

Antwort

der Bundesregierung

auf die Große Anfrage der Abgeordneten Frau Nickels, Drabiniok und der Fraktion
DIE GRÜNEN
— Drucksache 10/944 —

Einführung eines gemischt zivil-militärischen Flugsicherungssystems mit flächendeckender Kompetenz der militärischen Komponente

Der Bundesminister für Verkehr – L 16/60.63.01 – hat mit Schreiben vom 15. Oktober 1984 die Große Anfrage namens der Bundesregierung wie folgt beantwortet:

1. *Allgemeines zum neuen Betriebskonzept*

1.1 Mit dem neuen zivil-militärischen FS-Betriebskonzept soll nach mehr als zehn Jahren vergeblichen Bemühens um die Verwirklichung einer einheitlichen Flugsicherung in der Bundesrepublik Deutschland eine verbesserte Form der betrieblichen Zusammenarbeit im unteren Luftraum (unterhalb 7 500 m) zwischen den beiden von Anfang an vorhandenen Flugsicherungsorganisationen – Bundesanstalt für Flugsicherung und Militärische Flugsicherung der Bundeswehr – realisiert werden, die den veränderten Anforderungen des zivilen und des militärischen Luftverkehrs angepaßt ist. Die Ziele sind daher vor allem eine flexiblere und wirtschaftlichere Nutzbarkeit des Luftraumes für die zivilen und die militärischen Flüge und die Berücksichtigung der Erfordernisse der Verteidigungsbereitschaft.

Eine Veränderung der vorhandenen Organisationsstrukturen und der gesetzlichen Kompetenzzuweisungen ist nicht beabsichtigt.

1.2 Die praktische Erprobung des auf der Grundlage geltenden Rechts in einer Klausurtagung in Sobernheim/Nahe von zivilen und militärischen Flugsicherungsfachleuten unter Verwendung der vorhandenen Erfahrungen gemeinsam ausgearbeiteten Konzeptes ist am 16. April 1984 angelaufen.

1.3 Am 28. März 1984 hat der Verkehrsausschuß des Deutschen Bundestages das Vorhaben anhand eines ausführlichen Arbeitspapiers (siehe Ausschußdrucksache 0105) eingehend erörtert. Dieser Ausschuß – wie auch der Verteidigungsausschuß – erwartet im Herbst dieses Jahres einen Bericht über die bis dahin gewonnenen Erprobungsergebnisse und über eine erneute Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des neuen Konzeptes. Diese Überprüfung hat inzwischen stattgefunden und bestätigt, daß Bedenken hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit nicht bestehen.

2. Zu den Fragen nach der Verfassungskonformität und Gesetzesmäßigkeit eines neuen Flugsicherungsmodells

- 1.1 Inwieweit kann die Bundesregierung Bedenken ausräumen, daß eine neue flächendeckende militärische Flugsicherung nicht mehr der Verfassungsmäßigkeit einer militärischen Flugsicherung nach Artikel 87 a GG entspricht, da sie im taktischen Verbund mit den Radarführungsdiensten auch deren Aufgaben übernimmt? Welche rechtlichen Grundlagen gibt es für die Existenz einer militärischen Flugsicherung im Unterschied zur zivilen Flugsicherung?

Der in Artikel 87 a Abs. 1 Satz 1 GG normierte Verteidigungsauftrag verpflichtet den Bund zur Aufstellung von Streitkräften, die funktionstüchtig sein müssen, um dieser Aufgabe gerecht werden zu können. Militärische Flugsicherung gehört wie der Radarführungsdienst zu den Führungsmitteln der Luftstreitkräfte. Diese müssen als deren untrennbarer Bestandteil der militärischen Führung zugeordnet sein (Artikel 65 a GG). Das neue Flugsicherungsbetriebskonzept in seiner konkreten Ausgestaltung steht daher mit dem Grundgesetz in Einklang.

- 1.2 Inwieweit unterscheiden sich die Aufgaben der Radarführungsdienste der Luftwaffe und der Militärischen Flugsicherung nach Einführung des neuen Flugsicherungskonzeptes gemäß dem „Sobernheimer Grundsatzpapier“?
- 1.7 Im Bereich der Bundesrepublik Deutschland werden Aufgaben der Luftverteidigung nur von den Radarführungsdiensten der Luftwaffe wahrgenommen.

Welche Gründe

- a) internationale/binationale Verpflichtungen, die die Bundesregierung in Verträgen eingegangen ist,
- b) militärische Gründe,
- c) militärisch-technische Entwicklungen als Gründe,
- d) ökonomisch/finanzielle Gründe,
- e) Gründe der Sicherheit des Luftverkehrs

haben sich im Laufe der letzten vier Jahre ergeben, um die militärische Flugsicherung stärker in einen taktischen Verbund mit den Radarführungsdiensten einzubringen?

Die Militärische Flugsicherung hat gemäß einem seit Mitte der 70er Jahre der geänderten Bedrohung angepaßten tak-

tischen Konzept der NATO für den Einsatz der Luftstreitkräfte u. a. die Aufgabe, den Radarführungsdienst der Luftverteidigung im Spannungs- und Verteidigungsfall zu ergänzen und mit diesem im taktischen Verbund die wirksame Führung der Einsatzflüge der Streitkräfte sicherzustellen.

Die besondere Aufgabe des Radarführungsdienstes – über die allgemeinen Luftverteidigungsaufgaben aller Truppenteile hinaus – ist es, Kampfbesatzungen mit Luftverteidigungsauftrag unmittelbar beim eigentlichen Kampfgeschehen zu unterstützen, die Luftlage zu führen und vor allem auch die Flugabwehr zu organisieren. Zum ersteren zählt im wesentlichen die Führung der Abfangeinsätze im Einsatzluftraum. Die Militärische Flugsicherung hat dagegen die Aufgabe, dem Einsatzluftverkehr auf dem Wege zum und vom Einsatzraum unter allen Wetterbedingungen eine besondere Einsatzunterstützung, die über die klassische Flugsicherungsaufgabe hinausgeht, zu geben; sie übernimmt also keine der oben angeführten besonderen Aufgaben des Radarführungsdienstes.

Die somit der Militärischen Flugsicherung zugewiesene Aufgabenstellung muß zur Herstellung und Aufrechterhaltung der Verteidigungsbereitschaft im Frieden im erforderlichen Umfang geübt werden. Dies geschieht übrigens ebenso in allen vergleichbaren europäischen NATO-Staaten.

- 1.4 Wie will die Bundesregierung verhindern, daß durch den taktischen Verbund von Radarführungsdiensten und militärischer Flugsicherung hoheitliche Aufgaben durch die Streitkräfte wahrgenommen werden?

Im Rahmen des neuen Betriebskonzeptes wird die Tätigkeit der Militärischen Flugsicherung unter Berücksichtigung der oben beschriebenen Aufgabenteilung mit dem Radarführungsdienst auf die Kontrolle und Führung militärischer Einsatzflüge beschränkt. Nur in Ausnahmefällen, wenn es zur Erfüllung des Verteidigungsauftrages, aus Gründen der Flugsicherheit und zur Vermeidung von Nachteilen für den zivilen Luftverkehr unumgänglich ist, werden einzelne zivile Flüge in militärisch kontrollierten Lufträumen durch militärische FS-Kontrolleure mitkontrolliert.

Die zivilen hoheitlichen Aufgaben der Bundesanstalt für Flugsicherung gegenüber dem allgemeinen Luftverkehr bleiben unverändert bestehen. Unabhängig davon ist an dieser Stelle deutlich zu machen, daß auch die Wahrnehmung des Verteidigungsauftrages durch die Streitkräfte eine hoheitliche Tätigkeit darstellt.

- 1.3 Wieweit teilt die Bundesregierung die Bedenken der GRÜNEN, daß durch den taktischen Verbund der Militärischen Flugsiche-

zung mit den Radarführungsdiensten das verfassungsmäßige Gebot der innenpolitisch neutralen Inanspruchnahme der Bundeswehr verletzt wird, bzw. mit welchen Argumenten vermag sie diese auszuräumen?

- 1.5 Kann bei Verstößen gegen das Luftrecht die Militärische Flugsicherung als Strafverfolgungsbehörde auftreten, und ggf. auf welche Rechtsgrundlagen stützt sie sich dabei?
- 1.6 Wie stellt sich die Bundesregierung das Verhalten der Militärischen Flugsicherung gegenüber Verstößen gegen das Luftrecht durch Angehörige der Streitkräfte vor?

Der taktische Verbund zwischen der Militärischen Flugsicherung und dem Radarführungsdienst stellt eine innerdienstliche Maßnahme der Bundeswehr dar. Durch sie wird deshalb die nur im Außenverhältnis bedeutsame „innenpolitisch neutrale Stellung“ der Streitkräfte nicht berührt.

Das neue Konzept verändert im übrigen keine gesetzlich begründeten Zuständigkeiten bei der Ahndung von Luftrechtsverstößen.

- 1.8 Inwieweit kann die Bundesregierung bestätigen oder widerlegen, daß eine Änderung der Zuständigkeiten in der Flugsicherung nur auf dem Wege einer Gesetzesänderung möglich ist, es aber nicht zulässig ist, derartige und umfassende Kompetenzveränderungen lediglich mit Hilfe einer interministeriellen Vereinbarung durchzusetzen?

Die Bundesregierung hält eine Gesetzesänderung im Zusammenhang mit der Erprobung des neuen Konzeptes nicht für notwendig.

3. *Zu den Fragen nach der Verteidigungsbereitschaft der Bundesrepublik Deutschland in bezug auf die Flugsicherung*

- 2.1 Kann die Bundesregierung bestätigen oder widerlegen, daß nach Festschreibung des „Münchener Flugsicherungsmodells“ bis zum Jahre 1990 die Verteidigungsbereitschaft der Bundesrepublik Deutschland „an der Nahtstelle zum Ostblock“, speziell im Südosten der Bundesrepublik Deutschland, noch gewährleistet ist?
- 2.2 Inwieweit kann die Bundesregierung bestätigen oder widerlegen, daß, wenn das „Münchener Modell“ die Verteidigungsbereitschaft der Bundesrepublik Deutschland nicht gefährdet, dieses Modell bei bundesweiter Einführung als „Flugsicherung aus einer Hand“ dem beklagten Kompetenzwirrwarr ein Ende bereitet und somit zur Erhöhung der Flugsicherheit – bei gleichzeitiger Kostensenkung – beigetragen würde?

Die besondere militärgeographische Lage der Bundesrepublik Deutschland und die zu erwartenden Verhältnisse vor und während einer möglichen bewaffneten Auseinandersetzung in Mitteleuropa verlangen, daß es den Luftstreitkräften möglich ist, übergangslos – das bedeutet hier: ohne jede organisatorische und statutarische Umstellung innerhalb der Flugsicherung in den kritischen Zeitphasen – auf jede Art der Bedrohung zu reagieren. Dies ist nur dann gegeben, wenn die Streitkräfte bereits im Frieden auch über eine eigene, ent-

sprechend eingeübte militärische Flugsicherungsorganisation bestimmter Größenordnung verfügen.

Die Einführung des seit 1965 im Raum München bestehenden rein zivilen „Münchener Modells“ in allen vier Flugsicherungsregionalstellen scheidet daher aus. Umgekehrt kann daraus jedoch nicht der Schluß gezogen werden, daß die Verteidigungsbereitschaft im Südosten so lange gefährdet ist, bis auch dort das neue Konzept realisiert sein wird. Die in diesem Teilbereich bestehende besondere taktische Lage kann durch entsprechende organisatorische Maßnahmen innerhalb der Streitkräfte konsolidiert und bis zur Vereinbarung besserer Lösungen als Einzelfall hingenommen werden.

Einen „Kompetenzwirrwarr“ hat es weder in der Vergangenheit in der zivil-militärischen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Flugsicherung gegeben, noch kann ein solcher durch das neue Betriebskonzept herbeigeführt werden.

- 2.3 Wie wird beim „Übergang vom Frieden zum Spannungsfall“ der Status des zivilen Flugsicherungspersonals sein?

Dies wird gegenwärtig geprüft.

- 2.4 Inwieweit ist beim Übergang zum Spannungs- und von dort zum Verteidigungsfall das gemischt zivil-militärische Konzept besser als das „Münchener Modell“ geeignet, die Verteidigung der Bundesrepublik Deutschland sicherzustellen, da bereits heute die Luftverteidigung von den Radarführungsdiensten der Luftwaffe und nicht von der militärischen Flugsicherung wahrgenommen wird?

Mit welchen Argumenten kann die Bundesregierung bestätigen oder widerlegen, daß die militärische Flugsicherung vor allem Funktionen für Luftangriffsoperationen im Rahmen der forward defense hat?

Aus den Antworten zu den Fragen 1.2, 1.7, 2.1 und 2.2 geht hervor, daß das „Münchener Modell“ im Gegensatz zu dem neuen Konzept zur Sicherstellung der Verteidigung nicht ausreichend ist.

Der Einsatzraum, in dem die Militärische Flugsicherung tätig sein wird, wird durch die rückwärtigen Standorte der verfügbaren Flugsicherungsradar- und Send-/Empfangsanlagen sowie deren begrenzte Reichweiten bestimmt. Eine Verwendung im Sinne einer „forward defense“ kommt deshalb nicht in Betracht.

- 2.5 Welche militärischen und politischen Intentionen werden verfolgt, wenn militärisches Flugsicherungspersonal auch in die bislang rein zivilen Platz- und Anflugkontrollstellen (FS-Stellen) einzieht?

Zur Herstellung und Aufrechterhaltung der Verteidigungsbereitschaft der Streitkräfte ist es weder erforderlich noch

beabsichtigt, militärisches Flugsicherungspersonal im Frieden in die zivilen Flugplatz- und Anflugkontrollstellen (FS-Stellen) einzubringen.

- 2.6 Inwieweit hat das Ergebnis der „WINTEX“-Übungen der Jahre 1982 und 1983 oder anderer Manöver Einfluß auf den Aufbau einer flächendeckenden militärischen Flugsicherung gehabt?

Die beiden WINTEX-Übungen der Jahre 1981 und 1983 haben die in den 70er Jahren gewonnenen Erkenntnisse verstärkt, daß das NATO-Bündnis in Mitteleuropa auf eine geübte, bereits im Frieden präsen- te und mit dem Radarführungsdienst betrieblich verflochtene militärische Flugsicherungsorganisation nicht verzichten kann.

4. *Zu den Fragen nach der Flugsicherheit und Wirtschaftlichkeit eines neuen Flugsicherungsmodells*

- 3.1 Inwieweit erwartet die Bundesregierung von der Einführung eines gemischt zivil-militärischen Flugsicherungskonzeptes eine Erhöhung der Flugsicherheit in der Bundesrepublik Deutschland, wenn die „Einheit der Kontrolle“ nicht mehr gegeben ist?

Die Sicherheit im Luftraum der Bundesrepublik Deutschland konnte durch die im Jahre 1976 eingeleiteten umfangreichen Maßnahmen auf ein hohes, auch international beachtetes Niveau gesteigert werden – 1976: 216 gefährliche Begegnungen zwischen Luftfahrzeugen; 1983: nur noch 48 derartige Vorfälle.

Dieses hohe Sicherheitsniveau wird weder während der Erprobung noch danach von dem neuen Konzept in Frage gestellt werden. Das neue Konzept enthält vielmehr auch Elemente, welche die Voraussetzungen für eine weitere Erhöhung der Sicherheit bieten.

- 3.2 Wie will die Bundesregierung diejenigen Mehrkosten auffangen, die durch den Aufbau eines konkurrierenden militärischen Flugsicherungssystems entstehen, zumal zwangsläufig zusätzliches militärisches Flugsicherungspersonal eingestellt werden muß?

Die Einführung des neuen Konzeptes wird insgesamt weder im personellen noch im sachlichen Bereich zu einem erhöhten Bedarf an Haushaltsmitteln führen.

Diese Feststellung gilt nicht nur für die Bundesanstalt für Flugsicherung, sondern auch für die Bundeswehr. Bei der Bundeswehr werden jedoch personelle Verschiebungen zwischen einzelnen Dienststellen notwendig und die Kostenneu-

tralität im sachlichen Bereich über eine Saldierung zwischen einem ggf. erforderlichen Mehraufwand bei Flugsicherungs-ausrüstungen und Einsparungen an Betriebskosten bei den fliegenden Verbänden eintreten.

- 3.3 Wie will die Bundesregierung im einzelnen sicherstellen, daß eine Benachteiligung des zivilen Luftverkehrs durch die Militärische Flugsicherung, die nicht interessenneutral arbeiten kann, ausgeschlossen wird?

Die Militärische Flugsicherung wird, wie in der Antwort zu Frage 1.4 dargelegt, nur in Ausnahmefällen einzelne zivile Flüge kontrollieren. Eine Benachteiligung für die zivilen Flüge durch die Militärische Flugsicherung kann deshalb grundsätzlich nicht eintreten.

Im Gegenteil: Durch das neue Konzept sollen die bisher von der Militärischen Flugsicherung kontrollierten Lufträume (bei fünf der sechs im deutschen Luftraum tätigen großen Kontrollzentralen ist bereits heute eine militärische Beteiligung gegeben) stärker für zivile Flüge unter ziviler Kontrolle durchlässig gemacht werden. Ferner sind inzwischen bereits zahlreiche militärische Kontrollzonen erheblich verkleinert und ist damit der für zivile Luftfahrzeuge frei zugängliche Luftraum entsprechend vergrößert worden.

- 3.4 Inwieweit kann die Bundesregierung bestätigen oder widerlegen, daß die Flugsicherung nach dem „Münchener Modell“ den Ansprüchen der zivilen und militärischen Luftraumnutzer in der Vergangenheit gerecht geworden ist?

Unbeschadet der Qualitäten des sogenannten „Münchener Modells“ und der Zufriedenheit der Luftraumnutzer mit einem solchen Konzept gilt das in den Antworten zu den Fragen 2.1 und 2.2 Gesagte: Die wesentliche, unverzichtbare Bedingung der militärischen Kontrolle der Einsatzflüge wird nicht erfüllt.

- 3.5 Wie will die Bundesregierung die Ergebnisse der Feldversuche in Düsseldorf und Bremen auswerten, und wann will sie diese der Öffentlichkeit zugänglich machen?

Die Ergebnisse der Feldversuche werden durch die beiden Verwaltungen unter der Leitung einer Steuerungsgruppe ausgewertet und für eine abschließende Entscheidung aufbereitet. An den Sitzungen dieser Steuerungsgruppe nehmen Vertreter des Personals der Bundesanstalt für Flugsicherung und der zivilen gewerblichen Luftraumnutzer (DLH, LTU) laufend teil. Außerdem ist dem Verkehrsausschuß des Deut-

schen Bundestages eine Unterrichtung im Herbst dieses Jahres zugesagt.

Die Öffentlichkeit und das Parlament werden damit weiterhin regelmäßig über Verlauf und Ergebnisse der praktischen Erprobung unterrichtet.

- 3.6 Inwieweit kann die Bundesregierung Bedenken der GRÜNEN bestätigen oder widerlegen, nach denen keine Untersuchungen über die Sicherheit, Wirtschaftlichkeit und Zuverlässigkeit der jetzigen Flugsicherungsmodelle existieren, ohne die aber ein Vergleich mit den Ergebnissen der „Feldversuche“ zur Einführung eines neuen zivil-militärischen Flugsicherungskonzeptes nicht möglich ist?

Die in dieser Frage enthaltenen Bedenken bezüglich der Vergleichbarkeit sind unbegründet:

- Die Sicherheitsverhältnisse in den einzelnen Lufträumen sind anhand der dokumentierten besonderen Vorkommnisse soweit wie möglich belegt. Daraus ergibt sich, daß die bestehenden unterschiedlichen Flugsicherungskonzepte allesamt keinen erkennbaren Unterschied in der Flugsicherheitslage aufweisen.
- Die Wirtschaftlichkeit der Flüge ist letztlich durch die Luft-raumnutzer selbst am besten zu beurteilen. Deshalb wurden diese auch von vornherein zu den Sitzungen der Steuerungsgruppe eingeladen und gebeten, diesen Gesichtspunkt besonders im Auge zu haben und ihre Erfahrungen in die Projektsteuerung einzubringen.
- Die Zuverlässigkeit des Personals und der technischen Einrichtungen wird von dem neuen Konzept nicht berührt.