

Vortrag Dieter Kaden

„Aufgaben und Zukunftschancen der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH“

Konferenz der TU Berlin, Technische Uni Berlin, IGES Institut GmbH
Perspektiven für die Flugsicherung in Deutschland und Europa
Berlin, 18. Februar 2008

Gliederung

Begrüßung und Einleitung

Hauptteil:

I. Flugsicherung in Deutschland

Aufgaben und Maßnahmen
Entwicklung des Luftverkehrs

II. Europäisches Vorgehen

Europäisches Grundverständnis
Entscheidende Weichenstellungen

III. Nationale Ausrichtung auf Europa

Wettbewerbs- und Handlungsfähigkeit der DFS
Europäische Anforderungen

IV. Schlussfolgerungen für den rechtlichen Rahmen in Deutschland

>>Begrüßung und Einleitung

Sehr geehrte Damen und Herren, sehr geehrter Herr Prof. Giemulla, dem ich gleichzeitig herzlich für die Einladung zu dieser Konferenz danke, ich will sehr gern heute von der Möglichkeit Gebrauch machen, Ihnen die Lage meines Unternehmens DFS Deutsche Flugsicherung GmbH zu schildern und seine Zukunftsaussichten zu illustrieren.

Um es auf eine einfache Formel zu bringen: Unser Kerngeschäft ist Sicherheit. Die Lage durch die unsere Tätigkeit in Deutschland zurzeit geprägt ist, ist die rechtliche Unsicherheit. Das hat unmittelbare und entscheidende Auswirkung auf unseren europäischen Perspektiven.

Die halbe Stunde, die mir zur Verfügung steht, will ich dazu nutzen das näher zu begründen. Lassen Sie mich ich jedoch zuvor zum besseren Verständnis einleitend einige Worte zu der Arbeit der DFS und unserer insgesamt knapp fünftausendeinhundert Mitarbeiter sagen. Dies will ich mit einem Blick auf den Luftverkehr über Europa eröffnen, damit wir wissen, wovon wir hier sprechen.

I. Flugsicherung in Deutschland

>>Aufgaben und Maßnahmen

Unsere Kernaufgabe ist die Flugverkehrskontrolle und alle Dienstleistungen die in diesem Zusammenhang in den Radarkontrollzentralen und in den Kontrolltürmen an den Flughäfen erbracht werden. So betreiben wir vier Kontrollzentralen, von denen sich die Kontrollzentralen in Langen bei Frankfurt, Bremen und München die Überwachung des Unteren Luftraums teilen. In München wird zugleich der Obere Luftraum kontrolliert. Größte und daneben einzige DFS-Zentrale für den Oberen Luftraum ist Karlsruhe. Daneben wird ein Teil des Oberen Luftraums über Nordwestdeutschland von der

EUROCONTROL-Zentrale Maastricht überwacht. Auf die Besonderheit, dass eine im Ausland liegende Zentrale Maastricht deutschen Luftraum kontrolliert, werde ich später noch einmal zu sprechen kommen.

Um Schnittstellen zu verringern und effizienteres Arbeiten zu ermöglichen – auch im Hinblick auf die Europäisierung der Flugsicherung – haben wir in den letzten fünf Jahren bereits mehrere Kontrollzentralen zusammengelegt. Die letzte Maßnahme in diesem Zusammenhang wird die Integration des Oberen Luftraums von München nach Karlsruhe in den nächsten drei Jahren sein.

Die An- und Abflugkontrolle, die bislang an den 17 internationalen Flughäfen tätig war, wurde ebenfalls in die Kontrollzentralen integriert.

Darüber hinaus sitzen unsere Lotsen auch in ebendiesen Tovern der internationalen Verkehrsflughäfen in Deutschland. An diesen Plätzen hat der Bund ein besonderes verkehrspolitisches Interesse bekundet, mit der rechtlichen Folge, dass Flugsicherungsdienste an diesen Plätzen nur von der DFS erbracht werden dürfen. An den übrigen Plätzen war der Flugplatzbetreiber bis Juni 2007 frei, einzeln vom Verkehrsministerium beliehene Lotsen mit derartigen Diensten zu betrauen. Seit diesem Zeitpunkt dürfen Flugverkehrskontrolldienste – so die EU-Vorgabe – allerdings nur noch von zertifizierten Unternehmen, nicht mehr von Einzelpersonen erbracht werden.

In dieses neue Betätigungsfeld ist die DFS- eigene, 2005 gegründete Tochterunternehmung „The Tower Company“ eingestiegen. Sie wurde zertifiziert und erbringt seitdem an den neun verkehrsreichsten Regionalflughäfen Kontrolldienste, wobei sie sich der bereits dort arbeitenden Lotsen im Wege der Arbeitnehmerüberlassung bedient.

Gleichzeitig hat die österreichische Flugsicherung 'Austrocontrol' in Konkurrenz zu der DFS an weiteren zehn Plätzen die Flugverkehrskontrolldienste übernommen. Warum das aus meiner Sicht nicht selbstverständlich ist, will ich später näher erläutern.

Weiterhin haben wir die europaweit unverändert einzige Integration der zivilen und militärischen Flugverkehrskontrolle in einem zivilen Unternehmen. Seit 1994 werden Soldaten zur DFS beurlaubt, um den überörtlichen militärischen wie auch zivilen Luftverkehr abzuwickeln. Dies hat zu einer optimalen Nutzung der Ressource Luftraum beigetragen. Die Folge ist eine sicherere und verbesserte Verkehrsabwicklung. Wir können so leicht direkte Flugwege anbieten, die das Umfliegen militärischer Sperrgebiete entbehrlich werden lässt. So wird es sicherer, es entstehen weniger Umwege, damit wird weniger Kraftstoff verbraucht und so der CO₂-Ausstoß auf ein Minimum begrenzt.

Aber auch grenzüberschreitend sind wir im Hinblick auf das Zusammenwachsen Europas bereits seit längerem engagiert. Zusammen mit anderen Flugsicherungsorganisationen haben wir eine europäische NOTAM-Flugdatenbank, die Group EAD gegründet. Mit den Österreichern und den Schweizern zusammen betreiben wir ein Unternehmen zur Flugvermessung, die Flight Calibration Services, die unsere Navigationsanlagen kalibrieren hilft.

Dieses unternehmerische Engagement der Deutschen Flugsicherung ist nicht selbstverständlich. Warum das so ist, werde ich später noch genauer darlegen.

Sie sehen, die DFS tut viel, um „ihr“ System zu optimieren.

>>Entwicklung des Luftverkehrs

Deutschland hat aufgrund seiner geografischen Lage und als einer der wichtigsten Wirtschaftsräume das größte Luftverkehrsaufkommen in Europa. Dadurch und durch die Vielzahl eng beieinander liegender Flughäfen bearbeitet die Flugsicherung in Deutschland den komplexesten Luftraum in der EU und erhält allein schon dadurch einen besonderen Stellenwert. Dies gilt vor allem mit Blick auf das erwartete Verkehrsaufkommen, das wir in Deutschland mit durchschnittlich 4,5 Prozent pro Jahr prognostizieren. In absoluten Zahlen gesprochen: In 2007 kontrollierte die DFS erstmals über 3 Mio. Flugbewegungen, das sind ca. 130.000 mehr als im Jahr zuvor. (2006: 2.982.775; 2007: 3.115.324). Das sind im Durchschnitt allein 10170 pro Tag.

Wenn wir uns ansehen, wie sich der Flugverkehr in den letzten 25 Jahren entwickelt hat, bekommen wir ein Gefühl davon, was aber für enorme Anstrengungen erforderlich waren, diesen Verkehr immer sicher, geordnet und flüssig durch den deutschen Luftraum zu führen:

1960: 534 tsd Flugbewegungen

1980: 941 tsd Flugbewegungen

1990: 1,55 Mio Flugbewegungen

2000: 2,580 Mio Flugbewegungen

Und ich will diese Anstrengungen beim Namen nennen. Die Anzahl der Lotsen hat sich allein von 1960 bis 1990 von 650 auf 1250 fast verdoppelt. Die zunehmenden Verkehrszahlen hatte man in erster Linie also schlicht dadurch aufgefangen, dass die Anzahl der Lotsen erhöht und die von den Lotsen zu kontrollierenden Sektoren verkleinert wurden.

Ende der 80ziger Jahr war der damals noch 'Bundesanstalt für Flugsicherung' und den Verkehrspolitikern klar geworden, dass diese Art der Bundesverwaltung an ihre Grenze gekommen ist. Die Verspätungen

und Verzögerungen im Luftverkehr hatten das zumutbare Maß überschritten. Die Sicherheit war mit ca. 250 gefährlichen Luftfahrzeugannäherungen im Vergleich zu heute einem Vorkommnis dieser Art erheblich beeinträchtigt. Allein das weitere Verkleinern der Sektoren hatte nicht mehr den gewünschten Erfolg, die Kosten für die Dienstleistung Flugsicherung stiegen in nicht mehr vertretbare Höhen. Die einzige Lösung, durch einen höheren Automatisierungsgrad das Verkehrswachstum aufzufangen, scheiterte zunächst durch die unglückliche Abhängigkeit der Bundesanstalt vom Bundeshaushalt. Diesem Umstand war geschuldet, dass es zu einem erheblichen Investitionsstau gekommen war, weil der Bund nicht in der Lage war, die nötigen Investitionen weiter zu finanzieren. Die Zuschüsse zur Flugsicherung aus dem Bundeshaushalt waren über die Jahre bereits bei über 200 Mio. DM angelangt.

Ich sagte, die einzige Lösung scheiterte zunächst. Die Politik zog aber die richtige Schlussfolgerung, um sich dieser ihrer zwei Probleme mit einem Schlag zu entledigen: Sie schaffte in 1992 die gesetzlichen Grundlagen für eine Organisationsprivatisierung der Bundesanstalt zur DFS GmbH. So war eine flexiblere und zeitgerechte Investitionsplanung möglich, Problem eins gelöst. 1.5 Mrd. EUR haben wir so bis heute investieren können. Zudem waren von einem Tag auf den anderen keine Zuschüsse mehr aus dem Bundeshaushalt vonnöten (Fass ohne Boden), da dieser „Umweg“ durch einen vollständigen Systemwechsel vermieden werden konnte; Problem zwei gelöst. Wir konnten im Gegenteil Dividenden an unseren Gesellschafter bis heute in Höhe von über 100 Mio. EUR ausschütten.

So konnten die Flugsicherungsgebühren einem neuen Planungszyklus unterworfen werden. Die Investitionen in neue Technologien waren

möglich und schufen eine deutliche Effizienzsteigerung. Die flugsicherungsbedingten Verspätungen konnten so um ein erhebliches Maß reduziert werden. Heute sind wir mit durchschnittlich nur 0,76 Min (0,18 FS-verursacht) pro Flug die Nummer 3 in Europa nach den Niederlanden und Kroatien, aber das mit erheblich höherem Verkehrsaufkommen. (Gesamtverspätungsminuten: 10,2% = 2.193.284) Die Verkehrssteigerungen waren nicht mehr automatisch mit stark erhöhten Kosten für Flugsicherungsleistungen verbunden, sondern führten im Gegenteil zu immer weiter sinkenden Gebühren für die Airlines (Gebührensätze 1993-2008: An- und Abflug minus 37,3%; Strecke minus 5,1%).

Die anderen Staaten der Europäischen Union unternahmen bis in das neue Jahrtausend hinein vergleichbare Schritte, um die Effizienz Ihrer Organisationen zu erhöhen und die Verkehrszuwächse aufzufangen. Vielfach folgten Sie dem Vorbild der Deutschen und führten Organisationsprivatisierungen durch. Die britische Organisation NATS wurde dazu sogar zur Hälfte an private Investoren veräußert, um noch größere Effizienzsteigerungen möglich zu machen.

Die Herren Dr. Czerny und Prof. Mitusch haben dazu bereits berichtet.

II. Europäisches Vorgehen

>> Europäisches Grundverständnis

Im grenzüberschreitenden Luftverkehr kommt man bei der Optimierung der Systeme irgendwann an einen Punkt, an dem ein derartiges isoliertes nationales Vorgehen nicht mehr weiterhilft.

Das hat die EU erkannt. Auf die rein nationalen Antworten auf das enorme Verkehrswachstum folgte die europäische, die der europaweiten Vernetzung, die des Single European Sky.

Meine Damen und Herren, ich will Ihnen nun verdeutlichen, was uns als Deutsche Flugsicherung in europäischer Hinsicht bevorsteht.

Herr Halle von der Europäischen Kommission hat es bereits ausgeführt: Die entscheidenden Anforderungen an die Staaten und an uns als nationalen Dienstleister liegen in den vier Verordnungen zur Verwirklichung des Single European Sky. Sie bilden die Rahmenbedingungen, mit denen sich unser Verständnis an die Tätigkeiten in der Flugsicherung Europas grundlegend geändert hat.

Warum wir den einheitlichen Luftraum brauchen, liegt auf der Hand: Wenn wir Europa als ein Kontinuum verstehen, als einen Binnenmarkt, dann hat sich die national orientierte Flugsicherung überlebt. Oft werden die USA als leuchtendes Beispiel ins Feld geführt. Zum Teil zu recht, zum Teil zu unrecht.

Zurecht, weil das Territorium der USA mit viel weniger Kontrollzentralen auskommt, nur wenige unterschiedliche technische Flugsicherungssysteme hat und mit enorm großen Luftraumblöcken operiert. Zu unrecht, weil auf einer vergleichsweise kleinen Fläche in Europa erheblich mehr Flughäfen mit hohem Verkehrsaufkommen liegen, deren An- und Abflüge in den Überflugverkehr eingefädelt werden

müssen. Das führt zu erheblicher Komplexität, die einen Vergleich erschwert. Die unterschiedlichen Sozialsysteme in Europa erschweren eine gleichgeartete Personaleinsatzplanung und somit ebenfalls Art und Umfang der Dienstleistung.

Dennoch ist eines klar: Wenn wir uns am Beispiel der USA orientieren wollen – und das amerikanische System birgt tatsächlich auch unschätzbare Vorteile –, dann bleibt für Nationalstaatsdenken kein Raum! Wenn Flugverkehr grenzüberschreitend ist, muss es die Flugsicherung auch sein. Es gibt keinen Grund mehr für 27 einzelstaatliche Flugsicherungsorganisationen, über 50 Kontrollzentralen, 25 nationale Ausbildungsakademien. Flüssige Verkehrsabwicklung durch barriere- und grenzfreie Zusammenarbeit und Organisation ist in Zeiten erheblicher Verkehrszuwächse überlebensnotwendig. Genauso, wenn nicht noch wichtiger ist der Einsatz technischer Systeme, die geeignet sind, durch Automatisierung und den schnellen Datentransfer unseren hohen europäischen Sicherheitsstandard aufrechtzuerhalten.

Für beides haben die SES-Regelungen und ihre Durchführungsverordnungen den Grundstein gelegt.

Entscheidende Neuerung war die europaweite Erkenntnis, dass die entscheidende Prägung dessen, was wir Flugverkehrskontrolle nennen nicht das Handeln von Hoheitsträgern ist, sondern der Dienst am Kunden. Der Kunde hat Anspruch auf eine sichere, sachgerechte und flüssige Abwicklung seiner Transportleistung zu einem vertretbaren Preis.

Insoweit trägt SES dem auch in seinen Begrifflichkeiten Rechnung, indem er die Tätigkeiten der Flugsicherung als „Dienste“ bezeichnet.

Dabei wird der mögliche Hoheitscharakter einzelner Dienste zwar nicht negiert, die notwendigerweise staatlicher Bestimmung unterliegenden aber deutlich reduziert.

Dieses Vorgehen der EU resultiert auch aus den Erfahrungen mit EUROCONTROL als zwischenstaatlicher Organisation und damit Verwaltungsbehörde, die neben ihrer Tätigkeit als Regulator auch noch betrieblich arbeitet und die EUROCONTROL-Zentrale Maastricht unterhält. Hier war der paneuropäische Ansatz verfolgt worden, eben für ganz Europa eine betrieblich tätige Verwaltungsbehörde für den Flugsicherungsbetrieb zu schaffen. Dies war jedoch letztlich an den Vorbehalten mehrerer großer europäischer Länder gescheitert. Das Rudiment der Kontrollzentrale Maastricht zeugt davon, mit dessen Einrichtung sich am Ende lediglich noch Deutschland und Benelux einverstanden erklärt hatten.

Die SES-Verordnungen haben sich daher bewusst gegen den Verwaltungsansatz entschieden, sondern haben den Dienstleistern Vorrang einräumt bei der Schaffung des einheitlichen Luftraums. Diese sind als der Verkehrsleistung am nächsten Stehenden am ehesten in der Lage „bottom up“ das betrieblich Erforderliche in effizientester Art und Weise für Europa zu beschreiben und umzusetzen.

>>Europäische Weichenstellungen

Die DFS war im Entstehungsprozess von SES einer der wesentlichen Befürworter und Treiber – wohl wissend, dass durch das EU-Regelwerk sämtliche Geschäftsbereiche des Unternehmens betroffen sein würden. Denn: Das SES-Paket von 2004 folgt einem äußerst ambitionierten, quasi allumfassenden Plan. Um Thilo Schmidt, dem Abteilungsleiter Luft- und Raumfahrt im Bundesverkehrsministerium nicht vorzugreifen, will ich

jedoch den Fokus auf die aus unserer Sicht **drei** entscheidenden Weichenstellungen von SES richten, die insbesondere in Deutschland rechtssicher ermöglicht werden müssen:

1. Da ist zum einen die erfolgreiche Einführung eines europaweiten Zertifizierungssystems für Flugsicherungsdienste, die einen schrankenlosen europaweiten Einsatz der Anbieter gewährleisten können soll. Das System bestimmt sich nach einheitlichen Vorgaben und wird von den nationalen Aufsichtsbehörden getragen und beaufsichtigt. Das bedeutet nichts anderes, als dass ein etwa in Großbritannien zertifiziertes Unternehmen auch in Portugal ohne weitere Auflagen Flugsicherungsleistungen erbringen kann. Hier entsteht so faktisch eine **Möglichkeit für Wettbewerb**.
2. Da ist zum zweiten die Entscheidung des europäischen Gesetzgebers, nur die Flugverkehrsdienste, also Flugverkehrskontrolle, Flugalarmdienst und Fluginformationsdienste, neben der Zertifizierung noch einem separaten Bemannungsakt des Mitgliedstaates zu unterwerfen. Damit soll dokumentiert werden, dass die Verantwortung für die Erbringung dieser Kerndienste weiterhin der Staat behält. Alle anderen flugsicherungsrelevanten Dienste wie Flugberatungs-, Kommunikations-, Navigations- und Ortungsdienste können von Organisationen überall in Europa – vorausgesetzt diese sind zertifiziert – frei angeboten werden. Auch bei diesen entsteht so faktisch eine **Wettbewerbssituation**.
3. Drittens wird der europäische Luftraum vollständig neu geordnet, indem den Mitgliedstaaten die Bildung der oftmals erwähnten (*in anderen Vorträgen*) Funktionalen Luftraumblöcke, kurz FABs, vorgeschrieben wird.

Das ist nichts anderes als die Auflösung nationaler Strukturen auf betrieblich operationeller Seite zugunsten eines schrittweisen europäischen Ganzen. Es geht um Kooperation bis letztlich hin zu einer Integration über die Grenzen hinweg. Entstehen werden so zunächst europaweit sechs bis acht Gruppen von EU-Mitgliedstaaten und ihren jeweiligen Flugsicherungsdienstleistern.

III. Nationale Ausrichtung auf Europa

Diese, aus meiner Sicht, zentralen Aspekte, will ich, meine Damen und Herren, nun kurz ins Verhältnis setzen zu dem, was in Deutschland geschieht und wie sich dazu die deutsche Rechtslage verhält:

Zertifizierte Flugverkehrsdienste

Wie wir gehört haben, entscheidet der Staat, welche Flugsicherungsorganisation in seinem Land die Flugverkehrsdienste übernimmt. Deutschland hat sich bereits im Grundgesetz für die Lösung entschieden: Flugsicherung ist Luftverkehrsverwaltung und diese hat bundeseigen zu sein, Art. 87d Grundgesetz. Dabei wird Flugsicherung allumfassend verstanden, d.h., nicht nur die Flugverkehrsdienste, alle Dienste sind erfasst. Mit anderen Worten: Alles was die DFS macht, ist Flugsicherung. Ergo: Da die DFS im 100 Prozent- Eigentum der Bundesrepublik steht, ist sie „bundeseigene Luftverkehrsverwaltung“. So weit, so klar.

Nur; wie passt das zu der eingangs erwähnten Beauftragung von 'Austrocontrol', die Flugverkehrsdienste an deutschen Regionalflughäfen zu erbringen?

Antwort: Gar nicht. Austrocontrol ist, und das kann man drehen und wenden, keine deutsche Verwaltung, geschweige denn bundeseigen. Das ist ein Widerspruch, der aufgelöst werden muss.

Gleiches gilt für alle Organisationen, die daneben Flugverkehrsdienste in den deutschen Grenzregionen erbringen, was operationell sinnvoll und notwendig ist, aber auch nicht mit dem Begriff der bundeseigenen Verwaltung in Einklang zu bringen ist. Besonders hervorheben will ich dabei die schweizerische 'Skyguide', die in Südwestdeutschland einen großen Teil der Kontrolle übernommen hat. Die rechtliche Verantwortlichkeit für die Flugsicherungstätigkeit ist hier alles andere als sicher (siehe Urteil LG Konstanz).

Wenn hier das Grundgesetz bei der Flugsicherung immer noch von einer „deutschen Angelegenheit“ ausgeht, ist es meines Erachtens aus europäischer Sicht definitiv überholt. Der Grundgesetzartikel 87d GG ist in diesem Punkt konsequent nationalstaatlich ausgerichtet und zielt damit nicht darauf ab, unbedingt europa- und wettbewerbsfreundlich zu sein. Das mag für die Vergangenheit durchaus sinnvoll und ausreichend gewesen sein. Für die Zukunft kann man den europäischen Binnenmarkt in der Luft so und auf dieser gesetzlichen Grundlage jedenfalls nicht verwirklichen.

Zertifizierte technische u. sonstige Dienste

Ein weiteres gesetzliches Problem ergibt sich bei den zumeist technischen Teilen der Flugsicherung, die nur noch zertifiziert werden müssen, bei denen derjenige aber, der diese bestellt, frei wird, damit einen x-beliebigen zertifizierten Anbieter zu beauftragen.

Bei uns in Deutschland geschehen mit den neuen Anbietern BAN2000 und Thales ATM Navigation, die an einigen Regionalflughäfen für diese Dienste beauftragt wurden. Wenn das Grundgesetz den Begriff der 'Luftverkehrsverwaltung' allumfassend versteht, stellt sich auch hier die Frage, wie können diese Anbieter Flugsicherungsdienste in Deutschland

erbringen, wenn Sie nicht dem Bund gehören? Klare Antwort: Weil es dem Grunde nach richtig ist (europäische Lösung); was bleibt ist die widersprechende Aussage des Grundgesetzes.

FAB

Die größten Belastungen dürfte unser Grundgesetz erfahren, wenn wir von den FABs sprechen. Ein grenzüberschreitender Luftraumblock, in dem eine oder mehrere, auch ausländische Flugsicherungsorganisationen über Ländergrenzen hinweg, möglicherweise sogar integriert, in Deutschland auf Basis geltenden Verfassungsrechts Flugverkehrsdienste erbringen, gibt Verfassungsrechtlern zu denken. Und wir reden hier nicht von den Lotsen auf Türmen an Regionalflughäfen, nein, wir reden vom gesamten Oberen und mittlerweile auch Unteren Luftraum! Hier noch von „bundeseigener Verwaltung“ zu sprechen, bereitet offensichtlich Kopfzerbrechen.

Wir haben uns mit unseren Staatenvertretern in einer Gruppe mit Frankreich, den Benelux-Staaten, der Schweiz sowie der EUROCONTROL-Zentrale in Maastricht zusammengeschlossen, um den europäischen Vorgaben nachzukommen und die Voraussetzungen für einen 'FAB Europe Central', kurz FAB EC zu schaffen.

Angesichts der erwarteten 50-prozentigen Steigerung im europäischen Flugverkehr bis 2018 zielen wir im FAB EC darauf ab,

- Im Flugverkehrsmanagement noch sicherer und effizienter zu werden;
- das europäische Ziel einer durchschnittlichen Verspätung von nicht mehr als einer Minute zu erreichen;
- die Streckengebühren um 17 Prozent zu verringern;

- dieses Ziel durch die stärkere Nutzung von Synergien zwischen Flugsicherungsorganisationen zu erreichen.

Was heißt das? Nun, die Zusammenarbeit im FAB EC bedeutet damit einerseits eine grundlegende Anpassung im Bereich unserer operativen Aktivitäten: Dabei geht es um eine wesentlich bessere Verzahnung und grenzübergreifende Nutzung der beteiligten nationalen Lufträume. Diese sollen sich - wie gefordert- an den Verkehrsströmen ausrichten; es geht um kürzere Flugstrecken und günstigere Steig- und Sinkflüge („Flugprofile“), um die grenzübergreifenden Verkehrsknotenpunkte aufzulösen, wenigstens aber zu entlasten. Ein Beispiel dafür ist etwa der durch Transatlantikverkehre hoch belastete Knotenpunkt Nordwestdeutschland/ Niederlande. Andererseits geht es aber auch um die Abstimmung unserer immer noch sehr unterschiedlichen Technologien, Betriebskonzepte, Beschaffung und Investitionsplanung. Nicht zu vergessen die Vertiefung der zivil-militärischen Zusammenarbeit, insbesondere in den Nachbarländern, die eine derartige geschweige denn in der deutschen Fassung noch nicht haben. Kurz um, wir tun all jenes, das erforderlich wäre, wollte man die beteiligten Flugsicherungsorganisationen zu einer einzigen verschmelzen.

Wir haben, zusammen mit den anderen Beteiligten am FAB EC, bereits eine Machbarkeitsstudie beauftragt, die im Frühsommer dieses Jahres fertiggestellt werden soll. Erste Erkenntnisse der Studie, die Ergebnisse der Nutzerkonsultationen sowie der Facharbeitsgruppen bestätigen unsere – zugegebenermaßen sehr ehrgeizigen Ziele, machen uns aber Mut, an Europas verkehrsmäßig größten Funktionalen Luftraumblock weiterzuarbeiten.

Im Sommer liegt es dann in der Verantwortung der Staaten zu entscheiden, ob der funktionale Luftraumblock FAB EC eingerichtet werden soll.

Gleichzeitig und weit über diese hauptsächlich operative Seite hinaus, soll die Machbarkeitsstudie auch Fragen klären helfen, die eher staatsrechtlicher Natur sind: Wer haftet wie bei Unfällen? Kann über die FAB-interne Zusammenlegung einzelner Unternehmensparten eine Konsolidierung stattfinden? Sind Synergieeffekte durch die Gründung gemeinsamer Ressourcen möglich, können wir etwa die Ausbildung unserer Fluglotsen „vergemeinschaften“? Können einzelne Dienstleistungen als „gemeinsames Unternehmenskonsortium“ erbracht werden? Könnten dann gar grenzüberschreitend Standorte zusammengelegt werden können, wie wir es in Deutschland bereits getan haben? Wie sieht die zivil-militärische Zusammenarbeit konkret aus?

Dies alles sind Fragen, die wir seit 2004 in den Gremien des FAB EC ausgiebig diskutiert haben und die bald und im Wesentlichen beantwortet werden können.

Übrig bleibt für mich dann jetzt nur die Frage: Sind wir, und damit meine ich insbesondere die deutsche Seite, in der Lage, FAB-intern das gesamte Kerngeschäft neu und effizienter zu organisieren ohne den Partnerstaaten das deutsche Rechtsverständnis abzuverlangen?

Meine Hoffnung jedenfalls ruht darauf.

Erfreulich ist aus meiner Sicht, und das will ich nicht unterschlagen, dass sich die Mitgliedstaaten im FAB EC bereits darauf geeinigt haben, noch in 2009 einen Staatsvertrag abzuschließen, der alle wesentlichen soeben angesprochenen Punkte abdecken soll.

IV. Schlussfolgerungen für den rechtlichen Rahmen in Deutschland

Ich habe versucht, Ihnen mein Verständnis von der Europäisierung der Flugsicherung und ihren Auswirkungen für die Deutsche Flugsicherung darzulegen.

Meine Schlussfolgerung ist: Die DFS trägt ein Korsett aus einfachgesetzlichen und verfassungsrechtlichen Nähten. Das war solange unproblematisch, wie die DFS die Luft zum Atmen aus dem deutschen Luftraum allein gesogen hat. Jetzt verbraucht sie die deutsche Luft nicht mehr allein. Um die Lungen wieder ausreichend mit Luft zu füllen, muss das rechtliche Korsett gelockert werden, so dass die DFS tiefer einatmen kann. Sie muss die Möglichkeit erhalten, auch die Luft einzuatmen, die der Luftraum der Nachbarländer enthält. Das soll die Deutsche Flugsicherung in den Bereichen, die dem Wettbewerb offen stehen, in Konkurrenz zu anderen Flugsicherungsorganisationen tun können. Das will sie gemeinsam mit den ausländischen Partnern im FAB EC.

Die Bundesrepublik ist 1993 den richtigen Schritt gegangen, aus der BFS kurz vor dem Verkehrsinfarkt die Organisationsprivatisierung zur DFS erfolgreich zu vollziehen. Sie hat 1994 die zivil-militärische Integration als Vorzeigemodell in der EU durchgeführt. Dementsprechend sollte sich nicht scheuen, jetzt, wo wir bereits wieder auf einen Infarkt – diesmal des europäischen Systems – zusteuern, auch den folgerichtig nächsten Schritt zu gehen: neben den notwendigen verfassungsrechtlichen Anpassungen die Eigenprivatisierung der DFS durchzuführen. Und hier spreche ich nicht von der Privatisierung der Aufgabe Flugsicherung.

Der Kapitalprivatisierung wird oft entgegengehalten, sie würde als mehrheitlicher Verkauf der Flugsicherung an private Investoren weit über das hinausgehen, was andere Staaten täten oder hätten. Da muss ich

Ihnen sagen: Was den förmlichen Umfang der Beteiligung Privater angehe möglicherweise; was das rechtliche „Dürfen“ dieser neuen DFS betreffe, jedoch nicht. Die Kapitalprivatisierung schaffte nicht mehr und nicht weniger, als unsere Handlungsfreiheit die der ausländischen Organisationen anzupassen. Diese sind unabhängig von ihrer rechtlichen Konstruktion bereits jetzt praktisch alle in der Lage, selbstbestimmt und ohne weiters Ihre Dienste auch im Ausland zu erbringen, Kooperationen und Beteiligungen einzugehen sowie unternehmerische Wettbewerbsgeschäfte zu tätigen. Von rein privaten Flugsicherungsorganisationen wie SERCO gar nicht zu sprechen.

In Deutschland enthält der beschränkte gesetzliche Auftrag des Luftverkehrsgesetzes keinerlei wettbewerbliche Aspekte. Die europäische Konstruktion mit wettbewerblichen Elementen ist dem deutschen Recht in seinem umfassenden Verständnis von Flugsicherung als Hoheitsaufgabe absolut wesensfremd.

Das wird klar, wenn wir uns die Einbettung der Flugsicherung in Deutschland genauer ansehen: Die besonders den Atem raubenden Nähte des Bundeshaushalts, um dieses Bild wieder aufzugreifen, im Hinblick auf Investition in neue Technologien sind seit der Organisationsprivatisierung Gott sei Dank durchtrennt. Einige verbliebene Nähte bereiten aber nach wie vor Atembeschwerden: Die Bundeshaushaltsordnung und Ihre Einschränkungen für das wirtschaftliche Handeln der DFS.

Die qua Europa wettbewerbsrelevanten Bereiche Kommunikation, Navigation, Ortung, Flugberatung, aber auch die offensichtlich nicht hoheitlichen Bereiche der Flugsicherung, wie z.B. der Aus- und Weiterbildung werden durch diese Nähte der BHO eingeschnürt. Hier sind jegliche Formen der Zusammenarbeit mit anderen

Flugsicherungsorganisationen, etwa um Skaleneffekte zu realisieren, erheblich eingeschränkt, wenn nicht gar unmöglich gemacht.

Verantwortlich dafür ist das Bundesfinanzministerium, das sich unbeirrt an den §63 Abs. 3 BHO hält und Beteiligungswünsche des bundeseigenen Unternehmens DFS einem strengen und langwierigen Prüfkatalog unterwirft. Das bedeutet, dass unterhalb der Staatenschwelle nützliche oder sinnvolle Verbindungen zwischen Flugsicherungsorganisationen unter Beteiligung der DFS flexibel und zeitgerecht nicht möglich sind.

In allem, was wir tun wollten, müssten Staatsverträge oder die Genehmigung des Bundesfinanzministeriums den Weg ebnen. Jeder hier weiß, wie lange Abschluss und Ratifizierung von derartigen Verträgen dauert. Effizientes Arbeiten auf europäischer Ebene wird damit nicht gefördert. Leider hat die Genehmigungspraxis des BMF dies in der Vergangenheit eher verhindert. Die eingangs erwähnten europäischen Beteiligungen Group EAD und Flight Calibration Services wurden vom BMF erst nach jahrelangem Vorlauf (10 Jahre bei der FCS) und nur wegen der damals bestehenden Aussicht auf die DFS-Kapitalprivatisierung genehmigt. Bis zu diesem Zeitpunkt schlugen wir uns über Treuhandverträge und Statthalter-Vereinbarungen durch. Ein Zustand, den wir etwa am Beispiel der nur mittelbar bestehenden Beteiligung am European Center for Aviation Development, kurz ECAD, immer noch ausgesetzt sind. Auch die gemeinsame Gründung von Gesellschaften zum Betreiben von Anlagen, etwa eines Parkhauses mit EADS in Bremen oder die Energieversorgungszentrale in Langen, die sinnvoll und kostensparend, sind kurzfristig nicht möglich.

Ergo: Das Bundesunternehmen DFS hat kaum Möglichkeiten Marktpotentiale innerhalb und außerhalb von Deutschland zu nutzen und die bereits bestehenden Wettbewerbsfelder zu erweitern, geschweige denn neue zu erschließen. Eine faire Marktteilnahme ist auch in den Ausschreibungs- und Vergabeprozessen nicht möglich, da wir noch nicht einmal nach den Vorschriften für Sektorauftraggeber, wie etwa die Flughäfen, behandelt werden.

Die Beteiligungsverwaltung betreffend ist es nur zu einem beschränkten Umfang möglich, dass sich ein 100%iges Bundesunternehmen außerhalb des gesetzlichen Auftrags betätigt und Beteiligungen bzw. Joint Ventures eingeht. Das bedeutet im vorliegenden Umfeld nicht anderes als ein Privatisierungsgebot! Nur durch ertragreiches Wachstum kann der Unternehmenswert im „nicht- regulierten“ Geschäft gesichert werden.

Fazit:

1. Die DFS ist operativ und wirtschaftlich erfolgreich. Wir gehören zu den sichersten und pünktlichsten Flugsicherungsanbietern in der EU und das mit allein 3.1 von 10 Mio. als verkehrsreichster EU-Staat. Bei der Gebührenhöhe liegen wir mit dem achten Platz in Europa auf den hinteren Rängen. Dies kann operativ auch zukünftig so bleiben.

2. Institutionell halten wir unverändert am Ziel fest, durch eine Rechts- und Strukturanpassung sowie eine Kapitalprivatisierung zur Erhaltung und Stärkung der Konkurrenzfähigkeit des Unternehmens im Hinblick auf die zu erwartende Umorganisation der europäischen Luftraumstruktur beitragen zu können.

Insofern gilt nichts anderes, als schon mit dem letzten Gesetz zur Neuregelung der Flugsicherung versucht wurde. An der Notwendigkeit

einer klaren, konsequenten und nunmehr bundespräsidentenfesten Anpassung deutschen, insbesondere Verfassungsrechts hat sich unseres Erachtens nichts geändert. Der Bedeutung für den Luftverkehrsstandort Deutschland war sich auch die Regierungskoalition bewusst, als sie die Notwendigkeit einer Kapitalprivatisierung in die Koalitionsvereinbarung aufnahm.

Unterstützen Sie uns und die Bundespolitik dabei, dieses Ziel nicht aus den Augen zu verlieren! Damit auch Sie in 10-15 Jahren wieder stolz darauf verweisen können, wie weitsichtig die Bundesrepublik nicht nur am Anfang der 90er gehandelt hat, sondern erst recht 15 Jahre später - nämlich heute!