

## Stellungnahme des Bundesverbands der Deutschen Luftverkehrswirtschaft (BDL)

zum Antrag der Fraktion der CDU/CSU

### „Stärkung des Luftverkehrsstandortes Deutschland – Für angemessene Standortkosten, effiziente Abfertigung und sichere Arbeitsplätze“

für die Öffentliche Anhörung des Verkehrsausschusses des Deutschen Bundestages am 3. Juli 2024  
(Stand: 28.6.2024)

#### A. Zusammenfassung und Vorschläge des BDL

Der Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft (BDL) bedankt sich für die Möglichkeit zu dem Antrag der CDU/CSU-Bundestagsfraktion Stellung nehmen zu dürfen.

Die Verkehrsentwicklung nach der Pandemie zeigt, dass der Luftverkehrsstandort Deutschland zurückbleibt. Bspw. beim Point-to-Point Verkehr ins EU-Ausland liegt das Angebot an deutschen Flughäfen fast 50 % niedriger als das Angebot an den Flughäfen aller übrigen europäischen Länder.

Ein wesentlicher Grund dafür sind die **gestiegenen staatlichen Standortkosten**: Bei den staatlichen **Gebühren für die Luftsicherheitskontrollen** und bei der **Luftverkehrsteuer** sowie bei den durch die europäische Regulierung bedingten Kosten für die Flugsicherung liegt der Standort Deutschland inzwischen deutlich über den übrigen europäischen Ländern.

Da es zusätzlich seit vielen Jahren bei den Rahmenbedingungen des internationalen Luftverkehrs kein Level-Playing-Field gibt, **nehmen Wettbewerbsverzerrungen zu und schwächen den Luftverkehrsstandort Deutschland und Europa strukturell und nachhaltig**. Dies geht auch Lasten der notwendigen, aber teuren ökologischen Transformation. Ein sich daraus ergebender Korrekturbedarf betrifft insbesondere die Luftfahrtrelevanten Vorgaben von Fit-for-55/Green Deal der EU.

Komparative Kostennachteile europäischer und insbesondere deutscher Unternehmen und eine wettbewerbsverzerrende Regulierung zu Lasten der europäischen Luftverkehrswirtschaft sowie deutlich niedrigere Arbeits-, Sozial- und Verbraucherschutzstandards in einigen Non-EU-Staaten führen seit vielen Jahren dazu, dass sich im Langstreckenverkehr – insbesondere zwischen Europa und Asien – Passagierströme aus Deutschland und anderen EU-Ländern zu Drehkreuzen in Non-EU-Staaten verlagern. Schon 2010 waren es 38 % der Passagiere aus Deutschland, die über Non-EU-Hubs umgestiegen sind. Bis 2019 stieg der Anteil auf 49 %, 2023 ist der Anteil auf 55 % angewachsen.

Die dadurch entstandene **Verschlechterung der Mobilitätsanbindung** wichtiger Wirtschaftsregionen in Deutschland und Europa hat negative Folgen für die Attraktivität des Industrie- und Wirtschaftsstandorts insgesamt. Deswegen muss umgesteuert und insbesondere in drei Handlungsfeldern ein **Level-Playing-Field** geschaffen werden:

1. **Belastungsmoratorium bei sämtlichen staatlich festgelegten Standortkosten**
2. **Wettbewerbsneutrale Regulierung der Fit for 55 Gesetzgebung herstellen**
3. **Einnahmen aus der Luftverkehrsteuer für Klimaschutz im Luftverkehr, insbesondere den wettbewerbsneutralen Markthochlauf von SAF, nutzen**

## B. Analyse der Verkehrs- und Standortentwicklung in Deutschland und Europa

### 1. Langjährige Entwicklung der Passagierströme und Marktanteile im Langstrecken-Verkehr

#### a. Verkehrsentwicklung

Eine Analyse der Verkehrsentwicklung und der Marktanteile auf der Langstrecke erfordert eine Betrachtung der Passagierströme. Diese Passagierströme (oder „Verkehrsströme“) geben wieder, wie viele Passagiere in einem bestimmten Zeitraum von Standort „A“ zum Endziel „B“ einer Reise fliegen – unabhängig von der gewählten Route. Dies beinhaltet Nonstop-Flüge wie auch Umsteigeverbindungen über verschiedene Drehkreuze.

Beispiel: Berlin-Peking



Die Analyse der Passagierströme gibt Aufschluss darüber,

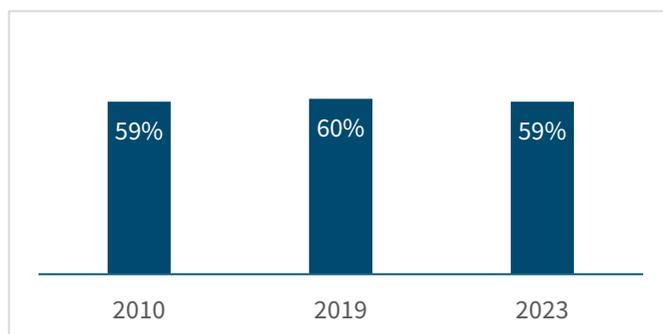
- wie sich Verkehre zwischen verschiedenen Regionen der Welt verändern,
- wie sich die Verhältnisse zwischen Nonstop-Verbindungen und Umsteigeverbindungen verschieben
- und wie sich die Marktanteile der davon betroffenen Fluggesellschaften und Flughäfen verändern.

Da im Langstreckenverkehr aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und der Energieeffizienz vor allem Großraumflugzeuge eingesetzt sind, werden die Passagiere für diese Flüge aus unterschiedlichen Regionen durch Zubringerverkehre an Drehkreuzen gebündelt. Die internationalen Luftverkehrsdrehkreuze spielen damit für die internationale Konnektivität im Luftverkehr eine zentrale Rolle.

Luftverkehrsdrehkreuze sind für den Langstreckenverkehr systemrelevant: Ein Großteil der Passagiere steigt mindestens einmal um.

#### Anteil der Langstrecken-Passagiere von/nach Deutschland mit mindestens einem Transfer

Gesamtjahr in Prozent<sup>1</sup>



Um große Langstreckenflugzeuge wirtschaftlich und energieeffizient betreiben zu können, ist es in der Regel notwendig, sie aus einem Drehkreuz heraus zu operieren und einen großen Teil der Passagiere über Zubringerflüge an den Transferflughafen zu bringen, an dem der Langstreckenflug startet. Für einen Passagier aus Deutschland, der über z.B. FRA oder MUC umsteigt, ist

dieser Inlandsflug ein Teil der Gesamtstrecke von seinem Ursprungs- zu seinem außerhalb Deutschlands liegenden Zielflughafen. Solche Verkehre sind eben nicht als „innerdeutsche“ Flüge zu sehen.

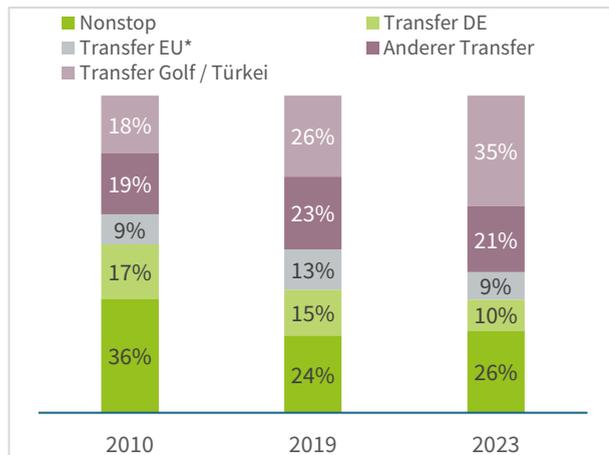
<sup>1</sup> Quelle: DLR/Sabre MI, vorläufige Daten 2010 - 2023

Daher liegt weltweit der Anteil der Passagiere mit mindestens einem Transfer auf Langstreckenverbindungen auf einem sehr hohen Niveau.

Beim Flugverkehr nach Asien machen Umsteigeverbindungen heute sogar 74 Prozent aller Verbindungen aus Deutschland aus. Im Mittel- und Kurzstreckenverkehr hingegen spielen Transferverbindungen eine deutlich geringere Rolle.

### Verkehrsstruktur zwischen Deutschland und Asien

Anteil der Passagiere im Gesamtjahr in Prozent<sup>2</sup>



Insbesondere im großen Segment der Reisen nach Asien verlagern sich seit Jahren Passagierströme zu Fluggesellschaften und Drehkreuzen außerhalb der EU.

Die Analyse der Passagierströme zeigt seit vielen Jahren, dass bei Flugreisen von Europa nach Asien immer mehr Passagiere einen Flug mit einer Non-EU-Fluggesellschaft über ein Non-EU-Drehkreuz wählen. Diese Verlagerung von Passagierströmen (und damit von Verkehr und Emissionen) nimmt weiter zu. Von 2010 bis 2023 ist der Anteil der Umsteiger an Non-EU-Drehkreuzen von 37 auf 56 Prozent gestiegen.

Der Anteil der Nonstop-Verbindungen und der Verbindungen über ein deutsches bzw. europäisches Drehkreuz geht hingegen deutlich zurück.

**Es zeigt sich, dass die Drehkreuze außerhalb der EU – vor allem in der Türkei und am Persischen Golf – von diesem Trend erheblich profitieren.**

#### b. Folgen der Entwicklung

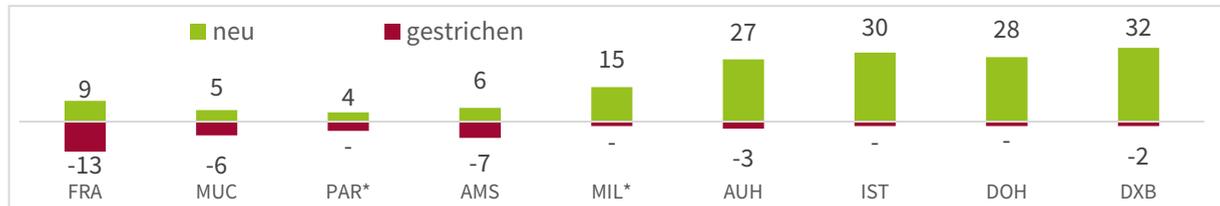
Der Marktanteil deutscher Fluggesellschaften am wichtigen Asiengeschäft geht kontinuierlich zurück: Auf dem wichtigen Langstreckenmarkt Asien verlieren die europäischen Fluggesellschaften immer mehr an Boden. Der Anteil der deutschen Fluggesellschaften an den Passagierströmen von Deutschland nach Asien ist inzwischen auf 17 Prozent gesunken. 2010 lag der Anteil noch fast doppelt so hoch (28 %).

Diese Entwicklung ist umso gravierender, wenn man berücksichtigt, dass sich der asiatische Markt besonders dynamisch entwickelt. Die Zahl der Passagiere von/nach Deutschland ist 2023 gegenüber dem Vorjahr um 84 Prozent gewachsen. Getrieben wird diese Entwicklung durch starke Zuwächse von/nach Thailand, Japan und Indien. Auch der Verkehr in Richtung China wächst im Vergleich zu 2022 deutlich, ist aber noch klar unterhalb des Niveaus von 2019.

<sup>2</sup> Quelle: DLR/Sabre MI, vorläufige Daten 2010 - 2023

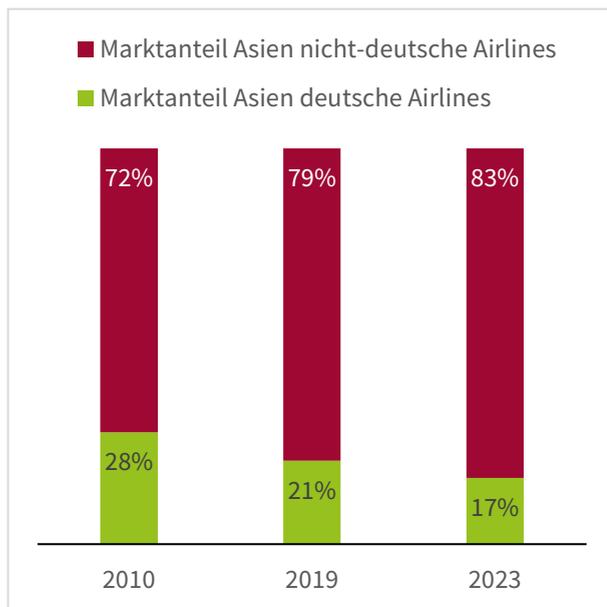
## Neue und gestrichene Strecken zu asiatischen Zielen an wichtigen europäischen Wirtschaftsstandorten und Non-EU-Hubs<sup>3</sup>

Anzahl neuer und eingestellte Asien-Strecken Sommer 2024 im Vergleich zu Sommer 2010<sup>4</sup>



## Marktanteile deutscher und nicht-deutscher Airlines an beförderten Passagieren

Deutschland ↔ Asien in Prozent



Die Konnektivität der Wirtschaftsstandorte europäischer Metropolregionen geht zurück:

Immer weniger Ziele in Asien sind mit Direktflügen aus Europa erreichbar.

In Europa liegen wichtige internationale Luftverkehrsdrehkreuze in großen Wirtschaftsregionen. Die hohe Anzahl von Langstreckendestinationen, die von diesen Drehkreuzen mit Direktflügen erreichbar sind, sind für diese Wirtschaftsregionen – aber auch Standorte in Randlagen bzw. ganz Deutschland - ein bedeutender Standortfaktor.

An diesen europäischen Wirtschaftsstandorten geht allerdings Konnektivität verloren. Insbesondere im Verkehr von/nach Asien überwiegt

inzwischen die Anzahl der Streckenstreichungen im Vergleich zu den Neuaufnahmen. Hingegen werden bei den im Asienverkehr im Wettbewerb mit Europa stehenden Non-EU-Hubs am Golf und in der Türkei Strecken in großer Anzahl zusätzlich aufgelegt. Dadurch vergrößert sich das Asien-Streckennetz der an diesen Drehkreuzen operierenden Fluggesellschaften erheblich. Als Folge dieser Entwicklung wird das asiatische Streckennetz der europäischen Metropolen kleiner und die Konnektivität der Wirtschaftsstandorte dieser Metropolregionen geht zurück.

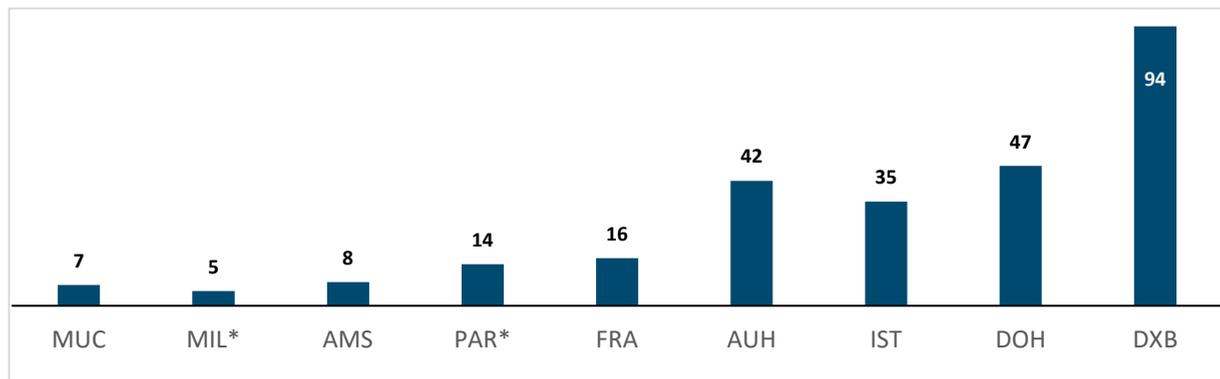
**Die Konnektivität der Wirtschaftsstandorte europäischer Metropolregionen geht zurück, es gibt immer weniger Flüge aus den europäischen Hubs nach Asien.**

<sup>3</sup> MIL: Mailand, AUH: Abu Dhabi, IST: Istanbul, DOH: Doha/Qatar, DXB: Dubai

<sup>4</sup> Asien: ohne Naher Osten; PAR = CDG/Charles de Gaulles, ORY/Orly; MIL = MXP/Malpensa, LIN/Linate, BGY/Bergamo. Quelle: SRS Analyser Mai 2024

## Flüge von/zu Zielen in Asien im Sommer 2024

Anzahl angebotener Flüge Sommer 2024 [in tsd. Flüge]



Inzwischen ist das Angebot an Flügen nach/von Asien am Flughafen Dubai fast doppelt so groß wie das entsprechende Angebot aus den europäischen Metropolen Frankfurt, München, Amsterdam, Paris und Mailand zusammen.

Während die Zahl der Asien-Flüge an den Non-EU Hubs im Sommer 2024 im Vergleich zu 2010 um 79 Prozent bis 204 Prozent gewachsen ist, verringerte sie sich in Frankfurt und Amsterdam um bis zu 9 Prozent. München und Mailand wachsen bei geringer Gesamtmenge, während Paris das Niveau von 2010 hält.

### c. Ursachen der Entwicklung

aa. Fehlende Arbeits- und Sozialstandards bringen den Golf-Carriern Vorteile im Vergleich zu ihren europäischen Wettbewerbern. Deutlich niedrigere Arbeits- und Sozialstandards in einigen Non-EU-Staaten führen seit vielen Jahren dazu, dass sich im Langstreckenverkehr – insbesondere zwischen Europa und Asien – Passagierströme aus Deutschland und anderen EU-Ländern zu Drehkreuzen in Non-EU-Staaten verlagern. Fehlende bzw. niedrige Arbeits- & Sozialstandards führen zu einer günstigeren Kostenbasis für Flughäfen und Fluggesellschaften. Dies wiederum führt zu günstigeren Tickets und somit zu Verkehrsverlagerungen.

Beispiel Katar:

Keine Arbeitnehmerfreizügigkeit: Die internationale Arbeitsorganisation der Vereinten Nationen, ILO, hat sich in ihrem jährlichen Fortschrittsbericht 2022 mit der Situation der Arbeitnehmer in Katar vor dem Hintergrund des Kafala-Systems auseinandergesetzt. Auf Basis dieses Systems ist der Arbeitnehmer dem Arbeitgeber ausgeliefert und weitgehend von dessen Wohlwollen abhängig. Einen Umgang auf Augenhöhe – wie in Europa üblich – gibt es nicht. Nach dem ILO-Bericht benötigen Arbeitnehmer die Genehmigung des Arbeitsministeriums von Katar, um ihren Arbeitsplatz zu wechseln. Auch wenn der Arbeitgeber einem Wechsel inzwischen nicht mehr zustimmen muss, versuchen weiterhin viele Einfluss zu nehmen und den Arbeitgeberwechsel zu erschweren.

**Keine Freiheit für Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsorganisationen:** Ausländischen Arbeitnehmern ist es bis heute nicht gestattet, Gewerkschaften beizutreten. Einige Unternehmen haben lediglich Komitees eingerichtet, in denen Arbeitnehmer die Interessen der Belegschaft vertreten können.

Auch in den VAE gibt es das Kafala-System in ähnlicher Ausprägung. 90 Prozent der Bevölkerung dieses Landes besitzen eine ausländische Staatangehörigkeit und sind somit in besonderem Maße betroffen.

bb. Wettbewerbsvorteile für Non-EU-Fluggesellschaften und Non-EU-Flughafendrehkreuze durch Regulierungen des europäischen Gesetzgebers:

Wenn Maßnahmen, die dem Klimaschutz dienen sollen, Reisewege mit europäischen Fluggesellschaften über europäische Drehkreuzflughäfen einseitig verteuern und Wettbewerbsnachteile für europäische Unternehmen verschärfen, dann laufen diese Maßnahmen klimapolitisch ins Leere und sind wirtschaftlich schädlich. **Wichtige klimapolitische Regulierungsinstrumente, die von der europäischen Luftverkehrswirtschaft grundsätzlich sehr entschieden unterstützt werden, hat die EU so ausgestaltet, dass sie Reisewege über europäische Drehkreuzflughäfen einseitig verteuern.** Dadurch entstehen massive Wettbewerbsnachteile für europäische Fluggesellschaften und ihre europäischen Flughafendrehkreuze.

cc. Staatliche Subventionen im Mittleren Osten und der Türkei verzerren den Wettbewerb im Langstreckenverkehr zwischen der EU und Asien:

Die Golf-Staaten im Mittleren Osten und der Türkei Middle East haben über lange Jahre mit einer gezielten Förderpolitik den Auf- und Ausbau von Fluggesellschaften und Luftverkehrsdrehkreuzen vorangetrieben. Dabei sind die dortigen Unternehmen in erheblichem Ausmaß auch staatlicherseits direkt oder indirekt subventioniert worden. Dies gilt für verschiedenste Leistungen inkl. der Luft und bodenseitigen Infrastruktur.

Nach einem Bericht von „Capital Trade“ an die US-Bundesregierung im Jahr 2015 haben die drei Golf-Airlines (Emirates, Etihad, Qatar) in den zehn Jahren bis 2015 über 39 Mrd. USD an staatlichen Hilfen empfangen.

- Davon entfielen auf Etihad mehr als 17 Mrd. USD in Form von Regierungsdarlehen ohne Rückzahlungsverpflichtung, staatliche Kapitalspritzen, zusätzliche stille Regierungsfinanzierung, Regierungszuschüsse und Befreiung von Flughafengebühren.
- Qatar Airways hat im selben Zeitraum mehr als 16 Mrd. USD an staatlichen Hilfen erhalten. Im Einzelnen handelt es sich dabei ebenfalls um Regierungsdarlehen ohne Rückzahlungsverpflichtung, Kreditbürgschaften durch die Regierung, Befreiung von Flughafengebühren und freie Grundstücke.
- Emirates konnte mehr als fünf Mrd. USD an staatlicher Unterstützung vereinnahmen. Ein Gutteil davon entfällt auf die Übernahme von Fuel-Hedging-Risiken durch den Staat.

Vergleichbare Regelungen der EU wie die EU State Aid Guidelines zum Verbot der Subventionierung von Flughäfen oder Airlines gibt es dort nicht.

dd. Emissionshandel: **Im gegenwärtigen Zuschnitt hat das Emissionshandelssystem systemimmanente Wettbewerbsverzerrungen.** Denn europäische Fluggesellschaften müssen im Umsteigerverkehr für Zubringer in ihre heimischen Drehkreuze Zertifikate erwerben, während das EU-ETS bei Zubringern in außereuropäische Drehkreuze, wie etwa Istanbul oder Dubai, nicht greift. Mit der beschlossenen Weiterentwicklung des ETS steigen die Kosten für den Erwerb der Zertifikate kontinuierlich an und nimmt diese Wettbewerbsverzerrung weiter zu. Damit nimmt die Verlagerung von Passagierströmen weiter zu, weil außereuropäische Fluggesellschaften ihre Tickets deutlich günstiger anbieten können. „All-Departing“ wäre eine noch drastischere Schlechterstellung.

ee. SAF-Beimischungsquote: Die Herausforderung bei der Festlegung von Beimischungsquoten besteht in dem **großen Preisunterschied zwischen nachhaltigem Flugkraftstoff und fossilem Kerosin.** Alternative Kraftstoffe, etwa strombasierte Kraftstoffe aus dem Power-to-Liquid-Verfahren, sind um ein Mehrfaches teurer. Da Treibstoffkosten rund 30 Prozent der Gesamtbetriebskosten eines

Fluges ausmachen, sind die Mehrkosten für das Tanken von alternativen Kraftstoffen enorm: Bereits bei einer 10-prozentigen Quote steigen die Gesamtbetriebskosten eines Fluges um 10 bis 15 Prozent, bei einer 50-prozentigen Quote sogar um 50 bis 100 Prozent. Dies wird sich zwangsläufig auf die Ticketpreise auswirken. Im Verkehr mit Drittstaaten, der 25 Prozent des Passagieraufkommens und 50 Prozent der Verkehrsleistung, gemessen in Personenkilometern<sup>5</sup>, ausmacht, drohen massive Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten europäischer Fluggesellschaften und Drehkreuzflughäfen und damit erhebliches Carbon Leakage. Da die Ausgestaltung des EU-Gesetzes eine verbindliche SAF-Beimischungsquote nur an europäischen Flughäfen vorsieht und keine Ausgleichsinstrumente beschlossen wurden, werden nunmehr Flüge mit EU-Fluggesellschaften über EU-Hubs deutlich benachteiligt.

*ff. Gestörte Reziprozität der Märkte* führt zu Wettbewerbsverzerrungen:

Für den internationalen Luftverkehr werden in bilateralen Luftverkehrsabkommen die Marktzugänge der Fluggesellschaften der jeweiligen Länder festgelegt. Ein wichtiges Kriterium dabei spielt auch die Reziprozität der gegenseitigen Marktzugangsmöglichkeiten. So wurden im Jahr 2007 beispielsweise zwischen der EU und den USA mit dem Open-Sky-Abkommen den Fluggesellschaften Zugänge in jeweils sehr ausgeglichen große Märkte ermöglicht, die zudem sehr vergleichbare Arbeits- und Sozialstandards haben.

Dagegen wurden mit dem EU-Katar OpenSky Abkommen den katarischen Fluggesellschaften der unbeschränkte Zugang in den großen Luftverkehrsmarkt der Europäischen Union ermöglicht, während den EU-Gesellschaften durch das Abkommen lediglich das unbeschränkte Zugangsrecht zum Flughafen Doha ermöglicht wird.

Grundsätzlich gilt diese fehlende Reziprozität für alle Gebiete in Mittleren Osten.

**Für Deutschland bedeutet das:** Qatar Airways fliegt im Sommer 2024 mit zehn täglichen Flügen fünf Ziele in Deutschland an: Berlin, Düsseldorf, Hamburg, Frankfurt und München. Der einzige in Frage kommende Flughafen in Katar, Doha, wird zur Zeit von keiner deutschen Airline angefliegen.

Von Dubai aus fliegt Emirates neunmal täglich nach Düsseldorf, Frankfurt, Hamburg und München. Im Gegenzug fliegt Lufthansa z.Zt. einmal täglich von Frankfurt aus nach Dubai, Condor fliegt z.Zt. täglich von Berlin aus nach Dubai.

Etihad bedient die Strecke Frankfurt nach Abu Dhabi mit elf wöchentlichen Flügen. Von München aus startet die Airline mit zehn wöchentlichen Flügen. Deutsche Airlines fliegen nicht nach Abu Dhabi.

## **2. Entwicklung des innereuropäischen Verkehrs der letzten fünf Jahre**

### **a. Verkehrsentwicklung**

Deutschland liegt bei der Erholung des Luftverkehrs im europäischen Vergleich deutlich zurück. Im europäischen Durchschnitt wird im Zeitraum April bis Oktober 2024 bereits wieder ein Sitzplatzangebot von 102% gegenüber dem Vergleichszeitraum 2019 erreicht. **Deutschland kommt hier nur auf einen Wert von 87% und damit weniger als fast alle anderen Staaten der Vergleichsgruppe.**

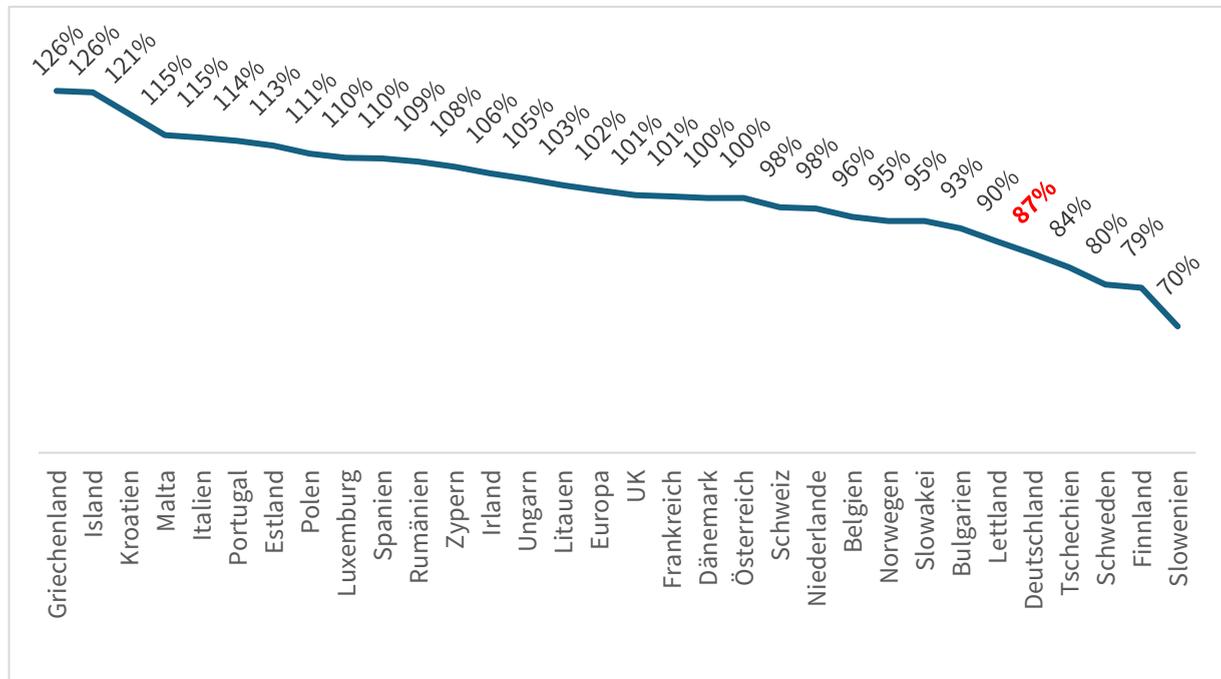
---

<sup>5</sup> Personenkilometer (oder Passagierkilometer; Abkürzung: PKM) ist im Personenverkehr eine betriebswirtschaftliche Kennzahl für die Transportleistung beim Transport von Passagieren oder Personen. Ebenfalls betroffen sind „EU-Inlandsflüge“, da sie häufig als Zubringer zu europäischen Drehkreuzen genutzt werden.

Sowohl die Länder mit klassischen touristischen Zielgebieten in Südeuropa wie z.B. Griechenland, Italien, Spanien, Portugal als auch wichtige Wirtschaftsstandorte wie z.B. Frankreich und Großbritannien liegen deutlich vor Deutschland.

### Erholungsrate insgesamt aller europäischer Staaten

angebotene Sitze April-Oktober 2024 ggü. 2019 in Prozent<sup>6</sup>

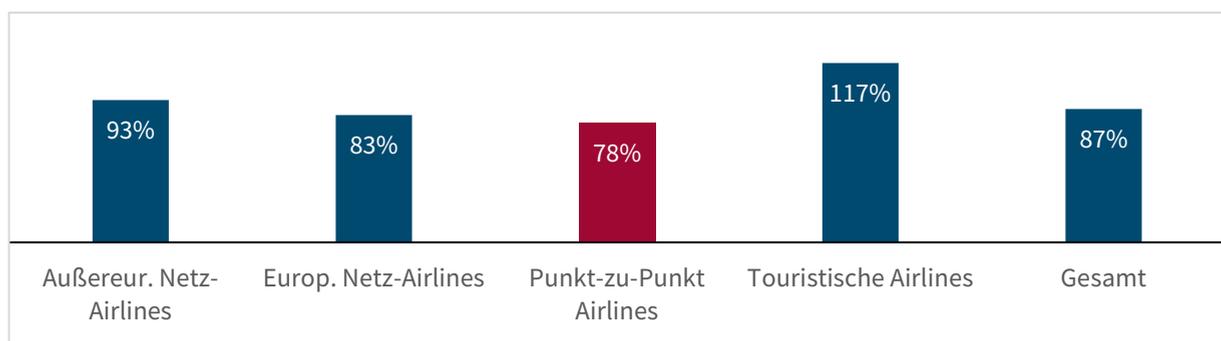


Die Erholung der einzelnen Geschäftsmodelle verläuft in Deutschland sehr unterschiedlich, vor allem sog. Point-to-Point Airlines bleiben zurück. Während sich die Touristik wieder vollkommen erholt hat und im April-Oktober 2023 die Anzahl der angebotenen Sitze im Vergleichszeitraum 2019 übertrifft, hängen die anderen Geschäftsmodelle noch hinterher.

Dies trifft vor allem auf die Punkt-zu-Punkt-Airlines zu. Das massive Zurückbleiben des Angebots dieser Fluggesellschaften trifft die Substanz des europäischen Luftverkehrs von und nach Deutschland.

### Erholungsrate in Bezug auf Geschäftsmodelle in Deutschland

angebotene Sitze Sommer 2024 ggü. Sommer 2019 in Prozent

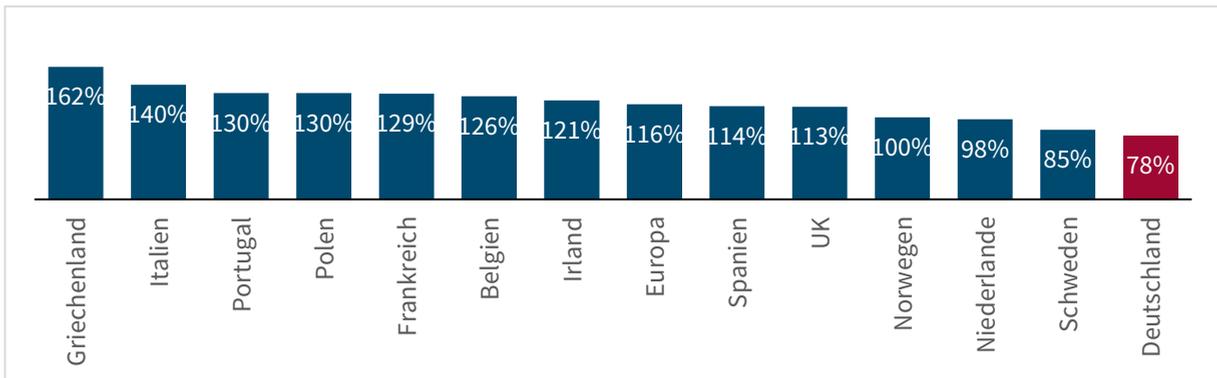


Während Point-to-Point-Airlines in fast ganz Europa im Vergleich zu 2019 erheblich mehr Kapazität in den Markt geben, bleibt Deutschland deutlich zurück. Die für die europäische Konnektivität wichtigen Punkt-zu-Punkt-Verkehre liegen mit einer Recovery-Rate von durchschnittlich 116% deutlich

<sup>6</sup> Quelle: SRS Analyser, Mai 2024

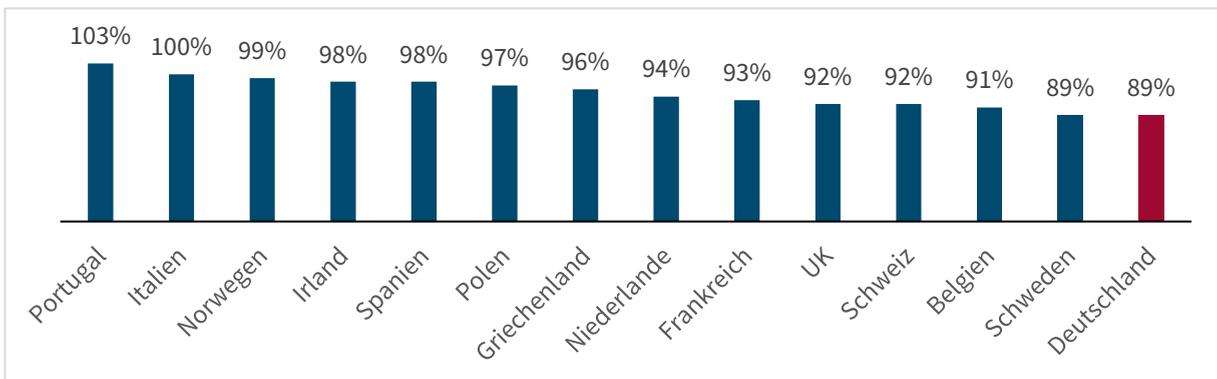
über dem Niveau von 2019. Demgegenüber hängt die Entwicklung in Deutschland massiv hinterher. Hier wird lediglich eine Recovery-Rate von 78% im Vergleich zu 2019 erreicht.

**Erholungsrate der Punkt-zu-Punkt-Airlines in den wichtigsten europäischen Luftverkehrsmärkten April-Oktober 2019/2024 - angebotene Sitze in Prozent**

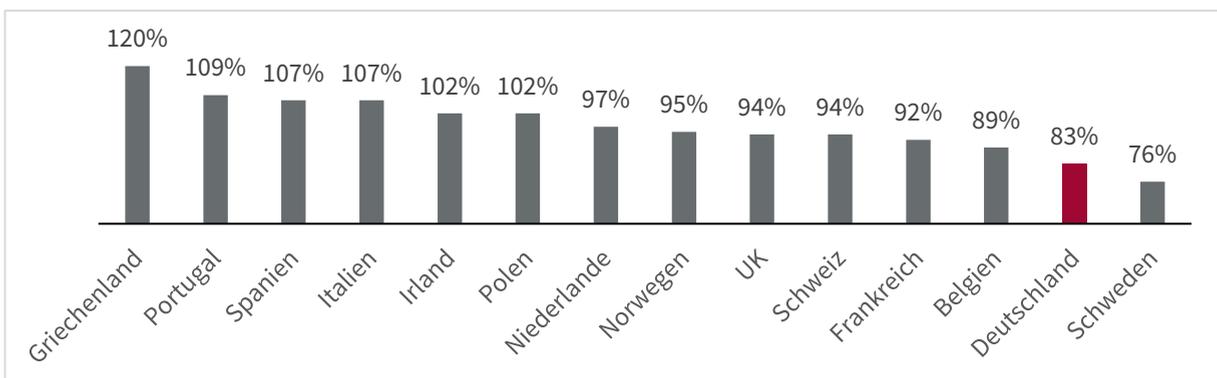


Die zurückbleibende Entwicklung des Luftverkehrs ab Deutschland zeigt sich auch bei Strecken und Frequenzen: 2024 liegt die Anzahl der angebotenen Strecken ab Deutschland bei 89% des Vorkrisenniveaus und bleibt gegenüber den meisten europäischen Ländern zurück. Bei der Anzahl der Frequenzen, mit der Strecken in Deutschland bedient werden, liegt Deutschland im europäischen Vergleich noch weiter zurück als bei der Anzahl der Strecken. Mit einer Erholung der Frequenzen von 83% ist das Luftverkehrsnetz in Deutschland grobmaschiger und deutlich dünner als 2019.

**Entwicklung der Anzahl Strecken europäischer Staaten 2024- 2019**



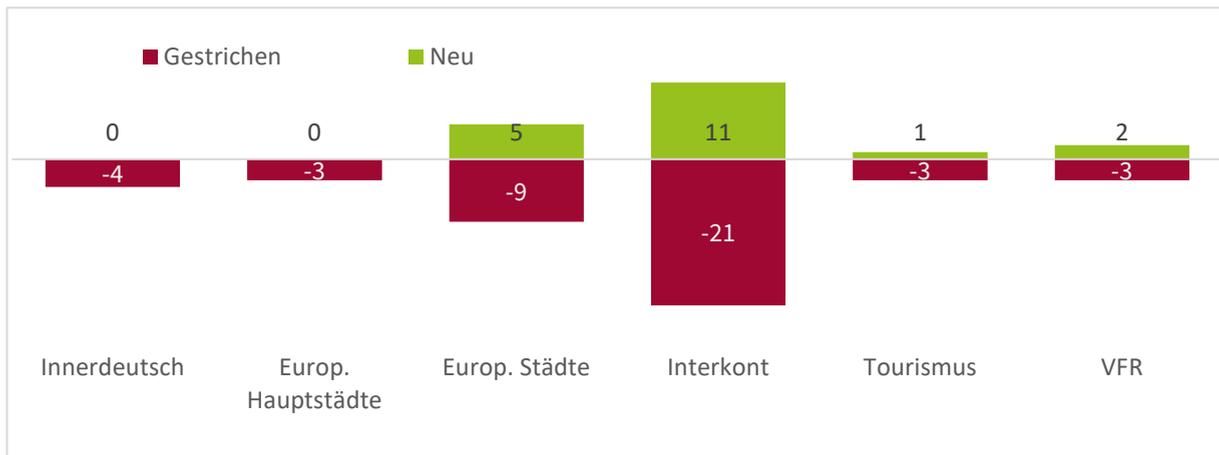
**Entwicklung Ø Anzahl Frequenzen europäischer Staaten 2024 - 2019**



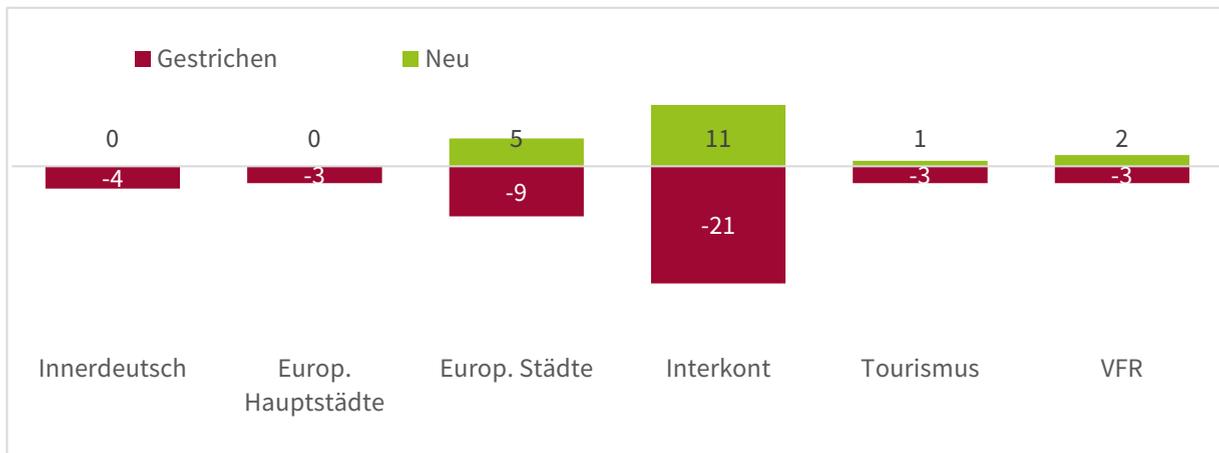
## b. Folgen der Entwicklung

**Beispiel Düsseldorf:** Mit dem Zurückbleiben des Flugangebots verliert der Wirtschaftsraum Nordrhein-Westfalen im Vergleich zu 2019 deutlich an Konnektivität<sup>7</sup>. Von Düsseldorf aus werden im Sommer 2024 insgesamt 24 Destinationen weniger angeboten als im Vergleichszeitraum vor Ausbruch der Corona-Pandemie. Der Rückgang betrifft Reiseziele und Frequenzen und verschlechtert die Anbindung wichtiger europäischer und interkontinentaler Märkte.

### Anzahl eingestellter und neuer Destinationen



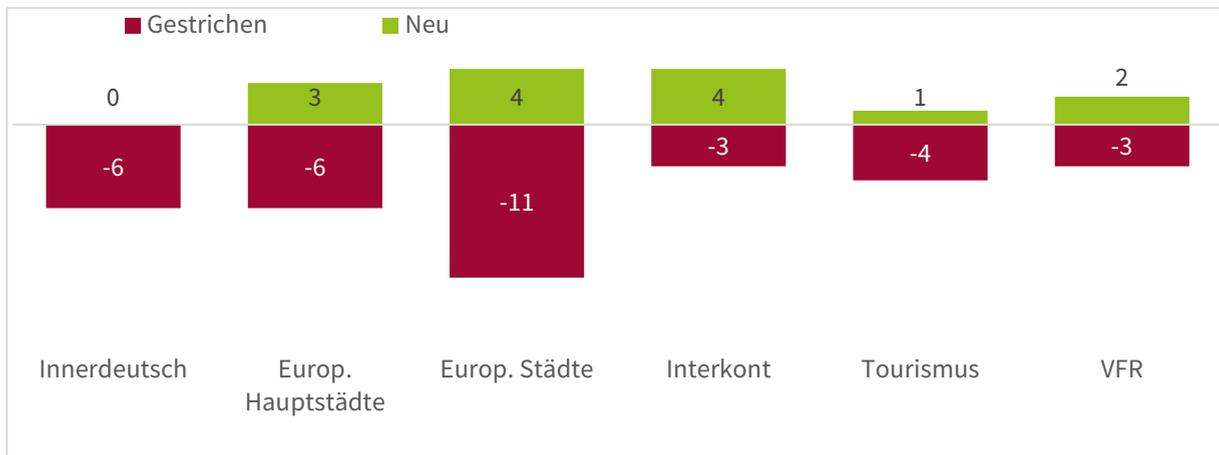
### Frequenzentwicklung auf Top-15-Bestandsstrecken: 2024 ggü. 2019



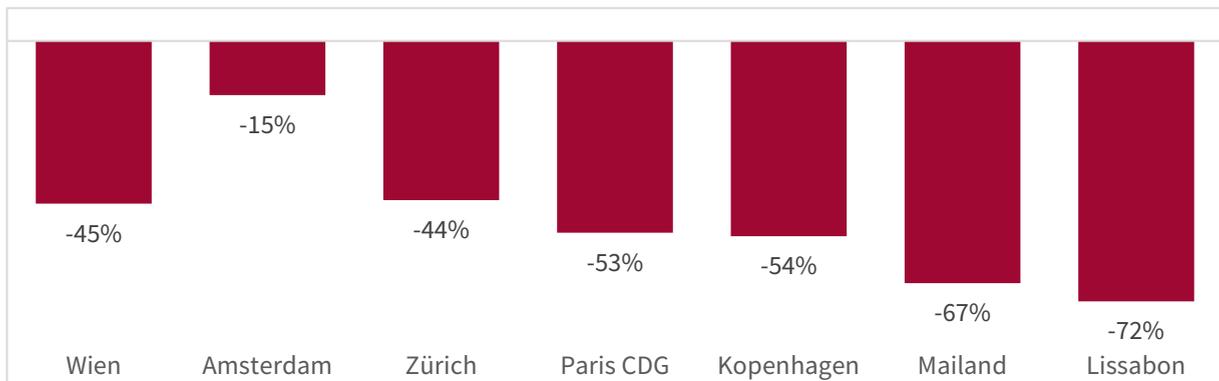
**Beispiel Stuttgart:** Auch das Zentrum der Maschinenbauindustrie verliert 2024 im Vergleich zu 2019 Strecken und Frequenzen. Der Flughafen Stuttgart hat gegenüber dem Jahr 2019 insgesamt 19 Destinationen verloren. Der Rückgang betrifft vor allem den europäischen Städteverkehr (minus 11 Destinationen), den innerdeutschen Verkehr und Strecken zu europäischen Hauptstädten (jeweils minus 6 Destinationen). Der Rückgang betrifft Reiseziele und Frequenzen und verschlechtert die Anbindung wichtiger europäischer Märkte.

<sup>7</sup> Quelle: SRS Analyser Mai 2024. Mindestens 5 Flüge pro Saison  
VFR = Visiting Friends and Relatives

### Anzahl eingestellter und neuer Destinationen

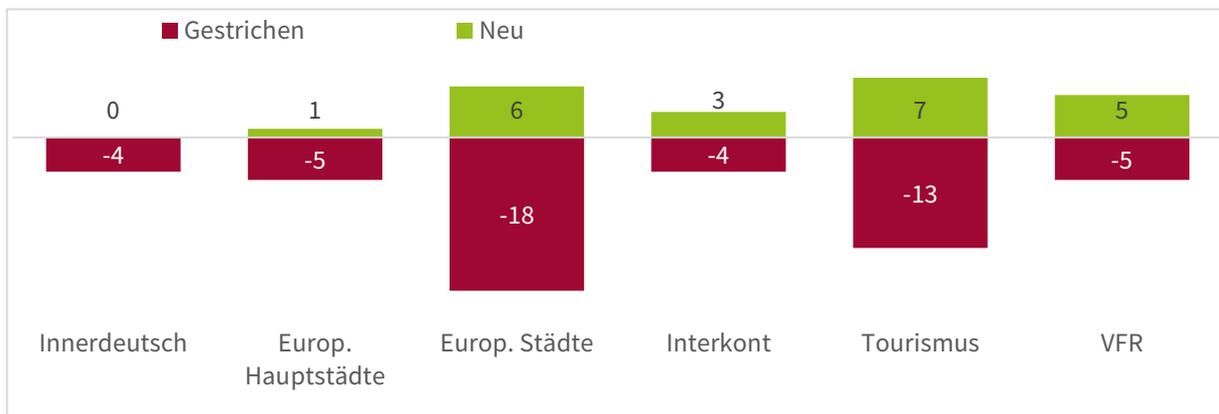


### Frequenzentwicklung auf Top-15-Bestandsstrecken: 2024 ggü. 2019

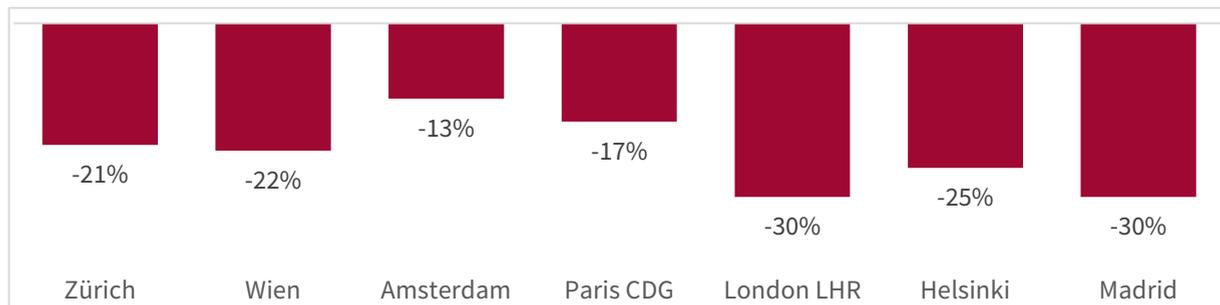


**Beispiel Berlin:** Der Hauptstadtflughafen verliert 2024 im Vergleich zu 2019 wichtige Verbindungen und Frequenzen. Von Berlin aus werden im Sommer 2024 insgesamt 27 Destinationen weniger angeboten als im letzten Jahr vor der Corona-Pandemie. Der Rückgang betrifft Reiseziele und Frequenzen und verschlechtert die Anbindung wichtiger europäischer Märkte.

### Anzahl eingestellter und neuer Destinationen



## Frequenzentwicklung auf Top-15-Bestandsstrecken: 2024 ggü. 2019



### c. Ursachen der Entwicklung

- ➔ Sind die Performance-Probleme des Sommers 2022 verantwortlich für die geringere Erholung im Jahr 2023?

Die Erfahrungen von Kunden mit Problemen bei der Performance des Luftverkehrs im Sommer 2022 könnten zu einer geringeren Nachfrage im Jahr 2023 führen.

Allerdings waren viele europäische Flughäfen im Sommer 2022 von Verspätungen und Flugstreichungen betroffen. Die Flughäfen London-Heathrow, Amsterdam und Manchester hatten mit den gleichen Problemen zu kämpfen wie viele deutsche Flughäfen und daraus resultierend eine ähnliche on-time Performance. Auch im April 2023 gibt es keine signifikanten Unterschiede in der on-time Performance.

Trotzdem liegt die Erholung der genannten europäischen Airports deutlich höher als die der deutschen Flughäfen.

**Ein ursächlicher Zusammenhang zwischen operativen Performanceproblemen im Sommer 2022 und fehlender Konnektivität im Sommer 2023 lässt sich nicht ableiten.**

- ➔ Ist die insgesamt geringere Erholung in Deutschland eine Marktbereinigung eines im Jahr 2019 eventuell bestehenden Überangebots?

Die Zahl der angebotenen Strecken bewegte sich 2019 auf dem gleichen Niveau wie z.B. Großbritannien oder Spanien, wobei beide Länder deutlich weniger Einwohner haben als Deutschland. Auch im Vergleich zu Frankreich und Italien gab es mit Blick auf die unterschiedlich große Einwohnerzahl kein Überangebot in Deutschland (Einwohnerzahl Deutschlands 83 Mio. vs. Frankreich und Großbritannien mit jeweils 68 Mio., Italien mit 59 Mio. und Spanien mit 48 Mio. Einwohnern).

Darüber hinaus wurden die einzelnen Strecken in Deutschland nicht so häufig bedient wie die in Spanien und UK. Auffällig ist die hohe Intensität der Bedienung in den dünn besiedelten skandinavischen Ländern, bei einem gleichzeitig nicht ganz so dichten Netz an Verbindungen.

Gemessen an der Zahl der Einwohner und der Wirtschaftskraft war das Luftverkehrsangebot in Deutschland 2019 nicht überdimensioniert.

Auch die einzelnen Standorte in Deutschland erschienen angesichts der Größe des Einzugsgebiets („Catchment“) schon im Jahr 2019 eher durchschnittlich bedient:

Düsseldorf / NRW mit weniger Angebot als Barcelona, Oslo, Mailand, Zürich, Wien, Kopenhagen.

Hamburg mit weniger Angebot als Manchester, Nizza, Venedig, Genf, Malaga, Warschau.

Einzig das Angebot in Berlin könnte im Jahr 2019 um 5-10% überdimensioniert gewesen sein. Im Jahr 2024 hingegen liegt Berlin aber gleichauf oder unterhalb von Manchester, Zürich, Wien,

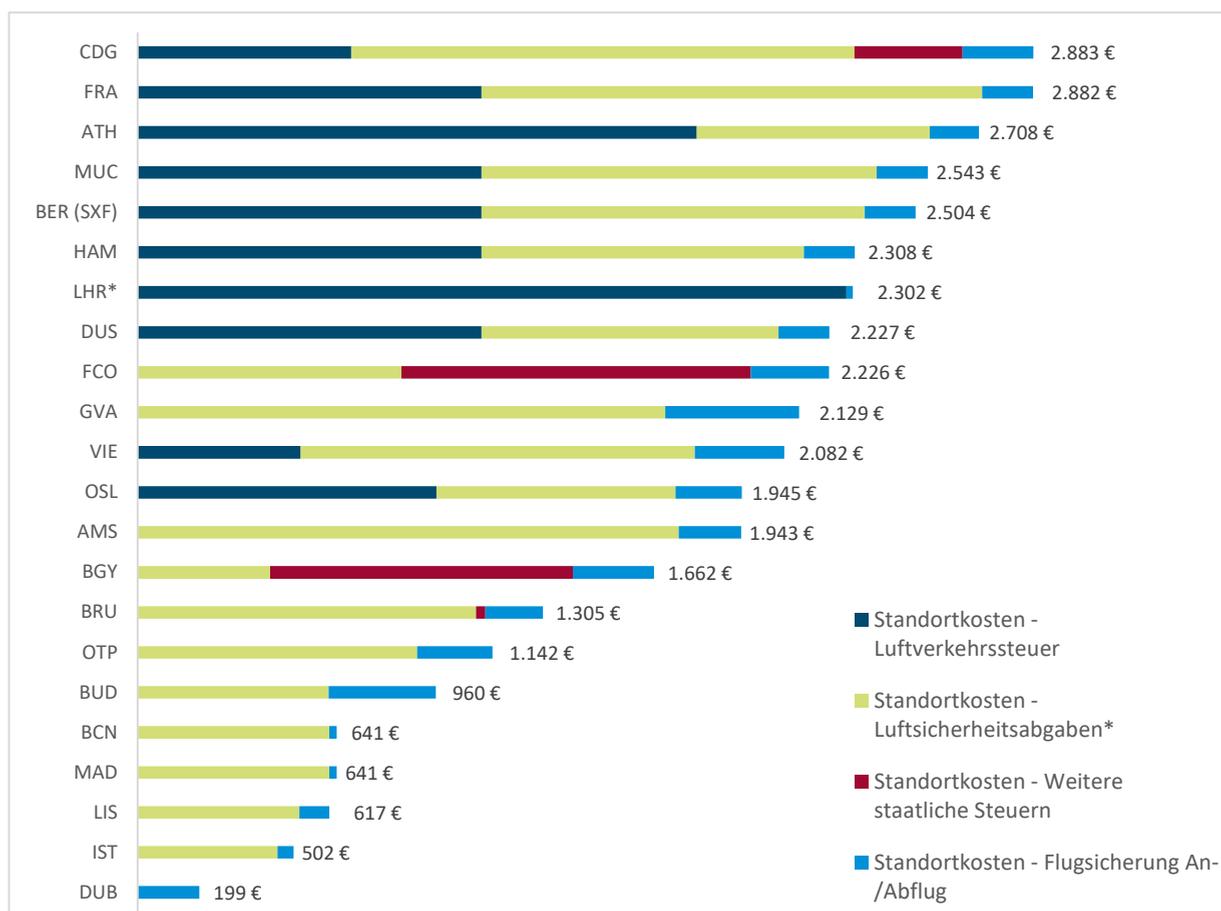
Stockholm, Kopenhagen und Warschau. Dies bildet das Catchment der deutschen Hauptstadt, mit einem Einzugsgebiet von 6 Mio. Einwohnern und einer BIP-Rate in Berlin, die oberhalb des deutschen Durchschnitts liegt, nicht ab.

**Die geringere Erholung in Deutschland lässt sich nicht mit einer Bereinigung eines eventuellen Überangebots im Jahr 2019 erklären.**

**d. Standortkosten – Vergleich 2019 zu 2024**

Die staatliche Standortkosten an den einzelnen europäischen Flughäfen bewegen sich 2019 noch in einem engeren Rahmen als heute. Auch vor fünf Jahren gehörten die staatlichen deutschen Standortkosten bereits zu den höchsten in Europa.

**aa. 2019: Staatliche Standortkosten europäischer Luftverkehrsstandorte<sup>8</sup> im Vergleich Stand 2019 in Euro<sup>9</sup>**



<sup>8</sup> CDG: Paris Charles de Gaulle, ATH: Athen, LHR: London Heathrow, FCO: Mailand Fiumicino, GVA: Genf, VIE: Wien, OSL: Oslo, BGY: Bergamo/Mailand, OTP: Bukarest Otopeni, BUD: Budapest, BCN: Barcelona, MAD: Madrid, LIS: Lissabon, IST: Istanbul, DUB: Dubai.

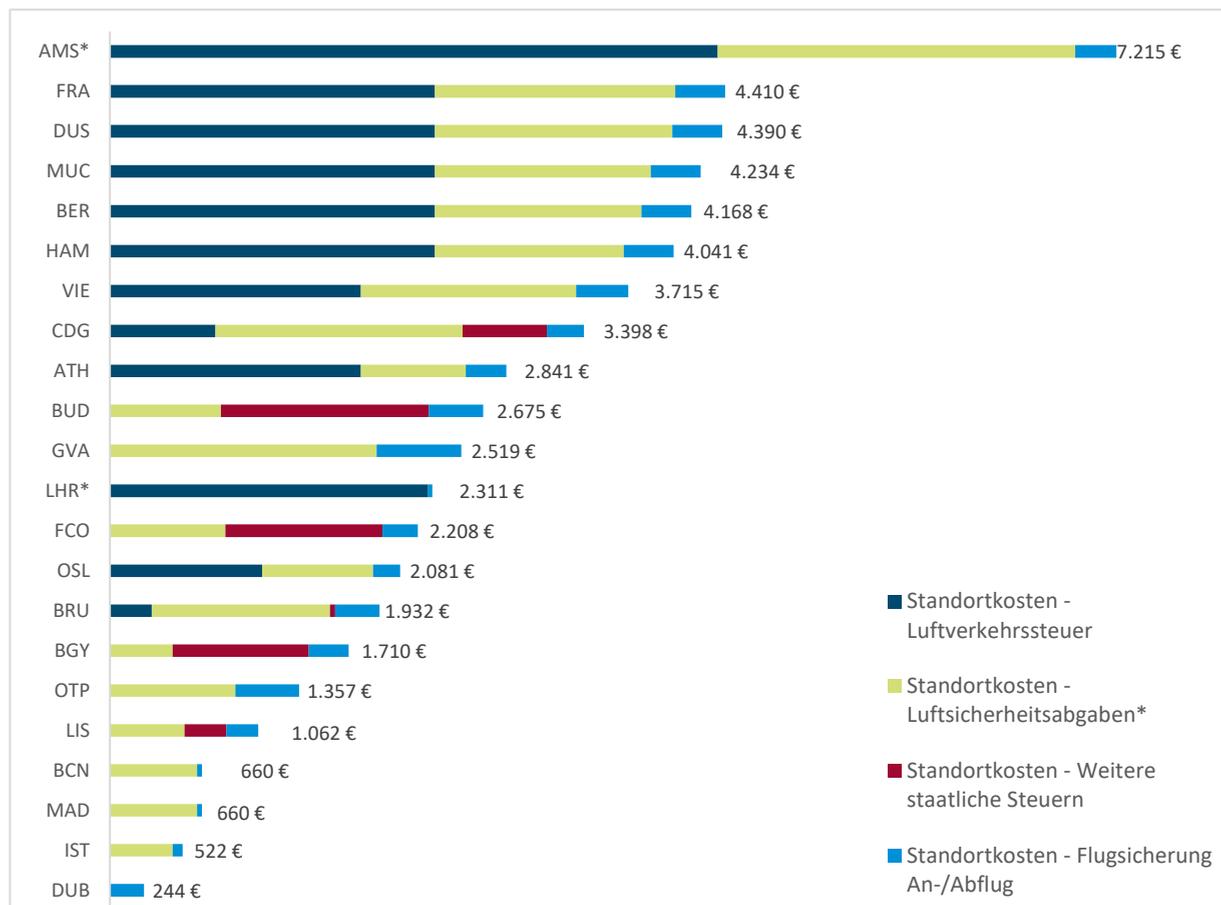
<sup>9</sup> Die staatlichen Luftsicherheitsabgaben werden in der Regel von den Behörden in Rechnung gestellt, an europäischen Standorten aber auch über die staatlichen Flughafenbetreiber.  
LHR: Die Luftsicherheitsabgabe ist in den Flughafenentgelten enthalten und kann nicht einzeln ausgewiesen werden.  
Flugzeug A320 mit 150 Passagieren, innereuropäischer Flug.  
Quelle: DLR

Insgesamt bewegten sich die Kosten für Flugsicherung, Luftsicherheit sowie Luftverkehrssteuer bzw. vergleichbare staatliche Abgaben/Steuern 2019 in Europa aber auf einem deutlich niedrigeren Niveau als heute.

Darüber hinaus unterschieden sich die einzelnen europäischen Standorte in Bezug auf die staatlichen Standortkosten deutlich weniger voneinander als 2024. Der Unterschied zwischen den teuren und den günstigen europäischen Großflughäfen lag 2019 bei kaum mehr als 2.000 EUR für einen typischen Flug mit einem A320.

### bb. 2024: Staatliche Standortkosten europäischer Luftverkehrsstandorte im Vergleich

Mai 2024 in Euro<sup>10</sup>



Die im europäischen Vergleich in der Regel deutlich höheren staatlichen Abgaben an den deutschen Luftverkehrsstandorten lassen sich vor allem an der – zum 01.05.2024 nochmal erhöhten - **Luftverkehrssteuer** und den **Luftsicherheitsabgaben** festmachen sowie inzwischen zu einem Teil auch an den **Flugsicherungsgebühren** (An-/Abflug, nicht en route), die sich seit 2019 fast bereits mehr als verdoppelt haben und nochmals deutlich steigen sollen. Ebenso wird der aktuelle Gebührendeckel von 10€ bei den Luftsicherheitsgebühren ab 2025 auf 15€ angehoben, d.h. um bis zu 50% teurer. An europäischen Flughäfen außerhalb von Deutschland sind diese Abgaben entweder nicht vorhanden oder deutlich niedriger. In Amsterdam gilt für alle Distanzen eine einheitlich hohe Luftverkehrssteuer. Damit werden kürzere Flüge überproportional verteuert.

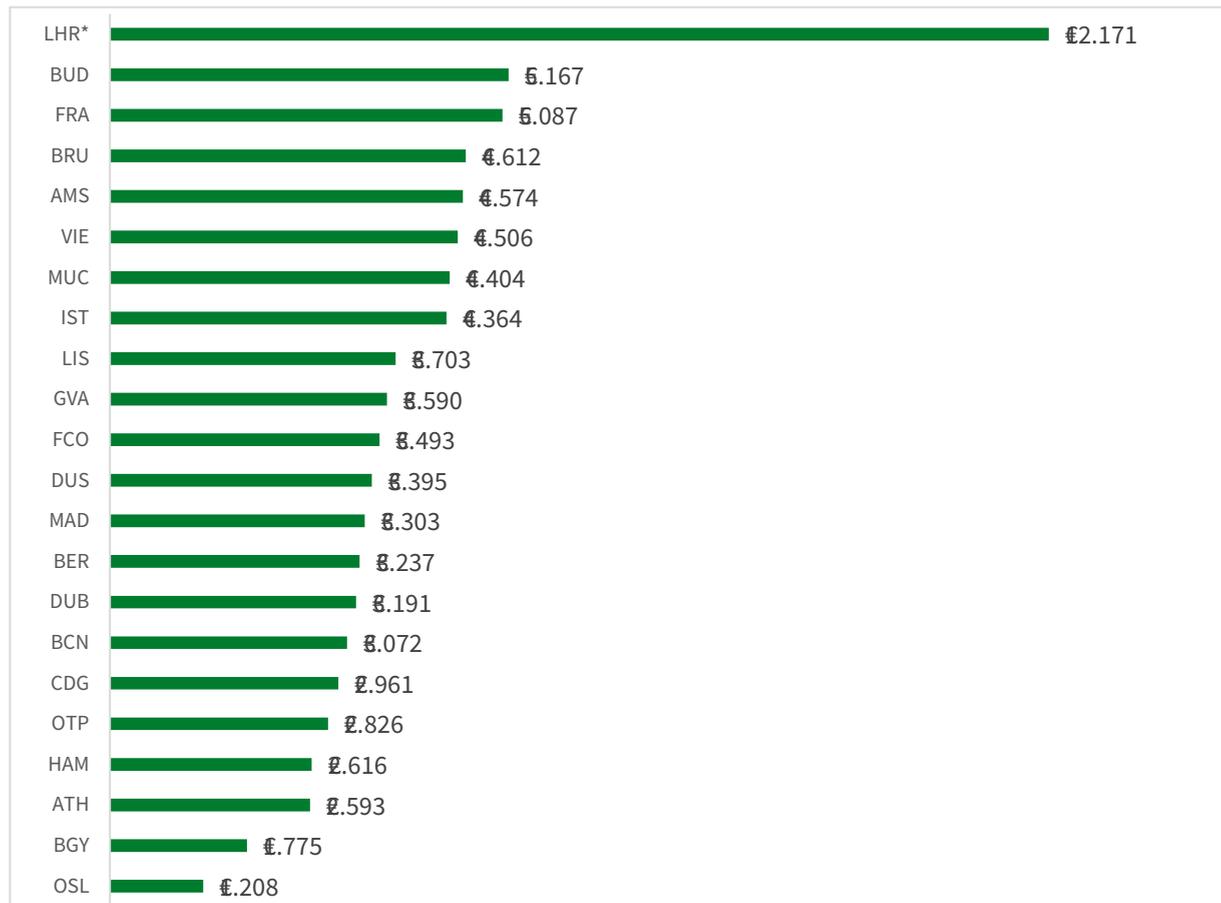
<sup>10</sup> AMS: Einheitliche Luftverkehrssteuer für alle Distanzklassen

Bei der wirtschaftlichen Ergebnisrechnung für Flüge in Europa spielt die Höhe dieser Abgaben eine erhebliche Rolle und kann bei der Entscheidung, wo Flugzeuge der europäischen Fluggesellschaften zum Einsatz gebracht werden, eine entscheidende Rolle spielen.

**Europäische Standorte, die 2024 bereits wieder das Vorkrisenniveau erreicht oder übertroffen haben, zeichnen sich im Vergleich zu deutschen Standorten größtenteils durch ein niedrigeres Niveau der staatlichen Abgaben aus.**

### cc. Flughafenentgelte wichtiger europäischer Luftverkehrsstandorte im Vergleich

Mai 2024 in Euro<sup>11</sup>



Die Flughafenentgelte der meisten europäischen Standorte liegen bei einem typischen innereuropäischen Flug zwischen 3.000 und 5.000 Euro und weisen damit eine deutlich geringere Bandbreite auf als die staatlichen Standortkosten.

**Auch die großen deutschen Flughäfen bewegen sich in diesem Rahmen und verteilen sich dabei über einen weiten Bereich des mittleren Preissegments.**

In den Entgelten des Flughafens London-Heathrow (LHR) ist auch die Luffsicherheitsabgabe enthalten, die für diesen Standort nicht gesondert ausgewiesen wird. Daher sind die Flughafenentgelte LHR nur bedingt mit den anderen Werten vergleichbar.

<sup>11</sup> Incentivierungsprogramme – wie bspw. am Flughafen BUD für bestimmte Carrier – sind hier nicht miteingerechnet.

## C. Zu den Forderungen des Antrags im Einzelnen

### Zu II. 1. Standortkosten am Luftverkehrsstandort

#### a. Ursachen der Verkehrsentwicklung begegnen

Die Verkehrsentwicklung nach der Pandemie zeigt, dass der Luftverkehrsstandort Deutschland auch beim innereuropäischen Verkehr zurückbleibt. Beim Point-to-Point-Verkehr ins europäische Ausland liegt das Angebot an deutschen Flughäfen fast 50 Prozentpunkte niedriger als das Angebot an den Flughäfen aller übrigen europäischen Länder. Ein wesentlicher Grund dafür sind die gestiegenen direkten oder indirekten staatlichen Standortkosten: Bei den staatlichen Gebühren für die Luftsicherheitskontrollen und bei der Luftverkehrsteuer sowie bei Kosten für die Flugsicherung liegt der Standort Deutschland inzwischen deutlich über den übrigen europäischen Ländern. Und der Unterschied allein zwischen diesen Kosten in Deutschland und im Rest Europas ist inzwischen so groß, dass europäische Fluggesellschaften wie EasyJet, Ryanair oder Wizz Air ihre Flugzeuge viel stärker an Standorten außerhalb Deutschlands einsetzen.

**Zusätzlich zu den gestiegenen Standortkosten gibt es seit vielen Jahren bei den Rahmenbedingungen des internationalen Luftverkehrs kein Level-Playing-Field, vielmehr nehmen Wettbewerbsverzerrungen zu und schwächen den Luftverkehrsstandort Deutschland und Europa strukturell:**

- Die Verlagerung von Passagierströmen im Langstreckenverkehr: Komparative Kostenvorteile europäischer Unternehmen in den Bereichen Bürokratie und eine wettbewerbsverzerrende Regulierung zu Lasten der europäischen Luftverkehrswirtschaft sowie deutlich niedrigere Arbeits-, Sozial- und Verbraucherschutzstandards in einigen Non-EU Staaten führen seit vielen Jahren dazu, dass sich im Langstreckenverkehr –insbesondere zwischen Europa und Asien -Passagierströme aus Deutschland und anderen EU-Ländern zu Drehkreuzen in Non-EU-Staaten verlagern. Dieser Trend hat sich nach einem kurzen pandemiebedingten Halt weiter verstärkt. Schon 2010 waren es bereits 38 Prozent der Passagiere aus Deutschland, die über Non-EU-Hubs umgestiegen sind. Bis 2019 stieg der Anteil auf 49 Prozent und im Jahr 2023 ist der Anteil nochmal auf 55 Prozent angewachsen.
- Die Angebotsreduzierung an Flughäfen mehrerer Wirtschaftsregionen in Deutschland: In Deutschland hat der deutliche Anstieg der staatlichen Standortkosten seit Beginn der 2020er Jahre dazu geführt, dass der Luftverkehrsstandort Deutschland deutlich zurückbleibt. Beim Point-to-Point-Verkehr ins europäische Ausland liegt das Angebot an deutschen Flughäfen fast 50 Prozentpunkte niedriger als das Angebot an den Flughäfen aller übrigen europäischen Länder.
- Indirekt führt die Verlagerung von Passagierströmen zu Drehkreuzen in Drittstaaten auch immer zu einer Verringerung der innereuropäischen/innerdeutschen Konnektivität, da innereuropäische/innerdeutsche Flüge eben auch Zubringerflüge sind.

Die dadurch entstandene Verschlechterung der Mobilitätsanbindung wichtiger Wirtschaftsregionen in Deutschland und Europa hat negative Folgen für die Attraktivität des Industrie- und Wirtschaftsstandorts insgesamt.

Deswegen muss umgesteuert und ein Level-Playing-Field geschaffen werden. Dazu zählt u.a. ein Belastungsmoratorium bei staatlichen Standortkosten.

## **b. Mit einem Belastungsmoratorium die Investitionsfähigkeit stärken**

Fliegen muss mit seinen Umweltauswirkungen einen Preis haben. Preise für Flugtickets müssen kostendeckend sein. „Ticket-Dumping“, d.h. Billig-Preiserei ist nicht die Zukunft des Luftverkehrs. Wenn der Staat dem Luftverkehr jedoch immer höhere Steuern und Abgaben auferlegt, dann fehlt das Geld für wichtige Innovationen und es entstehen Wettbewerbsverzerrungen, wenn Non-EU-Fluggesellschaften und Non-EU-Hubs keine vergleichbaren Auflagen und Belastungen zu tragen haben oder sogar erheblich gefördert werden.

Es braucht Milliardeninvestitionen für den Wechsel zu Flugzeugen, die deutlich weniger Treibhausgase emittieren. Auch der Ersatz des fossilen Kerosins durch die sehr viel teureren nachhaltigen Flugkraftstoffe (SAF) kostet enorme Summen und bindet absehbar enorme Finanzmittel. Das gleiche gilt für neue klimafreundliche Flugverfahren.

Das klimaneutrale Fliegen erreicht man nicht, indem der Staat die Steuern und Abgaben ständig weiter erhöht, sondern indem die Investitionen in diese innovativen Technologien zielgerichtet und zügig vorankommen und Investitionen in umweltschonende Infrastruktur am Boden und in der Luft gefördert werden.

### **Die großen Investitionen in die Nachhaltigkeit müssen auch erwirtschaftet werden können:**

- **Dazu gehört in erster Linie ein Belastungsmoratorium, also ein Stopp bei den staatlichen Belastungen. Eine weitere Erhöhung der staatlichen Standortkosten muss ausgeschlossen werden. Kosten für die Gefahrenabwehr sind grundsätzlich ganz oder zumindest teilweise – wie in anderen Sektoren – vom Staat zu tragen. Dies gilt insbesondere für Kosten der Luftsicherheit an Flughäfen.**
- **Bei den Kosten für die Flugsicherung sollte Deutschland einigen Staaten in Europa folgen: Dort hat der Staat pandemiebedingte Einnahmeausfälle der staatlichen Flugsicherung zum Teil aus dem Staatshaushalt getragen und nicht – wie in Deutschland – den Fluggesellschaften in Rechnung gestellt. Darüber hinaus sollte der Staat die Finanzierung der Kerndienste von Allgemeinem Interesse (KAI) übernehmen.**

### **Zu II.1.a. LuftVSt nutzen, um in Forschungs- und Entwicklungsprojekte im Luftverkehrsbereich zu investieren**

Seit 2010 zahlen Fluggesellschaften bei Flügen in und aus Deutschland statt einer unvermeidbar wettbewerbsverzerrenden Kerosinsteuer eine deutlich wettbewerbsneutralere Luftverkehrsteuer.

**Die Luftverkehrssteuer gehört zu den höchsten in der EU und wurde 2019 und zuletzt 2024 nochmals erheblich erhöht. Die Einnahmen des Bundes steigen damit auf jährlich 2,3 Mrd. EUR. Gleichzeitig hat die Bundesregierung die Fördermittel für den Markthochlauf SAF (insgesamt 2 Mrd. EUR) nahezu komplett gestrichen, während dieser z.B. in den USA weiterhin mit Milliarden gefördert wird.**

Die Einnahmen des Bundes aus der Luftverkehrsteuer beliefen sich im Jahr 2023 auf rund € 1,5 Mrd.<sup>12</sup>

Mit der Erhöhung der Luftverkehrsteuer erzielt der Bund nunmehr jährlich mehr als nur ein Äquivalent der für die SAF-Förderung notwendigen Mittel. Um das ambitionierte Ziel des klimaneutralen

---

<sup>12</sup> Seit Einführung der LuftVSt zum 1.1.2011 beliefen sich die Steuereinnahmen des Bundes aus der LuftVSt insgesamt auf € 13,02 Mrd., siehe [Statista.de](https://www.statista.de).

Fliegens erreichen zu können, bedarf es unverzüglich der haushälterischen Wiedereinführung eines Förderbudgets für den Markthochlauf von SAF.

**Die Einnahmen der Steuer sollten für eine nutzerfinanzierte Innovationsoffensive für den Klimaschutz im Luftverkehr genutzt werden:** Um das ambitionierte Ziel des klimaneutralen Fliegens zu erreichen, sollten aus den Einnahmen dieser Steuer die enormen Mehrkosten von SAF ausgeglichen werden. Damit ließe sich der Ersatz fossilen Kerosins durch nachhaltige Flugkraftstoffe (SAF) schneller erreichen und Carbon Leakage vermeiden.

Die Bundesregierung hat mit ihren Haushaltsbeschlüssen 2024 allerdings das Gegenteil getan und die Mittel für die Förderung von Produktion und Markthochlauf von nachhaltigen Kraftstoffen massiv reduziert:

Im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2024 waren allein bei der Förderung des Markthochlaufs für nachhaltige Flugkraftstoffe (SAF) Kürzungen i.H.v. € 2,686 Mrd. im Vergleich zum ersten Haushaltsentwurf zu beklagen. Es bleiben für die SAF-Förderung € 229,8 Mio. von den ursprünglich geplanten € 2,92 Mrd. (zzgl. der weggefallenen Reserven i.H.v. ca € 200 Mio. aus 2022/2023).

Umso wichtiger wäre es jetzt, die Einnahmen aus der Luftverkehrsteuer für die Förderung von Produktion und Einsatz von nachhaltigen Flugkraftstoffen einzusetzen. Hierzu führt i.Ü. der Koalitionsvertrag aus:

*„Einnahmen aus der Luftverkehrsteuer werden wir für die Förderung von Produktion und Einsatz von CO<sub>2</sub>-neutralen strombasierten Flugkraftstoffen sowie für Forschung, Entwicklung und Flottenmodernisierung im Luftverkehr einsetzen.“ (Koalitionsvertrag S. 42).*

Dass im Zuge des Haushalts 2024 die Mittel für die Förderung und den Markthochlauf von SAF drastisch reduziert werden sollen, ist ein alarmierendes Signal. Die Streichung von dafür bisher vorgesehenen Verpflichtungsermächtigungen in mehrfacher Milliardenhöhe bei gleichzeitig weiterer Erhöhung der Luftverkehrsteuer ist das Gegenteil der Absichtserklärung des Koalitionsvertrages und konterkariert sämtliche Anstrengungen zur Defossilisierung des Luftverkehrs.

**D.h. ebenfalls zum Umsteuern und zur Schaffung eines Level-Playing-Fields gehört als zweites, dass die Einnahmen aus der Luftverkehrsteuer für Klimaschutz im Luftverkehr, insbesondere den wettbewerbsneutralen Markthochlauf von SAF, genutzt werden.**

### **Zu II.1.b. Ablehnung der Einführung einer Kerosinsteuer**

Die Koalition hat sich in ihrem Koalitionsvertrag bezogen auf die Ff55-Gesetzesentwürfe der KOM ausdrücklich gegen Wettbewerbsverzerrung und für die Vermeidung von Carbon Leakage ausgesprochen. Aus dieser klaren Positionierung ergibt sich die Unterstützung für die Einführung einer Beimischungsquote und die Weiterentwicklung des Emissionshandels. Die Einführung einer Kerosinsteuer, trotz bestehender Luftverkehrsteuer, wäre ein massiver Beitrag zu Wettbewerbsverzerrung und Carbon Leakage.

Einen Kompromiss bzw. eine konstruktive Lösung ist u.E. nicht möglich. **Jede Regelung einer – wie auch immer ausgestalteten – Kerosinbesteuerung trägt systemimmanent Wettbewerbsverzerrung zugunsten Fluggesellschaften im Nahen Osten/Türkei in sich.**

In Deutschland und anderen EU-Mitgliedstaaten wurden bewusst Ticket- oder Luftverkehrssteuern als Alternative zu einer Kerosinbesteuerung eingeführt. Gegenüber dem Vorschlag einer Kerosinsteuer haben Ticketsteuern, wie die Luft/St, einen entscheidenden Vorteil: Sie sind passagier- und

endzielbezogen und lassen sich nicht mit einem bestimmten Reiseweg oder einer bestimmten Fluggesellschaft umgehen. Für eine Flugreise von Hamburg über München nach Singapur fallen €70,83 Luftverkehrsteuer an. Für eine Flugreise von Hamburg über Istanbul oder Dubai nach Singapur wird derselbe Betrag fällig, denn die Steuer orientiert sich am Endziel Singapur und nicht am Reiseweg.

Wie die Bundesregierung selbst in ihrer Begründung des 4. Haushaltsentlastungsgesetz für die deutliche Erhöhung der Luftverkehrsteuer in Deutschland festgehalten hat<sup>13</sup>:

*Die Steuererhöhung dient der haushälterischen Kompensation der im 29. Subventionsbericht des Bundes ausgewiesenen Mindereinnahmen aus der nichtvorhandenen Kerosinbesteuerung gewerblicher Inlandsflüge.*

Damit ist die Luftverkehrsteuer in Deutschland weiterhin die höchste Ticketsteuer in der gesamten EU.

Anders die Kerosinsteuer: Sie wird auf allen Flügen fällig, die innerhalb der europäischen Union durchgeführt werden. Eine Anwendung auf Flüge in Drittstaaten verbietet sich aufgrund von internationalen Vereinbarungen. Stattdessen sehen diese Regelungen eine Finanzierung des internationalen Luftverkehrs allein über Gebühren und Entgelte im Rahmen der Nutzerfinanzierung vor. Belastet würden mit einer Kerosinsteuer im Umsteigeverkehr nur Zubringer von europäischen Fluggesellschaften an ihre EU-Drehkreuze, nicht aber die Zubringer zu nicht-europäischen Drehkreuzen.

Auch jenseits der Wettbewerbsverzerrung im Umsteigeverkehr ist eine Kerosinsteuer unverhältnismäßig, denn es würde sich um eine massive Mehrfachbesteuerung bzw. eine Mehrfach-CO<sub>2</sub>-Bepreisung handeln. Mit der Luftverkehrsteuer, dem Emissionshandel und CORSIA ist der Luftverkehr umfassend in die CO<sub>2</sub>-Bepreisung eingebunden. Hinzu kommen mehrere Milliarden Euro, die Fluggesellschaften jährlich für die Nutzung der Flughafeninfrastruktur, die Flugsicherung und die Luftsicherheitskontrollen im Rahmen der Nutzerfinanzierung zahlen. Zudem würde eine Kerosinbesteuerung, die in ihrer Funktion nicht der Nachhaltigkeit dient, den finanziellen Spielraum der Unternehmen für einen nachhaltigen Flugzeugmusterwechsel schmälern.

Abschließend ist zu bedenken, dass eine Kerosinsteuer angesichts bestehender Luftverkehrssteuern zu einer Doppelbesteuerung führt. Die Luftverkehrsteuer knüpft an den Rechtsvorgang der Flugbuchung an. Da ihre Höhe nach Flugstrecke gestaffelt wird, ist sie pauschaliert mit dem Kerosinverbrauch verbunden.

Ergänzende Zahlen:

- Im Subventionsbericht der Bundesregierung 2023 werden die Steuermindereinnahmen durch fehlende inländische Kerosinbesteuerung auf € 584 Mio. beziffert (Inlandsflüge).
- Das Umweltbundesamt beziffert die Steuermindereinnahmen für alle Flüge in/aus Deutschland mit €8,357 Mrd. (Artikel 24 des Chicagoer Abkommens vom 7. Dezember 1944 regelt, dass bei Flügen von einem Vertragsstaat in einen anderen das Kerosin, das sich schon an Bord gelandeter Flugzeuge befindet, nicht besteuert werden darf; einer Kerosinsteuer auf innerstaatlichen Flügen steht es nicht entgegen).
- Die LuftVSt (Steuersätze seit 1.5.2024) soll p.a. € 2,33 Mrd. Steuereinnahmen erbringen.

---

<sup>13</sup> Siehe S. 19 unter B in der Begründung des Entwurfs des Zweiten Haushaltsfinanzierungsgesetzes 2024 vom 8.1.2024.

## Zu II.1.c. FF55 / Green Deal Reviewklauseln nutzen, Carbon-Leakage-Effekte und Wettbewerbsverzerrungen vermeiden

### a. Das Internationale CO<sub>2</sub>-Bepreisungssystem für die Zivilluftfahrt „CORSA“ und der EU-Emissionshandel

Das Klimaschutzpaket Fit for 55 bietet die Möglichkeit, Europa zum Vorreiter bei der Dekarbonisierung des Luftverkehrs zu machen. Um dies zu ermöglichen, bedarf es konkreter Maßnahmen, damit Carbon-Leakage-Effekte und Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden und die Konnektivität des Wirtschaftsstandorts Europa erhalten bleibt.

- Bei der Beimischungsverpflichtung ließe sich Carbon Leakage mit einer wettbewerbsneutralen Ausgestaltung vermeiden. Deswegen müssen jetzt die beschlossene Überprüfungsklauseln genutzt werden (z.B. EU-SAF-Gebühr/Klimaabgabe zur Finanzierung der Mehrkosten der Beimischungsquote, Ausweitung Anwendung CBAM prüfen<sup>14</sup> oder Ausweitung der sog. SAF-Allowances).
- **Es ist wichtig und zeitlich drängend, dass die Bundesregierung ein dreiviertel Jahr nach den Zusagen auf der Nationalen Luftfahrtkonferenz konkrete Vorschläge vorlegt, mit denen sich die negativen Effekte von Wettbewerbsverzerrungen und Carbon Leakage bei der Umsetzung der ReFuelEU Aviation-Verordnung vermeiden lassen.**
- **Darüber hinaus müssen nationale Alleingänge bei der Beimischungsquote ausgeschlossen werden und dazu das Bundes-Immissionsschutzgesetz an die Bestimmungen der ReFuelEU Aviation angepasst werden (sprich den EU-Vorgaben folgen und eine PTL-Quote nicht vor 2030 einführen).**
- EU-ETS muss wettbewerbsneutral ausgestaltet werden: Zubringerpassagiere im internationalen Umsteigeverkehr über EU-Hubs müssen genauso behandelt werden wie Zubringerpassagiere über Nicht-EU-Hubs.
- Eine Berücksichtigung von non-CO<sub>2</sub>-Effekten im EU-ETS anhand einer pauschalen Multiplikation der CO<sub>2</sub>-Emissionen ist nicht zielführend und wirkt sogar kontraproduktiv. Non-CO<sub>2</sub>-Effekte stellen zwar einen bedeutenden Anteil an den klimawirksamen Emissionen des Luftverkehrs dar, aber die genaue Größenordnung der non-CO<sub>2</sub>-Effekte ist schwierig zu bestimmen, da sie von verschiedenen Faktoren wie Flughöhe, Flugzeugtyp und Wetterbedingungen abhängen. Nach aktuellem Stand der Wissenschaft kann man aber davon ausgehen, dass sie größer sind als die CO<sub>2</sub>-Effekte.

Ein besserer Lösungsansatz ist Forschung: Mit dem seit 2022 LuFo-geförderten Projekt D-KULT (Demonstrator Klima und Umweltfreundlicher Lufttransport) werden wichtige wissenschaftliche Grundlagen für die Vermeidung von klimasensitiven Gebieten im Routineflugbetrieb gelegt.

---

<sup>14</sup> Das Europäische CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystem (CBAM) käme additiv – wenn die Erweiterung auf Verkehrsdienstleistungen befürwortet werden sollte – allein für den Ausgleich der ETS-Mehrkosten (für den „europäischen Teil“ eines Umsteigefluges) in Frage. CBAM ist rechtlich/systematisch allein für den Ausgleich der Mehrkosten ETS geplant (und nicht bspw. einer Beimischungsquote) und ist eine Art Zoll, d.h. Einnahmen gehen hälftig an Mitgliedsstaaten und EU, sind nicht zweckbindbar. Dazu käme ein sehr hoher Bürokratieaufwand (bspw. mehr als 200 an die DEHSt zu liefernde Datenpunkte bei Einfuhr unter CBAM fallender Produkte) und das Problem der Gegenmaßnahmen betroffener Staaten.

- Eine europäische Kerosinsteuer mit ihren unvermeidbaren Carbon-Leakage-Effekten muss abgelehnt werden. Wegen der wettbewerbsverzerrenden Effekte einer Kerosinsteuer haben sich stattdessen viele EU-Mitgliedstaaten bewusst für endziel- und passagierbezogene Luftverkehrs-/Passagiersteuern entschieden. Diese gelten für alle abfliegenden Passagiere gleichermaßen, im Gegensatz zu EU-Kerosinbesteuerung ist Carbon Leakage ausgeschlossen. Diese Steuer sollte in der EU gestrichen oder zumindest harmonisiert werden.
- Bei der Aushandlung von Luftverkehrsabkommen ist die Politik aufgefordert, zum einen insbesondere auf ein Level-Playing-Field für die betroffenen Unternehmen zu achten und zum anderen die Auswirkungen des Abkommens auf die gesamte Luftverkehrsanbindung eingehend zu prüfen.

**D.h. ebenfalls zum Umsteuern und zur Schaffung eines Level-Playing-Field gehört als drittes Element, die wettbewerbsneutrale Regulierung beim Klimaschutz im Luftverkehr.**

### **b. Der EU-Emissionshandel und CORSIA**

Ein CO<sub>2</sub>-Ausgleich durch marktbasierende Instrumente (EU-ETS, CORSIA) wird auch zukünftig eine Rolle spielen, um all jene CO<sub>2</sub>-Emissionen zu kompensieren, die nicht durch technische Innovationen und verbesserte Verfahren zur Verbrauchsminderung oder durch den Ersatz fossilen Kerosins durch CO<sub>2</sub>-neutrale Kraftstoffe vermieden werden können.

Grundsätzlich sind beide Systeme zu begrüßen, da sie wettbewerbsneutral wirken:

- Für den **internationalen Luftverkehr** wurde auf UN-Ebene in der ICAO 2016 das Klimaschutzinstrument CORSIA vereinbart: Auf Grundlage der Emissionen des Jahres 2019 regelt dieses CO<sub>2</sub>-Kompensationssystem eine international einheitliche geltende CO<sub>2</sub>-Kompensation bei internationalen Flügen. Derzeit ist die Teilnahme an CORSIA noch freiwillig. Mehr als 80 Staaten beteiligen sich daran. Dadurch werden fast 80 Prozent des internationalen Luftverkehrs abgedeckt. Ab 2027 ist CORSIA dann auch verpflichtend für Länder wie China, Russland und Indien. Dann sollen 90 Prozent der CO<sub>2</sub>-Emissionen kompensiert werden.
- Der EU-Emissionshandel (EU-ETS) besteht seit 2005, seit 2012 ist der Luftverkehr – als erster Verkehrsträger – einbezogen. Der EU-Emissionshandel gilt aus rechtlichen Gründen nur für Flüge **innerhalb der EU**. Im ETS muss jede Fluggesellschaft die innerhalb Europas Flüge durchführt, für einen jährlich größer werdenden Teil der ausgestoßenen CO<sub>2</sub>-Emissionen entsprechende Zertifikate kaufen. Ein Teil der Zertifikate wird momentan noch kostenlos ausgegeben, der Rest wird versteigert. Ab 2026 werden alle Zertifikate kostenpflichtig versteigert werden.

Die Einbeziehung des „Zubringerflugs“ vom Ausgangsflughafen zum Umsteigeflughafen in der EU bei Langstreckenflügen, die außerhalb der EU enden, in den EU-ETS ist wettbewerbsverzerrend, da bei Zubringerflügen zu Hubs außerhalb der EU das EU-ETS nicht gilt.

Die jüngst eingeführte geplante Obergrenze für Zuteilung sog. **SAF Allowances** auf 20 Mio. Allowances für den Zeitraum bis 2030 **ist viel zu niedrig**. Die Mehrkosten, die bis 2030 durch die Beimischung von SAF entstehen, liegen weit über dem Wert der vorgesehenen € 20 Mio. Diese Menge reicht nicht einmal aus, um die Mehrkosten für Flüge im auf den EWR beschränkten Anwendungsbereich auszugleichen: Selbst für den auf den EWR beschränkten Anwendungsbereich werden – je nach Preisentwicklung von SAF und ETS-Allowances – bis zu 74 Mio. Allowances bis zum Jahr 2030 benötigt. Bei der dringend nötigen Incentivierung der SAF-Nutzung auch für die ex-EU-Flüge, werden bis zu 160 Mio. SAF-Allowances bis 2030

benötigt. In der Summe werden im aktuellen Vorschlag also nicht 70 %, sondern nur ein sehr kleiner Teil der Mehrkosten ausgeglichen.

#### **Zu II.1.d. Evaluierung der Gebühren für die Flugsicherung**

Seit 2019 haben sich die Flugsicherungsgebühren in Deutschland für den An- und Abflug mehr als verdoppelt und 2024 mit 271,24 EUR pro Dienstleistungseinheit einen neuen Höchstwert erreicht. Es ist absehbar, dass diese Gebühren weiter steigen sollen. Deutschland zählt im europäischen Vergleich insbesondere bei den An-/Abfluggebühren inzwischen zu den teuersten Standorten. Ein wesentlicher Treiber dieser Steigerung sind Mindereinnahmen der Flugsicherung während der Corona-Pandemie, die in den Folgejahren auf die Gebühren umgelegt werden und durch die Lufttaumnutzer getragen werden (sog. Carry-Over). Darüber hinaus hat sich der Luftverkehr in Deutschland nach dem Ende der Pandemie nicht wieder so erholt, wie ursprünglich angenommen. Auf Basis der Regelung zur Teilung des Verkehrsrisikos wird ein Großteil der Mindereinnahmen der Flugsicherungsorganisationen in einem Jahr auf die Gebühren des übernächsten Jahres umgelegt. Auch in der 2025 beginnenden Regulierungsperiode 4 (sog. RP4) muss mit weiter steigenden Gebühren gerechnet werden.

In einer Reihe europäischer Staaten wie z.B. Spanien und Belgien wurden Teile der coronabedingten Mindereinnahmen durch den Staat getragen und so Gebührenerhöhungen zumindest abgemildert. Der Bund hat im Jahr 2021 der Deutschen Flugsicherung DFS eine Eigenkapitalerhöhung i.H.v. 300 Mio. EUR zukommen lassen. Laut Geschäftsbericht der DFS sollten damit Covid-19-bedingte Einnahmeausfälle teilkompensiert werden. Bisher wurden von dem Betrag nur 20 Mio. EUR im Jahr 2024 gebührenwirksam eingesetzt. Dadurch konnte ein noch stärkerer Anstieg der An- und Abfluggebühr um ca. 14 EUR pro Dienstleistungseinheit verhindert werden. Über die Verwendung der restlichen 280 Mio. EUR ist noch nicht entschieden worden.

Gerade die Erfahrungen seit Beginn der Corona-Pandemie zeigen, dass die bestehende Finanzierung von Flugsicherungsdiensten nicht so robust ist, dass sie der Luftfahrtbranche gerade in Krisenzeiten ausreichend Stabilität bietet. Diese Dienste sind aber unerlässlich für die Bereitstellung der wesentlichen Infrastruktur. Sie sind in Zeiten unbeständiger Verkehrssituationen nicht beliebig skalierbar und durch einen hohen Fixkostenanteil geprägt. **Der derzeitige EU-Rechtsrahmen erlaubt ausdrücklich eine Finanzierung der flugsicherungsbezogenen Dienste nicht nur durch Nutzergebühren, sondern auch durch finanzielle Beiträge der öffentlichen Hand** (Art. 20 der Verordnung 2019/317).

Bei Kernleistungen von allgemeinem Interesse könnte eine Lösung also darin liegen, diese Leistungen dem Staat als Nutzer zuzuordnen und **der Staat übernimmt dann die auf diese Leistungen entfallende Finanzierung der entstehenden Kosten (Kostendeckung ohne Gewinnaufschlag)**. Die von einer Flugsicherungsorganisation erbrachten Dienste, die über diese grundlegenden Kernleistungen hinausgehen, werden – wie bisher – von den Lufttaumnutzern bezahlt, um die erforderliche Kapazität in einem Luftraum oder auf einem Flughafen bereitzustellen und damit den Luftverkehr sicher, geordnet und flüssig abzuwickeln.

#### **Zu II.1.d. und II. 2.b. Evaluierung der Luftsicherheitskosten**

Die Fluggesellschaften müssen schließlich auch Maßnahmen zur Gefahrenabwehr – das sind insbesondere Luftsicherheitskontrollen für Personen und Gepäck an Flughäfen gem. § 5 Luftsicherheitsgesetz (LuftSiG) – in Form der Luftsicherheitsgebühr finanzieren. Rechtsgrundlage hierfür ist die

Luffsicherheitsgebührenverordnung (LuffSiGebV). Die Luffsicherheitsgebühren werden in Deutschland – anders als in vielen Wettbewerbsländern – nach dem umfassenden Kostendeckungsprinzip erhoben. Im Jahr 2023 waren dies über 862 Mio. Euro für die Passagier- und Gepäckkontrollen an allen deutschen Flughäfen (inkl. Umsatzsteuer) – Tendenz steigend<sup>15</sup>.

Die jüngst beschlossene Anhebung der Rahmengebühr für die Luffsicherheitsgebühren von € 10 pro Passagier auf € 15 bzw. ab 1.1.2028 sogar auf € 20 wirkt sich weiter massiv kostentreibend auf die Luffsicherheitskosten aus. Nicht einmal der Beschluss der Verkehrsministerkonferenz (VMK) der Bundesländer vom 22./23. März 2023 mit dem Appell, zunächst die Ursachen für den Bedarf einer Gebührenänderung zu analysieren und zu evaluieren, und erst dann unter Beachtung von Wettbewerbseffekten auf die Flughäfen zu bewerten, ob eine Gebührenanpassung erforderlich ist, wurde beachtet.

Mit der Luffsicherheitsgebühr deckt die Bundespolizei bzw. die zuständigen Landesbehörden die entstehenden Kosten. Aktuell wird bspw. die weitere flächendeckende Ausrüstung der Flughäfen in Bundespolizei-Verantwortung mit CT-Scannern in Frage gestellt, da erst ab 2028 (durch massive Luffsicherheitsgebührenerhöhungen?) eine Finanzierung gesichert sei; Schlagwort ist das Vollkostendeckungsprinzip.

In anderen Staaten wie z. B. den USA, Spanien, Italien oder Türkei trägt der Staat einen und manchmal sogar den überwiegenden Teil dieser Kosten selbst, teilweise auch durch eine Gebührendeckelung auf niedrigem Niveau. **Die Begründung für diese Kostenteilung zwischen Staat und Wirtschaft ist, dass Luftsicherheit Teil der Gefahrenabwehr und Terrorismusbekämpfung und damit eine hoheitliche Aufgabe ist, die eben auch (zumindest anteilig) staatlich zu finanzieren ist. Deshalb sind Luftsicherheitsgebühren in anderen Staaten teils wesentlich niedriger als in Deutschland.**

Obwohl also mit der Luffsicherheitsgebühr Maßnahmen zur Abwehr terroristischer Anschläge finanziert werden, die der gesamten Gesellschaft nicht aber dem Luftverkehr konkret gelten, tragen die Nutzer des Luftverkehrs die entstehenden Kosten komplett selbst. Im Schienenverkehr ist dies anders. Hier ist der Beitrag der Bahnunternehmen an den Gesamtkosten gesetzlich auf 20,8 Prozent gedeckelt.

Die Freistellung der Bahn von den Kosten der Bundespolizei ist ein Beleg dafür, dass die Kosten für die Erbringung der Sicherheitskontrollen im Luftverkehr nicht zwingend und nicht vollumfänglich über kostendeckende Luffsicherheitsgebühren erfolgen müssen. Das Bundesgebührengesetz (BGebG) eröffnet dem Staat bei der Gebührenfestsetzung Ermessen für Abweichungen vom Kostendeckungsprinzip, also für eine Reduktion oder Deckelung. Laut § 9 Abs. 4 BGebG kann aus Gründen des öffentlichen Interesses eine niedrigere Gebühr bestimmt werden.

**Gefahrenabwehr und Terrorismusbekämpfung liegen im öffentlichen Interesse. Vom reinen Kostendeckungsgrundsatz könnte also auch bei den Luftsicherheitskontrollen im Einklang mit den gebührenrechtlichen Regelungen abgewichen werden.**

Zugleich sollte die Bundesregierung die neue EU-Kommission auffordern, auf Basis aktualisierter Daten erneut einen Vorschlag zur europaweiten Regulierung von Luffsicherheitskosten vorzulegen.

---

<sup>15</sup> Kostensteigerung bei den Gesamtkosten der Luftsicherheitsgebühren 2014 bis 2024 (Prognose) € 422,5 Mio. auf € 918,7 Mio., d.h. plus € 435,5 Mio. EUR bzw. plus 90 %. Zum Vergleich: Anstieg Passagierzahlen D 2014 bis 2023 plus 17% (2014: 208 Mio., 2023: 244 Mio.). Quellen: ADV, BDF, BMI, Bay StMB, BezReg Münster, Stand: Januar 2024.

## **Zu II.2.a. Effizienz und Neuausrichtung der Luftsicherheitskontrollen**

Im sog. „Frankfurter Modell“ bzw. der „Neuen Welt“ überträgt der Bund dem Flughafenbetreiber die Aufgabe der Durchführung von Sicherheitsmaßnahmen nach § 5 LuffSiG. (selbständige Planung, Steuerung, Entscheidung, Durchführung und Finanzierung). Beim Bund verbleiben polizeilich relevante und weitere Kernaufgaben der Luftsicherheit. Eine derartige Übertragung hat an den Flughäfen Frankfurt (zum 1.1.2023) und Berlin-Brandenburg (zum 1.1.2024) stattgefunden.

Die Übertragung der Verantwortung ist ein richtiger und wichtiger Weg, um die Effizienz der Luftsicherheitskontrollen zu steigern und damit einen Faktor des „Sommerflugchaos“ zu minimieren.

**Bevor an weiteren Standorten eine Übernahme stattfinden kann, müssen die einzelnen Faktoren jeweils standortspezifisch geprüft werden.** Zu bedenken ist immer, dass Flughäfen zusätzliches Risiko tragen müssen, um die Übernahme stabil verantworten zu können. Gerade die zwingende Übernahme der aktuellen (Luftsicherheits-)Technik stellt Flughäfen vor große – auch finanzielle! – Herausforderungen. Hierbei muss den Flughäfen wirtschaftlicher Spielraum eingeräumt werden.

## **Zu II.3. Revision der Fluggastrechteverordnung**

### **a. Revision der bestehenden Fluggastrechteverordnung**

Die europäische Fluggastrechteverordnung wurde in den Jahren 2003/2004 vom europäischen Gesetzgeber mit dem Ziel geschaffen, Überbuchungen und Annullierungen bei den Fluggesellschaften stärker zu regulieren. Im Jahr 2009 hat der Europäische Gerichtshof entschieden, dass – anders als im Wortlaut der Verordnung vorgesehen und entgegen der Gesetzgebungshistorie in Europäischem Parlament und Rat – bei den Fluggastrechten große Verspätungen wie annullierte Flüge behandelt werden sollten. Dies führt gegenwärtig dazu, dass bereits Flüge ab einer Verspätung von drei Stunden mit umfangreichen Ausgleichszahlungen belegt werden. Ein konkreter, eingetretener Schaden muss dabei weder vorliegen noch nachgewiesen werden.

Die EU-Kommission hat daher bereits 2013 einen Novellierungsvorschlag eingebracht, der die Fluggastrechte in geordnete Bahnen lenken würde, u.a. durch

- Schaffung von Rechtssicherheit für Verbraucher und Unternehmen und Beschleunigung des Verfahrens, indem präzisiert wird, wann ein Anspruch besteht und wann ein „außergewöhnlicher Umstand“ vorliegt.
- Erhalt des Anreizes für Fluggesellschaften, im Fall von starken Verspätungen eine Ersatzmaschine einzusetzen, um die Passagiere möglichst schnell an ihr Ziel zu bringen durch Anhebung der Auslöseschwelle bei kurzen Strecken von 3 auf 5 Stunden,

**Genau dieser Revisionsvorschlag der Kommission stellt nach wie vor ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Verbraucherschutz und Erfordernissen der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit der Fluggesellschaften dar und sollte so schnell wie möglich vom EU-Gesetzgeber verabschiedet werden.**

Grds. bergen europäische und – noch problematischer – nationale Alleingänge mit besonderen Sonderlasten für die Unternehmen immer die Gefahr einer Wettbewerbsverzerrung zu Lasten der europäischen Unternehmen, die von solchen Regelungen weit überproportional im Vergleich zu ihren Wettbewerbern aus Drittstaaten und anderen Verkehrsträgern getroffen werden. Deswegen sind Bund und EU aufgefordert, bei der Weiterentwicklung des Verbraucherschutzes auf ein international

abgestimmtes Vorgehen zu achten und Verbraucherschutz und wirtschaftliche Rentabilität in Einklang zu bringen.

### **b. Neue Vorschläge der EU-Kommission aus dem November 2023**

Im November 2023 hat die Europäische Kommission ein neues Paket vorgestellt, um Fluggastrechte besser durchzusetzen, die Passagiere besser zu informieren und den Schutz von Pauschalreisenden wirksamer zu gestalten. Es soll u.a. dazu dienen, „lessons learned“ aus der Corona-Pandemie umzusetzen bzw. Lücken im Bereich kombinierter Tickets verschiedener Verkehrsträger zu schließen:

- Bei intermodalen Verkehren sollen künftig die Unternehmen haften, die als reine Vermittler ein intermodales Anschluss- oder Zubringerverkehrsmittel anbieten (z.B. Bahn haftet für Flug, oder Fluggesellschaft haftet für Bahn). Ebenso sollen Informationspflichten des Verkehrsunternehmens an die Passagiere auch über Unregelmäßigkeiten des jeweils anderen intermodalen Verkehrsmittels geschaffen werden.

Diese Bestimmungen drohen die erheblichen Anstrengungen und Erfolge der intermodalen Zusammenarbeit von Luftverkehrs- und Bahnunternehmen und auch die Zusammenarbeit von Luftverkehrsunternehmen untereinander (Interlining) deutlich zu erschweren und in vielen Fällen sogar zum Erliegen zu bringen. Die heutige Praxis der intermodalen Zusammenarbeit von Bahn- und Luftverkehr hat mit einem hohen Qualitätsniveau für die Kunden zu einer erheblichen Verlagerung von inländischem Luftverkehr beigetragen. Die Haftung des Luftfahrtunternehmens für einen Flugschein, der bei einem anderen Luftfahrtunternehmen oder anderen Verkehrsträger verkauft wurde, würde den Anreiz zum Anbieten solcher Tickets massiv verringern. Die Verkehrsunternehmen sollten nicht für Unregelmäßigkeiten bei jeweils anderen Verkehrsmitteln (Bahn, Bus) verantwortlich gemacht werden, stattdessen sollten alle am multimodalen Verkehr beteiligten Parteien nach ihren eigenen Vorschriften haften. Nur so kann die erfolgreiche intermodale Zusammenarbeit erhalten und weiterentwickelt werden.

- Die bürokratischen Berichtspflichten der Verkehrsunternehmen an die nationalen Durchsetzungsstellen sollen erheblich ausgeweitet werden.

Diese vorgeschlagenen neuen Berichtspflichten für Luftfahrtunternehmen über die Umsetzung ihrer Dienstqualitätsstandards führen zu zusätzlicher Bürokratie und stehen im Widerspruch zur Absicht der EU-Kommission, Berichtspflichten im Allgemeinen zu reduzieren.

- Auch die Vorschläge zur Einführung von standardisierten Formularen für die Beantragung von Erstattungen oder Entschädigungen durch die Fluggäste ist kontraproduktiv.

Eine solche veraltete Vorgabe von Formularen entspricht nicht mehr den heutigen technischen Standards der modernen digitalen Kommunikation der Fluggesellschaften mit ihren Kunden.

## **Zu II. 4. Arbeits- und Fachkräftemangel**

### **a. Gesetz und der Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung**

Auf dem deutschen Arbeitsmarkt haben wir derzeit nahezu Vollbeschäftigung. Im Zuge der Corona-Pandemie und der daraus resultierenden Kurzarbeit haben zudem sich viele Beschäftigte an den Flughäfen andere, vermeintlich zukunftsichere Arbeitsplätze in der Logistik gesucht. Diese Beschäftigten sind nicht wieder zurückgekommen. Die Branche ist daher insbesondere im Bereich der

Bodenverkehrsdienste – Flugzeug- und Gepäckabfertigung – auf Arbeitskräfte aus Drittstaaten angewiesen.

Die Bundesregierung hat im Jahr 2023 mit dem Gesetz und der Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung reagiert. Die VO ist am 1.3.2024 in Kraft getreten und schafft in der die BeschäftigungsVO den neuen § 15d mit der Möglichkeit der „Kurzzeitige(n) kontingentierte(n) Beschäftigung“ für

- Staatsangehörige aus Drittstaaten (nicht EU bzw. nicht Westbalkan-Staaten),
- für die Dauer von 8 Monaten innerhalb eines Zeitraums von 12 Monaten,
- grundsätzlich sozialversicherungspflichtig und tarifgebunden, Arbeitgeber müssen die erforderlichen Reisekosten tragen,

Betroffene Branchen sind neben dem Luftverkehr u.a. Gastro, Hotel, Einzelhandel und andere „Saisonarbeitskräfte“; für die Landwirtschaft gelten andere Regelungen.

Zur Ermittlung des Bedarfs hat der BDL Anfang Dezember 2023 bei seinen Mitgliedern und weiteren Systempartnern den benötigten Gesamtbedarf an Arbeitskräften abgefragt. **Insgesamt besteht eine aktuelle Unterdeckung (bezogen auf den kommenden Sommer) für die gesamte Branche i.H.v. ca. 15 – 20%.**

Wie viele Arbeitskräfte aus Drittstaaten abgedeckt werden können, ist abhängig von der Nachfrage der jeweiligen lokalen Arbeitnehmer sowie von den Kosten, die in Deutschland den potenziellen Arbeitgebern entstehen. Es ist aber damit zu rechnen, dass die Nachfrage durch die Beschränkung auf 8 Monate und die vergleichsweise hohen Kosten geringer ausfällt und nur Teile des Bedarfes aus dem betreffenden Kontingent gedeckt werden können. Wie hoch dieser sein wird, lässt sich kaum realistisch beziffern. Gleiches gilt i.Ü. auch für die Arbeitskräfte, die über die ebenfalls geänderte „Westbalkan-Regelung“ beschäftigt werden können.

**Die Branche beziffert die Zahl der Arbeitskräfte, die aus dem Kontingent § 15d BeschV pro Jahr beschäftigt werden könnten, auf vsl. 2.000 pro Jahr.**

## **b. Vorschläge zur Weiterentwicklung**

Es ist damit zu rechnen, dass der Bedarf an Arbeitskräften in deutschen Luftverkehrswirtschaft u.a. durch die Beschränkung auf 8 Monate und die vergleichsweise hohen Kosten geringer nur teilweise gedeckt werden kann. § 15d BeschäftigungsVO könne helfen, saisonale Personalbedarfe in der Flugzeugabfertigung und ggf. in der Passagierabfertigung abzudecken. Für den Sommerflugplan 2024 war das Inkrafttreten der Regelung am 1. März 2024 jdf. zu spät.

U.a. von den großen Flughäfen und den Abfertigungs-/BVD-Dienstleistern ist geäußert worden, dass in den kommenden Jahren ein dauerhafter Bedarf an Arbeitskräften besteht. Die Luftverkehrsbranche möchte Arbeitskräfte aus Drittstaaten längerfristig (über 12 Monate hinaus) beschäftigen. Dann würden diese Arbeitskräfte auch weiter qualifiziert werden können. Dazu gehört u.a.

- Sprachförderung (hin zu einem betriebsfähigem A2 level)
- PKW-Führerschein (in Abhängigkeit einer Umschreibungsmöglichkeit nach erfolgreichem Bestehen einer theoretischen und praktischen Prüfung nach EU-Führerscheinvorgaben innerhalb der ersten 6 Monate)
- Zertifizierungen der Tätigkeiten nach IATA (IATA-Zertifikate gem. AHM 1100/ISAGO, HDL 4.1.2)

- Längerfristig: Prüfung der Machbarkeit/rechtlichen Anerkennung der „Geprüften Fachkraft Bodenverkehrsdienst im Luftverkehr“ (IHK)
  - Schulungsaufwand (600h; 77 Tage)
  - geforderter Praxiseinsatz i.H.v. 28 Wochen im Ladeservice, 2-3 Jahre Berufserfahrung im Lade-, Gepäck-, und Transportservice der Bodenverkehrsdienste
  - Ziel wäre, dass die Ausbildung zur geprüften Fachkraft Bodenverkehrsdienst im Luftverkehr eine Aufenthaltserlaubnis nach § 16a AufenthG (ggf. i.V.m. § 81a AufenthG) ermöglicht und dass das beschleunigte Fachkräfteverfahren nach § 81a AufenthG auch im Falle der Beantragung nach § 19c Abs. 3 AufenthG Anwendungen findet.

**Es ist wichtig zu betonen, dass es nicht nur um kurzfristig anzuwerbende ungelernete Arbeitskräfte geht, sondern darum, diese in überwiegender Anzahl auch entsprechend nach EU-Bestimmungen zu qualifizieren (inkl. Zertifizierung/Anerkennung).**

**Gerade weil die Aufenthaltsdauer in Deutschland 8 Monate nicht überschreiten darf, hilft es der Branche nicht, wenn die neuen Kollegen am Anfang erst ausgebildet, qualifiziert, trainiert und angelernt werden müssen.**

## **Zu II. 5. Internationaler Wettbewerb**

Seit der Liberalisierung des Luftverkehrs stehen unsere Unternehmen in einem internationalen Wettbewerb mit Flughäfen und Fluggesellschaften, die mit geringeren Steuern und Abgaben belastet sind, die keine Arbeits- und Sozialstandards nach europäischem Verständnis haben, die keine Emissionszertifikate erwerben müssen und die keine Verpflichtung zum Tanken eines klimaneutralen Kraftstoffs haben. Viele der Wettbewerber unserer europäischen Unternehmen bieten Flugreisen damit viel kostengünstiger an. Deshalb fliegen auf den Reiserouten zwischen der EU und Asien sowie Afrika die Passagiere immer mehr mit nichteuropäischen Fluggesellschaften über Drehkreuze am Bosphorus und am Persischen Golf. Dies wird aktuell noch dadurch verstärkt, dass aufgrund der EU-Sanktionen europäische Carrier im Gegensatz zu nichteuropäischen Carriern die kürzeren und günstigeren Flugrouten über Russland nicht nutzen können.

- Passagierströme verlagern sich somit immer mehr zu nichteuropäischen Drehkreuzen und die direkte Luftverkehrsanbindung vieler europäischer Wirtschaftsregionen verschlechtert sich in der Folge.
- Es kommt zu erheblichen Carbon Leakage-Effekten und in der Folge zu strukturellen Wettbewerbsverzerrungen im Passagier- und Frachtverkehr.
- Die europäische Klimaschutzgesetzgebung lässt ein Level-Playing Field zwischen der EU und diesen Drittstaaten vermissen.

### **a. Wettbewerbsverzerrungen durch Fit for 55 abbauen**

Zum Review-Prozess Fit for 55 siehe im Einzelnen unter B. zu II. 1.b. und 1.c..

### **b. Bürokratie abbauen, Automatisierung ausbauen**

Zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit muss die EU bei Automatisierung und Bürokratieabbau konkrete Fortschritte erzielen und bei Regulierungen wettbewerbsneutrale Lösungen finden. Der Bürokratieabbau muss vorangetrieben werden und die Möglichkeiten einer Digitalisierung der Reise- und

Transportkette müsste durch gesetzliche Anpassungen durch den Bund und die EU erleichtert werden.

Die Ankündigung der EU-Kommission, 25 Prozent der Berichtspflichten für Firmen streichen zu wollen, wurde bei weitem nicht umgesetzt. Im Gegenteil: Es werden in vielen legislativen Vorhaben zusätzliche Pflichten geplant. Deswegen sollte die Bundesregierung die EU zu einem Abbau von Berichtspflichten und Bürokratie („Cutting Red Tape“) auffordern – auch im Luftverkehr. Aktuell sieht es leider so aus, dass bspw. durch das Marktverbot von Produkten aus Zwangsarbeit, die Menschenhandels-Richtlinie, die Vermögensabschöpfungs-Richtlinie und dem EU-Lieferkettengesetz MEHR Bürokratie durch überbordendes Zertifizieren gerade auf die Logistikbranche zukommt.

Ein (Negativ-) Beispiel ist u.a. die Nachhaltigkeitsberichterstattung: Die „Corporate Sustainability Reporting Directive“ (CSRD) ist seit Dezember 2022 Gesetz. Unter der vorherigen Richtlinie mussten nur große, börsen-notierte Firmen mit mehr als 500 Mitarbeitern Nachhaltigkeitsberichte verfassen. In Deutschland betraf das 500 Unternehmen. Ab 2025 gelten die Berichtspflichten für alle Firmen mit mehr als 250 Mitarbeitern. Das sind in Deutschland rund 15.000, die meisten davon Mittelständler. Bis zu 2.000 einzelne Daten etwa zu Umweltstandards, Sozialfaktoren und Governance müssen die Unternehmen melden.

Mit dem aktuellen Entwurf des Delegierten Rechtsakts für die Nachhaltigkeitsstandards im Rahmen der Richtlinie zur Nachhaltigkeitsberichterstattung (CSRD) werden 17 weitere Anhänge mit neuen Berichtspflichten geschaffen – u.a. zur „Work-Life-Balance“.

### **c. Luftverkehrsabkommen wirksam ausgestalten**

Bei der Aushandlung von Europäischen Luftverkehrsabkommen sollte die Kommission aufgefordert werden, zum einen insbesondere auf ein Level-Playing-Field für die betroffenen Unternehmen zu achten und zum anderen die Auswirkungen des Abkommens auf die gesamte Luftverkehrsanzbindung eingehend zu prüfen.

Zur Schaffung eines Level-Playing-Fields muss die Kommission deshalb aufgefordert werden, bei Europäischen Luftverkehrsabkommen mit Drittstaaten verbindliche gemeinsame Standards für Umwelt- und Klimaschutz zu verhandeln, insbesondere auch für gemeinsame Anforderungen an den Einsatz nachhaltiger Flugkraftstoffe. Die Bundesregierung sollte bei der Erteilung neuer Mandate und bei der Begleitung der Verhandlungen mit Drittstaaten auf die Durchsetzung derartiger Klauseln drängen.

Ein wichtiges Kriterium dabei spielt auch die Reziprozität der gegenseitigen Marktzugangsmöglichkeiten. Siehe bspw. das Open Sky Abkommen EU USA Jahr 2007 im Vergleich zum EU Katar Open Sky Abkommen

### **d. Wettbewerbsfähige Betriebszeiten**

Globale und nahtlose Lieferketten kennen keine Zeitzonen. Deutschland hat im internationalen/europäischen Vergleich sehr restriktive Nachtflugbeschränkungen und -verbote. Von den vier größten Frachtflughäfen sind zwar zwei zumindest für den Luftfrachtverkehr nachts geöffnet (Köln-Bonn sowie Leipzig-Halle für Expressfracht), an den Drehkreuzen wie FRA und MUC bestehen Nachtflugverbote.



An konkurrierenden Luffrucht-Hubs im umliegenden EU-Ausland, z.B. in Paris, Brüssel, Lüttich, Amsterdam<sup>16</sup> existieren keine Nachtflugbeschränkungen/-verbote, abgesehen von Einschränkungen für besonders laute Flugzeuge bzw. Begrenzungen von Flugbewegungen. Ebenfalls keine Beschränkungen gibt es beispielsweise in Istanbul und Abu Dhabi, die mit deutschen Flughäfen im Interkontinentalverkehr im harten Wettbewerb stehen.

Für deutsche Flughäfen und Luftfrachtgesellschaften bedeutet der status quo einen massiven Wettbewerbsnachteil in Bezug auf die Nutzung der Standorte (Verlagerung zu grenznahen „Nachbarflughäfen“), aber auch auf Auslastungszeiten und Einsatzplanungen der Flugzeuge.

Wenn deutsche Flughäfen keine vergleichbaren Betriebszeiten anbieten können wie ihre Konkurrenten, wird Luftfracht zunehmend über ausländische Frachtdrehkreuze abgewickelt. Ohne bedarfsgerechte und international wettbewerbsfähige Betriebszeiten verliert der deutsche Luftfracht-Logistik-Markt erheblich an Bedeutung.

Für eine Fluggesellschaft ist dies vergleichbar mit einer Fabrik, die nicht durchgängig produzieren darf. Nachtflüge sind wichtig für den exportorientierten Wirtschaftsstandort, für die globalen Produktionsketten sowie für deutsche Konsumenten. Für die heimische produzierende Industrie ist der sogenannte „Nachtsprung“ von großer Bedeutung: Dieser ermöglicht den Versand von Gütern am Ende eines Produktionstages, um diese am nächsten Morgen, z.B. in den USA oder auch in Europa, auszuliefern und ggf. weiter zu verarbeiten.

<sup>16</sup> ● Planmäßige Flugbewegungen mindestens in der Kernnacht (0 Uhr bis 5 Uhr) nicht zulässig

● Passagierflüge in der Nacht nicht zulässig, Expressfracht zulässig

● Planmäßige Flugbewegungen in der Nacht — gegebenenfalls mit Einschränkungen — zulässig. Es kann zum Beispiel ein Verbot für besonders laute Flugzeuge beziehungsweise eine Begrenzung der Anzahl von Flugbewegungen geben.

## **Kontakt:**

**Dr. Joachim Lang**

**Hauptgeschäftsführer**

Tel.: +49-30-520077 - 160

Mail: joachim.lang@bdl.aero

Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e. V. (BDL)

Haus der Luftfahrt | Friedrichstraße 79 | 10117 Berlin

Der Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft (BDL) wurde 2010 als gemeinsame Interessenvertretung der deutschen Luftverkehrswirtschaft gegründet. Mitglieder des Verbandes sind Fluggesellschaften, Flughäfen, die Deutsche Flugsicherung und weitere Leistungsanbieter im deutschen Luftverkehr.

Der BDL ist eingetragen im Lobbyregister des Deutschen Bundestages (R002929) und im gemeinsamen Register des Europäischen Parlaments und der Kommission (76163986870-10).

**Anhang: LuftVSt, Ticket-Tax, Passagierabgabe etc. in Europa (alle u.g. Steuersätze sind passagierbezogen)**

Deutschland 1.5.2024 (2. Haushaltsfinanzierungsgesetz)

Anlage 1	€ 15,53
Anlage 2	€ 39,34
andere Länder	€ 70,83

Österreich Flugabgabegesetz (FlugAbgG, Stand 2024<sup>i</sup>)

Pauschal	€ 12,00
Flüge unter 350km	€ 30,00

Frankreich<sup>ii</sup> (Taxe de solidarité sur les billets d'avion, 2020 plus CO2-Steuer 2020 plus Tarif de l'aviation civile de la Taxe sur le transport aérien de passagers 2023<sup>iii</sup>)

Eco (inner-EU)	€ 2,63	plus	€ 1,50	plus	€ 4,93=	€ 9,06
Eco (andere Ziele)	€ 7,51	plus	€ 3,00	plus	€ 8,87=	€ 19,38
BC + höher (inner-EU)	€ 20,27	plus	€ 9,00	plus	€ 4,93=	€ 34,20
BC + höher (and. Ziele)	€ 63,07	plus	€ 18,00	plus	€ 8,87=	€ 89,94

Belgien (2022)

über 500km	€ 10,00
bis 500km/EEA	€ 2,00
bis 500km/nicht EEA	€ 4,00

Niederlande (LuftVSt 2024)<sup>iv</sup>, pauschal

Portugal (CO2 Steuer), pauschal

Schweden (Flugsteuer 2024)<sup>v</sup>

Kategorie 1	76 Skr =	€ 6,78
Kategorie 2	345 Skr =	€ 30,80
Kategorie 3	504 Skr =	€ 44,99

Vereinigtes Königreich (Air Passenger Duty, APD seit 1994, aktuell Sätze aus 2023<sup>vi</sup>)

A (0 - 2000 Meilen)	£13 =	€ 15,00
B (2001- 5500 Meilen)	£87 =	€ 101,18
C (über 5500 Meilen)	£91 =	€ 105,84
A (0 - 2000 Meilen) für Buchungsklasse BC und höher	£26 =	€ 30,00
B (2001- 5500 Meilen) für Buchungsklasse BC und höher	£191 =	€ 222,14
C (über 5500 Meilen) für Buchungsklasse BC und höher	£200 =	€ 232,61
A (0 - 2000 Meilen) für Privatflieger (bis 19 Sitze)	£78 =	€ 91,00
B (2001- 5500 Meilen) für Privatflieger (bis 19 Sitze)	£574 =	€ 667,58
C (über 5500 Meilen) für Privatflieger (bis 19 Sitze)	£601 =	€698,99

<sup>i</sup> Österreich Flugabgabegesetz (bis 2018) € 3,50 bis € 17,50, aktuell siehe [hier](#)

<sup>ii</sup> Für Frankreich kommt in 2024 noch die „[Abgabe auf den Betrieb von Fernverkehrsinfrastrukturen](#)“ hinzu. Um einen Beitrag zu massiven Investitionen in die Infrastruktur, insbesondere in die Eisenbahn, zu leisten und um die Auswirkungen der Mobilität auf die Umwelt zu verringern, soll eine Steuer auf den Betrieb von Fernverkehrsinfrastrukturen ab 1. Januar 2024 eingeführt werden. Konkret zielt diese Steuer auf Betreiber einer oder mehrerer Fernverkehrsinfrastrukturen (bspw. Aeroports de Paris oder Air France) ab, deren Betriebseinnahmen im Laufe des Kalenderjahres 120 Mio. EUR übersteigen und deren durchschnittliche Rentabilität 10 % übersteigt (d. h. Durchschnitt der Rentabilität des Betreibers in den letzten 7 Geschäftsjahren, bereinigt um die beiden Jahre, in denen dieses Niveau am höchsten ist, und die beiden Jahre, in denen es am niedrigsten ist). Die Steuer würde auf dem Anteil der Einkünfte von mehr als 120 Mio. EUR basieren und mit einem Satz von 4,6 % veranlagt werden, entspricht geschätzten Steuereinnahmen von € 600 Mio. p.a..

<sup>iii</sup> [Solidaritätssteuer](#), 2020 und [Flugpassagierabgabe](#) 2023

<sup>iv</sup> Siehe [hier](#)

<sup>v</sup> Siehe [hier](#)

<sup>vi</sup> [Air Passenger Duty Tax](#) 2023