

Entwurf¹

Kritische Stellungnahme des BUND

zum

**„Masterplan zur Entwicklung der Flughafeninfrastruktur-
zur Stärkung des Luftverkehrsstandortes Deutschland
im internationalen Wettbewerb“**

der „Initiative Luftverkehr“

Der BUND weist den von der „Initiative Luftverkehr“ entwickelten Masterplan zur Entwicklung der Flughafeninfrastruktur als umweltschädlich und einseitig an wirtschaftlichen Interessen orientiert, zurück. Um ein gesellschaftsfähiges Konzept für die Bewältigung der Herausforderung des steigenden Luftverkehrsaufkommens aufzustellen, bedarf es einer breiten Diskussion, die insbesondere die Auswirkungen des Luftverkehrs auf die Menschen und die Umwelt berücksichtigt. Hält man sich vor Augen, dass mittlerweile der Flugverkehr einer der Hauptverantwortlichen für die globale Erwärmung ist, wird deutlich, dass dringender politischer Handlungsbedarf zur Reduzierung des Luftverkehrs geboten ist. Alle betroffenen Gesellschaftsgruppen sind an einen solchen Prozess zu beteiligen, um ausgewogene Lösungsansätze zu finden.

Der nunmehr von der „Initiative Luftverkehr“ vorgelegte Masterplan erfüllt diese Anforderungen nicht. Der BUND erwartet daher von den politischen Entscheidungsträgern, sich von diesem auf einer einseitigen Beteiligung der Luftverkehrslobby unter Ausschluss der Öffentlichkeit und der Umweltverbände entstandenen Luftverkehrskonzept zu distanzieren und in einen offenen Dialog einzutreten. In einer Zeit, in der weltweit die Nichtregierungsorganisationen (NGO) vermehrte und effektive Beteiligungsrechte erhalten, ist ein solches Negativbeispiel einer Kolonisierung staatlicher Aufgaben durch Private und einer einseitigen Interessenberücksichtigung ein völlig falsches Signal. Zudem macht es die positiven Beteiligungsansätze der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung zunichte. Auch den Zielen der Nachhaltigkeits-

¹ Der Entwurf dieser Stellungnahme stellt den innerverbandlichen Diskussionsstand im November 2004 dar.

strategie der Bundesregierung, wie sie gerade im Fortschrittsbericht vorgelegt wurden, widerspricht der „Masterplan“ zum Flughafeninfrastruktur diametral.

Masterplan zur Entwicklung der Flughafeninfrastruktur

Im Oktober 2004 stellte die „Initiative Luftverkehr“ den „Masterplan zur Entwicklung der Flughafeninfrastruktur- zur Stärkung des Luftverkehrsstandortes Deutschland im internationalen Wettbewerb vor. Der Masterplan soll einen Beitrag zur Sicherung und Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Luftverkehrsstandortes Deutschland leisten. Es wird das Ziel verfolgt, die Infrastruktur an die stetig steigende Nachfrage nach Luftverkehrsdienstleistungen anzupassen und die Rolle Deutschlands als bedeutende internationale Luftverkehrsdrehscheibe zu stärken. Hierzu stellt der Masterplan 18 Leitsätze auf, die den Vertretern des Bundes und der Länder zur Verständigung auf gemeinsame Leitlinien für das zukünftige luftverkehrsrechtliche Handeln dienen sollen. Bezeichnenderweise wird hier schon aufgezeigt, dass der Bund und die Länder die notwendige Infrastruktur für die Anbindung der Flughäfen bereitstellen sollen, die Entwicklung der Flughafeninfrastruktur jedoch die Aufgabe der Luftverkehrsunternehmen sein soll. Damit fordern die Flughafenbetreiber und die Fluggesellschaften ein Abnicken der von ihnen aufgestellten Forderungen, ohne staatliche Reglementierungen hinsichtlich anderer Konzepte und Vorgehensweisen. Umso mehr erstaunt es, dass dies – zumindest bislang – widerspruchlos hingenommen wird. Denn mit diesen Leitsätzen lässt sich der Bund die Möglichkeit eines raumordnerischen Konzeptes zur Entwicklung einer für Deutschland und Europa ausgewogenen Infrastrukturplanung aus der Hand nehmen. Nicht nur das: Mit dem vorgelegten Masterplan wird dem Bund und den Ländern eine bislang falsche Politik und Handhabung vorgeworfen und regelrecht vorgeschrieben, dass sie das rein auf Hubflughäfen fixierte Konzept aufzugreifen und weiter zu verfolgen haben. Flughäfen in den Regionen werden in diesem Konzept nur am Rande erwähnt und staatliche Investitionen eingefordert, um innereuropäische Punkt-zu-Punkt-Verkehre zusätzlich zu den großen Flughäfen für die Hub- und Interkontinentalverbindungen abzuwickeln. Hier wurde also noch nicht einmal ein Gesamtkonzept für die deutsche Flughafenentwicklung vorgelegt, sondern es sollen nur die Einzelinteressen der durchsetzungsfähigsten deutschen Flughäfen mit einer quasistaatlichen Verpackung versehen werden. Das Thema Umwelt kommt im Masterplan faktisch nicht vor. Privates Lobbying kann und darf eine koordinierte Flughafenplanung durch Bund und die Länder sowie eine integrierte Gesamtverkehrsplanung nicht ersetzen.

Die Schaffung von verlässlichen Regulierungsrahmen stellt einen weiteren Leitsatz dar. Hier wird u.a. gefordert, dass die im Masterplan enthaltenen Flughafenstandorte bzw. ihre Erweiterungswünsche in die Landesplanung Eingang finden sollen, um die strittigen Bedarfsfragen zu klären. Eine solche Vorgehensweise würde voraussetzen, dass der Bedarf für einen Flughafenstandort bzw. für seine Erweiterung aufgrund einer unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten erstellten Prognose begründet werden kann. Eine derartige Rechtfertigung kann dem „Masterplan“ nicht entnommen werden.

Die Flughafenbetreiber bekämpfen derzeit massiv den Entwurf zur Novellierung des Fluglärmgesetzes, weil ihnen die Entschädigung für den Fluglärm zu teuer ist. Dabei stellt schon der Entwurf ein Kompromiss zwischen dem Schutz der Gesundheit der

Flughafenanwohner und den Interessen der Flughafenbetreiber dar (vgl. hierzu: BUND Stellungnahme zum Entwurf des Fluglärmgesetzes). Während die Mitglieder der „Initiative Luftverkehr“ die Novellierung des Fluglärmgesetzes verhindern wollen, fordern sie gleichzeitig auch noch weitergehende Siedlungsbeschränkungen in den angrenzenden Kommunen. Es wird davon ausgegangen, dass für das Umfeld der ihrer Auffassung nach „nachfragegerecht expandierenden Flughäfen“ eine eindeutige Siedlungspolitik erforderlich sei, in der langfristig notwendige Ausbaumaßnahmen zu berücksichtigen seien. Auf diese Weise werde den Anrainern von Flughäfen die erforderliche Planungssicherheit gegeben. Dies bedeutet: Die Städte geben ihre Siedlungsentwicklung zugunsten der expandierten Flughäfen auf und die betroffene dort lebende Bevölkerung muss den Fluglärm hinnehmen, weil die Flughafenbetreiber nicht einmal bereit sind, die im Entwurf des Fluglärmgesetzes enthaltenen Grenzwerte zu akzeptieren. Hier noch von einem „fairen Ausgleich“ mit den Anliegern zu sprechen, muss als zynisch bewertet werden.

Ohne auf das Anliegen der betroffenen Anwohner bezüglich einer ausreichenden Nachtruhe einzugehen, wird die Einführung eines bundesdeutschen oder europäischen Nachtflugverbotes abgelehnt. Vielmehr wird ein 24-stündiges uneingeschränktes Fliegen an ausreichenden Flughafenstandorten gefordert.

Der Masterplan nimmt dann weiter für sich in Anspruch, dass er das „öffentliche Interesse am Umfang der künftigen Flughafeninfrastruktur in Deutschland“ konkretisiert. Dem muss in einem demokratischen System auf Schärfste widersprochen werden. Noch werden die „öffentlichen Interessen“ von den parlamentarischen Vertretern in geordneten und gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren definiert. Dies kann der vorgelegte Masterplan für sich nicht in Anspruch nehmen. Auf Bundesebene gibt es keine gesetzliche Vorgabe zur Erstellung eines Flughafenkonzeptes. Während für Straßen und Schienen der Bundesverkehrswegeplan aufgestellt wird, gibt es eine entsprechende Bedarfsplanung für die Flughafeninfrastruktur nicht. Die Bundesregierung hatte im Jahr 2000 einen Entwurf eines Flughafenkonzeptes vorgelegt, der allerdings zu keinem Zeitpunkt beschlossen worden war. Auch dieses Konzept war schon einseitig auf die Ausbauinteressen der Flughafenbetreiber aufgebaut. Ein planerisches Konzept, welches eine Abwägung aller widerstreitenden Interessen berücksichtigen muss, war in dem Entwurf 2000 nicht zu erkennen (vgl. hierzu die ausführliche kritische Stellungnahme des BUND vom 13.09.2000, Dr. Werner Reh). Es steht nunmehr zu befürchten, dass der vorgelegte Masterplan bei allen weiteren politischen Entscheidungen, die direkt oder indirekt mit der Flughafeninfrastrukturplanung zu tun haben, auf die darin zugrunde liegenden Leitsätze unreflektiert Bezug nehmen. Auch wenn daher keine rechtliche Bindung erzeugt werden kann, darf die faktische Bindung nicht unterschätzt werden, wenn keine Alternative zu diesem Masterplan vorgelegt wird.

Unzulängliche Prognose

Die dem Masterplan zugrundeliegenden Prognosen basieren auf einen rein an den wirtschaftlichen Interessen der Mitglieder der „Initiative Luftverkehr“ orientierten Entwicklungsrahmen. Grundlage bildet die Prognose aus dem Flughafenkonzept der Bundesregierung. Diese Prognosen wurden auf Aktualität von IntraPlan 2004 überprüft. Hiernach geht der Masterplan davon aus, dass **im Jahr 2015 insgesamt 256**

Mio. Fluggäste erwartet werden. Dies entspreche einer **Steigerung von 74 Prozent gegenüber 2003. Auf dieser Prognose beruhen die vorgeschlagenen Maßnahmen.** Soweit dies aus dem Masterplan hervorgeht, wurde lediglich zwei Szenarien gebildet.

Szenario 1: Alle im Masterplan genannten Maßnahmen werden durchgeführt und dadurch werde eine engpassfreie Abwicklung auf den Flughäfen möglich („Basisszenario engpassfrei“).

Szenario 2: Es wird keine der oben genannten Maßnahmen ergriffen („Worst case“ – 229 Mio).

Nach der aktualisierten Prognose sollen gegenüber der Prognose, die dem Bundesverkehrswegeplan 2003 zugrunde lag, nochmals 5 Mio Passagiere hinzukommen. Das Alternativszenario wird nicht ansatzweise diskutiert, allerdings mit dem Negativbegriff „worst case“ von vornherein semantisch abgewertet. Nicht ausgeschöpft wurden die Möglichkeiten der Verlagerung auf die Schiene, nicht diskutiert die Notwendigkeiten des Klima- und Lärmschutzes sowie der Luftreinhalteplanung in den betroffenen Regionen. Die Zunahme wird mit dem vermehrten Aufkommen der „low-cost“-Carriers sowie der „angenommenen Konstanz der realen Luftverkehrspreise“ erklärt. Beide Annahmen sind so nicht haltbar. Zum einen kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Entwicklung der „low-cost“-Carrier so weiter geht, wie in den vergangenen Jahren. Zum anderen ist fraglich, ob wirklich von einer Konstanz der Luftverkehrspreise ausgegangen werden kann. Hier müssen die Umweltkosten in naher Zukunft den Luftverkehrspreisen zugerechnet werden, so dass auch das Fliegen wieder teurer wird.

Prognosehorizont zu kurz

Wie schon im Bundesverkehrswegeplan wird von einem Prognosehorizont 2015 ausgegangen. Dies erscheint in Anbetracht einer Fortentwicklung eines bestehenden Konzepts zu kurz. Offen bleibt bei den Darstellungen im Masterplan, wie es weiter geht. Dabei liegen schon Daten vor, die die Weiterentwicklung prognostizieren. In den nächsten 20 Jahren ist mit einem weiteren durchschnittlichen Wachstum von mehr als 4 % p.a. zu rechnen (Deutsche Bank Research, www.dbresearch.de). Danach würde der Luftverkehr bis zum Jahr 2025 auf etwa das 2 ½ fache des heutigen Volumens gestiegen sein. Diese Prognosen belegen, dass dringender politischer Handlungsbedarf für die Reduzierung des Luftverkehrsaufkommens besteht. Weiterhin muss der dem Masterplan zugrundeliegende Planungshorizont in Frage gestellt werden. Geht man von diesen Zahlen aus, stellt sich die Frage, ob es 2015 erneut zu Engpasssituationen kommen wird oder, ob der dann erreichte Ausbauzustand ausreicht. Ist das letztere der Fall, dann müssen jedoch auch die Umwelt- und Lärmauswirkungen in den jetzt anstehenden Ausbaurufen hinsichtlich dieser Entwicklung geprüft werden. Aus planerischer Sicht ist daher ein Zeitraum von lediglich 10 Jahren zu kurz.

Schaffung von Arbeitsplätzen wird überbewertet

Von einer „Jobmaschine Luftverkehr“ oder der „Luftverkehr als einer der wichtigsten Beschäftigungsmotoren“ kann heute nicht mehr gesprochen werden. Die Aussagen im Masterplan (S. 9) sind völlig veraltet und stimmen seit Jahren mit den aktuellen Daten nicht mehr überein. So wird angenommen, dass eine Mio zusätzliche Fluggäste ca. 1.000 direkte Arbeitsplätze an den Flughäfen und indirekt 2.000 weitere Arbeitsplätze mit sich bringen. Diese Annahme mag 1991 noch zugetroffen haben, jedoch ist sie seit dem nicht mehr haltbar. Seit dieser Zeit ging die Relation um genau die Hälfte zurück (vgl. hierzu: BUND Stellungnahme, 2000). Mit der Liberalisierung der Bodendienste die sich ab 2000 ausgewirkt haben, ist der Rationalisierungsdruck weiter gestiegen (vgl. hierzu: Frankfurter Rundschau, 06.11.2004). Die Billigflieger, die zunehmend Nachfrage von Linienverkehr umschichten, bewirken einen weiteren Rückgang der Zahl der Arbeitsplätze. Nicht berücksichtigt wurden Arbeitsplatzverluste der Bahn als Folge der Flugverkehrsubventionierung v.a. durch ungerechtfertigte Steuerbefreiungen und die künftige Notwendigkeit, diese Ausnahmen aus umwelt- und verkehrspolitischen Gründen abzubauen (vgl. Rainer Hopf u.a. /Deutsches Institut für Wirtschaftsfragen: Subventionen im Luftverkehr; DIW-Wochenbericht 42/2003).

Weiterhin bleibt unberücksichtigt, dass sich aufgrund der Großflughäfen negative Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt ergeben. Die für eine Unternehmensstandortentscheidung wichtigen „weichen Standortfaktoren“ können die Regionen, die Fluglärm und sonstigen Umweltbelastungen durch den Luftverkehr ausgesetzt sind, nicht bzw. unzureichend bieten, so dass es in bestimmten Bereichen nicht zu Ansiedlungen von Unternehmen kommt. Nicht einbezogen werden die Verlagerungseffekte von den angrenzenden Gemeinden der Flughäfen an den Flughafenstandort. So wird z.B. in Frankfurt durch die Schaffung von Einkaufsmöglichkeiten auf dem Frankfurter Flughafen Kaufkraft aus der Innenstadt entzogen. Speditionsunternehmen siedeln sich nicht in den hierfür ausgewiesenen Gewerbegebieten der Kommunen an, sondern direkt am Flughafen. Auch diese Arbeitsplätze werden dann dem Flughafen bzw. dem Luftverkehr zugerechnet, obwohl sie an anderer Stelle auch geschaffen bzw. erhalten geblieben wären. Die im Tourismusbereich billiger werdenden Flugtickets führen zu einem Kaufkraftexport in andere Länder. Zum Einkaufen nach London oder Madrid bedeutet einen Kaufpreisverlust in Deutschland. Ein seriös aufgearbeitetes Konzept muss diese negativen Arbeitsplatzeffekte berücksichtigen. Von einer Jobmaschine Luftverkehr kann schon lange nicht mehr gesprochen werden.

Bei den Datengrundlagen geht der Masterplan von unzureichenden Datengrundlagen aus, die von der Arbeitsgemeinschaft der deutschen Verkehrsflughäfen (ADV) nicht nach einer verlässlichen Methodik erhoben werden. Statt der im Masterplan genannten 270.000 direkten Arbeitsplätze an den Verkehrsflughäfen geben die vom Bundesminister für Verkehr herausgegebenen Statistiken („Verkehr in Zahlen 2003/2004“) nur 52.000 Beschäftigte an. Unklar ist z.B. ob bei den ADV-Daten Teilzeitbeschäftigte enthalten sind, Beschäftigte während Ausbaumaßnahmen und ob der non-aviation-Bereich auf Flughäfen eingerechnet werden darf. Fehler in den Datengrundlagen werden dann durch die – ohnehin problematischen – Berechnungen indirekter Arbeitsplätze (durch Investitionen an Flughäfen geschaffene) und induzierter Arbeitsplätze (vom Einkommen bzw. den Konsumausgaben der Mitarbeiter von

Flughäfen und Airlines) mit Hilfe pauschaler Multiplikatoren, die dann aus 270.000 Arbeitsplätzen 770.000 fiktive Arbeitsplätze herstellen noch weiter potenziert.

Legt man die Zahl von 270.000 direkten Arbeitsplätze zugrunde, würde diese 0,7% der 38.670.000 sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten in der Bundesrepublik ausmachen. Seriöse Untersuchungen der Prognos AG, von „empirica“ und des Öko-Instituts Darmstadt ermittelten im Auftrag der Enquete-Kommission „Zukunft der Mobilität“ des Landtags NRW, dass der Luftverkehr unter Einschluss der indirekten und induzierten Beschäftigten in Deutschland 1% der Erwerbstätigen umfasst. Leider wurde es versäumt, im Masterplan für mehr Transparenz und Ehrlichkeit in diesem Punkt zu sorgen.

Alternatives Gestaltungsszenario erforderlich

Obwohl auch im Masterplan zugegeben wird, dass enorme Kapazitätsreserven auf den deutschen Flughäfen vorhanden sind, wird an keiner Stelle darüber nachgedacht, ob und wenn ja, welche und wie viele Flüge verlagert werden könnten. Vielmehr wird pauschal behauptet, dass das Problem der Engpässe an den großen Flughäfen nicht durch „marktwidrige steuernde Eingriffe der Industrie oder des Staates“ zu lösen ist, „weil die Nachfrage grundsätzlich nicht von belasteten zu weniger belasteten Flughäfen lenkbar“ sei (Seite 23). Anstatt immer neue Kapazitäten durch Ausbauplanungen zu schaffen, wäre zu prüfen, ob durch die Zusammenarbeit von Flughäfen eine Verteilung der Flugbewegungen möglich ist, die einen weiteren Ausbau von Flughäfen unnötig macht. Hierbei spielt auch die Diskussion um sekundäre Hubs und die bereits weit überschrittene Umweltkapazität des Flughafens Frankfurt am Main eine entscheidende Rolle. Weiterer Schwerpunkt eines solchen Flughafenkonzepts muss die Verlagerung der Inlandflüge auf die Schiene bilden (vgl. hierzu das vom BUND vorgestellte „Hub-plus-Konzept“).

Unklar ist weiterhin, wie sich das Segment der Billigflieger auf die Flughafenkapazitäten auswirken wird. Der Masterplan geht davon aus, dass hierdurch keine Entlastung der Großflughäfen eintreten wird. Es wäre jedoch genauer zu prüfen, ob Flugverbindungen, die derzeit zu Engpasssituationen verursachen, gestrichen werden könnten, um Kapazitäten für die Hub-Funktionen ohne Infrastrukturaus- oder -neubau frei zu bekommen.

Der Masterplan zeigt auf, dass einige deutsche Flughäfen aufgrund des geringen Aufkommens nicht wirtschaftlich arbeiten können. Die Schlussfolgerung daraus ist nicht etwa, dass die vorhandenen und häufig mit enormen Investitionen ausgebauten Flughäfen und damit die Regionalentwicklung unterstützt werden. Nein, die Initiatoren sagen lediglich, dass sie den weiteren Ausbau von Regionalflughäfen nicht befürworten. Der BUND sieht auch keinen Bedarf an zusätzlichen Ausbaumaßnahmen an Regionalflughäfen (wie z.B. den Ausbau des Flugplatzes Kassel-Calden oder des Flugplatzes Mönchengladbach). Jedoch wird dringend ein verbindliches nationales Flughafenkonzept und ein Gesamtverkehrskonzept, das die Erreichung einer dauerhaft umweltgerechten Mobilität gewährleistet.

Bestehende Infrastrukturen müssen den Vorrang vor jeglichem Neubau haben. Zubau weiterer Kapazitäten wird eine weitere Zerstörung von Natur und Landschaft bedeuten und eine zusätzliche Verlärmung der eh schon stark betroffenen Regionen. Ein kombiniertes System aus Hubflughäfen, hierin eingebunden weitere Flughäfen und ein konzeptionell bundesweit erarbeitetes point-to-point System nur dort, wo die Bahn keine konkurrenzfähige Alternative anbieten kann, würde zu einem ausgewogenen Verhältnis der Flughäfen und der hiervon profitierenden Regionen untereinander helfen. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass der Luftverkehr gegenüber der Bahn keine ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteile mehr hat. Außerdem ist eine langfristige Strategie der Anlastung der externen Kosten an alle Verkehrsträger unverzichtbar bevor über Expansionsplanungen einzelner Verkehrsträger nachgedacht werden kann.

Frankfurt, 22.11.2004

Ursula Philipp-Gerlach
Niddastr. 74
60329 Frankfurt am Main

uphilipp@pg-t.de

Tel.: 069 – 23 20 71

Fax.: 069 – 23 20 90