



---

**Ausarbeitung**

---

**Rechtsfragen zum Abkommen über die Internationale Zivilluftfahrt  
(ICAO-Abkommen)**

**Rechtsfragen zum Abkommen über die Internationale Zivilluftfahrt (ICAO-Abkommen)**

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 039/22  
Abschluss der Arbeit: 27. Juni 2022  
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**

<b>1.</b>	<b>Fragestellung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Regelungen des ICAO-Abkommens zum Luftraum</b>	<b>4</b>
2.1.	Staatlicher Luftraum	4
2.2.	Nichtstaatlicher Luftraum	5
<b>3.</b>	<b>Anzeige von Verstößen gegen das ICAO-Abkommen bei der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO)</b>	<b>6</b>
<b>4.</b>	<b>Fazit</b>	<b>8</b>

## 1. Fragestellung

Der Weg über das Mittelmeer gilt weiterhin als eine der tödlichsten Fluchtrouten der Welt.<sup>1</sup> Mit Aufklärungsflügen versuchen Nichtregierungsorganisation Fluchtboote ausfindig zu machen, um zu verhindern, dass Menschen auf hoher See verschwinden. Zwei Nichtregierungsorganisationen, die zwei Flugzeuge im zentralen Mittelmeer betreiben, operieren dabei nach Angaben des Auftragsgebers/der Auftraggeberin ausschließlich im **internationalen Luftraum über internationalen Gewässern** und nicht über libyschem Territorium oder libyschen Hoheitsgewässern (die bis 12 Seemeilen vor der libyschen Küste reichen).

Vor diesem Hintergrund fragt der Auftraggeber/die Auftraggeberin, ob die **Forderung** nach einer **vorherigen Genehmigung** durch die libyschen Behörden (*Prior Permission Required*, PPR) für private, nicht-gewerbliche, außerplanmäßige Flüge in **internationalem** und **unkontrolliertem Luftraum** auf der Basis eines NOTAMs (*Notice to Airmen*), das von dem Fluginformationsgebiet (Flight Information Region, FIR) verwaltenden Staat veröffentlicht wird, mit dem **Abkommen über die Internationale Zivilluftfahrt** (kurz: ICAO-Abkommen) **vereinbar** ist.

## 2. Regelungen des ICAO-Abkommens zum Luftraum

Das am 7. Dezember 1944 in Kraft getretene ICAO-Abkommen bildet die völkerrechtliche Grundlage des Luftrechts und stellt das Gründungsdokument der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (engl. *International Civil Aviation Organisation*, kurz: ICAO) dar.<sup>2</sup> Das Abkommen enthält die wichtigsten allgemeinen Grundsätze des grenzüberschreitenden internationalen Luftverkehrs.

### 2.1. Staatlicher Luftraum

Art. 1 des ICAO-Abkommens verpflichtet die Vertragsstaaten zur Anerkennung der vollen und ausschließlichen **Souveränität aller Staaten im Luftraum** über ihrem **Hoheitsgebiet**.<sup>3</sup>

Gemäß Art. 2 des ICAO-Abkommens „gelten als **Hoheitsgebiet eines Staates** die **Landgebiete** und **angrenzenden Hoheitsgewässer**, die unter der Staatshoheit, der Oberhoheit, dem Schutze oder der Mandatsverwaltung dieses Staates stehen.“<sup>4</sup>

---

1 UNCHR, „Zahl der Todesfälle bei Meeresüberfahrten steigt dramatisch“, 29. April 2022, <https://www.unhcr.org/dach/de/76575-zahl-der-todesfalle-bei-meeres-uberfahrt-steigt-dramatisch.html>.

2 Abrufbar auf der Internetseite der Internationalen Zivilen Luftfahrtorganisation (ICAO), [https://www.icao.int/publications/Documents/7300\\_cons.pdf](https://www.icao.int/publications/Documents/7300_cons.pdf); die deutsche Übersetzung ist abrufbar unter [https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/63/1377\\_1378\\_1381/de](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/63/1377_1378_1381/de).

3 Art. 1 ICAO-Abkommen.

4 Art. 2 ICAO-Abkommen.

Die staatliche Lufthoheit erstreckt sich damit auf den durch die Staatsgrenzen bestimmten Luftraum sowie den Luftraum über den angrenzenden Hoheitsgewässern.<sup>5</sup> Der Luftraum endet nach oben an der Grenze zum Weltraum, der gewohnheitsrechtlich etwa bei einer Höhe von 80 bis 110 km beginnt.<sup>6</sup>

Zwar üben einige Staaten über den staatlichen Luftraum hinaus auch in nichtstaatlichem Luftraum Hoheitsgewalt aus, z.B. in Form von **Luftverteidigungszonen**, die weit über die angrenzenden Hoheitsgewässer hinausreichen.<sup>7</sup> Auch im Rahmen von sog. **Seewirtschaftszonen** wird eine Einschränkung der Überflugfreiheit diskutiert.<sup>8</sup> Die Zulässigkeit solcher Zonen ist jedoch sehr **umstritten**, da auf Grundlage internationaler Vereinbarungen Flugsicherungsdienste über der Hohen See durchgeführt werden (siehe dazu 2.3), die nicht zu einer Ausdehnung des staatlichen Luftraums führen. „Im Sinne voller staatlicher Hoheitsgewalt international anerkannt ist daher nur der durch die Staatsgrenzen bestimmte Luftraum einschließlich des Luftraums über den Hoheitsgewässern.“<sup>9</sup>

Vorliegend haben die Aufklärungsflugzeuge der Nichtregierungsorganisationen **kein libysches Hoheitsgebiet überflogen**. Der **Vorbehalt einer Genehmigung** für die Ein- und Ausflüge von Luftfahrzeugen durch die libyschen Flugsicherungsbehörden kann daher **nicht auf die Ausübung der staatlichen Lufthoheit** gemäß Art. 1 ICAO-Abkommen **gestützt werden**.

## 2.2. Nichtstaatlicher Luftraum

Der **Luftraum über staatenlosen Gebieten** und der **Hohen See** außerhalb der angrenzenden Hoheitsgewässer **unterliegt keiner staatlichen Hoheitsgewalt**.<sup>10</sup> Dieser Luftraum steht daher „der Benutzung durch Luftfahrzeuge aller Staaten offen.“<sup>11</sup> Die Luftfreiheit über der Hohen See wird auch durch Art. 87 Abs. 1 lit. b) des VN-Seerechtsübereinkommens (Freiheit des Überflugs) bestätigt.<sup>12</sup>

---

5 *Schwenk, Giemulla*, Handbuch des Luftverkehrsrechts, 5. Auflage 2019, Kapitel 4 A. Randnummer 2.

6 Ebd., siehe auch: *Ipsen*, Völkerrecht, Beck: München, 6. Auflage 2018, § 46 Randnummer 6.

7 *Schwenk, Giemulla*, Handbuch des Luftverkehrsrechts, 5. Auflage 2019, Kapitel 4 A. Randnummer 2.

8 Ebd.

9 Ebd.

10 *Schwenk, Giemulla*, Handbuch des Luftverkehrsrechts, 5. Auflage 2019, Kapitel 4 B. Randnummer 25.

11 Ebd. Hervorhebung durch die Verfasserin.

12 *Hobe* in: *Ipsen*, Völkerrecht, Beck: München, 7. Auflage 2018, § 46 Rn. 9. United Nations Convention on the Law of the Sea (unterzeichnet am 10. Dezember 1982, in Kraft getreten am 16. November 1994), verfügbar unter: <https://legal.un.org/avl/ha/uncls/uncls.html>.

---

Der Luftraum über der Hohen See ist in sogenannte **Fluginformationsgebiete** (*Flight Information Region*, kurz: FIR) eingeteilt, für die auf der Grundlage von Vereinbarungen im Rahmen der ICAO die Flugsicherungsbehörden unterschiedlicher Staaten zuständig sind.<sup>13</sup>

Die zuständigen Flugsicherungsbehörden stellen in diesen Fluginformationsgebieten – auch im **unkontrollierten Luftraum** – einen Fluginformationsdienst und einen Flugalarmdienst bereit.<sup>14</sup> Anders als im Luftraum über staatlichem Hoheitsgebiet sind die Flugsicherungsbehörden aber **nicht zur Ausübung von Hoheitsbefugnissen**, etwa in Form von verbindlichen Anweisungen **befugt**. Sie geben lediglich Hinweise und Informationen für einen geordneten und sicheren Flugverkehr weiter.<sup>15</sup>

Zwar gibt es auch über der Hohen See sogenannte **Flugverkehrskontrollgebiete** (z.B. über dem Nordatlantik), in denen die Führer der Luftfahrzeuge verbindlichen Anordnungen der Luftverkehrskontrolle unterliegen. Ein solches Flugverkehrskontrollgebiet ist vorliegend aber nicht betroffen.

Die Forderung nach einer vorherigen **Genehmigung** (*Prior Permission Required*, PPR) für den **Überflug über unkontrolliertem Luftraum** über der Hohen See durch nationale Flugsicherungsbehörden **verstößt** daher gegen den **Grundsatz der Überflugfreiheit über der Hohen See**. Die zuständigen Flugsicherungsdienste verfügen in unkontrolliertem Luftraum nicht über die Lufthoheit und dürfen dementsprechend auch keine Hoheitsbefugnisse ausüben.

### 3. Anzeige von Verstößen gegen das ICAO-Abkommen bei der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO)

Mit dem Abschluss des ICAO-Abkommens wurde auch die **Internationale Zivilluftfahrtorganisation** (ICAO) mit Sitz in Montreal geschaffen, die seit dem Jahr 1947 eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen (VN) ist.<sup>16</sup> Nach Art. 44 ICAO-Abkommen sind „Zweck und Ziel der Organisation [...] die Ausarbeitung der Grundsätze und technischen Methoden für die internationale Luftfahrt sowie die Förderung der Planung und Entwicklung des internationalen Luftverkehrs.“<sup>17</sup>

---

13 Schwenk, Giemulla, Handbuch des Luftverkehrsrechts, 5. Auflage 2019, Kapitel 5 D. Randnummer 85.

14 Schwenk, Giemulla, Handbuch des Luftverkehrsrechts, 5. Auflage 2019, Kapitel 5 B. Randnummer 15.

15 Schwenk, Giemulla, Handbuch des Luftverkehrsrechts, 5. Auflage 2019, Kapitel 5 D. Randnummer 85.

16 Ipsen, Völkerrecht, Beck: München, 7. Auflage 2018, § 46 Randnummer 28.

17 Art. 44 ICAO-Abkommen.

---

Oberstes Organ der ICAO ist die **Generalversammlung**, die sich aus allen Mitgliedsstaaten zusammensetzt und alle drei Jahre tagt.<sup>18</sup> Dem **ICAO-Rat** gehören 36 Mitgliedsstaaten an, die für eine Dauer von drei Jahren von der Generalversammlung gewählt werden.<sup>19</sup> Der Rat ist das bedeutendste Organ der ICAO und hat die Kompetenz internationale Empfehlungen und Richtlinien zu verabschieden.<sup>20</sup>

**Jeder Mitgliedstaat kann einen möglichen Verstoß gegen das ICAO-Abkommen bei der ICAO anzeigen.** Der Rat hat die Pflicht „alle das Übereinkommen betreffenden Angelegenheiten, die ihm von einem Vertragsstaat vorgelegt werden, zu prüfen“.<sup>21</sup> Der Rat ist ferner verpflichtet „den Vertragsstaaten jede Verletzung dieses Übereinkommens sowie jede Nichtausführung von Empfehlungen oder Beschlüssen des Rates zu berichten.“<sup>22</sup> Schließlich muss der Rat „der Versammlung jede Verletzung dieses Übereinkommens [...] berichten, wenn es ein Vertragsstaat unterlassen hat, innerhalb einer angemessenen Zeit nach Bekannt werden der Verletzung entsprechende Maßnahmen zu treffen.“<sup>23</sup>

**Art. 84 des ICAO-Abkommens** sieht zudem die Einleitung eines **Streitbeilegungsverfahrens** bei **Meinungsverschiedenheiten** zwischen zwei oder mehr Vertragsstaaten über die Auslegung oder Anwendung des ICAO-Abkommens vor. Voraussetzung ist, dass die Meinungsverschiedenheit nicht durch Verhandlungen beigelegt werden konnte. Die **Kompetenz zur Streitbeilegung** liegt beim **Rat der ICAO**. Der Rat muss dazu von einem an der Meinungsverschiedenheit beteiligten Staat ersucht werden. Zu beachten ist, dass das **Streitbeilegungsverfahren** eher auf eine einver-

---

18 Ipsen, Völkerrecht, Beck: München, 7.Auflage 2018, § 46 Randnummer 28.

19 Ebd.

20 Ebd.

21 Art. 54 n) ICAO Abkommen.

22 Art. 54 j) ICAO-Abkommen.

23 Art. 54 k) ICAO-Abkommen.

nehmliche **politische Lösung** zwischen den beteiligten Staaten als auf eine formal juristische Entscheidung abzielt.<sup>24</sup> Der Rat der ICAO ist ein politisches Organ<sup>25</sup> und kein Organ der Rechtsprechung.<sup>26</sup> Das Bestreben nach einer einvernehmlichen Lösung der beteiligten Vertragsstaaten steht daher im Vordergrund des Verfahrens.<sup>27</sup>

Gegen eine Entscheidung des Rates kann beim Internationalen Gerichtshof (IGH) Berufung eingelegt werden.<sup>28</sup> Ist ein am Verfahren beteiligter Vertragsstaat nicht Mitglied des IGH-Statuts, kann gegen die Entscheidung des Rates bei einem zu diesem Zweck gebildeten Schiedsgericht, auf das sich die Parteien des Streitfalles geeinigt haben, Berufung eingelegt werden.<sup>29</sup>

#### 4. Fazit

Der **Luftraum** über der **Hohen See** unterliegt **keiner staatlichen Hoheitsgewalt** und ist auf Grundlage internationaler Vereinbarungen im Rahmen der ICAO in Fluginformationsgebiete eingeteilt. Die zuständigen Flugsicherungsdienste stellen auch im unkontrollierten Luftraum ein **Fluginformationsdienst** und ein **Flugalarmdienst** bereit, verfügen aber anders als im staatlichen Luftraum nicht über die Lufthoheit und dürfen **keine Hoheitsbefugnisse ausüben**. Die Forderung nach einer vorherigen Genehmigung für den Überflug über internationalem Gewässer verstößt daher gegen das **Recht auf freien Überflug** über der Hohen See.

Alle Vertragsstaaten können mögliche **Verstöße gegen das ICAO-Abkommen** bei der ICAO **anzeigen**. Ferner kann bei Meinungsverschiedenheiten zwischen zwei oder mehreren Vertragsstaaten über die Auslegung und Anwendung des ICAO-Abkommens ein **Streitbeilegungsverfahren** beim Rat der ICAO eingeleitet werden.

\*\*\*

---

24 Vgl. *Eckhard Pache*, "Zur Vereinbarkeit der Einbeziehung der Treibhausgasemissionen des internationalen Luftverkehrs in das System des EU-Emissionszertifikatehandels durch die beabsichtigten Änderungen der EU-Emissionszertifikatehandelsrichtlinie mit internationalen Vorgaben", Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, 15. April 2008, S. 89, [https://www.bmuv.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/flugverkehr\\_emissionshandel.pdf](https://www.bmuv.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/flugverkehr_emissionshandel.pdf).

25 *Ipsen*, Völkerrecht, Beck: München, 7. Auflage 2018, § 46 Randnummer 29.

26 Vgl. *Eckhard Pache*, "Zur Vereinbarkeit der Einbeziehung der Treibhausgasemissionen des internationalen Luftverkehrs in das System des EU-Emissionszertifikatehandels durch die beabsichtigten Änderungen der EU-Emissionszertifikatehandelsrichtlinie mit internationalen Vorgaben", Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, 15. April 2008, S. 89, [https://www.bmuv.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/flugverkehr\\_emissionshandel.pdf](https://www.bmuv.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/flugverkehr_emissionshandel.pdf).

27 Ebd., S. 90.

28 *Hobe*, in: *Ipsen*, Völkerrecht, Beck: München, 7. Auflage 2018, § 46 Rn. 30.

29 Ebd.