BDF Haus der Luftfahrt Friedrichstraße 79 10117 Berlin

Bundesverband der Deutschen
Fluggesellschaften e.V.

Haus der Luftfahrt
Friedrichstraße 79
10117 Berlin

Fon: +49 (0) 30 700 11 85-11
Fax: +49 (0) 30 700 11 85-11

kontakt@bdf.aero
www.bdf.aero

Vereinsregister: AG Charlottenburg
VR 24648 Nz

Berlin, 27.10.2026

Stellungnahme zu ausgewählten ICAO-Arbeitspapieren der ATConf/7 – Wettbewerbsfähige Rahmenbedingungen für eine starke Luftverkehrsanbindung als Grundlage für Wertschöpfung und gesellschaftliche Teilhabe

Sehr geehrter Herr,

vielen Dank für Ihre E-Mail vom 14. Oktober 2026 und für die Gelegenheit, zu den Working Papers der 7. Weltweiten Luftverkehrskonferenz (ATConf/7) Stellung zu nehmen.

Angesichts der Vielzahl der vorliegenden Arbeitspapiere möchten wir uns in unserer Stellungnahme auf ausgewählte Dokumente konzentrieren, die insbesondere die zentralen Themenfelder unserer Verbandsarbeit – Standortkosten, wirtschaftliche Regulierung, internationale Wettbewerbsfähigkeit und Luftverkehrsanbindung – betreffen. Im Einzelnen handelt es sich nachfolgend um die folgenden Arbeitspapiere:

- WP/5 – *„Optimizing Air Connectivity through enhanced economic regulatory frameworks”*;
- WP/7 – *“Levies on International Air Transport”;*
- WP/23 – *“Putting Connectivity, Competitiveness and Economic Development at the heart of regulatory frameworks”;*
- WP/25 – *“Economic Regulation, Infrastructure Costs and Financing of Airports and Air Navigation Service Providers (ANSPS)”* und
- WP/58 – *“Affordability of Air Transport: Rationalizing Taxes, Fees and Charges to unlock Connectivity”.*

Die genannten Arbeitspapiere befassen sich aus unterschiedlichen Perspektiven mit den wirtschaftlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen des Luftverkehrs. Dabei greifen sie Fragestellungen auf, die für die Wettbewerbsfähigkeit der Fluggesellschaften und die langfristige Sicherung einer leistungsfähigen internationalen Luftverkehrsanbindung von zentraler Bedeutung sind.

Aus unserer Sicht besteht zwischen den behandelten Themen ein enger Zusammenhang. Eine wettbewerbsfähige und nachhaltige Luftverkehrsanbindung setzt sowohl angemessene wirtschaftliche Rahmenbedingungen als auch eine wirksame Regulierung voraus. Zugleich

müssen regulatorische Maßnahmen und politische Entscheidungen den unterschiedlichen internationalen Wettbewerbsbedingungen Rechnung tragen.

Vor diesem Hintergrund begrüßen wir die Auseinandersetzung mit diesen Themen auf ICAO-Ebene und möchten im Folgenden ausgewählte Empfehlungen der Arbeitspapiere aufgreifen, einordnen und aus unserer Sicht bewerten.

Luftverkehrsanbindung ist Voraussetzung für Wertschöpfung, Investitionen und wirtschaftliche sowie soziale Teilhabe

Eine leistungsfähige Luftverkehrsanbindung ist eine wesentliche Voraussetzung für die internationale Wettbewerbsfähigkeit eines Wirtschaftsstandortes. Sie ermöglicht den Austausch zwischen Menschen und den Transport von Gütern, verbindet Unternehmen mit internationalen Absatz- und Beschaffungsmärkten und schafft Voraussetzungen für Investitionen, Wertschöpfung und Beschäftigung. Gleichzeitig leistet sie einen wichtigen Beitrag zur gesellschaftlichen Teilhabe und zur wirtschaftlichen Entwicklung einzelner Regionen.

Der wirtschaftliche Nutzen des Luftverkehrs lässt sich auch konkret beziffern: Mit jedem in Deutschland stationierten Flugzeug sind rund 170 Arbeitsplätze und eine Wertschöpfung von etwa 70 Millionen Euro verbunden.[1] Auch für den Außenhandel ist der Luftverkehr von großer Bedeutung: Gemessen am Warenwert wird weltweit rund ein Drittel des grenzüberschreitenden Warenhandels per Luftfracht transportiert. Gerade für die exportorientierte deutsche Wirtschaft ist eine leistungsfähige Luftfrachtanbindung daher unverzichtbar.

Wir begrüßen ausdrücklich, dass die ICAO mit dem Arbeitspapier **ATConf/7-WP/5** die Bedeutung einer leistungsfähigen Luftverkehrsanbindung für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung hervorhebt. Insbesondere teilen wir die in Abschnitt 1.2 dargestellte Einschätzung, dass Konnektivität weit über die eigentliche Luftverkehrswirtschaft hinaus positive Wirkungen entfaltet.

Die Entwicklung der Luftverkehrsanbindung Deutschlands gibt allerdings Anlass zur Sorge. Während zahlreiche europäische Länder ihre Luftverkehrsanbindung seit der Corona-Pandemie wiederherstellen oder weiter ausbauen konnten, liegt Deutschland weiterhin deutlich unter dem Niveau des Jahres 2019, wie der Airport Industry Connectivity Report 2025 des Flughafenverbandes ACI Europe zeigt.[2]

Der Flughafen Frankfurt war vor der Corona-Pandemie der Flughafen mit der höchsten direkten Konnektivität Europas. Die direkte Konnektivität misst, wie viele Ziele von einem Flughafen ohne Umstieg erreichbar sind und wie häufig sie angeflogen werden. Bis zum Jahr 2025 wurde Frankfurt auf den vierten Platz verdrängt, der neue Spitzenreiter ist Istanbul. Der zweitgrößte deutsche Flughafen, München, wurde unterdessen von den Flughäfen Madrid und Barcelona von Platz 6 auf Platz 8 verdrängt. Während Frankfurt 11 Prozent und München 15 Prozent ihrer direkten Konnektivität gegenüber 2019 eingebüßt haben, konnten andere europäische Flughäfen ihre Position verbessern. Unter den 25 Flughäfen mit der höchsten direkten

[1] https://www.bdl.aero/pressemitteilung/staatlich-veranlasste-kosten-wuergen-erholung-des-luftverkehrs-in-deutschland-ab/
[2] https://aci-europe.org/downloads/publications/Airport%20Industry%20Connectivity%20Report%202025.pdf

Konnektivität im Jahr 2025 waren die beiden deutschen Standorte die einzigen mit einem Rückgang im zweistelligen Prozentbereich.

Auch an den Nicht-Hub-Flughäfen ist ein Rückgang der Konnektivität zu beobachten. Steigende Standortkosten machen insbesondere Zubringerverbindungen von Regionalflughäfen zunehmend unwirtschaftlich. Werden diese Verbindungen eingestellt oder ausgedünnt, verliert eine ganze Wirtschaftsregion einen Teil ihrer internationalen Erreichbarkeit. Seit 2019 sind in Deutschland rund 450 Flugverbindungen vollständig weggefallen. Gleichzeitig wurde das Angebot auf zahlreichen wirtschaftlich besonders relevanten Verbindungen reduziert – in Summe um 250.000 Flüge pro Jahr. Diese Entwicklung trifft Deutschland in einer Phase, in der die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts ohnehin unter Druck steht: Die Zahl ausländischer Investitionsprojekte ging im Jahr 2025 zum achten Mal in Folge zurück und erreicht damit den niedrigsten Stand seit 2009.[3]

Ein wesentlicher Grund für diese Entwicklung sind die hohen und in den vergangenen Jahren deutlich gestiegenen Standortkosten am Luftverkehrsstandort Deutschland. Sie beeinträchtigen die Wirtschaftlichkeit von Flugverbindungen und führen dazu, dass Fluggesellschaften ihre begrenzten Flugzeugkapazitäten zunehmend an ausländischen Standorten mit günstigeren wirtschaftlichen Rahmenbedingungen einsetzen.

Die Analyse des ACI Europe bestätigt diesen Zusammenhang: Von zehn Ländern, in denen die Konnektivität gegenüber 2019 zurückgeht, wird in acht Ländern eine Luftverkehrsteuer erhoben. Gleichzeitig steigt die Konnektivität seit 2019 in sieben Ländern, wovon fünf keine Luftverkehrsteuer erheben. Dies unterstreicht, wie wichtig wettbewerbsfähige Rahmenbedingungen für die Sicherung und den Ausbau der Luftverkehrsanbindung sind.

Die wirtschaftlichen Zusammenhänge werden bei Betrachtung der geringen operativen Margen der Fluggesellschaften deutlich. Im langjährigen Durchschnitt liegt das EBIT der deutschen Fluggesellschaften bei lediglich rund **3 Euro je Passagier**.[4] Schon zusätzliche Belastungen von wenigen Euro je Passagier können damit erhebliche Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit des Flugbetriebs haben. Hinzu kommt, dass es sich hierbei um einen Durchschnittswert handelt, hinter dem erhebliche Unterschiede zwischen einzelnen Strecken bestehen. Insbesondere auf nachfrageschwächeren Verbindungen können die wirtschaftlichen Spielräume nochmals deutlich geringer ausfallen.

Steigende Standortkosten führen in der Tendenz dazu, dass Fluggesellschaften ihre Kapazitäten auf wirtschaftlich attraktivere Strecken und Standorte konzentrieren und weniger rentable Verbindungen reduzieren oder vollständig einstellen. Die Folgen betreffen dann nicht allein die Fluggesellschaften, sondern die Erreichbarkeit und wirtschaftliche Entwicklung ganzer Regionen. Dies gilt etwa für Standorte wie Dresden, Münster / Osnabrück oder Bremen, deren internationale Anbindung in erheblichem Maße von regelmäßigen Verbindungen zu den großen europäischen Luftverkehrsdrehkreuzen abhängt. Entfallen solche Hub-Anbindungen, geht nicht nur eine einzelne Flugverbindung verloren, sondern der Zugang zum internationalen Luftverkehrsnetz wird erheblich eingeschränkt.

[3] https://www.ey.com/de_de/newsroom/2026/05/ey-standort-deutschland-2026
[4] Mehrjährige Erhebung durch den Bundesverband der Deutschen Fluggesellschaften

Vor diesem Hintergrund begrüßen wir insbesondere, dass WP/5 die wirtschaftliche Tragfähigkeit von Flugverbindungen und die besonderen Herausforderungen nachfrageschwächerer Märkte ausdrücklich thematisiert. Zugleich weist das Papier auf betriebliche Einschränkungen hin, welche die Konnektivität eines Standortes negativ beeinträchtigen können. Auch dies sollte vor dem Hintergrund der positiven Effekte der Luftverkehrskonnektivität berücksichtigt werden.

Aus Sicht des BDF muss die Sicherung einer leistungsfähigen Luftverkehrsanbindung stärker als bislang zum Maßstab wirtschafts- und verkehrspolitischer Entscheidungen werden. Dies gilt insbesondere für die Ausgestaltung staatlicher Steuern und Abgaben, die Regulierung von Infrastrukturentgelten und die Schaffung fairer internationaler Wettbewerbsbedingungen.

Staatliche Steuern und Abgaben: Konnektivität kann nur unter wettbewerbsfähigen Rahmenbedingungen nachhaltig gesichert und ausgebaut werden

Die Arbeitspapiere **ATConf/7-WP/7** und **ATConf/7-WP/58** greifen die Auswirkungen staatlicher Steuern, Gebühren und sonstiger Abgaben auf die Entwicklung des internationalen Luftverkehrs auf. Wir unterstützen ausdrücklich die Forderung nach einer konsequenten Anwendung der einschlägigen ICAO-Grundsätze. Staatliche Belastungen des Luftverkehrs müssen transparent, verhältnismäßig und mit den internationalen Grundsätzen zur Besteuerung und Entgelterhebung vereinbar sein.

Besondere Bedeutung kommt dabei der klaren Unterscheidung zwischen Steuern und nutzungsbezogenen Entgelten zu. Während Entgelte grundsätzlich der Finanzierung konkret bereitgestellter Infrastrukturleistungen dienen, stellen Steuern allgemeine staatliche Einnahmeinstrumente dar. Beide Belastungsarten wirken sich jedoch auf die Kostenbasis der Fluggesellschaften und damit auf die wirtschaftliche Tragfähigkeit von Flugverbindungen aus.

Wir teilen die in WP/7 geäußerten Bedenken hinsichtlich einer zunehmenden Besteuerung des internationalen Luftverkehrs. Besonders kritisch sehen wir dabei, dass die daraus generierten Einnahmen vielfach nicht für den Luftverkehr zweckgebunden sind und somit weder für Investitionen in die Luftverkehrsinfrastruktur noch für die Förderung von Innovationen oder die Dekarbonisierung des Luftverkehrs zur Verfügung stehen.

Auch das von der Elfenbeinküste im Namen von 54 afrikanischen Staaten eingebrachte Arbeitspapier ATConf/7-WP/58 verdeutlicht, dass hohe Steuern und Abgaben sowie Entgelte, die nicht den ICAO-Grundsätzen entsprechen, die Ticketpreise erhöhen, die Luftverkehrsnachfrage dämpfen und damit die Konnektivität beeinträchtigen. Damit verhindern solche Kostenbelastungen, dass sich die positiven wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Effekte einer leistungsfähigen Luftverkehrsanbindung vollständig entfalten können. Das Arbeitspapier fordert daher insbesondere eine konsequentere Anwendung der ICAO-Grundsätze, mehr Transparenz bei Steuern und Entgelten, eine systematische Bewertung ihrer kumulativen wirtschaftlichen Auswirkungen sowie die Vermeidung von Doppel- und Mehrfachbelastungen. Wenngleich diese Herausforderungen vor allem anhand afrikanischer Luftverkehrsmärkte dargestellt werden, sind die zugrunde liegenden Zusammenhänge und die daraus abgeleiteten Empfehlungen auch über den afrikanischen Kontinent hinaus von Bedeutung und gültig. Die Situation in Deutschland verdeutlicht dies: Hohe und steigende Standortkosten

beeinträchtigen auch hier die Wettbewerbsfähigkeit der Fluggesellschaften und die wirtschaftliche Tragfähigkeit von Flugverbindungen.

Seit dem Beginn der Corona-Pandemie haben sich die staatlichen Standortkosten (Luftsicherheitsgebühr, An-/Abfluggebühr und Luftverkehrsteuer) an den deutschen Flughäfen teils mehr als verdoppelt. Für einen Musterflug ab Düsseldorf mit einem Airbus A320 und 150 Passagieren haben sich die staatlichen Standortkosten von 2019 bis 2025 um +2.509 EUR bzw. +130% erhöht. Die Entscheidung der Bundesregierung, die zweite Erhöhung der Luftverkehrsteuer zum 01.07.2026 rückgängig zu machen, reduziert die Gesamtbelastung dagegen lediglich um -9%. Somit verbleibt ein Anstieg der staatlichen Standortkosten gegenüber dem Vor-Corona-Jahr 2019 um 14,12 EUR pro Passagier, was die durchschnittliche Marge einer Fluggesellschaft von 3 EUR pro Passagier um fast das Fünffache abschöpft.

Auch an anderen Standorten in Deutschland haben sich die staatlichen Standortkosten in diesem Zeitraum massiv erhöht, sodass die deutschen Standorte allesamt zu den teuersten in Europa zählen. In der Folge zogen viele Fluggesellschaften Flugzeuge aus Deutschland ab, um sie an anderen Standorten mit günstigeren Standortbedingungen einzusetzen. Für denselben Musterflug mit einem A320 und 150 Passagieren werden an den spanischen Flughäfen Madrid und Barcelona 728 EUR an staatlichen Standortkosten erhoben, in Rom 2.170 EUR und in Istanbul 524 EUR. Diese Diskrepanz hat letztlich dazu geführt, dass Istanbul hinsichtlich seiner Konnektivität nach der Pandemie durchstarten konnte und den Flughafen Frankfurt als Europas bestangebundenen Flughafen abgelöst hat. Die spanischen Flughäfen Madrid und Barcelona haben ihrerseits die günstigen Standortbedingungen genutzt, um den Flughafen München bei der direkten Konnektivität zu überholen. **Die hohen staatlichen Standortkosten wirken für Deutschland wie ein Bremsklotz für die Entwicklung des Luftverkehrs nach der Corona-Pandemie.**

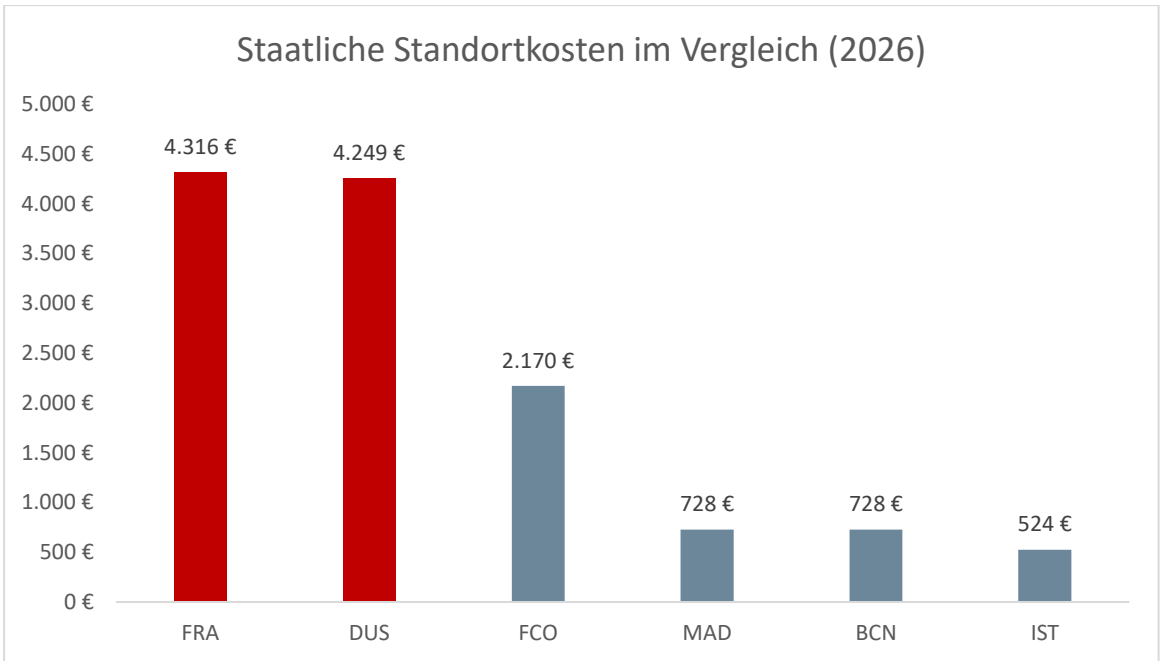


Abbildung 1: Vergleich staatlicher Standortkosten an europäischen Flughäfen (inkl. Sicherheitsentgelten an deutschen Flughäfen), Rechnung für einen Musterflug mit einem A320 und 150 PAX zu europäischer Destination

Damit verlieren nicht nur die deutschen Fluggesellschaften international an Wettbewerbsfähigkeit, die gesamte deutsche Volkswirtschaft leidet unter den Folgen mangelnder Luftverkehrskonnektivität – Auslandsinvestitionen gehen zurück, Wertschöpfung und Arbeitsplätze werden an ausländische Standorte verlagert und es besteht generell ein reduziertes Flugangebot.

Im Sinne der Wettbewerbsfähigkeit deutscher und europäischer Luftfahrtunternehmen sollte zudem **besonderes Augenmerk auf die in WP/7 thematisierten umweltbezogenen Steuern und Abgaben (*Environmental Taxes*) gelegt werden**. Mit dem europäischen Emissionshandel (EU-ETS) und dem globalen CO_2-Kompensations- und Reduktionssystem CORSIA stehen bereits Instrumente zur Bepreisung beziehungsweise Kompensation von CO_2-Emissionen des Luftverkehrs zur Verfügung. Gleichwohl hält die Diskussion über die Einführung zusätzlicher umweltbezogener Steuern und Entgelte an.

Wir sehen diese Entwicklung sehr kritisch. Insbesondere lehnen wir eine mehrfache finanzielle Belastung derselben CO_2-Emissionen durch sich überschneidende (klimapolitische) Instrumente entschieden ab. **Eine Tonne CO_2 darf nicht mehrfach bepreist werden.** Zusätzliche umweltbezogene Steuern, Abgaben und Entgelte müssen daher im Zusammenhang mit den bereits bestehenden Klimaschutzinstrumenten betrachtet und auf mögliche Überschneidungen sowie Doppelbelastungen überprüft werden. Dies entspricht auch den in WP/7 und WP/58 formulierten Bedenken hinsichtlich mehrfacher und sich überlagernder Belastungen des internationalen Luftverkehrs. Erforderlich ist eine kohärente und international abgestimmte Ausgestaltung klimapolitischer Maßnahmen, die faire Wettbewerbsbedingungen gewährleistet und wirksame Anreize zur Dekarbonisierung des Luftverkehrs setzt.

Aus unserer Sicht müssen bei der Einführung oder Erhöhung von Steuern und Abgaben die Auswirkungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Fluggesellschaften und die Luftverkehrsanbindung systematisch berücksichtigt werden. Dabei reicht eine isolierte Betrachtung einzelner Belastungen nicht aus. Entscheidend ist vielmehr die kumulative Wirkung und gesamthafte Betrachtung sämtlicher staatlich veranlasster Kosten einschließlich der finanziellen Belastungen durch klimapolitische Instrumente.

Wir sind daher der Auffassung, dass sich die Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der ATConf/7 insbesondere für folgende Anliegen einsetzen sollte:

- Die **konsequente Anwendung der ICAO-Grundsätze** zur Besteuerung und Entgelterhebung im internationalen Luftverkehr.

- Die **Vermeidung von Doppelbesteuerung** und nicht sachgerecht begründeten Mehrfachbelastungen.

- Die **systematische Berücksichtigung** der Auswirkungen staatlicher Steuern und Abgaben auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit und Luftverkehrsanbindung.

- Eine **stärkere Transparenz** über die kumulativen Belastungen für den Luftverkehr und deren wirtschaftliche Folgen.

Wettbewerbsfähige Infrastrukturentgelte setzen eine wirksame und unabhängige Regulierung monopolistischer Infrastruktur voraus

Neben den staatlich veranlassten Steuern und Abgaben beeinflussen die Kosten für Flughafen- und Flugsicherungsleistungen die Wettbewerbsfähigkeit der Fluggesellschaften in erheblichem Maße. Anders als Fluggesellschaften stehen Flughäfen und Flugsicherungsorganisationen vielfach nicht in einem vergleichbaren Wettbewerbsumfeld wie Airlines. Aufgrund ihrer monopolistischen Marktstellung besteht bei Flughäfen und Flugsicherungsorganisationen die Gefahr, dass fehlender Wettbewerbsdruck zu ineffizienten Kostenstrukturen führt und entsprechende Belastungen an die Nutzer weitergegeben werden.

Bereits die Monopolkommission stellte im Jahr 2016 im XXI. Hauptgutachten Wettbewerb fest:

„Eine effiziente Regulierung von deutschen Flughäfen leidet teilweise darunter, dass es keine ausreichend unabhängige Regulierungsbehörde gibt, die dort [sic] wo erforderlich, das Preissetzungsverhalten marktmächtiger Flughäfen einschränkt. Zahlreiche Flughäfen in Deutschland werden zwar gewinnorientiert geführt, befinden sich aber noch immer im Eigentum der öffentlichen Hand. Durch die Doppelrolle der öffentlichen Hand als Eigentümer und Regulierer kommt es unweigerlich zu Interessenskonflikten, die einer effizienten Regulierung im Wege stehen können."

An dieser Situation hat sich bis heute, zehn Jahre nach der zitierten Feststellung durch die Monopolkommission, wenig geändert. Noch heute werden Flughafenentgelte in Deutschland von der jeweils zuständigen Landesluftfahrtbehörde geprüft und genehmigt. Gleichzeitig sind die Bundesländer regelmäßig Anteilseigner großer Flughäfen.

Wir begrüßen und unterstützen daher ausdrücklich die Zielsetzungen und Empfehlungen des Arbeitspapiers **ATConf/7-WP/25**, insbesondere die Forderung nach einer wirksamen, unabhängigen und transparenten wirtschaftlichen Regulierung von Flughäfen und Flugsicherungsorganisationen. Das Dossier stellt bereits in der Einleitung zutreffend fest, dass das Fehlen wirksamer Aufsichtsmechanismen dem Luftverkehr schade, da es die Erschwinglichkeit von Flugreisen, die Luftverkehrsanbindung sowie den gesamtwirtschaftlichen Nutzen des Luftverkehrs beeinträchtigt. Eine Studie von Steer und A4E aus dem Jahr 2025 kommt zu dem Ergebnis, dass allein die A4E-Mitglieder (stellvertretend für zwei Drittel der Passagiere von Flughäfen im Europäischen Wirtschaftsraum) im Jahr 2024 Mehrkosten in Höhe von 905 Mio. EUR (=17% der insgesamt gezahlten Entgelte) zu tragen hatten, die auf eine unzureichende Flughafenentgeltregulierung zurückzuführen waren.[5]

Eine wirksame wirtschaftliche Regulierung darf sich dabei nicht lediglich auf die Prüfung der Kostendeckung bei der Genehmigung von Entgelten beschränken. Sie muss vielmehr sicherstellen, dass Infrastrukturleistungen zu effizienten Kosten bereitgestellt werden und die Betreiber wirksame Anreize zur kontinuierlichen Verbesserung ihrer Produktivität erhalten. Zudem muss eine eindeutige und nachvollziehbare Kostentrennung zwischen luftverkehrsbezogenen Kosten und nicht-luftverkehrsbezogenen Kosten dargelegt werden, wenn der

[5] https://s3.amazonaws.com/webflow-prod-assets/6a622a6d911cf8aa3ae654a5/6a789807f641989f0a4d4330_Cost-of-doing-business-Final-Report.pdf , S. 37-38

Flughafenbetreiber von seinem Wahlrecht Gebrauch macht und den „Dual-Till“-Ansatz bei der Festlegung der Kostenbasis wählt.

Auch das im Auftrag des Bundesverkehrsministeriums erstellte DLR-Gutachten zu den Standortkosten des Luftverkehrs zeigt entsprechende Reformpotenziale auf. Insbesondere werden darin die Unabhängigkeit der wirtschaftlichen Regulierung, die Einführung stärkerer Effizienzanreize sowie Fragen der Kostenallokation und der Wettbewerbsintensität bei Infrastrukturleistungen thematisiert.

Vor diesem Hintergrund halten wir insbesondere folgende Aspekte für wesentlich:

- **Unabhängige und durchsetzungsstarke Regulierung:** Die wirtschaftliche Regulierung muss unabhängig von den Infrastrukturbetreibern und staatlichen Eigentümerinteressen erfolgen. Wir sprechen uns ausdrücklich für eine unabhängige, sektorübergreifende Regulierungsbehörde aus, die über ausreichende Befugnisse zur wirksamen Kontrolle und gegebenenfalls Korrektur von Flughafenentgelten verfügt.

- **Effizienzorientierte Entgeltregulierung:** Die Regulierung muss durch geeignete Instrumente sicherstellen, dass nur effizient entstandene Kosten refinanziert werden und die Betreiber kontinuierliche Anreize zur Produktivitätssteigerung erhalten.

- **Transparenz und Kostenallokation:** Die Zuordnung von Kosten und Erlösen muss vollständig transparent und überprüfbar sein. Dies gilt insbesondere für die Abgrenzung zwischen luftverkehrsbezogenen und nicht-luftverkehrsbezogenen Tätigkeiten bei Anwendung des Dual-Till-Ansatzes sowie für mögliche Quersubventionierungen.

- **Wirksame Nutzerbeteiligung:** Infrastrukturinvestitionen müssen hinsichtlich ihres Bedarfs, ihrer Wirtschaftlichkeit und ihrer Auswirkungen auf die Nutzer überprüft werden. Konsultationsverfahren müssen den Fluggesellschaften eine substanzielle Mitwirkung bei der Entgeltausgestaltung und Investitionsplanung ermöglichen.

- **Keine Vorfinanzierung noch nicht nutzbarer Infrastruktur:** Wir unterstützen ausdrücklich die in WP/25 aufgegriffene Kritik an der Heranziehung der Flughafennutzer zur Vorfinanzierung von Infrastruktur. Aus unserer Sicht muss daraus jedoch eine eindeutige regulatorische Vorgabe folgen: Die Einbeziehung sogenannter „Anlagen im Bau“ in die entgeltrelevante Kostenbasis ist grundsätzlich auszuschließen. Flughafenentgelte dürfen erst dann zur Refinanzierung einer Infrastrukturmaßnahme herangezogen werden, wenn diese betriebsbereit ist, den Nutzern zur Verfügung steht und auch tatsächlich genutzt wird. Andernfalls würden heutige Flughafennutzer mit Kosten belastet, denen noch keine nutzbare Leistung gegenübersteht, und zur Finanzierung von Infrastruktur zugunsten künftiger Nutzer herangezogen. **Wir fordern daher, diesen Grundsatz ausdrücklich und verbindlich in den ICAO-Leitlinien zu verankern.**

<u>Wirtschaftliche und soziale Auswirkungen sowie Konnektivität müssen bei regulatorischen Entscheidungen systematisch berücksichtigt werden</u>

Wir begrüßen den in Arbeitspapier **ATConf/7-WP/23** verfolgten Ansatz, regulatorische Maßnahmen im internationalen Luftverkehr stärker auf Grundlage fundierter Folgenabschätzungen

an ihren tatsächlichen wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen zu messen und ihre Verhältnismäßigkeit und Wirksamkeit sicherzustellen.

Aus Sicht der deutschen Fluggesellschaften besteht hier erheblicher Handlungsbedarf. Staatliche Maßnahmen werden häufig isoliert hinsichtlich ihrer jeweiligen Zielsetzung betrachtet, ohne ihre kumulativen Auswirkungen auf die wirtschaftliche Tragfähigkeit von Flugverbindungen und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Luftverkehrsstandorte ausreichend zu berücksichtigen.

Dabei können bereits geringe zusätzliche Belastungen erhebliche Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit einzelner Strecken und damit auf die Luftverkehrsanbindung ganzer Regionen entfalten. Wir unterstützen die Entwicklung und Anwendung eines *„Good Regulatory Practices Toolkit“* zur ganzheitlichen Bewertung und Folgenabschätzung regulatorischer Maßnahmen und zur Definition von „Best Practices“ für Stakeholder-Konsultationsverfahren.

Dabei sollten insbesondere die folgenden Aspekte berücksichtigt werden:

- **Kostenbelastung:** Auswirkungen auf die Gesamtkostenbelastung der Fluggesellschaften, einschließlich kumulativer Effekte verschiedener regulatorischer Maßnahmen;

- **Wettbewerbsfähigkeit und Wertschöpfung:** Auswirkungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Luftverkehrsstandorte und die damit verbundene wirtschaftliche Wertschöpfung;

- **Beschäftigung:** Auswirkungen auf Arbeitsplätze innerhalb der Luftverkehrswirtschaft sowie in vor- und nachgelagerten Wirtschaftsbereichen;

- **Wirtschaftliche Tragfähigkeit:** Folgen für die Rentabilität bestehender und potenzieller Flugverbindungen;

- **Konnektivität:** Auswirkungen auf die direkte und indirekte Konnektivität, insbesondere auch regionaler Wirtschaftsstandorte;

- **Wirksamkeit:** regelmäßige Überprüfung, ob regulatorische Maßnahmen ihre angestrebten Ziele tatsächlich erreichen und weiterhin verhältnismäßig sind.

Die internationale Anbindung regionaler Wirtschaftsstandorte darf nicht allein von der Rentabilität einzelner Flugverbindungen abhängen

Die Bedeutung einer leistungsfähigen Luftverkehrsanbindung beschränkt sich nicht auf große internationale Luftverkehrsdrehkreuze. Gerade für kleinere und mittelgroße Wirtschaftsregionen sind regelmäßige Verbindungen zu internationalen Hubs von erheblicher Bedeutung. Wir begrüßen deshalb, dass **ATConf/7-WP/5 in Abschnitt 4.1.3** die besonderen Herausforderungen unterversorgter und nachfrageschwächerer Märkte ausdrücklich anerkennt und gezielte staatliche Maßnahmen zur Unterstützung essenzieller Flugverbindungen als möglichen Lösungsansatz benennt.

Die Erfahrungen in Deutschland verdeutlichen, dass insbesondere regionale Hub-Anbindungen unter wirtschaftlichem Druck stehen. Für Standorte wie Dresden oder Bremen kann der Wegfall einzelner Verbindungen erhebliche Auswirkungen auf die internationale Erreichbarkeit und damit auf die Standortattraktivität haben. Dass regionale Flugverbindungen besonders gefährdet sind, bestätigt auch eine aktuelle IATA-Auswertung[6] zur Entwicklung des innereuropäischen Luftverkehrs. Steigende Betriebs- und Standortkosten zwingen Fluggesellschaften dazu, ihr Streckenangebot und den Einsatz ihrer Flugzeugkapazitäten laufend an die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen anzupassen. Auf nachfragestarken Strecken bestehen hierfür häufig größere Spielräume, etwa durch Anpassungen der Flugfrequenzen oder den Einsatz anderer Flugzeuggrößen. Bei Regionalverbindungen, die oftmals bereits geringere Margen aufweisen und mit vergleichsweise kleinen Flugzeugen bedient werden, sind diese Anpassungsmöglichkeiten hingegen begrenzt. Steigende Kosten können hier deshalb schneller zur vollständigen Einstellung einer Verbindung führen. **Der Verlust von Konnektivität trifft somit häufig zuerst kleinere und regionale Luftverkehrsstandorte.**

Die Wiederherstellung wettbewerbsfähiger Rahmenbedingungen muss daher oberste Priorität haben. Ergänzend können gezielte staatliche Unterstützungsmaßnahmen dazu beitragen, wichtige regionale Luftverkehrsanbindungen zu sichern und die Konnektivität zu stärken. Dies gilt insbesondere für Verbindungen, die für die wirtschaftliche Entwicklung und gesellschaftliche Teilhabe einer Region von besonderer Bedeutung sind. Ein mögliches Instrument hierfür sind gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen im Luftverkehr (Public Service Obligations, PSOs), sofern die rechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind.

Solche Maßnahmen müssen transparent, verhältnismäßig und auf konkrete Anbindungsbedürfnisse ausgerichtet sein. Sie dürfen jedoch nicht dazu dienen, überhöhte Standortkosten auszugleichen oder notwendige strukturelle Reformen zu ersetzen.

Wir erwarten daher von der Bundesregierung, dass sie sich im Rahmen der ATConf/7 für gezielte Instrumente zur Sicherung wichtiger regionaler Luftverkehrsanbindungen einsetzt. Dabei sollte die ICAO insbesondere deren wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Nutzen sowie die besonderen Herausforderungen nachfrageschwächerer Regionen berücksichtigen.

Die Liberalisierung von Verkehrsrechten erfordert faire Wettbewerbsbedingungen und führt nicht automatisch zu mehr Konnektivität

Das Arbeitspapier **ATConf/7-WP/5** stellt neben der wirtschaftlichen Tragfähigkeit von Flugverbindungen insbesondere die weitere Liberalisierung des internationalen Luftverkehrsmarktes als Instrument zur Verbesserung der Luftverkehrsanbindung heraus. Wir teilen das übergeordnete Ziel einer leistungsfähigen und möglichst umfassenden internationalen Luftverkehrsanbindung. Die im Arbeitspapier formulierten Empfehlungen zur weiteren Marktöffnung bedürfen aus unserer Sicht jedoch einer differenzierten Betrachtung.

Die Gewährung zusätzlicher Verkehrsrechte führt jedoch nicht zwangsläufig zu einer nachhaltigen Verbesserung der Luftverkehrsanbindung. Entscheidend ist vielmehr, unter welchen Wettbewerbsbedingungen die betreffenden Verkehrsleistungen erbracht werden und welche

[6] https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/eu-regional-air-connections-are-fragile/)

langfristigen Auswirkungen sich auf bestehende Luftverkehrsnetze und die wirtschaftliche Entwicklung der jeweiligen Standorte ergeben.

Deutsche und europäische Fluggesellschaften stehen im internationalen Wettbewerb mit Unternehmen, die teilweise unter erheblich unterschiedlichen wirtschaftlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen operieren. Dies betrifft insbesondere die geltenden Arbeits- und Sozialstandards sowie die Anforderungen an den Klima- und Umweltschutz. Während europäische Fluggesellschaften umfassenden regulatorischen Verpflichtungen unterliegen, gelten für Wettbewerber aus Drittstaaten teilweise deutlich geringere Anforderungen oder diese werden aufgrund unterschiedlicher territorialer Anwendungsbereiche europäischer Regelungen nicht in gleichem Umfang erfasst. Daraus können erhebliche Kostenvorteile entstehen, die nicht auf einer höheren betrieblichen Effizienz beruhen, sondern auf unterschiedlichen regulatorischen Rahmenbedingungen.

Eine weitere Marktöffnung ohne angemessene Berücksichtigung dieser Unterschiede kann bestehende Wettbewerbsverzerrungen verstärken und dazu führen, dass Verkehrsströme, Arbeitsplätze und Wertschöpfung von europäischen Luftverkehrsstandorten an außereuropäische Drehkreuze verlagert werden. Besonders kritisch ist dies, wenn dadurch Verkehrsleistungen lediglich an Standorte mit geringeren Sozial- und Nachhaltigkeitsanforderungen verlagert werden, ohne dass sich die Konnektivität insgesamt verbessert oder ein zusätzlicher Nutzen für den Klimaschutz entsteht. Die Liberalisierung des internationalen Luftverkehrs darf daher kein Selbstzweck sein, sondern muss vielmehr mit der Sicherstellung fairer Wettbewerbsbedingungen einhergehen und die unterschiedlichen Sozial-, Arbeits- und Nachhaltigkeitsstandards ausdrücklich berücksichtigen.

Dies gilt insbesondere für die in **Ziffer 5.1(a) von WP/5** formulierte Empfehlung zur Gewährung umfassender Marktzugangsrechte. Aus unserer Sicht ist es daher unerlässlich, dass sich die Bundesrepublik Deutschland dafür einsetzt, eine weitere Liberalisierung von Verkehrsrechten ausdrücklich an die Gewährleistung fairer Wettbewerbsbedingungen zu knüpfen. Dabei müssen insbesondere Unterschiede bei den geltenden Sozial-, Arbeits- und Nachhaltigkeitsstandards sowie mögliche Auswirkungen auf die langfristige Luftverkehrsanbindung, die Beschäftigung und die Wertschöpfung an europäischen Luftverkehrsstandorten berücksichtigt werden.

Fazit: Die Bundesrepublik Deutschland sollte sich für wettbewerbsfähige Rahmenbedingungen und eine starke internationale Luftverkehrsanbindung einsetzen

Die behandelten Arbeitspapiere verdeutlichen aus unterschiedlichen Perspektiven, dass die wirtschaftlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen des internationalen Luftverkehrs entscheidenden Einfluss auf die Entwicklung der Luftverkehrsanbindung haben. Eine leistungsfähige Konnektivität ist dabei kein Selbstzweck, sondern schafft wichtige Voraussetzungen für Wertschöpfung, Beschäftigung und gesellschaftliche Teilhabe. Ihre langfristige Sicherung setzt voraus, dass Flugverbindungen unter wettbewerbsfähigen und fairen Rahmenbedingungen wirtschaftlich tragfähig betrieben werden können.

Vor diesem Hintergrund bitten wir die Bundesregierung, dass sie sich im Rahmen der ATConf/7 insbesondere für folgende Positionen einsetzt:

- **WP/5 – Konnektivität und Verkehrsrechte:** Die internationale Luftverkehrsanbindung muss gestärkt und wichtige regionale Verbindungen müssen bei Bedarf gezielt unterstützt werden. Zusätzliche Verkehrsrechte dürfen jedoch nur unter fairen Wettbewerbsbedingungen gewährt werden. Dabei müssen auch Unterschiede bei Sozial- und Umweltstandards sowie die Folgen für Arbeitsplätze und Wertschöpfung berücksichtigt werden.

- **WP/7 – Steuern und Umweltabgaben:** Die ICAO-Grundsätze zur Besteuerung des Luftverkehrs müssen konsequent eingehalten werden. Zusätzliche Steuerbelastungen sind zu vermeiden. Insbesondere darf dieselbe Tonne CO_2 nicht mehrfach bepreist werden. Einnahmen aus Luftverkehrsteuern sollten für Investitionen, Innovationen und Klimaschutz im Luftverkehr verwendet werden.

- **WP/23 – Gute Regulierung:** Wir unterstützen die Entwicklung eines *Good Regulatory Practices Toolkit*. Vor neuen regulatorischen Maßnahmen müssen deren Auswirkungen auf Kosten, Wettbewerbsfähigkeit, Arbeitsplätze, Wertschöpfung und Konnektivität geprüft werden. Bestehende Maßnahmen müssen regelmäßig auf ihre Wirksamkeit überprüft werden.

- **WP/25 – Regulierung von Flughäfen und Flugsicherungsdienstleistern:** Flughäfen und Flugsicherungsorganisationen müssen unabhängig und wirksam reguliert werden. Entgelte dürfen nur auf effizienten und transparent nachgewiesenen Kosten beruhen. Flughafennutzer müssen bei Investitionsentscheidungen angemessen beteiligt werden. Eine Vorfinanzierung noch nicht nutzbarer Infrastruktur über Flughafenentgelte ist auszuschließen.

- **WP/58 – Kumulative Kostenbelastungen:** Steuern, Abgaben und Entgelte müssen den ICAO-Grundsätzen entsprechen. Ihre Auswirkungen auf Ticketpreise, Nachfrage und Konnektivität müssen auch in ihrer Gesamtheit bewertet werden. Doppel- und Mehrfachbelastungen sind zu vermeiden. Die entsprechenden Empfehlungen des Arbeitspapiers sind nicht nur für Afrika, sondern weltweit relevant.

Entscheidend ist dabei, dass die ICAO-Grundsätze nicht nur international bekräftigt, sondern auch in Deutschland konsequent umgesetzt werden. Dazu müssen staatliche Kostenbelastungen gesenkt, Flughafen- und Flugsicherungsentgelte wirksam reguliert und faire internationale Wettbewerbsbedingungen sichergestellt werden. Damit entstehen die Voraussetzungen für neue Investitionen der Fluggesellschaften in die Anbindung deutscher Standorte. Davon profitieren Unternehmen, Beschäftigte und die Gesellschaft insgesamt.

Wir bitten Sie, sich im Rahmen der bevorstehenden ICAO-Luftverkehrskonferenz für die dargestellten Positionen einzusetzen. Für Rückfragen stehen wir Ihnen selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen