

Geschäftsstelle:

BVF, Alt-Löwenbruch 37, 14974 Ludwigsfelde,

Mail: geschaeftsstelle@fluglaerm.de,

Web: www.fluglaerm.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/2854

A18, A11

16.07.2020

Schriftliche Anhörung von Sachverständigen des Ausschusses für Wirtschaft, Energie und Landesplanung

„Stärkungspakt Luftverkehr: Arbeitsplätze an Flughäfen und bei Fluggesellschaften während und nach der Coronakrise sichern – Sofortmaßnahmen ermöglichen und Luftverkehrsteuer abschaffen“ – Antrag der Fraktion der AfD (Drucksache 17/9042)

Stellungnahme der Bundesvereinigung gegen Flug- lärm (BVF) e.V. vertreten durch Helmar Pless

BVF-Stellungnahme zur Forderung der AfD-Fraktion nach sofortiger und ersatzloser Abschaffung der Luftverkehrsteuer sowie einer dies- bezüglichen Revision des Klimaschutzprogramms 2030.

Die Luftverkehrsteuer wurde im Juni 2010 von der von CDU, CSU und FDP getragenen Bundesregierung beschlossen, um zusätzliche Einnahmen für den deutschen Staat zu generieren und um die steuerliche Besserbehandlung des Luftverkehrs (alle anderen Verkehrsträger zahlen Energiesteuer) zu verringern. Das Bundeskabinett hatte die Einführung der Steuer auch mit ökologischen Motiven begründet: Man benötige im internationalen Flugverkehr verstärkte Anreize für umweltgerechtes Verhalten, hieß es in dem offiziellen Papier dazu. Und weiter: „Bis zur Einbeziehung des Luftverkehrs in den bereits vereinbarten CO₂-Emissionshandel wird eine nationale ökologische Luftverkehrsabgabe für alle Passagiere erhoben, die von einem inländischen Flughafen abfliegen.“

Die Luftverkehrsteuer gibt es seit dem 1. Januar 2011, wobei die gesetzliche Grundlage dazu das Luftverkehrsteuergesetz (LuftVStG) vom 9. Dezember 2010 ist. Seit Inkrafttreten der Luftverkehrsteuer-Absenkungsverordnung 2020 am 1. April 2020 gelten folgende Steuersätze, die beim Abflug eines Fluggastes von einem inländischen Startort von der Zollverwaltung erhoben werden und dem Bund zufließen. Die Höhe der Steuer richtet sich nach der Flugstrecke zwischen Deutschland und dem Zielland. Sie beträgt ab 1. April 2020 pro Fluggast:

- 12,90 Euro für innerdeutsche Flüge sowie für Flüge in EU-Mitgliedsstaaten, EFTA-Mitgliedsstaaten sowie in diesem Entfernungskreis liegende Staaten (insbesondere Türkei, Russland, Marokko und Tunesien – Anlage 1 des Gesetzes)

- 32,67 € für Flüge in andere nord- und mittelafrikanische, arabische und mittelasiatische Staaten (Anlage 2 des Gesetzes)
- 58,82 € für alle übrigen Flüge.

Der Luftfrachtverkehr wird nicht besteuert. Von der Besteuerung ausgenommen sind ferner private Flüge sowie Flüge zu hoheitlichen, militärischen und medizinischen Zwecken, Versorgungsflüge von und zu Nordseeinseln sowie Transit- und Transferflüge. Die Höhe der Luftverkehrsteuer ist an die Versteigerungserlöse aus der Teilnahme des EU-internen Flugverkehrs am europäischen Emissionshandel gekoppelt. Die Sätze werden jährlich durch das Bundesfinanzministerium neu festgelegt. Die Summe der Einnahmen aus dem Verkauf von Emissionszertifikaten und der Einnahmen aus der Luftverkehrsteuer soll 1,75 Milliarden Euro nicht übersteigen. Andernfalls können die Steuersätze gesenkt werden.

Luftverkehrsteuer ein erster Schritt in Richtung Kostenwahrheit und Subventionsabbau

Aus Sicht der Bundesvereinigung gegen Fluglärm sowie nach Auffassung vieler anderer Umweltverbände ist die Luftverkehrsteuer ein wichtiger erster Schritt in Richtung Kostenwahrheit und Subventionsabbau. Denn ausgerechnet das Flugzeug als umweltschädlichstes Fortbewegungsmittel wird bislang steuerlich privilegiert und schafft damit eine auch ökonomisch bedenkliche Wettbewerbsverzerrung zu Lasten von Bus und Bahn.

Der gewerbliche Luftverkehr ist befreit von der Mineralölsteuer, der Ökosteuer und der Mehrwertsteuer auf internationale Tickets. Das Umweltbundesamt beziffert die Steuerbegünstigungen des Luftverkehrs mit rund 12,3 Milliarden Euro, vor allem wegen Befreiung von der Mineralölsteuer auf Kerosin (Kerosinsteuer) und der Befreiung von der Mehrwertsteuer auf Auslandstickets.¹ Auf Tickets der Bahn wird hingegen die Mehrwertsteuer erhoben. Weiterhin wird die Bahn, die zu 90% elektrisch betrieben wird, durch Stromsteuer und EEG-Umlage belastet.

Auch für einen großen Teil der durch Fluglärm oder Abgase verursachten Schäden muss die Allgemeinheit aufkommen. Da ist es nur konsequent, wenn die Nutzerinnen und Nutzer des Verkehrsmittels Flugzeug mit der Luftverkehrsteuer einen Kostenbeitrag leisten.

Auch das Umweltbundesamt und der Sachverständigenrat für Umweltfragen vertreten die Auffassung, dass die Luftverkehrsteuer angesichts einer steuerlichen Ungleichbehandlung der Verkehrsträger ein erster richtiger Schritt für mehr Kostenwahrheit im Verkehr und zur Internalisierung der externen Kosten in den Ticketpreis darstellt.

Das Umweltbundesamt nannte 2016 in einer Untersuchung zur Umsetzung des Energiekonzeptes der Bundesregierung das Instrument der Luftverkehrsabgabe (=Luftverkehrsteuer) als dasjenige, das im Bereich der Flugreisen bisher positiv gewirkt und den Anstieg des Verkehrsaufkommens gebremst hätte. Dennoch seien die Anreize

¹ Umweltbundesamt: Umweltschädliche Subventionen in Deutschland, Dezember 2016, Link: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/uba_fachbroschuere_umweltschaedliche-subventionen_bf.pdf

zur Vermeidung von Flügen zu schwach. Es schlug die Aufhebung der Deckelung auf eine Milliarde Euro und eine regelmäßige Erhöhung der Steuersätze vor.

In der neuesten UBA-Studie „Umweltschonender Luftverkehr“² aus dem Jahr 2019 heißt es: „Die steuerlichen Subventionen des Luftverkehrs im Bereich der Kerosin- und der Mehrwertsteuer beliefen sich im Jahr 2012 auf etwa 12,3 Mrd. Euro. Das Aufkommen der Luftverkehrsteuer betrug hingegen nur rund 1 Mrd. Euro. Die Luftverkehrsteuer müsste also theoretisch im Durchschnitt um den Faktor 12,3 erhöht werden, um die steuerlichen Subventionen abzubauen. Dies veranschaulicht, dass das LuftVStG bisher nur einen geringen Beitrag zur Verringerung der steuerlichen Begünstigung des Luftverkehrs leistet.“

Deckelung der Einnahmen aus der Luftverkehrsteuer muss aufgehoben werden

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen betonte 2017 in seinem Sondergutachten „Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor“³ folgendes:

„Sinnvoll wäre es zudem, die Luftverkehrsteuer weiterzuentwickeln und sie nach Klimawirkung differenziert auszugestalten. Langfristig sollten die Steuertarife steigen und die politische Deckelung der Einnahmen auf 1 Milliarde Euro pro Jahr aus Luftverkehrsteuer und EU-Emissionshandel abgeschafft werden.“

In einem gemeinsamen Schreiben von Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Bundesvereinigung gegen Fluglärm, Deutscher Naturschutzring, Germanwatch, Verkehrsclub Deutschland und World Wildlife Fund Deutschland an die Bundesregierung fordern die Umweltverbände, dass die Deckelung der Einnahmen aus der Luftverkehrsteuer sowie der Einnahmen aus dem europäischen Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten beim Luftverkehr auf eine Milliarde Euro ökologisch kontraproduktiv ist und daher aufgehoben werden muss.⁴ Weil durch die Reformen des europäischen Emissionshandels die Zertifikatspreise gestiegen sind, sinken die Einnahmen aus der Luftverkehrsteuer. Daher erfüllt sie nicht mehr den Gesetzeszweck, Anreize für ein umweltgerechtes Verhalten im Bereich des Flugverkehrs zu setzen.

Luftverkehrsteuer auf Kurzstrecken sollte erhöht werden

Die Bundesvereinigung gegen Fluglärm fordert zusammen mit den anderen Umweltverbänden eine Erhöhung der Luftverkehrsteuer. Wichtig wäre insbesondere die deutliche Erhöhung der Luftverkehrsteuer auf Kurzstrecken. Denkbar wäre auch eine zusätzliche Stufe für den innerdeutschen Kurzstreckenbereich, die aus Gründen des Anreizes, stattdessen Bahn oder Bus zu fahren, höher als die für sonstige Kurzstrecken liegen könnte.

Außerdem sollte nach Auffassung der Bundesvereinigung gegen Fluglärm auch eine Differenzierung nach Serviceklassen (Economy, Business Class), Lärmbelastung bzw.

² Umweltbundesamt: „Umweltschonender Luftverkehr: lokal – national – international“, November 2019, Link: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-11-06_texte-130-2019_umweltschonender_luftverkehr_0.pdf

³ Sachverständigenrat für Umweltfragen: Sondergutachten „Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor“, 2017, Link: https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2016_2020/2017_11_SG_Klimaschutz_im_Verkehrssektor.pdf?__blob=publicationFile&v=13

⁴ https://www.fluglaerm.de/bvf/presse/pressemitteilungen/20190911_Forderungen-Umweltverbaende-Flugverkehr.pdf

Nachtflügen vorgenommen werden. Schließlich muss der Luftfrachtverkehr in die Luftverkehrsteuer einbezogen werden.

Gegen eine solche zusätzliche Erstreckung auf den Luftfrachtverkehr wären keine finanzverfassungsrechtlichen Bedenken zu erheben.⁵ Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 5.11.2014 entschieden, dass die Luftverkehrsteuer mit dem Grundgesetz vereinbar ist und nicht die Grundrechte der Luftverkehrsunternehmen oder der Passagiere verletzt.⁶

Reformvorschläge des Umweltbundesamtes zur Luftverkehrsteuer

Auch das Umweltbundesamt macht Reformvorschläge zur Weiterentwicklung der Luftverkehrsteuer. So heißt es in der UBA-Studie „Umweltschonender Luftverkehr“⁷: „Allerdings sollte die Ticketsteuer nach Umweltschutzkriterien der eingesetzten Flugzeuge gestaffelt werden, denn dadurch erhalten die Fluggesellschaften einen ökonomischen Anreiz, Flugzeuge mit geringeren spezifischen Emissionen einzusetzen und anzuschaffen. Im Mittelpunkt sollte die Differenzierung entsprechend der spezifischen Treibhausgasemissionen des Flugzeugs stehen. Zusätzlich könnte jedoch auch eine Staffelung nach den Lärm- und Schadstoffemissionen erfolgen. Darüber hinaus sollten Frachtgüter im Rahmen der Luftverkehrsteuer ebenfalls besteuert werden.“

Abwanderung von Passagieren zu Flughäfen des benachbarten Auslands empirisch nicht nachweisbar

Die von der Luftverkehrslobby behauptete signifikante Abwanderung von Passagieren zu Flughäfen des benachbarten Auslands durch die Luftverkehrsteuer ist empirisch nicht nachweisbar. Die Autoren einer Studie zu Luftverkehrsteuer⁸ stellen fest: „Stattdessen gibt es einen Trend weg von kleineren und hin zu größeren Flughäfen aufgrund von Konsolidierungsanstrengungen. Generell ist ein Trend weg von kleineren Flughäfen hin zu größeren Flughäfen zu erkennen. Dieser Trend ist unabhängig davon, ob diese Flughäfen in Grenznähe oder in Grenzferne liegen. Da die grenznahen Flughäfen überwiegend kleinere Flughäfen sind, erklärt sich aus diesem Trend ihr schleppendes Wachstum. Es sind also nicht Steuerausweichbewegungen, sondern die generelle Verlagerung hin zu großen Flughäfen, welche die Flughafenenwicklung der grenznahen Flughäfen erklärt.“

Deutsche Luftfahrtunternehmen werden nicht übermäßig belastet

Auch dem von den Interessensverbänden der Luftverkehrswirtschaft vorgetragene Argument, wonach die deutschen Luftfahrtunternehmen durch die Luftverkehrsteuer übermäßig belastet würden, kann nicht zugestimmt werden. Auf dem deutschen Markt gelten einheitliche Regeln für alle. Die Steuer gilt für jeden Flug von einem deutschen

⁵ Stefan Klinski, Friedhelm Keimeyer: Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines CO₂-Zuschlags zur Energiesteuer, August 2019, Link: <https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/CO2-Zuschlag-zur-Energiesteuer.pdf>

⁶ https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/fs20141105_1bvf000311.html

⁷ Umweltbundesamt: „Umweltschonender Luftverkehr: lokal – national – international“, November 2019, Link: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-11-06_texte-130-2019_umweltschonender_luftverkehr_0.pdf

⁸ Friedrich Thießen, André Haucke: Die Luftverkehrsteuer – Auswirkungen auf die Entwicklungen des Luftverkehrs in Deutschland, November 2013, Link: https://www.vcd.org/fileadmin/user_upload/Redaktion/Themen/Flugverkehr/Gutachten_Auswirkungen_Luftverkehrsteuer_11.2013.pdf

Flughafen. Es ist dabei unerheblich, in welchem Land die Fluglinie ihren Sitz hat. Das Aufkommen der Steuer in Höhe von rund einer Milliarde Euro verteilt sich zu etwas mehr als die Hälfte auf Luftverkehrsunternehmen mit Firmensitz in Deutschland. Dass dies einen größeren Anteil der Gesamtbelastung ausmacht als der von ausländischen Airlines, ist durchaus gerechtfertigt, denn es sind deutsche Fluglinien, die die größten Anteile am deutschen Markt haben. Eine Wettbewerbsverzerrung im Luftverkehr findet hingegen durch die Subventionierung von Regionalflughäfen wie Weeze statt. Von diesen Subventionen profitieren überwiegend ausländische Billigflieger wie Ryanair.

Die Luftverkehrsteuer ist kein nationaler Alleingang.

Ähnliche Steuern wie die deutsche Luftverkehrsteuer werden seit einigen Jahren auch in Frankreich, Großbritannien, Italien, Österreich, Norwegen und Schweden erhoben. Außerhalb Europas erhoben 2018 einige weitere Länder eine der Luftverkehrsteuer ähnliche Steuer: Australien (ca. 40 Euro pro Passagier), die USA (7,5 % auf Inlandsflüge, ca. 13 Euro sonst), Südafrika (ca. 9 Euro auf Flüge ins Ausland) oder die Philippinen (ca. 30 Euro).⁹ Eine vergleichende Untersuchung im Auftrag der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2019 zeigt folgende durchschnittliche Steuerbelastung je Flugzeugticket bei In- und Auslandsflügen: Großbritannien: 40,04 Euro je Ticket, Italien: 22,82 Euro je Ticket, Norwegen: 19,98 Euro je Ticket, Deutschland: 18,12 Euro je Ticket und Frankreich: 15,41 Euro je Ticket.¹⁰

BVF-Stellungnahme zur Forderung der AfD-Fraktion, dass auch Flughäfen Zugang zu Corona-Hilfen (insbesondere zu den KfW-Programmen) erhalten sollen und das Land NRW Fördermittel zur Unterstützung der NRW-Flughäfen bereitstellen soll.

Subventionen für den Luftverkehr abbauen

Während das klimafreundliche Bahnfahren mit Mineralölsteuer, Stromsteuer, EEG-Umlage und Mehrwertsteuer belegt ist, erfolgt das klimaschädliche Fliegen weitgehend steuerfrei. Um Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Verkehrsträgern vorzubeugen, müssen die Subventionen für den Luftverkehr abgeschafft werden. Würden die Kerosinsteuer und die Mehrwertsteuer auf alle von Deutschland ausgehenden internationalen Flüge erhoben, ließen sich zusätzliche Steuereinnahmen von rund 12 Milliarden Euro erzielen.

Die Subventionierung von strukturell unwirtschaftlichen Regionalflughäfen sollte schnellstmöglich beendet werden. Zahlreiche Regionalflughäfen tragen sich nicht selbst und mussten bereits vor der Corona-Krise massiv mit öffentlichen Geldern subventioniert werden. Allein die finanzielle Bezuschussung von Betrieb und Investitionen bei 19 deutschen Regionalflughäfen lag in den Jahre 2010 bis 2013 bei durchschnittlich 112

⁹https://www.transportenvironment.org/sites/te/files/publications/2018_12_CE_Delft_7L14_A_study_on_aviation_ticket_taxes_DEF.pdf

¹⁰ European Commission: Taxes in the Field of Aviation and their impact, 2019, Link:

<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0b1c6cdd-88d3-11e9-9369-01aa75ed71a1>

Mio. Euro pro Jahr.¹¹ Weitere, nicht quantifizierte Subventionen ergeben sich aus Bürgschaften, Garantien und anderen indirekten Beihilfen.

Regionalflughäfen entwickeln sich zunehmend zu Subventionsgräbern

Schon vor der Corona-Pandemie ließ sich europaweit an den kleineren Flughäfen ein Rückgang bei Fluggastzahlen und Flugbewegungen erkennen. Da Airlines Kostenvorteile durch Konzentration erzielen wollen, haben sich viele Fluggesellschaften von diesen Standorten zurückgezogen. Low Cost-Airlines wie Ryanair und EasyJet wenden sich von kleineren Standorten ab und verlagern zunehmend Angebote an Großflughäfen. Auch die Lufthansa und ihre Tochtergesellschaften haben das Angebot an den Regionalflughäfen eingeschränkt. Der Konkurrenzdruck führte zu Rationalisierung und Konzentration bei den Fluggesellschaften bis hin zu Unternehmenspleiten wie beispielsweise von Air Berlin, Condor, Germania und Azur Air.

Dieser Trend ist auch seit einigen Jahren in Nordrhein-Westfalen zu beobachten. Die Regionalflughäfen Dortmund, Münster/Osnabrück, Weeze und Paderborn/Lippstadt hängen sehr stark oder ausschließlich vom Angebot der Billigfluggesellschaften ab. Ryanair, EasyJet und andere Low-Cost-Anbieter haben aber ihr Angebot von diesen Flughäfen zunehmend auf die beiden Großflughäfen Düsseldorf und Köln/Bonn verlagert. Dadurch haben sich die Passagierzahlen am Flughafen Paderborn/ Lippstadt zwischen dem Jahr 2000 (ca. 1.360.000 Passagiere) und dem Jahr 2019 (ca. 690.000 Passagiere) mehr als halbiert. Am Flughafen Münster/Osnabrück sind die Fluggastzahlen von 1,8 Mio. Passagieren im Jahr 2000 auf rund 0,99 Millionen Passagiere im Jahr 2019 kontinuierlich zurückgegangen. Die Passagierzahlen am Flughafen Dortmund sind nach dem Jahr 2008 mit 2,33 Mio. Passagieren in den Folgejahren deutlich gesunken und haben erst 2018 (2,28 Mio. Passagiere) wieder dieses Niveau erreicht. Am Flughafen Niederrhein (Airport Weeze) sind die Passagierzahlen vom Rekordjahr 2010 (2,9 Mio. Passagiere) auf 1,2 Mio. Passagiere im Jahr 2019 deutlich gesunken.

Für die öffentlichen Anteilseigner dieser NRW-Regionalflughäfen entwickeln sich diese Flughäfen mehr und mehr zu Dauersubventionsgräbern. Seit 1998 arbeitet der Flughafen Dortmund (74% gehören den Dortmunder Stadtwerken und 26% der Stadt Dortmund) durchgehend defizitär. Zwischen den Jahren 2004 und 1999 mussten die Dortmunder Stadtwerkekunden und die Stadt Dortmund über 300 Millionen Euro zum Erhalt des Flughafens beisteuern.

Der Flughafen Münster/Osnabrück befindet sich seit Jahren in einer ökonomischen Schieflage (Jahresfehlbeträge: im Jahr 2013: 10,6 Mio. Euro, im Jahr 2014: 12,8 Mio. Euro, im Jahr 2016: ca. 10 Mio. Euro, im Jahr 2017: 7,8 Mio. Euro, im Jahr 2018: 6,5 Mio. Euro), die nur durch eine deutliche Erhöhung des Eigenkapitals der öffentlichen Anteilseigner (Stadtwerke Münster, Kreis Steinfurt, Stadt Osnabrück, Stadt Greven, Landkreis Osnabrück, Kreis Warendorf u.a.) kurzfristig behoben werden konnte.

Die Betreibergesellschaft Flughafen Paderborn/Lippstadt GmbH (Eigentümer: Stadt Paderborn, Stadt Soest, Stadt Gütersloh, Kreis Lippe, Stadt Bielefeld, Stadt Höxter, Hochsauerlandkreis u.a.) erzielte im Zeitraum von 2005 bis 2008 noch Jahresüberschüsse von durchschnittlich mehr als 1 Million Euro. Seit dem Jahr 2009 hat das Unternehmen

¹¹ Alexander Mahler, Matthias Runkel: Steuergelder für den Flughafen von nebenan - Betrachtung der Subventionierung und Wirtschaftlichkeit deutscher Regionalflughäfen, März 2017, Link: <http://www.foes.de/pdf/2017-03-FOES-Kurzanalyse-Regionalflyghaefen.pdf>

regelmäßig Verluste gemacht, die in den letzten Jahren stetig gewachsen sind (Defizite: im Jahr 2009 1,5 Mio. Euro, im Jahr 2010: 0,4 Mio. Euro, im Jahr 2011: 1,5 Mio. Euro, im Jahr 2012: 1,4 Mio. Euro, im Jahr 2013: 1,9 Mio. Euro, im Jahr 2014: 2,2 Mio. Euro, im Jahr 2015: 2 Mio. Euro, im Jahr 2016: 3 Mio. Euro, im Jahr 2017: 3 Mio. Euro und im Jahr 2018: 4,5 Mio. Euro.

Der Flughafen Weeze meldete im Herbst 2019 nach Reduzierung des Flugplans durch Ryanair eine existenzgefährdende Krise und bat Kreis Kleve und Gemeinde Weeze um finanzielle Hilfe. Diese gewährten im Dezember 2019 eine nicht zurückzuzahlende Überbrückungshilfe in Höhe von 1,9 Mio. Euro, die für die Aufrechterhaltung des laufenden Betriebes verwendet wird.

Corona-Hilfen nur für systemrelevanten Luftverkehr

Die Corona-Pandemie hat den Luftverkehr weltweit massiv eingeschränkt. Generell gibt es ein staatliches Interesse Fluggesellschaften und Flughäfen in systemrelevantem Umfang zu erhalten. Doch nicht alle Teile des bestehenden Luftverkehrs und nicht alle Flughäfen sind systemrelevant.

Weil Fliegen besonders klima- und umweltschädlich ist, kann der Flugbetrieb nicht in allen Teilen aufrechterhalten und die Branche zu alten Wachstumszielen zurückkehren. Angesichts begrenzter Geldmittel und der klimapolitischen Erfordernissen, muss sehr genau abgewogen werden, welche Mobilitätsformen mit massivem Einsatz öffentlicher Geldern gestützt werden sollten.

Wenn Steuergeld ausgegeben wird, dann muss das unter sozialökologischen Auflagen geschehen. Wirtschaftsexperten aus mehr als 50 Ländern haben zum Beispiel vorgeschlagen, dass jede Rettungsaktion für Fluggesellschaften die Bedingung enthalten sollte, dass die jeweilige Gesellschaft bis 2050 Netto-Null-Kohlenstoffemissionen erreicht, mit Zwischenzielen in Fünf- oder Zehn-Jahres-Intervallen und einem konkreten Plan zur Umsetzung.¹² Die französische Regierung hat in diesem Sinne beschlossen, das Rettungspaket für die Air France in Höhe von sieben Milliarden Euro an die Verpflichtung zu binden, CO₂-Emissionen auf Lang- und Mittelstrecken bis 2030 um 50 Prozent pro Person und Kilometer zu reduzieren. Air France muss ihre Inlandsverbindungen im Gegenzug zu den Staatshilfen einschränken. Flugverbindungen, die in Konkurrenz zu den TGV-Verbindungen der Bahn stehen – beispielsweise zwischen Paris und Lyon oder Bordeaux – werden voraussichtlich eingestellt.

Viele defizitäre Regionalflughäfen, die seit Jahren am Tropf der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler hängen, sind nicht nur verzichtbar, sondern nicht länger tragbar. Mittelfristig muss der Wildwuchs an Regionalflughäfen zugunsten eines übergeordneten europäischen oder zumindest nationalen Flughafensystems aufgegeben werden mit Flughäfen, die mit Gewinn arbeiten.

Die Corona-Pandemie hat auch gezeigt, dass wir unser Leben schnell anpassen können und in der Lage sind, zum Beispiel Verkehr zu vermeiden und zu ersetzen. So haben viele Unternehmen in den Monaten des Shutdowns Dienstreisen und Besprechungen durch Videokonferenzen ersetzt und den Vorteil dieser Form der Kommunikation erkannt. Da sich durch Videokonferenzen auch Zeit und Geld sparen lässt, ist mit einem

¹² <https://www.zeit.de/mobilitaet/2020-06/fluggesellschaften-klimaschutz-corona-krise-politische-vorgaben-kurzstreckenfluege-ideen>

dauerhaften Rückgang an Dienstreisen auch nach Überwindung der Corona-Krise zu rechnen. Verstärkt wird dieser Trend dadurch, dass immer mehr Unternehmen Nachhaltigkeitsgrundsätze einführen und umweltfreundliche Mobilität bei ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern fördern. Manche Behörden haben ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bereits vorgegeben, künftig die Bahn, statt das Flugzeug für Dienstreisen zu nehmen.

Beihilfe-Regelung der Europäischen Union stellt Geschäftsmodell der Regionalflughäfen in Frage

Das Geschäftsmodell der auf Low-Cost-Angebote spezialisierten Regionalflughäfen wird durch die „Leitlinie für staatliche Beihilfen für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften“ der EU-Kommission¹³ in Frage gestellt. Betriebsbeihilfen für Regionalflughäfen (zwischen 200.000 und 3 Mio. Passagiere pro Jahr) werden demnach von der EU-Kommission lediglich nur noch für einen Übergangszeitraum von zehn Jahren (beginnend ab April 2014) gewährt. Diese dürfen maximal 50% der durchschnittlichen Betriebskosten des gesamten Zeitraums betragen. Noch zu prüfen ist, ob die im Antrag der AfD-Fraktion geforderten Corona-Hilfen für NRW-Flughäfen mit Hilfe der KfW-Programme im Einklang mit dem Europäischen Beihilferecht stehen.

Die Auswirkungen der europäischen Beihilfe-Regelung auf die deutschen Regionalflughäfen werden von der Deutschen Bank folgendermaßen beschrieben: „Werden die hier skizzierten Leitlinien in den nächsten Jahren mit Leben erfüllt, bedeuten sie für die Finanzierung von Regionalflughäfen eine hohe Hürde. Die jeweils zuständigen Gebietskörperschaften, die etwaige Beihilfen gewähren, müssen sich künftig versichern, dass die begünstigten Flughäfen einen großen Teil ihrer Kapitalkosten und langfristig auch ihre Betriebskosten verdienen können. Dazu könnte es z.B. notwendig werden, die Gebühren für die Airlines nach oben anzupassen, neue Fluggesellschaften als Kunden zu gewinnen, neue sonstige Einnahmequellen zu erschließen und/oder Rationalisierungsmaßnahmen zu ergreifen. [...] Angesichts der zuletzt sinkenden Passagierzahlen an jenen Airports sowie ungünstiger Prognosen zur künftigen Verkehrsentwicklung wird es den Flughafenbetreibern aber schwer fallen, ihre Umsätze zu steigern.“¹⁴

Der Luftverkehr ist der klimaschädlichste Verkehrsträger

Fliegen ist die Fortbewegungsart, die am meisten Ressourcen verbraucht und das Klima am stärksten belastet. Flugzeuge belasten das Klima im Durchschnitt über fünf Mal stärker als die Bahn im Fernverkehr. Die externen Klimakosten des Luftverkehrs in Deutschland beliefen sich auf rund 3,5 Milliarden Euro im Jahr 2014. Im Jahr 2030 sollen diese externen Klimakosten auf eine Summe von 4,5 Milliarden Euro anwachsen.¹⁵

Der Luftverkehr ist für mindestens 5 Prozent der menschengemachten globalen Erwärmung verantwortlich.¹⁶ Die Emissionen des Luftverkehrs sind in der Emissionshöhe er-

¹³ Vgl. EU-Kommission: Leitlinien für staatliche Beihilfen für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften. Amtsblatt der Europäischen Union 2014/C 99/03. Brüssel.

¹⁴ Deutsche Bank Research: Regionalflughäfen politisch und wirtschaftlich unter Druck, 2. Juli 2015, Seite 11, 12.

¹⁵ Markus Maibach u.a.: Szenario Luftverkehr Deutschland unter Einbezug von Umweltaspekten, Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes, Dezember 2018, Link:

https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2018-12-14_texte_109-2018-nachhaltige-gueterinfrastruktur.pdf

¹⁶ David S. Lee, u.a.: Aviation and global climate change in the 21st century, 2009, Link: <https://elib.dlr.de/59761/1/lee.pdf>

heblich klimaschädlicher als bodennahe Emissionen. Dafür sind insbesondere Wasserdampf, Rußpartikel und Stickstoffoxide verantwortlich, die auf Reiseflughöhe eine den Treibhausgaseffekt verstärkende Wirkung entfalten zum Beispiel durch die Verursachung zusätzlicher Wolkenbildung und der Bildung von Kondensstreifen und Ozon. Laut dem Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC - internationaler wissenschaftlicher Klimarat der Vereinten Nationen) ist der Strahlungsantrieb der Emissionen und Effekte des Luftverkehrs 2,7 Mal so groß wie der Strahlungsantrieb von CO₂ allein.¹⁷

Luftverkehr gefährdet Einhaltung der Klimaziele

Der Luftverkehr gefährdet zunehmend die Einhaltung von nationalen und internationalen Klimazielen. Im November 2016 hat die Bundesregierung den Klimaschutzplan 2050 zur Umsetzung des Pariser Klimaschutzabkommens beschlossen. Mittelfristig sollen die Treibhausgasemissionen Deutschlands bis 2030 um mindestens 55% gegenüber 1990 reduziert werden. Für den Verkehrssektor ist ein Reduktionsbeitrag von 40-42 % gegenüber 1990 vorgesehen, um die 2030-Ziele zu erreichen (inkl. nationalem Luftverkehr).

Die klimarelevanten Emissionen im deutschen Verkehrssektor stagnieren seit Jahrzehnten: Im Jahr 1990 lagen die Treibhausgasemissionen im Sektor Verkehr bei 164 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalente, im Jahr 2017 lagen sie mit 171 Mio. Tonnen sogar über dem Wert von 1990. Das Sektorziel der Bundesregierung, welches unter der Maßgabe erarbeitet worden war, den Klimawandel auf im globalen Mittel unter 2°C zu begrenzen, liegt für 2030 bei 95 - 98 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalente. Die Klimaziele lassen sich nur erreichen, wenn die globalen Treibhausgas-Emissionen in 50 Jahren gegen Null gehen. Der Ausstieg aus der energetischen Nutzung von fossilen Brennstoffen muss deshalb schon in der Mitte des Jahrhunderts weitestgehend abgeschlossen sein.

Aus Klimaschutzgründen benötigen wir eine Verkehrswende, die eine Verlagerung und Vermeidung von Flügen zum Ziel hat. Ziel nationaler und internationaler Politik muss es daher in erster Linie sein, die Anzahl an Flugbewegungen und Flugstrecken zu reduzieren, denn Flugzeuge tragen in großen Höhen durch Wolkenbildung zum Klimawandel bei, selbst wenn sie mit klimaneutralen Treibstoffen betrieben werden. Außerdem müssen die Preise für Flüge die jeweiligen Klima- und Umweltauswirkungen ehrlich abbilden.

Verlagerung von Kurzstreckenflügen auf die Bahn

Bahnreisen von vier Stunden zwischen zwei Städten sind konkurrenzfähig zu Kurzstreckenflügen der gleichen Relation. Die Bundesregierung sollte einen Stufenplan zur Verlagerung von Kurzstreckenflügen auf die Bahn mindestens bis zu einer parallelen Bahnfahrzeit von 4 Stunden entwickeln. Immerhin plant die Bundesregierung das Angebot der Bahn auf den Fernstrecken bis 2030 deutlich zu verbessern. So soll bis 2030 das Fernverkehrsangebot um 25 Prozent erhöht werden, auf den Hauptachsen sollen pro Stunden zwei ICE-Verbindungen angeboten werden.

Mit Hilfe eines Bundesmobilitätsgesetzes sollte die Bundesregierung einen rechtlichen Vorrang des klimafreundlicheren Schienenverkehrs etablieren, damit die innerdeut-

¹⁷ IPCC: Aviation and the Global Atmosphere, 1999, Link: <https://www.ipcc.ch/report/aviation-and-the-global-atmosphere-2/?idp=83>

schen Kurzstreckenflüge spätestens ab 2030 komplett radikal reduziert werden. Die NRW-Flughäfen bieten aufgrund ihrer geografischen Lage in der Mitte Westeuropas und ihren guten Schienenanbindungen hervorragende Chancen für eine Verlagerung von Kurzstreckenflügen auf die Schiene. Darüber hinaus ist die Kooperation zwischen Fluggesellschaften, Flughäfen und der Bahn zu fördern, um Kurzstreckenflüge überflüssig zu machen.

Verringerung von Dienstreisen

Ein Großteil der Flüge im Inland und ins Ausland entsteht durch Geschäfts- und Dienstreisen. Um das Aufkommen an Dienstreisen zu reduzieren, müssen Reisekosten- und Organisationsrichtlinien der öffentlichen Hand so umgestaltet werden, dass klimaschädliche Flugreisen weniger attraktiv gemacht bzw. Alternativen gestärkt werden. Öffentliche Arbeitgeber sollten die Möglichkeit nutzen, bei Verzicht auf innerdeutsche Flugreisen ggf. eine BahnCard 100 anzubieten.

Die öffentliche Hand (incl. Flugbereitschaft) sollte auch eine Vorbildfunktion in Bezug auf die ausschließliche Nutzung anspruchsvoller Kompensationszahlungen übernehmen, mit denen die Nutzung von CO₂-freiem Kerosin unterstützt wird.

Bundesweite Bedarfsplanung für den Luftverkehr erforderlich.

Hinsichtlich einer nachhaltigen Gestaltung und Nutzung des Flughafenetzes in Deutschland bedarf es dringend einer besseren länderübergreifenden Abstimmung, Vernetzung und Planung. Eine Standortkonzeption ist notwendig, denn nicht selten wird die Notwendigkeit eines Flughafenausbaus allein aus lokaler bzw. landespolitischer Sicht beurteilt, ohne die Auswirkungen auf bereits bestehende Flughäfen in der Nachbarschaft zu berücksichtigen. Im Flughafenkonzept der Bundesregierung aus dem Jahr 2009 wurde bereits festgestellt: „Dies kann dazu führen, dass sich von mehreren benachbarten Flugplätzen keiner betriebswirtschaftlich selbständig tragen kann und von den – meist öffentlichen – Eigentümern bezuschusst werden muss.“

Der Bund sollte die Kompetenz zu einer bundesweiten Bedarfsplanung für den Luftverkehr und damit für die Flughafenstandorte erhalten. Ziel muss der Aufbau eines bundesweiten, tatsächlich nutzerfinanzierten Flughafensystems sein, bei dem die Überversorgung mit Flughäfen abgebaut wird. Benötigt wird eine Verkehrsmittel übergreifende Planung durch den Bund, die den Gesamtbedarf berücksichtigt und Überkapazitäten verhindert. Dabei sollte die Planung von Flughäfen eng mit der Verkehrsplanung für die Straße und insbesondere die Schiene verknüpft werden.

Mit freundlichen Grüßen

Helmar Pless

Vizepräsident der Bundesvereinigung gegen Fluglärm