

Abs.: BVF, Gruppellostr. 3, 40210 Düsseldorf

Ass. jur. Anja Wollert, LL. M.
Geschäftsführerin
Kommission zur Abwehr des Fluglärms (Flughafen Frankfurt am Main)
Postfach 60 07 27
60337 Frankfurt am Main

Stellungnahme

zu dem Entwurf der Fraport-Entgeltordnung 2013

Zu der zur Stellungnahme vorgelegten Entgeltordnung äußern wir uns wie folgt:

Eine Quersubventionierung des besonders störenden Frachtverkehrs aus dem Passagierverkehr sollte genauso unterbleiben wie eine Quersubventionierung des Umsteigeverkehrs aus dem Lokalverkehr. Und der Nachtflugverkehr sollte nicht aus dem Tagflugverkehr quersubventioniert werden. Dies gilt vor allem in Bezug auf die Umlage der Schallschutzaufwendungen für den Nachtschutz – es ist sachgerecht, die Aufwendungen für Nachtschutz ausschließlich auf die Nachtflüge umzulegen. In diesem Zusammenhang verweise ich darauf, dass nach einer solchen Differenzierung keineswegs auf das Diskriminierungsverbot nach Artikel 3 der Richtlinie 2009/12/EG verstößt *„Dies steht einer Differenzierung der Flughafenentgelte bei Belangen von öffentlichem und allgemeinem Interesse, einschließlich des Umweltschutzes, jedoch nicht entgegen. Die für diese Differenzierung herangezogenen Kriterien müssen geeignet, objektiv und transparent sein.“* . Es ist vielmehr ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot, dass durch die Subventionierung des Nachtflugverkehrs Fluggesellschaften benachteiligt werden, die den Flughafen überwiegend tagsüber nutzen.

Grundsätzlich spielt die Entgeltordnung eine wichtige Rolle bei der Schaffung von Anreizen nicht nur zum Einsatz lärmarmen Flugzeuge, sondern auch im Hinblick auf die Gestaltung eines Luftverkehrsangebot, bei dem möglichst wenig Lärm entsteht. Dies bedeutet u.a., dass Umsteigeverkehr nicht gefördert werden sollte, insbesondere, dass keine finanziellen Anreize zur Anreise mit dem Flugzeug im innerdeutschen Verkehr geschaffen werden sollten, und dass der Einsatz nur gering ausgelasteter Flugzeuge nicht begünstigt werden sollte. Darüber hinaus sollte insoweit Transparenz bestehen, dass auch Außenstehende die Entgelte anhand der Entgeltordnung ohne Zugriff auf

externe Datenbanken ermitteln können (was derzeit in Bezug auf die emissionsabhängige Entgeltkomponente nicht möglich ist) .

Um einen Anreiz zum Einsatz lärmarmen Flugzeuge zu geben, muss der Anteil der lärmabhängigen Entgelte spürbar sein. Wir begrüßen die deutliche Erhöhung der lärmabhängigen Entgelte. Es bleibt abzuwarten, ob damit ausreichend Anreize geschaffen werden, dass laute Flugzeuge wie E190/E195, A340-300 oder MD8x von Frankfurt abgezogen oder zumindest lärmreduzierend nachgerüstet werden. Vor dem Hintergrund relativ niedriger lärmabhängiger Gebühren in den Lärmkategorien 1-6 regen wir an, die gewichtsabhängige Entgeltkomponente für Flugzeuge zwischen 35 t und 66 t auf die Lärmentgelte umzulegen.

Auch zu gering sind offenbar die Zuschläge für Starts und Landungen in der Nacht, durch die ein Anreiz geschaffen werden soll, tagsüber zu fliegen. Tatsächlich wird die Startkapazität in der ersten Nachtstunde voll ausgenutzt, - ein deutliches Indiz, dass die Nachtzuschläge keine hinreichenden Anreize zur Minimierung der Zahl der nächtlichen Flugbewegung geben.

Wir halten es für erforderlich, dass die lärmabhängigen Entgelte etwa 5% der Betriebskosten betragen sollten. Ausgehend von Betriebskosten von ca. 5 ct je Kilometer und Sitzplatz bedeutet dies, dass für ein Kurzstreckenflugzeug (Typische Entfernung 1000 km) etwa 50,- € Kosten je Sitzplatz anfallen, 5% wären also 2,50 € je Sitzplatz oder ca. 250,- € bei einem 100-sitzigen Flugzeug – das ist etwa 3 – 4 -mal mehr als derzeit. Bei einem Langstreckenflugzeug liegen die Kosten bei 6000 km Entfernung bei 300 €/Sitzplatz; 5% wären somit 15,- € je Sitzplatz oder 6000,- € bei einem 400-sitzigen Jumbo. Diese Beträge liegen in einem Rahmen, bei denen eine Umverteilung innerhalb des Entgeltvolumens möglich ist – unterm Strich würden die Fluggesellschaften nicht stärker belastet, Gesellschaften, die lautes Gerät einsetzen, würden belastet, während Gesellschaften mit lärmarmen Gerät entlastet würden.

Wir begrüßen die künftige Differenzierung der lärmabhängigen Entgelte zwischen Start und Landung.

Naheliegender und nichtdiskriminierend wäre eine Staffelung der Kategorien, bei der der Entgeltfaktor zwischen zwei Klassen jeweils 1 dB = 1,26 betragen würde (abgesehen von besonders lauten Flugzeugen). Daran gemessen, sind die Faktoren vor allem zwischen den Klassen 5 und 7 und zwischen den Klassen 8 und 9 zu hoch, dagegen zwischen den Klassen 7 und 8 sowie 9 bis 12 zu niedrig. Diskriminierend begünstigt werden dadurch Fluggesellschaften, die sehr viele Flugzeuge der Klasse 8 sowie der Klassen 10 bis 12 einsetzen. Hierbei geht es u.a. um die vergleichsweise lärmarme B777, deren Lärmvorteile vor allem gegenüber dem A340 nur unzureichend bonifiziert werden.

Begrüßenswert ist, dass der Faktor beim Start bei der B747-400 gegenüber etwas weniger lauten Flugzeugen deutlich angehoben wurde, hier also Anreize geschaffen werden, die unzeitgemäß extrem lauten B747-400 aus dem Verkehr zu ziehen.

Es ist sachgerecht, dass der Nachtzuschlagsfaktor (Quotient Zuschlag/Taggebühr) jetzt unabhängig von der Lärmkategorie ist. Mit Empörung nehmen wir allerdings zur Kenntnis, dass die Nachtzuschläge gesenkt werden sollen; für einen Start eines A380 (bisher Kategorie 8, künftig Kategorie 12) beispielsweise von 755 € auf 350 € in den Randstunden, bei der Landung gar auf 175 €. Geboten ist vielmehr eine deutliche Anhebung der Nachtzuschläge auch in den Randstunden.

Wir begrüßen die deutliche Anhebung der Zuschläge in den Nachtkernstunden; es bleibt abzuwarten, ob damit ausreichend Anreize zur Vermeidung von Flügen in der Kernnacht geschaffen werden.

Im Zusammenhang mit den Lärmzuschlägen sind auch die zusätzlichen Schallschutzentgelte zu betrachten. Hier lehnen wir die Absenkung der fixen Anteile genauso ab wie die Absenkung der Lärmzuschläge für die Nachtrandrandstunden. Vielmehr halten wir es weiterhin für geboten, den Aufwand für Schallschutzmaßnahmen zum Nachtschutz verursachungsgerecht ausschließlich auf Nachtflüge umzulegen.

Nicht sachgerecht ist die Anwendung eines Abschlags für Luftfahrzeuge, bei denen bei der Zertifizierung eine höhere Marge ermittelt wurde. Die Messergebnisse im Flughafenumfeld zeigen, dass die Aussagekraft der Zertifizierungsmessungen sehr beschränkt ist und auch ein bei der Zertifizierung lärmarmes Flugzeug in der Praxis erschreckend laut sein kann. Exemplarisch verweise ich auf die überraschend schlechten Messwerte der B787, die sogar schlechter sind als die der größeren B777. Die B787 hat eine kumulierte Marge von 30 dB, während es bei der B777F nur 17 dB sind.

Grundsätzlich sinnvoll ist der Zuschlag von 50% auf Marginals; er sollte allerdings ganztäglich erhoben werden. Ich rege an, unter Bezugnahme auf die aktuelle Diskussion einer Betriebsbeschränkungsverordnung die Definition der Marginals auf Flugzeuge zu erweitern, die eine Marge von kumuliert weniger als 8-10 dB haben. Betroffen davon wären in erster Linie die MD-82 der SAS, bei der auch Messungen eine extreme Lärmimmission ausweisen (z.B. in Bad Homburg typisch 10 dB mehr als B737 und A320); ausweislich der TCDSN-Datenbank der EASA gibt es jedoch für diesen Flugzeugtyp Nachrüstmöglichkeiten, mit denen die Marge auf über 10 dB verbessert werden könnte.

Abzuwarten bleibt, ob man mit der jetzt angestrebten Gebührenhöhe die Fluggesellschaften dazu bewegen kann, alte und besonders laute Maschinen von Frankfurt abzuziehen.

Das Entgeltsystem schafft keinen Anreiz zum lärmarmen Fliegen. Wir würden es begrüßen, wenn man die Lärmimmission der Flugzeugtypen für jede Fluggesellschaft getrennt ermitteln würde und ggf. den jeweiligen Gesellschaften Zu- und Abschläge in Rechnung stellen würde.

Hinsichtlich der Schadstoffemissionen halten wir es geboten, analog zur Regelung der lärmabhängigen Entgelte auch die Schadstoffemissionen und die sich daraus ergebenden schadstoffabhängigen Entgelte zumindest für die Flugzeugtypen (bzw. Flugzeugtypen-/Triebwerkskombinationen), die regelmäßig (mindestens 1-mal wöchentlich) Frankfurt anfliegen, tabellarisch in einem Anhang aufzuführen.

Allerdings gilt für die emissionsabhängigen Entgelte das Gleiche wie für die Lärmrentgelte – sie sind zu gering, um einen Anreiz zum Einsatz schadstoffarmer Flugzeuge zu geben. Den Veröffentlichungen des DFLD zur Schadstoffemission kann man entnehmen, dass monatlich ca. 300 – 400 t NO_x von Flugzeugen mit bekannten Daten emittiert werden; bekannt sind jedoch nur die Daten von ca. 50% aller startenden oder landenden Flugzeuge. Hochgerechnet liegt somit die NO_x-Emission in einer Größenordnung von ca. 600 – 800 t – dies entspricht schadstoffabhängigen Entgelten von 1,8 bis 2,4 Mio. € monatlich, das sind ca. 50,- € je Flug oder weniger als 5% der Entgelte.

Darüber hinaus regen wir an, auch einen von der CO₂-Emission abhängigen Entgeltanteil einzuführen.

Ein weiterer Ansatz, den Lärm zu reduzieren, ist, dafür zu sorgen, dass möglichst voll besetzte Flugzeuge eingesetzt werden. Dies impliziert ein größeres Gewicht der flugzeugbezogenen Entgelte und ein geringeres Gewicht der nutzlastbezogenen variablen Entgelte als derzeit. Die Ermäßigung bei hohem Ladefaktor ist ein Schritt in die richtige Richtung – allerdings sollte man als Bezugsgröße dann eine Größe nehmen, die auch eine enge Bestuhlung honoriert und nicht von der luftfahrtgesellschaftstypischen Bestuhlung abhängt. Es ist diskriminierend, dass Luftfahrzeugtypen, die die Lufthansa einsetzt, eine (in Relation zu Maximalbestuhlung) niedrigere Schwelle aufweisen, oberhalb derer eine Teilerstattung erfolgt. Nicht plausibel ist z.B. eine Kappungsgrenze von 257 für den A330-200, während für die rumpfgrößeren A330-300 und A340-300 Werte von 253-255 aufgeführt sind. Nicht in der Liste aufgeführt sind übrigens B739, B748, B787, E190 und E195.

Lärmvermeidung liegt im öffentlichen Interesse; Flughäfen sind nach §29b Abs. (1) gesetzlich verpflichtet, beim Betrieb von Luftfahrzeugen in der Luft und am Boden vermeidbare Geräusche zu verhindern und die Ausbreitung unvermeidbarer Geräusche auf ein Mindestmaß zu beschränken, wenn dies erforderlich ist, um die Bevölkerung vor Gefahren, erheblichen Nachteilen und erheblichen Belästigungen durch Lärm zu schützen. Vermeidbare Geräusche entstehen unter anderem bei Umsteigeflügen,

sofern es Alternativen ohne Umsteigen gibt – es ist daher geboten, Anreize zur Nutzung dieser Alternativen zu geben. Unabdingbar ist hierzu ein Verzicht auf die Gebührenspreizung zwischen Lokal- und Umsteigepassagieren. Insbesondere wird durch die niedrigen Gebühren für Umsteiger ein finanzieller Anreiz geschaffen, auch bei Umsteigeflügen mit innerdeutschem Ausgangspunkt oder Ziel das Flugzeug zur Anreise nach bzw. von Frankfurt zu nutzen. Die Spreizung zwischen Lokal- und Umsteigepassagieren soll abgebaut werden – dies auch, weil diese nur aufgrund der regionalen Monopolposition möglich ist. Der Ausbau ist ausschließlich zur Bewältigung des Umsteigeverkehrs erforderlich – es ist daher sachgerecht, die Aufwendungen für den Ausbau auf die Umsteigepassagiere umzulegen.

Die Preiselastizität bei Umsteigeflügen ist weit größer als bei Lokalpassagieren – es ist daher nicht zu befürchten, dass eine Gebührensenkung für Lokalpassagiere zu einer Nachfragesteigerung führen würde, die den erwarteten Rückgang der Umsteigepassagiere ausgleichen würde. Ebenfalls ist in Bezug auf die Flughafentgelt die Preiselastizität der Nachfrage bei innerdeutschen Flügen sicher größer als bei interkontinentalen; durch eine Erhöhung der Gebühren für innerdeutsche Flüge ließe sich daher eine Verlagerung auf den Landweg erzielen.

In London-Heathrow wird übrigens nicht zwischen Lokalpassagieren und Umsteigern differenziert; in München ist die Differenz zwischen Lokal- und Umsteigepassagieren weitaus geringer (bei Interkontinentalflügen 18,43 € für Lokalpassagiere vs. 15,19 € für Umsteigepassagiere).

Die Empfehlung der Fluglärmschutzkommission sollte daher sein, die Entgelte für Umsteiger und Lokalpassagiere anzugleichen. Es würden damit vermeidbare Umsteigeflüge zurückgedrängt und Anreize zur Anreise bei kürzeren Entfernungen auf dem Landweg geschaffen. Dies ist eine Empfehlung, die mittelbar dem Lärmschutz dient und damit in die Beratungskompetenz der Kommission zur Abwehr des Fluglärms fällt.

Quasi verschenkt wird die Frachtabfertigung. In der Luftfahrt ist die Verkehrseinheit 1 Passagier = 100 kg Fracht gebräuchlich. Während jedoch für einen Passagier bis zu 26 € als variables Entgelt bei Start (und nichts bei der Landung) gefordert wird, liegt der Vergleichswert für 100 kg Fracht bei 0,25 € (einschließlich Sicherheitsentgelt), für Start und Landung somit gerade 0,50 €. Für eine mit 100 t beladene B777F werden damit für Start und Landung lediglich ca. 1200 € an Flughafengebühren fällig, erheblich weniger, als an anderen Flughafenstandorten. Es ist evident, dass hier eine Quersubventionierung aus dem Passagierverkehr erfolgt, die verschleiert wird, indem man die Ausgaben abweichend von den Vorgaben der EU-Entgeltrichtlinie nicht aufschlüsselt.

Absurd ist, dass die Gebühren für einen Überführungsflug höher sind als für ein voll beladenes Frachtflugzeug (aufgrund der nur für Überführungsflüge angewandten

Gewichtskomponente) . Start und Landung eines Überführungsflugs einer B777F kosten beispielsweise zusammen fast 2500 €.

Luftfracht ist typischerweise sehr hochwertig; es kursieren Werte von 100 € je Kilogramm und mehr. Dies dürfte in besonderem Maße für deutsche Exportgüter gelten. Lufthansa-Cargo hat im Geschäftsjahr 2011 je Kilogramm ca. 1,50 € Erlöst; demgegenüber sind Flughafengebühren von 0,6 ct/kg (1200 €/200 t) vernachlässigbar. Dies zeigt, dass keineswegs die Entgelte für Fracht gesenkt werden sollten, sondern vielmehr deutlich erhöht werden können. Auch könnte die Fraport Entgelte für Übergepäck fordern, für das die Fluggesellschaften erhebliche Einnahmen erzielen.

Es ist eine Illusion, zu glauben, dass durch eine Senkung der Gebühren für Luftfracht den Abwärtstrend bei der Frachtabfertigung, der bereits vor der Eröffnung der Landebahn eingesetzt hat, gestoppt werden kann. Die Lufthansa gibt einen spezifischen Kraftstoffverbrauch im Frachtflugverkehr von ca. 30 l / 100 tkm an (Balance, Das Wichtigste zum Thema Nachhaltigkeit in der Lufthansa Group 2012, siehe <http://verantwortung.lufthansa.com/fileadmin/downloads/de/LH-Nachhaltigkeitsbericht-2012.pdf>); die Kosten hierfür bei 0,50 €/l Kerosin liegen bei ca. 15 €/100 tkm. Die Entfernung von Amsterdam oder Paris zur amerikanischen Ostküste ist ca. 400 km geringer. Je 100 kg Fracht haben also bei Transport in Frachtflugzeugen Amsterdam und Paris allein aufgrund des Treibstoffverbrauchs einen Kostenvorteil von ca. 6 €, ein Vorteil, der durch geringere Entgelte nicht kompensiert werden kann. Vielmehr lohnt sich bei nicht extrem eiliger Fracht der Transport nach Amsterdam bzw. Paris auf dem Landweg. Ähnliches gilt für Fracht in oder aus Richtung Asien für Leipzig.

Die niedrigen quersubventionierten Entgelte für Fracht sind wettbewerbsverzerrend; Flughäfen, die sich auf den Frachtflugverkehr konzentrieren, haben kaum die Möglichkeit, kostendeckende Entgelte zu fordern. Die hohen Verluste der Flughäfen Leipzig (2010: - 64 Mio. €) und Frankfurt-Hahn (2011: -11 Mio. €) sowie die unbefriedigende Eigenkapitalverzinsung des Flughafens Köln-Bonn (2010: Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit 9 Mio. € bei 244 Mio. € Eigenkapital) dürften mittelbar auch auf den von Fraport betriebenen unfairen Wettbewerb zurückzuführen sein. Bei einer angemessenen Erhöhung würden die o.g. Flughäfen (bei denen die Entgelte für Frachtflugzeuge gleich bzw. höher sind) sicherlich nachziehen; ein Abzug von Frachtflügen ist daher selbst bei einer deutlichen Erhöhung keineswegs zwingend. Bei einem Abzug von Frachtflugzeugen würde man Slots für profitablere Passagierflüge frei bekommen, für deren Abfertigung auch mehr Arbeitskräfte erforderlich sind; auch könnte man allein mit der Beiladung der Passagierflugzeuge (die nicht kostensensitiv ist, da die Grenzkosten für Beiladung sehr gering sind) höhere Erträge erwirtschaften als derzeit mit dem gesamten Frachtverkehr.

Vor dem Hintergrund des sehr hohen Transitanteils bei der Luftfracht werden durch die niedrigen Frachtgebühren Wettbewerber der deutschen Industrie subventioniert. Vor allem die regionale Wirtschaft wird durch die sehr hohen Gebühren für Lokalpassagiere belastet.

Eigentlich geboten wäre eine deutliche Erhöhung der Flughafengebühren auf das zulässige Maß, mit dem auch eine angemessene Verzinsung des eingesetzten Eigenkapitals erreicht wird. Dieser Verzicht stellt eine Subventionierung des Luftverkehrs dar. Der Genehmigungsbehörde ist es wohl verwehrt, eine Erhöhung über das beantragte Maß hinaus zu gewähren; wir appellieren aber an die Vertreter der Anteilseigner, diesbezüglich auf die Geschäftsleitung der Fraport einzuwirken. Es kann nicht angehen, dass bei der Finanzierung des Regionalfonds vom Verursacherprinzip abgewichen wird; höhere Erträge würden Spielräume für freiwillige Maßnahmen der Fraport erweitern, oder die Eigner können höhere Steuer- und Dividendeneinnahmen für Zuweisungen an den Regionalfond nutzen. Wir verkennen nicht, dass die geschlossenen Verträge über die Gebühren bis 2015 erfüllt werden müssen, regen aber bereits jetzt an, für die Zeit danach perspektivisch über angemessene Gebühren nachzudenken. Erhebliche Preissteigerungspotenziale sehen wir bei der Fracht (einschließlich Übergepäck von Passagieren), bei den Entgelten für Umsteiger sowie bei den Lärmzuschlägen in den Nachtrandstunden.

Zusammenfassung

Wir regen an

- Den vorgelegten Entwurf abzulehnen
- Den Frachtverkehr – vor allem den Nachtflugfrachtverkehr – nicht quersubventionieren
- Die lärmabhängigen Entgelte weiter zu erhöhen
- Den Zuschlag von 50% für Marginals ganztägig zu erheben
- Spürbare Zuschläge für alle Flugzeuge einzuführen, die nicht dem ICAO-Abkommen Anhang 16, Band 1, Teil II, Kapitel 4 entsprechen
- Die Nachtzuschläge gleichfalls zu erhöhen, keineswegs zu senken
- Keine Abschläge nach dem NRI einzuführen
- Aufwendungen für passive Schallschutzmaßnahmen für Schlafräume ausschließlich auf Nachtflüge umzulegen.
- Die emissionsabhängigen Entgelte transparent darzustellen und deutlich zu erhöhen.
- Eine von der CO₂-Emission abhängige Komponente einzuführen
- Die Entgeltspreizung zwischen Lokal- und Umsteigepassagieren aufzugeben, zumindest zu reduzieren
- Die Entgeltspreizung nach Region bei Lokalpassagieren aufzugeben, zumindest aber auf ein Maß zurückzuführen, das den Kostenrelationen entspricht.
- Mittelfristig die Entgelte auf das zulässige Maß zu erhöhen, vor allem durch Erhöhung der Entgelte für Fracht und Umsteiger.