

Antwort
der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Albert Schmidt (Hitzhofen), Gila Altmann (Aurich), Egbert Nitsch (Rendsburg), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
— Drucksache 13/7995 —

Drohende Sicherheitsmängel und Preisverfall im Luftverkehr als Folge der Liberalisierung

Die Vereinigung Cockpit (VC) als Berufsverband der Verkehrsflugzeugführerinnen bzw. Verkehrsflugzeugführer und Flugingenieure hat vor kurzem auf das in letzter Zeit verstärkte „Ausflaggen“ von Fluggesellschaften und damit zu befürchtende Sicherheitsprobleme hingewiesen. Grund ist nach Ansicht der VC die zum 1. April 1997 erfolgte vollständige Liberalisierung des europäischen Luftverkehrs und der zunehmende Kostendruck in der Luftfahrt. Dadurch kommt es zu „immer abenteuerlicheren Billigstangeboten“, obwohl es „den sicheren Transport von Menschen und Gütern . . . nicht zum Nulltarif“ gibt. Die VC nennt zwei konkrete Beispiele von Ausflaggungen und weist darauf hin, daß neben den Sicherheitsproblemen auch Steuern und Sozialleistungen nicht mehr in Deutschland anfallen. Durch den Preisverfall drohen auch die laufenden Bemühungen auf EU-Ebene konterkariert zu werden, die Sicherheit des europäischen Luftverkehrs zu verbessern.

1. Trifft es nach den Erkenntnissen der Bundesregierung zu, daß es verstärkt zum „Ausflaggen“ und zum „Outsourcing“ in der Luftfahrt kommt und daß davon insbesondere auch Flugverkehrsleistungen betroffen sind, die bislang von deutschen Unternehmen erbracht wurden?

Wie viele Fälle offensichtlichen Ausflaggens gibt es derzeit, bzw. wie viele sind konkret in nächster Zukunft zu erwarten?

Eine Ausflaggung deutscher Luftverkehrsunternehmen in Billigflaggenländer wie bei der Seeschifffahrt gibt es nicht. Nach internationalen Regeln müssen Eigentum und Kontrolle an Luftfahrtunternehmen den Staatsangehörigen des Registerstaates – in Europa Angehörigen der EU – zustehen. Luftfahrzeuge müssen in der Luftfahrzeugrolle des Heimatstaates eingetragen sein. Ihr Be-

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Verkehr vom 7. Juli 1997 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

trieb unterliegt dessen Sicherheitsanforderungen und dessen Arbeitsrecht.

Die Einbringung von Luftfahrtgerät der EU unter entsprechender Kennung in ein deutsches Luftfahrtunternehmen ist unter bestimmten Voraussetzungen möglich, jedoch wird der Einsatz vom Luftfahrt-Bundesamt als Genehmigungsbehörde zeitlich befristet. Zudem ist im Verbund der EU der gleichwertige Sicherheitsstandard als gegeben zu betrachten.

Für Luftfahrtgerät aus Drittländern muß vor der Genehmigung zum gewerblichen Einsatz in einem deutschen Unternehmen der Nachweis der gleichwertigen Sicherheit erbracht werden, bevor ein befristeter Einsatz möglich ist.

2. Wie bewertet die Bundesregierung diese Entwicklung, insbesondere im Hinblick auf die Flugsicherheit und arbeits-, sozial- und steuerrechtliche Aspekte?

Teilt die Bundesregierung die oben dargestellte Bewertung, oder warum kommt die Bundesregierung ggf. zu einer anderen Einschätzung?

Siehe Antwort zu Frage 1.

3. Was gedenkt die Bundesregierung zu tun, um den von der VC befürchteten Negativentwicklungen zu begegnen?

Die von der VC befürchtete Negativentwicklung wird von der Bundesregierung z. Z. nicht gesehen (siehe auch Antworten zu den Fragen 1 und 4).

4. Liegen der Bundesregierung Erkenntnisse darüber vor, daß die Mitarbeiter von „ausgeflaggten“ Luftfahrtunternehmen beispielsweise in Frankreich oder in der Türkei erheblich schlechter bezahlt werden?

Welches konkrete Ausmaß haben die schlechteren Arbeits- und Entlohnungsbedingungen?

Der Bundesregierung liegen weder Erkenntnisse über die „Ausflagging“ deutscher Luftfahrtunternehmen noch über die Bezahlung derartiger Mitarbeiter vor.

5. a) Ist es richtig, daß die Arbeitszeitregelungen auch für Piloten in anderen Ländern erheblich schlechter und damit sicherheitsgefährdender sind als in Deutschland?
b) Welche konkreten Unterschiede gibt es?
c) Welche Bemühungen gibt es innerhalb der EU und insbesondere von deutscher Seite, zu einer Harmonisierung der Arbeitszeit von Piloten, Fluglotsen usw. zu kommen, und wie wahrscheinlich sind dabei Erfolge in absehbarer Zeit?
d) Wird eine solche Harmonisierung ggf. auf dem hohen deutschen Niveau angestrebt, oder werden sich nach Einschätzung der Bundesregierung dadurch auch Verschlechterungen in Deutschland ergeben?

Die Liberalisierung des europäischen Luftverkehrs erfordert auch die weitgehende Vereinheitlichung der Wettbewerbssituation. Vieles ist in dieser Hinsicht durch die Harmonisierung technischer und flugbetrieblicher Vorschriften in der Arbeitsgemeinschaft europäischer Luftfahrtbehörden (Joint Aviation Authorities-JAA) erreicht worden. Der Entwurf über gemeinsame Flug-, Flugdienst- und Ruhezeiten konnte in der JAA noch nicht beschlossen werden.

Die EU-Kommission hat deshalb die Erstellung eines eigenen Entwurfs auf der Grundlage der vorgetragenen Auffassungen angekündigt, der voraussichtlich im Juli d. J. vorliegen wird und erörtert werden soll.

Es ist dabei festzustellen, daß sich trotz unterschiedlicher Systematik die gegenwärtigen Regelungen der EU-Staaten im Ergebnis nicht so gravierend unterscheiden, daß dadurch die Flugsicherheit gefährdet wäre oder deutsche Luftfahrtunternehmen sich zum Umflaggen ihrer Flotten veranlaßt sehen könnten.

6. Welche Rolle spielt im Zusammenhang mit den Arbeitsbedingungen in der Luftfahrt die „Task Force“ beim Luftfahrt-Bundesamt?

Aufgrund unterschiedlicher Flugdienst- und Ruhezeiten weltweit (Arbeitsbedingungen) können nur erhebliche Überschreitungen, gemessen an den derzeitigen deutschen Regelungen, aufgegriffen werden (vgl. auch Antwort zu Frage 5).

7. a) Welche Folgerungen zieht die Bundesregierung aus den immer weiter sinkenden Preisen in der Luftfahrt, insbesondere im Hinblick auf den massiv geförderten Hochgeschwindigkeitsverkehr auf der Schiene, der so eine bislang nicht vorhergesehene Konkurrenz erfährt?

Mit der Einführung des 3. EG-Pakets am 1. Januar 1993 sind die Luftfahrtunternehmen in der Gestaltung der Flugpreise frei. Damit besteht für die Bundesregierung nicht mehr die Möglichkeit, über die Tarifgenehmigung wie in der Vergangenheit auf das Preisverhältnis zwischen Luft- und Schienenverkehr Einfluß zu nehmen, d. h. der Hochgeschwindigkeitsverkehr muß sich im Wettbewerb dem Luftverkehr stellen.

- b) Wie stellt sich nach Kenntnis der Bundesregierung die aktuelle Entwicklung der Ticketpreise im Schienen- und Flugverkehr dar, z. B. bei den Verbindungen von Hamburg, Düsseldorf, Köln/Bonn, Frankfurt, Stuttgart und München nach Berlin?

Im Vorfeld der zum 1. April 1997 erfolgten weiteren Liberalisierung des EU-Luftverkehrs lösten Streckenerweiterungen und neue Tarifstrukturen einen verstärkten Preiswettbewerb im innerdeutschen Luftverkehr aus. Während die Deutsche Lufthansa an einer Preis- und Leistungs differenzierung zwischen Business

und Economy Class im oberen Preissegment festhielt, bot die Deutsche BA seit Januar 1997 nur noch eine Einheitsklasse an: z. B. für einen Hin- und Rückflug zwischen Köln und Berlin für 520,- DM gegenüber 560,- DM und 680,- DM bei Deutsche Luft-hansa (ohne Passagiergebühren). Im untersten Preis-Segment mit Vorausbuchungsfristen und Mindestaufenthalten senkte die Deutsche BA die Preise für diese Verbindung auf 190,- DM bzw. 290,- DM (vorher 240,- DM und 340,- DM). In den Folgemonaten gab es tageweise Verkaufsaktionen der Deutschen BA für 99,- DM, ebenfalls für Hin- und Rückflug, ohne Passagiergebühren, und von Lufthansa für 123,- DM.

Im Juni 1997 ergänzte die Deutsche Lufthansa ihr innerdeutsches Tarifkonzept mit der Einführung eines „Spree-Tarifs“ nach Berlin, der bundesweit für Hin- und Rückflug je nach Vorausbuchungsfrist und ohne Passagiergebühren für 222,- DM bzw. 333,- DM angeboten wird.

Durch die Preisoffensiven im innderdeutschen Luftverkehr wurden die Beförderungsentgelte der Deutschen Bahn AG, Hin- und Rückfahrt in der zweiten Wagenklasse, jedoch ohne Bahncard, auf einigen Städteverbindungen unterboten. So beträgt z. B. der Preis für die Strecke Frankfurt – Berlin 263,- DM oder für die Strecken Köln – Berlin bzw. München – Berlin 340,- DM. Für Bahncard-Benutzer sowie die Nutzer der zahlreichen Angebote der Deutschen Bahn AG ergibt sich ein günstigeres Bild.

- c) Welche konkreten Schritte plant die Bundesregierung zugunsten des Schienenverkehrs gegenüber dem kerosinsteuerbefreiten Flugverkehr, um die vorhandene Wettbewerbsverzerrung abzubauen?

Es gibt eine Empfehlung der ICAO-Assembly Resolution A 26-15 zur Steuerpolitik, in der die Mitgliedstaaten aufgefordert wurden, grundsätzlich keine nationalen bzw. kommunalen Steuern auf Brennstoffe zu erheben, wenn diese im Zusammenhang mit dem internationalen Luftverkehr stehen.

Die heutige Mineralölsteuerbefreiung nach Artikel 8 MinöStG ist bilateral in dem jeweiligen Luftverkehrsabkommen geregelt. Die Befreiung von der Mineralölsteuer kann nur dann aufgehoben werden, wenn die jeweiligen Vertragsstaaten dem zustimmen. Es ist zu bezweifeln, ob dies bei z. Z. 120 Luftverkehrsabkommen gelingen wird. Wenn die Erhebung der Mineralölsteuer im Luftverkehr weltweit nicht durchgesetzt werden kann, dann ist aus Sicht der Bundesregierung eine EG-Lösung vorzuziehen, weil dann im gemeinsamen Binnenmarkt eine wettbewerbsgerechte Lösung gefunden werden kann. Die Bundesregierung strebt eine Aufhebung der Mineralölsteuerbefreiung auch im Bereich der gewerblichen Luftfahrt an. Um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, ist auch insoweit eine einheitliche EG-Regelung anzustreben.

8. a) Plant die Bundesregierung konkrete Maßnahmen beispielsweise im Hinblick auf Billigstangebote, die ein „Sektfrühstück in 3 000 m Höhe – Der Ausflugstip für Christi Himmelfahrt und Fronleichnam“ mit einem 45minütigen Rundflug ermöglichen, weil gerade solche Angebote aus umwelt- und sicherheitspolitischer Sicht besonders bedenklich sind?
- b) Hält die Bundesregierung es für sinnvoll, z. B. die drastische Erhöhung von Start- und Landegebühen oder das Verbot von Rundflügen mit großen Verkehrsmaschinen zu unterbinden?

Nein, eine willkürliche Anhebung der (Start- und) Landegebühen ist nicht möglich.

Wesentliche Grundprinzipien für die Strukturierung und Bemessung von Landegebühen, Passagiergebühren, Abstellgebühren, (u. ä. m. für Leistungen, die ausschließlich vom Flughafen angeboten werden) sind in Übereinstimmung mit den ICAO-Prinzipien:

(I) Kostenbezug

Gebühren/Entgelte sollten nur soweit erhoben werden dürfen, wie sie zur Deckung der Kosten für in Anspruch genommene Leistungen begründet werden können.

(II) Transparenz

Gebührenstruktur und Gebührenbemessung muß transparent dargelegt werden und für die Nutzer nachvollziehbar sein. Flughäfen müssen möglichst weitgehende Informationen rechtzeitig vor Veränderungen darbieten.

(III) Nichtdiskriminierung

Zwischen Nutzern darf bei vergleichbaren Diensten keine Diskriminierung durch unterschiedliche Gebühren erfolgen.

(IV) Kosteneffektivität

Erhöhung der Effizienz/Steigerung der Produktivität (Verbesserung der Leistung, Minderung der Kosten) sollte stetes Anliegen der Flughäfen sein. Erfolge sollten dem Nutzer nachgewiesen und ihm zugute geschrieben werden.

(V) Höhe der Gebühren

Deutsche Flughäfen sind privatwirtschaftlich organisiert und werden nicht subventioniert. Im Ausland werden Flughäfen meistens als staatliche Infrastruktur vorgehalten. Deutschland zählt zudem zu den „Hochlohnländern“; deshalb liegen die Flughafenengebühren im internationalen Vergleich im oberen Bereich. Die Gebühren der deutschen Flughäfen werden von den für Luftfahrtangelegenheiten zuständigen Landesbehörden im Benehmen mit dem Bundesministerium für Verkehr genehmigt.

Ein Verbot bestimmter Verkehrsarten wäre ein massiver Eingriff in die Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung, die nach Artikel 9 der Verordnung EWG 2408/92 nicht zulässig ist. Es entspräche auch nicht der Politik des Bundes, mit dirigistischen Maßnahmen in den Wettbewerb einzugreifen.

9. Wie ist gegenwärtig der Stand bei den Bemühungen der Bundesregierung, international die Wiedereinführung der Kerosinbesteuerung durchzusetzen, um so dem Trend zu immer weiter sinkenden Preisen in der Luftfahrt entgegenzuwirken?

Wie bewertet die Bundesregierung die Erfolgsaussichten ihrer Bemühungen?

Siehe Antworten zu den Fragen 7 und 10.

10. Inwiefern ist die Aussage der Bundesregierung tatsächlich richtig, „daß die derzeitigen Regelungen des Chicagoer Abkommens über die zivile Luftfahrt eine Besteuerungs- und Abgabefreiheit für Kraftstoffe und Öle im grenzüberschreitenden Verkehr vorsehen“ (Drucksache 13/4934, Juni 1996, Antwort auf Frage 2 a), während der im März 1997 erschienene OECD-Bericht „Special Issues in Carbon/Energy Taxation: Carbon Charges on Aviation Fuels“ dazu auf Seite 21 ausdrücklich feststellt, daß es keine allgemeinen Verträge gegen die Kerosinbesteuerung gibt. „While the ICAO Council has consistently declared that aviation fuel should not be taxed; there is no general treaty that prevents countries from imposing tax on fuel for international aviation that is sold in, and removed from their country.“?

Die Verwendung von Kraftstoff ausschließlich für die gewerbliche Luftfahrt ist in den Mitgliedstaaten der EU, und damit auch in Deutschland gemäß Artikel 8 Abs. 1 der EG-Richtlinie 92/81 EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 von der Mineralölsteuer befreit – hingegen ist der Verbrauch von Mineralöl für sonstige Zwecke sowie für die private Nutzung von Luftfahrzeugen steuerpflichtig.

Der Ministerrat der EU hat die EU-Kommission beauftragt, bis 31. Dezember 1997 einen Bericht über Möglichkeiten zur steuerlichen Gleichbehandlung aller Verkehrsträger vorzulegen und dabei auch die Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Luftfahrtunternehmen darzustellen.

Die Beratungen über eine für alle EU-Mitgliedstaaten einheitliche und zeitgleiche Beschlußfassung dauern an. Hierbei hält die Bundesregierung an der auch bisher von ihr vertretenen Auffassung fest, daß ein nationaler Alleingang zu Lasten der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Luftfahrt und der hier Beschäftigten nicht erfolgen sollte.

Darüber hinaus muß zumindest europaweit sichergestellt werden, daß bei den Verhandlungen mit anderen Staaten, die nicht Mitglieder der EU oder des Europäischen Wirtschaftsrates (EWR) sind, eine Harmonisierung der Mineralölsteuer auf Betriebsstoffe der Luftfahrt gewährleistet wird, damit „Tanktourismus“ vermieden werden kann.

