

Code of Conduct

März 2004

Initiative Luftverkehr für Deutschland
Pressestelle
Tel. : +49 69 696 94969 / - 2999
Fax : +49 69 696 95428
www.initiative-luftverkehr.de

Code of Conduct der Initiative Luftverkehr zum Abbau wettbewerbsverzerrender Vergünstigungen

Präambel

Die deutsche Luftverkehrsindustrie hat die Herausforderungen der letzten Dekaden mit großem Erfolg gemeistert und in Deutschland ein flächendeckendes Gesamtsystem mit konstantem Arbeitsplatzwachstum etabliert, das seine Wegekosten selbst trägt.

Das Ziel der Initiative ist es, diese Erfolgsgeschichte in einem sich verändernden Marktumfeld mit immer stärkerem internationalem Wettbewerb unter Fluggesellschaften, Flughäfen und zunehmend auch im Flugsicherungsbereich fortzuschreiben, und eine effiziente und gesamtwirtschaftlich sinnvolle Entwicklung des Luftverkehrsstandortes Deutschland zu ermöglichen. Der Erreichung dieses Ziels dienen die im vorliegenden Code of Conduct niedergelegten Prinzipien und Empfehlungen, durch die Vergünstigungen, die den intra- und intermodalen Wettbewerb verzerren, abgebaut und zukünftig ausgeschlossen werden sollen.

Prinzipien der Luftverkehrswirtschaft

Vor dem Hintergrund der laufenden Debatte um wettbewerbsverzerrende Vergünstigungen zugunsten und innerhalb des Luftverkehrs bekennen sich die Partner der Initiative zu den folgenden Regeln und Prinzipien:

1. **Wegekostendeckung:** Der Luftverkehr trägt seine Wegekosten weiterhin selbst. Das deutsche Luftverkehrssystem ist grundsätzlich gebühren-/entgelt- und nicht steuerfinanziert.
2. **Nicht-Diskriminierung:** Diskriminierende Vergünstigungen werden nicht verlangt bzw. gewährt. Eine kosten- und leistungsbezogene Entgelt differenzierung bleibt zulässig. Gleiches gilt für Marketingzuschüsse. Diese sind jedoch zeitlich zu begrenzen.

3. **Ablehnung von Betriebssubventionen:** Betriebssubventionen werden im Grundsatz abgelehnt.

Empfehlungen an die Partner der Politik

Die Effektivität der obigen Selbstverpflichtung der Industrie hängt maßgeblich von der Unterstützung durch die Luftverkehrspolitik ab:

1. Auf Bundes- und Europaebene sollte auf die Beseitigung der im Positionspapier genannten Wettbewerbsverzerrungen und Vergünstigungen zugunsten ausländischer Konkurrenten und anderer Verkehrsträger hingewirkt werden. Harmonisierungsbedarf sehen die Initiatoren insbesondere bzgl.
 - der Umsatzbesteuerung (Anpassung der Umsatzsteuer auf nationale Flüge an das Niveau von Bahn und europäischem Ausland)
 - der Verteilung von Sicherheits- und Umweltkosten zwischen öffentlicher Hand und Industrie.
2. Die Kommissionsentscheidung zu Charleroi ist ein wichtiger Schritt zur Einschränkung wettbewerbsverzerrender Subventionen im europäischen Luftverkehr. Die Kommission sollte nunmehr schnellst möglich ihre angekündigten diesbezüglichen Richtlinien zur Diskussion stellen.
3. Wir appellieren an die Bundesregierung und die aufsichtsführenden Landesbehörden der Regionalflughäfen, uns in der Abwehr unerwünschter Subventionen unter Berücksichtigung der Charleroi-Entscheidung, in der der Grundsatz des marktwirtschaftlichen Investors/ Kapitalgebers erneut bestätigt wurde, zu unterstützen. Betriebssubventionen dürfen nur in Ausnahmefällen - und zwar bei nachweislichem Vorliegen übergeordneter strukturpolitischer Gründe – und unter strengen Auflagen gewährt werden, und müssen mit den Interessen an einem gesamtwirtschaftlich gesunden Luftverkehrssystem in Deutschland in Einklang stehen.
4. Staatlichem Engagement im Infrastrukturbereich kommt eine wichtige Rolle zu. Aber auch staatliche Infrastrukturinvestitionen¹ sollten, so weit wie möglich, am wirtschaftlichen Kalkül orientiert werden, d.h. langfristige Rentabilität bzw. einen eindeutigen *gesamtwirtschaftlichen* Nutzen aufweisen. Die Durchführung entsprechender Bewertungen sollte vorgeschrieben sein; die Rechnungen sollten transparent veröffentlicht und regelmäßig überprüft werden.
5. Die Verhinderung von Subventionswettläufen erfordert es aus Sicht der Initiatoren darüber hinaus, dass der Bund die ihm im Rahmen der Flughafenbetriebsgenehmigung zukommenden Kompetenzen dazu nutzt, seine gesamtwirtschaftlichen Interessen stärker geltend zu machen.

- Anlage: Positionspapier -

¹ Mit Infrastrukturinvestitionen sind Investitionen in die Start- und Landebahnen, Terminals etc. gemeint. Die Anbindung der Flughäfen stellt aus Sicht der Initiatoren eine Staatsaufgabe dar und wird deshalb hier nicht behandelt.

Positionspapier

Positionspapier der Initiative Luftverkehr für Deutschland: Für ein funktionierendes Gesamtsystem Luftverkehr

Zusammenfassung

1. In verschiedenen Publikationen und Medienberichten ist der pauschale Vorwurf erhoben worden, „der“ Luftverkehr werde durch die öffentliche Hand in unzulässiger Weise begünstigt und dadurch in seinem Wachstum stimuliert. Verknüpft werden solche Darstellungen im Allgemeinen mit der Forderung, den (gesamten) deutschen Luftverkehr stärker monetär zu belasten.
2. Das vorliegende Positionspapier widerlegt die o.g. Vorwürfe mit Hilfe einer systematischen Analyse der Wettbewerbsbedingungen
 - zwischen dem deutschen Luftverkehr und anderen deutschen Verkehrsträgern, insbesondere der Eisenbahn
 - zwischen dem deutschen Luftverkehr und seinen ausländischen Wettbewerbern
 - zwischen verschiedenen Standorten und Airlines *innerhalb* des deutschen Luftverkehrs.
3. Die Analyse zeigt, dass das Gesamtsystem des deutschen Luftverkehrs im Gegensatz zu anderen inländischen Verkehrsträgern und ausländischen Konkurrenten seine Wegekosten selbst trägt (und durch selektive Vergünstigungen für andere Verkehrsträger und für ausländische Konkurrenten doppelt benachteiligt wird). Vor diesem Hintergrund sind Zusatzbelastungen, etwa durch eine Kerosinbesteuerung oder eine Umsatzbesteuerung internationaler Flüge, nicht gerechtfertigt. Sie würden darüber hinaus zu einer weiteren Verschlechterung der Kosten- und Wettbewerbssituation deutscher Unternehmen und damit zum Verlust von Passagieren und Arbeitsplätzen führen.
4. Um Wachstum und Beschäftigung im deutschen Luftverkehr auch in Zukunft zu gewährleisten, darf die Wettbewerbssituation des Luftverkehrs gegenüber anderen Verkehrsträgern nicht weiter verschlechtert werden. Darüber hinaus bedarf die Entwicklung gesamtwirtschaftlich sinnvoller Luftverkehrsinfrastrukturen abgestimmter Planungsziele und klarer Regeln.
5. Mit dem **Code of Conduct** werden diese Aufgaben in eine Selbstverpflichtung der Industrie und komplementäre Vorschläge an die Politik überführt.

Verkehrsträgerwettbewerb und -begünstigungen in Deutschland

6. In den Klagen über angebliche Vergünstigungen des Luftverkehrs (oder Wettbewerbsnachteile der Bahn) wird zumeist auf die Kerosinsteuerbefreiung, die Mehrwertsteuer-Befreiung internationaler Strecken bzw. (nichtangelastete) externe Kosten verwiesen. Argumentiert wird dabei üblicherweise mit Hilfe isolierter Vergleiche: man untersucht z.B. die Höhe der Energiebesteuerung, stellt fest, dass diese bei den verschiedenen Verkehrsträgern verschieden hoch ausfällt und attestiert daraufhin einen Fall von wettbewerbsverzerrender Vergünstigung.
7. Eine solche isolierte Betrachtung einzelner Wettbewerbsregelungen/ Steuern ist Ausdruck einer voreingenommenen Betrachtung und nicht sachgerecht. Der komplexen Situation gerecht wird nur eine systematische Betrachtung über die Wegekostenrechnung². Diese lenkt zugleich den Blick auf weitere wettbewerbs- und kostenrelevante Rahmenbedingungen, die in der öffentlichen Diskussion zumeist keine Rolle spielen. Mit dem Thema Sicherheitsgebühren wird ein solcher Aspekt unten behandelt.
8. Die oben genannten Vergünstigungsvorwürfe sind ausgehend von der Wegekostenrechnung wie folgt zu beurteilen:

Kerosinbesteuerung

9. Die Kerosinsteuerbefreiung (= „Mineralölsteuerbefreiung“) des Luftverkehrs ist keine Vergünstigung, sondern systemadäquat.
10. Die unterschiedliche Besteuerung von Straßen- und Luftverkehr ist Ausdruck/Spiegelbild der Tatsache, dass die Wegekosten der verschiedenen Verkehrsträger unterschiedlich finanziert werden.
11. Der Luftverkehr finanziert sich nicht über Steuern, sondern über Gebühren bzw. Entgelte, die die Infrastrukturanbieter (Flughäfen, Flugsicherung, Wetterdienst) von den Nutzern (Airlines) erheben und die letztlich von den Kunden der Airlines über das Ticket bezahlt werden. Diese Gebühren bzw. Entgelte sind *für das Gesamtsystem* der deutschen Verkehrsflughäfen kostendeckend.³ Die Kerosinsteuerbefreiung des Luftverkehrs stellt demnach keinen Vergünstigungs- oder Diskriminierungstatbestand, und insbesondere keinen Wettbewerbsnachteil für die Bahn dar. Im Gegenteil:
 - bei Einführung einer Kerosinsteuer müssten die Nutzer und Passagiere bereits beglichene Wegekosten noch einmal zahlen. Die geforderten Mehrbelastungen (ca. 435 Mio. € für das Jahr 2002 gemäß Subventionsbericht der Bundesregierung) würden starke, im Wettbewerb untragbare Ticketverteuerungen nach sich ziehen.
 - die vorliegenden Wegekostenrechnungen zeigen, dass Entgelte und Mineralöl-/Energiesteuern auch zusammengenommen die Wegekosten der Bahn nicht decken. Den „Rest“ – gemäß aller Experten in der Vergangenheit mehr als 40% der gesamten Wegekosten der Bahn – zahlt

² Wegekostenrechnungen dienen dazu, die Kosten (der Erstellung und Erhaltung) der Infrastruktur der verschiedenen Verkehrsträger nach verkehrsträgerübergreifenden einheitlichen methodischen Vorgaben zu ermitteln und den verkehrsspezifischen Einnahmen gegenüberzustellen. Zu den verkehrsspezifischen Einnahmen zählen dabei neben den direkten Wegeentgelten (z.B. Maut, Start- und Landegebühren, Flugsicherungsgebühren) auch die verkehrsspezifischen Abgaben, v.a. die Mineralölsteuer. In Deutschland sind die Wegekostenrechnung und ihre methodischen Grundzüge mit dem „Verkehrspolitischen Programm für die Jahre 1968 bis 1972“ (Leber-Plan) eingeführt worden.

³ Dies bestätigen selbst luftverkehrskritische Untersuchungen, zuletzt: DIW 2003: Subventionen im Luftverkehr.

(bzw. subventioniert im strengen Wortsinn) die Allgemeinheit, also der Steuerzahler.⁴

Umsatzbesteuerung

12. Auch bei der Umsatzbesteuerung wird der deutsche Luftverkehr nicht begünstigt; im Gegenteil: Der Luftverkehr zahlt in Deutschland auf nationale Flüge den vollen Umsatzsteuer-Satz von 16%. Die durchschnittliche Umsatzsteuer-Belastung der europäischen Airlines liegt dagegen bei nur etwa 7% - und damit deutlich unter den jeweiligen Regelsteuersätzen. Auch die Bahn zahlt im Nahverkehr nur 7% Umsatzsteuer. Gleiches soll ab 2005 auch im Bahn-Fernverkehr gelten. Der Luftverkehr in Deutschland ist also bzgl. seines Heimatmarktes gegenüber allen relevanten Wettbewerbern, nicht etwa bevor-, sondern benachteiligt. Die Zusatzbelastung der deutschen Fluggesellschaften gegenüber dem Steuersatz von 7% beläuft sich auf ca. 170 Mio € p.a.

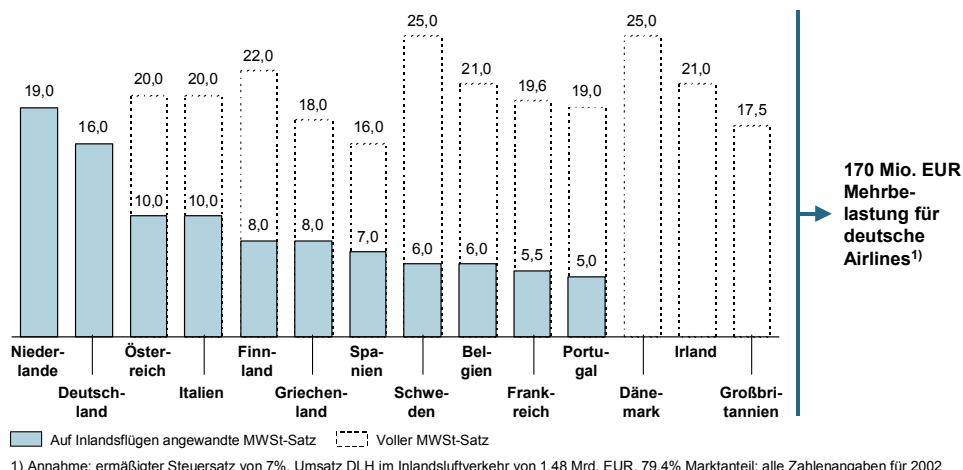


Abb. 1: Mehrwertsteuerreduzierungen auf inländischen Flugverkehr

13. Bzgl. der Umsatzbesteuerung internationaler Strecken ist festzuhalten, dass
- im Luftverkehr die Umsatzsteuerbefreiung internationaler Strecken weltweit gilt. Eine Besteuerung des nationalen Anteils internationaler Flüge hätte für den deutschen Luftverkehr zusätzliche Wettbewerbsnachteile zur Folge, würde aber den öffentlichen Haushalten (aufgrund hoher Verwaltungs- und Kontrollkosten) kaum Mehreinnahmen bringen und wäre zudem auch technisch kaum umsetzbar
 - in Europa Umsatzsteuerbefreiungen (bzw. drastische -reduktionen) auch bei der Schiene üblich sind: Auf grenzüberschreitende Eisenbahnverbindungen erheben neben Deutschland überhaupt nur vier Länder (Belgien, Österreich, Niederlande, Spanien) eine Umsatzsteuer, und hier lediglich den reduzierten Satz. Der durchschnittliche Umsatzsteuer-Satz für den nationalen Schienenverkehr liegt bei ca. 5%.⁵
 - in Deutschland Schiene und Luftverkehr im grenzüberschreitenden Verkehr wegen der unterschiedlichen Reisedauer faktisch nicht konkurrieren.⁶ Tatsächlich kommt für den intermodalen Wettbewerb in diesem Segment bestenfalls eine Handvoll Verbindungen zwischen grenznahen Städten in Frage. Der Anteil der Reisenden auf diesen Strecken ist ein zu vernachlässigender Prozentsatz der gesamten Bahn- und Luftverkehrspassagiere. Die Einführung einer Umsatzsteuer auf internationale Flüge

⁴ Vgl. DIW 2000: Wegekosten und Wegekostendeckung des Straßen- und Schienenverkehrs in Deutschland im Jahre 1997; Aberle 2001: Globalisierung, Verkehrsentwicklung und Verkehrskosten, Ewers/ Ilgmann 2001: Zukunft des Schienenverkehrs.

⁵ Vgl. EU-KOM, DOC 2908/2002/

⁶ Vgl.: Monitor Group 2002.

träfe aber *alle* Passagiere und die *gesamte* Luftverkehrsindustrie und wäre daher offensichtlich unverhältnismäßig - und angesichts von Zusatzbelastungen von 500 Mio € (Schätzung der Bundesregierung) eine nicht zu kompensierende Verschlechterung der Konkurrenzposition deutscher Luftverkehrsunternehmen im Wettbewerb um Umsteiger.

„Externe Kosten“

14. Nicht internalisierte externe Kosten⁷ stellen keine wettbewerbsverzerrende Begünstigung des Luftverkehrs dar. Eine Begünstigung kann schon deshalb nicht vorliegen, weil bisher keinem Verkehrsträger, und auch keinem anderen Wirtschaftsteilnehmer externe Kosten (in vollem Umfang) in Rechnung gestellt werden.
15. Dass dies zu Lasten der Bahn geht, muss bezweifelt werden. Die diesbezüglichen Studienergebnisse sind – wie das gesamte Konzept der externen Kosten – mit erheblichen wissenschaftlichen Unsicherheiten belastet und differieren stark.
16. Das einfache Bild, das in den Medien von der Umweltpformance der Verkehrsträger gezeichnet wird („umweltschädlicher Luftverkehr“ versus „ökologische Bahn“), wird demnach durch die Wissenschaft nicht gedeckt, und muss eventuell revidiert, zumindest aber erheblich differenziert werden. So ergibt ein exemplarischer Vergleich anhand der drei zentralen Problemfelder Landschaftsverbrauch, Emissionen und Lärm, dass der Luftverkehr
 - sowohl absolut als auch spezifisch je Personen-/Tonnenkilometer, der mit weitem Abstand flächeneffizienteste Verkehrsträger ist. Unten stehende Abbildungen veranschaulichen, dass der Luftverkehr nur 0,9% der Verkehrsflächen Deutschlands einnimmt, die Schiene hingegen 5%, die Straße 56%. Pro Mrd. km² Verkehrsleistung ist das Verhältnis zwischen Straße, Schiene und Luftverkehr mit 9,1:6,5:3,7 ebenso eindrücklich.

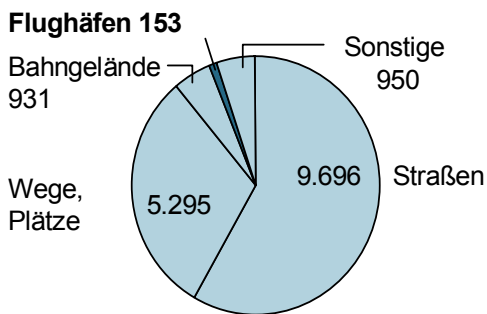
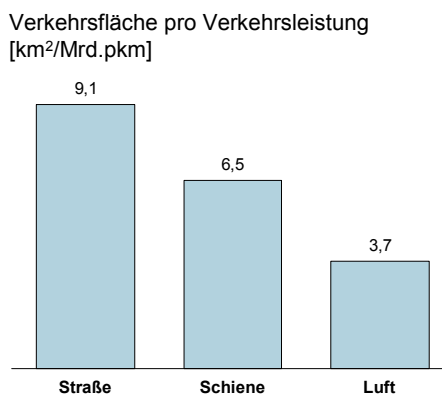


Abb. 2: Verkehrsanlagen in Deutschland [km²]; gesamt: 17.298 km²



Straße: 9.969km²/1.101 Mrd. PKM; Schiene: 931km²/143 Mrd. PKM; Luft: 153km²/42 Mrd. PKM

Abb. 3: Fläche [km²] pro Verkehrsleistung [Mrd. pkm]

Quellen: Statistisches Jahrbuch 2003; Bundesverkehrswegeplan 2003; BMU

- seinen spezifischen Treibstoffverbrauch und CO₂-Ausstoss seit 1960 um ca. 60%, und damit stärker als andere Verkehrsträger, reduziert hat. Die modernsten Verkehrsflugzeuge benötigen bereits weniger als drei Liter, um einen Passagier 100 km weit zu befördern. Und beispielsweise der

⁷ Unter der Überschrift „externe Kosten“ wird vor allem versucht, die Umweltauswirkungen der Verkehrsträger (wege-)kostenrelevant zu machen. Insbesondere mit Bezug auf Luft- und Straßenverkehr wird argumentiert, dass die Nichtanlastung der externen Kosten eine Begünstigung (des Wachstums) dieser Verkehrsträger und eine Benachteiligung des „ökologischen Verkehrsträger“ Eisenbahn darstelle.

durchschnittliche Verbrauch der Lufthansa liegt heute bei ca. 4,5 Liter – das ist weit weniger als der durchschnittliche Verbrauch der PKW-Flotte in Deutschland.

- auch im Lärmvergleich gut abschneidet: Von Schienen-/ Luftverkehrslärm fühlen sich heute etwa gleich viele Menschen stark betroffen (das größte Lärmproblem verursacht, einfach aufgrund seines dominanten Anteils am Gesamtverkehrsaufkommen, der Straßenverkehr).⁸ Und während die nächtlichen Belastungen an den 3400 km sanierungsbedürftigen Bahnstrecken Mittelungspegel von bis zu 79 dB (A)⁹ erreichen, liegt der höchste nächtliche Dauerschallpegel in einem Flughafenwohngebiet bei max. 65 dB(A). Gleichzeitig engagiert sich die Luftverkehrswirtschaft stark für eine Lärmreduzierung – allein die Fraport AG hat ein Schallschutzprogramm in Höhe von 76 Mio. EUR aufgelegt, um die Anwohner gegen Lärmbelastung zu schützen.

17. Allein die Beispiele Flächenverbrauch, Emissionen und Lärm zeigen: Welcher Verkehrsträger dadurch begünstigt wird, dass externe Kosten aktuell nicht internalisiert werden müssen, ist keinesfalls eindeutig. Eindeutig ist hingegen, dass die Bahn derzeit in Sachen Finanzierung begünstigt wird. Denn während der Luftverkehr beispielsweise Lärmschutz und -reduktion selbst bezahlen und erwirtschaften muss, werden die gleichen Kosten bei der Bahn in großem Umfang vom Steuerzahler übernommen (reduziert).

Sicherheitskosten

18. Ähnliches gilt bei den **Sicherheitskosten**, einem der bedeutendsten Kostenblöcke des Luftverkehrs. So trägt der Luftverkehr die Kosten der an deutschen Flughäfen gesetzlich vorgeschriebenen Sicherheitsmaßnahmen zum größten Teil selbst. Der Bahn hingegen werden nur etwa 20% dieser Kosten vom BGS in Rechnung gestellt. Die Bahn zahlt infolgedessen nur etwa 64 Mio. Euro¹⁰ p.a. (statt: knapp 310 Mio. €) oder ca. 4 Cent je Passagier. Zum Vergleich: Die durchschnittlichen Sicherheitsgebühren im Luftverkehr lagen 2003 bei ca. 5,34 Euro je Passagier. Dies bedeutet eine Gesamtbelastung von rund 360 Mio. Euro.

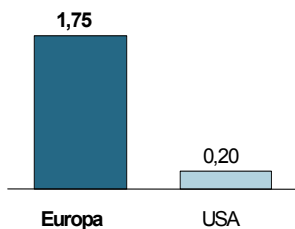
Wettbewerbsverzerrungen und Begünstigungen im internationalen Luftverkehr

19. Der Wettbewerb im internationalen Luftverkehr wird durch das unterschiedliche Ausmaß staatlicher Intervention und Verantwortungsübernahme verzerrt. Insbesondere in der Folge des 11.09.2001 sind für die deutsche Luftverkehrsindustrie neue Wettbewerbsnachteile entstanden.
20. Denn während in Deutschland und Europa die zusätzlichen Lasten für neue Sicherheitsmaßnahmen und Kriegs- und Terrorrisiken auf die Luftfahrtindustrie abgewälzt wurden, sind sie in den USA als Folge eines Angriffs auf die Gesellschaft verstanden, und deshalb weitgehend vom Staat übernommen worden. Die Folge der unterschiedlichen Kostenübernahme: gravierende Wettbewerbsnachteile für europäische Airlines.

⁸ UBA-Umfrage 2002

⁹ Quelle UBA (Dr. Friedrich): Die Anforderungen des Umweltschutzes, Folienvortrag auf dem Parlamentarischen Abend am 14.10.2003.

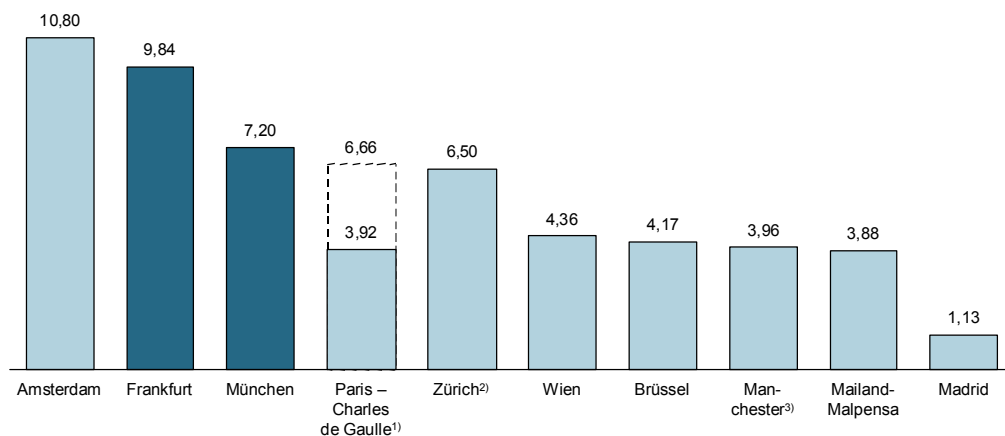
¹⁰ Bundestagsdrucksache 14/ 1636.



- In USA staatlicher Zuschuss von 600 Mio USD p.a. – in Europa vollständige Risikoübernahme durch die Airlines
- Dadurch im Vergleich zu US-Carriern Mehrbelastung für Lufthansa i.H.v. 72 Mio. EUR.

Abb. 4: Kosten der Fluggesellschaften f. Kriegs- und Terrorismusversicherung in USD je Pax

21. Auch in Europa wird der Wettbewerb auf vielfältige Weise verzerrt. So bestehen zwischen den verschiedenen EU-Staaten nicht nur bei der Umsatzbesteuerung erhebliche Unterschiede (siehe oben), sondern z.B. auch bei den Sicherheitskosten, wie folgende Abbildung für europäische Hubs verdeutlicht.



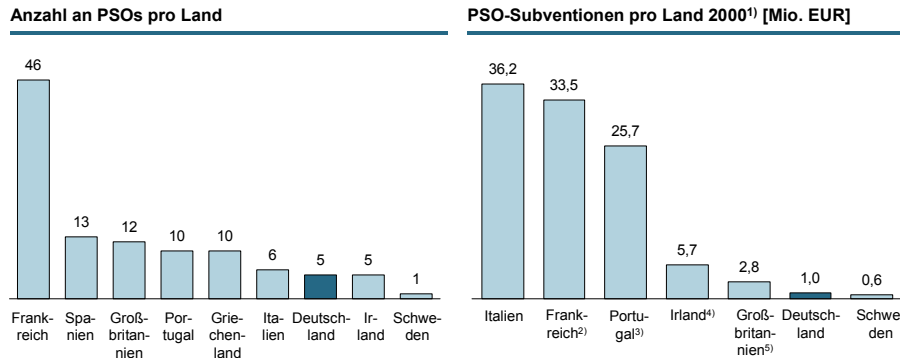
1) Unterscheidung EU/International 2) 1 CHF = 0,65 EUR 3) 1 GBP = 1,44 EUR

Abb. 5: Luftsicherheitsgebühren in Europa, Stand November 2003 (EUR)

22. Neben solchen Unterschieden bei der Besteuerung und sonstigen regulatorischen Rahmenbedingungen spielen auch direkte Zahlungen eine wichtige Rolle. Zwar definieren z.B. der EG-Vertrag und die einschlägigen EU-Beihilferichtlinien verschiedene Kriterien zur Beurteilung der Zulässigkeit unterschiedlicher Arten von Begünstigungen. Diese sind allerdings dehnbar, lassen eine Reihe von Ausnahmen zu und erfassen nicht alle Arten von Zahlungen/ Einnahmeverzichten mit eventuellem Begünstigungscharakter. Die europäischen Staaten verfügen damit auch weiterhin über große Freiräume und vielfältige Möglichkeiten der Intervention in den Markt. Um nur zwei Beispiele zu nennen:

- Beihilfen und Kapitalerhöhungen: Mit insgesamt mehr als 14,6 Mrd. € in der Form von Beihilfen (13,2 Mrd. €) und Eigenkapitalerhöhungen (1,4 Mrd. €) haben zwischen Anfang und Mitte der 90er Jahre alleine Frankreich, Spanien, Belgien, Irland, Griechenland, Italien und Portugal ‚ihre‘ Airlines unterstützt – ohne dass die dabei genannten Ziele erreicht wurden. Solche Zahlungen gilt es für die Zukunft zu verhindern.
- Public Service Obligations (PSOs): Wo die Staaten öffentliche Interessen und Verpflichtungen sehen, können sie unrentable Verbindungen durch Zuschuss aufrechterhalten/ einrichten. Diese Möglichkeit wird in den verschiedenen europäischen Staaten sehr unterschiedlich genutzt. So spielen PSOs in Deutschland glücklicherweise nur eine untergeordnete Rolle (fünf PSOs mit einem Gesamtvolumen von einer Millionen Euro im Jahre 2000). In anderen Ländern wird das Instrument der PSOs, das als Abweichung vom Marktprinzip prinzipiell sehr restriktiv gehandhabt werden

sollte, dagegen sowohl bedeutend häufiger (z.B. in Frankreich 46 mal) als auch mit einem deutlich höheren Finanzvolumen eingesetzt (z.B. in Italien 36,2 Mio. €).



1) K.A. für Spanien und Griechenland 2) Zahlen nur für neun von 46 Flugstrecken nach Korsika und in das Massif Central erhältlich
3) Zahlen von 1999 4) Ohne Dublin-Londonerry 5) Zahlen nur für vier von zwölf Flugstrecken erhältlich

Abb. 6: Public Service Obligations in der Europäischen Union

Effizienzsteigerungspotenziale innerhalb des deutschen Luftverkehrssystems

23. Deutschland verfügt über ein eng vernetztes und hoch kompetitives Luftverkehrssystem. Dieses System garantiert eine hervorragende Abdeckung der Fläche und deckt seine Wegekosten insgesamt selbst. Im Vergleich zur Praxis in anderen Staaten und anderen (Verkehrs-)Sektoren sind daher staatliche Gelder und Subventionen im deutschen Luftverkehr von eher marginaler Bedeutung.
24. Staatliche Infrastrukturinvestitionen in Flughäfen sind keine Subventionen. Bei der politischen Entscheidung über Investitionen der öffentlichen Hand in Verkehrsinfrastruktur, hier Flughäfen, sollte darauf geachtet werden, dass durch den Einsatz öffentlicher Mittel keine Fehlallokationen zu langfristig nicht lebensfähigen Projekten erfolgen und dass die Auswirkungen auf bestehende Infrastrukturen berücksichtigt werden.
25. Für Betriebssubventionen gilt: Gerade in funktionierenden Märkten kann **jede** staatliche Subvention Wettbewerbsverzerrungen und gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtseinbußen zur Folge haben. Diese müssen zwar nicht immer (gleich) erheblich sein. In dem Maße, wie Vernetzung und Wettbewerb innerhalb eines Sektors zunehmen, werden aber auch die negativen Folgen wettbewerbsverzerrender Subventionen spürbarer. Der Sektor wird gegenüber Störungen sensibler, die Auswirkungen von Wettbewerbsverzerrungen nehmen zu.
26. Die EU hat den Luftverkehr bereits 1996 als einen gegenüber Wettbewerbsverzerrungen (besonders) „sensiblen“ Sektor eingestuft.¹¹ Seitdem haben Vernetzung und Wettbewerb mit der weiteren Liberalisierung und dem Markteintritt von Low Cost-Airlines noch einmal eine qualitativ neue Stufe erreicht.
27. Vor diesem Hintergrund sind alle Interventionen in den Markt einer kritischen Prüfung zu unterziehen und auf ihre Auswirkungen für die Entwicklung des Gesamtsystems des deutschen Luftverkehrs zu untersuchen.

¹¹ Vgl. EU COM XXIIIrd report on Competition Policy, 1993, Punkte 402-403 sowie Cranfield-University 2002: Study on Competition between Airports and the Application of State Aid Rules, S. 2-9.

28. Das gilt insbesondere für die unkontrollierte Subventionierung von Luftverkehrsleistungen auf Flughäfen. Im Falle Charleroi wird von der EU-Kommission u.a. gerügt, dass unter Inanspruchnahme staatlicher Mittel einer einzelnen Fluggesellschaft
- Wettbewerbswidrige Abschläge bei den genehmigten Start-/ Landegebühren
 - wettbewerbswidrige Abschläge bei den Entgelten für zentrale Infrastruktureinrichtungen
 - wettbewerbswidrige Abschläge bei den Bodenverkehrsdienstentgelten (die nicht durch Einnahmen aus anderen kommerziellen Aktivitäten gedeckt sind)
 - Langfristige und nicht kostenbezogene Marketingzuschüsse
 - Zuschüsse zur Pilotenausbildung
- eingерäumt worden sind.
29. Darüber hinaus zeigt das Beispiel Charleroi, dass die öffentliche Hand an einzelnen Flugplätzen Sicherheitskosten übernimmt, die an anderen Flughäfen durch die Nutzer und Passagiere getragen werden müssen. Durch eine ungleiche Behandlung wird der Wettbewerb zwischen verschiedenen Airlines und Standorten verzerrt und das Wachstum an den begünstigten Standorten einseitig stimuliert.
30. Ferner birgt allgemein die Ertüchtigung bzw. Nutzbarmachung von Landebahnen und ehemaligen Militärflugplätzen mit öffentlichen Mitteln die Gefahr, dass nicht bedarfsgerechte (Über-)Kapazitäten aufgebaut werden, deren Betrieb weitere öffentliche Mittel erfordert.¹²
31. Für den **Betrieb** von Flughäfen lassen sich Leitlinien, die die Gefahr der beschriebenen Fehlentwicklungen vermindern, u.a. dem EG-Vertrag, den einschlägigen EU-Beihilferichtlinien und der Charleroi-Entscheidung¹³ entnehmen:
- Betriebssubventionen durch öffentliche Mittel können den Wettbewerb erheblich verzerren und sind daher nur in Ausnahmen und unter strengen Auflagen zu rechtfertigen. Sie müssen insbesondere dem Grundsatz der Transparenz entsprechen und diskriminierungsfrei gewährt werden.
 - Zuwendungen, die auch von einem marktwirtschaftlich handelnden privaten Kapitalgeber vereinbart worden wären und die insbesondere eine angemessene Kapitalverzinsung vorsehen, sind keine Beihilfen. Wettbewerbsverzerrungen gegenüber dritten Standorten sollten auch hier ausgeschlossen bleiben.

¹² Denn wie eine Studie im Auftrag der EU (Cranfield-University 2002: Study on Competition between Airports and the Application of State Aid Rules) zeigt, erfordert ein kostendeckender Flughafenbetrieb das Erreichen einer kritischen Größe. Diese kritische Größe liegt gemäß Cranfield University bei ca. 0,5 - 2 Mio. Pax-Äquivalenten – und bei Flughäfen mit No-Frills-Airlines noch einmal deutlich darüber. Wo die kritische Größe nicht erreicht wird, sind Zuschusszahlungen a.) signifikant häufiger und b.) pro Passagier deutlich höher. Die volkswirtschaftliche Zielsetzung wurde bei dieser Betrachtung nicht bewertet.

¹³ Soweit bisher bekannt