

Sascha Adamek

Kim Otto

Der gekaufte Staat

Wie Konzernvertreter
in deutschen Ministerien
sich ihre Gesetze selbst
schreiben

Kiepenheuer
& Witsch

1. KAPITEL

Warum nimmt der Fluglärm zu?

Lex Fraport – wie der Betreiber des Frankfurter Flughafens sich selbst kontrolliert und am Ende sogar ein Gesetz beeinflusst

Thomas Jühe hasst das Fliegen. Das hat keineswegs damit zu tun, dass er ein Umweltschützer wäre. Auch nicht damit, dass er Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Fluglärmkommissionen (ADF) ist. Er hat Flugangst, so einfach ist das. Lieber steigt er in seinen schwarzen Opel Signum, räkelt sich genüsslich in den zurückgestellten Sitz und gibt Gas. Neben dem blankpolierten Schalthebel prangt ein kleiner Aufkleber. Es sieht aus wie ein Geschwindigkeitsbegrenzungsschild und trägt die Aufschrift »240 km/h«. Solche Autos machen Lärm. Thomas Jühe weiß das. Er ist kein Zivilisationsverächter.

Trotzdem wurde er über die Jahre zu einem der versiertesten deutschen Antilobbyisten in Sachen Fluglärm. Im Jahr 2000 wurde der sozialdemokratische Kommunalpolitiker aus dem Ort Neu-Isenburg nach Raunheim gerufen, um sich dort als Bürgermeisterkandidat zu stellen. Er gewann die Wahl knapp.

Die 15'000 Raunheimer wohnen in einer Stadt, die in einem seltsamen Zeitkorsett steckt. Einst ein Bauernstädtchen, mutiert zur Arbeiterwohnstadt, liegt der Ort eingeklemmt zwischen Opel-Rüsselsheim und dem Frankfurter Flughafen. Die meisten Menschen arbeiten entweder bei Opel oder bei dem Flughafenbetreiber Fraport AG. Ein bürgerliches Milieu gibt es, doch es bröckelt. »Wer es sich leisten kann, zieht weg«, sagt Bürgermeister Jühe. Denn über der Stadt tobt ein ziviler Luftkampf.

Wie an einer Perlenkette aufgereiht jagen sich die Boeings, Airbusse und Tupolews und lassen in der Stadt die Fensterscheiben vibrieren.

Bis zu 700 Mal am Tag donnern die Flugzeuge beim Landeanflug in nur knapp 300 Metern Höhe über die Dächer. Jährlich werden es mehr. An rund 100 Tagen im Jahr ist das so, ausgerechnet an Tagen, an denen die Menschen die Wärme genießen, bei Hochdruckwetterlagen im Sommer. Dann landen die Flugzeuge über Raunheim gegen den Ostwind. So richten die Raunheimer ihre private Lebensplanung vor allem nach dem Wetterbericht aus. Hochdruck, Wärme, Ostwind – für die Bürger heißt es dann, Gartenpartys abzusagen, und nachts haben sie die Qual der Wahl: bei geschlossenem Fenster vor sich hin zu brüten oder bei geöffnetem Fenster um den Nachtschlaf gebracht zu werden. Besonders die Nachtflüge sind daher in Raunheim ein Reizthema.

Einen Großteil seiner Arbeitszeit als Bürgermeister verwendet Thomas Jühe mittlerweile auf die Lärmproblematik. Er erkennt die Flugzeuge mittlerweile sogar am Geräusch, weiß, welches Triebwerk wie viel Dezibel herauspowert. Er kennt alle einschlägigen Studien, versucht, Kontakte herzustellen in die Bundes- oder Landespolitik. Ein Mann, der immer unterwegs ist. Und dabei ziemlich genervt: »Wenn ich bei Behörden, Ministerien oder Abgeordneten vorspreche, stelle ich leider fest, dass die Klinken, die ich drücke, schon längst von den Lobbyisten der Fraport gedrückt worden sind.«

Thomas Jühe hat es mit einem mächtigen Gegner zu tun. 2006 erzielte die Fraport AG einen Rekordumsatz von über zwei Milliarden Euro. Die Aktionäre konnten sich über einen Gewinn von 228 Millionen Euro freuen. Doch die Macht der Fraport fußt nicht nur auf ihrem Profit. Der Konzern geht bei der Durchsetzung seiner Interessen vor allem verdeckt vor, wie Thomas Jühe feststellen musste. Die Gründe für dieses Lobbying sind handfest und milliardenschwer. Denn die 1998 gewählte rot-grüne Bundesregierung nahm sich vor, ein sehr altes Gesetz nach fast drei Jahrzehnten mal wieder zu überarbeiten: das »Gesetz zum Schutz vor Fluglärm«. Ziel der Gesetzesnovelle war es, die Anwohner besser vor Lärm zu schützen und für den Lärm zu entschädigen. Für die Fraport, die sogar eine neue Landebahn und damit zusätzliche Milliarden Gewinne plant, ein äußerst bedrohliches Szenario.

Fraport genehmigt sich die eigenen Nachtflüge

Doch bleiben wir zunächst in Raunheim. Bürgermeister Jühe kann gegen die allgegenwärtige Fraport-Macht nur Engagement und Fleiß setzen. Er ist alles andere als ein klassischer Verwaltungschef. Beinahe könnte man den kleinen, agilen Mann im Anzug für einen Immobilienmakler halten. Manchmal brennt in dem kleinen Raunheimer Rathaus bis spät in die Nacht das Licht, und auch Wochenendarbeit ist hier nicht ungewöhnlich. Die Angestellten, die da mitziehen, bedenkt Jühe mit Bonuszahlungen, »sonst ginge hier alles krachen«. So kommt es, dass Jühe, der kein gebürtiger Raunheimer ist, bei seinen Bürgern eine erstaunliche Autorität besitzt. Hatte er die erste Wahl noch mit 50,1 Prozent gewonnen, waren es zuletzt 75. Und er vertritt damit die Interessen nicht nur der Raunheimer. Vom Lärmterror betroffen sind weit über 50'000 Menschen rund um den Frankfurter Airport.

Jühe ist ein Antilärmlobbyist, aber ein demokratisch legitimierter. Doch an der real existierenden Demokratie möchte Jühe immer mal wieder verzweifeln. Denn die Fraport-Lobbyisten packen diese Demokratie gleich an beiden Hörnern: Gewählte Abgeordnete und unabhängige Beamte, die dem Gemeinwohl verpflichtet sein sollten, werden mit ziemlich leichter Hand zu Erfüllungsgehilfen milliardenschwerer Lobbyinteressen gemacht. Thomas Jühe erfährt das am eigenen Leib. Für ihn ist es nicht so einfach, vorgelassen zu werden in Behörden, Ministerien oder bei Abgeordneten. Denn wer ist schon der Bürgermeister von Raunheim?

Dabei sollte es solche Nachtflüge eigentlich gar nicht geben. Denn die schädliche Wirkung nächtlichen Lärms auf die Gesundheit belegen mittlerweile immer mehr internationale Studien. Immerhin gibt es am Frankfurter Flughafen Nachtflugbeschränkungen. Wer in der Kernzeit der Nacht dennoch landen will, braucht Ausnahmegenehmigungen. Darüber entscheiden üblicherweise Beamte der Luftaufsicht. Es ist eine heikle Aufgabe, denn die Beamten müssen abwägen zwischen dem Recht der Bürger auf ungestörten Nachtschlaf und den Wirtschaftsinteressen der Luftverkehrsgesellschaften bzw. der Fraport.

So heikel die Aufgabe, so unabhängig muss sie ausgeführt werden. So steht es auch im Verwaltungsverfahrensgesetz der Bundesrepublik. Auch in Hessen ist die Luftaufsicht einem Ministerium unterstellt, dem Wiesbadener Ministerium für Wirtschaft und Verkehr. Doch an den Computern entscheiden statt unabhängiger Beamter ausgerechnet Mitarbeiter der Fraport AG selbst, ob eine Maschine noch tief in der Nacht auf dem Frankfurter Airport landen darf oder nicht.

Dabei gibt es, wie für fast alles in Deutschland, auch für so einen absurden Fall von verkappter Selbstkontrolle ein Gesetz. So verbietet § 20 Verwaltungsverfahrensgesetz unter der Überschrift »Ausgeschlossene Personen« die klassische Vetternwirtschaft. Es ist schon ziemlich beeindruckend, wie genau die Erfinder dieses Gesetzes auf alle Lebenslagen vorbereitet sein wollten, um Kungeleien auszuschließen. Ausgeschlossen von Verwaltungsverfahren sind danach »Verlobte, Ehegatten, Verwandte und Verschwägere gerader Linie, Geschwister, Kinder der Geschwister, Ehegatten der Geschwister und Geschwister der Ehegatten« und so weiter. Die Verfasser dieses Gesetzes wollten glasklar unterbinden, dass unabhängige Beamte in Interessenkonflikte geraten, wenn ihre Entscheidungen ihre Verwandten betreffen. Doch nicht nur Familienbande sind verboten. In Abschnitt 5 des § 20 wird auch ausgeschlossen, »wer bei einem Beteiligten gegen Entgelt beschäftigt« ist. Doch genau das trifft auf die von Fraport bezahlten Mitarbeiter in der Luftsicherheit zu. Das Verfahren ist für Experten wie den Berliner Wirtschaftsrechtler Professor Jürgen Keßler daher klar rechtswidrig. Und es dürfte vermutlich auch schwerfallen nachzuweisen, dass die zehn Fraport-Mitarbeiter, die für die hessische Luftaufsicht über Ausnahmen vom Nachtflugverbot entscheiden, damit schlicht der Allgemeinheit dienen und nicht den Gewinninteressen des Flughafenkonzerns.

Wer zahlt, bestimmt die Musik. Eine gute alte Kneipenregel.

Ihren Lohn erhalten die »Leihbeamten« in der hessischen Luftaufsicht von der Fraport AG. Die Angestellten sind zwar im Rahmen eines Beleihungsverfahrens dem hessischen Verkehrsministerium unterstellt, so sehen es die Verträge vor. Gleichzeitig sorgt die Fraport AG bei jedem Einzelnen von ihnen dafür, dass das Bankkonto gefüllt bleibt.

Und spätestens beim Blick auf den Gehaltszettel dürfte doch klar sein, wem die eigene Loyalität gehört, das ist menschlich verständlich und im Grunde der tiefere Sinn eines auf Geld basierenden Tauschhandels: deine Arbeitskraft und Loyalität gegen mein Geld! Der Konzern Fraport erkaufte sich auf diese Weise eine Loyalität, die unmöglich einzufordern wäre, säßen in der Luftaufsicht unabhängige Beamte. Bekämen »echte« Beamte Geld von der Fraport AG zugesteckt, wäre der Tatbestand der Korruption erfüllt. Diese Konstruktion hingegen verstößt gegen kein Strafgesetz. Nur gegen das Verwaltungsverfahrensgesetz – das klingt schon so langweilig! Das Ergebnis: Ein Konzern kontrolliert sich selbst. Unabhängige Kontrolle durch unabhängige Beamte war bislang ein Garant für das Funktionieren einer gemeinwohlorientierten demokratischen Verwaltung. Damit ist es, zumindest bei der Luftaufsicht in Hessen, vorbei.

Dass solche Interessenkonflikte nicht nur virtueller Natur sind, sondern praktische Auswirkungen haben, belegt eine Untersuchung der Bezirksregierung Darmstadt. Geprüft wurden Nachtfluggenehmigungen am Frankfurter Flughafen im Jahre 2006. Allein 20 dieser Genehmigungen wurden als rechtswidrig eingestuft. Die Bezirksregierung leitete sogar ein Ordnungswidrigkeitsverfahren gegen die hessische Luftaufsicht ein. Immerhin, jede gegen Recht und Gesetz genehmigte Landung durch die »Leihbeamten« der Fraport AG bescherte dem Konzern einen Umsatz von 5000 Euro. Ein Vorgang, den Experten wie Hans Herbert von Arnim nie für möglich gehalten hätten.

Professor von Arnim lehrt seit Jahrzehnten an der kleinen, aber leinen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer, wie der Staat funktioniert – oder auch nicht. Er hat Bücher geschrieben über die zahlreichen Versuche von Konzernen, Parteien auf dem Wege der Parteispenden zu kaufen, über den zunehmenden Einfluss von Lobbyisten auf Parlament und Regierung. Er tut dies in einer klaren Sprache, deshalb wird er auch gern von Fernsehjournalisten als Kronzeuge des schleichenden Sittenverfalls genommen. Ein Prinzip staatlichen Handelns hielt er dennoch bislang für ehern und unantastbar: dass es in Gemeinden, Landkreisverwaltungen, Landes- und Bundesministerien eine besondere berufliche Spezies gibt, die vielleicht behäbig,

aber immerhin uns allen verpflichtet ihrem Tagwerk nachgeht – nämlich die Beamten. Unabhängige Beamte. Natürlich ist auch Hans Herbert von Arnim klar, dass so ein Beamter eine Meinung hat, dass ihm zum Beispiel als Fachbeamten für Verkehrsangelegenheiten der ungehemmte Verkehrsfluss auf Autobahnen vielleicht eher am Herzen liegt als seinem Kollegen aus dem Umweltministerium, der auf ein allgemeines Tempolimit hinarbeitet. Dennoch, die Beamten – großzügig alimentiert mit Beihilferegelungen im Krankheitsfall und guten Pensionen – waren bislang dem Staat verpflichtet, auf den sie auch ihren Eid leisten. Dass nun aber von ihren Konzernen alimentierte »Leihbeamte« hoheitliche Aufgaben übertragen bekommen, die überdies die wirtschaftlichen Interessen ihrer Hauptarbeitgeber unmittelbar betreffen, hält von Arnim schlichtweg für rechtswidrig: »Man muss sich einmal in die Situation dieser Leute hineinversetzen. Ihre Loyalität gehört natürlich der Firma, von der ihre Zukunft und ihre Karriere abhängt. Ihr gegenüber fühlen sie sich verantwortlich. So wird unabhängige Kontrolle ausgehebelt zugunsten einer privaten Firma. Das ist keine unabhängige Kontrolle mehr, die das Verwaltungsrecht verlangt.«

Fraport bezahlt den hessischen Lärmschutzbeauftragten

Zurück zum Flughafen Frankfurt. Verirrt sich ein Journalist in eine Anwohnerversammlung und spricht die lärmgeplagten Bürger auf die Einflussmöglichkeiten der Fraport AG an, hagelt es harsche Worte. Von »sizilianischen Verhältnissen« sprechen die einen, »von der Macht, an der hier keiner vorbeikommt«, andere, wieder andere nennen das Ganze schlicht »mafiös«. Und das hat nicht nur mit den Fraport-Leuten in der Flugaufsicht zu tun, die ihrem eigenen Konzern die Nachtflüge genehmigen. Auch eine andere für sie wichtige Institution steht der Fraport mehr als nahe: der Lärmschutzbeauftragte des Landes. Er ist eigentlich dazu da, Sorgen und Beschwerden von Bürgern zu bearbeiten, und er ist auch gefordert bei lärmrelevanten Großprojekten wie zum Beispiel dem geplanten Bau einer neuen Landebahn in Frankfurt. Kurzum, der Lärmschutzbeauftragte sollte ein Anwalt der Bürger

sein. Interessanterweise ist dieser in Hessen dem Verkehrs- und Wirtschaftsministerium unterstellt, nicht dem Umweltministerium. Nicht nur das: Der Mann, der diesen Posten innehat, ist — Sie ahnen es — ein hauptamtlicher Mitarbeiter der Fraport AG. Staatliche Kontrolle in Sachen Luftfahrt ist in Hessen längst ausgehebelt. Der Fraport-Konzern kontrolliert sich hier selbst.

Bürgermeister Jühe lobt zwar das Engagement des gegenwärtigen Fluglärmschutzbeauftragten zugunsten des Lärmschutzes in der Region, aber auch ihm wäre ein Beschäftigungsverhältnis lieber, das eine unabhängige Arbeit immer garantieren kann.

Nun könnte ja ein Befürworter der allgemeinen Entstaatlichung einwenden, mit dem Einsatz der »Leihbeamten« spare die öffentliche Hand immerhin Steuergeld, schließlich bezahlen ihre Arbeit ja private Konzerne. Wenn die wahre Herkunft dieser externen Mitarbeiter transparent gemacht werde, sei die Welt doch in Ordnung. Solche Argumente begegnen uns häufig. Doch wer sich in den Räumen der Luftaufsicht umsieht, wird auf keinem Türschild einen Hinweis darauf finden, wer die Leute in dieser vermeintlichen Amtsstube bezahlt. Und auch, wer sich beim hessischen Lärmschutzbeauftragten über die Fraport beschwert, wird von diesem mit keiner Silbe darauf aufmerksam gemacht, dass er von eben dieser Fraport bezahlt wird.

Also versuchen wir es anders und werfen einen Blick in den 174 Seiten langen Geschäftsbericht der Fraport AG. Doch auch hier finden wir keinen Hinweis darauf, dass der Konzern sein Geld in externe »Leihbeamte« investiert. Und als wir eine Anfrage an die hessische Landesregierung schicken, lässt uns die Staatskanzlei von Roland Koch, dem »brutalstmöglichen« Aufklärer in Sachen CDU-Spendenskandal, nur mitteilen: Auskunft über Fraport-Mitarbeiter in den Landesministerien werde man der Presse nicht geben. Dabei wären Koch und seine Regierung nach dem Gesetz auskunftspflichtig. Offensichtlich will man etwas verschleiern.

Aufgeschreckt von einem *Monitor*-Bericht, fragen die Grünen im Wirtschaftsausschuss des Hessischen Landtages nach. In ihrer Antwort gibt die Landesregierung die Sachverhalte unumwunden zu und sieht darin, was auch sonst, nichts Rechtswidriges. Das parlamentari-

sche Spiel, die Exekutive mit kritischen Fragen zu konfrontieren, die mitunter dann eine öffentliche Aufmerksamkeit erzeugen, bleibt ansonsten folgenlos. Noch heute sitzen die »Diener zweier Herren« an besagten Schaltstellen staatlicher Kontrolle in Hessen.

Zwar sind sich Experten wie Professor Hans Herbert von Arnim oder der Berliner Verwaltungsrechtsexperte Professor Jürgen Keßler einig, dass es sich um eine rechtswidrige Praxis handelt, doch im Unterschied zu einem gewöhnlichen Taschendiebstahl bleibt die rechtswidrige Übertragung staatlicher Kontrolle auf Konzernvertreter bislang ungeahndet. Und wer wollte hier auch klagen? Und wogegen? Eine Klage gegen diese neue Form des Lobbyismus setzt nämlich eine Klageberechtigung voraus. Und klageberechtigt ist im Verwaltungsrecht ausschließlich derjenige, der einen Schaden erlitten hat. Im Fall der durch Fraport-Mitarbeiter genehmigten Nachtflüge, so könnte man denken, wären dies die um ihre Nachtruhe gebrachten Bürger. Doch die können allenfalls gerichtlich feststellen lassen, dass die eine oder andere Genehmigung nicht rechtens war, so wie es jetzt die Darmstädter Bezirksregierung auf dem Wege des Ordnungswidrigkeitsverfahrens feststellte.

Solch eine Klage einzelner Bürger würde den Regierenden in Hessen kaum wehtun. Anders wäre es, wenn eine konkurrierende Fluggesellschaft nach dem Motto »Wenn die nachts fliegen, dürfen wir das auch« auf Gleichbehandlung klagen würde. Derartige Gerichtsverfahren landen per Vergleichsverfahren jedoch regelmäßig in den Archivakten der Gerichte. Somit werden zwar einzelne rechtswidrige Genehmigungen per Bußgeld sanktioniert, die Herrschaften von Fraport genehmigen dennoch fröhlich weiter, denn die Leihbeamten selbst aus ihren Sesseln zu klagen, dürfte illusorisch sein.

Insofern werden auf diesem Feld flächendeckender Übertragung hoheitlicher Aufgaben auf private Institutionen nicht nur die klassischen parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten schachmatt gesetzt, sondern gleich auch noch die Möglichkeit, diesem Treiben mit Hilfe unabhängiger Gerichte ein Ende zu setzen. Dieser regionale Skandal spiegelt somit die Dimension dieses Problems für das Funktionieren der Demokratie im Ganzen wider.

»Beleihung von Fachkräften aus der Wirtschaft in speziellen Einsatzgebieten gab es schon immer«, stellt Professor Jürgen Keßler hierzu fest, »aber vor dem Hintergrund weitreichender Privatisierungen hoheitlicher Aufgaben des Staates bilden solche Verfahren eine bedrohliche Entwicklung.« Gab es früher vereinzelt »Leihbeamte« in ansonsten unabhängig arbeitenden Behörden, sprich in einem durch die behördliche Hierarchie abgesicherten Raum, schwimmen diese verkappten Interessenvertreter heute wie die Fische in den früheren Hoheitsgewässern des Staates.

Ein neues Fluglärmgesetz— teuer für die Flughafenlobby

Wie die folgenden Seiten über die systematische Manipulation des »Fluglärmgesetzes« zur »Lex Fraport« zeigen wird, betrifft diese Entwicklung nicht nur Orte staatlicher Kontrolle, sondern auch die Orte der Gesetzgebung, die Zentren bundesstaatlicher Macht.

Mit der Wahl der rot-grünen Bundesregierung 1998 rückten zunächst zahlreiche Gesetze über Normen und Standards der Umweltpolitik wieder ins Augenmerk der Regierungspolitik. Das »Gesetz zum Schutz vor Fluglärm« stammte vom 30. März 1971 und musste angesichts einer Vervielfachung der Flugbewegungen dringend überarbeitet werden. Zu Jahresbeginn 2000 erteilte die politische Leitung des Bundesumweltministeriums unter Minister Jürgen Trittin und seinem Staatssekretär Rainer Baake den Fachbeamten der Abteilung I G den Auftrag, einen Referentenentwurf für ein neues Fluglärmgesetz zu erstellen. Das neue Gesetz sollte vor allem klar definieren, in welchen Zonen rund um einen Flughafen Lärmschutzmaßnahmen ergriffen werden müssen—für Flughafenbetreiber eine kostspielige Angelegenheit: Neue Grenzwerte und Kilometerzonen können bedeuten, dass der Flughafen den Anwohnern neue Fenster, Türen und Lüftungsanlagen bezahlen muss. Die Buchstaben dieses Gesetzes sind also vor allem im Detail interessant für die Lobbyisten der deutschen Flughäfen.

Für die Fraport AG stellte sich ein zusätzliches Problem: Der Frankfurter Flughafen soll größer werden, eine neue Landebahn Nordwest soll bis 2010 entstehen. Um diese zu ermöglichen, hat Fraport bereits viel Geld ausgegeben. Das dürfte es in der deutschen Wirtschaftsgeschichte wohl noch nicht gegeben haben: Ein Flughafenbetreiber kauft sich in eine Fabrik ein, weil sie seinen Expansionsplänen im Weg ist. Das Chemiewerk der Ticona lag direkt unter der geplanten neuen Flugschneise, was die Deutsche Störfallkommission 2004 zu einem Veto gegen die geplante Nordwestbahn veranlasste. Daraufhin einigte sich die Fraport mit dem Hauptanteilseigner der Ticona, der Investmentgesellschaft Blackstone, auf eine Umsiedlung der Chemiefabrik. Das Gelände übernimmt die Fraport. Die Kosten dieser abenteuerlichen Transaktion liegen bei etwa 650 Millionen Euro. Allein diese skurrile Geschichte zeigt, wie bitterernst den Fraport-Vorständen ihre Ausbaupläne sind.

Die Gesamtkosten des Projekts Flughafenausbau belaufen sich auf bereits vier Milliarden Euro. Das neue Fluglärmgesetz sollte in jedem Fall die Anwohner besserstellen, und so formierte sich bereits früh der Widerstand des Fraport-dominierten Branchenverbandes »Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen« (ADV)—eines klassischen Lobbyverbandes. Dort sprach man anfangs von zusätzlichen Kosten für den Lärmschutz von 800 Millionen Euro allein für den Frankfurter Flughafen. Später musste die Lobby allerdings einräumen, dass es sich um exakt 334 Millionen Euro handelte.⁴ Kurz nachdem die Beamten im Bundesumweltministerium mit ihrer Arbeit begonnen hatten, formierte sich auch an anderer Stelle Widerstand, nämlich im traditionell luftverkehrsfreundlichen Bundesverkehrsministerium. Schließlich müssen Gesetze, die mehrere Ressorts betreffen, auch ressortübergreifend abgestimmt werden. Zeitgleich riefen die Pläne des grünen Bundesumweltministers auch die Landesverkehrsministerien auf den Plan.

Gemeinsam mit dem Bundesverkehrsministerium gründeten sie eine Unterarbeitsgruppe zur Vorbereitung der Novelle des Fluglärmgesetzes. In dieser aus Fachbeamten der Verkehrsministerien zusammengesetzten Runde sollten die Entwürfe aus dem Bundesumweltministerium kritisch gewürdigt werden. Insofern war diese Arbeitsgruppe ein

»Hort des Widerstands«, erinnert sich ein hochrangiger Mitarbeiter des Bundesumweltministeriums. Wie gesagt, in der trauten Runde saßen ausschließlich Beamte—bis auf einen: Holger Otto⁵, der quasi als freier Mitarbeiter vom Bundesverkehrsministerium entsandt worden war. Eigentlich war er damals Lärmschutzbeauftragter des Flughafens Köln-Bonn. Wenig später wechselte er zur Fraport AG nach Frankfurt. Otto war ein Interessenvertreter der Flughafenlobby, offiziell geschickt vom Bundesverkehrsministerium und insoweit ausgestattet mit den Rechten eines Beamten. Das war nur der Auftakt für den Durchmarsch des neuen Lobbyismus im Bundesverkehrsministerium.

Im Bundesumweltministerium registrierte man den Widerstand, und man wusste, dass man es mit beinharten Gegnern zu tun hatte. Rainer Baake war damals als Umweltstaatssekretär unmittelbar an den politischen Verhandlungen um das neue Gesetz beteiligt, und ihm wurde schnell klar, dass es zwischen den Positionen der Großflughäfen und des Bundesverkehrsministeriums eine dubiose Deckungsgleichheit gab: »Das Bundesverkehrsministerium übernahm weitgehend die Positionen der Flughafenbetreiber, weitgehend die Positionen der Fraport.« Insbesondere habe das Verkehrsministerium die Zahlen der Lärmexperten in Zweifel gezogen, was Grenzwerte, Berechnungsverfahren und einzurichtende Schutzzonen angeht, letztlich immer mit dem Ziel, die Kosten für den passiven Lärmschutz der Bürger zu drücken und die Flughafenbetreiber zu schonen, erinnert sich Baake. Das Umweltministerium griff nun seinerseits in die Trickkiste. Zunächst standen im Gesetz auch Vorschriften, die von den Bundesländern auszuführen sind. Folglich hätte über das Fluglärmgesetz nicht nur im Bundestag, sondern auch im Bundesrat abgestimmt werden müssen, denn hier können die Länder ihr Veto gegen Bundesgesetze einlegen, die sie betreffen. Das Fluglärmgesetz hätte so zwischen den Mühlen der Landesverkehrsministerien zerrieben werden können. Also strich man in dem Entwurf 2004 kurzerhand alle Ausführungsvorschriften und entzog es damit dem Bundesrat. Gerettet war das Gesetz damit noch lange nicht—im Gegenteil. Denn das Bundesverkehrsministerium hielt sich auf dem Laufenden und mit ihm die Fraport.

Fünf Jahre sitzt der Fraport-Mann im Bundesverkehrsministerium

Einen wirklich spannenden Posten hatte während des gesamten Lobbyprozesses ein Mann namens Wolfgang Weiß⁶. Der Fraport-Manager war von September 2001 bis Dezember 2006 in der Abteilung »Luft- und Raumfahrt« des Bundesverkehrsministeriums tätig. Er hatte dort wie ein Beamter sein Büro, nahm an Sitzungen teil, hatte Zugang zu Behördeninterna, nicht zu vergessen die Flurgespräche, die es wohl in jeder Behörde gibt. Nur seinen Lohn bekam Wolfgang Weiß nicht wie seine Beamtenkollegen von der Bundesrepublik Deutschland, sondern die gesamten fünf Jahre über von der Fraport AG, denn dort war sein Job, jedenfalls dem Papier nach: »Leiter des Planungsbüros für Luftraumnutzer am Frankfurter Flughafen«.⁷

Hätte die Fraport einen Beamten seines Kalibers über so viele Jahre unter der Hand bezahlt, hätte die Angelegenheit als saftige Korruptionsgeschichte die Gazetten beschäftigt. Doch in der neuen Welt des »schlanken Staates« ist alles ganz anders. So stellt das Bundesverkehrsministerium klar: Die Zusammenarbeit sei auf technische Bereiche der Flughafenabfertigung beschränkt gewesen, und mit dem neuen Fluglärmgesetz habe Weiß natürlich nicht das Geringste zu tun gehabt.

Dennoch fiel die merkwürdige Rolle des Herrn Weiß sogar einmal vor Gericht auf. Im Februar 2003 war Wolfgang Weiß zum Bayerischen Verwaltungsgerichtshof gereist. Dort wurde über eine Klage gegen Ausbaupläne des Augsburger Flughafens geklagt. Das Gericht hatte das Bundesverkehrsministerium um einen amtlichen Sachverständigen gebeten. Doch noch vor Beginn der Verhandlung stolpern die Prozessbeteiligten über Weiß' Bezeichnung »freier Mitarbeiter des Bundesverkehrsministeriums«. Was nun folgt, erinnert an Karl Valentin:

»Der Senat gibt bekannt, dass er Herrn Weiß, der auf die Ladung des Senats hin vom Bundesverkehrsministerium als freier Mitarbeiter entsandt wurde, im Sinne der Erstattung der amtlichen Auskunft hören möchte. Das Schreiben des BMV vom 11.2.2003 wird verlesen.

Herr Weiß ergänzt: Ich bin Angestellter des Frankfurter Flughafens. Die Art und Weise, wie Herr Weiß gehört werden soll, wird erörtert. Das Gericht schlägt vor, ihn zunächst als Sachverständigen zu hören und dem BMV zu überlassen, ob es später die gemachten Aussagen auch als eigene übernehmen will.»⁸

Das ist schon ein starkes Stück: Ein bayerischer Richter schlägt vor, es dem Bundesverkehrsministerium zu überlassen, ob es die Aussagen eines Leihbeamten nachträglich überhaupt als eigene übernimmt. Nach der Belehrung durch den Senat bestätigte der Fraport-Mann Weiß übrigens, mit Beteiligten des Gerichtsverfahrens weder »verschwägert noch verwandt« zu sein. Das ist so vor Gericht, Sachverständige dürfen nicht »Diener zweier Herren« sein, nicht mal den Anschein erwecken, einer Seite näherzustehen. Vor Gericht ist das Vorschrift, in Bundesministerien scheint längst das Gegenteil zu gelten.

Doch nicht nur nach Bayern durfte Weiß für das Bundesverkehrsministerium reisen, auch auf internationalem Parkett war der Fraport-Mann für das Ministerium präsent. So findet er sich unter den Mitgliedern der »A 380 Airport Compatibility Group«, einer Kommission zur Anpassung technischer Airport-Vorschriften für den neuen Airbus A 380. Neben drei Abgesandten der Fraport AG, einem Abgesandten des Lobbyverbandes ADV (Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen) und einem Vertreter des hessischen Verkehrsministeriums steht auf der Liste: »BMVBW, Wolfgang Weiß, Federal Regulatory Authority«. In diesem Gremium dürfte wohl nur der ohnehin Fraport-lastigen deutschen Delegation klar gewesen sein, dass auch der Ministeriumsmann Weiß eigentlich ein Fraport-Mitarbeiter war.

Im Bundesverkehrsministerium bleibt man bei der Darstellung, Weiß sei nie mit Aufgaben, die auch die Belange der Fraport AG betrafen, betraut gewesen. Kollegen von Weiß aus dem Ministerium, die lieber ungenannt bleiben wollen, sehen das allerdings etwas anders. Natürlich habe Weiß als Mitarbeiter der Luftfahrtabteilung wichtige Insiderinformationen erhalten können. Selbst Hand ans Gesetz anlegen zu müssen, sei somit gar nicht notwendig gewesen.

Immer am Ball der laufenden Gesetzgebung zu sein, gehört zu den wichtigsten Voraussetzungen eines effizienten Lobbyismus. Im Jahr 2004 spitzte sich der Streit zwischen der Luftfahrtlobby und dem Bundesumweltministerium zu. Vor allem die Frage, inwieweit Flughafen-erweiterungen unter die verschärften Lärmvorschriften des neuen Gesetzes fallen, beschäftigte die Lobbyisten. Denn die geplante neue Landebahn des Frankfurter Airports wäre die Fraport AG teuer zu stehen gekommen, wenn die neuen Werte gelten sollten. Die Fraport-dominierte Lobbyvereinigung ADV wettete in einer Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesumweltministeriums: »Der Regulationsansatz des Referentenentwurfs ist untauglich.«⁹ Der Ausbaufall von Flughäfen sollte nach dem Willen der ADV gleich ganz aus der Kompetenz des neuen Fluglärmgesetzes herausfallen und vom »Luftverkehrsgesetz« geregelt werden, für das wiederum federführend das Bundesverkehrsministerium zuständig ist.

Die Fraport schreibt einen Entschließungsantrag

Die Fronten in der Bundesregierung waren verhärtet, also kam es zunehmend darauf an, den Bundestag zu aktivieren. So gerieten jetzt die Abgeordneten, die letztlich über das neue Gesetz abstimmen würden, ins Visier der Lobbyisten. Im Jahr 2004 brachte die SPD einen Entschließungsantrag zum Luftverkehr in die Koalition ein. Der harmlose Titel: »Koordination und Kooperation verbessern – nachhaltigen Luftverkehr sichern«. Das Papier forderte eine zügige Umsetzung des neuen Fluglärmgesetzes und die Berücksichtigung der Interessen der Luftverkehrswirtschaft – eine Art politische Rückendeckung aus dem Parlament für die Ministerialbürokratie. Ein ganz normaler Vorgang. Nicht mehr normal war das, was eine Mitarbeiterin des Abgeordneten der Bündnisgrünen und Umweltsprechers Winfried Hermann an ihrem Computer erlebte. Als sie die Datei, die ihr von der SPD-Fraktion zwecks gemeinsamer Abstimmung zugemailt worden war, öffnete und »Dateieigenschaften« anklickte, erschien dort die wahre Quelle der politischen Resolution. Sie

war nicht etwa in den Fraktionsräumen des Koalitionspartners SPD ausgetüftelt worden, sondern von der Fraport AG.

Für den parlamentarischen Geschäftsführer der Fraktion, Volker Beck, ist das ein unglaublicher Vorfall. Dabei hat Beck eigentlich ein ziemlich entspanntes Verhältnis zu den vielen Lobbyisten, die täglich die Bundestagsquartiere überschwemmen. Lobbyismus, sagt Beck, gehöre zum parlamentarischen Betrieb dazu. Schließlich müssten Lobbyisten ja sogar von den Fachausschüssen angehört werden, um wichtige Einwände der Wirtschaft im Gesetzgebungsprozess zu berücksichtigen. Doch die Angelegenheit mit dem Antrag hat Beck, der nicht gerade als Heißsporn gilt, wütend gemacht, wütend vor allem auf die SPD, die den Grünen damals den Antrag unterjubelte: »Gerade beim Thema Luftverkehr finde ich es erstaunlich, dass man sich die Perspektive einer Seite eins zu eins zu eigen macht. Der Abgeordnete und das Parlament haben ja die Aufgabe, die verschiedenen legitimen Interessen in der Gesellschaft gemeinwohlorientiert auszugleichen. Und deswegen kann man nicht einseitig das, was ein Luftverkehrsunternehmen, was ein Flughafenbetreiber vorschlägt, übernehmen.« Beck warnt vor einer »unterbelichteten Politik«, bei der die Gemeinwohlorientierung verlorengehe. Er findet es außerdem ziemlich unheimlich, in parlamentarischen Anhörungen auf Bundesbeamte zu stoßen, bei denen man sich nicht sicher sein kann, ob es wirklich Beamte sind oder Konzernlobbyisten, denn Letztere würde Beck »anders befragen als einen Fachbeamten«.

Rainer Baake, im Jahr 2004 noch Staatssekretär im Bundesumweltministerium, ahnte damals nicht, was sich im Bundestag abspielte. Heute sagt er, diese Form politischer Infiltration übersteige klar die »zulässigen Grenzen des Lobbyismus«.

Und auch Thomas Jühe, der Raunheimer Bürgermeister und Anti-lärmlobbyist, musste erleben, wie fest die Lobbyisten das Parlament bereits in ihren Klauen halten. Für Jühe war es so etwas wie ein Schlüsselereignis. Als Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Fluglärmmmissionen war er in den Umweltausschuss des Bundestages eingeladen worden. Also setzte er sich in seinen Wagen und fuhr nach Berlin. Kurz nachdem er in der Runde der Ausschussmitglieder

Platz genommen hatte, erblickte er auf dem Tisch seines Nachbarn eine Rund-mail des Lobbyverbandes ADV: »Neben mir saß der Chef des Flughafens Köln-Bonn. Der hatte eine E-Mail auf dem Tisch von der ›Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen‹, da spielt die Fraport eine entscheidende Rolle. Aus dieser E-Mail ging hervor, welche Fragen dem Flughafenchef von den Mitgliedern der CDU im Umweltausschuss gestellt werden, und dann wurde auch aufgeführt, wer noch gefragt wird, das sind alle Vertreter der Luftverkehrswirtschaft gewesen. Da wird deutlich, man will sich seitens der Abgeordneten gar nicht informieren, man will gar nicht Aufklärung erreichen, sondern man will ausschließlich der Luftverkehrswirtschaft ein Forum bieten.«

Die graue Eminenz der Fraport in der Staatskanzlei

Während die Luftverkehrslobby Beamte und Abgeordnete mit scheinbar gut aufbereiteten Zahlen und Fakten versorgt, ist die Sache für Jühe komplizierter. Wie soll er den Nichtkennern vermitteln, dass es ein großer Unterschied ist, ob der Lärm in Raunheim an allen Tagen gemessen und dann durch 365 geteilt wird oder nur an Tagen mit Überflug? Natürlich wird der Leidensdruck nur bei der zweiten Variante, der sogenannten »100:100-Regelung« offenbar, aber wer von den Abgeordneten und Beamten kann schon etwas mit dieser Formel anfangen?

Jühe fühlte sich jahrelang von der Fraport-Lobby umzingelt. So also werden Gesetze gemacht. Von Lobbyisten innerhalb und außerhalb der Behörden und Ministerien. Das ist in Berlin so—und auch in der Hessischen Staatskanzlei. Auch hier hat ein Mitarbeiter der Fraport AG seinen Schreibtisch. Doch mit welchen Aufgaben ist er betraut, fragen wir bei der hessischen Landesregierung an. Die Antwort: Schweigen. Dabei könnte jene graue Eminenz eine Schlüsselrolle in der Lobbyarbeit der Fraport gespielt haben.

Der Raunheimer Bürgermeister Jühe jedenfalls erinnert sich, welche zentrale Position der Hessischen Staatskanzlei in dieser Frage für die Bundespolitiker zufiel:

»Die Bundestagsabgeordneten, die damit befasst waren, das Gesetz letztendlich zu formulieren, waren aufgefordert, mit den hessischen Landesbehörden, die dafür zuständig sind, Kontakt aufzunehmen, um dort Formulierungshilfen zu erhalten. Nun ist es so, dass genau in diesen Landesbehörden Fraport-Mitarbeiter tätig sind, und so liegt der Verdacht nahe, dass die Fraport entsprechend ihren Einfluss geltend gemacht hat, um Formulierungen, die ihr liegen, die sie braucht, auch im Gesetz platzieren zu können.«

Auch der Fraport war klar: Luftfahrtlobbyismus nur in Berlin zu betreiben, wäre in Zeiten der EU-Gesetzgebung so, als wolle man einen Rasenlandeplatz im Münsterland zum internationalen Drehkreuz umfunktionieren, sprich ein ziemlich provinzielles Unterfangen. Deshalb gewann man einen Beamten der EU-Kommission und machte ihn zum Lobbyisten in Brüssel. William Ament heißt der Mann, der zuvor in der Kommission für Tourismus zuständig war. Aus dem anonymen Glaspalast zog er um in die beschauliche Avenue de l'Yser 19, einen luxuriösen Altbau mit Blick auf einen kleinen Weiher mitten in Brüssel. Dort vertritt er die Belange des Fraport-Konzerns in der EU. Das Büro ist allerdings nicht irgendeine Adresse, sondern zugleich die der Hessischen Landesvertretung, sprich der lange Arm der Wiesbadener Staatskanzlei in Brüssel. Ein hilfreicher Vermieter für die Fraport AG. Schließlich gibt der Leiter der Landesvertretung, Friedrich von Heusingen, auch freimütig zu, der Ausbau des Frankfurter Flughafens, eines der größten Infrastrukturprojekte in Deutschland und Europa, hänge von einer Reihe von Genehmigungen in Brüssel ab.¹⁰

Doch zurück in die Niederungen der Entwicklung des neuen Fluglärmsgesetzes. Ein Reizwort für Bürgermeister Jühe bleibt bis heute ein Gutachten, das die Fraport AG in Auftrag gegeben hat. Es wird in Fachkreisen »Lärmsynopse«, genannt, eine erwiesenermaßen fehlerhafte Bemühung¹¹, selektiv bestimmte, zumeist ältere Forschungsarbeiten auszuwerten. Als bahnbrechende Forschungsarbeit kann das Werk keinesfalls gelten. Und was sie so weltweit im Auftrag der Fraport zum Thema gelesen haben, interpretieren die beteiligten Forscher eigenwillig:

»Gesicherte wissenschaftliche Erkenntnisse zur Schädigungsgrenze bei Umweltlärm am Tag liegen noch nicht ausreichend vor. Eine gemeinsame Betrachtung mit dem Nachtbegrenzungswert ist beim gegenwärtigen Wissensstand nicht möglich. (...) Schwellenwerte werden nicht angegeben, da die wissenschaftliche Grundlage derzeit zu gering ist und Spekulationen Unsicherheiten bei den Betroffenen erzeugen können.«¹²

Was hätte sich die Fraport AG von ihren Gutachtern Besseres wünschen können als folgendes Statement:

»Grundsätzlich halten die Sachverständigen die Vermeidung von Lärmbelastungen während der Nacht, von 22 bis 6 Uhr, für die optimale Lösung. Sollte dies unter dem Aspekt des international vernetzten Flugverkehrs und anderer Gründe nicht gewährleistet werden können, schlagen wir eine Konzentration des Flugverkehrs auf den weniger empfindlichen ersten Teil der Nacht vor. 22-1 Uhr: zwei Drittel bis drei Viertel aller Bewegungen 1-6 Uhr: ein Viertel bis ein Drittel aller Bewegungen.«

Für den Fall, dass auch diese »Einschränkungen« den Gewinninteressen zuwiderlaufen, bieten die Gutachter eine für die Fraport ganz optimale Lösung: »Als mögliche Alternative für den Fall, dass eine Zweiteilung der Nacht nicht realisiert werden kann, kommt als Alternative in Frage die ungewichtete Verteilung des Flugverkehrs über die gesamte Nacht.«

Sprich: Alles soll beim Alten bleiben für Hunderttausende lärmgeplagter Flughafenanwohner in Deutschland. Trotzdem breitete sich diese »Synopsis« in einem erstaunlichen Tempo in den Amtsstuben des Landes Hessen, des Bundesverkehrsministeriums sowie im Deutschen Bundestag aus. Thomas Jühe, der Raunheimer Bürgermeister, kam wieder mal zu spät und war ziemlich beeindruckt, wo die »Synopsis« schon verteilt worden war—und wann: »Die Lärmsynapse war noch nicht einmal richtig veröffentlicht, da wurde sie schon in allen Behörden gehandelt als die große Erkenntnis. Das heißt, sie ist direkt dort reingetragen worden. Und genauso bösartig ist das, was dort geschieht. Die Position der Betroffenen, also Gesundheitsschutz

etc., werden gar nicht mehr wahrgenommen. Und das ist fatal, denn eigentlich hätte man sich diesen Schutzbedarfes annehmen müssen.«

Letztlich setzte sich in Sachen Lärmberechnung die Fraport- Lobby durch: Trotz nachvollziehbarer fachlicher Begründetheit ist die »100:100-Regel« bereits seit 2004 vom Tisch. Ein Teilerfolg auch aus Sicht der damaligen politischen Führung des Bundesverkehrsministeriums.

Dass in ihren Reihen jahrelang ein von der Fraport bezahlter »Leihbeamter« saß, fanden viele »echte« Beamte in der Abteilung Luftverkehr allerdings nicht lustig. Als die Geschichte im Herbst 2006 vom ARD-Politmagazin *Monitor* erstmals verbreitet wurde, habe das im Haus »ziemliche Aufregung produziert«, sagt uns ein Ministeriumsinsider.

Das Gesetz kommt, der Fraport-Mann geht

Ende Dezember 2006 verlässt der »externe Mitarbeiter« Wolfgang Weiß das Bundesverkehrsministerium. Das sei so geplant gewesen, schreibt uns das Ministerium. Im selben Monat beschließt der Bundestag nach sieben Jahren harter Debatten das neue »Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm«. Für die Fraport-Lobby war der Fall erledigt, sie hatte einen richtig guten Job gemacht. Denn im neuen Gesetz gibt es zwar niedrigere Grenzwerte, die die Flughafenanwohner besser schützen, zugleich findet sich in dem 27-seitigen Gesetz ein knapper Satz, bei dem die Konzernspitzen allen Grund gehabt hätten, die Champagnerkorken knallen zu lassen: »Wegen der weitreichenden Auswirkungen der neuen Nacht-Schutzzone insbesondere für den Neubau und die wesentliche bauliche Erweiterung von Flugplätzen gilt dieser Wert allerdings erst ab dem 1. Januar 2011.« Für die neue und teure Nordwestbahn des Frankfurter Flughafens gelten die verbesserten Lärmschutzbestimmungen entsprechend nicht. Denn diese Landebahn soll bereits vorher fertiggestellt sein.

Besonders in Hessen empörte diese »Lex Fraport« Umweltschützer und Fluglärm Betroffene. Und auch Rainer Baake, ehemaliger Umweltschaftssekretär, hätte das nicht für möglich gehalten: »Was in erster Linie an dem gegenwärtigen Gesetzentwurf zu kritisieren ist: Er nimmt die Fraport aus der Verantwortung für einen verschärften Lärmschutz,

da man hier eine Übergangsregelung geschaffen hat, die ihr Erleichterungen für den Frankfurter Flughafen schafft. Zulasten letztendlich der lärm betroffenen Bevölkerung um den Flughafen herum.«

Thomas Jühe, der unermüdliche Antifluglärm-Lobbyist, will trotzdem nicht aufgeben. Im Archiv des Raunheimer Stadthauses hat er mittlerweile meterweise Akten über die Lobbyvorgänge um das Fluglärmgesetz zusammengetragen. Beim Gedanken an die vielen Tricks und Kniffe der Gegenseite verliert der ansonsten sachliche Mann zuweilen die Fassung. Der listige und freundliche Bürgermeister nennt die Fraport-Lobby dann »ein Krebsgeschwür«. Das breite sich schnell aus, und das unerkant. Da kann der fleißige Bürgermeister noch so viel arbeiten, er steht auf verlorenem Posten.

Trotzdem ist auch Jühe klar: Ein Konzern ist seinen Aktionären verpflichtet, nicht dem Gemeinwohl. Lässt man ihn gewähren, kann es keine Schranken für ihn geben. Ob bei der Kontrolle der Nachtflugverbote oder bei der Formulierung des Fluglärmgesetzes – immer sind es Politiker gewesen, die zugelassen haben, dass das Fraport-Lobbying jede Türritze durchdringt.

Die Flugzeuge werden, so wie es aussieht, seinen Bürgern auch künftig die Nachtruhe rauben. Da fällt auch dem Bürgermeister nicht mehr viel ein. Immerhin, er will unsaubere Lobbymethoden künftig offenlegen. Denn die fallen irgendwann auf ihre Urheber zurück. Hofft er.