

## Luftverkehrsrecht im Zeitalter von Corona

Prof. Dr. Elmar M. Giemulla

Rechtsvorschriften sind üblicherweise auf den erwartbaren Normalfall zugeschnitten. Dies gilt auch für den Luftverkehr. Das Hauptziel des Luftverkehrsrechts, die Abläufe in der Luftfahrt sicher zu gestalten und die Anforderungen an Mensch und Technik auf einem akzeptablen Sicherheitsniveau zu halten, bringt bereits im Normalfall erhebliche Belastungen organisatorischer und finanzieller Art für die Beteiligten mit sich. Aber da diese Belastungen alle Beteiligten gleichermaßen treffen, müssen sie auch alle hiermit gleichermaßen fertig werden. Können sie es nicht, haben sie aus dem Markt auszuschneiden - auch das kann ein durchaus nicht unwillkommener Sicherheitseffekt sein.

Sicherheit will bezahlt sein. Über den „Flaschenhals“ der Airlines werden alle notwendigen Dienstleister finanziert: Flughäfen, Flugsicherung, Wartungsbetriebe etc. und nicht zuletzt die Hersteller von Luftfahrzeugen. Das ganze System erleidet allerdings einen „Strömungsabritt“, wenn die Finanzierer der Airlines, die Frachtsender und vor allem die Passagiere, ausbleiben. Dies war jahrzehntelang nicht einmal im Ansatz zu befürchten. Die Deregulierung bzw. Liberalisierung der Luftfahrt seit den Neunziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts hat zwar zu einem rasanten Preisverfall bei den Tickets geführt. Jedoch konnte er durch den dadurch bewirkten ebenso rasanten Anstieg der Passagierzahlen mehr als kompensiert werden. Es ist bereits vor COVID-19 die Einsicht gewachsen, dass eine enthemmte Freiheit des Fliegens die damit verbundenen Umweltbelastungen nicht rechtfertigen kann. Versuche, sie in Grenzen zu halten (etwa durch das Emission Trading System der EU oder das CORSIA-Programm der ICAO), hatten bisher nur mäßigen Erfolg bzw. mussten wegen

COVID-19 verschoben werden. Und Forderungen, sog. Kurz-streckenflüge zu verbieten, zeugen eher von der Unkenntnis des Systems, da solche Kurzstreckenflüge zu einem guten Teil dazu dienen, die Großraumflugzeuge an den Drehkreuzen zu „füttern“ und auf diese Weise profitablen Interkontinentalverkehr überhaupt erst zu ermöglichen. Aber insgesamt schien es jahrzehntelang weitgehend außer Frage zu stehen, dass der Luftverkehr Belastungen welcher Art auch immer, auch in Form der Luftverkehrssteuer, verkraften konnte, wenn sie nur wettbewerbsneutral ausfielen. Es ging mehr darum, im Verhältnis zu den Wettbewerbern nicht ungleich belastet zu werden, als darum, Belastungen nicht weitergeben zu können.

Alles das basierte auf der durchaus begründeten Erwartungshaltung, dass die Nachfrage nach Luftverkehr auch weiterhin steigen würde. Dass die Steigerungsraten des Luftverkehrs eines Tages auch nur abflachen könnten, lag außerhalb der Vorstellungswelt nahezu aller Beteiligten.

COVID-19 hat uns auf eine drastische Weise eines anderen belehrt: Der Einbruch der Passagierzahlen um mehr als 98% hat alle anderen bisherigen Krisen um unvorstellbare Dimensionen übertroffen. Die Irak-Krise (1981), die Golf Krise (1990), 9/11 (2001), SARS (2003) oder die Finanzkrise (2009) haben in der Rückschau lediglich leichte Dellen in einer insgesamt weiter ansteigenden Kurve verursacht - COVID-19 hat dagegen zu einem Absturz geführt. Und es scheint sich niemand ernsthaft der Illusion hinzugeben, dass sich die Kurve nach Überwindung der Krise wieder in alte Höhen hinaufschwingen könnte. Denn selbst wenn die Menschheit die Pandemie in absehbarer Zukunft in den

Griff bekommen wird, so ist es doch mehr als unwahrscheinlich, dass damit alles wieder ganz schnell beim Alten sein wird. Wir müssen uns damit abfinden, dass es den alten Zustand nie mehr geben wird. Wir müssen uns alle an eine neue Normalität gewöhnen.

Dies hat ein Bündel von Gründen. Um nur einige, im Moment einigermaßen sicher voraussehbare zu nennen: Was heißt schon: „in den Griff bekommen“? Wer definiert das? Effektive Gegenmaßnahmen - selbst wenn sie als solche akzeptiert sind - werden ja nicht global gleichzeitig erfolgen können. Und selbst wenn die Menschheit weitgehend durchgeimpft sein sollte - ein nicht recht vorstellbarer Zustand -, dann hängt die Entscheidung, stundenlang mit anderen Menschen auf engstem Raum eingepfercht zu sein und an einem Ort zu landen, hinsichtlich dessen Sicherheit man sich auf die Reisewarnungen der Bundesregierung verlassen muss, davon ab, ob genug Vertrauen vorhanden ist, die (vielleicht nur vermutete) Gesundheitsgefährdung durch einen Flug und an einem fremden Ort in Kauf zu nehmen. Muss ich wirklich dahin? Kann ich nicht woanders Urlaub machen? Kann das zweistündige Meeting in London nicht auch durch eine Videokonferenz ersetzt werden?

Abgesehen davon, dass dies alles Phänomene sind, die sich bereits entwickeln, die unser Verhalten allmählich verändern, geht es nicht darum, ob wir nie mehr in den Urlaub oder zu einer Geschäftsbesprechung fliegen werden. Luftfahrt ist ein Massengeschäft. Die Summation millionenfacher Einzelentscheidungen wird es sein, die eine Rückkehr zu alten Tagen ausschließen wird.

Neben derartigen sozio-ökonomischen Verhaltensänderungen sind es wahrscheinlich insbesondere die folgenden Risiken, denen die Luftfahrt in absehbarer Zukunft ausgesetzt sein wird und denen nicht zuletzt mit den Mitteln des Luftrechts begegnet werden muss:

- Das Gesundheitsrisiko:

Luftfahrt wird als einer der Verbreiter von Pandemien angesehen. Es wird deshalb unabdingbar sein, eine weite Bandbreite von dauerhaften Gesundheitsvorschriften einzuführen. Selbst wenn COVID-19 innerhalb der kommen-

den zwei Jahre besiegt sein sollte, werden derartige Gesundheitsrisiken nicht verschwinden. Es ist nicht auszuschließen, dass Pandemien künftig ein regelmäßig wiederkehrender Begleiter der Menschheit sein könnten. Entsprechende Regeln müssen zentral formuliert werden (über die ICAO), ihre Kosten werden das Fliegen verteuern; und nicht zuletzt werden sie wegen ihres Behinderungscharakters eine dämpfende Wirkung auf das Reiseverhalten des Publikums haben. Die Strenge dieser Regeln wird zudem die Profitabilität von Luftfahrt massiv in Frage stellen: Luftfahrt ist ein Massengeschäft, Luftfahrzeuge sind engste Räume, auf denen sich Menschen über Stunden dicht an dicht zusammendrängen. Abstandsregeln können zwar auch hier durchgesetzt werden, aber sie würden die Luftfahrt finanziell ruinieren. Das Freihalten des Mittelsitzes bedeutet zumindest in der Economy Klasse ein Drittel weniger Auslastung. Wenn man sich vor Augen hält, dass zwei Drittel Auslastung bestenfalls reichen, um die Kosten zu decken, dann würde das Freihalten des Mittelsitzes die Luftverkehrsgesellschaften systematisch in den Ruin treiben. Dies gilt jedenfalls für die sog. Low Cost Carrier.

- Die Infragestellung des globalen Wirtschaftssystems: Unabhängig von entsprechenden Auswirkungen von COVID-19 mehren sich die Anzeichen dafür, dass sich das Zeitalter der Globalisierung dem Ende zuneigt. Ob das vernünftig ist oder nicht, ist nicht die Frage, die hier zu erörtern wäre. Man wird sehen, ob ein wirtschaftlicher Neo-Protektionismus die Luftfahrt lediglich mittelbar betrifft (Rückgang der Nachfrage) oder ob sie auch unmittelbar davon betroffen sein wird. Die politischen Absichtserklärungen, der Regierungen sich trotz Milliarden-subventionen nicht in das operative Geschäft der Airlines einmischen zu wollen, mögen durchaus ernst gemeint sein. Aber was ist, wenn eine Regierung vor der Wahl steht, noch weiter einzusteigen oder eine Airline in Konkurs gehen zu lassen. Wird man sich dann nicht daran erinnern, dass Luftfahrt ein Infrastrukturelement ist unverzichtbar wie Straße und Schiene und dass es eine Staatsaufgabe ist, das Funktionieren dieses Infrastruktur-elements zu garantieren, zumal vor dem Hintergrund einer derart exportorientierten Volkswirtschaft wie der deutschen?! Die Renationalisierung der Lufthansa und anderer großer Airlines ist heute überhaupt keine Phantasterei mehr.

- Der Kampf gegen den Klimawandel:

Man wird wohl nicht davon ausgehen können, dass der politische Druck auf den Klimaschutz nur deswegen nachlassen wird, weil ohnehin weniger geflogen wird. Der Klimawandel hat sich ja durch COVID-19 nicht erledigt; die Klimaschutzziele bestehen nach wie vor. Die Regierungen werden schon darauf achten, dass die Milliarden, die sie in die Airlines stecken, mit Zugeständnissen im Klimaschutz verbunden sein werden. Hier wird noch viel zu diskutieren und auch zu widerlegen sein. Die Verlagerung des Personenverkehrs auf die Schiene hat ihre natürlichen Grenzen. Die Zurverfügungstellung zumutbarer Verbindungen und vor allem die Pünktlichkeit der Bahn sind essentielle Voraussetzungen. Sie nachhaltig herzustellen, ist keine Aufgabe, die über Nacht erledigt werden kann. Und wer das Verbot von innerdeutschen Flügen verlangt, lebt noch im vergangenen Jahrhundert und hat die EU nicht zur Kenntnis genommen. Es gibt weitaus mehr Kurzstreckenflüge ins benachbarte europäische Ausland als innerhalb Deutschlands - von der Tatsache, dass die meisten „innerdeutschen“ Fluggäste an ihrem Zielort lediglich auf einen internationalen Flug umsteigen wollen. Diese Risiken stellen gewaltige Herausforderungen für das Luftrecht dar. Die Basis jedes Rechtssystems ist das Vertrauen der Betroffenen in die Funktionsfähigkeit der Abläufe, in die Analysefähigkeit der Gesetzgebungsorgane und in die Effektivität und Ernsthaftigkeit, mit denen Rechtsvorschriften umgesetzt werden. Dieses Vertrauen ist bis auf weiteres verloren gegangen oder zumindest stark erschüttert worden. Die Gesetzgeber müssen auf dieser ohnehin brüchigen Basis Vorschriften erlassen, die einerseits weltweit harmonisiert und standardisiert sind (EU und ICAO), also einen riesigen Organisationsaufwand erfordern, andererseits schnell und spontan auf ungewisse Entwicklungen reagieren - ein nahezu unmögliches Unterfangen. Gleichzeitig dürfen derartige Maßnahmen den Gegenstand ihres Schutzes, die Luftfahrt, nicht strangulieren. Es geht jetzt darum, eine „weiche Landung“ auf einem niedrigeren Niveau zu organisieren, um die „harte Landung“ zu vermeiden. Selten sind Gesetzgeber und Regierungen so herausgefordert worden. Ohne das Publikum ist das allerdings ein sinnloses Unterfangen. Wir alle müssen uns dazu zwingen, unser Vertrauen in die Sicherheit der Abläufe zurück zu gewinnen.

## Über die DVWG

Die Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft e. V. (DVWG) ist eine unabhängige und föderal strukturierte, gemeinnützige Vereinigung von Verkehrsfachleuten aus Wissenschaft, Wirtschaft, Politik und Verwaltung. Seit über 100 Jahren verfolgt die DVWG das Ziel, aktuelle und perspektivische Fragestellungen im Verkehr aufzugreifen, zu diskutieren und zu publizieren. Dabei befasst sie sich als neutrale Plattform Verkehrsträger übergreifend mit allen Belangen des Verkehrs und orientiert sich an einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung.

Die DVWG wirkt im besonderen Maße für die Förderung des Nachwuchses über das Junge Forum und verleiht verkehrswissenschaftliche Nachwuchspreise. Auf europäischer Ebene widmet sie sich der Zusammenführung von Verkehrsfachleuten aus allen europäischen Staaten unter dem Dach einer Europäischen Plattform der Verkehrswissenschaften (EPTS).

Mitglieder der DVWG sind Studierende und junge Akademiker, Berufstätige und Senioren, aber auch Ingenieurbüros, Verkehrsverbände, Klein- und Mittelstandsunternehmen der Transport- und Verkehrswirtschaft, Kommunen sowie Verwaltungs-, Bildungs- und Forschungseinrichtungen. Den Mitgliedern der DVWG bieten sich hervorragende Möglichkeiten für einen fachspezifischen Informations- und Wissensgewinn, für berufliche Qualifizierung und Weiterbildung und nicht zuletzt auch für den Auf- und Ausbau von Karriere-, Berufs- und Partnernetzwerken.

## Impressum

Herausgeberin:  
Deutsche Verkehrswissenschaftliche  
Gesellschaft e.V.  
Hauptgeschäftsstelle  
Weißenburger Str. 16  
13595 Berlin

Tel.: 030/ 293606-0  
Fax : 030/ 293606-29  
E-Mail: [hgs@dvwg.de](mailto:hgs@dvwg.de)  
Internet: [www.dvwg.de](http://www.dvwg.de)

Präsident:  
Prof. Dr. Jan Ninnemann

Vereinsregister Amtsgericht Berlin-Charlo2enburg VR 23784 B  
USt.-IdNr.: DE 227525122

Inhaltlich Verantwortlicher dieser Ausgabe:  
Nils-Friso Weber

Redaktionell Verantwortliche dieser Ausgabe:  
Jonas Steiner und Stefan Tritschler

Kontakt Redaktion:  
E-Mail: [journal@dvwg.de](mailto:journal@dvwg.de)