

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Uwe Beckmeyer, Sören Bartol, Martin Burkert, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD  
– Drucksache 17/12899 –**

### **Stand der Einrichtung funktionsfähiger Luftraumblöcke in Europa**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Das Ziel einer einheitlichen Luftraumüberwachung begleitet die Europäische Union (EU) seit ihren Anfängen. Vor dem Hintergrund des weltweit steigenden Luftverkehrsaufkommens und angesichts ambitionierter Klimaschutz- und Nachhaltigkeitsziele stellt ein grenzüberschreitend organisiertes Luftraummanagement der Flugsicherungen eine wichtige Säule der nationalen und europäischen Luftfahrtpolitik dar. Mit einem Gesetzespaket zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Luftraums (Single European Sky/SES) hat die Europäische Kommission die Initiative ergriffen, um die Nutzung und Überwachung des Luftraums künftig effizienter zu gestalten.

Allerdings kommt die Bildung der sog. funktionalen Luftraumblöcke (Functional Airspace Block/FABs) in Europa nicht voran. Deutschland war – wie die anderen Mitgliedstaaten – aufgefordert, bis zum 4. Dezember 2012 seine Luftraumkontrolle mit den europäischen Partnerländern grenzübergreifend zusammenzuführen. Aber eine Umsetzung des im Jahre 2010 mit Frankreich, den Benelux-Staaten und der Schweiz geschlossenen Vertrages zur Einrichtung des FAB Europe Central (FABEC) steht bisher aus.

Zur Verbesserung der Leistung von Flugsicherungsdiensten und Netzfunktionen im europäischen Luftraum hat die EU einen rechtlichen Rahmen für die Festlegung, Durchführung und Durchsetzung verbindlicher Leistungsziele in den Schlüsselbereichen Sicherheit, Kosteneffizienz, Umwelt, Kapazität und zivil-militärische Zusammenarbeit geschaffen. Das neue EU-Leistungsschema soll zu mehr Dynamik und Effizienz beitragen. Die Regeln schreiben vor, dass die Mitgliedstaaten zwischen 2012 und 2014 von der Kommission genehmigte nationale Ziele zur Senkung der Kosten und zur Steigerung der Kapazität einhalten müssen. Denn nach Schätzung der Europäischen Kommission verursacht die derzeitige Zersplitterung zusätzliche Kosten in Höhe von bis zu 5 Mrd. Euro pro Jahr; diese sind vor allem von den Fluggesellschaften sowie den Passagieren zu tragen.

Doch das Vorhaben eines Single European Sky wird aktuell durch die mangelnde Bereitschaft der Mitgliedstaaten gefährdet, den europäischen Luftraum und seine Überwachung nach tatsächlichen Verkehrsflüssen statt wie bisher

nach nationalen Grenzen zu organisieren. Mehrere Staaten, darunter Deutschland, wurden aufgefordert, ihren „Performance Plan“ zu überarbeiten, um die EU-weiten Leistungsziele zu erreichen. Nun droht die Europäische Kommission den Mitgliedstaaten sogar mit einer Klage vor dem Europäischen Gerichtshof wegen der Nichteinhaltung von EU-Recht, und das Europäische Parlament will die Mitgliedstaaten mit Hilfe von Sanktionen unter Druck setzen, damit sie ihren Verpflichtungen künftig nachkommen.

Es stellt sich daher die Frage, mit welchen Maßnahmen die Bundesregierung ihren Beitrag leisten will, um die Arbeitsfähigkeit des FABEC sicherzustellen und für eine leistungsstarke und effiziente Flugsicherung in Europa zu sorgen und damit für weniger Verspätungen, stabilere Flugpläne und erhebliche Einsparungen bei Treibstoff und Emissionen – im Interesse der Verbraucherinnen und Verbraucher und zum Nutzen der Umwelt.

1. Wie hat sich das Luftverkehrsaufkommen im Jahr 2012 gegenüber den Verkehrsprognosen entwickelt, auf denen die EU-weit geltenden Leistungsziele zur Erbringung von Flugsicherungsdiensten beruhen (vgl. Bericht des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung – BMVBS – „Sachstand Umsetzung des gemeinsamen europäischen Luftraums (Single European Sky)“/Ausschussdrucksache 17(15)509), und wie lässt sich aus Sicht der Bundesregierung die Differenz zwischen aktuellen Verkehrszahlen und Prognosen erklären?

Die tatsächlichen Verkehrseinheiten (Dienstleistungseinheiten) im Jahr 2012 lagen im Bereich Strecke um 6,5 Prozent unterhalb der Verkehrsprognosen, auf denen die EU-weit geltenden Leistungsziele zur Erbringung von Flugsicherungsdiensten für die Referenzperiode 1 beruhen; dies entspricht einer Verringerung um 866 000 Dienstleistungseinheiten. Diese Differenz ergibt sich hauptsächlich aus den gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen des Jahres 2011 und 2012 in der EU. Zum Planungszeitpunkt im Frühjahr 2011 waren diese Entwicklungen allerdings noch nicht absehbar.

2. Wie wirkt sich die ggf. rückläufige Luftverkehrsentwicklung auf die Kennzahlen der Deutsche Flugsicherung GmbH aus, und von welchen Annahmen geht die Bundesregierung für die Referenzperiode 2 (2015 bis 2019) aus?

In der Referenzperiode 1 (2012 bis 2014) muss die DFS Deutsche Flugsicherung GmbH nach den europäischen Regelungen einen Teil des Verkehrsrisikos selbst tragen. Die geplanten Einnahmen werden in der Referenzperiode 1 die Kosten nicht vollständig decken können.

Für Referenzperiode 2 geht das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung derzeit von einem erheblich geringeren Verkehrswachstum aus. Diese niedrigeren Zahlen würden dann Grundlage der Planung für diese Referenzperiode bilden, die allerdings erst im Frühjahr 2014 abgeschlossen sein wird.

3. Hat die Bundesregierung vor diesem Hintergrund versucht, im Europäischen Rat Einfluss auf die Ausgestaltung der EU-weit geltenden Leistungsziele zu nehmen?
  - a) Wenn ja, in welcher Form, und mit welchem Ergebnis?
  - b) Wenn nein, wie begründet sie ihre Entscheidung?

Die Ausgestaltung und Umsetzung der Leistungsplanung erfolgt nicht im Rat, sondern im Komitologieverfahren. Die Leistungsziele für Referenzperiode 1 wurden mit Beschluss der Kommission vom 21. Februar 2011 (2011/121/EU)

festgelegt. Der Ausschuss für den Einheitlichen Europäischen Luftraum wurde angehört und beteiligt. Eine darüber hinausgehende rechtliche Einflussnahmemöglichkeit gibt es nicht, da für eine Abänderung der Leistungsziele der Rechtsrahmen gesetzt ist.

4. In welchem Umfang hat die Europäische Kommission Verbesserungen an den von Deutschland vorgelegten nationalen Leistungszielen für die Referenzperiode 1 (2012 bis 2014) gefordert (bitte jeweils nach Leistungszielen aufschlüsseln)?

Für die Leistungsbereiche „Sicherheit“, „Kapazität“ und „Umwelt“ wurde ein gemeinsamer Leistungsplan der FABEC-Staaten eingereicht. Nur für den Bereich „Kosteneffizienz“ wurde ein rein nationaler Anhang zum FABEC-Leistungsplan vorgelegt. In der Folge werden die wichtigsten Anmerkungen dargestellt.

„Sicherheit“

Die Europäische Kommission hat vor allem zusätzliche, teilweise klarstellende Informationen zum Bereich „Sicherheit“ angefordert.

„Umwelt“

Die FABEC-Ziele für Referenzperiode 1 wurden nicht in Frage gestellt.

„Kapazität“

Entgegen der grundsätzlich geforderten Vorlage FAB-weiter Leistungspläne wurde nachträglich gefordert, die einzelnen Zielwerte auch klar auf die nationale Ebene herunter zu brechen, um auf den Beitrag der einzelnen Mitgliedstaaten zu kommen. Darüber hinaus wurde das FABEC-Ziel von 0,5 Minuten Verspätung für die Strecke als nicht ausreichend angesehen.

„Kosteneffizienz“

Es wurde zum einen kritisiert, dass die nationale Verkehrsprognose von derjenigen STATFORs<sup>1</sup> abweicht und damit zu niedrig sei. Zum anderen wurde kritisiert, dass die angestrebte Senkung der Gebühren in Referenzperiode 1 von 1 Prozent p. a. im Vergleich zum EU-weiten Ziel von 3,5 Prozent p. a. zu niedrig sei, wobei das Niveau der Gebührenrate in Deutschland vor allem vor dem Hintergrund der sehr guten Produktivität der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH grundsätzlich akzeptabel sei. Der Anstieg der Kostenbasis der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH in Referenzperiode 1 im Vergleich zu 2011 um 1,9 Prozent p. a. sei wiederum zu hoch. Auch die Eigenkapitalverzinsung der Deutschen Flugsicherung GmbH sei mit 7,8 Prozent zu hoch angesetzt.

5. In welchen Bereichen konnte Deutschland im Zuge der Überarbeitung der Leistungspläne Verbesserungen erzielen (bitte nach Leistungszielen aufschlüsseln), und durch welche Maßnahmen wurde dies im Einzelnen erreicht?

Sowohl auf FABEC-Ebene als auch national wurde den Forderungen nach weiterer Transparenz und zusätzlichen Informationen weitestgehend entsprochen. Im Ergebnis wurde sowohl der FABEC-Teil des Leistungsplans als auch der nationale Teil Deutschlands über die Kosteneffizienz genehmigt.

---

<sup>1</sup> STATFORs = Statistics and Forecast Services.

6. In welchen Bereichen sind diese Verbesserungen aus Sicht der Bundesregierung als substantiell zu bezeichnen, und welchen Rang nimmt Deutschland mit seinen nationalen Leistungszielen im EU-Vergleich ein?

Es werden keine absoluten oder vergleichenden qualitativen Bewertungen der einzelnen FABs oder der Mitgliedstaaten und ihrer Leistungsziele vorgenommen.

7. Wie erklärt die Bundesregierung die unterschiedliche Bewertung der Frage, ob die in den SES-Verordnungen genannten FAB-Kriterien erfüllt sind, durch Europäische Kommission und Mitgliedstaaten (vgl. Bericht des BMVBS, S. 2), und inwieweit steht nach Kenntnis der Bundesregierung in diesem Zusammenhang ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland oder andere EU-Mitgliedstaaten bevor oder wurde bereits eingeleitet?

Aus Sicht der Bundesregierung ist der FABEC mit den ratifizierten staatsvertraglichen Regelungen arbeitsfähig. Darüber hinaus sieht die Bundesregierung keine weitergehenden Verpflichtungen bei der Einrichtung von FABs (functional airspace blocks). Die Europäische Kommission ist anderer Auffassung. Mit Schreiben vom 7. Februar 2013 eröffnete sie gegenüber Deutschland ein EU-Pilotverfahren (Vorverfahren zu einem Vertragsverletzungsverfahren) zu diesem Thema. Eine entsprechende Stellungnahme der Bundesregierung hierzu wird derzeit vorbereitet. Nach vorliegenden Informationen wurde mit Ausnahme von Dänemark und Schweden gegen alle EU-Staaten ein solches Verfahren eröffnet.

8. Welche Gründe sieht die Bundesregierung dafür, dass Deutschland bei dem Ziel der Kosteneffizienz hinter dem verbindlichen Leistungsziel der EU zurückliegt (vgl. Bericht des BMVBS), und mit welchen Maßnahmen will sie die Zielgebühr laut EU-Vorgabe erreichen?
9. Welche Konsequenzen hat diese Abweichung gegenüber der Regulierungsvorgabe für die Kennzahlen der Deutsche Flugsicherung GmbH (DFS), und inwieweit können die dadurch entstehenden Mindereinnahmen bei den Gebühren durch Eigenkapital der DFS ausgeglichen werden?
10. Von welchen Mehrkosten für die Nutzer geht die Bundesregierung in diesem Zusammenhang aus?

Fragen 8, 9 und 10 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Bei den EU-weiten Leistungszielen handelt es sich nicht um für jeden Mitgliedstaat verbindliche Leistungsziele, sondern vielmehr sind die Mitgliedstaaten aufgefordert, durch Einzelleistungen zur Erreichung dieses EU-weiten Zieles beizutragen. Dieser Beitrag der Bundesrepublik Deutschland zum Leistungsziel der Referenzperiode 1 zur Kosteneffizienz ist durch die Europäische Kommission mit Schreiben vom 19. Juli 2012 als ausreichend bewertet und abschließend genehmigt worden. Diesbezüglich besteht folglich derzeit kein Handlungsbedarf.

11. Können Mindereinnahmen bei der Deutsche Flugsicherung GmbH nach Ansicht der Bundesregierung zu Nachschussverpflichtungen für den Bund führen?

Der Bund hat sich nach § 31b Absatz 1 LuftVG zur Erbringung von Flugverkehrsdiensten (§ 27 c Absatz 2 LuftVG) einer Gesellschaft zu bedienen, die im Alleineigentum des Bundes steht. Die Erbringung dieser Dienste stellt eine hoheitliche Aufgabe dar, die durch den Bund sicherzustellen ist. Der Bund hat die DFS Deutsche Flugsicherung GmbH mit der Wahrnehmung dieser Aufgabe beauftragt. Aus diesem Grund kann es erforderlich sein, zur Sicherstellung der Erbringung dieser Aufgabe Kapital nachzuschießen.

12. In welchen Bereichen ist aus Sicht der Bundesregierung Kostensenkungspotenzial vorhanden, und wie haben sich Produktivität und Kosteneffizienz der Deutsche Flugsicherung GmbH im Zuge der Umsetzung des Programms „Heading 2012“ nach ihrer Kenntnis entwickelt?

Derzeit ermittelt die DFS Deutsche Flugsicherung GmbH die Bereiche, in denen Kostensenkungspotenzial vorhanden ist.

Die DFS hat im Rahmen ihres Kostensenkungsprogramms „Heading 2012“ bereits nachhaltige Einsparungen in Höhe von ca. 78 Mio. Euro für das Jahr 2011 und weitere ca. 65 Mio. Euro für die Jahre 2012 bis 2014 realisiert. Allerdings besteht ein hohes Kostenrisiko in der Entwicklung der Kosten der betrieblichen Altersvorsorge, das insbesondere durch die Zinsentwicklung am Kapitalmarkt beeinflusst wird.

13. Welche Konsequenzen wird die Bundesregierung aus den Ergebnissen der Referenzperiode 1 (2012 bis 2014) hinsichtlich der Festlegung der nationalen Leistungsziele in der Referenzperiode 2 (2015 bis 2019) ziehen, und durch welche Maßnahmen lassen sich aus ihrer Sicht wesentliche Verbesserungen bei der Erreichung der EU-Vorgaben erzielen?

Referenzperiode 1 wurde von allen Beteiligten des Planungsprozesses (Europäische Kommission, das sie unterstützende Performance Review Board, Staaten) als Testphase für die Regulierung der Flugsicherung in Europa angesehen. Die Europäische Kommission hat angekündigt, dass die Leistungsziele für Referenzperiode 2 deutlich ambitionierter werden müssen. Die Bundesregierung wird sich im Rahmen des laufenden Zielwertfestlegungsprozesses in 2013 für eine herausfordernde, aber auch realistisch erfüllbare Regulierung einsetzen. Dabei zeigen die gemachten Erfahrungen, dass die Validität der Verkehrsprognose für die Jahre 2015 bis 2019 von wesentlicher Bedeutung sein wird, bzw. ihrer Unsicherheit Rechnung getragen werden muss.

14. Wie beurteilt die Bundesregierung in diesem Zusammenhang die aktuelle Entwicklung des Personalbedarfs bei der Deutsche Flugsicherung GmbH und im Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung sowie die Höhe der notwendigen Investitionen zur Anpassung der nationalen Werte an die EU-Vorgaben?

Die DFS evaluiert derzeit den Rückgang des Personalbedarfs im Betrieb aufgrund des massiven Verkehrseinbruchs.

Investitionen sind vorrangig im Bereich der Infrastrukturmodernisierung und -harmonisierung zu tätigen. Die Bundesregierung erwartet, dass die aus dem europäischen SESAR-Programm resultierenden Vorhaben Beiträge zur Leistungssteigerung des Flugsicherungssystems liefern.

15. In welchen Bereichen ist aus Sicht der Bundesregierung eine Überarbeitung des Regelwerks durch die Europäische Kommission erforderlich, und wie begründet sie dies?
16. Welche Vorschläge hat die Bundesregierung, um die Kostenregulierung für die Flugsicherungen in Europa „künftig realitätsnäher“ zu gestalten (vgl. Bericht des BMVBS, S. 3), und wann wird sie diese auf europäischer Ebene vorlegen?

Die Fragen 15 und 16 werden wegen ihres inneren Zusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Das Initiativrecht zur europäischen Rechtsetzung liegt bei der Europäischen Kommission. Die Vertreter der Bundesrepublik Deutschland werden sich in den Beratungsgremien dafür einsetzen, die aus nationaler Sicht notwendigen Änderungen einzubringen. Zur erfolgreichen Durchsetzung bedarf es der Unterstützung weiterer Staaten; hierzu sollten vor allem die FABEC-Partner gehören.

Die seit Anfang 2012 mit dem Beginn der Regulierung der europäischen Flugsicherung gemachten Erfahrungen zeigen in einigen Punkten einen Überarbeitungsbedarf, da die Ausgestaltung der Regulierung sich in einigen Aspekten als nicht sach- bzw. fachgerecht darstellt.

Grundsätzlich sollten die Flugsicherungsorganisationen nur in den Bereichen reguliert werden, die auch von ihnen gestaltet, beeinflusst und kontrolliert werden. Insoweit ist beispielsweise im Bereich der Verkehrsmenge die derzeit angewandte Regulierungspraxis zu hinterfragen.

Des Weiteren werden die Wechselwirkungen zwischen erhöhter Kosteneffizienz und der Kapazitätsanforderung unter Beibehaltung eines hohen Sicherheitsniveaus nicht in ausreichendem Maße berücksichtigt.

Um die maximalen Effizienzgewinne realisieren zu können, wird es aus der Sicht vieler Experten notwendig sein, eine Konsolidierung und Defragmentierung der Flugsicherungsorganisationen unter Berücksichtigung der hoheitlichen Aufgabenstellung als übergeordnetes Ziel zu verfolgen.

17. Welche Auswirkungen hat in diesem Zusammenhang aus Sicht der Bundesregierung die Anpassung der Verordnung (EU) Nr. 691/2010 zur Festlegung eines Leistungssystems für Flugsicherungsdienste und der sog. Gebührenverordnung (EU) Nr. 1191/2010?

Die Anpassung der Verordnungen führt trotz erheblichen Änderungen, die von den Staaten durchgesetzt werden konnten und zu massiver Kritik der kommerziellen Luftverkehrsgesellschaften geführt haben, immer noch zu einer Verlagerung von zusätzlichen Risiken auf die Flugsicherungsorganisationen. Die konkreten finanziellen Auswirkungen sind erst nach Beendigung des Zielwertfestlegungsprozesses absehbar.

Eine wesentliche Änderung betrifft den Bereich der An- und Abfluggebühren, die ab 2015 ebenfalls reguliert, allerdings erst ab 2017 mit europäischen Zielen beaufschlagt werden.

18. Zu welchem Zeitpunkt ist aus Sicht der Bundesregierung mit einer Erfüllung der EU-Leistungsziele zu rechnen, wenn sich die technologische Säule von SES – das Single European Sky ATM Research Programme – derzeit erst in der Vorbereitungsphase befindet (vgl. Bericht des BMVBS, S. 3), und wird sie sich gegenüber der Europäischen Kommission für eine Überarbeitung des Zeitplans zur Umsetzung der EU-Vorgaben einsetzen?

Die Bundesregierung erwartet, dass die Projekte des SESAR-Programms erst ab 2020 erste Auswirkungen auf die EU-Leistungsziele haben werden. Die für 2020 prognostizierte Verkehrsmenge, die im Rahmen der Definitionsphase des SESAR-Programms ermittelt wurde, wird nach neuester Prognose nicht vor 2033 erwartet. Die Bundesregierung wird sich daher für eine kapazitätsorientierte Anpassung der Maßnahmen und für entsprechend zu tätige Investitionen einsetzen.

