

# **Flughafenkonzept der Bundesregierung**

**30. August 2000**

**Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen**

## Gliederung

	Seite
<b>1. Entwicklung und Zukunft des Luftverkehrs</b>	<b>5</b>
1.1. Entwicklung des Luftverkehrs in Deutschland	5
1.2. Nachfrage, Kapazitäten und Umweltbelastungen	8
1.3. Handlungsbedarf	9
<b>2. Beschäftigung und Standorte sichern</b>	<b>10</b>
2.1. Volkswirtschaftliche Bedeutung des Luftverkehrs	10
2.1.1. Ökonomische Wirkungen	10
2.1.2. Schnittpunkt Verkehr, historisch	12
2.1.3. Beschäftigungswirkungen	13
2.2. Sicherung und Förderung des Wirtschaftsstandorts Deutschland	15
2.2.1. Stärkung des multifunktionalen Flughafensystems	16
2.2.2. Berücksichtigung des Luftverkehrs in der Bundesverkehrswegeplanung (Verkehrswege des Bundes und Fernverkehr)	18
2.2.3. Verlagerung Kurzstreckenflugverkehr auf die Schiene	20
<b>3. Anwohner und Umwelt schonen</b>	<b>22</b>
3.1. Umweltbelastungen im Luftverkehr	22
3.1.1. Fluglärm	22
3.1.2. Gasförmige Emissionen	24
3.2. Potenzielle Maßnahmen zur Verminderung von Umweltbelastungen	25
3.2.1. Maßnahmen zur Verminderung der Schadstoffbelastungen	25
3.2.2. Maßnahmen zum Fluglärmschutz	27

<b>4. Leistungsfähigkeit der Flughäfen erhalten</b>	<b>30</b>
4.1. Wettbewerb und Kapazitätsprobleme des Luftverkehrs in Deutschland	30
4.1.1. Globaler Wettbewerb und Liberalisierung des Luftverkehrsmarkts	30
4.1.2. Kapazitätsprobleme in Deutschland	33
4.2. Maßnahmen zur Sicherung einer bedarfsgerechten Luftverkehrsinfrastruktur	41
4.2.1. Beschleunigung der Planungsverfahren	42
4.2.2. Verlagerung von Kurzstreckenflugverkehr auf die Schiene	43
4.2.3. Satellitenflughäfen für die Allgemeine Luftfahrt	44
4.2.4. Flughafenkooperationen	45
4.2.5. Flughafenprivatisierung	46
4.2.6. Kapazitätsausbau	47
<b>5. Maßnahmenprogramm</b>	<b>48</b>
<b>Anhang</b>	<b>55</b>

## *Einleitung*

Flughäfen sind in unserem modernen Wirtschaftssystem wichtige Schnittstellen eines integrierten Verkehrssystems. Eine von Verantwortung getragene Verkehrspolitik muss sich über die rein verkehrlichen Ziele hinaus an wirtschafts-, finanz-, beschäftigungs-, umwelt- und sozialpolitischen Leitgedanken orientieren und diese in ihren Entscheidungen berücksichtigen. Hierbei kommt der technischen wie organisatorischen Innovationskraft des Luftverkehrs eine Schlüsselrolle zu. Das Flughafenkonzept fasst die Zielvorstellungen für eine erfolgsversprechende und nachhaltige Entwicklung der deutschen Flughäfen zusammen und hat dabei die Beschlüsse der Verkehrsministerkonferenz (VMK) – *Anlage 2* - wie die der Konferenz der Raumordnungsminister (MKRO) – *Anlage 3* - aufgenommen:

Das bewährte deutsche Flughafensystem muss durch einen nachfragegerechten Ausbau der Kapazitäten für alle Funktionen eines Flughafens weiter entwickelt werden. Dabei sollte eine weitere Integration mit den Verkehrsträgern Schiene und Straße angestrebt werden. Neue Technologien zur Steigerung der Kapazitäten der Start- und Landebahn-systeme sollten genutzt werden.

Die Bundesregierung hat dabei die Vorstellungen der Länder, die sehr umfangreiche Zuständigkeiten haben, wie auch die weitgehenden Vorgaben aus der Europäischen Union zu berücksichtigen und zu beachten.

Bund, Länder und Gemeinden tragen eine hohe Verantwortung für eine gemeinsame und dann auch erfolgreiche Umsetzung des Flughafenkonzepts. Bei der Weiterentwicklung der europäischen Flughafen- und Luftverkehrspolitik wird die Bundesregierung die hier dargelegten Vorstellungen einbringen und nachdrücklich vertreten.

Das Flughafenkonzept setzt sich zunächst mit der volkswirtschaftlichen Bedeutung des Luftverkehrs und der notwendigen Sicherung und Förderung des Wirtschaftsstandorts Deutschland durch Stärkung des multifunktionalen Flughafensystems und seiner Einbindung in die Bundesverkehrswegeplanung auseinander. Gleichzeitig wird das Ziel verfolgt, die Belastungen für die Anwohner und die Umwelt auf das Unvermeidbare zu beschränken. Die Zielvorgaben für den Schutz der Anwohner vor Fluglärm sollten die gesicherten Erkenntnisse der Lärmwirkungsforschung berücksichtigen. In diesem Rahmen ergeben sich aus der Analyse der Leistungsfähigkeit der Flughäfen bzw. ihrer Kapazitätsprobleme die Ansätze zur Sicherung der notwendigen Flughafeninfrastruktur in Deutschland mit dem abschließenden Aktionsplan.

## 1. Entwicklung und Zukunft des Luftverkehrs

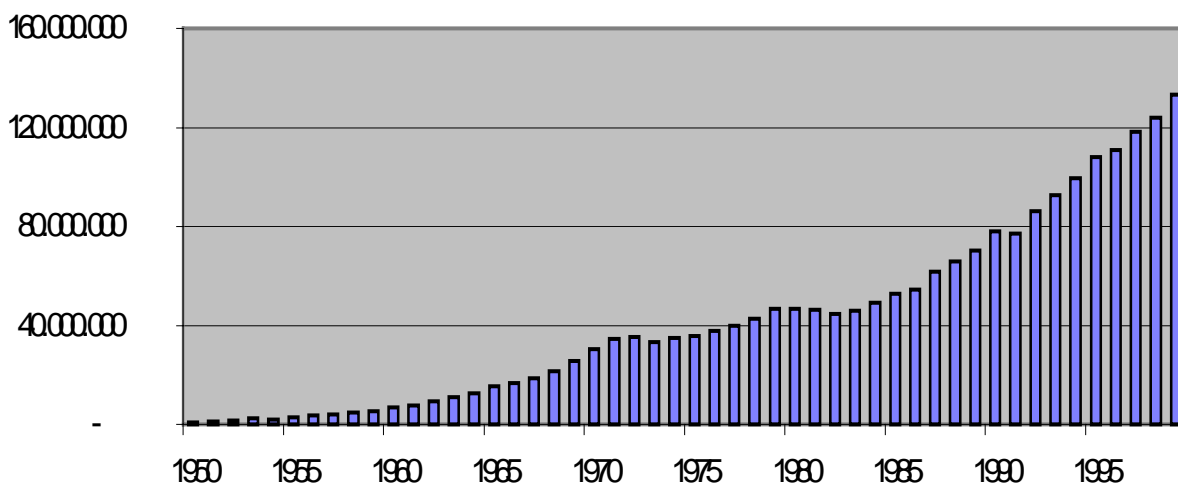
Der Luftverkehr ist der jüngste Massen-Verkehrsträger mit der höchsten Wachstumsrate. Auf absehbare Zeit wird er in dieser Dynamik dem Mobilitätsbedürfnis folgen und nachhaltige Impulse für Wirtschaft und Beschäftigung setzen; damit belastet er aber auch die Menschen und die Umwelt.

Eine leistungsfähige Wirtschaft setzt ein hohes Maß an Mobilität von Personen, Gütern, Dienstleistungen und Informationen voraus. Die Sicherung der Mobilität, die Weiterentwicklung und Vernetzung der Verkehrssysteme bei gleichzeitig nachhaltiger Schonung der Ressourcen ist daher Kernaufgabe der zukünftigen nachhaltigen Verkehrspolitik.

### 1.1 Entwicklung des Luftverkehrs in Deutschland

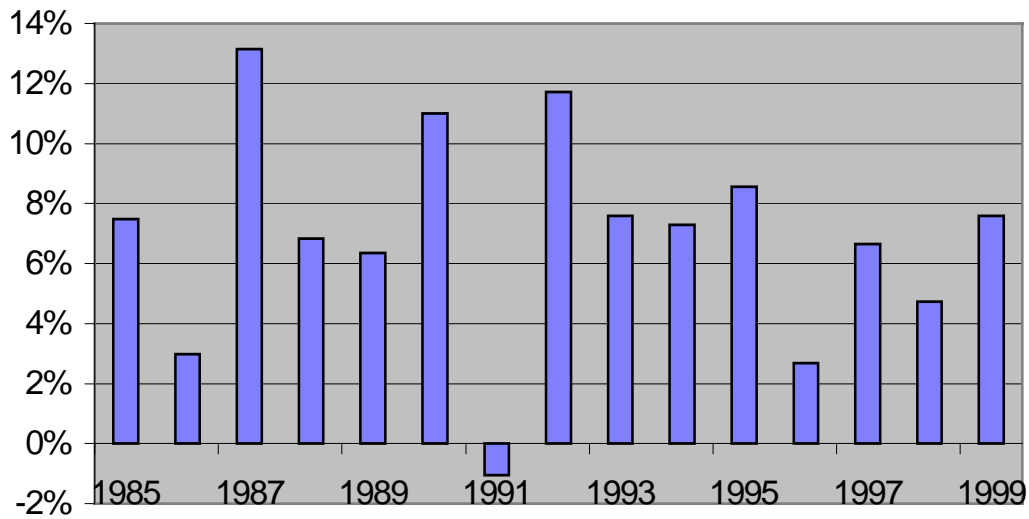
Die Luftverkehrsentwicklung in Deutschland ist seit den 50er Jahren durch eine wachsende Nachfrage mit hohen Zuwachsraten im Passagier- und Frachtbereich gekennzeichnet. Lediglich die Luftpostbeförderung geht seit Mitte der 90er Jahre durch Verlagerung auf die Straße zurück.

**Bild 1: Das Fluggastaufkommen in Deutschland von 1950 – 1999**



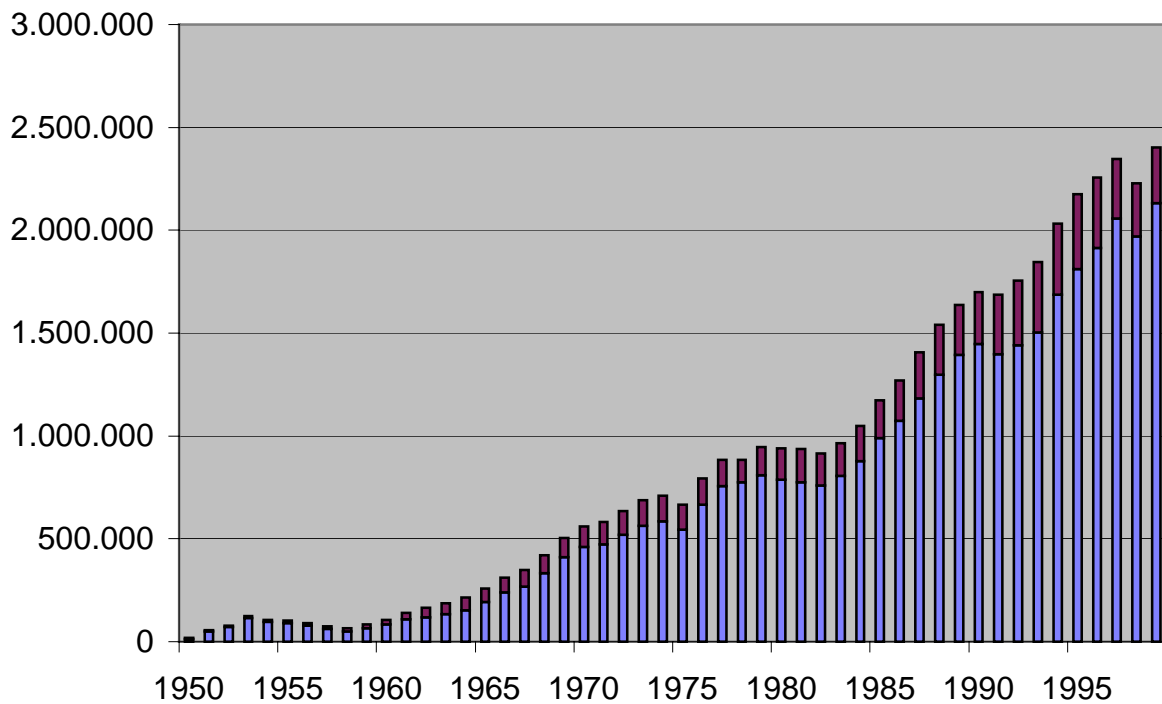
Quelle: ADV-Jahresstatistik, Stuttgart; ADV (2000),

**Bild 2: Wachstumsraten des Fluggastaufkommens in Deutschland  
1985 – 1999**



Quelle: ADV-Jahresstatistik, Stuttgart; ADV (2000)

**Bild 3: Entwicklung des Luftfracht- und Luftpostaufkommens in Deutschland  
1950 – 1999 (in Tonnen)**



Quelle: ADV-Jahresstatistik, Stuttgart; ADV (2000)

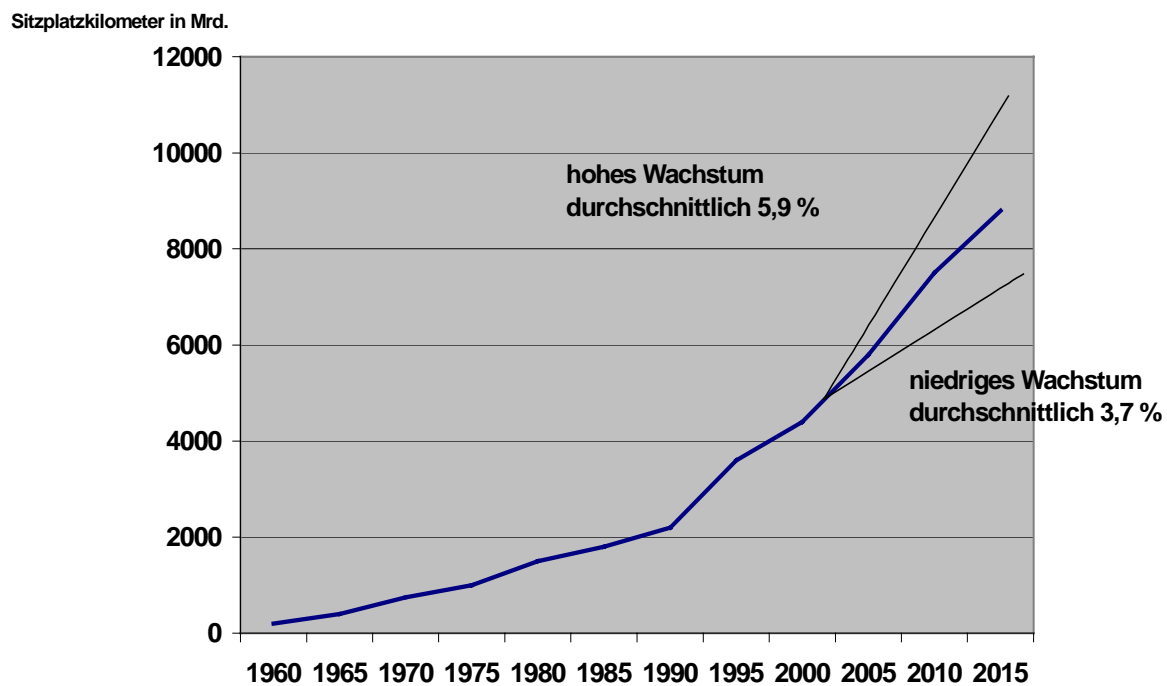
Tabelle 1: Verkehrsaufkommen 1998 bis 2000

auf Basis (an + ab)	1998 <sup>1</sup>	1999	2000 <sup>2</sup> (erwartet)
<b>Fluggäste</b>	<b>124 Mio</b>	<b>133 Mio (+7,6%)</b>	<b>139 Mio (+4,5%)</b>
<b>Luftfracht (in 1000 t)</b>	<b>1.970</b>	<b>2.132 (+8,2%)</b>	<b>2.190 (+2,7%)</b>

<sup>1</sup> ADV (2000), Jahresstatistik 1998, aa

<sup>2</sup> IFO-Verkehrsprognose Januar 2000, Mimeo.

Bild 4: Wachstumsprognosen Luftverkehr (Passagierverkehr)



Quelle: Mitteilung der Kommission

„Luftverkehr und Umwelt: Wege zu einer nachhaltigen Entwicklung“ vom 30.11.1999, S. 35.

Die Nachfrage nach Luftverkehrsleistungen wird weiterhin in Deutschland, in Europa und weltweit deutlich steigen. Nach neueren Schätzungen wird das Fluggastaufkommen im Jahr 2010 zwischen 182 Mio. Fluggästen (DLR, 1997) und 204 Mio. Fluggästen (Flughafenprognosen, 1998) liegen<sup>1</sup>.

Der wachsende Bedarf nach Luftverkehrsdienstleistungen stellt gegenwärtig wie auch zukünftig – selbst bei vorsichtig prognostizierter Entwicklung - eine große verkehrswirtschaftliche und verkehrs- wie umweltpolitische Herausforderung dar.

## **1.2 Nachfrage, Kapazitäten und Umweltbelastungen**

Die Befriedigung der Nachfrage nach Luftverkehrsdienstleistungen stößt bereits heute vielfach auf Schwierigkeiten. Luftfahrtunternehmen setzen ihre Flugzeuge weitgehend bis zur Ausschöpfung ihrer Kapazitäten ein. Die europäische Flugsicherung ist stark belastet und trägt zu Verspätungen und damit zu umweltbelastendem zusätzlichem Verbrauch von Kerosin bei. Insbesondere einige Flughäfen in Deutschland arbeiten derzeit an ihrer Kapazitätsgrenze, was temporär zu Beeinträchtigungen des Luftverkehrs und zum überflüssigen Verbrauch knapper Ressourcen führt.

Zur Beseitigung der akuten Engpässe und Bewältigung des auch zukünftig wachsenden Luftverkehrs sind insbesondere erweiterte Flughafen- und Flugsicherungskapazitäten bereit zu stellen. Dies trifft jedoch auf Bedenken über umweltbeeinträchtigende Folgen steigenden Luftverkehrs durch Lärm, Schadstoffe und durch Veränderungen der Lebens- und Naturräume.

Der durch rollende, startende, landende und bei An- und Abflug in geringer Höhe fliegende Flugzeuge erzeugte Lärm stellt für Menschen im Umfeld der Flugplätze die größte Belastung dar. Das Befinden betroffener Anwohner wird insbesondere in der sensiblen Nachtzeit beeinträchtigt<sup>2</sup>.

Obwohl effiziente ökonomische Anreizmechanismen<sup>3</sup> in Verbindung mit der technischen Entwicklung im Luftverkehr zu deutlich sinkenden Lärmpegeln führten, ziehen Verkehrs-

---

<sup>1</sup> Unterschiede ergeben sich aus den verschiedenen Szenarien, wie etwa mit / ohne Kapazitätsengpässen oder Annahmen über Verkehrsentwicklung bei verschiedenen Belastungen (Kerosinbesteuerung uam)

<sup>2</sup> Mediationsgruppe Flughafen Frankfurt/Main, Bericht, Februar 2000

<sup>3</sup> Wie die Bonusliste des BMVBW. Die Bonusliste weist aus den nach ICAO-Anhang 16, Band 1, Kapitel 3 zertifizierten lärmarmen Flugzeugen auf Grund von lokalen Lärmmessungen die bei Start oder Landung

wachstum und von eigenen Interessen geprägte kommunale Bebauungsplanungen, die häufig ein Heranwachsen der Wohnbebauung an die Flughäfen ermöglichten, vermehrte Beschwerden über Fluglärm durch Anrainer nach sich.

Durch technische Verbesserungen konnten sinkende Ausstöße von CO<sub>2</sub> aus Strahltriebwerken erzielt werden. Auf Grund der hohen Wachstumsraten des Luftverkehrs kam es absolut gesehen jedoch zu einer Überkompensation dieser positiven Entwicklung mit der Folge absolut zunehmender CO<sub>2</sub>-Emissionen.

Das Regelwerk der ICAO zur Zertifizierung von Strahltriebwerken wurde zur Verringerung der Stickoxid-(NO<sub>x</sub>)-Emission seit 1991 bis heute zweimal verschärft (-20% und -16%). Ausgehend von dieser Reduzierung wird eine weitere erhebliche Verminderung unter voller Ausnutzung der technischen Entwicklung gefordert.

Der Luftverkehr trug 1992 zu etwa 3,5% weltweit zu den anthropogenen Einflüssen auf das Klima bei.

Lärmauswirkungen an Flughäfen und die Auswirkungen der gasförmigen Emissionen auf örtliche Luftqualität wie auf das globale Klima erfordern sorgsame Abwägungen, um ausgewogen eine nachhaltige Luftverkehrs-, Flughafen- und Umweltentwicklung zu erreichen. Die notwendige Bereitstellung von zusätzlicher Flughafeninfrastruktur kann nur soweit betrieben werden, wie die Folgen für die Umwelt auf das Trag- und Beherrschbare begrenzt werden können.

### **1.3 Handlungsbedarf**

Kaum ein anderer Wirtschaftsbereich hat in den letzten 20 Jahren auch nur annähernd solch hohe und langfristig stabile Wachstumsraten aufzuweisen wie der Luftverkehr und die Luftverkehrswirtschaft.

Jedoch sind der volkswirtschaftliche Nutzen und Belastungen hier sehr eng miteinander verknüpft und bedürfen daher einer genauen Analyse sowie sorgfältig abgewogener verkehrspolitischer Maßnahmen.

Zur Sicherung der Mobilität muss den sich ändernden Präferenzen der Nachfrager nach Luftverkehrsdienstleistungen Rechnung getragen werden. Die auf absehbare Zeit weiter steigende Nachfrage darf in einer Marktwirtschaft nicht ignoriert werden und kann nur sehr

---

besonders lärmarmen Flugzeuge aus und räumt diesen einen Bonus auf die Landeentgelte auf deutschen Flughäfen ein.

bedingt staatlich bewertet oder gesteuert werden. Für die zunehmend arbeitsteilige Gesamtwirtschaft sichert diese nachgefragte Form des Transportes aufgrund ihrer Schnelligkeit, globalen Weiträumigkeit und Zuverlässigkeit die Wettbewerbsfähigkeit und damit den Bestand von Unternehmen und ihrer Arbeitsplätze.

Die vom Luftverkehr ausgehenden Impulse nicht nur für diesen Wirtschaftszweig sondern auch für Wachstum und Beschäftigung der Gesamtwirtschaft stellen somit ein Potenzial dar, das es möglichst umfassend aber umweltverträglich zu nutzen gilt.

## **2. Beschäftigung und Standorte sichern**

Vor allem die seit der Mitte der 80er Jahre überaus dynamisch verlaufende Entwicklung des Luftverkehrs hat in den betroffenen deutschen, europäischen wie auch außereuropäischen (Flughafen-)Regionen erhebliche Wachstums- und Beschäftigungswirkungen ausgelöst. **Um seinen führenden Platz in der Weltwirtschaft und in Europa zu halten, Wirtschaftswachstum zu fördern und positive Beschäftigungseffekte zu nutzen, muss weiterhin die Beteiligung Deutschlands an den Impulsen des steigenden Luftverkehrs sicher gestellt werden. Die sich aus der weiteren Luftverkehrsnachfrage abzeichnenden Möglichkeiten zur Wohlfahrtssteigerung in unserer Volkswirtschaft müssen genutzt werden.**

### **2.1 Volkswirtschaftliche Bedeutung des Luftverkehrs**

Eine funktionsfähige und effiziente Verkehrsinfrastruktur ist wesentliche Voraussetzung für einen prosperierenden Wirtschaftsstandort. Dies gilt insbesondere auch für den jüngsten Verkehrsträger Luftverkehr. Dabei sind die Flughäfen wichtige Beschäftigungs- und Einkommensfaktoren für ihre Regionen, da sowohl die Flughafengesellschaften selbst, die notwendigen Dienstleister als auch die am und in der Nähe des Flughafens ansässigen Betriebe Arbeitskräfte nachfragen und vielfältige positive Wachstums- sowie Beschäftigungswirkungen induzieren.

#### **2.1.1 Ökonomische Wirkungen**

Die Dienstleistung Luftverkehr ist wesentlich durch Schnelligkeit und Zuverlässigkeit der Beförderung von Personen und Waren gekennzeichnet. Für Geschäftsreisende ist die

Zeitersparnis einer Flugreise gegenüber alternativen Reisemöglichkeiten von so großer Bedeutung, dass sich neben dem Linienflugnetz noch die besondere Sparte der Geschäftsfliegerei mit Geschäftsreiseflugzeugen der Allgemeinen Luftfahrt herausgebildet hat. Die Spitzenverbände der deutschen Industrie widmen dem große Aufmerksamkeit und haben eine eigene Interessenvertretung dafür gebildet. Auch die hohe Nachfrage nach erstklassigen Hotel-, Ausstellungs- und Konferenzräumlichkeiten unmittelbar an Flughäfen oder in deren nahen Umfeld sind ein deutliches Indiz für auch durch moderne Kommunikationsmittel nicht zu ersetzenden persönlichen Kommunikationsbedarf der Wirtschaft und Wissenschaft. Diese Nachfrage zu ignorieren hieße, Marktanteile aus Deutschland an das Ausland zu verlieren.

Urlaubsreisen mit dem Flugzeug sind inzwischen auch für Einkommensschichten erschwinglich geworden, die noch vor weniger als drei Jahrzehnten von einem solchen – stark nachgefragten - Tourismus ausgeschlossen waren. Bei dieser Entwicklung des Luftverkehrs zum Massenverkehrsmittel, die unter verschiedenen – insbesondere Umweltaspekten – kritisch beurteilt wird, dürfen die sozial- und freizeitpolitischen aber auch verkehrlichen wie die auf die Handels- und Dienstleistungsbilanz wirkenden positiven Aspekte nicht übersehen werden.

Urlaubsreisende wären bei Mittel- und Fernzielen ohne Luftverkehr nicht in der Lage, ihr Ziel in einem angemessenen Zeitraum zu erreichen. Zwar ist die Zeitsensitivität nicht so hoch wie bei Geschäftsreisen, aber gerade dies führt dazu, dass im Wettbewerb bei beschränkten Angeboten von deutschen Flughäfen, Angebote von ausländischen Flughäfen auch bei verlängerter An- und Abreise – mit zusätzlichen Zeit- und Umweltbelastungen - angenommen werden.

Ähnliches gilt für den Transfer von Waren. Bei Gütern, die als Luftfracht versandt werden, handelt es sich entweder um verderbliche Produkte, deren Transport möglichst schnell vollzogen werden muss, oder um hochwertige Produkte, die zügig, sicher und schonend über große Entfernungen bewegt werden sollen. Gerade im Hochtechnologiebereich sichert der Luftverkehr beispielsweise einen weltweiten Expressversand von Medikamenten, Geräten sowie Ersatzteilen und garantiert damit schnelle Versorgung unter Vermeidung weit höherer Kosten einer dislozierten Lagerung oder Produktion.

Ein Indikator für die qualitative Dimension des Luftfrachtverkehrs ist der Wert der transportierten Güter. Obwohl der Luftfrachtverkehr mengenmäßig lediglich einen Anteil von 2-3 % am gesamten weltweiten Frachtverkehr hat, zieht er bis zu einem Drittel des gesamten

Frachtwertes auf sich. In Deutschland betrug der wertmäßige Anteil der exportierten Luftfracht 1998 ca. 15 % der gesamten Ausfuhren, bei einem mengenmäßigen Anteil von nur 0,4 %. Ohne entsprechende luftverkehrliche Anbindungen wäre dieser hochwertige Exportbereich international nicht wettbewerbsfähig, da eine Substitution des schnellen Luftverkehrs nur durch deutlich langsamere Verkehrsträger erfolgen könnte.

### **2.1.2 Schnittpunkt Verkehr, historisch**

Schnittpunkte von Verkehrsströmen führten von jeher zur Verdichtung von Siedlungs- und Wirtschaftsräumen. Nur durch Verkehr konnte die Beschäftigung und Versorgung der Bevölkerung sicher gestellt werden. Das galt in der Entwicklung des Straßen-, Schiffs- wie Eisenbahnverkehrs. Entsprechender landgebundener Dreh- und Angelpunkt des Luftverkehrs als jüngstem Massenverkehrsträger sind die Flughäfen. Dies gilt besonders für Flughäfen mit Drehscheibenfunktion. In Europa weisen Regionen mit Flughäfen mit internationaler Drehscheibenfunktion im nationalen Vergleich Spitzenwerte beim Bruttoinlandsprodukt je Einwohner auf.

Um ihrer Funktion gerecht zu werden, übernehmen Flughäfen Aufgaben als Investoren und Dienstleister. Nur wenn sie die zur Abwicklung der Luftverkehrsströme notwendigen infrastrukturellen, betrieblichen und personellen Kapazitäten vorhalten, kann dem von Wirtschaft und Reisenden nachgefragten Bedarf nach Luftverkehrsdienstleistungen entsprochen werden.

Eine bedarfsgerechte Anpassung der Flughafeninfrastruktur erfordert kontinuierliche Investitionen der Flughäfen in ihre Anlagen. Dies spiegelt sich in der Anlageinvestitionssumme der deutschen Verkehrsflughäfen von 1,92 Mrd. DM in 1998 wider, die z. B. für Terminalerweiterungen und -neubauten, Start- und Landebahnverlängerungen, Vorfelderweiterungen, zusätzliche Parkflächen, den Bau von Luftfrachtanlagen und Verbesserungen der Schienenanbindung durch Regional- und Fernbahnanschlüsse aufgebracht wurde. Im kommenden Jahrzehnt wären für einen bedarfsgerechten Ausbau der Flughäfen in Deutschland Investitionen von mehr als 30 Mrd. DM in die Flugplatzinfrastruktur erforderlich.

Sowohl die Investitionstätigkeit der Flughäfen, als auch die qualitativ hochwertigen und beschäftigungsintensiven Transportdienstleistungen bei der Personen- und Frachtbeförderung sind – wie auch die EU-Kommission feststellt – von erheblichem wirtschaftlichen

Mehrwert. Über Multiplikatorwirkungen und branchenübergreifende Effekte werden bedeutende Einkommens- und Beschäftigungseffekte ausgelöst.

### 2.1.3 Beschäftigungswirkungen

Bei Betrachtung der Beschäftigungswirkungen von Flughäfen, ist zunächst zwischen direkten, indirekten und induzierten Arbeitsplätzen zu unterscheiden. Direkte Arbeitsplätze sind Beschäftigungsverhältnisse auf dem Flughafen und in dessen Umfeld, die sofort wegfielen, wenn der Luftverkehr eingestellt würde. Zu diesen werden gerechnet Mitarbeiter der Flughafenunternehmen, der Dienstleister und Behörden, der dort angesiedelten Luftfahrtunternehmen und sonstiger Stellen und Unternehmen auf den Flughäfen.

**Tabelle 2**

#### **Direkte Beschäftigungsverhältnisse auf den deutschen Verkehrsflughäfen<sup>4</sup> 1998**

	Personal				
	der Flughafen- unternehmen	der Behörden- stellen	der Luftverkehrs- gesellschaften	sonstiger Stellen und Firmen	Summe
<b>Gesamt</b>	<b>28.292</b>	<b>13.758</b>	<b>53.809</b>	<b>49.240</b>	<b>145.099</b>

Quelle: ADV (1999), Tabellen über das Geschäftsjahr 1998.

Im Jahr 1998 waren allein auf den 17 internationalen Verkehrsflughäfen in Deutschland rund 145.000 Beschäftigte direkt vom Luftverkehr abhängig, davon über 58.000 in Frankfurt. Gegenüber 1997 stieg die Zahl dieser Beschäftigten um 8.677 (+6,36 %). Die 18 größten Regionalflughäfen und Verkehrslandeplätze weisen etwa 1.100 Beschäftigte bei den Flugplatzunternehmen aus. Unbekannt ist, wieviel Arbeitsplätze dort von Behörden, Luftfahrtunternehmen oder sonstigen Stellen vorgehalten werden, ebenso die Zahl der Beschäftigten auf den über 130 weiteren Verkehrslandeplätzen in Deutschland.

Neben den direkten müssen auch indirekte und durch den Luftverkehr induzierte Beschäftigungsverhältnisse bei einer Gesamtbetrachtung der Beschäftigungswirkungen beachtet werden. Zu den indirekt vom Luftverkehr abhängigen Beschäftigten oder gewerblich Tätigen in Unternehmen (ohne Luftfahrtunternehmen) außerhalb des Flughafens zählen alle, die Dienste für den Flughafen, für Fluggäste oder Luftfrachtgüter ausführen (z. B. War-

tung von Anlagen, Flugscheinverkauf von Reisebüros, luftverkehrsbezogene Dienstleistungen von Hotels, Restaurants, Freizeiteinrichtungen, des Einzelhandels, Taxi- und sonstige Straßen- und Schienentransporte). Des weiteren zählen auch die Arbeitsverhältnisse, die aus der Investitionstätigkeit der Flughäfen und dort angelagerter Betriebe entstehen (Planung, Bau, Vorleistungsproduktion), zu den indirekten Beschäftigungswirkungen. Es kann davon ausgegangen<sup>5</sup> werden, dass den 145.000 direkten Arbeitsplätzen an den internationalen Verkehrsflughäfen Deutschlands etwa weitere 260.000 indirekte – von der Abwicklung des Flugverkehrs abhängige – Arbeitsplätze zuzuordnen sind.

Induzierte Beschäftigungsverhältnisse ergeben sich aus direkten (Löhne und Gehälter der direkt Beschäftigten) und indirekten (Löhne und Gehälter der indirekt Beschäftigten) Einkommenseffekten. Denn aufgrund steigender Beschäftigung erhöht sich das Gesamteinkommen (vor allem im Flughafenumland) und damit auch die Nachfrage nach Konsum- und Anlagegütern sowie Dienstleistungen<sup>6</sup>.

Ein wirtschaftlicher Mehrwert des Luftverkehrs ergibt sich auch aus den über die bisher beschriebenen Beschäftigungseffekte hinausgehenden katalysierten Wirkungen. Diese ergeben sich aus der großen Anziehungskraft, die Flughäfen insbesondere als Luftverkehrsknotenpunkte auf eine Vielzahl von Unternehmen unterschiedlichster wirtschaftlicher Ausrichtung ausüben. Die günstigen Reise-, Liefer- und Exportmöglichkeiten, die sich aus der Nähe zu einem Flughafen ergeben und durch die Internationalisierung und Globalisierung des arbeitsteiligen Wirtschaftsgeschehens eine immer wichtigere Rolle einnehmen, stellen insbesondere für Hochtechnologieunternehmen, Konzernzentralen sowie ausländische Neuansiedlungen bedeutsame Faktoren bei der Standortwahl dar. Die Folge ist ein regionalwirtschaftlicher Strukturwandel in Verbindung mit einer zusätzlichen Nachfrage nach Arbeitskräften.

**Tabelle 3:**

**Beschäftigungseffekte des Luftverkehrs in Deutschland 1998**

Fluggäste in Mio.	Direkte Flughafen- Arbeitsplätze	Indirekte und induzierte Arbeitsplätze Luft- fahrt/Zulieferung:	Katalysierte Arbeitsplätze aus Einkommen/Standort	Summe direkte, indirekte, induzierte und katalysierte Arbeitsplätze
----------------------	-------------------------------------	---	--	--

<sup>4</sup> Die Zahlen für die einzelnen Verkehrsflughäfen enthält Tabelle 1 des Anhangs

<sup>5</sup> Feststellung im Mediationsverfahren Frankfurt: Durch Auftragsvergaben des Flughafens und der dort angesiedelten Unternehmen werden pro direktem Arbeitsplatz bundesweit 1,8 weitere Arbeitsplätze geschaffen.

<sup>6</sup> Allein in Frankfurt wurden Betriebsausgaben und Investitionen in Höhe von 7,8 Mrd. DM getätigt und rund 4 Mrd. DM als Einkommen an die Beschäftigten gezahlt. Das entsprechende zusätzliche Einkommen indirekt Beschäftigter innerhalb Deutschlands betrug 8 Mrd. DM.

		1,8 pro direktem Arbeitsplatz	1.800 pro 1 Mio. Fluggäste	
<b>124</b>	<b>145.000</b>	<b>261.000</b>	<b>223.000</b>	<b>629.000</b>

Quelle: ACI Europe (1998), ADV (1999), Mediation Frankfurt (2000)

Die Gesamtzahl der direkten, indirekten, induzierten und katalysierten Beschäftigungseffekte des Luftverkehrs in Deutschland beläuft sich für das Jahr 1998 auf etwa 630.000 Arbeitsplätze. Damit erzeugt jeder auf einem Flughafen eingerichtete direkte Arbeitsplatz über Multiplikatoreffekte durchschnittlich 3,3 zusätzliche Arbeitsverhältnisse, d.h. sie vervierfachen sich.

Insgesamt entstehen durch 1 Mio. zusätzliche Fluggäste etwa 4.000 neue Arbeitsplätze. Angesichts der prognostizierten Nachfrage nach Luftverkehrsleistungen in den nächsten 15 Jahren (mögliche Verdoppelung des Luftverkehrs in Deutschland) stehen somit Hunderttausende von neuen Arbeitsplätzen zur Diskussion.

Diese in Deutschland wie auch weltweit durch eine Vielzahl von Untersuchungen belegte Beschäftigungswirkung des Luftverkehrs kann und darf in der Verkehrspolitik im Sinne der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik der Bundesregierung nicht übersehen werden. Es ist Absicht der Bundesregierung, die mit dem Wachstum des Luftverkehrs verbundenen Beschäftigungschancen für den deutschen Arbeitsmarkt möglichst weitgehend zu nutzen. Ohne eine vorausschauende und nachhaltige Weiterentwicklung des deutschen Flughafensystems kann dies nicht gelingen<sup>7</sup>.

## 2.2 Sicherung und Förderung des Wirtschaftsstandorts Deutschland

Aufgabe der Flughafenpolitik ist es, Stagnation zu vermeiden und die Dynamik der Nachfrage zu nutzen, um auch zukünftig die Bedeutung des Standorts Deutschland und die Beteiligung der Wirtschaft an den internationalen Märkten zu sichern sowie die Ansiedlung und Entwicklung von zukunftsfähigen Technologien und Dienstleistungen zu fördern.

Dies bedeutet eine notwendige Weiterentwicklung des bewährten multifunktionalen Flughafensystems in Deutschland und eine Verbesserung der Vernetzung der Verkehrsträger durch Einbindung des Luftverkehrs in den Bundesverkehrswegeplan. Die deutschen Regi-

---

<sup>7</sup> Vergleichsrechnungen zur Weiterentwicklung des Flughafens Frankfurt im Rahmen des Mediationsverfahrens haben ergeben, dass die weitere Nutzung des Flughafens Frankfurt mit dem gegenwärtigen Flugaufkommen zu einem Rückgang von 39.000 Arbeitsplätzen, eine der Nachfrage entsprechende Weiterentwicklung jedoch zu 57.000 zusätzlichen direkten und indirekten Arbeitsplätzen im Jahre 2015 führen würde. Der Unterschied beträgt damit allein durch diesen Flughafen bewirkt fast 100.000 Arbeitsplätze.

onen müssen über ausreichende Flughafenkapazitäten und gute Luftverkehrsangebote verfügen, um im Wettbewerb der Regionen in Europa bestehen zu können.

### **2.2.1 Stärkung des multifunktionalen Flughafensystems**

Die Bundesrepublik Deutschland verfügt über 17 internationale Verkehrsflughäfen, 21 Regionalflughäfen, von denen zur Zeit 14 im regelmäßigen (auch internationalen) Luftverkehrsdienst angefliegen werden, sowie mehr als 150 Verkehrslandeplätze und rund 200 Sonderlandeplätze. Hieraus ergibt sich ein dichtes Flugplatznetz, das eine flächendeckende Versorgung mit Luftverkehrsdienstleistungen bei kurzen Anfahrtswegen gewährleistet.

Die einzelnen Flughäfen und Landeplätze sind bis auf wenige Ausnahmen unternehmerisch selbständig, nehmen sehr unterschiedliche Funktionen im Luftverkehrsnetz wahr und unterliegen der Aufsicht der jeweils zuständigen Landesluftfahrtbehörden. Die Flughäfen in Deutschland sind nicht in einem Verbund unter einer einheitlichen Führung zusammengeschlossen.

Die Anteilseignerschaft<sup>8</sup> öffentlicher Körperschaften an jeweils mehreren Flughäfen (z. B. Bund, Land Nordrhein-Westfalen, Freistaat Sachsen, Freistaat Bayern) hat außer in Berlin/Brandenburg (Flughafen Holding BBF der drei Berliner Flughäfen Tegel, Schönefeld und Tempelhof) in der Vergangenheit nicht zu einer strategisch ausgerichteten Beteiligungs- und Unternehmenspolitik der jeweiligen Anteilseigner bzw. Flughäfen geführt; der Bund hat eine solche Absicht auch nicht verfolgt. Die in der privaten Rechtsform der Aktiengesellschaft (nur Flughafen Frankfurt) oder GmbH (alle anderen Flugplätze) geführten internationalen deutschen Flughäfen handeln als eigenverantwortliche Unternehmen grundsätzlich eigenständig.

Aufgrund des föderalen Staatsaufbaus und der polyzentrischen Wirtschaftsstruktur Deutschlands verteilt sich die Nachfrage nach Luftverkehrsdienstleistungen über das gesamte Land. Nachfrageschwerpunkte sind vor allem die Ballungszentren mit ihren hohen Bevölkerungsverdichtungen, die wiederum durch Flughäfen verstärkt werden. Daher ist auch das Flugangebot regional breit gestreut und – je nach Nachfrageintensität und -struktur – quantitativ (Zahl der Verbindungen) und qualitativ (Zahl der Flugziele) unterschiedlich ausgeprägt.

---

<sup>8</sup> zu den Gesellschafterstrukturen der deutschen internationalen Verkehrsflughäfen: Tabelle 2 im Anhang

Tabelle 4:

**Flugbewegungen (nur Starts)  
auf den internationalen Verkehrsflughäfen in Deutschland im Jahr 1998**

	Streckenziel (Destination of flight)						Gesamt
	Deutschland	EU-Staaten	Rest Europa	Afrika	Amerika	Asien/Australien	
<b>Berlin-TXL</b>	33.417	16.904	6.740	391	55	96	<b>57.603</b>
<b>Berlin-THF</b>	14.742	3.020	2.574	4	9	1	<b>20.350</b>
<b>Berlin-SXF</b>	6.146	3.187	4.771	768	231	269	<b>15.372</b>
<b>Bremen</b>	10.205	6.535	994	100	-	2	<b>17.863</b>
<b>Dresden</b>	11.478	2.618	2.293	224	2	2	<b>16.617</b>
<b>Düsseldorf</b>	27.247	41.643	13.966	1.448	2.321	346	<b>86.971</b>
<b>Erfurt</b>	3.997	618	211	96	-	1	<b>4.923</b>
<b>Frankfurt</b>	47.272	82.260	35.606	5.917	17.263	14.712	<b>203.030</b>
<b>Hamburg</b>	26.644	26.573	9.400	513	384	108	<b>63.622</b>
<b>Hannover</b>	13.540	15.439	6.247	562	104	63	<b>35.955</b>
<b>Köln/Bonn</b>	28.732	23.639	7.015	277	1.005	88	<b>60.756</b>
<b>Leipzig/Halle</b>	12.502	3.134	2.434	493	28	5	<b>18.596</b>
<b>München</b>	48.274	56.205	19.180	1.783	2.823	1.553	<b>129.818</b>
<b>Münster/Osnabrück</b>	9.705	3.763	1.165	126	1	1	<b>14.761</b>
<b>Nürnberg</b>	15.744	10.206	4.121	486	2	2	<b>30.561</b>
<b>Saarbrücken</b>	3.938	1.914	131	110	-	3	<b>6.096</b>
<b>Stuttgart</b>	23.910	22.865	7.892	767	740	53	<b>56.227</b>
<b>Gesamt</b>	<b>337.493</b>	<b>320.523</b>	<b>124.740</b>	<b>14.065</b>	<b>24.959</b>	<b>17.305</b>	<b>839.085</b>

Quelle: Statistisches Bundesamt (Hg. 1999), Verkehr, Fachserie 8, R 6, Luftverkehr, 1998, S. 182 ff.

Neben den internationalen Verkehrsflughäfen tragen auch die in der Fläche gestreuten Regionalflughäfen und Verkehrslandeplätze ganz wesentlich zum Erfolg des deutschen Flughafensystems bei, da sie die nationale und internationale Luftverkehrsanbindung dünner besiedelter Regionen sichern. Derzeit erreichen mehr als 80 % der Einwohner Deutschlands innerhalb einer Stunde einen Flughafen.

Aus der Multizentralität und der größenbedingten Vielfalt der deutschen Flughäfen ergibt sich ein Flugplatznetz mit Multifunktionalität durch jeweils unterschiedliche Angebotschwerpunkte (Zentraler Umsteiger-Hub, Fracht-Hub, Sekundärhub, Ferienflieger, Geschäftsfliegerei, Direkt- und Zubringerflüge). Gerade die sich ergänzende Kombination aus einem global bedeutsamen Hub wie Frankfurt, sich entwickelnden Hubs wie etwa Mün-

chen oder Köln/Bonn und Hahn (Fracht), Hub-fähigen Flughäfen wie Düsseldorf, Berlin und Hamburg, weiteren über die Regionen verteilten internationalen Verkehrsflughäfen sowie einem flächendeckenden Regionalflughafen- und Verkehrslandeplatznetz mit Zubringerverkehr und einem dichten Netzwerk aus Direktverbindungen in das In- und Ausland, macht den bisherigen Erfolg des multizentralen deutschen Flugplatzsystems aus, das eine Anbindung aller Regionen an den deutschen, europäischen und interkontinentalen Luftverkehr bietet.

Wichtig sind diese vielfältigen Verkehrsanbindungen vor allem für die exportorientierte Wirtschaft, für das Fracht- und Tourismusgewerbe sowie den Messeplatz und Dienstleistungsstandort Deutschland. Sie tragen wesentlich dazu bei, dass Deutschland seine arbeitsplatzsichernde Wettbewerbsposition als Exportnation erhalten kann. Dieses für den Wirtschaftsstandort Deutschland auch zukünftig wichtige multifunktionale Flughafensystem muss durch geeignete Maßnahmen weiterentwickelt werden.

**Die Bundesregierung sieht in der Weiterentwicklung des bewährten multizentralen Flugplatzsystems mit dem dahinter stehenden Wettbewerb deutscher Regionen die geeignete Möglichkeit, Luftverkehr bedarfsgerecht zu entwickeln und Kapazitäten auszunutzen.**

### **2.2.2 Berücksichtigung des Luftverkehrs in der Bundesverkehrswegeplanung (Verkehrswege des Bundes und Fernverkehr)**

Der Flughafenbau und -betrieb liegt in Deutschland überwiegend in regionaler Verantwortung. Bei überregionaler und internationaler Bedeutung von Verkehrswegen trägt ansonsten der Bund für das Fernstraßennetz, den Schienenfernverkehr und die Binnenwasserstraßen Verantwortung für eine langfristig verbindliche Verkehrswegeplanung. Der Luftverkehr hat inzwischen eine vergleichbare Bedeutung gewonnen. Um lokalen Planungsträgern verlässliche übergreifende Plandaten zur Verfügung stellen und eine effiziente Vernetzung der Verkehrsträger im Gesamtverkehrssystem weiter verfolgen zu können, sollten Bedarfsfeststellung und Planungen der Flughafeninfrastruktur in die Bundesverkehrswegeplanung einbezogen werden.

Die Verkehrsminister des Bundes und der Länder (VMK) haben 1998 die Notwendigkeit des Ausbaus des vorhandenen Flughafennetzes vor dem Hintergrund des gegenwärtig punktuell kapazitativ erschöpften Flughafensystems und des weiterhin wachsenden Luftverkehrs als besonders bedeutsam hervorgehoben und die Integration des Luftverkehrs in

die Bundesverkehrswegeplanung als notwendig angesehen. Mit dem dazu erarbeiteten "Konzept für die Flughafen-Kapazitätsentwicklung" (Anlage 5) sowie der Einbindung in die Fernverkehrswegenetze Straße und Schiene in der Bundesverkehrswegeplanung soll erreicht werden, dass die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit, die Bauwürdigkeit sowie die Dringlichkeit von flughafenbezogenen Infrastrukturmaßnahmen bei Straße und Schiene im Hinblick auf eine verkehrsträgerübergreifende Gesamtverkehrsplanung festgestellt wird.

Zwischen Bund und Ländern besteht hierbei Arbeitsteilung: Während die Länder als Genehmigungsbehörde für die Flughafenentwicklung im engeren Sinne verantwortlich sind, übernimmt der Bund die Koordinierung dieser Planungen aus überregionaler Sicht und sorgt für die erforderlichen Fernverkehrsverbindungen. Bund und Länder haben aus übergreifender Sicht der Gesamtverkehrswegeplanung insbesondere auf eine Engpassbeseitigung bei Mobilitätsketten hinzuwirken. Fallen Maßnahmen dazu in die alleinige Verantwortung des Flugplatzbetreibers, ist das Aufzeigen festgestellter Engpässe für sich allein schon als Aufforderung an Gesellschafter und Flughafenunternehmer zu werten, die Umsetzung solcher Maßnahmen anzugehen.

Unbeschadet dieser Zuständigkeit der Länder für von Flugplatzgesellschaften beantragte Genehmigung und Planfeststellung ziviler Flugplätze ist es erforderlich, die für den Zeithorizont der Bundesverkehrswegeplanung zu erwartenden oder absehbaren Aus- und Neubaumaßnahmen an Flughäfen in der Bundesverkehrswegeplanung und zwar vor allem bei der Dimensionierung der Zufahrtswege zu berücksichtigen. Die Bundesverkehrswegeplanung bezieht sich jedoch ausschließlich auf die in der Planungshoheit des Bundes liegenden Maßnahmen, denn hier dient die wirtschaftliche Bewertung einer Dringlichkeitsabstufung vor dem Hintergrund eines begrenzten Finanzrahmens des Bundes. Nur flughafenbezogene Infrastrukturmaßnahmen an Bundesautobahnen, Bundesstraßen und Schienenwegen des Bundes werden in diese Dringlichkeitsreihung mit einbezogen.

Dabei geht es nicht allein darum, Aus- und Neubaumaßnahmen der Flughäfen nachrichtlich aufzuführen, um ein vollständiges Bild über die bundesweit relevanten Infrastrukturmaßnahmen in Deutschland zu geben. Grundlage der Bundesverkehrswegeplanung sind Prognosen für den Personen- und Güterverkehr bis zum Jahr 2015. Diese Prognosen für die Verkehrsnachfrage müssen die Entwicklung auf den deutschen Verkehrsflughäfen mit einbeziehen, da das jeweilige Luftverkehrsaufkommen auch das Verkehrsaufkommen auf den die Flughäfen anbindenden Straßen und Schienen beeinflusst. Aus- und Neubau-

maßnahmen an Flughäfen wirken sich damit auf die Straßen- und Schienenverkehrsnachfrage aus.

Zum anderen muss bei der Bewertung von Aus- und Neubaumaßnahmen von Bundesverkehrswegen im Umfeld von Flughäfen oder auf intermodal<sup>9</sup> wettbewerbsrelevanten Relationen zwischen Flughäfen oder deren Regionen berücksichtigt werden, in welchem Umfang sie die Leistungsfähigkeit des jeweiligen Flughafens aus gesamtwirtschaftlicher Sicht fördern. Beiden Gesichtspunkten wird bei der laufenden Überarbeitung des BVWP Rechnung getragen.

### **2.2.3 Verlagerung Kurzstreckenflugverkehr auf die Schiene**

Sollen die Möglichkeiten eines effizienten integrierten Gesamtverkehrssystems ausgeschöpft und zugleich möglichst weitgehend der Kurzstreckenflugverkehr auf die Schiene verlagert werden, so ist aus gesamtplanerischer Sicht besonderes Augenmerk auf diejenigen Vorhaben zu richten, die eine Vernetzung der Verkehrsträger Schiene und Luft verbessern. Das sind insbesondere die Anbindung und der Ausbau von Bahnhöfen an Flughäfen im Zusammenhang mit dem Ausbau des Fernbahn- und Hochgeschwindigkeitsnetzes der Bahn sowie der Ausbau der U- bzw. S-Bahnanschlüsse an Flughäfen.

Der Kurzstreckenflugverkehr ist derzeit eine wichtige Komponente des multizentralen Flughafensystems. Er gewährleistet die gute Verbindung aller Teile Deutschlands und Europas im Geschäftsreiseverkehr miteinander und zugleich die Anbindung an den internationalen Luftverkehr der Mittel- und Langstrecke. Nicht auf allen Verkehrsverbindungen kann er durch Schienenverkehr ersetzt werden.

Erwünschte und machbare Verlagerungen auf die Schiene führen nicht zu einer Lösung der bestehenden und zu erwartenden Kapazitätsprobleme der deutschen Flughäfen. Die im Rahmen des Mediationsverfahrens zur Entwicklung des Frankfurter Flughafens erstellten Gutachten zu diesen Themen haben diese Aussagen bestätigt.

Entscheidend ist die Verkehrsmittelwahl des Kunden, die wiederum von seiner Einschätzung der im Wettbewerb angebotenen Alternativen abhängt. Maßgeblich für ihn ist zunächst, ob überhaupt erwägenswerte Alternativen angeboten werden. Selbst in Europa werden bei weitem nicht auf allen Flugverbindungen mit Gesamtreisezeiten von unter 4 Stunden wettbewerbsfähige Bahnverbindungen angeboten. Nicht die Entfernung zwischen

---

<sup>9</sup> zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern

zwei Punkten, sondern Reisezeit, Art und Qualität sowie der Preis und der Gesamtzusammenhang der Reise sind entscheidungsrelevant.

Handelt es sich um eine Reise zwischen zwei Orten, die gut und mit einer Gesamtreisezeit von unter vier Stunden durch die Bahn verbunden sind, so wählen Reisende bereits heute häufig die vertakteten IC- oder ICE-Verbindungen. Die Bahn entwickelt darüber hinaus spezielle Leistungsprodukte, die Luftverkehrsnachfrage von Geschäftsreisenden auf die Schiene lenken sollen.

Bei einer Fernreise nimmt der Kunde die für ihn sehr entlastende durchgehende Abfertigung (Gepäck, Bordkarten) der Luftfahrtunternehmen über alle Teilstrecken des Fluges – auch Kurzstrecken – in Anspruch. Erst wenn eine Zusammenarbeit mit der Deutschen Bahn die durchgehende Abfertigung mit gleichen Qualitätsstandards ermöglicht, werden auch Umsteigefluggäste für die kurze Flugzubringerstrecken auf die Schiene wechseln.

Für eine stärkere Nutzung der Schiene sprechen ökonomische und ökologische Vorteile. Eine möglichst weitgehende Integration der beiden Verkehrsträger muss angestrebt werden. Das Substitutionspotenzial scheint derzeit noch nicht ausgeschöpft. Nur auf einzelnen Verkehrsrelationen ist bislang eine Größenordnung von mehr als 10% erreicht. Nur bei integrativer Verknüpfung kann jeder Verkehrsträger im Wettbewerb seine jeweiligen Vorteile ausspielen. Gerade für Drehscheiben-Flughäfen wie insbesondere Frankfurt entlastet Zubringerverkehr über die Schiene die lokale Emissions- und Lärmbilanz sowie die wertvolle - weil knappe und kurzfristig kaum erweiterbare - Flughafen-Kapazität (Slots), die besser für Mittel- und Langstreckenflüge genutzt werden kann.

So hatte konsequenterweise der Flughafen Frankfurt seit 1972 den ersten S-Bahn- und IC-Anschluß in Deutschland, seit 1999 auch einen ICE-Bahnhof. Die Verkehrsunternehmen sehen es als ihre Aufgabe an, diesen Weg weiter zu verfolgen. Beispielsweise haben sich die Deutsche Bahn, die Deutsche Lufthansa und der Flughafen Frankfurt in einem Memorandum of Understanding auf eine Verlagerung von Kurzstreckenflugverkehr auf die Schiene verständigt. Erfolgreiche Kooperationen gibt es auch zwischen vielen Charter- und Linienfluggesellschaften und der Bahn bzw. den Verkehrsverbänden für den zum Teil kostenlosen schienengebundenen Transfer zu den Abflughäfen.

**Die Bundesregierung wird weiterhin für eine möglichst weitgehende Verlagerung von Kurzstreckenflugverkehr auf die Schiene zur Nutzung der ökonomischen wie ökologischen Vorteile eintreten.**

### **3 Anwohner und Umwelt schonen**

Ziel der Bundesregierung ist es, auch im Luftverkehr wie in allen anderen Verkehrsbereichen einen effizienten Umgang mit der Ressource Umwelt zu erreichen und die Belastungen für Umwelt und Anwohner weitest möglich zu mindern. Auch für die Wachstumsbranche Luftverkehr müssen daher Regelungen und wirtschaftliche Anreizmechanismen entwickelt und eingesetzt werden, um die verkehrs- und umweltpolitischen Zielsetzungen der Bundesregierung umzusetzen.

#### **3.1 Umweltbelastungen im Luftverkehr**

Zwei gegenläufige Entwicklungen kennzeichnen die Umweltbelastungen durch Luftverkehr, die sich im wesentlichen auf die zwei Emissionsbereiche Lärm und gasförmige Emissionen (Treibhausgas Kohlendioxid [CO<sub>2</sub>], Stickoxide [NO<sub>x</sub>] und andere Schadstoffe) eingrenzen lassen. Technischer Fortschritt und wirksame ökonomische Anreizmechanismen haben dazu geführt, dass erhebliche Einsparungen beim Kerosinverbrauch der Flugzeuge und damit zugleich deutliche Reduktionen bei der Emission von CO<sub>2</sub> erreicht wurden. Auch Fluglärm konnte durch veränderte Triebwerke und Konstruktionsverbesserungen erheblich verringert werden.

Diese Erfolge werden jedoch durch das Wachstum des Luftverkehrs überdeckt. Hinzu kommt für den Problembereich des Fluglärms, dass zwar einerseits die Flugzeuge wesentlich geräuschärmer geworden sind und so die Fluglärmbelastung an den Flughäfen in der Regel abgenommen hat und andererseits häufig näher an die Flughäfen herangebaut wurde. Mit weiter wachsendem Flugverkehr nehmen nun auch Beschwerden über Fluglärm zu – trotz wirksamer passiver Schallschutzmaßnahmen und erheblicher technischer und betrieblicher Verbesserungen.

##### **3.1.1 Fluglärm**

Der durch rollende, startende, landende und bei An- und Abflug in geringer Höhe fliegende Flugzeuge erzeugte Lärm stellt für Anrainer und Flughafenregionen eine erhebliche Belastung dar. Dem Schutz der Bevölkerung vor unzumutbaren Lärmbelastungen wird daher

von der Bundesregierung besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Dabei setzt die Lärmschutzpolitik zunehmend an der Lärmquelle, d.h. am Luftfahrzeug an (aktiver Lärmschutz). Bereits 1971 hat die ICAO<sup>10</sup> mit dem Anhang 16 zum Chicagoer Abkommen ein Regelwerk zur Begrenzung der Schallemissionen ziviler Luftfahrzeuge geschaffen und mehrfach fortgeschrieben.

Die Bundesregierung tritt auf internationaler und auf EU-Ebene stets für die Ausschöpfung der technischen Maßnahmen zur Lärmreduzierung ein. Seit 1990 werden in der EU Verkehrsflugzeuge nur noch zugelassen, wenn sie die Lärmgrenzwerte der ICAO-Vereinbarung einhalten. Die noch am Verkehr beteiligten lauten Kapitel-2-Flugzeuge werden aufgrund internationaler Vereinbarungen (ICAO, ECAC<sup>11</sup>, EU) seit 1. April 1995 schrittweise bis zum Jahr 2002 EU-weit aus dem Verkehr genommen (EU-Richtlinie 92/14/EWG, umgesetzt in LuftVO, § 11c). Die schrittweise Ausweitung dieser Maßnahmen auch auf umgerüstete Flugzeuge (hush kits) ist eingeleitet.

Neu entwickelte Flugzeuge unterschreiten zum Teil die Lärmgrenzwerte der ICAO-Vereinbarung deutlich. Der heutige Stand der Technik und zukünftige Lärminderungsmöglichkeiten sollen möglichst bald in verbindliche Anforderungen an neue Flugzeugmuster umgesetzt werden. Die Bundesregierung strebt an, dass ICAO und EU für neue Flugzeugmuster Lärmgrenzwerte festsetzen, die die heutigen ICAO-Grenzwerte deutlich unterschreiten.

In Deutschland ist durch die Einführung der Bonusliste ebenfalls ein entsprechender erster Schritt mit einer Differenzierung im Rahmen des Kapitels 3 erfolgt. Nach Auswertung von Lärmmessungen an deutschen internationalen Verkehrsflughäfen gibt der Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen regelmäßig eine Liste heraus, die die im An- und Abflug lärmarmen Flugzeugtypen von den lautereren trennt. Die lärmarmen Flugzeuge sollen von Lärmschutzkosten deutlich entlastet werden und somit ein niedrigeres Landeentgelt zahlen. Durch die Einführung dieser lärmdifferenzierten Landeentgelte auf Grundlage der Bonusliste wurde in Deutschland ein früherer und häufigerer Einsatz lärmarmen Fluggerätes auf den Verkehrsflughäfen erreicht.

---

<sup>10</sup> International Civil Aviation Organisation / Internationale Zivilluftfahrtorganisation (Organisation der Vertragsstaaten des Chicagoer Abkommens von 1944 unter dem Dach der Vereinten Nationen)

<sup>11</sup> European Civil Aviation Conference, eigenständige Regionalkonferenz der 38 europäischen Vertragsstaaten der ICAO

Dennoch ergeben Befragungen, dass die von den Anwohnern empfundene Belastung zunimmt. Hierzu trägt die Zunahme der Flugbewegungen bei, da Zahl und zeitlicher Abstand der Einzelschallereignisse für das Belästigungsempfinden ebenfalls von Bedeutung sind.

Das bestehende Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm trägt dieser veränderten Belastungssituation (geringere Maximalpegel, aber Zunahme der Zahl der Lärmereignisse, Änderung im Flugzeugmix, stärkere Nutzung der Nacht- und Tagesrandzeiten) nicht mehr in ausreichendem Maße Rechnung. Die Bundesregierung bereitet daher eine Novelle des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm mit deutlich schärferen Rahmenbedingungen vor, die jedoch so bestimmt werden müssen, dass sie für die Flugplätze tragbar bleiben. Die Kosten können je nach Festlegung der Grenzwerte eine beträchtliche Höhe erreichen. Nach Abschätzungen des Umweltbundesamtes würden bei sehr scharfen Grenzwerten Flugplätze mit zusätzlich mindestens 800 Mio. DM belastet werden.

**Angesichts des zunehmenden Luftverkehrs hält die Bundesregierung auch die bisherigen Maßnahmenprogramme gegen Fluglärmbeeinträchtigungen nicht mehr für ausreichend. Dies gilt insbesondere für den Schutz der Nachtruhe. Sie schlägt die Novellierung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm mit deutlich verbesserten Schutzziele vor.**

**Es ist Aufgabe der Länder dafür zu sorgen, dass eine weitere Wohnbebauung in Flughafennähe nur begrenzt erfolgt.**

### **3.1.2 Gasförmige Emissionen**

Kohlendioxid ist das bedeutendste anthropogene<sup>12</sup> Treibhausgas. Es wird in großer Menge bei der Verbrennung fossiler Energieträger freigesetzt. Da Kohlendioxid (CO<sub>2</sub>) ein langlebiges Spurengas ist, verteilt es sich unabhängig vom Ort der Freisetzung gleichmäßig über die Atmosphäre.

Um einer Verschärfung der Klimaproblematik entgegenzuwirken, haben sich die Industrienationen im Rahmen des Kyoto-Protokolls zu einer Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen verpflichtet. Auch wenn der weltweite Luftverkehr derzeit nur in einer Größenordnung von ca. 3,5 % zum anthropogenen Treibhauseffekt beiträgt, müssen aufgrund des absehbaren

---

<sup>12</sup> vom Menschen erzeugte

Wachstums der Luftfahrt nachhaltige Maßnahmen zur Verringerung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes ergriffen werden.

### **3.2 Potenzielle Maßnahmen zur Verminderung von Umweltbelastungen**

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass nachhaltige Maßnahmen zur Reduktion luftverkehrsbedingter Emissionen ergriffen werden müssen. Dies gilt sowohl für die Schadstoffbelastungen im Umfeld von Flughäfen als auch für klimaverändernde Emissionen. Hier hält die Bundesregierung insbesondere den Einsatz international abgestimmter ökonomischer Instrumente für angezeigt, die technische Weiterentwicklungen und deren schnellere Markteinführung fördern.

Umwelt- und Umfeldbelastungen durch den Kraftfahrzeugverkehr zu den Flughäfen sollen möglichst durch geeignete Schienenanbindungen und Bahnangebote im Rahmen des Öffentlichen Personennah- und –fernverkehrs gemindert werden.

#### **3.2.1 Maßnahmen zur Verminderung der Schadstoffbelastungen**

Möglichkeiten zur weiteren Herabsetzung der Schadstoffbelastung durch Flugverkehr im Flughafenumland sieht die Bundesregierung in der Verschärfung der Anforderungen an Schadstoffemissionen der Flugtriebwerke und Flugzeuge und in einer Verbesserung der Umweltverträglichkeit von Flugkraftstoffen. Regelungen dazu bedürfen jedoch internationaler Abstimmung und Zusammenarbeit.

Darüber hinaus werden derzeit auch die Aufhebung der Freistellung der internationalen Luftfahrt von der Kerosinbesteuerung<sup>13</sup>, für die sich die Bundesregierung im europäischen und internationalen Rahmen einsetzt, sowie eine flugstreckenbezogene Emissionsabgabe und emissionsabhängige Landeentgelte als Maßnahmen zur CO<sub>2</sub>-Reduktion international und auf EU-Ebene auf ihre Umsetzbarkeit geprüft. Abschätzungen der Belastungen, die daraus auf die Luftfahrt zukommen könnten, sind in Anlage 4 dargestellt.

Sollten auf internationaler Ebene keine befriedigenden Ergebnisse erzielt werden können, sollten entsprechende Regelungen auf EU-Ebene angestrebt werden<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Ähnlich auch die Umsatzbesteuerung im grenzüberschreitenden Luftverkehr in Europa.

<sup>14</sup> Gemäß der auch von der Bundesregierung unterstützten Mitteilung der Kommission „Luftverkehr und Umwelt“ (KOM[99]640endg.), mit der sich die Kommission verpflichtet, dem Rat und EP entsprechend Vorschläge im Jahre 2002 vor zu legen.

Die Bundesregierung wird in den dafür zuständigen europäischen und internationalen Entscheidungsgremien mit Nachdruck darauf drängen, dass

- Technische Standards für Triebwerke (Emission und Lärm) und die Anforderungen an Flugkraftstoffe (Schwefelverringerung) verschärft werden;
- Markteinführungen des höchsten technischen Standards beschleunigt erfolgen und
- dieser ökonomische Druck auch international weiter gegeben wird;
- Forschungsmittel für entsprechende technische Weiterentwicklungen zur Verfügung gestellt werden.

Die Bundesregierung wird

- sich nachdrücklich im Sinne des vom EU-Rat unterstützten Aktionsplans *„Luftverkehr und Umwelt“* der Kommission für die Entwicklung und Einführung marktkonformer Emissions-verringender ökonomischer Instrumente im Rahmen der EU und ICAO einsetzen.
- sich in Abstimmung mit Nachbarstaaten für die Einführung Emissions-abhängiger Landeentgelte an deutschen Flughäfen einsetzen;
- weiterhin für eine Kerosinbesteuerung<sup>15</sup> der gewerblichen Luftfahrt auf internationaler und EU-Ebene eintreten, sofern nicht wirksamere Maßnahmen eingeführt werden können;
- mit Nachdruck für eine Engpassbeseitigung bei der europäischen Flugsicherung eintreten, um Flugsicherungs-bedingte Verspätungen und damit Emissions-erhöhende Warteschleifen abzubauen;

Die Bundesregierung fordert darüber hinaus die Flughafenunternehmen auf, Konzepte zur möglichst weitgehenden Verlagerung des Personen- wie Frachtverkehrs auf die Schiene zu entwickeln und umzusetzen.

Die Bundesregierung wird

---

<sup>15</sup> Ähnlich bei der Umsatzbesteuerung im grenzüberschreitenden Luftverkehr

- die Schienenanbindung von Flughäfen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und Möglichkeiten zur Verringerung des Kfz-Verkehrs und seines Schadstoffbeitrags fördern und
- die Länder auffordern, entsprechend die schienengebundene ÖPNV-Bedienung der Flughäfen weiter zu entwickeln;
- Forschungen zur Bewertung und Verminderung von Schadstoffbelastungen und deren Auswirkungen sowie zur Nutzung von Verlagerungspotentialen für Kurzstreckenflugverkehr verstärkt unterstützen.

Die Bundesregierung wird die Luftfahrt auffordern und dabei unterstützen,

- gemeinsam Modelle und Verfahren zum Abbau Flughafen-bedingter Verspätungen zu entwickeln und einzusetzen.

### 3.2.2 Maßnahmen zum Fluglärmschutz

#### Schutz gegen Fluglärm

Die Bundesregierung wie auch die Länder sehen einen dringenden Bedarf zur Novellierung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm (Fluglärmgesetz). In diesem Gesetz sind Lärmschutzzonen festgelegt, in denen keine Krankenhäuser, Alten- und Erholungsheime, Schulen und ähnliche in gleichem Maße schutzbedürftige Einrichtungen errichtet werden dürfen. Wohnungen sind nur bei erhöhtem Schallschutz zulässig. In der inneren Schutzzone 1 dürfen darüber hinaus auch keine Wohngebäude errichtet werden.

Die bereits 1971 durch Grenzwerte definierten Lärmschutzbereiche mit 75 dB für die Schutzzone 1 und 67 dB für die Schutzzone 2 sind nicht mehr zeitgemäß. Die Bundesregierung arbeitet deshalb derzeit an einer Änderung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm. Dabei ist u.a. die Modernisierung des bestehenden Berechnungsverfahrens für verbesserte Schutzziele wie auch die Festlegung niedrigerer Schutzzonen-Grenzwerte geplant.

Notwendig erscheint auch eine Erweiterung des Anwendungsbereichs des Fluglärmgesetzes. Bisher unterliegen Verkehrsflughäfen und Flugplätze mit Linienverkehr den dort getroffenen Regelungen. Fluglärmsituationen sollten aber auch an anderen Flugplätzen untersucht werden, etwa wo ein entsprechend bestimmter Lärmschutzbereich über die Gren-

zen des Flugplatzgeländes hinausgeht. Hier sollte den Anrainern durch Erweiterung des Anwendungsbereichs des Fluglärmsgesetzes entsprechender Schutz vor Fluglärm gewährt werden.

Außerdem sollen im Hinblick auf Neubau oder Ausbau von Flugplätzen Schutz- und Entschädigungsregelungen bei Beeinträchtigungen getroffen werden. Hier kommt nach Ansicht der Bundesregierung auch in Frage, erweiterte Verpflichtungen zu wirksamen passiven Schutzmaßnahmen in einer neuen Fluglärmschutzverordnung zu verankern.

Geplante Änderungen in der Fluglärmsgesetzgebung müssen in ihren finanziellen Auswirkungen vorab bewertet und nur so bemessen werden, dass sie für Flugplätze tragbar sind.

Verbesserungsbedürftig erscheint der Bundesregierung auch die bisherige Handhabung der Bürgerbeteiligung bei Entwicklung und Erörterung von Maßnahmen zum Schutz vor Fluglärm. Sachliche Dialoge mit den Betroffenen und zwischen den Beteiligten können viel zum allseitigen Verständnis der Beweggründe, Zwänge und Betroffenheiten beitragen und die Entwicklung angepasster Schutzmaßnahmen fördern. Vorschläge für solche Foren, Verfahren und Institutionalisierung sollten mit Vertretern der Betroffenen und Beteiligten entwickelt werden.

### **Die Bundesregierung wird zum Schutz der Flughafenanwohner gegen Fluglärm**

- **eine Novelle des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm (Fluglärmsgesetz) vorlegen, mit der die Schutzzonen durch deutlich verschärfte Grenzwerte neu bestimmt werden;**
- **gemeinsam mit den Ländern Regelungen entwickeln, mit denen weitere Anforderungen an Maßnahmen zum Schutz vor Fluglärm (Planungszonen) neu und wirksamer festgelegt werden; hierzu kommen in Frage**
  - **eine reine Länderregelung,**
  - **eine Regelung im Fluglärmsgesetz,**
  - **eine Fluglärmschutzverordnung im Rahmen des Luftverkehrsgesetzes oder**
  - **eine Regelung im Raumordnungsgesetz;**
- **entsprechend den Anwendungsbereich des Fluglärmsgesetzes auf andere Flugplätze erweitern;**
- **unter Einbeziehung von Bürgerinteressenvertretungen Vorschläge für die Verbesserung luftverkehrsrechtlicher Regelungen mit dem Ziel einer verstärkten**

**und wirksameren Bürgerbeteiligung bei Maßnahmen zum Schutz vor Fluglärm erarbeiten und verfahrensmäßig verankern.**

### **Maßnahmen zum Schutz der Nachtruhe**

Die Nachtruhe bedarf aus Sicht der Bundesregierung eines darüber hinaus gehenden besonderen Schutzes. Das bestehende Fluglärmgesetz zeigt hier Defizite. Die Einführung einer separaten Nachtschutzzone ist notwendig. Innerhalb solcher Nachtschutzzonen können Betroffene Ansprüche auf belüfteten passiven Schallschutz für Schlafräume geltend machen.

Schutz der Nachtruhe muss auch durch Verringerung des Fluglärms in der Nacht erfolgen. Flüge sollten nur mit lärmarmen Flugzeugen nach jeweils neuestem Stand der Technik durchgeführt oder so weit wie möglich in die Randzeiten verlegt werden. Durch eine entsprechend ausgestaltete Landeentgeltregelung kann eine Verringerung der Flüge und des Lärms während der Nachtzeit erreicht werden.

Auch durch auf Lärm-Minimierung abgestellte besondere An- und Abflugverfahren kann die Belastung der Anwohner verringert werden. Einsatz moderner Navigationstechnik und Festlegung lärmarmen Flugrouten wie An- und Abflugverfahren aber besonders die Einhaltung entsprechender Vorgaben durch die Piloten sollte laufend und aktuell durch enges Zusammenwirken der Flugsicherung, des Luftfahrt-Bundesamtes und der Piloten überprüft und verbessert werden. Durch Verschärfung des Bußgeldrahmens und seiner Anwendung sollen Verstöße zukünftig härter geahndet werden.

Im Übrigen bleiben die Befugnisse der Länder zum Schutz der Nachtruhe unberührt.

### **Die Bundesregierung wird zum Schutz der Nachtruhe vor Fluglärm**

- **neben den zwei Tagschutzzonen auch eine gesonderte Nachtschutzzone ausweisen, die einen erhöhten Schutz der Anrainer vor Störung der Nachtruhe sicher stellen;**
- **DFS und LBA anweisen, speziell auf Minderung des Nachtfluglärms ausgerichtete An- und Abflugrouten und –verfahren weiter zu entwickeln sowie gemeinsam mit den Piloten laufend die aktuelle Situation zu überprüfen, Verbesserungsmaßnahmen zu entwickeln und auch umzusetzen;**

- **die Voraussetzung für eine härtere Ahndung von Verstößen durch drastische Erhöhung des Bußgeldrahmens und der zu verhängenden Bußgelder schaffen;**
- **Regelungen treffen, die das Eintreiben von gegen ausländische Piloten verhängten Bußgeldern ermöglicht.**

#### **4. Leistungsfähigkeit der Flughäfen erhalten**

Unter den Rahmenbedingungen eines Umwelt- und Anwohner-schonenden Betriebs der Flughäfen in Deutschland ist es zur Stärkung des multifunktionalen Flughafensystems und zur Sicherung und Förderung des Wirtschaftsstandortes wichtig, die Leistungsfähigkeit der deutschen Verkehrsflughäfen zu erhalten und durch die Beseitigung von Engpässen am Boden und in der Luft zu erhöhen. Dies gilt vor allem vor dem Hintergrund des sich im globalen Wettbewerb befindenden Luftverkehrs, dem auch die Flughäfen unterliegen und der durch die kontinuierlich wachsenden Bedarfsanforderungen bei gleichzeitig sich verschärfenden Umweltbedingungen auf kapazitative Engpässe stößt.

#### **4.1 Wettbewerb und Kapazitätsprobleme des Luftverkehrs in Deutschland**

##### **4.1.1 Globaler Wettbewerb und Liberalisierung des Luftverkehrsmarkts**

Die Liberalisierung wichtiger Märkte wie den USA und Europa führte zu neuen Angebotsstrukturen, die im Gegensatz zum staatlich regulierten Luftverkehr durch vielfältige Wettbewerbsstrukturen und erleichterten Zugang zu den Märkten gekennzeichnet sind.

Luftverkehr findet zunehmend in einem deregulierten Umfeld statt. Die Liberalisierung in Europa und die Open Sky-Abkommen zwischen den USA, Deutschland und anderen europäischen Staaten führen dazu, dass die Luftfahrtunternehmen auf diesen wichtigen Luftverkehrsmärkten im Wettbewerb stehen. Gleichzeitig wächst die Nachfrage weiter. Die Kunden fragen als Folge der Globalisierung und gesunkener Marktpreise weltweite Luftverkehrs-Dienstleistungen nach. Um dieser Nachfrage entsprechen und den Verkehr effizient und damit kostensparend abwickeln zu können, haben die Luftfahrtunternehmen begonnen, Netzwerke (Allianzen) zu bilden und Verkehr zunehmend über Drehkreuze zu bündeln.

Entsprechend wird von Luftfahrtunternehmen vermehrt Flughafenkapazität zu wettbewerbsfähigen Preisen nachgefragt. Gelingt die Befriedigung dieser Nachfrage an einzelnen Standorten oder für einzelne Regionen nicht, werden sich Verkehrsströme - beson-

ders Umsteigeverkehre über die großen Drehkreuze - zu anderen Standorten verlagern. Die Flughafenpolitik muss aus gesamtwirtschaftlichen Gründen dafür Sorge tragen, dass der Wirtschaftsstandort Deutschland mit seinem multizentralen Flughafensystem und insbesondere mit den Drehkreuzen Frankfurt und München seine Attraktivität durch ausreichende Kapazitätsbereitstellung wahrt. Nur so bleiben kontinuierliche und qualitativ hochwertige Luftverkehrsverbindungen erhalten.

### **a) Allianzen und Flughäfen im Wettbewerb**

Bei Bildung von Allianzen der Luftfahrtunternehmen spielen die Qualität und die Effizienz der jeweils um ihre Drehkreuze (Hubs) aufgebauten Bedienungsnetze und ihrer jeweiligen Entwicklungsmöglichkeiten zu einem globalen Netzwerk eine ausschlaggebende Rolle. Daraus leitet sich ein hoher Nachfrage- und Entwicklungsdruck auf bestimmte Flughäfen und deren kapazitative Leistungsmöglichkeiten ab.

Die Flughäfen müssen sich in einem immer stärker werdenden globalen und regionalen Wettbewerb diesen Anforderungen stellen. National gilt dies zunächst im Personenluftverkehr für das regionale Fluggastaufkommen (welches primär durch das Bevölkerungsaufkommen, die Wirtschafts- und Arbeitsplatzsituation sowie die Attraktivität für Zielverkehre in die Region bestimmt wird) insbesondere dort, wo sich die Einzugsgebiete von Verkehrsflughäfen überschneiden. Etwa 80 % der Linienfluggäste (Geschäfts- und Privatreisende) reisen aus einem relativ engen Umkreis mit max. 1 Stunde Pkw-Fahrzeit zum Flughafen an. Damit ist der Großteil der Nachfrager eng an den unmittelbaren Einzugsbereich des jeweils nächsten Flughafens gebunden. Demgegenüber hat der Flughafen Frankfurt aufgrund seines umfassenden Flugangebotes einen wesentlich weiteren Einzugsbereich, so dass die eigentliche regionale Nachfrage in erheblichem Umfang von der entfernteren Regionen überlagert wird.

Kommt es zu Überlappungen mit den Einzugsgebieten ausländischer Flughäfen, entsteht zusätzlich zum nationalen auch internationaler Wettbewerbsdruck. Besonders ausgeprägt ist die internationale Konkurrenzsituation bei den Hub-Flughäfen. Frankfurt und zunehmend auch München konkurrieren daher bezüglich ihrer Bedeutung als Umsteigeflughäfen mit anderen europäischen Drehkreuzen wie z. B. Amsterdam, Brüssel, Kopenhagen, London, Paris, Wien oder Zürich.

Die Attraktivität eines Flughafens und damit sowohl das Originäraufkommen als auch das Volumen an Umsteigefluggästen hängt neben der Zugangszeit zum Abflug-Flughafen und

der Umsteigezeit bei Drehscheiben vor allem von der Netz- und Liniengestaltung der Fluggesellschaften sowie dem Preis der angebotenen Verbindungen ab.

Zur Verbesserung ihrer Wettbewerbsposition sind Flughäfen daher bestrebt, möglichst viele Flugverbindungen anzubieten. Das Angebot an Zielorten und die Häufigkeit der Verbindungen ist aber abhängig von der Planung der Luftfahrtunternehmen und ihren wirtschaftlichen Erwartungen.

Um Vereinbarungen mit den Luftfahrtunternehmen abschließen zu können, bemühen sich die Flughäfen, den Fluggesellschaften möglichst günstige Konditionen zu bieten. Flughafenunternehmen suchen entsprechend vorhandene Effizienzpotenziale auszuschöpfen, um ihre Dienstleistungen möglichst wettbewerbsfähig anbieten zu können.

Die deutschen Flughäfen nutzen zur Realisierung wirtschaftlicher Vorteile u. a. die vielfältigen Möglichkeiten, die sich aus Kooperationen und Beteiligungen ergeben. Dabei lassen sich vor allem im Verwaltungsbereich, in der gemeinsamen Beschaffung und im Bereich der Dienstleistungen (Schulung, Planung, Bodenverkehrsdienste, Telekommunikation/Datenverarbeitung, Energieversorgung und Öffentlichkeitsarbeit) Synergieeffekte realisieren.

#### **b) Zusammenarbeit in Verbänden**

Alle deutschen Verkehrsflughäfen arbeiten daher in der *Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen e.V. (ADV)* auf Verbandsebene zusammen, um gemeinsam Lösungen für die vielfältigen Problemstellungen der Flughafenwirtschaft und des Flughafenbetriebs zu entwickeln. Die Zusammenarbeit endet nicht an den Grenzen, die österreichischen und zwei schweizerische Flughäfen beteiligen sich. Zudem existieren eine Reihe von bilateralen und multilateralen Kooperationen zwischen einzelnen Flughäfen, die sich vor allem auf die Bereiche EDV, Neugestaltung der Bodenverkehrsdienste, Stromeinkauf, betriebliche Aus- und Weiterbildung sowie die gemeinsame Beschaffung und Nutzung von Transportmitteln, Serviceeinrichtungen oder auch Bergungsgeräten konzentrieren.

Neben diesen Kooperationen in Arbeitsfeldern und den daraus resultierenden Größenvorteilen ergeben sich durch gesellschaftsrechtliche Verflechtungen zudem Vorteile durch direktere und damit schnellere Informationsflüsse, geringere Konsens- bzw. Verhandlungskosten und eine (weitgehend) konforme Unternehmenspolitik der Kooperationspartner.

Desweiteren spielt die Qualität der angebotenen Dienstleistungen eine entscheidende Rolle für die Attraktivität eines Flughafens. Dies bedeutet, eine schnelle und reibungslose Abfertigung der Flugzeuge zu garantieren und den Fluggästen einen hohen Servicestandard zu bieten. Voraussetzung hierfür sind natürlich ausreichende Infrastruktur- und Abfertigungskapazitäten.

Bei Hub-Flughäfen aber auch bei Flughäfen mit Umsteigern vom Schienenverkehr tritt die Bewertung der Umsteigequalität hinzu:

- Zuverlässigkeit/Pünktlichkeit,
- Bequemlichkeit/Umsteige komfort,
- Übersichtlichkeit/gute Beschilderung u. Orientierungshilfen,
- Transfer-Organisation, z. B. Transfercenter,,
- Behördliche Kontrollen
- Kurze Wege, kurze Umsteigezeit
- Verlust-/Beschädigungsrate Gepäck,
- Serviceangebot
- Sauberkeit und Ambiente,
- Freundlichkeit des Personals.

Eine wichtige Voraussetzung für kurze Umsteigezeiten ist eine gut funktionierende Gepäcklogistik. Hier besitzen Frankfurt und München Wettbewerbsvorteile gegenüber europäischen Konkurrenten wie z. B. Amsterdam und London Heathrow.

#### **4.1.2 Kapazitätsprobleme in Deutschland**

Maßgeblich für die Leistungsfähigkeit des Luftverkehrs ist die Kapazitätssituation am Boden und in der Luft. Sowohl auf den Flughäfen selber, bei ihrer landseitigen Anbindung an Schiene und Straße als auch bei der Nutzung des Luftraums führen Kapazitätsengpässe zu Effizienzverlusten.

##### **a) Engpässe der Flugsicherung**

Die optimale Luftraumnutzung ist eine wichtige Voraussetzung für Pünktlichkeit. Aufgrund seiner geographischen Lage in der Mitte Europas ist Deutschland nicht nur von der Leistungsfähigkeit seiner eigenen Flugsicherung, sondern auch von der der Anrainerstaaten abhängig.

Im Luftverkehr gilt ein Flug als verspätet, wenn ein Flugzeug 15 Minuten oder später nach der im Flugplan angegebenen Zeit zum Start rollt. Die Pünktlichkeit im europäischen Luftverkehr hat sich seit 1996 kontinuierlich ungünstiger entwickelt. Im Jahr 1998 waren laut EUROCONTROL 17 % der Flüge verspätet, 1999 waren es 21%.

Unzureichende Leistungen im Flugsicherungsbereich verursachen ca. 50 % der Verspätungen. Dabei sind ca. 2/3 dieser Verspätungen durch die Flugsicherung direkt bedingt, 1/3 sind "Folgeverspätungen". Somit sind 30 % der Gesamtverspätungen unmittelbare Folge der begrenzten Flugsicherungskapazitäten in Europa.

Von den 69 europäischen Kontrollzentralen haben im Jahr 1999 nur 6 knapp 50 % aller flugsicherungsbedingten Verspätungen verursacht mit gravierenden Folgen für den gesamten europäischen Luftverkehr. Bis 2005 wird nach den derzeitigen Planungsdaten 1/3 aller Zentralen nicht mehr die erforderliche Kapazität erbringen können. Daneben haben sich nationale Souveränitätsansprüche und die teilweise unzureichende Umsetzung des Konzepts für eine flexible zivil/militärische Luftraumnutzung als gravierende Hemmnisse erwiesen.

Die volkswirtschaftlichen Kosten der Verspätungen und die ökologischen Mehrbelastungen durch Warteschleifen erfordern dringend eine Optimierung der europäischen Flugsicherung.

**Die Bundesregierung wird daher weiterhin alle politischen Anstrengungen auf die Beseitigung der Engpässe bei der europäischen Flugsicherung richten, um den Ausbau eines sicheren, wirtschaftlichen und bedarfsgerechten Flugsicherungssystems zu fördern, das ausreichende Kapazitäten für weiteres Wachstum bereitstellt.**

Ein wichtiger Schritt hierzu ist die Stärkung der Planungs- und Regulierungsfunktion von Eurocontrol. Mit der beabsichtigten Mitgliedschaft der *Europäischen Gemeinschaften* in Eurocontrol ist deshalb anzustreben, dass Eurocontrol-Beschlüsse, die ja auch Beschlüsse der Mitgliedstaaten darstellen, dann als Gemeinschaftsrecht unmittelbare Wirksamkeit entfalten. Großes Gewicht muss zudem auf die Schaffung einer gemeinsamen europäischen Luftraumplanung unabhängig von Ländergrenzen und eine flexible gemeinsame Nutzung der Lufträume durch zivile und militärische Flüge gelegt werden.

## b) Engpässe an internationalen Verkehrsflughäfen in Deutschland

Die in den letzten Jahrzehnten stetigen Wachstumsraten des Luftverkehrs von durchschnittlich 5-6 % haben zur Ausschöpfung der Kapazitätsreserven vieler deutschen Verkehrsflughäfen geführt und punktuell bereits ausgeschöpft. Vor allem im Vorfeldbereich und bei der Fluggastabfertigung zeigten sich in den letzten Jahren Kapazitätsprobleme, denen vielerorts durch Erweiterungen der Infrastruktur oder geplante Ausbaumaßnahmen begegnet wird.

Ähnliches gilt für die vorhandenen Start-/Landebahnen sowie Rollbahnsysteme. Ohne erweiternde bauliche Maßnahmen wird die Lücke zwischen Bedarfsanforderungen und verfügbaren Leistungsangeboten stetig größer.

Von kapazitiven Engpässen besonders betroffen sind der Flughafen Frankfurt als die Hauptdreh Scheibe der Deutschen Lufthansa, der sich entwickelnde Hub München, die internationalen Verkehrsflughäfen Düsseldorf, Berlin und Hamburg sowie der Flughafen Köln/Bonn mit seinen besonderen Stärken im Luftfrachtverkehr.

Die Kapazität eines Flughafens wird durch den Koordinationseckwert bestimmt, der die Leistungsgrenze in möglichen Flugbewegungen pro Stunde ausdrückt. Es handelt sich bei dieser Maßzahl um einen „erklärten“ Wert<sup>16</sup>, der die Bewegungskapazität der auf einem Flughafen vorhandenen Start- und Landebahnen, die Umschlagsleistung vorhandener Flugzeugpositionen und kritische Terminalkomponenten (z. B. Check-in-Schalter, Gate-Räume, Gepäckausgabe oder Security-Kontrollen) durch Umrechnung in Bewegungseinheiten mittelbar ableitet.

Die für die internationalen Verkehrsflughäfen errechneten Koordinationseckwerte weisen bei einzelnen Flughäfen bereits erhebliche Kapazitätsengpässe auf. Um die Engpässe zu beseitigen, haben die betroffenen Flughäfen bauliche, organisatorische und flugbetriebliche Maßnahmen eingeleitet.

---

<sup>16</sup> zu unterscheiden vom theoretischen Leistungswert eines Start-/Landebahnsystems. Ein beidseitig für Starts und Landungen nutzbares und für den Instrumentenflug (IFR) ausgerüstetes Start-/Landebahnsystem mit ausreichenden Rollbahnanschlüssen ermöglicht theoretisch folgende Leistungen:

- |   |                        |
|---|------------------------|
| - 1-Bahnsystem                          | 44 IFR-Bewegungen/Std. |
| - 2-Bahnsystem (betrieblich abhängig)   | 54 IFR-Bewegungen/Std. |
| - 2-Bahnsystem (betrieblich unabhängig) | 88 IFR-Bewegungen/Std. |

Die Abbildungen 5 und 6 verdeutlichen beispielhaft an den Flughäfen Düsseldorf und Frankfurt die auf Grund von Kapazitätsengpässen nicht zu befriedigende Nachfrage nach Slots.

Bild 5 Slotnachfrage am Flughafen Düsseldorf

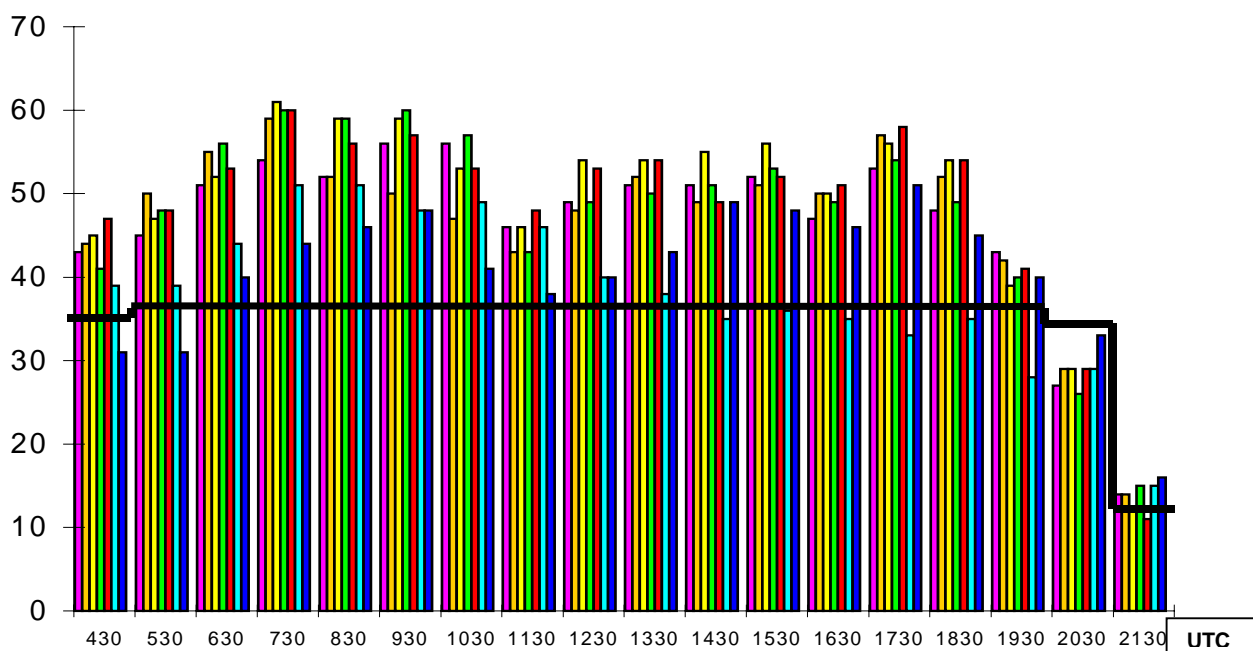
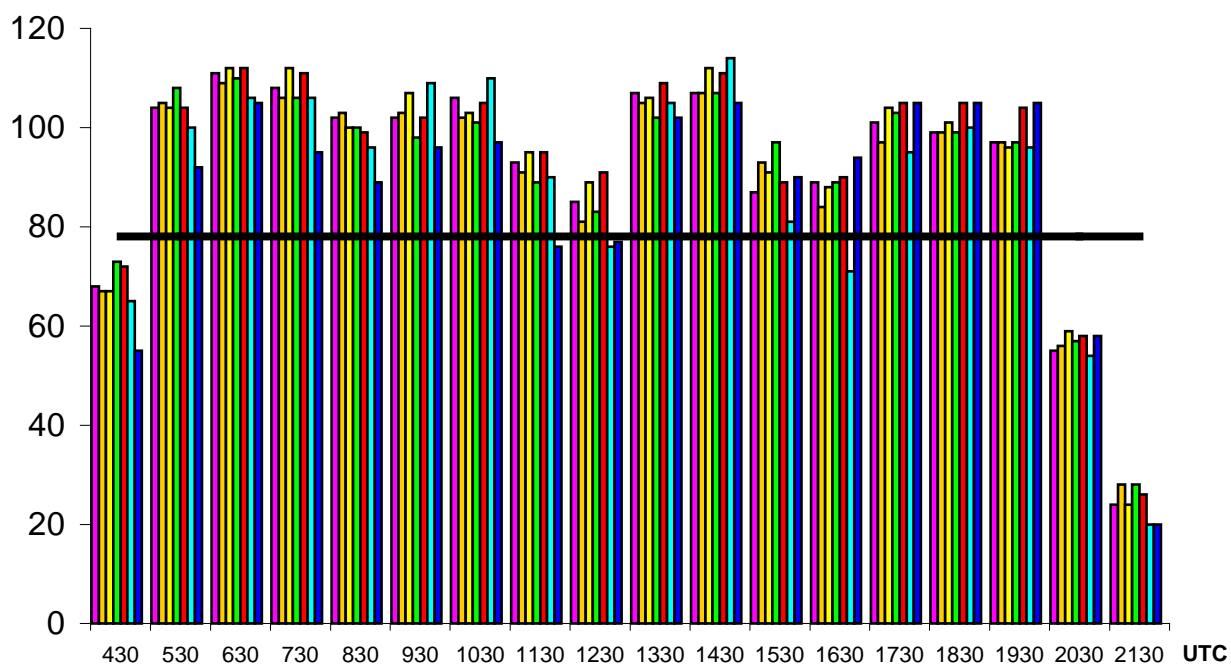


Bild 6 Slotnachfrage am Flughafen Frankfurt

Quelle: Flughafenkoordinator



Die einzelnen Säulen stellen die Wochentage von Montag bis Sonntag dar.

Die schwarzen Querbalken geben die Kapazitätsgrenzen (Eckwerte) wieder. Über die Grenzen hinausgehende Anfragen (bunte Säulen) müssen bei der Koordinierung abgewiesen oder auf freie Zeiten verwiesen werden.

Zusätzlich zu den Kapazitätsengpässen bei Start-/Landebahnen ergeben sich auch kapazitative Einschränkungen durch fehlende Vorfeld- und Terminalkapazitäten

Der Überblick über die Terminalauslastungen an den internationalen Verkehrsflughäfen in Deutschland zeigt sehr deutlich, dass die Terminalkapazitäten an den meisten deutschen Verkehrsflughäfen nahezu vollständig ausgeschöpft sind.

**Tabelle 6 Flugzeugbewegungen, Fluggastaufkommen und Terminalkapazitäten der internationalen Verkehrsflughäfen in Deutschland 1998**

Flughafen	Flugzeugbewegungen		Fluggastaufkommen in Mio.	Terminalkapazität	
	gesamt	gewerblich		Mio. Fluggäste (Terminal Pass. an + ab)	Auslastung
Berlin ges.	211.349	186.985	11,6	15,5	75%
Tegel	116.222	115.110	8,8	9,5	93%
Tempelhof	52.248	41.592	0,9	1,5	63%
Schönefeld	42.879	30.283	1,9	4,5	41%
Bremen	46.526	36.436	1,7	3,3	51%
Dresden	41.527	33.735	1,6	2,1	78%
Düsseldorf	184.035	173.505	15,6	16,0	98%
Frankfurt	414.074	405.854	42,1	44,0	96%
Hamburg	151.259	125.749	9,0	10,8	83%
Hannover	90.312	72.208	4,7	4,5	105%
Köln	141.960	121.456	5,3	6,0	88%
Leipzig	43.766	36.692	2,0	3,5	57%
München	275.698	259.880	19,1	22,5	85%
Münster	55.247	30.522	1,3	1,5	100%
Nürnberg	83.223	60.845	2,4	2,8	87%
Saarbrücken	18.636	12.584	0,4	0,4	95%
Stuttgart	138.447	112.643	7,1	7,4	96%
<b>ALLE</b>	<b>1.896.059</b>	<b>1.669.094</b>	<b>135,4</b>	<b>140,3</b>	

Quelle: ADV-Jahresstatistik 1998, Tabelle 1 und 6; Terminalkapazitäten nach Auskünften der Flughafenbetreiber

Vom Belastungsmaß des Koordinationseckwerts zu unterscheiden ist die technisch und personell mögliche Abfertigungskapazität (möglicher maximaler Durchsatz an Flugzeugen, Fluggästen und Fracht) eines Flughafens. Zwar bestimmen technische und personelle Ausstattung und vorhandene Infrastruktur den Koordinationseckwert pro Stunde, die Gesamtkapazität eines Flughafens wird jedoch darüber hinaus an einigen Flughäfen auch von administrativen Regelungen (Nutzungs- oder Betriebsbeschränkungen) beschränkt.

Solche zeitlichen Nutzungsbeschränkungen und/oder Bewegungs- bzw. Lärmkontingentierungen engen die Nutzung der Einrichtungen und Kapazitäten und somit die technisch mögliche und ökonomisch sinnvolle Auslastung der Anlagen ein. Kapazitätsengpässe resultieren daher nicht nur aus infrastrukturellen Unzulänglichkeiten sondern auch aus einer auferlegten Verdichtung des Luftverkehrsangebots auf vorgegebene Zeitfenster (Slot) oder auf vorgegebene Bewegungszahlen. Für eine Kapazitätsanpassung könnte somit als Alternative zum Ausbau der Infrastruktur im Einzelfall auch eine Lockerung administrativer betrieblicher Auflagen in Erwägung gezogen werden<sup>17</sup>.

Auch auf den wichtigen regionalen Verkehrsflughäfen in Deutschland machen sich Kapazitätsengpässe bemerkbar. Ihre mittel- bis langfristige Funktionsfähigkeit im multifunktionalen deutschen Flughafensystem ist damit in Frage gestellt. Die Tabelle 2 des Anhangs zeigt Einzelheiten.

### **c) Landseitige Anbindung der internationalen Verkehrsflughäfen**

Flughäfen, die weder über die Schiene noch über die Straße ausreichend angebunden sind, stellen für Fluggäste und Frachtverkehr ein Ärgernis dar. Sie sind in das moderne, intermodale Gesamtverkehrssystem zu integrieren. Wichtig ist sowohl eine engpassfreie landseitige Anbindung für den Individualverkehr (Bundesfernstraßennetz) als auch eine hinreichende Verknüpfung (hohe Taktfrequenz) mit dem öffentlichen Nahverkehr (Bus, Straßen- und/oder U/S-Bahn).

---

<sup>17</sup> Mit Erweiterung der Betriebszeit um eine weitere Betriebsstunde auf 17 Stunden könnte beispielsweise bei einer Betriebserlaubnis von 16 Stunden ein theoretischer Kapazitätsgewinn von 8 % erzielt werden.

**Tabelle 7: Landseitige Verkehrsanbindung der deutschen Verkehrsflughäfen**

	Straße		Schiene			
Berlin-BBI	Anschluss an BAB 113n und B 96a	●	a1	Anschluss an das IC/ICE-Netz und S-Bahn-Netz, Einrichtung einer Flughafenexpressverbindung (Regionalbahn) von und nach Berlin	○	c
Bremen	Ausbau des BAB-Anschlusses	○	c	Straßenbahn		
Dresden	An BAB 4 und B 97		✓	Anschluss an das S-Bahnnetz	●	a1
Düsseldorf	Straßenanschluss an BAB	○	a1	Anschluss an das IC/ICE-Netz, S-Bahn	○	✓
Erfurt				Anschluss an das Straßenbahnnetz	●	c
Frankfurt	Ausbau des BAB- und Bundesstraßenanschlusses	○	d	Verbindung zum ICE-Bahnhof	●	✓
Hamburg	Ausbau des Bundesstraßenanschlusses		✓	Anschluss an das S-Bahnnetz Anschluss an das Regionalbahnnetz der DB	● ○	c d
Hannover				Anschluss an das S-Bahnnetz	●	
Köln/Bonn	Ausbau des BAB-Anschlusses	○	d	Anschluss an das S-Bahnnetz Anschluss an das ICE-Netz der DB	● ●	a1 a1
Leipzig/Halle	An BAB 9 und 14		✓	Anschluss an das RE-Bahnnetz Anschluss an das IC/ICE-Netz der DB	● ●	a1 a1
München	8-streifiger Ausbau A9 AK-Neufahrn bis AK München Ost 6-streifiger Ausbau der A92 München-Deggendorf vom/einschließlich Kreuz Neufahrn bis AS Flughafen Anschluss an die B 388 (neu): - Teilstück B 471 – Fischerhäuser - Teilstück Fischerhäuser – Flughafen - östlich Flughafen Ausbau Flughafen-Tangente Ost (Anschluss an die A 94 München – Passau und an die A 92	● ● ○	C  a1 c d c/d	Einrichtung einer Express-S-Bahn von/nach München  Anschluss an die S-Bahnlinie S6 (Ringschluss Erding)  Anschluss an das Fernbahn-Netz der DB	● ○ ●	d c c
Münster/Osnabrück	Anschluss an BAB	●	c	Anschluss an das S-Bahnnetz	○	d
Nürnberg	Anschluss an BAB	●	d	Anschluss an das U-Bahnnetz		✓
Saarbrücken					○	
Stuttgart	Anschluss an BAB Ausbau des BAB- und Bundesstraßenanschlusses	○	✓ c	Anschluss an das S-Bahn-Netz Anschluss an das Regionalbahnnetz der DB Anschluss an das IC/ICE-Netz der DB	○ ○	✓ c c

Quelle: ADV (1999), ADV-Flughafenumfrage, Mimeo.

○ = mittelfristiger Engpaß  
 ✓ = vorhanden  
 a1 = im Bau  
 c = im Planungsprozeß

● = akuter Engpaß  
 a = rechtsgültige Bauerlaubnis liegt vor  
 b = erforderliche Bauerlaubnis beantragt  
 d = in der Perspektivplanung

Eine Anbindung an des Fernverkehrsnetz der Eisenbahn über IC/ICE-Trassen kann nicht generell als sinnvoll angesehen werden. Eine einzelfallbezogene Analyse muss daher klären, ob für einen solchen Anschluss aufgrund des zu erwartenden Verkehrsaufkommens Bedarf besteht. Ziel der Bundesregierung ist dabei, einen möglichst hohen Entlastungseffekt auf Straßen und bei Flughäfen durch Verkehrsverlagerung auf die Schiene zu erreichen.

Gesichtspunkte sind dabei insbesondere:

- Durch einen Fernbahnanschluss kann das Kfz-Individualverkehrsaufkommen reduziert werden, da Fluggäste nicht mehr darauf angewiesen sind, mit dem eigenem Kfz anzureisen und dieses kostenpflichtig abzustellen (gleiches gilt natürlich auch für ÖPNV-Anbindungen - allerdings für einen nicht-identischen Nutzerkreis). Dies hat den positiven Effekt, dass sich das Pkw-Aufkommen und somit auch die Schadstoffbelastung durch Abgase am Flughafen vermindert. Zudem verringert sich der Bedarf an Pkw-Stellplätzen, was die Vorhaltung entsprechender Flächen durch den Flughafenbetreiber reduziert und damit neuen Verwendungsmöglichkeiten Raum gibt.
- Die optionale (Weiter)Reisemöglichkeit mit der Eisenbahn kann zudem eine Alternative zum Flug darstellen, insbesondere wenn beide Verkehrsträger ihre Leistungen qualitativ auf einander abstimmen. Bei Dreiecksreisen oder bei Zielen, deren Erreichen per Zug nur einen geringen Zeitverlust gegenüber dem Flug aufweist, ist eine Verlagerung von Luftverkehr auf die Schiene zu erwarten. Hierdurch würde sich die Zahl der Kurzstrecken- bzw. Zubringerflüge reduzieren, was eine (wenn auch nicht sehr erhebliche) kapazitative Entlastung der Flughäfen zur Folge hätte.
- Ein Fernbahnanschluss kann darüber hinaus die Attraktivität eines Flughafens steigern und ihm Wettbewerbsvorteile gegenüber seinen (internationalen) Konkurrenten verschaffen. Reisende machen ihre Flughafenwahl u. a. davon abhängig, welchen Flughafen sie am günstigsten erreichen können bzw. von welchem sie die besten (landseitigen) Weiterreisemöglichkeiten zum Zielort haben.

Tabelle 8: **Bestehende und geplante Schienenanbindungen der deutschen Verkehrsflughäfen**

Flughafen	ÖPNV vorhanden	Fernbahn vorhanden	Geplante Anbindungen	
			Jahr	Art
Berlin-SXF	S-Bahn	IR, IC, ICE	2007	U-Bahn, ICE
Bremen	StrBahn			
Dresden			2000	S-Bahn
Düsseldorf	S-Bahn	IR/IC/ICE/ THA		
Erfurt				Straßenbahn
Frankfurt	S-Bahn	IC/ICE		
Hamburg			2005	S-Bahn
Hannover	S-Bahn			
Köln/Bonn			2002	S-Bahn, ICE
Leipzig/Halle			2001	IC/ICE, Regionalbahn
München	S-Bahn			
Münster/ Osnabrück				
Nürnberg	U-Bahn			
Saarbrücken				
Stuttgart	S-Bahn			IC/ICE, Regionalbahn

Quelle: ADV (Hg.)(1999), Schienenanbindung der deutschen Flughäfen, Stuttgart.

#### 4.2 Maßnahmen zur Sicherung einer bedarfsgerechten Luftverkehrsinfrastruktur

Eine Vielzahl kapazitiver Engpässe behindern bereits heute eine bedarfsorientierte und effiziente Entwicklung des deutschen Luftverkehrs. Die Beseitigung der einzelnen Engpässe für eine optimale Nutzung vorhandener und kostspieliger Systemkapazitäten ist notwendig, aber allein nicht ausreichend. Die dauerhafte Nutzung bestehender Systeme im Grenzbelastungsbereich ohne Pufferreserven führt unvermeidbar vermehrt zu Störanfälligkeiten bis hin zu Systemzusammenbrüchen, wie bereits heute in überlasteten Bereichen der Luftfahrt zu beobachten ist. Vor dem Hintergrund steigender Nachfrage nach Luftverkehrsdienstleistungen müssen daher auch bei Flughäfen betriebliche und infrastrukturelle Reserven vorgehalten und gegebenenfalls eingeplant werden. Dies gilt insbe-

sondere für die Erhaltung von Kapazitätspotenzialen, die sich auf Grund der Bemühungen der Länder ergeben, wie beispielsweise die Konversionsflugplätze<sup>18</sup> Hahn, Zweibrücken, Laarbruch, Schwerin-Parchim und das Projekt bei Stendal.

**Die Bundesregierung wird zur Sicherung auch zukünftiger Anpassungsmöglichkeiten der Flughafeninfrastruktur im Rahmen ihrer Möglichkeiten und ihrer Zuständigkeit die Länder auch weiterhin darin unterstützen, vorhandene Infrastruktur-Kapazitätspotenziale zu bewahren, zu entwickeln oder zu nutzen, sowie – wo unumgänglich – auszubauen.**

#### **4.2.1 Beschleunigung der Planungsverfahren**

Durch Weiterentwicklung der luftrechtlichen Bestimmungen zum Flugplatzrecht können die luftrechtlichen Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren beschleunigt und gestrafft werden, ohne die Rechte Betroffener oder Beteiligter zu schmälern.

**Die Bundesregierung wird durch Änderung des Luftverkehrsgesetzes**

- **die bisherige Doppelspurigkeit der Zulassungsverfahren beseitigen und**
- **je nach Art des Flugplatzes zukünftig für die Zulassung einer Flugplatzanlage jeweils nur ein bestimmtes Verfahren (entweder ein Genehmigungs- oder ein Planfeststellungsverfahren) vorsehen sowie**
- **das Verfahren über die Zulassung des Flugplatzbetriebes grundsätzlich nach dem für die Zulassung der Anlage vorgesehenen Verfahren ausrichten, d. h. der Betrieb soll entweder im entsprechenden Genehmigungs- oder im Planfeststellungsverfahren zugelassen werden. Änderungen des Betriebes planfestgestellter Flugplätze sollen jedoch – wie bisher – auch einem Genehmigungsverfahren unterworfen werden können.**
- **die Zulassungsverfahren Anlagen-bezogen ausrichten und von subjektiven Elementen befreien;**
- **die im geltenden Luftrecht aufgeführten subjektiven Elemente im Hinblick auf den Flugplatzunternehmer in einem weiteren, von den Zulassungsverfahren rechtlich getrennten Unternehmerngenehmigungsverfahren regeln, ohne dass ein verwaltungsmäßiger Mehraufwand für die Zulassungsbehörden entsteht.**

---

<sup>18</sup> aufgegebene Militärflugplätze, die der zivilen Nutzung zugeführt sind oder zugeführt werden könnten.

#### 4.2.2 Verlagerung von Kurzstreckenflugverkehr auf die Schiene

Die Verknüpfung von Luft- und Schienenverkehr ist Voraussetzung für die Entwicklung eines insgesamt effizienteren und umweltfreundlicheren Fernverkehrssystems in Deutschland und Europa.

Kurzstreckenverkehr mit Flugzeugen gilt als umweltbelastend und als verlagerungsfähig auf die Schiene. Zugleich ist in der Verlagerung auch ein Beitrag zur Verminderung der Kapazitätsengpässe auf Flughäfen zu sehen. Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass diese Verkehre möglichst weitgehend über die Schiene abgewickelt werden sollten. Eine Einstellung oder Verlagerung dieser Verkehre kann jedoch nicht erzwungen werden. Dem Kunden müssen marktorientiert attraktive Wahlmöglichkeiten geboten werden. Voraussetzung ist daher die Integration der Flughäfen in das Schienennetz der Bahn - insbesondere die Anbindung der wichtigen Luftverkehrsknoten an das innereuropäische Hochgeschwindigkeitsnetz.

Verlagerungen sind für alle Beteiligten vorteilhaft. Kurzstreckenflüge verursachen verhältnismäßig hohe Kosten im Flugbetrieb, so dass Luftfahrtunternehmen solche Flüge aus wirtschaftlichen Gründen nach Möglichkeit zu vermeiden suchen. Auch Flughäfen sehen bei beschränkten Kapazitäten eine effizientere Nutzung durch großräumigere Mittel- oder Langstreckenflugzeuge.

**Die Bundesregierung wird für eine möglichst weitgehende Verlagerung von Kurzstreckenflugverkehr auf die Schiene zur Nutzung der ökologischen wie ökonomischen Vorteile**

- **die Anbindung der Flughäfen an den Schienenfernverkehr nach Maßgabe der Bewertung im Bundesverkehrswegeplan voran bringen und dabei die Dringlichkeitsbewertung aus der Flughafen-Kapazitätsplanung der Bund-Länder-Arbeitsgruppe und der TEN<sup>19</sup>-Konzeption der EU-Kommission berücksichtigen;**
- **die Länder auffordern, die internationalen Verkehrsflughäfen und bedeutsame Regionalflughäfen vorrangig in die schienengebundenen ÖPNV-Netze einzubinden, um die flughafenbezogenen Emissionen des Individualverkehrs zu verringern;**

---

<sup>19</sup> TEN Trans-European Network /Transeuropäische Verkehrsnetze

- die beteiligten Unternehmen auffordern, möglichst schnell gemeinsame Lösungen für integrierte Beförderungsdokumente und passagierbegleitenden Gepäcktransport zu entwickeln, um die Bereitschaft zur Nutzung des Schienenverkehrs zu fördern;
- die Unternehmen darin unterstützen, kurzfristig Lösungen zum Off-Airport-Check-In<sup>20</sup> in Bahnhöfen und Hotels entwickeln, die die notwendigen Sicherheitsanforderungen erfüllen.

#### 4.2.3 Satellitenflughäfen für die Allgemeine Luftfahrt

Die Allgemeine Luftfahrt (AL) mit einem nicht unbedeutenden Aufkommen der Geschäftsfliegerei hat in vielfältiger Art bedeutenden Anteil am deutschen und europäischen Luftfahrtsystem. Obwohl überwiegend die flächendeckend über Deutschland und Europa gestreuten Landeplätze genutzt werden, besteht besonders für die Geschäftsfieger ein unabweisbarer Bedarf, auch die internationalen Verkehrsflughäfen anzufliiegen, um entweder Geschäftsbeziehungen in den regionalen Verdichtungsräumen um diese Flughäfen zu pflegen oder dort Anschluss an den weiträumigen Linienverkehr zu finden. So sind an allen internationalen Verkehrsflughäfen gesonderte Terminals zur Abfertigung für die Allgemeinen Luftfahrt eingerichtet. Besonders in Tageszeiten hoher Auslastung und geringer Slot-Verfügbarkeit verschärft dieser Verkehr die an den internationalen Verkehrsflughäfen bestehenden Kapazitätsengpässe.

Die AOPA<sup>21</sup> hat ein Konzept entwickelt, das ein alternatives Angebot an Satellitenflughäfen in der Nähe von Wirtschafts- und Ballungszentren und damit in der Nähe von internationalen Verkehrsflughäfen vorstellt und deren Weiterentwicklung empfiehlt. Damit wäre eine weitere Möglichkeit zur Entlastung der internationalen Verkehrsflughäfen in Deutschland vor allem in deren Vorfeldbereich und bei der Nutzung der Start-/Lande-Bahnsysteme eröffnet. Den verkehrlich günstig gelegenen alternativen Flughäfen für die Allgemeine Luftfahrt mangelt es aber meist an zureichenden (baulichen) Leistungsvoraussetzungen und an Kapital zum Ausbau.

---

<sup>20</sup> Einschecken außerhalb eines Flughafens mit Ausgabe von Bordkarten und Entgegennahme des Reisegepäcks.

<sup>21</sup> Airline Owners and Pilots Association / Verband der Allgemeinen Luftfahrt

### **Die Bundesregierung begrüßt dieses Konzept und**

- **fordert insbesondere die internationalen Verkehrsflughäfen auf, Satellitenflughäfen und deren Ausbau in ihrer Region zu ihrer eigenen Entlastung nach Möglichkeit auch finanziell zu fördern**
- **und**
- **fordert die Länder auf, sie umweltverträglich in das integrierte Verkehrssystem der Region einzubinden.**

#### **4.2.4 Flughafenkooperationen**

Wie in der Zusammenarbeit von Flughäfen mit Satellitenflugplätzen in ihrer Region (wie Düsseldorf/Mönchengladbach, Frankfurt/Hahn, München/Augsburg) liegen weitere Entlastungspotenziale in Kooperationen von Verkehrsflughäfen zur besseren Auslastung noch freier Kapazitäten und Entzerrung von Kapazitätsengpässen. Diesen Überlegungen liegt die Vorstellung zu Grunde, dass sich durch abgestimmtes Verhalten und durch Preisanreize Verkehrsströme von einem Flughafen auf einen anderen verlagern lassen.

Verlagerungsbemühungen können im Einzelfall durchaus erfolgreich sein. Jedoch zeigen verschiedene Beispiele, dass ein großer kreativer Einsatz erbracht werden muss. Trotz deutlicher Preis- und Kapazitätsvorteile, die eingeräumt wurden, konnten spürbare Verlagerungen nicht erreicht werden, obwohl die geographische Entfernung zwischen den in Frage stehenden Flughäfen des gleichen Ballungsraums gering war. Es ist aber nicht auszuschließen, dass neue Ansätze mit dem Ziel der Verlagerung von Verkehrsströmen einen Beitrag zur Verminderung von Kapazitätsproblemen leisten können.

Deutliche Kooperationsvorteile sind hinsichtlich verschiedener anderer Synergieeffekte zu erzielen. So arbeiten beispielsweise die internationalen Verkehrsflughäfen in Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen regionalübergreifend in einer süddeutschen Kooperation erfolgreich durch Verfahrensaustausch und gemeinsame Nachfrage zusammen und in einer norddeutschen Kooperation die Flughäfen in Hamburg, Bremen und Hannover.

Dass entsprechende Kooperationen auch im internationalen Bereich über die notwendige Zusammenarbeit in Verbänden hinaus entstehen, wird von der Bundesregierung begrüßt.

### **Die Bundesregierung begrüßt regionale wie internationale Kooperationen von Flughäfen und**

- **fordert Flughafenunternehmen wie deren Gesellschafter auf, Kooperationsansätze auch und gerade auf internationaler Ebene auf zu nehmen und weiter zu entwickeln.**

#### 4.2.5 Flughafenprivatisierung

Die deutschen Verkehrsflughäfen sind privatwirtschaftlich organisierte Gesellschaften<sup>22</sup>, die aufgrund ihres Gesellschaftszwecks der Bereitstellung flughafenbezogener Dienstleistungen dienen. Sie stellen die zur Abwicklung des Luftverkehrs notwendigen Struktur zur Verfügung, sind aber auch über diesen luftverkehrlichen Rahmen hinaus unternehmerisch tätig.

Weltweit hat in den letzten Jahren ein Trend zur Privatisierung der vorher durchweg in staatlichem Eigentum stehenden Flughafenunternehmen eingesetzt. Hintergrund ist u.a. ein dynamisches Wachstum im Luftverkehr, ein national wie international zunehmender Wettbewerb und Liberalisierung sowie die damit zusammenhängende Notwendigkeit, privatwirtschaftliche Investitionsbereitschaft zu nutzen, um den (großen) Finanzbedarf beim bedarfsgerechten Ausbau aller Geschäftsbereiche von Flughafengesellschaften abzudecken.

Bei den deutschen Verkehrsflughäfen kam es bisher nur vereinzelt zu (parziellen) materiellen Privatisierungen. So wurde z.B. der Anteil des Landes Nordrhein-Westfalen an der Flughafen Düsseldorf GmbH in Höhe von 50 % an die Airport Partners GmbH (Hochtief und Air Rianta) verkauft. Eine Beteiligung von 30 v.H. an der Flughafen Hannover-Langenhagen GmbH erwarben die Flughafen Frankfurt AG (20 v.H.) und die Norddeutsche Landesbank (10 v.H.); schon vorher hatte sich der Bund von seinen Anteilen an der Flughafen Hannover-Langenhagen GmbH getrennt. Die Teilprivatisierung der Flughafen Hamburg GmbH (FHG) ist abgeschlossen. Hochtief Airport GmbH und Aer Rianta International erwarben in einem wettbewerblichen Verkaufsverfahren 36 %. Darüber hinaus besteht eine Option für den Verkauf weiterer 13 % der Anteile bis 2007 in zwei Stufen von 4 und 9 %. Die Freie und Hansestadt Hamburg ist Mehrheitsgesellschafterin der FHG.

Eine weitere Flughafenprivatisierung ist zur Zeit in Berlin eingeleitet. Dort ist die erste deutsche Flughafenvollprivatisierung mit dem Ziel der privatfinanzierten Errichtung des Single-Airports Berlin-Brandenburg International (BBI) in Berlin-Schönefeld geplant.

**1999 erfolgte – wie auch im Jahreswirtschaftsbericht angesprochen – der Einstieg in die Privatisierung der Anteile des Bundes an den Flughafengesellschaften. Die**

**Bundesregierung setzt weiterhin auf der Grundlage der jetzigen ordnungspolitischen Vorgaben und unter Wahrung der Wirtschafts-, Struktur- und Verkehrspolitischen Belange an den einzelnen Standorten die Privatisierung fort.**

**Die Privatisierung ist kein Selbstzweck, sondern dient der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen sowie der Sicherung und Stärkung einer leistungsfähigen Infrastruktur und unterstützt damit die Politik der Bundesregierung zur Sicherstellung und Schaffung neuer Arbeitsplätze.**

#### **4.2.6 Kapazitätsausbau**

Auch wenn alle aufgezeigten Ansätze zur Verminderung der Kapazitätsengpässe auf den deutschen internationalen Verkehrsflughäfen einen Beitrag zur Reduktion der akuten Probleme leisten, ist damit auf mittlere und lange Sicht nicht ausreichend gesichert, dass dem Luftverkehr die notwendige Infrastruktur bereit stehen wird.

Sollen die Chancen des erheblichen Wachstumspotenzials im Luftverkehr für Wachstum und Beschäftigung in Deutschland nicht ungenutzt bleiben, müssen über die sinnvollen Optimierungen hinaus die notwendigen Anpassungen durch einen bedarfsgerechten Flughafen-Infrastrukturausbau erfolgen.

**Die Bundesregierung fordert daher die Länder auf**

- **die notwendigen Maßnahmen gemäß dem Flughafen-Kapazitätsplan der Verkehrsministerkonferenz zu ergreifen und die Flugplätze in ihrem Verantwortungsbereich zu entsprechenden Anpassungsmaßnahmen anzuhalten.**

---

<sup>22</sup> Einen Überblick über die Gesellschafter der internationalen Verkehrsflughäfen gibt Tabelle 3 der Anlage 1

## 5. Maßnahmen der Bundesregierung

Zur Weiterentwicklung des bewährten multizentralen Flugplatzsystems der Flughäfen und anderen Flugplätze im Rahmen eines effizienten und umweltschonenden integrierten Gesamtverkehrssystems als notwendigen Beitrag zur Sicherung des Verkehrs- und damit Wirtschaftsstandortes Deutschland und seiner Arbeitsplätze wird die Bundesregierung die folgenden Maßnahmen umsetzen:

Maßnahmen	Aktionen	Zeitraum
1. Gemeinsam mit den Ländern Weiterentwicklung des von der VMK <sup>23</sup> 1999 verabschiedeten "Konzepts der Flughafen-Kapazitätsentwicklung" einschließlich der Anbindung an die Landverkehrswege Straße und Schiene.	<b>Fortschreibung des VMK-Konzepts der Flughafen-Kapazitätsentwicklung</b>	<b>Bis 2005</b>
<p>2. Integration Flughäfen in den Bundesverkehrswegeplan mit</p> <p>2.1. Feststellung der gesamtwirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit, der Bauwürdigkeit sowie der Dringlichkeit von flughafenbezogenen Infrastrukturmaßnahmen bei Fernverkehrswegen des Bundes im Hinblick auf eine verkehrsträgerübergreifende Gesamtverkehrsplanung;</p> <p>2.2. Entwicklung eines zusätzlichen Entscheidungskriteriums zu den Auswirkungen infrastruktureller Anbindungsverbesserungen für Flughäfen auch im Hinblick auf deren internationale Wettbewerbsfähigkeit;</p> <p>2.3. Beseitigung von Engpässen in Flugplätzen (gemäß VMK-"Konzept der Flughafen-Kapazitätsentwicklung") durch Flugplatzbetreiber zur Optimierung (effizienter) verkehrsträgerübergreifender Mobilitätsketten.</p>	<p><b>Überarbeitung in der laufenden Bundesverkehrswegeplanung</b></p> <p><b>Entwicklung durch Forschungsprojekt</b> (bereits vergeben)</p> <p><b>Einwirkung der öffentlichen Gesellschafter auf Flugplatzbetreiber durch entsprechende Gesellschaftsbeschlüsse.</b></p>	<p>Bis 2002</p> <p>2000</p> <p>laufend</p>

<sup>23</sup> VMK Verkehrsministerkonferenz des Bundes und der Länder

## Die Bundesregierung wird zum Schutz der Flughafenanwohner gegen Fluglärm

<p>3.1. eine Novelle des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm (Fluglärmgesetz) vorlegen, mit der die Schutzzone 1 und die Schutzzone 2 neu bestimmt wird;</p>	<p><b>Änderung Fluglärmgesetz</b></p>	<p><b>bis 2002</b></p>
<p>3.2. gemeinsam mit den Ländern Regelungen entwickeln, mit denen weitere Anforderungen an Maßnahmen zum Schutz vor Fluglärm (Planungszonen) neu und wirksamer festgelegt werden;</p>	<p><b>In Frage kommen eine</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>reine Länderregelung,</b></li> <li>- <b>Regelung im Fluglärmgesetz,</b></li> <li>- <b>Fluglärmschutzverordnung im Rahmen des Luftverkehrsgesetzes oder</b></li> <li>- <b>eine Regelung im Raumordnungsgesetz</b></li> </ul>	<p><b>bis 2002</b></p>
<p>3.3. den Anwendungsbereich des Fluglärmgesetzes auf andere Flugplätze erweitern;</p>	<p><b>Änderung Fluglärmgesetz</b></p>	<p><b>bis 2002</b></p>
<p>3.4. Vorschläge für eine wirksamere Bürgerbeteiligung bei Maßnahmen zum Schutz vor Fluglärm erarbeiten und verfahrensmäßig verankern.</p>	<p><b>Einrichtung einer <u>Arbeitsgruppe</u> unter Hinzuziehung von Bürgerinteressenvertretungen zur Erarbeitung von Vorschlägen</b></p>	<p><b>ab Herbst 2000</b></p>

## Die Bundesregierung wird zum Schutz der Nachtruhe vor Fluglärm

<p>4.1. neben den zwei Tagesschutzzonen eine gesonderte Nachtschutzzone ausweisen, die einen erhöhten Schutz der Anrainer vor Störung der Nachtruhe sicher stellen;</p>	<p><b>Änderung Fluglärmgesetz</b></p>	<p><b>bis 2002</b></p>
<p>4.2. zur Minderung des Nachtfluglärms eine Weiterentwicklung der An- und Abflugrouten und –verfahren sowie laufende gemeinsame Prüfung mit den Piloten veranlassen;</p>	<p><b>Anweisung an DFS<sup>24</sup> und LBA<sup>25</sup></b></p>	<p><b>sofort</b></p>
<p>4.3. eine härtere Ahndung von Verstößen sicher stellen;</p>	<p><b>Drastische Erhöhung des Bußgeldrahmens der Luftverkehrs-Ordnung und der durch das LBA zu verhängenden Bußgelder</b></p>	<p><b>2001</b></p>
<p>4.4. das Eintreiben von gegen ausländische Piloten verhängten Bußgeldern ermöglichen.</p>	<p><b>Änderung Luftrecht</b></p>	<p><b>2001</b></p>

<sup>24</sup> DFS Deutsche Flugsicherung GmbH

<sup>25</sup> LBA Luftfahrt- Bundesamt

## Die Bundesregierung wird zur Verringerung von Schadstoffbelastungen mit Nachdruck darauf hinwirken, dass

5.1. Forschungsmittel für entsprechende technische Weiterentwicklungen zur Verfügung gestellt werden und Forschungen zur Verminderung von Schadstoffbelastungen und deren Auswirkungen verstärkt erfolgen;	<b>Schwerpunkt Forschungsprogramme</b>	<b>2002</b>
5.2. Technische Anforderungen an Triebwerke und Flugkraftstoffe verschärft werden;	<b>Internationale Gremien</b>	<b>sofort</b>
5.3. Markteinführungen nach höchstem technischen Standard beschleunigt erfolgen und ein entsprechender ökonomischer Druck auch international aufgebaut wird.	<b>Gebühren- und Entgeltstrukturänderung auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene</b>	<b>sofort</b>
5.4. Flughafenbetreiber die Entwicklung von Schadstoffbelastungen in ihrem Umfeld sorgfältig und kontinuierlich messen und bewerten, um abträgliche Entwicklungen rechtzeitig erkennen zu können;	<b>Aufforderung an ADV<sup>26</sup>, DLR<sup>27</sup> und UBA<sup>28</sup>, Vorschläge für standardisierte Verfahren zu entwickeln.</b>	<b>2000</b>
5.5. Flughafenbetreiber Konzepte zur möglichst weitgehenden Verlagerung des Personen- wie Frachtverkehrs auf die Schiene entwickeln und umsetzen.	<b>Einrichtung einer Arbeitsgruppe</b>	<b>2001</b>
5.6. Bund und Länder die Schienenanbindung von Flughäfen im Rahmen ihrer Zuständigkeit und Möglichkeiten zur Verringerung des Kfz-Verkehrs und seines Schadstoffbeitrags fördern und	<b>durch Umsetzung des VMK-Kapazitätsplans.</b>	<b>ab 2000</b>
5.7. die Länder die schienengebundene ÖPNV-Bedienung der Flughäfen weiter entwickeln.	<b>durch Umsetzung des VMK-Kapazitätsplans.</b>	<b>ab 2000</b>

<sup>26</sup> ADV Arbeitsgemeinschaft Deutscher Flughäfen e.V.

<sup>27</sup> DLR Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt

<sup>28</sup> UBA Umweltbundesamt

## Die Bundesregierung wird zur Verringerung der Schadstoff-Emissionen

<p>6.1. für eine Engpassbeseitigung bei der europäischen Flugsicherung eintreten, um Verspätungs-bedingten Mehrausstoß von Emissionen abzubauen;</p>	<p><b>Siehe Maßnahmen 7.1 und 7.2</b></p>	
<p>6.2. das Emissions-abhängige Landeentgelt an deutschen Flughäfen einführen;</p>	<p><b>Landeentgeltstrukturänderung</b></p>	<p><b>2000</b></p>
<p>6.3. weiterhin für eine Kerosinbesteuerung der gewerblichen Luftfahrt auf internationaler Ebene eintreten, sofern nicht wirksamere Maßnahmen eingeführt werden können;</p>	<p><b>Unterstützung der Umsetzung des Aktionsplans ‚Luftverkehr und Umwelt‘ der Kommission</b></p>	<p><b>bereits laufend</b></p>
<p>6.4. nachdrücklich die Entwicklung und Einführung wirksamer und marktkonformer Emissions-verringender ökonomischer Instrumente im Rahmen der ICAO fordern;</p>	<p><b>Unterstützung der Umsetzung des Aktionsplans ‚Luftverkehr und Umwelt‘ der Kommission und entsprechende Mitwirkung im Umweltausschuss der ICAO</b></p>	<p><b>bereits laufend</b></p>
<p>6.5. Flughafen-bedingte Verspätungen bekämpfen;</p>	<p><b>Entwicklung und Umsetzung von Modellen und Verfahren zum Abbau Flughafen-verursachter Verspätungen gemeinsam mit ADV und DFS</b></p>	<p><b>2001</b></p>

## Die Bundesregierung wird zur Beseitigung der Engpässe bei der europäischen Flugsicherung zum Ausbau eines sicheren, umweltfreundlichen, wirtschaftlichen und bedarfsgerechten Flugsicherungssystems

<p>7.1. die Planungs- und Regulierungsfunktion von Eurocontrol stärken</p>	<p><b>Unterstützung für Mitgliedschaft der EG in Eurocontrol</b></p>	<p><b>laufend</b></p>
<p>7.2. auf eine gemeinsame europäischen Luftraumplanung drängen</p>		

## Die Bundesregierung wird zur Sicherung auch zukünftiger Anpassungsmöglichkeiten der Flughafeninfrastruktur

<p>8.1. die Länder auch weiterhin darin unterstützen, vorhandene Infrastruktur-Kapazitätspotenziale zu bewahren, zu entwickeln oder zu nutzen.</p>	<p><b>Einzelfallbezogen im Rahmen der Zuständigkeiten und Möglichkeiten</b></p>	<p><b>sofort</b></p>
<p>8.2. die bisherige Doppelspurigkeit der Flughafen-Zulassungsverfahren beseitigen und</p>	<p><b>Änderung der Regelungen des Luftverkehrsgesetzes zur Flugplatzgenehmigung</b></p>	<p><b>2001</b></p>
<p>8.3. zukünftig je nach Art des Flugplatzes für die Zulassung einer Flugplatzanlage jeweils nur <u>ein</u> bestimmtes Verfahren vorsehen,</p>	<p><b>Änderung der Regelungen des Luftverkehrsgesetzes zur Flugplatzgenehmigung: entweder Genehmigungs- oder Planfeststellungsverfahren.</b></p>	<p><b>2001</b></p>
<p>8.4. das Verfahren über die Zulassung des Flugplatzbetriebes grundsätzlich ändern,</p>	<p><b>Änderung der Regelungen des Luftverkehrsgesetzes zur Flugplatzgenehmigung: Die Betriebsgenehmigung wird nach dem Verfahren der Anlagenehmigung ausgerichtet.</b></p>	<p><b>2001</b></p>
<p>8.5. ein rechtlich getrenntes Unternehmensgenehmigungsverfahren einführen.</p>	<p><b>Änderung der Regelungen des Luftverkehrsgesetzes zur Flugplatzgenehmigung: Ein weiteres, von den Zulassungsverfahren rechtlich getrenntes Unternehmensgenehmigungsverfahren wird eingeführt, ohne dass ein vermögensmäßiger Mehraufwand für die Zulassungsbehörden entsteht.</b></p>	<p><b>2001</b></p>

**Die Bundesregierung wird für eine möglichst weitgehende Verlagerung des Kurzstreckenflugverkehrs auf die Schiene zur Nutzung der ökologischen wie ökonomischen Vorteile**

<p>9.1. die Anbindung der Flughäfen an den Schienenfernverkehr unterstützen;</p>	<p><b>Nach Maßgabe der Bewertung im Bundesverkehrswegeplan. Dabei wird die Dringlichkeitsbewertung aus der Flughafen-Kapazitätsplanung der VMK<sup>29</sup> und der TEN<sup>30</sup>-Konzeption der EU-Kommission berücksichtigt.</b></p>	<p><b>2002</b></p>
<p>9.2. auf die Einführung integrierter Beförderungsdokumente und passagierbegleitenden Gepäcktransports drängen und</p>	<p><b>Luftfahrt- wie Bahnunternehmen werden aufgefordert, möglichst schnell gemeinsame Lösungen zu entwickeln.</b></p>	<p><b>2000</b></p>
<p>9.3. Off-Airport-Check-In<sup>31</sup> in Bahnhöfen und Hotels ermöglichen.</p>	<p><b>Entwicklung kurzfristiger Lösungen gemeinsam mit den Unternehmen. Die notwendigen Sicherheitsanforderungen müssen erfüllt werden.</b></p>	<p><b>2000</b></p>

<sup>29</sup> VMK Verkehrsministerkonferenz des Bundes und der Länder

<sup>30</sup> TEN Trans-European Network /Transeuropäische Verkehrsnetze

<sup>31</sup> Einschecken außerhalb eines Flughafens mit Ausgabe von Bordkarten und Entgegennahme des Reisegepäcks.

**Die Bundesregierung begrüßt kapazitätsausnutzende und –steigernde Konzepte der Luftfahrt wie die Kooperationskonzepte der Flughäfen oder das Satellitenflughafenkonzept der Verbände und**

<p>10.1. fordert die notwendigen Maßnahmen gemäß dem Flughafen-Kapazitätsplan der VMK auch durchzuführen;</p>	<p><b>Aufforderung an die Länder, Flugplätze in ihrem Verantwortungsbereich zu entsprechenden Anpassungsmaßnahmen an zu halten.</b></p>	<p><b>2000</b></p>
<p>10.2. empfiehlt Satellitenflugplätze und deren Ausbau im integrierten Verkehrssystem der jeweiligen Region einzubinden;</p>	<p><b>Aufforderung an internationale Verkehrsflughäfen, in ihrer Region zu ihrer eigenen Entlastung Satellitenflugplätze und deren Entwicklung auch finanziell zu unterstützen, und an die Länder, sie umweltverträglich in das integrierte Verkehrssystem ein zu binden.</b></p>	<p><b>2000</b></p>
<p>10.3. begrüßt regionale wie internationale Kooperationen von Flughäfen</p>	<p><b>Aufforderung an Flughafenunternehmen wie deren Gesellschafter, Kooperationsansätze auch und gerade auf internationaler Ebene weiter zu entwickeln.</b></p>	<p><b>2000</b></p>

**Die Bundesregierung wird zur Sicherung und Stärkung einer leistungsfähigen Infrastruktur und zur Unterstützung ihrer Politik zur Sicherstellung und Schaffung neuer Arbeitsplätze**

<p>11. weiterhin auf der Grundlage der jetzigen ordnungspolitischen Vorgaben und unter Wahrung der Wirtschafts-, Struktur- und Verkehrs-politischen Belange an den einzelnen Standorten die Privatisierung der Anteile des Bundes fortsetzen.</p>	<p><b>Fortsetzung der Privatisierung von Bundesanteilen an den einzelnen Standorten.</b></p>	<p><b>laufend</b></p>
---	--	-----------------------

## Anhang

### Anlage 1

#### Tabellen

Tabelle 1:

#### Direkte Beschäftigungsverhältnisse auf den deutschen internationalen Verkehrsflughäfen 1998

Flughafen	Personal				
	des Flughafenunternehmens	der Behördenstellen	der Luftverkehrsgesellschaften	sonstiger Stellen und Firmen	Summe
Berlin THF/TXL	1.140	757	1.930	3.717	7.544
Berlin SXF	583	847	313	1.482	3.225
Bremen	302	208	249	1.417	2.176
Dresden	357	228	134	697	1.416
Düsseldorf	2.703	1.021	4.638	7.581	15.943
Erfurt	110	113	17	92	332
Frankfurt	12.601	5.300	26.762	13.699	58.362
Hamburg	1.366	611	7.059	3.103	12.139
Hannover	763	661	2.556	1.684	5.664
Köln/Bonn	1.425	400	2.650	3.330	7.805
Leipzig/Halle	402	206	310	851	1.769
München	3.941	2.113	5.153	6.343	17.550
Münster/Osnabrück	430	96	220	560	1306
Nürnberg	939	437	917	1.282	3.575
Saarbrücken	138	40	98	70	346
Stuttgart	1.212	720	970	3.598	6.500
<b>Gesamt</b>	<b>28.292</b>	<b>13.758</b>	<b>53.809</b>	<b>49.240</b>	<b>145.099</b>

Quelle: ADV (1999), Tabellen über das Geschäftsjahr 1998

**Tab. 2: Maßgebliche Engpassdeterminanten und Ausbaumaßnahmen an Regionalflughäfen in Deutschland**

	SL-Bahn		Vorfeld	Fluggast- abfertigung
	Neubau	Verlängerung/ Verbreiterung		
Altenburg-Nobitz		<b>S</b> ○ d)	○ d)	○ d)
Augsburg		● b)	● b)	● b)
Bayreuth		● c)	● c)	● b)
Braunschweig		● c)	○ d)	○ d)
Dortmund		● a1)	● c)	● a1)
Friedrichshafen			○ d)	● a)
Hahn		○ d)	● a)	● a)
Heringsdorf			● d)	
Hof	● c)		● c)	○ d)
Karlsruhe/ Baden-Baden			● d)	● c)
Kassel	● d)		○ c)	● c)
Kiel		● d)	● c)	● c)
Lübeck		○ d)	● d)	● c)
Magdeburg		○ b)	○ b)	
Mönchengladbach		● c)	○ d)	○ c)
Neubrandenburg			○ d)	○ d)
Paderborn/Lippstadt		○ b)	● a)	● c)
Rostock-Laage			○ d)	○ d)
Schwerin-Parchim			○	○
Siegerland			○ c)	○ d)

● = aktueller Engpass      **S** = Sanierung der SL-Bahn

○ = mittelfristiger Engpass

**Status:**

a) rechtsgültige Bauerlaubnis liegt vor

a1) im Bau

b) erforderliche Bauerlaubnis beantragt

c) im Planungsprozess

d) in Perspektivplanung

**Tabelle 3: Gesellschafterstruktur der internationalen Verkehrsflughäfen**

Flughafen	Flughafenunternehmer	Gesellschafter	Beteiligungsanteil
Berlin	Berlin Brandenburg Flughafen Holding GmbH (Flughäfen: TXL, THF, SXF)	Land Berlin Land Brandenburg Bundesrepublik Deutschland	37,00 % 37,00 % 26,00 %
Bremen	Flughafen Bremen GmbH	Hansestadt Bremen	100,00 %
Dresden	Flughafen Dresden GmbH	Freistaat Sachsen Stadt Dresden Landkreis Dresden	77,40 % 20,93 % 1,67 %
Düsseldorf	Flughafen Düsseldorf GmbH	Airport Partners GmbH Stadt Düsseldorf	50,00 % 50,00 %
Erfurt	Flughafen Erfurt GmbH	Land Thüringen Stadt Erfurt	95,00 % 5,00 %
Frankfurt	Flughafen Frankfurt/Main AG	Bundesrepublik Deutschland Land Hessen Stadt Frankfurt	25,87 % 45,24 % 28,89 %
Hamburg	Flughafen Hamburg GmbH	Hansestadt Hamburg Hochtief Airport / Aer Rianta	64,00 % 36,00 %
Hannover	Flughafen Hannover-Langenhagen GmbH	Hannoversche Beteilig. <sup>1</sup> Stadt Hannover Flughafen Frankfurt/Main AG und NordLB	35,00 % 35,00 % 30,00 %
Köln/Bonn	Flughafen Köln/Bonn GmbH	Bundesrepublik Deutschland Land Nordrhein-Westfalen Stadt Köln Stadt Bonn Sonstige <sup>2</sup>	30,94 % 30,94 % 31,12 % 6,06 % 0,94 %
Leipzig/Halle	Flughafen Leipzig/Halle GmbH	Freistaat Sachsen Land Sachsen-Anhalt Stadt Leipzig Stadt Halle Landkreis Leipziger Land Sonstige <sup>3</sup>	60,50 % 17,80 % 11,00 % 7,30 % 1,00 % 2,40 %
München	Flughafen München GmbH	Bundesrepublik Deutschland Freistaat Bayern Stadt München	26,00 % 51,00 % 23,00 %
Münster/Osnabrück	Flughafen Münster/Osnabrück GmbH	Stadtwerke Münster GmbH Kreis Steinfurt Stadtwerke Osnabrück GmbH Verkehrsges. Stadt Greven Verkehrsges. Landkreis Osnabrück Sonstige <sup>4</sup>	35,22 % 30,42 % 17,28 % 5,92 % 5,10 % 6,06 %
Nürnberg	Flughafen Nürnberg GmbH	Freistaat Bayern Stadt Nürnberg	50,00 % 50,00 %
Saarbrücken	Flughafen Saarbrücken Betriebsgesellschaft mbH	Flughafen Frankfurt/Main AG Flughafen Saarbrücken Betriebsgesellschaft mbH Stadt Saarbrücken	51,00 % 48,00 % 1,00 %
Stuttgart	Flughafen Stuttgart GmbH	Land Baden-Württemberg Stadt Stuttgart	50,00 % 50,00 %

<sup>1</sup> Hannoversche Beteiligungs GmbH: Alleingesellschafter Land Niedersachsen

<sup>2</sup> Siegkreis 0,59 %, Rheinisch Bergischer Kreis 0,35 %

<sup>3</sup> Landkreis Leipziger Land 1,0 %, Stadt Schkeuditz 0,4 %

<sup>4</sup> FMO Luftfahrtförderungs-GmbH 2,54 %, Kreis Warendorf 2,45 %, Kreis Borken 0,45 %, Kreis Coesfeld 0,45 %, IHK zu Münster 0,07 %, IHK Osnabrück Emsland 0,03 %, Handwerkskammer Münster 0,03 %, Handwerkskammer Osnabrück-Emsland 0,03 %

## Anlage 2

### Beschluss der Verkehrsministerkonferenz

### Verkehrsministerkonferenz

am 16./17. April 1998

in M a g d e b u r g

Punkt 2 der Tagesordnung:

#### Strategie der Entwicklung der deutschen Flughäfen

#### Beschluss:

1. Bedeutung des Luftverkehrsstandortes Deutschland  
Bund und Länder betonen gleichermaßen die herausragende Bedeutung des Standortfaktors Flughafen sowohl aus regionaler als auch aus bundesweiter Sicht für die Leistungsfähigkeit von Produktions- und Dienstleistungsunternehmen.  
Bund und Länder halten die dezentrale Struktur des deutschen Flughafensystems auch weiterhin für besonders geeignet, eine angemessene wettbewerbsfähige luftverkehrliche Bedienung aller Regionen Deutschlands zu gewährleisten.  
Das dezentrale Flughafensystem in Deutschland hat sich bewährt und wird deshalb beibehalten.
2. Sicherung des Luftverkehrsstandortes  
Bund und Länder erkennen vor dem Hintergrund des gegenwärtig punktuell kapazitativ erschöpften Flughafensystems und weiterhin wachsenden Luftverkehrs die Notwendigkeit des Ausbaus des vorhandenen Flughafenetzes. Dies gilt ebenso für Drehkreuzflughäfen wie auch für andere Verkehrsflughäfen. Der systematische Ausbau und die Erweiterung von Flughafenanlagen sind die wichtigsten Voraussetzungen zur Stärkung des Luftverkehrsstandortes Deutschland im internationalen Wettbewerb. Die Bedeutung der Regionalflugplätze ist zunehmend auch unter dem Aspekt der Entlastung der Verkehrsflughäfen zu sehen.
3. Konzept für die Kapazitätsentwicklung des dezentralen Flughafensystems  
Bund und Länder verständigen sich darauf dass der Bund nach den Vorstellungen der Länder den Planungen von Flughafen und den eigenen Vorstellungen ein „Konzept für die Kapazitätsentwicklung des dezentralen Flughafensystems Deutschland“ aufstellt. Der Bund übernimmt die Koordinierung mit der Europäischen Kommission im Zusammenhang mit der Fortschreibung der Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes. Das Konzept sollte bei der Fortschreibung des Bundesverkehrswegeplans berücksichtigt werden.
4. Vernetzung mit anderen Verkehrsträgern

Bund und Länder sehen in der infrastrukturellen und operationellen Vernetzung des Luftverkehrs mit der Schiene durch die Anbindung der Flughäfen an Schienenfern- und -nahverkehrssysteme die Möglichkeit die Attraktivität beider Verkehrsträger zu erhöhen und gleichzeitig eine Verlagerung von Kurzstreckenluftverkehren auf die Schiene zu erreichen.

Die Länder bitten den Bund im Rahmen des Ausbauprogramms für das Schienenhochgeschwindigkeitsnetz eine optimale Anbindung der Flughäfen vorzusehen. Daneben sind auch die Länder aufgefordert an sinnvollen Lösungen für die Schienenanbindung der Flughäfen im Rahmen ihrer Verantwortung im Schienenpersonennahverkehr mitzuwirken. Auch die Anbindung von Flughäfen an Autobahnen ist wichtige Voraussetzung für die Erfüllung flexibler, kundenorientierter Zubringerfunktionen.

Die Attraktivität der beiden Verkehrsträger Schiene und Luft kann insbesondere durch ein abgestimmtes durchgängiges Passagier- und Gepäckkonzept verbessert werden.

5. Vereinfachung des Planungsrechts

Bund und Länder richten eine Arbeitsgruppe ein, die Fragen der Vereinfachung des Planungsrechtes und die Möglichkeiten einer Änderung des Luftrechts (Flugplatzrecht) prüft sowie aus luftverkehrlicher Sicht Vorschläge für einheitliche Kriterien der Fluglärmbewertung und Siedlungsbeschränkungen erarbeitet. Die Auswertung der öffentlichen Anhörung im Deutschen Bundestag zum Thema Fluglärm vom 12. November 1997 ist dabei zu berücksichtigen.

6. Bedeutung der Regionalflugplätze

Bund und Länder streben eine stärkere Rolle der Regionalflugplätze an, auch damit hoch ausgelastete Verkehrsflughäfen entlastet werden können. Eine Arbeitsgruppe wird die Voraussetzungen für ein modifiziertes Gebührensystem für Flugsicherungsdienste prüfen.

7. Privatisierung von Flughäfen

Bund und Länder haben bereits den Einstieg in die Privatisierung einiger Flughäfen begonnen. Es besteht Einvernehmen darüber, dass die Privatisierung von Flughäfen unter Wahrung der öffentlichen Interessen fortgesetzt wird.

8. Kooperation von Flughäfen

Bund und Länder stimmen darin überein, dass Kooperationen der Flughäfen ein geeignetes Mittel sind, insbesondere durch Synergieeffekte Kostenvorteile zu erreichen. Bund und Länder begrüßen die Bemühungen der Flughäfen, die positiven Effekte von Kooperationen auszuschöpfen.

9. Kostensenkungen

Bund und Länder unterstützen die Anstrengungen der Flughafenunternehmen, durch Produktivitätssteigerungen ihre Kosten für die Nutzer zu senken. Infrage gestellt werden darf dabei aber nicht die Selbstfinanzierungskraft der Flughafenunternehmen, auf Sozialverträglichkeit ist zu achten.

10. Zusammenarbeit mit der EU

Der Bund wird in Abstimmung mit den Ländern bei EU-Themen weiterhin die Belange der deutschen Flughäfen und Fluggesellschaften vertreten, insbesondere bei den Fragen, wie die immer noch unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen und Umweltstandards in Europa angeglichen werden können.

## Anlage 3

### Positionspapier der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 18. November 1999

#### **Raumordnerische Anforderungen an die Kooperation der deutschen Flughäfen in der Europäischen Union**

Der Hauptausschuss der MKRO ist der Auffassung, dass die anzustrebende räumlich ausgewogene Ordnung und Entwicklung, insbesondere im Hinblick auf den raumordnerischen Interessenausgleich zwischen den Belangen des Luftverkehrs, der Regionalwirtschaft, der Siedlungsentwicklung, des Immissionsschutzes sowie der Ökologie, nicht durch eine unausgewogene Nutzung und unkoordinierte Erweiterung der Infrastrukturkapazitäten zur Abwicklung des Luftverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland gefährdet werden darf. Der Hauptausschuss sieht mit der Umsetzung der nachfolgenden Anforderungen einen Beitrag zur Ausfüllung der politischen Ziele und Optionen für eine effiziente und nachhaltige Nutzung der Infrastruktur, die mit dem Europäischen Raumentwicklungskonzept im Mai 1999 verabschiedet worden sind.

1. Der Hauptausschuss sieht den Bund in einer stärkeren Verantwortung für eine transparente, nachvollziehbare Festlegung des Ausbaus der Flughafeninfrastruktur. Die Neuanlage und der Ausbau der Flughafeninfrastruktur einschließlich des Bedarfs von Start- und Landekapazitäten muss raumverträglich und unter Berücksichtigung der Entwicklung des dezentralen Luftverkehrssystems erfolgen.
2. Der Hauptausschuss unterstützt den Bund in dem Anliegen, ein Konzept für das dezentrale Flughafensystem in die Bundesverkehrswegeplanung (BVWP) unter Beteiligung der Raumordnung aufzustellen.
3. Damit das Konzept für ein dezentrales Flughafensystem Raumwirksamkeit entfalten und zur Planungssicherheit nachfolgender Zulassungsverfahren beitragen kann, muss es unter Beteiligung der privaten Flughafenbetreiber in den Programmen und Plänen der Raumordnung in den Ländern verankert werden. Hierzu können ggf. vertragliche Vereinbarungen gemäß § 13 Raumordnungsgesetz mit den Flughafenbetreibergesellschaften als Personen des Privatrechts geschlossen werden.
4. Der Hauptausschuss begrüßt die Ermittlung des Bedarfs für die Kapazitätserweiterungen zur Abwicklung des Luftverkehrs und die Festlegung von Zielgrößen als Rahmenkonzept für die Flughafeninfrastruktur. Er bittet den Bund, dies unter Einbeziehung der Raumordnungsbehörden der Länder und unter Beteiligung der privaten Flughafenbetreiber zu erstellen. Bei der Bewertung des Bedarfs für Kapazitätserweiterungen sind die bereits als Ziele der Raumordnung und Landesplanung in den einzelnen Landesentwicklungsprogrammen / -plänen festgelegten Kapazitäten zu berücksichtigen. Ebenso sind die zivil genutzten, bisher militärischen Zwecken dienenden Flughäfen/Landeplätze in das dezentrale Flughafensystem einzubeziehen.

5. Bei der Bewertung von Kapazitätserweiterungen sind die Vernetzung der Flughafenstandorte mit den Hochgeschwindigkeitsschienenstrecken und die Verlagerung von innerdeutschem und innereuropäischem Luftverkehr auf die Schiene zu berücksichtigen. Ebenso muss im BVWP auch die Vernetzung der Flughafenstandorte mit dem sonstigen Schienennetz verankert werden, um die Verlagerungsmöglichkeiten des Personen- und Güterverkehrs auf die Schiene zu verbessern.
6. Der Hauptausschuss misst darüber hinaus einer verstärkten Kooperation der Flughäfen untereinander sowie mit den Regionalflughäfen eine größere Bedeutung zu, um die Voraussetzungen für eine raumverträgliche Nutzung vorhandener Kapazitätsreserven im Rahmen des dezentralen Flughafensystems zu verbessern. Ein Wettbewerb der Flughäfen untereinander um Start- und Landevorgänge der international zum Teil gemeinsam agierenden Fluggesellschaften darf im Ergebnis eine nachhaltige und ausgewogene Raumentwicklung nicht gefährden.
7. Der Hauptausschuss sieht einen Zusammenhang zwischen der Slotvergabe und dem Ziel der gleichmäßigeren und damit effizienteren Nutzung der Kapazitäten des dezentralen Flughafensystems durch Wettbewerb. Er fordert den Bund auf, eine Prüfung bezüglich der Flexibilisierung der Slotvergabe und der sich hieraus ggf. ergebenden räumlichen Konsequenzen vorzunehmen.

## Anlage 4

### Abschätzung von Einnahmen aus einer Kerosinbesteuerung für die gewerbliche Luftfahrt

Im 17. Subventionsbericht vom 13.08.1999 wird der Einnahmeausfall aus der Steuerbefreiung mit 500 Mio. DM (1997/1998) bis 550 Mio. DM (1999/2000) beziffert. Dabei ist ein Steuersatz von 1,10 DM je Liter auf den Kerosinverbrauch in Deutschland (0,5 Mrd. Liter) angewendet worden.

Der Inlandsabsatz für schweren Flugturbinenkraftstoff betrug rd. 6,434 Mio. t. im Jahr 1998<sup>1)</sup>. Würde ein Liter dieses Flugturbinenkraftstoffs ab 01.01.2000 mit dem für den nicht gewerblichen Luftverkehr geltenden Steuersatz von 1,10 DM belegt, ergäbe sich eine zusätzliche Einnahme von 8,7 Mrd. DM p.a. – ohne 16% Mehrwertsteuer in Höhe von ca. 1,4 Mrd. DM – für den Bundeshaushalt. Würde die Steuerbefreiung aufgehoben, müsste geklärt werden, ob die Besteuerung sich am Verbrauch (in Deutschland bzw. der EU) oder am Absatz von Kerosin orientiert. Auf den Rechtsrahmen für die Umsetzung wird hier nicht eingegangen.

In der von der EU vorgelegten Mitteilung<sup>2)</sup> werden Szenarien mit den Steuersätzen 0,245 €/ 0,185 €/ 0,01 € pro Liter untersucht. Die Szenarien entsprechen dem z.Zt. geltenden Mindeststeuersatz für Mineralöl in der EU sowie der nur für Inlandsflüge geltenden Kerosinsteuer in Japan und USA. Eine andere Studie<sup>3)</sup> geht von 0,32 € pro Liter aus, die sich aus der CO<sub>2</sub>- (0,12 €) und NO<sub>x</sub>-Belastung (0,06 €) sowie weiteren Elementen (0,14 €) summieren. In dem Richtlinienvorschlag der EU vom 17. März 1997 ist ein neuer Mindeststeuersatz für Kerosin von 0,31 € pro Liter vorgesehen.

Für die einzelnen Szenarien errechnen sich (ceteris paribus) die folgenden jährlichen „Belastungen“ für den deutschen Inlandsabsatz bei schwerem Flugturbinenkraftstoff von rd. 7,9 Mrd. Liter:

Szenario	Steuersatz pro Liter		Auswirkungen in Mrd. DM		
	DM	€	MinölSt	16 % USt	Summe
USA	0,02	0,010	0,2	0,0	0,2
Japan	0,36	0,185	2,9	0,5	3,3
EU	0,48	0,245	3,8	0,6	4,4
Vorschlag an die EU	0,61	0,310	4,8	0,8	5,6
Studie <sup>3)</sup>	0,63	0,320	5,0	0,8	5,8
Deutschland	1,10	0,562	8,7	1,4	10,1

Quelle: Eigene Berechnungen des BMF

1) Aral Verkehrstaschenbuch 1999/2000, S. 353 mit Hinweis auf Bundesamt für Wirtschaft

2) EU-Mitteilung „Luftverkehr und Umwelt: Wege zu einer nachhaltigen Entwicklung“

3) Studie im Auftrag der BT-Fraktion der Bündnis 90/Die Grünen über die Einführung einer emissionsbezogenen Klimaschutzabgabe

## Anlage 5

### Auszüge aus dem Bericht vom 3. September 1999 der Bund/Länder-Arbeitsgruppe ‚Flughafenkapazitäten‘ an die VMK

#### **"Konzept für die Kapazitätsentwicklung des dezentralen Flughafensystems in Deutschland" (Auszüge mit Aktualisierungen der Länder aus 2000)**

##### **1. Veranlassung**

Die Verkehrsministerkonferenz (VMK) hat am 16./17. April 1998 in Magdeburg zur Entwicklung der deutschen Flughäfen ein 10-Punkte-Programm beschlossen.

Nach Ziffer 3 des Beschlusses haben sich Bund und Länder darauf verständigt, dass der Bund nach den Vorstellungen der Länder, den Planungen von Flughäfen und den eigenen Vorstellungen ein "Konzept für die Kapazitätsentwicklung des dezentralen Flughafensystems in Deutschland" aufstellt. Das Konzept soll auch in die Fortschreibung des Bundesverkehrswegeplans (BVWP) eingearbeitet werden.

Bund und Länder haben am 14. August 1998 zur Umsetzung des 10-Punkte-Programms beschlossen, zur Entwicklung dieses Konzeptes eine Arbeitsgruppe einzurichten. Diese Arbeitsgruppe hat zur Abschätzung des Kapazitätsbedarfs einen Fragenkatalog entwickelt, der es den deutschen Flughäfen ermöglicht, in strukturierter Form ihre Kapazitätssituation darzulegen.

##### **2. Zukünftige Verkehrsentwicklung**

*(vgl. Ausführungen in Kapitel 1 des Flughafenkonzepts der Bundesregierung)*

##### **3. Rechtlicher Rahmen**

Die Zuständigkeit für Genehmigung und Planfeststellung ziviler Flugplätze ist 1958 bzw. 1961 auf die Länder übertragen worden: Mit dem "5. Gesetz zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes" von 1958 wurde den Ländern die Zuständigkeit für die Planfeststellung von Flugplätzen zugewiesen. Durch das 1961 in Kraft getretene "Gesetz über Zuständigkeiten in der Luftverkehrsverwaltung" wurde der heutige § 31 Abs. 2 des Luftverkehrsgesetzes (LuftVG) durch die heutige Nr. 4 ergänzt, mit der auch die Zuständigkeit für die Genehmigung von Flugplätzen den Ländern zugewiesen wurde. Damit wurde der Grundsatz der bundeseinheitlichen Luftverkehrsverwaltung zugunsten des bestehenden föderalistischen Prinzips bewusst durchbrochen.

Nach geltendem Recht (§ 31 Abs. 2 Nr. 4, § 6 Abs. 3 LuftVG) ist der Bund demnach nur befugt, zu prüfen und zu entscheiden, inwieweit durch die Anlegung und den Betrieb eines Flughafens das öffentliche Interes-

se des Bundes berührt wird (sog. Negativkompetenz: Entscheidung, dass ein Flughafen dort nicht oder so nicht angelegt oder betrieben werden darf).

Diese Negativkompetenz des Bundes reicht nicht aus, um konstruktiv in die Weiterentwicklung des gegenwärtig kapazitativ punktuell erschöpften Flughafensystems in Deutschland einzugreifen.

Bei den von den Ländern nach § 31 Abs. 2 LuftVG im Auftrag des Bundes ausgeführten Aufgaben handelt es sich um Landesverwaltung. Die Eigenständigkeit der Länder wird dabei durch die Weisungsbefugnis des Bundes gemäß Artikel 85 GG eingeschränkt, die sich sowohl auf die Gesetzmäßigkeit als auch auf die Zweckmäßigkeit der Gesetzesausführung erstreckt. Hieraus folgt, dass die Verwaltungskompetenz der Länder schon nach der ursprünglichen Zuweisung eine eingeschränkte ist.

Nach der gesetzlichen Konzeption des Luftrechts bedarf jedes Bauvorhaben auf einem Flugplatz der Mitwirkung eines Dritten, der die Initiative ergreift und die entsprechende Genehmigung oder Planfeststellung beantragen muss, der aber auch die Kostenlast trägt (§ 40 Abs. 1 Nr. 3 LuftVZO).

Damit können zwar Genehmigung und Planfeststellung als Bereiche der Auftragsverwaltung Gegenstand einer Weisung des Bundes nach Artikel 85 GG an die oberste Landesluftfahrtbehörde sein, die notwendige - initiative - Mitwirkung des Dritten (der Antrag auf Genehmigung bzw. Planfeststellung) kann dagegen durch eine Weisung des Bundes weder angeordnet noch ersetzt werden.

#### **4. Kapazitätserweiterungen an deutschen Flughäfen**

Bund und Länder haben im Beschluss der Verkehrsministerkonferenz (VMK) vom 17./18. April 1998 in den Ziffern 1 und 2 als bedeutsam besonders hervorgehoben

- die herausragende Bedeutung des Standortfaktors Flughafen,
- die Leistungsfähigkeit und Effizienz des dezentralen Flughafensystems zur angemessenen und wettbewerbsfähigen luftverkehrlichen Bedienung aller Regionen Deutschlands,
- die Notwendigkeit des Ausbaus des vorhandenen Flughafennetzes vor dem Hintergrund des gegenwärtig punktuell kapazitativ erschöpften Flughafensystems und des weiterhin wachsenden Luftverkehrs als Voraussetzung zur Stärkung des Luftverkehrsstandortes Deutschlands im internationalen Wettbewerb.

Zusätzliche Luftverkehrskapazität steht im engen Zusammenhang mit der global stark anwachsenden Nachfrage nach Luftverkehr und ist Voraussetzung dafür, auch weiterhin die Wettbewerbsstellung Deutschlands im internationalen Luftverkehr im Verhältnis zu den europäischen Nachbarstaaten und damit auch die entsprechenden Arbeitsplätze zu sichern.

Die Aufstellung eines "Konzeptes für die Kapazitätsentwicklung" setzt voraus, dass zunächst geeignete Maßnahmen der Kapazitätserweiterung für eine auf längere Sicht an der künftigen Verkehrsnachfrage ausgerichteten Flughafeninfrastruktur definiert werden. Zu diesem Zweck ist die umfassende Plandatenerhebung bei den 17 internationalen Verkehrsflughäfen und 21 Regionalflughäfen durchgeführt worden.

Die Angaben der Flughäfen über

- den prognostizierten Kapazitätsbedarf,
- ihre Engpasssituationen und
- die geplanten Neu- oder Ausbaumaßnahmen

wurden für die 17 internationalen Verkehrsflughäfen sowie für 21 Regionalflughäfen ausgewertet .

Aus gesamtplanerischer Sicht ist besonderes Augenmerk auf diejenigen Vorhaben zu richten, die die Vernetzung der Verkehrsträger Schiene und Luft verbessern. Das sind insbesondere Anbindung und Ausbau von Bahnhöfen an Flughäfen im Zusammenhang mit dem Ausbau des Fernbahn- und Hochgeschwindigkeitsnetzes der Bahn sowie der Ausbau der U- bzw. S-Bahnanschlüsse an Flughäfen.

.....

Die bei Bund und Ländern geltende Prämisse der grundsätzlichen Selbstfinanzierung der Flughäfen durch ihre Betreibergesellschaften - einerseits auf der Grundlage der Erhebung von Nutzungsentgelten, andererseits durch Erlöse aus Flughafen-affinen kommerziellen Geschäftstätigkeiten - im Rahmen des für Flughäfen geltenden nationalen und europäischen Rechts bleibt hiervon unberührt. Dieser Grundsatz schließt jedoch die finanzielle Förderung einzelner Investitionsprojekte im Rahmen des TEN-Programms, anderer Programme der Europäischen Union zur Förderung wirtschaftsschwacher Regionen oder besonderer regionaler Wirtschaftsprogramme der Länder nicht aus.

## **5. Kapazitätsengpässe und Bewertung des Bundes**

Bund und Länder haben aus übergreifender Sicht der Gesamtverkehrswegeplanung insbesondere auf eine Engpassbeseitigung bei Mobilitätsketten hin zu wirken. Fallen Maßnahmen dazu in die alleinige Verantwortung des Flugplatzbetreibers, ist das Aufzeigen festgestellter Engpässe (vgl. dazu die eingehenden ADV-Übersichten) für sich allein schon eine Aufforderung an Gesellschafter und Flughafenunternehmer, die Umsetzung solcher Maßnahmen anzugehen.

Berührt Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen zur Engpassbeseitigung auch andere Verantwortlichkeiten, dienen Dringlichkeitsbewertungen als Leitlinie für die notwendige, gemeinsam abzustimmende Maßnahmenplanung.

Das BMVBW hat daher eine Einschätzung der Dringlichkeit eingebracht, die sich nicht an notwendigen oder möglichen Einzelmaßnahmen orientiert, sondern für das Luftfahrt- und Flughafensystem bedeutsame umfassende Engpassbereiche einzelner Flugplätze (einschließlich ihrer Anbindung an Straßen- und Schienennetze) in den Vordergrund der Wertung stellt. Im Einzelnen wird dabei in diesem hier vorgelegten Bericht nicht begründet, aufgrund welcher Leitvorstellungen die jeweilige Einschätzung erfolgt.

**Besonders dringlich ist danach eine Beseitigung von Kapazitätsengpässen:**

<b>Flughafen</b>	<b>Ziel</b>	<b>Zeitraum</b>
Frankfurt Main	Kapazitätsbereitstellung für einen stündlichen Kapazitätseckwert bis 120 Bewegungen pro Stunde sowie die entsprechenden Fluggast- und Frachtabfertigungsanlagen	2000 bis 2015
München	Erweiterung der Passagier-Abfertigungskapazität für mindestens 45 Mio Fluggäste p.a. Kapazitätsbereitstellung auch für erweiterten Flugbetrieb.	2000 bis 2015
Düsseldorf	Kapazitätsbereitstellung für bis zu 30 Mio Fluggäste p.a. und uneingeschränkten Interkontinentalverkehr	2000 bis 2015
Berlin	Kapazitätsbereitstellung für mindestens 30 Mio Fluggäste p.a.	ab 2007
Münster/Osnabrück	Kapazitätsbereitstellung für Interkontinentalverkehr	2000 bis 2015

Augsburg	Kapazitätsengpässe beseitigen	
Bayreuth	Kapazitätsbereitstellung auch für erweiterten Flugbetrieb	
Braunschweig	Kapazitätsbereitstellung auch für erweiterten Flugbetrieb	
Dortmund	Kapazitätsbereitstellung auch für erweiterten Flugbetrieb	
Kiel	Kapazitätsbereitstellung auch für erweiterten Flugbetrieb	
Mönchengladbach	Kapazitätsbereitstellung auch für erweiterten Flugbetrieb	

**Dringlich ist weiterhin eine Beseitigung von Kapazitätsengpässen:**

<b>Flughafen</b>	<b>Ziel</b>	<b>Zeitraum</b>
Köln/Bonn	Kapazitätsengpässe beseitigen	
Nürnberg	Kapazitätsengpässe beseitigen	
Stuttgart	Kapazitätsengpässe beseitigen	

**Sowie in**

Hof	Kapazitätsbereitstellung auch für erweiterten Flugbetrieb (Realisierbarkeit wird zur Zeit untersucht)	
Kassel-Calden	Kapazitäten bereitstellen durch Umstrukturierung zu einem Regionalflughafen mit Ausbau der Flugsicherungseinrichtungen und Verlegungen der Start- und Landebahn	
Magdeburg	Kapazitäten bereitstellen	
Paderborn	Kapazitätsbereitstellung auch für erweiterten Flugbetrieb	

Engpassbeseitigung bei Schienen- und Straßenanbindung ist über die oben genannten Flugplätze hinaus auch notwendig bei den folgenden Flugplätzen. Entsprechende Maßnahmen sind in den Bundesverkehrswegeplan zu integrieren:

Flughafen	Ziel	Zeitraum
Dresden	Kapazitätsengpässe Straßenanbindung beseitigen	
Erfurt	Anbindung an Fernverkehrsschienennetz	
Hamburg	Anbindung an Schienennetz	
Münster/Osnabrück	Kapazitätsengpässe Straßenanbindung beseitigen	
Nürnberg	Kapazitätsengpässe Straßenanbindung beseitigen	
München	Kapazitätsengpässe Straßen- und Schienenanbindung beseitigen; Anbindung an Fernverkehrsschienennetz.	
Stuttgart	Kapazitätsengpässe Straßen- / Schienenanbindung beseitigen	
Altenburg-Nobitz	Kapazitätsengpässe Straßenanbindung beseitigen	
Hahn	Kapazitätsengpässe Straßen- / Schienenanbindung beseitigen	
Karlsruhe / Baden-Baden	Kapazitätsengpässe Straßen- / Schienenanbindung beseitigen	

**Bedarf für eine Anpassung an europäische Vorschriften**

Egelsbach	Ergänzungsfunktion für den Flughafen Frankfurt/Main sowie Anschluss der südhessischen Region an die allgemeine Luftfahrt durch Verbesserung der Infrastruktur und Verlängerung der S/L-Bahn entsprechend den EU-Richtlinien	Gemäß 5.DV LuftBO sind die Anforderungen nach JAR-OPS 1 im Rahmen einer Übergangsfrist bis zum 31.12.2004 umzusetzen
Reichelsheim	Verlängerung der S/L-Bahn entsprechend den EU-Richtlinien	Gemäß 5.DV LuftBO sind die Anforderungen nach JAR-OPS 1 im Rahmen einer Übergangsfrist bis zum 31.12.2004 umzusetzen