



KOMMISSION ZUR ABWEHR DES FLUGLÄRMS

Flughafen Frankfurt Main

Plädoyer für einen durchdachten Neustart des Luftverkehrs während/nach der Coronakrise

von
Thomas Jühe
(Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Fluglärmkommissionen, ADF)

Ausgangslage: Verhältnis Politik/Luftverkehrswirtschaft

These: Das Eingreifen der Politik in die Belange des Luftverkehrs ist historisch etabliert und akzeptiert

Den organisierten Passagier- und Frachtverkehr in der Luft in Deutschland gibt es seit rund 100 Jahren. Der Aufbau des Luftverkehrs war, wie der Schienen- und Kfz-Verkehr auch, darauf angewiesen, dass seitens des Staates „Hebammenhilfe“ erfolgte. Insbesondere die Bereitstellung von erforderlicher Infrastruktur wäre ohne das Zutun staatlicher Stellen in der Startphase kaum leistbar gewesen.

Und doch war die allgemeine Erwartung, dass der Luftverkehr, anders als die Mobilitätsalternativen Schienen- und Kfz-Verkehr, sich schneller und dauerhafter unter den Gesetzen des Marktes wird entwickeln, behaupten und von staatlicher Begleitung abnabeln können.

Tatsächlich hat die Politik den Luftverkehr auch bis heute an langer Leine laufen lassen. So wurde beispielsweise bis heute niemals ernsthaft und verbindlich das Projekt eines Masterplanes angegangen, der der Entwicklung des Luftverkehrs in Deutschland ein sorgfältig abgewogenes, verpflichtend zu verfolgendes Ziel, auch in Verbindung mit anderen Verkehrsträgern, hätte verordnen können.

Das wiederum bedeutet aber nicht, dass sich die Luftverkehrswirtschaft ohne Schutz und Lenkung des Staates hätte entwickeln müssen. Wer seit Beginn der ersten fest etablierten Flugverbindungen zwischen Städten im In- und Ausland genauer hinschaute, der konnte erkennen, dass dem Luftverkehr ganz besonderes Interesse seitens der Politik zufiel. Dieses Interesse beschränkte sich auch nicht passiv auf Sympathien für all die vielfältigen Möglichkeiten, die aus der neuen Technik und den damit verbundenen zivilen und militärischen Optionen resultierten. Nein, aktives Eingreifen und Steuern seitens der Politik begleitet den Luftverkehr von seiner Geburtsstunde an bis heute. Ziel dabei war vorrangig, Entwicklungs- und Wachstumswünschen der Luftverkehrswirtschaft zu entsprechen sowie deutsche Airlines und Flughäfen dabei zu unterstützen, ggf. im internationalen Wettbewerb schädliche Maßnahmen abzuwehren (z. B. Abschaffung der Steuerfreiheit für Kerosin, Etablierung betriebsbeschränkender aktiver Schallschutzmaßnahmen etc.).

Die Gemengelage aus Laissez-faire, unterstützendem Eingreifen und konkretem politischem Abverlangen führte zu einem heute noch bestehenden Mischsystem an Wirkfaktoren und Rahmenbedingungen, das bestimmt ist durch aktuelle Marktaspekte, strategische Annahmen/Ziele der Luftverkehrsakteure, politischen Vorgaben (z. B. dem Bemühen der Bundesländer nach einem jeweils eigenen, hinreichend bedeutsamen Flughafen) und, in den letzten Jahren zaghaft beginnend, auch Aspekten des Umweltschutzes (Klima- und Lärmschutz).



KOMMISSION ZUR ABWEHR DES FLUGLÄRMS

Flughafen Frankfurt Main

Um nicht missverstanden zu werden: Kritisiert wird hier keineswegs das Bemühen der Politik, den Luftverkehr auch außerhalb marktwirtschaftlicher Regeln als bedeutsames Element nationaler und internationaler Logistik- sowie Mobilitätsstrukturen zu etablieren, zu stabilisieren, ihn wirtschaftlich betreibbar für immer größere Anteile der Bevölkerung verfügbar zu machen.

Wichtig erscheint aber das Erinnern an das fortwährende unterstützende Begleiten und Behüten des institutionalisierten Fliegens seitens staatlicher Stellen deshalb, weil sich damit aufzeigen lässt, dass wir keinen Paradigmenwechsel provozieren, wenn wir mit Blick auf die wohl bedeutsamste Krise in der Geschichte dieser Branche nun die Politik anrufen, um im Spannungsfeld zwischen relevanten wirtschaftlichen und umweltpolitischen Aufgabenstellungen Lösungen erarbeiten zu lassen, die einen allgemein akzeptierten, wirtschaftlich stabilen, umweltpolitisch vertretbaren und uneingeschränkt zukunftsfähigen Neustart für den Luftverkehr in Deutschland erreichen lassen.

Ausgangslage: Corona und erste staatliche Interventionen

These: Das Eingreifen der Politik zur Rettung von privatwirtschaftlichen Unternehmen verpflichtet zugleich zur Herstellung eines allgemeinen Nutzens

Die großen Player in der Luftverkehrsbranche in Deutschland sind systemrelevant. Diese Einschätzung ist nach allem, was in den letzten Monaten geschehen ist, sicherlich als Mehrheitsmeinung festzustellen. Ob in Hessen die rettende finanzielle Unterstützung für das Unternehmen Condor bereits vor der Corona-Pandemie oder die Rettung des Lufthansakonzerns in der aktuellen Krise durch den Bund, beide Fälle zeigen, dass es ungeachtet der politischen Zusammensetzung der Regierungsebenen im Bund und den Ländern ein Verständnis dafür gibt, dass der Verlust bedeutsamer Unternehmen der deutschen Luftverkehrsbranche erhebliche negative Auswirkungen im Hinblick auf Beschäftigung, branchenübergreifende Wirtschaftsstrukturen und die Beeinflussbarkeit von Infrastrukturunternehmen haben könnte. Zur Abwendung solcher Folgen zeigte man sich sogar bereit, trotz des immens hohen Erwerbs von Konzernanteilen auf gesetzlich verankerte Mitwirkungsrechte bei Unternehmensentscheidungen weitgehend zu verzichten.

Insbesondere bei Parteien, Verbänden und Bundesbehörden, die aus Gründen des Klima- und Lärmschutzes bereits seit Längerem auf eine intensiviertere Einflussnahme der Politik auf die relevanten Player der Luftverkehrswirtschaft drängen, führte diese Entscheidung zu Unverständnis und Empörung. Und tatsächlich erscheint schwer nachvollziehbar, warum sich die Bundesregierung ein mit dem Kauf der Anteile natürlich verbundenes Recht freiwillig aus der Hand nehmen lässt. Die Ausgangslage bei den Verhandlungen hätte das nicht notwendig gemacht. Ein Überleben der Lufthansa ohne finanzielle Intervention des Staates in diesem Ausmaß wäre nicht denkbar gewesen. Die Konzernspitze war eigentlich nicht in der Position, derlei Bedingungen für sich erfolgreich auszuhandeln – und doch konnte sie relevanten Einfluss des Staates auf die Unternehmenssteuerung abwehren. Es entsteht folglich der Eindruck, dass der Bundesregierung an Mitentscheidungsmöglichkeiten gar nicht gelegen war.

Mit Blick auf einen Neustart des Luftverkehrs in Deutschland, der sowohl wirtschaftlich stabil und zukunftsfähig als auch umweltpolitisch verantwortungsorientiert erfolgen soll, hat man sich damit einer wichtigen Chance beraubt.

Die bereits erfolgten und vermutlich noch weiter notwendig werdenden unterstützenden finanziellen Interventionen von Bund und Ländern zugunsten von Luftverkehrsunternehmen werden aus allgemeinen Steuermitteln bereitgestellt. Folglich darf deren Einsatz nicht ausschließlich in privatwirtschaftlicher Interessenlage erfolgen.



KOMMISSION ZUR ABWEHR DES FLUGLÄRMS

Flughafen Frankfurt Main

Neben dem finanziellen Überleben der Unternehmens ist auch eine erklärtermaßen wichtige Zielsetzung des Bundes, der Länder und der Kommunen zu verfolgen: der Klima- und Umweltschutz (dies schließt den Lärmschutz sowie den Schutz vor gesundheitsbeeinträchtigenden Luftschadstoffen mit ein).

Gänzlich unverständlich bliebe, wenn der Staat verbesserte Einwirkungsmöglichkeiten auf Unternehmen zur Erreichung von Klimaschutzziele jetzt nicht nutzte. Schnell entstünde dadurch relevanter politischer Schaden, denn berechtigterweise würde die Politik mit dem Vorwurf konfrontiert, die Erreichung von Klima- und Umweltschutzziele nur vorzugeben, nicht aber tatsächlich zu betreiben.

Ausgangslage: Zeit/Gelegenheit zum Nachdenken

These: Erhöhte Chancen für eine verantwortungsorientierte Neuausrichtung des Luftverkehrs unter Einbeziehung des Klima- und Umweltschutzes durch die Krisensituation

Der Luftverkehr ist, wie bereits dargestellt, in den letzten einhundert Jahren in Deutschland kontinuierlich gewachsen. Dabei hat zwar die Politik aufgrund des Vorhandenseins eigener Interessenlagen (neben den Wirtschaftsinteressen der Luftverkehrsunternehmen) immer wieder gesteuert, umwelt- und klimaschutzorientierte Interventionen hat es aber nur in ganz beschränktem, unzureichendem Maße gegeben. Und obwohl die zuständige Bundesbehörde, das Umweltbundesamt, die immens schädlichen Wirkungen des Luftverkehrs auf das Klima längst zweifelsfrei aufgezeigt hat, erfolgten darauf bislang keine adäquaten Reaktionen der Bundesregierung.

Nun ist teilweise nachvollziehbar, dass radikale Neuausrichtungen im Luftverkehr, die darauf zielen, kostenerhöhende Maßnahmen zu etablieren und Flugbewegungen zu beschränken, nicht so einfach umzusetzen sind. Gerade in Zeiten, in denen in wirtschaftlicher Hinsicht alles gut läuft, werden „Störungen“, die aus Gründen des Umweltschutzes erfolgen sollen, gesellschaftlich nur bedingt akzeptiert. Gestärkt könnten daraus dann durchaus politische Kräfte hervorgehen, die den Klimawandel leugnen und mit einfachen Botschaften verantwortungsorientierte Politiker, die über entsprechende Maßnahmen die Menschen vor negativen Klimawirkungen und Lärm schützen wollen, diskreditieren. Aus diesem Grunde scheuen Politiker nachvollziehbarer Weise einen umweltpolitisch motivierten, massiven Eingriff in ein System mit dann absehbar zunächst negativen wirtschaftlichen Folgen für die Branche und dem damit verbundenen wirtschaftlichen Subsystem.

Nun haben wir aber aktuell und nach eigenen Prognosen der Luftverkehrswirtschaft über mehrere Jahre anhaltend eine so massive Krise, dass die wirtschaftliche Grundlage über längere Zeit hinweg als weitgehend weggebrochen angesehen werden kann.

Die Branche liegt quasi am Boden – und das nicht wegen der Initiativen zum Klima- und Lärmschutz.

Nun drängt sich geradezu auf, diese Situation zu nutzen, um den Wiederaufbau des Luftverkehrs unter Parametern erfolgen zu lassen, die ihn nachhaltig stabil und damit zukunftsfähig machen. Diese Zukunftsfähigkeit und Stabilität kann erreicht werden, wenn ein diesbezügliches Konzept hinreichend durchdacht ist, wirtschaftliche Wirkungen sorgfältig antizipiert und Aspekte des Klima- und Lärmschutzes so weitreichend berücksichtigt sind, dass nicht fortlaufend und „planstörend“ weitere Korrekturen vorgenommen werden müssen.



KOMMISSION ZUR ABWEHR DES FLUGLÄRMS

Flughafen Frankfurt Main

Ausgangslage: Vielstimmiger Chor zur Zukunft des Luftverkehrs

These: Viele Anregungen zur Neuausrichtung des Luftverkehrs erleichtern die Ideenfindung

Es versteht sich von selbst, dass ein vorzuschlagender Ansatz zur Erreichung eines wirtschaftlich stabilen, zukunftsfähigen und umweltpolitisch vertretbaren Luftverkehrs nicht so aussehen kann, dass einfach darauf gewartet wird, dass sich alles wieder „irgendwie“ bessert und die bislang bestehenden, zumeist von der privatwirtschaftlichen Interessenlage der Luftverkehrsunternehmen bestimmten Rezepte erneut zur Anwendung kommen.

Dies würde weder der schwierigen wirtschaftlichen und klimasituativen Ausgangslage gerecht, noch wäre es im Hinblick auf den massiven Einsatz von Steuermitteln politisch-moralisch vertretbar.

Diese Einschätzung teilen aktuell durchaus viele Parteien, Verbände, Bundesbehörden, Kommunen und Initiativen. Dementsprechend sind in den letzten Monaten und Wochen zahlreiche Publikationen erschienen, die für den Beratungs- und Aushandlungsprozess eines neuen Systems für den Luftverkehr in Deutschland hilfreich sein können.

Beispielhaft werden im Folgenden einige Analysen, Berichte sowie Positionspapiere aufgeführt, die sich in vollem Umfang oder teilweise mit Aspekten auseinandersetzen, die für die Fragestellung der Neuorganisation des Luftverkehrs relevant sind:

- o **Umweltbundesamt** „Nachhaltig aus der Corona-Krise“, ein 15-Punkte-Plan zur Konjunkturbelebung mit dem Fokus auf Energie und Mobilität: <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/nachhaltig-aus-der-corona-krise>
- o **Umweltbundesamt**, **Strategiepapier**, **„Umweltschonender Luftverkehr“**
https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-11-06_texte-130-2019_umweltschonender_luftverkehr_0.pdf
- o **Bundesvereinigung gegen Fluglärm (BVF)** „Überlegungen für eine nachhaltige Luftverkehrspolitik nach der Coronavirus-Pandemie“: https://www.fluglaerm.de/bvf/presse/pressemitteilungen/20200425_BVF-Forderungen-Luftverkehrspolitik-nach-Corona-Pandemie.pdf
- o **Bund für Umwelt- und Naturschutz (BUND)** „Weniger ist mehr! Sieben Schritte für einen klima- und ressourcen-schonenden Luftverkehr“:
https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/mobilitaet/mobilitaet_sieben_schritte_luftverkehr.pdf
- o **Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft (BDL)** „Bericht zur Lage der Branche“
<https://www.bdl.aero/de/publikation/bericht-zur-lage-der-branche/>
- o **Bündnis 90/Die Grünen**, AutorInnenpapier „Luftverkehr in Zeiten von Corona, angemessene Konditionen für Rettungs- und Konjunkturmaßnahmen“: https://www.daniela-wagner.net/wp-content/uploads/2020/05/Luftverkehr-und-Corona_Daniela-Wagner-Gr%C3%BCneEnd.pdf
- o **Bündnis 90/Die Grünen**, Bundestagsfraktion „Sinnvolle Hilfen für den Luftverkehr“ <https://www.gruene-bundestag.de/themen/corona-krise/sinnvolle-hilfen-fuer-den-luftverkehr>
- o **Grüne Schweiz** „Corona-Krise: Kein Abheben ohne neue Spielregeln – grüne Position zum Flugverkehr“:
https://gruene.ch/wp-content/uploads/2020/04/200407_corona_forderungen_flugverkehr_d.pdf
- o **Niedersächsisches Forschungszentrum für Luftfahrt (NFL)** „Klima und Fliegen – Lösungsansätze aus der Luftfahrtforschung“ https://publikationsserver.tu-braunschweig.de/servlets/MCRFileNodeServlet/dbbs_derivate_00047497/Klima_und_Fliegen.pdf
- o **Unabhängige Flugbegleiter Organisation (UFO)** „Staatliche Mitbestimmung im Luftverkehr als Chance zur Verbesserung der Mobilitätsinfrastruktur und Stärkung der Arbeitnehmerrechte“ https://ufo-online.aero/images/presse/pdf/Positionspapier_Staatshilfen_Corona.pdf
- o **Zeit** „Klimafreundlich aus der Krise, Sieben Ideen, wie das gelingen kann“
<https://www.zeit.de/mobilitaet/2020-06/fluggesellschaften-klimaschutz-corona-krise-politische-vorgaben-kurzstreckenfluege-ideen>



KOMMISSION ZUR ABWEHR DES FLUGLÄRMS

Flughafen Frankfurt Main

Aufgabenstellung: Zeit/Gelegenheit zur Neuausrichtung des Luftverkehrs durch verantwortungsorientierte Politik

These: Nur die Politik kann erfolgreich zwischen den Interessen der Luftverkehrswirtschaft und der Umweltverbände moderieren/steuern und damit zu einem abgewogenen und stabilen Ergebnis für die Neustrukturierung des Luftverkehrs beitragen.

Das Versäumnis des Bundes, unter Abwägung aller wirtschaftlichen und umweltpolitischen Aspekte sinnvolle und verbindliche Ziele sowie Spielregeln für den Luftverkehr festzulegen, hat zu heftigen und anhaltenden Auseinandersetzungen mit Interessensverbänden, Umweltverbänden, Umweltbehörden, Landesbehörden und Initiativen geführt.

Üblicherweise vertreten die Interessensverbände der Luftverkehrswirtschaft ausschließlich unmittelbar eigene wirtschaftliche Interessen, die Umweltverbände halten dagegen, ignorieren häufig wirtschaftliche Folgen und konzentrieren sich auf schädliche Umweltwirkungen.

Dazwischen operieren in der Regel Bundes- und Landesbehörden, die sich je nach fachlicher oder politischer Motivation der einen oder anderen Position näher fühlen.

Im Ergebnis ist es in den letzten Jahren auf Bundesebene leider nicht gelungen, einen Analyse-, Beratungs- und Aushandlungsprozess zwischen den beteiligten Akteuren zu organisieren, der es vermag, der Politik Handlungsanleitungen zu vermitteln, die geeignet sind, hinreichend abgewogene Maßnahmen beschließen zu können, die sowohl dem Klima- und Lärmschutz vertretbar dienlich sind als auch eine nachhaltige wirtschaftliche Perspektive für den Luftverkehr in Deutschland offerieren.

Umso wichtiger ist es, dass in der gegenwärtigen Situation, die Raum für das Überdenken bestehender Strukturen bietet und sinnvolle Neugestaltungsperspektiven eröffnet, die alten Grabenkämpfe zwischen den Verbänden der Luftverkehrswirtschaft und der Umweltseite durch aktives Steuern und Moderieren der Bundesregierung überwunden werden können. Die jeweiligen Verbände repräsentieren legitime Interessenlagen und haben Kompetenzen aufgebaut, die für die gemeinschaftliche Beratung eines zukunftsfähigen, wirtschaftlich stabilen sowie klima- und umweltverträglichen Luftverkehr in Deutschland nutzbar zu machen sind. Diese Chance ist jetzt zu ergreifen, denn es ist kaum davon auszugehen, und zudem auch nicht wünschenswert, dass sich in absehbarer Zeit erneut eine so weitreichende Zwangspause, die sich als Denkpause nutzen lässt, ergeben kann.

Daher sollte folgender Auftrag an den Bund und die Länder ergehen:

Die Bundesregierung wird daher aufgefordert, schnellstmöglich einen Arbeitskreis „Perspektiven für einen klima- und umweltverträglichen sowie wirtschaftlich prosperierenden Luftverkehr in Deutschland“ einzurichten.

In diesem Arbeitskreis ist die personelle Besetzung so zu wählen, dass Wirtschafts- und Umweltinteressen paritätisch berücksichtigt sind.

Dem Arbeitskreis wird zur Auflage gemacht, innerhalb eines Jahres ein Ergebnis zu erarbeiten und dieses den Gremien des Deutschen Bundestages sowie der interessierten Öffentlichkeit vorzustellen.

Die Landesregierungen werden aufgefordert, nach Vorlage des Ergebnisberichtes der Arbeitsgruppe des Bundes für die jeweiligen Flughafenstandorte in Deutschland gleichfalls über paritätisch besetzte Arbeitskreise Umsetzungs- bzw. Anwendungsprogramme zu erarbeiten.

Diese sind innerhalb eines halben Jahres nach Einrichtung der Arbeitsgruppen den Gremien der Länder sowie der Öffentlichkeit vorzulegen.



KOMMISSION ZUR ABWEHR DES FLUGLÄRMS

Flughafen Frankfurt Main

Aufgabenstellung: Arbeitsrahmen festlegen

These: Festlegungen zu Inhalten und Aufgabenstellungen durch Mindestanforderungen an die Arbeitsgruppe schaffen Verbindlichkeit und erhöhen die Wahrscheinlichkeit, zu verwertbaren Ergebnissen zu kommen

Mit folgenden Aspekten, Themen und Aufgaben hat sich der Arbeitskreis des Bundes verbindlich zu befassen:

- Analyse der aktuellen Situation des Luftverkehrs im In- und Ausland
- Aktuelle und nachwirkende Folgen der Coronakrise für den Luftverkehr
- Klimaschädlichkeit des Luftverkehrs
- Maßnahmen zur Reduzierung/Vermeidung klimaschädlicher Wirkungen
- Auswirkungen von Lärm- und Luftschadstoffen durch Luftverkehr
- Maßnahmen zur Reduzierung/Vermeidung schädlicher Einwirkungen durch Lärm und Luftschadstoffe
- Wirtschaftliche Bedeutung des Luftverkehrs
- Quantitative und qualitative Faktoren des Luftverkehrs für wirtschaftliche Prozesse
- Entwicklungen im Passagier- und Frachtverkehr sowie deren wirtschaftliche Bedeutung
- Konzepte zum Vermeiden/Ersetzen von Flugbewegungen
- Konzepte zum Inverkehrbringen und Einsatz energie- und lärmärmerer Luftfahrzeuge (aktiver Schallschutz)
- Konzepte zu lärmärmeren Fliegen (aktiver Schallschutz)
- Stufenplan zum Erreichen klimaneutralen Fliegens
- Stufenplan zum Erreichen konkreter Lärmschutzziele
- Vorschlag zur Verbesserung der bundesgesetzlichen Regelungen zum Schutz vor Fluglärm
- Konzepte zu alternativen Beschäftigungsmöglichkeiten für freigesetzte bzw. freizusetzende Beschäftigte aus der Luftverkehrsbranche
- Schaffung einer Kooperationsstruktur auf internationaler Ebene, um die Arbeit an geeigneten Maßnahmen zur Neuausrichtung des Luftverkehrs europa- und weltweit erfolgreich miteinander zu vernetzen.

Raunheim, August 2020

Thomas Jühe