

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (15. Ausschuss)

- 1. zu dem Antrag der Abgeordneten Jan Mücke, Horst Friedrich (Bayreuth), Patrick Döring, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 16/7133 –**

Zukunft der Flugsicherung verfassungskonform gestalten

- 2. zu dem Antrag der Abgeordneten Dorothee Menzner, Dr. Gesine Löttsch, Dr. Dietmar Bartsch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 16/3803 –**

Deutsche Flugsicherung europarechtlichen Rahmenbedingungen anpassen

A. Problem

Zu Nummer 1

Die Antragsteller haben einen Antrag eingebracht, der im Wesentlichen beinhaltet, dass der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auffordern soll, einen Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes vorzulegen, der die Erbringung von Flugsicherungsdiensten innerhalb des deutschen Hoheitsgebietes auch durch zertifizierte ausländische Flugsicherungsorganisationen verfassungsrechtlich erlaubt, der die Kapitalprivatisierung der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH auch über 49,9 Prozent der Geschäftsanteile hinaus verfassungsrechtlich ermöglicht, der bestimmt, dass es sich bei Flugsicherungsdiensten nicht um hoheitlich wahrzunehmende Aufgaben handelt, sondern um privatwirtschaftliche Tätigkeiten zertifizierter Flugsicherungsorganisationen und einen Gesetzentwurf vorzulegen, in dem der durch die Single-European-Sky-Verordnungen gesetzte Rechtsrahmen in Bezug auf die Rechte und Pflichten der Flugsicherungsorganisationen, die Anforderungen an deren Personal, die Ausbildung von Flugsicherungspersonal sowie die Art, Beschaffenheit und Überwachung der zu Flugsicherungszwecken genutzten Anlagen näher ausgestaltet wird; in dem die Art und Durchführung der Flugsicherung geregelt ist, insbesondere die nähere Ausgestaltung der privatrechtlichen Beziehungen zwischen der tätigen Flugsicherungsorganisation und den Luftverkehrsteilnehmern, in dem einfache gesetzliche Vorschriften, die einer Kapitalprivatisierung der DFS und einem Verkauf von bis zu 100 Prozent der Geschäftsanteile entgegenstehen, angepasst oder aufgehoben werden, in dem die Frage der Haftung für die Flugsicherungs-

tätigkeit der privaten Flugsicherungsorganisationen rechtssicher geregelt wird und in dem die Trennung von regulativen und operativen Aufgaben in der Flugsicherung rechtssicher durch die Schaffung eines Bundesaufsichtsamts für Flugsicherung vollzogen wird.

Zu Nummer 2

Die Antragsteller haben einen Antrag eingebracht, welcher im Wesentlichen beinhaltet, dass der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auffordern soll, ihm zügig gesetzliche Regelungen für die Flugsicherung vorzulegen, die sowohl den Single-European-Sky-Verordnungen als auch dem weiteren anzuwendenden Recht der Europäischen Union Rechnung tragen, die Konflikte mit verfassungsrechtlichen Vorgaben der Bundesrepublik Deutschland vermeiden und die angesichts der Trennung von Aufsicht und Betrieb sicherstellen, dass insbesondere für die neu zu schaffende Aufsichtsebene ausreichend geeignetes Personal gewonnen werden kann, um die Unabhängigkeit und Neutralität der neu zu schaffenden Verwaltung zu gewährleisten.

B. Lösung

Zu Nummer 1

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 16/7133 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP

Zu Nummer 2

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 16/3803 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP

C. Alternativen

Zu Nummer 1

Annahme

Zu Nummer 2

Annahme

D. Kosten

Wurden nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

1. den Antrag auf Drucksache 16/7133 abzulehnen,
2. den Antrag auf Drucksache 16/3803 abzulehnen.

Berlin, den 24. November 2008

Der Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

Dr. Klaus W. Lippold
Vorsitzender

Uwe Beckmeyer
Berichtersteller

Bericht des Abgeordneten Uwe Beckmeyer

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Antrag auf **Drucksache 16/7133** in seiner 149. Sitzung am 7. März 2008 beraten und an den Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung zur federführenden Beratung sowie an den Auswärtigen Ausschuss, den Innenausschuss, den Rechtsausschuss, den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie, den Verteidigungsausschuss, den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, den Ausschuss für Tourismus und den Haushaltsausschuss zur Mitberatung überwiesen.

Er hat den Antrag auf **Drucksache 16/3803** in seiner 73. Sitzung am 14. Dezember 2006 beraten und an den Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung zur federführenden Beratung sowie an den Rechtsausschuss, den Finanzausschuss, den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union und den Haushaltsausschuss zur Mitberatung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

Zu Nummer 1

Der Antrag auf Drucksache 16/7133 beinhaltet im Wesentlichen, dass der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auffordern soll, einen Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes vorzulegen, der die Erbringung von Flugsicherungsdiensten innerhalb des deutschen Hoheitsgebietes auch durch zertifizierte ausländische Flugsicherungsorganisationen verfassungsrechtlich erlaubt, der die Kapitalprivatisierung der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH auch über 49,9 Prozent der Geschäftsanteile hinaus verfassungsrechtlich ermöglicht, der bestimmt, dass es sich bei Flugsicherungsdiensten nicht um hoheitlich wahrzunehmende Aufgaben handelt, sondern um privatwirtschaftliche Tätigkeiten zertifizierter Flugsicherungsorganisationen und einen Gesetzentwurf vorzulegen, in dem der durch die Single-European-Sky-Verordnungen gesetzte Rechtsrahmen in Bezug auf die Rechte und Pflichten der Flugsicherungsorganisationen, die Anforderungen an deren Personal, die Ausbildung von Flugsicherungspersonal sowie die Art, Beschaffenheit und Überwachung der zu Flugsicherungszwecken genutzten Anlagen näher ausgestaltet wird; in dem die Art und Durchführung der Flugsicherung geregelt ist, insbesondere die nähere Ausgestaltung der privatrechtlichen Beziehungen zwischen der tätigen Flugsicherungsorganisation und den Luftverkehrsteilnehmern, in dem einfach gesetzliche Vorschriften, die einer Kapitalprivatisierung der DFS und einem Verkauf von bis zu 100 Prozent der Geschäftsanteile entgegenstehen, angepasst oder aufgehoben werden, in dem die Frage der Haftung für die Flugsicherungstätigkeit der privaten Flugsicherungsorganisationen rechtssicher geregelt wird und in dem die Trennung von regulativen und operativen Aufgaben in der Flugsicherung rechtssicher durch die Schaffung eines Bundesaufsichtsamts für Flugsicherung vollzogen wird.

Zu Nummer 2

Der Antrag auf Drucksache 16/3803 beinhaltet im Wesentlichen, dass der Deutsche Bundestag die Bundesregierung

auffordern soll, ihm zügig gesetzliche Regelungen für die Flugsicherung vorzulegen, die sowohl den Single-European-Sky-Verordnungen als auch dem weiteren anzuwendenden Recht der Europäischen Union Rechnung tragen, die Konflikte mit verfassungsrechtlichen Vorgaben der Bundesrepublik Deutschland vermeiden und die angesichts der Trennung von Aufsicht und Betrieb sicherstellen, dass insbesondere für die neu zu schaffende Aufsichtsebene ausreichend geeignetes Personal gewonnen werden kann, um die Unabhängigkeit und Neutralität der neu zu schaffenden Verwaltung zu gewährleisten.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Zu Nummer 1

Der **Auswärtige Ausschuss** hat den Antrag auf Drucksache 16/7133 in seiner 73. Sitzung am 14. Oktober 2008 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dessen Ablehnung.

Der **Innenausschuss** hat den Antrag in seiner 77. Sitzung am 15. Oktober 2008 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dessen Ablehnung.

Der **Rechtsausschuss** hat den Antrag in seiner 113. Sitzung am 15. Oktober 2008 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP dessen Ablehnung.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** hat den Antrag in seiner 74. Sitzung am 12. November 2008 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dessen Ablehnung.

Der **Verteidigungsausschuss** hat den Antrag in seiner 90. Sitzung am 15. Oktober 2008 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dessen Ablehnung.

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit** hat den Antrag in seiner 72. Sitzung am 15. Oktober 2008 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dessen Ablehnung.

Der **Ausschuss für Tourismus** hat den Antrag in seiner 64. Sitzung am 12. November 2008 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Abwesenheit der Fraktion der FDP dessen Ablehnung.

Der **Haushaltsausschuss** hat den Antrag in seiner 80. Sitzung am 15. Oktober 2008 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dessen Ablehnung.

Zu Nummer 2

Der **Rechtsausschuss** hat den Antrag auf Drucksache 16/3803 in seiner 45. Sitzung am 31. Januar 2007 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dessen Ablehnung.

Der **Finanzausschuss** hat den Antrag in seiner 45. Sitzung am 31. Januar 2007 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. dessen Ablehnung.

Der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** hat den Antrag in seiner 27. Sitzung am 31. Januar 2007 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dessen Ablehnung.

Der **Haushaltsausschuss** hat den Antrag in seiner 36. Sitzung am 31. Januar 2007 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dessen Ablehnung.

IV. Beratungsverlauf im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat den Antrag auf Drucksache 16/3803 in seiner 36. Sitzung am 28. März 2007 anberaten. In dieser Sitzung hat er sich im Rahmen einer Selbstbefassung auch von der Bundesregierung einen Sachstandsbericht zu den Möglichkeiten der Privatisierung der Flugsicherung geben lassen und ein Gespräch mit Prof. Dr. Joachim Wieland geführt, welcher für die DFS Deutsche Flugsicherung GmbH ein Rechtsgutachten mit dem Titel „Zur zukünftigen Ausgestaltung der Flugsicherung in Deutschland“ erstattet hatte. Ein schriftlicher Sachstandsbericht, den das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung mit Schreiben vom 26. März 2007 übermittelte, wurde als Ausschussdrucksache 16(15)827 verteilt. Mit diesem Schreiben wurde dem Ausschuss auch das genannte Rechtsgutachten von Prof. Dr. Joachim Wieland übermittelt.

Der Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat die Anträge in seiner 73. Sitzung am 12. November 2008 abschließend beraten.

Die **Fraktion der CDU/CSU** stellte fest, für sie sei es völlig klar, dass es einer Grundgesetzänderung bedürfe. Ohne eine solche Grundgesetzänderung könne sich Deutschland nicht angemessen an dem Single-European-Sky beteiligen. Es gebe heute einen verfassungswidrigen Zustand in einigen Bereichen der Bundesrepublik Deutschland, in denen ausländische Flugsicherungsorganisationen den Flugverkehr steu-

erten. Zudem gebe es eine mehr als problematische Beilegung von Einzellotsen an Regionalflughäfen. Auch dieses Problem werde man bei einer Verfassungsänderung lösen müssen. Zudem könne man den Single-European-Sky bei der derzeitigen Rechtslage nicht umsetzen und damit auch nicht die daraus resultierenden Vorteile wahrnehmen. Sie sei nicht dafür, zunächst nur ein Gesetz über ein Bundesamt für Flugsicherung zu verabschieden und die Regelung der anderen Fragen zu verschieben. Sie betonte, eine materielle Privatisierung der DFS sei für die Umsetzung der verkehrspolitischen Zielsetzungen nicht erforderlich.

Die **Fraktion der SPD** vertrat die Auffassung, es sei vor allem wichtig, einen Weg zu finden, welcher zu einem Erfolg in der Sache führe. Sie sprach sich für eine Anpassung des Grundgesetzes aus, welche deutlich mache, dass Flugsicherung ganz überwiegend eine Dienstleistung sei und nur zu einem geringen Anteil eine hoheitliche Aufgabe. Bei der Wahrnehmung der hoheitlichen Aufgabe müssten die Zuständigkeiten klar geregelt sein. Es müssten auch Kooperationen im Bereich des europäischen Luftraumsblocks in Zentraleuropa möglich sein. Bevor man ein Gesetz über die Einrichtung eines Bundesamtes für Flugsicherung machen könne, müsse man zunächst genau wissen, wie die Flugsicherung künftig ausgestaltet sein werde. Zentrales Ziel sei die Schaffung einer klaren Grundlage für eine sichere Flugsicherung, namentlich für den Bereich, in dem beliebige Unternehmen tätig seien. Die Frage einer Kapitalprivatisierung lenke von diesem Ziel nur ab und solle nicht im Zentrum der Bemühungen stehen. Die Kooperation der DFS mit anderen europäischen Flugsicherungseinrichtungen könne man auch auf anderem Wege realisieren.

Die **Fraktion der FDP** erklärte, es sei jedem klar, dass man eine Verfassungsänderung brauche und es sei der wesentliche Inhalt ihres Antrags, dass diese nun endlich umgesetzt werde. Nach den europäischen Vorgaben handle es sich bei der Flugsicherung um eine Dienstleistung und damit um eine Tätigkeit, welche durchaus privatwirtschaftlich erbracht werden könne. Dass heute ein verfassungswidriger Zustand bestehe, sei seit vielen Jahren klar und spätestens seit dem Gespräch mit Prof. Dr. Joachim Wieland sei offenkundig, dass man handeln müsse. Ihr gehe es vor allem darum, einen verfassungskonformen Zustand zu erreichen; die Frage einer Kapitalprivatisierung sei dann gesondert zu betrachten. Eine Kapitalprivatisierung sei vorteilhaft, weil sie der DFS die Chance zur Teilnahme an dem europäischen Wettbewerb gebe, wenn es zu einheitlichen funktionalen Luftraumblocken komme. In der Form, in der die DFS derzeit aufgestellt sei, werde sie das, was man verkehrspolitisch von ihr erwarte, nicht leisten können.

Die **Fraktion DIE LINKE.** stellt fest, sie habe schon immer deutlich gemacht, dass es notwendig sei, die Flugsicherung endlich verfassungskonform auszugestalten. Die Erfüllung der Anforderungen des europäischen Rechts habe auch nichts mit der Frage der Eigentumsverhältnisse an dem Unternehmen zu tun. Die Verknüpfung beider Fragen sei auch in dem Antrag der Fraktion der FDP das Problem. Sie habe sich deutlich gegen jede Privatisierung der Flugsicherung ausgesprochen. Die Rahmenbedingungen, welche erfüllt sein müssten, um einen verfassungskonformen Zustand zu erreichen, seien nicht neu. Auch ihr entsprechender Antrag sei bereits zwei Jahre alt. Sie hoffe, dass das in Vorbereitung

befindliche Gesetz in Bezug auf ein Bundesamt für Flugsicherung bald vorgelegt werde. Es liege bereits sei viereinhalb Jahren eine Aufforderung der EU zur Umsetzung der europäischen Vorgaben vor. Über ihren Antrag müsse nicht heute abgestimmt werden; dies könne auch erst geschehen, wenn der Gesetzentwurf vorliege. Sie beantrage daher eine entsprechende Verschiebung der Abstimmung.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** bemerkte, es sei nicht nachvollziehbar, dass man nun schon seit fünf Jahren an der Umsetzung des EU-Rechts arbeite und es nicht vorangehe. Zudem müsse man davon ausgehen, dass es zumindest im Bereich der grenzüberschreitenden Flugsicherung, bei den Regionalflughäfen und bei den militärischen Flugsicherungseinrichtungen einen verfassungswidrigen Zustand gebe. Die Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD müssten nun endlich dafür sorgen, dass es hier eine Änderung gebe. Sie begrüße den Vorschlag der Fraktion der SPD, dass man dies von der Frage einer Kapitalprivatisierung trennen wolle. Die Privatisierungsdiskussion sei schwierig und sei auch noch nicht beendet. Ein gesondertes Gesetzgebungsverfahren über ein Bundesamt für Flugsicherung sei nicht sinnvoll, wenn nicht gewährleistet sei, dass sich diese Regelungen ohne weitere Änderungen in eine Gesamtlösung einfügten. Zudem müsse sichergestellt werden, dass eine solche Behörde von der DFS wirklich unabhängig sei.

Der **Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung** verständigte sich, die Abstimmung über den Antrag auf Drucksache 16/3803 nicht zu verschieben.

Er hat mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP empfohlen, den Antrag auf Drucksache 16/7133 abzulehnen.

Der Ausschuss empfiehlt den Antrag auf Drucksache 16/3803 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP abzulehnen.

Berlin, den 24. November 2008

Uwe Beckmeyer
Berichterstatter

