



Zwei Fluglotsen an ihren Arbeitsplätzen im Tower: Gefährden Fluggesellschaften als Mehrheitsaktionäre die Effizienz ihrer verantwortungsvollen Aufgabe durch Renditeinteressen?

Die Kapitalprivatisierung der deutschen Flugsicherung

Gibt es Parallelen? Von Werner Fischbach

>Während in der Öffentlichkeit darüber gestritten wird, ob die Deutsche Bahn AG nun mit oder ohne Schienennetz an die Börse gehen soll, haben sich die Bundesregierung und die Mehrheit des Bundestags bereits im letzten Jahr entschlossen, die Deutsche Flugsicherung GmbH (DFS) zu verkaufen – zumindest zu großen Teilen, nämlich zu 74,9 %. Die Kapitalprivatisierung von Schienennetz und Flugsicherung weist auffallende Parallelen auf.

Seit mehr als zehn Jahren ist die deutsche Flugsicherung in privatrechtlicher Form organisiert. Die heutige Deutsche Flugsicherung GmbH (DFS) hat am 1. Januar 1993 die Nachfolge der Bundesanstalt für Flugsicherung (BFS) angetreten und kann durchaus als Erfolgsgeschichte bezeichnet werden. Die Fluglotsen wurden aus der Laufbahn des öffentlichen Dienstes entlassen, die militärische Flugsicherung wurde in die neue DFS integriert und Verspätungen im Luftverkehr wurden abgebaut.

Sicherheit zentrale Aufgabe

Doch Flugsicherung ist mehr als nur eine beliebige Dienstleistung zur flüssigen Abwicklung des Luftverkehrs. Die oberste

Prämisse liegt in dessen Sicherheit. Sie ist deshalb ein unverzichtbarer Bestandteil der staatlichen Daseinsvorsorge und Infrastruktur. Flugsicherung ist somit eine hoheitliche Aufgabe, weshalb die Väter des Grundgesetzes dort in Art. 87d Abs. 1 festgeschrieben haben, dass sie in bundeseigener Verwaltung durchzuführen sei. Deshalb wurde die DFS ab 1993 für ihre Aufgaben vom Bund „beliehen“. Da sich Gewinnstreben mit der Sicherheit nicht unbedingt verträgt und der Bund bzw. der Verkehrsminister die Richtung bestimmen können, wurde die DFS als „Non-Profit“-Organisation gegründet und verblieb zu 100 % im Besitz des Bundes.

Der Single European Sky und die Kapitalprivatisierung

Doch diese durchaus richtigen Grundsätze scheinen ihre Gültigkeit verloren zu haben. Zu diesem Sinneswandel könnten die EU-Kommission und das von ihr initiierte Projekt des „Single European Sky“ (SES) mit beigetragen haben. Mit SES soll der Zersplitterung des europäischen Luftraums begegnet werden, indem sich die Zuständigkeitsgrenzen der einzelnen Kontrollstellen nicht mehr an den nationalen Grenzen, sondern an den Verkehrsströmen ausrichten. Dazu sollen sogenannte „Functional

Airspace Blocks“ (FAB) gebildet werden, in denen der Luftverkehr von zertifizierten Flugsicherungsdienstleistern kontrolliert wird. Diese Flugsicherungsdienstleister werden als „Air Navigation Services Provider“ (ANSP) bezeichnet.

Da es in Europa heute jedoch mehr ANSPs als zukünftig FABs gibt, so kann man, wenn man will, darin natürlich eine Aufforderung zu einem Wettbewerb der europäischen Flugsicherungsdienstleister erkennen. Offensichtlich sehen die Bundesregierung und die Mehrheit des Parlaments nur in einer Kapitalprivatisierung für die DFS eine Chance, um an diesem Wettbewerb erfolgreich teilzunehmen. Dass die EU-Kommission im Rahmen von SES nicht unbedingt eine (Kapital-)Privatisierung der ANSPs verlangt und das Europäische Parlament und der Europäische Rat von hoheitlichen Befugnissen sprechen, „die keinen wirtschaftlichen Charakter aufweisen, der die Anwendung der Wettbewerbsregeln des Vertrages rechtfertigen würde“, schien die Mitglieder des Hohen Hauses nicht zu stören.

Abgesehen von der Fraktion der Linken und einigen wenigen Bundestagsabgeordneten (drei davon von der CDU) stimmte die Mehrheit am 7. April letzten Jahres einer Kapitalprivatisierung der DFS zu. Dabei war in der Debatte sehr wenig von Sicherheit die Rede, sondern vielmehr von der Wettbewerbsfähigkeit der DFS.

Worin soll der Wettbewerb bestehen?

Worin dieser Wettbewerb bestehen soll, ist nicht ganz klar. Denn gleichzeitig wurde die DFS mit der Durchführung der Flugsicherungsdienste im Streckenbereich bis zum 1. Juli 2026 und bei der Platzkontrolle (Tower) an den Flughäfen bis zum 1. Juli 2022 beauftragt. (Lediglich an den Regionalflughäfen endete dieser Auftrag bereits am 1. Juli 2007.) Dazu kommt: Wer einen einheitlichen europäischen Luftraum anstrebt, der sollte sich auch für eine einheitliche europäische Flugsicherung einsetzen. Dies kann jedoch nur durch Kooperation

zwischen den ANSPs und nicht durch Wettbewerb erreicht werden.

Köhler beanstandete Gesetz ...

Bundespräsident Köhler hat am 24. Oktober 2006 dem Gesetz seine Unterschrift verweigert. Dies begründete er mit dem Erfordernis, Flugsicherung in bundeseinheitlicher Verwaltung auszuüben, mit der geplanten zeitlichen Befristung der vorgesehenen Steuerungs- und Kontrollrechte des Bundes und mit den geringen Einflussmöglichkeiten einer Mehrheitsbeteiligung von 25,1 %.

... wegen mangelhaften Einflusses des Bundes

Damit hat Horst Köhler genau jene Argumente angeführt, die gegen eine Kapitalprivatisierung der Flugsicherung sprechen – vor allem dann, wenn sich Interessenten wie Flughäfen, Fluggesellschaften oder sonstige kapitalkräftige Investoren bei der DFS einkaufen. Allein aus wirtschaftlichen Gründen (auf die Frage der Sicherheit soll noch eingegangen werden) müssen sowohl die Flugsicherung als auch die Flughäfen ihre Dienste „neutral“ anbieten. Sollte jedoch eine Fluggesellschaft oder eine Gruppe von ihnen zum Mehrheitsgesellschafter an der DFS werden, so würden

diese plötzlich gleichzeitig Dienstleister und Kunde in einem.

Bei Wettbewerbshütern dürften hier die Alarmglocken schrillen. Allerdings werden die Flugsicherungsdienste nach internationalen Vorschriften durchgeführt, sodass hier die Einflussmöglichkeit relativ gering sein dürfte.

Kapitalinteressen gefährden Luftsicherheit

Viel wichtiger ist, dass die Sicherheit im Luftverkehr nicht kurzfristigen Kapitalinteressen anheimfallen darf. Die ANSPs sehen sich in den letzten Jahren ohnehin dem Druck der Luftraumnutzer ausgesetzt und werden bedrängt, ihre Kosten zu senken und sich noch schlankere Organisationsformen zuzulegen. Eine Möglichkeit hierzu besteht in der Reduzierung des Personals, indem zum Beispiel nur einer anstatt, wie erforderlich, zwei Lotsen für bestimmte Aufgaben eingesetzt werden (so geschehen am 1. Juli 2002 in Zürich, als zwei Verkehrsflugzeuge über Überlingen zusammenstießen). So ist anzunehmen, dass private Kapitalgeber, bei denen das Gewinnstreben wohl einen höheren Stellenwert hat als die Sicherheit, diesen Trend verstärken. Doch dies dürfte weder im Sinne des Staates noch im Sinne der Bevölkerung sein – ganz zu schweigen von den Flugpassagieren und den Flugzeugbesatzungen.

Flugsicherung ist Infrastruktur-Monopol

Die Flugsicherung ist ein wichtiger Bestandteil der staatlichen Infrastruktur, die nicht an irgendwelche Interessenten verkauft werden darf. Denn das, was dem Staat und damit dem Volk gehört, kann nicht in private Hände gegeben werden. Doch nach dem Motto: „Die Meute kläfft, aber die Karawane zieht ungerührt weiter“, scheinen Regierung und die Mehrheit des Bundestags auf dem einmal eingeschlagenen Weg weitermarschieren zu wollen. Dabei sehen sie sich durch ein Rechtsgutachten bestärkt. Professor Wieland, Staatsrechtler der Universität Frankfurt, hat festgestellt, dass es sich bei der Flugsicherung doch wohl mehr um eine Dienstleistung als um eine hoheitliche Aufgabe handelt. Möglicherweise kommen andere Juristen zu einer anderen Ansicht. Doch abgesehen von juristischen Interpretationen wird der Verkehrsminister auch weiter dafür verantwortlich sein, dass es im Luftraum mit rechten Dingen und vor allem sicher zugeht. Verkehrsminister Tiefensee sollte sich wirklich überlegen, ob dies mit einer Minderheitsbeteiligung von 25,1 % zu erreichen ist. Aber möglicherweise ist Wolfgang Tiefensee in derartigen Fragen etwas beratungsresistent – egal ob es dabei um den Verkauf des Bahnnetzes oder um die Flugsicherung geht.