

FLUGHAFENKONZEPT DER BUNDESREGIERUNG 2009

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 Export- und Importwirtschaft und den Tourismus.

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

Seit der Veröffentlichung des Flughafenkonzeptes 2000 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, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen 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 2009. 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 20003	
2	ZIELE DES FLUGHAFENKONZEPTES 2009	5
2.1	NACHHALTIGE ERFÜLLUNG VON MOBILITÄTSBEDÜRFNISSEN IN WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT5	
2.2	UMWELT- UND KLIMAVERTRÄGLICHER LUFTVERKEHR.....5	
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 LUFTVERKEHRS12	
3.1.2	BEDEUTUNG BESONDERER LUFTVERKEHRSSSEGMENTE FÜR DIE ENTWICKLUNG IM LUFTVERKEHR16	
3.1.2.1	LOW COST-VERKEHR.....17	
3.1.2.2	LUFTFRACHT22	
3.1.2.3	ALLGEMEINE LUFTFAHRT UND BUSINESS AVIATION25	
3.2	VERÄNDERTE MOBILITÄTSBEDINGUNGEN26	
3.3	KLIMAWANDEL UND UMWELTSCHUTZ.....27	
3.4	FÖDERALE FLUGHAFENSTRUKTUR UND KAPAZITÄTSENGPÄSSE32	
3.5	BESEITIGUNG VON SCHNITTSTELLEN-DEFIZITEN ZWISCHEN DEN VERKEHRSTRÄGERN.....39	
3.6	SICHERHEIT (SAFETY UND SECURITY).....43	
3.7	WETTBEWERBLICHE RAHMENBEDINGUNGEN45	
3.8	HUMAN RESSOURCES.....49	
4	MAßNAHMEN	51
4.1	OPTIMIERUNG DES FÖDERALEN FLUGHAFENSYSTEMS51	

4.2	EFFIZIENTE NUTZUNG VORHANDENER INFRASTRUKTUREN.....	54
4.2.1	KAPAZITÄTSOPTIMIERUNG OHNE AUS- UND NEUBAU	56
4.2.2	ENTWICKLUNG NEUER KAPAZITÄTEN DURCH AUSBAU.....	61
4.3	FÖRDERUNG EINER NACHHALTIGEN ENTWICKLUNG DES NATIONALEN FLUGHAFENSYSTEMS	64
4.3.1	FLUGLÄRM	65
4.3.2	EMISSIONSBEZOGENE LANDEENTGELTE UND GRENZWERTE	67
4.3.2.1	EINFÜHRUNG EMISSIONSBEZOGENER LANDEENTGELTE	68
4.3.2.2	EMISSIONSGRENZWERTE	68
4.3.3	EINBEZIEHUNG DES LUFTVERKEHRS IN DEN EU- EMISSIONSHANDEL	69
4.3.4	UMSETZUNG DES SINGLE EUROPEAN SKY	71
4.3.5	FORSCHUNG.....	72
4.3.6	VERBESSERUNG INTERMODALER SCHNITTSTELLEN.....	73
4.4	OPTIMIERUNG VON INTERAKTIONEN ZWISCHEN BUND UND LÄNDERN	75
4.5	SICHERSTELLUNG FAIRER RAHMENBEDINGUNGEN.....	76
5	ZUSAMMENFASSUNG DER MAßNAHMEN	81

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Wachstum des Luftverkehrs in Deutschland bis 2020.....	10
Abbildung 2: Ein- und Ausladung (Luftfracht und Luftpost) auf deutschen Flughäfen insgesamt	11
Abbildung 3: Anteile der Verkehrsarten am lokalen Passagieraufkommen der internationalen Verkehrsflughäfen der ADV 2002 - 2007	19
Abbildung 4: Entwicklung der Originärnachfrage zu Zielen im Inland und Europa getrennt nach LCC und traditionellen Anbietern.....	20
Abbildung 5: Anteil des Low Cost-Verkehrs an der Originärnachfrage der internationalen Verkehrsflughäfen	20
Abbildung 6: Jährliche Wachstumsraten des Low Cost-Verkehrs in Deutschland.....	21
Abbildung 7: CO ₂ -Emissionen	31
Abbildung 8: Anteil der verschiedenen Verkehrsträger an den CO ₂ -Emissionen in Deutschland 2006	32

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Die zehn aufkommensstärksten Länder im Passagierverkehr.....	12
Tabelle 2: Wichtige Kenndaten ausgewählter Regierungsbezirke	15
Tabelle 3: Angebotsstand Low Cost-Verkehr in Deutschland	18
Tabelle 4: Struktur des deutschen Flughafensystems.....	33
Tabelle 5: Flugplätze mit sonstigen Funktionen mit mehr als 200 kommerziellen Flugbewegungen im Jahr (gewerblich plus Werkverkehr).....	35
Tabelle 6: Art des Bahnanschlusses deutscher Flughäfen	40

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. Dieser Verkehrsträger finanziert seine Infrastrukturkosten weitestgehend selbst. Darüber hinaus wird anerkannt, dass er bereits heute große Anstrengungen unternimmt, ökologisch zu handeln und bei der Internalisierung externer Kosten von Umwelt und Sicherheit im intermodalen Vergleich 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 Verkehrsverbindungen in Deutschland am Welthandel teilnehmen. Allerdings sind mit dieser an sich erwünschten Mobilität auch unerwünschte Nebeneffekte verbunden: Verkehr erzeugt Lärmbelastungen, beeinträchtigt durch Schadstoffemissionen die Luftqualität und trägt zum Klimawandel bei. Des Weiteren wirken sich die erforderlichen Infrastrukturen 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 2009 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 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, volkswirtschaftliche und ökologische Herausforderungen bewältigt werden können.

Dabei gilt es, Schnittstellen zu anderen Verkehrsträgern zu optimieren und die deutsche Flughafeninfrastruktur mit Blick auf die Funktion Deutschlands als internationalen Luftverkehrsstandort wettbewerbsfähig weiter zu entwickeln, wobei ökologische und gesellschaftliche Aspekte angemessen zu berücksichtigen 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 Flughafenpolitik der Bundesregierung mit einem Betrachtungshorizont bis zum Jahr 2020 dar.

Das Flughafenkonzept will unter Berücksichtigung der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung einen Beitrag zur Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Luftverkehrsstandortes Deutschland leisten. Die Verschärfung des Wettbewerbs im Luftverkehr erfordert ein zielgerichtetes Handeln aller am Luftverkehr Beteiligten. Ziel des Flughafenkonzeptes ist daher nicht nur das Aufzeigen von dringendem Handlungsbedarf unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen, ökologischen und gesellschaftlichen Belange, sondern auch die Weiterentwicklung der Rolle Deutschlands als bedeutende internationale Luftverkehrsdreh-scheibe vor dem Hintergrund der stetig steigenden Nachfrage nach Luftverkehrsdienstleistungen. Es sollen neben der ökonomischen Bedeutung des Luftverkehrs auch die Elemente der Nachhaltigkeitsstrategie, Generationengerechtigkeit, Lebensqualität, sozialer Zusammenhalt und internationale Verantwortung Berücksichtigung finden.

Alle in diesem Konzept enthaltenen finanzwirksamen Maßnahmen auf Bundesseite können nur im Rahmen der geltenden Finanzplanung realisiert werden.

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

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 aktuellen Prognosen bis 2020 gegenüber 2005 mehr als verdoppeln. Dieses Wachstum ist insbesondere auf die Deregulierung und die Liberalisierung der Luftverkehrsmärkte zurückzuführen, aber ebenso auf die zunehmend arbeitsteiligen Produktionsabläufe in einer globalisierten Wirtschaft. Dabei trägt der Luftverkehr auch maßgeblich zur Integration Europas und der Welt bei und fördert den Austausch zwischen den Kulturen und Ländern. 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, oder nicht zu wettbewerbsfähigen Kosten angeboten werden kann, gefährdet den deutschen Luftverkehrsstandort, die internationale Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands, das inländische Wertschöpfungspotenzial und die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen. Dabei sind aber auch Belange des Umweltschutzes sowie gesellschaftliche Aspekte zu berücksichtigen und es bedarf einer Abwägung, an welchen Standorten und in welchem Umfang infrastrukturelle Maßnahmen erforderlich sind. Die Bundesregierung hat daher ein besonderes Interesse an einer geordneten und bedarfsgerechten 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, einschließlich der Umweltschutzelange der Menschen im Flugplatzumland, 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 bedarfsgerecht Kapazitäten bereitgestellt und Fehlinvestitionen und Wettbewerbsverzerrungen 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 mit einbezogen. Ziel der Intermodalität muss es auch sein, die Verkehrsträger so zu vernetzen, dass die ökonomischen und ökologischen Vorteile optimal genutzt werden.
- Im Rahmen von Planfeststellungsverfahren bedarf es im Zusammenhang mit Fragen von Kapazitätserweiterungen einer umfassenden Abwägung zwischen wirtschaftlichen Interessen mit allen betroffenen Belangen des Umweltschutzes. Ob und inwieweit eine Anpassung der vorhandenen Strukturen notwendig ist, bedarf jeweils einer Prüfung im Einzelfall. Deshalb präjudiziert das vorliegende Konzept nicht die gesetzlich vorgeschriebenen verwaltungsrechtlichen Verfahren.
- Ein weiteres Interesse der Bundesregierung gilt der bedarfsgerechten Entwicklung von Flughäfen mit dezentralen Funktionen und des Geschäftsreiseverkehrs.

2 ZIELE DES FLUGHAFENKONZEPTES 2009

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 das Verkehrswachstum nicht auf Kosten der Lebensqualität und der Lebensgrundlagen der heutigen und kommenden Generationen geht. Deshalb sollen bei der Fortentwicklung der Luftverkehrsinfrastruktur Beeinträchtigungen für Mensch und Natur reduziert werden. Die Möglichkeiten der Verkehrsvermeidung sind zu nutzen.

Dies bedeutet auch, dass die Effizienz der Luftverkehrsabläufe und -infrastrukturen gesteigert werden muss. Dies wird einen wesentlichen Beitrag zur Optimierung der 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 KLIMAVERTRÄGLICHER 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 und neue Belastungen vermieden werden. Das Erreichen einer Mobilität mit geringer Transportintensität ist der beste Umwelt- und Klimaschutz in diesem Wirtschaftsbereich. Hierbei müssen auch 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-, Gesundheits- und Klimaschutz ernst genommen wird, wird Globalisierung zur Chance, Wirtschaftswachstum, mehr Beschäftigung und Lebensqualität glei-

chermaßen zu ermöglichen. Die deutsche Luftverkehrswirtschaft leistet bereits heute einen großen eigenen Beitrag zur Nachhaltigkeit des Verkehrswachstums.

Für die Bundesregierung sind die in der 33. ICAO-Versammlung angenommenen technischen, operationellen, infrastrukturellen und ökonomischen Instrumente für das Erreichen der Umweltschutzziele maßgebend. In dem im Sommer 2007 in Meseberg verabschiedeten Energie- und Klimaprogramm der Bundesregierung werden als sinnvolle ökonomische Maßnahmen emissionsbezogene Landeentgelte sowie eine wettbewerbsneutrale Einbeziehung des Luftverkehrs in den Emissionshandel anerkannt.

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

Zudem begrüßt die Bundesregierung die Initiative der Kommission, ein EU-weit einheitliches Modell für die Bewertung externer Kosten für alle Verkehrsträger vorzulegen². Dies soll Transparenz über Art und Höhe der volkswirtschaftlichen Kosten einzelner Verkehrsmittel schaffen und kann als Entscheidungshilfe für verkehrs- und wirtschaftspolitische Maßnahmen verwendet werden.

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 nach Einschätzung der Industrie hängen direkt oder indirekt vom Luftverkehr ab. Darüber hinaus sichert der Luftverkehr die internationale Anbindung Deutschlands und bildet somit eine wesentliche Grundlage für die Außenhandelswirtschaft 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. Fluggesellschaft-

² Eurovignetten-Richtlinie

ten, Flugsicherung und Flughäfen sind drei Komponenten eines Verkehrsträgersystems, die untrennbar miteinander verbunden sind. Nur wenn alle für die Zukunft in die Lage versetzt werden, bestmögliche, aufeinander 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 unter Berücksichtigung der Beschlüsse von Meseberg zu konzipieren, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Luftverkehrsstandortes Deutschland nachhaltig zu sichern und um den Flugverkehr mit den in der Bundesregierung einvernehmlich beschlossenen Umweltvorgaben in Einklang zu bringen.

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

Hierzu gehört die Auffassung des Bundes zu den Voraussetzungen für Neubau, Ausbau und Umbau von Flugplätzen sowie die 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 wettbewerblicher Rahmenbedingungen für die 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 werden³. Dabei wird der Masterplan zur Entwicklung der Flughafeninfrastruktur

³ Koalitionsvereinbarung von 2005 (Zeilen 2265 ff)

der Initiative Luftverkehr⁴ 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 2009 der Bundesregierung ist das klare Bekenntnis der Politik zur Bedeutung des Luftverkehrs als Wachstumsmotor in einer außenhandelsorientierten Volkswirtschaft und schafft die notwendige Grundlage, um den Luftverkehr nachhaltig zu gestalten.

2.4 INTEGRATION VON RAUM- UND VERKEHRSENTWICKLUNG

Flughafenplanung und -bau ist Bundesauftragsverwaltung gemäß § 31 Abs. 2 LuftVG (Luftverkehrsgesetz). Die Länder führen diese Aufgaben damit im Rahmen ihrer Wahrnehmungskompetenz eigenständig durch. Insbesondere der Low Cost Carrier-Boom der vergangenen Jahre hat dazu geführt, dass viele Regionen in Deutschland versuchen, mit vorhandenen Flugplätzen das Geschäftsmodell von Frankfurt-Hahn zu adaptieren. Diese Entwicklung kann die Funktionalität des Gesamtsystems der deutschen Flughäfen beeinträchtigen, wenn Flugplätze ausgebaut oder konvertiert werden, ohne die Auswirkungen auf bereits bestehende benachbarte Flugplätze zu berücksichtigen. Dies kann dazu führen, 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.

⁴ Masterplan der Initiative Luftverkehr für Deutschland zur Entwicklung der Flughafeninfrastruktur zur Stärkung des Luftverkehrsstandortes Deutschland im Internationalen Wettbewerb vom Dezember 2006

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 und welche Auswirkungen dies auf die Volkswirtschaft und die Luftverkehrsinfrastruktur in Deutschland haben wird.

Die Luftverkehrsbranche ist nach Überwindung der Nachfrageinbrüche durch 9/11 und SARS zwischenzeitlich wieder auf ihren stabilen Wachstumskurs zurückgekehrt. Die Firma Inraplan⁵ 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 durchschnittlich 4,2% im Verhältnis zum Bezugsjahr 2005.⁶

⁵ „Luftverkehrsprognose Deutschland 2020“ als Grundlage für den „Masterplan zur Entwicklung der Flughafeninfrastruktur zur Stärkung des Luftverkehrsstandortes Deutschland im internationalen Wettbewerb“ Inraplan Consult GmbH; 2006; Inraplan erstellt regelmäßig die Prognose für den Bundesverkehrswegeplan.

⁶ Bei Erstellung der Prognose war die aktuelle Ölpreisentwicklung noch nicht absehbar. Gleichwohl wird der Prognose gefolgt, da der Gutachter festgestellt hat, dass die Flugpreise eine wichtige Bestimmungsgröße für das Verkehrswachstum darstellen. Er hat bei der Prognose sowohl preistreibende, als auch preissenkende Faktoren berücksichtigt, so dass auch bei außergewöhnlichen Entwicklungen einzelner Faktoren die Gesamtprognose stimmig bleibt.

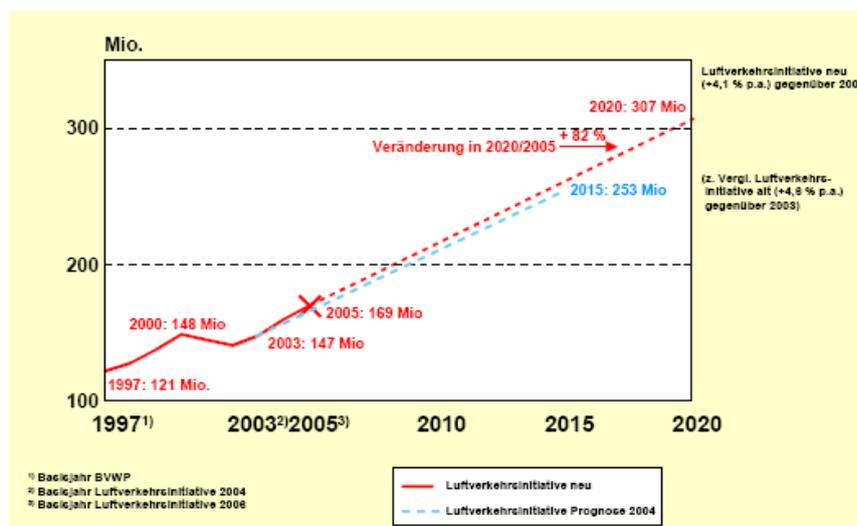


Abbildung 1: Wachstum des Luftverkehrs in Deutschland bis 2020

Quelle: Prognose Intraplan für Masterplan Flughäfen

Gemäß dieser Prognose wird das Ein- und Aussteigeraufkommen aufgrund eines gestiegenen Bedarfs an innerdeutschen Flugreisen von 32 auf 45 Mio. (+2,3% p.a.) Passagiere anwachsen. Das internationale Quell-Ziel-Aufkommen steigt im selben Zeitraum von 97 auf 173 Mio. (+3,9% p.a.), das Quell- und Zielaufkommen somit insgesamt 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.

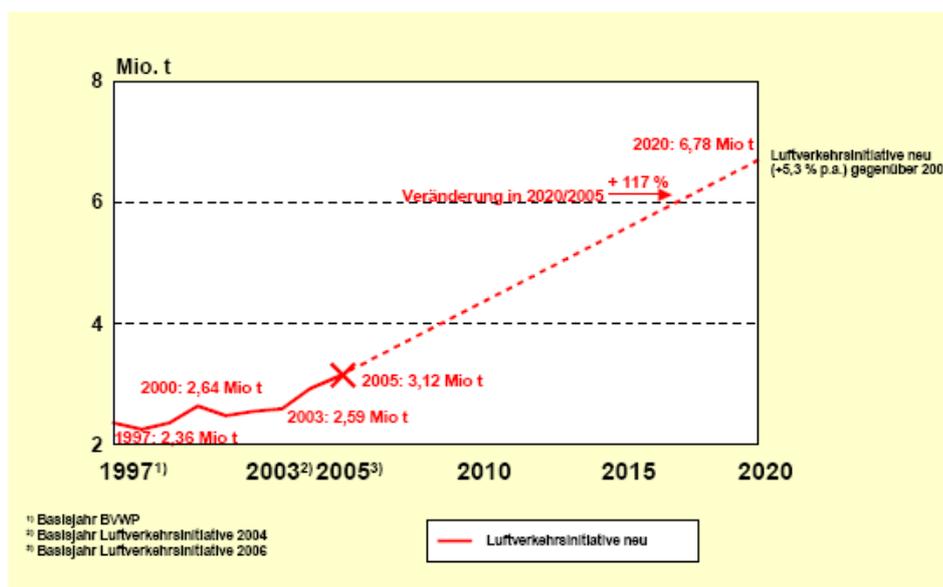


Abbildung 2: Ein- und Ausladung (Luftfracht und Luftpost) auf deutschen Flughäfen insgesamt

Quelle: Prognose Intraplan für Masterplan Flughäfen

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 den z.B. aus Lärmschutzgründen rechtlich zulässigen Kapazitäten der Start- und Landebahnen an den großen Standorten des Luftverkehrs in Deutschland eine entscheidende Bedeutung zukommt. Sofern entsprechende Maßnahmen nicht erfolgen, ist zu erwarten, dass ein Teil des Passagieraufkommens bis zu 20 Mio. mit den entsprechenden negativen volkswirtschaftlichen Auswirkungen an ausländische Flughäfen abwandern könnte. 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 9), 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 11 deutsche Städte und ihre Catchments – Düsseldorf (Rang 10), Frankfurt (13), Stuttgart (16), München (19), Hamburg (23), Köln (33), Hannover (37), Berlin (45), Nürnberg (53), Bremen (68) und Leipzig (71). An der Spitze liegen hier Tokyo, New York und London.

Die besten europäischen Regionen liegen neben London (Platz 3) in Paris (Rang 6) und Amsterdam (Rang 7).

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) erwirtschaftet⁷. Die deutsche Außenhandelsbilanz weist für das Jahr 2006 Exporte im Wert von 896,0 Mrd. € und Importe im Wert von 731,5 Mrd. € aus⁸.

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.

⁷ Destatis (2007)

⁸ Destatis (2007)

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.

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 abgeschwächt.

An den Flughäfen in Deutschland sind gegenwärtig pro 1 Mio. abgefertigter Passagiere durchschnittlich ca. 950 Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen beschäftigt.⁹ Darüber hinaus werden durch indirekte und induzierte Effekte pro 1 Mio. Passagiere durchschnittlich etwa 1.955 Arbeitsplätze geschaffen.¹⁰ Verglichen mit der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung schafft der Luftverkehr in Deutschland bislang und auch zukünftig Arbeitsplätze in überproportionalem Umfang.

Neben den Unternehmen der Luftverkehrsbranche gibt es in Deutschland zahlreiche Schwerpunkte der Luftfahrtindustrie und Luftfahrtforschung. Dazu zählt z.B. der Raum Hamburg, Oberbayern, Köln-Bonn, Brandenburg oder auch Braunschweig sowie die Airbus Werke am Verkehrsflughafen Bremen und in Niedersachsen. Unter Einschluss dieser Bereiche sind insgesamt 75% aller Beschäftigten im Luftverkehr (Luftfahrtindustrie, Fluggesellschaften und Flughäfen) auf die drei Gebietseinheiten Hamburg und Stade, RB Darmstadt (Frankfurt) und RB Oberbayern (München) konzentriert. In diesen drei Regionen lässt sich nachweisen, dass die Wirtschaftsentwicklung deutlich günstiger verlief als im Bundesdurchschnitt.

⁹ ACI (2004), S. 8

¹⁰ 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 2: 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 fördert:

- ein sehr viel höheres Wirtschaftswachstum;
- eine sehr viel positivere Wirkung auf die Entstehung von Arbeitsplätzen;
- eine höhere Wertschöpfung (Einkommen) pro Erwerbstätigem;
- eine viel zukunftssicherere 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 bedarfsgerechte Entwicklung des Luftverkehrs ermöglichen. Flughafeninfrastruktur darf nicht zum Engpassfaktor werden.

3.1.2 BEDEUTUNG BESONDERER LUFTVERKEHRSSSEGMENTE FÜR DIE ENTWICKLUNG IM LUFTVERKEHR

Ausgelöst durch externe Faktoren wie die fortschreitende Liberalisierung der Luftverkehrsmärkte, den anhaltenden Globalisierungstrend und den stetig steigenden Ölpreis haben sich in den letzten Jahren erhebliche Änderungen in der Luftverkehrsstruktur ergeben. So ist auch in Europa das Geschäftsmodell der sog. Low Cost Carrier (LCC) neu in den Markt eingeführt und etabliert worden. Im europäischen Kontinentalverkehr sind nun immer stärkere Angleichung und Überschneidungen der Geschäftsmodelle von Linienfluggesellschaften, LCC und Ferienfluggesellschaften zu verzeichnen. Im Frachtbereich haben sich Änderungen aufgrund der immer stärkeren Verzahnung innerhalb der Logistikketten ergeben. Zudem zeigte sich im Passagier- wie Frachtbereich eine Tendenz zur Bildung von Allianzen und Kooperationen zwischen Fluggesellschaften. Teilweise konnten auch bereits Konsolidierungen und Marktaustritte registriert werden. Die besonderen Entwicklungen auf Seiten der Fluggesellschaften (Linienluftverkehrsgesellschaften, LCC, Luftfracht und – in geringerem Umfang – die Allgemeine Luftfahrt) stellen auch die Flughafenlandschaft in Deutschland vor besondere Herausforderungen.

3.1.2.1 LOW COST-VERKEHR

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 Beförderungsleistung. Definition und Abgrenzung zwischen den Konzepten der Low Cost-Fluggesellschaften und den der traditionellen Fluggesellschaften gestaltet sich zunehmend schwieriger. In Folge des steigenden Wettbewerbsdrucks mussten die traditionellen Linien- und Ferienfluggesellschaften ihre Produkte sukzessive „verschlanken“ und übernahmen dabei einzelne Konzeptbestandteile der LCC.

Typische Merkmale von LCC sind:

- Punkt zu Punkt-Verbindungen im Kurz- und Mittelstreckenbereich;
- Ticketpreis als Hauptproduktmerkmal;
- ein überdurchschnittlich hoher Anteil des Direktvertriebs über Call-Center und Internet;
- Ein-Klassen-Konzept;
- weitestgehend kostenpflichtige Serviceleistung („no frills“);
- homogene Flotten;
- starke Tendenz zum Outsourcing (Handling, Wartung etc.);
- starke Vereinfachung der operativen Prozesse;
- geringe „On-block Zeiten“¹¹, schnellstmögliche Turn-arounds und ein zeitlich überdurchschnittlicher Einsatz des Fluggeräts;
- hohe Auslastung;
- überdurchschnittliche Bevorzugung dezentraler Flughafenstandorte.

¹¹ Standzeiten

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 LCC¹² behaupten dabei ca. 90% des Marktes für sich. Im Sommer 2007 waren auf 28 deutschen Flughäfen 23 Low Cost-Airlines aktiv, die 524 Strecken bedienten. LCC ist damit nicht mehr nur - wie zu Beginn der Entwicklung - an kleineren Flughäfen in der Fläche, sondern auch an großen Flughäfen zu finden.

Zum Winterflugplan 2007/2008 kam es, wie in unten stehender Tabelle dargestellt, erstmals zu einem Rückgang im Streckenangebot. Hierzu trägt unter anderem auch die Entwicklung der Kerosinpreise bei, die in noch stärkerem Maße als sonst zu kritischer Betrachtung des wirtschaftlichen Erfolges einer bedienten Strecke führt.

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
2008 (5)	29	18	510

Tabelle 3: 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 anfangs alle zwei Jahre verdoppeln konnten¹³.

In der Erfassung nach Ein- und Aussteigern der internationalen Verkehrsflughäfen hatte der Low Cost Verkehr im Jahre 2007 einen Anteil von 26,3% bezogen auf die Gesamtzahl der lokalen Passagiere (183,6 Mio.).

¹² Air-Berlin, German Wings, TUI Fly, Ryanair, Easy Jet

¹³ ADV DLR – LCC Monitor

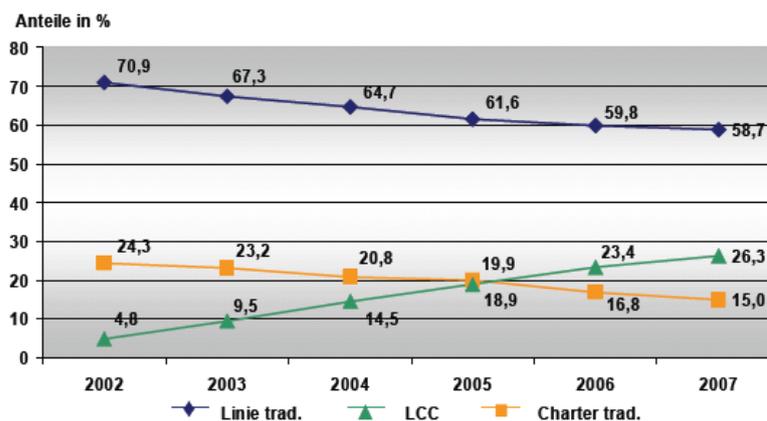


Abbildung 3: Anteile der Verkehrsarten am lokalen Passagieraufkommen der internationalen Verkehrsflughäfen der ADV 2002 - 2007

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 Regionalf Flughäfen 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 Leistungsumfangs 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 treten 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.

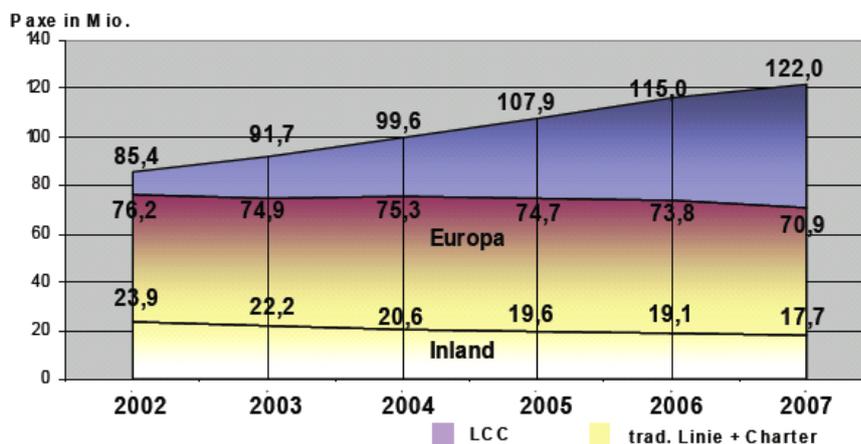


Abbildung 4: Entwicklung der Originärnachfrage zu Zielen im Inland und Europa getrennt nach LCC und traditionellen Anbietern

Quelle: ADV

Mittlerweile entfallen im innerdeutschen Verkehr 51% und im Europaverkehr 38% der originären Nachfrage auf Low Cost-Anbieter.

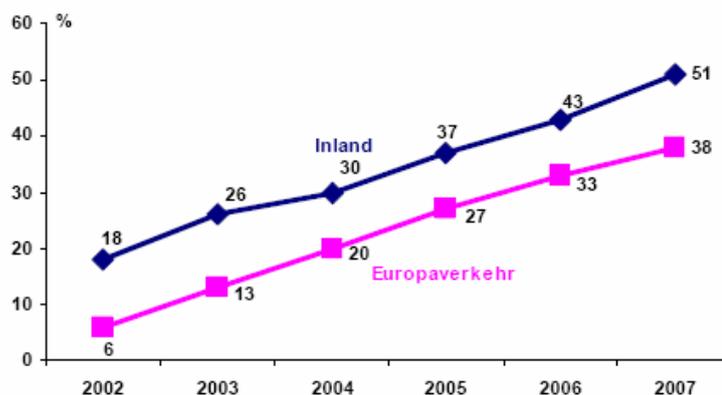


Abbildung 5: Anteil des Low Cost-Verkehrs an der Originärnachfrage der internationalen Verkehrsflughäfen

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.

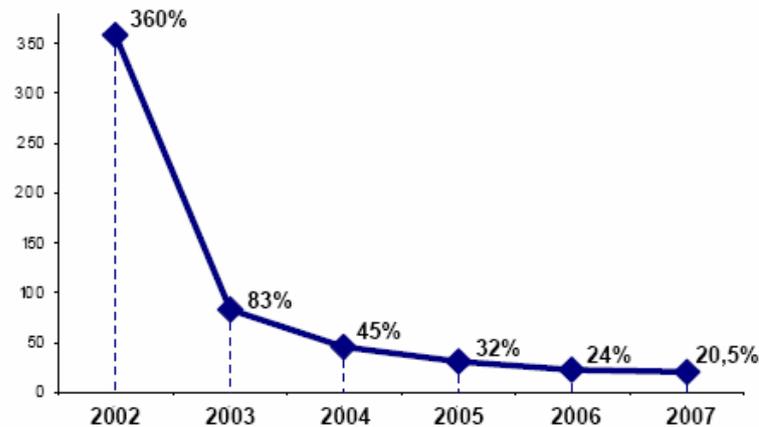


Abbildung 6: Jährliche Wachstumsraten des Low Cost-Verkehrs in Deutschland

Quelle: ADV

Grund für diese Entwicklung ist eine zunehmende Marktsättigung, die bewirkt, dass:

- Neuangebote auf einem Flughafen z.T. andere Routen auf demselben Flughafen verdrängen;
- Neuangebote auf einem Flughafen die Entwicklung auf einem benachbarten Flughafen 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 aus Wettbewerbsgründen mittlerweile ca. 10% der Sitze zu den werbewirksamen Günstigkonditionen an.

Neben der zunehmenden Konkurrenz durch die etablierten Linienanbieter stellen die steigenden Kerosinpreise die Low Cost-Anbieter vor weitere Herausforderungen, da diese an den Gesamtkosten einen deutlich höheren Anteil haben als bei den traditionellen Anbietern.

Diese Entwicklungen haben dazu geführt, dass es zum Winterflugplan 2007/08 erstmals keinen weiteren Angebotsausbau im LCC Streckennetz gab. Zum Sommer 2008 wurde das Angebot zwar wieder deutlich aufgestockt, erreicht jedoch hinsichtlich der Streckenanzahl nicht mehr den Stand des Vorjahres. Für den Winterflugplan 2008 sind zahlreiche Streckenstilllegungen geplant. Vor diesem Hintergrund dürfte das Wachstum im LCC Segment zukünftig deutlich geringer ausfallen.

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.¹⁴ 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 Flughäfen¹⁵, darunter drei deutsche (Frankfurt, Rang 7; Köln/Bonn, Rang 32; München, Rang 89).

¹⁴ Diese Zahlen beziehen sich auf die 850 Flughäfen, die der ACI im Jahre 2005 ihre Daten übermittelten.

¹⁵ Neben den genannten deutschen Flughäfen sind dies Paris (7), Amsterdam (16), London (17), Luxemburg (26), Brüssel (30), Madrid (47) und Kopenhagen (50).

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.¹⁶ 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 Ungleichgewicht dieser Märkte birgt bereits heute Probleme, da analog zu den Warenströmen (tendenziell von Ost nach West) Leerkapazitäten auftreten. Hier ist die Bundesregierung in der politischen Verantwortung, durch gezielte Aushandlung von Verkehrsrechten dafür zu sorgen, dass deutsche Unternehmen die größtmögliche Flexibilität und Chancengleichheit 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 abgefertigt¹⁷. 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 nachfragehemmender 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.¹⁸.

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

Der Luftfrachtverkehr ist Teil einer logistischen Transportkette. Diese Transportkette ist in Deutschland maßgeblich auf die Bedürfnisse der Auftraggeber (Industrieunternehmen/Spediteure) abgestimmt. Insbesondere für Expressfracht wird verlangt, dass die Fracht so transportiert wird, dass sie zu Beginn des nächst möglichen Arbeitstages beim Empfänger ausgeliefert wird. Die Nachfrage nach den dazu erforderlichen Flugbewegungen steigt seit Jahren an, weil die Produktionszyklen in der globalisierten Weltwirtschaft immer kürzer werden. Damit steigt der Bedarf für Warentransporte mit höchstmöglicher Liefergeschwindigkeit.

¹⁶ Boeing, Current Market Outlook 2006.

¹⁷ Diese Zahlen beziehen sich auf die knapp 300 europäischen ACI-Flughäfen.

¹⁸ Prognose Intraplan

Luftverkehrsgesellschaften und das übrige transportierende Gewerbe, ebenso wie die Flughäfen, haben ihrerseits bereits deutliche Anstrengungen unternommen, um sich für diese 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) und flexible Betriebszeiten auch zu Nachtstunden aufweisen. Im Ergebnis führt dies zu einer Konzentration der Luftfracht auf relativ wenige Flughäfen. Diese Konzentrationswirkung ist bei der Fracht ausgeprägter als im Passagesgeschäft.

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 bedarfsgerechte Kapazitäten für die Abwicklung von Flugzeugbewegungen und den Umschlag von Luftfracht entwickeln und vorhalten zu können. Hierzu gehören insbesondere die optimierte Nutzung der bereits vorhandenen Infrastrukturen von Flugplätzen in Deutschland sowie deren bedarfsgerechte Weiterentwicklung.

Bei allen Entscheidungen über Frachtverkehr ist zu berücksichtigen, dass dieser weitgehend nachts abgewickelt wird. Nächtlicher Fluglärm führt in Abhängigkeit von Lage und Abstand der Wohnbebauung im Flugplatzumland zu den An- und Abflugstrecken zu Belastungen der Bevölkerung. Bei der Abwägung zwischen der Zulassung nächtlicher Starts und Landungen an einem Flugplatz sind nach Auffassung der Bundesregierung stets einzelfallbezogen die verkehrliche und wirtschaftliche Bedeutung des nächtlichen Flugbetriebs sowie die fluglärmbedingten Beeinträchtigungen der Menschen im Flugplatzumland umfassend gegeneinander abzuwägen. Dies geschieht im Planfeststellungsverfahren und bei behördlichen Entscheidungen und spiegelt sich in der Genehmigung des Flugplatzes wieder.

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 Luftfahrzeuge der Allgemeinen Luftfahrt im Jahr 2006 an der Gesamtzahl aller in Deutschland in die Luftfahrzeugrolle eingetragenen Luftfahrzeuge mit 96,6% beziffert werden.

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.

Die zunehmende Slot-Beschränkung, insbesondere bei den großen Hubflughäfen, führt zur begrenzten Bewegungsfreiheit der Business Aviation. Damit kommt der Ergänzungs- und Entlastungsfunktion der Regionalflughäfen 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 die Beihilfekriterien der Europäischen Kommission¹⁹ zu beachten.

3.2 VERÄNDERTE MOBILITÄTSBEDINGUNGEN

Durch den Strukturwandel unserer Gesellschaft in den vergangenen Jahren wurde zunehmend das Bedürfnis nach mehr Mobilität und Verkehr 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 zu einem erhöhten Verkehrswachstum und steigenden Umweltbelastungen führen. Angesichts der begrenzten Verfügbarkeit von Ressourcen gilt es daher, Mobilität schonend auszugestalten, um eine nachhaltige Entwicklung zu ermöglichen.

Um dieses Ziel zu erreichen muss sich der Luftverkehr an den Zielen einer nachhaltigen Mobilität orientieren. Die einzelnen Verkehrsträger sind so zu vernetzen, dass die Nutzung des jeweils effizientesten und umweltfreundlichsten Verkehrsmittels gefördert wird. Weiterhin müssen die Abläufe und Infrastrukturen so effizient wie möglich werden, um den Luftverkehr

¹⁹ Gemeinschaftliche Leitlinien für die Finanzierung von Flughäfen und die Gewährung staatlicher Anlaufbeihilfen für Luftfahrtunternehmen auf Regionalflughäfen – Mitteilung der Kommission (2005/C 312/01)

möglichst umwelt- und klimafreundlich zu gestalten. Dies dient zum einen der Umwelt, zum anderen aber auch der Reduzierung der Transportintensität insgesamt. Dies ist ein wichtiger Schritt zur Entkoppelung von Umweltauswirkungen und Verkehrswachstum im Bereich des Luftverkehrs.

3.3 KLIMAWANDEL UND UMWELTSCHUTZ

Die persönlichen und wirtschaftlichen Freiheiten, die die Mobilität einer Gesellschaft bringt, führen zum Verbrauch von natürlichen Ressourcen, und die haben nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt.

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 nicht zwingend 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.

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. So gingen die freiwilligen Schallschutzprogramme der Flughäfen deutlich über die geltenden gesetzlichen Anforderungen hinaus. 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 bei der zukünftigen Entwicklung der Flughafenlandschaft in Deutschland beachtet 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 Lärmemissionen an- und abfliegender sowie rollender Verkehrsflugzeuge sowie weiteren Bodenlärms (Auxiliary Power Unit (APU), KFZ-Verkehr, etc.). Hier ist in der Vergangenheit bereits Vieles verbessert worden: Die Einführung lärmabhängiger Betriebsbeschränkungen seitens der Luftverkehrsbehörden und die Erhebung lärmdifferenzierter Entgelte durch die Flughäfen auf lokaler Ebene haben deutlich zur Lärmreduzierung beigetragen, da hierdurch auf das eingesetzte Fluggerät Einfluss genommen wird. Lärm differenzierte Entgelte beruhen auf der Einteilung der Flugzeuge in Lärmklassen, die zum Teil über die Einteilung gemäß ICAO-Anhang 16 (ICAO International Civil Aviation Organization – Internationale Zivilluftfahrt-Organisation) hinausgehen, und/oder auf Lärmmessungen vor Ort; die finanzielle Mehrbelastung lauter Flugzeuge hat die Umrüstung auf leisere Flugzeugmuster beschleunigt. Die zielgerichtete Weiterentwicklung der lärmabhängigen Start- und Landeentgeltsysteme wird unter Zugrundelegung internationaler und europäischer Erfahrungen weiter verfolgt.

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, angesichts der absehbaren Verkehrszunahmen muss dafür Sorge getragen werden, dass diese positiven Entwicklungen fortgesetzt werden, da ansonsten die Erfolge durch das prognostizierte Verkehrswachstum zumindest nivelliert werden. Die Bundesregierung setzt sich daher gegenüber der ICAO für die Weiterentwicklung der Lärmgrenzwerte neuer Verkehrsflugzeuge nach dem Stand der Technik ein. Zudem unterstützt die Bundesregierung den von der ICAO beschlossenen „Balanced Approach“. Auch muss das im Jahr 2007 grundlegend novellierte Fluglärmsgesetz auf der Grundlage zeitnah zu erlassender Durchführungsverordnungen exakt umgesetzt werden. Schließlich werden unter Beteiligung der Öffentlichkeit Lärmaktionspläne nach den Vorgaben der EG-Umgebungslärmrichtlinie auch für das Umland der großen Verkehrsflughäfen ausgearbeitet.

Eine weitere große Herausforderung im Bereich des Luftverkehrs ist die Reduzierung der gasförmigen Emissionen der Flugzeugtriebwerke sowohl während des Fluges, als auch in Bodennähe, um die Folgen des Flugverkehrs für die Luftqualität und den Beitrag zur Erwärmung der Erdatmosphäre zu begrenzen. In der aktuellen Diskussion zur Schadstoffbegrenzung im Luftverkehr geht es im Hinblick auf die Verbesserung der Luftqualität im Wesentlichen um die Begrenzung des Ausstoßes von Stickoxiden, Partikeln und Kohlenwasserstoffen.

Um den Anteil dieser Schadstoffe bei der Beeinträchtigung der Luftqualität zu begrenzen, setzt sich die Bundesregierung für die Einführung emissionsdifferenzierter Landeentgelte ein, wie sie derzeit getestet werden. Weiterhin setzt sich die Bundesregierung innerhalb der ICAO für die Verschärfung der Emissionsgrenzwerte, insbesondere bei Stickoxiden, ein, so dass eine wirksame Begrenzung der spezifischen Emissionen erreicht werden kann. Die Bundesregierung wird sich auch weiterhin aktiv darum bemühen, dass ein wirksamer Grenzwert für die Emission von Partikeln innerhalb der ICAO eingeführt wird.

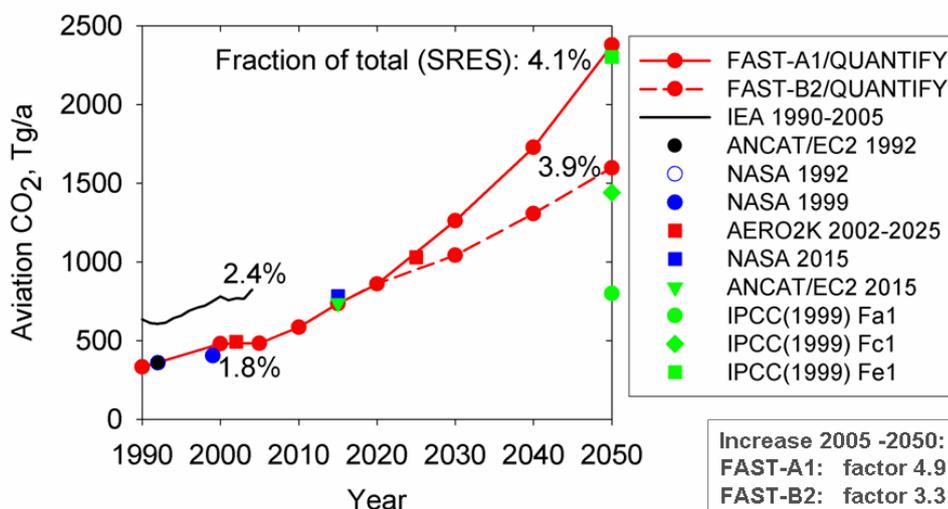
In Hinblick auf den globalen Klimawandel geht es um die Begrenzung von Kohlendioxid und weiterer, darüber hinaus gehender Effekte.

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. Der globale Luftverkehr trägt außer durch den Ausstoß von Kohlendioxid, durch Stickoxide (NO_x), Kondensstreifen und Veränderung der Bewölkung zur Klimaerwärmung bei. Emissionen von Stickoxiden und Wasserdampf im Reiseflug verursachen Ozon und Kondensstreifen und erhöhen dadurch den Klimaantrieb stärker als die gleichen Emissionen am Boden. Emissionen von Stickoxiden vermindern das Treibhausgas Methan, was die Erwärmung durch das gebildete Ozon teilweise ausgleicht. Der Gesamteffekt der Wolkenänderungen ist nach Expertenmeinung durch Kondensstreifen und Zirren unbekannt, aber potenziell am größten.²⁰

In der nachfolgenden Grafik ist der Anstieg der CO₂-Emissionen für den Luftverkehr für die Vergangenheit bis zum Jahr 2050 dargestellt. Die dargestellte Prognose setzt ein weiteres jährliches Wachstum des Luftverkehrs voraus; inwieweit dies eintritt, bleibt abzuwarten.

²⁰ vgl. Studie von Prof. Schumann

Der Grafik liegen unterschiedliche Studien zugrunde. Dabei entsprechen die beiden roten Linien dem aktuellsten Kenntnisstand aus dem Forschungsprojekt QUANTIFY²¹. Als zusätzliche Information sind Ergebnisse aus anderen, z.T. älteren, Betrachtungen (z.B. IPCC 1999) zu dieser Thematik enthalten. Die separate schwarze Linie entspricht Angaben der Internationalen Energieagentur. Im unteren rechten Kasten sind die aus dem QUANTIFY-Projekt prognostizierten Wachstumsfaktoren für den Zeitraum zwischen 2005 und 2050 dargestellt.



(DLR, 2007)

Abbildung 7: CO₂-Emissionen

Quelle: Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt, 2007

²¹ QUANTIFY ist ein ambitioniertes integriertes Projekt, das von der Europäischen Kommission im Zeitraum von März 2005 bis Februar 2010 gefördert wird. Sein Hauptziel ist es, den Klimaeinfluss globaler und europäischer Verkehrssysteme für den Ist-Zustand und mehrere Szenarien künftiger Entwicklung zu quantifizieren.

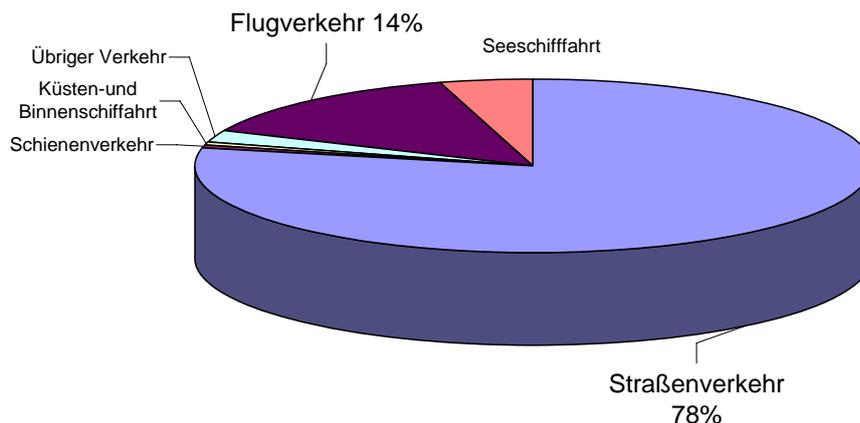


Abbildung 8: Anteil der verschiedenen Verkehrsträger an den CO₂-Emissionen in Deutschland 2006

Quelle: entsprechend den Angaben der international verpflichtenden Emissionsberichterstattung

Das IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change = zwischenstaatlicher Ausschuss zum Klimawandel) gibt an, dass der Beitrag des Luftverkehrs zum Treibhauseffekt bei Betrachtung aller Emissionen im Jahr 2000 bei 3 Prozent lag. Dabei reicht die Spannweite von 2 bis 8 %. Die Luftverkehrsindustrie hat zwar bereits vielfältige und erfolgreiche Anstrengungen zur Reduzierung insbesondere des Kohlendioxidausstoßes unternommen, aber es gilt auch hier, dass 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 Flughafennetz entwickelt, welches sich aus der Sicht von Bund und Ländern bewährt hat²². Dieses Netz umfasst zwei Flughäfen mit Hubfunktion, fünf weitere Flughafenstandorte mit einem umfassenden Angebot an europäischen sowie interkontinentalen Flugzielen sowie weitere fünfzehn „mittlere“ und „kleine“ Flughäfen mit regelmäßigem Linien- und/oder Charterverkehr (vgl. Tabelle 4). Darüber hinaus gibt es in Deutschland gegenwärtig neun weitere Regionalflughäfen, die in beschränktem Maße Linien- und/oder Charterverkehr aufweisen, sowie ca. 90 weitere Flugplatzstand-

²² Vgl. Flughafenstandorte mit Linien- und/oder Ferienflugverkehr, Karte zum Masterplan der Initiative Luftverkehr, Seite 37

orte, die Taxi- oder Werksverkehr sowie u. U. ad-hoc Charterverkehr oder Bedarfsverkehre in einer Größenordnung von insgesamt über 200 Bewegungen im Jahr durchführen (vgl. Tabelle 5). Einige Flughäfen wie Braunschweig-Wolfsburg, Oberpfaffenhofen und Bremen sind ferner für die Luftfahrtforschung von Bedeutung.

	Flughäfen mit internationaler Vernetzung					
	Hub-Flughäfen	"Große" Flughäfen (mehr als 10 Mio. Passagiere)	"Mittlere" Flughäfen (3 - 10 Mio. Passagiere)	"Kleine" Flughäfen (weniger als 3 Mio. Passagieren)	"Große" Regionalflughäfen (mit Linien- und Charterverkehr)	"Kleine" Regionalflughäfen (ohne reguläre Flugangebote)
Einzugsbereich (Mio. Einw. mit 45 Minuten Isochrone)		8,2 - 2,4	2,0 - 1,6	1,5 - 0,9	0,9 - 0,3	
Angebotsstruktur						
Flugziele gesamt	500 - 250	200 - 110	120 - 60	50 - 30	bis 10 Zubringer	vgl. Tab. 5 *Flugplätze mit sonstigen Funktionen mit mehr als 200 kommerziellen Flugbewegungen im Jahr (gewerblich plus Werkverkehr)*
Deutschland	sehr gute Verbindungen	gute Vernetzung (je nach Lage)	Zubringer zu Hubs einige eigenst.	Zubringer zu Hubs	Slot-gefährdet am Zielflughafen	
Europa	umfassend	viele Ziele	mittleres Angebot			
Interkontinental	viele Ziele	einige Ziele	vereinzelt			
Reiseanlässe	Geschäfts + Privat	Geschäfts + Privat	Geschäfts + Privat	überw. Privat	fast nur Privat	
Incoming-Funktion	sehr ausgeprägt	für europäische Länder	abnehmend	fast ausschl. Outgoing	outgoing	
Flughäfen (geordnet nach Passagieraufkommen und gfls. Luftfrachtaufkommen im Jahr 2007.)	FRA* MUC*	BER* DUS ¹⁾ * CGN ¹⁾ * HAM* STR*	HAJ* NUE* HHN	LEJ* DTM ²⁾ * BRE ³⁾ * DRS* FMO ²⁾	PAD FKB* LBC FDH NRN SCN ERF	AOC RLG GWT ⁴⁾ ZQW MHG HOQ BWE FMM

1) betrachtet als Großraum Rhein-Ruhr

2) bei jeweils gesonderter Betrachtung

3) Einzugsbereich 1,8 bis 0,9 Einwohner innerhalb der 45 Minuten Isochrone

4) Auch "Incomming" wegen touristischer Verkehre ausgeprägt

* in Metropolregionen gelegene Flughäfen

Tabelle 4: Struktur des deutschen Flughafensystems

Quelle: ADV und BMVBS²³

²³ IATA Codes der in Tabelle 4 aufgeführten Flugplätze: AOC – Altenburg, BER – Berlin, BRE – Bremen, BWE – Braunschweig, CGN – Köln/Bonn, DRS – Dresden, DTM – Dortmund, DUS – Düsseldorf, ERF – Erfurt, FDH - Friedrichshafen, FKB – Karlsruhe/Baden-Baden, FMM – Memmingen, FMO – Münster/Osnabrück, FRA – Frankfurt, GWT – Sylt/Westerland, HAJ – Hannover, HAM – Hamburg, HHN – Frankfurt-Hahn, HOQ – Hof, LBC – Lübeck, LEJ – Leipzig, MHG – Mannheim, MUC – München, NUE – Nürnberg, NRN – Airport Weeze, PAD – Paderborn-Lippstadt, RLG – Rostock, SCN - Saarbrücken, STR – Stuttgart, ZQW – Zweibrücken

Lfd -Nr.	Flugplatz	Flugplätze relevant für Luftfahrtforschung oder Luftfahrt-industrie	Taxi-Verkehr	Werkverkehr
1	Aachen-Merzbrück		2 910	430
2	Aalen-Heidenheim/Elchingen		486	1 748
3	Allendorf/Eder			694
4	Arnsberg-Menden		347	2 594
5	Auerbach		16	284
6	Augsburg-Mühlhausen		364	2 168
7	Bad Frankenhausen			332
8	Bad Hersfeld-Johannesberg		214	
9	Bad Neuenahr-Ahrweiler			404
10	Baltrum		1 306	
11	Bayreuth			502
12	Bielefeld		1 180	4 686
13	Bonn-Hangelar			1 934
14	Borkenberge			304
15	Borkum		752	110
16	Braunschweig	X		4 262
17	Bremerhaven-Am Luneort		720	64
18	Chemnitz-Jahnsdorf			842
19	Coburg-Brandensteinebene		6	1 550
20	Dahlemer Binz		62	4 510
21	Dinslaken, Schwarze Heide		108	3 428
22	Donaueschingen-Villingen		840	2 844
23	Eberswalde-Finow		672	1 366
24	Egelsbach		1 976	8 350
25	Eggenfelden		142	246
26	Eisenach-Kindel		260	54
27	Emden		2 306	138
28	Essen-Mühlheim		1 700	1 122
29	Flensburg-Schäferhaus			594
30	Freiburg i Br		3 064	230
31	Fürstenwalde		483*	1
32	Gera-Leumnitz		38	556
33	Giebelstadt		250	136
34	Halle/Oppin		34	190
35	Hamburg-Finkenwerder *	X		8 192
36	Hamm, Lippewiesen			1 026
37	Haßfurt		308	2
38	Heide-Büsum		330	
39	Heringsdorf		184	818
40	Hildesheim		500	412
41	Hof-Pillauen		118	566
42	Höxter-Holzminden		466	102
43	Hürth		244	
44	Jena-Schöngleina		568	
45	Kamenz		80	138
46	Kassel-Calden		722	426
47	Kiel-Holtenua		680	750
48	Klietz/Scharlibbe			376
49	Koblenz-Winningen		208	2 990
50	Küritz		1 127*	129
51	Lahr		516	

* Sportflüge nicht berücksichtigt

Lfd -Nr.	Flugplatz	Flugplätze relevant für Luftfahrtforschung oder Luftfahrt-industrie	Taxi-Verkehr	Werkverkehr
52	Landshut		126	1 350
53	Leer-Papenburg		366	12 582
54	Leutkirch-Unterzeil		22	328
55	Lüneburg			258
56	Magdeburg		106	1 044
57	Magdeburg-Cochstedt			2 196
58	Mannheim-Neuostheim		3 550	9 264
59	Marl-Loemühle		162	3 844
60	Merseburg			606
61	Meschede-Schüren			390
62	Mönchengladbach		3 270	1 388
63	Mühdorf			586
64	Münster-Telgte			904
65	Neubrandenburg		816	1 056
66	Niederstetten			324
67	Norderney		1 886	
68	Nordholz		636	
69	Nordhorn-Lingen		206	482
70	Oberpfaffenhofen	X	934	
71	Ödheim		238	
72	Osnabrück-Atterheide			254
73	Ottobrun		1 912	
74	Porta-Westfalica		40	690
75	Rechlin-Lärz		546	
76	Rheine-Eschendorf		262	342
77	Rottweil-Zepfenhan			204
78	Ruppiner Land		1 686	
79	Schönhagen			500
79	Schwäbisch Hall		336	3 144
80	Rügen-Gütin		6 900*	
81	Schwerin-Parchim		8 695*	
82	Siegerland		698	3 532
83	Speyer		546	898
84	Stadtlohn-Wenningfeld		1 032	696
85	Straubing-Wallmühle		1 754	5 922
86	Strausberg		1 838*	2
87	Trier-Föhren		70	274
88	Uetersen		2 836	
89	Vilshofen			408
90	Weiden/Opf			1 700
91	Westerland/Sylt		2 654	722
92	Wilhelmshaven-Mariensiel		4 240	
93	Worms		26	1 190
94	Wyk auf Föhr		1 228	

* kommerzielle Flugbewegungen, keine Differenzierung übermittelt

Tabelle 5: Flugplätze mit sonstigen Funktionen mit mehr als 200 kommerziellen Flugbewegungen im Jahr (gewerblich plus Werkverkehr)²⁴

Quelle: ADV und BMVBS

²⁴ Destatis, Fachserie 8, Reihe 6.2 (Daten von 2007)

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

Die in Tabelle 4 in den ersten beiden Spalten genannten Flughäfen – Hubflughäfen und „große“ Flughäfen – 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 bevorzugt werden. An diesen Standorten werden über 88% der Passagiere und 95% der Fracht abgewickelt. Die Prognose für das Jahr 2020 sowie nachstehende Überlegungen zeigen, dass großes verkehrspolitisches und volkswirtschaftliches Interesse und Bundesinteresse an der bedarfsgerechten Weiterentwicklung insbesondere dieser sechs Flughafenstandorte²⁵ bzw. sieben Flughäfen²⁶ besteht.

Insbesondere an den beiden Hubflughäfen Frankfurt und München sind die zu niedrigen Kapazitätseckwerte bereits heute ein gravierender Engpassfaktor. Zu beachten ist hierbei auch, dass die Hubflughäfen in ihrer Verteilerfunktion auch einen bedeutsamen Beitrag für andere Flughäfen leisten. Es ist daher besonders wichtig, dass diese intermodal optimal angebunden sind. Insbesondere bezüglich des Hubflughafens München besteht Bedarf zur Optimierung der Schienenanbindung. Durch die – für die Entwicklungsmöglichkeiten des Flughafens an sich vorteilhafte – Entfernung des Flughafens vom Ballungsgebiet München und das Scheitern der Transrapid-Anbindung zwischen München Hauptbahnhof und dem Flughafen, bleibt der Standort intermodal hinter seinem Potenzial zurück. Es bedarf daher nun einer

²⁵ Nordrhein-Westfalen (Düsseldorf und Köln/Bonn), Berlin, Hessen (Frankfurt), Hamburg, Baden-Württemberg (Stuttgart) und Bayern (München)

²⁶ BBI, Düsseldorf, Köln/Bonn, Frankfurt, Hamburg, München und Stuttgart

tragfähigen alternativen Nahverkehrskonzeption des Freistaats, um der Verteilerfunktion des Flughafens im Gesamtsystem gerecht werden zu können.

Die in Spalte 2 von Tabelle 4 genannten fünf „großen“ Flughäfen Berlin, Düsseldorf, Köln/Bonn, Hamburg und Stuttgart können zukünftig zusätzlich 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. Die Entwicklung von Flughäfen in anderen Metropolregionen (Beispiel können hier Düsseldorf und der im Bau befindliche Flughafen BBI in der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg 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.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass für die Bundesrepublik Deutschland die beiden Hubs und die „großen“ Flughäfen volkswirtschaftlich von besonderer Bedeutung sind.

Auch die übrigen in Tabelle 4 genannten Flughäfen mit internationaler Vernetzung erfüllen wichtige Aufgaben für das Flughafennetz insgesamt und insbesondere für die jeweiligen Regionen (Bsp. Nürnberg als Drehscheibe für den Ferienflugverkehr). 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. Dies gilt insbesondere für Flughäfen mit internationaler Vernetzung in den Metropolregionen.

Für die jeweiligen Regionen kommt auch diesen Flughäfen eine hohe volkswirtschaftliche Bedeutung zu. Eine 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, da diese Flughäfen eine wertvolle Ergänzung zum Angebot von größeren Flughäfen darstellen können. Sie können Flughäfen, an denen Slot- oder sonstige Kapazitätsengpässe bestehen, entlasten und so dort wertvolle Kapazitäten frei halten. Insbesondere im Segment des Luftverkehrs mit Luftfahrzeugen bis ca. 12.000 kg Abflugmasse sind diese Flughäfen geeignet, größere Flughäfen zu entlasten und in der Verkehrsfunktion zu ergänzen. Aufgrund der größeren notwendigen Anflugstaffelungsabstände an größeren Flughäfen mit Mischbetrieb von sehr kleinen Fluggeräten bis hin zu großen Verkehrsflugzeu-

gen werden dort wertvolle Slots verbraucht, die bei weiterem Wachstum des Luftverkehrs immer knapper werden. Bei bevorzugter Abwicklung von Verkehren mit kleinerem Fluggerät über solche Entlastungsflughäfen kann das Gesamtsystem hiervon profitieren.

Kapazitätsengpässe

Die prognostizierten Wachstumstendenzen des Luftverkehrs wirken sich unmittelbar auf den Infrastrukturbedarf aus. Bereits heute hat die bisherige Nachfragesteigerung zu erheblichen Kapazitätsengpässen an einigen Flughäfen geführt, die das Wachstums- und Wohlfahrtspotenzial des Luftverkehrs in Deutschland beeinträchtigen. Diese starke Nachfragesteigerung wird sich in der Zukunft noch verstärken. Auf diese Problematik wird auch z.B. im Report „Challenge to Growth“ von Eurocontrol²⁷ (2004) hingewiesen; dies hat die EU-Kommission in ihrer „Mitteilung zu Kapazitäten, Effizienz und Sicherheit von Flughäfen in Europa“ aufgegriffen.

Nach den Angaben des deutschen Flugplankoordinators waren bereits im Frühjahr 2007 die Flughäfen Frankfurt zu 97,8 %, Düsseldorf zu 95,4% und München zu 84,7 % hinsichtlich ihrer Slots ausgelastet. Ebenfalls stark ausgelastet waren auch die Flughäfen Berlin-Tegel und Stuttgart. Diese Angaben beziehen sich auf einen Mittelwert aus sieben Wochentagen; die tatsächlichen Engpässe stellen sich insbesondere zu den Tages-Spitzenzeiten sehr viel gravierender dar.

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 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.

Der Flughafen Düsseldorf operiert seit langem nahezu in Vollauslastung an den genehmigungsrechtlich fixierten Kapazitätsgrenzen. Ein Wachstum entsprechend der Markt- und Nachfrageentwicklung wäre daher für die Entwicklung der Region Rhein-Ruhr von hoher Bedeutung, da es sich um einen der zehn weltweit wichtigsten Ballungsräume handelt. Neben Verkehrseinbußen zugunsten des benachbarten Auslands, die insbesondere die Hubflughäfen betreffen, haben knappe Kapazitäten auch starke betriebliche Konsequenzen.

²⁷ Europäische Organisation zur Sicherung der Luftfahrt

²⁸ Die Aufstellung der Internationalen Verkehrsflughäfen der ADV bemisst sich an den Passagierzahlen (>500.000) und einer entsprechenden Erklärung der Flughafengeschäftsführung; dies entspricht allerdings nicht der Auffassung des BMVBS. Das BMVBS kommt bei Anwendung der in § 27 d Abs. 1 LuftVG genannten Kriterien in Einzelfällen zu abweichenden Ergebnissen).

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 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 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. Ziel der Intermodalität muss es jedoch auch sein, die ökonomischen und ökologischen Vorteile optimal zu nutzen. Dies gilt insbesondere für die Anbindung der zentralen Flughäfen an das Schienennetz, wie auch für den Luftfrachtverkehr. Bei Flughäfen mit einem hohen Frachtaufkommen bietet sich die Einbindung in ein so genanntes „Air-Cargo-Express-Netz“ auf der Schiene an, sofern sich die beteiligten Unternehmen hierauf und auf die Finanzierungsmodalitäten verständigen.

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	■	■	■	
Frankfurt-Hahn		□		
Friedrichshafen		■		
Hamburg			□	
Hannover			■	
Köln/Bonn	■	■	■	
Leipzig/Halle	■	■	■	
Lübeck		■		
München			■	
Nürnberg				■
Stuttgart	□	□	■	

Anschluss vorhanden



Anschluss im Bau oder geplant



Tabelle 6: 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

Eine von der Intraplan Consult GmbH durchgeführte Untersuchung³¹ kommt zu dem Ergebnis, dass durch ein optimiertes Bedienungsangebot und ein integriertes Serviceangebot

²⁹ IC/ICE – Inter City / Intercity-Express

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

³¹ „Verkehrliche Wirkung der Verknüpfung Schienenverkehr/Luftverkehr (Intermodalität) in Deutschland“, März 2007, im Auftrag der „Initiative Luftverkehr für Deutschland“ (ILfD)

Schiene/Luft (das über die im BVWP verankerten Maßnahmen hinausgeht) die deutschen Hubflughäfen von ausländischen Konkurrenzflughäfen ein Potenzial von jährlich bis zu 5 Mio. Passagieren gewinnen könnten.

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 kann und mit dem ICE zum Flughafen transportiert wird, ist noch die Ausnahme. Aus Sicht der Verbraucher 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.

Bei dezentralen Flughäfen mit regelmäßigem Linien- und Charterverkehr, für die im Regelfall keine Anbindung an das Fernverkehrsnetz der DB AG wirtschaftlich darstellbar ist, kann die Intermodalität über Fernbuslinien verbessert werden.

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. 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. 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. Beispielhaft genannt seien nicht-standardisierte Ladeeinheiten und Lademaße, die bei der Weiterbeförderung mit einem zweiten Verkehrsträger zusätzliche Umladeprozesse erfordern und nicht kompatible Verwaltungsabläufe im internationalen Verkehr. Hier bedarf es weltweiter Lösungen und Standards. Bei einer Standardisierung muss beachtet werden, dass dies nicht zu Frachtraumverlusten führt.

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 zwischenzeitlich 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 ineinander greifen, um größtmögliche Sicherheit effizient und ohne Mehrfachregelungen 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 auf verschiedenen wechselnden Flugrouten 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. Inzwischen ist mit VO (EG) 300/2008 vom 11. März 2008 eine Novelle der Europäischen Luftsicherheitsverordnung in Kraft getreten, die die bisherigen Erfahrungen bei der Durchführung einheitlicher Sicherheitsmaßnahmen sowie die aktuelle Bedrohungslage berücksichtigt.

Zu den EU-weit einheitlichen Sicherheitsmaßnahmen zählen heute unter anderem die Personal- und Warenkontrollen, die seitdem - analog zu den Fluggastkontrollen - durchgeführt werden, sowie die vollständige Kontrolle des aufgegebenen Gepäcks. Die Mitgliedstaaten

wurden zudem zur Erstellung eines Nationalen Luftsicherheitsprogramms³², zur Anfertigung eines Nationalen Qualitätskontroll- 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 im Wesentlichen 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 der Umsetzung der Rechtsakte der EU und der weiteren Ausgestaltung der Sicherheitsmaßnahmen.

Aktuell wird in Deutschland vor allem 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 WETTBEWERBLICHE RAHMENBEDINGUNGEN

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

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

³³ BGBl. (2005) Teil I S. 78 ff.

³⁴ ABl. C 350 vom 10.12. 1994

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 Beihilfeleitlinien.⁴⁰ Diese Leitlinien erfassen 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 sozial- 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;

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

⁴⁰ ABI. 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)

- 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 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 Tätigkei-

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.)

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

ten 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 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 Charleroi/Ryanair⁴⁶ maßgeblich. Danach sind Beihilfen für die Eröffnung neuer Flugverbindungen bzw. neuer Frequenzen zulässig, wenn ein Anstieg des Fluggastaufkommens (analog: des Frachtaufkommens) 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 Beihilfeprozessen 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,

⁴⁵ Vgl. Rdnr. 33

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.

insbesondere bei der Gestaltung der Entgelte⁴⁹, 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.

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 manchen „Hilfsdienstleistungen“, wie z.B. der Bodenabfertigung Niedriglohnstrukturen entstanden, die im Ergebnis zu Qualitätsdefiziten führen. Solche Qualitätsdefizite beeinträchtigen die Effizienz der Luftverkehrsabläufe und sind daher nicht akzeptabel. Dies sieht auch das Europäische Parlament so.

Soweit bei Luftsicherheitskontrollen gemäß § 5 des Luftsicherheitsgesetzes (Kontrolle der Passagiere und des Gepäcks) Mitarbeiter/innen privater Sicherheitsunternehmen als Beliehene im Auftrag der Bundespolizei eingesetzt werden, werden bereits vor der Auftragsvergabe im Ausschreibungsverfahren geeignete Vorkehrungen getroffen, um Niedriglöhne auszuschließen und eine angemessene Entlohnung ebenso wie eine sachgerechte Aus- und Fortbildung der Mitarbeiter zu gewährleisten. Diese Maßnahmen haben sich bewährt, Sozialdumping ist ausgeschlossen.

Mit Blick auf die Bodenabfertigungsdienste haben sich die Abgeordneten des Europäischen Parlaments 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

⁴⁹ Bezüglich der Gestaltung der Entgelte wird derzeit auf europäischer Ebene eine „Flughafen-Entgelt-Richtlinie“ abgestimmt, um eine harmonisierte Grundlage zu schaffen. Da die Richtlinie in absehbarer Zeit in nationales Recht überführt werden muss, wird derzeit – wie verschiedentlich gefordert – kein gesonderter regulativer Handlungsbedarf gesehen.

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 zwingende Notwendigkeit im Interesse der Beschäftigten, der Allgemeinheit und der betroffenen Arbeitgeber, Maßnahmen zu entwickeln und 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 Verbesserung der Umweltsituation von Flughäfen und deren Umland sowie die Berücksichtigung des Klimaschutzes sowie;
- die Konkretisierung der öffentlichen Belange bei der Entwicklung der Flughäfen;
- die Überprüfung von Sicherheitsmaßnahmen anhand aktueller Gefährdungsbewertungen;
- die Sicherstellung wettbewerblicher Rahmenbedingungen für die 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. Diese Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern hat sich bewährt. 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 (Zweckmäßigkeitsskontrolle). 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 nachhaltig gesamtwirtschaftlich effizient und betriebswirtschaftlich mittel- und langfristig rentabel erfüllt werden können. Eine deutschlandweite, auch länderübergreifende, koordinierte Strategie zur geordneten Entwicklung der Infrastruktur, einschließlich ökologischer und sozialer Aspekte, 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 diesbezüglich für Genehmigung 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. Die aus der Raumordnung (§ 1 Abs. 2 ROG des Bundes) stammende Leitvorstellung, neben einer nachhaltigen Raumentwicklung als Teilaspekt auch gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen herzustellen, bedeutet nicht, dass im Rahmen der Daseinsvorsorge die Bevölkerung gleichmäßig in kürzestmöglicher Zeit einen Flughafenstandort erreichen muss, von dem aus alle nachgefragten Ziele im Linien- und/oder Pauschalflugreiseverkehr bedient werden. Aus Sicht der Daseinsvorsorge ist Deutschland mit einem hinreichend dichtem Netz von Flughäfen versorgt. Auch die Forderung nach der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen rechtfertigt in der derzeitigen Situation weder Flughafenneubauten noch weitere Konversionsprojekte.

Vor diesem Hintergrund ist es 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:

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

Unter diesen Prämissen sind vor der Verwirklichung planfeststellungsbedürftiger Infrastrukturmaßnahmen im Rahmen der jeweiligen Genehmigungsverfahren von den zuständigen Behörden der Länder grundsätzlich folgende Kriterien zu prüfen:

- Für den Ausbau der Infrastruktur muss vom Flugplatzbetreiber 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. Der Bedarf wird aus Bundessicht bei den beiden Hubflughäfen und bei weiteren „großen“ und „mittleren“ Verkehrsflughäfen unterstellt.
- Dies gilt ebenfalls wegen ihrer besonderen volkswirtschaftlichen Bedeutung für Forschungsflugplätze und Werkflugplätze, die der Luftverkehrsindustrie dienen, solange an diesen keine regelmäßigen Linien- oder Charterverkehre durchgeführt werden, da diese nicht am verkehrlichen Wettbewerb teilnehmen.
- Für die durch die Maßnahme quantitativ und/oder qualitativ wesentlich erweiterte bzw. veränderte Kapazität muss bei Aufnahme der Planungen bei „kleinen“ Verkehrsflughäfen, „großen“ und „kleinen“ Regionalflughäfen der Tabelle 4 und den Flugplätzen mit sonstigen Funktionen, auf die die Kriterien der Tabelle 5 zutreffen, zumindest mittelfristig eine ausreichende Nachfrage innerhalb des Einzugsgebietes bestehen.
- „Kleine“ Regionalflughäfen nach Tabelle 4 und Flugplätze mit sonstigen Funktionen, auf die die Kriterien der Tabelle 5 zutreffen, müssen darüber hinaus einem klar definierten Ziel von allgemeinem Interesse dienen. 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.
- Die im Rahmen des durchzuführenden Planfeststellungsverfahrens für den Ausbau vorzulegenden Bedarfsanalysen (Potenzial- und Konkurrenzanalyse sowie gesamtwirtschaftliche Kosten- Nutzenanalyse) bei den „kleinen“ Flughäfen, „großen“ und „kleinen“ Regionalflughäfen der Tabelle 4 und den Flugplätzen mit sonstigen Funktionen, auf die die Kriterien der Tabelle 5 zutreffen, sollen im Rahmen der Endabwägung aller öffentlichen und privaten Belange umso intensiver von der Genehmigungsbehörde geprüft und bewertet werden, je höher die Wahrscheinlichkeit für die Entstehung von Überkapazitäten durch den Flughafenausbau ist.

- Ausbaumaßnahmen dürfen grundsätzlich nicht zu dauerhaften Betriebssubventionen führen.
- Allen potenziellen Nutzern der ausgebauten Infrastruktur muss im Rahmen der örtlichen Möglichkeiten gleicher und diskriminierungsfreier Zugang gewährleistet werden.
- Es bedarf zudem vor jeder Ausbaumaßnahme einer Betrachtung durch die zuständige Genehmigungsbehörde im Rahmen der Planfeststellung, wie der durch die Maßnahme erwartete Zuwachs zu bewerten ist.

Die Entwicklung der Flughafenlandschaft in der Vergangenheit hat gezeigt, dass solche Kriterien erforderlich sind, um künftig Fehlentwicklungen und Fehlinvestitionen zu vermeiden. Der Bund wird künftig bei neuen Infrastrukturmaßnahmen auf die Einhaltung der Kriterien kritisch achten. Wo tatsächlich Bedarf besteht und eine umfassende Abwägung aller Kriterien erfolgt ist, wird der Bund diese Infrastrukturprojekte politisch unterstützen.

Neben den Hubflughäfen Frankfurt und München sind für Interkontinentalverkehr und inner-europäische Punkt-zu-Punkt-Verkehre insbesondere der künftige Hauptstadtflughafen BBI, Düsseldorf, Köln/Bonn, Hamburg und Stuttgart geeignet. Für den Frachtverkehr sind neben den beiden Hubflughäfen insbesondere die Flughafenstandorte Köln/Bonn, Frankfurt-Hahn, Hannover, Leipzig/Halle und Nürnberg von Bedeutung.

Der Bund behält es sich vor, bei Abweichen von diesen Kriterien keine finanzielle Unterstützung für die Anbindung eines Flughafens an Straße und Schiene zu gewähren und darüber hinaus gegebenenfalls jegliche politische Unterstützung für die gesamte Infrastrukturmaßnahme zu verweigern. Das Flughafenkonzept soll damit insbesondere keine Präjudizwirkung für die laufende Fortschreibung des Bundesverkehrswegeplanes entfalten. Falls Indizien für Fehlinvestitionen seitens der öffentlichen Hand vorliegen, wird der Bund die Angelegenheit auf Gewährung unrechtmäßiger Beihilfen gemeinsam mit den zuständigen Ländern untersuchen.

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 des Flughafens Frankfurt planfestgestellt ist und vollzogen werden kann;
- der Ausbau des Flughafens München für die dritte Start- und Landebahn beantragt ist und nach der Planfeststellung erfolgen soll;
- beim BBI ein Planfeststellungsbeschluss ergangen ist, der bereits umgesetzt wird;
- ein Ausbaukonzept für den drittgrößten deutschen Flughafen Düsseldorf nicht vorliegt, aber eine erweiterte Nutzung der Kapazitäten technisch möglich ist;
- die verbesserte Nutzung der Kapazitäten der Start- und Landebahnen an anderen Standorten notwendig ist und geprüft werden 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 bauliche Infrastruktur der Flughäfen Frankfurt/Main, München, Düsseldorf, Köln/Bonn, Leipzig/Halle, Frankfurt-Hahn, Hamburg, Hannover, Stuttgart und Nürnberg bedarfsgerecht zu optimieren und, soweit erforderlich, 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 die vorhandenen Kapazitäten möglichst optimal ausnutzen zu können, müssen die genannten Einflüsse bei Planung und Durchführung des Betriebsablaufs berücksichtigt werden.

Weitere Möglichkeiten zur optimalen Nutzung der Kapazitäten sind technische Maßnahmen sowie spezielle Betriebsverfahren. Dabei sind alle beteiligten Akteure gefordert, auch im Hinblick auf Verbesserungen beim Umweltschutz durch verbesserte Betriebsweisen. Durch Verstärkung der Kooperation, soweit wettbewerbsrechtlich zulässig, 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 Kapazitätswachst, der einen nachfragegerechten Ausbau ersetzen könnte, lässt sich dadurch jedoch nicht erreichen.

Betriebliche Maßnahmen zur optimalen Ausnutzung vorhandener Kapazitäten

Zur Nutzung vorhandener Kapazitäten gehört insbesondere die zeitliche Komponente für den Betrieb. Bei Entscheidung über die Betriebszeiten der Flughäfen sind die globalen Strukturen der Luftverkehrsnetze zu beachten und zu berücksichtigen. Hierbei sind die in Kapitel 3.1.2.2 angeführten Lärmschutzbelange zu beachten.

Dies betrifft in ganz besonderem Maße den Langstreckenverkehr, der von den kontinentalen Zeitverschiebungen und damit von bestimmten örtlichen Start- und Landezeiten abhängig ist.

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.

Auf Grund der Situation im touristischen Luftverkehr sind Nachtflüge von sehr großer Bedeutung für dieses Segment. 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“⁵⁰ 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;

⁵⁰ http://ec.europa.eu/transport/air_portal/environment/studies/doc/ecnf.pdf; S. 20ff

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

Auf Grund des intensiven internationalen Wettbewerbs im Luftverkehr ist die an einigen Flughäfen im Rahmen von deren Betriebsgenehmigungen bestehende Möglichkeit, Flugbewegungen auch innerhalb der „gesetzlichen Nacht“ (Zeitraum zwischen 22:00 h und 06:00 h) sowie der Randzeiten (22:00 h bis 24:00 h und 05:00 h bis 06:00 h) durchführen zu können, ein wichtiger Wettbewerbsfaktor für die deutsche Luftverkehrsbranche.

In Deutschland beheimatete Luftverkehrsunternehmen sollen langfristig als Wettbewerber in diesem Verkehrsegment bestehen können. Hinsichtlich der Lärmschutzbelange wird auf das Kapitel 3.1.2.2 verwiesen

Änderungen an den 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 zeitsensitives 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)⁵¹. Zur Durchführung dieser

⁵¹ Die Unterschiede zwischen den KEP-Diensten und der Luftpost verwischen zunehmend.

Verkehre und um die Fläche der Bundesrepublik Deutschland mit solchen Dienstleistungen versorgen zu können, müssen bedarfsgerechte Kapazitäten auch in der Nacht zur Verfügung stehen, um auch zukünftig die Vernetzung Deutschlands mit den Wachstumsmärkten zu sichern.

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 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 besteht ein verkehrspolitischer und volkswirtschaftlicher Bedarf, Flüge nachts durchführen zu können. Auch hier gelten im Interkontinentalverkehr enge Zeitfenster (z.B. 48 Stunden zwischen An- und Ablieferung), so dass bei den Verkehren Transport und Umladung in der Nacht erforderlich sind. Hinsichtlich angeführter Lärmschutzbelange auf das Kapitel 3.1.2.2 verwiesen.

Gegenwärtig gibt es an folgenden Flughäfen Nachtflugverkehr für die Fracht: München, Leipzig/ Halle, Köln/ Bonn, Frankfurt, Frankfurt-Hahn, Hannover und Nürnberg. Es gibt eine Reihe anderer Flughäfen, die an einer Ausweitung des Nachtflugs interessiert sind. Dies muss im Einzelfall sorgfältig geprüft werden.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist es geboten, eine Abwanderung entsprechender Verkehre zu Flughäfen ohne Nachtflugrestriktionen ins benachbarte Ausland zu verhindern. Bei einer Abwicklung der Nachtfrachtflüge im benachbarten 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.

Deshalb gibt es bereits heute auf Grund der günstigen geografischen Lage und Bedeutung für die Frachtverkehre insbesondere für die Flughäfen Frankfurt, Frankfurt-Hahn, Köln/Bonn, Leipzig/Halle, Hannover und Nürnberg einen Betrieb in den Nachtstunden. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund wichtig, dass im benachbarten Ausland wichtige Flughäfen wie Barcelona, Lüttich, 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 Nachtflugbetrieb an deutschen Flughäfen auf Grund genehmigungsrechtlicher Restriktionen nicht möglich sein, sollte intensiv geprüft werden, ob die entsprechenden Verkehre in der Nacht über einen Alternativflughafen in der jeweiligen Region abgedeckt werden können. Bezüglich des durchgehenden Nachtflugbetriebes setzt sich die Bundesregierung dafür ein, dass die Luftfrachtunternehmen nur Fluggerät einsetzen dürfen, das einem fortschrittlichen Stand der Technik entspricht.

Bei möglichen Nachtflugbeschränkungen ist die Bundesregierung der Auffassung, dass bei Entscheidungen über einen Betrieb in der Nacht wegen der globalisierten Märkte (Nachtsprung) auch die klassische Fracht mit zu berücksichtigen 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 eine Differenzierung würden die Vorteile, die die Luftfracht bietet, konterkariert. Eine entsprechende Sichtweise hat das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 24. Juli 2008⁵² für den Flughafen Leipzig/Halle höchstrichterlich bestätigt. Zwar sei grundsätzlich nur die Expressfracht auf den sog. Nachtsprung angewiesen, der die Nutzung der Nachtkernzeit (0.00 bis 5.00 Uhr) rechtfertige, jedoch werde die allgemeine Luftfracht mit erfasst, wenn und solange der damit auf den Nachtsprung angewiesene Frachtverkehr den Kern des Luftfrachtzentrums bilde.⁵³ Damit ist bei der Beurteilung künftig nicht mehr auf die einzelne Bewegung, sondern vor allem auf den Luftfrachtstandort abzustellen.

Von den vorstehenden Anforderungen für Frachtverkehre bleiben bestehende Nachtflugregelungen im Bereich der Passage unberührt. Auch hier ist eine regionale Abdeckung sicher zu stellen. So bündelt z.B. der Flughafen Hannover den Bedarf an Nachtflügen in der Nordwestregion der Bundesrepublik. Sinnvolle Verkehrsbündelungen müssen erhalten bleiben.

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 Flughafenunternehmen eine bedarfsgerechte Weiter-

⁵² BVerwG 4 A 3001.07 – Urteil vom 24. Juli 2008 (Anwohnerklagen gegen Nachtflugregelung für den Flughafen Leipzig/Halle)

⁵³ Entscheidend sei dabei nicht, wie viel Expressfracht im jeweiligen Flugzeug transportiert wird, sondern die Bilanz aller nächtlichen Flugbewegungen.

entwicklung dieser Standorte unter Berücksichtigung volkswirtschaftlicher und ökologischer Aspekte sicherzustellen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass ein Ausbau der beiden Hub-Standorte unumgänglich ist, 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 beiden Hubs und die Großflughäfen sind volkswirtschaftlich von besonderer Bedeutung. Der Bund hat deshalb ein verstärktes Interesse daran, gemeinsam mit den betroffenen Ländern und Flughafenunternehmen eine bedarfsgerechte Weiterentwicklung dieser Standorte sicherzustellen.

Neben den separat definierten Anforderungen an die Hubflughäfen gilt als Voraussetzung für die weitere Entwicklung von Flughafeninfrastruktur folgendes:

Ein Um- und Ausbau, der im überwiegenden Interesse der Luftfahrtunternehmen oder der Flughäfen und nicht im besonderen öffentlichen Interesse liegt, ist wie bisher grundsätzlich von den Unternehmen selbst zu finanzieren.

Soweit Infrastruktur insbesondere mit öffentlichen Mitteln wesentlich erweitert werden soll, ist es notwendig, zusätzliche Kriterien zugrunde zu legen, wenn hierdurch unnötige Duplizierungen von Infrastruktur eintreten können. Dies gilt ungeachtet der nach dem Beihilferecht und den neuen Beihilfeleitlinien der EU zu prüfenden Fragen. Auch eine private Investition mit möglicherweise anschließender Subventionierung von Flughafenstandorten 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, in dem Maße, wie Duplizierungen von Infrastruktur möglich sind, im Rahmen der nach dem Planfeststellungsrecht geforderten Endabwägung aller betroffenen öffentlichen und privaten Belange das dabei einzustellende verkehrspolitische Interesse des Bundes in diesem Sinne auszulegen und dabei strenge Beurteilungsmaßstäbe anzusetzen. Hierbei gilt: Je größer die Gefahr einer unnötigen Duplizierung, desto strenger die Anforderungen. Durch die der Genehmigungsbehörde vorzulegende Analyse des ggf. länderübergreifenden verkehrspolitischen Bedarfs (Konkurrenz- und Potenzial- bzw. Kosten- und Nutzenanalyse) soll die Wettbewerbssituation analysiert und die Auswirkungen der Ausbaumaßnahme auf den Wettbewerb innerhalb des relevanten Marktes dargelegt werden.⁵⁴ Dabei sind insbesondere die im Vergleich mit den Wettbewerbern über-

⁵⁴ Dieser Markt ist räumlich anhand relevanter Einzugsgebiete und der darin liegenden Wettbewerber zu ermitteln.

lappenden Einzugsgebiete, verschiedene Arten von Verkehren, 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 „kleinen“ Regionalflughäfen nach Tabelle 4 und der Flugplätze, auf die die Kriterien der Tabelle 5 zutreffen, wird darüber hinaus gefordert, dass jegliche Infrastrukturmaßnahme einem klar definierten Ziel von allgemeinem Interesse dienen muss. Beispiele hierfür sind bereits in Kapitel 4.1 aufgeführt. 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 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 unter Wahrung eines hohen Schutzniveaus für Mensch und Umwelt 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. In anderen Regionen der Welt werden Flughäfen in kürzerer Zeit und damit konkurrenzfähiger geplant und realisiert. Vor diesem Hintergrund wird das BMVBS ein Expertengremium einberufen, das unter der Mitwirkung von Ländern, Flughäfenbetreibern, Luftverkehrsunternehmen, Verbänden sowie Wissenschaft, Forschung und Rechts-

sprechung 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 Nr. 4 LuftVG⁵⁵ herangezogen werden, zu konkretisieren. Die Bundesregierung wird dies ggf. durch Änderung des 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.

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 voneinander 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;
- weitere intensive Bemühungen, dass auf ICAO-Ebene wirksame Grenzwerte eingeführt werden;
- 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;

⁵⁵ Bei der Planfeststellung sind die von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen.

- die Vernetzung der Verkehrsträger untereinander und miteinander durch Optimierung der Schnittstellen, um effiziente Transportketten sowohl im Güterverkehr als auch im Personenverkehr aufzubauen;
- die Prüfung der Möglichkeiten, Verkehrsträger so zu vernetzen, dass die ökonomischen und ökologischen Vorteile optimal genutzt werden;
- 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

Maßnahmen zur Verbesserung des Schutzes vor Fluglärm und zur Verringerung der Belastungen haben große Bedeutung. Notwendig sind einander ergänzende Maßnahmen auf internationaler, nationaler und lokaler Ebene, um ein möglichst hohes Maß an Effektivität zu erreichen. Daher unterstützt die Bundesregierung die umfassende Umsetzung des von der ICAO beschlossenen „Balanced Approach“. Dieser Ansatz sieht die Anwendung einander ergänzender Maßnahmen der Lärminderung und des Lärmschutzes im Flugplatzumland vor. Als Maßnahmen werden vom „Balanced Approach“ genannt: Lärminderung der Flugzeuge, Baubeschränkungen und lärmschutzbezogene Nutzungsplanungen im Flugplatzumland, lärmreduzierende Flugverfahren, lärmabhängige Entgelte sowie Betriebsbeschränkungen aus Lärmschutzgründen. Auch muss das im Jahr 2007 grundlegend novellierte Fluglärmsgesetz auf der Grundlage zeitnah zu erlassender Durchführungsverordnungen exakt umgesetzt werden. Schließlich werden unter Beteiligung der Öffentlichkeit Lärmaktionspläne nach den Vorgaben der EG-Umgebungslärmrichtlinie auch für das Umland der großen Verkehrsflughäfen ausgearbeitet.

Große Bedeutung haben technische Lärminderungsmaßnahmen an der Quelle. Sie müssen frühzeitig eingeleitet werden, da sie aufgrund der Lebenszyklen der Flugzeuge meist erst längerfristig ihre volle Wirksamkeit entfalten. Sie können somit als ein gewichtiger Baustein einer umfassenden Lärminderungsstrategie angesehen werden. Die Bundesregierung setzt sich daher nachdrücklich gegenüber der ICAO für die Weiterentwicklung der Lärmgrenzwerte neuer Verkehrsflugzeuge entsprechend dem fortschreitenden Stand der Technik ein. Den technischen Maßnahmen sind weitere 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. Diese basieren zum Teil auf den ICAO-Lärmklassifizierung der Flugzeuge. Verschiedene 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 im Flugplatzumland nicht überschreiten darf. Dieses Instrument wurde an einigen Flughäfen in jüngerer Vergangenheit eingeführt. Ist die Grenze des Kontingentes erreicht, müssen Maßnahmen zur Verhinderung einer weiteren Lärmerhöhung ergriffen werden. So können die Fluggesellschaften, um weiteres Wachstum zu ermöglichen, lärmärmeres Fluggerät einsetzen.

Eine weitere, an 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. Da derartige Maßnahmen bislang nur in Einzelfällen umgesetzt wurden, kann der Umweltnutzen dieser Maßnahmen bisher nicht umfassend bewertet werden.

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 Lärmemissionen 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 Genehmigung der An- und Abflugrouten erfolgt durch das Luftfahrt-Bundesamt auf der Grundlage fachlicher Prüfungen der DFS nach Erörterung mit den betroffenen Gemeinden und den Flughafenbetreibern. Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, dass mit diesen Verfahren die Interessen aller involvierten Beteiligten berücksichtigt und negative Folgewirkungen, vor allem im Hinblick auf Fluglärmbelastungen im Flugplatzumland, minimiert werden. Zu berücksichtigen ist stets die besondere geographische und topographische Situation einer Flughafenregion.

4.3.2 EMISSIONSBEZOGENE LANDEENTGELTE UND GRENZWERTE

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. Einen entsprechenden Richtlinienvorschlag hat die EU-Kommission angekündigt.

4.3.2.1 EINFÜHRUNG EMISSIONSBEZOGENER LANDEENTGELTE

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.

4.3.2.2 EMISSIONSGRENZWERTE

Die ICAO ist für die Festlegung der Emissionsgrenzwerte für Flugtriebwerke zuständig. Bislang wurden Grenzwerte für CO, Kohlenstoffe, Stickoxide und Ruß eingeführt. Der Grenzwert für Stickoxide wurde mehrfach verschärft, zuletzt 2004. Inzwischen gibt es zunehmend Technologien, die den spezifischen Stickstoffausstoß reduzieren können. Aufgrund der langen Lebensdauer von Flugzeugen (> 30 Jahre) und der langsamen Durchdringung der Flotte mit neuer Technologie stieg der flottengemittelte spezifische NO_x Ausstoß seit Beginn der 90er Jahre jedoch zunächst weiter an und stagniert derzeit auf hohem Niveau. Es ist deswe-

gen erforderlich, dass anspruchsvolle Grenzwerte dazu führen, dass die Luftschadstoffemissionen aus Flugtriebwerken sinken. Die bisher für den Ruß verwendete Rußzahl ist für die Begrenzung der Partikelemissionen ungeeignet. Deswegen beabsichtigt der Umweltausschuss der ICAO die Einführung eines geeigneten Grenzwertes für die Partikelemissionen basierend auf Partikelmasse und Partikelanzahl. Die Bundesregierung wird sich für eine weitere Verschärfung der Grenzwerte und für die Begrenzung der Partikelemissionen nachdrücklich in der ICAO und den entsprechenden Arbeitsgruppen einsetzen.

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, CxHy, NOx und SO2 können weitere Spurengase und Partikel erfasst werden. 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. Weiterhin sollen unter ökologischen und ökonomischen Gesichtspunkten Möglichkeiten genutzt werden, um auf der luft- wie der landseitigen Flughafenseite eine Reduzierung der Emissionen zu erreichen. Hierzu gehört beispielsweise der Einsatz umweltverträglicher Vorfeldfahrzeuge und die Nutzung flugbetrieblicher Minderungsmaßnahmen am Boden (z.B. single engine taxi).

4.3.3 EINBEZIEHUNG DES 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.

Da es wichtig ist, dass jeder Verkehrsträger seinen Beitrag zum Klimaschutz leistet, beschloss die EU unter slowenischer Präsidentschaft am 26.06.08 die Einbeziehung des Luft-

verkehrs in den EU-Emissionshandels auf Grundlage des Richtlinienvorschlags der Europäischen Kommission vom 20.12.06. Die Richtlinie 2008/101/EG vom 19. November 2008 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Einbeziehung des Luftverkehrs in das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft ist am 2. Februar 2009 in Kraft getreten und regelt im Wesentlichen:

- Der Flugverkehr wird ab 2012 in den Emissionshandel einbezogen.
- Er erfasst alle Flüge mit Start und /oder Landung in einem der Staaten der EU.
- Zunächst soll die Emissionsobergrenze (cap) bei 97 Prozent des Durchschnitts der Emissionen der Jahre 2004-2006 liegen. Ab 2013 ist eine Absenkung auf 95 Prozent vorgesehen. Im Rahmen eines speziellen Reviews (2014) wird überprüft, ob die Gesamtmenge zukünftig weiter abgesenkt wird.
- Ab 2012 sollen 15 Prozent der Zertifikate versteigert werden.
- Über die Verwendung der Auktionseinnahmen entscheiden die Mitgliedstaaten; eine Reihe von Zwecken (vor allem im Bereich Klimaschutz) werden jedoch empfohlen und durch Berichtspflicht der Mitgliedsstaaten transparent gemacht.
- Die Fluggesellschaften können aus anderen Sektoren oder aus Klimaschutzprojekten in Drittländern (JI und CDM) Zertifikate zukaufen. Dadurch ist sicher gestellt, dass der Luftverkehr Reduktionsmaßnahmen andernorts erbringen kann, wenn dies kurz- und mittelfristig kostengünstiger ist.

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 Harmonisierung von Regeln, Verfahren und Systemen eines einheitlichen europäischen Luftraums vor. Das Paket aus vier EG-Verordnungen zur Schaffung des Einheitlichen Europäischen Luftraums (Single European Sky – SES) ist zum 20.04.2004 in Kraft getreten und bildet seither in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft den rechtlichen Rahmen zur Weiterentwicklung der Flugsicherung in Europa.

Die Gliederung der Lufträume orientiert sich bislang 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 besser zu einem sicheren, effizienten und wirtschaftlichen Ablauf des Flugverkehrs beiträgt. Umweltbelastungen durch den Luftverkehr können durch SES und Air Traffic Management nicht verhindert werden. 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 rund 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, ist eines der Kernanliegen des Entwurfs zum SES II Paket. Der Entwurf enthält folgende inhaltliche Schwerpunkte:

- vordringliche Einrichtung Funktionaler Luftraumblöcke (sog. Functional Blocks of Airspace /FABs) bis 2012;
- Mitgliedstaaten können die Benennung einer Flugsicherungsorganisation im eigenen Luftraum nicht mit der Begründung verweigern, dass diese in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen ist oder sich im Eigentum von Staatsangehörigen jenes Staates befindet;
- Funktionen mit überregionaler, europäischer Perspektive wie Luftraumklassifizierung, Routennetzwerk, Verkehrsflusssteuerung, Verwaltung und Koordinierung knapper Ressourcen, europaweite ATM-Managementfunktionen in unmittelbarer Verantwortung der KOM;
- die Möglichkeit für die Europäische Kommission, EUROCONTROL mit den vorstehenden Aufgaben zu betrauen;
- Einrichtung eines Gremiums zur Leistungsüberwachung, ggf. bei EUROCONTROL;

- Verpflichtung der Staaten zur ausreichenden finanziellen und personellen Ausstattung ihrer nationalen Flugsicherungsaufsichtsbehörden;
- Auftrag an die Europäische Kommission, spätestens nach sechs Jahren eine Studie vorzulegen über notwendige Bedingungen zur Einführung marktwirtschaftlicher Prinzipien bei den technischen Unterstützungsdiensten, beim flugmeteorologischen Dienst und bei den Luftfahrtinformationsdiensten;
- Betonung einer intensiveren Verfolgung des Themas Umwelt in den Erwägungsgründen mit dem Ziel, aktive Beitragsmöglichkeiten des ATM-Bereichs zu identifizieren und zu nutzen.

Der Plan, alle Fragen der Sicherheitsregulierung im Luftverkehrsbereich bei der EASA zu bündeln und damit die Sicherheitsregulierung auf dem Gebiet der Flugsicherung von EUROCONTROL zur EASA übergehen zu lassen, ist im Mitteilungstext adressiert und wird mit gesondertem Rechtsakt verfolgt. Dabei steht der zweite vorstehende Punkt allerdings im Widerspruch zur derzeitigen Verfassungslage in Deutschland.

Mit Hilfe von SESAR (Single European Sky ATM Research Programme), einem von der Industrie initiierten Vorhaben, soll die konzeptionelle und technische Ausgestaltung des SES-Rechtsrahmens und damit die koordinierte Erneuerung der bei jeder Flugsicherung benötigten Einzelsysteme erfolgen. Dieses Vorhaben dient zur Weiterentwicklung eines europaweit einheitlichen und effizienten Luftverkehrsmanagementsystems, bei dem das Kriterium einer geringstmöglichen Umweltbelastung durch die Abwicklung des Luftverkehrs von besonderer Bedeutung ist.

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 Neuflugzeugen der spezifische CO₂-Ausstoß um 50 % und der NO_x-Ausstoß um 80 % gesenkt werden. Um diese ehrgeizigen Ziele zu erreichen, wurden in Deutschland und auf europäischer Ebene zahlreiche Forschungsprogramme initiiert und um-

gesetzt. So bilden Fragen der umweltfreundlichen Gestaltung des Luftverkehrs einen Schwerpunkt des gerade angelaufenen 7. Forschungsrahmenprogramms der Europäischen Gemeinschaft. Es sind umfangreiche Anstrengungen erforderlich, um hier Fortschritte zu erzielen, da bislang unklar ist, ob alle gesetzten Ziele gleichzeitig erreicht werden können. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Realisierung dieser Ziele in der Flotte noch viele Jahre in Anspruch nehmen wird.

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 und der verfügbaren Haushaltsmittel 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 (Bsp.: intermodale Anbindung des Flughä-

fens, hierzu vgl. auch den Hinweis zu einer erforderlichen Nahverkehrskonzeption des Landes in Kapitel 3.4).

Darüber hinaus soll eine Entlastung der Flughafeninfrastruktur durch Substituierung von Verkehr, 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 (Bsp.: Air Cargo Express zwischen Leipzig/Halle und Frankfurt). 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 offen stehen, 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 Bundesinfrastruktur 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 Ko-

operationen zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern konstruktiv begleiten und den Dialog zwischen den beteiligten Akteuren fördern.

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 Gesamtraums 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 – soweit zulässig – 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 notwendi-

gen 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 sukzessiv 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 Nutzengewinnen 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 optimieren und 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“⁵⁶, 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“⁵⁷ oder einem Luftfahrtunternehmen als „Bekannter Versender“ anerkennen lassen und eine entsprechende Sicherheitserklärung abgeben. In diesem Fall braucht seine Fracht (abgesehen von Stichproben) keine 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.

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

⁵⁷ 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“⁵⁸, 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.

⁵⁸ 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

- Die Flughafeninfrastruktur muss so entwickelt werden, dass die Aufgaben für Wirtschaft und Gesellschaft in Deutschland nachhaltig gesamtwirtschaftlich effizient und betriebswirtschaftlich mittel- und langfristig rentabel erfüllt werden können.
- Eine deutschlandweite, länderübergreifende koordinierte Strategie und Planung zur Entwicklung der Flughafeninfrastruktur, einschließlich ökologischer und sozialer Aspekte, und damit zur Bedienung der Nachfrage, ist erforderlich. Die Länder werden verpflichtet, frühzeitig den Bund und die angrenzenden Länder, die hiervon betroffen sind, über ihre Planungen zu informieren und einzubinden.
- Ein Bedarf für einen Neubau von Flughäfen wird derzeit 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.
- Es besteht großes verkehrspolitisches und volkswirtschaftliches Interesse und Bundesinteresse an der bedarfsgerechten Weiterentwicklung der sechs Flughafenstandorte Nordrhein-Westfalen, Berlin, Hessen, Hamburg, Baden-Württemberg und Bayern, bzw. der sieben Flughäfen BBI, Düsseldorf, Köln/Bonn, Frankfurt, Hamburg, München und Stuttgart.
- Konkret ergibt sich aus den vorstehenden Prämissen, dass
 - der Ausbau des Flughafens Frankfurt planfestgestellt ist und vollzogen werden kann;
 - der Ausbau des Flughafens München für die dritte Start- und Landebahn beantragt ist und nach der Planfeststellung erfolgen soll;
 - beim BBI ein Planfeststellungsbeschluss ergangen ist, der bereits umgesetzt wird;
 - ein Ausbaukonzept für den drittgrößten deutschen Flughafen Düsseldorf nicht vorliegt, aber eine erweiterte Nutzung der Kapazitäten technisch möglich ist;
 - die verbesserte Nutzung der Kapazitäten der Start- und Landebahnen an anderen Standorten notwendig ist und geprüft werden 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 aus Sicht der Bundesregierung insbesondere die bauliche Infrastruktur der Flughäfen Frankfurt/Main, München, Düsseldorf, Köln/Bonn, Leipzig/Halle, Frankfurt-Hahn, Hamburg, Hannover, Stuttgart und Nürnberg bedarfsgerecht zu optimieren und, soweit erforderlich, weiter zu entwickeln ist.
 - für den Ausbau der Infrastruktur vom Flugplatzbetreiber ein Bedarf nachgewiesen werden muss. Die geplante Maßnahme muss im Hinblick auf die bereits vorhandene Ausstattung, Struktur, Konfiguration und das Widmungsfeld des Flughafens notwendig und angemessen sein. Der Bedarf wird aus Bundessicht bei den beiden Hubflughäfen und bei weiteren „großen“ und „mittleren“ Verkehrsflughäfen der Tabelle 4 unterstellt. Es bedarf zudem vor jeder Ausbaumaßnahme durch die zuständige Genehmigungsbehörde im Rahmen der Planfeststellung einer Betrachtung, wie der durch die Maßnahme zu erwartende Zuwachs zu bewerten ist.
 - Dies gilt ebenfalls wegen ihrer besonderen volkswirtschaftlichen Bedeutung für Forschungsflugplätze und Werkflugplätze, die der Luftverkehrsindustrie dienen, solange an diesen keine regelmäßigen Linien- oder Charterverkehre durchgeführt werden, da diese nicht am verkehrlichen Wettbewerb teilnehmen.
 - Für die durch die Maßnahme quantitativ und/oder qualitativ wesentlich erweiterte bzw. veränderte Kapazität muss bei Aufnahme der Planungen bei „kleinen“ Flughäfen, „großen“ und „kleinen“ Regionalflughäfen der Tabelle 4 und den Flugplätzen mit sonstigen Funktionen, auf die die Kriterien der Tabelle 5 zutreffen, zumindest mittelfristig eine ausreichende Nachfrage innerhalb des Einzugsgebietes bestehen.
 - „Kleine“ Regionalflughäfen nach Tabelle 4 und Flugplätze mit sonstigen Funktionen, auf die die Kriterien der Tabelle 5 zutreffen, müssen darüber hinaus einem klar definierten Ziel von allgemeinem Interesse dienen. 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.

- Die im Rahmen des durchzuführenden Planfeststellungsverfahrens für den Ausbau vorzulegenden Bedarfsanalysen (Potenzial- und Konkurrenzanalyse sowie gesamtwirtschaftliche Kosten-/Nutzenanalyse) bei den „kleinen“ Flughäfen, „großen“ und „kleinen“ Regionalflughäfen der Tabelle 4 und den Flugplätzen mit sonstigen Funktionen, auf die die Kriterien der Tabelle 5 zutreffen, sollen im Rahmen der Endabwägung aller öffentlichen und privaten Belange umso intensiver von der Genehmigungsbehörde geprüft und bewertet werden, je höher die Wahrscheinlichkeit für die Entstehung von Überkapazitäten durch den Flughafenausbau ist.
- Ausbaumaßnahmen dürfen grundsätzlich nicht zu dauerhaften Betriebssubventionen führen.
- 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.
- 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.
- Auf Grund des intensiven internationalen Wettbewerbs im Luftverkehr ist die an einigen Flughäfen im Rahmen von deren Betriebsgenehmigungen bestehende Möglichkeit, Flugbewegungen auch innerhalb der „gesetzlichen Nacht“ (Zeitraum zwischen 22:00 h und 06:00 h) sowie der Randzeiten (22:00 h bis 24:00 h und 05:00 h bis 06:00 h) durchführen zu können, ein wichtiger Wettbewerbsfaktor für die deutsche Luftverkehrsbranche.

In Deutschland beheimatete Luftverkehrsunternehmen sollen langfristig als Wettbewerber in diesem Verkehrssegment bestehen können. Hinsichtlich der Lärmschutzbelange wird auf das Kapitel 3.1.2.2 verwiesen.
- Gegenwärtig gibt es an folgenden Flughäfen Nachtflugverkehr für die Fracht: München, Leipzig/ Halle, Köln/Bonn, Frankfurt, Frankfurt-Hahn, Hannover und Nürnberg. Es gibt eine Reihe anderer Flughäfen, die an einer Ausweitung des Nachtflugs interessiert sind. Dies muss im Einzelfall sorgfältig geprüft werden.

- Bezüglich des durchgehenden Nachtflugbetriebs setzt sich die Bundesregierung dafür ein, dass die Luftfrachtunternehmen nur Fluggerät einsetzen dürfen, das einem fortschrittlichen Stand der Technik entspricht.

Planungs- und Genehmigungsverfahren

- Die Bundesregierung sieht die Notwendigkeit, die bestehenden Planungs- und Genehmigungsverfahren kontinuierlich unter Wahrung eines hohen Schutzniveaus für Mensch und Umwelt 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. In anderen Regionen der Welt werden Flughäfen in kürzerer Zeit und damit konkurrenzfähiger geplant und realisiert. Vor diesem Hintergrund wird das BMVBS ein Expertengremium einberufen, das unter der Mitwirkung von Ländern, Flughafenbetreibern, Luftverkehrsunternehmen, Verbänden sowie Wissenschaft, Forschung und Rechtssprechung 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 einen Bedarf, die „öffentlichen Belange“, wie sie in § 6 Abs. 1 Satz 2 LuftVG herangezogen werden, zu konkretisieren. BMVBS wird dies ggf. durch Änderung des LuftVG sicherstellen.
- Im Rahmen von Planfeststellungsverfahren bedarf es im Zusammenhang mit Fragen von Kapazitätserweiterungen einer umfassenden Abwägung zwischen wirtschaftlichen Interessen mit allen betroffenen Belangen des Umweltschutzes. Ob und inwieweit eine Anpassung der vorhandenen Strukturen notwendig ist, bedarf jeweils einer Prüfung im Einzelfall. Deshalb präjudiziert das vorliegende Konzept nicht die gesetzlich vorgeschriebenen verwaltungsrechtlichen Verfahren.

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 ist 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 Anlaufbeihilfe 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 Kapitels 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, d.h. sie wird sich für eine weitere Verschärfung der Grenzwerte und für die

Begrenzung der Partikelemissionen nachdrücklich in der ICAO und den entsprechenden Arbeitsgruppen einsetzen. Der Umweltausschuss der ICAO beabsichtigt die Einführung eines geeigneten Grenzwertes für die Partikelemissionen basierend auf Partikelmasse und Partikelanzahl.

- Die Bundesregierung begrüßt die Einführung des emissionsabhängigen Landeentgeltes, das vom BMVBS angeregt worden war. Die Bundesregierung wird im Jahr 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 Umwege im Luftraum ein.
- Die Bundesregierung unterstützt die nationale und europäische Forschung bei der Entwicklung neuer Technologien und Konzepte zur Reduzierung der Umweltwirkungen des Luftverkehrs.
- Die Bundesregierung wird darauf achten, dass bei der weiteren Gestaltung des deutschen Flughafensystems den Herausforderungen des Klimaschutzes Rechnung getragen wird.

Intermodalität

- Bei der Umsetzung der Bedarfspläne für den Ausbau der Bundesschienenwege, bzw. der Bundesfernstraßen, ist der Verbesserung der Intermodalität an den Flughafenstandorten im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Gleiches gilt für die vom Gesetzgeber vorgeschriebenen Bedarfspläne. Ziel der Intermodalität muss es auch sein, die Verkehrsträger so zu vernetzen, dass die ökonomischen und ökologischen Vorteile optimal genutzt werden.
- Bezüglich des Hubflughafens München besteht neben der Notwendigkeit, die intermodale Anbindung insgesamt zu verbessern, ein Bedarf zur Optimierung der Schienenanbindung. Hier bedarf es vor dem Hintergrund der gescheiterten Bemühungen um eine Transrapidverbindung zwischen München Hauptbahnhof und dem Flughafen nun einer tragfähigen alternativen Nahverkehrskonzeption des Freistaats, um der Verteilerfunktion des Flughafens im Gesamtsystem gerecht werden zu können.
- 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.

- 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 geeignete Rahmenbedingungen für den Wettbewerb zwischen den Beteiligten am Luftverkehr gesetzt werden 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.