

Stellungnahme zum Entwurf eines Flughafenkonzeptes

Vorbemerkung zum Erarbeitungsverfahren

Der Verkehrsclub Deutschland e.V. (VCD) begrüßt ausdrücklich, dass die Bundesregierung ein Flughafenkonzept für die Bundesrepublik Deutschland erarbeiten will.

Im Entwurf des Flughafenkonzeptes 2008 schreibt das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS): »Die nachfolgenden Erkenntnisse und Vorschläge beruhen auf dem Erarbeitungsprozess zum Flughafenkonzept 2008.« Es werden danach Organisationen genannt, die »Beiträge und Anregungen« geliefert haben. Die Auflistung enthält auch den VCD. Am 18. März 2008 wurde vom VCD eine Stellungnahme an das BMVBS gegeben, welche aber leider keinen erkennbaren Einfluss auf die inhaltliche Ausgestaltung des Flughafenkonzeptes 2008 hatte. Dies weist auf einen wesentlichen Mangel des bisherigen Verfahrens hin. Es fehlt die inhaltliche Beteiligung der Umwelt- und Verkehrsverbände sowie von Anwohnerinitiativen. Die dringend notwendige gesellschaftliche Diskussion um ein Flughafenkonzept bedarf einer umfassenden Beteiligung der Zivilgesellschaft. Wie unsere folgende Stellungnahme zeigen wird, führt die Beschränkung des Dialogs auf Flughafenbetreiber und –gesellschaften zur einseitigen Ausrichtung des Flughafenkonzeptes an ökonomischen Interessen. Bei Beachtung des Grundsatzes der Nachhaltigkeit müssten zumindest auch die Auswirkungen auf die natürliche Umwelt und die sozialen Belange deutlich erkennbar in das Abwägungsverfahren einbezogen werden und sich im Ergebnis widerspiegeln.

Fehlende politische Gestaltung

Bereits auf Seite 3 des Entwurfs steht die bisherige Zielsetzung des geplanten Flughafenkonzeptes. Der rein ökonomische Leitgedanke ist »zielgerichtete Erweiterung der Kapazitäten«. In Verkehrung der Tatsachen legt eine solche Infrastrukturpolitik die Grundlagen für prognostiziertes Wachstum. Sie erzeugt das Wachstum des Flugverkehrs. Um die ökonomische Bedeutung des Luftfahrtsektors aufzublähen, werden die höchsten Schätzungen für die Zahl von Arbeitsplätzen im Flugbereich angesetzt. Soziale Folgen und Belastungen der menschlichen Umwelt werden systematisch ausgeblendet und daher bei der Planung nicht berücksichtigt. Den Ausbauplänen in Frankfurt/Main und München wird politische Rückendeckung gegeben, das Planfeststellungsverfahren soll – mit autoritärer Tendenz¹ – beschleunigt und die Betriebszeiten an Flughäfen zulasten der

¹ Auf S. 58 des Entwurfs der Bundesregierung werden chinesische Planungs- und Genehmigungsverfahren allein wegen ihrer Geschwindigkeit als vorbildlich erwähnt – demokratische Standards sind für die Verfasser offensichtlich nur ein Hindernis: »Dies führt dazu,

Ruhezeiten der Anwohner ausgedehnt werden. Alles dies entspricht den Interessen der Flugverkehrswirtschaft, der Betreiber von Flughäfen sowie der Fluggesellschaften. Politik mit dem obersten Ziel, der »nachhaltigen Erfüllung von Mobilitätsbedürfnissen in Wirtschaft und Gesellschaft« (S. 5), muss demgegenüber den Anspruch der Gestaltung unter gleichgewichtiger Berücksichtigung auch der Belange der Betroffenen sowie der Auswirkungen auf Umwelt und Klima haben². Vor dem Hintergrund des Klimawandels und der angestrebten Klimaziele sollte es selbstverständlich sein, dass die Ökonomie nicht weiter dominierender Maßstab der Entwicklung bleiben kann.

Vernachlässigte Grundlagen des Luftverkehrs

Die Prognosen über den zu erwartenden Anstieg des Luftverkehrs in der Zukunft bewegen sich gewissermaßen im luftleeren Raum. So spielen die sich durch den Luftverkehr verändernden Gegebenheiten in der Reflexion keine Rolle. In der Wirklichkeit tun sie es aber durchaus, wie die zusammenhängenden Fragen von Klimaveränderung und zunehmender Knappheit fossiler Brennstoffe zeigen.

Ein stabiles Klima

Angesichts der immer dramatischeren Anzeichen eines sich abzeichnenden Klimawandels ist es mehr als verwunderlich, dass dieses Thema im Flughafenkonzept allenfalls am Rande gestreift wird. Nachteilige Folgen des Flugverkehrs – einschließlich der Erwärmung des Klimas – werden im vorliegenden Entwurf systematisch ausgeblendet. Dies ist angesichts der öffentlichen Debatten der vergangenen Jahre, der Entwicklung des Luftverkehrs und der Klimaschutzziele mehr als verwunderlich. Es stellt sich doch die ernsthafte Frage, ob weiteres Wachstum des weltweiten Flugverkehrs mit dem Klimaschutz zu vereinbaren ist.

In einer Studie des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) von 1999 wurde die unmittelbare Strahlungswirkung des Flugverkehrs als 2 bis 4-mal stärker als die alleinige Wirkung des CO₂-Ausstoßes beschrieben. Hinter dem Radiation Forcing Index (RFI) steht der wissenschaftliche Versuch, die gesamte Klimawirksamkeit des Flugverkehrs zu erfassen. Bei der Klimawirksamkeit des Luftverkehrs ist nicht nur der Ausstoß von CO₂ entscheidend, sondern auch die Wirkungen von NO_x, SO_x und Aerosolen auf die Konzentration von Ozon (O₃) und Methan (CH₄). Nicht zu vernachlässigen ist auch der Beitrag von Kondensstreifen zur Bildung von

dass der Ausbau notwendiger Infrastruktur in Deutschland nicht in konkurrenzfähiger Zeit durchgeführt werden kann, während in anderen Regionen der Welt (z.B. Mittlerer Osten, China etc.) Flughäfen in kürzester Zeit geplant und realisiert werden können.« Möglicherweise sind die kürzeren Verfahren auf fehlende Beteiligungsverfahren und Ausschaltung rechtsstaatlicher Prozesse zurückzuführen.

² Sollte ein Expertengremium zur Änderung des Genehmigungsverfahrens für den Aus- oder Neubau von Flugplätzen berufen werden, so müssten darin neben den Umweltbehörden auch Umwelt- und Verkehrsverbände sowie Anwohnerinitiativen vertreten sein.

Zirruswolken, die aus Eiskristallen bestehen. Diese verstärken vermutlich den Erwärmungseffekt ganz erheblich. Ein mittlerer RFI von 2,7 kann als Richtgröße genommen werden (Schallaböck 2008³: 40). Dies hat zur Folge, dass sich der CO₂-Anteil von etwa 3 Prozent auf die gesamte Klimawirksamkeit von 8 Prozent (vgl. Ebd.: 42) erhöht. Nach Berechnungen des Wuppertal-Instituts sind die Klimalasten des Flugverkehrs in Deutschland möglicherweise bereits jetzt größer als die des Autoverkehrs, zumindest wird dieser Punkt voraussichtlich in den nächsten fünf Jahren überschritten werden (Ebd.: 43). Nimmt die deutsche Bundesregierung ihre eigenen Reduktionsziele für CO₂ von 40 Prozent bis 2020 und langfristig von 80 Prozent bis 2050 ernst, muss auch für den Luftverkehr ein deutlicher Absenkungspfad festgelegt werden. Ein Wachstum der Verkehrsleistung (in Passagierkilometern) um jährlich 5 Prozent hat auch bei optimistischen Annahmen hinsichtlich der Verbesserung der Treibstoffeffizienz einen Anstieg der CO₂-Emissionen um 3,5 Prozent zur Folge. Die von der Bundesregierung angesprochenen Maßnahmen greifen in diesem Zusammenhang viel zu kurz und können daher den Treibhausgasausstoß nicht nachhaltig reduzieren. Das Ausmaß der möglichen Einsparungen durch eine entsprechende Ausgestaltung eines Single European Sky ist viel zu gering. Auch die mit der technischen Weiterentwicklung der Flugzeuge verbundenen Verbrauchseinsparungen können den wachstumsbedingt vergrößerten Kerosinverbrauch nicht kompensieren. Außerdem wird es etliche Jahre dauern, bis die angekündigten effizienteren Flugzeuge ausgeliefert werden und einen relevanten Anteil an der weltweiten Flotte stellen.

Wenn mit dem Luftverkehr auch Gesamtemissionen und Fluglärm wachsen, darf der Flugverkehr nicht weiter wachsen. Daher ist es eine zentrale politische Aufgabe, Wachstum im Luftverkehr zu steuern und zu begrenzen. Diesem klimapolitischen und damit für unsere Gesellschaft überlebenswichtigen Anspruch wird der vorgelegte Entwurf eines Flughafenkonzeptes in keiner Weise gerecht.

Für die politische Steuerung der Entwicklung wäre es notwendig, Prognosen über Spielräume entwickeln zu lassen. Mindestens jeweils ein Szenario mit maximaler, minimaler und der üblichen Business-as-usual-Entwicklung sollten im Flughafenkonzept enthalten sein.

Verfügbarkeit fossiler Brennstoffe

Eine weitere wesentliche Voraussetzung für den Flugverkehr wird im Flughafenkonzept nicht berücksichtigt: die dauerhafte preisgünstige Verfügbarkeit von Öl. Die ist jedoch Bedingung, um das angestrebte Wachstum von 5 Prozent pro Jahr fortsetzen zu können. Die Angebotsverknappung verbunden mit einer zunehmenden Nachfrage nach Erdöl dürfte seinen Preis schon in naher Zukunft in bisher ungeahnte Höhen treiben. Insbesondere wenn der »peak oil« erreicht, d.h. das Fördermaximum überschritten wird. 1995 verbrauchte der Luftverkehr laut Internationaler Energieagentur (IEA) etwa 5 Prozent aller weltweit verbrannten

³ Schallaböck, Karl Otto 2008: Luftverkehrsstudie 2007: Im Steigflug in die Klimakatastrophe? Wuppertal: Wuppertal-Institut.

Treibstoffe. Bei dem vorübergehend bereits gestiegenen Niveau des Ölpreises von 100 bis 140 US-Dollar pro Barrel kamen bereits einige Billigfluggesellschaften in arge Bedrängnis. Auch im Frachtgeschäft gibt es erste Einbußen. Daher ist es fragwürdig, einfach das gegenwärtige Wachstum von 5 Prozent im Jahr in die Zukunft zu projizieren. Der Luftverkehr – wie der gesamte auf der Verbrennung fossiler Energieträger beruhende Verkehr – vernichtet wesentliche Teile seiner eigenen Grundlagen. Mit der Verbrennung von Treibstoffen nehmen die Vorräte ab, während gleichzeitig die Abgase den Klimawandel verstärken.

Subventionierung des Flugverkehrs beenden

Die Position der Bundesregierung, die staatliche Subventionierung von Flughäfen zu beenden, wird vom VCD ausdrücklich unterstützt. Allerdings muss dies für alle Flughäfen gelten und auch andere Formen der direkten oder indirekten Subventionierung des Flugverkehrs müssen eingestellt werden. Die Umweltbilanz des Flugverkehrs ist so schlecht und die damit verbundene Lärmbelastigung der Bevölkerung so groß, dass die weitere Privilegierung des Flugverkehrs aus Umwelt- und Verkehrssicht in keiner Weise gerechtfertigt werden kann und daher schnell beendet werden muss.

Steuerliche Privilegien streichen – Flugverkehr besteuern

Es ist sozial- und umweltpolitisch sinnvoll, die steuerlichen Privilegien des Flugverkehrs zu streichen. Dafür stehen verschiedene steuerliche Instrumente zur Verfügung.

Die Kerosinsteuer bringt einen unmittelbaren Anreiz zur Verbrauchsreduktion und wirkt sofort nach ihrer Einführung. Insbesondere im Bereich der »Billigflieger«, ist mit einer deutlichen Minderung des Wachstums zu rechnen. Eine Besteuerung des Kerosins dient der Herstellung der Wettbewerbsgleichheit zwischen den Verkehrsträgern. Denn im Unterschied zum Flugverkehr wird die Bahn als weitaus umweltverträglicheres Verkehrsmittel mit Mehrwertsteuer, Ökosteuern und Steuern auf Dieselöl belastet. Im 20. Subventionsbericht der Bundesregierung aus dem Jahr 2006 werden die Kosten für die »Mineralölsteuerbefreiung für Luftfahrtbetriebsstoffe« mit 397 Mio. Euro angegeben (S. 23). Der abschließenden Einschätzung der Bundesregierung in ihrem Subventionsbericht stimmt der VCD zu: »Die Begünstigung des gewerblichen inländischen Flugverkehrs ist abzubauen. Wegen des erreichten Entwicklungsstandes ist diese gegenüber dem mit Mineralölsteuer belasteten Straßenverkehr und Schienenverkehr mit Diesellokomotiven nicht mehr gerechtfertigt.« (S. 242) Selbstverständlich sollte die Kerosinsteuer möglichst international eingeführt werden, es wird aber zur erfolgreichen Durchsetzung notwendig sein, dass einzelne Staaten in dieser Frage vorangehen. Es ist auch möglich und sinnvoll eine solche Steuer in bilateralen Verträgen mit anderen willigen Staaten zu vereinbaren.

Eine zweite steuerliche Privilegierung des Flugverkehrs ist die Mehrwertsteuerbefreiung von Flügen ins Ausland. Auch dieser steuerliche Sondertatbestand sollte schnell beseitigt werden.

Emissionsabhängige Start- und Landegebühren können sich bei ausreichender Höhe zu einem sehr wirkungsvollen Instrument entwickeln, insbesondere wenn sich ihre Höhe nach den NO_x- sowie den Lärmemissionen der Flugzeuge richtet. Auf diese Weise kann ein wichtiger Anreiz zur technischen Weiterentwicklung des Fluggerätes gegeben werden.

Auch die Ticketabgabe, wie sie in Frankreich, den Niederlanden und demnächst auch in Belgien erhoben wird, hält der VCD für sinnvoll.

Vermeidung und Verlagerung von Flugverkehr

Im vorliegenden Entwurf der Bundesregierung werden die Möglichkeiten der Verkehrsvermeidung und –verlagerung zwar als Ziel postuliert: »Die Möglichkeiten der Verkehrsvermeidung sind konsequent zu nutzen« (S. 5), aber ansonsten weitgehend ignoriert. Durch den Wegfall von Flugverbindungen mit sehr geringen Frequenzen, die Kürzung der Maximalfrequenz von Flugverbindungen und die Ausdünnung von Flugfrequenzen zu bestimmten Regionalflughäfen ließen sich enorme Einsparungen von Flugbewegungen erzielen. Insbesondere könnte ein hoher Anteil innerdeutscher Flüge eingespart werden.

Der VCD hält es insbesondere für erforderlich, systematisch die bestehenden Möglichkeiten zur Verlagerung von Flügen auf die Bahn zu nutzen. Auch hier besteht ein erhebliches Verlagerungspotenzial. So werden etwa 40 Prozent aller inländischen Flugpassagiere auf Strecken mit einer Bahnreisezeit von dreieinhalb bis vier Stunden transportiert. Wobei die Bahn den großen Vorteil hat, dass ihre Fahrgäste mitten im Stadtzentrum landen. Auch die Möglichkeiten zur Verlagerung der Güterbeförderung vom Flugzeug auf die Bahn müssen genutzt werden.

Lärmschutz vernachlässigt

Im Luftverkehr werden nicht nur endliche fossile Energieträger verbrannt und damit das Klima aufgeheizt. Flugverkehr erzeugt eine erhebliche Menge an Schadstoffen und vor allem Lärm. Dieser beeinträchtigt die Gesundheit, das Ruhebedürfnis sowie die Lebensqualität vieler Menschen, insbesondere von Anwohnerinnen und Anwohnern der Flughäfen.

Das Flughafenkonzept sieht eine deutliche Ausweitung des Nachtflugverkehrs vor. Nach Ansicht der Bundesregierung soll allein aus wirtschaftlichen Gründen – ohne Abwägung anderer Interessen – unter bestimmten Bedingungen ein Nachtflugbetrieb auf den folgenden Flughäfen möglich sein:

- Berlin-Brandenburg International (BBI)
- Frankfurt/Main
- Frankfurt/Hahn
- Hannover
- Köln/Bonn
- Leipzig Halle
- München.

Auf Seite 58 werden die Bedingungen für die Durchführung von Nachtflugbetrieb näher beschrieben. Danach soll Nachtflugbetrieb nur dann stattfinden, wenn die Luftfahrtunternehmen dafür Flugzeuge einsetzen, die »mindestens den Anforderungen des strengsten jeweils geltenden Lärmkapitels des Anhangs 16 zur sog. ICAO-Konvention entsprechen« (S. 56). Was nach ambitionierter Lärmschutzregelung klingt, ist in Wahrheit der Versuch, Nachtflugbetrieb an bestimmten Flughäfen zur Regel zu machen. Die meisten Verkehrsflugzeuge erfüllen bereits jetzt die erwähnten Anforderungen der ICAO. Die im Flughafenkonzept vorgesehene Regelung hätte daher eine deutliche Ausweitung des Nachtflugverkehrs und damit verbunden eine massive Vergrößerung der nächtlichen Fluglärmbelastung für die Betroffenen zur Folge.

Durch Lärm, insbesondere in der Nacht, wird die menschliche Gesundheit erheblich beeinträchtigt. Die Lebensqualität der vom Fluglärm Betroffenen wird massiv verschlechtert.

Bundesweite Koordinierung statt regionalem Wildwuchs

Der VCD begrüßt ausdrücklich den Versuch, in den Bereich der Flughafeninfrastruktur zu einer länder- und regionenübergreifenden Planung zu kommen. Es könnte auch notwendig sein, die Planungskompetenzen des Bundes in diesem Bereich zu stärken. Ein Ziel muss dabei sein, den subventionierten Wildwuchs von Regionalflughäfen zu beenden. Es gibt in Deutschland bereits 1000 Flugplätze und -gelände, d.h. im Durchschnitt kommt auf eine Fläche von 20 x 20 km² eine Luftverkehrsanlage (Schallaböck 2008: 6). Als Grundlage für ein Flughafenkonzept muss es eine Bedarfsplanung und eine bessere Koordinierung geben. Dazu können – wie im vorliegenden Entwurf der Bundesregierung – nicht einfach Wachstumszahlen aus der Vergangenheit in die Zukunft fortgeschrieben werden.

Fazit

Der Entwurf des Flughafenkonzeptes 2008 der Bundesregierung hat einen entscheidenden Geburtsfehler. Er ist ohne Mitwirkung von Umwelt- und Verkehrsverbänden sowie Anwohnerinitiativen entstanden. So dominieren die Interessen der Flugverkehrswirtschaft. Man könnte auch von einer Aufgabe eines Gestaltungsanspruchs der Flugverkehrspolitik sprechen, weil eine steuernde Komponente von Politik vollkommen fehlt. Trotz breiter gesellschaftlicher Debatten der letzten Jahre werden entscheidende natürliche Grundlagen für den Flugverkehr wie ein stabiles Klima oder die Verfügbarkeit fossiler Brennstoffe nicht reflektiert. Das gesamte Konzept ist darauf ausgerichtet, die Infrastruktur weiter auszubauen, um so ein möglichst unbeschränktes Wachstum im Flugverkehr zu gewährleisten. Daher fallen alle aus klima- und umweltpolitischer Sicht notwendigen Möglichkeiten zur Begrenzung des Flugverkehrs unter den Tisch. Dazu ist die Abschaffung steuerlicher Privilegien, vor allem die Erhebung einer Kerosinsteuer, notwendig. Aus Sicht des Klima- und Umweltschutzes müssen alle direkten und indirekten Subventionen des Flugverkehrs gestrichen werden. Die Möglichkeiten, Flugverkehr zu vermeiden und zu verlagern, sollten konsequent genutzt werden. Im Bereich des aktiven Lärmschutzes bestehen weiterhin erhebliche Defizite. Eine Ausweitung von Nachtflugverkehr wird vom VCD entschieden abgelehnt. Dagegen begrüßen wir ausdrücklich die Absicht der Bundesregierung, durch Planung und Koordinierung den regionalen Wildwuchs von Flughäfen zu stoppen.

Der VCD empfiehlt, den Entwurf eines Flughafenkonzeptes 2008 grundlegend zu überarbeiten. Dies muss unter breiter Beteiligung der Zivilgesellschaft geschehen, um möglichst viele gesellschaftliche Interessen zu berücksichtigen und den Entwurf inhaltlich zu qualifizieren. Neben den ökonomischen Belangen müssen gleichgewichtig soziale, umwelt- und klimapolitische Belange im Flughafenkonzept berücksichtigt werden.

Stand: 29. Oktober 2008

Für Rückfragen:

Verkehrsclub Deutschland e.V. (VCD)

Heiko Balsmeyer, Referent für Verkehrspolitik

Fon (030) 28 03 51-0

Fax (030) 28 03 51-10

heiko.balsmeyer@vcd.org

www.vcd.org