

**Öffentliche Anhörung
des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
am Mittwoch, dem 22. April 2009 ab 11.00 Uhr**

zu den Gesetzentwürfen:

BT-Drs. 16/11608

Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Bundesaufsichtsamtes für Flugsicherung und zur Änderung und Anpassung weiterer Vorschriften

BT-Drs. 16/12279

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung luftverkehrsrechtlicher Vorschriften

Stellungnahmen der Sachverständigen

Joachim Hunold

Mitglied des Vorstandes

Bundesverbandes der Deutschen Fluggesellschaften e. V. (BDF)

Seite 2

Dieter Kaden

Vorsitzender der Geschäftsführung Deutsche Flugsicherung (DFS)

Seite 6

Dirk Wendland

Leiter des Fachbereiches Flugsicherungstechnische Dienste (FSTD)
und Mitglied des Bundesvorstandes der GdF

Seite 8

Prof. Dr. Joachim Wieland

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht
Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Seite 18

BDF Albrechtstraße 10 10117 Berlin

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Verkehr, Bau und
Stadtentwicklung
Sekretariat
Platz der Republik
11011 Berlin

16. April 2009

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Verkehrsausschuss am 22.4.

Sehr geehrter Herr Jacobi,

gerne macht der Bundesverband der Deutschen Fluggesellschaften (BDF) von der Möglichkeit einer schriftlichen Stellungnahme vorab zur öffentlichen Anhörung im Verkehrsausschuss am 22.4. Gebrauch. Zum Entwurf zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 87d), zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung luftverkehrsrechtlicher Vorschriften sowie zum Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Bundesaufsichtsamtes für Flugsicherung nehmen wir wie folgt Stellung.

Entwurf zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 87d) (BT-Drucksache 16/12280)

Der vorgelegte Entwurf zur Änderung des Grundgesetzes ist zwingende Voraussetzung für eine deutlich verbesserte Umweltbilanz des europäischen Luftverkehrs und wird deshalb vom BDF außerordentlich begrüßt. Hier übernehmen die Fraktionen CDU/CSU und SPD Verantwortung und leisten den erforderlichen bundespolitischen Beitrag zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Luftraums – Single European Sky (SES). Mit dem Vorhaben SES können bis zu 12% der vom europäischen Luftverkehr verursachten CO²-Emissionen eingespart werden. Dieses resultiert aus kürzeren Flugrouten, treibstoffeffizienteren Flughöhen sowie aus dem Abbau von Warteschleifen. Damit würden nicht nur die Umwelt, sondern auch die Fluggesellschaften, deren Kosten über 20% auf Treibstoff entfallen, deutlich entlastet.

Mit der Gesetzesänderung wird nach EU-Recht zugelassenen Flugsicherungen die Wahrnehmung von Aufgaben der Flugsicherung in der Bundesrepublik Deutschland erlaubt. Dieses ist zwingende Voraussetzung für das Kernelement des Vorhabens SES – die Schaffung sogenannter funktionaler Luftraumblöcke („*Functional Airspace Block*“ – FAB). Erst in den FAB kann der Luftraum allein nach funktionalen Aspekten gegliedert werden. Ein durch die Ablösung der derzeit stark durch Staatsgrenzen bestimmten 58 Lufträume durch nur noch wenige FAB optimiertes System europäischer Flugsicherungsorganisationen wird die Umweltbilanz des Luftverkehrs erheblich verbessern. Für die Bundesrepublik Deutschland gilt dieses insbesondere für den FAB Europe Central (FABEC), wo nach positivem Abschluss der Machbarkeitsstudie bereits erste Maßnahmen unter der Mitwirkung der Deutschen Flugsicherung (DFS) und sechs weitere Flugsicherungen zeitnah umgesetzt werden sollen. Funktionsfähig sollte der FABEC nach Ansicht des BDF spätestens Anfang 2012 sein.

Wenn die EU und damit auch die Bundesrepublik Deutschland ihren Anspruch auf eine Führungsrolle im nachhaltigen Luftverkehr behalten will, muss das Vorhaben SES und dementsprechend auch der vorgelegte Gesetzesentwurf als zwingend erforderlicher bundespolitischer Beitrag zum SES und zum FABEC ohne Verzögerung umgesetzt werden.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung luftverkehrsrechtlicher Vorschriften (BT-Drucksache 16/12279)

Dieser Gesetzesentwurf steht im Kontext des von uns befürworteten Entwurfs zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 87d) bzw. von EU-Vorgaben zum SES. Keinen Zusammenhang und keinen Veränderungsbedarf sehen wir jedoch bei der vorgeschlagenen Änderung des § 32 Abs. 4 S.1 Nr. 4 LuftVG. Anders als im Gesetzesentwurf vorgeschlagen, sollte hier keine Einschränkung bei der Sicherheit erfolgen und für alle Fluglotsen unabhängig von ihrem Lebensalter die gleichen Anforderungen gelten.

Mit dieser Änderung wird mit 55 Lebensjahren pauschal eine Altersgrenze genannt, mit der die ohnehin schon regelmäßig stattfindenden Tauglichkeitstests für Fluglotsen um „*zusätzliche Anforderungen*“ ergänzt werden sollen. Dieses ist offensichtlich eine Einschränkung von Sicherheitsstandards, da damit Anforderungen definiert werden sollen, die für den Großteil der Fluglotsen (jene unter 55 Lebensjahren) nicht gelten werden. Stattdessen sollten – soweit dieses nicht schon ohnehin der Fall ist – natürlich für alle Fluglotsen die gleichen Anforderungen gelten und daraufhin regelmäßig überprüft werden. Schließlich kann nicht einfach davon ausgegangen werden, dass bestimmte Anforderungen bei Fluglotsen unter 55 Lebensjahren stets erfüllt sind und deshalb nicht überprüft werden müssen.

Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass mit steigendem Lebensalter der berufliche Erfahrungsschatz stark zunimmt, gerade was kritische Situationen anbetrifft. Der Einsatz tauglichkeitsüberprüfter älterer Fluglotsen – v.a. in Teams zusammen mit jüngeren Fluglotsen – ist damit nicht allein als ein mögliches Risiko zu sehen, sondern auch als ein wichtiger aktiver Beitrag, Sicherheitsrisiken im Luftverkehr weiter zu vermindern. Ein Sicherheitsrisiko wäre es hingegen, wenn bestimmte Anforderungen nur bei einer Minderheit von Fluglotsen regelmäßig überprüft würden.

Der BDF fordert deshalb folgende Anpassung des § 32 Abs. 4 S.1 Nr. 4 LuftVG :

„die Anforderungen an die Beschäftigung und Eignung des nach dem Recht der Europäischen Gemeinschaft lizenzpflichtigen Personals für die Flugsicherung und seiner Ausbilder, einschließlich zusätzlicher Anforderungen für Fluglotsen über das 55. Lebensjahr hinaus unter Berücksichtigung der altersspezifischen Tauglichkeit sowie Art und Umfang der Arbeitseinsätze und die technische Ausstattung des Arbeitsplatzes;“

Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Bundesaufsichtsamtes für Flugsicherung (BT-Drucksache 16/11608)

Mit dem Gesetzentwurf sollen die durch die EU-Verordnungen zum SES notwendig gewordenen Änderungen und Anpassungen nationaler Rechtsvorschriften umgesetzt werden. Die Bundesrepublik Deutschland ist danach aufgefordert, durch Änderungen im nationalen Recht dafür zu sorgen, dass eine funktionale Trennung von Aufsichts- und Durchführungsaufgaben im Bereich der Flugsicherung gewährleistet ist. Diese Anforderung erfüllt der vorliegende Gesetzentwurf.

Der BDF sieht jedoch die Notwendigkeit den Entwurf zu präzisieren und damit die Rahmenbedingungen für effektive wie unbürokratische Regelungen für die Festlegung des Anteils der Flugsicherungsorganisationen an den Flugsicherungsgebühren zu schaffen. So würde die Chance genutzt, mit dem Gesetz zur Errichtung des BAF auch hohe Leistungsqualitäten sowie deutlich erhöhte unternehmerische Freiheitsgrade und Effizianzanreize bei den Flugsicherungen zu gewährleisten.

Die bestehende und im Entwurf weiterhin gesetzlich festgelegte, wenig flexible Methodik zur Festlegung des Anteils der Flugsicherungen an den gesamten Flugsicherungsgebühren, die sich ausschließlich an deren Kosten orientiert und keinerlei Leistungsqualitäten mit berücksichtigt, trägt diesen Anforderungen in zweierlei Hinsicht nicht Rechnung:

- *Fehlende Leistungsregulierung:* Kommt es insbesondere punktuell zu deutlichen Einschränkungen der Leistungsqualität, schlägt sich dieses nicht in der betreffenden Gebührenhöhe nieder. Damit werden die jeweils von flugsicherungsbedingten Verspätungen betroffenen Nutzer diskriminiert. Auch fehlt ein solcher Mechanismus, der im umgekehrten Fall signifikanter Leistungsverbesserungen von Flugsicherungsorganisationen finanziell honoriert.
- *Fehlende Anreizregulierung:* Dass, wie derzeit, und im Gesetzentwurf vorgesehen stets alle anfallenden „*gebührenpflichtigen Tatbestände*“ in voller Höhe an die Nutzer weitergereicht werden, gibt für die Flugsicherungsorganisationen kaum Anreize, effizienter zu arbeiten und schafft für die Fluggesellschaften ein schwer einzuschätzendes Kostenrisiko.

Es sollte daher im Gesetz ausdrücklich gewährleistet werden, dass sich diese Situation insbesondere in der Frage der Leistungsqualität verbessert. Eine Leistungsregulierung würde deutliche Anreize zu einer dauerhaft hohen Leistungsqualität schaffen und die Diskriminierung einzelner Nutzer verbindlich ausschließen. Der Gesetzentwurf sollte daher festlegen, dass eine Leistungsregulierung der Flugsicherungsorganisationen erfolgt und darüber hinaus auch die Möglichkeit besteht, eine Anreizregulierung durch entsprechende Rechtsverordnung(en) zu veranlassen. Dieses entspräche auch der europäischen Regelung in Art. 15 Abs. 3 e) VO (EG) 550/2004 in der z.Zt. noch geltenden Fassung, wo dies den Mitgliedsstaaten ausdrücklich erlaubt wird.

Eine Leistungsregulierung und die Möglichkeit, per Rechtsverordnung(en) auch von einer Anreizregulierung Gebrauch zu machen, stünde auch nicht der im Art. 2 des Gesetzes angepassten Bestimmungen zur Gebührenfestlegung nach dem Vollkostendeckungs-Prinzip entgegen. Im Gegenteil: Beide Verfahren würde es den Flugsicherungsorganisationen grundsätzlich ermöglichen, die Kostendeckung über die derzeit strengen Vorgaben zur maximalen Verzinsung des Kapitals hinaus zu steigern. Würden die Regulierungsmethoden

angewendet, entstünde daher eine win-win-Situation – mehr operative Anreize und unternehmerische Freiheitsgrade bei den Flugsicherungsorganisationen sowie deutlich Leistungsqualitäten und Planungssicherheiten für die Fluggesellschaften.

Deshalb sollte eine Leistungsregulierung erfolgen und eine Anreizregulierung über entsprechende „Gebührengrundsätze“ ausdrücklich als Option im Gesetz aufgenommen werden. Der BDF fordert nach Vorbild des Art. 15 Abs. 3 e) VO (EG) 550/2004 und den Änderungen in Art. 2 Nr. 12 des Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 549/2004, (EG) Nr. 550/2004, (EG) Nr. 551/2004 und (EG) Nr. 552/2004 im Hinblick auf die Verbesserung der Leistung und Nachhaltigkeit des europäischen Luftverkehrssystems (vgl. die vom Europäischen Parlament am 25. März 2009 angenommene Einigung in Erster Lesung) folgende Anpassung des Artikels 2 des Gesetzentwurfes bzw. des § 32 LuftVG (Ergänzungen sind hervorgehoben):

„(4a) In Rechtsverordnungen nach Absatz 4 Satz 1 Nr. 6 und 7 bestimmt das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung die gebührenpflichtigen Tatbestände, **Gebührengrundsätze** und die Höhe der Gebühren.

1. (...)

2. Für Amtshandlungen nach Absatz 4 Satz 1 Nr. 7 können feste Sätze, auch in der Form von Gebühren nach Zeitaufwand, oder Rahmensätze vorgesehen werden. **In den Gebührengrundsätzen müssen Mechanismen, einschließlich Anreize, festgelegt werden, die als finanzielle Vor- und Nachteile ausgestaltet sind, mit denen Flugsicherungsorganisationen veranlasst werden, unter Beibehaltung eines optimalen Sicherheitsniveaus Verbesserungen der Verkehrsflussregelung, wie Kapazitätserhöhungen und Abbau von Verspätungen, zu fördern.** Die Gebührensätze sind, soweit nicht das Recht der Europäischen Gemeinschaft eine abweichende Regelung enthält, so zu bemessen, dass der mit den Amtshandlungen verbundene Verwaltungsaufwand gedeckt wird. Die in den Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere in den Artikeln 14 und 15 der Verordnung (EG) Nr. 550/2004, enthaltenen Grundsätze sind zu berücksichtigen. (..)

Mit freundlichen Grüßen



Joachim Hunold
Mitglied im Vorstand des BDF



DFS Deutsche Flugsicherung

Dieter Kaden

Vorsitzender der Geschäftsführung

Öffentliche Anhörung zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung BT-Drucksache 16/11608
Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Bundesaufsichtsamtes für
Flugsicherung und zur Änderung und Anpassung weiterer Vorschriften

Und dem

Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und SPD, BT-Drucksache 16/12279
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung luftverkehrsrechtlicher Vorschriften

Einbezogen wird der Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes BT-
Drucksache 16/12280

Stellungnahme

Die DFS GmbH begrüßt ausdrücklich, dass Bundesregierung sowie die Koalitionsfraktionen im Deutschen Bundestag noch vor Ablauf der Legislaturperiode diesen wichtigen letzten Anlauf unternehmen, eine Rechts- und Strukturanpassung der Flugsicherung in Deutschland vorzunehmen.

Die getroffenen Regelungen sind dringend notwendig und auch geeignet, durch eine Umsetzung europäischen Rechts Rechtssicherheit herzustellen. Sie stellen nahezu das zurzeit rechtlich und politisch Machbare dar, weitere Verzögerungen sind nunmehr unter allen Umständen zu vermeiden.

Die federführend zuständigen Ministerien haben unseres Erachtens sorgfältig Anmerkungen und Ansätze des Bundespräsidenten im letzten Gesetzgebungsdurchgang aufgearbeitet und in dem nun vorliegenden Gesetzespaket berücksichtigt.

Wie schon zum vergangenen Anlauf 2006 und auch bei allen anderen Novellen in der Flugsicherung bestand parteiübergreifender Konsens bei der Erkenntnis, in diesem wichtigen Feld der Verkehrspolitik geschlossen und gemeinsam vorzugehen.

So hat sich der Deutsche Bundestag zum Vorreiter einer – nicht zuletzt zivil-militärisch integrierten – Flugsicherungskultur in Europa gemacht, für die die DFS GmbH als Vorbild-Unternehmen steht. Die DFS GmbH konnte so Maßstab und Orientierungshilfe für Nachbar- und Kollegenorganisationen werden.

Dieses Zeichen der Stärke des Parlaments, der parteiübergreifende Konsens, hat die vergangenen fünfzehn Jahre geprägt.

Es wäre überaus wünschenswert, wenn hier alle Fraktionen Erfolg versprechende Kontinuität zeigten und so der Konsens auch bei diesem Gesetzgebungspaket zur Flugsicherung aufrechterhalten werden könnte.



Die Regelungen des Entwurfs zur Errichtung eines Bundesaufsichtsamts für Flugsicherung sind wichtig, weil die DFS GmbH gesicherte Grundlagen für ihre Zusammenarbeit mit ihrer Aufsichtsbehörde braucht. Die Tätigkeit der Aufsichtsbehörde ist gleichermaßen wichtig für die Betriebsabwicklung und Flugverfahrensplanung wie für die Entwicklung und Inbetriebnahme neuer Systeme und damit letztlich für die Investitionsplanung. Insoweit verspricht das Alltagsgeschäft der Flugsicherung durch das Gesetz zur Errichtung des Bundesaufsichtsamts effizienter, planbarer und weniger aufwändig zu werden.

Der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung luftverkehrsrechtlicher Vorschriften, insbesondere des Luftverkehrsgesetzes setzt die Vorgaben der Verordnungen zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Luftraums um und erleichtert damit ihre Anwendung durch die DFS GmbH. Den Entwurf kann man in diesem Sinne nur als ausgesprochen gelungen bezeichnen. Er setzt das Bekenntnis der Regierungsparteien aus ihrem Koalitionsvertrag weitestgehend um, europäische Regelungen 1:1 umsetzen zu wollen. Dennoch sollte hier noch die Chance genutzt werden, auch bei den verwendeten Begrifflichkeiten konsequent auf europäische Definitionen zurückzugreifen, um ein Nebeneinander von deutschen und europäischen Formulierungen zu verhindern.

Dass derart weitgehende Anpassungen deutschen Luftverkehrsrechts, die das Hoheitsrecht der Bundesrepublik berühren auch einer tragfähigen verfassungsrechtlichen Grundlage bedürfen, darauf hatte bereits der Bundespräsident hingewiesen. Insoweit ist auch die Änderung des Art. 87d GG folgerichtig und stellt unseres Erachtens die einzige Möglichkeit dar, die Verwirklichung des Single European Sky betriebliche Wirklichkeit werden zu lassen.

Die rein nationale Ausrichtung des Grundgesetzes ist mit der stärkeren grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und der Ausrichtung auf ein europäisches Kontinuum im Luftraum durch die Single-Sky-Verordnungen nur schwer in Einklang zu bringen.

In der Art und Weise, wie der Entwurf für eine Anpassung des Grundgesetzes gestaltet ist, ist er in der eigentlichen Bedeutung des Wortes „zukunftsweisend“. Auf der einen Seite wird die Grundentscheidung für eine fortbestehende Staatsaufgabe Flugsicherung als Teil der Luftverkehrsverwaltung getroffen und Kontinuität von Bewährtem gezeigt. Auf der anderen Seite bleibt das Grundgesetz hinreichend flexibel, um zukünftige europäische Entwicklungen von vorneherein mit berücksichtigen zu können.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass mit dem vorgelegten Gesetzespaket sichergestellt werden kann, dass die DFS GmbH, aber auch alle anderen in Deutschland tätigen Flugsicherungsorganisationen, klare Vorgaben erhalten, die im Einzelnen nun auch durch das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung auf dem Verordnungswege weiter präzisiert werden können und müssen. Die DFS GmbH wird dafür sorgen können, dass ihre Sicherheitskultur und Effizienz Maßstab für alle die Regionen wird, in denen entsprechend internationalen Luftverkehrsrechts ausländische Flugsicherungsanbieter tätig sind.



Gewerkschaft der Flugsicherung

Am Hauptbahnhof 8
60329 Frankfurt

Tel.: (0 69) 244 04 680
Fax: (0 69) 244 04 68 20

E-Mail: geschaeftsstelle@gdf.de
Internet: www.gdf.de

Dirk Wendland

Leiter des Fachbereiches flugsicherungstechnische Dienste

Öffentliche Anhörung zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung BT-Drucksache 16/11608

Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Bundesaufsichtsamtes für Flugsicherung und zur Änderung und Anpassung weiterer Vorschriften

Und dem

Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und SPD, BT-Drucksache 16/12279

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung luftverkehrsrechtlicher Vorschriften

Einbezogen wird der Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes BT-Drucksache 16/12280

Stellungnahme

Die GdF anerkennt die Notwendigkeiten europäisches Recht umzusetzen und Rechtssicherheit zu schaffen und begrüßt vor diesem Hintergrund die Initiative der Bundesregierung sowie der Koalitionsfraktionen im Deutschen Bundestag zur Rechts- und Strukturanpassung der Flugsicherung in Deutschland.

Der Wunsch dieses Gesetzesvorhaben noch vor Ablauf der Legislaturperiode umzusetzen darf jedoch nicht dazu führen, dass es in einem sensiblen Bereich wie die Flugsicherung zur Absenkung von bestehenden Sicherheitsstandards und zu Auslegungsfragen in der Umsetzung von Gesetzen kommt.

Nach Einschätzung der GdF bedürfen

- der Entwurf eines Gesetzes zur Einrichtung eines Bundesaufsichtsamtes für Flugsicherung und der Anpassung weiterer Vorschriften und
- der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung Luftverkehrsrechtlicher Vorschriften

dringend der nachfolgenden Änderungen.

Vorsitzender: Michael Schäfer

Vorstand: Dr. Gabriele Dederke
Norbert Meyer

Marek Kluzniak
Petra Reinecke

Markus Siebers
Dirk Wendland

Änderungsempfehlungen der Gewerkschaft der Flugsicherung (GdF) zum „Gesetz zur Errichtung eines Bundesaufsichtsamtes für Flugsicherung und zur Änderung und Anpassung weiterer Vorschriften“

Zusammenfassung

Die Änderungsempfehlungen der GdF zum vorliegenden Entwurf des Gesetzes zur Errichtung eines Bundesaufsichtsamtes für Flugsicherung und zur Änderung und Anpassung weiterer Vorschriften, im Folgenden BAF Errichtungsgesetz, zielen zum einen auf den Erhalt des bisherigen Umfangs der Fachaufsicht und zum anderen auf eine Ausdehnung der Fachaufsicht auf die flugsicherungstechnischen Dienste.

Im Einzelnen

Hinweis: Die Artikel, Nummern, Buchstaben und Doppelbuchstaben beziehen sich auf den vorliegenden Entwurf des BAF Errichtungsgesetzes, im Folgenden Entwurf genannt. Nachfolgend werden nur jene Artikel, Nummern, Buchstaben bzw. Doppelbuchstaben des Entwurfes aufgeführt, die nach den Empfehlungen der GdF geändert werden müssten. Zu den nicht aufgeführten Artikeln, Nummern, Buchstaben bzw. Doppelbuchstaben hat die GdF nichts vorzutragen.

Zu Artikel 2 – Änderungen des Luftverkehrsgesetzes

Zu Nummer 14

Nach Auffassung der GdF ist es erforderlich, in Artikel 2 Nummer 14 Buchstabe a des Entwurfes den § 31d Absatz 2 Satz 2 wie folgt zu fassen:

„Beauftragte nach § 31b Abs. 1 unterstehen der Rechtsaufsicht des Bundesaufsichtsamtes für Flugsicherung; die Beauftragte nach § 31b Abs. 1 Satz 1 untersteht bei der Wahrnehmung der Aufgaben nach § 27c Abs. 2 Nr. 1 und 2 der Fachaufsicht des Bundesaufsichtsamtes für Flugsicherung; Beauftragte nach § 31b Abs. 1 Satz 2 unterstehen bei der Wahrnehmung der Aufgaben der Fachaufsicht des Bundesaufsichtsamtes für Flugsicherung.“

Begründung:

Gemäß den SES-Verordnungen ist die Trennung von operativen und regulativen Aufgaben im Bereich der Flugsicherung sicherzustellen. Nach Auffassung der GdF muss deshalb die bisher von der DFS wahrgenommene Fachaufsicht für die flugsicherungstechnischen Dienste auf das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung übertragen werden. Die Erfahrung der Vergangenheit hat zudem gezeigt, dass eine klare Abgrenzung von Rechts- und Fachaufsicht im Bereich der Flugsicherung oftmals nicht möglich ist.

Änderungsempfehlungen der Gewerkschaft der Flugsicherung (GdF) zum „Gesetz zur Änderung luftverkehrsrechtlicher Vorschriften“

Zusammenfassung

Die Änderungsempfehlungen der GdF zum vorliegenden „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung luftverkehrsrechtlicher Vorschriften“ zielen auf

1. den Erhalt der Erlaubnispflicht für das flugsicherungstechnische Personal einerseits und Teile des Flugsicherungsbetriebspersonals andererseits,
2. die Übereinstimmung des o. a. Gesetzentwurfes mit den SES Verordnungen,
3. die zeitliche Begrenzung der Arbeitnehmerüberlassung für Flugsicherungsdienste gemäß § 27 d LuftVG und
4. das Höchstalter für die Beschäftigung als Fluglotse.

zu 1.

Die Begründungen für die Abschaffung der Erlaubnispflicht für das flugsicherungstechnische Personal und Teile des Flugsicherungsbetriebspersonals sind nicht nur unzutreffend, sie verdrehen teilweise sogar Sachverhalte. Außerdem verweist die GdF auf den Umstand, dass bei den FABEC Partnern Schweiz und Frankreich die Erlaubnispflicht nach dem Flugunfall von Überlingen als notwendige Konsequenz erachtet und eingeführt wird. Vor diesem Hintergrund ist es nach Auffassung der GdF nicht vertretbar den geltenden und für einen der verkehrsreichsten und komplexesten Lufträume bewährten Sicherheitsstandard wegfallen zu lassen.

zu 2.

Der Entwurf des Gesetzes zur Änderung luftverkehrsrechtlicher Vorschriften befindet sich nicht im Einklang mit den geltenden SES-Verordnungen. Die Verwendung von in den SES-Verordnungen nicht definierten Begriffen, wie auch die nicht verordnungskonforme Verwendung von in den SES-Verordnungen definierten Begriffen ist zum einen verwirrend, führt aber darüber hinaus zu nicht erfüllbaren Anforderungen, beispielsweise einem Zeugnis nach Artikel 7 der Verordnung (EG) 550/2004 für die Erbringung von Flugvermessungsdiensten. Nach Auffassung der GdF sind in einem sensiblen Umfeld wie der Flugsicherung klar definierte gesetzliche Rahmenbedingungen, ausgezeichnet durch eine eindeutige Terminologie, zwingend erforderlich.

zu 3.

Die GdF anerkennt die Probleme, die sich insbesondere bei der Übergangs- und Altersversorgung im Zusammenhang mit der Übernahme von Personal für die Flugsicherung und den Flugwetterdienst an den Regionalflughäfen ergeben. Nach Auffassung der GdF rechtfertigen diese zeitlich begrenzten Probleme jedoch nicht, die in den SES-Verordnungen nicht vorgesehene Arbeitnehmerüberlassung zeitlich unbegrenzt einzuführen. Deshalb empfiehlt die GdF für den sensiblen Bereich der Flugsicherung die Anwendung der Arbeitnehmerüberlassung lediglich für einen Übergangszeitraum vorzusehen.

zu 4.

Die GdF begrüßt, dass für die Beschäftigung als Fluglotse ab dem 55. Lebensjahr zusätzliche Anforderungen gestellt werden. Die im Entwurf in § 32 Absatz 4 Nummer 4 aufgenommene Regelung darf nach Auffassung der GdF jedoch nicht dazu dienen, das in der Praxis anerkannte Höchstalter für die Beschäftigung von Fluglotsen deutlich über das 57. Lebensjahr hinaus auszudehnen. Die Begründung zur Änderung des § 32 Absatz 4 Nummer 4 sollte um einen entsprechenden Hinweis ergänzt werden.

Im Einzelnen

Hinweis: Die Artikel, Nummern, Buchstaben und Doppelbuchstaben beziehen sich, mit Ausnahme der Nummer 5.1, auf den vorliegenden Entwurf des Gesetzes zur Änderung luftverkehrsrechtlicher Vorschriften, im Folgenden Entwurf genannt. Die Nummer 5.1 beinhaltet eine von der GdF empfohlene zusätzliche Änderung.

Mit Ausnahme der Nummer 5.1 werden nachfolgend nur jene Artikel, Nummern, Buchstaben bzw. Doppelbuchstaben des Entwurfes aufgeführt, die nach den Empfehlungen der GdF geändert werden müssen. Zu den nicht aufgeführten Artikeln, Nummern, Buchstaben bzw. Doppelbuchstaben hat die GdF nichts vorzutragen.

Zu Artikel 1 – Änderungen des Luftverkehrsgesetzes

Zu Nummer 1

Nach Auffassung der GdF ist es erforderlich, dem im Entwurf in Artikel 1 Nummer 1 neu gefassten Absatz 5 nachfolgenden Absatz 6 anzuhängen:

„(6) Auf Personal, das in der Flugverkehrskontrolle oder bei Betrieb, Instandhaltung und Überwachung an flugsicherungstechnischen Einrichtungen eingesetzt ist und keiner Lizenzpflicht nach dem Recht der Europäischen Gemeinschaft unterliegt, sind Absatz 1 Satz 1, 2 Nr. 1 bis 3 und Absatz 3 entsprechend anzuwenden. Voraussetzung ist ferner der Nachweis der Befähigung und Eignung gemäß einer Rechtsverordnung nach § 32 Abs. 4 Nr. 4.“

Begründung:

Mit der im Entwurf vorgeschlagenen Änderung des § 4 soll die Erlaubnispflicht für das Personal in der Flugsicherung zukünftig auf die Berufsgruppe der Fluglotsen beschränkt werden. Die zu diesem Zweck vorgetragenen Begründungen, wie

- der Abbau von Zulassungshürden,
- die Ermöglichung von Wettbewerb und
- die Errichtung eines einheitlichen europäischen Luftraumes, für den weitestgehend harmonisierte Regelungen zwingende Voraussetzung sind

sind unzutreffend.

Die Erlaubnispflicht garantiert einen deutschen Qualifikations- und Sicherheitsstandard, für den es keine europäisch harmonisierten Regelungen gibt. Sie ist vor diesem Hintergrund notwendige Voraussetzung für die Einführung des Wettbewerbs bei der Erbringung von Kommunikations-, Navigations- und Überwachungsdiensten (CNS-Dienste) in einem der verkehrsreichsten und komplexesten Lufträume Europas.

Die Möglichkeit einer nationalstaatlichen Regelung ist in diesem Fall ausdrücklich vorgesehen. Die Erläuterungen zu den ESARR-5-Anforderungen für mit operativen sicherheitsrelevanten Aufgaben betraute Ingenieure und Techniker räumen diesbezüglich ein: *„Um die Vergleichbarkeit und Kontinuität des Lizenzverfahrens zu gewährleisten, könnten die Staaten Lizenzen oder Befähigungszeugnisse einführen, die die gleichen Informationen enthalten wie die für Lotsen.“* (vgl. Ziffer 2.2.3 letzter Satz EAM5/GUI3 vom 16.02.2006). Außerdem sorgt bereits die im letzten Jahr überarbeitete und am 10. Oktober 2008 in Kraft gesetzte Verordnung über das erlaubnispflichtige Personal der Flugsicherung und seine Ausbildung (Flugsicherungspersonalausbildungsverordnung - FSPersAV) dafür, dass die deutsche Erlaubnispflicht keine Zulassungshürde darstellt.

Ein weiteres wesentliches, anscheinend gänzlich unbeachtetes, Faktum ist, dass die vorgehene schlanke personelle Ausgestaltung des Bundesaufsichtsamtes für Flugsicherung (BAF) die Erlaubnispflicht für das flugsicherungstechnische Personal voraussetzt. Ausschließlich die in der Erlaubnispflicht verankerte „selbstverantwortliche Tätigkeit“ erlaubt es, die Verantwortung für die Freigabe von betrieblich genutzten flugsicherungstechnischen Einrichtungen von dem BAF auf das flugsicherungstechnische Personal zu übertragen.

Zu Nummer 2

Als konsequente Folgeänderung der in Nummer 1 dargestellten Auffassung der GdF ist die Nummer 2 des Entwurfes wie folgt neu zu fassen:

„In § 5 Absatz 1 wird den Wörtern „Personal in der Flugsicherung“ das Wort „erlaubnispflichtiges“ vorangestellt.“

Zu Nummer 5

Buchstabe b und c

Nach Auffassung der GdF und in Übereinstimmung mit dem Recht der EG sind die Buchstaben b und c des Entwurfes als neuer Buchstabe b wie folgt zu fassen:

„b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa) Absatz 2 Nummer 2 Buchstabe b wird wie folgt gefasst:

„b) der Betrieb, die Instandhaltung und die Überwachung, einschließlich der Flugvermessung der flugsicherungstechnischen Einrichtungen,“

bb) Die folgenden Sätze werden angefügt:

„Die

1. Kommunikationsdienste zur Sicherstellung des Funk- und Fernmeldeverkehrs für die Flugsicherung,
2. Navigationsdienste zur Versorgung der Luftfahrzeuge mit Positions- und Zeitinformationen,
3. Überwachungsdienste zur Ermittlung der jeweiligen Position der Luftfahrzeuge und
4. Flugberatungsdienste zur Bereitstellung von Luftfahrtinformationen und -daten

sind keine hoheitlichen Aufgaben des Bundes. Diese Flugsicherungsdienste können zu Marktbedingungen als privatwirtschaftliche Dienstleistung in Übereinstimmung mit dem Recht der Europäischen Gemeinschaft erbracht werden. Die Absicht zur Aufnahme solcher Dienste ist dem Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung spätestens einen Monat im Voraus anzuzeigen; der Anzeige ist ein von einem Mitgliedsstaat der Europäischen Union ausgestelltes gültiges Zeugnis nach Artikel 7 der Verordnung (EG) Nr. 550/2004 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 10. März 2004 über die Erbringung von Flugsicherungsdiensten im einheitlichen europäischen Luftraum („Flugsicherungsdienste-Verordnung“) (ABl. L 96 vom 31.03.2004, S. 10) beizufügen. Im Bedarfsfall kann eine nach § 31 b Absatz 1 beauftragte Flugsicherungsorganisation verpflichtet werden, diese Dienste vorzuhalten.“

Begründung:

Gemäß Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 550/2004 benennen die Mitgliedstaaten einen Dienstleister für die Erbringung der Flugverkehrsdienste, welche nach den in Absatz 5 zur Erwägung anstehenden Gründen mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse zusammen hängt. Um das LuftVG und SES-Verordnungen in Übereinstimmung zu bringen, sollte deshalb der Status „hoheitliche Aufgabe“ auf die nach dem Recht der EG zu benennenden Flugverkehrsdienste beschränkt werden. Diesem Sachverhalt trägt der Doppelbuchstabe bb der GdF Empfehlung Rechnung. Durch die Ausgrenzung der Kommunikations-, Navigations-, Überwachungs- und Flugberatungsdienste werden die hoheitlichen Aufgaben auf die Flugverkehrsdienste beschränkt. In Übereinstimmung mit dem Recht der EG wird für die Erbringung dieser in Ziffer 1 bis 4 genannten Flugsicherungsdienste ein von einem Mitgliedsstaat der Europäischen Union ausgestelltes gültiges Zeugnis nach Artikel 7 der Verordnung (EG) Nr. 550/2004 gefordert.

Nachfolgende im Entwurf unter den Buchstaben b und c vorgeschlagenen Änderungen sind nicht zulässig:

1. die Ausgliederung der flugsicherungstechnischen Dienste in den Flugverkehrsdiensten
Begründung: Die flugsicherungstechnischen Dienste in den Flugverkehrsdiensten sind keine eigenständigen Dienste im Sinne der SES-Verordnungen, sondern integraler Bestandteil der Flugverkehrsdienste. Der gemäß Absatz 5 des Entwurfes unter Buchstabe c aufgeführte, beizufügende Befähigungsnachweis nach Maßgabe von Verordnung (EG) Nr. 550/2004 Artikel 7 ist in den SES-Verordnungen nicht vorgesehen und daher rechtlich nicht umzusetzen.
2. die Verwendung des Begriffes „Unterstützungsdienst“ im Zusammenhang mit den Flugsicherungsdiensten in Nummer 5 Ziffer 1 bis 4
Begründung: Die Erbringung von technischen Diensten zur Unterstützung der Flugverkehrs-, Kommunikations-, Navigations- und Überwachungsdienste erfolgt durch Betriebsorganisationen (vgl. Verordnung (EG) Nr. 2096/2005 Art. 1 Buchst. g). Die in Ziffer 1 bis 4 aufgelisteten Dienste werden gemäß SES-Verordnungen jedoch ausschließlich von zertifizierten Flugsicherungsorganisationen erbracht.
3. die Definition eines Flugvermessungsdienstes
Begründung: Die Flugvermessung ist kein eigenständiger Dienst im Sinne der SES-Verordnungen und kann daher nur integraler Bestandteil der Überwachungs- und Navigationsdienste oder aber ein technischer Dienst zur Unterstützung der Navigations- und Überwachungsdienste sein. In beiden Fällen ist der gemäß Absatz 5 in Buchstabe c des Entwurfes beizufügende Befähigungsnachweis nach Maßgabe von Artikel 7 der Verordnung (EG) Nr. 550/2004 für den Flugvermessungsdienst von den SES-Verordnungen nicht vorgesehen und daher rechtlich nicht umzusetzen.
4. die Forderung in Satz 3 Doppelbuchstabe bb nach einem „von einem Mitgliedsstaat der europäischen Union ausgestellter Befähigungsnachweis“
Begründung: Neben dem nach Maßgabe von Artikel 7 Verordnung (EG) 550/2004 geforderten Zeugnis sehen die SES-Verordnungen keinen weiteren von einem Mitgliedsstaat der Europäischen Union ausgestellten Befähigungsnachweis vor.
5. die in Satz 1 Doppelbuchstabe bb durch das Wort „wie“ ausgedrückte nicht abschließende Aufzählung
Begründung: In Buchstabe c des Entwurfes wird ein neuer Absatz 5 hinzugefügt, welcher für Erbringer von Diensten nach Absatz 2 einen „Befähigungsnachweis nach Maßgabe von Artikel 7 der Verordnung (EG) Nr. 550/2004 ...“ fordert. Vor dem Hintergrund, dass die Dienste, für deren Erbringung ein Zeugnis nach Maßgabe der Verordnung (EG) 550/2004 Artikel 7 durch die Verordnung (EG) 549/2004 Artikel 2 Absatz 4 abschließend aufgeführt sind, verbietet sich eine nicht abschließende Aufzählung.

Nummer 5.1

Nach Auffassung der GdF und in Übereinstimmung mit dem Recht der EG sind unter Nummer 5.1 nachfolgende Änderungen am § 27d aufzunehmen:

5.1 „§ 27 d wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 1 Satz 1 wird das Wort „Flugsicherungsbetriebsdienste“ durch das Wort „Flugplatzkontrolldienste“ ersetzt.
- b) In Absatz 4 Satz 1 wird das Wort „Flugsicherungsbetriebsdienste“ durch das Wort „Flugplatzkontrolldienste“ ersetzt.“

Begründung:

Der Begriff Flugsicherungsbetriebsdienste wird durch die SES-Verordnungen nicht definiert. Zutreffend ist der in Verordnung (EG) 549/2004 in Artikel 2 Absatz 2 definierte Begriff des Flugplatzkontrolldienstes.

Zu Nummer 9

Nach Auffassung der GdF und in Übereinstimmung mit dem Recht der EG ist der Begriff „Flugsicherungsbetriebsdienste“ in Artikel 1 Nummer 9 § 31f Absatz 1 Satz 1 des Entwurfes durch den Begriff „Flugplatzkontrolldienste“ zu ersetzen.

Begründung:

Der Begriff Flugsicherungsbetriebsdienste ist in den SES-Verordnungen nicht definiert. Zutreffend ist der in Verordnung (EG) 549/2004 in Artikel 2 Absatz 2 definierte Begriff des Flugplatzkontrolldienstes.

Nach Auffassung der GdF ist in Artikel 1 Nummer 9 des Entwurfes der § 31g wie folgt zu fassen:

„(1) Soweit das Recht der Europäischen Gemeinschaft eine Lizenzpflicht zur Ausübung bestimmter Tätigkeiten für die Flugsicherung vorsieht, sind Flugsicherungsorganisationen verpflichtet, nur solche Personen zu beschäftigen, die im Besitz einer gültigen Lizenz sind. Das Nähere wird durch Rechtsverordnung nach § 32 Absatz 4 Nummer 4a geregelt.

(2) Soweit eine Erlaubnispflicht zur Ausübung bestimmter Tätigkeiten für die Flugsicherung vorgesehen ist, sind Flugsicherungsorganisationen verpflichtet, nur solche Personen einzusetzen, die im Besitz einer gültigen Erlaubnis sind. Das Nähere wird durch Rechtsverordnung nach § 32 Absatz 4 Nummer 4b geregelt.

(3) Werden in Flugsicherung Personen eingesetzt, die keiner Lizenzpflicht nach dem Recht der Europäischen Gemeinschaft und keiner Erlaubnispflicht unterliegen, hat die Flugsicherungsorganisation sicherzustellen, dass diese Personen über die erforderliche Befähigung und Eignung verfügen, um den in den betreffenden Einsatzbereichen der Flugsicherung gestellten besonderen Anforderungen gerecht zu werden zu können. Auf Verlangen des Bundesaufsichtsamts für Flugsicherung hat die Flugsicherungsorganisation über die Einhaltung der Anforderungen nach Satz 1 Nachweis zu führen. Das Nähere wird durch Rechtsverordnung nach § 32 Absatz 4 Nummer 4c geregelt.“

Begründung:

Die Änderung ist eine konsequente Folgeänderung aus der GdF-Empfehlung zum Erhalt der Erlaubnispflicht für das flugsicherungstechnische Personal und einen Teil der Flugsicherungsbetriebsdienste und stellt die Umsetzung der Anforderungen aus den SES-Verordnungen für den Einsatz von Betriebsorganisationen dar.

Zu Nummer 10

Doppelbuchstabe dd

Nach Auffassung der GdF ist der Doppelbuchstabe dd wie folgt neu zu fassen:

„dd) Nummer 4 wird wie folgt gefasst:

4. die Anforderungen an die Befähigung und Eignung des nach diesem Gesetz erlaubnispflichtigen Personals für die Flugsicherung und seiner Ausbilder, einschließlich zusätzlicher Anforderungen für Fluglotsen über das 55. Lebensjahr hinaus unter Berücksichtigung der altersspezifischen Tauglichkeit sowie Art und Umfang der Arbeitseinsätze und die technische Ausstattung des Arbeitsplatzes;
- 4a. die Art, den Umfang und die fachlichen Voraussetzungen der Lizenz sowie das Verfahren zur Erlangung der Lizenz und Berechtigungen und deren Rücknahme und Widerruf oder Beschränkung;
- 4b. die Art, den Umfang und die fachlichen Voraussetzungen der Erlaubnis sowie das Verfahren zur Erlangung der Erlaubnis und Berechtigungen und deren Rücknahme und Widerruf oder Beschränkung;
- 4c. Anforderungen an den Nachweis der Befähigung und Eignung für in der Flugsicherung eingesetzte Personen die der Lizenz- oder Erlaubnispflicht nicht unterliegen;“

Begründung:

Die Notwendigkeit, die Erlaubnispflicht für das nichtlizenzpflichtige Personal in den Flugsicherungsdiensten zu erhalten, wurde bereits unter Nummer 1 dargelegt. Die Änderungen in § 32 Absatz 4 Nummer 4 sind konsequente Folgeänderungen, welche insbesondere der Differenzierung in das lizenz- und nichtlizenzpflichtige und das erlaubnis- und nichterlaubnispflichtige Personal Rechnung tragen.

Doppelbuchstabe ee

Als konsequente Folgeänderung der in Nummer 1 dargestellten Auffassung der GdF ist Doppelbuchstabe ee wie folgt neu zu fassen:

„In Nummer 5 wird den Wörtern „Personal für die Flugsicherung“ das Wort „erlaubnispflichtigem“ vorangestellt.

Doppelbuchstabe ff

Nach Auffassung der GdF ist Doppelbuchstabe ff wie folgt neu zu fassen:

- „7a. die Kosten (Gebühren und Auslagen) für Amtshandlungen im Zusammenhang mit
- a) der Übertragung von Aufgaben nach § 31f Absatz 1 an Flugsicherungsorganisationen oder
 - b) der Fortsetzung der übertragenen Tätigkeiten sowie
 - c) der Wahrnehmung von Flugsicherungsdiensten durch Dienstleister nach § 27c Absatz 2 Satz 3;“

Begründung:

Neben der weiterhin bestehenden bisherigen Begründung des Entwurfes zu Nummer 10 Doppelbuchstabe ff ist die Änderung in Buchstabe c eine konsequente Folgeänderung der in Nummer 5 dargestellten Auffassung der GdF.

Zu Nummer 13

Nach Auffassung der GdF ist es erforderlich, § 73 Absatz 2 des Entwurfes wie folgt zu fassen:

(2) Werden an einem Flugplatz nach § 27d Absatz 4 die in Absatz 1 genannten Beauftragten nach § 31b Absatz 1 Satz 2 in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Mai 2007 (BGBl. I S. 698) von einem Flugplatzunternehmen oder einem Land einer Flugsicherungsorganisation nach § 31f Absatz 1 zur Wahrung von Aufgaben der Flugsicherung oder des Flugwetterdienstes oder zur Wahrnehmung beider Aufgaben zusammen bereits zum [einsetzen: Datum des Inkrafttretens nach Artikel 4 dieses Gesetzes] überlassen, gilt dieser Einsatz bis zum 31. Dezember 2012 als Arbeitnehmerüberlassung im Sinne des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes.

Begründung:

Nach Auffassung der GdF sollte in sensiblen Bereichen wie der Flugsicherung für das mit sicherheitsrelevanten Aufgaben betraute Personal zwischen dem zertifizierten Dienstleiter und dem eingesetzten Personal ein Beschäftigungsverhältnis bestehen. Gestützt wird diese Auffassung von der Verordnung (EG) 2096/2005, in der im Anhang 1 unter Ziffer 5 zumindest in der englischen und französischen Ausführung von einem Beschäftigungsverhältnis (im Englischen „employ“ bzw. im Französischen „employer“) ausgegangen wird. Vor dem Hintergrund der zeitlichen Begrenzung der Probleme bei der Übernahme von Personal an Regionalflughäfen sollte die Möglichkeit der Arbeitnehmerüberlassung auf einen Übergangszeitraum begrenzt werden.

Univ.-Prof. Dr. Joachim Wieland
DHV Speyer · Postfach 14 09 · D-67324 Speyer

Lehrstuhl für Öffent-
liches Recht, Finanz-
und Steuerrecht

Universitäts-
Professor
Dr. Joachim Wieland

20. April 2009
Jw/le

**Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen
Anhörung des Ausschusses für Verkehr, Bau und
Stadtentwicklung des Deutschen Bundestages am 22.
April 2009**

Der Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines
Bundesaufsichtsamtes für Flugsicherung und zur
Änderung und Anpassung weiterer Vorschriften

Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drucksache
16/11608.

und der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung
luftverkehrsrechtlicher Vorschriften

Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und
SPD, BT-Drucksache 16/12279.

zielen ebenso wie der Entwurf eines Gesetzes zur
Änderung des Grundgesetzes (Artikel 87d)

Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und
SPD, BT-Drucksache 16/12280.

auf die Anpassung des deutschen Rechts an das Recht
der Europäischen Gemeinschaft (EG). Die EG hat
durch zahlreiche Verordnungen und Richtlinien ihr

Postfach 14 09 · 67324 Speyer
er
Freiherr-vom-Stein-Str. 2 ·
67346 Speyer
Telefon: ++49(0)6232-
654-355
Sekretariat: ++49(0)6232-
654-353
Telefax: ++49(0)6232-
654-127
E-Mail: wieland@dhv-
speyer.de
Internet: www.dhv-
speyer.de

Konzept des Single European Sky (SES) in ein einheitliches System der Flugsicherung umgesetzt. Dem SES liegt die Überzeugung zu Grunde, dass Flugsicherung in Europa nicht länger vorrangig auf nationaler Ebene betrieben werden kann. Dazu ist der Flugverkehr zu sehr gewachsen und sind die Staatsgebiete vor allem in Mitteleuropa zu klein. Flugverkehr kann umweltschonend und wirtschaftlich sinnvoll zukünftig nur in einem Einheitlichen Europäischen Luftraum betrieben werden. Da Flugsicherung aber nicht nur im militärischen Bereich sensible Hoheitsrechte der Mitgliedstaaten berührt, hat die Europäische Gemeinschaft mit SES ein Konzept entwickelt, dass auf einer funktionalen Trennung von Aufsichts- und Durchführungsaufgaben beruht. Die Aufsichtsaufgaben obliegen einer staatlichen Behörde, während die Durchführungsaufgaben von zertifizierten Flugsicherungsorganisationen, die auch in Form privater Unternehmen organisiert sein können, wahrgenommen werden.

Nach den Vorgaben des Gemeinschaftsrechts dürfen Unterstützungsdienste der Flugsicherung wie Kommunikations-, Navigations- und Überwachungsdienste sowie Flugberatungsdienste nicht mehr von den Mitgliedstaaten hoheitlich erledigt werden, sondern werden von Unternehmen als eine Dienstleistung nach marktwirtschaftlichen Gesetzen erbracht.

Nach deutschem Verfassungsrecht wird die gesamte Luftverkehrsverwaltung hingegen bislang in bundeseigener Verwaltung geführt. Der Bundesgesetzgeber darf gemäß Art. 87d GG nur über die öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Organisationsform entscheiden. Die entsprechenden Aufgaben werden von der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH (DFS) als organisationsprivatisierter Eigengesellschaft des Bundes wahrgenommen. Ein Versuch zu einer teilweisen materiellen Privatisierung der Flugsicherung in Deutschland ist an den engen verfassungsrechtlichen Vorgaben gescheitert. Der Bundespräsident hat sich gewei- gert, das entsprechende Gesetz zu unterzeichnen.

Die vorliegenden Gesetzentwürfe sollen durch eine Änderung des Grundgesetzes, des Luftverkehrsrechts und die Errichtung eines Bundesaufsichtsamtes für Flugsicherung das deutsche Recht den Vorgaben des Gemeinschaftsrechts anpassen. Wesentlich ist insoweit vor allem, dass die Luftverkehrsverwaltung zukünftig von Verfassungs wegen nicht mehr in bundeseigener Verwaltung, sondern in Bundesverwaltung geführt werden soll und das nur, soweit Recht der EG nicht entgegensteht. Wo das Gemeinschaftsrecht also den Staat von der Aufgabenwahrnehmung ausschließt, wird zukünftig auch in Deutschland nicht mehr das Gebot der Bundesverwaltung gelten. Der Wechsel von bundeseigener Verwaltung zu Bundesverwaltung eröffnet zudem mehr Flexibilität in

der Verwaltungsorganisation, erlaubt leichter die Formen mittelbarer Bundesverwaltung und die Beleihung privatrechtlich organisierter Träger. Zudem wird das Flugsicherungsrecht unter Berücksichtigung der Vorgaben des Gemeinschaftsrechts auch dahin geöffnet, dass zukünftig Aufgaben der Flugsicherung auch durch ausländische Flugsicherungsorganisationen wahrgenommen werden können, die nach EG-Recht zugelassen sind. Durch einen Regelungsvorbehalt zu Gunsten des Bundesgesetzgebers wird die notwendige Flexibilität der Gesetzgebung gesichert.

Dieser Regelungsvorbehalt wird vor allem für die Zulassung ausländischer Flugsicherungsorganisationen Bedeutung erhalten. Der Bundesgesetzgeber wird auf dieser Grundlage im geplanten § 31b Abs. 6 LuftVG erstmals eine verlässliche und belastbare Grundlage für die Einschaltung ausländischer Flugsicherungsorganisationen im grenzüberschreitenden Flugverkehr schaffen, die gewährleistet wird, dass die gebotenen Sicherheitsstandards in der Verantwortung des Bundes bei der Durchführung der Flugsicherung beachtet werden.

Durch die Einfügung von § 27c Absatz 2 Nummer 2 Buchstabe b LuftVG wird in Ausfüllung des Regelungsvorbehalts klargestellt, dass die dort genannten für die Flugsicherung erforderlichen Unterstützungsdienste entsprechend den Vorgaben des EG-Rechts keine hoheitliche Aufgabe des Bundes sind, sondern von Wirtschaftsunternehmen nach Marktbedingungen als privatwirtschaftliche Dienstleistung erbracht werden.

Die drei Gesetzentwürfe entsprechen damit dem gemeinsamen Ziel, das deutsche Recht der Luftverkehrsverwaltung europatauglich zu machen. Sie sichern die Verantwortung des Bundes für eine sichere Flugsicherung auch dort, wo ausländische Organisationen eingeschaltet werden und legen die Grundlage für eine effektive Aufsicht durch das neue Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung.

Prof. Dr. Joachim Wieland