

# Den Luftverkehr stabilisieren

## Gemeinsame Erklärung zum hochrangigen Treffen

### „Die Herausforderungen durch die COVID-19-Pandemie meistern“

am 6. November 2020 in Berlin

Auf Initiative des Bundesministers für Verkehr und digitale Infrastruktur haben Bund, Länder, Luftfahrtindustrie, Fluggesellschaften, Flughäfen, Flugsicherungsorganisationen, Dienstleister, Verbände und Gewerkschaften heute beraten, wie das deutsche Luftverkehrssystem unter den Corona bedingt schwierigen Rahmenbedingungen erhalten und dem Luftverkehr eine mittel- und langfristige Perspektive geboten werden kann. Die Weichen sollen so gestellt werden, dass die Branche möglichst ohne strukturelle Schäden aus der Corona-Krise hervorgeht und Arbeitsplätze in der Branche dauerhaft gesichert werden.

#### **1. Die volkswirtschaftliche Dimension des deutschen Luftverkehrs nach der Krise**

Luftverkehr ist Mobilität. Luftverkehr bildet eine wesentliche Grundlage für den geschäftlichen und privaten Reiseverkehr sowie für den Warentransport und gewährleistet eine Konnektivität, die mit anderen Verkehrsmitteln nicht oder nur bedingt zu erreichen ist. Im Jahr 2019 wurden rund 227 Mio. Passagiere im deutschen Luftverkehr befördert und insgesamt 4,8 Mio. Tonnen Luftfracht ein- bzw. ausgeladen. Der Luftfahrtsektor sichert mehr als 800.000 Arbeitsplätze in Deutschland und ist als Fortschrittstreiber und wichtiger Wirtschaftsfaktor damit eine wichtige Säule der deutschen Verkehrspolitik. Die Unternehmen der Luftverkehrswirtschaft und Luftfahrtindustrie tragen jährlich über 60 Mrd. Euro zur Wertschöpfung in Deutschland bei. Es liegt im Interesse von Wirtschaft, Arbeitnehmern und Verbrauchern, den Luftverkehrsstandort Deutschland in seiner Leistungsfähigkeit und Qualität aufrecht zu erhalten, das Know-How der Branche mit ihren Fachkräften zu sichern und seine nachhaltigen Effekte auf die Wertschöpfung und Beschäftigung zu fördern. Die Luftverkehrswirtschaft ist unverzichtbar für den Wirtschaftsstandort Deutschland.

Der pandemiebedingte, länger andauernde Rückgang des weltweiten Luftverkehrs stellt die Unternehmen der Luftverkehrswirtschaft und ihre Beschäftigten vor ungeahnte Herausforderungen und bedroht sie vielfach in ihrer Existenz. Betroffen sind alle Bereiche der Wertschöpfungskette gleichermaßen: Flugzeughersteller, Flughäfen, Dienstleistungs- und Luftsicherheitsunternehmen an den Flughafenstandorten, Fluggesellschaften und Flugsicherungen sowie deren jeweilige Zulieferer und Dienstleister.

Es ist ein gemeinsames, zentrales Interesse, den zuverlässigen Fortbestand des deutschen Luftverkehrs zu gewährleisten. Es besteht Einigkeit zwischen Politik, wirtschaftlichen Akteuren und Arbeitnehmern, dass diese besondere Situation nur gemeinsam bewältigt werden kann, und dass sie

geeignete Maßnahmen sowohl auf nationaler als auch auf europäischer und globaler Ebene erfordert.

Bund, Länder und die Luftfahrtbranche werden die Auswirkungen der Pandemie sowie die daraus folgenden mittel- und gegebenenfalls langfristigen Veränderungen des Nachfrageverhaltens und die weitere internationale Wirtschaftsentwicklung weiter beobachten und gemeinsam bewerten.

## **2. Sofortmaßnahmen während der Pandemie**

Die Pandemie hat die Luftverkehrswirtschaft als erste und mit voller Wucht getroffen. Die eingebrochenen Umsätze der Luftverkehrswirtschaft stellen die Unternehmen vor besondere Herausforderungen, die sich zum Erhalt der Zahlungsfähigkeit vielfach hoch verschulden mussten.

Die Bundesregierung hat sofort mit umfassenden Hilfsangeboten reagiert. Um Arbeitsplätze zu sichern, wurde bereits zu Beginn der Corona-Pandemie der Zugang zum Kurzarbeitergeld erleichtert. Über das Sonderprogramm 2020 der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) wird den von der Corona-Pandemie betroffenen Unternehmen kurzfristig Liquidität zur Verfügung gestellt. Auch kommunalen Unternehmen stehen Fördermöglichkeiten der KfW zur Verfügung. Für kleine und mittelständische Unternehmen besteht zudem die Möglichkeit, Überbrückungshilfen zu erhalten. Die Unternehmen der Luftverkehrsbranche können ferner beim Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) Hilfen des Bundes in Form von Garantien für die Aufnahme von Fremdkapital oder Rekapitalisierungen zur direkten Stärkung des Eigenkapitals beantragen und haben dies zum Teil bereits getan. Trotz dieser Unterstützungsmaßnahmen muss die Luftverkehrsbranche ihrerseits erhebliche Kosteneinsparungen zur Bewältigung der Krisenphase vornehmen und auch dafür notwendige strukturelle Veränderungen einleiten.

Mit dem Ziel der Stabilisierung des Luftverkehrssystems hat der europäische Gesetzgeber seit Beginn der Corona-Pandemie für eine vorübergehende Erleichterung von der Anforderung gesorgt, dass für die Beibehaltung historischer Start- und Landrechte mindestens 80 Prozent der jeweiligen Flüge tatsächlich durchgeführt werden müssen („Slot-Waiver“). Da auch weiterhin mit einem deutlich geringeren Luftverkehrsaufkommen zu rechnen ist, und um eine bessere Planungssicherheit für alle Seiten zu erreichen, hat sich das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) auf EU-Ebene erfolgreich für eine Verlängerung des „Slot-Waivers“ für die Winter-Flugplanperiode 2020/2021 eingesetzt. Weiterhin begrüßt das BMVI die Bestrebungen der Europäischen Kommission, die EU-Slot-Verordnung zu ändern, um bei einem langfristig geringeren Verkehrsaufkommen einen rechtssicheren Regelungsrahmen zu schaffen. Wir sprechen uns dafür aus, dass unter den gegebenen Bedingungen der Slot-Waiver in der bisherigen Form bis in den Sommer 2021 verlängert wird.

Gerade unter Pandemiebedingungen hat die Luftfracht ihre volkswirtschaftliche Bedeutung zur Aufrechterhaltung der Lieferketten für die Industrie und auch für die medizinische und pharmazeutische Versorgung gezeigt. Auch an vielen Verkehrslandeplätzen finden während der Pandemie und darüber hinaus viele Flugbewegungen für Rettungsflüge, medizinische Flüge sowie für die Arbeits- und Geschäftsfliegerei statt. Vor diesem Hintergrund treffen Bund, Länder und die

Luftfrachtlogistik jetzt gemeinsam Vorbereitungen für die zu erwartende internationale Transportwelle von Medikamenten, Impfstoffen und Tests.

### **3. Die Zukunft des dezentralen Flughafen- und Flugsicherungssystems**

Flughäfen sind eine zentrale Infrastruktur für den Luftverkehr. Sie bleiben trotz des pandemiebedingten Verkehrsrückgangs im Wesentlichen weiterhin geöffnet. Die Vorhaltekosten der Flughäfen beliefen sich allein für den Zeitraum vom März bis Juni 2020 auf 740 Mio. Euro und stellen damit eine erhebliche Belastung dar. Damit diese Betriebsbereitschaft aufrechterhalten werden kann, bedarf es gemeinsamer Anstrengungen der Gesellschafter, um die wirtschaftliche Grundlage der Flughäfen mittelfristig zu sichern. Die Regelungen des Kurzarbeitergeldes sind dabei ein wichtiger Baustein. Ziel ist dabei auch, Arbeitsplätze an den Flughäfen dauerhaft zu sichern. Die Funktionsfähigkeit der Flughäfen und ein reibungsloser Luftverkehr wird zudem durch zahlreiche Dienstleister gewährleistet, die bisher mit ihrem Einsatz und ihrer Flexibilität dazu beigetragen haben, die Funktionalität des Verkehrsträgers Luftverkehr zu gewährleisten und zu erhalten. Diese Dienstleister stehen auch weiterhin bereit, ihre Dienste zu erbringen und den Sicherheitsstandard des Systems Luftverkehr zu erhalten.

Auf Grundlage des zeitlich befristeten beihilferechtlichen Sonderrahmens („Temporary Framework“) der Europäischen Kommission kann die öffentliche Hand (also Bund, Länder oder Kommunen) mit der „Bundesrahmenregelung Beihilfen für Flugplätze“ seit Mitte August 2020 die auf Grund der Corona-Pandemie entgangenen Erlöse der Flugplätze beihilferechtskonform ausgleichen. Diese Bundesrahmenregelung erleichtert die Beihilfegewährung und vermeidet Einzelnotifizierungen.

Mit Blick auf das von der Europäischen Kommission Mitte Oktober 2020 überarbeitete „Temporary Framework“ strebt das BMVI eine Erweiterung und Verlängerung der Bundesrahmenregelung an. Konkret soll die Antragsfrist für Zuschüsse zum Ausgleich von Pandemie-bedingten Schäden für den Zeitraum 4. März bis zum 30. Juni 2020 auf den 31. März 2021 verlängert werden. Des Weiteren sollen finanzielle Hilfen auch für Fixkosten möglich sein. Damit wird es der öffentlichen Hand ermöglicht, für die in ihrem Einflussbereich liegenden Flughäfen über die bereits gewährten oder beabsichtigten Beihilfen hinaus weitere finanzielle Unterstützungen zu bieten.

Damit die Betriebsbereitschaft der deutschen Flughäfen aufrechterhalten werden kann, bedarf es zusätzlicher gemeinsamer Anstrengungen von Bund und Ländern, um die wirtschaftliche Grundlage der Flughäfen mittelfristig zu sichern. Bund und Länder sind sich ihrer gemeinsamen Verantwortung für die Flughäfen bewusst und werden in den nächsten beiden Wochen in Gesprächen nach finanziellen Lösungen für die Flughäfen suchen, an denen sich Bund und Länder jeweils in gleichem Umfang beteiligen und die mit dem EU-Beihilferecht und der Rahmenregelung des Bundes vereinbar sind.

Luftsicherheitskontrollen sind wesentlicher Bestandteil für die Funktionsfähigkeit des Luftverkehrs. BMVI und BMI prüfen finanzielle Hilfen für Sicherheitsdienstleister an den Flughäfen.

Im Zuge des Verkehrsrückgangs sind auch die Einnahmen der Flugsicherungen stark zurückgegangen. Unter Zugrundelegung der alten Rechtslage hätten diese Einnahmerückgänge bis auf einen Eigenanteil von 4,4 Prozent im Folgejahr durch erhöhte Flugsicherungsgebühren ausgeglichen werden müssen. Mit der kürzlich beschlossenen Änderung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2019/317 soll dieser Ausgleich zugunsten der Luftraumnutzer reduziert werden, ohne aber die finanzielle Stabilität der Flugsicherungsorganisationen zu gefährden. Zudem ist eine zeitliche Streckung der Ausgleichszahlungen über fünf Jahre bis zu sieben Jahren ab 2023 vorgesehen.

Um die sich daraus ergebende Notwendigkeit einer Erhöhung der Flugsicherungsgebühren ab 2022 zu begrenzen, werden die Flugsicherungsorganisationen Anstrengungen unternehmen müssen, ihre Kosten zu begrenzen. Um die Funktionsfähigkeit sowie die Innovations- und Investitionskraft der Flugsicherungen aufrechtzuhalten, wird der Bund als Eigentümer darüber hinaus Möglichkeiten zur Überbrückung bzw. Deckung von Finanzierungslücken bei der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH prüfen. Auch an den kleineren Flughäfen soll ein ähnliches Gebührenniveau wie bei den 16 Flughäfen nach § 27d Abs. 1 LuftVG angestrebt werden.

#### **4. Das Vertrauen in die Passagierluftfahrt stärken**

##### **a) Luftfahrt resilienter gestalten**

Im Luftverkehr gelten hohe Standards, die selbst in Pandemie-Zeiten Reisen möglich machen. Durch Organisationen wie die Europäische Agentur für Flugsicherheit (EASA), das Europäische Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC), die Internationale Zivilluftfahrtorganisation (ICAO), die Weltgesundheitsorganisation (WHO) und die internationalen Luftverkehrsverbände (ACI und IATA) wurden in den letzten Monaten wichtige Standards erarbeitet, die ein hohes Sicherheitsniveau gewährleisten und internationale Reisen ermöglichen. Die hohen Standards sind national, u.a. mit den Ländern, abgestimmt und von der Luftverkehrswirtschaft umgesetzt. Vor diesem Hintergrund ist ein international abgestimmtes Vorgehen auf WHO und ICAO-Ebene unerlässlich. Die Bundesrepublik wird ihre Position zunächst national mit den zuständigen Verkehrs- und Gesundheitsbehörden sowie der Luftverkehrswirtschaft festlegen, auf EU-Ebene zusammenführen und in den internationalen Arbeitsprozess einbringen.

Die Fluggesellschaften wirken bereits seit März 2020 durch Aussteigekarten und durch die in den Beförderungsbedingungen verankerte Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung im Flugzeug an der Eindämmung der Corona-Pandemie mit. Alternative Teststrategien zu neuen Schnelltest-Verfahren eröffnen, unter Berücksichtigung der begrenzten Schnelltest-Kapazitäten und der Priorisierung vulnerabler Gruppen, vielversprechende Wege aus der Krise.

Wir werden die Potentiale der Digitalisierung nutzen, um im Krisenfall eine schnelle Kontaktpersonennachverfolgung zu ermöglichen und so Infektionsketten effektiv zu unterbrechen. Mit der digitalen Einreiseanmeldung werden zukünftig den Gesundheitsbehörden noch effektiver benötigte Information zur Verfügung gestellt. Datenschutzerfordernisse werden berücksichtigt.

## **b) Schrittweiser Ausbau des transatlantischen Luftverkehrs**

Die Pandemie hat zu einem Einbruch der Nachfrage und damit zu einer weitgehenden Einstellung des Mittel- und Langstreckenverkehrs geführt. Wir begrüßen, dass die Europäische Kommission an einem Paket von Maßnahmen arbeitet, die den sicheren Reiseverkehr zukünftig erleichtern sollen. Die Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit (EASA) und das Europäische Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC) wurden beauftragt, ein Testprotokoll für Reisende zu erarbeiten. Ein Testregime für den internationalen Luftverkehr kann dazu beitragen, schrittweise Reisen wieder zu ermöglichen. Europaweit koordinierte gemeinsame Quarantäneregeln, ein gemeinsames digitales EU-Reiseformular, das die Nachverfolgung von Kontakten und die Unterbrechung von Infektionsketten ermöglicht, sind weitere wichtige Bausteine, um Reisebeschränkungen abzubauen.

Darüber hinaus setzt sich das BMVI dafür ein, dass Fluggäste auf einzelnen ausgewählten Flugkorridoren von ggf. geltenden COVID-19-bedingten Einreisebeschränkungen ausgenommen sind. Für diese Flugkorridore muss es jeweils ein vorab festgelegtes Test- und Quarantäneregime geben, das zuvor insbesondere mit den jeweils zuständigen Gesundheitsbehörden abzustimmen ist.

## **c) Das Vertrauen in die ökologische Verantwortung des Luftverkehrs stärken**

Nach der Überwindung der pandemiebedingten Krise wird der Luftverkehr seine Rolle als systemrelevanter Verkehrsträger der globalen Mobilität umso stärker wieder aufnehmen. Es bleibt deswegen unser Ziel, den Luftverkehr künftig noch stärker in Einklang mit dem Klimaschutz zu bringen.

Ein schnelles und wirksames Instrument für mehr Nachhaltigkeit im Luftverkehr ist eine Erneuerung der Flugzeugflotten, da moderne Flugzeuge neuester Bauart bis zu 30 Prozent weniger CO<sub>2</sub> und auch weniger Lärm emittieren als die Vorgängergeneration. Mit dem Rückgang des Luftverkehrs ist die Flottenerneuerung weitgehend zum Erliegen gekommen. Deswegen hat die Bundesregierung am 3. Juni 2020 beschlossen, mit der „Innovationsprämie Luftfahrt“ in Höhe von 1 Mrd. Euro Anreize zur beschleunigten Flottenmodernisierung zu schaffen. Mit dem Förderprogramm wird ein signifikanter Beitrag zur Erreichung der Klimaziele der Bundesregierung und der EU geleistet. Zusätzlich stabilisiert die Fördermaßnahme Wertschöpfung in der Luftverkehrswirtschaft und Luftfahrtindustrie und sichert Arbeitsplätze.

Der deutsche und innereuropäische Luftverkehr ist seit 2012 in den Europäischen Emissionshandel (EU-ETS) eingebunden. Wir unterstützen die Weiterentwicklung des Emissionshandels, inklusive der Implementierung von CORSIA (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation), im Rahmen des „Green Deal“ der Europäischen Kommission. Dabei sollen Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden.

Um das Ziel des CO<sub>2</sub>-neutralen Fliegens zu erreichen, kommt dem Ersatz des fossilen Kerosins durch nachhaltige alternative Flugkraftstoffe (SAF), insbesondere Power-to-Liquid (PtL), eine Schlüsselrolle zu. Aufgrund der hohen Preisdifferenzen zwischen fossilen und alternativen Treibstoffen sind bei der

Einführung europäischer Beimischungsquoten u.a. auch Wettbewerbsauswirkungen zu berücksichtigen.

Nachhaltig hergestellte Kraftstoffe sind für einen klimaneutralen Luftverkehr unverzichtbar. Die Förderung des Hochlaufs dieser Kraftstoffe ist daher eines der Kernelemente des Klimaschutzprogramms 2030 der Bundesregierung. Ein Schwerpunkt dieses Programms ist die Schaffung zweier neuer Haushaltstitel im Energie- und Klimafonds zur Entwicklung sowie zur Förderung des Markthochlaufs regenerativer Kraftstoffe für den Luftverkehr. Bis 2023 werden hierfür insgesamt über 1 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt. Für einen erfolgreichen Hochlauf kommt es auf Fördermaßnahmen aus öffentlichen Mitteln ebenso an wie auf die Schaffung von Rahmenbedingungen, bei denen sich die Herstellung dieser Kraftstoffe betriebswirtschaftlich rechnet. Es setzt sich – beispielsweise im Rahmen der Umsetzung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (RED II-Rili) in nationales Recht – für einen Rechtsrahmen ein, der die Bedingungen für den Einsatz dieser Kraftstoffe langfristig festlegt. Die derzeit von Bund, Ländern und der Industrie erarbeitete PtL-Roadmap für den Luftverkehr soll den Markthochlauf der nachhaltig hergestellten Kraftstoffe sicherstellen.

Daneben bedarf es weiterer Forschung und Entwicklung im Bereich neuer und alternativer Antriebssysteme auf Basis von Wasserstoff, um mittelfristig eine vollständige Dekarbonisierung der Luftfahrt zu erreichen. Die Bundesregierung will die entscheidenden Technologiebausteine für das „Zero Emission Airplane“ am Standort Deutschland entwickeln und bis 2030 demonstrieren. Daher soll die Förderlinie „hybrid-elektrisches Fliegen“ des Luftfahrtforschungsprogramms LuFo mit 200 Mio. Euro bis 2024 nochmals signifikant aufgestockt werden.

Das BMVI wird sich dafür einsetzen, dass im Rahmen der Revision der EG-Verordnung Nr. 1008/2008 künftig „Dumpingpreise“ bei Flugtickets dadurch verhindert werden, dass diese nicht mehr zu einem Preis unterhalb der anwendbaren individuellen Steuern und Gebühren verkauft werden dürfen.