

**Ergebnisse der Arbeiten zu V 10  
Liberalisierung des Luftverkehrs (V10a)  
Flughafensysteme (V10b)**

Vorschlag des AK Verkehr

und Beschluss der Mediationsgruppe am 01.10.1999

**Öko – Institut e.V.**

Institut für Angewandte Ökologie • Institute for Applied Ecology • Institut d'écologie appliquée

## 1. Einleitung

Unter dem Thema V 10 „Ökologisch motivierte Gesetzgebung, Entwicklungen in der EU“ (Priorität III) werden aktuelle Entwicklungen auf der internationalen Ebene dargestellt und deren Einflußnahmen auf den Luftverkehr in Frankfurt zusammengefaßt. Die aktuellen Entwicklungen werden dabei wesentlich von den globalen und europäischen Regelungen zur „Liberalisierung des Luftverkehrs“ (V 10a) geprägt. Die Errichtung von „Flughafensystemen und die Verkehrsverlagerung“ (V 10b) haben in diesem Zusammenhang Eingang in die europäische Gesetzgebung gefunden. Beide Themen beleuchten diese Entwicklungen im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf den Flughafen.

Die folgenden Ergebnisse basieren auf Papieren der wissenschaftlichen Begleitung die im AK-Verkehr am 14. April 1999 und am 02.07.1999 vorgestellt, diskutiert und akzeptiert wurden – sowie auf Kommentaren seitens des Bundesverkehrsministeriums.

## 2. Allgemeine Ergebnisse

### V 10a. Liberalisierung des Luftverkehrs

Die Grundlagen des internationalen Flugrechts sind in multilateralen und bilateralen Luftverkehrsabkommen verankert. In den bilateralen Abkommen wird durch den Austausch von Verkehrsrechten der Marktzugang von Unternehmen der einzelnen Staaten zu verschiedenen Luftverkehrsbereichen geregelt.

Innerhalb der EU ist mit Verabschiedung des Dritten Liberalisierungspakets (VO (EWG) 2407/92; VO (EWG) 2408/92; VO (EWG) 2409/92) der Marktzugang der europäischen Luftverkehrsunternehmen vollständig liberalisiert worden. Die europäischen Luftverkehrsunternehmen können danach für die Beförderung von Fluggästen, Post oder Fracht alle Strecken innerhalb der Gemeinschaft bedienen und grundsätzlich alle Flughäfen innerhalb der EU anfliegen. Die Liberalisierung des Luftverkehrsmarktes hat zu verstärktem Wettbewerb, neuen Strecken und Flugdiensten geführt und dadurch einen Impuls für den Anstieg des europäischen Flugverkehrs geschaffen.

Der kontinuierliche Anstieg des Luftverkehrs in den vergangenen Jahren führte dazu, daß während der Stoßzeiten Kapazitätsengpässe auf den großen Verkehrsflughäfen entstanden und bestehen. Um die erhebliche Nachfrage nach Start- und Landezeiten zu koordinieren und um dem Bedürfnis der Flugsicherung nach möglichst vorausschauender Planung gerecht zu werden, hat die EU die Verordnung (EWG) 95/93 über die Zuweisung von Zeitnischen innerhalb der Gemeinschaft erlassen. Die verkehrspolitisch schwierige Frage nach den materiellrechtlichen Kriterien für die Zuweisung von Zeitnischen, wird vor allem durch Vorrangregelungen, sogenannte „Großvaterrechte“ bestimmt. Da durch diese Regelung Neubewerbern der Zugang zu

den einzelnen Flughäfen nicht erleichtert wird, ist in der EU schon seit zwei Jahren eine Überprüfung der sogenannten Zeitnischenverordnung geplant. Es ist nach dem jetzigen Stand der Erkenntnis jedoch nicht davon auszugehen, daß die bisherige Vergabep Praxis von Zeitnischen vollständig geändert werden wird.

Es ist deshalb für den Flughafen Frankfurt allenfalls eine begrenzte Umverteilung, nicht jedoch eine vollständige Durchmischung des Marktes zu Gunsten von Neubewerbern zu erwarten.

## **V 10 b: Flughafensysteme und Verkehrsverlagerung**

Der Grundsatz des freien Marktzugangs kann mit Zustimmung der Kommission im Rahmen des dritten Liberalisierungspakets (Art. 8 der VO (EWG) 2408/92 ) durch die Errichtung eines Flughafensystems eingeschränkt werden. Die Errichtung eines Flughafensystems zwischen den Flughäfen Frankfurt, Erbenheim und Hahn erscheint möglich, da alle Flughäfen das Ballungszentrum des Rhein-Main-Gebietes bedienen und bereits heute über eine gute infrastrukturelle Verbindung verfügen. Voraussetzung ist allerdings, dass es sich um ein „zusammenhängendes System“ (Kommission: einheitliche Leitung) handelt. Dagegen kann Frankfurt mit den Flughäfen Köln-Bonn oder Stuttgart – juristisch gesehen - kein Flughafensystem bilden.

Innerhalb eines Flughafensystems kann der jeweilige Mitgliedsstaat mit Zustimmung der Kommission zwingende Regelungen für die Aufteilung des Verkehrs zwischen den verschiedenen Flughäfen erlassen und dabei Bestimmungen treffen, die Zugangsbeschränkungen zu einzelnen Flughäfen mit sich bringen. Dabei müssen jedoch zwei Bedingungen beachtet werden. Die getroffenen Regelungen dürfen weder den Grundsatz der Nichtdiskriminierung noch den des freien Dienstleistungsverkehrs verletzen. Entsprechende Regelungen sieht das deutsche Luftrecht nicht vor.

Unter dem Gesichtspunkt der Diskriminierung wird im Falle eines Frankfurter Flughafensystems vor allem die Hub-and-Spokes Funktion und die infrastrukturellen Vorteile des Frankfurter Flughafen ausschlaggebend sein. Die geographisch nachteiligere Lage des Flughafens Erbenheim bzw. Hahn müßte deshalb durch entsprechende Verkehrsverbindungen ausgeglichen werden und die Umsteige, bzw. Umfrachtmöglichkeiten, die das Hub-and-Spokes System bietet, dürften nicht nur zu Lasten einzelner Luftfahrtunternehmen entzogen bzw. zu Gunsten einzelner Luftfahrtunternehmen aufrechterhalten bleiben. Die bisherigen Verfahren bei der Kommission (Paris, Berlin, Düsseldorf und Mailand) zeigten, dass an die Voraussetzungen für nichtdiskriminierende Regelungen enge Maßstäbe anzulegen sind.

Unter Abwägung dieser Gesichtspunkte erscheint es möglich, Umsteigeverbindungen zwanghaft nach Erbenheim zu verlagern, soweit eine sinnvolle Kombination der Verbindungen innerhalb der Zeitknoten gewahrt bleibt. Ebenso wäre denkbar, point-to-point Flüge oder Charterverbindungen von Erbenheim zu bedienen.

Neben dem Diskriminierungsverbot muß 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 gelten, der die Aufteilung des Verkehrs und gegebenenfalls eine Beschränkung zum Flughafen Frankfurt rechtfertigt. Voraussetzung ist jedoch, daß die Maßnahmen transparent, objektiv und beständig sein müssen und – bei Widerspruch – letztendlich Zustimmung der Kommission finden.

Verlagerungen sind deshalb nur möglich, soweit sie zur Verfolgung der jeweils von den nationalen Behörden aufgestellten Zielen dienen und kein milderes Mittel zur Verfügung steht.

### **3. Offene Fragen**

Aussagen zur zukünftigen Kapazitätsverteilung auf europäischen Flughäfen können nicht gemacht werden.

Die Zulässigkeit einer zwingenden Verlagerung von Flügen wird wesentlich davon abhängen, ob bei einer konkreten Verkehrsaufteilungsregelung die Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Dienstleistungsfreiheit gewahrt werden. Dabei ist die konkrete Gestaltung einer derartigen Regelung noch offen.