



Sachstand

Unionsrechtliche Anforderungen an Flugsicherungsorganisationen

Unionsrechtliche Anforderungen an Flugsicherungsorganisationen

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 008/23
Abschluss der Arbeit: 14. März 2023
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa 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 des Fachbereichs Europa 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 unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Unionsrechtliche Betrachtung	5

1. Einführung und Fragestellung

Der Fachbereich Europa wurde gebeten zu prüfen, ob die Verordnung (EG) 549/2004 (sog. Rahmenverordnung)¹ und die Durchführungsverordnung (EU) 2017/373² den Mitgliedstaaten einen Spielraum belassen, den Aufgabenbereich von sog. Flugsicherungsorganisationen um weitere Aspekte (bspw. Lärmschutz) zu erweitern. Hintergrund der Frage ist der Koalitionsvertrag zwischen SPD, B90/Die Grünen und FDP vom November 2021, in dem vereinbart wurde, dass:

„Die Aufgabe der Deutschen Flugsicherung [...] um das Thema eines effektiven Lärmschutzes erweitert [wird].“³

Näher konkretisierte Aussagen hinsichtlich einer bestimmten Art von Lärmschutzmaßnahmen (Abschirmung der Lärmquelle, Lärmindernde Flugrouten, Raumplanung)⁴ enthält der Koalitionsvertrag nicht.

Die DFS Deutsche Flugsicherung GmbH ist privatwirtschaftlich organisiert, steht aber vollständig im Bundesbesitz. Mit § 1 FS-AuftragsV⁵ sind ihr die alle Flugverkehrsdienste als Aufgabe nach § 27c Abs. 2 S. 1 Nr. 1 LuftVG⁶ übertragen worden. Als Flugsicherungsorganisation hat sie dabei schon jetzt nach § 29b Abs. 2 LuftVG

„[...] auf den Schutz der Bevölkerung vor unzumutbarem Fluglärm hinzuwirken.“

Die vorliegende Prüfung beschränkt sich auf die allgemeine Frage, ob insbesondere die Rahmenverordnung eine Erweiterung des Aufgabenbereichs von Flugsicherungsorganisationen generell ausschließt.

1 Verordnung (EG) Nr. 549/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2004 zur Festlegung des Rahmens für die Schaffung eines einheitlichen europäischen Luftraums („Rahmenverordnung“), [letzte konsolidierte Fassung vom 14. November 2009](#).

2 Durchführungsverordnung (EU) 2017/373 der Kommission vom 1. März 2017 zur Festlegung gemeinsamer Anforderungen an Flugverkehrsmanagementanbieter und Anbieter von Flugsicherungsdiensten sowie sonstiger Funktionen des Flugverkehrsmanagementnetzes und die Aufsicht hierüber sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 482/2008, der Durchführungsverordnungen (EU) Nr. 1034/2011, (EU) Nr. 1035/2011 und (EU) 2016/1377 und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 677/2011, [letzte konsolidierte Fassung vom 23. Januar 2023](#).

3 Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90/Die Grünen und den Freien Demokraten (FDP), abrufbar unter: https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf, S. 42.

4 Für eine Übersicht über verschiedene Minderungsmöglichkeiten von Fluglärm, siehe offizielle Website des Umwelt Bundesamts, abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/verkehr-laerm/verkehrslaerm/fluglaerm#minderungsmoglichkeiten-des-fluglairms->.

5 Verordnung zur Beauftragung eines Flugsicherungsunternehmens vom 11. November 1992 (BGBI. I S. 1928), [in der zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 24. August 2009 \(BGBI. I S. 2942\) geänderten Fassung](#).

6 Luftverkehrsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Mai 2007 (BGBI. I S. 698), [in der zuletzt durch Artikel 42 des Gesetzes vom 2. März 2023 \(BGBI. 2023 I Nr. 56\) geänderten Fassung](#).

2. Unionsrechtliche Betrachtung

Der Begriff der „Flugsicherungsorganisation“ ist unionsrechtlich in Art. 2 Abs. 5 Rahmenverordnung definiert und beschreibt:

„[...] eine öffentliche oder private Stelle, die Flugsicherungsdienste für den allgemeinen Flugverkehr erbringt.“

Die Flugsicherungsdienste umfassen dabei die Flugverkehrsdienste, Kommunikations-, Navigations- und Überwachungsdienste, Flugwetterdienste sowie Flugberatungsdienste (Art. 2 Abs. 4 Rahmenverordnung). Damit umfasst die Flugsicherung eine Reihe von unterschiedlichen Sicherungsdiensten und ist nicht etwa darauf beschränkt, Flugzeugzusammenstöße zu vermeiden und einen raschen und geordneten Ablauf des Flugverkehrs sicherzustellen. Hierbei handelt es sich vielmehr um sog. Flugverkehrskontrolldienste, welche lediglich eine Form von Flugverkehrsdiensten darstellen (Art. 2 Abs. 1, 11 Rahmenverordnung).

Der Wortlaut der Begriffsbestimmung des Art. 2 Abs. 5 Rahmenverordnung schließt es nicht aus, dass einer öffentlichen oder privaten Stelle, die Flugsicherungsdienste im Sinne dieser Bestimmung erbringt und deshalb als Flugsicherungsorganisation anzusehen ist, weitere Aufgaben übertragen werden, soweit sie dadurch nicht an der Erbringung entsprechender Flugsicherungsdienste im Einklang mit dem Unionsrecht gehindert wird.

Dafür spricht auch in systematischer Hinsicht, dass sich die Flugsicherungsdienste-Verordnung⁷ auf die Festlegung von Mindestanforderungen an Flugsicherungsorganisationen beschränkt, die für eine sichere und effiziente Erbringung von Flugsicherungsdiensten erforderlich sind, ohne dabei die grundsätzliche Regelungsfreiheit der Mitgliedstaaten in diesem Bereich in Frage zu stellen.⁸ Ein Katalog der sog. gemeinsamen Anforderungen für die Erbringung von Flugsicherungsdiensten findet sich in Art. 6 Flugsicherungsdienste-Verordnung, der verschiedene Standards beispielsweise hinsichtlich technischer und betrieblicher Fähigkeiten und Eignung von Flugsicherungsorganisationen umfasst.

Die Erbringung jeglicher Flugsicherungsdienste in der Union unterliegt einer Zertifizierung durch die Mitgliedstaaten (Art. 7 Flugsicherungsdienste-Verordnung). Dafür erteilen die nationalen zuständigen Aufsichtsbehörden den Flugsicherungsorganisationen Zeugnisse, sofern sie die in Art. 6 Flugsicherungsdienste-Verordnung gelisteten und in der Durchführungsverordnung (EU) 2017/373 weiter ausgeführten gemeinsamen Anforderungen erfüllen. Weder aus dem gemeinsa-

⁷ Verordnung (EG) Nr. 550/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2004 über die Erbringung von Flugsicherungsdiensten im einheitlichen europäischen Luftraum („Flugsicherungsdienste-Verordnung“), [letzte konsolidierte Fassung vom 4. Dezember 2009](#).

⁸ Vgl. ErwG 1 Flugsicherungsdienste-Verordnung: „Die Mitgliedstaaten haben ihre nationalen Flugsicherungsorganisationen in unterschiedlichem Umfang umstrukturiert und ihnen hierbei größere Autonomie und größeren Spielraum zur Erbringung von Dienstleistungen eingeräumt. Es zeigt sich immer deutlicher, dass in diesem neuen Umfeld Mindestanforderungen zur Wahrung des öffentlichen Interesses erfüllt werden müssen“.

men Anforderungskatalog noch aus der Zertifizierungspflicht dürfte sich jedoch, soweit ersichtlich, ein pauschaler Ausschluss einer erweiterten Aufgabenzuweisung, insbesondere im Bereich des Lärmschutzes ableiten lassen.

Ferner ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass die Flugsicherungsdienstleister in das Verfahren zur Bewertung der Lärmsituation an Flughäfen nach Art. 6 Abs. 2 Buchst. b und d Verordnung (EU) Nr. 598/2014⁹ (sog. Betriebsbeschränkungsverordnung) sogar ausdrücklich eingebunden sind. Nur die für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen zuständigen Behörden sollen nach ErwG 13 der Betriebsbeschränkungsverordnung unabhängig von Organisationen, die in die Erbringung von Luftverkehrs- oder Flugsicherungsdiensten eingebunden sind, sein.¹⁰

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die Rahmenverordnung keinen generellen Ausschluss einer Erweiterung des Aufgabenbereichs von Flugsicherungsorganisationen formuliert, durch den es untersagt wäre, einer öffentlichen oder privaten Stelle, die Flugsicherungsdienste im Sinne dieser Bestimmung erbringt und deshalb als Flugsicherungsorganisation anzusehen ist, neben den in Art. 2 Abs. 5 Rahmenverordnung genannten Flugsicherungsdiensten weitere Aufgaben zu übertragen, soweit sie dadurch nicht an der Erbringung der entsprechenden Flugsicherungsdienste im Einklang mit dem Unionsrecht, d. h. der hier genannten Vorschriften und ggf. weiterer rechtlicher Vorgaben, gehindert wird.

Fachbereich Europa

9 Verordnung (EU) Nr. 598/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen der Union im Rahmen eines ausgewogenen Ansatzes sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2002/30/EG, [in der geltenden Ursprungs-Fassung](#).

10 ErwG 13 Betriebsbeschränkungsverordnung: „Die für den Erlass von lärmbedingten Betriebsbeschränkungen zuständige Behörde sollte unabhängig von Organisationen sein, die in den Flughafenbetrieb oder in die Erbringung von Luftverkehrs- oder Flugsicherungsdiensten eingebunden sind, von Organisationen, die diesbezügliche Interessen vertreten, sowie die Interessen von Anwohnern, die in der Nähe von Flughäfen wohnen. Dies sollte nicht dahin gehend verstanden werden, dass die Mitgliedstaaten gezwungen wären, ihre Verwaltungsstrukturen und Entscheidungsverfahren zu ändern“.