

Vorlage zur Sitzung des Arbeitskreises Verkehr zu TOP EU-Regelwerk

„Flughafensysteme“ und „Verlagerung des Verkehrs auf die einzelnen Flughäfen“

0. Einleitung

Unter dem Titel „EU-Regelwerk“ sind mögliche Einflußnahmen aus der internationalen Ebene auf den Luftverkehr in Frankfurt zusammengefaßt. Als zentraler und erster Baustein des „EU-Regelwerks“ wurde im AK-Verkehr vom 14.04.1999 die „Liberalisierung des globalen und europäischen Luftverkehrs“ besprochen. Das vorliegende Papier knüpft an diese Thematik an und stellt die rechtlichen Rahmenbedingungen von Flughafensystemen vor und weist auf Entwicklungen für den Frankfurter Raum hin.

Wesentlicher Gegenstand sind die rechtlichen Rahmenbedingungen hinsichtlich

1. Errichtung von Flughafensystemen
2. Verlagerung des Verkehrs innerhalb von Flughafensystemen

1. Flughafensysteme

Zunehmend zeigt sich die Tendenz, daß in größeren Ballungsgebieten ein Zusammenschluß von Flughäfen stattfindet. Dies hat den Vorteil, daß der jeweilige Mitgliedstaat Regelungen zur Verkehrsaufteilung zwischen den einzelnen Flughäfen eines Flughafensystems erlassen kann.

Die Errichtung von Flughafensystemen

Im Rahmen des dritten Liberalisierungspakets¹ wurde in der VO (EWG) 2409/92 über den „Zugang von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft zu Strecken des innergemeinschaftlichen Flugverkehrs“ eine Regelung zur Errichtung von Flughafensystemen geschaffen. Nach Art.8 der VO (EWG) 2409/92 kann ein Mitgliedstaat die Errichtung eines Flughafensystems bei der Kommission beantragen, wenn die Flughäfen als „ein zusammenhängendes System dieselbe Stadt oder dasselbe Ballungssystem bedienen“.

Voraussetzung für ein zusammenhängendes System ist eine gewisse infrastrukturelle Anbindung der einzelnen Flughäfen untereinander. Ein Ballungsgebiet ist eine regionale Konzentration von Einwohnern und Arbeitsplätzen mit entsprechender Infrastruktur.

Flughafensysteme können auch über die Grenzen von Bundesländern festgelegt werden, wenn das Ballungsgebiet sich auf zwei Bundesländer erstreckt. Entscheidend für eine solche länderübergreifende Regelung ist

¹ vgl. hierzu Arbeitspapier vom 14.04.1999 unter 1.1

jedoch deren politische Durchsetzbarkeit. Die Anmeldung eines solchen Flughafensystems wird deshalb nach Rücksprache mit den einzelnen Bundesländern erfolgen.

Das Ballungsgebiet Frankfurt am Main

Die Errichtung eines Flughafensystems zwischen Frankfurt und Köln/Bonn und Düsseldorf wird als unrealistisch eingestuft. Die neue ICE-Trasse gewährt zwar eine infrastrukturelle Verbindung zwischen den beiden Flughäfen. Beim Rhein-Main-Gebiet und beim Rheinland handelt es sich jedoch nicht um dasselbe Ballungsgebiet. Auch von einer politischen Einigung zwischen den beteiligten Bundesländern ist nicht auszugehen. Entsprechendes gilt für die Errichtung eines Flughafensystems zwischen Frankfurt und Stuttgart.

Betrachtet man die Flughäfen Erbenheim und Frankfurt erscheint die Errichtung eines Flughafensystems möglich. Beide Flughäfen sind bereits heute durch den S-Bahn Verkehr miteinander verbunden. Der Ausbau einer eigenen S-Bahn-Linie von Erbenheim nach Frankfurt-Flughafen würde sogar eine weitergehende infrastrukturelle Verbindung innerhalb von ca. 15 Minuten ermöglichen. Frankfurt und Erbenheim bedienen darüber hinaus beide das Ballungszentrum des Rhein-Main-Gebiets.

Ergänzend wird darauf hingewiesen, daß Erbenheim und Frankfurt nach bisheriger Einschätzung zwar ein Flughafensystem, nicht jedoch einen einheitlichen Flughafen darstellen können. Voraussetzung für einen einheitlichen Flughafen wäre zumindest, daß sich die Start- und Landebahnen sowie die Abfertigung auf einen einheitlichen Standort konzentrieren.

2. Verteilung des Flugverkehrs

Grundsatz des freien Zugangs zu allen europäischen Flughäfen

Die Liberalisierung des Flugverkehrs innerhalb der EU ermöglicht es den europäischen Luftverkehrsunternehmen, alle Strecken innerhalb der EU zu bedienen und alle Flughäfen anzufliegen. Es kann deshalb in der Regel keine Verlagerung bereits bestehender Verkehrsrechte erfolgen, weil dadurch das Recht, Zugang zu allen europäischen Flughäfen und Strecken zu erhalten beschränkt würde.

Verkehrsregelung innerhalb von Flughafensystemen

Dieser Grundsatz des freien Marktzugangs hat jedoch im Rahmen des dritten Liberalisierungspakets eine wesentliche Einschränkung erfahren². Innerhalb eines Flughafensystems kann der jeweilige Mitgliedsstaat Regelungen für die Aufteilung des Verkehrs zwischen den verschiedenen Flughäfen erlassen.

² weitere Ausnahmen sind nach Art.9 der VO (EWG) 2408/92ernsthafte Überbelastung oder Umweltprobleme

Diese Bestimmungen können Maßnahmen enthalten, die Zugangsbeschränkungen zu einzelnen Flughäfen mit sich bringen, um dadurch die Entwicklung eines Flughafens innerhalb des Flughafensystems zu begünstigen³.

Die Mitgliedstaaten können die Freiheit der Ausübung von Verkehrsrechten jedoch nur unter zwei Bedingungen einschränken. Die getroffenen Regelungen dürfen weder den Grundsatz der Nichtdiskriminierung noch des freien Dienstleistungsverkehrs verletzen.

Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung ist in Art. 8 der VO (EWG) 2048/92 ausdrücklich angesprochen und verbietet jede Art der direkten oder indirekten Diskriminierung aus Gründen der Nationalität oder der Identität des Luftfahrtunternehmens.

Der Grundsatz der Dienstleistungsfreiheit ergibt sich aus Art.59 und 60 EG-Vertrag. Dieser allgemeine Grundsatz ist nach ständiger Rechtsprechung der Kommission⁴ auch auf den Luftverkehr anwendbar und muß deshalb ergänzend zum Diskriminierungsverbot bei Art. 8 VO (EWG) 2048/92 berücksichtigt werden⁵. Aufteilungsregelungen sind deshalb, auch wenn sie nicht als diskriminierend gelten unzulässig, wenn sie nicht durch zwingende Erfordernisse des allgemeinen Interesses bedingt sind oder dasselbe Ergebnis gemäß dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit durch weniger einschneidende Maßnahmen erreicht werden kann.

Verkehrsregelung für ein Flughafensystem Frankfurt am Main

Ob die Aufteilung des Verkehrs auf die einzelnen Flughäfen diesen Kriterien stand hält kann nur anhand des jeweiligen Einzelfalls beurteilt werden. Der Kommission lagen hierzu bereits mehrere Entscheidungen vor, in denen sie die Ausnahmebestimmung ausdrücklich eng auslegt⁶.

Dennoch läßt sich den Entscheidungen entnehmen, daß eine Verlagerung von Flughäfen grundsätzlich möglich ist.

Diskriminierungsverbot:

³ 95/259/EG Entscheidung der Kommission vom 14.03.1995, ABL. L 162 vom 13/07/1995, S.25-36

⁴ 95/259/EG Entscheidung der Kommission vom 14.03.1995, ABL. L 162 vom 13/07/1995, S.25-36 mit weiteren Nachweisen über Urteile des Europäischen Gerichtshofs

⁵ Mitteilung der Kommission über die Freiheit des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs, ABL C 334, vom 9.12.1993, S.3

⁶ 93/347/EWG Entscheidung der Kommission vom 28.Mai 1993 - Viva Air - ABL. L 140 vom 11.06.93, S. 51-57

Unter dem Gesichtspunkt der Diskriminierung wird im Falle Frankfurter Flughafensystem vor allem die Infrastruktur und die Hub-and Spoke Funktion ausschlaggebend sein. Infrastrukturelle Vorteile innerhalb eines Flughafensystems wie zum Beispiel die besonders günstige Anbindung eines Flughafens an alle Verkehrsträger können diskriminierende Wirkung haben⁷. Die geographische nachteiligere Lage des Flughafens Erbenheim müßte deshalb durch entsprechende Verkehrsanbindungen ausgeglichen werden.

Aufgrund von Streckennetzen mit Drehkreuzflughäfen - Hub-and-Spoke - können Luftfahrtunternehmen den ganzen Luftverkehrsmarkt der Gemeinschaft abdecken, indem sie Umsteigeverbindungen zwischen zwei beliebigen Flughäfen der Gemeinschaft über Drehkreuzflughäfen durchführen, ohne daß sie dabei die für eine Direktverbindung erforderlichen Investitionen zu tragen hätten. Eine Verlagerung von Flügen nach Erbenheim könnte deshalb für einzelne Luftverkehrsunternehmen nachteilige Wirkung haben, wenn sie die Umsteigemöglichkeiten und die Anschlußkobotage die das Hub-and Spoke System bietet nicht mehr nutzen könnten.

Unter Berücksichtigung dieser Gesichtspunkte erscheint es deshalb möglich einzelne point-to-point Flüge nach Erbenheim zu verlagern. Auch Zubringerflüge zu anderen Flughäfen könnten von Erbenheim starten. Ebenso erscheint es möglich einzelne Charterverbindungen nach Erbenheim zu verlagern.

Der freie Dienstleistungsverkehr

Neben dem Diskriminierungsverbot muß jedoch auch der freie Dienstleistungsverkehr gewahrt werden. Die Kapazitätsprobleme des Frankfurter Flughafens können ebenso wie das Betreiben einer nachvollziehbaren Flughafenpolitik als ein zwingender Grund des Allgemeininteresses gelten⁸, der die Aufteilung des Verkehrs und gegebenenfalls eine Beschränkung zum Flughafen Frankfurt rechtfertigt. Voraussetzung ist jedoch, daß die Maßnahmen transparent, objektiv und beständig sein müssen⁹. Verlagerungen sind deshalb nur möglich, soweit sie zur Verfolgung der jeweils von den nationalen Behörden aufgestellten Zielen dienen.

Die Bedeutung der Slots

Ergänzend sei darauf hingewiesen, daß die Fluggesellschaften der Verlagerung nicht entgegenhalten können, daß sie am Frankfurter Flughafen bereits über Start- und Landezeiten verfügen. Die Zuweisung von Start- und Landezeiten

⁷ 97/710/EG Entscheidung der Kommission vom 16.09.1998 - Mailand Malpensa - Abl L 337 vom 12.12.1998, S. 42-57

⁸ 94/290/EG Entscheidung der Kommission vom 27.April 1994, ABL. L 217 vom 19.05.1994 S.22-31

⁹ 95/259/EG Entscheidung der Kommission vom 14.03.1995, Abl L 162 vom 13/07/1995 S.25-36

und die Zuweisung von Verkehrsrechten, um die es bei der Verlagerung von Flügen geht, sind rechtlich voneinander zu trennen¹⁰. Dies bedeutet, daß der Besitz oder die Erlangung eines Slots, die für den Betrieb eines Flugdienstes erforderlich sind, nicht gleichbedeutend mit einer Genehmigung zur Ausübung der Verkehrsrechte für diesen Flugdienst sind.

Selbstregulierung des Marktes durch Flughafengebühren

Eine Verlagerung von Flügen kann sich auch durch die Selbstregulierung der Marktkräfte ergeben. Eine maßgebliche Regulierungsdeterminante bilden dabei die Flughafengebühren, die von den Luftfahrtunternehmen für die Inanspruchnahme von Diensten und Einrichtungen der Flughäfen erbracht werden müssen. Sowohl die Gebühren für die Bodenabfertigungsdienste als auch die Start- und Landegebühren können von Flughafen zu Flughafen unterschiedlich sein¹¹. Der Flughafen Erbenheim könnte deshalb bei geringeren Gebühren für einzelne Luftfahrtunternehmen an Attraktivität gewinnen und deshalb zu einer freiwilligen Verlagerung von Flügen führen.

3. Zusammenfassung

Eine Verlagerung von Flügen nach Erbenheim setzt voraus, daß zwischen Frankfurt und Erbenheim ein Flughafensystem gebildet wird. Die Verlagerung ist zulässig, soweit einzelne Luftverkehrsunternehmen nicht diskriminiert werden und der Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehr berücksichtigt wird. Im übrigen kann sich eine Verlagerung auch aufgrund der Selbstregulierung des Marktes über die Höhe der Flughafengebühren ergeben.

¹⁰ 93/347/EWG Entscheidung der Kommission vom 28.Mai1993 - Viva Air - Abl L 140 vom 11.06.93, S. 51-57

¹¹ Die Höhe der Gebühren bestimmt sich nicht nach im einzelnen genau festgelegten Kriterien, sondern findet ihre Grenze an der Sachgerechtigkeit bzw. der Billigkeit der festgesetzten Gebühr