

Positionspapier

Weiterentwicklung der Finanzierung der Flugsicherung

Vorschläge für eine staatliche Nutzerfinanzierung von
„Kerndiensten von allgemeinem Interesse (KAI)“

Oktober 2022

Ausgangslage

...die Aufgaben der Flugsicherung

Flugsicherung dient der Lenkung und sicheren Abwicklung des Luftverkehrs. Diese Kernaufgabe der Flugsicherung ist weltweit als Aufgabe des Staates definiert, anerkannt und praktiziert.

Dabei hat die Flugsicherung nicht nur Aufgaben zu erfüllen, die ausschließlich den Fluggesellschaften dienen. Flugsicherung dient auch dazu, die internationalen Verpflichtungen der Bundesrepublik zu erfüllen, in dem Deutschland auf dem Luftweg sicher erreichbar ist. Als exportorientiertes Land erbringt die Flugsicherung als Infrastrukturanbieter auch eine Aufgabe der Daseinsvorsorge, ähnlich dem Straßen- und Schienennetz. Darüber hinaus ist sie für die Versorgungssicherheit der Bundesrepublik mit notwendigen medizinischen und hygienischen Gütern, Lebensmitteln und dringend benötigten Ersatzteilen unerlässlich. Ebenfalls im staatlichen Interesse ist die Gewährleistung der Verteidigungsfähigkeit des Landes durch Unterstützung militärischen Flugbetriebs. Außerdem erbringt sie in Amtshilfe für die Sicherheitsbehörden polizeiliche Aufgaben, wie z.B. im Rahmen des Schutzes vor unbefugtem Eindringen in Kontrollzonen oder andere geschützte Lufträume durch bemannte (und zukünftig unbemannte) Flugobjekte. In den letzten Jahren hat sich darüber hinaus gezeigt, dass Flugsicherung auch dem Politikziel Umwelt- und Klimaschutz dient und damit dem Staat und seinen Bürgern.

...die Finanzierung der Flugsicherung

Nach den Empfehlungen der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation ICAO folgt die Finanzierung der Flugsicherung grundsätzlich dem Prinzip der Nutzerfinanzierung (sog. „user pays principle“) und die Kosten werden daher derzeit in vielen Staaten überwiegend durch die Luftraumnutzer und damit im Wesentlichen von den zivilen Fluggesellschaften getragen. Gleichzeitig sieht der EU-Rechtsrahmen die Möglichkeit vor, dass ein Staat Flugsicherungsdienstleistungen nicht ausschließlich über Gebühren von Luftraumnutzern finanziert, sondern sich auch mit öffentlichen Mitteln an den Kosten beteiligt.

Problembeschreibung

Bisher stützt sich die Finanzierung der Flugsicherung in Deutschland und einigen anderen EU-Mitgliedstaaten ausschließlich auf die Luftraumnutzer entsprechend der jeweils nachgefragten Verkehrsmenge. Aufgaben der Flugsicherung von allgemeinem Interesse gegenüber dem Staat und seinen Bürgern, auch im Sinne der Daseinsvorsorge werden bei der Finanzierung nicht bzw. nicht ausreichend berücksichtigt.

Die zum Teil großen Nachfrageschwankungen, denen der Luftverkehr unterliegt, haben die Grenzen des heute praktizierten nutzerbezogenen Finanzierungssystems der Flugsicherung klar zutage treten lassen. Nicht nur die vielfältigen, zum Teil einschneidenden Krisen, beeinflussen mitunter radikal die Verkehrsnachfrage, wie zuletzt die Corona-Pandemie. Auch die

sich im Einzelfall schnell entwickelnden Erholungsphasen des Flugverkehrs werden durch das aktuelle Finanzierungssystem nicht ausreichend berücksichtigt.

Infrastrukturen müssen aber langfristig planen. Wenn sie aus Kostengründen nicht mit teuren Planungspuffern für unerwartete Nachfrageschwankungen arbeiten wollen oder dürfen, sind sie damit naturgemäß wenig flexibel. Das gilt für Straßen- und Schieneninfrastruktur genauso wie für Luftverkehrsinfrastruktur an den Flughäfen und der Flugsicherung. Wobei die nachfragegerechte Infrastruktur der Flugsicherung heute vorwiegend durch die Zahl ihres operativen Personals (Fluglotsen) bestimmt wird.

Das kann in Zeiten (unterwartet) hohen Flugverkehrsaufkommens zu mangelnder Dienstleistungsqualität führen (Verspätungen). In Zeiten (unerwartet) niedrigen Verkehrsaufkommens können hohe Vorhaltekosten der Infrastruktur zu einer unverhältnismäßig hohen Gebührenlast für die Nutzer führen.

Finanzierung im Einzelnen

Gerade die Erfahrungen seit Beginn der Corona-Pandemie zeigen, dass die bestehende Finanzierung von Flugsicherungsdiensten nicht so robust ist, dass sie der Luftfahrtbranche gerade in Krisenzeiten ausreichend Stabilität bietet.

Diese Dienste sind aber unerlässlich für die Bereitstellung der wesentlichen Infrastruktur zur Erfüllung der Verpflichtung der ICAO-Mitgliedstaaten, ihren Luftraum und ihre Flughäfen zugänglich zu halten (Artikel 28 des Abkommens von Chicago). Sie sind in Zeiten unbeständiger Verkehrssituationen nicht beliebig skalierbar und durch einen hohen Fixkostenanteil geprägt. Der derzeitige EU-Rechtsrahmen erlaubt daher bereits eine Finanzierung der flugsicherungsbezogenen Dienste nicht nur durch Nutzergebühren, sondern auch durch finanzielle Beiträge der öffentlichen Hand (Art. 20 der Verordnung 2019/317).

Vorschlag zur Weiterentwicklung des Nutzerfinanzierungsprinzips

Eine mögliche Lösung für die oben beschriebenen Unwägbarkeiten der Finanzierung eines öffentlichen Dienstleistungsunternehmens und der von diesem zu erbringenden Kernleistungen von allgemeinem Interesse könnte darin bestehen, diese Leistungen dem Staat als Nutzer zuzuordnen:

Der Staat unterscheidet bei den dem Flugsicherungsdienstleister übertragenen Aufgaben zwischen

- den zur Erbringung von Kernleistungen (die sog. „KAI – Kerndienste von Allgemeinem Interesse“), notwendigen operativen und technischen Diensten eines bestimmten Maßes an Infrastruktur-Dienstleistung und
- den erbrachten Diensten für die Fluggesellschaften, die über diese grundlegenden „KAI“ hinausgehen.

Für die Kerndienste übernimmt der Staat die auf diese Leistungen entfallende Finanzierung der entstehenden Kosten (Kostendeckung ohne Gewinnaufschlag).

Die Staaten tragen gemäß dem ICAO-Übereinkommen weiterhin die volle Verantwortung für die Souveränität ihres Luftraums und die zur Nutzung notwendige Leistungserbringung der

Flugsicherung. Mit der Übernahme der Kosten für „KAI“ kommen sie ihrer Verantwortung für die nationale ATM-Basisinfrastruktur und ANS-Dienste (zivil/militärisch, national/regional) entsprechend den nationalen Bedürfnissen nach.

Die von einer Flugsicherungsorganisation erbrachten Dienste, die über diese grundlegenden "KAI" hinausgehen, werden – wie bisher – von den Luftraumnutzern bezahlt, um die erforderliche Kapazität in einem Luftraum oder auf einem Flughafen bereitzustellen und damit den Luftverkehr sicher, geordnet und flüssig abzuwickeln.

Für Deutschland würde dies folgendes bedeuten: Auf der oben beschriebenen Basis werden unter dem Grundsatz der „Gewährleistung der Anfliegbarkeit Deutschlands unter Einhaltung der regulativen Vorgaben“ in einem ersten Schritt folgende „KAI“ definiert:

1. Aufrechterhaltung des **24/7-Kernbetriebs (ATS)** mit minimalem Personaleinsatz
 - Fokus nur auf Dienste für den IFR-Verkehr
 - Bereitstellung einer minimalen Kapazität (z.B. für Staats-, Rettungs- oder humanitäre Flüge)
 - Alle Betriebseinheiten (ACCs, Towers & AIS) berücksichtigt
 - Maximale Zusammenlegung von Sektoren ("Nachtkonfiguration")
 - Einzelplatzbesetzung (SSO "Single Sector Operations")
2. Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der **operativen technischen Systeme und Dienste**
 - Sicherstellung der Verfügbarkeit von funktionsfähigen ATS-, CNS- und FM-Systemen und -Diensten (Intern, Außenanlagen, Gebäude)
 - Sicherstellung der Störungsbeseitigung und Wartung betrieblich genutzter ATS-, AIS-, CNS-, FM-Systeme und -Dienste
 - Sicherstellung der Inbetriebhaltung der Infrastruktur
 - Fokus auf minimales Lifecycle-Management (z.B. IT-Sicherheitsupdates, Patches)

KAI bildet einen vereinfachten, auf die Kerndienste reduzierten, kurzfristigen Betrieb der Flugsicherungsdienste ab. Unter anderem sind die folgenden Aspekte darin nicht enthalten:

- Dienste für den VFR-Verkehr sowie für militärische Luftraumnutzer
- ASM-, ATFM- und FIS-Dienste
- Kapazitätzusagen und kapazitätserweiternde Maßnahmen
- Administrative Prozesse
- Systementwicklung/-weiterentwicklung, neue Technologien (z.B. Cloud-Services)
- Investitionen zur Umsetzung der ATM Roadmap
- Erfüllung zukünftiger regulatorischer Vorgaben, wie z.B. Cyber Sicherheit, Drohnenerkennung
- Ausbildung und Simulatorbetrieb

Die vorgeschlagenen Aktivitäten können einen ersten zuverlässigeren, widerstandsfähigeren und nachhaltigeren Ansatz bieten, um den aktuellen und zukünftigen Herausforderungen und Erwartungen an die ANS/CNS-Dienste gerecht zu werden. Zudem kann mit dem beschriebenen Ansatz die Versorgungssicherheit der Bevölkerung und der Industrie sichergestellt werden.

Letztlich ist nur eine ausreichend und robust finanzierte Flugsicherung Garant für die Erreichbarkeit der Bundesrepublik aus der Luft, für den Erfolg als Luftverkehrs- und Wirtschaftsstandort Deutschland, für die Sicherung der Souveränität im Sinne der Verteidigungsfähigkeit (mil. Flugbetrieb) und für Umweltschutz in der Luftverkehrsinfrastruktur.

Abkürzungsverzeichnis:

ATM	Air Traffic Management (Ganzheitliches Luftverkehrsmanagement) Zentrale Aufgabe der Flugsicherung. Ziel ist es, den Flugverkehr im zugeteilten Luftraum sicher, flüssig und wirtschaftlich zu organisieren. Dadurch wird eine sichere und effiziente Bewegung von Luftfahrzeugen während aller Phasen ihres Betriebes sichergestellt.
ANS	Air Navigation Services (Flugsicherungsdienste)
ATS	Air Traffic System (Flugverkehrskontrollsystem)
IFR	Instrument Flight Rules (Instrumentenflugregeln) Nach gültigen Instrumentenflugregeln (IFR) durchgeführter Flug mit Hilfe von Fluginstrumenten wie Navigationsinstrumente und Flugüberwachungsgeräte, der das Fliegen bei ungünstigen Sichtverhältnissen ermöglicht.
ACC	Area Control Centre (Kontrollzentrale)
AIS	Aeronautical Information Service (Flugberatungsdienst) Bereitstellung von Informationen zur Planung und Durchführung von Flügen
SSO	Single Sector Operations (Einfachbesetzung von Sektoren) Besetzung von Sektoren durch einzelne Fluglotsen zu verkehrsarmen Zeiten bspw. in der Nacht.
CNS	Communication, Navigation & Surveillance (Kommunikation, Navigation und Überwachung) Technische Infrastruktur
FM	Facility Management (Gebäudemanagement)
VFR	Visual Flight Rules (Sichtflugregeln) Nach gültigen Sichtflugregeln (VFR) durchgeführter Flug üblicherweise in geringen Höhen mit Kleinflugzeugen und Luftsportgeräten.
ASM	Airspace Management (Luftraummanagement) Planung und Aufteilung des Luftraums zur optimalen verkehrlichen Auslastung
ATFM	Air Traffic Flow Management (Verkehrsflussregelung) Planung und Steuerung der Verkehrsmenge zur maximalen Ausnutzung vorhandener Kapazitäten und zur Vermeidung von Überlastsituationen und Verspätungen.
FIS	Flight Information Service (Fluginformationsdienst) Service der Flugsicherung zur Verbreitung allgemeiner Informationen und Hinweise innerhalb eines bestimmten Luftraumes, insbesondere für Flüge nach Sichtflugregeln (VFR).

Kontakt

Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e. V. (BDL)
Ralf Seeliger, Leiter Infrastruktur

– Haus der Luftfahrt –
Friedrichstraße 79, 10117 Berlin

E-Mail: ralf.seeliger@bdl.aero
Telefon: 030 / 520 077 101

Der Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft (BDL) wurde 2010 als gemeinsame Interessenvertretung der deutschen Luftverkehrswirtschaft gegründet. Mitglieder des Verbandes sind Fluggesellschaften, Flughäfen, die Deutsche Flugsicherung und weitere Leistungsanbieter im deutschen Luftverkehr. Die Mitgliedsunternehmen beschäftigen mehr als 180.000 Mitarbeiter. Die deutsche Luftverkehrswirtschaft ermöglicht Mobilität für jährlich über 200 Millionen Fluggäste und trägt mit dem Transport von Außenhandelswaren im Wert von über 200 Milliarden Euro zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland bei.