

Flughafenkonzept der Bundesregierung mangelhaft. Kapazitäten effizient nutzen statt Flughäfen ausbauen

Alternativkonzept des BUND: Klimaschutz und lokale Emissions- reduzierung

Stand: 06. August 2008

I. Rahmenbedingungen des Flughafenkonzepts

Anlass und Erarbeitung des Flughafenkonzepts 2008

Mitte Juli 2008, fast genau acht Jahre nachdem die rot-grüne Bundesregierung ein Flughafenkonzept vorgelegt hatte, das nie über den Entwurfstatus hinauskam, übermittelte die schwarz-rote Bundesregierung den Bundesländern ihren „Entwurf des Flughafenkonzepts der Bundesregierung“ zur Stellungnahme. Es hat den Status eines Kabinettsbeschlusses.

Im Koalitionsvertrag vom 11.11.2005 wurde festgelegt, dass der Bund „das Flughafenkonzept 2000 in Abstimmung mit den Ländern“ weiterentwickelt. Dabei soll der Masterplan zur Entwicklung der Flughafeninfrastruktur der „Initiative Luftverkehr“ als Grundlage dienen. Dem Flughafenkonzept 2008 liegt damit die gleiche, mittlerweile veraltete Prognose von Intraplan Consult zugrunde, die im Jahr 2006 veröffentlicht wurde.

Der Entwurf des Flughafenkonzepts 2008 wurde ohne Mitwirkung des Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) erstellt. Zwar wird im Vorwort des Entwurfs behauptet, in den Erarbeitungsprozess zum Flughafenkonzept seien Beiträge und Anregungen auch des BUND eingeflossen. Faktisch gab es allerdings keinen gemeinsamen Erarbeitungsprozess. Auch wurde von den – auf Aufforderung am 1.4.2008 an das Bundesverkehrsministerium (BMVBS) versandten – „Zehn Anregungen des BUND zum geplanten Flughafenkonzept der Bundesregierung“ keine einzige erfüllt. Einige wurden stattdessen ins Gegenteil verkehrt.

Stärkere raumordnerische Rolle des Bundes in der Flughafenplanung

Der BUND begrüßt, dass die Bundesregierung künftig eine stärkere Rolle bei der Flughafenplanung beansprucht und eine Chance bekommt, dem Lokalegoismus von Kommunen und Länderregierungen in der dichtesten Flughafenlandschaft der Welt mit derzeit rund 250 Flughäfen und Flugplätzen entgegenzutreten. So liest man auf S. 3 des Flughafenkonzeptes: „Der Bund wird künftig eine stärkere Rolle wahrnehmen und sein Bundesinteresse entsprechend geltend machen, um im übergeordneten Interesse des gesamten Luftverkehrsstandortes sicher zu stellen, dass die erforderlichen Kapazitäten bereitgestellt sowie Fehlinvestitionen vermieden werden.“ Dazu gehört eine stärkere Inanspruchnahme seiner Aufsichts- und Weisungsrechte im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung gemäß § 31 Abs. 2 LuftVG (Luftverkehrsgesetz) bei Flughafenplanung und -bau, um eine wie es dort heißt, „Kannibalisierung“ der Flugplätze untereinander (S. 8) zu verhindern. Laut Novelle zum Raumordnungsgesetz soll dem Bund künftig die Entscheidung darüber offenstehen, welche Flughafenstandorte aus übergeordneter Sicht von

Bedeutung sind. Andere Standorte sollen keine Bundesmittel für Straßen- oder Schienenanbindungen erhalten (S. 66).

Gemäß § 1 Abs. 2 ROG (Raumordnungsgesetz) des Bundes müssen die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang gebracht und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung geführt werden. Auch die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) plädiert für eine Vernetzung der Flughafenstandorte mit Hochgeschwindigkeitszugstrecken und eine verstärkte Kooperation der Flughäfen untereinander. So sollen die Voraussetzungen für eine raumverträgliche Nutzung vorhandener Kapazitäten verbessert werden. Um eine räumlich ausgewogene Ordnung und Entwicklung zu gewährleisten, sieht das ROG des Bundes im Übrigen vor, dass Raumordnungspläne benachbarter Länder aufeinander abzustimmen sind.

Kritische Einschätzung des BUND

Aus der Sicht des BUND ist es erfreulich, dass die Bundesregierung ihre Aufsichts- und Weisungsrechte im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung schlussendlich auch in Anspruch nehmen will. Das bereits bestehende Raumordnungsgesetz fordert hier einen Ausgleich ökologischer, sozialer und wirtschaftlicher Raumansprüche erforderlich.

Skeptisch sieht die Bundesregierung die vor allem aus Prestige Gründen – mit hohen Kosten und sehr geringen Arbeitsplatzeffekten – vorangetriebenen Regionalflughäfen für Low Cost-Flieger. Auch der BUND lehnt den Bau weiterer Regionalflughäfen ab. Ebenso stehen die großen Flughäfen der Expansion von Regionalflughäfen kritisch gegenüber. Diese Interessenslage spiegelt sich auch im Masterplan zur Entwicklung der Flughafeninfrastruktur (Dezember 2006) der „Initiative Luftverkehr für Deutschland“ wider. Dieser Masterplan wurde vor allem von den Drehkreuz-Flughäfen Frankfurt am Main und München getragen.

II. Ziele des bundesweiten Flughafenkonzepts

Das alte Flughafenkonzept 2000, das nie in Kraft getreten ist, befasste sich vorrangig mit ökonomischen Gesichtspunkten. Das neu vorgelegte Konzept sei nach Aussage der Bundesregierung nun „vollständig in die integrierte, nachhaltige Verkehrspolitik der Bundesregierung einbezogen“ (S. 1).

Vielversprechend ist auch das Bekenntnis zum Klimaschutz im Flughafenkonzept 2008:

Angesichts des „schon heute belegbaren Klimawandels muss nachhaltige Verkehrspolitik dafür Sorge tragen, dass Mobilität vom Wirtschaftswachstum entkoppelt wird und nicht auf Kosten der Lebensqualität und der Lebensgrundlagen der heutigen und kommender Generationen geht. Deshalb werden bei der Fortentwicklung der Luftverkehrsinfrastruktur die Beeinträchtigungen für Mensch und Natur reduziert und wo immer möglich vermieden werden. Die Möglichkeiten der Verkehrsvermeidung sind konsequent zu nutzen.

Dies bedeutet insbesondere, dass die Effizienz der Luftverkehrsabläufe und –infrastrukturen gesteigert werden muss. Dies wird einen wesentlichen Beitrag zur Vermeidung unnötiger Luftverkehrsbewegungen leisten.“ (S. 5)

Die Bundesregierung spricht sich auch für „eine deutliche Reduzierung der negativen Umweltauswirkungen“ des Luftverkehrs aus, also auch der lokalen Schadstoff- und Lärmemissionen.

Doch ganz im Kontrast zu diesen Umweltzielen stellt die Bundesregierung weiterhin fest, dass eine „Gefährdung des Luftverkehrsstandorts“ stattfindet, wenn die Luftverkehrsinfrastruktur mit dem Luftverkehrswachstum nicht Schritt halte. Damit ergreift sie vorab Partei für eine Expansion des Luftverkehrs aus Gründen der, wie es heißt, „Standortsicherung“.

Kritik des BUND

Intraplan Consult-Gutachten unzulänglich

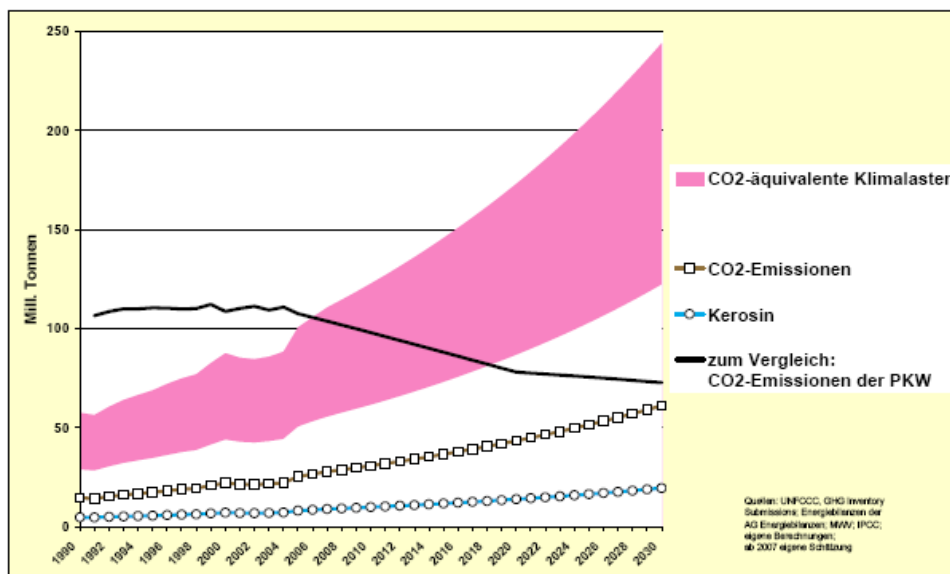
Die Intraplan-Prognose, die dem sogenannten Masterplan „Flughafeninfrastruktur“ zugrunde lag, bezieht sich auf Daten aus dem Jahr 2005. Seitherige Preissteigerungen des Rohöls konnten nicht eingerechnet werden. Ebenso fehlen Szenarien, die Ressourcenverknappungen physikalischer oder politischer Art (Peak Oil-Debatte) einkalkulieren.

Diese Prognose erlaubt keine Rückschlüsse auf CO₂-Emissionen, weil nur das Verkehrsaufkommen, z.B. Passagierzahlen, ermittelt wurden. Nicht dargestellt werden die Verkehrsleistungen und damit auch nicht die Emissionen des Flugverkehrs. Rückschlüsse auf die Entwicklung der CO₂-Emissionen oder anderer Treibhausgase werden ebenso wenig gezogen. Die Prognose erlaubt auch dann keine realistischen Schlüsse auf die Emissionsentwicklung, wenn man wie im Flughafenkonzept von einem zukünftigen jährlichen Wachstum von 5% beim Personen- bzw. 6% beim Frachtflugverkehr ausgeht.

Einbindung des Luftverkehrs in Klimaschutzziele nötig

In Wirklichkeit bedeutet ein Wachstum der Verkehrsleistung (gemessen an Passagierkilometern) des Luftverkehrs jeweils um ca. 5 % pro Jahr, dass auch bei einer optimistischen Verbesserung der Treibstoffeffizienz um jährlich 1,5% der Energieverbrauch und die CO₂-Emissionen des Luftverkehrs um 3,5 % pro Jahr zunehmen werden. Das bedeutet eine Verdoppelung des Energieverbrauchs und der Emissionen innerhalb von 20 Jahren. Europa nähert sich mit seiner heutigen Beteiligung von 39 % an der weltweiten Luftverkehrsleistung an die USA an, die mit derzeit noch 43 % die höchste globale Luftverkehrsleistung verantworten. In absehbarer Zeit wird Europa die USA hier vermutlich überholt haben. Die gesamten Klimalasten des Luftverkehrs werden bei Anrechnung eines realistischen Energieverbrauchs und des laut Weltklimarat mittleren RFI-Faktors (Radiative Forcing Index: für die Klimawirkungen des Luftverkehrs) von 2,7 bereits etwa ab dem Jahr 2013 die Klimawirkungen des Pkw-Verkehrs übertreffen. Derzeit stößt der Pkw-Verkehr in Deutschland gut 100 Mio. Tonnen Kohlendioxid aus (vgl. Wuppertal Institut: Luftverkehrsstudie 2007 i.A. des BUND; www.bund.net/verkehr/luftverkehr).

Abbildung 1: Entwicklung des absoluten Energieverbrauchs des Luftverkehrs und der damit verbundenen Klimalasten (Studie Wuppertal Institut i.A. des BUND: Luftverkehrsstudie 2007, S. 79)



Die Energie- und Treibhausgasprognose des Wuppertal Instituts zeigt einen dringenden Handlungsbedarf. Die klimawirksamen Emissionen des Luftverkehrs und der großen Flughäfen müssen erfasst und bis 2020 prognostiziert werden. Dabei sind die Klimawirkungen des Luftverkehrs wegen der direkten Eintragung in hohe Luftschichten gemäß Umweltbundesamt zwei bis fünf Mal höher als die der oberflächennah abgegebenen CO₂-Emissionen der

Pkw. Nach neuesten Forschungsergebnissen des Deutschen Luft- und Raumfahrtzentrums, DLR, werden zudem die Erwärmungseffekte der aus Kondensstreifen entstehenden Zirruswolken derzeit noch stark unterschätzt (Vortrag Prof. Schumann auf der ADV-Jahrestagung am 4.4.2008).

Eine ungebremte Weiterentwicklung des Luftverkehrs würde fast im Alleingang verhindern, dass die Bundesregierung ihr Klimaziel, die Treibhausgase bis 2020 um 40% zu reduzieren, erreicht.

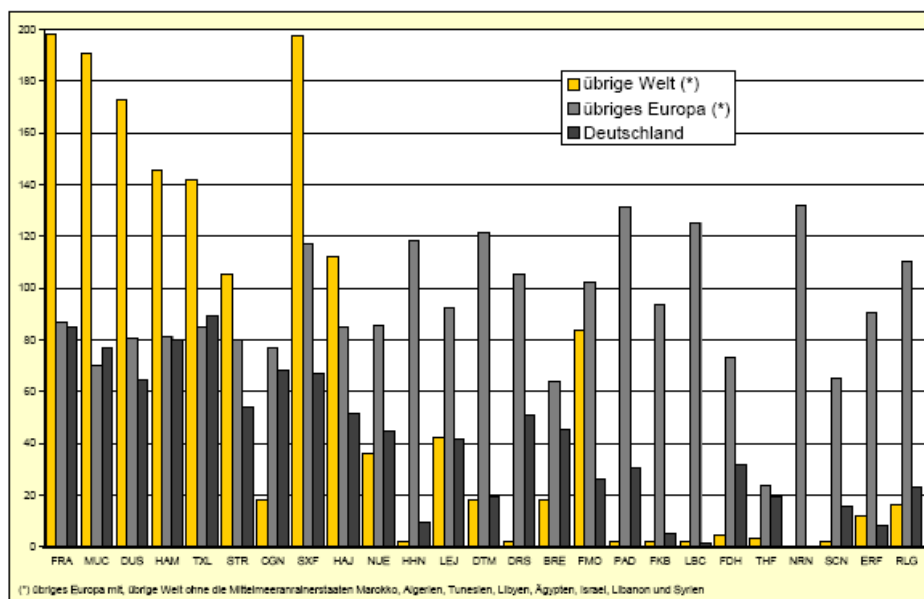
Stattdessen wäre die bessere Ausschöpfung vorhandener Kapazitäten ein geeignetes Steuerungsinstrument. Weiterhin sollte eine klimapolitisch angemessene Einbeziehung des Luftverkehrs in den EU-Emissionshandel und die Beseitigung der Steuerbefreiung für Flugkraftstoffe („Kerosinsteuer“) angestrebt werden.

III. Maßnahmen des BUND-Alternativkonzepts

Effizienzsteigerung

Was im Flughafenkonzept die Überschrift „effiziente Nutzung vorhandener Infrastrukturen“ (S. 50) suggeriert, wird nicht eingelöst: Nichts ist davon zu lesen, dass vorhandene Flughäfen zunächst effizienter genutzt werden sollten, bevor über einen eventuellen Flughafenausbau nachgedacht wird. Stattdessen wird „Effizienz“ gleichgesetzt mit der Notwendigkeit eines Infrastrukturausbaus: Ausbau von Start-/Landebahnen, um den Flugverkehr zu steigern („volle Nutzung technischer Kapazitäten der Start- und Landebahnen“) sowie Ausbau von landseitigen Anbindungen von Flughäfen an Straße und Schiene („gute Straßen- und Schienenanbindungen [...], um optimale Vor- und Nachläufe etc. zu gewährleisten“).

Abbildung 2: Einsteiger pro Start an ausgewählten Flughäfen



→ Beispiel Flughafen Frankfurt am Main

Der Flughafen Frankfurt am Main hat erhebliche Effizienzspielräume, die bisher nicht genutzt werden. Genau die aber könnten die Kapazitätsprobleme des Flughafens erheblich entschärfen. Allein im Bereich innerdeutscher Flüge könnten folgende Maßnahmen ergriffen werden (vgl. Wuppertal Institut: Luftverkehrsstudie 2007 i.A. des BUND):

- Durch Streichen von Flugverbindungen mit sehr geringen Frequenzen und sehr geringer Ein- bzw. Aussteigerzahl je Start bzw. Landung und Verweisen auf andere Flugplätze könnten rund 1.000 innerdeutsche Flüge - entspricht rund 1,3 % aller innerdeutschen Flüge - eingespart werden.
- Durch eine Kürzung der Maximalfrequenz von Flugverbindungen würden 10 Verbindungen pro Tag entfallen, d.h. jährlich 10.500 Flüge von und nach Hamburg, München und Berlin. Die Zahl der Ein- und Aussteiger pro Flug steigt rechnerisch von 127 auf rund 188 Personen.

- Durch eine Ausdünnung der Flugfrequenzen von und nach Münster/Osnabrück, Leipzig/Halle, Dresden, Paderborn/Lippstadt, Friedrichshafen und sonstigen Flugplätzen würde bei unveränderter jährlicher Passagierzahl eine durchschnittliche Zahl von 80 statt gegenwärtig 48 Ein- bzw. Aussteigern erreicht. So entfielen 5.000 Flugbewegungen pro Jahr.

Insgesamt könnten so jährlich 42.000 innerdeutsche Flüge in Frankfurt am Main eingespart werden – das entspräche einer Halbierung der gegenwärtigen Flugbewegungen! Statt täglich 215 würden dann nur noch 100 Flüge stattfinden. Von insgesamt rund 241.000 Starts in Frankfurt (2006) könnten so 21.400 entfallen – verglichen mit den Starts im echten Interkontinentalverkehr (über die Mittelmeerstaaten hinausgehend) in Höhe von rund 47.600 im Jahr 2006 eine beachtliche Größenordnung.

Ergebnis: Die Kapazitätsprobleme des Flughafens Frankfurt könnten allein durch Effizienzsteigerung bewältigt werden. Denn: Das Status-quo-Szenario von Intraplan Consult geht von einer Erhöhung um 15.000 Starts aus, wenn keine neuen Startbahnen gebaut werden. Außerdem müssen hier nicht einzeln untersuchte Potenziale im Europaflugverkehr berücksichtigt werden.

Was eine Reduktion der innerdeutschen Flüge, die vom Flughafen Frankfurt ausgehen, zu einer Klimaentlastung beitragen können, ist allerdings kaum der Rede wert. Um die Klimaziele zu erreichen, müssen die Entwicklungen im Langstreckenverkehr zur Disposition gestellt werden.

Verlagerung von Kurzstreckenflügen auf die Bahn

Das Flughafenkonzept äußert sich nur an einer Stelle sehr pauschal zum Thema Verlagerung von Kurzstreckenflügen auf die Schiene: „Es kann derzeit nicht flächendeckend sichergestellt werden, dass ein alternativer Verkehrsträger den zusätzlichen Verkehrsbedarf aus der Substitution des Luftverkehrs abdecken kann“ (S. 66). Dieses Pauschalargument nimmt die Bundesregierung als Vorwand, auf eine weitere Untersuchung von Verlagerungsmöglichkeiten vollständig zu verzichten.

Selbstverständlich geht es nicht um eine flächendeckende Verlagerung von Kurzstreckenflügen sondern um die Verlagerung dort, wo ein konkurrenzfähiges Angebot der Bahn besteht, das eine Reisezeitalternative zum Flug innerhalb einer zeitlichen Bandbreite von vier bis fünf Stunden jeweils in die Innenstädte anbietet. Ein besonders hohes Verlagerungspotenzial ergibt sich für solche Relationen, die eine Bahnreisezeit zwischen dreieinhalb und vier Stunden oder darunter aufweisen. Insgesamt werden in Deutschland fast 40% aller inländischen Flugpassagiere auf solchen Strecken transportiert.

Abbildung 3: Direkt- und Mischverkehr

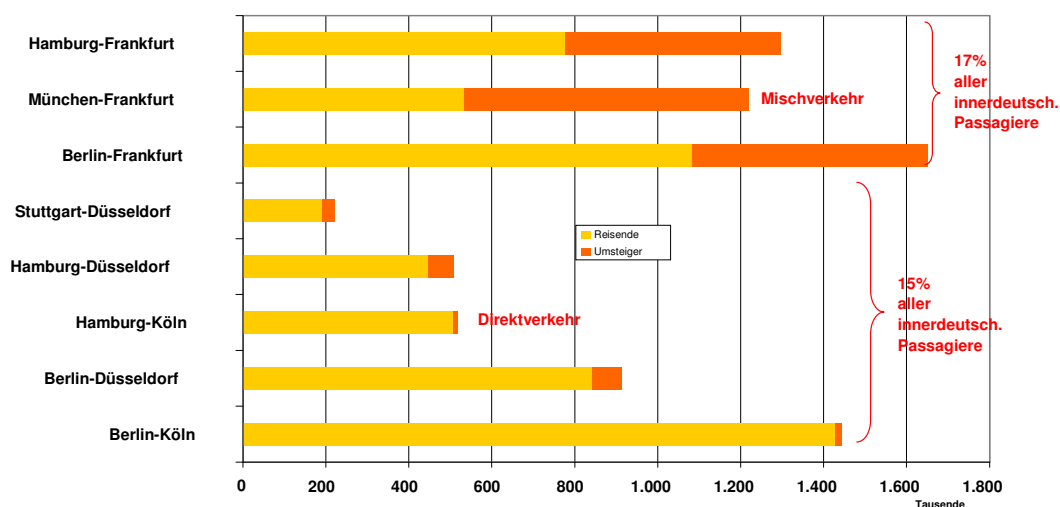
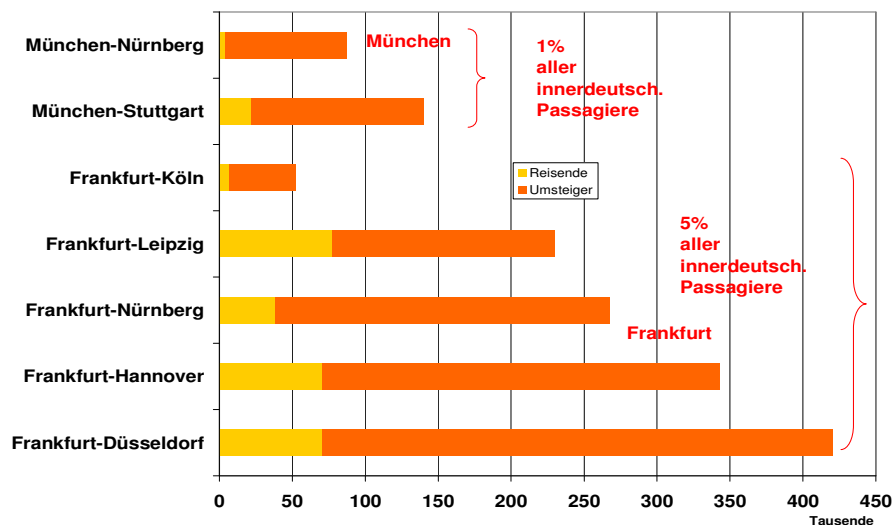


Abbildung 4: Umsteigeverkehr



→ **Beispiel Flughafen Frankfurt am Main**

Für Frankfurt am Main bietet die Verlagerung auf die Schiene die folgenden Entlastungseffekte: Die täglich knapp 4.000 Fluggäste der innerdeutschen Flüge nach und von Hannover, Düsseldorf, Köln/Bonn, Stuttgart und Nürnberg könnten komplett auf die bereits fahrplanmäßig angebotenen Züge verlagert werden. Damit würden 23.500 Flüge pro Jahr entfallen.

Flughafenkooperation

Nach Ansicht des BUND müsste zwischen den Flughäfen Köln/Bonn und Frankfurt am Main, die durch eine Hochgeschwindigkeits-ICE-Strecke mit einer Fahrtzeit von rund einer Stunde verbunden sind, eine Flughafenkooperation entstehen. So sieht das auch die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO), die generell für eine Vernetzung der Flughafenstandorte mit Hochgeschwindigkeitszügen und eine verstärkte Kooperation der Flughäfen untereinander plädiert.

Im Flughafenkonzept wird dieser Auftrag der MKRO zwar zitiert. Ihm wird allerdings ohne Begründung nicht weiter nachgegangen. Flughafenkooperationen werden weder diskutiert noch untersucht.

→ **Beispiel Flughafen Frankfurt am Main**

Auch Überlegungen zur Entlastung des Drehkreuzes Frankfurt am Main durch das Angebot vermehrter Direktflüge aus einwohnerstarken Regionen (z.B. aus dem Rhein-Ruhrgebiet von Köln/Bonn oder Düsseldorf oder aus der Region Berlin) werden nicht verfolgt. Die Bundesregierung betrachtet nur eine Variante: den Ausbau des Flughafens Frankfurt am Main.

Ehrgeiziger Emissionshandel und Kerosinsteuer sind nötig

Obwohl die Bundesregierung – wie eingangs zitiert – ausdrücklich Flugverkehrsvermeidung fordert, spricht sie sich explizit gegen eine EU-weite Kerosinsteuer aus und argumentiert: Eine Kerosinsteuer solle es nur „international“, also global geben (S. 68).

Bei der Einbeziehung des Luftverkehrs in den EU-Emissionshandel weigert sich die Bundesregierung, den Luftverkehr entsprechend seiner besonders schädlichen Klimawirkung, die aus der Abgabe von Klimagasen in höheren Atmosphärenschichten als die der Pkw resultiert, zu gewichten. Sie spricht sich nur dafür aus, die CO₂-Emissionen einzubeziehen.

IV. Das Arbeitsplatzmärchen

Die Bundesregierung nennt 850.000 Arbeitsplätze, die „direkt oder indirekt“ vom Luftverkehr abhängen. Sie rechnet dabei – auf der Grundlage von Arbeiten von Prof. Herbert Baum, der seit Jahrzehnten die höchsten Arbeitsplatzzahlen für Beschäftigte im Flugverkehr produziert – zusätzlich zu den Beschäftigten ein: erstens indirekte Arbeitsplatzeffekte infolge von Aufträgen und Investitionen an Flughäfen, zweitens in unzulässiger Weise „induzierte“ Arbeitsplätze, die durch die Gehälter und die Kaufkraft der Beschäftigten geschaffen werden sowie höchst spekulativ und methodisch extrem zweifelhafte „katalytische“ Arbeitsplätze – gemeint sind hiermit Arbeitsplätze, die es ohne den Luftverkehr nicht geben würde. So wird jeder reale Arbeitsplatz mit dem Faktor drei multipliziert. Außerdem gibt das Flughafenkonzept die Zahl von 950 Arbeitsplätzen pro einer Million Fluggästen an. Merkwürdiger Kontrast: An den deutschen Verkehrsflughäfen waren laut Angaben der ADV (Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Verkehrsflughäfen) im Jahr 2006 knapp 35.000 MitarbeiterInnen beschäftigt. Diese Zahl umfasst auch Auszubildende, Teilzeitkräfte und geringfügig Beschäftigte. Pro einer Million Fluggäste sind das 185 statt 950 Personen.

V. Fazit/Was tun?

Eine grundlegende Überarbeitung des Flughafenkonzepts ist zwingend nötig. Diese muss umfassen:

- Eine Luftverkehrsprognose (Basis- oder Trendszenario) mit der Entwicklung der Luftverkehrsleistungen und der damit zusammenhängenden Emissionen (Treibhausgase, Schadstoffe, Lärm) bei verschiedenen Annahmen der Ölpreisentwicklung
- Gestaltungsszenarien müssen die Ausschöpfung der Potenziale der
 - Verkehrsvermeidung
 - Effizienzsteigerungen und
 - Verlagerung von Kurzstreckenflügen auf die Bahndarlegen.

Die Ausschöpfung dieser Potenziale muss in der Raumordnung als Voraussetzung für die Genehmigung von Ausbauplänen festgeschrieben werden. Künftige Verkehrsinvestitionen des Bundes dürfen nur an Flughafenstandorten mit anerkannter bundesweiter Bedeutung vorgenommen werden.

Der Bundesverkehrsminister sollte künftig als Moderator zwischen Flughäfen, Fluggesellschaften und der Bahn die Möglichkeiten der Verlagerung von Kurzstreckenflügen auf die Schiene vorantreiben.

Kontakt und weitere Informationen:

BUND für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.

Bundesgeschäftsstelle

Dr. Werner Reh

Verkehrsreferat

Am Köllnischen Park 1

10179 Berlin

Tel.: 030/2 75 86 - 435

werner.reh@bund.net

www.bund.net