FLUGHAFENKONZEPT DER BUNDESREGIERUNG: 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 ereichen.

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 Lärmminderung 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.