

# Luftverkehr: Ein Stiefkind des Umweltschutzes?

*Gerd Winter*

## *Gliederung*

- I. Einleitung
- II. Die erste Phase: „Staat“
- III. Die zweite Phase: „Markt“
- IV. Eine dritte Phase
  1. Szenario 1
  2. Szenario 2
- V. Schlußbemerkung

## I. Einleitung

Zwei große Wellen haben das Luftverkehrsrecht in den vergangenen 50 Jahren geformt: die der staatlichen und die der marktlichen Organisation. Von den Umweltproblemen, die der Luftverkehr verursacht, haben beide Wellen kaum mehr als das aufgenommen, was mit dem Bau und Betrieb von Flughäfen verbunden ist, nämlich Landverbrauch und betriebsbedingte Emissionen, insbesondere Lärm. Die anderen Probleme – Energieverbrauch und Risiken für das Klima und die stratosphärische Ozonschicht – wurden bisher kaum zum Thema des Rechts. Aber auch die thematisierten Probleme, die der Flughäfen, sind, so sehr sie bearbeitet wurden, doch nebensächlich geblieben, weil die erzielten Erfolge durch das Wachstum des Luftverkehrs überholt wurden. Denn Wachstum ist in beiden Wellen das oberste Anliegen gewesen. Die rechtspolitische und rechtsdogmatische Debatte kreiste primär darum, ob Staat oder Markt die steigende Verkehrsnachfrage besser bedient, ob staatliche Verfügung über oder Konkurrenz um Flughäfen, Luftfahrtunternehmen, Start- und Landezeiten und Tarife das Angebot effektiver steigert, nicht kreiste sie darum, ob der Anstieg von Nachfrage und Angebot möglicherweise selbst das eigentliche Problem sind. Dieser Frage wird sich eine dritte Welle stellen müssen. Wird die Frage bejaht und folglich Luftverkehrsverminderung und weitergehend Verminderung des allgemeinen Verkehrs für notwendig gehalten, ist die De-



batte um Staat oder Markt oder die rechte Mischung beider neu eröffnet, freilich auf ungewohntem Terrain, denn es wird Nachhaltigkeit und nicht unbegrenztes Wachstum zu organisieren sein.

Um für die dritte Welle zu lernen, ist zunächst genauer zu untersuchen, wodurch die beiden ersten Wellen gekennzeichnet waren<sup>1</sup>.

## II. Die erste Phase: „Staat“

Staatlichkeit kennzeichnete die erste Phase des Luftverkehrs. Bereits die Organisation der beteiligten Akteure und Ressourcen war staatswirtschaftlich geformt: Da Luftverkehr als Infrastruktur für die übrige Wirtschaft galt, lagen Bau und Betrieb von Flughäfen sowie die Linienflugunternehmen in öffentlicher Hand, die sich zwar in die Form privater Gesellschaften kleidete, in diesen aber in unterschiedlichen Mischungsverhältnissen von Bund, Ländern und Gemeinden die Mehrheitsanteile hielt. Die hauptsächlichen rechtlichen Ressourcen des Flugverkehrs, die Start- und Landezeiten, auch Zeitnischen oder Slots genannt, sowie die Verkehrsrechte über dem staatlichen Territorium, waren eine Art Monopolrechte in öffentlicher Hand, mit denen diese die Konkurrenz begrenzte und an denen sie andere Staaten und ihre Luftfahrtunternehmen nur im Tauschwege gegen die Gewährung des Zugangs zu Flughäfen und fremdem Luftraum teilhaben ließ. Der öffentliche Charakter des Luftverkehrs äußerte sich schließlich auch im Enteignungsrecht für Flughäfen und in Beschränkungen der Bauhöhen im sog. Bauschutzbereich.

Neben die staatswirtschaftliche Organisation des Feldes trat eine relativ dichte staatliche Wirtschaftsaufsicht. Hierzu gehörten die mit dem Luftverkehrsgesetz von 1922 eingeführte Genehmigung von Flugplätzen, die 1958 hinzutretende Planfeststellung von bestimmten größeren Flugplätzen, die Genehmigung von Luftverkehrsunternehmen, die Zulassung von Luftfahrzeugen, die Luftfahrer- und Ausbildererlaubnis, die Genehmigung von Fluglinien, die Flugtarifgenehmigung, die Aufstellung von Verkehrsvorschriften, die Flugsicherung und die Luftaufsicht<sup>2</sup>.

---

1 Ein guter Überblick über das geltende Luftverkehrsrecht findet sich bei *U. Steiner*, Recht der Verkehrswirtschaft, in: R. Schmidt (Hrsg.) Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. 3 1995 S. 204 ff. sowie bei *W. Schwenk*, Handbuch des Luftverkehrsrechts, 2. Aufl. 1996.

2 S. das Luftverkehrsgesetz vom 1.8.1922, RGBl. I S. 681. Die zahlreichen Änderungsgesetze sind bei *Schwenk*, a.a.O. S. 10 ff. aufgelistet.



Auf der Ebene des internationalen Rechts wurde diese Einführung von staatswirtschaftlichen und regulatorischen Strukturen hingenommen.

Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, die nach Art. 84 Abs. 2 EWGV an sich Rechtssetzungskompetenzen besaß, enthielt sich gänzlich einer Regelung.

Zwar wurde mit dem Chicagoer Abkommen von 1944 eine multilaterale Organisation, die International Civil Aviation Organisation (ICAO) gegründet, die sich z. B. der Harmonisierung der Qualifikation des Personals, der technischen Anforderungen an Flugzeuge, der Entwicklung von Luftverkehrsregeln und zollrechtlichen Fragen widmete. Doch überließ das Abkommen es den einzelnen Staaten, ihre inneren Verhältnisse hinsichtlich Staat und Markt im Luftverkehr autonom zu bestimmen, und erkannte ihnen auch nach außen eine weitgehende Verfügungsfreiheit über ihren Luftraum und ihre Start- und Landekapazitäten zu<sup>3</sup>.

So kam es zum Abschluß zahlreicher bilateraler Abkommen, in denen die einzelnen Staaten sich gegenseitig Verkehrsrechte zuteilten, sowie zu vielfältigen Absprachen und Erklärungen weniger förmlicher Art, in denen die Einzelheiten der zuzulassenden Fluglinien und Luftverkehrsunternehmen festgelegt wurden. In diesem Bilateralismus konnten die Vertragspartner in ihrer Rolle als Staaten zugleich als Interessenvertreter ihrer Unternehmen agieren und pflegten dies auch zu tun. Dies galt gleichermaßen für die Abstimmung der Flugtarife; hier behielten sich die Vertragspartner die Genehmigung vor, verwiesen die Tariffindung im übrigen aber auf das Großkartell der von den Luftverkehrsunternehmen gegründeten International Air Transport Association (IATA)<sup>4</sup>.

Ausgespart aus diesem System blieben die Verkehrsrechte im Luftraum über den staatsfreien Gebieten. In diesen – sie machen immerhin ca. 70 % der Erde aus – galt und gilt nach wie vor völkerrechtlich Freiheit der Nutzung, also unbegrenzter Zugang durch die einzelnen Staaten und zugleich Unzulässigkeit des Ausschlusses anderer.

---

3 Abkommen über die Internationale Zivilluftfahrt v. 7.12.1944, BGBl. 1956 II S. 411. S. dort Art. 1 (nationale Lufthoheit), Art. 6 (nationale Verfügung über den internationalen planmäßigen Fluglinienverkehr) und Art. 7 (nationale Verfügung über Beförderung zwischen zwei nationalen Orten [Kabotage]). Lediglich für den nicht planmäßigen Flugverkehr wurde freier Verkehr vereinbart, allerdings reduziert auf die sog. erste und zweite Freiheit, d.h. auf nicht gewerbliche Landungen in dem und Durchflug durch das Territorium (Art. 5).

4 Als Beispiel für ein solches bilaterales Abkommen s. dasjenige zwischen der BRD und Großbritannien v. 22.7.1955, BGBl. 1956 II S. 1071, dort Art. 2 zu den Verkehrsrechten und Art. 7 zu den Flugtarifen. Zur Struktur der IATA s. *Schwenk*, a.a.O. (Fn. 1) S. 115 ff.



Wie steht es mit dem Umweltschutz in der skizzierten ersten Phase des Luftverkehrsrechts? Wie bereits erwähnt, wurde vor allem der Flughafen als Problem wahrgenommen, und zwar zunächst als Lärmquelle, zunehmend aber auch als großflächiger Eingriff in Natur und Landschaft. Die diese Phase prägende Strategie des Rechts war – dem Charakter des Flughafens als Infrastruktur entsprechend – ein „dulde und liquidiere“.

Soweit es den Lärm angeht, war zunächst Aufräumarbeit zu leisten, denn das überkommene strenge zivilrechtliche Nachbarrecht drohte die Expansion der Flughäfen zu stoppen. Hinderlich war vor allem der Maßstab der Ortsunüblichkeit als Auslöser für Unterlassungsansprüche. Ihn schaffte die These aus dem Wege, daß eine große Anlage einer Landschaft ihren Stempel aufdrücken könne. Die These, für Industrieanlagen entwickelt, wurde vom Bundesgerichtshof 1972 ohne viel Begründungsaufwand auch auf Flughäfen übertragen<sup>5</sup>.

Die Umweltschutzpolitik Ende der 60er Jahre brachte den Vorsorgegedanken, jedoch hieß Prävention zu jener Zeit nicht, lärmarme Flugzeuge zu erzwingen, sondern die Wohnbevölkerung durch Einrichtung von Lärmschutzbereichen von den Lärmquellen fernzuhalten<sup>6</sup>. Solches Trennungsgedanken wurde in der Raumordnung und Landesplanung, die zu jener Zeit ausgebaut wurden, auf eine breitere Basis gestellt.

Soweit im übrigen aber Lärm zu dulden war, wurde ganz auf Entschädigung gesetzt. Versuche, die Entschädigung auf dem niedrigen Niveau des Fluglärmgesetzes einzufrieren (hiernach gab es lediglich geringfügigen und einmaligen Aufwendungsersatz für Schallschutzmaßnahmen in der Schutzzone 1 (ab 75 dB(A)), nicht einmal aber in Schutzzone 2 (ab 67 dB(A))), wurden vom Bundesgerichtshof allerdings nicht akzeptiert. Es blieb dabei, daß daneben auch nachbarrechtliche Ansprüche geltend gemacht werden konnten, und zwar selbst dann, wenn die hohen Grenzwerte des Fluglärmgesetzes nicht erreicht waren<sup>7</sup>. Allerdings scheint diese Chance in der Praxis nicht häufig ergriffen worden zu sein. Kostenrisiko und Beweisprobleme mögen dazu beigetragen haben. Hauptsächliche Quelle für Kompensationsansprüche blieb deshalb das pauschalierende Fluglärmgesetz. Im

5 BGHZ 59, 378 (Militärflughafen). Zur Entwicklung der Rechtsprechung s. G. Winter in AK-BGB Sachenrecht, 1983 § 906 Rz. 4-7.

6 So der Ansatz des Fluglärmgesetzes v. 30.3.1971, BGBl. I S. 282, zuletzt geändert durch Gesetz v. 25.9.1990 (BGBl. I S. 2106), s. insbes. § 5 (Bauverbote im Lärmschutzbereich) und § 8 (Entschädigung bei Bauverboten).

7 BGHZ 69, 105 ff.



übrigen gewährten Flughafengesellschaften nicht selten freiwillig oder kraft Auflage im Planfeststellungsbeschluß weitergehende Entschädigung.

Soweit es den Landverbrauch angeht, wurde mit den Geboten der Planrechtfertigung und Abwägung bei der Planfeststellung sowie mit der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung und der Umweltverträglichkeitsprüfung ein Instrumentarium entwickelt, das bei kräftiger Benutzung durch Genehmigungsbehörden und Gerichte geeignet gewesen wäre, den Flughafenbau stark einzuschränken. In der Praxis wurde jedoch fast durchweg ein öffentliches Interesse am Ausbau unbesehen angenommen und die Alternativenprüfung eng gefaßt, also nicht auf andere Verkehrsträger bezogen. Zum Verzicht auf größere Projekte kam es kaum. Anzuführen wäre allenfalls das Projekt Kaltenkirchen bei Hamburg, das aber letztlich an der Entscheidung gegen Überschalljets, nicht an planerischen Gesichtspunkten scheiterte. Die Anwendung des Planfeststellungsrechts führte lediglich zu Korrekturen an der konkreten Lokalisierung und Dimensionierung einiger Projekte, wie insbesondere des Frankfurter Flughafens und des Flughafens München<sup>8</sup>. Auch resultierten manchmal beachtliche Ausgleichsmaßnahmen für Eingriffe in Natur und Landschaft. Der häufig hochschlagende Protest der lokalen Bevölkerung fand im Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung Gehör, wurde aber in anschließenden Gerichtszügen kleingearbeitet und endlich absorbiert. Die eigentliche Entscheidung war eben meist schon auf der Vorstufe gefallen, derjenigen der Flughafengenehmigung durch den Bundesminister für Verkehr. Eine Klagebefugnis hinsichtlich dieser Vorstufe wurde – erst nach gerichtlicher Intervention<sup>9</sup> – lediglich den Gemeinden, nicht dagegen betroffenen Dritten zuerkannt. Ein Dritter darf erst gegen den Planfeststellungsbeschluß klagen, wobei die gerichtliche Kontrolle, die ohnehin nur eine Willkürkontrolle sein kann, auf die Berücksichtigung der individuellen Belange des Dritten beschränkt ist und sich nur ausnahmsweise, nämlich wenn der Eigentümer eines Trassengrundstücks klagt, auf die öffentlichen Belange (wie z. B. Naturschutz, allgemeiner Immissionschutz) erstreckt.<sup>10</sup>

Zusammenfassend läßt sich für die erste Phase festhalten, daß das Luftverkehrsrecht auf das Ziel eines Wachstums des Luftverkehrs ausgerichtet war und als Mittel Strukturen der öffentlichen Eigenwirtschaft im regulatorischen Rahmen ausbildete. Hinsichtlich seiner Folgen für die Umwelt war seine Wahrnehmung selektiv auf Lärm und Bodenverbrauch beschränkt.

8 S. dazu BVerwGE 56, 110 ff. und 75, 214 ff.

9 BVerwGE 56, 110, 136 f.

10 Vgl. BVerwGE 48, 56 ff. (65 f.) und 67, 75 ff.



Dabei erhielt das öffentliche Interesse an den Projekten in der Regel Vorrang, so daß private Belange auf Entschädigung und Naturbelange auf Ausgleichsmaßnahmen verwiesen wurden.

### III. Die zweite Phase: „Markt“

Die zweite Phase des Luftverkehrsrechts war durch eine Wende zu marktlichen Formen gekennzeichnet. Es blieb beim Wachstumsziel, nur wurde die Formation der Staatswirtschaft mit dichter Regulierung für ungeeignet gehalten, die steigende Nachfrage nach Lufttransporten wirksam zu befriedigen. Auch entdeckte das private Kapital, daß Luftverkehr nicht zuschlußträchtige Infrastrukturleistung sein muß, sondern einen gewinnträchtigen Markt abgeben kann. Die Initialzündung lag in den USA. Die dortige Deregulierungspolitik der siebziger und achtziger Jahre machte auch in Europa Schule. Zum Hauptpromotoren einer europäischen Deregulierung des Luftverkehrs wurde die Europäische Kommission, die angesichts der Strukturen der ersten Phase das europäische Kapital allerdings eher zum Jagen tragen mußte, als daß sie von ihm getrieben wurde.

Den Boden bereitete, wie so oft, wenn es um die kompetentielle Absicherung neuer politischer Initiativen ging, der Europäische Gerichtshof. Im Urteil „Nouvelles Frontières“ vom 30.4.1986<sup>11</sup> stellte er fest, daß die Wettbewerbsregeln des Vertrags über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (Art. 85 ff.) auch für den Luftverkehr gelten und durch die spezielle Kompetenz aus Art. 84 Abs. 2, die zur Entwicklung einer Gemeinsamen Luftverkehrspolitik ermächtigt, nicht etwa ausgeschlossen werden. Dies führe dazu, daß wettbewerbswidrige Absprachen etwa über Tarife gegen Art. 85 EWGV verstießen, und daß darüber hinaus staatliche Tarifgenehmigungen, die solche Absprachen verstärkten, die mitgliedstaatliche Mitwirkungspflicht aus Art. 5 EWGV verletzen.

Damit geriet das System der Engführung von staatswirtschaftlichen Kartellen im IATA-Rahmen und stützender staatlicher Regulierung unter Druck, und zwar schlicht durch Ausdehnung von EG-Primärrecht, also ohne daß eine einzige sekundärrechtliche Regelung notwendig war. Das eingefahre-

<sup>11</sup> Rs. 209 bis 213/84, Slg. 1986, 1425 ff.; bestätigt im Ahmed-Saeed-Urteil v. 11.4.1989, Rs. 66/86, Slg. 1989, 803 ff.. Die Grundlage für diese Rechtsprechung war bereits im Seeleute-Urteil vom 4.4.1974 (Rs. 167/73, Slg. 1974, 359 ff.) gelegt worden. S. dazu *L. Weber*, Die Zivilluftfahrt im Europäischen Gemeinschaftsrecht, 1981, S. 97 ff. u. 204 ff.



ne System war aber zu kompliziert, um allein über Primärrecht umgebaut werden zu können<sup>12</sup>. Auch schreckten die Auswüchse – ruinöse Preiskämpfe, massive Konzentration – die die amerikanische Deregulierung gebracht hatte<sup>13</sup>.

Der Umbau wurde deshalb schrittweise über EG-Sekundärrecht vollzogen. Drei Maßnahmepakete von 1987, 1990 und 1992/3 haben einen Ordnungsrahmen etabliert, der einerseits die Formation der staatswirtschaftlichen Kartelle und dichten Regulierung ablöste, andererseits aber auch Vorkehrungen gegen Marktversagen enthielt<sup>14</sup>.

Im Beispiel der Tarifregelung bedeutet dies im Ergebnis, daß Absprachen grundsätzlich unzulässig sind<sup>15</sup>, daß die Kommission für Konsultationen der Beteiligten aber eine Gruppenfreistellung beschließen kann (und beschlossen hat<sup>16</sup>), weiterhin daß Tarife nicht mehr staatlicher Genehmigung bedürfen, daß die Mitgliedstaaten – unter Aufsicht der Kommission – aber übermäßig hohe und übermäßig niedrige Preise untersagen können<sup>17</sup>.

Bezogen auf die Vergabe von Zeitnischen wird ebenfalls eine mittlere Linie der Liberalisierung verfolgt: Waren die Zeitnischen früher ein Monopolrecht, das die staatlich beherrschten Flughafengesellschaften den ebenfalls staatlich beherrschten Fluggesellschaften auf Dauer und damit zu einer Art Eigentum übertrugen, so werden sie nun eine Art *disponibles property right* in der Hand eines neutralen und unabhängigen sog. Flugplankoordinators, der auch *newcomern* eine Chance geben soll<sup>18</sup>. Allerdings genießen

12 Der EuGH hat dies gesehen und radikalen Konsequenzen durch gewisse Vorsichtsmaßnahmen vorgebeugt. S. dazu *P.D. Dagoglou*, *Air Transport after the Nouvelles Frontières Judgement*, in: *Liber amicorum Pierre Pescatore*, 1987, S. 115 ff.

13 Zu diesen s. *P.S. Dempsey*, *Airline Deregulation and Laissez-Faire Mythology. Economic Theory in Turbulence*, in: *Journal of Air Law and Commerce* 1990/91, S. 21 ff.

14 Die Regelungen der 3 Maßnahmepakete sind häufig dargestellt worden, s. zuletzt *J.M. Baumann*, *Die Luftverkehrspolitik der Europäischen Union*, 1995 S. 105 ff. Zur ökonomischen Bewertung insbesondere im Vergleich zu den Maßnahmen und Ausgangsbedingungen der US-Deregulierung s. *B.J. Höfer*, *Strukturwandel im europäischen Luftverkehr. Marktstrukturelle Konsequenzen der Deregulierung*, 1993, S. 691 f.

15 Verordnung (EWG) Nr. 3975/87 des Rates über die Einzelheiten der Anwendung der Wettbewerbsregeln auf Luftfahrtunternehmen, ABl. 1987 L 374 S. 1, im Anwendungsbereich ausgedehnt durch Verordnung (EWG) Nr. 2410/92 des Rates, ABl. 1992 L 240 S. 18.

16 Verordnung (EWG) Nr. 1617/93 der Kommission, ABl. 1993 L 155 S. 18.

17 Verordnung Nr. 2409/92 des Rates über Flugpreise und Luftfrachtraten, ABl. 1992 L 240 S. 15, Art. 6. Nicht verwirklicht wurde das häufig propagierte noch liberalere Konzept des *double disapproval* (fingierte Genehmigung, falls nicht Abflug- und Landestaats ablehnen), vgl. *J.M. Baumann*, S. 134.

18 Verordnung (EWG) Nr. 95/93 des Rates über gemeinsame Regeln für die Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen in der Gemeinschaft, ABl. 1993 L 14 S. 1, Art. 4 und 8; Verord-



die alten Inhaber von Zeitnischen weiterhin Priorität bei der Neuzuweisung<sup>19</sup>, auch sind Absprachen zwischen Luftfahrtunternehmen über die Zuweisung von Zeitnischen gruppenfreigestellt<sup>20</sup>, so daß der Schritt zur Liberalisierung hier letztlich doch nicht besonders weit reicht<sup>21</sup>. Jedenfalls wurden marktradikale Vorstellungen über eine permanente und zeitnahe Versteigerung von Zeitnischen weit zurückgewiesen.

Hinsichtlich der Zuteilung von Verkehrsrechten im nationalen Luftraum hat die EWG für Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft die volle Freiheit für Strecken in der Gemeinschaft durchgesetzt<sup>22</sup>. Jedes Unternehmen der Gemeinschaft kann nun jeden Flughafen in der Gemeinschaft bedienen (sofern es auch Zeitnischen erhält). Die Mitgliedstaaten haben nur noch Handlungsspielräume im Bereich der Einräumung von Kabotagerechten, also des Verkehrs zwischen inländischen Flughäfen, weiterhin Spielräume der Regulierung der Luftfahrtunternehmen im eigenen Lande, der Aufteilung des Verkehrs innerhalb eines Flughafensystems, der Auferlegung besonderer Verpflichtungen für abgelegene Strecken sowie in Fällen ernsthafter Überlastung und bei Umweltproblemen<sup>23</sup> (worauf noch zurückzukommen sein wird). Mit dieser weitergehenden Verkehrsfreiheit wird das System der bilateralen Abkommen über Verkehrsrechte für den Bereich der EU abgelöst. Die Verkehrsrechte verlieren ihren Charakter als Monopol, mit dem die eigenen Unternehmen geschützt, andererseits aber auch Zugang zu fremden Märkten erkaufte wird. Sie stehen zur allgemeinen Disposition, nur begrenzt durch einen Ordnungsrahmen, der im übrigen ab 1997 noch gelockert werden soll, soweit es Kabotagerechte und die Regulierung der staatsinternen Luftfahrtunternehmen angeht. Darüber hinaus bereitet die Kommission Regelungen vor, die ihr die alleinige Befugnis übertragen, die Verkehrsrechte in der Gemeinschaft im Verhältnis zu Dritt-

---

nung Nr. 1617/93 Art. 5 (1) d). Bereits in den achtziger Jahren hatte es in der BRD eine Debatte über die Regelung der Vergabe von Zeitnischen gegeben. Der Forderung des BVerwGE 82, 246 ff., 255. f., eine gesetzliche Grundlage dafür zu schaffen, wurde durch Erlaß der §§ 27a und 31a, 31d LuftVG Rechnung getragen.

19 Verordnung Nr. 95/93 Art. 8 (1) a).

20 Verordnung Nr. 1617/93 Art. 1.

21 Vgl. G. Kandulski (Lufthansa), Slot Allocation, in: K.H. Böckstiegel (Hrsg.), *The New Legal Framework for Aviation in the European Community*, 1993, S. 63 ff. („reasonable compromise“).

22 Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 des Rates, ABl. 1992 L 240 S. 8.

23 Verordnung Nr. 2408/92 Art. 3 (2) und (3), 4, 8, 9. Zur Spruchpraxis der Kommission im Hinblick auf die Kontrolle der Ausnahmen s. J. Dutheil de la Rochère, *L'accès des transporteurs aériens au marché communautaire. Le règlement 2408/92 et son interprétation*, in: *Revue Française de Droit Aérien et Spatial*, 1994, S. 389 ff.



staaten zuzuteilen<sup>24</sup>. Allerdings würden sich dann enorme Probleme der Verteilungskriterien und des Verwaltungsaufwandes<sup>25</sup>, aber auch der Vereinbarkeit mit dem Chicago-Abkommen ergeben<sup>26</sup>.

Weitere Schritte in Richtung Markt bestehen in einer Verstärkung der Aufsicht über staatliche Beihilfen für die Luftfahrtunternehmen<sup>27</sup>, in der Kontrolle von Fusionen solcher Unternehmen<sup>28</sup>, im Ausbau der Niederlassungsfreiheit für Betätigung von Luftfahrtunternehmen im EU-Ausland<sup>29</sup>, in der Privatisierung der Flugplankoordinierung und Flugsicherung sowie im tendenziellen Rückzug der öffentlichen Hand aus Flughafen- und Luftfahrtgesellschaften<sup>30</sup>.

Fragt man nun auch für die zweite Phase, für die des Marktes, nach der Berücksichtigung des Umweltschutzes im Rechtssystem, so ist erneut festzustellen, daß die Flughäfen mit ihren Folgen für einerseits Lärmbelästigung, andererseits Landverbrauch im Vordergrund stehen. Zusätzlich gewinnen Abgasemissionen von Flughäfen, die Entsorgung der Flughäfen, die Boden- und Grundwasserbelastung durch Einsatz von Pestiziden und

24 Die Vertragsschlußkompetenz würde der AETR-Rechtsprechung folgen, vgl. Gutachten I/94 des EuGH zum Abkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation, VII A. Das heißt, daß zunächst durch eine gemeinschaftsinterne Regelung ein System der gemeinsamen Vergabe vorgesehen werden müßte, das dann nach außen vertraglich abzusichern wäre.

25 U. Meier, Die Gestaltung der Luftverkehrsbeziehungen der Mitgliedstaaten der EG mit Drittstaaten – eine gemeinschaftliche Aufgabe? ZLW 1993, S. 3 ff., 10.

26 A. Loewenstein, European Air Law. Towards a new system of International Transport Regulation, 1991. In Betracht kommt ein Verstoß gegen Art. 7 Satz 2 des Abkommens, wonach ein Staat einem anderen kein ausschließliches Verkehrsrecht einräumen darf. Dies würde aber in Hinsicht auf die Kommission gerade geschehen (a.a.O. S. 119 f.).

27 Vgl. die Leitlinien der Kommission für die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf die Zivilluftfahrt, Nov. 1994.

28 S. dazu den Bericht von J. Dutheil de la Rochère, Le contrôle communautaire des restructurations d'entreprises comme instrument d'une politique de l'aviation civile, in: Revue Française de Droit Aérien et Spatial 1993, S. 389 ff. Als Beispielfall s. Eugel v. 19.5.1994, Rs T-2/93, EuZW 1994, S. 534.

29 Vgl. Verordnung Nr. 2407/92 des Rates, ABl. 1992 L 240 S. 1., Art. 4(2), wonach die Nationalitätsklausel für Luftfahrtunternehmen so definiert ist, daß auch Angehörige anderer Mitgliedstaaten beteiligt sein können. Vgl. dazu J. Balfour, Licensing, in: K.H. Böckstiegel, a.a.O. S. 42.

30 Solche Tendenzen sind nicht EG-rechtlich vorgeschrieben, gleichwohl aber in den Mitgliedstaaten in unterschiedlicher Intensität zu beobachten. S. zur Flugplankoordinierung und zur Flugsicherung §§ 31a-d LuftVG und zur Privatisierung der Flughäfen G. Reimer, Flughafenkooperationen im Windschatten des Wettbewerbsrechts der EG?, ZLW 1989, S. 345 ff., 349 f. Zur Privatisierung der Luftfahrtunternehmen s. als Beispiel den allmählichen Rückzug des Bundes aus der Beteiligung an der Lufthansa Air von ursprünglich 74 % auf heute 36 % (Schwenk, a.a.O. S. 110 f.).



Antifrostmitteln sowie Leckagen von Schadstoffen an Bedeutung, Probleme, die aber ebenfalls auf den Flughafen bezogen sind.

Ein hervorstechendes Merkmal der entsprechenden Maßnahmen ist, daß man auf Technik setzt. Dies gilt insbesondere für die Lärminderung. Zwar wird der frühere Ansatz der Zonierung von Flughäfen und Wohngebieten weitergeführt, das Gewicht liegt aber auf der Entwicklung und Einführung lärmarmen Flugzeuge. Die Führerschaft im Erlaß rechtlicher Anforderungen lag hier bei der ICAO und für Europa bei der European Civil Aviation Conference (ECAC), die beide ihre Umweltschutzinitiativen über die Einsetzung von Umweltkomitees verstetigten (Committee on Aviation Environmental Protection – CAEP – der ICAO bzw. Expert Group on the Abatement of Noise caused by Air Transport – ANCAT – der ECAC). Zu Lärmemissionen wurden bereits Anfang der 80er Jahre umfassende Richtlinien mit technischen Standards, der Annex 16 zum Chicago Abkommen beschlossen, der in der Folgezeit die technische Entwicklung vorangetrieben und das phasing-out der älteren Flugzeuge beschleunigt hat<sup>31</sup>. Die modernen Flugzeugtypen liegen mit ihren Schallemissionen heute weit unter den in Annex 16 aufgestellten Grenzwerten<sup>32</sup>. Dementsprechend haben sich die Gebiete mit hoher Lärmbelastung um die Flughäfen herum in den Industrieländern deutlich verkleinert. Allerdings sind die technischen Möglichkeiten nun wohl weitgehend erschöpft, weil zusätzliche Lärmdämmung zusätzliches Flugzeuggewicht und damit mehr Treibstoffverbrauch und schlechtere Transportleistungen mit sich bringt<sup>33</sup>. Außerdem werden in den Kernzonen die Fortschritte beim einzelnen Flugzeug durch die zunehmende Menge der Flugbewegungen und den Einsatz größerer Maschinen überholt<sup>34</sup>. Deshalb will die ICAO in Zukunft flankierend auf das Zonierungs-

31 In Auszügen abgedruckt bei *H. Hochgürtel*, Das Recht des Umweltschutzes in der Zivilluftfahrt, 1984, S. 153 ff. Zur Ausarbeitung und Umsetzung des Annex 16 s. *R. I. R. Abeyratne*, Aircraft Engine Emissions and Noise, in: *Environmental Policy and Law* 1994, 238 ff. (244). Zu den implementierenden Maßnahmen der ECAC, insbesondere zum phasing-out der älteren sog. Chapter 2 aircraft s. *Environmental Policy Statement* des ECAC Preparatory Committee of the 1996 Regional Conference on Transport and the Environment, September 1995. Die Umsetzung auf EG-Ebene erfolgte über die Richtlinien 89/629 und 92/14 und auf deutscher Ebene durch § 11c LuftVO, sowie durch nach Lärmemissionen der Flugzeuge gestaffelte Landegebühren bei manchen Flughäfen (Beispiel bei *Schwenk*, a.a.O. S. 422).

32 Lufthansa Umweltbericht 1994 S. 19.

33 ICAO, Interim Report of the Committee on Aviation Environmental Protection (CAEP) v. 16.2.1995, C-WP/10156, sub 2.2.

34 *M.J.T. Smith*, Evolving noise issue could persist into the next century, in: *ICAO Journal* vol. 47 no. 8 S. 11 ff.



konzept setzen<sup>35</sup>. Daneben gibt es in der zweiten Phase insbesondere auf den Druck von Flughafenwohnern hin Betriebsbeschränkungen für Flughäfen, die wenigstens eine Kernzeit für die Nachtruhe zu sichern versuchen<sup>36</sup>. Zu erwähnen sind weiterhin die Auseinandersetzungen, die zu gewissen Beschränkungen von militärischen Tiefflügen geführt haben<sup>37</sup>.

Soweit es den Landverbrauch angeht, blieb es in der zweiten Phase zwar bei den materiellen Anforderungen des Fachplanungsrechts; da die politischen Mehrheiten die Verfahrensvorschriften jedoch mehr und mehr als Investitionsverzögerung denn als Diskurschance für die Interessenten und Betroffenen perzipierten, wurde 1993 mit dem „Planungsvereinfachungsgesetz“ das Institut der Plangenehmigung eingeführt, bei der weder Umweltverträglichkeitsprüfung noch Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen sind. Zudem wurde das Planfeststellungsverfahren durch Fristvorgaben beschleunigt und weiterhin der Rechtsschutz gegen Planfeststellungsbeschlüsse in verschiedener Hinsicht beschnitten<sup>38</sup>.

Im Ergebnis scheint das Beschleunigungskonzept jedenfalls in den neuen Bundesländern zu greifen<sup>39</sup>. Ob dadurch auch die Qualität der Planung verbessert worden ist, muß wohl bezweifelt werden, denn Beteiligungsverfahren haben in der Regel einen qualitätssteigernden Effekt.

Zusammenfassend ist für die zweite Phase festzuhalten, daß das Luftverkehrsrecht weiterhin und vielleicht energischer als zuvor auf Wachstum des Luftverkehrs zielte und als Mittel, insbesondere über Regelungen des Gemeinschaftsrechts, Strukturen der marktlichen Organisation der Dienstleistungen in einem Rahmen verschlankter staatlicher und gemeinschaftlicher Wirtschaftsaufsicht ausbildete. Hinsichtlich seiner Folgen für die Umwelt blieb es bei der auf Flughafenprobleme beschränkten selektiven Wahrnehmung, wobei statt auf bauliche Zonierung stärker auf technische Verbesserungen des Fluggeräts und auch der Anlagen gesetzt wurde. Der Deregulierungswelle entsprach es, daß die Öffentlichkeitsbeteiligung und der Rechtsschutz Dritter im Hinblick auf die Flughafenplanung eingeschränkt wurde.

35 ICAO, a.a.O. sub 2.4.

36 Die Maßnahmen sind z. T. auf § 29 LuftVG gestützt, bilden überwiegend aber Auflagen zu Flughafengenehmigungen und -planfeststellungen, vgl: *Schwenk*, a.a.O. (Fn. 1) S. 138 ff.

37 S. dazu *R. Wolfram*, Tiefflüge vor den Verwaltungsgerichten, NVwZ. 1990, 237 ff.

38 S. die Änderungen der §§ 8-10 LuftVG auf Grund des Planvereinfachungsgesetzes vom 17.12.1993, BGBl. I S. 2123.

39 So *U. Steiner*, in diesem Band.



## IV. Eine dritte Phase

Über das, was die Zukunft bringen wird, sind nur Spekulationen möglich. Zwei verschiedene Szenarien lassen sich ausmalen, eines, das wahrscheinlicher aber m. E. ökologisch problematischer ist, und ein anderes, das, weil es erhebliche ökonomische Probleme aufwirft, geringere Realisierungschancen hat, aber umweltverträglicher ist.

In beiden Fällen wird mit einiger Sicherheit der Anstieg des Luftverkehrs das zu lösende Hauptproblem darstellen. Der internationale Luftverkehr betrug 1988 im Personenverkehr 1,87 Billionen Passagierkilometer, was 45 % des gesamten internationalen Personenverkehrs ausmachte. Die ICAO rechnet mit einem jährlichen Anstieg von 5-6 %. Die Wachstumsraten für 1993 (5,9 %), 1994 (6,7 %) und 1995 (7,3 %) zeigen, daß auch sie selbst noch jährlich ansteigen<sup>40</sup>.

### 1. Szenario 1

Im ersten Szenario wird dieser Umstand primär als Auslöser für zunehmende Kapazitätsengpässe wahrgenommen, Engpässe zum einen hinsichtlich der Flughafenkapazität (Zeitnischen, Abfertigung) in den Ballungsgebieten, zum anderen aber auch hinsichtlich der verfügbaren Flugkorridore insbesondere auf den Strecken zwischen den USA und Europa<sup>41</sup>. Die Konsequenzen daraus liegen nahe: man wird die vorhandenen Kapazitäten durch Flugplankoordinierung, Mobilisierung brachliegender Zeitnischenrechte und Verlagerung auf unausgelastete Flughäfen besser ausnutzen, und man wird neue Kapazitäten schaffen, durch Konzentration der nationalen Luftfahrtunternehmen auf europäischer Ebene, durch Flughafenbau und durch Eröffnung neuer Flugkorridore. In begrenztem Umfang, vor allem im Nahbereich bis ca. 400 km, wird man Verkehrsleistungen aber auch auf andere Verkehrsträger zu verlagern versuchen, etwa über Tarifauflagen, Sonderabgaben oder regulative Maßnahmen<sup>42</sup>.

40 U. Schumann, On the effect of emission from aircraft engines on the state of the atmosphere, Institut für Physik der Atmosphäre, Deutsche Forschungsanstalt für Luft- und Raumfahrt, Report No. 1, 1993, S. 5. Die Zahlen für 1993-95 finden sich in dem oben Fn. 31 genannten ECAC-Statement (dort S. 8).

41 Dazu näher P.J. Krämer, Kapazitätsengpässe im Luftraum, 1994, S. 5 ff.

42 Erste Überlegungen dazu z. B. im Fn. 31 genannten ECAC-Statement.



Diese Strategien wird insbesondere die EU zu ihrem Anliegen machen. Die Weichen werden zur Zeit gestellt. Es werden Leitlinien für die europäischen Verkehrsnetze aufgestellt, prioritäre Flughafenprojekte ermittelt, Luftverkehrsmanagementsysteme entwickelt und die Bezuschussung von Projektstudien und teils auch Projekten selbst geregelt<sup>43</sup>. Bei einem solchen Grundansatz in Richtung Kapazitätsausweitung bleibt für den Umweltschutz nur eine Nebenrolle. So erwähnen die Spezifikationen der EG für Projekte von gemeinsamem Interesse insoweit nur die „Verbesserung der Umweltverträglichkeit hinsichtlich Lärm und Behandlung der Flughafenabwässer“ sowie „Verbesserung oder Ausbau der Anschlüsse an die übrigen Verkehrsnetze, insbesondere das Eisenbahnnetz“<sup>44</sup>, während unter den Auswahlkriterien für eine Bezuschussung immerhin figuriert, daß „weniger umweltschädlichen Infrastrukturvorhaben ... Vorrang eingeräumt wird“<sup>45</sup>.

Soweit es die Vergabe von Verkehrsrechten angeht, können die Mitgliedstaaten zwar, wie oben erwähnt, Gesichtspunkte der Umweltgefährdung berücksichtigen<sup>46</sup>; doch dürfte diese Klausel nur für extreme Verkehrsverdichtungen mit ihren Abgas- und Lärmfolgen gelten.

Im ersten Szenario wird die Frage der Beeinflussung der Ozonschicht und des Klimas eher defensiv behandelt. Man wird reklamieren, daß erst wissenschaftlich abgesicherte Ergebnisse vorliegen müßten, bevor einschneidende Maßnahmen getroffen werden könnten. Umfangreiche Forschungsprogramme, wie sie bereits laufen oder geplant sind<sup>47</sup>, werden jedoch auch keine Gewißheit bringen und durch weitere Projekte verlängert werden.

Immerhin dürften gewisse Daten praxisleitend werden, die bei geeigneter statistischer Darstellungsweise wenig dramatisch erscheinen. Als Beispiel mag eine Studie der Deutschen Forschungsanstalt für Luft- und Raumfahrt (DLR) dienen<sup>48</sup>. Dort wird festgestellt: trotz Wachstums des Luftverkehrs

43 S. den geänderten Vorschlag der Kommission v. 19.6.1995 für eine auf Art. 129 d Abs. 1 EGV gestützte Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinschaftliche Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes, Kom(95) 298 endg. Zum Verfahren der Bezuschussung s. den geänderten Vorschlag der Kommission v. 16.3.1995 für eine auf Art. 129 c Abs. 1 EGV gestützte Verordnung des Rates über allgemeine Regeln für das Verfahren zur Gewährung von Gemeinschaftszuschüssen für transeuropäische Netze, Kom(95) 32 endg.

44 Anhang 6 des Vorschlags v. 19.6.1995.

45 Art. 7 des Vorschlags v. 16.3.1995.

46 S. oben zu Fn. 23.

47 S. den Überblick von *D. Wurzel*, Schadstoffe in der Luftfahrt, Wirkung und Prävention. Ein Verbundprogramm von Forschung und Industrie, DLR Dezember 1994.

48 *Schumann*, op. cit. (Fn. 40)



von 5-6 % wird der Treibstoffverbrauch nur um 3 bis 4 % jährlich steigen. Das emittierte CO<sub>2</sub> ist wegen der großen Hintergrundbelastung in der höheren Atmosphäre zu vernachlässigen. Die NO<sub>x</sub>-Emissionen führen dagegen im Bereich der hauptsächlichen Flugkorridore zu einer Vermehrung des NO<sub>x</sub> in der Troposphäre um 30-100 %. Das führt zu einem Anstieg (!) des Ozons um 4-12 %. In der höherliegenden Stratosphäre wird dagegen Ozon abgebaut<sup>49</sup>. Zunächst nur andeutend, später vielleicht fordernder wird darauf hingewiesen, daß die Zusatzproduktion an troposphärischem Ozon die Abnahme des stratosphärischen Ozons im Hinblick auf die Absorption von UV-Strahlung kompensieren könnte. Andererseits haben das Ozon, der Wasserdampf und die in den kalten Schichten daraus entstehenden Kondensstreifen und Cirren einen Aufwärmeeffekt, der aber insgesamt nur bei 0,01 bis 0,1 Kelvin liegt.

Soweit aus diesen ja eher beruhigenden Auskünften vorsorglich Handlungskonsequenzen gezogen werden, wird die Verbesserung der Technik, insbesondere die Entwicklung von Triebwerken mit weniger Treibstoffverbrauch im Vordergrund stehen, was sich auch in einer Verschärfung der Emissionsgrenzwerte niederschlagen würde. Manche wird das Vertrauen in die Technik so weit treiben, ein Atmosphärenmanagement für möglich zu halten und den Beitrag des Luftverkehrs in diesem Zusammenhang als geradezu positiv zu registrieren.

Im übrigen wird in der alarmierten Öffentlichkeit Akzeptanz zu schaffen sein. Eine politische Maßnahme in diese Richtung ist die weitere Verringerung der Öffentlichkeitsbeteiligung an Planungsverfahren (in der Tat fördert Öffentlichkeit wohl eher Kritik als Akzeptanz); eine marktbezogene Maßnahme wäre ein Produktdesign, das Umweltprobleme zugleich thematisiert und dethematisiert, wie z. B. die sog. Umweltreisen der Lufthansa: ein Besuch in einer „Regenwaldakademie“ in Brasilien, eine Wanderung im südafrikanischen Busch, ein Segeltörn vor den kanarischen Inseln, aber eben alles per Düsenjet.

## 2. Szenario 2

### a) Deutung der Ausgangssituation

Im zweiten Szenario wird die Frage der Beeinflussung der Atmosphäre vermutlich besorgter diskutiert werden. Entsprechend wird die statistische

---

49 Die Zahlen sind der zitierten Expertise von *Schumann* entnommen, der als Autorität auf dem Gebiet gilt, s. a.a.O. S. 16, 31, 33, 39.



Darstellungsweise anders ausfallen. Nehmen wir eine Studie des Wuppertaler Klima-Instituts als Beispiel<sup>50</sup>. Der Anteil des Luftverkehrs von 6 % am gesamten inländischen Kraftstoffverbrauch, wie ihn die DLR ermittelte, oder der Anteil von 7,4 % am Kraftstoffverbrauch des gesamten Verkehrs, wie ihn die Wuppertaler Studie annimmt, wird in den Kontext der unterschiedlichen Anteile von Industrie- und Entwicklungsländern gestellt. Daraus resultiert eine Betrachtungsweise, die auf den Ort der Verursachung der Reise abstellt und diesem Ort auch die Rückreise zurechnet. Dadurch wächst z. B. für die Bundesrepublik der Anteil des Endenergieverbrauchs durch hier verursachten Luftverkehr am Verbrauch des gesamten (in der Studie wohl ebenfalls gemeint: von hier ausgehenden) Verkehrs auf 13,8 %. Bei der Betrachtung der Abgaseffekte dieses Wertes für den Treibhauseffekt wird in Rechnung gestellt, daß die Abgase in großer Höhe eingebracht werden, wo sie länger persistieren als nahe über dem Erdboden, und daß die Aufwärmefekte z. T. stärker sind, wie etwa durch Bildung von Kondensstreifen. In pauschalierender Abschätzung wird dafür ein Faktor 2 angesetzt. Daraus wird der Luftverkehrsanteil an der gesamten verkehrsbedingten Klimabelastung für 1987 dann mit 24,3 % berechnet wird. Wird weiterhin berücksichtigt, daß im Hinblick auf das Reduktionsziel für klimawirksame Schadstoffe eigentlich heute bereits eine Abnahme der Emissionen hätte erfolgen müssen, während diese tatsächlich zugenommen haben, ergibt sich eine vom Luftverkehr besetzte Quote an der politisch konzeptionierten verkehrlichen Klimabelastung, die erheblich höher liegt als 24,3 % und bis 2005 weiter wächst<sup>51</sup>.

Angesichts solcher Zahlen ist im zweiten Szenario damit zu rechnen, daß technische Verbesserungen der Flugzeuge nicht als genügend angesehen, sondern Wege gesucht werden, die die Menge des Luftverkehrs drastisch reduzieren.

Dieselbe politische Stoßrichtung ergibt sich aus der Betrachtung der Kapazitätsengpässe. Der Anstieg der Nachfrage nach Luftverkehrsleistungen wird nicht als Zwang zur Steigerung des Angebots an Fluglinien, Flugkorridoren und Flughäfenkapazität, sondern als Zeichen dafür genommen, daß eine Steigerung des Angebots nur neue Nachfrage schafft und daß der Ausweg deshalb in einer Verminderung von Nachfrage und Angebot liegen muß.

---

<sup>50</sup> Wuppertal Institut für Klima, Umwelt und Energie (Verf. *K.O. Schallaböck*), *Luftverkehr und Klima – Ein Problemfall* –, Febr. 1995.

<sup>51</sup> A.a.O. S. 13-23.



b) Maßnahmen

Mengenreduktion ist eine Aufgabe, auf die weder die staatliche noch die marktliche Formation eingerichtet war. Keine der beiden Varianten erscheint per se besser geeignet. Im zweiten Szenario wird deshalb nach einem angemessenen Mischungsverhältnis gesucht werden.

Als Maßnahmen geraten angesichts verbreiteten Mißtrauens in Konzepte staatlicher Rationierung vermutlich vor allem Informations- und Anreizsysteme ins Blickfeld.

aa) Informationssysteme

Vermeidung von Lufttransporten setzt voraus, daß die Reisenden oder Erwerber von Produkten über umweltfreundlichere Alternativen informiert sind.

Soweit es Reisen angeht, ist von Vorteil, daß mit den Reisebüros bereits eine ausgedehnte Beratungskompetenz zur Verfügung steht, bei der etwa durch Umstellung der Provisionsstruktur und Neuorientierung der zivilrechtlichen Beratungspflichten erreicht werden könnte, daß sie in der Beratung von Reisezielen und Verkehrsmitteln die ökologischen Verkehrsfolgen stärker ins Spiel bringt. Was von weither transportierte Produkte angeht, kommt eine entsprechende Kennzeichnung in Betracht. Denkbar ist auch eine Art Börse für Transportleistungen, die Frachtkapazitäten und vielleicht auch Produktflüsse optimiert. Noch grundsätzlicher zugreifen würde die Einführung einer Rechtspflicht zu einer Art Verkehrsfolgenprüfung, d. h. eine Verpflichtung aller öffentlichen Stellen und privaten Akteure, bei ihren Entscheidungen die Folgen für die Entstehung von Verkehrsflüssen zu untersuchen und zu beachten. Eine solche Verkehrsfolgenprüfung könnte so unterschiedliche Entscheidungen beeinflussen wie diejenige über die Auswahl eines Konferenzortes, die Ausgestaltung der Kilometerpauschale für die steuerliche Absetzung von Dienstreisen, die Wahl eines Behördensitzes oder die Einrichtung von „just in time“-Produktion. Sie wäre allerdings nicht nur luftverkehrsspezifisch, sondern auf den Verkehr im allgemeinen bezogen, wobei aber verkehrsträgerbezogene Differenzierungen möglich sind.

bb) Anreizsysteme

Soweit es Anreizsysteme betrifft, wird versucht werden, das Fliegen im Vergleich zu anderen Verkehrsarten zu verteuern.



aaa) Kerosinsteuer

Die Erhebung einer Kerosinsteuer ähnlicher Dimension wie die Mineralölsteuer für Straßenverkehr wird sich Angriffen ausgesetzt sehen. Dies einmal deshalb, weil der Bezugspunkt Kosten zwischen den Verkehrsträgern differiert: Luftstraßen verursachen keine Baukosten, der Flughafenbau wird aus Start- und Landegebühen mitbestritten; zum anderen deshalb, weil Flugzeuge leichter als Straßenfahrzeuge im billigeren Ausland tanken können. Die Kerosinsteuer oder (verfassungsrechtlich genauer: eine Sonderabgabe auf Kerosin) würde deshalb bei einer Internationalisierung besser greifen<sup>52</sup>.

bbb) CO<sub>2</sub>-Abgabe

Eine CO<sub>2</sub>-Abgabe wäre als Anreiz gegen Luftverkehr wenig geeignet, denn die hauptsächlichen Klimawirkungen des Luftverkehrs gehen von NO<sub>x</sub> und Wasserdampf aus.

ccc) Flugzeugabgabe

In Betracht gezogen werden könnte eine Lenkungsabgabe auf die von inländischen Flugzeugen weltweit geflogenen Wegstrecken. Dadurch würden die inländischen Fluggesellschaften allerdings einen Wettbewerbsnachteil erleiden. Deshalb wäre eine europaweite Regelung vorzuziehen. Dann wären freilich die europäischen Unternehmen immer noch nach außen diskriminiert. Dagegen hülfe nur, die bilateralen Abkommen mit Drittstaaten (die dann in der Tat besser von der EG selbst als von den einzelnen Mitgliedstaaten abgeschlossen würden) darauf einzustellen und Verkehrsrechte im Gemeinschaftsluftraum jedenfalls gegenüber den großen Konkurrenten nur dann einzuräumen, wenn diese selbst ähnliche Abgaben erheben. Gelangt man wirklich soweit, ist der Schritt zu einem multilateralen Abkommen über Luftverkehrsabgaben allerdings nicht mehr groß. Man könnte einwenden, dann sei eine internationale Kerosinsteuer vorzuziehen. Doch könnten einzelne Staaten, die sich nicht beteiligen, das Konzept in diesem Fall leichter unterlaufen. Ähnlich wie die Steuerparadiese könnten sich Bil-

---

52 Eine Kerosinabgabe ist kürzlich sowohl vom Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (Umweltgutachten 1994 nr. 826 f.) wie auch von der britischen Royal Commission on Environmental Pollution vorgeschlagen worden, vgl. 8th Report: Transport and the Environment, Oct. 1994, HMSO Lm. 2674, Nr. 7.75, wo auch darauf hingewiesen wird, daß Schweden eine solche Abgabe bereits eingeführt hat.



ligtankparadiese entwickeln. Demgegenüber wären Ausfälle bei der Flugzeugabgabe, die durch Nichtteilnahme kleinerer Staaten und ihrer Luftfahrtunternehmen einträten, dem Lenkungsziel weniger abträglich.

Offen ist, ob ein Abkommen über Luftverkehrsabgaben im Rahmen der Internationalen Handelsorganisation (WTO) oder im ICAO-Rahmen leichter zustande käme. Die ICAO wäre wohl eher zurückhaltend, weil sie nur *eine* Verkehrssparte vertritt und von ihr verlangt würde, sich von ihrer Ursprungsidee, das Wachstum zu organisieren, zu verabschieden. Dagegen wäre die WTO und insbesondere das General Agreement on Trade in Services (GATS) (das den Luftverkehr bisher noch ausnimmt) insoweit flexibler, weil der Verlust einer Handelssparte (des Luftverkehrs) zu Zugewinnen anderer Sparten (nämlich anderer Verkehrsträger) führt, solcher Sparten, die im selben Haus vertreten sind. Auch ist in der WTO bei aller Wachstumseuphorie inzwischen der Umweltschutz als Folgeproblem recht präsent<sup>53</sup>.

Bezieht man allerdings die Normsetzung unterhalb der Ebene der Vertragsänderung mit ein, so zeigt sich das ICAO-System flexibler: Es können Richtlinien verabschiedet werden, die für alle Mitgliedstaaten eine gewisse (hier nicht im einzelnen klärungsbedürftige<sup>54</sup>) Verbindlichkeit besitzen. Die Richtlinien werden nicht wie sonst üblich von der Konferenz der Mitgliedstaaten, sondern von einem gewählten Rat, und zwar mit der Mehrheit seiner Mitglieder, beschlossen<sup>55</sup>. Die Frage ist nur, ob sich die Kompetenzen, innerhalb derer Richtlinien erlassen werden dürfen, auf einschneidende Maßnahmen der Luftverkehrsvermeidung erstrecken. Sie müßten dann als Angelegenheiten der „Leistungsfähigkeit der Luftfahrt“ („efficiency of air navigation“), einem der Kompetenzbereiche des Abkommens<sup>56</sup>, interpretiert werden, was etwas mühsam, aber nicht undenkbar ist. Vorstellbar wäre im Ergebnis eine ICAO-Richtlinie, die – vielleicht mit verbindlichen Zielvorgaben und optionalen Mitteln – ein System der Luftverkehrsabgabe entwirft.

Wegen der Dominanz der Wirtschaftsorientierung sowohl im ICAO- wie im WTO-Rahmen wären aber nur sehr kleine und langsame Schritte zu

---

53 Im WTO-Rahmen ergäben sich für eine Aufnahme der Lufttransportdienstleitungen allerdings zusätzliche weitreichende Strukturänderungen, insbesondere die Geltung der Meistbegünstigungsklausel, die den Bilateralismus des ICAO-Systems beenden würde. S. dazu R. Ebdon, A consideration of GATS and of its compatibility with the existing regime for air transport, in: Air and Space Law 1995, S. 71 ff., 72-74.

54 Vgl. Art. 38 Chicago-Abkommen.

55 Art. 50, 52, 54 (I) des Abkommens.

56 Vgl. Art. 37 Abs. 2 a.E.



erwarten. Entschiedener und rascher wäre eine internationale Regelung wohl im UNO-Rahmen zu erreichen, etwa im Kontext der ECE-Rahmenvereinbarung von 1979 oder der UNO-Klimakonvention von 1992<sup>57</sup>.

Angesichts des Aufwands, den europäische und internationale Lösungen benötigen, soll nicht vergessen werden, daß es neben dem Weg über die internationalen Institutionen noch einen anderen Weg zur Internationalisierung gibt. Dieser verläuft über die nationale Nachahmung von Vorbildern, die andere Staaten vorgemacht haben. Zwar nimmt der vorpreschende Staat das Risiko auf sich, daß die anderen Staaten nicht nachfolgen. Mit der Pionierleistung können aber auch Vorteile für die eigene wirtschaftliche Entwicklung verbunden sein, der Art etwa, daß die Volkswirtschaft und der Staatsapparat sich frühzeitiger auf Alternativen zum Luftverkehr einstellen. Dies könnte auch der Fall sein, wenn die Bundesrepublik eine Flugzeugabgabe im Alleingang einführt.

#### ddd) Wegstreckenabgabe

Einen etwas anderen Ansatz als die Flugzeugabgabe würde eine Abgabe auf die im Inland geflogenen Wegstrecken verfolgen. Für den internationalen Flugverkehr würde sie einen Anreiz darstellen, die Benutzung deutscher Flughäfen und den Überflug über deutsches Gebiet einzudämmen. Dies wäre aus inländischer Perspektive ökologisch durchweg, ökonomisch zumindest für die überlasteten Flughäfen zu begrüßen, würde aber eher zu Luftverkehrsverlagerungen ins Ausland als zur Vermeidung führen. Deshalb hätte eine Abgabe nur auf Flüge im innerstaatlichen Verkehr mehr Realisierungschancen. Da alle Flugunternehmen gleich belastet würden, läge kein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot des Art. 76 EGV vor<sup>58</sup>.

Zweifel könnten für das erstgenannte Konzept allerdings hinsichtlich der Vereinbarkeit mit Art. 15 Abs. 3 Chicago Abkommen entstehen, wonach „die Vertragsstaaten (...) keine Gebühren, Taxen oder sonstigen Abgaben für ihr Hoheitsgebiet lediglich für das Recht der Durchreise, Einreise oder Ausreise eines Luftfahrzeugs eines Vertragsstaats oder der an Bord befindlichen Personen oder Güter (erheben)“. Bei näherer Betrachtung bestäti-

57 Zur Konzeption von primär wirtschaftsbezogenen und primär umweltbezogenen internationalen Konventionen im allgemeinen vgl. *R. Knieper, G. Winter, International Trade Rules and Environmental Protection*, in: *Verfassung und Recht in Übersee* 1992, 283 ff.

58 Die vom EuGH für unvereinbar erklärte Straßenbenutzungsgebühr für schwere Lastfahrzeuge lag insofern anders, als sie mit einer Steuererleichterung für deutsche Fahrzeuge verbunden war. S. EuGH v. 19.5.1992, Rs. C-195/90, noch nicht in Slg.



gen sich die Zweifel jedoch nicht. Zunächst hat die Bestimmung, indem sie auf „Luftfahrzeuge eines Vertragsstaats“ Bezug nimmt, anscheinend nur solche Abgaben im Auge, die von ausländischen, nicht aber von inländischen Luftfahrzeugen erhoben werden. Weiterhin weist die Passage „lediglich für das Recht der Durchreise ...“ darauf hin, daß es um Abgaben geht, die als Gegenleistung nur für die Verleihung des Verkehrsrechts erhoben werden. Eine Umweltlenkungsabgabe ist in zweierlei Beziehung davon verschieden. Zum einen ist ihre Struktur anders: sie steht nicht in einem Austauschverhältnis (Geld gegen Verkehrsrecht), sondern will Verhalten lenken. Zum anderen ist ihr inhaltliches Ziel anders. Sie will nicht Erträge erzielen, sondern Umweltschutz sichern. Sie wird also nicht „lediglich“ für das Recht der Durchreise etc. erhoben, sondern allein wegen der Beeinträchtigung der Umwelt, wobei die Verknüpfung mit der Verleihung von Verkehrsrechten nur rechtstechnischen Charakter hat, nicht aber wesensbestimmend ist.

Natürlich wäre auch die Wegstreckenabgabe effektiver, wenn sie auf EG-Ebene eingeführt würde. Die Kompetenz der EG würde sich aus Art. 84 Abs. 2 EGV in Verbindung mit der umweltrechtlichen Querschnittsklausel des Art. 130r Abs. 2 Satz 3 EGV ergeben, nicht aus Art. 130s EGV<sup>59</sup>. Über diese Kompetenzbestimmung hinaus folgt aus der Querschnittsklausel die Pflicht, daß bei der Ausarbeitung der gemeinsamen Verkehrspolitik die Atmosphärenbelastung berücksichtigt und bei der Suche nach Abhilfe gründlich verfahren, d. h. auch an Mittel der Verkehrsvermeidung gedacht werden muß<sup>60</sup>.

Unbefriedigend bliebe bei der europäischen Wegstreckenabgabe allerdings, daß die Strecken über staatsfreies Gebiet nicht erfaßt würden. Hier könnte allein ein weltweiter multilateraler Ansatz weitergehen.

### eee) Tarifregelungen

Neben Abgaben kommen Tarifregelungen in Betracht. Eine sinnvoll abgestimmte Mischung der Verkehrsträger wird durch Preise gestört, die für

59 Zu der kompetenzregelnden Funktion der Querschnittsklausel s. u.a. EuGH v. 29.3.1990, Rs. C-62/88 Slg. 1990 I 1527; dazu *C. O. Lenz*, Die Rechtsprechung des EuGH auf dem Gebiet des Umweltschutz, in: H.-W. Rengeling (Hrsg.), Umweltschutz und andere Politiken der Europäischen Gemeinschaft 1993, S. 15 ff., 21.

60 Zur materiellen Bedeutung der Querschnittsklausel s. *K. Hailbronner*, EG-Verkehrspolitik und Umweltschutz, in: H.-W. Rengeling, a.a.O. S. 149 ff., 159, und *L. Krämer*, Integrierung umweltpolitischer Erfordernisse in die gemeinschaftliche Wettbewerbspolitik, in: H.-W. Rengeling, a.a.O. S. 47 ff., 51.



kürzere Strecken niedriger sind als die entsprechenden Bahnpreise. Tatsächlich ist auf den deutschen Inlandstrecken die ICE-Karte 1. Klasse häufig teurer als ein Economy-Flug. Sachfremde Signale für die Wahl des geeignetsten Verkehrsträger setzen auch Zulagen wie etwa die Miles and More-Gutschriften der Lufthansa, die im Kern darauf hinauslaufen, solchen Personen, die fremdfinanzierte Dienstreisen machen, einen privaten Vorteil zu verschaffen, wenn sie bei der Lufthansa buchen. Nun ist die staatliche Tarifgenehmigung allerdings gerade durch EG-Recht abgeschafft worden. Nach den früher anzuwendenden Regelungen der §§ 21 und 21a LuftVG hätte der Gesichtspunkt der Verkehrsvermeidung möglicherweise im Rahmen der Klausel, daß der Tarif nicht öffentliche Interessen beeinträchtigen darf, untergebracht werden können<sup>61</sup>. Im Rahmen der EG-Verordnung Nr. 2409/92 sind dagegen, wie bereits geschildert, nur noch Eingriffe gegen übermäßig hohe oder übermäßig niedrige Preise möglich, wobei die Marktverhältnisse<sup>62</sup>, nicht aber öffentliche Interessen wie eine gewünschte Arbeitsteilung zwischen Verkehrsträgern den Maßstab abgeben<sup>63</sup>. Ob sich die EG angesichts ihrer ungebrochenen Wachstumseuphorie zu einer Änderung der Verordnung verstehen könnte, ist allerdings zweifelhaft.

#### cc) Beschränkung des Flughafenbaus

So elegant Abgaben- und Preisregelungen sind, sie sind nicht besonders zielsicher und führen zu komplexen Seiteneffekten. Im Vollzug stehen sie weitgehend außerhalb der Kontrolle der Öffentlichkeit. Wegen ihres eingebauten Drangs zur Internationalisierung entziehen sie sich außerdem dem nationalen politischen Prozeß, der, soweit sich in ihm Umweltschutzinteressen anmelden, dadurch leicht ins Leere läuft. All' dies ist anders und einfacher bei Anwendung eines Mittels, das eher archaisch ist, weil es erst ganz am Schluß, also gar nicht praeventiv ansetzt und mit einem Flaschenhalseffekt rechnet: Gemeint ist die Weigerung, weitere Flughäfen zu bauen und vorhandene zu erweitern. Damit würde auf Kapazitätsgrenzen und ihre ärgerlichen Konsequenzen für die Kunden gesetzt, in der Erwartung,

61 Zur Interpretation der öffentlichen Interessen im Zusammenhang der Liniengenehmigung s. *Giemulla*, in: *Giemulla/Schmid*, Luftverkehrsrecht § 21 Rz 13. Zur Interpretation im Rahmen der Tarifaufsicht s. *W. Schwenk*, Handbuch des Luftverkehrsrechts, 1981 S. 391, wo als ein Gesichtspunkt die „Förderung einer verkehrswirtschaftlichen sinnvollen Aufgabenteilung zwischen der Luftfahrt und anderen ... Verkehrsträgern“ genannt wird.

62 Art. 6 Abs. 1 Verordnung Nr. 2409/92. Vgl. oben S. 113.

63 Daß bei der Abfassung der Verordnung dieser Gesichtspunkt nicht beachtet worden ist, könnte als Verletzung der Querschnittsklausel gem. Art. 130r Abs. 2 Satz 3 EGV gewertet werden.



daß Wartezeiten, Überfülle und dadurch womöglich auch steigende Preise zum Umstieg auf andere Verkehrsmittel veranlassen. Das Fachplanungsrecht ist flexibel genug, um eine solche Strategie aufzunehmen. Hinsichtlich der Planrechtfertigung könnte für den Regelfall angenommen werden, daß Neubau und Erweiterung nicht mehr im öffentlichen Interesse stehen. Zudem wäre das zu prüfende Spektrum von Alternativen auf andere Verkehrsträger zu erstrecken. Eine entsprechende Gesetzesänderung wäre geeignet, der neuen Linie stärkeres Gewicht zu verleihen. Daß sie politisch gewollt werden wird, ist allerdings völlig unwahrscheinlich.

## V. Schlußbemerkung

Ich habe mich beim Ausmalen der beiden Szenarien auf den Gesichtspunkt der Verminderung von Luftverkehr beschränkt. Nun liegt es auf der Hand, daß dadurch eine bloße Verlagerung des Verkehrs auf Schiene, Straße und Wasser eintreten könnte, die auch nicht befriedigend wäre, weil die anderen Verkehrsträger ebenfalls ökologisch problematisch sind, sowohl was die Emissionen wie was die Eingriffe in Natur und Landschaft angeht. Dies würde in beiden Szenarien in den Blick kommen, im ersten aber eher zum Argument dafür werden, daß Luftverkehrsverminderung gerade wegen der Verlagerungseffekte eine falsche Strategie ist<sup>64</sup>, während im zweiten Szenario über Mittel nachgedacht würde, wie auch der sonstige Verkehr verringert werden kann.

Dazu gehört ein grundsätzlicheres Nachdenken über Sinn und Zweck der gewaltigen Handelsliberalisierung im EU- und WTO-Rahmen. Auch hier scheint mir eine dritte Phase nach Protektionismus und Marktöffnung erforderlich, eine der bewußten Regionalisierung der Produktion, des Handels und auch der Reisegewohnheiten. Doch das ist ein weites Feld, das zu bestellen ich anderen überlassen möchte.

---

64 Im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen, der Deutsche Bahn AG, der Deutsche Lufthansa AG und des Deutsches Verkehrsforum hat *Prognos* begutachtet, daß ein Vergleich von Luft- und Schienenverkehr nicht möglich ist, daß beide ihre Vor- und Nachteile haben, ökologisch aber jedenfalls besser abschneiden als der Straßenverkehr. S. *Prognos*, Bedeutung und Umweltwirkungen von Schienen- und Luftverkehr in Deutschland, 1995.