

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**  
**17/2982**

A11



Stellungnahme zur Anhörung

des Landtags Nordrhein-Westfalen

zum Antrag von Bündnis 90/DIE GRÜNEN

**„Luftverkehrskonzept für Nordrhein-Westfalen  
LT-Drucks. 17/8764 vom 3.3.2020“**

am 2. September 2020

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.  
Kaiserin-Augusta-Allee 5  
10553 Berlin

---

## Grundsätzliche Bemerkungen

Der BUND begrüßt den Vorschlag, ein Luftverkehrskonzept NRW zu entwickeln. Dessen Notwendigkeit ergibt sich einerseits daraus, dass die letzte „NRW-Luftverkehrskonzeption 2010“ aus dem Jahre 2000 hoffnungslos veraltet ist und auch das Versprechen des NRW-Koalitionsvertrags 2012-2017, auf der „Basis des nationalen Luftverkehrskonzeptes“, das allerdings erst im Mai 2017 das Licht der Welt erblickte, „unter Beteiligung der Anliegerinnen und Anlieger, der Beschäftigten und Betreiber sowie der Airlines“ ein umfassendes „Luftverkehrskonzept 2020“ zu erstellen, nicht eingelöst wurde. Ganz abgesehen davon löst das Luftverkehrskonzept des Bundesministeriums für Verkehr keines der drängenden verkehrs- und umweltpolitischen Probleme, verfehlte auch sein Ziel, die Luftverkehrsteuer abzuschaffen, um zusätzliches Luftverkehrswachstum zu stimulieren.

Der BUND hat – auch deshalb - im August 2015 ein eigenes NRW-Luftverkehrskonzept vorgestellt mit Maßnahmen für einen umweltverträglichen Luftverkehr in NRW.

Der dieser Anhörung zugrunde liegende Antrag vom 3.3.2020 stammt letztlich aus „Vor-Corona-Zeiten“ bzw. als die Virologen empfahlen, in Arm zu niesen, und die Gefahren als „mäßig“ einschätzten. Er konstatiert ein durch die Billigflieger verursachtes „rasantes Wachstum“ im Luftverkehr in NRW und sieht den Strukturbruch zwischen den großen Flughäfen und den Regionalflughäfen. Die Coronakrise verschärft diesen Bruch und zwingt zu Entscheidungen. Sie birgt eine große Chance.

Die Studie des Forums Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft, FÖS und BUND vom 19.8.2020 („Regionalflughäfen. Ökonomisch und klimapolitisch unverantwortliche Subventionen“) zeigt, dass die wenigsten Regionalflughäfen in Deutschland ohne Dauersubventionen auskommen:

([https://www.bund.net/fileadmin/user\\_upload\\_bund/publikationen/mobilitaet/mobilitaet\\_regionalflughafen\\_studie.pdf](https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/mobilitaet/mobilitaet_regionalflughafen_studie.pdf)):

Flughafen	Nachbar-Flugh. in PKw-km	Pkw-Reisezeit Min.	Entferng. gr. Flugh. Bahn-Min	Code große Flugh.	% "Konnektivitäts"-Pass.	Pass. 2019 zu 2014	Jahreserg. '18 abzgl. Zuschüsse
Dortmund	78	50	44	DUS	7	39	-14,1
Frankfurt-Hahn	115	75	62	FRA	0,3	-39	-15,1
Friedrichshafen	78	60	120	ZRH	45	-13	-1,9
KA/Baden-Baden	71	60	64	FRA	0,01	40	-4,9
Kassel-Calden	72	50	96	FRA	k.A.	161	-5,9
Memmingen	78	60	150	MUC	0,002	130	-0,1
Niederrhein-Weeze	76	50	50	DUS	0	-32	-0,1
Paderborn/Lippst.	78	56	114	DUS	24	-9	-0,4
Rostock-Laage	79	60	144	HAM	29	9	-0,5
Bremen	116	86	90	HAM	53	-17	-0,1
Dresden	127	71	107	TXL/BER	48	-9	-4,7
Erfurt-Weimar	155	94	52	LEJ	0	-32	-2,0
Münster/Osnabr.	76	45	81	DUS	14	10	-6,5
Saarbrücken	122	82	128	FRA	6,4	-8	-4,2

Drei Kriterien wurden aufgrund der Daten des Statistischen Bundesamts von 2019 (bzw. 2018 bei den Geschäftsberichten) bewertet: Keine Subventionen für den laufenden Betrieb, Wachstum des Fluggastaufkommens von 2014-2019, Beitrag des Flughafens zur Anbindung der regionalen Wirtschaft an internationale Luftverkehrsnetzwerke („Konnektivität“). Kein Regionalflughafen in Deutschland erfüllt alle drei Bewertungskriterien (es gibt keine „grüne Karte“). Keiner der vier Regionalflughäfen in NRW leistet einen ausreichenden Beitrag zur Konnektivität, sondern es dominieren Urlaubsreisen mit

Billigfliegern (Low-Cost-Airlines). Kein NRW-Regionalflughafen erfüllt zwei der drei Kriterien („gelbe Karte“). Die Flughäfen Dortmund und Münster/Osnabrück erfüllen jeweils ein Kriterium (klares Wachstum des Fluggastaufkommens in Dortmund; schwaches Wachstum von FMO) und erhielten eine „dunkelgelbe“ bzw. „orangefarbene“ Karte. Alle vier sind von Subventionen für den laufenden Betrieb abhängig. Niederrhein-Weeze (NRN) erreichte, anders als in den Jahren zuvor, 2018 erstmals ein positives Ergebnis. Weil dieses Ergebnis von Forderungsverzichten des Kreises Kleve beeinflusst ist (Umwandlung von Krediten in stille Beteiligungen), wurde dies nicht als dauerhaft und nicht als positiv gewertet. Daher erhielt der Flughafen NRN zusammen mit dem Flughafen Paderborn/Lippstadt, der keines der drei Kriterien erfüllte, in dieser Studie eine „rote Karte“.

Die weitere Entwicklung hat diese Einschätzung, wie die **Insolvenzankündigung** des Flughafens **Paderborn/Lippstadt** am 25.8.2020 belegt, bestätigt. Problemursache ist, dass – ganz besonders in NRW mit vier Regionalflughäfen – massive Überkapazitäten aufgebaut wurden. Die NRW-Regionalflughäfen sind im Durchschnitt weniger als 80 km voneinander und 70 Bahnminuten vom nächsten großen internationalen Flughafen entfernt. Die Einzugsgebiete überlappen sich sehr stark, der Wettbewerb wird ruinös, wenn keine kostendeckenden Gebühren erhoben, Rabattschlachten um neue Destinationen geführt werden und ein Subventionswettbewerb stattfindet. Trotz seines Wachstums hat der Flughafen Dortmund zusammen mit Frankfurt-Hahn die höchsten Subventionen der Regionalflughäfen in Deutschland.

#### **Zehn Thesen zum Luftverkehr in NRW und der Notwendigkeit eines neuen Luftverkehrskonzepts:**

**1. Das stetige Luftverkehrswachstum kommt zu einem Ende: Die großen - Düsseldorf und Köln/Bonn wachsen – die Regionalflughäfen wuchsen schon 2019 nicht mehr.**

Die beiden großen internationalen Flughäfen in NRW hatten von 2014 bis 2019 ein starkes Wachstum von 17% in Düsseldorf (DUS) auf 25,5 Mio. Fluggäste und in Köln/Bonn (CGN) von 31 % auf 12,4 Mio. Fluggäste.

Die Regionalflughäfen in Deutschland insgesamt weisen dagegen schon in Vor-Coronazeiten kein durchgängiges Wachstum des Fluggastaufkommens auf. Bei den NRW-Regionalflughäfen gibt es nur durch das kräftige Wachstum des Dortmunder Flughafens einen positiven Saldo von 200.000 Fluggästen bis 2019.

#### **Die COVID-19-Krise ist ein Gamechanger für die Regionalflughäfen.**

Denn sie bewirkt vermutlich bis 2023

- sehr massive Nachfrage- und Einnahmeausfälle der Flughäfen und einen höheren Subventionierungsbedarf, andererseits auch Einnahmeausfälle der Kommunen und Landkreise, die Flughafengesellschafter sind und Subventionen verantworten;
- Konsolidierungs- und Kürzungsmaßnahmen der Fluggesellschaften bei den eingesetzten Flugzeugen, den bedienten Strecken und beim Personal. Die Lufthansa (mit Tochtergesellschaften) und andere Airlines werden sich auf ihr Kerngeschäft zurückziehen. Auch die Reiseanbieter werden Kürzungen vornehmen und Doppelbedienungen von Flughäfen zurückfahren. TUI fly zum Beispiel plant für den Sommer 2020 Starts Düsseldorf, Köln/Bonn und – vor der Insolvenzankündigung - Paderborn-Lippstadt;
- Urlaubsreisen gehen, solange die Pandemie andauert, mit einem hohen Risiko einher wegen Reisehinweisen und -warnungen – aktuell z.B. Spanien oder Kroatien. Bisher gibt es keine überzeugenden Kontroll- und Hygienemaßnahmen an den Flughäfen (wie z.B. ausreichende Tests, gesicherte Quarantäne).

Das bedeutet, das Luftverkehrskonzept birgt die Chance für den notwendigen **Paradigmenwechsel** zu nachhaltiger Mobilität.

## 2. Ziele eines NRW-Luftverkehrskonzepts: den notwendigen Strukturwandel zu nachhaltiger Mobilität gestalten.

- Gewährleistung der **Verkehrs- und Verbindungsfunktion** für NRW. D.h. insbesondere: Sicherung der **Konnektivität** zu den Wirtschaftszentren und zum internationalen Flugverkehr. Im Kern geht es einerseits um eine effiziente Arbeitsteilung und Kooperation der Flughäfen untereinander, aber auch um eine Gesamtverkehrsbetrachtung also die **Vernetzung und Arbeitsteilung aller Verkehrsmittel**. Die Voraussetzungen für eine enge Zusammenarbeit von **Zug- und Flugsystem** sind aufgrund der hochrangigen Bahnanschlüsse von DUS und CGN exzellent;
- **Umwelt/Soziales:** Verbesserung der lokalen Situation an Flughäfen. Die Themen sind vor allem: Gesundheitsschutz der Anwohner\*innen vor Lärm- und Schadstoffimmissionen, Schutz der Nachtruhe, Erarbeitung von Lärminderungsplänen, Lösung von Raumordnungskonflikten und Gewährung von Entwicklungsperspektiven für die betroffenen Gemeinden;
- Sicherung der **Klimaverträglichkeit des Luftverkehrs**, Reduktion der Klimawirkungen: Bisher gibt es kein wirksames internationales Konzept zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Luftverkehr. Der einzig wirksame Beitrag, den NRW derzeit für Klimaschutz im Luftverkehr leisten kann, ist die **Reduzierung des Flugverkehrs** insgesamt.

## 3. Die großen Flughäfen, Düsseldorf und Köln/Bonn sowie die Bahn sichern heute schon die Konnektivität von NRW zu internationalen Flugverkehrsnetzwerken

Mit jeweils über 120 Flugzielen verbinden die großen internationalen Flughäfen DUS und CGN das Land mit den Wirtschaftszentren der Welt und mit den Flughäfen, die laut Airport-Industry Connectivity Report 2018 des Airports Council International (ACI) die besten Konnektivitätswerte in Europa haben.

Hinzu kommt, dass die **Bahn** mit ihren **Verbindungen zum Flughafen Frankfurt** – Bahnfahrzeit von Dortmund 2:12 Stunden – die Region direkt mit dem Flughafen mit den europaweit besten Konnektivitätswerten verbindet.

Die Regionalflughäfen in NRW leisten dagegen, wie die Tabelle auf Seite 2 zeigt, keinen relevanten Beitrag zur Konnektivität durch das Anfliegen der 15 Flughäfen, die nach dem ACI-Ranking die besten Verbindungsqualitäten in Europa haben.

## 4. Sozialdumping bekämpfen. Fairen Wettbewerb und gute Arbeit sichern.

Der Wachstumstrend im Luftverkehr der letzten 20 Jahre ist durch die Billigflieger entstanden, die drastische Preissenkungen im Luftverkehr bewirkten und dadurch die Nachfrage erhöhten. Billigflüge ersetzen zunehmend Linienflüge und erhöhten den Druck auf Linien- bzw. Netzwerk-Carrier, ebenfalls Billigangebote zu machen, Ausgründungen vorzunehmen.

Trotzdem blieb Fliegen, dafür liegen einige empirische Belege vor, eine Angelegenheit der oberen Mittelschicht und der Oberschicht.

Durch die Billigflieger nahm der Druck auf die Mitarbeiter\*innen der Fluggesellschaften und Flughäfen zu, auch durch Einsatz fragwürdiger Modelle von Scheinselbständigkeit und Lohn-dumping. Die Sicherung „Guter Arbeit“ und Verbesserung der sozialen Situation der Mitarbeiter\*innen muss ebenfalls Ziel eines künftigen Luftverkehrskonzepts sein.

Das im Klimapaket 2030 der Bundesregierung enthaltene Versprechen einer Anti-Dumpingpolitik – Untersagen von Preisen, die niedriger sind als die Steuern und Gebühren – in Verbindung mit der Erhöhung der Luftverkehrsteuer ist daher ein Schritt vorwärts.

Ferner gilt es einen fairen internationalen Wettbewerb zu sichern und nach dem Ergreifen wirksamer Klimaschutzmaßnahmen im Luftverkehr in Europa diesen durch eine Carbon Border Tax gegen Umweltdumping zu schützen.

**5. Die Regionalflughäfen sind in dieser Form nicht wirtschaftlich: Kooperation statt Kannibalisierung.**

Oben wurden die Zahlen zur extrem hohen Flughafendichte in NRW genannt, die zu Kannibalisierungseffekten führen. Prestigeflughäfen werden gegen den ökonomischen Sachverstand – vgl. auch die Regionalflughafenstudien der Deutschen Bank Research 2005 und 2015 – mit umweltschädlichen Subventionen am Leben gehalten. Strukturelle Reformen und gute Entscheidungen werden durch lokale und regionale Widerstände behindert. Als Beleg mögen die Verhandlungen über die Ein- und Rückstufungsversuche der Landesregierung bei der Landesentwicklungsplanung dienen. Hier sind konzeptionelle Politik und politischer Mut gefordert.

**Kooperation von DUS und CGN** ist erforderlich, um die Überlastung von DUS zu verhindern. Inwieweit eine vermehrte Kooperation der drei verbleibenden NRW-Regionalflughäfen selbst einen Beitrag zu einer Strukturgesundung leisten kann lässt sich erst beurteilen, wenn ein solches Kooperationskonzept vorliegt.

**6. Es gibt keine Kapazitätsengpässe an NRW-Flughäfen, wenn Ultrakurzstreckenflüge auf die Schiene verlagert werden.**

Die These der „Entlastungswirkung“ von großen Flughäfen durch die Regionalflughäfen hat sich in Deutschland noch nie bewahrheitet. Auch das „Satellitenflughafenkonzept“ ist – am deutlichsten beim Ausbaubersuch des Flughafens Mönchengladbau 2005 – gescheitert. Stattdessen generiert das Konzept „Fliegen vor der Haustür“ zusätzlichen Bedarf für Urlaubsflüge mit Low-Cost-Airlines, den es ohne sie nicht gäbe (induzierter Verkehr).

Düsseldorf der einzige Flughafen, dem Überlastung droht. Der kann aber durch die Verlagerung von Ultrakurzstreckenflügen auf die Schiene abgeholfen werden. Zählt man die Flüge zusammen, die 2019 an Ziele führten, die in 4 Stunden oder weniger von Düsseldorf mit dem ICE erreichbar waren, können **26.000 Flüge** p.a. ohne Komfortverlust auf die Bahn verlagert werden.

Außerdem könnten durch **Kooperation mit CGN**, dessen Kapazität nicht ausgelastet ist, z.B. Urlaubsflüge nach Köln/Bonn verlegt werden.

**7. Flughafen Deutschland braucht 8-10 sich selbst tragende Flughäfen, NRW braucht zwei große und starke Flughäfen**

Die Gutachter zur Erarbeitung des Luftverkehrskonzept des Bundesverkehrsministeriums schlugen 2015 die Konzentration auf 8-10 Flughäfen in Deutschland vor, die heute schon über 85% des Deutschland betreffenden Flugverkehrs abwickeln. Ein Konzept, das wegen regionaler Widerstände und ministerieller Mutlosigkeit nicht weiterverfolgt wurde. Wegen der Coronakrise spricht viel dafür, ein solches **Konzept für eine bundesweite Strukturreform** wieder aufzugreifen. In NRW liegt die Lösung noch viel klarer auf der Hand, weil die Größenverhältnisse zwischen großen Flughäfen und Regionalflughäfen sich so eindeutig darstellt:

Um diese Größenordnungen zu verdeutlichen: Der **Zuwachs der Flughäfen Düsseldorf und Köln/Bonn seit 2014 ist größer als das gesamte Verkehrsaufkommen der vier NRW-Regionalflughäfen insgesamt in 2019**. Der Zuwachs betrug der beiden Großen betrug **6,6 Mio.** Fluggäste. Alle vier Regionalflughäfen zählten 2019 dagegen nur **5,6 Mio.** Fluggäste.

Ferner bieten die beiden großen Flughäfen **im Wesentlichen die gleichen Strecken – in viel höherer Frequenz - als die Regionalflughäfen an**. Am Beispiel von Bread & Butter-Strecken der Regionalflughäfen. Von Düsseldorf wird Palma de Mallorca 13-mal täglich, London 15-mal täglich, Antalya an der türkischen Riviera 8-mal täglich angefliegen (alles für 2019).

## 8. Erster Schritt der Strukturreform: Festhalten am EU-Subventionsstopp 2024 und keine neuen Subventionsrunden.

Bei der Behandlung des Subventionsthemas wird der politische Wille der Landesregierung für einen Wandel zu nachhaltiger Mobilität und für Klimaschutz im Luftverkehr sehr bald erkennbar werden. Das Thema kann an dieser Stelle nur angerissen werden. Ausführlich ist es in der oben genannten Studie „Regionalflughäfen. Ökonomisch und klimapolitisch unverantwortliche Subventionen“ behandelt (S. 7 f., S. 13 ff.). Die Eckpunkte einer ökonomisch effizienten Flughafenpolitik sind:

- Festhalten am EU-weiten Termin des Verbots von Subventionen für den laufenden Betrieb von Flughäfen ab 2024;
- Corona-Hilfsprogramme des Landes – z.B. das kommunale Programm, das auch Flughäfen offensteht – müssen sich auf Kredite beschränken und dürfen keine verlorenen Zuschüsse vergeben. Voraussetzung dieser Förderung muss eine realistische Prognose des Flughafens sein, künftig ohne Subventionen auszukommen;
- Die Übernahme von Flugsicherungskosten an Regionalflughäfen bzw. die weitere Senkung dieser Kosten würde indirekt ein weiterer Beitrag zur Senkung von Gebühren an Regionalflughäfen und damit indirekt der Betriebskosten der Flughäfen bedeuten;
- Die Landesregierung sollte hinwirken auf einen Verzicht auf Investitionsförderung nicht tragfähiger Regionalflughäfen durch Landkreise, Kommunen und andere öffentliche Gesellschafter.

## 9. Wirksame Klimaschutzlösungen im Luftverkehr anstoßen.

Derzeit ist die Reduzierung des Flugverkehrs der einzige wirksame Beitrag der Landesregierung zu Klimaschutz im Luftverkehr. Und die Klimawirkungen der Regionalflughäfen entsprechen mehr als 4 Mio. t CO<sub>2</sub>, der NRW-Regionalflughäfen 1,6 Mio. t.

**Tabelle 9: Klimalast der Flughäfen**

Regionalflughafen	Einsteiger 2019	CO <sub>2</sub> -Ausstoß 2019	Klimawirkung CO <sub>2</sub> & Nicht CO <sub>2</sub> in t - 2019
Bremen	1.150.040	235.779	544.040
Dortmund	1.347.450	274.024	724.804
Dresden	799.572	135.011	321.232
Erfurt	78.473	26.077	45.995
Friedrichshafen	235.145	39.084	96.125
Hahn	787.963	217.064	578.143
KA/Baden-Baden	669.410	130.772	335.261
Kassel-Calden		kA	kA
Memmingen	852.283	188.980	489.340
Münster/Osnabrück	490.834	104.191	270.975
Paderborn/Lippstadt	344.620	77.458	209.126
Rostock-Laage	63.902	15.117	40.442
Saarbrücken	196.521	41.666	91096
Weeze	614.342	161.976	421.624
<b>SUMME</b>	<b>7.630.555</b>	<b>1.647.199</b>	<b>4.168.203</b>

(Vgl. FÖS: Regionalflughäfen ..., S. 19)

Die Landesregierung sollte sich einsetzen für

- Den EU-weiten **Ausstieg aus CORSIA**, weil dieses anders als versprochen, die dringend notwendige Reduzierung der treibhausgaswirksamen Emissionen im Luftverkehr nicht

adressiert, sondern diese auf Kompensationsprojekte in anderen Sektoren auslagert. Dabei ist weder die Umweltintegrität dieser Projekte gesichert, noch die Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen aufgrund sehr unterschiedlicher Implementation internationaler Standards in den ICAO-Mitgliedstaaten;

- Eine **grundlegende Reform des EU-Emissionshandels** im Luftverkehr im Sinne der Vorschläge des **Green Deals**. Und für die Streichung von § 11 Abs. 2 Luftverkehrsgesetz, der durch die Verrechnung und Plafondierung der Einnahmen aus dem Emissionshandel mit denen der Luftverkehrsteuer – analog zu dem vor dem EuGH gescheiterten deutschen Pkw-Vignettenmodell. Dadurch ist der Emissionshandel für deutsche Airlines wirkungslos gestellt.

#### 10. Die Mobilitätsalternativen im NRW-Luftverkehrskonzept vorantreiben: Ausbau und Optimierung des Express-Rail-Systems.

Ergänzend zum Flughafenkonzept, das als Teil des Luftverkehrskonzept ein effizientes Flughafensystem für NRW entwickelt, sollten **alle Regionalflughafenstandorte in das Express-Rail-System von DB und Lufthansa** aufgenommen werden (bisher ist das nur Dortmund plus Köln, Düsseldorf und Aachen). Damit würde auch die **Konnektivität** an diesen bisher kaum mit dem internationalen Flugverkehr verknüpften Standorten deutlich **verbessert**.

Im Express-Rail-System (ehemals „Air-Rail“) können an den Bahnsteigen die Bordkarten gelöst werden, die zugleich als Bahntickets gelten und die Bahn als Zubringer genutzt werden. Bei Versäumnis des Anschlussfluges hat der Fluggast das Recht auf einen kostenlosen Flug in der betreffenden Allianz („Codeshare“).

Weitere Verbesserungsmöglichkeiten liegen im Durchchecken des Gepäcks bei Bahnreise. Bei Abholung am Tag vor der Reise ist „seamless travel“ heute schon möglich.

Die Bahn sollte außerdem durch ein zielgruppengerechtes **Marketing** und einwandfreie Angebotsqualität diese Zielgruppe umwerben und für sich gewinnen können. Bisher ist die Verlagerung von Kurzstreckenflügen leider kein Unternehmensziel der DB AG.

Berlin, den 2.9.2020

Dr. Werner Reh  
Bundesarbeitskreis Verkehr  
Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland  
Bundesgeschäftsstelle  
Kaiserin-Augusta-Allee 5  
10553 Berlin

Tel. (030) 2 75 86-40  
Mobil: 0176/45719292  
[www.bund@bund.net/mobilitaet](mailto:www.bund@bund.net/mobilitaet)