

Berlin, den 18.02.2008

**Technische Universität Berlin**

**Konferenz**

**„Perspektiven für die Flugsicherung in Europa“**

SES-Konformität und Effizienz: Reformbedarf und -wege für die Flugsicherung in  
Deutschland

von

Thilo Schmidt

Abteilungsleiter Luft- und Raumfahrt

des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

### **Anrede**

Das Konferenzprogramm wird mit folgenden Sätzen eingeleitet:

„Der Beschluss des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates im Jahr 2004 zur Errichtung des einheitlichen europäischen Luftraumes (Single-European-Sky) ist mit Vorgaben an die nationalen Gesetzgeber einhergegangen, u. a. zur Trennung von Aufsichts- und Durchführungsaufgaben. Deutschland hat die Umsetzung dieser Vorgaben in einem Gesetzespaket angestrebt, in dem auch die Grundlage für die Privatisierung der DFS gelegt werden sollte. Mit der Entscheidung des Bundespräsidenten, das „Gesetz zur Neuordnung der Flugsicherung“ nicht zu unterzeichnen, ist dieser Reformweg gescheitert. ...“

Ich will nicht ausschließen, dass man bei einfacher Betrachtungsweise zu dieser Sicht der Dinge kommen kann. Die Situation muss meines Erachtens jedoch differenzierter beurteilt werden.

...

Unser oberstes Gebot ist, unter Berücksichtigung der Umweltbelage ein Flugsicherungssystem in Europa zu schaffen, das auch in 15 bis 20 Jahren die erforderliche Kapazität besitzt, um das prognostizierte Luftverkehrsaufkommen zu bewältigen, und das sicher und effizient ist. Hier führen viele Wege nach Rom, wie die unterschiedlichen „Flugsicherungskulturen“ trotz einer Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation ICAO, die für weltweit einheitliche Vorschriften sorgt, in den europäischen Staaten zeigen. Weil wir dieses Ziel in Europa im Hinblick auf die Staatenvielfalt mit den nationalen Zuständigkeiten nur schwer erreichen können, hat die Bundesregierung die Europäische Kommission nachdrücklich darin bestärkt und unterstützt, im Rahmen ihrer Möglichkeiten die erforderlichen Schritte zu unternehmen, das oben genannte „Gebot“ in Europa zu erreichen und einen einheitlichen Weg vorzugeben. Die Europäische Gemeinschaft hat dazu 2004 das Verordnungspaket zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Luftraumes verabschiedet und im vergangenen Jahr die Verordnung zur Gründung des gemeinsamen Unternehmens SESAR - SESAR steht für Single European Sky ATM Research - in Kraft gesetzt.

Das Verordnungspaket der EG zum einheitlichen europäischen Luftraum enthält u. a. folgende wesentlichen Elemente:

#### Trennung von Aufsichts- und Durchführungsaufgaben

Hier darf ich auf meine einleitenden Worte zurückkommen, dass man die Situation differenzierter beurteilen muss.

Dem Grundsatz der Trennung wurde und wird bereits mit dem derzeit geltenden Luftverkehrsgesetz in Deutschland weitgehend Rechnung getragen. Die Aufsichts- und Regulierungsaufgaben werden vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung wahrgenommen. Lediglich für den Bereich der Flugsicherung an Regionalflugplätzen sieht das Luftverkehrsgesetz eine Aufsichtsfunktion für das Flugsicherungsunternehmen, die vom BMVBS beauftragte DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, vor. Hier haben wir jedoch davon Gebrauch gemacht, dass das EG-Recht dem nationalen Recht vorgeht. Durch entsprechenden Erlass ist veranlasst worden, dass die Fachaufsicht nicht mehr von der DFS, sondern vom BMVBS wahrgenommen wird, um der Forderung nach Trennung von Aufsichts- und Durchführungsaufgaben Rechnung zu tragen.

Bei den Bereichen, in denen die DFS auch noch so genannte Regulierungsaufgaben wahrnimmt, kann man darüber diskutieren, ob sie vom fachlichen Charakter her als Durchführungsaufgaben betrachtet werden können.

Der Forderung nach Trennung von Aufsichts- und Durchführungsaufgaben wird somit in Deutschland Rechnung getragen. Rechtlich ist unsere Lösung keine elegante Lösung, aber als Übergangsregelung vertretbar.

Die Tatsache, dass mit der Nichtausfertigung des Gesetzes zur Neuregelung der Flugsicherung keine Rechtsgrundlage für die Errichtung eines Bundesaufsichtsamtes für Flugsicherung geschaffen wurde und das BMVBS die Aufgaben wahrnehmen muss, ist bedauerlich, aber letztlich nur ein Frage, wie die Bundesregierung ihre Verwaltung organisiert. Durch die EG-Verordnungen sind Zertifizierungs- und Aufsichtsaufgaben in einem Umfang auf das BMVBS zugekommen, der mit bisher beim BMVBS vorhandenem Fachpersonal nicht mehr wahrgenommen werden kann. Deshalb hat das BMVBS in Langen eine Außenstelle des Fachreferates Flugsicherung eingerichtet, die entsprechend aufgebaut wird, bis die Rechtsgrundlage für ein Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung geschaffen ist. Aufgaben und Personal gehen dann auf das Aufsichtsamt über.

Das zweite wesentliche Element der SES-Verordnungen ist die Regelung der Zusammenarbeit der Flugsicherungsorganisationen im Bereich von Staatsgrenzen.

Die Schnittstellen zwischen den Zuständigkeitsbereichen der Flugsicherungsorganisationen an den Staatsgrenzen wirken sich häufig effizienzmindernd auf die Durchführung der Flugverkehrskontrolle aus. Zwar wird die Schnittstellenproblematik zwischen den benachbarten Kontrollzentralen in den betroffenen beiden Staaten auf der Grundlage von Betriebsabsprachen gemindert, indem der Kontrollzentrale des Nachbarstaates gestattet wird, teilweise Flugsicherungsaufgaben des benachbarten Zuständigkeitsbereichs im Interesse einer effizienteren Verkehrsabwicklung durchzuführen. Der süddeutsche Grenzbereich zu Österreich und der Schweiz ist ein Beispiel dafür.

Die SES-Verordnungen sollten hier mehr Spielraum für einfachere und schneller umsetzbare Vereinbarungen geben. Derzeit ist jedoch nach deutschem Recht noch ein Staatsvertrag mit dem jeweiligen Nachbarstaat erforderlich. Da die SES-Verordnungen solche Lösungen von

der Zustimmung des betroffenen Staates, das heißt von der Beachtung des nationalen Rechtes abhängig machen, suspendieren sie hier nicht nationales Recht. Das „gescheiterte“ Flugsicherungsgesetz hätte hier einfachere Lösungen erlaubt. Ob ein neuer Anlauf eine Änderung des deutschen Grundgesetzes, genauer gesagt des Artikels 87 d Abs. 1, erfordert, wird derzeit noch geprüft.

Als drittes wesentliches Element der SES-Verordnungen möchte ich auf die Einrichtung von so genannten Funktionalen Luftraumblöcken, die FAB's verweisen.

Die Mehrheit der Fachleute in Europa ist sich einig, dass sich die organisatorischen und operativen Zuständigkeiten nicht an den Staatsgrenzen, sondern an Verkehrsströmen und den betrieblichen Notwendigkeiten orientieren sollen. Solche großräumigen, grenzüberschreitenden Zuständigkeitsbereiche sollen durch so genannte FAB's definiert werden. Zielvorstellung ist, dass dadurch die Zahl der Flugsicherungsdienstleister und die Zahl der Kontrollzentralen in Europa reduziert wird, gemeinsam geplant wird und gemeinsame Systementwicklung und Systembeschaffung erfolgt, um so die Effizienz des Flugsicherungssystems zu steigern. Sieht man als Lösung von einer internationalen Staatenorganisation wie EUROCONTROL, die zum Beispiel die Kontrollzentrale Maastricht betreibt, ab, stehen die unterschiedlichen Organisationsformen der Flugsicherungsdienstleister, die sich auf der Grundlage der nationalen Rechtssysteme entwickelt haben, solchen Lösungen im Wege. Es ist kaum vorstellbar, wie die staatliche französische Flugsicherungsorganisation mit der privatisierten britischen Flugsicherungsorganisation verschmolzen werden könnte.

Mit dem „gescheiterten“ Flugsicherungsgesetz wollten wir in Deutschland die nötige rechtliche Flexibilität für solche Verschmelzungen schaffen. Dem steht nach den Feststellungen des Bundespräsidenten aber das Grundgesetz und seine Vorgabe einer bundeseigenen Luftverkehrsverwaltung entgegen.

Deutschland, Benelux, Frankreich und die Schweiz haben trotz dieser Probleme gemeinsam mit den Flugsicherungsorganisationen, dazu zählt im vorliegenden Fall auch EUROCONTROL mit der Kontrollzentrale Maastricht, ein Projekt aufgesetzt, das die Schaffung eines „FAB Europe Central“ zum Ziel hat. Die Arbeiten und Diskussionen in diesem Projekt zeigen, dass in anderen Staaten ähnliche rechtliche Probleme und Vorbehalte

bestehen, wie bei uns. Lösungsansätze sind daher sehr komplex und von dem zuvor geschilderten Idealbild weit entfernt.

In diesem Zusammenhang darf der unterschiedliche Grad der Integration der zivilen und militärischen Flugsicherung nicht unerwähnt bleiben. Wir wollen die umfassenden Vorteile, die die zivil-militärische Integration in der deutschen Flugsicherung für die zivilen und militärischen Luftraumnutzer mit sich gebracht hat, nicht aufgeben. Eine solche Entwicklung ist nach dem derzeitigen Kenntnisstand in Frankreich nicht vorstellbar.

Hier besteht dringender und umfassender Reformbedarf. Es müssen die politischen und rechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden, dass ohne Beschränkungen durch die nationalen Rechtssysteme die „Ideallösungen“ der FAB's bei möglichst weitgehender zivil-militärischer Integration in der Flugsicherung eingeführt werden können. Wir, und ich glaube, auch die Europäische Kommission, sind sich inzwischen im Klaren, dass für die Umsetzung selbst bei guten Voraussetzungen noch einige Jahre ins Land gehen werden. Aber um die Umsetzung durchführen zu können, benötigen wir geeignete europarechtliche Regelungen, die das nationale Recht überlagern. Die Zeit drängt, und Deutschland hat hier große Erwartungen an das von der Europäischen Kommission für den Sommer angekündigte Paket II für den einheitlichen europäischen Luftraum.

Lassen Sie mich einen weiteren Bereich ansprechen: Die Flugsicherung an Regionalflugplätzen.

Das Inkrafttreten der SES-Verordnungen in Verbindung mit den Erwartungen, die an das Gesetz zur Neuregelung der Flugsicherung geknüpft wurden, hat uns in Deutschland eine Situation beschert, mit der wir eigentlich nicht gerechnet haben. Wir haben Wettbewerb um die Flugsicherung an den Regionalflugplätzen bekommen, wie er uns in Europa nur von den Engländern bekannt ist.

Die „The Tower Company“, eine Tochter der DFS, abgekürzt TTC, AustroControl und drei weitere als Flugsicherungsdienstleister zertifizierte Gesellschaften, Flugplatz Lahr, Flugplatz Mannheim und Airbus Deutschland GmbH für Finkenwerder, stellen seit dem 22. Juni letzten Jahres den entsprechenden Rahmen als zertifiziertes Flugsicherungsunternehmen an den

verschiedenen Regionalflugplätzen bereit. Dies klingt nicht nur kompliziert, es ist rechtlich auch kompliziert.

Bisher wurde an den Regionalflugplätzen die Flugsicherung von einzelnen vom BMVBS beauftragten Fluglotsen erbracht, die unter der Fachaufsicht der DFS arbeiteten.

Seit dem 22. Juni 2007 sind gemäß EG-Verordnung 550/2004 die Flugsicherungsdienste, die erbracht werden, grundsätzlich zu zertifizieren. In der EG-Verordnung 2096/2005 sind die Anforderungen an die Zertifizierung der Dienste festgelegt. Einzelpersonen lassen sich nach den Anforderungen nicht zertifizieren, sondern nur Organisationen.

Nach unserem geltenden Recht können außer der DFS nur einzelbeauftragte Personen Flugsicherungsdienste erbringen. Um sowohl dem EG-Recht als auch dem deutschen Recht zu genügen, werden die Einzelpersonen weiter gemäß LuftVG von BMVBS mit den Flugsicherungsaufgaben beauftragt und sie arbeiten unter seiner Fach- und Rechtsaufsicht, müssen aber diese Tätigkeit im Rahmen einer zertifizierten Flugsicherungsorganisation erbringen. Dazu werden entsprechende Arbeitnehmerüberlassungsverträge zwischen den Flugsicherungsorganisationen und den Flugplatzgesellschaften abgeschlossen, bei denen das Flugsicherungspersonal angestellt ist. Solche Arbeitnehmerüberlassungsverträge erübrigen sich natürlich in den Fällen Lahr, Mannheim und Finkenwerder, in denen die Flugplatzgesellschaft als Flugsicherungsdienstleister nach EG-Recht zertifiziert ist.

Wir wollen den Wettbewerb um die Flugsicherung an den Regionalflugplätzen, der sich entwickelt hat, nicht zurückdrehen. Wir halten jedoch einfachere rechtliche Konstruktionen, wie sie ursprünglich im Flugsicherungsgesetz vorgesehen waren, für erforderlich. Die Flugsicherungsorganisationen müssen unmittelbar beleihen werden können. Wir sind bemüht, rechtliche Lösungen zu finden, die ohne Verfassungsänderung auskommen. Die Überlegungen sind noch nicht abgeschlossen. Letztlich wären auch in dem Bereich einheitliche europäische Regelungen wünschenswert.

Der Reformbedarf ist auch gegeben, um der DFS weitere Wirkungsmöglichkeiten in Europa zu verschaffen.

Die Entwicklung in Europa zeichnet sich auch dadurch aus, dass unterstützende Dienste wie z. B. Datenbanken für die Flugberatung, die in der Vergangenheit von jedem Staat mit gleicher Datenbasis vorgehalten wurden, zur Vermeidung von Mehrfachkosten zentral durch einen Dienstleister für alle Staaten vorgehalten werden. Mit der Europäischen AIS-Datenbank EAD ist ein Musterbeispiel von EUROCONTROL entwickelt worden, wie die Vorhaltung der Daten für alle Beteiligten effizienter gestaltet werden kann.

Das Flugsicherungssystem bedarf europäischer Kommunikationsnetze hoher Leistungsfähigkeit. Statt dieses System durch individuelle Einzelverträge jedes nationalen Flugsicherungsdienstleisters mit Telekommunikationsunternehmen zu betreiben, bietet sich an, ein solches Netz als europäisches Netz gemeinsam zu organisieren und zu betreiben.

Dieses sind Beispiele für Geschäftsbereiche, in denen die DFS aktiv mitwirken kann. Für den Betrieb der EAD hat sie den Zuschlag bekommen. Für die Beteiligung an dem europäischen Kommunikationsnetz muss sie sich aufstellen.

Die Entwicklung der Satellitennavigation wird künftig die konventionelle Navigation weitgehend ersetzen. An entsprechenden europäischen Strukturen muss die DFS sich beteiligen können, will Deutschland auf dem Gebiet eine Rolle spielen.

In allen drei Beispielen ist die Beteiligung der DFS an den internationalen Unternehmen mit Schwierigkeiten verbunden, weil die Bundesregierung eine Politik betreibt, die die Beteiligung von Bundesunternehmen an anderen Unternehmen einschränken statt erweitern will.

Hier sind entweder die Eigentumsverhältnisse der DFS als Bundesunternehmen zu ändern oder die Beteiligungsgrundsätze der Bundesregierung müssen für die DFS im gleichen Maße Ausnahmen zulassen, wie sie z. B. für die Deutsche Bahn AG gelten.

Lassen Sie mich abschließend auf die Systementwicklung in Europa zurückkommen, die durch das gemeinsame Unternehmen SESAR der Europäischen Kommission durchgeführt werden soll. Ziel dieses Projektes ist, einheitliche Systeme für die Flugsicherungsdienste in Europa zu entwickeln. Die Systeme sind nicht nur in einem FAB zu vereinheitlichen, sondern im gesamten Bereich der Europäischen Gemeinschaft. Hier müssen einerseits die Bereitschaft

und die Möglichkeiten gefördert werden, dass die Flugsicherungsdienstleister sich an der Systementwicklung beteiligen. Es muss aber auch die Bereitschaft gegeben sein, dass die Flugsicherungsdienstleister und Staaten von eigener Systementwicklung und Beschaffungspolitik im Sinne einer nationalen Industriepolitik Abstand nehmen. Dies ist nur möglich, wenn die Flugsicherungsdienstleister unbeeinflusst von nationaler Politik nach europäischen Vorgaben die Systembeschaffungen vornehmen können. Hier bedarf es entsprechender EG-rechtlicher Vorgaben.

Zusammenfassend lassen Sie mich feststellen:

- Wir brauchen eine Rechtsgrundlage für ein Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung, um die heute vom BMVBS wahrgenommenen Aufsichtsaufgaben dem Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung übertragen zu können.
- Für die Organisation der Flugsicherung im Grenzbereich zu unseren Nachbarstaaten können wir die rechtlichen Voraussetzungen durch Staatsverträge auf der Grundlage von Art. 59 GG schaffen. Einfachere Lösungswege sollten ermöglicht werden.
- Wesentliche Elemente der Funktionalen Luftraumblöcke wie gemeinsame Planungen, Systementwicklungen und Systembeschaffungen sind problemlos möglich. Das eigentliche Ziel, grenzüberschreitende großräumige Flugsicherungsorganisationen zu bilden und damit die Zahl der Flugsicherungsorganisationen und die Zahl der Kontrollzentralen zu verringern, ist nach deutschem Recht derzeit nur im Rahmen einer internationalen Staatenorganisation auf der Grundlage von Art. 24 GG möglich. Lösungen mit anderen Organisationsformen bedürfen einer Veränderung und Angleichung der nationalen Rechtsverständnisse bzw. rechtlicher Rahmenbedingungen.
- Für den Wettbewerb um die Flugsicherung an Regionalflugplätzen zeichnen sich rechtlich einfachere Lösungsmöglichkeiten ab, die wir schaffen wollen.
- Für die DFS sind die Beteiligungsmöglichkeiten an internationalen privatrechtlich organisierten Unternehmen zu vereinfachen. Hier bedarf es entsprechender Absprachen in der Bundesregierung.

- Die DFS muss sich an der Entwicklung der Flugsicherungssysteme im Rahmen des EG-Projektes SESAR beteiligen, aber auch zur Umsetzung der Ergebnisse veranlasst werden können.
- Die Bundesregierung setzt große Hoffnungen in das von der Europäischen Kommission für den Sommer angekündigte SES II-Paket, dass es zu einer Harmonisierung der Rechtsvorschriften führt, um die erforderlichen Reformen, auch gegen nationales Recht, möglich zu machen.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.