

**Luftverkehrskonzept
für Deutschland**

**Stellungnahme zu einem Positionspapier
einer Bund-Länder-Wirtschafts-Kommission
unter dem Vorsitz von
Dieter Posch MdL**

Friedrich Thießen

Autorenangaben:

Arbeitskreis Luftverkehr
TU Chemnitz
finance@wirtschaft.tu-chemnitz.de
Prof. Dr. Friedrich Thießen
Tel. 0371-531-34174
April 2015

Luftverkehrskonzept für Deutschland
Stellungnahme zu einem Positionspapier
einer Bund-Länder-Wirtschafts-Kommission
unter dem Vorsitz von
Dieter Posch MdL

1. Einleitung

2013 haben Vertreter des Bundes, der Länder und der Wirtschaft unter der Leitung von Dieter Posch MdL eine Kommission gebildet, um Anforderungen an ein Luftverkehrskonzept für Deutschland zu formulieren. 2014 wurde ein erstes Positionspapier vorgelegt.¹ Es war nicht das Ziel, ein Luftverkehrskonzept selbst aufzustellen. Vielmehr sollten nach Auffassung der Kommissionsmitglieder nur Fragen diskutiert werden, die dann in einem späteren endgültigen Luftverkehrskonzept zu beantworten wären.

Parallel zur Arbeit der Posch-Kommission haben Unternehmen der Luftverkehrswirtschaft (BDL) ein eigenes Luftverkehrskonzept für Deutschland entwickelt und Anfang 2014 veröffentlicht.²

Im Folgenden werden die beiden Papiere verglichen. Dabei wird das Augenmerk auf *unklare* und *mehrdeutige* Begriffe gelegt. Es soll damit Gelegenheit gegeben werden, die Unklarheiten und Mehrdeutigkeiten bis zur Verabschiedung eines endgültigen Konzeptes zu bereinigen. Dadurch kann ein Beitrag geleistet werden, die Verständlichkeit und Transparenz eines endgültigen Luftverkehrskonzeptes für alle Beteiligten zu erhöhen – zu welchen Inhalten auch immer sich die Entscheidungsträger bis dahin durchringen.

2. Der Begriff der „Luftverkehrswirtschaft“

Zunächst stellt sich die Frage, auf wen oder was sich ein „Luftverkehrskonzept für Deutschland“ überhaupt bezieht? In beiden Papie-

¹ Ohne Verfasser, Ort und Zeit: „Anforderungen an eine Luftverkehrskonzept für Deutschland“, Bericht einer Kommission unter dem Vorsitz von Dieter Posch MDL, verfügbar in: www.okr-web.de/wp-content/uploads/2014/01/kommissionsergebnis-luftverkehrskonzept.pdf.

² BDL Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft, 2014, Ein Luftverkehrskonzept für Deutschland, Frankfurt

ren gibt es mehrere und unterschiedliche Bezugsobjekte, die nicht klar abgegrenzt werden.

Das Papier der Posch-Kommission enthält folgende Bezugsobjekte:

- „Deutsche Luftverkehrswirtschaft“
- „Deutscher Luftverkehr“
- „Luftverkehrsstandort Deutschland“
- „Deutsche Unternehmen der Luftverkehrswirtschaft“
- „Luftverkehr in Deutschland“
- „Unternehmen der Luftverkehrsindustrie und der Luftverkehrswirtschaft“

Das BDL-Papier verwendet folgende Bezugsgrößen:

- „Gesamtwirtschaftlich gesundes Luftverkehrssystem in Deutschland“
- „Deutsche Luftverkehrswirtschaft“
- „Luftverkehrsunternehmen mit Hauptabflugbetrieb in Deutschland“
- „Unternehmen und Sozialpartner der deutschen Luftverkehrswirtschaft“
- „Luftverkehrsindustrie“
- „Luftverkehrsstandort Deutschland“
- „Wertschöpfungskette Luftverkehr“

Die Vielfalt der Begriffe ist auffällig. An keiner Stelle werden die Begriffe geklärt. Wenn der BDL von „Deutscher Luftverkehrswirtschaft“ spricht, sind sicherlich nicht alle Unternehmen der Branche gemeint, sondern nur der Verband mit dem gleichlautenden Namen, d.h. dessen Mitglieder, die überwiegend die großen Luftverkehrsunternehmen (Lufthansa, Fraport und der Flughafen München) und einige andere Verbände darstellen.

Wenn demgegenüber die Posch-Kommission von „Deutscher Luftverkehrswirtschaft“ spricht, meint sie sicherlich nicht den Verband, sondern eher *alle* Unternehmen der Branche. Klarheit besteht aber nicht. Und wo wird die Grenze der Branche gezogen? Dann werden an anderen Stellen im Papier der Posch-Kommission noch die Sozialpartner, die Wertschöpfungskette, die Luftverkehrsindustrie und der Luftverkehrsstandort, also eine räumliche Dimension, hinzugefügt. Die Posch-Kommission spricht außerdem oft von „deutschen“ Unternehmen und „deutschem“ Luftverkehr, schließt also ausländische Unternehmen offenbar aus, während das BDL-Papier vorsichtiger von Unternehmen „mit Hauptabflugbetrieb in Deutschland“ spricht.

Insgesamt bleibt unklar, wer von einem Luftverkehrskonzept für Deutschland überhaupt betroffen oder erfasst sein soll. Das führt zu folgender *Forderung*: Es sollte in einem endgültigen Konzept klarer herausgestellt werden, um wen es konkret geht. Eine solche Forde-

nung ist deshalb berechtigt, weil im BDL-Papier viel von staatlicher Unterstützung die Rede ist, und deshalb der Kreis der Berechtigten genauer abgegrenzt werden sollte.

Weiter ist auffällig, dass in beiden Papieren die Unternehmensdimension des Luftverkehrs dominiert. Ein Luftverkehrskonzept kann prinzipiell zwei Dimensionen enthalten: die Dimension der Erbringer von Luftverkehrsleistungen und die Dimension der Nutzer von Luftverkehrsleistungen. Aus Sicht der Reisenden spielen die *Unternehmen* beim Luftverkehr weniger eine Rolle. Im Vordergrund steht die *Dienstleistung*, d.h. die Qualität des Reisens mit den Reismöglichkeiten und den Preisen. Dabei kommt es weniger darauf an, ob die Reisen von bestimmten „deutschen“ Unternehmen „in Deutschland“ oder Unternehmen mit „Hauptabflugbetrieb in Deutschland“ oder von ausländischen Unternehmen durchgeführt werden. Wichtig ist, *dass* sie stattfinden und *wie* sie stattfinden.

Diese Qualitätsdimension des Luftverkehrs kommt sowohl in der Stellungnahme der Posch-Kommission als auch im BDL-Papier viel zu kurz, so dass sich der Eindruck aufdrängt, es gehe in beiden Papieren um einen Schutz von Unternehmen. Wenn es um die Qualitätsdimension des Reisens, also die Luftverkehrsdienstleistung, ginge, dann sollte in einem Luftverkehrskonzept dieser Aspekte deutlicher ausgeführt werden, damit ganz klar ist, dass hier nicht ein Schutz und eine Subventionierung inländischer Anbieter beabsichtigt wird, sondern dass es z.B. darum geht, dem „Wirtschaftsstandort Deutschland“ mit bestmöglichen Dienstleistungen zu helfen. Das wäre eine ganz andere Sichtweise, die in beiden Papieren zu kurz kommt.

3. Luftverkehr und Wettbewerb

Dies leitet über zum nächsten Begriff, dem *Wettbewerb*. Der Eindruck, dass der Schutz von Unternehmen im geplanten Luftverkehrskonzept eine hohe Bedeutung hat, verstärkt sich, wenn man den Begriff des Wettbewerbs in den Papieren der Posch-Kommission und des BDL verfolgt.

Im Papier der Posch-Kommission kommen Begriffe mit Wettbewerb (wie z.B. Wettbewerbsverschärfung, europäischer Wettbewerb, Wettbewerber etc.) 24 Mal vor. Im BDL-Papier kommt der Begriff Wettbewerb 29 Mal vor. Zum Vergleich sei festgehalten, dass im BDL-Papier der Begriff Lärmschutz viermal und die Beteiligung von Bürgern an Entscheidungen ganze zweimal vorkommt. Man hat den Eindruck, dass der Wettbewerb den Mitgliedern des BDL ganz besonders wichtig ist.

Wettbewerb wird im BDL-Papier oft in folgenden Zusammenhängen gebraucht: Intensiver Wettbewerb, Wettbewerbsnachteile, fehlende Wettbewerbsneutralität, Wettbewerbsverzerrungen etc. Thematisiert wird die Position deutscher Unternehmen in Konkurrenz mit ausländischen Wettbewerbern. Die unternehmerischen Bedingungen müssten gleich sein, damit es zu keinem verzerrten Wettbewerb komme. Deshalb müssten die Besteuerung inländischer Unternehmen, inländische Umweltbelange und Betriebszeiten (Nachtflüge) Rücksicht auf den harten internationalen Wettbewerb nehmen.

Aus Sicht der Bürger ist Wettbewerb ambivalent. Es kommt aus Sicht der Bürger nicht primär auf den Schutz von Unternehmen an, sondern auf die Versorgung mit Flugleistungen. Diese müssen nicht unbedingt von inländischen Unternehmen erbracht werden. Flugleistungen können wie viele andere Produkte des täglichen Lebens auch importiert werden. Wenn eine im Ausland (d.h. von einem ausländischen Anbieter) hergestellte Leistung billiger und besser ist, wird sie importiert. Das ist normal und rechtfertigt keinen Schutz inländischer Unternehmen.

Der BDL möchte insbesondere inländische Hubs, die zugleich seine bedeutendsten Verbandsmitglieder sind, unter Schutz stellen und dafür auch den Wettbewerb einschränken. Inländer sollen deutsche Hubs benutzen. Die Nutzung ausländischer Hubs ist aus Sicht der Reisenden aber kein Manko. Die Flugmöglichkeiten, die sich mittels ausländischer Hubs realisieren lassen, lassen sich leicht mit Angeboten inländischer Hubs oder mit Direktflügen vergleichen. Man wählt das bessere. Ein Luftverkehrskonzept, das vor allem inländische Unternehmen schützt, wäre unangemessen.

Das BDL-Papier thematisiert Subventionen ausländischer Anbieter, die nicht fair sind. Es gibt Differenzen bei Lohnkosten und Sozialstandards. Die daraus resultierende Forderung des BDL, ausländischen Unternehmen Flugrechte zu verweigern, ist aber unangemessen. Das Problem des Sozialdumpings ist ein allgemeines Problem. Die Forderungen des BDL zielen mehr auf einen Schutz seiner Mitgliedsunternehmen als auf einen wirksamen Schutz gegen Sozialdumping. Es kann nicht sein, dass Industrieverbände das Sozialdumping-Problem benutzen, ihren Mitgliedsunternehmen Sondervorteile zu ermöglichen. Da ein allgemeines Problem vorliegt, sind allgemeine Regelungen anzuwenden. Hier kann auf die „12 proposals to prevent social dumping“ der European Transport Workers Federation verwiesen werden.

Zusammenfassend ist die *Forderung* zu erheben, den Wettbewerbschutz inländischer Unternehmen, wenn er in ein endgültiges Luftverkehrskonzept aufgenommen werden sollte, deutlich anzusprechen, ihn mit anderen inländischen Branchen zu vergleichen und eine Be-

gründung für eine evtl. vom Üblichen abweichende Politik zu formulieren.

4. Luftverkehr und Bürgerbeteiligung

Eine wichtige Facette eines Luftverkehrskonzeptes muss die Bürgerbeteiligung sein. Aufgrund der externen Effekte des Luftverkehrs gibt es bei jeder Luftverkehrsleistung drei Beteiligte: den Anbieter (Airline/Flughafen), den Nachfrager (Reisender) und den negativ Betroffenen (Fluglärmopfer).

Die Beteiligung von Bürgern an luftverkehrsrelevanten Entscheidungen wird sowohl im Papier der Posch-Kommission als auch im BDL-Papier angesprochen. Dabei kommt aber eine sehr unterschiedliche Bedeutung der Bürgerbeteiligung zum Ausdruck: Im BDL-Papier kommt der Begriff Bürgerbeteiligung genau zweimal vor. Im Papier der Posch-Kommission wird die Bürgerbeteiligung dagegen intensiv behandelt. Der Begriff kommt zehnmal vor.

Im BDL-Papier heißt es zunächst: *„Um eine höhere Akzeptanz für das Funktionieren des Luftverkehrs zu schaffen, gilt es, die von Infrastruktur und Flugbetriebsentscheidungen betroffenen Bürger in die Entscheidungsprozesse einzubeziehen.“* Der BDL will also die Bürger einbeziehen. Dabei möchte der BDL die Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger aber radikal beschränken und sie auf die Fluglärmkommissionen verweisen: *„(...) Die Vorschläge gehen in die falsche Richtung und sollten abgelehnt werden. Stattdessen sollten die Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung in den Fluglärmkommissionen gestärkt werden.“* Mehr Bürgerbeteiligung oder gar erweiterte Rechte der Fluglärmkommissionen sieht der BDL nicht. Dabei ist eine Ausweitung der Bürgerbeteiligung unverzichtbar. Denn die – bisher in Deutschland nicht umgesetzte Umweltverträglichkeitsrichtlinie – verlangt auch eine Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Festlegung von Flugrouten bzw. Flugverfahren.

Die Posch-Kommission dagegen erkennt eine bisher *„nicht ausreichende Beteiligung der Betroffenen“*. Eine *„gute Öffentlichkeitsbeteiligung“* sei nötig zur Erlangung einer *„hohen Akzeptanz“* von Entscheidungen. Es gebe *„gesetzlich vorgeschriebene Beteiligungsverfahren und informelle Beteiligungsmöglichkeiten, z.B. über vorgelagerte Informations- und Diskussionsforen, über die die Bürger - vor der Erstellung genehmigungsfähiger Planunterlagen - über die geplanten Vorhaben informiert werden und auf das jeweilige Projekt Einfluss nehmen können“*. Notwendig sei eine *„Optimierung der vorhandenen Instrumente zur Öffentlichkeitsbeteiligung“*. Es gehe andererseits um *„die Möglichkeit, vorgeschaltete, informelle Beteiligungsmöglichkeiten zu schaffen, um die Bürgerinnen und Bürger*

frühzeitig und durch eine gute Prozessgestaltung adäquat einzubinden.“ Die Frage sei: „Wie können die bereits vorhandenen Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens beim Neu- und Ausbau von Flughäfen optimal genutzt werden?“ Dann wird gefragt: „Wie können die guten Erfahrungen mit zusätzlichen Dialogformen, wie z. B. in Frankfurt oder in München, im Sinne von ‚Best-practice‘ fortgeführt und weiterentwickelt werden?“ Schließlich wird zum Problem der Flugrouten gefragt „Wie können die Interessen der Betroffenen stärker in den Prozess der Festlegung der Flugverfahren eingebunden werden (Z.B. in Fluglärmkommissionen)?“

Deutlich wird, dass die Posch-Kommission, die stark mit Vertretern aus Ministerien besetzt ist, die der Politik und den Wählern näher stehen als die Interessenvertreter des BDL, auf Bürgerbeteiligung mehr Wert legt als der BDL.

Das eigentliche Problem liegt aber auf einer ganz anderen Ebene: Mehr Bürgerbeteiligung nutzt nichts, solange die Bürger nicht mehr Rechte bekommen. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen hält in seinem Sondergutachten „Fluglärm reduzieren“ (2014) die aktuelle Praxis für rechtswidrig. Man fragt sich, warum sich ein Luftverkehrskonzept überhaupt so ausführlich mit Fragen der Bürgerbeteiligung befasst, aber zu den Fragen, welche Rechte damit verbunden sein sollen, nicht Stellung nimmt. Es ist ja nicht so, dass die Wünsche der Bürger überall unterschiedlich seien. Die Konflikte haben gezeigt, dass die Bürger überall das gleiche wollen: Schutz vor gesundheitlichen Gefahren und Belästigungen durch Fluglärm für sich und ihre Kinder. Die wissenschaftliche Literatur ist sich einig darin, dass die vollständige Internalisierung externer Effekte zum gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsmaximum führt.

Die Ziele, welche die Bürger berechtigterweise verfolgen dürfen, sind also der Richtung nach klar. Damit liegt es auch auf der Hand, in welche Richtung die Rechte der Bürger erweitert werden müssten, damit diese Ziele überhaupt erreicht werden können. Dazu schweigen sich aber beide Konzepte (BDL und Posch-Kommission) aus.

Kritisch ist der Verweis der Posch-Kommission auf die angeblich guten Ergebnisse von Mediationsverfahren zu sehen. In solchen Verfahren konnten die Bürger die angemessenen Ziele nie erreichen. Es gelang immer, die Verfahren so zu steuern, dass sich die Bürger nicht durchsetzen konnten. Der Kompromiss des Mediationsverfahrens „Ja zum Ausbau, wenn im Gegenzug ein Nachtflugverbot erlassen wird“ wurde von der Politik nur im ersten Teil umgesetzt. Der zweite Teil musste dann auf dem Umweg über das Bundesverwaltungsgericht eingeklagt werden. Ist das die Art und Weise, wie „mehr“ Bürgerbeteiligung der Posch-Kommission gehandhabt werden soll?

Zusammenfassend zeigt sich: Was insgesamt in beiden Konzepten fehlt, ist der sichtbare Wille, die *Rechte* der Bürger zu stärken. Die Beteiligung und Einbindung an sich ist noch kein Erfolg, wenn nicht zugleich die Rechte gestärkt werden. Bürgerbeteiligung ohne Rechte ist Augenwischerei. Die Ziele der Bürger sind nicht unbekannt: Anrecht haben sie laut ökonomischen Lehrbüchern auf eine marktgerechte Entschädigung für die Belastungen, die sie tragen müssen. Das ist einfach zu formulieren und in ein Luftverkehrskonzept hineinzuschreiben. Deshalb ist die *Forderung* zu erheben, die Rechte, welche den Bürgern zukünftig zukommen sollen, möglichst genau zu skizzieren, damit transparent erkennbar ist, ob sich hinter einer enormen Beteiligung de facto nur minimale Rechte verbergen oder ob umgekehrt, Rechte existieren, für die die Bürger nicht immer wieder kämpfen müssen.

5. Internalisierung externer Kosten

Die Frage, wer trägt die externen Kosten des Luftverkehrs, wird im Papier der Posch-Kommission in einem Abschnitt über die Infrastrukturfinanzierung behandelt. Dabei fordert die Posch-Kommission recht deutlich, dass die externen Kosten, wenn es dazu kommen sollte, dass sie eines fernen Tages einmal von irgendjemandem bezahlt werden müssen, nicht von der öffentlichen Hand, sondern von den Infrastrukturnutzern selbst getragen werden.

Es heißt im Papier der Posch-Kommission: *„Dabei sind auch Ansätze der Internalisierung externer Kosten zu prüfen. Der Grundsatz der Nutzerfinanzierung sollte auch künftig bei der Weiterentwicklung von Luftverkehrsinfrastruktur handlungsleitend sein.“* Unter der Internalisierung externer Kosten versteht man die Abgeltung verursachter Schäden durch den Schädiger mittels einer Entschädigungszahlung an den Geschädigten in Höhe des Marktwertes der Schädigung.

Im BDL-Papier heißt es: *„Bei der Internalisierung externer Kosten ist der Luftverkehr Vorreiter und finanziert bereits die Kosten des Schallschutzes und der Gefahrenabwehr umfassend selber. Wichtig ist, dass darauf geachtet wird, dass die Internalisierung externer Kosten nicht zu Benachteiligungen zwischen den unterschiedlichen Verkehrsträgern führt und dass keine Verzerrungen im internationalen Wettbewerb für deutsche Unternehmen entstehen.“*

Der BDL lehnt also die Beteiligung an den externen Kosten des Luftverkehrs bis auf unbedeutende Beträge rundheraus ab. Währenddessen schließt die Posch-Kommission die Internalisierung nicht grundsätzlich aus. Es ist aber auch kein Ansatz einer Forcierung zu erkennen. Letztlich sorgt sich die Posch-Kommission vor allem da-

rum, dass die öffentliche Hand nicht belastet wird, sollten irgendwann einmal externe Kosten internalisiert werden.

Nimmt man beide Aspekte, also die der oben angesprochenen Bürgerbeteiligung und die der Bezahlung externer Kosten zusammen, dann stellt man fest, dass hier ein ganz kritischer und offener Punkt vorliegt. Der BDL lehnt beides ab. Er will nur minimale Bürgerbeteiligung und minimale Beteiligung an der Finanzierung der externen Schäden seiner Mitglieder. Währenddessen äußert sich die Posch-Kommission ambivalent: sie will mehr Bürgerbeteiligung, aber nicht unbedingt mehr Rechte für die Bürger und falls es zur Internalisierung externer Effekte kommt, soll die öffentliche Hand nicht belastet werden.

Damit ist der wichtigste Punkt eines nachhaltigen Luftverkehrskonzeptes praktisch nicht behandelt: In welcher Weise und in welcher Höhe werden die Lärmopfer für das Tragen der Belastungen entschädigt? Weder die öffentliche Hand, noch die Luftverkehrsunternehmen wollen es.

Dies ist eine gravierende Lücke, die geschlossen werden sollte. Die *Forderung* lautet: Ein endgültiges Luftverkehrskonzept sollte deutlich dazu Stellung nehmen, wie der Fahrplan zu einer marktgerechten Internalisierung externer Effekte aussieht.

6. Gleichwertigkeit von wirtschaftlichen und umweltbezogenen Belangen

An mehreren Stellen wird formuliert, dass wirtschaftliche und umweltbezogene Belange *gleichwertig* seien. Es heißt im Papier der Posch-Kommission: „Die Kommission geht von einer *gleichwertigen* Bedeutung der wirtschaftlichen und umweltbezogenen Belange aus“. Das ist eine etwas nebulöse Aussage, die zu der Frage Anlass gibt, welche Handlungen daraus folgen sollen? Dies lässt die Posch-Kommission offen. Skizziert wird nur die Bedeutung der Umweltbelange und des Wettbewerbs, der sich verschärft habe.

Im BDL-Papier dagegen findet man den Begriff der Gleichheit nur in Bezug auf Wettbewerb mit ausländischen Konkurrenten. Hier muss ein „level-playing-field“ geschaffen werden, der inländische Unternehmen den ausländischen gleichstellt. Ansonsten soll der Staat wettbewerbsbeschränkend und steuersenkend zugunsten inländischer Unternehmen eingreifen.

Zu umweltbezogenen Konflikten äußert der BDL nur, dass die EU-Regulierung gelte und Konflikte fallweise auf der lokalen Ebene geklärt werden sollten. Der BDL möchte generelle Regelungen in

Deutschland vermeiden. Er formuliert: *„Aus dem Umstand, dass wachsender Verkehr auch mit Belastungen von Bürgern und Umwelt einhergeht und die EU mit dem Maastricht-Vertrag inzwischen die vollumfängliche Gesetzgebungskompetenz für Umweltpolitik hat, wobei möglichst weitgehend an der lokalen Verantwortung für den Interessenausgleich zwischen wirtschaftlichen Erfordernissen und nachbarschaftlichen Betroffenheiten festgehalten werden soll.“*

Die Politik des BDL geht also dahin, allgemeine deutsche Regelungen zu umweltbezogenen Belangen zu verhindern und das Problem des Interessenausgleichs auf die lokale Ebene zu schieben, wo von Mal zu Mal Konflikte ausgetragen werden. Die Vergangenheit hat allerdings gezeigt, dass die Bürger praktisch keine wirklichen Rechte haben und es in der Vergangenheit auch nie dazu kam, dass Bürger eine angemessene Entschädigung für Umweltbelastungen durchsetzen konnten.

Alles in allem kann gesagt werden, dass hier ein kritischer Punkt vorliegt. Der BDL verlangt einen eindeutigen Vorrang der Unternehmensinteressen, während die Posch-Kommission Formulierungen verwendet, die so schwammig sind, dass aus Ihnen nichts geschlossen werden kann.

Dies macht folgende *Forderung* notwendig: Ein endgültiges Luftverkehrskonzept muss deutlich, explizit und konkret ausführen, was Gleichwertigkeit von umweltbezogenen und wirtschaftlichen Belangen bedeutet.

7. Verlässlichkeit von Rahmenbedingungen und Planungssicherheit

Die Luftverkehrswirtschaft erhebt seit einiger Zeit die Forderung, „verlässliche Rahmenbedingungen“ zu erhalten. Im Papier der Posch-Kommission wird diese Forderung aufgegriffen und formuliert: *„Um die Wettbewerbsfähigkeit des Luftverkehrsstandortes Deutschland zu sichern, bedarf es eines übergreifenden Luftverkehrskonzepts für Deutschland, in dem perspektivisch verlässliche Rahmenbedingungen gesetzt werden.“* Diese betreffen den *„Infrastrukturausbau sowie steuerliche und regulative Rahmenbedingungen“*.

Aber was ist konkret mit Planungssicherheit gemeint? Das Papier der Posch-Kommission lässt dies offen. Das BDL-Papier zeigt demgegenüber, dass es um mindestens vier Dinge geht:

- Abschaffung der Luftverkehrsteuer
- Finanzierung der Flughäfen durch die öffentliche Hand

- Erlaubnis für Nachtflüge und Ausweitung von Nachtflügen
- Keine Betriebsbeschränkungen

Diese Forderungen seien im Folgenden im Original zitiert.

Zur Luftverkehrsteuer:

„Seitdem der Luftverkehr – mit der Liberalisierung seit Mitte der 90er Jahre – in einen wettbewerbsintensiven internationalen Markt geführt wurde, belasten zunehmende regulatorische und fiskalische Auflagen in Deutschland und in der Europäischen Union einseitig die deutschen und europäischen Unternehmen. Deswegen lehnt die Luftverkehrswirtschaft weitere Belastungen ab und fordert die unverzügliche Abschaffung der besonders stark wettbewerbsverzerrenden Luftverkehrsteuer.“

Zur Infrastrukturfinanzierung:

„Eine bedarfsgerechte und wettbewerbskonforme Weiterentwicklung der Infrastruktur des Luftverkehrsstandortes Deutschland erfordert ggf. auch Finanzierungsbeiträge der öffentlichen Hand und darf durch EU-Beihilferecht nicht ausgeschlossen werden.“

Zu Nachtflügen:

„Um Planungssicherheit für Unternehmen und Bürger, für wirtschaftliche Investitionen und für den Umweltschutz zu schaffen, sollte für vorher definierte national bedeutende Frachtflughäfen und national bedeutende Passagierflughäfen festgelegt werden, wo dauerhaft Nachflugoptionen erhalten bleiben oder bei Bedarf erweitert werden und wo Nachtflugverbot besteht. Eine weitere Erosion sowie eine zunehmende Ausweitung von Flugbetriebsbeschränkungen und -verboten in den Nachtrand- sowie Nachtzeiten sollte ausgeschlossen werden.“

Zu Betriebsbeschränkungen:

„Für bestehende Betriebsgenehmigungen muss Rechtssicherheit und damit Planungssicherheit für Fluggesellschaften, Flughäfen und Anwohner gelten. Die Vorgaben für standortbezogene Betriebszeiten dürfen die Entwicklungspotenziale des Standortes nicht einschränken.“

Zusammenfassend zeigt sich, dass deutlich wird, dass Planungssicherheit für die Luftverkehrswirtschaft die Festschreibung einer Reihe von Rechten bedeutet, die aus alter Zeit verfügbar sind und fixiert werden sollen. Die Posch-Kommission lässt die Frage, wie Planungssicherheit und Verlässlichkeit konkretisiert werden, offen.

Insgesamt ist festzustellen, dass mit den Begriffen Planungssicherheit und Verlässlichkeit eher einseitige Rechte zugunsten der Luftverkehrswirtschaft verbunden sind. Rechten stehen aber immer auch Pflichten gegenüber. Ein zukünftiges endgültiges Luftverkehrskonzept sollte dafür Sorge tragen, dass die Rechte und Pflichten in einem angemessenen Verhältnis stehen und beides klar formuliert in dem

Konzept steht, so dass sich nicht einseitige Lösungen hinter unscheinbaren Begriffen wie Planungssicherheit und Verlässlichkeit verbergen.

8. Zusammenfassung und Schlussfolgerung

Im Vorfeld eines neuen Luftverkehrskonzeptes haben die Posch-Kommission und der BDL Kommunikués vorgelegt. Beide verwenden oft wörtlich übereinstimmende Formulierungen und decken gleichlautende Themen ab. Auffällig ist, dass das Papier der Posch-Kommission in einigen wichtigen, kritischen Punkten unklar und mehrdeutig ist. Es werden Begriffe benutzt, die in verschiedene Richtungen ausgedeutet werden können. Dadurch bleibt das anvisierte Luftverkehrskonzept in zentralen Punkten unpräzise und schwammig.

Ein Vergleich mit dem Strategiepapier des BDL zeigt, wie gefährlich solche Vagheiten sein können. Denn der BDL formuliert zu all diesen Punkten detaillierte Forderungen. Diese betreffen vor allem den Schutz von inländischen Unternehmen vor ausländischer Konkurrenz und die Vernachlässigung der Interessen der durch externe Effekte Geschädigten. Der Staat soll mit Steuererleichterungen und Investitionshilfen subventionieren. Externe Schäden sollen nicht marktgerecht entschädigt werden. An größeren Flughäfen soll beliebiges Wachstum möglich sein. Insgesamt stehen im Vordergrund des Konzeptes des BDL die *Unternehmen* der Luftverkehrswirtschaft und weniger deren *Dienstleistungen* und gar nicht die *Geschädigten*.

Die Vagheiten im Kommunikué der Posch-Kommission könnten entschuldigt werden mit dem Argument, dass es von vornherein „*nicht das Ziel, ein Luftverkehrskonzept selbst aufzustellen*“, gewesen ist. Vielmehr sollten nur Fragen diskutiert werden, die nach Auffassung der Kommissionsmitglieder dann in einem endgültigen Luftverkehrskonzept beantwortet werden sollten. Allerdings werden zu viele wichtige Fragen erst gar nicht behandelt. Es werden vage und mehrdeutige Begrifflichkeiten verwendet, die gerade nicht hinterfragt oder diskutiert werden. Dies wird durch den Vergleich mit dem Papier der Luftverkehrswirtschaft deutlich, das Forderungen enthält, die mit dem Gemeinwohl nicht immer kompatibel sind und die im Papier der Posch-Kommission gar nicht diskutiert werden.

Deshalb ist es notwendig, diese Aspekte explizit anzusprechen und die Lösungen, in welcher Richtung sie auch immer von der Gesellschaft letztendlich getroffen werden, transparent zu kommunizieren. Im Papier der Posch-Kommission wird mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung gefordert. Es heißt dort: „*Von hoher Bedeutung ist hier die Schaffung und Gewährleistung größtmöglicher Transparenz*“

und Nachvollziehbarkeit der Festlegungen für Bürgerinnen und Bürger.“ Müsste man mit dieser Transparenz nicht *jetzt* schon anfangen? Die Transparenz beim Aufstellen des Luftverkehrskonzeptes ist der Lackmустest für die Transparenz, mit der hinterher gerechnet werden kann.

Friedrich Thießen