



Sachstand

Zum Flugbetrieb in den militärischen Übungsräumen „Lauter“ und „Polygone“

Zum Flugbetrieb in den militärischen Flugübungsräumen „Lauter“ und „Polygone“

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 114/17
Abschluss der Arbeit: 9. Januar 2018
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	TRA-Lauter	4
2.1.	Definition eines Gebietes mit Flugbeschränkungen	4
2.2.	Festlegung eines Gebietes mit Flugbeschränkungen	5
2.2.1.	Rechtsqualität	5
2.2.2.	Zuständige Behörde	5
2.2.3.	Verfahren	6
2.2.4.	Voraussetzungen	6
3.	MAEWTF Polygone	7
4.	Einflussmöglichkeiten von Lokal-, Landes- und Bundesbehörden auf den Flugbetrieb	7
5.	Überlegungen zu einer Verlegung der Flugbetriebs	8
5.1.	TRA-Lauter	8
5.2.	MAEWTF Polygone	9

1. Einleitung

Über dem Saarland und der Westpfalz befinden sich zwei militärische Flugübungsräume, die wegen der mit dem dortigen Flugbetrieb einhergehenden Lärm- und Umweltbelastung auf Kritik in der örtlichen Bevölkerung stoßen. Zum einen handelt es sich um den ED-R¹ 205/305 (TRA²-Lauter), in welchem der Luftkampf geübt wird, zum anderen um die Multinational Aircrew Electronic Warfare Tactics Facility (MAEWTF) Polygone, in welcher die elektronische Luftkriegsführung trainiert wird.

Im Rahmen dieses Sachstandes werden die rechtlichen Grundlagen der genannten Übungsräume erörtert (2. und 3.), die behördlichen Einflussmöglichkeiten auf den dortigen Flugbetrieb beleuchtet (4.) und Überlegungen zu dessen Verlegung angestellt (5.).

2. TRA-Lauter

Der TRA-Lauter ist ein Gebiet mit Flugbeschränkungen. Im Folgenden wird dargelegt, was ein solches auszeichnet (2.1.) und auf welche Weise es festgelegt wird (2.2.).

2.1. Definition eines Gebietes mit Flugbeschränkungen

Gemäß § 1 Abs. 1 Luftverkehrsgesetz (LuftVG) ist die **Benutzung des deutschen Luftraums** durch – zivile wie militärische – Luftfahrzeuge **frei**, soweit sie nicht durch bestimmte Rechtsakte, nämlich das LuftVG und die zu seiner Durchführung erlassenen Rechtsvorschriften, im Inland anwendbares internationales Recht oder Rechtsakte der Europäischen Union und die zu deren Durchführung erlassenen Rechtsvorschriften, beschränkt wird.

Gemäß Art. 26 Abs. 2 LuftVG kann der Durchflug von Luftfahrzeugen in bestimmten Lufträumen darüber hinaus **besonderen Beschränkungen** unterworfen werden (Gebiete mit Flugbeschränkungen). Gemäß § 17 Abs. 2 Luftverkehrsordnung³ (LuftVO) dürfen solche Gebiete nur durchflogen werden, soweit die entsprechenden Beschränkungen dies zulassen oder das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung allgemein oder die zuständige Flugverkehrskontrollstelle im Einzelfall den Durchflug genehmigt hat. Durchflüge, die diesen Vorgaben nicht entsprechen, sind gemäß § 62 LuftVG strafbar.

1 Diese Abkürzung wird für die Bezeichnung der in Deutschland gelegenen Gebiete mit Flugbeschränkungen verwendet. Sie steht für „Europa/Deutschland-Restricted“.

2 Diese Abkürzung wird für die Bezeichnung eines Gebietes mit zeitweisen Flugbeschränkungen verwendet. Sie steht für „Temporary Reserved Airspace“.

3 Die Ermächtigung zum Erlass dieser Verordnung ergibt sich aus § 32 Abs. 1 S. 1 Ziff. 9 LuftVG.

2.2. Festlegung eines Gebietes mit Flugbeschränkungen

2.2.1. Rechtsqualität

Abhängig von ihrem Inhalt kann die Festlegung eines Gebiets mit Flugbeschränkungen als **Rechtsverordnung** oder als Verwaltungsakt in Gestalt einer **personenbezogenen Allgemeinverfügung** zu qualifizieren sein.⁴ In der Rechtsprechung ist eine gewisse Tendenz zur Annahme von Allgemeinverfügungen zu beobachten.⁵

2.2.2. Zuständige Behörde

Art. 87d GG bestimmt, dass die Luftverkehrsverwaltung in Bundesverwaltung geführt wird, wobei durch ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, den **Bundesländern** Aufgaben der Luftverkehrsverwaltung übertragen werden können. Eine solche Aufgabenübertragung ist durch § 31 Abs. 2 Nr. 1-18 LuftVG erfolgt. Die Festlegung von Gebieten mit Flugbeschränkungen zählt indes nicht zu den dort genannten Aufgaben.

Gemäß § 31 Abs. 1 S. 3 LuftVG bleibt das Gesetz über das **Luftfahrt-Bundesamt** unberührt. Die Festlegung von Gebieten mit Flugbeschränkungen zählt jedoch nicht zu den in diesem aufgeführten Aufgaben des Luftfahrtbundesamtes.

Gemäß § 30 Abs. 2 LuftVG werden „[d]ie Verwaltungszuständigkeiten auf Grund [des LuftVG] für den Dienstbereich der Bundeswehr und, soweit völkerrechtliche Verträge nicht entgegenstehen, der Truppen der NATO-Vertragsstaaten und der in Deutschland üben den Truppen durch **Dienststellen der Bundeswehr** nach Bestimmungen des Bundesministeriums der Verteidigung wahrgenommen“. Allerdings sind das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) und das BMVI der Auffassung, dass sich diese Vorschrift nicht auf die Zuständigkeit für die Festlegung von Flugbeschränkungsgebieten bezieht.⁶ Dieser Ansicht scheinen auch gängige Kommentierungen zum LuftVG zu sein.⁷

Gemäß § 31 Abs. 1 S. 1 LuftVG nimmt, soweit das LuftVG nichts anderes bestimmt, das **Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur** (BMVI) die Aufgaben des Bundes nach dem LuftVG wahr. Gemäß § 32 Abs. 1 Ziff. 9 LuftVG ist das BMVI ermächtigt, die Voraussetzungen und das Verfahren für die Einrichtung und Aufhebung von Gebieten mit Flugbeschränkungen

4 *Fritzgeorg Dölp* in: *Edwin Grabherr / Olaf Reidt* (Hrsg.) / *Peter Wysk* (Hrsg.), Luftverkehrsgesetz, München, 14. Ergänzungslieferung 2010, § 26 Rn. 3 m. w. N.; *Ronald Schmid* in: *Elmar Giemulla / Ronald Schmid*, Luftverkehrsgesetz, Köln, 50. Ergänzungslieferung 2010, § 26 Rn. 12 f.; *Karsten Baumann*, Der Schutz von Verfassungsorganen gegen terroristische Angriffe aus der Luft, DÖV 2006, 331, 337.

5 Siehe die Nachweise bei *Ronald Schmid* in: *Elmar Giemulla / Ronald Schmid*, Luftverkehrsgesetz, Köln, 50. Ergänzungslieferung 2010, § 26 Rn. 13.

6 Auskunft des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur vom 8. Januar 2018.

7 *Fritzgeorg Dölp* in: *Edwin Grabherr / Olaf Reidt* (Hrsg.) / *Peter Wysk* (Hrsg.), Luftverkehrsgesetz, München, 14. Ergänzungslieferung 2010, § 26 Rn. 8; *Ronald Schmid* in: *Elmar Giemulla / Ronald Schmid*, Luftverkehrsgesetz, Köln, 50. Ergänzungslieferung 2010, § 26 Rn. 10.

mit Zustimmung des Bundesrates durch Rechtsverordnung zu regeln. Hiervon hat das BMVI mit § 17 Abs. 1 S. 1 LuftVO Gebrauch gemacht.

Die letzte Änderung des TRA-Lauter erfolgte durch das damalige Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen.⁸

2.2.3. Verfahren

§ 17 Abs. 1 S. 1 LuftVO sieht kein besonderes Verwaltungsverfahren für die Festlegung von Gebieten mit Flugbeschränkungen vor, insbesondere gelten **keine Mitwirkungs-, Einvernehmens- oder Benehmensefordernisse**.⁹ Das BMVI ist folglich nicht verpflichtet, die potenziell betroffenen Luftfahrer vor der Festlegung solcher Gebiete anzuhören¹⁰ oder andere (Kommunal-, Landes- oder Bundes-) Behörden am Festlegungsverfahren zu beteiligen. Ungeachtet dessen bindet das BMVI die Bedarfsträger **Bundeswehr** und **BMVg** sowie die zuständige Flugsicherungsorganisation **Deutsche Flugsicherung GmbH** in die Festlegung von Gebieten mit Flugbeschränkungen ein.¹¹

Bekannt gemacht werden Gebiete mit Flugbeschränkungen gemäß § 43 LuftVO in den **Nachrichten für Luftfahrer**.

2.2.4. Voraussetzungen

Gemäß § 17 Abs. 1 S. 2 LuftVO kann ein Gebiet mit Flugbeschränkungen festgelegt werden, wenn eine solche Festlegung zur **Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung, insbesondere für die Sicherheit des Luftverkehrs**, erforderlich ist. Gebiete mit Flugbeschränkungen können z.B. dazu dienen, einen Luftraum zum Schutz von Staatsgästen von Luftfahrzeugen freizuhalten,¹² terroristischen Angriffen aus der Luft vorzubeugen¹³ oder die allgemeine Luftfahrt

8 Auskunft des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur vom 8. Januar 2018.

9 *Karsten Baumann*, Der Schutz von Verfassungsorganen gegen terroristische Angriffe aus der Luft, DÖV 2006, 331, 332.

10 Soweit die Festlegung eines Gebiets mit Flugbeschränkungen eine Allgemeinverfügung darstellt (siehe dazu 2.2.1.), ist eine Anhörung gemäß § 28 Abs. 2 Ziff. 4 VwVfG entbehrlich; so auch *Karsten Baumann*, Der Schutz von Verfassungsorganen gegen terroristische Angriffe aus der Luft, DÖV 2006, 331, 332.

11 Auskunft des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur vom 8. Januar 2018.

12 *Fritzgeorg Dölp* in: *Edwin Grabherr / Olaf Reidt* (Hrsg.) / *Peter Wysk* (Hrsg.), Luftverkehrsgesetz, München, 14. Ergänzungslieferung 2010, § 26 Rn. 3.

13 Ausführlich dazu *Karsten Baumann*, Der Schutz von Verfassungsorganen gegen terroristische Angriffe aus der Luft, DÖV 2006, 331.

vor Gefahren zu schützen, die von militärischen Übungsmanövern ausgehen.¹⁴ Nach Auskunft des BMVI diene die Festlegung des TRA-Lauter dem letztgenannten Zweck.¹⁵

3. MAEWTF Polygone

Die MAEWTF Polygone ist eine **trinationale Übungseinrichtung Deutschlands, Frankreichs und der USA**, die dazu dient, unter realistischen Bedingungen die elektronische Luftkriegsführung in Zentraleuropa zu trainieren. Die Einrichtung erstreckt sich auf 5.600 Quadratkilometer des deutschen Staatsgebiets.¹⁶ Sie umfasst eine Vielzahl von Liegenschaften, jedoch keinen für militärische Flüge reservierten Luftraum.¹⁷

Die Errichtung und der Betrieb der MAEWTF Polygone sind in einer am 17. Juni 1979 geschlossenen **Regierungsvereinbarung**, einem sogenannten Memorandum of Understanding (MoU) geregelt.¹⁸ Ergänzt wird das MoU durch sechs weitere Dokumente, die sich mit Logistik, Sicherheit, Finanzen, etc. befassen.¹⁹

4. Einflussmöglichkeiten von Lokal-, Landes- und Bundesbehörden auf den Flugbetrieb

Unter dem Vorsitz des BMVg wurde die „**Arbeitsgruppe Fluglärm Saarland / Rheinland-Pfalz**“ eingerichtet.²⁰ Teilnehmer sind Vertreter der Innenministerien von Rheinland-Pfalz und des Saarlandes, der Luftwaffe, der US Air Forces in Europe und des Luftfahrtamtes der Bundeswehr.²¹ Sie tagen in halbjährigem Turnus, auf Bitten der betroffenen Bundesländer können Einzelfälle aber auch außerhalb der turnusmäßigen Sitzungen erörtert werden.²² Im Rahmen der Arbeitsgruppe

14 Fritzgeorg Dölp in: Edwin Grabherr / Olaf Reidt (Hrsg.) / Peter Wysk (Hrsg.), Luftverkehrsgesetz, München, 14. Ergänzungslieferung 2010, § 26 Rn. 3.

15 Auskunft des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur vom 8. Januar 2018.

16 Antwort des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur des Landes Rheinland-Pfalz vom 16. Januar 2012 auf eine Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache des Landtages Rheinland-Pfalz 16/818, S. 2.

17 Antwort der Bundesregierung vom 5. August 2014 auf eine Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 18/2293, S. 1.

18 Auskunft des Bundesministeriums der Verteidigung vom 22. Dezember 2017.

19 General Document, Polygone Aircrew Procedures, Joint Logistics Summary Document, Security Classification Guide, Polygone Joint Manning Document, Polygone Financial Document.

20 Antwort der Bundesregierung vom 5. August 2014 auf eine Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 18/2293, S. 2.

21 Antwort der Bundesregierung vom 21. Februar 2017 auf eine Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE., BT-Drs. 18/11299, S. 10.

22 Antwort der Bundesregierung vom 5. August 2014 auf eine Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 18/2293, S. 2 f.

wird der militärische Flugbetrieb in der Region erörtert und Einfluss auf diesen genommen, insbesondere durch **Anpassung von Verfahren, Regularien und freiwilligen Selbstbeschränkungen**.²³ So wurde der TRA-Lauter im Jahr 2012 in Sektoren aufgeteilt, um eine gleichmäßigere Verteilung des Flugbetriebs zu erreichen.²⁴ Des Weiteren wurde die Untergrenze des TRA-Lauter flexibilisiert, um ein schnelleres Aufsteigen auf die zugewiesenen Reiseflughöhen zu ermöglichen und ein Verweilen in niedrigeren Flugflächen²⁵ zu vermeiden.²⁶ Darüber hinaus wurde die Verweildauer in Warteschleifen und Verfügungsräumen außerhalb von militärischen Flugbeschränkungsgebieten auf maximal 20 Minuten begrenzt, wodurch fliegerische Konzentrationsgebiete zur Unterstützung von militärischen Ausbildungsvorhaben vermieden werden sollen.²⁷ Ferner wurde zur Optimierung der Kommunikation zwischen dem Hubschrauberlandeplatz der US Army in Landstuhl und dem Kontrollturm in Ramstein eine neue Antennenanlage eingerichtet, wodurch sich zeit- und lärmintensive Schwebeverfahren reduzieren lassen.²⁸

5. Überlegungen zu einer Verlegung der Flugbetriebs

5.1. TRA-Lauter

Nach Auskunft des BMVg wurden die in Deutschland vorhandenen Übungslufträume – und damit auch der TRA-Lauter – unter Berücksichtigung

- der militärischen Erfordernisse, wie etwa kurzen Hin- und Rückflugwegen zu und von militärischen Flugplätzen,
- der Flugparameter von Kampfflugzeugen sowie
- der engen Luftraumstruktur in Deutschland mit einem dichten Netz von Verkehrsflughäfen und Flugverkehrsstrecken und einem teilweise sehr hohen Flugverkehrsaufkommen

23 Antwort der Bundesregierung vom 5. August 2014 auf eine Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 18/2293, S. 2; Auskunft des Bundesministeriums der Verteidigung vom 22. Dezember 2017.

24 Antwort der Bundesregierung vom 5. August 2014 auf eine Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 18/2293, S. 2.

25 Eine Flugfläche (englisch: Flight Level) bezeichnet in der Luftfahrt eine Fläche gleichen Luftdrucks in der Atmosphäre. Durch Zuweisung von Flugflächen schafft die Flugsicherung ausreichende Sicherheitsabstände zwischen den Flugzeugen.

26 Antwort der Bundesregierung vom 5. August 2014 auf eine Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 18/2293, S. 2 f.

27 Antwort der Bundesregierung vom 5. August 2014 auf eine Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 18/2293, S. 3.

28 Antwort der Bundesregierung vom 5. August 2014 auf eine Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 18/2293, S. 3.

eingerrichtet. In Anbetracht dieser Kriterien **komme eine Verlegung** der ausgewiesenen Übungslufträume **nicht in Betracht**.²⁹

Im Übrigen seien die durch den militärischen Flugbetrieb bedingten **Belastungen bereits annähernd gleichmäßig** auf die vier großen Übungslufträume in Deutschland **verteilt**, nämlich auf ED-R 201/202 (TRA-Friesland/TRA-Weser1) und ED-R 401 (VPA³⁰) im Norden, ED-R 205 (TRA-Lauter1) im Westen und ED-R 207 (TRA-Allgäu1) im Süden.³¹ Die tatsächliche Nutzung des TRA-Lauter liege bei 19 Prozent beziehungsweise 21 Prozent der gesamten Nutzung aller militärischen Flugbeschränkungsgebiete in den Jahren 2016 und 2017 (erstes bis drittes Quartal).³²

5.2. MAEWTF Polygone

Eine **Verlegung** der durch die MAEWTF Polygone genutzten Infrastruktureinrichtungen **scheidet nach Auskunft des BMVg ebenfalls aus**. Ein zielführender Betrieb der MAEWTF Polygone (vielfältige Bedrohungssimulatoren in einem auswertbaren Missionsumfeld) mache eine ortsfeste Infrastruktur unumgänglich. Dies gelte insbesondere für das Polygone Coordination Center, die Wartung und Instandsetzung der eingesetzten Systeme und Peripheriegeräte sowie die Lagerung und Bevorratung von Ersatzteilen. Zudem würden für einen effektiven Einsatz der Bedrohungssimulatoren vorbereitete und nach den Gesichtspunkten des Arbeits- und Emissionsschutzes überprüfte und zugelassene Stellungen benötigt, die ausreichend Wirkmöglichkeiten bieten, insbesondere mit Blick auf eine ungehinderte Radarausbreitung. Des Weiteren sei eine Verbindung zwischen diesen Stellungen und einem Übungsluftraum wie dem TRA-Lauter unabdingbar. Denn viele Missionen fänden in mittleren bis großen Höhen statt, wo sie vom restlichen Flugverkehr entflochten werden müssten. Schließlich existiere ein organisatorischer Zusammenhang zwischen der US-amerikanischen Beteiligung an der MAEWTF Polygone und dem Warrior Preparation Center der US-Streitkräfte in Ramstein-Miesenbach.

Hinzu kommt, dass die durch die MAEWTF Polygone genutzten **Liegenschaften in dem MoU festgeschrieben** sind: Gemäß Art. 5.1 des MoU sollte sich die Einrichtung der MAEWTF Polygone in zwei Phasen vollziehen. In einer anfänglichen Phase (Phase 1) sollte eine Möglichkeit geschaffen werden, Einheiten im Bereich der elektronischen Kriegsführung trainieren zu lassen. In der Endphase (Phase 2) sollte dann die für das Szenario einer elektronischen Kriegsführung erforderliche Bedrohungstiefe und -varianz simuliert werden. In Phase 1 sollten gemäß Art. 5.1.1 des MoU Liegenschaften in Merzig, Lebach, Bexbach, Drachenbronn, Champs du Feu, Gros Tenquin, Karlsruhe und Sembach genutzt werden. In Phase 2 sollte die MAEWTF Polygone gemäß Art. 5.1.2 des MoU um Liegenschaften in Traben-Trarach, Hermeskeil, Sasbach, und Chenevières-Lunéville erweitert werden. Eine Nutzung anderer Liegenschaften entspräche nicht dieser örtlichen Festlegung, weshalb das MoU wohl insoweit geändert werden müsste. Gemäß Art. 28.2 des MoU bedürfen Änderungen einer Vereinbarung aller Unterzeichnerregierungen. In Anbetracht

29 Auskunft des Bundesministeriums der Verteidigung vom 22. Dezember 2017.

30 Diese Abkürzung wird für die Bezeichnung eines Gebietes mit einem variablen Flugbeschränkungsprofil verwendet. Sie steht für „Variable Profile Area“.

31 Auskunft des Bundesministeriums der Verteidigung vom 22. Dezember 2017.

32 Auskunft des Bundesministeriums der Verteidigung vom 22. Dezember 2017.

des bereits erwähnten organisatorischen Zusammenhangs zwischen der MAEWTF Polygone und dem Warrior Preparation Center der US-Streitkräfte sowie angesichts der erheblichen Kosten einer Verlegung erscheint es zumindest fraglich, ob die USA und Frankreich einer entsprechenden Änderung des MoU zustimmen würden.

* * *