

Änderungsantrag

der Abgeordneten Jan Mücke, Horst Friedrich (Bayreuth), Patrick Döring, Joachim Günther (Plauen), Jens Ackermann, Dr. Karl Addicks, Christian Ahrendt, Uwe Barth, Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, Jörg van Essen, Otto Fricke, Paul K. Friedhoff, Dr. Edmund Peter Geisen, Hans-Michael Goldmann, Dr. Christel Happach-Kasan, Heinz-Peter Haustein, Michael Kauch, Hellmut Königshaus, Dr. Heinrich L. Kolb, Gudrun Kopp, Dr. h. c. Jürgen Koppelin, Heinz Lanfermann, Harald Leibrecht, Ina Lenke, Horst Meierhofer, Burkhardt Müller-Sönksen, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), Detlef Parr, Cornelia Pieper, Frank Schäffler, Dr. Konrad Schily, Marina Schuster, Dr. Max Stadler, Carl-Ludwig Thiele, Dr. Daniel Volk, Christoph Waitz, Dr. Claudia Winterstein, Dr. Volker Wissing, Hartfrid Wolff (Rems-Murr), Dr. Guido Westerwelle und der Fraktion der FDP

zu der zweiten Beratung des Gesetzentwurfs der Fraktionen der CDU/CSU und SPD sowie des Gesetzentwurfs der Bundesregierung – Drucksachen 16/12279, 16/13107, 16/13213 –

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung luftverkehrsrechtlicher Vorschriften

Der Bundestag wolle beschließen:

1. Artikel 1 Nummer 6 Buchstabe a wird wie folgt geändert:

„Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Vorbehaltlich des Luftverkehrsrechts der Europäischen Gemeinschaft und der Regelung von § 31f wird mit der Wahrnehmung der in § 27c Absatz 2 genannten Aufgaben nur eine Flugsicherungsorganisation mit Sitz in der Bundesrepublik Deutschland beauftragt. Das Nähere wird vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung durch Rechtsverordnung im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Verteidigung ohne Zustimmung des Bundesrates geregelt.“

2. Artikel 1 Nummer 10 Buchstabe a Doppelbuchstabe dd wird wie folgt geändert:

„Der Halbsatz „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“ wird gestrichen.“

Berlin, den 27. Mai 2009

Dr. Guido Westerwelle und Fraktion

Begründung

Zu Artikel 1 Nummer 6

Die Fraktion der FDP hat die parlamentarischen Bestrebungen zur Kapitalprivatisierung der Deutschen Flugsicherung GmbH (DFS) im Jahr 2006 begrüßt und unterstützt. Der debattierte Entwurf eines „Gesetzes zur Neuregelung der Flugsicherung“ (Bundestagsdrucksache 16/240) sah im Kern die Möglichkeit der Veräußerung von bis zu 74,9 Prozent der Geschäftsanteile an der DFS vor. Die Fraktion der FDP bedauert insofern die Nichtausfertigung des Gesetzes durch den Bundespräsidenten. Er begründete seine Verweigerung damit, dass die Flugsicherung nach derzeitiger Verfassungslage eine hoheitlich wahrzunehmende, sonderpolizeiliche Aufgabe darstelle. Dies setze aber dauerhafte verwaltungsrechtliche und gesellschaftsrechtliche Einflussmöglichkeiten des Bundes voraus. Diese Vorgaben erfülle das verabschiedete Gesetz nicht.

Im Nachgang dieser Entscheidung wurden verschiedene Lösungsmöglichkeiten beraten. Allen diskutierten Modellen ist gemein, dass für eine Kapitalprivatisierung der DFS eine Änderung des Artikels 87d Absatz 1 des Grundgesetzes zwingend notwendig ist. Nach dem so genannten Verwaltungsmodell wird die Flugsicherung weiterhin als hoheitliche Tätigkeit verstanden. Aufgaben der Luftverkehrsverwaltung dürfen im Bereich der Flugsicherung fortan von Wirtschaftsunternehmen erbracht werden. An diesem Modell orientierten sich die Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD bei ihrem vorliegenden Entwurf zur Änderung des Grundgesetzes.

Die Fraktion der FDP setzt sich dem gegenüber für eine Neuregelung der Flugsicherung nach dem so genannten Dienstleistungsmodell ein (vgl. Antrag „Zukunft der Flugsicherung verfassungskonform gestalten“; Bundestagsdrucksache 16/7133). Danach stellen sämtliche Flugsicherungsdienste privatwirtschaftliche Dienstleistungen dar, die von Wirtschaftsunternehmen erbracht werden. Dieses lässt im Vergleich zu anderen diskutierten Modellen die geringsten verfassungsrechtlichen Probleme bei der Rechtsumsetzung entstehen – ohne Einbußen bei der Sicherheit befürchten zu müssen. Solange Flugsicherungstätigkeiten als hoheitliche Aufgaben charakterisiert werden, müssen die vom Bundespräsidenten geforderten Ingerenz- und Kontrollrechte des Bundes stets gegeben sein. Zudem entspricht die Einordnung als privatwirtschaftliche Leistung auch der Charakterisierung der Flugsicherungsdienste durch das Gemeinschaftsrecht. Nach der in den Single-European-Sky-Verordnungen (SES-Verordnungen) genutzten Terminologie stellen Flugsicherungstätigkeiten Dienstleistungen dar, Flugsicherungsorganisationen werden als Dienstleister bezeichnet. Eine Abkehr vom deutschen Verständnis, die Flugsicherung zwingend als hoheitliche Maßnahme anzusehen, bewahrt die Bundesrepublik Deutschland für lange Zeit vor Systemkonflikten mit dem europäischen Recht und dadurch notwendig werdenden tiefgreifenden Rechtsanpassungen. Durch das dadurch erreichte hohe Maß an Rechtssicherheit für alle Beteiligten erlangt der Standort Deutschland einen Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Ländern.

Vor diesem Hintergrund bedauert es die Fraktion der FDP, dass die Koalitionsfraktionen sich nicht dazu entschließen konnten, diesen Weg mitzugehen. Der derzeit beratene Entwurf zur Änderung des Artikels 87d des Grundgesetzes bleibt weit dahinter zurück und lässt die Umsetzung des Dienstleistungsmodells verfassungsrechtlich nicht zu.

Die Fraktion der FDP sieht sich jedoch in der staatspolitischen Verantwortung, unter Zurückstellung sämtlicher Bedenken gleichwohl der Grundgesetzänderung zuzustimmen. Im Herbst dieses Jahres stehen die sog. Single-European-Sky-II-Verordnungen im Europäischen Rat zur Abstimmung. Diese enthalten Regelungen, die den Luftraum über Europa noch stärker zusammenwachsen lässt und nationale Alleingänge erschwert. Insbesondere werden darin Regelun-

gen getroffen, die für die Schaffung von Funktionalen Luftraumblöcken entscheidend sind. Der Abschluss der SES-II-Verordnungen liegt auch im deutschen Interesse. Er ermöglicht die Hebung zusätzlicher Potentiale im Luftverkehr, direkte und damit kürzere Flugrouten, eine Minderung des Schadstoffausstoßes der Flugzeuge und eine Kostenentwicklung, die gleichfalls den Reisenden zugute kommt. Teile des Verordnungsentwurfs stehen jedoch nicht im Einklang mit aktuellem deutschem Verfassungsrecht. Die Bundesrepublik Deutschland wäre daher daran gehindert, der Verordnung im Europäischen Rat zuzustimmen. Zudem könnte sich die Bundesregierung im Rahmen der zwischenstaatlichen Verhandlungen um die Schaffung des Funktionalen Luftraumblocks „FAB Europe Central“ vor dem Hintergrund der derzeitigen Verfassungslage nicht dafür aussprechen, die bisherige Struktur der Flugsicherung, die sich an den Grenzen der Mitgliedstaaten orientiert, zugunsten von am tatsächlichen Bedarf ausgerichteten Flugsicherungsbereichen zu reformieren. Diese rechtlichen Zwänge würden jedoch die positive Haltung der Bundesrepublik Deutschland und – soweit ersichtlich – aller Fraktionen des Deutschen Bundestages zur Errichtung von Funktionalen Luftraumblöcken konterkarieren.

Darüber hinaus stellt die von den Fraktionen der CDU/CSU und SPD vorgeschlagene Grundgesetzänderung die für absehbare Zeit einzig realistische Möglichkeit dar, die Erbringung von Flugsicherungsdiensten in deutschen Grenzregionen durch ausländische Organisationen in Einklang mit den Vorgaben des Grundgesetzes zu bringen. Seit vielen Jahren werden in grenznahen Gebieten der Bundesrepublik Deutschland Flugsicherungsaufgaben von Unternehmen mit Sitz im Ausland wahrgenommen. Diese Praxis ist unumgänglich, da die Zuständigkeitsgrenze nur selten dem verwinkelten Verlauf der Bundesgrenze folgen kann. Gleichwohl ist es nicht hinnehmbar, dass hierdurch sehenden Auges gegen das Grundgesetz verstoßen wird. Die Fraktion der FDP hat daher bereits im Jahr 2007 auf die Herstellung eines verfassungskonformen Zustandes gedrungen (vgl. Antrag „Zukunft der Flugsicherung verfassungskonform gestalten“; Bundestagsdrucksache 16/7133). Durch Überführung der Flugsicherung in die (einfache) Bundesverwaltung ist es fortan grundsätzlich möglich, auch ausländische Unternehmen mit der Wahrnehmung von Flugsicherungsaufgaben zu betrauen.

Wird die geplante Grundgesetzänderung in der von den Koalitionsfraktionen vertretenen Fassung als Maßgabe verstanden, sind die rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten sehr begrenzt. Gleichwohl ist die vorgesehene Regelung, nach der in Deutschland nur ein Unternehmen mit der Ausübung von Flugsicherungsaufgaben betraut werden darf, das in hundertprozentigem Eigentum des Bundes steht, rechtlich nicht geboten und widerspricht der Intention der Single-European-Sky-Verordnungen. Diese hatten zum Ziel, dass die Organisation der europäischen Flugsicherungen nicht mehr vornehmlich von nationalstaatlichen Interessen bestimmt sein soll. Die von den Fraktionen der CDU/CSU und SPD vorgeschlagene Regelung verfolgt jedoch diese Interessen. Sie gibt der DFS das Exklusivrecht, Flugsicherungsdienste jenseits der Grenzgebiete und der Unterstützungsdienste zu erbringen. Auch die notwendigen Ingerenz- und Kontrollrechte des Bundes machen es nicht erforderlich, dass sich das ausführende Flugsicherungsunternehmen in dessen Alleineigentum befindet. Ihre Durchsetzbarkeit ist im Rahmen der konkretisierenden Rechtsverordnung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung sowie im Beleihungsakt sicherzustellen. Der Einsatz von privaten Beliehenen hat sich auch in anderen hoheitlichen Aufgabenbereichen mit Sicherheitsrelevanz bewährt.

Das Gesetz in der Fassung des vorliegenden Änderungsantrags würde eine Kapitalprivatisierung der DFS nicht ausschließen. Das Unternehmen hätte damit – trotz der Schwächen des gewählten Verwaltungsmodells – die Möglichkeit, auf die sich ändernden Bedingungen durch den sich entwickelnden Markt im Bereich der Flugsicherung zu reagieren. Nur durch eine Kapitalprivatisierung ist

die gebotene unternehmerische Handlungsfähigkeit und Flexibilität in hinreichendem Maße gewährleistet. Die DFS ist eine der besten Flugsicherungen der Welt. Nun gilt es, diese Erfolgsstory fortzuschreiben und notwendige Maßnahmen nicht zu verschlafen.

Zu Artikel 1 Nummer 10

Nach der Begründung des Gesetzentwurfs könne der Einsatz älterer Fluglotsen ein erhebliches Sicherheitsrisiko bei der Verkehrsüberwachung der Luftfahrt darstellen, da die für die Ausübung der Flugverkehrskontrolle notwendigen kognitiven Fähigkeiten regelmäßig mit zunehmendem Lebensalter nachließen. Daher soll die Verwaltung ermächtigt werden, zusätzliche Anforderungen an die Tauglichkeit von Fluglotsen, die die Altersgrenze von 55 Lebensjahren überschritten haben, zu stellen.

Die Festsetzung einer starren Altersgrenze ist jedoch nicht sachgerecht und vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Artikel 12 des Grundgesetzes zudem verfassungsrechtlich bedenklich. Um die Sicherheit zu gewährleisten, müssen die Fluglotsen stets die für den spezifischen Arbeitseinsatz erforderlichen Anforderungen an die Eignung und Befähigung erfüllen. Dies gilt altersunabhängig. Vielmehr müssen individuelle Überprüfungen klären, ob der einzelne Lotse die konkreten Anforderungen, die mit seinem Arbeitseinsatz verbunden sind, erfüllt. Entsprechende Vorgaben können in einer Rechtsverordnung festgesetzt werden, ohne dass es einer Festlegung einer Altersgrenze im Gesetz bedarf.