64
4.3.5	FORSCHUNG.....	65
4.3.6	VERBESSERUNG INTERMODALER SCHNITTSTELLEN	66
4.3.7	FISKALISCHE MAßNAHMEN DER BUNDESREGIERUNG	67
4.4	OPTIMIERUNG VON INTERAKTIONEN ZWISCHEN BUND UND LÄNDERN	68
4.5	SICHERSTELLUNG FAIRER RAHMENBEDINGUNGEN	70
5	ZUSAMMENFASSUNG DER MAßNAHMEN	75

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Wachstum des Luftverkehrs in Deutschland bis 2020.....	9
Abbildung 2: Ein- und Ausladung (Luftfracht und Luftpost) auf deutschen Flughäfen insgesamt.....	10
Abbildung 3: Anteile der Verkehrsarten am lokalen Passagieraufkommen der internationalen Verkehrsflughäfen der ADV 2002 - 2006	18
Abbildung 4: Entwicklung der Originärnachfrage zu Zielen im Inland und Europa getrennt nach LCC und traditionellen Anbietern.....	19
Abbildung 5: Anteil des Low Cost-Verkehrs an der Originärnachfrage der internationalen Verkehrsflughäfen	20
Abbildung 6: Jährliche Wachstumsraten des Low Cost-Verkehrs in Deutschland.....	20
Abbildung 7: Kapazitätsauslastung deutscher Flughäfen.....	34

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Die zehn aufkommensstärksten Länder im Passagierverkehr.....	11
Tabelle 2: Die deutschen Wirtschaftsregionen im weltweiten Vergleich.....	12
Tabelle 3: Wichtige Kenndaten ausgewählter Regierungsbezirke	15
Tabelle 4: Angebotsstand Low Cost-Verkehr in Deutschland	17
Tabelle 5: Flughäfen in Deutschland	30
Tabelle 6: Flugplätze mit sonstigen Funktionen	31
Tabelle 7: Flughäfen mit regelmäßigem Linien- und Charterverkehr	32
Tabelle 8: Art des Bahnanschlusses deutscher Flughäfen	36

1 EINLEITUNG

Ein leistungsfähiges Verkehrssystem ist Voraussetzung für eine moderne Gesellschaft, für Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und Wohlstand. Es sichert einerseits berufliche Mobilität, persönliche Bewegungsfreiheit und soziale Kontakte von Menschen, andererseits die Teilnahme deutscher Wirtschaftsunternehmen an den globalen Märkten.

Eine leistungsfähige Luftverkehrswirtschaft leistet einen erheblichen Beitrag zu der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung sowie zu Wachstum und Beschäftigung in Deutschland. Dabei ist dieser Verkehrsträger der einzige überhaupt, der bereits heute seine Infrastrukturkosten in vollem Umfang selbst finanziert. Darüber hinaus wird anerkannt, dass er bereits heute in hohem Maße ökologisch handelt und bei der Internalisierung externer Kosten von Umwelt und Sicherheit im intermodalen Vergleich weit vorangeschritten ist.

Um die entsprechenden Anforderungen zu erfüllen, muss ein Verkehrssystem hocheffizient sein. Nur dann können Menschen und Waren schnell, sicher, bequem und preisgünstig von einem Ort an den anderen gelangen und kann die Industrie durch effiziente, schnelle und zuverlässige Verkehrsanbindungen in Deutschland an der Weltwirtschaft teilnehmen. Allerdings sind mit dieser an sich erwünschten Mobilität auch unerwünschte Nebeneffekte verbunden: Verkehr erzeugt Lärm und Luftverschmutzung, die erforderlichen Infrastrukturen wirken sich auf den Flächenverbrauch aus. Die Bundesregierung hat bereits früh erkannt, dass es einer intensiven Auseinandersetzung mit den Vor- und Nachteilen des Verkehrs insgesamt bedarf und diese in ausgewogener Weise im Rahmen einer integrierten, nachhaltigen Verkehrspolitik behandelt werden müssen. Dies hat sie zuletzt in den Beschlüssen von Meseberg zur Integrierten Klima- und Energiepolitik im August 2007 bekräftigt. Vor diesem Hintergrund muss sich auch die politische Ausrichtung für die Flughäfen in Deutschland an diesen Beschlüssen orientieren.

Während sich das Flughafenkonzept von 2000 vorrangig mit den ökonomischen Aspekten befasste, wird das nun vorgelegte neue Flughafenkonzept 2008 demgegenüber vollständig in die integrierte, nachhaltige Verkehrspolitik der Bundesregierung einbezogen. Unabhängig von diesen politischen Erwägungen hat sich darüber hinaus aber auch die Struktur des Luftverkehrs - und damit auch das Betätigungsfeld der Flughäfen - seit der Veröffentlichung des ersten Konzeptes im Jahr 2000 zum Teil grundlegend verändert. Es gibt also gewichtige Gründe, ein neues Flughafenkonzept der Bundesregierung zu erarbeiten. Dieses wird nun die Vorstellungen der Bundesregierung im Hinblick darauf konkretisieren, wie das föderale deutsche Flughafensystem als Bestandteil des Gesamtverkehrssystems so optimiert werden kann, dass zukünftige verkehrliche Herausforderungen bewältigt werden können.

Dabei gilt es, Schnittstellen zu anderen Verkehrsträgern zu optimieren und die deutsche Flughafeninfrastruktur mit Blick auf die Funktion Deutschlands als internationalem Luftverkehrsstandort wettbewerbsfähig weiter zu entwickeln, ohne kommenden Generationen Probleme aufzubürden, deren Lösungen nicht bereits heute von der Verkehrspolitik angelegt worden sind.

1.1 DAS FLUGHAFENKONZEPT ALS BESTANDTEIL DER INTEGRIERTEN VERKEHRSPOLITIK UND DER NACHHALTIGKEITSSTRATEGIE DES BUNDES

Integrierte Verkehrspolitik ist dem Ziel der „nachhaltigen Mobilität“ in wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer und kultureller Hinsicht verpflichtet.¹ Dieser Leitgedanke liegt dem Masterplan Güterverkehr und Logistik und dem neuen Flughafenkonzept zu Grunde. Während sich der Masterplan Güterverkehr im Wesentlichen auf die Teilbereiche Intermodalität und Fracht konzentriert, legt das Flughafenkonzept umfänglich die Position der Bundesregierung zur aktuellen und künftigen Flughafenpolitik der Bundesregierung mit einem Betrachtungshorizont bis zum Jahr 2020 dar.

Das Flughafenkonzept will einen Beitrag zur nachhaltigen Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Luftverkehrsstandortes Deutschland leisten. Die Verschärfung des Wettbewerbs im Luftverkehr erfordert insbesondere unter Berücksichtigung der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung ein konzertiertes Handeln aller am Luftverkehr Beteiligten. Ziel des Flughafenkonzeptes ist daher nicht nur das Aufzeigen von dringendem Handlungsbedarf, um die Infrastruktur an die stetig steigende Nachfrage nach Luftverkehrsdienstleistungen anzupassen und die Rolle Deutschlands als bedeutende internationale Luftverkehrsdrehscheibe zu stärken. Es sollen neben der ökonomischen Bedeutung des Luftverkehrs auch die Elemente der Nachhaltigkeitsstrategie, Generationengerechtigkeit, Lebensqualität, sozialer Zusammenhalt und internationale Verantwortung Berücksichtigung finden.

1.2 ENTWICKLUNGEN IM LUFTVERKEHR SEIT DER VERÖFFENTLICHUNG DES FLUGHAFENKONZEPTES 2000

Seit der Veröffentlichung des Flughafenkonzeptes 2000 hat sich der Luftverkehr insgesamt stark dynamisch entwickelt. So soll sich beispielsweise das Fluggastaufkommen nach

¹ Zusammenfassung der Ergebnisse der Arbeitsgruppe „Integrierte Verkehrspolitik“ beim Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen, August 2002, S. 4

aktuellen Prognosen bis 2020 gegenüber 2005 mehr als verdoppeln. Dieses Wachstum ist insbesondere auf die Deregulierung und die Liberalisierung der Verkehrsmärkte zurückzuführen, aber ebenso auf die zunehmend arbeitsteiligen Produktionsabläufe in einer globalisierten Wirtschaft. Diese Entwicklung hat auch Auswirkungen auf die Flughäfen. Flughäfen nehmen in einer hochmodernen Volkswirtschaft eine wichtige Schnittstellenfunktion wahr. Gelingt es ihnen nicht, auf die entsprechenden Marktentwicklungen zu reagieren, können sie zu einem limitierenden Faktor für die Entwicklung des Luftverkehrssystems und die volkswirtschaftliche Entwicklung insgesamt werden. Eine Luftverkehrsinfrastruktur, die mit dem Luftverkehrswachstum nicht Schritt hält, gefährdet den deutschen Luftverkehrsstandort, die internationale Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands, das inländische Wertschöpfungspotenzial und die Schaffung von Arbeitsplätzen. Die Bundesregierung hat daher ein besonderes Interesse an einer geordneten und nachfragegerechten Entwicklung der Flughäfen, wobei insbesondere eine sinnvolle Gestaltung des Gesamtsystems der deutschen Flughäfen untereinander und in der wettbewerblichen Aufstellung in Bezug auf den internationalen Verkehr im Vordergrund steht. Gleichzeitig gilt es, mit geeigneten, auch ordnungspolitischen, Maßnahmen für diesen Sektor einen verlässlichen Rahmen zu schaffen. Dies ist für die in einem liberalisierten Markt zunehmend eigenverantwortlich und unter erhöhtem Konkurrenzdruck agierenden Marktteilnehmer – also auch die Flughafenunternehmen – unerlässlich. Es setzt aber gleichzeitig voraus, dass die Weiterentwicklung in einem ausgewogenen Verhältnis zu den Interessen Dritter steht.

Unabhängig von der Kapazitätsfrage ist eine Weiterentwicklung des Flughafenkonzeptes auch aus folgenden Gründen erforderlich:

- Aufgrund der sehr dynamischen Entwicklung des Luftverkehrs wird der zeitliche Betrachtungshorizont auf das Jahr 2020 erweitert.
- Der Bund wird künftig eine stärkere Rolle wahrnehmen und sein Bundesinteresse entsprechend geltend machen, um im übergeordneten Interesse des gesamten Luftverkehrsstandortes Deutschland sicher zu stellen, dass die erforderlichen Kapazitäten bereitgestellt sowie Fehlinvestitionen vermieden werden.
- Unter Wahrung ökologischer und ökonomischer Belange Dritter muss eine Betrachtung und zielgerichtete Erweiterung der Kapazitäten erfolgen, wobei schnellere Anpassungsprozesse und ein effizienter Mitteleinsatz anzustreben sind.

- Die Entwicklung der Luftfracht und der Low Cost-Verkehre, die ebenfalls erheblich zugenommen und die im Flughafenkonzept 2000 noch keine Berücksichtigung gefunden haben, werden mit in das Konzept aufgenommen.
- Ebenso wird die Intermodalität, d.h. die Anbindung an Straße und Schiene, mit einbezogen.
- Ein weiteres Interesse der Bundesregierung gilt der geordneten Entwicklung von Flughäfen mit dezentralen Funktionen und des Geschäftsreiseverkehrs.

2 ZIELE DES FLUGHAFENKONZEPTES 2008

2.1 NACHHALTIGE ERFÜLLUNG VON MOBILITÄTSBEDÜRFNISSEN IN WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

Ziel der Bundesregierung ist es, den Luftverkehr als Motor für Wirtschaft und Wohlstand weiter zu entwickeln, ohne die anderen Kriterien der Nachhaltigkeit zu vernachlässigen. Die Verkehrspolitik trägt damit in entscheidendem Maße zur künftigen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft und der Lebensqualität des Standorts Deutschland bei.

Angesichts des schon heute belegbaren Klimawandels muss nachhaltige Verkehrspolitik dafür Sorge tragen, dass Mobilität vom Wirtschaftswachstum entkoppelt wird und nicht auf Kosten der Lebensqualität und der Lebensgrundlagen der heutigen und kommender Generationen geht. Deshalb werden bei der Fortentwicklung der Luftverkehrsinfrastruktur die Beeinträchtigungen für Mensch und Natur reduziert und wo immer möglich vermieden werden. Die Möglichkeiten der Verkehrsvermeidung sind konsequent zu nutzen.

Dies bedeutet insbesondere, dass die Effizienz der Luftverkehrsabläufe und –infrastrukturen gesteigert werden muss. Dies wird einen wesentlichen Beitrag zur Vermeidung unnötiger Luftverkehrsbewegungen leisten. Effizientere und wirtschaftlichere Transportabläufe führen zudem auch zu Kostensenkungen und leisten damit einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und zur Sicherung des Standorts Deutschland. Verfolgt wird deshalb mit investitions-, ordnungs- und innovationspolitischen Instrumenten eine integrierte Verkehrspolitik, bei der auch die intermodalen Möglichkeiten ausgeschöpft werden.

2.2 UMWELT- UND KLIMAFREUNDLICHER LUFTVERKEHR

Der Luftverkehr muss – wie alle anderen Verkehrsträger auch – vor dem Hintergrund des prognostizierten Wachstums in den nächsten Jahren seinen Beitrag zum Klimaschutz leisten. Belastungen von Mensch und Natur müssen reduziert, neue Belastungen müssen vermieden werden. Das Erreichen einer Mobilität mit geringer Transportintensität ist der beste Umwelt- und Klimaschutz in diesem Wirtschaftsbereich. Dementsprechend müssen alle Optimierungsmöglichkeiten des Luftverkehrssystems am Boden und in der Luft genutzt werden, denn weiteres Verkehrswachstum in der Zukunft wird von den Menschen nur dann akzeptiert werden, wenn damit auch eine deutliche Reduzierung der negativen Umweltauswirkungen einhergeht. Nur wenn der Umwelt-, Natur- und Klimaschutz ernst genommen wird, wird Globalisierung zur Chance, Wirtschaftswachstum, mehr Beschäftigung

und Lebensqualität gleichermaßen zu ermöglichen. Die deutsche Luftverkehrswirtschaft leistet bereits heute einen erheblichen eigenen Beitrag zur Nachhaltigkeit des Verkehrswachstums. Stellt man eine objektive Betrachtung der Verkehrsträger Auto, Bahn und Flugzeug an, zeigt sich, dass hinsichtlich der Beanspruchung von Infrastrukturflächen sowie Energieverbrauch pro Passagierkilometer der Luftverkehr schon heute hocheffizient ist.

Für die Bundesregierung ist die auch in der ICAO-Vollversammlung angenommene Vier-Säulen-Strategie maßgebend. In dem im Sommer 2007 in Meseberg verabschiedeten Energie- und Klimaprogramm der Bundesregierung werden als sinnvolle ökonomische Maßnahmen im Rahmen der Vier-Säulen-Strategie emissionsbezogene Landeentgelte sowie eine Einbeziehung des Luftverkehrs in den Emissionshandel anerkannt. Die Einführung einer Kerosinsteuer ist unter den gegebenen Bedingungen kein geeignetes Instrument, da sie nur international sinnvoll durchsetzbar ist.

Wichtiger Bestandteil der Vier-Säulen-Strategie ist auch die zügige Realisierung des Single European Sky, mit dem sich die CO₂-Emissionen pro Flug im europäischen Luftverkehr um bis zu 10 % reduzieren lassen. Die Bundesregierung wird sich weiterhin aktiv für eine zügige Verwirklichung von SES einsetzen.

2.3 ENTWICKLUNG EINER LUFTVERKEHRSSPEZIFISCHEN STRATEGIE ZUR BEWÄLTIGUNG DER VERKEHRSAUFGABEN UND DEREN FOLGEWIRKUNGEN

Der Luftverkehrsstandort Deutschland muss auch in Zukunft seine Stellung im internationalen Wettbewerb behaupten, um einen Beitrag für Mobilität und Wohlstand in Deutschland leisten zu können, denn der Luftverkehr in Deutschland trägt wesentlich zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bei. Etwa 850.000 Arbeitsplätze hängen direkt oder indirekt vom Luftverkehr ab. Darüber hinaus sichert der Luftverkehr die internationale Anbindung Deutschlands und bildet somit eine wesentliche Grundlage für die Exportwirtschaft und den Tourismus. Der Luftverkehr ist also ein wesentlicher Bestandteil unseres täglichen Lebens. Er ist der Verkehrsträger, der den schnellstmöglichen Transport von Menschen oder Gütern über weite Entfernungen gewährleistet, Volkswirtschaften miteinander verbindet und uns fremde Kulturen erschließen lässt. Luftverkehr und Flughäfen sind zwei Komponenten eines Verkehrsträgersystems, die untrennbar miteinander verbunden sind. Nur wenn beide für die Zukunft in die Lage versetzt werden, bestmögliche, auf einander abgestimmte Leistung bei geringstmöglicher Ressourcennutzung zu erbringen, kann der Luftverkehr seine wichtige Funktion für Deutschland auch weiterhin erfüllen.

Um dies zu ermöglichen, ist es geboten, eine sektorspezifische Strategie für die Flughäfen innerhalb der umfassenden Verkehrspolitik des Bundes zu konzipieren, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Luftverkehrsstandortes Deutschland nachhaltig zu sichern.

Eine solche Strategie muss sich mit den wichtigen aktuellen und zukünftigen Herausforderungen für den Luftverkehr und die Flughäfen befassen.

Hierzu gehört die Verdeutlichung der Auffassungen des Bundes zu den Voraussetzungen für Neubau, Ausbau und Umbau von Flugplätzen, der Optimierung der Nutzung vorhandener Kapazitäten und der optimalen Vernetzung von Flugplätzen mit anderen Verkehrsträgern. Ebenso ist aus Bundessicht zu präzisieren, wie der Bund auf Fehlentwicklungen der Flughafeninfrastrukturen reagieren soll. Daneben muss eine Strategie des Bundes in Bezug auf die Flughäfen auch Stellung beziehen zu den erforderlichen Maßnahmen zur Vermeidung schädlicher Umweltauswirkungen. Nicht minder wichtig sind Vorgaben zur Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs zwischen den Beteiligten und die ständige Überprüfung von Sicherheitsmaßnahmen anhand aktueller Gefährdungsbewertungen.

Bisher gibt es eine solche umfassende niedergelegte flughafenspezifische Strategie der Bundesregierung noch nicht. Um dieser Aufgabe auch politisch gerecht zu werden, wurde in der Koalitionsvereinbarung festgelegt, dass das Flughafenkonzept 2000 weiterentwickelt werden muss. So heißt es im Koalitionsvertrag von 2005:

„Der Bund wird das Flughafenkonzept 2000 in Abstimmung mit den Ländern weiterentwickeln. Wir betrachten es als unsere Aufgabe, die deutsche Flughafeninfrastruktur im Hinblick auf die Funktion Deutschlands als internationalem Luftverkehrsstandort wettbewerbsfähig weiterzuentwickeln. Der Luftverkehrsstandort Deutschland darf im globalen Wettbewerb nicht geschwächt werden². Dabei wird der Masterplan zur Entwicklung der Flughafeninfrastruktur der Initiative Luftverkehr³ als Grundlage für die weitere Arbeit von Bund, Ländern und Luftverkehrswirtschaft dienen.“

Mit dem nun vorgelegten Konzept wird dieser Auftrag der Koalitionspartner erfüllt; das Flughafenkonzept 2008 der Bundesregierung ist das ausdrückliche Bekenntnis der Politik zur Bedeutung des Luftverkehrs als Wachstumsmotor in einer exportorientierten Volkswirtschaft.

² Koalitionsvereinbarung von 2005 (Zeilen 2265 ff)

³ Masterplan der Initiative Luftverkehr für Deutschland zur Entwicklung der Flughafeninfrastruktur zur Stärkung des Luftverkehrsstandortes Deutschland im Internationalen Wettbewerb vom Dezember 2006

2.4 INTEGRATION VON RAUM- UND VERKEHRSENTWICKLUNG

Flughafenplanung und -bau ist Bundesauftragsverwaltung gemäß § 31 Abs. 2 LuftVG (Luftverkehrsgesetz). Die Länder nehmen diese Aufgaben damit grundsätzlich in eigener Kompetenz wahr. Insbesondere der Low Cost Carrier-Boom der vergangenen Jahre hat dazu geführt, dass viele Regionen in Deutschland versuchen, mit vorhandenen Flugplätzen die Erfolge von Frankfurt-Hahn zu wiederholen. Diese Entwicklung kann die Funktionalität des Gesamtsystems der deutschen Flughäfen beeinträchtigen, wenn Flugplätze ausgebaut werden, ohne die Auswirkungen auf bereits bestehende benachbarte Flugplätze zu berücksichtigen. Dies kann schlimmstenfalls zu einer „Kannibalisierung“ der Flugplätze untereinander führen, so dass sich im Ergebnis keiner der Flugplätze selbständig betriebswirtschaftlich tragen kann. Dies ist nicht im Interesse des Bundes. Vor diesem Hintergrund muss sichergestellt werden, dass aus übergeordneten raumordnerischen Gründen eine umfassende Planung wichtiger Verkehrsinfrastrukturen durch den Bund erfolgen kann, die die Länder zu einer verstärkten Berücksichtigung der Belange des Bundes und benachbarter Länder verpflichtet.

3 HERAUSFORDERUNGEN UND CHANCEN

3.1 WACHSTUM DES LUFTVERKEHRS

Prognostizierte Entwicklung des Luftverkehrs bis 2020

Die größte Herausforderung - in der aber zugleich eine große volkswirtschaftliche Chance für Deutschland liegt - ist zweifellos das ungebrochene Wachstum des Luftverkehrs. Im Folgenden soll dargestellt werden, wie sich der Luftverkehr voraussichtlich bis zum Jahr 2020 entwickeln wird und welche Auswirkungen dies auf die Volkswirtschaft und die Luftverkehrsinfrastruktur in Deutschland haben wird.

Die Luftverkehrsbranche ist nach Überwindung der Nachfrageinbrüche durch 9/11 zwischenzeitlich wieder auf ihren stabilen Wachstumskurs zurückgekehrt. Die Firma Intraplan⁴ rechnet für den Prognosezeitraum bis 2020 damit, dass sich die Zahl der Passagiere auf den deutschen Flughäfen im Linien- und Charterverkehr auf 307 Mio erhöhen wird, gleichbedeutend einem Anstieg von jährlich 4,2% im Verhältnis zum Bezugsjahr 2005.

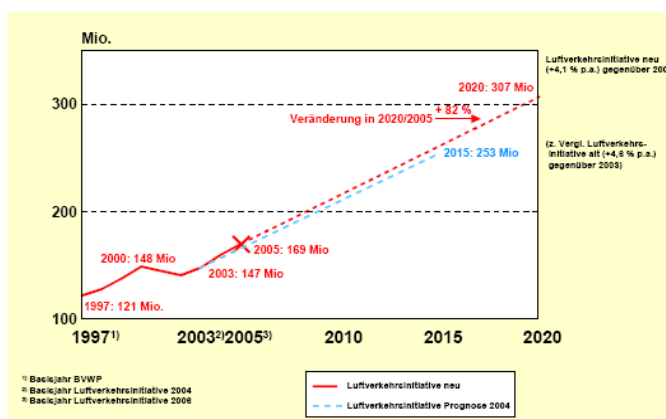


Abbildung 1: Wachstum des Luftverkehrs in Deutschland bis 2020

Quelle: Prognose Masterplan

Gemäß dieser Prognose wird das Ein- und Aussteigeraufkommen aufgrund eines gestiegenen Bedarfs an innerdeutschem Flugreisen von 32 auf 45 Mio. (+2,3% p.a.) Passagiere anwachsen. Das internationale Quell-Ziel-Aufkommen steigt im selben Zeitraum

⁴ „Luftverkehrsprognose Deutschland 2020“ als Grundlage für den „Masterplan zur Entwicklung der Flughafeninfrastruktur zur Stärkung des Luftverkehrsstandortes Deutschland im internationalen Wettbewerb“ Intraplan Consult GmbH; 2006; Intraplan erstellt regelmäßig die Prognose für den Bundesverkehrswegeplan

von 97 auf 173 Mio. (+3,9% p.a.), das Quell- und Zielaufkommen von und nach deutschen Regionen von 129 auf 218 Mio. Passagiere (+3,6% p.a.).

Hiervon muss zur Ermittlung des infrastrukturellen Bedarfs an der deutschen Flughafeninfrastruktur das Aufkommen in Abzug gebracht werden, welches zu ausländischen Ein- und Ausstiegsflughäfen abwandert (Abzugseffekte, derzeit ca. 3 Mio. und in 2020 ca. 5 Mio. / +3,5% p.a.). Umgekehrt ist das derzeitige ausländische Quell- und Zielaufkommen (aktuell von ca. 2 Mio. und 2020 von ca. 5 Mio. / +6,3% p.a.), welches über deutsche Flughäfen abgewickelt wird, in der Berechnung des Gesamtpassagieraufkommens ex Deutschland entsprechend zu berücksichtigen. Das restliche Aufkommen entfällt auf Umsteiger. In diesem Segment wird ein überproportionaler Anstieg von 41 Mio. auf 89 Mio. Passagiere (+5,3% p.a.) erwartet.

Das Luftfrachtaufkommen (inkl. Luftpost) wird sich gemäß der Prognose von 3,12 Mio. Tonnen in 2005 bis 2020 auf 6,78 Mio. Tonnen erhöhen. Dies entspricht einem Gesamtzuwachs von 117% und einer mittleren jährlichen Zuwachsrate von 5,3%. Der Anteil des Quell-/Zielaufkommens in Deutschland von 2,14 Mio. t in 2005 steigt bis 2020 auf 4,2 Mio. t an. Ein Teil des deutschen Export-/Import-Aufkommens fließt über ausländische Flughäfen (0,42 Mio. t in 2005 und 0,7 Mio. t in 2020). Umgekehrt wird jedoch ein Teil des ausländischen Export-/Import- Aufkommens auf deutschen Flughäfen be- oder entladen. Bereits heute profitieren die deutschen Flughäfen von einem positiven Saldo dieser gegensätzlichen Frachtströme. Aufgrund der zentralen Lage Deutschlands in Europa wird sich in Zukunft dieser Vorteil noch weiter erhöhen. Im Frachtbereich nehmen auf den deutschen Flughäfen die Umladungen überproportional zu.

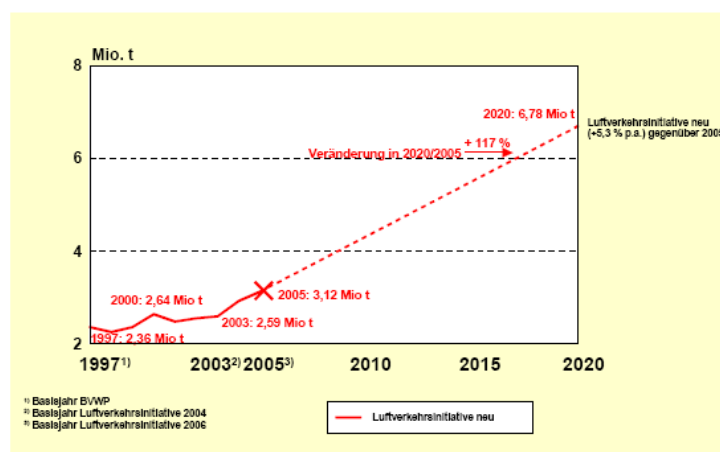


Abbildung 2: Ein- und Ausladung (Luftfracht und Luftpost) auf deutschen Flughäfen insgesamt

Quelle: Prognose Masterplan

Unter Berücksichtigung der dargelegten Verkehrsleistungen in Passage und Fracht wird in der Prognose für 2020 eine im Vergleich zum Referenzjahr 2005 um 47% höhere Zahl an Flugbewegungen erwartet und damit eine durchschnittliche jährliche Steigerung von 2,6% unterstellt. Dies bedeutet, dass gemäß Prognose ohnehin ein beachtlicher Teil des Luftverkehrswachstums im Passagierverkehr und im Luftfrachtverkehr über größere Passagierzahlen und Frachtmengen pro Flug, also in erster Linie durch eine zunehmende mittlere Flugzeuggröße, aufgefangen wird.

Die Bedienung der verbleibenden Verkehrsnachfrage ist nur bei entsprechender Bereitstellung von zusätzlichen Kapazitäten zu bewältigen, wobei den technischen und rechtlich zulässigen Kapazitäten der Start- und Landebahnen an den großen Standorten des Luftverkehrs in Deutschland eine entscheidende Bedeutung zukommt. Unterbleiben entsprechende Maßnahmen, würde ein Passagieraufkommen (ca. 20 Mio.) mit den entsprechenden negativen volkswirtschaftlichen Auswirkungen an ausländische Flughäfen abwandern. Dies betrifft vor allem die Interkontinental- und Umsteigeverkehre.

3.1.1 GESAMTWIRTSCHAFTLICHE BEDEUTUNG DES LUFTVERKEHRS

Die Stellung Deutschlands im weltweiten Luftverkehr

Im Jahr 2006 wurden weltweit 4,2 Mrd. Flugpassagiere gezählt. Dies entspricht knapp 2 Mrd. Flugreisen (Hin- und Rückflug). Etwa 80% dieses Aufkommens konzentriert sich auf die 20 führenden Industrienationen. Allein die Top 10 Länder können zwei Drittel des Marktes für sich behaupten.

		Passagiere gesamt		davon im internat. Verkehr		Anteil d. internat. Verkehrs am Gesamtverkehrsaufkommen 2006
		2006	Zu 2002	2006	Zu 2002	
1)	USA	1.433 Mio.	14%	144 Mio.	18%	10%
2)	Großbritannien	224 Mio.	21%	176 Mio.	21%	79%
3)	China	207 Mio.	52%	76 Mio.	29%	37%
4)	Japan	197 Mio.	2%	146 Mio.	0%	74%
5)	Spanien	178 Mio.	25%	103 Mio.	24%	58%
6)	Deutschland	166 Mio.	20%	119 Mio.	23%	72%
7)	Frankreich	127 Mio.	9%	81 Mio.	14%	64%
8)	Italien	99 Mio.	30%	59 Mio.	39%	60%
9)	Australien	89 Mio.	32%	22 Mio.	23%	25%
10)	Kanada	89 Mio.	16%	38 Mio.	18%	43%

Tabelle 1: Die zehn aufkommensstärksten Länder im Passagierverkehr

Quelle: ADV und ACI

Volkswirtschaften mit hohen Wachstumsraten des BIP und/oder bisher niedrigem Wohlstandsniveau (BIP pro Einwohner) weisen in der Regel ein überdurchschnittliches

Wachstum im Luftverkehr auf. Wirtschaftswachstum und Wohlstand gelten als wichtige Determinanten der Luftverkehrsentwicklung.

Da es starke Wechselbeziehungen gibt, beeinflusst somit auch die Flughafeninfrastruktur direkt oder indirekt Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum von Wirtschaftsregionen. Mit Frankfurt (Rang 4), München (37), Berlin (65), Düsseldorf (75), Hamburg (98), Köln-Bonn (108) und Stuttgart (109) – waren in 2005 sieben deutsche Flughäfen unter den 120 aufkommensstärksten Flughäfen weltweit vertreten.

In der Top 100-Liste der weltweiten Wirtschaftsregionen (Catchment-Areas) platzieren sich sogar 10 deutsche Städte und ihre Catchments – Düsseldorf (Rang 10), Frankfurt (13), Stuttgart (16), München (19), Hamburg (32), Köln (33), Berlin (45), Nürnberg (53), Bremen (68) und Leipzig (71).

			BIP 2004	Einwohner 50 km Radius
1)	Tokyo	Japan	1.332 Mrd. \$	36,4 Mio.
2)	New York	USA	788 Mrd. \$	17,3 Mio.
3)	London	Großbritannien	755 Mrd. \$	18,8 Mio.
4)	Osaka	Japan	728 Mrd. \$	20,0 Mio.
5)	Los Angeles	USA	705 Mrd. \$	17,2 Mio.
6)	Paris	Frankreich	550 Mrd. \$	12,9 Mio.
7)	Amsterdam	Niederlande	486 Mrd. \$	13,1 Mio.
8)	Nagoya	Japan	400 Mrd. \$	11,0 Mio.
9)	Seoul	Korea	391 Mrd. \$	25,0 Mio.
10)	Düsseldorf	Deutschland	373 Mrd. \$	11,5 Mio.
11)	Chicago	USA	358 Mrd. \$	9,0 Mio.
12)	Manchester	Großbritannien	357 Mrd. \$	10,7 Mio.
13)	Frankfurt	Deutschland	353 Mrd. \$	9,3 Mio.
14)	Brüssel	Belgien	345 Mrd. \$	10,2 Mio.
15)	Mailand	Italien	330 Mrd. \$	9,5 Mio.
16)	Stuttgart	Deutschland	299 Mrd. \$	8,0 Mio.
17)	Birmingham	Großbritannien	288 Mrd. \$	9,0 Mio.
18)	Fukuoka	Japan	284 Mrd. \$	7,8 Mio.
19)	München	Deutschland	273 Mrd. \$	6,2 Mio.
20)	Boston	USA	269 Mrd. \$	5,6 Mio.
23)	Hamburg	Deutschland	187 Mrd. \$	5,0 Mio.
33)	Köln	Deutschland	187 Mrd. \$	5,6 Mio.
45)	Berlin	Deutschland	150 Mrd. \$	5,9 Mio.
53)	Nürnberg	Deutschland	135 Mrd. \$	3,9 Mio.
68)	Bremen	Deutschland	115 Mrd. \$	3,8 Mio.
71)	Leipzig	Deutschland	112 Mrd. \$	5,2 Mio.
125)	Dresden	Deutschland	62 Mrd. \$	2,9 Mio.

Tabelle 2: Die deutschen Wirtschaftsregionen im weltweiten Vergleich

Quelle: ADV und ACI

Ein Flughafenkonzept für Deutschland, der drittgrößten Volkswirtschaft der Welt, steht in der Verpflichtung, infrastrukturelle Rahmenbedingungen für die Zukunft zu gestalten, die dieser Stellung Rechnung tragen. Anders als zentralistische Staaten wie Großbritannien oder

Frankreich lebt Deutschland von der Vielfalt seiner leistungsstarken föderal geprägten Wirtschaftsregionen.

Luftverkehr und Wirtschaft

In Deutschland wurde im Jahr 2006 ein BIP in Marktpreisen in Höhe von 2.303 Mrd. € (+2,8% ggü. Vorjahr) erwirtschaftet⁵. Die deutsche Außenhandelsbilanz weist für das Jahr 2006 Exporte im Wert von 896,0 Mrd. € und Importe im Wert von 731,5 Mrd. € aus⁶.

Im zeitlichen Verlauf zeigt das BIP eine deutliche Korrelation mit der Entwicklung des Luftverkehrs. Dies unterstreicht den Zusammenhang zwischen der zeitlichen Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfungsniveaus in Deutschland und der Entwicklung des originären Luftverkehrsaufkommens. Vom Luftverkehr gehen umfangreiche volks- als auch regionalwirtschaftliche Effekte aus. Dabei handelt es sich insbesondere um Ansiedlungs- und Investitionseffekte von Unternehmen, die wiederum umfangreiche Beschäftigungseffekte induzieren. Grundsätzlich ist zwischen den Effekten der Flughäfen als Produktions- und Arbeitsstätten einerseits und den Effekten durch die Luftverkehrsanbindung andererseits zu unterscheiden.

Direkte, indirekte und induzierte Effekte

Hinsichtlich der durch Flughäfen als Produktions- und Arbeitsstätten entstehenden wirtschaftlichen Nutzeneffekte sind zunächst die direkten Investitions-, Produktions-, Wertschöpfungs-, Beschäftigungs- und Einkommenseffekte aufzuführen, die auf einem Flughafen als Infrastruktur durch die Gewährleistung des Flugbetriebes und entsprechender Ergänzungsfunktionen selbst entstehen. Über diese direkten Effekte hinaus gehen von Flughäfen vielfältige indirekte wirtschaftliche Nutzeneffekte aus, die durch Auftragsvergaben der auf dem Flughafengelände ansässigen Unternehmen an andere Betriebe und Unternehmen im näheren oder weiteren räumlichen Umfeld des Flughafens verursacht und ausgelöst werden. Die direkt Beschäftigten der Unternehmen und Betriebe auf dem Flughafen selbst ebenso wie die Beschäftigten der Unternehmen, die durch die Produktionsstätte Flughafen indirekt beauftragt sind, tätigen wiederum Konsumausgaben. Die dadurch entstehende Nachfrage nach Konsumgütern und haushaltsbezogenen Dienstleistungen hat dann weitere so genannte induzierte Produktions-, Beschäftigungs-, Wertschöpfungs- und Einkommenseffekte zur Folge.

⁵ Destatis (2007)

⁶ Destatis (2007)

Die Entwicklung der direkten Beschäftigung an den Flughäfen in Deutschland verlief in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten ausgesprochen dynamisch. Die Zahl der direkt an den Flughäfen in Deutschland Beschäftigten hat sich in den letzten 25 Jahren mehr als verdoppelt. Bis Ende der 80er Jahre des letzten Jahrhunderts verlief die Beschäftigtenentwicklung an den Flughäfen weitgehend proportional zur Verkehrsleistung. Auf Grund von Produktivitätssteigerung, vor allem bei den Fluggesellschaften, hat sich diese Korrelation zwischenzeitlich jedoch deutlich abgeschwächt.

An den Flughäfen in Deutschland sind gegenwärtig pro 1 Mio. abgefertigte Passagiere durchschnittlich ca. 950 Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen beschäftigt.⁷ Darüber hinaus werden durch indirekte und induzierte Effekte pro 1 Mio. Passagiere durchschnittlich etwa 1.955 Arbeitsplätze geschaffen.⁸

Der Luftverkehr wird in der deutschen Wirtschaftsstatistik dem Sektor Handel, Gastgewerbe und Verkehr zugerechnet. Dieser Sektor trug im Jahr 2006 etwa 421,5 Mrd. € (+3,2%) beziehungsweise einen Anteil von 18,3% zum gesamtwirtschaftlichen Bruttoinlandsprodukt bei.

In einer erweiterten Betrachtung sind insgesamt 75% aller Beschäftigten im Luftverkehr (Luftfahrtindustrie, Fluggesellschaften und Flughäfen) auf die drei Gebietseinheiten Hamburg, RB Darmstadt (Frankfurt) und RB Oberbayern (München) konzentriert. Exemplarisch lässt sich für diese drei Regionen nachweisen, dass die Wirtschaftsentwicklung deutlich günstiger verlief als im Bundesdurchschnitt.

⁷ ACI (2004), S. 8

⁸ ACI (2004)

Veränderungsrate wichtiger Wirtschaftsdaten 1994-2004		
	Hamburg RB Darmstadt RB Oberbayern	Rest
(BWS)	33,00%	23,00%
Erwerbstätige	6,00%	3,00%
BWS/Erwerbstätige	25,00%	20,00%
Wirtschaftsstruktur*		
Anteil an BWS	38,50%	27,20%
Umsatz/Erwerbstätige	106.070 €	90.140 €

* Unternehmens-Dienstleistungen

Tabelle 3: Wichtige Kenndaten ausgewählter Regierungsbezirke

Quelle: Statistisches Bundesamt – Kreis- und Länder-Daten 1994 bis 2004

Katalytische Effekte durch Luftverkehrsanbindung

Vom Sektor (Luft-)Verkehr gehen darüber hinaus verkehrsspezifisch katalytische volks- und regionalwirtschaftliche Wirkungen aus. Diese sind methodisch nicht leicht zu erfassen. Ihnen kommt aber im Kontext der fortschreitenden Internationalisierung der Güter-, Kapital- und Arbeitsmärkte eine umso größere Bedeutung zu. In diesem Zusammenhang sind die Flughäfen existentielle und nicht substituierbare Standortfaktoren von im weltweiten Wettbewerb stehenden Wirtschaftsregionen. Ein funktionsfähiges Verkehrssystem ist die notwendige Grundlage für eine erfolgreiche Wirtschaft – dies gilt insbesondere für Deutschland. Die Exportindustrie, die internationalen Messeplätze, die Tourismuswirtschaft und vor allem die immer wichtiger werdenden Unternehmens-Dienstleistungen sind auf ein leistungsfähiges Verkehrssystem und besonders auf den Luftverkehr angewiesen.

Die positiven Auswirkungen des Luftverkehrs für die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands lassen sich anhand von Indikatoren darlegen.

Gute luftverkehrliche Anbindung an die Wirtschaftsregionen dieser Welt führt zu:

- einem sehr viel höherem Wirtschaftswachstum;
- einer sehr viel positiveren Wirkung auf die Entstehung von Arbeitsplätzen;
- einer höheren Wertschöpfung (Einkommen) pro Erwerbstätigen;
- einer viel zukunftssichereren Wirtschaftsstruktur.

Daraus folgt, dass eine ausreichende Infrastruktur – auch und gerade für den Flugverkehr –

sicherzustellen ist, um den Wirtschaftsstandort Deutschland und die Beschäftigung in Deutschland zu sichern und zukunftsfähig zu gestalten. Dabei haben Flughäfen nicht nur regionalpolitische Bedeutung. Ihre gesamtwirtschaftliche Funktion spricht für die Einbindung in eine über die Landesgrenzen hinaus koordinierte bundesweite Planung.

Flughafenpolitik muss Rahmenbedingungen setzen, die langfristig eine nachfragegerechte Entwicklung des Luftverkehrs ermöglichen. Flughafeninfrastruktur darf nicht zum Engpassfaktor werden.

3.1.2 BEDEUTUNG BESONDERER LUFTVERKEHRSSSEGMENTE FÜR DIE ENTWICKLUNG IM LUFTVERKEHR

Einige Luftverkehrssegmente haben in den zurück liegenden Jahren besondere Entwicklungen erfahren und damit auch die Flughafenlandschaft in Deutschland vor spezielle Herausforderungen gestellt. Hierzu gehören insbesondere die sog. „Low Cost Carrier“ (LCC), die Luftfracht und – in geringerem Umfang – die Allgemeine Luftfahrt.

3.1.2.1 LOW COST-CARRIER

Merkmale des Low Cost-Verkehrs

Fluggesellschaften mit modernen Niedrigpreis-Konzepten bedienen seit über fünf Jahren den deutschen Markt. Diese LCC haben im innerdeutschen und im europäischen Verkehr die Entwicklung der Nachfrage- und der Angebotsstrukturen in dieser Zeit entscheidend beeinflusst. Im Fokus dieser Geschäftsmodelle steht vor allem die reine Transportleistung. Definition und Abgrenzung zwischen den Konzepten der Low Cost-Fluggesellschaften und den der traditionellen gestaltet sich zunehmend schwieriger. In Folge des steigenden Wettbewerbsdrucks mussten die traditionellen Linien- und Ferienfluggesellschaften ihre Produkte sukzessive „verschlanken“ und übernahmen dabei zunehmend Konzeptbestandteile der LCC.

Typische Merkmale von LCC sind:

- Punkt zu Punkt-Verbindungen im Kurz- und Mittelstreckenbereich;
- niedrige Ticketpreise mit einfachen Preisstrukturen („low fare“);
- ein hoher Anteil des Direktvertriebs über Call-Center und Internet;

- elektronisches Ticketing;
- weitestgehend kostenpflichtige Serviceleistung („no frills“);
- homogene Flotten;
- starke Tendenz zum Outsourcing (Handling, Wartung etc.);
- starke Vereinfachung der operativen Prozesse;
- geringe „On-block Zeiten“⁹, schnellstmögliche Turn-arounds und ein überdurchschnittlicher Einsatz des Fluggeräts.

Bisherige Entwicklung des Low Cost-Verkehrs und seine Auswirkungen auf die Deutsche Flughafeninfrastruktur

Die Anzahl der LCC auf den deutschen Flughäfen, der von ihnen bedienten Flughäfen sowie die Zahl der Strecken sind in den vergangenen Jahren sprunghaft angestiegen. Die fünf größten in Deutschland tätigen LCC¹⁰ behaupten dabei ca. 90% des Marktes für sich. Ungeachtet dieser Konzentration treten weiterhin kleinere Gesellschaften in den Wettbewerb ein, von denen sich ein großer Teil insbesondere auf die Bedienung von Nischen konzentriert. Im Sommer 2007 waren auf 28 deutschen Flughäfen 23 Low Cost-Airlines aktiv, die 524 Strecken bedienten.

Jahr (Monat der Erhebung)	Anzahl		
	der von LCC bedienten Flughäfen in Deutschland	der LCC Carrier am deutschen Markt	der bedienten Strecken
2001	-	-	-
2002 (11)	15	9	52
2003 (8)	21	11	158
2004 (6)	21	16	264
2005 (11)	26	16	361
2006 (11)	25	26	454
2007 (6)	28	23	524

Tabelle 4: Angebotsstand Low Cost-Verkehr in Deutschland

Quelle: ADV

Die Passagierzahlen aus Sondererhebungen der ADV zeigen, dass die in Deutschland tätigen LCC seit Markteintritt die Zahl ihrer Passagiere etwa alle zwei Jahre verdoppeln konnten¹¹.

⁹ Standzeiten

¹⁰ Air-Berlin, German Wings, TUI Fly, Ryanair, Easy Jet

¹¹ ADV DLR – LCC Monitor

In der Erfassung nach Ein- und Aussteigern der internationalen Verkehrsflughäfen hatte der Low Cost Verkehr im Jahre 2006 einen Anteil von 23,4% bezogen auf die Gesamtzahl der lokalen Passagiere (172,9 Mio.).

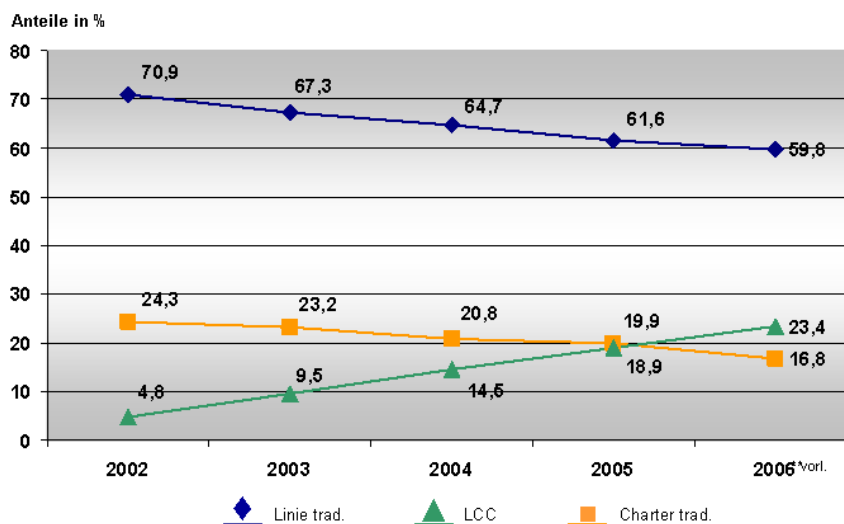


Abbildung 3: Anteile der Verkehrsarten am lokalen Passagieraufkommen der internationalen Verkehrsflughäfen der ADV 2002 - 2006

Quelle: ADV

Vor Entstehung des Low Cost-Marktes wiesen die meisten deutschen Flughäfen relativ stabile Strukturen der Einzugsbereiche auf. Durch die LCC haben sich diese Einzugsgebiete deutlich vergrößert und zu einer zusätzlichen Belebung des Wettbewerbs zwischen einzelnen Flughafenstandorten geführt. Darüber hinaus stellt die ausgeprägte Kostenfokussierung der LCC die Flughafeninfrastruktur vor weitere Herausforderungen. LCC erwarten einfache, effiziente Strukturen und Prozesse am jeweiligen Flughafen sowie eine hohe Flexibilität des Infrastrukturanbieters. Diese Anforderungen gehen konzeptgemäß einher mit der Forderung nach möglichst niedrigen Entgelten und Gebühren. Dies führt dazu, dass bei der Standortwahl der LCC insbesondere Regionalflughäfen und Konversionsflughäfen mit ihren niedrigen Entgelten oftmals der Vorrang eingeräumt wird. Den größeren Flughäfen, die i. d. R. ein deutlich höheres Entgeltniveau haben, bleibt schon auf Grund des in der Entgeltordnung verankerten Gleichbehandlungsgrundsatzes wenig Spielraum für eine Preisdifferenzierung. Auswege bieten u. a. die Differenzierung des Leistungsumfanges sowie z.B. die Einrichtung eines speziellen Low Cost-Terminals mit vereinfachter Ausstattung.

Es lässt sich nicht eindeutig ermitteln, in welchem Umfang LCC zusätzliche Nachfrage generierten bzw. Nachfrage von traditionellen Linien- und Touristikfluggesellschaften durch

LCC ersetzt haben. Für neu bediente Routen konnte zu Beginn von einer zusätzlichen Nachfragegenerierung in der Größenordnung von ca. 40% ausgegangen werden. Hierbei handelte es sich um Passagiere, die ohne Low Cost-Angebot entweder Schiene oder Straße genutzt hätten bzw. überhaupt nicht verreist wären.

Wegen des mittlerweile breiten Angebots und einer schwindenden Attraktion des „Neuen“ ist der Anteil neugenerierter Nachfrage auf neuen Strecken zwischenzeitlich auf etwa 25 bis 30% gesunken. Dabei traten sowohl Substitutionseffekte von den traditionellen Linien- und Touristikflugverkehr zu LCC, als auch zunehmend innerhalb des Low Cost-Sektors auf. Dies kann anhand der Entwicklung der Originärnachfrage zu Zielen im Inland und Europa analysiert werden.

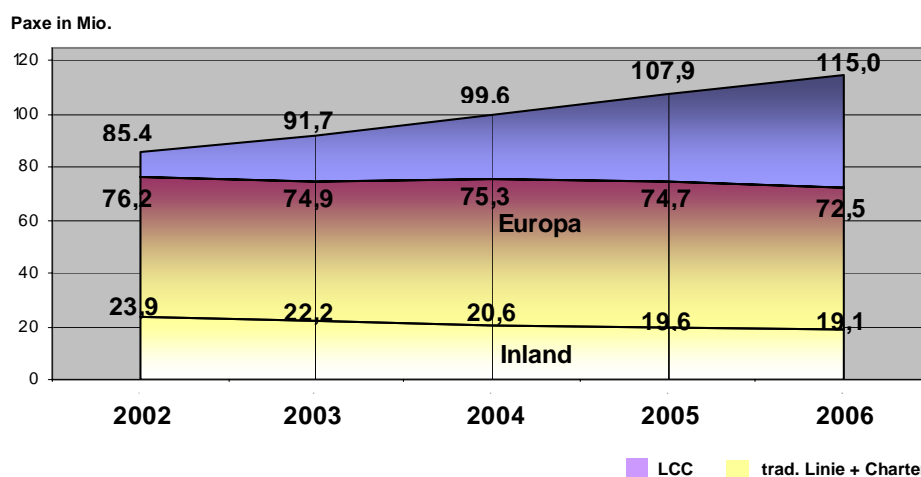


Abbildung 4: Entwicklung der Originärnachfrage zu Zielen im Inland und Europa getrennt nach LCC und traditionellen Anbietern

Quelle: ADV

Mittlerweile entfallen im innerdeutschen Verkehr 43% und im Europaverkehr 38% der originären Nachfrage auf Low Cost-Anbieter.

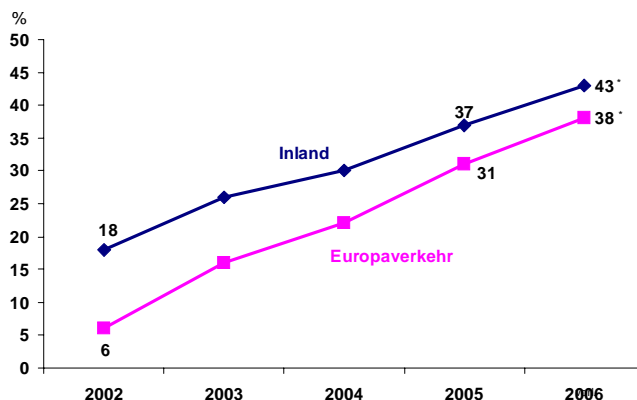


Abbildung 5: Anteil des Low Cost-Verkehrs an der Originärnachfrage der internationalen Verkehrsflughäfen

Quelle: ADV

Die Zukunft des Low Cost-Verkehrs

Die Zuwachsraten im reinen Low Cost-Verkehr haben sich mit zunehmender Marktdurchdringung von Jahr zu Jahr kontinuierlich abgeschwächt.

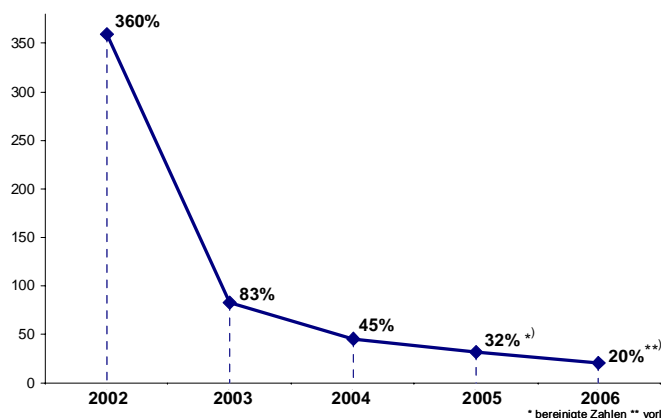


Abbildung 6: Jährliche Wachstumsraten des Low Cost-Verkehrs in Deutschland

Quelle: ADV

Im ersten Halbjahr 2007 beläuft sich das Wachstum auf ca. 20%, so dass sich auch aktuell der Trend abnehmender Zuwachsraten weiter fortsetzt. Grund für diese Entwicklung ist eine zunehmende Marktsättigung, die bewirkt, dass:

- Neuangebote auf einem Flughafen z.T. andere Routen auf demselben Flughafen kannelalisieren;

- Neuangebote auf einem Flughafen die Entwicklung auf einem benachbarten Flughäfen beeinträchtigen;
- der Anreiz des „Neuen“ fehlt;
- Durchschnittstarife, auch wegen zunehmender Nebenkosten, steigen;
- Konkurrenz der traditionellen Airlines zunimmt.

Die niedrigen Buchungsklassen der traditionellen Linien- und Touristikflugunternehmen erreichen zunehmend das Niveau der Günstigtarife der Low Cost-Anbieter. Ähnlich wie die LCC bieten diese Airlines mittlerweile ca. 10% der Sitze zu den werbewirksamen Günstigkonditionen an. Dies führt zu einer weiteren Stimulierung der Nachfrage.

Die etablierten Linienanbieter haben - wie bereits angeführt - zwischenzeitlich viele Angebotselemente der LCC übernommen und dadurch ihre Kosten um etwa 20% senken können, während der Spielraum für Kostensenkungen bei den LCC vergleichsweise geringer ist. Diese Entwicklungen führt - ähnlich der Entwicklung in den USA - dazu, dass sich die Geschäftsmodelle immer mehr angleichen, so dass es langfristig möglicherweise im kontinentalen Punkt-zu-Punkt-Verkehr nur noch eine Angebotsform gibt. Wie das Angebotsbild generell zukünftig aussehen wird, lässt sich derzeit nicht konkret abschätzen. Wenn man unterstellt, dass der Low Cost-Verkehr in den Jahren bis 2015 noch kontinuierlich höhere Zuwachsraten als die traditionellen Segmente in der Größenordnung von bis zu +15% aufweist, würde sich der Marktanteil von Low Cost an der originären Nachfrage von derzeit rund 40% auf etwa 75% erhöhen. Dieser Anteil könnte aber auch noch deutlich höher ausfallen, falls die etablierte Linienfluggesellschaften noch stärker dazu übergehen, den bisher von ihnen betriebenen Verkehr an eigene Low Cost-Töchter abzugeben.

Da die Nachfrage überall zunimmt und auf großen Flughäfen Kapazitätsprobleme auftreten, kann davon ausgegangen werden, dass das Angebot sich weiter in der Fläche ausbreiten wird. Die Nachfrageentwicklung hat gezeigt, dass mittlerweile sogar 140-sitzige Flugzeuge zu günstigen Tarifen auch in der Fläche (auch bei kostendeckenden Gebühren) durchaus wirtschaftlich betrieben werden können.

3.1.2.2 LUFTFRACHT

Entwicklung und Rahmenbedingungen

Mit der stetig fortschreitenden Globalisierung der Märkte, dem zunehmenden Abschluss von regionalen Freihandelsabkommen und der Harmonisierung vieler Zoll- und Einfuhrvorschriften entwickelte sich die Beförderung von Gütern auf dem Luftweg von einem lukrativen Nischenprodukt zu einer immer bedeutsamer werdenden Transportart.

Ausgehend von dem Warengewicht der grenzüberschreitend transportierten Güter ist die Luftfracht mit einem Anteil von rund einem Prozent immer noch eine geringe Größe. Legt man jedoch den Wert der per Luftfracht transportierten Waren zu Grunde, ist deren Anteil mit ca. 40% zu beziffern. Dabei werden durch den Luftfrachtverkehr vor allem kapitalintensive, hochwertige, kurzlebige und/oder verderbliche Güter befördert. Bei Produkten mit kurzem Lebenszyklus, wie z.B. aus dem Kommunikations- und IT-Bereich, ist eine schnelle Marktdurchdringung ein wesentlicher Erfolgsfaktor. Hierfür ist Luftverkehr auf Grund seiner Transportgeschwindigkeit am besten geeignet.

Der Luftfrachtmarkt verzeichnete in den vergangenen Jahrzehnten kräftige Zuwächse. Im Jahr 2005 wurden weltweit ca. 79 Mio. t Fracht abgefertigt.¹² 86% dieser Tonnage wurde von den Top 100-Flughäfen abgewickelt. In den letzten zehn Jahren betrug die durchschnittliche Wachstumsrate ca. 3,5% p.a. Unter den Top 100-Flughäfen befinden sich für das Basisjahr 2005 nach Angaben des ACI (Airport Council International) zehn europäische Flughäfen¹³, darunter drei deutsche (Frankfurt, Rang 7; Köln/Bonn, Rang 32; München, Rang 89).

Die Entwicklung der Luftfracht folgt weiterhin diesem Aufwärtstrend, da die Zunahme der Weltbevölkerung und die weitergehende globale Verflechtung der Märkte keine Sättigungsgrenzen für den Luftverkehrsbedarf erkennen lassen. Branchenprognosen beziffern eine weitere Steigerung des weltweiten dynamischen Wachstums des Luftfrachtverkehrs bis 2025 auf durchschnittlich 6,1% p.a.¹⁴ Allerdings zeichnet sich bereits jetzt ab, dass sich trotz des kontinuierlichen Wachstums des Gesamtmarktes einzelne Märkte stärker entwickeln als andere. Hierzu gehört insbesondere der asiatische Markt. Das

¹² Diese Zahlen beziehen sich auf die 850 Flughäfen, die der ACI im Jahre 2005 ihre Daten übermittelten.

¹³ Neben den genannten deutschen Flughäfen sind dies Paris (7), Amsterdam (16), London (17), Luxemburg (26), Brüssel (30), Madrid (47) und Kopenhagen (50).

¹⁴ Boeing, Current Market Outlook 2006.

Ungleichgewicht dieser Märkte birgt bereits heute Probleme, da anlog zu den Warenströmen (tendenziell von Ost nach West) Überkapazitäten auftreten. Hier ist die Bundesregierung in der politischen Verantwortung, durch gezielte Aushandlung von Verkehrsrechten dafür zu sorgen, dass deutsche Unternehmen die größtmögliche Flexibilität für ihre Frachtverkehre erhalten, um die noch freien Kapazitäten über alternative Streckenführungen vermarkten zu können. In Europa wurden im Jahre 2005 mehr als 15,5 Mio. t Fracht abgefertigt¹⁵. Die Top 30-Flughäfen in Europa erzielten dabei einen Anteil von ca. 54% am Gesamtfrachtvolumen.

Das Wachstum des Frachtluftverkehrs ist auch in Deutschland ungebrochen. Hier hat sich der Einfluss der nachfragehemmenden Ereignisse (11. September 2001, SARS, etc.) nicht als dauerhaft erwiesen. Die auf aktuellen Grundlagen aufbauenden Nachfrageprognosen ergeben einen Anstieg des Luftfracht- und Luftpostaufkommens von 3,1 Mio. t p.a. im Jahr 2005 auf 6,8 Mio. t p.a. bis zum Jahr 2020. Dies entspricht einem Zuwachs von 117%; die Zuwachsrate liegt bei 5,3% p.a.¹⁶.

Die Bewältigung dieser zukünftigen Verkehre stellt erhebliche Anforderungen an die Luftfrachtindustrie, an die Flughäfen und nicht zuletzt auch an die Verkehrsanbindungen der Flughäfen.

Luftverkehrsgesellschaften und das übrige transportierende Gewerbe, ebenso wie die Flughäfen, haben ihrerseits bereits deutliche Anstrengungen unternommen, um sich für die absehbare Marktentwicklung zu rüsten. Durch zunehmende Spezialisierung ist eine Konzentration auf immer weniger Anbieter erfolgt, die vorzugsweise solche Flughäfen nutzen, die ihren Bedürfnissen entsprechende Infrastrukturen vorhalten (z.B. optimale Schnittstellen zur Bodenabfertigung, den Sicherheitskontrollen, dem Zoll, ausreichende Lagerkapazitäten und für die Weiterbeförderung über Schiene oder Straße). Im Ergebnis führt dies zu einer Konzentration der Luftfracht auf relativ wenige Flughäfen. Diese Konzentrationswirkung ist bei der Fracht ausgeprägter als im Passagegeschäft.

Da mit der absehbaren Zunahme der Luftfracht wichtige Standortfragen (Attraktivität für Investoren, ökonomische Leistungsfähigkeit, Wachstum und Beschäftigung) verbunden sind, muss die Bundesregierung aus volkswirtschaftlichen Gründen ein starkes Interesse daran haben, verlässliche Rahmenbedingungen zu schaffen, um möglichst bedarfsgerechte Kapazitäten für die Abwicklung von Flugzeugbewegungen und den Umschlag von Luftfracht entwickeln und vorhalten zu können. Hierzu gehört insbesondere die optimierte Nutzung der

¹⁵ Diese Zahlen beziehen sich auf die knapp 300 europäischen ACI-Flughäfen.

¹⁶ Prognose Intraplan

bereits vorhandenen Infrastrukturen von Flugplätzen in Deutschland sowie deren bedarfsgerechte Weiterentwicklung.

3.1.2.3 ALLGEMEINE LUFTFAHRT UND BUSINESS AVIATION

Die Allgemeine Luftfahrt (General Aviation) mit einem nicht unbedeutenden Aufkommen an Geschäftsflügen hat neben dem Linien- und linienähnlichen Charterverkehr einen bedeutenden Anteil am deutschen und europäischen Luftverkehr. Hierzu zählen neben dem zunehmend bedeutsamer werdenden Geschäftsreiseflugverkehr (Business Aviation) unter anderem die Luftrettung, die Schul- und Trainingsflüge und der Werksflugverkehr. Nach Angaben des LBA (Luftfahrt-Bundesamt) konnte der Anteil der Business Aviation an der Allgemeinen Luftfahrt im Jahr 2006 mit 96,6% beziffert werden. Dies bedeutet, dass sich die Business Aviation in den letzten fünf Jahren doppelt so stark entwickelt hat wie der Linienflugverkehr.¹⁷

Anteilseigner vieler regionaler Verkehrsflughäfen und größerer Verkehrslandeplätze sind die Länder und Gebietskörperschaften. Diese werden weniger aus Gründen der Gewinnerzielung betrieben, sondern als Teil der staatlichen Daseinsvorsorge. Betriebswirtschaftliche Rentabilitätskriterien können hier nicht ausschließlich zur Bewertung des Erhalts und Ausbaus von Flugplätzen zu Grunde gelegt werden, da vor allem regionalwirtschaftliche Interessen an einer bedarfsgerechten Flugplatzinfrastruktur bestehen. Im Hinblick auf Konkurrenz der Regionen im erweiterten Europa und den gleichzeitigen Rückgang traditioneller Standortbindungen der Wirtschaft ist eine Region auf einen eigenen Anschluss an das europäische Luftverkehrsnetz angewiesen. Gerade bei der Ansiedlung von Unternehmen ist ein leistungsfähiger Verkehrslandeplatz oder regionaler Verkehrsflughafen ein wichtiges Argument für die Standortwahl und damit für die regionale Wirtschaftsförderung.

Angesichts zunehmender internationaler Verflechtungen gewinnt die schnelle Erreichbarkeit entfernter Ziele künftig weiter an Bedeutung. Damit steigt der Einfluss des Luftverkehrs auf die wirtschaftliche Prosperität der Regionen. Die Nutzung von Geschäftsreiseflugzeugen ermöglicht es, flexibel, schnell und komfortabel jeden Wirtschaftsraum in Europa direkt (Punkt-zu-Punkt) zu erreichen. Eine vergleichbare Mobilität ermöglicht kein anderes Verkehrsmittel.

¹⁷ Der Bedarf des Business Aviation zeigt sich exemplarisch am Modell Privat Jet der DLH, welcher Zugang zu ca. 1.000 Flughäfen bietet.

Die zunehmende Slot-Beschränkung, insbesondere bei den großen Hubflughäfen, führt zur begrenzten Bewegungsfreiheit der Business Aviation. Damit kommt der Ergänzungs- und Entlastungsfunktion der regionalen Verkehrsflughäfen und Verkehrslandeplätze im deutschen Luftverkehrssystem verstärkte Bedeutung zu. Entsprechend werden gerade in Wirtschafts- und Ballungszentren und damit in der Nähe von internationalen Verkehrsflughäfen leistungsfähige Ausweichflughäfen benötigt, die auf die steigenden Anforderungen der Allgemeinen Luftfahrt ausgerichtet sind.

Um dem wachsenden Luftverkehrsaufkommen der Bundesrepublik Deutschland Rechnung zu tragen, bedarf es der Verfügbarkeit und einer entsprechenden qualitativen Ausstattung von regionalen Verkehrsflughäfen und Verkehrslandeplätzen. Dabei sind aber stringent die Beihilfekriterien der Europäischen Kommission¹⁸ zu beachten.

3.2 VERÄNDERTE MOBILITÄTSBEDINGUNGEN

Durch den Strukturwandel unserer Gesellschaft in den vergangenen Jahren wurde zunehmend das Bedürfnis nach mehr Mobilität angeregt. In der Wirtschaft geht die Entwicklung durch die Globalisierung der Märkte hin zu hochspezialisierten, arbeitsteiligen Produktionsprozessen, für die Rohstoffe und Teilprodukte „just in time“ geliefert werden müssen. Neue Absatzmärkte werden erschlossen und sind insbesondere durch den Luftverkehr gut zu erreichen. Auch moderne Telekommunikationsmöglichkeiten und das Internet haben die Wirtschaftsstrukturen verändert; Aufträge werden heute schneller und flexibler erteilt und abgewickelt als in der Vergangenheit. Zudem ist in Deutschland inzwischen eine stärkere Hinwendung zur Dienstleistungsindustrie zu verzeichnen.

Diese Entwicklungen haben auch Auswirkungen auf die individuellen Mobilitätsgewohnheiten. Menschen sind flexibler bei der Wahl ihres Arbeitsortes und der Ausübung ihres Berufes. Durch die generelle Verkürzung der täglichen Arbeitszeit und ein geändertes Konsumverhalten der Bevölkerung in den zurückliegenden Jahren haben Freizeitverkehre zugenommen.

Alle diese Faktoren sind „Mobilitätstreiber“, die sich in einem erhöhten Verkehrswachstum niederschlagen. Angesichts der begrenzten Verfügbarkeit von Ressourcen gilt es daher, Mobilität schonend auszugestalten, um eine nachhaltige Entwicklung zu ermöglichen.

¹⁸ Gemeinschaftliche Leitlinien für die Finanzierung von Flughäfen und die Gewährung staatlicher Anlaufbeihilfen für Luftfahrtunternehmen auf Regionalflughäfen – Mitteilung der Kommission (2005/C 312/01)

Um dieses Ziel zu erreichen und zugleich den Luftverkehr möglichst umwelt- und klimafreundlich auszugestalten, müssen dessen Abläufe und Infrastrukturen so effizient wie möglich werden. Dies dient zum einen der Umwelt, zum anderen aber auch der Reduzierung der Transportintensität insgesamt. Dies ist ein wichtiger Schritt zur Entkoppelung von Wirtschafts- und Verkehrswachstum im Bereich des Luftverkehrs.

3.3 KLIMAWANDEL UND UMWELTSCHUTZ

Die persönlichen und wirtschaftlichen Freiheiten, die die Mobilität einer Gesellschaft bringt, haben in Bezug auf den Verbrauch von natürlichen Ressourcen und die Auswirkungen auf die Umwelt ihren Preis.

Verkehr beansprucht Flächen, verbraucht Rohstoffe und verursacht Lärm und Abgase. Damit sind mit dem Wachstum des Luftverkehrs immer auch negative Effekte auf die unmittelbare Umgebung von Flughäfen und auf den Klimahaushalt der Erde verbunden.

Verkehrswachstum muss dennoch nicht zu einer Zunahme der Umweltbelastungen führen. Durch kontinuierliche Verringerung des spezifischen Energieverbrauchs und der Emissionen ist es möglich, die von einem Verkehrssystem ausgehende Belastung trotz Verkehrswachstum zu begrenzen oder sogar zu reduzieren.

Die in der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen (ADV) zusammengeschlossenen Flughäfen sind sich ihrer Verantwortung im Umweltschutz und bei der Umweltvorsorge bewusst und haben als gemeinsames Ziel formuliert, dass die Auswirkungen des Verkehrswachstums auf Flughäfen und der Schutz ihrer Umwelt im Interesse aller und im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung im Gleichgewicht gehalten werden müssen. Zu diesem Zweck wurden nachfolgende gemeinsame Umweltleitlinien der deutschen Verkehrsflughäfen erarbeitet.

Gemeinsame Umweltleitlinien der deutschen Verkehrsflughäfen vom 17. Oktober 2005

- Der Schutz der Umwelt und der natürlichen Lebensgrundlagen heutiger und zukünftiger Generationen gehört zu den Unternehmenszielen aller deutschen Verkehrsflughäfen. Sie reduzieren oder vermeiden schädliche Auswirkungen des Luftverkehrs auf ihre Umgebung, wann immer dies möglich und wirtschaftlich umsetzbar ist, um die Verkehrsbedürfnisse ihrer Nutzer sowie die Schutzbedürfnisse ihrer Nachbarn auch in Zukunft befriedigen zu können.
- Das Einhalten von umweltrechtlichen Vorschriften ist für die deutschen Verkehrsflughäfen selbstverständlich. Sie erfassen, dokumentieren und beurteilen umweltrelevante Auswirkungen ihrer Tätigkeiten, um Verbesserungsmöglichkeiten zu erkennen.
- Die deutschen Verkehrsflughäfen streben nach einem möglichst energie- und ressourcenschonenden Betrieb. Sie wählen bei Neuinvestitionen die auch unter Umweltgesichtspunkten effektivsten Technologien aus.
- Bei allen ihren Planungen bewerten die deutschen Verkehrsflughäfen deren Auswirkungen auf die Umwelt. Sie streben danach, diese Auswirkungen so gering wie möglich zu halten.
- Die deutschen Verkehrsflughäfen fördern das Bewusstsein ihrer Mitarbeiter für die Umwelt. Sie motivieren diese zum umwelt- und ressourcenschonenden Verhalten sowie zu konstruktiver Mitarbeit an der weiteren Verbesserung des Umweltschutzes.
- Die deutschen Verkehrsflughäfen stehen dem Dialog mit der Öffentlichkeit, mit Nachbarn und Behörden offen gegenüber. Sie nehmen Fragen und Kritik ernst und greifen sachliche Anregungen bereitwillig auf.
- Die deutschen Verkehrsflughäfen pflegen den regelmäßigen Erfahrungsaustausch im Rahmen des Fachausschusses Umwelt der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen und entwickeln gemeinsam Empfehlungen und Lösungen im Sinne eines bestmöglichen Umweltschutzes.

Die einzelnen Mitgliedsflughäfen der ADV haben diese Umweltleitlinien als integralen Bestandteil ihrer Unternehmenspolitik formuliert. Auf den Flughäfen werden verschiedenste Umweltschutzmaßnahmen vom Energiemanagement bis zu Schallschutzprogrammen umgesetzt, die weit über die gesetzlichen Anforderungen hinausgehen. Die

Flughafenbetreiber achten auch darauf, dass die hohen Umweltstandards von allen am Standort tätigen Firmen und ihren Beschäftigten eingehalten werden. Die Mehrzahl der Flughäfen veröffentlicht regelmäßig Umweltberichte mit zahlenmäßiger Darstellung aller Maßnahmen und der erzielten Verbesserungen.

Auf der rechtlichen Seite ist die Prüfung der Umweltverträglichkeit (UVP) integraler Bestandteil bei der Anlage oder wesentlichen Erweiterung von Flughäfen. Bevor über die Zulassung besonders umweltrelevanter Projekte entschieden wird, muss überprüft werden, wie sie sich auf die einzelnen Umweltbereiche und auf die Umwelt als Ganzes auswirken. Im nachfolgenden Zulassungsverfahren werden dann die Umweltauswirkungen im Einzelnen geprüft und bewertet. Dabei ist die UVP kein standardisiertes Instrument, sondern immer auf ein konkretes Projekt bezogen. Das Ergebnis der UVP muss bei der Zulassungsentscheidung berücksichtigt werden.

Unabhängig von den geschilderten freiwilligen Bemühungen, bzw. dem Bewertungsinstrument der UVP müssen umweltliche Auswirkungen grundsätzlich bei der zukünftigen Entwicklung der Flughafenlandschaft in Deutschland beachtet werden und die Vermeidung schädlicher Auswirkungen angestrebt werden. Zu den großen Herausforderungen in diesem Bereich gehört die weitere Reduzierung der Belastung der Anwohner von Flughäfen durch die Geräuschemissionen an- und abfliegender sowie rollender Verkehrsflugzeuge. Hier ist in der Vergangenheit bereits Vieles verbessert worden: Flughafenunternehmer haben durch die Einführung lärmabhängiger Betriebsregelungen und lärmdifferenzierter Landeentgelte auf lokaler Ebene deutlich zur Lärmreduzierung beigetragen, da hierdurch auf das eingesetzte Fluggerät über diese marktwirtschaftlichen Maßnahmen Einfluss genommen wurde. Lärmdifferenzierte Landeentgelte beruhen auf der Einteilung der Flugzeuge in Lärmklassen gemäß ICAO-Anhang 16 (ICAO International Civil Aviation Organization – Internationale Zivilluftfahrt-Organisation) oder Lärmmessungen vor Ort; die finanzielle Mehrbelastung lauter Flugzeuge fördert die Anschaffung und den Einsatz leiserer Flugzeugmuster.

Auch bei den Triebwerken und dem Flugzeugdesign hat es viele Verbesserungen gegeben, die sich lärmreduzierend ausgewirkt haben.

Gleichwohl darf sich die Bundesregierung, ebenso wie die Luftverkehrsindustrie, nicht auf den erzielten Erfolgen ausruhen. Im Gegenteil muss dafür Sorge getragen werden, dass diese positiven Entwicklungen fortgesetzt werden, da ansonsten die Erfolge durch das prognostizierte Verkehrswachstum nivelliert werden.

Eine weitere große Herausforderung im Bereich des Luftverkehrs ist die Reduzierung der gasförmigen Schadstoffe sowohl während des Fluges, als auch in Bodennähe. In der aktuellen Diskussion zur Schadstoffbegrenzung im Luftverkehr geht es im Wesentlichen um die Begrenzung des Ausstoßes von Kohlendioxid und Stickoxiden.

Kohlendioxid ist das bedeutendste anthropogene Treibhausgas. Es wird in großer Menge bei Verbrennung der aus pflanzlichen und tierischen Ablagerungen entstandenen fossilen Energieträger freigesetzt, so auch bei der Verbrennung von Kerosin. Seit Beginn der Industrialisierung hat sich die CO₂-Konzentration in der Atmosphäre um rund 35% erhöht. Da Kohlendioxid ein langlebiges Spurengas ist, verteilt es sich unabhängig vom Ort der Freisetzung relativ gleichmäßig über die Atmosphäre. Stickoxide bewirken in Reiseflughöhe eine Ozonproduktion (erwärmend) und gleichzeitig einen Methanabbau (kühlend).

Das IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change = zwischenstaatlicher Ausschuss zum Klimawandel) gibt an, dass der Beitrag des europäischen Luftverkehrs zum Treibhauseffekt bei Betrachtung aller Emissionen im Jahr 2005 bei 3 Prozent lag. Obgleich dies ein relativ geringer Anteil an der Gesamtmenge der Emissionen ist und die Luftverkehrsindustrie bereits vielfältige und erfolgreiche Anstrengungen zur Reduzierung der schädlichen Klimagase unternommen hat, gilt auch hier, dass hier weitere intensive Bemühungen erforderlich sind.

3.4 FÖDERALE FLUGHAFENSTRUKTUR UND KAPAZITÄTSENGPÄSSE

Föderale Flughafenstruktur

Deutschland weist eine polyzentrische Siedlungsstruktur mit in der Fläche verteilten Ballungsräumen auf. In diesen Ballungsräumen und darüber hinaus auch an vielen dezentralen Standorten hat sich in Deutschland ein multifunktionales Flughafenetz entwickelt.¹⁹ Dieses Netz umfasst Flughäfen mit Hubfunktion, fünf weitere Flughafenstandorte mit einem umfassenden Angebot an europäischen sowie interkontinentalen Flugzielen, acht weitere dezentrale Flughafenstandorte mit mittlerem Angebot an Flugzielen sowie weitere 22 dezentrale Flughäfen mit regelmäßigem Linien- und/oder Charterverkehr (vgl. Tabelle 5). Darüber gibt es in Deutschland gegenwärtig über 64 weitere Flugplatzstandorte, die für Luftfahrtforschung und Luftfahrtindustrie von Bedeutung sind und/oder Taxi- oder Werksverkehr in einer Größenordnung von über 200 Bewegungen im Jahr durchführen (vgl. Tabelle 6).

¹⁹ Vgl. Flughafenstandorte mit Linien- und/oder Ferienflugverkehr, Karte zum Masterplan der Initiative Luftverkehr, Seite 37

Lfd –Nr.	Flughafen	Internationale Verkehrsflughäfen			Dezentrale Flughäfen mit regelmäßigem Linien- und Charterverkehr
		Hubflughäfen mit Drehkreuzfunktion	Dezentrale Flughäfen mit interkontinentalem Verkehr	Dezentrale Flughäfen	
1	Altenburg-Nobitz				x
2	Augsburg-Mühlhausen				x
3	Berlin (Schönefeld)*		x		
4	Berlin (Tegel)*		x		
5	Berlin (Tempelhof)*		x		
6	Braunschweig				x
7	Bremen			x	
8	Dortmund				x
9	Dresden			x	
10	Düsseldorf		x		
11	Erfurt			x	
12	Frankfurt	x			
13	Friedrichshafen				x
14	Hahn				x
15	Hamburg		x		
16	Hannover			x	
17	Heringsdorf				x
18	Hof				x
19	Karlsruhe/Baden-Baden				x
20	Kiel-Holtenau				x
21	Köln/Bonn		x		
21	Lahr				x
22	Leipzig			x	
23	Lübeck				x
24	Mannheim-Neuostheim				x
25	Memmingerberg				x
26	Mönchengladbach				x
27	München	x			
28	Münster/Osnabrück			x	
29	Neubrandenburg				x
30	Niederrhein				x
31	Nürnberg			x	
32	Obermeier-Schlotheim				x
33	Paderborn/Lippstadt				x
34	Rostock				x
35	Saarbrücken			x	
36	Stuttgart		x		
37	Westerland/Sylt				x
38	Zweibrücken				x

* Flughäfen werden als ein Standort betrachtet

Tabelle 5: Flughäfen in Deutschland

Quelle: ADV und BMVBS²⁰

²⁰ Statistisches Bundesamt, Fachserie 8 Reihe 6 von 01/2006 bis 12/2006, 06. April 2006 bis 22. Februar 2007 und Fachserie 8 Reihe 6.2, 2005, Artikelnummer: 2080620057005, 14. August 2006

Lfd.-Nr.	Flugplatz	Flugplätze relevant für Luftfahrtforschung oder Luftfahrt-industrie	Taxi-Verkehr	Werkverkehr
			2005 bzw. 2004	2005 bis 2004
Bewegungen				
1	Aachen-Merzbrück		2 774	
2	Aalen-Heidenheim/Elchingen		474	2020
3	Arnsberg-Menden			1910
4	Bad Pyrmont		330	
5	Baltrum		1 308	
6	Bamberg-Breitenau			132
7	Bayreuth			424
8	Betzdorf-Kirchen			362
9	Bielefeld		1 280	4726
10	Borkenberge			280
11	Bremerhaven-Am Luneort		714	
12	Burgberg b Witzhausen			328
13	Chemnitz-Jahnsdorf			1168
14	Coburg-Brandensteinebene			1410
15	Drewitz b Cottbus		82	58
16	Dinslaken, Schwarze Heide			5276
17	Donaueschingen-Villingen		670	3004
18	Donauwörth (Hubschrauber)			10102
19	Donauwörth-Genderkingen ¹⁾			344
20	Egelsbach		1 918	7780
21	Eisenhüttenstadt		362	
22	Flensburg-Schäferhaus			642
23	Freiburg i Br		1 586	318
24	Fürstenwalde/Spree		746	
25	Gera-Leumnitz			502
26	Gütin/Rügen		272	
27	Hamburg-Finkenwerder	11 708		
28	Hamm, Lippewiesen			1098
29	Hannover-Messe		210	
30	Hildesheim			558
31	Hornburg, Graphische Betriebe			208
32	Kassel-Calden			936
33	Kyritz			234
34	Landshut			1588
35	Langhennersdorf			264
36	Leer-Papenburg		504	8568
37	Mainbullau			286
38	Mengen			206
39	Merseburg			370
40	Meschede-Schüren			482
41	Mühlendorf			662
42	Münster-Telgte			320
43	Norderney		1 994	
44	Nordhorn			362
45	Oberpfaffenhofen	2 158		
46	Ödheim		270	
47	Osnabrück-Atterheide			384
48	Porta			846
49	Rothenburg o d Tauber			214
50	Rottweil-Zepfenhan			162
51	Ruppiner Land		1 830	
52	Schönhagen			364
53	Schwäbisch Hall			1970
54	Schwerin/Parchim		64	58
55	Siegerland		948	3380
56	Speyer		706	1018
57	Straubing-Wallmühle			9728
58	Stadtlöhn-Wenningfeld		1 768	1628
59	Straubing-Wallmühle		1 882	
60	Strausberg		282	
61	Trier-Föhren			466
62	Weiden/Opf			1406
63	Worms			1176
64	Wyk a Föhr		810	

Tabelle 6: Flugplätze mit sonstigen Funktionen

Quelle: ADV und BMVBS²¹²¹ Statistisches Bundesamt, Fachserie 8 Reihe 6.2, 2005, Artikelnummer: 2080620057005, 14. August 2006

	Hub-Flughäfen	große Flughäfen	mittlere Flughäfen	kleine Flughäfen	große Regionalflyghäfen	kleine Regionalflyghäfen
Einzugsbereich (Mio. Einw. in 60 min Isochrone)		8,2 - 2,4	2,0 - 1,6	1,5 - 0,9 (o. DTM, FMO)	0,9 - 0,3	
Angebotsstruktur Flugziele gesamt	500 - 250	200 - 110	100 - 60	50 - 30	bis 10	Funktion: Geschäftsreiseluftverkehr
* Deutschland	sehr gute Verbindungen	gute Vernetzung (je nach Lage)	Zubringer zu Hubs einige eigenst.	Zubringer zu Hubs	Zubringer Slot-gefährdet	
* Europa	umfassend viele Ziele	viele Ziele einige Ziele	mittleres Angebot			
* Interkont						
Reiseanlässe	Geschäfts + Privat	Geschäfts + Privat	Geschäfts + Privat	überw. Privat	fast nur Privat	
Incoming-Funktion Flughäfen (geordnet nach Paxen 2006)	sehr ausgeprägt FRA 52,8 Mio. MUC 30,8 Mio.	für europäische Länder BER 18,5 Mio. DUS 16,6 Mio. CGN 9,9 Mio. HAM 12,0 Mio. STR 10,1 Mio.	mehr-outgoing Verkehr HAJ 5,7 Mio. NUE 4,0 Mio. HHN 3,7 Mio.	fast ausschl. Outgoing LEJ 2,3 Mio. PAD DTM 2,0 Mio. FKB DRS 1,8 Mio. LBC BRE 1,7 Mio. FDH FMO 1,6 Mio. NRN SCN ERF	outgoing AOC RLG GWT ZQW MHG HOQ BWE KEL FMM	

* Vgl. Tabelle 6

Tabelle 7: Flughäfen mit regelmäßigem Linien- und Charterverkehr

Quelle: ADV und BMVBS²²

Auf Grund der starken Unterschiede in Angebot und Funktion der einzelnen Flughäfen (vgl. Tabelle 7) ist eine Abgrenzung in der Regel nur einzelfallbezogen sinnvoll. Üblich sind z.B. Einteilungen nach Verkehrsleistung, in Flughäfen und Landeplätze, oder in internationale Verkehrsflughäfen versus Regionalflyghäfen. Eine allgemeingültige Klassifizierung lässt sich nicht darstellen. Die in o.g. Tabelle 5, 6 und Tabelle 7 vorgenommenen Klassifizierungen orientieren sich an den derzeitigen Funktionen der einzelnen Standorte und sollen mittel- und langfristig kein zwingend vorgegebenes System manifestieren.

Die bereits erwähnten **Großflughäfen – Hubflughäfen und Flughäfen mit interkontinentalem Verkehr** (vgl. Tabelle 5) – liegen in so genannten Metropolregionen. Hier konzentrieren sich ökonomische, politische, technologische und kulturelle Einrichtungen. Diese Regionen tragen maßgeblich zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung Deutschlands bei. Sie gewährleisten z.B. durch Kapitalverflechtungen transnationaler Unternehmen, internationale Flugverbindungen und internationalen kulturellen Transfer die Integration Deutschlands in die Weltwirtschaft. Für die Verbesserung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands als ein exportorientierter Wirtschaftsstandort leisten diese Metropolregionen einen überdurchschnittlichen Beitrag. Darüber hinaus ist eine vorrangige Weiterentwicklung dieser Regionen volkswirtschaftlich auch deswegen geboten, weil diese bei der Standortwahl für Direktinvestitionen transnationaler Unternehmen

²² IATA Codes der in Tabelle 7 aufgeführten Flughäfen: AOC – Altenburg, BER – Berlin, BRE – Bremen, BWE – Braunschweig, CGN – Köln/Bonn, DRS – Dresden, DTM – Dortmund, DUS – Düsseldorf, FMM – Memmingen, FMO – Münster/Osnabrück, FRA – Frankfurt, GWT – Sylt/Westerwald, HAJ – Hannover, HAM – Hamburg, HHN – Frankfurt-Hahn, HOQ – Hof, KEL – Kiel, LEJ – Leipzig, MHG – Mannheim, MUC – München, NUE – Nürnberg, RLG – Rostock, STR – Stuttgart, ZQW – Zweibrücken

bevorzugt werden. An diesen Standorten werden über 88% der Passagiere und 95% der Fracht abgewickelt. Die Prognose für das Jahr 2020 sowie vorstehende Überlegungen zeigen, dass insbesondere diese sechs Flughafenstandorte²³ bzw. sieben Flughäfen²⁴ im Bundesinteresse bedarfsgerecht weiterentwickelt werden müssen, um die benötigten Kapazitätseckwerte (Flugbewegungen pro Stunde)²⁵ zu erreichen und vorzuhalten. Insbesondere an den Flughäfen Frankfurt und München sind die zu niedrigen Kapazitätseckwerte bereits heute ein gravierender Engpassfaktor. Von Bedeutung ist hierbei auch, dass die Hubflughäfen in ihrer Verteilerfunktion auch einen bedeutsamen Beitrag für die dezentralen Flughäfen leisten.

Die Flughäfen der übrigen Metropolregionen können zukünftig in Einzelfällen Interkontinentalverkehr aufnehmen, der bisher noch weitgehend über Hubflughäfen abgewickelt wird. Hierdurch erfahren diese Flughäfen eine Ausweitung ihrer Einzugsgebiete, der mit einer verbesserten Integration in die Verkehrsnetze am Boden, vorrangig der Schiene, begegnet werden muss. Ein Ausbau der beiden Hub-Standorte ist unumgänglich, weil die Flughäfen in den übrigen Metropolregionen die Verkehrsfunktion der beiden Hubstandorte nur bedingt übernehmen können. Der Luftverkehrsstandort Deutschland läuft Gefahr, im internationalen Wettbewerb an Bedeutung zu verlieren, wenn die erforderlichen Ausbaumaßnahmen nicht mit der Entwicklung des Luftverkehrs Schritt halten.

Die Entwicklung von Flughäfen in anderen Metropolregionen (Beispiel können hier Düsseldorf und der im Bau befindliche BBI in Berlin sein) zu weiteren „HUBs“ ist durch das aktuelle Hub-System nicht ausgeschlossen. Sie ist vielmehr von künftigen Entwicklungen und insbesondere dem Nachfrageverhalten der Nutzer abhängig.

Auch die **dezentralen internationalen Verkehrsflughäfen** (vgl. Tabelle 5) erfüllen wichtige Aufgaben für das Flughafennetz insgesamt und insbesondere für die jeweiligen Regionen. Durch die fortschreitende Liberalisierung der Luftverkehrsmärkte und die steigende Nachfrage wird auch an diesen Flughäfen das Angebot weiter ausgebaut werden. Diese Flughäfen verfügen bereits jetzt über eine nennenswerte Anzahl von Flugzielen, leisten wichtige Zubringerdienste zu den Hubflughäfen und stellen damit für die Bevölkerung und die Wirtschaft der Region die Verbindung zu europäischen und weltweiten Destinationen, zu denen keine Direktverbindungen bestehen, sicher. Für die jeweiligen Regionen kommt damit auch diesen dezentralen Flughäfen eine hohe volkswirtschaftliche Bedeutung zu. Eine

²³ Nordrhein-Westfalen (Düsseldorf und Köln/Bonn), Berlin, Hessen (Frankfurt), Hamburg, Baden-Württemberg (Stuttgart) und Bayern (München)

²⁴ BBI, Düsseldorf, Köln/Bonn, Frankfurt, Hamburg, München und Stuttgart

²⁵ Ausschließlich passagereitige Betrachtung

nachfrage- und bedarfsgerechte Entwicklung im Rahmen der regional angemessenen Aufgabenschwerpunkte ist nicht nur aus regionaler Sicht, sondern unter bestimmten Voraussetzungen auch aus dem öffentlichen Interesse für den gesamten Luftverkehrsstandort Deutschland im Hinblick auf die bis zum Jahr 2020 zu erwartende Verkehrsentwicklung sinnvoll.

Kapazitätsengpässe

Die prognostizierten Wachstumstendenzen des Luftverkehrs wirken sich unmittelbar auf den Infrastrukturbedarf aus. Bereits heute hat die bisherige Nachfragesteigerung zu schwerwiegenden Kapazitätsengpässen an einigen Flughäfen geführt, die eine ernsthafte Beeinträchtigung des Wachstums- und Wohlfahrtspotentials des Luftverkehrs darstellen. Diese starke Nachfragesteigerung wird sich in der Zukunft noch verstärken. Auf diese Problematik wird auch z.B. im Report „Challenge to Growth“ von Eurocontrol²⁶ (2004) hingewiesen; dies hat die EU-Kommission in ihrer „Mitteilung zu Kapazitäten, Effizienz und Sicherheit von Flughäfen in Europa“ aufgegriffen. Eine Darstellung der Kapazitätssituation (vgl. Abb. 7) zeigt, dass insbesondere die beiden Hubflughäfen Frankfurt und München bereits heute weitgehend ausgelastet sind.

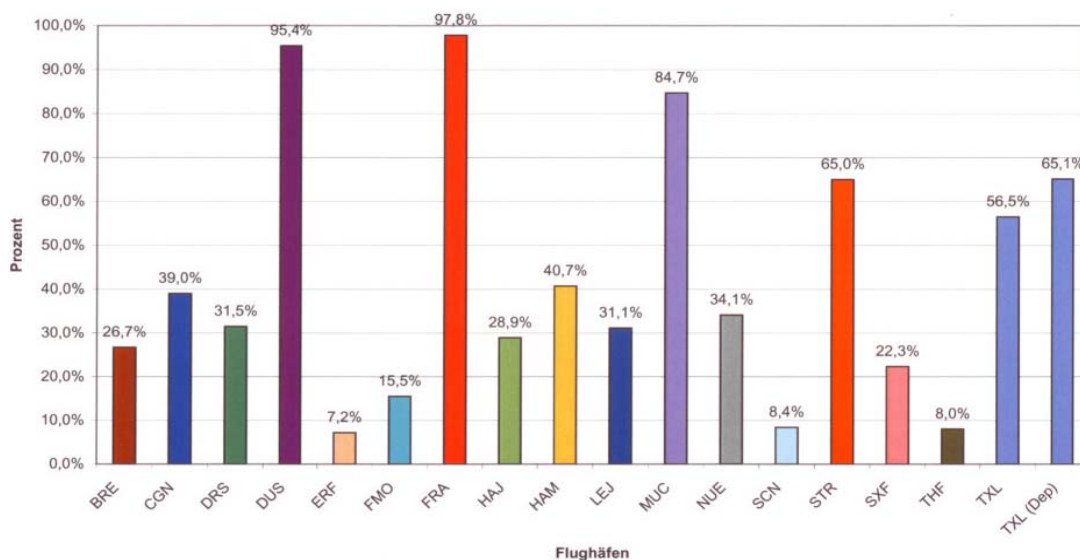


Abbildung 7: Kapazitätsauslastung deutscher Flughäfen²⁷

Quelle: FHKOB (Stand 21.03.2007)

Die Engpässe werden bei der Betrachtung der Verkehrsentwicklung der letzten fünf Jahre deutlich; so erhöhte sich Zahl der Passagiere im Zeitraum zwischen 2001 und 2006 an den

²⁶ Europäische Organisation zur Sicherung der Luftfahrt

²⁷ (S07, R60M, Tage 1-5, 6-22h (local))

19 internationalen Verkehrsflughäfen der ADV²⁸ um insgesamt 24%. Dies entspricht einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 4,4%. Der Flughafen Frankfurt, der im Vergleich das größte Kapazitätsdefizit aufweist, lag im gleichen Zeitraum mit einer Wachstumsrate von 1,7% p.a. weit unter dem deutschen Durchschnitt.

Neben Verkehrseinbußen zugunsten des benachbarten Auslands, die insbesondere die Hubflughäfen betreffen, haben knappe Kapazitäten auch starke betriebliche Konsequenzen. Durch eine hohe Auslastung der Infrastruktur führen schon kleinste Störungen zu einer Kette von Verspätungen und verursachen so Wartezeiten und volkswirtschaftliche Ineffizienzen. Zusätzlich wirkt sich eine solche Überlastung des Luftverkehrssystems auch negativ auf die Umwelt und die Sicherheit aus. Darum gilt es, notwendige Kapazitäten bereitzustellen und gleichzeitig eine Missallokation von Ressourcen so weit wie möglich zu vermeiden.

3.5 BESEITIGUNG VON SCHNITTSTELLEN-DEFIZITEN ZWISCHEN DEN VERKEHRSTRÄGERN

Die EU-Kommission definiert Intermodalität als "Verkehrssystem, bei dem mindestens zwei Verkehrsträger integriert in einer Transportkette von Haus zu Haus genutzt werden können". Bei der Intermodalität geht es nicht darum, eine bestimmte Verkehrsteilung zu erzwingen, sondern die bessere Nutzung der Verkehrsträger zu bewirken, die allein einen Transport von Haus zu Haus nicht ermöglichen. Politik, Wirtschaft und Wissenschaft sind sich einig, dass durch eine Vernetzung der Verkehrsträger die Effizienz des Verkehrssystems insgesamt gestärkt wird und die besonderen Vorzüge jedes Verkehrsträgers optimal genutzt werden können. Die Intermodalität ergänzt daher andere verkehrspolitische Maßnahmen.

Die Verkehrspolitik in Deutschland hat bereits in den 90er-Jahren insbesondere aufgrund sich abzeichnender Engpässe auf den großen Straßenverkehrsachsen die Intermodalität als wünschens- und förderungswürdiges Instrument erkannt. Hier standen Verlagerungskonzepte vor allem von Güterverkehren von der Straße auf die Schiene oder auch auf Binnenwasserstraßen im Vordergrund. Der Luftverkehr, bzw. die hierfür erforderlichen Vor- und Nachläufe, das „Trucking“ der Luftfracht sowie der individuelle Zubringerverkehr für Passagiere spielten bei entsprechenden Überlegungen damals kaum eine Rolle.

Die Bedeutung der Intermodalität für den Luftverkehr muss heute aufgrund des prognostizierten Zuwachses im Luftverkehr bis 2020 neu überdacht werden, denn hierdurch

²⁸ Die Aufstellung der Internationalen Verkehrsflughäfen der ADV bemisst sich an den Passagierzahlen (>500.000) und einer entsprechenden Erklärung der Flughafengeschäftsführung

ist auch in Zukunft mit einem deutlichen Zuwachs des landseitigen Verkehrs bei den Flughäfen zu rechnen. Dieser Zuwachs macht es erforderlich, dass eine ausreichend leistungsfähige Anbindung auf der Landseite sowohl über die Straße als auch über die Schiene vorhanden ist.

Passage

Im Bereich der Passage findet die Verknüpfung der Flughäfen mit den Verkehrsträgern Straße und Schiene auf den Ebenen des Nah-, Regional- und Fernverkehrs statt. Im Sinne der Stärkung des Luftverkehrsstandortes Deutschland kommt hierbei der hinreichenden Anbindung an das Fernverkehrsnetz der Bahn über IC/ICE-Trassen²⁹ für die interkontinental operierenden Flughäfen eine besondere Rolle zu. In Deutschland verfügen derzeit die Flughäfen Frankfurt/Main, Düsseldorf, Berlin-Schönefeld, Köln/Bonn und Leipzig/Halle über einen Fernbahnhof (Vgl. Tabelle 8).

Flughafen	Fernverkehr	Regionalverkehr	S-Bahn	Stadt-/U-Bahn
Berlin-Schönefeld	■	■	■	
Bremen				■
Dresden			■	
Düsseldorf	■	■	■	
Erfurt				■
Frankfurt	■	■	■	
Friedrichshafen		■		
Hamburg			□	
Hannover			■	
Köln/Bonn	■	■	■	
Leipzig/Halle	■	■	■	
München			■	
Nürnberg				■
Stuttgart	□	□	■	

■ Anschluss vorhanden □ Anschluss im Bau oder geplant

Tabelle 8: Art des Bahnanschlusses deutscher Flughäfen

Quelle: Deutsches Institut für Luft- und Raumfahrt (DLR)

Auf europäischer Ebene zielen insbesondere Frankreich, die Niederlande und Belgien darauf ab, das Einzugsgebiet ihrer Hubflughäfen durch Ausbau des Schienenpersonenverkehrs abzusichern und in das benachbarte Ausland auszuweiten.³⁰

²⁹ IC/ICE – Inter City / Intercity-Express

³⁰ Z.B. Hochgeschwindigkeitsverbindung München – Stuttgart – Paris und Köln – Brüssel – Amsterdam - Paris

Eine von der Intraplan Consult GmbH durchgeführte Untersuchung³¹ kommt zu dem Ergebnis, dass durch die Realisierung aller im Bedarfsplan für die Bundesschienenwege vorgesehener Maßnahmen die deutschen Hubflughäfen von ausländischen Konkurrenzflughäfen ein Potenzial von jährlich bis zu 5 Mio. Passagieren gewinnen könnten. Mit weiteren Maßnahmen der DB AG (Deutsche Bahn AG), der Flughäfen und der Luftverkehrsgesellschaften ließe sich dieses Potenzial auf ca. 6,5 Mio. Passagiere p.a. vergrößern.

Unabhängig von dem Infrastrukturzugang sind einschränkende Faktoren bei den Transportketten unterschiedliche Tickets und Beförderungsbedingungen pro Beförderungsabschnitt sowie mangelnder Komfort bei der Gepäckaufgabe. Ein Konzept wie „AirRail“ der DB AG, der DLH (Deutsche Lufthansa) und der FRAPORT AG, bei dem ein Star Alliance Fluggast in bestimmten Hauptbahnhöfen einchecken und sein Gepäck aufgeben kann und mit dem ICE zum Flughafen transportiert wird, ist noch die Ausnahme. Aus Sicht der Bundesregierung ist dieses Modell ein ausgesprochen positiver Ansatz, der möglichst weitreichend durch die DB AG, die Flughäfen und die Luftverkehrsgesellschaften Anwendung finden sollte. Die Möglichkeiten der Politik zur Einflussnahme auf solche Kooperationen sind allerdings eher gering, da es sich um unternehmerische Entscheidungen privatrechtlicher Gesellschaften handelt.

Fracht

Die im Bereich der Luftfracht bereits vorhandenen intermodalen Beförderungsmodelle haben sich zum Teil aus speziellen Marktbedürfnissen heraus entwickelt, wie z.B. das Modell der Integratoren, die alle Transportabschnitte aus einer Hand anbieten. Zum Teil folgen sie auch rein praktischen Erwägungen, wie das sog. „Trucking“, bei dem die Fracht per LKW, aber mit Flugkennung befördert wird und daher als Teil der Luftbeförderung gilt.

Die Nutzung der Bahn zur Beförderung von Luftfracht findet in Deutschland gegenwärtig nur in geringem Umfang statt. Der sog. „Cargo-Sprinter“ zwischen dem Flughafen Frankfurt/Main und der Stadt Hamburg kam über den Testbetrieb nicht hinaus. In einem neuen Versuch sollen ab 2008 schnelle Güterzüge zum Transport von Luftfracht zwischen den Flughäfen Frankfurt/Main und Leipzig/Halle eingesetzt werden. Geplant sind täglich zwei Zugpaare, die jeweils um 22:00 Uhr abfahren und gegen 03:00 Uhr am jeweils anderen Ort ankommen.

³¹ „Verkehrliche Wirkung der Verknüpfung Schienenverkehr/Luftverkehr (Intermodalität) in Deutschland“, März 2007

Damit ist die Einbindung der Ladung in das nachtaktive Luftfrachtdrehkreuz gewährleistet. Hier besteht auch noch die Besonderheit, dass ein Integratorstern (Nur-Fracht) mit einem (Passagier-)Hubflughafen (Beiladefracht) verbunden und damit eine optimale Nutzung der jeweiligen Infrastrukturstärken erreicht wird.

Auch im Luftfrachtverkehr bestehen bei intermodalen Transportketten Schnittstellenprobleme. Beispielfhaft genannt seien nicht-standardisierte Ladeeinheiten und Lademaße, die bei der Weiterbeförderung mit einem zweiten Verkehrsträger zusätzliche Umladeprozesse erfordern und nicht kompatible Verwaltungsabläufe in den Bereichen Abfertigung und Zoll. Solche Brüche im Beförderungsablauf wirken sich negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit des intermodalen Güterverkehrs aus, da sie in der Konsequenz zu höheren Preisen, längerer Beförderungsdauer, eingeschränkter Pünktlichkeit, Beschränkungen bezüglich der Art der transportierbaren Güter, größerem Beschädigungsrisiko und umfangreicherem Behandlungsaufwand führen.

Daraus ergeben sich bestimmte Anforderungen an die Optimierung der Verkehrsinfrastrukturen und deren Betrieb und Nutzung. Eine wichtige Voraussetzung für reibungslose intermodale Abläufe ist die Optimierung von Straßen- und Schienenanbindungen. Soweit es die überregionalen Verkehrswege des Bundes betrifft, sind die entsprechenden Vorhaben in den Bedarfsplänen für den Ausbau der Bundesschienenwege bzw. der Bundesfernstraßen enthalten. Der Ausbau lokaler und regionaler Verkehrsanbindungen der Flughäfen liegt in der Zuständigkeit der Länder und Gebietskörperschaften. Vor dem Hintergrund bedeutet dies aber auch, dass bei Ausbauprojekten, bei denen erkennbar Fehlinvestitionen der Länder, Kommunen und sonstigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften getätigt werden, der Bund weder politische noch finanzielle Unterstützung gewähren wird. Dies gilt in besonderem Maße für die Verkehrsanbindungen.

Infrastrukturelle Anbindungen allein begründen noch keine optimierten Transportabläufe. Für den intermodalen Idealfall ist z.B. die Bereitstellung bestimmter Dienste wie die Identifizierung von Transportmitteln oder Systemen zur Bereitstellung von Vorabinformationen erforderlich, um Prozessabläufe detailliert planen und effizient durchführen zu können. Von großer Bedeutung ist ebenfalls ein gemeinsames Verständnis der beteiligten Verkehrsträger von Leistungstiefe und Produktqualität. Harmonisierte Systeme für die elektronische Kommunikation zwischen den einzelnen Partnern der intermodalen Kette erleichtern eine sachgerechte Planung von Beförderungsabläufen.

Diese Fragen können nicht originär von der Verkehrspolitik gelöst werden, sondern obliegen weitestgehend der Initiative der betroffenen Industrie. Gerade die Luftfrachtindustrie hat bereits in der Vergangenheit gezeigt, dass sie über eine gehörige Kreativität zur Bewältigung praktischer Probleme verfügt. Ohnehin ist Luftfracht erheblich flexibler als der Passagierverkehr. Wenn die Rahmenbedingungen nicht stimmen, sind Luftfrachtunternehmen eher bereit, Standorte zu wechseln, um die Wettbewerbssituation zu verbessern.

Auch die internationalen Verbände befassen sich sehr aktiv mit diesen Fragen. So hat z.B. die IATA (International Air Transport Association) ein spezielles Cargo-Programm aufgelegt, das sich mit allen Schritten im Beförderungsablauf beschäftigt, die einer Optimierung zugänglich sind. Dies beginnt bei den Transportdokumenten, führt über die Ausarbeitung eines „Master Operating Plan“ und behandelt auch Fragen der Safety und Security. Viele Erkenntnisse dieses Programms sind zwischen-zeitlich fester Bestandteil der Frachtabläufe geworden, andere sind noch in der Entwicklung.

Soweit es darum geht, entsprechende Erkenntnisse in nationale oder europäische Rechtsetzung einzubringen, ist sich die Bundesregierung der Verantwortung bewusst und verfolgt dies nachdrücklich.

3.6 SICHERHEIT (SAFETY UND SECURITY)

Sicherheit im Luftverkehr ist oberste Priorität der Bundesregierung. Dies gilt sowohl für die Sicherheit der Betriebs- und Verkehrsabläufe von Luftfahrzeugen, von Flughäfen und von Flugsicherungsunternehmen (Safety), als auch für die Sicherheit vor Gefahren für den Luftverkehr von außen (Security).

Safety

Wie von allen Verkehrsträgern gehen auch vom Luftverkehr spezifische Gefahren aus. Um diesen wirkungsvoll zu begegnen und den Luftverkehr so sicher wie möglich zu machen, ist der Sektor insbesondere in seinen betrieblichen Bereichen stark reglementiert. Da der Luftverkehr aufgrund seiner speziellen Leistungsmerkmale prädestiniert für die Bewältigung großer Entfernungen ist, wurde schon sehr früh evident, dass nationale Regelungen die Anforderungen an einen sicheren grenzüberschreitenden Luftverkehr allein nicht würden gewährleisten können. Die internationale Staatengemeinschaft kam daher im Rahmen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) überein, „Standards and Recommended Practices“ (sog. SARPS) zu formulieren, die eine möglichst homogene Grundlage für einen sicheren Luftverkehr in den Vertragsstaaten der ICAO garantieren sollen. In derzeit 18 Anhängen zum Abkommen über die Internationale Zivilluftfahrt vom 07. Dezember 1944, dem Gründungsakt der ICAO, werden für jeden Bereich der Luftfahrt entsprechende Anforderungen festgelegt und regelmäßig den sich veränderten Gegebenheiten im Luftverkehr angepasst.

In Deutschland werden die sicherheitsrelevanten Vorgaben der ICAO in verschiedenster Weise in nationales Recht umgesetzt; zuletzt wurde durch Änderung der LuftVZO das sog. „Safety-Management-System“ für Flughäfen eingeführt. Auf europäischer Ebene wird derzeit eine Ausweitung der Kompetenzen der EASA in Bezug auf die Sicherheitsanforderungen an europäische Flughäfen diskutiert. Die Aktivitäten der Bundesregierung auf allen diesen Ebenen müssen in einander greifen, um größtmögliche Sicherheit effizient zu erreichen.

Security

Die Terroranschläge des 11. September 2001 verdeutlichten die Anfälligkeit des Luftverkehrs für terroristische Akte. Sie haben gezeigt, dass Flugzeuge nicht nur zu einer unmittelbaren Bedrohung für Besatzung und Passagiere werden können, sondern auch unbeteiligte Dritte durch Missbrauch des Flugzeuges gefährden können. Bereits vor den Anschlägen in den

USA waren die Luftsicherheitsmaßnahmen in Deutschland im internationalen Vergleich auf einem hohen Niveau und übertrafen teilweise die durch die ECAC (Europäische Zivilluftfahrtkonferenz) und die ICAO festgelegten Standards. Hierzu trugen maßgeblich die hohe Qualität der Passagier- und Gepäckkontrollen, hohe Anforderungen an die Ausbildung der Fluggastkontrollkräfte und die Leistungsfähigkeit der verwendeten Kontrolltechnik bei. In Reaktion auf die Anschläge des 11. September 2001 fand zunächst eine Intensivierung der Kontroll- und Sicherheitsmaßnahmen auf allen deutschen Flughäfen und für alle Flugverbindungen statt. Des Weiteren wurden insbesondere auf Flügen in die USA und nach Israel zusätzlich bewaffnete Flugsicherheitsbegleiter eingesetzt. Neben diesen Sofortmaßnahmen ist das gesamte System der Luftsicherheitsmaßnahmen in einem weiteren Schritt überprüft und an die neue Bedrohungslage angepasst worden. Mit dem Erlass der Europäischen Luftsicherheitsverordnungen wurde auf europäischer Ebene begonnen, die Vorschriften zum Schutz des zivilen Luftverkehrs vor unberechtigten Eingriffen zu harmonisieren. Die Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 sieht bereits seit Anfang 2003 EU-weit einheitliche Sicherheitsmaßnahmen auf hohem Niveau vor. Eine Novelle hierzu, die die bisherigen Erfahrungen bei der Durchführung einheitlicher Sicherheitsmaßnahmen sowie die aktuelle Bedrohungslage berücksichtigt, wurde zwischenzeitlich am 11. März 2008 vom Europäischen Parlament nach zweieinhalbjährigen Verhandlungen verabschiedet.

Zu den EU-weit einheitlichen Sicherheitsmaßnahmen zählen heute unter anderem die Personal- und Warenkontrollen, die seitdem - analog zu den Fluggastkontrollen - beim Zutritt zu besonderen Teilen der Sicherheitsbereiche der Flughäfen durchgeführt werden, sowie die vollständige Kontrolle des aufgegebenen Gepäcks. Die Mitgliedstaaten wurden zudem zur Erstellung eines Nationalen Luftsicherheitsprogramms³², zur Anfertigung eines Nationalen Qualitätssicherungs- und Fortbildungsprogramms sowie zur Einführung umfassender Audits im Hinblick auf die Einhaltung der Sicherheitsbestimmungen auf den Flughäfen verpflichtet.

Mit dem LuftSiG (Luftsicherheitsgesetz) vom 11. Januar 2005³³ wurden erstmal alle „Security“-Vorschriften zum Schutz des Luftverkehrs in einem nationalen Gesetz gebündelt. Dies beinhaltet vor allem eine klare Definition der Zuständigkeiten von Bund und Ländern.

Zudem dient das LuftSiG, das vor dem Hintergrund der Bedrohungslage ständig überprüft wird, der Umsetzung der Rechtsakte der EU und der weiteren Ausgestaltung der Sicherheitsmaßnahmen.

³² Eine Beschreibung der rechtlichen Grundlagen der Organisation und der Durchführung aller Luftsicherheitsmaßnahmen.

³³ BGBl. (2005) Teil I S. 78 f.

Aktuell wird in Deutschland vor allem an der weiteren Verbesserung der Schulung der an Flughäfen Beschäftigten sowie an der Optimierung der technischen Detektionsmöglichkeiten für Sprengstoffe und anderer sog. verbotener Gegenstände gearbeitet. Die Fortentwicklung bestehender Technik dient auch dazu, die Kontrollprozesse weiter zu beschleunigen.

Mit dem Nationalen Lage- und Führungszentrum „Sicherheit im Luftraum“ (NLFZ) werden seit Oktober 2003 Ressortzuständigkeiten für Inneres, Verkehr und Verteidigung in einem zentralen Informationsknotenpunkt gebündelt. Bei Gefahren für die Sicherheit im deutschen Luftraum ist dadurch das rasche, koordinierte und reibungslose Zusammenwirken aller Stellen wesentlich erleichtert worden.

3.7 FAIRE WETTBEWERBSBEDINGUNGEN

Flughäfen bewegen sich heute in einem Spannungsfeld zwischen Daseinsvorsorge und Wirtschaftsunternehmen. Nach der alten Rechtslage (Mitteilung der Kommission aus dem Jahre 1994)³⁴ stellte eine öffentliche Förderung beim Bau und Ausbau von Flughäfen keine Beihilfe dar. Der Bau oder Ausbau von Infrastrukturanlagen (z.B. Flughäfen, etc.) wurde als allgemeine wirtschaftspolitische Maßnahme gewertet, die von der Europäischen Kommission nicht gemäß den Vertragsbestimmungen über staatliche Beihilfen kontrolliert werden konnte. Durch die Liberalisierung des Luftverkehrs, den hierdurch ausgelösten Kostendruck und die zunehmende Privatisierung hat sich die Wettbewerbssituation der Luftverkehrsgesellschaften und der Flughäfen verschärft. Seit 2001³⁵ vertrat die Kommission die Ansicht, dass Wettbewerb zwischen Flughäfen grundsätzlich zu beachten sei. Im gleichen Jahr (in der Sache Amsterdam/Schiphol³⁶) entschied die Kommission, dass Flughäfen Wirtschaftsunternehmen seien, die miteinander in Konkurrenz treten können. Der zunächst nur für Großflughäfen verfolgte Ansatz, wonach Flughäfen wirtschaftliche Tätigkeiten wahrnehmen³⁷ und in Wettbewerb um Verkehre treten, wurde infolge der Entscheidung Ryanair/Charleroi³⁸ auch auf den Betrieb kleinerer Flughäfen (Regionalflughäfen) ausgedehnt. Damit reagierte die Europäische Kommission mit einer restriktiven Auslegung des Beihilferechts³⁹ und erließ 2005 die neuen Beihilfeleitlinien⁴⁰. Diese Leitlinien erfassen

³⁴ ABI. C 350 vom 10.12. 1994

³⁵ Entscheidung der Kommission vom 13.03.2001, N 58/2000 – Flughäfen Turin, Coneo, Biella

³⁶ Entscheidung der Kommission vom 03.07.2001, E 45/00 – Flughafen Amsterdam/Schiphol

³⁷ Z.B. in der Entscheidung vom 14.01.1998, ABI. 1998 L 72/30-FAG – Flughafen Frankfurt/Main AG sowie Entscheidung vom 11.06.1998, ABI. 1998 L 230/10, Aeroports de Paris

³⁸ Entscheidung vom 12.02.2004, ABI. 2004 L 137/1 – Entscheidung Flughafen Charleroi/Ryanair

³⁹ Artikel 87 Abs. 1 EG-Vertrag

sowohl den Betrieb als auch den Bau und Ausbau von Flughafeninfrastruktur und regeln darüber hinaus auch die Anlaufbeihilfen für Luftverkehrsgesellschaften.

Finanzierung von Flughafeninfrastruktur

Bei der Finanzierung von Flughafeninfrastruktur können Mitgliedstaaten das Vorliegen einer Beihilfe durch den Nachweis ausschließen, wie ein marktwirtschaftlich orientierter privater Wirtschaftsteilnehmer gehandelt zu haben (Privat Investor Test). Dabei prüft der Mitgliedstaat und ggf. die Kommission, ob ein privater Investor unter Zugrundelegung der Rentabilitätsaussichten unabhängig von allen sozialen- oder regionalpolitischen Überlegungen oder Erwägungen ebenfalls eine solche Kapitalhilfe gewährt hätte. Dieser Test ist bei Zuschüssen für kleinere Regionalflughäfen häufig schwer zu bestehen, da durch diese in der Regel auch regionalpolitische Ziele verfolgt werden.

Ungeachtet des Privat Investor Tests prüft die Kommission, ob

- der Bau und Betrieb der Infrastruktur einem klar definierten Ziel von allgemeinem Interesse dient (Regionalentwicklung, Zugänglichkeit usw.);
- die Infrastruktur für die Erreichung des beabsichtigten Ziels notwendig und angemessen ist;
- die mittelfristigen Perspektiven für die Nutzung der Infrastruktur, insbesondere der bestehenden, zufrieden stellend sind;
- alle potenziellen Nutzer einheitlichen und diskriminierungsfreien Zugang zur Infrastruktur erhalten;
- die Entwicklung des Handelsverkehrs nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt wird, das dem gemeinschaftlichen Interesse zuwider läuft.

Die Kommission hat zur Prüfung der Frage, inwieweit durch eine Begünstigung eines Unternehmens der Wettbewerb verfälscht werden kann und ob Auswirkungen auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten gegeben sein können, die Flughäfen in vier Kategorien nach der Anzahl beförderter Passagiere p.a.⁴¹ aufgeteilt. Anhand dieser Kategorien soll

⁴⁰ ABl. 2005 vom 09.12.2005; Mitteilung der Kommission; Gemeinschaftliche Leitlinien für die Finanzierung von Flughäfen und die Gewährung staatlicher Anlaufbeihilfen für Luftfahrtunternehmen auf Regionalflughäfen (2005/C312/01)

⁴¹ Kategorie A (> 10 Mio. Passagiere p.a.), Kategorie B (5-10 Mio. Passagiere p.a.), Kategorie C (1-5 Mio. Passagiere p.a. und Kategorie D (< 1 Mio. Passagiere p.a.)

festgestellt werden, mit welcher Intensität Flughäfen miteinander konkurrieren. Bei der Frage des relevanten Marktes enthalten die Leitlinien der Kommission keine Vorgaben. In einer Entscheidung vom 16.05.2006⁴² hat die Kommission überschneidende Einzugsgebiete berücksichtigt.⁴³ Weitere Faktoren können Verkehrsinfrastruktur und Verkehrsanbindung, potenzielles Passagieraufkommen, jeweilige Reiseziele und Reisezwecke sein. Bei Regionalflughäfen mit Schwerpunkt Low Cost-Verkehr kann der relevante Einzugsbereich auf 90 Minuten erweitert werden, da die Passagiere dieses Segments wegen ihres preiselastischen Nachfrageverhaltens längere Anfahrtszeiten in Kauf nehmen.

Zuwendungen für den Flughafenbetrieb sollen nach Auffassung der Kommission grundsätzlich nicht geleistet werden, da ein Flughafenbetreiber wie jeder andere Wirtschaftsteilnehmer die anfallenden Kosten aus eigener Kraft bestreiten soll. (Flughäfen mit weniger als 0,5 bis 1,5 Mio. Passagieren p.a. sind nach Auffassung der Kommission häufig dazu nicht in der Lage). Finanzierungen des Betriebes und der Instandhaltung der Flughafeninfrastruktur werden in der Regel als Beihilfen gewertet, können aber im Einzelfall als zulässiger Ausgleich für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen geleistet werden. Diese sind nur noch in benachteiligten Regionen zulässig oder wenn sie für die Erbringung eines Dienstes von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse notwendig sind.⁴⁴ Falls die Finanzmittel als Ausgleich für Tätigkeiten geleistet werden, für die normalerweise der Staat aufgrund seiner hoheitlichen Befugnisse zuständig wäre, unterliegen sie nicht dem Beihilferecht.⁴⁵

Anlaufbeihilfen von Luftfahrtunternehmen

Die Beihilfeleitlinien regeln zusätzlich Möglichkeiten der Förderung von Luftverkehrsgesellschaften. Die Förderung einzelner Luftverkehrsgesellschaften (z.B. als Anschubfinanzierung oder dauerhafte Ermäßigung von Entgelten) kann sowohl von Flughafenbetreibern als auch von Ländern, Städten und Gemeinden gewährt werden. Auf Grund der wirtschaftlichen Bedeutung eines Flughafens für die wirtschaftliche Entwicklung der Region haben auch die Gebietskörperschaften ein eigenständiges Interesse an einer Infrastruktur mit vielfältigem Angebot. Für die Anlaufbeihilfen war ebenfalls die Entscheidung

⁴² Entscheidung vom 16.05.2006 NN 21/2006 – United Kingdom City of Derry Airport

⁴³ Einzugsgebiet wird durch Fahrzeiten von 60 Minuten um den jeweiligen Flughafenstandort gemessen (Isochrone = „Linien gleicher Zeit“, welche Orte darstellen, die von einem Ausgangspunkt aus in derselben Zeit zu erreichen sind.)

⁴⁴ Vgl. Leitlinien Rdnr. 34

⁴⁵ Vgl. Rdnr. 33

Charleroi/Ryanair⁴⁶ maßgeblich. Danach sind Beihilfen für die Eröffnung neuer Flugverbindungen bzw. neuer Frequenzen zulässig, wenn ein Anstieg des Fluggastaufkommens ermöglicht wird, die Dauer befristet und die Höhe der Beihilfe unter Berücksichtigung der tatsächlichen Kosten zustande gekommen ist.

Die insoweit auch für Luftverkehrsgesellschaften geltenden neuen Leitlinien⁴⁷ legen die Voraussetzungen für die Gewährung von Anlauffinanzierungen von Luftverkehrsgesellschaften im Wesentlichen für kleine Flughäfen fest. Diese Zuwendungen müssen den Zweck erfüllen, die Rentabilität von bisher unrentablen Infrastrukturen zu fördern. Bei den kleinen Flughäfen⁴⁸ wird unterstellt, dass sie in der Regel nicht über das zum Erreichen der kritischen Größe und Rentabilitätsschwelle notwendige Fluggastaufkommen verfügen.

Die Leitlinien der EU-Kommission vom 09. Dezember 2005 stellen in zweierlei Hinsicht Herausforderungen dar:

Zum einen sind Flughäfen und Aufsichtsbehörden gefordert, die aktuellen Anforderungen der Leitlinien genau einzuhalten und umzusetzen, um die Einleitung von förmlichen Beihilfeverfahren durch die EU-Kommission zu vermeiden.

Zum anderen ist die Bundesregierung gefordert, auf eine Überarbeitung der Leitlinien hinzuwirken, da die Vielzahl und Komplexität der geforderten Voraussetzungen Zweifel an ihrer Praktikabilität aufkommen lassen. Der wirtschaftliche Handlungsspielraum der Flughäfen, insbesondere bei der Gestaltung der Entgelte, wird erheblich eingeschränkt. Die zahlreichen materiellen verfahrensrechtlichen Erfordernisse führen bei den Flughafenbetreibern, bei den begünstigten Luftfahrtgesellschaften und auch bei den zuständigen Behörden zu einem unverhältnismäßigen hohen Verwaltungsaufwand.

⁴⁶ Entscheidung vom 12.02.2004, ABI. 2004 L 137/1 Flughafen Charleroi/Ryanair

⁴⁷ Vgl. Beihilfeleitlinien, Rn. 72 ff

⁴⁸ Die Schwelle kann je nach Land und Organisationsform des Flughafens zwischen 500.000 und 1,5 Mio. Passagieren liegen.

3.8 HUMAN RESSOURCES

Die Unternehmen der Luftverkehrswirtschaft sind bedeutende Arbeitgeber in einem High-Tech-Umfeld, das sehr viele hochqualifizierte Arbeitsplätze generiert. Flughafenunternehmer und Luftverkehrsgesellschaften tragen dieses Know-How durch Beteiligungen in der ganzen Welt an dortige Unternehmen weiter und sorgen so dafür, dass in den betroffenen Unternehmen die Qualität des Luftverkehrs steigt.

Allerdings hat die fortschreitende Globalisierung des ohnehin internationalen Geschäftes auch negative Seiten für diejenigen Mitarbeiter, die nicht in den hochqualifizierten Bereichen der Unternehmen beschäftigt sind. Durch den zunehmenden Konkurrenzdruck in der Branche sind bei den „Hilfsdienstleistungen“, wie z.B. der Bodenabfertigung und den Sicherheitskontrollen Niedriglohnstrukturen entstanden, die im Ergebnis zu Qualitätsdefiziten in diesen wichtigen Bereichen führen. Solche Qualitätsdefizite beeinträchtigen die Sicherheit und die Effizienz der Luftverkehrsabläufe und sind daher nicht akzeptabel. Dies sieht auch das Europäische Parlament so. Mit Blick auf die Bodenabfertigungsdienste haben sich die Abgeordneten dafür ausgesprochen, vor weiteren Liberalisierungsschritten eine neue Wirkungsanalyse zur Umsetzung der „Richtlinie 96/67/EG des Rates vom 15. Oktober 1996 über den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen der Gemeinschaft“ sowie zu ihren endgültigen Vor- und/oder Nachteilen für Nutzer, Angestellte und Fluggäste vorzunehmen. Bei einem erneuten Anlauf zur Änderung der Richtlinie müssten die Qualität der Bodenabfertigungsdienste und die Qualität der Beschäftigung im Mittelpunkt stehen. Geprüft werden müsse u. a. die Möglichkeit der Festlegung von Mindestanforderungen an die Qualität und soziale Normen. Auch sei sicherzustellen, dass die Dienstleister für eine angemessene Ausbildung und sozialen Schutz ihrer Mitarbeiter sorgen. Diese Forderungen decken sich mit dem Gesamtansatz der Bundesregierung zur Förderung von Bildung und Ausbildung, die sie in der „Qualifizierungsoffensive der Bundesregierung“ vom Januar 2008 niedergelegt hat.

Es ist zwingenden Notwendigkeit im Interesse der Beschäftigten, der Allgemeinheit und der betroffenen Arbeitgeber, Maßnahmen zu entwickeln, entsprechende Qualifizierungen zu fördern, da die Sicherung des Wirtschaftswachstums nur mit gut qualifizierten Fachkräften möglich ist.

4 MAßNAHMEN

Um den in Kapitel 3 beschriebenen Herausforderungen wirkungsvoll begegnen zu können und das anvisierte Ziel des Flughafenkonzeptes zu erreichen, bedarf es konkreter Maßnahmen zu den definierten Problemfeldern. Von besonderer Bedeutung ist hierbei

- die verkehrliche, volkswirtschaftliche und räumliche Optimierung der für die Durchführung des Luftverkehrs erforderlichen Infrastrukturen und deren effizientere Nutzung;
- die Konkretisierung der öffentlichen Belange bei der Entwicklung der Flughäfen;
- die Verbesserung der Umweltsituation von Flughäfen und deren Umland;
- die Überprüfung von Sicherheitsmaßnahmen anhand aktueller Gefährdungsbewertungen;
- die Sicherstellung fairen Wettbewerbs zwischen den Beteiligten am Luftverkehr (insbesondere im Low Cost-Segment).

4.1 OPTIMIERUNG DES FÖDERALEN FLUGHAFENSYSTEMS

Die Luftverkehrsverwaltung ist nach Artikel 87d Abs. 1 GG Bundesauftragsverwaltung. Gemäß Artikel 87d Abs. 2 GG können durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, Aufgaben der Luftverkehrsverwaltung an die Länder als Auftragsverwaltung übertragen werden. Davon ist insbesondere mit § 31 Abs. 2 LuftVG Gebrauch gemacht worden, so dass der Kern dieser Aufgabenzuweisung in der Erteilung der Genehmigung von Flughäfen und der damit verbundenen sonstigen Verwaltungsentscheidungen (Ausbau und Betrieb) liegt. Dies bedeutet, dass die Länder nicht nur die Wahrnehmungskompetenz, sondern auch die Sachkompetenz solange innehaben, wie der Bund nicht durch Weisung eingreift. Das Gesetz berücksichtigt dabei die Sachnähe der Länder. In diesen Bereich greift der Bund nur mit größter Zurückhaltung ein und nur, wenn eine unabdingbare Notwendigkeit besteht. Die Bundesaufsicht verpflichtet den Bund allerdings zur Rechts- und Fachaufsicht (Zweckmäßigkeitkontrolle). Dies kann zu einer Weisung des Bundes führen. Aus dem Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens und aus dem Prinzip des kooperativen Föderalismus folgt im Rahmen von Artikel 85 GG eine Pflicht zur gegenseitigen Rücksichtnahme. Ausschließlich angebotsorientierte Planungen, denen weder ein nachgewiesener Bedarf noch eine betriebswirtschaftliche Tragfähigkeit zugrunde liegen, können nicht unterstützt werden.

Die Flughafeninfrastruktur muss so entwickelt werden, dass die Aufgaben für Wirtschaft und Gesellschaft in Deutschland gesamtwirtschaftlich effizient und betriebswirtschaftlich mittel- und langfristig rentabel erfüllt werden können. Eine deutschlandweite, auch länderübergreifende, koordinierte Strategie zur geordneten Entwicklung der Infrastruktur und damit Bedienung der Nachfrage ist erforderlich. Eine erfolgreiche Luftverkehrsverwaltung kann nur in enger Kooperation zwischen dem Bund, den Ländern und der Luftverkehrswirtschaft unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Interessen und Aufgaben stattfinden. Hierbei tragen die Länder, die für Planung und Finanzierung der Flughäfen zuständig sind, eine große Verantwortung. In diesem Zusammenhang fordert der Bund die Länder auf, bei Planungsvorhaben den Bund und die angrenzenden Länder, die hiervon betroffen sind, frühzeitig einzubinden und einen rechtzeitigen Meinungsaustausch herbeizuführen. Des Weiteren sind die Länder aufgefordert, Ausbauabsichten zum frühestmöglichen Zeitpunkt darzulegen und gegebenenfalls auch Auswirkungen auf angrenzende Länder zu berücksichtigen. Gegebenenfalls sind Kooperationen zwischen den Ländern einzugehen, um gemeinsame Konzepte zur Verteilung der Verkehre zu entwickeln und damit negative Auswirkungen auf benachbarte Flughäfen zu vermeiden.

Grundsätzlich wird der Bedarf an Flughäfen in Deutschland als gedeckt angesehen. Es ist nicht vertretbar, dass ausschließlich aus regionalen oder lokalen Erwägungen Flugplätze ausgebaut werden, die sich auf Dauer betriebswirtschaftlich nicht tragen und die im Gesamtzusammenhang gesehen anderen benachbarten Flughäfen und somit dem gesamten föderalen Flughafensystem dauerhaft schaden.

In der Konsequenz bedeutet dies künftig:

- kein Neubau von Flughäfen;
- Ausbau und Umbau sollen nur dort erfolgen, wo tatsächlich ein Bedarf nachgewiesen werden kann; gleiches gilt für Konversionsprojekte.

Vor diesem Hintergrund sind vor der Verwirklichung von Infrastrukturmaßnahmen grundsätzlich folgende Kriterien zu prüfen:

- Für den Ausbau der Infrastruktur muss ein Bedarf nachgewiesen werden. Die geplante Maßnahme muss im Hinblick auf die bereits vorhandene Ausstattung, Struktur, Konfiguration und das Widmungsfeld des Flughafens notwendig und angemessen sein.
- Ausbaumaßnahmen dürfen grundsätzlich nicht zu dauerhaften Betriebssubventionen führen.

- Allen potenziellen Nutzern der ausgebauten Infrastruktur muss gleicher und diskriminierungsfreier Zugang gewährleistet werden.
- Für die durch die Maßnahme quantitativ und/oder qualitativ erweiterte bzw. veränderte Kapazität muss bei Aufnahme der Planungen zumindest mittelfristig eine ausreichende Nachfrage innerhalb des Einzugsgebietes bestehen (Potenzial- und Konkurrenzanalyse).
- Die Maßnahme darf nicht die Wettbewerbssituation verzerren/verfälschen; daher sind die Auswirkungen auf die Wettbewerbssituationen innerhalb des relevanten Marktes zu untersuchen (Potenzial- und Konkurrenzanalyse).
- Regionalwirtschaftliche Aspekte sollten konkretisiert belegt werden (wirtschaftliche Kosten- /Nutzenanalyse).

Die Entwicklung der Flughafenlandschaft in der Vergangenheit macht solche Kriterien erforderlich, um zumindest künftig Fehlentwicklungen und Fehlinvestitionen zu vermeiden. Der Bund wird künftig bei neuen Infrastrukturmaßnahmen auf die Einhaltung der Kriterien kritisch achten. Dies bedeutet allerdings nicht, dass der Ausbau von Flughäfen grundsätzlich beschränkt werden soll. Wo tatsächlich Bedarf besteht, wird der Bund diese Infrastrukturprojekte politisch unterstützen und dabei auch auf die Gewährleistung international erforderlicher Betriebszeiten hinwirken. Dies gilt insbesondere für die beiden Hubflughäfen Frankfurt und München sowie für die Flughäfen, die aufgrund ihrer Funktion und Lage in der Bundesrepublik Deutschland besonders geeignet sind, Interkontinentalverkehre (insbesondere Umsteigeverkehre) und innereuropäische Punkt-zu-Punkt-Verkehre abzuwickeln, wie insbesondere der künftige Hauptstadtflughafen BBI (Berlin Brandenburg International), Düsseldorf, Köln/Bonn, Hamburg und Stuttgart. Für den Frachtverkehr sind insbesondere die Flughafenstandorte Köln/Bonn, Frankfurt-Hahn, Hannover, Leipzig/Halle und Nürnberg von Bedeutung.

Der Bund wird bei Abweichen von diesen Kriterien keine finanzielle Unterstützung für die Anbindung eines Flughafens an Straße und Schiene gewähren und darüber hinaus gegebenenfalls jegliche politische Unterstützung für die gesamte Infrastrukturmaßnahme verweigern. Falls Indizien für Fehlinvestitionen seitens der öffentlichen Hand vorliegen, wird der Bund die Angelegenheit auf Gewährung unrechtmäßiger Beihilfen gemeinsam mit den zuständigen Ländern untersuchen. Als letztes Mittel wird der Bund gegebenenfalls zur Durchsetzung des Bundesinteresses von seinem Weisungsrecht Gebrauch machen.

4.2 EFFIZIENTE NUTZUNG VORHANDENER INFRASTRUKTUREN

Da mit der absehbaren Zunahme des Luftverkehrs wichtige Standortfragen (Attraktivität für Investoren, ökonomische Leistungsfähigkeit, Wachstum und Beschäftigung) verbunden sind, hat die Bundesregierung aus volkswirtschaftlichen Gründen ein starkes Interesse daran, verlässliche Rahmenbedingungen zu schaffen, um möglichst bedarfsgerechte Kapazitäten für die Abwicklung von Flugzeugbewegungen im Bereich Passage und Luftfracht entwickeln und vorhalten zu können. Hierzu gehört insbesondere die optimierte Nutzung der bereits vorhandenen Infrastrukturen von Flugplätzen in Deutschland sowie deren bedarfsgerechte Weiterentwicklung.

Auf Grund des aktuellen Verkehrsaufkommens sowie der prognostizierten zukünftigen Nachfrage ist aus Sicht des Bundes eine regionale Abdeckung sicherzustellen, die für die Passage und die Fracht unterschiedlich ausgestaltet werden muss.

Konkret bedeutet dies, dass

- der Ausbau der Flughäfen Frankfurt und München bezüglich der Kapazitäten, wie beantragt, erfolgen muss;
- BBI, wie planfestgestellt, umgesetzt wird;
- die volle Nutzung technischer Kapazitäten der Start- und Landebahnen ermöglicht muss;
- derzeit rechtskräftig planfestgestellte Ausbauvorhaben durchgeführt werden und
- gute Straßen- und Schienenanbindungen vorhanden sein müssen, um optimale Vor- und Nachläufe etc. zu gewährleisten. Soweit der Bund hierfür zuständig ist, schlägt sich das diesbezügliche Interesse im Bundesverkehrswegeplan und dessen jeweiligen Fortschreibungen nieder.
- Für die Fracht sind aus Sicht der Bundesregierung insbesondere die Infrastruktur der Flughäfen Frankfurt/Main, München, Düsseldorf, Köln/Bonn, Leipzig/Halle, Frankfurt-Hahn, Hamburg, Hannover, Stuttgart, Nürnberg bedarfsgerecht zu optimieren und weiter zu entwickeln.

4.2.1 KAPAZITÄTSOPTIMIERUNG OHNE AUS- UND NEUBAU

Technische Maßnahmen

Flughafenkapazitäten determinieren sich durch das Zusammenspiel von Start- und Landebahnen, die Konfiguration von Vorfeld und Rollwegen, der Fracht- und Passagierabfertigungsterminals sowie der Ausrüstung mit technischen Systemen. Hinzu kommen noch andere variable Einflüsse wie z.B. Wetter, Verkehrszusammensetzung etc. Um diesen Einflüssen gerecht werden zu können, sollen die vorhandenen Kapazitäten möglichst optimal ausgenutzt werden.

Weitere Möglichkeiten zur optimalen Nutzung der Kapazitäten sind technische Maßnahmen sowie spezielle Betriebsverfahren. Dabei sind alle beteiligten Akteure gefordert. Durch stärkere Kooperation sowie verbesserte Integration von luft- und landseitigen Prozessen soll die vorhandene Infrastruktur besser genutzt werden. Im Rahmen der Initiative Luftverkehr für Deutschland hat sich eine Arbeitsgruppe der in der Initiative engagierten Unternehmen mit der Optimierung der Abfertigungsprozesse auf den Flughäfen befasst. In Folge dessen wurden u.a. Defizite bei der Abstimmung zwischen Flughafenbetreiber, Fluggesellschaft und der Flugsicherung abgestellt. Diese Defizite waren Quelle für vermeidbare Verspätungen und vermeidbaren Energieverbrauch. Diese Anstrengungen der Luftverkehrswirtschaft sind zu begrüßen und sollten im Dialog mit der Politik weitergeführt und vertieft werden.

Ansätze zur optimalen Kapazitätsausnutzung gehen oft mit anderen Maßnahmen einher (wie z.B.: Verbesserung der Betriebsbedingungen oder der Sicherheit). Hierbei wird in aller Regel der Einsatz intelligenter Technik und/oder Unterstützungssysteme mit veränderten Betriebsverfahren kombiniert. Auf diesem Gebiet gibt es zahlreiche Forschungs- und Industrieprojekte. So kann z.B. ein so genanntes Surface Movement Guidance and Control System (SMGCS) durch eine optische Unterstützung der Flugzeugführung auf dem Boden dazu beitragen, bei gleich bleibender oder sogar höherer Sicherheit Bahnbelegungszeiten zu reduzieren und den Rollverkehr effizienter abzuwickeln. Noch bessere Ergebnisse lassen sich durch das Advanced-SMGCS erzielen, da hier die Fluglotsen an den Überwachungsplätzen eine höher aufgelöste und auch bei schlechtem Wetter verlässliche Lagebilddarstellung erhalten. Ebenso können Arrival- und Departure Management Systeme einen guten Beitrag zu einer optimalen Nutzung verfügbarer SLB-Kapazitäten leisten und werden darum vielerorts bereits heute eingesetzt. Ein weiterer Ansatz für eine kurzfristige Erhöhung der Kapazität ist die Einführung so genannter High Intensity Runway Operations,

also spezieller Betriebsverfahren zur Reduzierung von Puffern und Bahnbelegungszeiten. Dabei hängt die konkrete Ausgestaltung dieser Maßnahmen – ebenso wie das damit erreichbare Potenzial – stark von den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten eines individuellen Flughafens ab. Viel versprechend sind auch die Konzepte des Airport Collaborative Decision Making (A-CDM) und Total Airport Management (TAM). A-CDM ist ein kooperatives Konzept zur Abstimmung der luftseitigen Prozesse. Dadurch können z.B. die Abhängigkeiten von Abfertigungsende und Anlassfreigabe besser berücksichtigt werden. Das erste Airport CDM-Verfahren an einem europäischen Flughafen startete im Juni 2007 am Flughafen München mit dem Regelbetrieb. TAM geht noch einen Schritt weiter. Hier soll ein ganzheitliches, kooperatives Flughafenmanagement alle land- und luftseitigen Prozesse des Flughafens auf ein gemeinsames Ziel – z.B. eine gesamtoptimale Kapazitätssteuerung – hin koordinieren. Um diese komplexe Aufgabe lösen zu können, gilt es in Forschungsprojekten noch entsprechende logische und technische Unterstützungssysteme zu entwickeln, um das Konzept in die Praxis zu überführen. Die Vorteile eines solchen ganzheitlichen Flughafenmanagements sind neben einer optimalen Nutzung vorhandener Kapazitäten eine Steigerung der Pünktlichkeit bei gleichzeitiger Reduzierung von Umweltbeeinträchtigungen.

Wenn es, wie oben gezeigt, einige Ansätze für eine optimale Kapazitätsausnutzung gibt, so haben alle diese Maßnahmen doch gemein, dass sie nur zu einer besseren bzw. gleichmäßigeren Ausnutzung vorhandener Kapazitäten beitragen können. Insbesondere können so operative Unregelmäßigkeiten, Wettereinflüsse oder verkehrliche Inhomogenitäten reduziert werden. Ein substanzieller Kapazitätszuwachs, der einen nachfragegerechten Ausbau ersetzen könnte, lässt sich dadurch jedoch nicht erreichen.

Betriebliche Maßnahmen zur optimalen Ausnutzung vorhandener Kapazitäten

Zur optimalen Ausnutzung vorhandener Kapazitäten gehört insbesondere die zeitliche Komponente für den Betrieb.

Passage – Touristische Logistikkette

Die Reisebranche zählt weltweit zu den größten Wirtschaftszweigen. Der Tourismus hat in Deutschland einen gesamtwirtschaftlichen Produktionswert von 185 Mrd. € und eine Wertschöpfung von 94 Mrd. €. Damit erzielt er einen direkten Anteil von rd. 3,2% am Bruttoinlandsprodukt. Insgesamt bietet er für 2,8 Mio. Beschäftigte Arbeit. Große Bedeutung hat der Auslandstourismus. Von den 274 Mio. Reisen, die Deutsche im Jahr 2004 unternahmen, führten 27% ins Ausland. Darauf entfielen Ausgaben von 61,4 Mrd. €. Diese

Ausgaben gehen nicht vollständig in die Zielländer, sondern stellen zu einem wesentlichen Teil Einnahmen der deutschen Touristikunternehmen dar. Mittelbar fließt ein wesentlicher Teil der Reiseausgaben daher an die deutsche Volkswirtschaft zurück.

Die Tourismuswirtschaft hat aufgrund der Komplexität der einzelnen Transport- und Dienstleistungsschritte, die in ihrer Gesamtheit das Produkt „Reise“ bzw. „Urlaub“ darstellen, ein System entwickelt, das eine reibungslose und effiziente Bewältigung der logistischen Herausforderungen gewährleistet. Dieses System stellt die touristische Logistikkette dar. Diese Logistikkette ist ein weltweit abgestimmtes System, das insbesondere durch die Reiseveranstalter geprägt wird. Um als Glied in dieser Kette zu bestehen, muss sich der jeweilige Anbieter in das System einfügen und dessen vorgegebene Rahmenbedingungen akzeptieren. Gelingt ihm dies nicht, wird sein Platz von einem Wettbewerber eingenommen, der dazu fähig und bereit ist.

Touristischer Luftverkehr kommt damit ohne Nachtflüge nicht aus. Nachtflüge sind integraler Bestandteil dieses Verkehrs. Dieses wird durch die im Auftrag der Europäischen Kommission erstellte Studie der MPD Group Ltd. „Assessing the Economic-Costs of Nightflight Restrictions“⁴⁹ belegt. Grund dafür sind die Produktionsstrukturen in diesem Marktsegment. Die Luftverkehrsgesellschaften müssen die touristische Nachfrage unter Wettbewerbsbedingungen befriedigen. Sie müssen ihren Kunden, bei denen es sich in erster Linie um Reiseveranstalter handelt, entsprechende Flugkontingente zu nachfragegerechten Preisen, an den geforderten Abflugtagen, in den geforderten Zeitenlagen, in der nachgefragten Zahl der Frequenzen und an bestimmten Abflug- und Zielorten anbieten können. In ihrer Kombination sind die entscheidenden Ursachen für Nachtflüge daher:

- externe Gründe, wie die Verfügbarkeit von Zeitnischen und Abfertigungskapazitäten an den Zielorten und Streckenlängen zu den bevorzugten Urlaubsgebieten,
- das Verkehrstagekonzept und die Synchronisation der touristischen Produktionsstruktur
- das Reiseverhalten der Kunden und
- die Wettbewerbsfähigkeit des Angebots.

Diese Ursachen überschneiden sich und haben nach Standort und Zielgebiet unterschiedliches Gewicht. Sie führen zu langen Betriebszeiten der Flugzeuge, die im

⁴⁹ http://ec.europa.eu/transport/air_portal/environment/studies/doc/ecnf.pdf; S. 20ff

touristischen Segment heute in der Regel 18 – 20 Stunden und in Spitzenzeiten bis zu 22 Stunden betragen.

Auf Grund des massiven internationalen Wettbewerbs im Luftverkehr ist die Möglichkeit, Bewegungen außerhalb der normalen Betriebskernzeiten durchzuführen, ein wichtiger Wettbewerbsfaktor für die deutsche Luftverkehrsbranche, da ansonsten die Gefahr droht, dass in Deutschland beheimatete Luftverkehrsunternehmen langfristig als Wettbewerber in diesem Verkehrssegment unterliegen und aus dem Markt ausscheiden. Änderungen an diesen europaweit praktizierten Verfahren sind damit nur im Gesamtkontext des internationalen Tourismus umsetzbar und müssen insgesamt wettbewerbsneutral ausgestaltet sein.

Weiterhin können die durchschnittlichen Kapital- und Personalkosten deutlich reduziert werden, da der größte Anteil an den Kapitalkosten durch das Fluggerät generiert wird. Vor diesem Hintergrund sind Luftverkehrsgesellschaften bestrebt, ihre Flotte möglichst viele Stunden des Tages im Einsatz zu halten. Der größte Kostenfaktor bei den Personalkosten sind die Kosten für Flugzeugbesatzungen. Kurze Bodenzeiten tragen zu einer Reduzierung derselben bei. Folglich müssen die Fluggesellschaften, möglichst viele Flugzeugumläufe pro Tag realisieren, um ihr Streckennetz wirtschaftlich rentabel bedienen zu können.

Fracht

Luftfracht ist grundsätzlich ein besonders zeitintensives Geschäft. Einige Frachtarten bedürfen ganz besonderer Bedienungsgeschwindigkeit, um volkswirtschaftliche Wirkung entfalten (insbesondere die Kurier-, Express- und Paketdienste, sog. „KEP-Dienste“) oder sogar ihre Funktion der Daseinsvorsorge erfüllen zu können (Postdienste)⁵⁰. Zur Durchführung dieser Verkehre ist es aus Sicht der Bundesregierung unbedingt erforderlich, dass eine hinreichende Anzahl von Flughäfen ihre Kapazitäten zeitlich und operationell so vollständig wie möglich ausnutzen können, d.h. auch in der Nacht, um die Fläche der Bundesrepublik Deutschland mit solchen Dienstleistungen angemessen versorgen zu können. Nur so kann gewährleistet werden, dass Deutschland auch zukünftig mit den Wachstumsmärkten vernetzt bleibt. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass Luftfracht nicht nur in speziellen „Nur-Frachtern“ befördert wird. Ein großer Teil der Luftfracht wird als Beiladung auf Passagiermaschinen mit transportiert. Dies gilt insbesondere für die interkontinentalen

⁵⁰ Die Unterschiede zwischen den KEP-Diensten und der Luftpost verwischen zunehmend.

Drehkreuze, bei denen erhebliche Beifrachtkapazitäten und Synergieeffekte mit „Nur-Frachtern“ bestehen. So wird z.B. für den Flughafen München, der an sich kein spezialisierter Frachtflughafen ist, vor allem durch die erhebliche Zunahme der Interkontinentalverkehre bis 2020 ein Zuwachs von 0,22 Mio. t auf 0,81 Mio. t Luftfracht prognostiziert.

Aber auch für die klassische Luftfracht sieht die Bundesregierung einen Bedarf, Flüge nachts durchführen zu können. Auch hier gelten im Interkontinentalverkehr enge Zeitfenster (z.B. 48 Stunden zwischen An- und Ablieferung), so dass auf Transport und Umladung in der Nacht nicht verzichtet werden kann.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist es geboten, eine Abwanderung entsprechender Verkehre zu Flughäfen ohne Nachtflugrestriktionen ins benachbarte Ausland zu verhindern. (Dies führt zu einer verbesserten Auslastung des Fluggerätes und damit im Ergebnis zu einer Reduzierung der zur Abwicklung erforderlichen Anzahl von Flügen.) Bei einer Abwicklung der Nachtfrachtflüge ins benachbarte Ausland würde ansonsten zusätzlicher straßengebundener Verkehr in der Nachtzeit generiert, um die zeitkritische Luftfracht just-in-time zu den Bestimmungsorten in Deutschland oder ggf. ins europäische Ausland zeitnah zu befördern.

Vor diesem Hintergrund sollten auf Grund der günstigen geografischen Lage und Bedeutung für die Frachtverkehre nach Auffassung der Bundesregierung insbesondere für die Flughäfen Frankfurt, Frankfurt-Hahn, Köln/Bonn, Leipzig/Halle, Hannover und München unter Bedingungen ein Betrieb in den Nachtstunden möglich sein, insbesondere vor dem Hintergrund, dass im benachbarten Ausland wichtige Flughäfen wie: Barcelona, Rom, Wien, Moskau (Sheremetyevo) und Stockholm einen 24-Stunden-Betrieb vorhalten. Die Flughäfen Paris, London, Amsterdam und Madrid bieten diese Möglichkeit unter bestimmten Voraussetzungen.

Sollte dies an diesen Flughäfen auf Grund genehmigungsrechtlicher Restriktionen nicht durchsetzbar sein, müssen die entsprechenden Verkehre in der Nacht über einen Alternativflughafen in der jeweiligen Region abgedeckt werden können (wie ggfs. für den Flughafen München der Flughafen Nürnberg). Da an diesen Alternativflughäfen die erforderliche Infrastrukturen in der Regel nicht optimal ausgestaltet sind und es verkehrspolitisch auch nicht wünschenswert wäre, konkurrierende Doppelstrukturen in einer

Region zu fördern, sollte die volle Ausschöpfung der Kapazitäten an den zuvor genannten Frachtflughäfen sichergestellt werden.

Bezüglich des durchgehenden Nachtflugbetriebes setzt sich die Bundesregierung dafür ein, dass die Luftfrachtunternehmen nur Fluggerät einsetzen dürfen, das mindestens den Anforderungen des strengsten jeweils geltenden Lärmkapitels des Anhangs 16 zur sog. ICAO-Konvention entspricht.

Bei möglichen Nachtflugbeschränkungen ist die Bundesregierung der Auffassung, dass ein Betrieb in der Nacht wegen der globalisierten Märkte (Nachtsprung) auch für die klassische Fracht erforderlich ist. Eine Differenzierung von Expressfracht und klassischer Fracht ist wegen der grundsätzlichen Eilbedürftigkeit der zu transportierenden Güter nicht gerechtfertigt, daher kommt es zunehmend zu einer Annäherung dieser beiden Frachtsegmente. Durch die Differenzierung würden die Vorteile, die die Luftfracht bietet, konterkariert.

4.2.2 ENTWICKLUNG NEUER KAPAZITÄTEN DURCH AUSBAU

Im Rahmen der Daseinsvorsorge für Deutschland sind die Großflughäfen volkswirtschaftlich von besonderer Bedeutung. Der Bund hat deshalb ein verstärktes Interesse daran, gemeinsam mit den betroffenen Ländern und Flughafenenunternehmen eine bedarfsgerechte Weiterentwicklung dieser Standorte sicherzustellen.

Neben den separat definierten Anforderungen an die Hubflughäfen gilt als Voraussetzung für die weitere Entwicklung der dargestellten **Internationalen Verkehrsflughäfen** (vgl. Tabelle 5 und Tabelle 7 des Kapitels 3.4) Folgendes:

Soweit Infrastruktur insbesondere mit öffentlichen Mitteln an den vorgenannten Flughäfen wesentlich erweitert werden soll, ist es notwendig, zusätzliche Kriterien zugrunde zu legen. Dies gilt ungeachtet der nach dem Beihilferecht und den neuen Beihilfeleitlinien der EU zu prüfenden Fragen. Auch eine private Investition mit möglicherweise anschließender Subventionierung dieser Flughafenstandorte birgt die Gefahr, eine im öffentlichen Interesse des Bundes liegende geordnete Entwicklung des dezentralen Flughafensystems zu beeinträchtigen.

Aus Sicht des Bundes ist es daher erforderlich, dass diese Flughäfen neben der nach dem Planfeststellungsrecht geforderten Planrechtfertigung und dem darin zu begründenden

Bedarf (in der Regel 10 Jahres-Prognose) zusätzlich noch eine Konkurrenz- bzw. Potenzialanalyse durchführen. Hierdurch soll die Wettbewerbssituation analysiert und die Auswirkungen der Ausbaumaßnahme auf den Wettbewerb innerhalb des relevanten Marktes dargelegt werden.⁵¹ Dabei sind insbesondere die im Vergleich mit den Wettbewerbern überlappenden Einzugsgebiete, verschiedene Arten von Verkehren⁵², die Höhe der Entgelte für die Benutzung der Flughafeninfrastruktur und für die Dienstleistungen zu berücksichtigen. Falls die zu untersuchenden Konkurrenzflughäfen in anderen Bundesländern liegen, bedarf es hier einer Abstimmung zur Herstellung eines Einvernehmens. Falls dieses nicht bereits auf der Ebene der Raumordnungsplanung erzielt werden kann, soll es im Rahmen einer Beteiligung der betroffenen Länder vor dem durchzuführenden Planfeststellungsverfahren entsprechend dem Regelungsgedanken des § 10 Abs. 3 LuftVG sichergestellt werden.

Als Voraussetzung für die weitere Entwicklung **der dezentralen Flughäfen mit regelmäßigem Linien- und Charterverkehr** (vgl. Tabelle 5 und Tabelle 7 des Kapitels 3.4) wird darüber hinaus gefordert, dass jegliche Infrastrukturmaßnahme einem klar definierten Ziel von allgemeinem Interesse dienen muss. Dieses volkswirtschaftlich zu beurteilende Ziel kann z.B. sein:

- regionale Wirtschaftsförderung;
- bessere Erreichbarkeit von wenig erschlossenen Gebieten;
- Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und der Marktnähe der Region;
- touristische Aspekte.

Der Nutzen dieses Zieles von allgemeinem Interesse sollte durch eine gesamtwirtschaftliche Kosten- Nutzenanalyse belegt werden.

Für **alle Flughafenstandorte** gilt, dass Ausbaumaßnahmen nicht zu dauerhaften Betriebssubventionen führen dürfen. Durch einen Businessplan ist darzustellen, dass die Infrastruktureinrichtung in einem vertretbaren Zeitraum (5 bis 10 Jahre) ohne Zuschüsse der öffentlichen Hand oder auch privater Art tragbar ist. Der Code of Conduct der Initiative Luftverkehr für Deutschland ist hierbei als wegweisend anzusehen. Ein großer Teil der deutschen Luftverkehrswirtschaft hat sich damit zu einem wirtschaftlich nachhaltigen Betrieb von Flughäfen verpflichtet, Betriebssubventionen abgelehnt sowie unterstrichen, dass der Luftverkehr seine Wegekosten selbst zu tragen hat. Regionale Luftverkehrsförderprogramme

⁵¹ Dieser Markt ist räumlich anhand relevanter Einzugsgebiete und der darin liegenden Wettbewerber zu ermitteln.

⁵² Z.B. GA, LCC, Charter, Linie; regional, national, kontinental bzw. interkontinental

sollen künftig stärker in übergeordnete Ziele des deutschen Luftverkehrsstandortes integriert werden. Diesen Zielen wird an Hand der vorgeschlagenen Kriterien verbessert Rechnung getragen.

Die Bundesregierung sieht die Notwendigkeit, die bestehenden Planungs- und Genehmigungsverfahren kontinuierlich zu straffen und zu vereinfachen, damit Deutschland im europäischen und internationalen Wettbewerb seinen Standortvorteil sichern und weiter ausbauen kann. Bei Entwicklungen im Bereich der EU-Rechtsetzung wird künftig darauf zu achten sein, dass die in Deutschland erzielten Fortschritte zur Infrastrukturplanungsbeschleunigung nicht konterkariert werden. Die bisherigen Bemühungen in dieser Hinsicht haben sich als nicht effektiv genug erwiesen. Die Planungsunterlagen werden immer komplexer und umfangreicher und stehen in keinem Verhältnis mehr zu den notwendigen Abwägungsprozessen ökonomischer und ökologischer Belange. Dies führt dazu, dass der Ausbau notwendiger Infrastruktur in Deutschland nicht in konkurrenzfähiger Zeit durchgeführt werden kann, während in anderen Regionen der Welt (z.B. Mittlerer Osten, China etc.) Flughäfen in kürzester Zeit geplant und realisiert werden können. Vor diesem Hintergrund wird das BMVBS ein Expertengremium einberufen, das unter der Mitwirkung von Ländern, Flughäfenbetreibern, Luftverkehrsunternehmen, Verbänden sowie Wissenschaft, Forschung und Rechtsprechung die Möglichkeiten der Vereinfachung und Verkürzung von Verfahren untersucht und konkrete Empfehlungen für eine Rechtsanpassung vorlegt.

Die Bundesregierung sieht auf Grund der Entwicklung der Flughäfen in Deutschland mittlerweile einen Bedarf, die „öffentlichen Belange“, wie sie in § 6 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit § 31 Abs. 2 Satz 4 LuftVG⁵³ herangezogen werden, zu konkretisieren. Das BMVBS wird dies ggf. durch Erlass oder Durchführungsverordnung zu § 6 Abs. 1 Satz 2 LuftVG sicherstellen. Die oben dargestellten zusätzlichen Kriterien sollen die Entscheidung über das „Ob und Wie“ des Ausbaus transparenter machen und den Entscheidungsträgern in einem sehr frühen Verfahrensstadium Erkenntnisse zu übergreifenden Belangen als Entscheidungsgrundlage zur Verfügung stellen.

⁵³ Bei der Planfeststellung sind die von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen.

4.3 FÖRDERUNG EINER NACHHALTIGEN ENTWICKLUNG DES NATIONALEN FLUGHAFENSYSTEMS

Dem Umweltschutz im Luftverkehr kommt aufgrund des Verkehrswachstums eine besondere Bedeutung zu. Die heutige Stellung Deutschlands in der Weltwirtschaft wäre ohne ein leistungsfähiges Luftverkehrssystem nicht denkbar. Auch hier gilt es, Ökologie und Ökonomie in Einklang zu bringen. Um den für den Wirtschaftsstandort Deutschland wichtigen Luftverkehr auch in Zukunft zu sichern, sind daher wirkungsvolle Maßnahmen zum Umweltschutz erforderlich. Hierbei können Flughäfen und Luftverkehrsunternehmen nicht völlig unabhängig von einander betrachtet werden, so dass eine Reduzierung der von Flugzeugen ausgehenden Schadstoffemissionen und des Fluglärms ein wichtiges verkehrs- und umweltpolitisches Ziel bleibt. Zur Verminderung der vom Luftverkehr ausgehenden Schadstoffemissionen und Lärmbelastungen verfolgt die Bundesregierung einen umfassenden Ansatz. Dieser umfasst

- die Vermeidung von Emissionen an der Quelle durch Ausnutzung aller technischen Minderungspotentiale und durch umweltfreundlichere Flugkraftstoffe,
- die Einführung umweltfreundlicher flugbetrieblicher Maßnahmen;
- verträgliche Raumordnungs- und Siedlungspolitik zur Verringerung der Anzahl Betroffener Personen im Umland von Flughäfen,
- den Einsatz marktwirtschaftlicher Mechanismen zur Förderung umweltfreundlichen Verhaltens,
- die Vernetzung der Verkehrsträger untereinander und miteinander durch Optimierung der Schnittstellen, um effiziente Transportketten sowohl im Güterverkehr als auch im Personenverkehr aufzubauen und
- die Förderung von Forschungsvorhaben zur Verbesserung der Umweltbilanz des Luftverkehrs.

Dementsprechend wird die Bundesregierung Maßnahmen zu den Teilbereichen dieses Ansatzes einleiten.

4.3.1 FLUGLÄRM

Lärminderungskonzepte

Technische Lärminderungsmaßnahmen an der Quelle entfalten aufgrund der langen Lebenszyklen der Flugzeuge meist langfristig ihre Wirksamkeit. Sie können somit nur als ein – wenn auch gewichtiger – Baustein einer umfassenden Lärminderungsstrategie angesehen werden. Den technischen Maßnahmen sind deshalb ordnungspolitische und operative Lärminderungskonzepte mit einem kurz- bis mittelfristigen Umsetzungshorizont zur Seite zu stellen.

Ordnungspolitische Lärminderungskonzepte

Ein Aufschlag auf die Landegebühr um eine lärmabhängige Komponente ist eine ordnungspolitische Maßnahme, die an nahezu allen deutschen Flughäfen angewendet wird und die auf den ICAO-Lärmklassifizierung der Flugzeuge beruht. Einzelne Flughäfen haben dieses Modell modifiziert, indem sie innerhalb der bestehenden Lärmklassen weiter differenzieren.

Mit einer sog. „Kontingentierung“ des Lärms wird erreicht, dass der Lärm eine bestimmte Lärmmenge nicht überschreiten darf. Dieses Instrument wurde an einigen Flughäfen in jüngerer Vergangenheit eingeführt. Ist die Grenze des Kontingentes erreicht, müssen die Fluggesellschaften, um weiteres Wachstum zu ermöglichen, lärmärmeres Fluggerät einsetzen.

Eine weitere, von vielen Flughäfen angewandte Maßnahme ist eine flugzeugabhängige Lärmbegrenzung, indem zu gewissen Tageszeiten nur Flugbewegungen leiserer Lärmklassen genehmigt werden. Durch die Einführung des ICAO Kapitels 4, das gegenüber dem Kapitel 3 nochmals reduzierte Lärmgrenzwerte für die Zulassung von Flugzeugen vorsieht, hat die Bonusliste in ihrer aktuellen Form an Bedeutung verloren. Eine Überarbeitung wird zur Zeit geprüft.

Weitere direkte, ordnungspolitische Eingriffe wären Slotbegrenzungen und/oder eine Einschränkung von Kurzstreckenluftverkehr. Eine Slotbegrenzung kann zum Einsatz größeren Fluggerätes führen, um mit dem Wachstum der Nachfrage Schritt halten zu können, während eine Einschränkung von mit kleinem Fluggerät durchgeführtem Kurzstreckenluftverkehr bei entsprechender Nachfrage in einer anderweitigen Slot-Nutzung, z.B. für Langstreckenflüge, resultiert. Ökonomisch gesehen steigt damit zwar die Effektivität

des Flughafens, ein Umweltnutzen dieser dirigistischen Maßnahmen ist aber bisher nicht belegt.

Technische Lärminderungskonzepte

Ein besonderes Augenmerk der Flugzeug- und Triebwerkshersteller liegt auf der Reduktion von Lärmemissionen an der Quelle. Durch technische Maßnahmen konnten sowohl der Umströmungslärm als auch die Geräuschemissionen von Flugzeugtriebwerken erheblich verringert werden. Verschiedenen Forschungsprogrammen, die weitere Lärminderungspotenziale an der Fluglärmquelle untersuchen, ist auch künftig eine besondere Bedeutung beizumessen.

Operative Lärminderungskonzepte

Unter den Bereich der operativen Maßnahmen fallen insbesondere die An- und Abflugverfahren. Die Festlegung der An- und Abflugrouten werden durch die DFS in Abstimmung mit den betroffenen Gemeinden und den Flughafenbetreibern durchgeführt. Mit diesen Verfahren können die Interessen aller involvierten Beteiligten berücksichtigt und negative Folgewirkungen minimiert werden. Zu berücksichtigen ist zudem die besondere geographische und topographische Situation einer Flughafenregion.

4.3.2 EINFÜHRUNG EMISSIONSBEZOGENER LANDEENTGELTE

Die lokale Luftqualität an und im Umfeld von Flughäfen ist ein Thema, das zunehmend in das Bewusstsein der Öffentlichkeit tritt. Als lokale Schadstoffe werden während des Start- und Landevorgangs von Flugzeugen insbesondere Stickoxide (NO_x) und unverbrannte Kohlenwasserstoffe (HC) emittiert. Beide Schadstoffe sind Vorläufersubstanzen für den sog. Sommersmog. Bei der Begrenzung des Sommersmogs sind die Flughäfen in Deutschland heute schon erfolgreich, da unter anderem auch diese Emissionen unter die Grenzwerte der EU-Richtlinie 96/62/EG vom 27.09.96 über die Bewertung und die Kontrolle der Luftqualität fallen. Die EU-Kommission beabsichtigt, in Ergänzung zur Einbeziehung des internationalen Luftverkehrs in den EU-Emissionshandel, auch Maßnahmen zur Reduzierung der NO_x-Emissionen einzuführen. Ein entsprechender Richtlinienvorschlag ist für Ende 2008 angekündigt.

Zur Reduzierung der lokal wirksamen Schadstoffe NO_x und HC beabsichtigt die Bundesregierung, emissionsbezogene Landeentgelte an deutschen Flughäfen einzuführen.

Hierbei handelt es sich um ein ökonomisches Instrument, das flughafenbezogen zunächst auf freiwilliger Basis eingeführt werden soll. Flughäfen – ggf. im Dialog mit ihren Nachbargemeinden – können am ehesten entscheiden, ob lokal eine Notwendigkeit für Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität besteht.

Durch das emissionsbezogene Landeentgelt sollen ökonomische Anreize zum zunehmenden Einsatz von besonders umweltfreundlichem Fluggerät geschaffen werden. Die Flugzeuge werden gemäß dem NO_x- und HC-Ausstoß ihrer Triebwerke während des gesamten Start- und Landevorgangs mit dem emissionsbezogenen Landeentgelt bewertet. Hierbei sollen alle Triebwerksarten einbezogen werden.

Infolge der Einführung des emissionsbezogenen Landeentgelts sollen Fluggesellschaften, deren Flugzeuge überdurchschnittlich hohe NO_x- und HC-Emissionen verursachen, insgesamt höhere (Gesamt-)Entgelte zahlen als zuvor. Hingegen werden Fluggesellschaften mit vergleichsweise „sauberem“ Fluggerät insgesamt geringere Entgelte zahlen. Auf diese Weise werden die Fluggesellschaften in der Summe finanziell nicht mehr belastet als heute, da das neue Entgelt aufkommensneutral konzipiert worden ist. Die mit diesem Entgelt erzielten Einnahmen generieren somit keine neuen Einnahmequellen für den Flughafen oder den Staat, sondern werden unter ökologischen Gesichtspunkten zwischen den Fluggesellschaften umverteilt. Am 01. Januar 2008 ist eine dreijährige Erprobungsphase auf den Flughäfen Frankfurt und München angelaufen. Zwischenzeitlich hat auch der Flughafen Köln/Bonn zum 01. April 2008 dieses Steuerungsinstrument eingeführt.

Andere lokale Emissionen

Auf mehreren deutschen Verkehrsflughäfen sind permanente Messstationen installiert, die kontinuierlich über die lufthygienische Situation vor Ort Auskunft geben. Neben den "klassischen" Luftschadstoffen CO, C_xH_y, NO_x und SO₂ können weitere Spurengase und Partikel erfasst werden. Alle bisher durchgeführten Untersuchungen haben ergeben, dass die auf den Flugplätzen ermittelten Luftschadstoffkonzentrationen die in benachbarten Stadtgebieten zu verzeichnenden Belastungen deutlich unterschreiten und weitgehend der Situation im Umland entsprechen. Nach bisherigen Untersuchungen tragen die Flughäfen weniger als 10% zur Gesamtbelastung einer Region bei. Die flughafeninduzierten Emissionen setzen sich aus den Bereichen Flugbetrieb, Kraftfahrzeugverkehr auf der Luftseite (Verkehr auf Flughafenbetriebsflächen) und Landseite (Zubringerverkehr zum Flughafen) sowie stationäre Quellen (z.B. Heizwerke) zusammen. Der höchste Einzelanteil entfällt auf den landseitigen straßengebundenen Zubringerverkehr. Die effektivste

Maßnahme zur Verringerung der flughafeninduzierten Schadstoffbelastung ist daher die optimale Anbindung des Flughafens durch öffentliche Verkehrsmittel.

4.3.3 EINBEZIEHUNG DES INTERNATIONALEN LUFTVERKEHRS IN DEN EU-EMISSIONSHANDEL

Die Begrenzung der globalen Erwärmung ist in den nächsten Jahren eine maßgebliche Aufgabe der internationalen Politik. Vor diesem Hintergrund hatten die Mitgliedstaaten der Europäischen Union 1997 im Kyoto-Protokoll zur Verringerung des Ausstoßes von Treibhausgasen zugesagt, ihre Emissionen während der Jahre 2008 bis 2012 um acht Prozent gegenüber dem Niveau von 1990 zu verringern.

Der internationale Luftverkehr ist bisher von den Vereinbarungen des Protokolls ausgenommen. Da es jedoch wichtig ist, dass jeder Verkehrsträger seinen Beitrag zum Klimaschutz leistet, muss nach anderen Möglichkeiten gesucht werden, die Treibhausgasemissionen des Luftverkehrs einzuschränken.

Die Europäische Kommission hat daher am 20.12.06 einen Richtlinienvorschlag zur Einbeziehung des Luftverkehrs in das bestehende Emissionshandelssystem der EU (EU ETS (Emission Trading Scheme)) veröffentlicht. Dieser Richtlinienvorschlag wurde im Laufe des Jahres 2007 im federführenden Umweltrat der Europäischen Kommission, im Verkehrsrat und auch im Europaparlament diskutiert. Während die Abgeordneten des Europarlamentes in erster Lesung im November 2007 für eine deutliche Verschärfung bei wesentlichen Eckpunkten des Richtlinienvorschlages votierten, einigten sich die Umweltminister am 20.12.07 auf die folgenden Eckpunkte:

- einstufiger Start 2012 unter Einbeziehung aller in der EU startenden und landenden Luftfahrzeuge
- Gesamtemissionsmenge (cap): 100 % der durchschnittlichen Emissionen des Luftverkehrs der Jahre 2004 – 2006
- 10 % der Zertifikate werden versteigert
- 15 % der abzugebenden Zertifikate können aus JI (Joint Implementation) und CDM (Clean Development Mechanism) -Maßnahmen stammen

International stoßen die Pläne der Europäischen Kommission zur Einbeziehung des Luftverkehrs in den Emissionshandel auf Widerstand. Bei der Versammlung der ICAO im

September 2007 in Montreal haben alle nicht-europäischen Staaten den Plänen der Europäischen Kommission, Fluggesellschaften aus Drittstaaten ohne beiderseitiges Einvernehmen in den Emissionshandel zu integrieren, eine Absage erteilt. Es ist deshalb wichtig, die Sorgen der nicht-europäischen Staaten ernst zu nehmen und die europäischen Vorstellungen transparenter zu machen. Ein Emissionshandelssystem für den Luftverkehr ergibt ökologisch und ökonomisch nur dann einen Sinn, wenn alle in der EU ankommenden und von hier abgehenden Flüge einbezogen werden können. In der von der Versammlung verabschiedeten Umweltresolution wurde die Einsetzung einer „High-Level-Group“ beschlossen, die ein Programm zur Begrenzung der Luftverkehrsemissionen erarbeiten soll. Die GIACC (Group on International Aviation and Climate Change) besteht aus 15 Mitgliedern, darunter drei europäische Abteilungsleiter Zivilluftfahrt aus der Schweiz, Deutschland und Frankreich. Die Gruppe wird bis Herbst 2009 vier Mal zusammenkommen. Deutschland wird hierbei intensiv für die Einbeziehung des Luftverkehrs in das europäische Emissionshandelssystem werben.

4.3.4 UMSETZUNG DES SINGLE EUROPEAN SKY

Die Single European Sky Initiative der Europäischen Kommission sieht eine Vereinheitlichung des europäischen Luftraums vor. Das Paket aus vier EG-Verordnungen zur Einrichtung eines Einheitlichen Europäischen Luftraums (Single European Sky – SES) ist zum 20.04.2004 in Kraft getreten und bildet seither als unmittelbar geltendes Recht in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft den rechtlichen Rahmen zur Weiterentwicklung der Flugsicherung in Europa.

Die Gliederung der Lufträume orientierte sich zuvor an nationalen Grenzen, Ziel von SES ist es demgegenüber, einen gemeinsamen europäischen Luftraum unabhängig von Staatsgrenzen zu schaffen, der sich ausschließlich an betrieblichen Erfordernissen orientiert und so zu einem sicheren, effizienten und wirtschaftlichen Ablauf des Flugverkehrs beiträgt. SES und Air Traffic Management können Umweltbelastungen durch den Luftverkehr nicht völlig verhindern. Sie können aber durch eine Optimierung von Streckenführungen über Europa dazu beitragen, dass diese nicht stärker als unvermeidlich ausfallen. Aktuell wird davon ausgegangen, dass durch die flugbetriebliche Optimierung der Streckenführung und die damit verbundene Verringerung des Treibstoffverbrauchs im Rahmen des einheitlichen europäischen Luftraumes die CO₂ –Emissionen pro Flug im europäischen Luftverkehr um bis zu 10% reduziert werden können.

Eine intensivere Verfolgung des Themas Umwelt mit dem Ziel, aktive Beitragsmöglichkeiten des Air Traffic Management-Bereichs zu identifizieren und zu nutzen, soll mit dem SES II Paket verfolgt werden.

Mit Hilfe von SESAR (Single European Sky ATM Research Programme), einem von der Industrie initiierten Vorhaben, soll die konzeptionelle und technische Ausgestaltung des Rechtsrahmens und damit auch die Erneuerung der bei jeder Flugsicherung benötigten Einzelsysteme überprüft und verbessert werden. Dieses Projekt dient in erster Linie zur Weiterentwicklung eines europaweit einheitlichen und effizienten Luftverkehrsmanagementsystems. Hierbei werden unter anderem Aspekte einer umweltfreundlichen Betriebsabwicklung im Luftverkehr untersucht.

4.3.5 FORSCHUNG

Für technologische Fortschritte und Neuerungen sind Forschungsaktivitäten als Grundlage unerlässlich. Die Bundesregierung unterstützt diese daher auf allen Ebenen (national und europäisch) in besonderem Maße. Eine wichtige strategische Zielsetzung für den Luftverkehr in Europa wurde mit der „Vision 2020“ des Advisory Council of Aeronautical Research (ACARE) formuliert. Demnach sollen bis zum Jahr 2020 die wahrgenommenen Lärmemissionen im europäischen Luftverkehr im Vergleich zum Jahr 2000 um die Hälfte reduziert werden. Gleichzeitig soll bei Neuflygezeugen der spezifische CO₂-Ausstoß um 40 % und der NO_x-Ausstoß um 60 % gesenkt werden. Um diese ehrgeizigen Ziele zu erreichen, wurden in Deutschland und auf europäischer Ebene zahlreiche Forschungsprogramme initiiert und umgesetzt. So bilden Fragen der umweltfreundlichen Gestaltung des Luftverkehrs einen Schwerpunkt des gerade angelaufenen 7. Forschungsrahmenprogramms der Europäischen Gemeinschaft.

Darüber hinaus ist zur Zeit die gemeinsame Technologieinitiative (JTI) „CLEAN SKY“ der europäischen Kommission im Rahmen einer öffentlich-privaten Partnerschaft in der Planungsphase. In diesem Großforschungsprogramm unter dem 7. Framework Programme for Research (FP 7) wird es in enger Kooperation zwischen europäischen Forschungseinrichtungen und Unternehmen des Flugzeugbaus sowie aus allen anderen relevanten Bereichen der Luftfahrt und des Luftverkehrs vor allem darum gehen, wie Luftfahrzeuge über ihren gesamten Lebenszyklus betrachtet umweltfreundlicher gestaltet werden können. Durchbrüche bei der Technologie werden rechtzeitig für die umfassende Flottenerneuerung 2015 erwartet. Betroffen sind drei Hauptkategorien von Luftfahrzeugen (Langstrecken-, Regionalverkehrsflugzeuge und Hubschrauber) sowie Triebwerke und sonstige Systeme.

Auf nationaler Ebene wurde im Jahr 2006 ein neues Luftfahrtforschungsprogramm aufgelegt. Auch hier bildet der umweltverträgliche Luftverkehr einen Schwerpunkt der Förderung.

4.3.6 VERBESSERUNG INTERMODALER SCHNITTSTELLEN

Der Vernetzung der Verkehrsträger im Rahmen einer integrierten Verkehrspolitik kommt eine immer größere Bedeutung zu. Die Mobilität der Zukunft muss durch das intelligente Zusammenspiel der einzelnen Verkehrsträger gekennzeichnet sein. Ziel der Bundesregierung ist es, dass die Verkehrsträger innerhalb eines integrierten Verkehrssystems so eingesetzt und miteinander verknüpft werden, dass sie ihre spezifischen Stärken optimal entfalten können. Die Bundesregierung unterstützt daher die Verknüpfung der Flughäfen mit den Verkehrsträgern Straße und Schiene, um die Attraktivität für die Nutzer und damit die Wettbewerbsposition der deutschen Flughäfen insgesamt zu stärken. Bei der Umsetzung der Bedarfsplanung für den Ausbau der Bundesschienenwege bzw. der Bundesfernstraßen ist der Verbesserung der Intermodalität an den Flughafenstandorten im Rahmen der Prioritätensetzung besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Die Bundesregierung wird ihren mit dem Investitionsrahmenplan beschrittenen Weg der Identifikation von Flug-, Binnen- und Seehäfen als wichtige, intermodal zu vernetzende Verkehrsdrehscheiben bei ihrer Investitionsplanung konsequent fortsetzen.

Darüber hinaus soll eine Entlastung der Flughafeninfrastruktur durch Substituierung von Verkehren, die über andere Verkehrsträger vergleichbar gut abwickelbar sind, erzielt werden. Hierzu gehören insbesondere Kurzstreckenflüge im Luftverkehr, die im Bereich der Passage durch den Schienenverkehr ersetzt werden könnten. Im Bereich der Fracht sollte der Verkehr vorzugsweise über die Schiene abgewickelt werden. Der Masterplan Güterverkehr und Logistik der Bundesregierung führt Möglichkeiten zur Stärkung der Schienenverkehre im Frachtverkehr hierbei besonders aus. In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass Fracht in der Regel bislang über die Straße befördert wird.

Es kann derzeit nicht flächendeckend sichergestellt werden, dass ein alternativer Verkehrsträger den zusätzlichen Verkehrsbedarf aus der Substitution des Luftverkehrs abdecken kann. Dies schließt allerdings nicht aus, dass die Bundesregierung ökonomische Steuerungsinstrumente/Anreizmechanismen einführen wird, um das Verkehrs- bzw. das Verbraucherverhalten in verkehrspolitisch gewünschte Bahnen zu lenken. (Diesbezüglich ist hier auch die unter Kapitel 4.4 genannte Novelle zum Raumordnungsgesetz zu erwähnen. Dem Bund soll es künftig offenstehen, darzustellen, welche Flughafenstandorte aus seiner (übergeordneten) Sicht wichtig sind und für welche Standorte der Bund daher von einem Bedarf einer Anbindung bei der Verkehrswegeplanung ausgeht (und wohin Bundesmittel somit prioritär gelenkt werden). Die Länder können sich damit frühzeitig darauf einstellen, für welche Standorte Aussicht auf eine Anbindung mithilfe von Bundesmitteln besteht und für welche nicht. Das Land, dessen Flughafen der Bund nach seiner Bedarfsfeststellung nicht

mit Bundinfrastruktur anschließen will, ist nicht gehindert, im Rahmen seiner Verantwortung den Flughafen auszubauen und mit Landesinfrastruktur anzuschließen. Durch dieses transparente Verfahren soll die Planungssicherheit künftig für alle beteiligten Akteure maximiert werden).

Ziel der Verkehrspolitik ist es weiterhin, auch den ordnungspolitischen Rahmen so zu gestalten, dass für die privatwirtschaftlichen Unternehmen, die in die logistischen Ketten eingebunden werden sollen, die tatsächlichen Möglichkeiten eröffnet werden, von intermodalen Idealvorstellungen Gebrauch zu machen. Die Bundesregierung kann und wird deshalb daran mitwirken, dass die hiermit verbundenen Rechtsfragen, wie z.B. die Gewährleistung der Sicherheit der Gepäckstücke vom Einchecken am Hauptbahnhof bis zum Flugzeug oder klärungsbedürftige Fragen im Hinblick auf das sog. durchgehende „Ticketing“ im Sinne solcher intermodaler Konzepte gelöst werden können. Weiterhin wird die Bundesregierung mögliche Kooperationen zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern konstruktiv begleiten und den Dialog zwischen den beteiligten Akteuren fördern.

4.3.7 FISKALISCHE MAßNAHMEN DER BUNDESREGIERUNG

Flugkraftstoffe im gewerblichen Luftverkehr werden gegenwärtig weltweit auf grenzüberschreitenden Flügen aufgrund des Art. 24 des Abkommens über die Internationale Zivilluftfahrt (Chicagoer Abkommen) und einer Vielzahl bilateraler Luftverkehrsabkommen zwischen den einzelnen Staaten nicht mit einer Energiesteuer (Kerosinsteuer) belegt.

Auf EU-Ebene stellt es Art. 14 Abs. 2 der Energiesteuerrichtlinie vom 31. Oktober 2003 seit dem 1. Januar 2004 den Mitgliedstaaten frei, reine Inlandsflüge der Kerosinsteuer zu unterwerfen. Eine innergemeinschaftliche Besteuerung von Flügen ist ebenfalls möglich, wenn die betroffenen Mitgliedstaaten entsprechende bilaterale Verträge miteinander geschlossen haben. Alle anderen gewerblichen Flüge sind gem. Art. 14 Abs. 1 der Energiesteuerrichtlinie weiterhin obligatorisch von der Mineralölsteuer befreit.

Da sowohl die Besteuerung von Inlandsflügen, als auch die Besteuerung von innereuropäischen Flügen zwischen einzelnen Mitgliedstaaten⁵⁴ für die Luftfahrtunternehmen der beteiligten EU-Mitgliedstaaten erhebliche Wettbewerbsnachteile bedeuten würde, ist aus

⁵⁴ Eine obligatorische Besteuerung aller EU-weiten Flüge ist derzeit ausgeschlossen, da auf der Sitzung des Informellen ECOFIN am 13. und 14. Mai 2005 insbesondere die EU-Mitgliedstaaten mit starkem Tourismus entschiedenen Widerstand gegen eine EU-weite Kerosinbesteuerung äußerten.

Sicht der Bundesregierung die Einführung einer Kerosinsteuer nur international zu realisieren. Deswegen ist sie unter den gegebenen Bedingungen kein geeignetes Instrument, da sie derzeit zu einer wettbewerbsverzerrenden zusätzlichen Belastung der deutschen und europäischen Luftverkehrswirtschaft führen würde.

Gegen eine „regionale“ Kerosinsteuer spricht weiterhin Folgendes:

Erstens bietet eine Besteuerung auf Basis der getankten Menge Anreize des „Tankerings“, d.h. des Tankens und Mitführens von Treibstoff aus dem Ausland (dies ist aus ökologischer Sicht sehr ungünstig, da sich das Abfluggewicht der Flugzeuge aufgrund des nicht unmittelbar benötigten Treibstoffs erhöht und dies zu einem erhöhten Treibstoffverbrauch führt). Zweitens bietet eine Besteuerung von Kerosin innerhalb der EU einen Anreiz zur Verkehrsverlagerung zu Flughäfen außerhalb der EU, sowohl im interkontinentalen Passagier- als auch im Frachtverkehr. Dies kann zu negativen direkten und indirekten Arbeitsplatzeffekten führen und auch Auswirkungen auf die Exportindustrie haben. Drittens zeigen bisherige Studien übereinstimmend eine geringe ökologische Effektivität dieses Instruments.

4.4 OPTIMIERUNG VON INTERAKTIONEN ZWISCHEN BUND UND LÄNDERN

Lösungsansätze für den Konflikt Raum- und Verkehrsentwicklung

Die Mitverantwortung des Bundes für die Weiterentwicklung der Flughafenstandorte macht es erforderlich, dass diese auch in den jeweiligen Raumordnungsplänen der Länder verankert werden. Allgemeingültige Leitvorstellungen für die Entwicklung von Flughafenstandorten in den Regionen ergeben sich auch aus der Raumordnung. Die Leitvorgaben stellen konkrete raumordnerische Anforderungen an die Entwicklung der Verkehrsflughäfen. Nach den Leitvorstellungen für eine nachhaltige Raumentwicklung sind nach § 1 Abs. 2 ROG (Raumordnungsgesetz) des Bundes die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang zu bringen und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung zu führen. Dabei ist der raumordnerische Interessenausgleich zwischen den Belangen des Luftverkehrs, der Regionalwirtschaft und der Siedlungsentwicklung herzustellen, um die Standortvoraussetzungen – hierzu gehören insbesondere auch Flughäfen – für die wirtschaftliche Entwicklung zu schaffen. Ziel ist es, eine dauerhafte, großräumig ausgewogene Ordnung herzustellen. Die Entwicklung, Ordnung und Sicherung der Teilräume soll sich in die Gegebenheiten und Erfordernisse des Gesamtraums einfügen.

Umgekehrt soll die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamttraums die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Teilräume berücksichtigen.

In diesem Sinne hat die MKRO (Ministerkonferenz für Raumordnung) bereits 1999 beschlossen, dass der Bund eine stärkere Verantwortung für transparente, nachvollziehbare Festlegungen für den Ausbau der Flughafeninfrastruktur tragen soll. Dabei ist eine ausgewogene Nutzung und koordinierte Erweiterung der Infrastrukturkapazitäten für den Luftverkehr anzustreben, um eine räumlich ausgewogene Ordnung und Entwicklung nicht zu gefährden. Dazu soll auch ein Konzept für ein dezentrales Flughafensystem raumordnerische Wirksamkeit entfalten und unter Beteiligung der privaten Flughafenbetreiber in den Programmen und Plänen der Raumordnung in den Ländern verankert werden. Die MKRO hat zudem für eine Vernetzung der Flughafenstandorte mit Strecken für Hochgeschwindigkeitszüge plädiert sowie einer verstärkten Kooperation der Flughäfen untereinander eine größere Bedeutung beigemessen. So sollen die Voraussetzungen für eine raumverträgliche Nutzung vorhandener Kapazitäten verbessert werden.

Um eine räumlich ausgewogene Ordnung und Entwicklung zu gewährleisten, sieht das ROG des Bundes im Übrigen vor, dass Raumordnungspläne benachbarter Länder aufeinander abzustimmen sind. Dies gilt ebenso für die Regionalpläne benachbarter Planungsräume. Damit ist die besondere Verantwortung der Länder für eine koordinierte Entwicklung der einzelnen Flughafenstandorte auch aus raumordnerischer Sicht gegeben; eine Betrachtung der Auswirkungen darf z.B. hinsichtlich der Einzugsgebiete nicht an den Ländergrenzen enden. Innerhalb eines Einzugsgebiets von 60 Minuten stammt nur noch ein Anteil von etwa 60% der Bevölkerung aus dem jeweiligen Bundesland; bei einem Einzugsgebiet von 90 Minuten, welches bei Flughäfen mit hohem Low Cost-Anteil betrachtet werden kann, steigt der Anteil der Bevölkerung aus den anderen jeweiligen Bundesländern noch weiter.

Die Bundesregierung hat diesen Erkenntnissen mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes und zur Änderung anderer Vorschriften (GeROG) Rechnung getragen. Diese Neufassung soll es dem Bund ermöglichen, Raumordnungspläne mit Zielfestlegungen zu länderübergreifenden Standortkonzepten für See-/Binnen- und Flughäfen als Grundlage für ihre verkehrliche Anbindung im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung zu treffen. Hiermit soll die gezielte Entwicklung eines unter überregionalen Gesichtspunkten ausgewählten Standortes unterstützt werden.

4.5 SICHERSTELLUNG FAIRER RAHMENBEDINGUNGEN

Wettbewerblich: Anwendung und Einhaltung der Beihilfeleitlinien

In Deutschland besteht deutlicher Wettbewerb sowohl zwischen Flughäfen untereinander als auch unter den Luftverkehrsunternehmen. Dadurch stehen die Marktteilnehmer – anders als in anderen europäischen Mitgliedstaaten, in denen die insbesondere hier interessierenden Entgelte staatlich reguliert sind - von innen heraus unter stetiger Beobachtung. Dies wiederum führt dazu, dass Wettbewerbsfragen nicht mehr national gelöst werden, sondern die Probleme unmittelbar an die Kommission getragen werden. Dies mündet häufig in der Einleitung von Auskunftersuchen durch die Kommission, bzw. in der Folge zu förmlichen Beihilfeverfahren. Wird die Kommission tätig, betrifft dies dann nicht nur die unmittelbar angegriffenen Unternehmen, sondern in hohem Maße auch die Genehmigungsbehörden und die Bundesrepublik Deutschland insgesamt, gegen die sich die Verfahren der Kommission am Ende richten.

Aber auch die Länder sind in hohem Maße betroffen, denn im Falle der Feststellung einer unzulässigen Beihilfe durch die öffentliche Hand muss die Bundesregierung alle notwendigen Maßnahmen ergreifen, um die Beihilfe vom Empfänger zurück zu fordern. Hier besteht kein Ermessensspielraum der Bundesregierung. Angesichts der zum Teil sehr hohen Beträge, die durch die öffentliche Hand in Infrastrukturvorhaben fließen, sollte diese potenzielle Folge etwaiger Entscheidungen Anlass zu großer Sorgfalt – insbesondere in Bezug auf die Leitlinien der KOM – bei der Beurteilung der Zulässigkeit von Beihilfen geben.

Die Länder als Genehmigungs- und Aufsichtsbehörden für ihre jeweiligen Flughäfen können einen erheblichen Beitrag zur Entschärfung dieser Situation leisten, in dem sie die strikte Einhaltung der Leitlinien der Kommission für Regionalflughäfen zur Konkretisierung des Beihilferechts aus dem Jahr 2005 beachten und bei den Flughäfen im Rahmen ihrer Aufsicht durchsetzen. Hierauf wird die Bundesregierung verstärkt dringen.

Die weitgehende Regulierung trifft Deutschland wie auch die übrigen EU-Mitgliedstaaten in einer Umbruchsituation. In der Vergangenheit waren die Flughafenunternehmen ausnahmslos öffentliche Unternehmen, die auch öffentlich finanziert wurden. Im Rahmen der zunehmenden Flughafenteilprivatisierung wurden diese sukzessive aus der öffentlichen Hand entlassen und zum wirtschaftlichen Handeln verpflichtet. In dieser Entwicklungsphase, in der gleichzeitig die Kapazitätsvoraussetzungen für die Abwicklung des steigenden Luftverkehrsaufkommens geschaffen werden müssen, kann das Beihilferecht nur mit politischem Augenmaß und Zurückhaltung angewendet werden. Die Anwendung des Beihilferechts, bei der die Kommission auch wirtschaftliche Fragestellungen (Private Investor

Test) bei ihrer Entscheidung bewertet, darf sich nicht entscheidend auf die Planungshoheit und die verkehrspolitischen Konzepte der Mitgliedstaaten auswirken. Die Bundesregierung wird sich daher auf Brüsseler Ebene dafür einsetzen, dass sich die Beihilfeprüfungen der Kommission auf die Zeit nach in Kraft treten der Beihilfeleitlinien beschränken. Fälle, die somit vor dem Jahr 2005 beschlossen bzw. umgesetzt worden sind, sollen von der Beihilfeprüfung ausgenommen bleiben.

Insgesamt wird sich Bundesregierung für eine Überarbeitung der Leitlinien einsetzen, damit diese praktikabler werden und weniger Verwaltungsaufwand erzeugen.

Verkehrlich: Geordnete Fortführung der Liberalisierungspolitik

Deutschland soll seiner führenden Stellung im europäischen Luftverkehr durch eine Vorreiterrolle in der weiteren Öffnung der Märkte auch in Zukunft gerecht werden. Der bisherige Liberalisierungsprozess auf europäischer Ebene hat zu beachtlichen Nutzegewinnen für die gesamte Volkswirtschaft geführt. Auch die deutschen Flughäfen haben von den schrittweisen Marktöffnungen der Vergangenheit deutlich profitieren können. Der Bund sieht sich in der Aufgabe, bedarfsgerechte Marktzugangsmöglichkeiten durch eine grundsätzlich liberale Vergabe von Verkehrsrechten im Rahmen der bilateralen Abkommen zu schaffen. Die Flughäfen sind auf Grund der Standortgebundenheit hinsichtlich des Marktzugangs unausweichlich von der Ausgestaltung dieser Abkommen abhängig.

Sicherheit (Safety und Security)

Die Gewährleistung von Safety und Security ist eine wichtige Daueraufgabe für alle am Luftverkehr Beteiligten.

Safety

In Deutschland besteht bereits ein sehr hoher Standard im Bereich der technischen Sicherheit. Dieser ist kontinuierlich weiter zu entwickeln. Hierzu wird die Bundesregierung einen ganzheitlichen Luftverkehrssicherheitsplan erarbeiten, um die Aktivitäten aller Beteiligten im Luftverkehrsbereich der Luftverkehrssicherheit zu unterstützen.

Ebenso wird sie die Entwicklungen auf europäischer Ebene im Rahmen der Kompetenzerweiterung der EASA in Bezug auf die Flughäfen sorgfältig begleiten und darauf achten, dass deutsche Belange – auch im Zusammenhang mit dem föderalen System - in diesem Prozess Berücksichtigung finden.

Die Länder werden aufgefordert, die lokalen Luftaufsichten so auszugestalten und zu unterstützen, dass sie ihre wichtige Aufgabe an den Flugplätzen sachgerecht wahrnehmen können. Die Zusammenarbeit mit dem Luftfahrtbundesamt ist zu intensivieren, wo erforderlich.

Unabhängig von der Situation in Deutschland muss dem Umstand Rechnung getragen werden, dass es im internationalen Bereich Sicherheitsdefizite in anderen Staaten gibt, von denen deutsche Luftfahrtunternehmen und ihre Passagiere betroffen sein können. Vor diesem Hintergrund wird die Bundesregierung ihr diesbezügliches Engagement im Rahmen der ICAO weiter verstärken, um betroffenen Regionen und Staaten mit Sachverstand, technischer Hilfe und gfls. finanzieller Unterstützung über vorhandene Hilfsfonds der ICAO eine Beseitigung festgestellter Sicherheitsmängel zu erleichtern. In diesem Zusammenhang wird die Bundesregierung auch eine weitere Unterstützung des „Universal Safety Oversight Audit Programme“ (USOAP) der ICAO durch Entsendung weiterer nationaler Experten als Auditoren prüfen.

Auf Ebene der ICAO wird sich die Bundesregierung zudem intensiv weiter in die Anpassung internationaler Sicherheitsstandards einbringen, insbesondere in die Beratungen zur Schaffung eines „Sicherheitsannexes“.

Security

Aus Zeit- und Platzgründen ist es in der Regel nicht möglich, Luftfracht am Flughafen zu kontrollieren. Daher haben Kontrollen im notwendigen Umfang stattzufinden, bevor das Frachtgut einem Luftfahrtunternehmen zur Beförderung übergeben wird. Gleichwohl kann nur ein vergleichsweise geringer Anteil der Luftfracht tatsächlich mit Röntgengeräten durchleuchtet oder anderen physischen Kontrollen unterzogen werden. Andernfalls würde der Luftfrachttransport zum Erliegen kommen, da er darauf angewiesen ist, sehr schnell Waren an den jeweiligen Zielort zu befördern.

Das Frachtsicherheitskonzept der europäischen Gemeinschaft ist von gegenseitigem Vertrauen der am Warenverkehr Beteiligten geprägt. Dazu dient unter anderem die Erklärung des „Bekanntens Versenders“⁵⁵, dass Sendungen in sicheren Betriebsräumen vorbereitet, zuverlässiges Personal für die Vorbereitungen der Sendungen beschäftigt und die Sendungen während der Vorbereitung, Lagerung und Beförderung vor unbefugten Eingriffen geschützt werden. Ein Versender von Luftfracht muss sich von einem „Reglementierten Beauftragten“⁵⁶ oder einem Luftfahrtunternehmen als „Bekannter Versender“ anerkennen lassen und eine entsprechende Sicherheitserklärung abgeben. In diesem Fall braucht seine Fracht (abgesehen von Stichproben) keinen weiteren Sicherheitskontrollen. Sofern ein Unternehmer nicht in der Lage oder nicht gewillt ist, eine derartige Erklärung abzugeben und danach zu verfahren, muss er die Fracht mit einem entsprechenden Hinweis an das Luftfahrtunternehmen oder einen „Reglementierten Beauftragten“ übergeben, die ihrerseits eine Sicherheitskontrolle (in der Regel auf Kosten des Versenders) durchführen.

In Deutschland war es Luftverkehrsgesellschaften und Spediteuren nach den inzwischen aufgehobenen §§ 19b und 20a LuftVG früher verwehrt, selbst Röntgenkontrollen von Frachtgütern vorzunehmen. Dies oblag den zuständigen Behörden, denen die Fracht vorgeführt werden musste. Mit Inkrafttreten des Luftsicherheitsgesetzes 2005 wurde der entsprechende Passus im LuftVG aufgehoben. Seitdem obliegt die Kontrolle von Luftfracht in Deutschland privaten Unternehmen.

⁵⁵ Vgl. Anhang zur VO (EG) 2320/2002 Kapitel 7.4 (Kriterien für „Bekanntens Versender“)

⁵⁶ Vgl. Anhang zur VO (EG) 2320/2002 Kapitel 7.4 (Kriterien für „Reglementierter Beauftragter“)

Die Bundesregierung wird sich im europäischen und internationalen Rahmen dafür einsetzen, dass die Sicherheitsmaßnahmen angemessen, technologie- und nutzerorientiert weiterentwickelt werden.

Sozial: Sicherung von Arbeitsplätzen

Die anerkannte Führungsposition Deutschlands im weltweiten Luftverkehr muss durch eine ausreichende Verfügbarkeit von gut ausgebildetem Personal auf allen Tätigkeitsebenen auch in Zukunft abgesichert werden. Im Bereich der hochqualifizierten Arbeitsplätze bestehen sehr gute Ausbildungsgänge, die durch leistungsgerechte Bezahlung so attraktiv sind, dass derzeit kein Mangel an Fachkräften besteht. Flughäfen und Luftverkehrsunternehmen kümmern sich intensiv um Schulung und Weiterbildung ihrer Mitarbeiter.

Es ist jedoch nicht ausreichend, den Focus in Bezug auf die Qualifizierung von Arbeitskräften nur auf hochqualifiziertes Personal zu beschränken. Insbesondere im Bereich der nicht akademischen Berufe müssen Ausbildung und Weiterbildung gefördert werden, da sie wesentlich zur Qualität der Arbeit oder Dienstleistung, aber auch zur Verbesserung der Berufs- und Karrierechancen der Arbeitnehmer beitragen.

Die Bundesregierung hat sich mit diesem Problemkreis intensiv im Rahmen ihrer Qualifizierungsinitiative vom Januar 2008 auseinander gesetzt. In deren Vordergrund stehen eine bessere Aus- und Weiterbildung für alle sowie mehr Investitionen in Forschung und Entwicklung. Auf die dort angelegten grundsätzlichen Strategien zur Förderung der Qualifizierung von Arbeitnehmern wird verwiesen.

Auf europäischer Ebene wurde durch einen Bericht der Kommission zur Anwendung der sog. „Bodenabfertigungsdienst-Richtlinie“⁵⁷, die ein System der schrittweisen Öffnung des Marktes der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen der Gemeinschaft vorsieht, die Frage nach der Qualifizierung der betroffenen Arbeitnehmer, bzw. die Qualität der Dienstleistungen aufgeworfen.

Sollte die Kommission zum Ergebnis gelangen, dass die Richtlinie zu überarbeiten ist, wird sich die Bundesregierung intensiv für eine Harmonisierung von Ausbildungsstandards auf einem förderlichen Niveau einsetzen.

⁵⁷ Richtlinie 96/67/EG des Rates vom 15. Oktober 1996 über den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen der Gemeinschaft (ABl. L 272, S. 36)

5 ZUSAMMENFASSUNG DER MAßNAHMEN

Leitlinien der Flughafenpolitik des Bundes

- Flughafeninfrastruktur muss so entwickelt werden, dass sie ihre Aufgaben für Wirtschaft und Gesellschaft in Deutschland im Sinne der Nachhaltigkeit mittel- und langfristig rentabel erfüllen kann.
- Eine deutschlandweite, länderübergreifende koordinierte Strategie und Planung zur Entwicklung der Flughafeninfrastruktur und damit zur Bedienung der Nachfrage ist erforderlich. Die Länder werden verpflichtet, frühzeitig den Bund und die angrenzenden Länder über ihre Planungen zu informieren und einzubinden.
- Ein Bedarf für einen Neubau von Flughäfen wird nicht gesehen.
- Aus-, Umbau und Konversionsprojekte dürfen nur dann realisiert werden, wenn der Bedarf für eine zivile Nutzung und mittelfristig die betriebswirtschaftliche Tragfähigkeit dargestellt werden können. Die geplante Maßnahme muss im Hinblick auf die bereits vorhandene Ausstattung, Struktur, Konfiguration und das Widmungsfeld des Flughafens notwendig und angemessen sein.
- Konkret bedeutet dies, dass
 - der Ausbau der Flughäfen Frankfurt und München bezüglich der Kapazitäten, wie beantragt, erfolgen muss;
 - BBI, wie planfestgestellt, umgesetzt wird;
 - derzeit rechtskräftig planfestgestellte Ausbauvorhaben durchgeführt werden und
 - gute Straßen- und Schienenanbindungen vorhanden sein müssen, um optimale Vor- und Nachläufe etc. zu gewährleisten. Soweit der Bund hierfür zuständig ist, schlägt sich das diesbezügliche Interesse im Bundesverkehrswegeplan und dessen jeweiligen Fortschreibungen nieder.
 - für die Fracht aus Sicht der Bundesregierung insbesondere die Infrastruktur der Flughäfen Frankfurt/Main, München, Düsseldorf, Köln/Bonn, Leipzig/Halle, Frankfurt-Hahn, Hamburg, Stuttgart, Nürnberg bedarfsgerecht zu optimieren und weiter zu entwickeln ist.
- Ausbaumaßnahmen dürfen grundsätzlich nicht zu dauerhaften Betriebssubventionen führen.
- Auf Grund des massiven internationalen Wettbewerbs im Luftverkehr ist die Möglichkeit, Bewegungen außerhalb der normalen Betriebskernzeiten durchzuführen, ein wichtiger

Wettbewerbsfaktor für die deutsche Luftverkehrsbranche, da ansonsten die Gefahr droht, dass in Deutschland beheimatete Luftverkehrsunternehmen langfristig als Wettbewerber in diesem Verkehrsegment unterliegen und aus dem Markt ausscheiden. Dies gilt sowohl für die Passage als auch für die Fracht.

- Bezüglich der Frachtverkehre sollte nach Auffassung der Bundesregierung insbesondere für die Flughäfen Frankfurt/Main, Frankfurt-Hahn, Köln/Bonn, Leipzig/Halle, Hannover, BBI und München unter Bedingungen ein Betrieb in den Nachtstunden möglich sein.
- Bezüglich des durchgehenden Nachtflugbetriebs setzt sich die Bundesregierung dafür ein, dass die Luftfrachtunternehmen nur Fluggerät einsetzen dürfen, das mindestens den Anforderungen des strengsten jeweils geltenden Lärmkapitels des Anhangs 16 zur sog. ICAO-Konvention entspricht.
- Für die durch die Maßnahme quantitativ und/oder qualitativ erweiterte bzw. veränderte Kapazität muss bei Aufnahme der Planungen zumindest mittelfristig eine ausreichende Nachfrage innerhalb des Einzugsgebietes bestehen (Potenzial- und Konkurrenzanalyse).
- Regionalwirtschaftliche Aspekte sollten konkretisiert belegt werden (wirtschaftliche Kosten- /Nutzenanalyse).
- Die Maßnahme darf nicht die Wettbewerbssituation verzerren/verfälschen; daher sind die Auswirkungen auf die Wettbewerbssituationen innerhalb des relevanten Marktes zu untersuchen (Potenzial- und Konkurrenzanalyse).
- Allen potenziellen Nutzern der ausgebauten Infrastruktur muss gleicher und diskriminierungsfreier Zugang gewährleistet werden.
- Bei aus Sicht des Bundes getätigten Fehlinvestitionen zum Ausbau der Flughafeninfrastruktur wird der Bund die Angelegenheit mit den zuständigen Ländern – gegebenenfalls auch mit Hilfe der zur Verfügung stehenden europarechtlichen Instrumentarien – im Hinblick auf die Gewährung von unrechtmäßigen Beihilfen untersuchen. Bestätigt sich diese Fehlentwicklung, wird der Bund jegliche politische Unterstützung versagen und keine finanziellen Mittel im Umfeld solcher getätigten Maßnahmen zur Verfügung stellen.
- Der Bund wird zur Vermeidung von Fehlentwicklungen und zur Wahrung übergeordneter Interessen gegebenenfalls von seinem Weisungsrecht Gebrauch machen.
- Das Flughafenkonzept wird insgesamt als raumordnerischer Beitrag des Bundes verstanden, mit dem Eckwerte für eine geordnete, standortbezogene, flächendeckende und damit zukunftsfähige Weiterentwicklung der multifunktionalen und dezentralen Flughafeninfrastruktur und ihrer notwendigen Kapazitäten bestimmt werden.

Planungs- und Genehmigungsverfahren

- Die Bundesregierung sieht die Notwendigkeit, die bestehenden Planungs- und Genehmigungsverfahren kontinuierlich zu straffen und zu vereinfachen, damit Deutschland im europäischen und internationalen Wettbewerb seinen Standortvorteil sichern und weiter ausbauen kann. Die bisherigen Bemühungen in dieser Hinsicht (z.B. das Inkrafttreten des Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetzes) haben sich als nicht effektiv genug erwiesen. Die Planungsunterlagen werden immer komplexer und umfangreicher und stehen in keinem Verhältnis mehr zu den notwendigen Abwägungsprozessen ökonomischer und ökologischer Belange. Dies führt dazu, dass der Ausbau notwendiger Infrastruktur in Deutschland nicht in konkurrenzfähiger Zeit durchgeführt werden kann, während in anderen Regionen (z.B. Mittlerer Osten, China etc.) Flughäfen in kürzester Zeit geplant und realisiert werden können.
- Vor diesem Hintergrund wird BMVBS ein Expertengremium einberufen, das unter der Mitwirkung von Ländern, Flughäfenbetreibern, Luftverkehrsunternehmen, Verbänden sowie Wissenschaft, Forschung und Rechtssprechung die Möglichkeiten der Vereinfachung und Verkürzung von Verfahren untersucht und konkrete Empfehlungen für eine Rechtsanpassung vorlegen soll.
- BMVBS sieht auf Grund der Entwicklung der Flughäfen in Deutschland einen Bedarf, die „öffentlichen Belange“, wie sie in § 6 Abs. 1 Satz 2 LuftVG herangezogen werden, zu konkretisieren. BMVBS wird dies ggf. durch Erlass oder Durchführungsverordnung zu § 6 Abs. 1 Satz 2 LuftVG sicherstellen.

Beihilfen

- Beihilfen dürfen für Verbindungen zwischen Regionalflughäfen der Kategorien C und D der Leitlinien der EU-KOM gewährt werden. Zwischen Flughäfen der Kategorie B gilt dies nur in besonders zu begründenden Ausnahmefällen.
- Die Beihilfen werden nur für die Eröffnung neuer Flugverbindungen oder für neue Frequenzen gezahlt, die einen Anstieg des Nettofluggastaufkommens bewirken. Bestehende Verbindungen dürfen nicht beeinträchtigt werden. Unzulässig sind sie dann, wenn für die neue Flugverbindung eine Hochgeschwindigkeitsbahnverbindung besteht.
- Die geforderte Verbindung muss langfristig rentabel, d.h. ohne Beihilfe kostendeckend sein. Sie sind deshalb degressiv zu staffeln und zeitlich zu begrenzen.
- Die Höhe muss an die Anlaufkosten gekoppelt werden, die sich aus der Einführung der neuen Flugverbindung oder Frequenz ergeben.
- Maximal 30% der förderungswürdigen Kosten dürfen degressiv für die Dauer von 3 Jahren gefördert werden.
- Die geplante Vergabe einer Anlaufhilfe muss öffentlich ausgeschrieben werden.
- Das begünstigte Luftfahrtunternehmen muss sich ausweislich des Geschäftsplanes verpflichten, seine Flugdienste von dem betreffenden Flughafen durchzuführen. In dem Geschäftsplan muss dargelegt werden, wie die Rentabilität der betreffenden Strecke nach Ablauf des Beihilfezeitraums über längere Zeit sichergestellt wird.
- Die Auswirkungen der neuen Flugverbindung auf konkurrierende Strecken muss untersucht werden.
- Für den Fall der Nichteinhaltung der Verpflichtung durch eine Fluglinie müssen Sanktionsmechanismen vorgesehen werden.
- Die Anlaufbeihilfe darf nicht mit anderen Beihilfen kumuliert werden.
- Jede Anlaufbeihilfe muss vor Aufnahme bei der Kommission notifiziert werden.
- Die Länder werden aufgefordert, die Einhaltung des EG-Beihilferechtes durch die Flugplätze in ihrem Zuständigkeitsbereich sorgfältig zu überwachen und eventuellen Fehlentwicklungen entgegen zu wirken.
- Die Bundesregierung wird sich dafür einsetzen, dass die Beihilfeleitlinien überarbeitet werden. Dabei ist auf die Praktikabilität besonderes Gewicht zu legen. Fälle, die vor Dezember 2005 beschlossen oder durchgeführt wurden, sollen von der Beihilfeprüfung ausgenommen werden.

- BMVBS wird die in diesem Flughafenkonzept vorgesehene Systematik des Ausbaus von Flughäfen in Deutschland bei der EU-Kommission mit dem Ziel einbringen, dass bei Einhaltung dieser Systematik der Nachweis der Notwendigkeit einer Flughafeninfrastrukturmaßnahme und deren Vereinbarkeit mit dem EG-Beihilferecht als erbracht gilt.

Sicherheit (Safety und Security)

- Im Bereich der technischen Sicherheit wird die Bundesregierung im internationalen und europäischen Bereich dafür Sorge tragen, dass die Sicherheitsstandards weiterentwickelt und national umgesetzt und angewandt werden.
- Die Securitymaßnahmen sollen anhand aktueller Gefährdungsbewertungen der Sicherheitsbehörden weiterhin überprüft und gegebenenfalls angepasst werden. Dies beinhaltet auch eine Überprüfung der bereits bestehenden Maßnahmen auf ihren Sicherheitsgewinn.
- Unnötige Einschränkungen oder Belastungen für Passagiere, Flughafenbeschäftigte, Flughafenbetreiber, Luftfahrtunternehmen sowie für Handel und Industrie sind zu vermeiden.
- Abstimmungsprozesse auf internationaler Ebene sollten forciert werden, mit dem mittel- bis langfristigen Ziel, einen international weitestgehend harmonisierten Sicherheitsstandard zu erreichen.

Umwelt

- Die Bundesregierung wird zur weiteren Verringerung des von Flugzeugen emittierten Lärms
 - die DFS und die Flughafenbetreiber auffordern, kontinuierlich An- und Abflugverfahren sowie Flugrouten im Hinblick auf minimale Lärmentfaltung weiterzuentwickeln, und
 - für eine kontinuierliche Verbesserung der Anreizstrukturen für die Fluggesellschaften zum Einsatz lärmärmeren Fluggeräts eintreten.
- Durch die Einführung des ICAO Kapitel 4 wird die Bonusliste in ihrer aktuellen Form an Bedeutung verlieren. In diesem Rahmen prüft das BMVBS, ob gegebenenfalls eine Neugestaltung der Bonusliste erforderlich ist.

- Die Bundesregierung tritt nachdrücklich dafür ein, in Gebieten, die nachweislich durch Fluglärm belastet sind, vor allem in solchen, die innerhalb der Schutzzonen des Fluglärmschutzgesetzes liegen, keine Siedlungsgebiete auszuweisen.
- Die Bundesregierung spricht sich für eine Förderung der Forschung zur technischen Lärminderung aus.
- Die Bundesregierung wird sich nicht nur national, sondern auch in internationalen Gremien für eine Reduzierung der Stickoxide und der unverbrannten Kohlenwasserstoffe einsetzen.
- Die Bundesregierung begrüßt die Einführung des emissionsabhängigen Landeentgeltes, das vom BMVBS angeregt worden war. Die Bundesregierung wird Anfang 2009 einen Erfahrungsbericht vorlegen. Bei positiver Bewertung wird sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass weitere Flughäfen das Instrument anwenden.
- Die Bundesregierung setzt sich für die zügige Verwirklichung eines einheitlichen europäischen Luftraumes u.a. zur Vermeidung umweltschädlicher „Staus“ im Luftraum ein.
- Die Bundesregierung unterstützt die nationale und europäische Forschung bei der Entwicklung neuer Technologien und Konzepte zur Reduzierung der Umweltwirkungen des Luftverkehrs.

Intermodalität

- Bei der Umsetzung der Bedarfspläne für den Ausbau der Bundesschienenwege bzw. der Bundesfernstraßen ist der Verbesserung der Intermodalität an den Flughafenstandorten besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Gleiches gilt für die vom Gesetzgeber vorgeschriebenen Bedarfspläne.
- Sofern die Entwicklung der Flughafenstandorte zu einem unvorhergesehenen und deshalb in den Bedarfsplänen nicht berücksichtigten Verkehrsbedarf führt, der Maßnahmen zur Verbesserung der Intermodalität besonders dringlich werden lässt, wird der Bund entsprechende Prüfungen veranlassen. Flughafenbetreiber und zuständige Landesregierungen haben die Dringlichkeit plausibel darzulegen.
- Die entsprechenden Investitionsmittel sollen zeitnah und schrittweise in den Bundeshaushalt eingestellt und entsprechend angepasst werden.
- Ziel der Politik ist es, dass der infrastrukturelle und ordnungspolitische Rahmen so gestaltet wird, dass er diese Entscheidungen ermöglicht. Die Bundesregierung kann und wird deshalb daran mitwirken, dass die hiermit verbundenen Rechtsfragen, wie z.B. die

Gewährleistung der Sicherheit der Gepäckstücke vom Einchecken am Hauptbahnhof bis zum Flugzeug im Sinne solcher intermodaler Konzepte gelöst werden können.

Stärkung des Wettbewerbs

- Die Bundesregierung begrüßt die Stärkung des Wettbewerbs auf dem nationalen Luftverkehrsmarkt durch die fortschreitende Liberalisierung der Luftverkehrsmärkte, da diese für den Verbraucher wesentliche Vorteile gebracht haben. Die Bundesregierung wird sich im Rahmen ihrer Aufgaben nachhaltig dafür einsetzen, dass fairer Wettbewerb zwischen den Beteiligten am Luftverkehr stattfinden kann.
- Die Länder sind gehalten, verstärkt auf eine Umsetzung der von ICAO empfohlenen Grundsätze (Kostenbezug, Transparenz und Nichtdiskriminierung) im Rahmen der Entgelterhebung und Vertragsgestaltung sowie auf die Einhaltung der Beihilfe-Leitlinie der EU zu achten.
- Auch die Low Cost Carrier sollen mit ihren Entgelten einen angemessenen Beitrag zur Nutzung der Flughafeninfrastruktur leisten. Den speziellen Anforderungen des Low Cost-Segments muss sowohl qualitativ als auch quantitativ frühzeitig Rechnung getragen werden.