

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Siegfried Kauder (Bad Dürkheim), Dirk Fischer (Hamburg), Eduard Oswald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
– Drucksache 15/4528 –**

Flugüberwachung über deutschem Hoheitsgebiet durch die schweizerische Flugsicherung Skyguide

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Bundesregierung duldet die Wahrnehmung deutscher Hoheitsrechte durch die schweizerische Flugsicherung Skyguide ohne Rechtsgrundlage. Die Flugüberwachung durch Skyguide sollte in völkerrechtlich verbindlicher Weise durch den „Vertrag über die Durchführung der Flugverkehrskontrolle durch die Schweizerische Eidgenossenschaft über deutschem Hoheitsgebiet und über Auswirkungen des Betriebes des Flughafens Zürich auf das Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland“ vom 18. Oktober 2001 geregelt werden. Die Ratifizierung des Vertrags ist am Widerstand des Schweizer Ständerates gescheitert.

Der aktuellen Praxis begegnen auch starke verfassungsrechtliche Bedenken. Die Luftverkehrsverwaltung, zu der auch die Flugüberwachung gehört, liegt nach Artikel 87d Abs. 1 Grundgesetz (GG) in der ausschließlichen Zuständigkeit des Bundes. Diese Kompetenzen können verfassungsrechtlich nach Artikel 24 Abs. 1 GG nur auf eine zwischenstaatliche Einrichtung übertragen werden. Solche Einrichtungen sind die von Staaten durch völkerrechtlichen Vertrag geschaffenen rechtsfähigen Organisationen. Bei der schweizerischen Flugsicherung Skyguide handelt es sich jedoch um eine privatrechtlich organisierte Gesellschaft schweizerischen Rechts, auf die die Bundesrepublik Deutschland keinen Einfluss hat.

Die Bundesregierung hatte trotz dieser verfassungs- und völkerrechtlich unbefriedigenden Lage die deutsche Teilnahme am Mediationsverfahren zum Flughafen Zürich-Kloten zugesagt. Darin wurde unter Beteiligung der betroffenen südbadischen Bevölkerung eine Einigung über Betriebsreglement sowie das An- und Abflugverfahren angestrebt. Nachdem dieses Verfahren bereits in der Vorbereitungsphase am 15. Juli 2004 an der Uneinigkeit der schweizerischen Seite gescheitert ist, verfolgen Flughafen und Kanton Zürich nunmehr das Ziel, die Nordausrichtung des Flugverkehrs und damit die fortgesetzte Nutzung des deutschen Luftraums durch gezielte Raumplanung und ein entsprechendes Betriebsreglement festzuschreiben.

Dem Bericht über die Luftfahrtpolitik der Schweiz vom 26. Juli 2004 zufolge strebt der Schweizer Bund die dauerhafte Übernahme der Flugsicherung im süddeutschen Raum durch die schweizerische Flugsicherung Skyguide an. Dies soll im Verhandlungswege erreicht werden. Gleichzeitig hat die Schweiz Anfang 2004 Klage beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) erhoben, nachdem die EU-Kommission die Beschwerde des Schweizer Bundesrates gegen die Verordnung des deutschen Luftfahrtbundesamtes zur Regelung der An- und Abflüge von und nach Zürich zurückgewiesen hatte. Nach Ansicht der Schweiz verstoßen die deutschen Anflugbeschränkungen gegen das seit dem 1. Juni 2002 geltende bilaterale Luftverkehrsabkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft.

Im April 2004 sind vier Verordnungen des Europäischen Parlaments und des Rates (Verordnung (EG) 549-552/2004, jeweils vom 10. März 2004) über den einheitlichen europäischen Luftraum in Kraft getreten. Über das Luftverkehrsabkommen zwischen der EG und der Schweiz vom 21. Juni 1999 ist auch die Schweiz Teil dieses gemeinsamen Luftraums, sobald der gemeinsame EG-Schweizerische Luftverkehrsausschuss diese Verordnungen im Verhältnis EG – Schweiz für anwendbar erklärt. Nach Prüfung und Zertifizierung durch die Schweiz kann dann die Skyguide ihre Flugsicherungsdienste auch außerhalb der schweizerischen Hoheitsgebietes anbieten.

Der Bundesregierung erwächst unter diesen Verordnungen eine starke Rechtsposition. Denn sie kann auch in einem gemeinsamen europäischen Luftraum nach freiem Ermessen einen Anbieter von Flugsicherungsdiensten für den deutschen Luftraum auswählen.

1. Welches sind die Gründe dafür, dass die Bundesregierung die Ausübung der Flugsicherung über dem süddeutschen Raum durch die schweizerische Flugsicherung Skyguide ohne Rechtsgrundlage duldet?

Die Grenznähe des Flughafens Zürich erfordert, dass zu einer effizienten und sicheren Betriebsabwicklung die schweizerische Flugsicherungsorganisation Skyguide auch im unmittelbaren Grenzbereich über deutschem Gebiet die Flugsicherungsdienste wahrnimmt. Aus diesem Grund sind bereits seit Mitte der fünfziger Jahre entsprechende Betriebsabsprachen zwischen der deutschen und schweizerischen Flugsicherungsorganisation geschlossen worden.

Der Abschluss der Betriebsabsprachen erschien im Rahmen des Grenzregimes als Rechtsgrundlage für die Wahrnehmung der Flugsicherungsaufgaben durch die schweizerische Flugsicherungsorganisation den früheren Bundesregierungen als ausreichend. Nachdem 1997/1998 in einem Gerichtsverfahren vor dem Verwaltungsgericht Freiburg die Frage aufgeworfen wurde, ob die Betriebsabsprachen als Rechtsgrundlage für die Wahrnehmung der Flugsicherungsdienste durch Skyguide ausreichend sind, beschloss 1998 die neue Bundesregierung, eine zweifelsfreie Rechtsgrundlage zu schaffen und mit der Schweiz Verhandlungen über den Abschluss eines Staatsvertrages aufzunehmen, der neben der Nutzung des süddeutschen Luftraumes durch An-/Abflüge zum/vom Flughafen Zürich auch die Wahrnehmung der Flugsicherungsaufgaben durch Skyguide im süddeutschen Luftraum regeln sollte. Ein solcher Vertrag wurde am 18. Oktober 2001 unterzeichnet, jedoch von der Schweiz wegen der Regelungen zur Nutzung des süddeutschen Luftraumes nicht ratifiziert. Nachdem die Nutzung des süddeutschen Luftraumes durch einseitige deutsche Verordnung eingeschränkt werden konnte, laufen inzwischen vorbereitende Gespräche mit der Schweiz für die Aufnahme neuer Verhandlungen zum Abschluss eines Staatsvertrages, der nur die Wahrnehmung der Flugsicherungsaufgaben durch Skyguide regeln soll. In diesen Gesprächen werden die Entwicklungen zur Schaffung eines einheitlichen Europäischen Luftraumes sowie die gesetzlichen Änderungen, welche die Bundesregierung für eine Kapitalprivatisierung der Flugsicherung vorbereitet, berücksichtigt.

2. Wie kann sichergestellt werden, dass die betroffene Bevölkerung unverzüglich und umfassend über die Gefahren von Treibstoffablassen über deutschem Hoheitsgebiet informiert wird?

Das Ablassen von Treibstoff ist aufgrund der vorgeschriebenen Mindesthöhe nicht mit einer Gefährdung der Bevölkerung verbunden. Wissenschaftliche Untersuchungen haben ergeben, dass abgelassener Treibstoff durch die im Fluge auftretenden Verwirbelungen vor dem Erreichen des Bodens verdunstet, wenn er in mehr als 1500 m über Grund abgelassen wird. Entsprechende Vorschriften für die Skyguide legen fest, dass der Treibstoffablass einem Luftfahrzeugführer nur genehmigt wird, wenn das Flugzeug sich mindestens 1800 m über Grund befindet. Da keine Gefährdung der Bevölkerung vorliegt, ist eine Unterrichtung der Bevölkerung nicht erforderlich. Dennoch wird mit der Schweiz vereinbart, dass für solche Fälle eine Ansprechstelle bei Skyguide benannt wird, die bei Anfragen gegebenenfalls sachkundige Auskünfte erteilen kann.

3. Hat die Bundesregierung Kenntnis von der Absicht des Schweizer Bundes, die Flugüberwachung über dem süddeutschen Raum dauerhaft bei der Skyguide zu belassen?

Die Bundesrepublik Deutschland entscheidet allein darüber, durch wen über ihrem Hoheitsgebiet die Flugsicherungsaufgaben wahrgenommen werden. Die Empfehlungen der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) besagen, dass im Bereich nationaler Grenzen die Flugsicherungsverfahren und Kontrollzuständigkeiten unbeschadet der Hoheit eines Staates über seinen Luftraum so organisiert werden sollen, dass der Luftverkehr möglichst sicher und flüssig abgewickelt werden kann. In diesem Sinne sind entsprechende Betriebsabsprachen zwischen der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH und der schweizerischen Flugsicherungsorganisation Skyguide für die süddeutsche Grenzregion geschlossen worden. Sofern die Flugsicherungsverfahren nicht geändert werden und keine anderen Gründe dagegen sprechen, wird die Bundesregierung die Wahrnehmung der Flugsicherungsaufgaben in der süddeutschen Grenzregion weiterhin durch Skyguide zulassen. Entsprechende vertragliche Grundlagen sind in Vorbereitung. Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

4. Wie steht die Bundesregierung zur geplanten dauerhaften Nordausrichtung des Flughafens Zürich-Kloten und der damit einhergehenden Belastung der deutschen Bevölkerung?

Das Luftfahrt-Bundesamt hat durch Rechtsverordnung festgelegt, in welchem Umfang der Luftraum in der süddeutschen Grenzregion durch die An-/Abflüge zum/vom Flughafen Zürich genutzt werden darf. Die Bundesregierung hat nicht die Absicht, die Verordnung mit der Folge zu ändern, dass damit die deutsche Bevölkerung stärker belastet wird.

5. Hat die Bundesregierung die Absicht, die schweizerische Flugsicherung Skyguide mit der Flugüberwachung über dem süddeutschen Raum auch unter der Geltung der Verordnungen über den gemeinsamen europäischen Luftraum zu betrauen?

Die Schweiz beabsichtigt, entsprechend den Verfahren, die in dem seit dem 1. Juni 2002 geltenden bilateralen Luftverkehrsabkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft vorgesehen sind, die Verordnungen über den einheitlichen europäischen Luftraum für die Schweiz für anwendbar zu erklären. Damit besteht keine Veranlassung, von

der bisherigen Praxis abzurücken, die Flugsicherungsdienste in der süddeutschen Grenzregion durch Skyguide wahrnehmen zu lassen.

6. Wenn ja, welches sind dann die Gründe der Bundesregierung, die Flugsicherung über diesem Gebiet nicht von der Deutschen Flugsicherung (DFS) vornehmen zu lassen?

Die derzeitige Situation ist durch die Flugsicherungsverfahren im Grenzbereich zwischen Deutschland und der Schweiz bedingt. Die Abwicklung des Luftverkehrs kann in diesem Grenzbereich nur dann im Hinblick auf Sicherheit und Effizienz optimal erfolgen, wenn die Flugsicherungsaufgaben im Grenzgebiet Süddeutschland/Schweiz durch eine Flugsicherungskontrollstelle wahrgenommen werden. Das Verhältnis der Ausmaße der betroffenen Lufträume in der Schweiz und in Süddeutschland spricht dafür, die Aufgaben durch die schweizerische Flugsicherung wahrnehmen zu lassen.