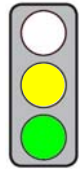


## KERNPUNKTE

**Ziel der Mitteilung:** Die Kommission präsentiert ihre Vorstellungen für die zukünftige EU-Luftfahrtußenpolitik, die insbesondere die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Luftfahrtunternehmen stärken soll.

**Betroffene:** Luftverkehrsunternehmen, Mitgliedstaaten.



**Pro:** (1) Der Ansatz der Kommission, sich auf ICAO-Ebene auf ein globales System für die CO<sub>2</sub>-Emissionen des Luftverkehrs zu einigen, kann die einseitige Wettbewerbsverzerrung zu Lasten der europäischen Luftfahrtunternehmen verhindern.

(2) Die weitere Liberalisierung der Regelungen zu Eigentum und Kontrolle über Luftfahrtunternehmen erhöht die Attraktivität des Standorts Europa.

**Contra:** Die Kommission sollte sich klar von protektionistischen Maßnahmen distanzieren.

## INHALT

### Titel

**Mitteilung COM(2012) 556** vom 27. September 2012: Die **Luftfahrtußenpolitik der EU** – Bewältigung der künftigen Herausforderungen

### Kurzdarstellung

#### ► Hintergrund und Ziele

- Die Kommission bewertet die Entwicklung der EU-Luftfahrtußenpolitik seit 2005 insbesondere hinsichtlich der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der EU-Luftfahrtunternehmen.
- In der EU trägt die Luftfahrt zum Bruttoinlandsprodukts (BIP) 365 Mrd. Euro (2,4%) bei und bietet 5,1 Mio. Arbeitsplätze.
- Weltweit wird die Luftfahrt bis 2030 um voraussichtlich über 150% (5% jährlich) wachsen.
  - Das Wachstum erfolgt hauptsächlich außerhalb der EU, insbesondere in Asien und dort vor allem im nahen Osten.
  - Der Marktanteil der europäischen Luftfahrtunternehmen wird von 29% (2003) auf 20% (2025) sinken.
- Die EU-Luftfahrtunternehmen „ringen in einem hartem internationalen Markt um ihr Überleben“ (S. 2) und erwarten für 2012 einen Verlust von 1,1 Mrd. US-Dollar.
- Die Kommission schlägt eine „erhebliche Wandlung“ der EU-Luftfahrtußenpolitik vor (S. 2), um (S. 11)
  - die internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Luftfahrtunternehmen zu stärken,
  - Vorteile für die Verbraucher zu schaffen und
  - die öffentliche Sicherheit und den Umweltschutz zu verbessern.

#### ► EU-Mandat für Verhandlungen über Luftverkehrsabkommen

- Luftverkehrsabkommen regeln die Rechtsbeziehungen insbesondere über Verkehrsrechte
  - bilateral zwischen einem Mitgliedstaaten und einem Drittstaat oder
  - auf EU-Ebene zwischen allen Mitgliedstaaten und einem Drittstaat.
- Die Kommission kritisiert (S. 4 f.), dass
  - bilateral die Mitgliedstaaten
    - einseitig nationale Interessen ohne Berücksichtigung auf EU-weite Auswirkungen verfolgen und
    - Luftfahrtunternehmen aus Drittstaaten Verkehrsrechte „ohne angemessene Gegenleistung“ gewähren,
  - auf EU-Ebene die Koordination zwischen Kommission, Mitgliedstaaten und Luftfahrtbranche mangelhaft ist.
- Die Kommission schlägt vor, dass ihr
  - ein Alleinmandat für noch anstehende Verhandlungen über den Gemeinsamen Europäischen Luftverkehrsraum mit Nachbarländern (European Common Aviation Area, ECAA; s. [CEP-Analyse](#)) erteilt wird und
  - in der Regel Mandate für Verhandlungen über weitere „umfassende“ Luftverkehrsabkommen mit Nachbarländern und wichtigen Drittstaaten (z. B. Türkei, China, Indien) erteilt werden, wobei sie den potentiellen Nutzen derartiger Abkommen auf jährlich 12 Mrd. Euro schätzt,
  - bei Verhandlungen mit Drittstaaten alle Parteien einschließlich der betroffenen Luftfahrtunternehmen eingebunden werden.

► **Liberalisierung von Eigentum und Kontrolle über Luftfahrtunternehmen**

- Die meisten Drittstaaten verlangen immer noch, dass die bei ihnen niedergelassenen Luftfahrtunternehmen mehrheitlich im Eigentum und unter Kontrolle „ihrer Staatsangehörigen“ stehen müssen. Dies verwehrt diesen Luftfahrtunternehmen
  - den internationalen Zugang zu Kapitalquellen und
  - eine wirtschaftliche Konsolidierung durch grenzüberschreitende Fusionen und Übernahmen.
- Im Gegensatz dazu dürfen EU-Luftfahrtunternehmen Anteilseigner aus der gesamten EU haben.
- Die Kommission schlägt vor,
  - bilateral zwischen der EU und Drittstaaten Abkommen über die Liberalisierung nationaler Beschränkungen bei Eigentum und Kontrolle von Luftfahrtunternehmen zu schließen,
  - multilateral diese Liberalisierung voranzutreiben, insbesondere im Rahmen der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation ICAO (International Civil Aviation Organization).

► **„Fairer“ Wettbewerb zwischen den europäischen Luftfahrtunternehmen**

- Beihilfen der Mitgliedstaaten für europäische Luftfahrtunternehmen auf Regionalflughäfen verzerren den Wettbewerb innerhalb der EU .
- Die Kommission schlägt vor, die Kommissionsleitlinien für die Flughafenfinanzierung und die Gewährung staatlicher Anlaufbeihilfen für Luftfahrtunternehmen auf Regionalflughäfen zu überprüfen.

► **„Fairer“ Wettbewerb mit Luftfahrtunternehmen aus Drittstaaten**

- Der internationale Wettbewerb wird zu Lasten europäischer Luftfahrtunternehmen verzerrt durch
  - „unfaire“ Subventionen (S. 2),
  - unlautere Praktiken, z. B. Überflugbeschränkungen, und
  - mangelnde Transparenz der Rechnungslegung von Luftfahrtunternehmen in Drittstaaten.
- Die EU-Regelungen über den Schutz der europäischen Luftfahrtunternehmen vor Subventionierung und unlauteren Preisbildungspraktiken der Luftfahrtunternehmen aus Drittstaaten [Verordnung (EG) Nr. 868/2004] wurden nie angewendet. Nach Auffassung der Luftfahrtbranche sind sie nicht an die „Besonderheiten der Luftfahrtbranche“ angepasst und daher nicht praktikabel (S. 9).
- Die Kommission schlägt vor,
  - die europäische Luftfahrtbranche vor „unfairen“ Subventionen und unlauteren Praktiken „zu verteidigen“ (S. 8),
  - „am besten“ von der EU auszuarbeitende „faire Wettbewerbsklauseln“ standardmäßig in Luftverkehrsabkommen mit Drittstaaten, insbesondere mit Staaten der Golfregion, zu vereinbaren (S. 10),
  - die Schutz-Verordnung [(EG) Nr. 868/2004] zu überarbeiten.

► **Kostenangleichung zwischen Luftfahrtunternehmen aus der EU und aus Drittstaaten**

- Höhere Produktionskosten benachteiligen die europäischen Luftfahrtunternehmen im Wettbewerb gegenüber jenen aus den meisten Drittstaaten. Gründe für die höheren Produktionskosten sind
  - nationale Steuern wie die deutsche Luftverkehrssteuer,
  - höhere Flugsicherungsgebühren und Flughafenentgelte,
  - höhere Arbeitskosten,
  - Entschädigungsleistungen an Fluggäste wegen Verspätungen und
  - die Anlastung von Kosten für CO<sub>2</sub>-Emissionen im Rahmen des europäischen Emissionshandelssystems (EU-ETS): seit 2012 müssen Luftfahrtunternehmen bei Flügen von oder zu einem EU-Flughafen für die CO<sub>2</sub>-Emissionen der gesamten Flugstrecke Emissionszertifikate erwerben; allerdings haben die USA und andere Drittstaaten ihren Luftfahrtunternehmen die Teilnahme am EU-ETS untersagt.
- Die Kommission schlägt vor,
  - im Rahmen der ICAO eine globale Regelung der CO<sub>2</sub>-Emissionen des Luftverkehrs zu vereinbaren,
  - die nationalen Steuern auf die Luftfahrtbranche zu „überprüfen“ (S. 8) und
  - bei Verhandlungen mit Drittstaaten über Luftverkehrsabkommen gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen, z. B. durch die Einhaltung internationaler Arbeits- und Umweltstandards.

## Politischer Kontext

Der EuGH erklärte 2002 in seinen „Open Sky“-Urteilen die bilateralen Luftverkehrsabkommen von acht Mitgliedstaaten mit den USA für EU-rechtswidrig, weil für einzelne Aspekte die EU zuständig sei (Rs. C-466/98, C-467/98, C-468/98, C-469/98, C-471/98, C-472/98, C-475/98, C-476/98). Daraufhin wurde die Aushandlung und Durchführung von Luftverkehrsabkommen zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten unter Beteiligung der EU geregelt [Verordnung (EG) Nr. 847/2004] sowie 2005 von der Kommission drei Bereiche („Säulen“) der EU-Luftfahrtaußenpolitik definiert [Mitteilung KOM(2005) 79]: (1) Bilaterale Luftverkehrsabkommen zwischen EU-Mitgliedstaaten und Drittländern sollen gemäß den „Open Sky“-Urteilen in Einklang mit EU-Recht gebracht werden, insbesondere um die Niederlassungsfreiheit europäischer Luftfahrtunternehmen durch die Beseitigung von Anforderungen an nationales Eigentum und Kontrolle zu gewährleisten. (2) Nachbarländer im Süden

und Osten der EU sollen in den Gemeinsamen Europäischen Luftverkehrsraum mit Nachbarländern (ECAA; s. [CEP-Analyse](#)) einbezogen werden. (3) Die EU soll auf Grundlage einzelner Mandate ermächtigt werden, Verhandlungen mit wichtigen Drittstaaten über umfassende Luftverkehrsabkommen zu führen.

### Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:  
Konsultationsverfahren:

GD Mobilität und Verkehr  
Ein Konsultationsverfahren ist nicht vorgesehen.

## BEWERTUNG

### Ökonomische Folgenabschätzung

#### Ordnungspolitische Beurteilung

Die Kommission hat wesentliche Probleme der europäischen Luftfahrtbranche im globalen Wettbewerb erkannt. Bemerkenswerterweise spricht sie auch selbstverursachte Probleme an, die von europäischen und mitgliedstaatlichen Regulierungen verursacht werden.

Der Schutz der europäischen Luftfahrtbranche vor „unfairen“ Subventionen und unlauteren Praktiken ist grundsätzlich sachgerecht. Denn Subventionen von Drittländern können zwar kurzfristig niedrigere Preise für Luftverkehrsdienste bewirken, langfristig können sie aber durch eine geringere Wettbewerbsintensität zu einem Preisanstieg führen. Allerdings sollte **die Kommission** klarstellen, wie genau sie vorgehen will. Sie **sollte sich klar von protektionistischen Maßnahmen distanzieren**, da diese die Zahl insbesondere internationaler Flüge verringern, den Steuerzahler im Fall von Subventionen Geld kosten und sich so nachteilig auf die Wirtschaft auswirken.

Schutzmaßnahmen, die die Luftfahrtbranche vor „unfairen“ Subventionen „verteidigen“, würden auch den sektorübergreifenden, insbesondere den intermodalen Wettbewerb mit anderen Verkehrsträgern, verzerren. Dies gilt unabhängig davon, dass bereits jetzt die Belastungen für die jeweiligen Verkehrsträger unterschiedlich sind, etwa durch die Steuerfreiheit für Kerosin, während auf Kraftstoffe für Kfz Mineralölsteuer erhoben wird.

Ob „faire Wettbewerbsklauseln“ in Luftverkehrsabkommen dazu beitragen, gleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen den Luftfahrtunternehmen der verhandelnden Länder zu gewährleisten, kann erst beurteilt werden, wenn die Kommission genauer darlegt, welche Punkte diese Wettbewerbsklauseln umfassen sollen.

Die Kommission sollte berücksichtigen, dass sich einige der festgestellten kostensteigernden Benachteiligungen der europäischen Luftfahrtunternehmen, etwa die Höhe tarifvertraglich vereinbarter Arbeitskosten, am Markt herausgebildet haben und daher keine staatlichen Schutzmaßnahmen rechtfertigen. Bei anderen Benachteiligungen handelt es sich um politisch gewollte Belastungen. Dies gilt insbesondere für die nationalen Steuern und Gebühren, aber auch für die Anlastung von Kosten für CO<sub>2</sub>-Emissionen.

**Der Ansatz der Kommission, sich auf ICAO-Ebene auf ein globales System für die CO<sub>2</sub>-Emissionen des Luftverkehrs zu einigen**, ist sachgerecht, denn das Klima **kann** nur global wirksam geschützt werden. Eine Lösung auf ICAO-Ebene würde **die derzeitige einseitige Wettbewerbsverzerrung zu Lasten der europäischen Luftfahrtunternehmen beseitigen**. Obwohl der in der EU praktizierte Emissionsrechtehandel (EU-ETS) ein grundsätzlich effizientes wirtschaftspolitisches Instrument ist, benachteiligt er international tätige Luftfahrtunternehmen, die ihr Drehkreuz in der EU haben, insbesondere gegenüber Luftfahrtunternehmen mit Drehkreuzen in Nachbarländern wie der Türkei. Denn erstere fliegen wesentlich häufiger von und zu Flughäfen in der EU. Insbesondere bei längeren Flugstrecken aus Drittländern in die EU oder umgekehrt führt dies zu erheblichen Mehrbelastungen. Außerdem weigern sich die USA und andere Staaten, das EU-ETS im Luftverkehr anzuerkennen, und untersagen ihren Fluggesellschaften die Teilnahme; inwieweit die hierfür zuständigen Mitgliedstaaten die daraus resultierenden Strafzahlungen eintreiben werden, ist derzeit offen.

#### Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Der Vorschlag, künftig Verhandlungen mit wichtigen Drittländern in der Regel auf EU-Ebene zu führen, kann sich vorteilhaft auf die europäische Luftfahrtbranche auswirken, da die EU vor allem aufgrund ihres großen Marktes über eine stärkere Verhandlungsposition verfügt als ein einzelner Mitgliedstaat.

Die Einbindung aller betroffenen Parteien in Verhandlungen mit Drittländern führt zwar aufgrund der notwendigen Abstimmung zwischen vielen Beteiligten zu hohen Verhandlungskosten und kann die Kompromissfindung erschweren. Allerdings erhöht sie die Wahrscheinlichkeit für die Akzeptanz eines Abkommens, da es die Interessen möglichst vieler Betroffener berücksichtigt.

#### Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Wettbewerbsvorteile für ausländische Luftfahrtunternehmen, die zu größeren Marktanteilen gegenüber EU-Luftfahrtunternehmen führen, wirken sich zwar negativ auf das Wachstum der Branche und Arbeitsplätze in dieser Branche aus. Allerdings führt ein intensivierter internationaler Wettbewerb zu positiven langfristigen Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung in nachgelagerten Branchen, die Luftverkehrsdienste nutzen, wenn Flugdienste bei gleichbleibender Qualität zu einem niedrigeren Preis oder bei gleichen Preisen zu höherer Qualität angeboten werden.

### Folgen für die Standortqualität Europas

Die weitere **Liberalisierung der Regelungen zu Eigentum und Kontrolle über Luftfahrtunternehmen**, die diesbezügliche Investitionen aus Drittstaaten ermöglichen, **erhöht die Attraktivität des Standorts Europa**, da sich dann ausländische Investoren auch an diesen Unternehmen beteiligen dürfen.

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

Die EU darf „geeignete Vorschriften“ für die Luftfahrt im Allgemeinen und für den internationalen Luftverkehr im Besonderen erlassen (Art. 100 Abs. 2 i.V.m. Art. 91 Abs. 1 lit. a AEUV).

Zudem darf die EU seit dem Lissabon-Vertrag von 2009 ausdrücklich völkerrechtliche Verträge mit Drittstaaten abschließen, wenn dies in den EU-Verträgen oder einem verbindlichen EU-Rechtsakt vorgesehen ist, wenn es zu der Verwirklichung eines der Ziele der EU-Verträge erforderlich ist oder wenn andernfalls EU-Vorschriften beeinträchtigt bzw. deren Anwendungsbereich geändert werden könnte (Art. 216 Abs. 1 AEUV). Dies entspricht der langjährigen EuGH-Rechtsprechung, der zufolge eine ausschließliche Außenzuständigkeit der EU für die Fragen besteht, die bereits intern durch EU-Recht geregelt sind (AETR-Urteil, Rs. 22/70), oder wenn ein völkerrechtlicher Vertrag mit Drittstaaten notwendig ist (z. B. „Open Sky“-Urteil, Rs. C-476/98). Ob diese Voraussetzungen vorliegen, ist anhand des konkreten Einzelfalls zu prüfen, bei Luftverkehrsabkommen aber tendenziell zu bejahen. In jedem Fall muss der Rat der Kommission jeweils ein Mandat für die Durchführung von Verhandlungen mit Drittstaaten erteilen (Art. 218 Abs. 2 und 3 AEUV).

### Subsidiarität

Der Kommission Alleinmandate und „in der Regel“ Mandate für Verhandlungen über „umfassende“ Luftverkehrsabkommen mit Drittstaaten zu erteilen, kann im Einzelfall die Verhandlungsmacht erhöhen und ist daher mit dem Subsidiaritätsprinzip grundsätzlich vereinbar.

### Verhältnismäßigkeit

Unproblematisch.

### Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

### Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Unproblematisch.

## Zusammenfassung der Bewertung

Der Ansatz der Kommission, sich auf ICAO-Ebene auf ein globales System für die CO<sub>2</sub>-Emissionen des Luftverkehrs zu einigen, kann die einseitige Wettbewerbsverzerrung zu Lasten der EU-Luftfahrtunternehmen verhindern. Die weitere Liberalisierung der Regelungen zu Eigentum und Kontrolle über Luftfahrtunternehmen erhöht die Attraktivität des Standorts Europa. Die Kommission sollte sich klar von protektionistischen Maßnahmen distanzieren.