

PROF. DR. IUR. ELMAR M. GIEMULLA

SCHOPENHAUERSTR. 51 * 14129 BERLIN

PHONE: +49 30 22 67 93 00 * FAX: +49 30 22 67 93 01

MOBILE: +49 171 835 14 59 * EMAIL: GIEMULLA@GIEMULLA.COM

**Zur Sicherstellung der Zukunftsfähigkeit
der Lizenz für Flugdienstberater**

Rechtsgutachtliche Stellungnahme

Auftraggeberin:

„Deutsche Flugdienstberater Vereinigung“ (DFV)

April 2022

Inhalt

A. Vorbemerkung

B. Problemstellung

C. Rechtliche Würdigung

I. Abkommen von Chicago / Internationale Zivilluftfahrt-Organisation

1. Funktionsweise

2. Vorgaben zur Ausbildung, Prüfung und Lizenzierung von
Flugdienstberatern

a) Artikel 32 des Abkommens von Chicago

b) Die anwendbaren Annexe

aa) Annex 6

- Definition

- Funktion

- Aufgaben

- Lizenzierung

bb) Annex 1

c) Sonstige ICAO Dokumente

II. EU-Recht

1. Derzeitige Rechtslage

2. Künftige Rechtslage

a) Absehbare Inhalte

b) Zeitschiene

III. Nationales (deutsches) Recht

1. Derzeitige Rechtslage

2. Regelungsverpflichtungen

D. Zusammenfassung und Ergebnis

A. Vorbemerkung

Die „Deutsche Flugdienstberater Vereinigung“ (**DFV**) in 60532 Frankfurt hat mich um eine Stellungnahme zu der Frage gebeten, wie die Zukunftsfähigkeit des Berufsprofils „Flugdienstberater“ (**FDB**) im Spannungsverhältnis von internationalen Vorgaben (ICAO), supranationalen Rechtsvorschriften (der EU) und nationalem (deutschen) Recht abgesichert werden kann.

Die DFV ist eine selbstständige und unabhängige Berufsvereinigung der Flugdienstberater und Verkehrsleiter in Deutschland¹.

B. Problemstellung

Seit den frühen 1970er Jahren sind in Deutschland die Aufgaben der Flugdienstberater in der LuftBO² (§ 44) beschrieben. Die Anforderungen an ihre Qualifikation und Prüfung sind von § 4 Abs. 2 LuftVG i. V. § 1 Nr. 5 LuftPersV vorgegeben und in der LuftPersV³ (§§ 112, 113) verbindlich festgelegt. Die bei entsprechendem Nachweis vom Luftfahrt-Bundesamt (LBA) zu erteilende Lizenz („Luftfahrerschein für Flugdienstberater“) berechtigt dazu, die Flugvorbereitung und die bodenseitige Unterstützung des verantwortlichen Luftfahrzeugführers in den dort genannten Aufgabenbereichen durchzuführen (§ 114 LuftPersV). Das zwischenzeitlich in Kraft getretene, hier anwendbare EU-Recht hat diese Vorschriften nur teilweise überlagert (vgl. hierzu im Einzelnen unten C.III.).

Personen, die als „Flight Operations Officer“ (**FOO**) oder als „Flight Dispatcher“ (**FD**) eingesetzt werden, aber keine FDB-Prüfung nach der LuftPersV absolviert haben, kann ein „Luftfahrerschein für Flugdienstberater“ nicht erteilt werden.

Das zur Umsetzung der genannten Vorschriften traditionell zugrunde gelegte Ausbildungs- und Prüfungskonzept wird vielfach bereits seit langem als nicht mehr zeitgemäß angesehen. Die Bestrebungen, die hohe Theorielastigkeit der Prüfungen mit wiederkehrenden Multiple-Choice-Fragen durch ein kompetenzbasiertes Trainings- und

¹ [Willkommen: Deutsche Flugdienstberater Vereinigung DFV - Deutsche Flugdienstberatervereinigung DFV.](#)

² Betriebsordnung für Luftfahrtgerät.

³ Verordnung über Luftfahrtpersonal.

Prüfungskonzept (Competency-based Training and Assessment – **CBTA**) abzulösen, gipfelten im Jahre 2020 in der Veröffentlichung eines entsprechenden Handbuchs durch die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (**ICAO**)⁴. Bisher sind in Deutschland dessen Inhalte (noch) nicht in ein entsprechendes Ausbildungskonzept überführt worden. Bestrebungen auf EU-Ebene dürften sich wegen des langwierigen Gesetzgebungsprozesses bis mindestens 2025 hinziehen und versprechen deshalb keine kurzfristige Lösung.

Eine möglichst umgehende Implementierung eines CBTA-Konzepts in Deutschland wird – zumindest als nationale Zwischenlösung – vom DFV aber für unbedingt erforderlich gehalten, um die Zukunftsfähigkeit der FDB-Lizenz sicherzustellen. Aufgrund der veralteten Prüfungsmethode ist die Ausbildung sehr theorielastig und zu sehr auf das Berufsbild des Flight Dispatchers ausgerichtet, was nicht den Bedürfnissen der Industrie entspricht.

Im Folgenden soll der Frage nachgegangen werden, ob die Einführung eines CBTA-Konzepts im gegenwärtigen Zeitpunkt auf nationaler Ebene möglich bzw. sogar verpflichtend ist.

⁴ Doc 10106 Manual on Flight Operations Officers/Flight Dispatchers Competency-based Training and Assessment First Edition, 2020, revised 2021.

C. Rechtliche Würdigung

Luftrechtliche Vorschriften sind Teil eines eng geknüpften Netzes von internationalen, supranationalen (EU) und schließlich nationalen Vorgaben und Vorschriften mit gegenseitigen Abhängigkeiten. Diese Normenhierarchie strukturiert auch den Rechtszustand für Flugdatenbearbeiter. Unter Berücksichtigung dieses Hintergrundes soll nachfolgend dargestellt bzw. erörtert werden, welche Notwendigkeiten einerseits und welche Flexibilitäten andererseits sich für die vorliegende Problematik hieraus ergeben.

I. Abkommen von Chicago / Internationale Zivilluftfahrt-Organisation

1. Funktionsweise

Das Abkommen von Chicago⁵ ist das Basis-Abkommen für die internationale Zivilluftfahrt. Mit dem Beitritt wird ein Staat gleichzeitig Mitglied der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO⁶). Zurzeit sind 193 Staaten dem Abkommen und damit der ICAO beigetreten⁷, und zwar einschließlich sämtlicher EU-Mitgliedstaaten⁸. Die EU selbst ist allerdings kein Mitglied der ICAO und kann dies – da kein Staat - auch nicht werden; denn das Abkommen steht nach seinem Artikel 92 (a) nur den Mitgliedern der Vereinten Nationen und den mit ihnen verbundenen Staaten zum Beitritt offen. Die Arbeitsbeziehungen zwischen EU und ICAO sind in dem „Memorandum of Cooperation between the European Union and the International Civil Aviation Organization providing a framework for enhanced cooperation“⁹ geregelt – dies vor dem Hintergrund, dass die EU aufgrund von Artikel 100 Abs. 2 AEUV¹⁰ von den Mitgliedstaaten die Gesetzgebungskompetenz für den Luftverkehr übertragen bekommen hat.

Die ICAO verfügt als „internationale“ Organisation (anders als die „supranationale“ Organisation EU) über keinerlei Hoheitsbefugnisse, so dass sie keine für die ICAO-

⁵ Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt vom 7. Dezember 1944, in Kraft getreten am 4. April 1947, ICAO Doc. 7300/8, <http://www.icao.int/publications/pages/doc7300.aspx>.

⁶ International Civil Aviation Organization.

⁷ <http://www.icao.int/MemberStates/Member%20States.Multilingual.pdf>.

⁸ Die Bundesrepublik Deutschland ist dem Abkommen (nach Wiedererlangung der Lufthoheit) im Jahre 1956 beigetreten (BGBl. 1956 II S. 411).

⁹ Amtsblatt der EU vom 9.9.2011, L 232/2. Basis ist Artikel 55 (a) CA einerseits sowie Artikel 218, 220 AEUV andererseits.

¹⁰ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Konsolidierte Fassung), Amtsblatt der Europäischen Union vom 26.10.2012, C 326/47, [LexUriServ.do \(europa.eu\)](http://lexUriServ.do.europa.eu).

Mitgliedstaaten unmittelbar verbindlichen Rechtsvorschriften erlassen kann. Die vom Rat der ICAO beschlossenen Anhänge zum Abkommen („Annexe“) enthalten deshalb lediglich Richtlinien (Standards) und Empfehlungen (Recommended Practices)¹¹, insgesamt als „Standards and Recommended Practices“ (SARPs) bezeichnet. Die Umsetzung der Standards, zu der sich die Mitgliedstaaten verpflichtet haben (Artikel 37 des Abkommens), erfolgt durch den Erlass entsprechender nationaler (in der EU auch: supranationaler) verbindlicher Rechtsvorschriften. Die Mitgliedstaaten der ICAO haben sich gleichzeitig verpflichtet, eventuelle Abweichungen ihres Rechts von den Standards bei der ICAO zu notifizieren (Artikel 38).

Die Anhänge werden durch eine Fülle technischer Veröffentlichungen der ICAO (Dokumente / Docs, z. B. Handbücher) ergänzt, so dass hierdurch eine weitere Vereinheitlichung bewirkt wird.

2. Vorgaben zur Ausbildung, Prüfung und Lizenzierung von Flugdienstberatern

a) Artikel 32 des Abkommens von Chicago

Artikel 32 befasst sich mit den notwendigen Erlaubnisscheinen des Personals. Sein Absatz (a) lautet wie folgt:

„Der Luftfahrzeugführer und die anderen Mitglieder des Betriebspersonals jedes in der internationalen Luftfahrt verwendeten Luftfahrzeugs müssen mit *Befähigungszeugnissen und Erlaubnisscheinen* versehen sein, die von dem Staat, in dem das Luftfahrzeug eingetragen ist, ausgestellt oder als gültig anerkannt sind.“ (Anm.: Hervorhebung hinzugefügt).¹²

Flugdienstberater gehören zum „Betriebspersonal“ eines Luftfahrzeugs. Dies ist ohne weiteres für den Bestandteil ihrer Tätigkeit anzunehmen, mit dem sie den Luftfahrzeugführer in der Weise entlasten, dass sie Aufgaben für ihn wahrnehmen, die gesetzlich ursprünglich von ihm selbst zu erledigen sind (Flugvorbereitung etc.). Dies gilt allerdings auch für ihre sonstigen mit dem Betrieb von Luftfahrzeugen

¹¹ Standards and Recommended Practices (SARPs).

¹² Der englische Originaltext lautet: „The pilot of every aircraft and the other members of the operating crew of every aircraft engaged in international navigation shall be provided with *certificates of competency and licenses* issued or rendered valid by the State in which the aircraft is registered.“ (Anm.: Hervorhebung hinzugefügt).

zusammenhängenden Tätigkeiten, soweit sie die Sicherheit des Betriebs und nicht bloß die Logistik des Flugzeugumlaufs betreffen. Denn die letztgenannten Tätigkeiten sind nicht sicherheitsrechtlich motiviert, sondern dienen in erster Linie den effektiven Betriebsabläufen und bedürfen deshalb nicht aus sich heraus einer staatlichen Lizenzierung.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich diese Tätigkeiten nicht trennscharf voneinander unterscheiden lassen. Denn auch die Logistik kann von Sicherheitsaspekten beeinflusst werden (Umwege etc.) und umgekehrt. Wegen des Letztentscheidungsrechts des verantwortlichen Luftfahrzeugführers (Pilot-in-Command / **PiC**) ist es durchaus denkbar, dass die Tätigkeit des FDB so ausgestaltet wird, dass sie lediglich vorbereitende oder zuarbeitende Funktion hat. Eine Lizenzierung wäre dann nicht erforderlich. Dies ist jedoch anders, wenn dem FDB eigene Entscheidungsbefugnisse zustehen, seine Tätigkeit also in gewisser Weise die des PiC ersetzt oder sie zumindest ergänzt. Dies würde eine staatliche Lizenzierung nahelegen.

b) Die anwendbaren SARPs

Die ICAO hat in Ausführung von Artikel 32 eine Reihe von „Standards and Recommended Practices“ (SARPs) erlassen, die sich hinsichtlich der Flugdienstberater namentlich in den folgenden Annexen finden:

aa) Annex 6 - Operation of Aircraft - Part I¹³

Annex 6 beschreibt im Einzelnen die Definition, die Funktion und die Aufgaben des FOO/FD. Diese Aspekte sind in Bezug auf ihre Lizenzierungsnotwendigkeit bzw. -sinnhaftigkeit zu untersuchen.

- Definition des Begriffs “Flight Operations Officer/Flight Dispatcher”:

In Chapter 1 – Definitions wird der Flight Operations Officers / Flight Dispatcher wie folgt definiert¹⁴:

¹³ 18th edition, July 2018, [AN06 P1 cons \(18\).pdf](#).

¹⁴ Ebenso in Doc 10106 unter Definitions.

“A person designated by the operator to engage in the control and supervision of flight operations, whether licensed or not, suitably qualified in accordance with Annex 1, who supports, briefs and/or assists the pilot-in-command in the safe conduct of the flight.”

Diese Definition unterscheidet nicht zwischen dem „Flight Operations Officer“ und dem „Flight Dispatcher“. Der Unterschied wird allerdings klargestellt in ICAO Doc 9868¹⁵ (Training), Section 3, Chapter 1:

„1.1.2 The basic qualification for all functions or tasks in the system of operational control is the FOO Qualification. All functions (independent from the job title) and with the responsibility and authority for initiation, planning, continuation and diversion of each flight shall be qualified according to these requirements.”

Hierdurch wird zwar die passende Qualifikation des Flugdienstberaters zu einer integralen Voraussetzung für diesen Begriff gemacht, nicht jedoch zwingend seine Lizenzierung. Dies hängt von seiner Funktion und den einzelnen, ihm übertragenen Aufgaben ab, d.h. ob sie als Derivat der Aufgaben des PiC ausgestaltet sind (mit eigener unmittelbarer Verantwortung) oder ob sie lediglich eine Unterstützungs- und Zuarbeitungsfunktion für den PiC haben.

Wie oben (a) bereits dargestellt, hängt die Notwendigkeit der Lizenzierung von der jeweiligen Funktion des FDB ab. Auch wenn eine Lizenzierung nur dann gefordert werden kann, wenn dem FDB eigenverantwortliche Aufgaben zugewiesen worden sind, die von denen des PiC abgeleitet sind, so sind die Anforderungen an seine Ausbildung bzw. Qualifikation dieselben, als wenn er dem PiC lediglich zuarbeitet.

- **Funktion des Flight Operations Officers/Flight Dispatchers:**

Der Flugdienstberater kann vom Betreiber eines Luftfahrzeugs für die Wahrnehmung seiner Verantwortung für die „operational control“ eingesetzt

¹⁵ 3rd edition 2020, [Doc 9868 PANS-TRG_Ed.pdf](#).

werden (chapter 3.1.3: „The operator or a designated representative shall have responsibility for operational control“).

Der Begriff „Operational Control“ ist in Chapter 1 – Definitions wie folgt beschrieben:

„The exercise of authority over the initiation, continuation, diversion or termination of a flight in the interest of the safety of the aircraft and the regularity and efficiency of the flight.“

Auch hieraus ist ersichtlich, dass die Tätigkeit des FDB Sicherheitsaspekte mitumfasst, dass es aber bei seiner Tätigkeit nicht darum geht, die Sicherheit selbst zu gewährleisten, sondern dass er die Voraussetzungen dafür schafft, dass die Sicherheit durch den PiC gewährleistet werden kann.

- **Aufgaben des Flight Operations Officers/Flight Dispatchers:**

In Chapter 4.6 sind die einzelnen Aufgaben aufgelistet:

„4.6.1 A flight operations officer/flight dispatcher in conjunction with a method of control and supervision of flight operations in accordance with 4.2.1.3 shall:

- a) assist the pilot-in-command in flight preparation and provide the relevant information;
- b) assist the pilot-in-command in preparing the operational and ATS flight plans, sign when applicable and file the ATS flight plan with the appropriate ATS unit;
- c) furnish the pilot-in-command while in flight, by appropriate means, with information which may be necessary for the safe conduct of the flight; and

- d) notify the appropriate ATS unit when the position of the aeroplane cannot be determined by an aircraft tracking capability, and attempts to establish communication are unsuccessful.

4.6.2 In the event of an emergency, a flight operations officer/flight dispatcher shall:

- a) initiate such procedures as outlined in the operations manual while avoiding taking any action that would conflict with ATC procedures; and
- b) convey safety-related information to the pilot-in-command that may be necessary for the safe conduct of the flight, including information related to any amendments to the flight plan that become necessary in the course of the flight.

Es handelt sich hierbei um ein Bündel von Aufgaben, die zum Teil von denen des PiC abgeleitet sind, d.h. solche sind, zu denen ursprünglich der PiC verpflichtet ist (bspw. 4.6.1.a: Flugvorbereitung). Andere Aufgaben dienen der zusätzlichen Sicherung des Fluges (bspw. 4.6.1.d: Benachrichtigung der zuständigen Flugsicherungsstelle).

- **Lizenzierungsnotwendigkeit bzw. -sinnhaftigkeit**

Eine Lizenzierungsnotwendigkeit bzw. -sinnhaftigkeit ist mindestens für die oben unter 4.6.1 a), c) sowie 4.6.2 a) genannten Aufgaben gegeben. Hierbei handelt es sich um Sicherheitsaufgaben, die man als Derivat der Aufgaben des PiC ansehen kann. Dies entspricht im Übrigen den im deutschen Recht enthaltenen Lizenzierungstatbeständen (vgl. § 44 Abs. 1 LuftBO).

Chapter 10 behandelt die Aspekte der Lizenzierung und der notwendigen Kompetenzen von FOO bzw. Flight Dispatcher:

“10.1 When the State of the Operator requires that a flight operations officer/flight dispatcher, employed in conjunction with an approved method of control and supervision of flight operations, be licensed, that

flight operations officer/flight dispatcher shall be licensed in accordance with provisions of Annex 1.

10.2 In accepting proof of qualifications other than the option of holding of a flight operations officer/flight dispatcher licence, the State of the Operator, in accordance with the approved method of control and supervision of flight operations, shall enquire that, as a minimum, such persons meet the requirements specified in Annex 1 for the flight operations officer/flight dispatcher licence.”

Doc 10106, Chapter 1, 1.2.4:

“The FOO/flight dispatcher may or may not be licensed depending on the requirements of the State of the Operator. Annex 6, Part I requires that licensing be done in accordance with Annex 1 — Personnel Licensing, which describes the requirements for the issue of the licence.”

Hierdurch wird zweierlei vorgegeben:

Zunächst wird die Frage, ob der hier in Rede stehende Personenkreis von dem jeweiligen ICAO-Mitgliedstaat mit einer Lizenz ausgestattet werden soll oder nicht, in die Entscheidungsbefugnis der Mitgliedstaaten gestellt. Vor dem Hintergrund der obigen Erörterungen hat sich eine solche Entscheidung danach auszurichten, ob die Rolle des FDB nach dem Recht des jeweiligen Mitgliedstaates so ausgestaltet ist, dass seine Aufgaben sich als Derivat von Aufgaben des PiC darstellen (dann: Lizenzierung) oder ob der FDB/FD lediglich eine zuarbeitende Funktion haben soll (dann: keine Lizenzierung).

Ferner ergibt sich aus den genannten Vorgaben, dass die Qualifizierungsanforderungen sich nicht danach unterscheiden, ob ein Staat sich für eine Lizenzierungspflicht entscheidet oder darauf verzichtet. In jedem Fall sind die Anforderungen des Annex 1 zu erfüllen.

bb) Annex 1 – Personnel Licensing¹⁶

Mit der 13. Auflage von Annex 1 sind im Jahr 2022 die Anforderungen an Flight Operations Officers / Flight Dispatchers auf den aktuellen Stand gebracht worden.

In Chapter 1.2 sind die verschiedenen Arten von Luftfahrtpersonal aufgeführt, für deren Lizenzierung die ICAO entsprechende SARPs aufgestellt hat. Hierzu gehört neben den verschiedenen Unterkategorien der „Flight Crew“ auch sonstiges Luftfahrtpersonal („other personnel“). In dieser Kategorie sind ausdrücklich auch „flight operations officers / flight dispatchers“ aufgeführt.

Damit sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, für diese Unterkategorie des Luftfahrtpersonals die hierfür von den SARPs formulierten Anforderungen (insbesondere an ihre Ausbildung und Prüfung) in ihr jeweiliges nationales Recht zu übernehmen.

Im Chapter 4.6 sind die Anforderungen an die Lizenz hinsichtlich seines Wissens und seiner praktischen Fähigkeiten und Erfahrungen im Einzelnen aufgeführt.

c) Sonstige ICAO Dokumente (Docs)

Auf welche Weise diese Inhalte und Fähigkeiten zu vermitteln und einzuschätzen sind, ist in den folgenden ICAO Dokumenten beschrieben, und zwar in:

- Doc 7192-AN/857 Part D35¹⁷

In diesem “Flight Operations Officers/Flight Dispatchers”-Training Manual ist das Training für diese Personengruppe beschrieben. Es basiert auf den Vorgaben der ICAO Annexe 1 und 6. Das Dokument ist 116 Seiten stark und in 16 Kapitel unterteilt, in denen die Trainingselemente für das theoretische und praktische Training umrissen sind. Das Doc ist seit 1998 nicht erneuert worden, es wurde zwischenzeitlich durch Doc 10106 ersetzt (siehe hierzu weiter unten).

¹⁶ 13th edition, July 2020, [icao_annex_1_personnel_licensing\(4\).pdf](#).

¹⁷ 2nd edition, 1998.

- **Doc 9868¹⁸**

Section 3 Chapter 1 dieses Trainingshandbuchs enthält “General provisions for competency-based training and assessment for flight operations officers/flight dispatchers (FOOs). Hier wird das CPTA grundsätzlich wie folgt eingeführt:

“1.2 TRAINING A competency-based training and assessment programme for FOOs shall include on-the-job training to ensure that competency standards appropriate to the exercise of duty are consistently achieved.

1.3 ASSESSMENT 1.3.1 FOOs shall meet the final competency standards acceptable to the appropriate Authority and in compliance with Annex 1— Personnel licensing requirements. 1.3.2 Assessment shall include a component of on-the-job competency assessment.”

- **Doc 10106¹⁹**

Die Einzelheiten und die Inhalte des CBTA für FDB sind im “Manual on Flight Operations Officers/Flight Dispatchers Competency-based Training and Assessment” enthalten.

Der Zweck des Handbuchs ist unter der Überschrift „Purpose“ wie folgt beschrieben:

Dieses Handbuch stellt eine Anleitung für Betreiber und Trainingsorganisationen bereit für die Entwicklung von Programmen für Competency based Training and Assessment für FOO und FD. Das Handbuch ergänzt die Vorschriften, die in den „Procedures for Air Navigation Services — Training (PANS-TRG, Doc 9868)“ enthalten sind.

Wie bereits erwähnt, haben die Vorgaben der ICAO keine unmittelbare rechtliche Wirkung in ihren Mitgliedstaaten. Allerdings sind die Inhalte bei der Gestaltung der entsprechenden

¹⁸ Doc 9868 Training, 3rd edition 2020, [Doc 9868 PANS-TRG Ed.pdf](#).

¹⁹ Doc 10106, 1st edition 2020, [Doc 10106_FOO-FD Competency-based training assessment Manual.pdf](#).

Rechtsvorschriften der ICAO-Mitgliedstaaten zu berücksichtigen, d.h. im Bereich der EU entweder durch die EU oder durch die einzelnen Mitgliedstaaten der EU selbst.

II. EU-Recht

Aufgrund Artikel 100 Abs. 2 AEUV²⁰ haben die Mitgliedstaaten der Europäischen Union die Gesetzgebungsbefugnisse für die Luftfahrt auf die EU übertragen. Damit nimmt die EU die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus Artikel 37 des Abkommens von Chikago, die Inhalte der ICAO Annexe und ihrer ausführenden Dokumente in ihre nationalen Rechtsordnungen zu übertragen, stellvertretend für diese wahr. Aus dem Prinzip der sog. begrenzten Einzelermächtigung (Artikel 5 EU-Vertrag²¹) ergibt sich allerdings, dass die nationalen Gesetzgeber diese Befugnisse solange behalten, wie sie von der EU nicht wahrgenommen werden bzw. bisher nicht wahrgenommen worden sind.

Das bedeutet für die vorliegende Konstellation, dass nachfolgend zunächst erörtert wird, ob und inwieweit die EU die oben dargestellten Standards der ICAO umgesetzt hat bzw. dies beabsichtigt. Daraus ergibt sich dann, ob und welche Spielräume bzw. Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten der EU (d.h. auch für Deutschland) bestehen, diese Standards (gegebenenfalls vorläufig bis zu einem eventuellen Inkrafttreten von entsprechendem EU-Recht) in ihr nationales Recht zu übernehmen.

1. Derzeitige Rechtslage

Die derzeitige Rechtslage in der EU hinsichtlich der vorliegenden Fragestellung ergibt sich aus Anhang III der EU-VO 965/2012²². In dessen Teil-ORO sind die „Anforderungen an Organisationen bezüglich des Flugbetriebs“ geregelt.

²⁰ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Fassung aufgrund des am 1.12.2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon (Konsolidierte Fassung bekanntgemacht im ABl. EG Nr. C 115 vom 9.5.2008, S. 47).

²¹ EU-Vertrag (Vertrag über die Europäische Union), Fassung aufgrund des am 1.12.2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon (Konsolidierte Fassung bekanntgemacht im ABl. EG Nr. C 115 vom 9.5.2008, S. 13).

²² Verordnung (EU) Nr. 965/2012 DER der Kommission vom 5. Oktober 2012 zur Festlegung technischer Vorschriften und von Verwaltungsverfahren in Bezug auf den Flugbetrieb gemäß der Verordnung (EG) Nr. 216/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 296 vom 25.10.2012, S. 1, zuletzt geändert durch Durchführungsverordnung (EU) 2018/1975 der Kommission vom 14. Dezember 2018, ABl. L 326 vom 20.12.2018, S. 53).

Zu den in ORO.GEN.110 festgelegten „Verantwortlichkeiten des Betreibers“ gehört insbesondere die folgende Verpflichtung:

„e) Der Betreiber hat sicherzustellen, dass alle Mitarbeiter, die dem Bodenbetrieb oder Flugbetrieb zugeteilt oder dort direkt eingesetzt sind, ordnungsgemäß eingewiesen sind, *ihre Fähigkeiten in ihren speziellen Aufgaben nachgewiesen haben* und sich ihrer Verantwortlichkeiten und der Auswirkung ihrer Tätigkeiten auf den gesamten Betrieb bewusst sind.“ (Hervorhebung hinzugefügt).

Dies wird im Einzelnen in den Acceptable Means of Compliance (AMC) und im Guidance Material (GM) zu Annex III ausgeführt²³, und zwar wie folgt:

- AMC1 ORO.GEN.110(c) Operator responsibilities

„OPERATIONAL CONTROL

The organisation and methods established to exercise operational control should be included in the operations manual and should cover at least *a description of responsibilities concerning the initiation, continuation and termination or diversion of each flight.*” (Hervorhebung hinzugefügt).

- GM1 ORO.GEN.110(c) Operator responsibilities

“OPERATIONAL CONTROL

(a) ORO.GEN.110(c) *does not imply a requirement for licensed flight dispatchers or a full flight watch system.*

(b) If the operator employs flight operations officers in conjunction with a method of operational control, *training for these personnel should be based on relevant parts of ICAO Doc 7192 Training Manual, Part D-3.* This training should be described in the operations manual.” (Hervorhebungen hinzugefügt).

Weder das “hard law” (Verordnung) noch das “soft law“ der EU (AMC und GM) berücksichtigen bisher die ICAO Docs, die sich mit dem „competency based traing“ für FOO/FD befassen, Die letzte Änderung der oben genannten EU-VO wurde 2018 vorgenommen, d.h. zeitlich vor der Veröffentlichung des ICAO Doc 9868 (2020) und des ICAO Doc 10106 (ebenfalls 2020).

²³ Consolidated version including Issue 2, Amendment 7, May 2016.

2. Künftige Rechtslage

Das künftige EU-Recht ist bereits in den entsprechenden „Notice of Proposed Amendment“(NPA)²⁴ vorgezeichnet, konkret in dem „Regular update of the Air Operations rules – Training Requirements for personnel having tasks in the aircraft operator’s system of operational control“.

a) Absehbarer Inhalt

Durch das darin vorgeschlagene Trainingsschema soll sichergestellt werden, dass FOOs und FDs künftig ein CBTA durchlaufen sollen. Grundlage für das künftige EU-Recht ist das ICAO Doc 9868 sowie das ICAO Doc 10106. Die CBTA-Prozessbeschreibungen sehen drei Rollen vor:

- Die Aircraft Operator als Verantwortliche für eine Beschreibung der Kompetenzziele gemäß der CBTA-Standards;
- die Trainingsorganisationen als Verantwortliche für eine Beschreibung der Trainings- und Assessmentstandards und deren Anwendung, gemäß CBTA-Standards. Im Rahmen dieses Konzepts führen die Trainingsorganisationen die Prüfungen durch;
- die „Authorities“, welche die Autorität und Kompetenz haben, die beiden vorgenannten Stakeholder zu überwachen und die Einhaltung der Standards sicherzustellen. Die Authorities (CAA’s) überwachen und überprüfen die AOC-Halter und Trainingsorganisationen, nicht jedoch die einzelnen Schüler

Die ICAO hat erkannt, dass eine Schwächung auch nur einer der drei Verantwortlichkeitsbereiche einen erheblichen negativen Einfluss auf das Gesamtergebnis haben würde und hat daher die oben genannten Verantwortungsbereiche und die

²⁴ Notice of Proposed Amendment (B) 2022-XX, RMT.0392.

Prozessordnung detailliert in den fünf CBTA-Manuals beschrieben. Eines davon ist das Doc 10106.

b) Zeitschiene

In der genannten NPA wird die voraussichtliche Zeitschiene bis zu dem eventuellen Inkrafttreten einer Anpassung der EU-Rechtslage wie folgt eingeschätzt:

- Start: Terms of Reference: 7.10.2020;
- Consultation (NPA): DD.MM.2022 (*aktuelle Situation*);
- Proposal to Commission
(Opinion): 202X/QX;
- Adoption by Commission
(Implementing Rules) 202X/QX
- Decision
(CS, AMC, GM) 202X/QX

Hieraus ergibt sich, dass im gegenwärtigen Zeitpunkt der Konsultationen (NPA) noch nicht abschätzbar ist, wann in etwa die Implementierungsverordnung („hard law“) und nachfolgend dann das die Certification Specifications (CS), die Acceptable Means of Compliance (AMC) und das Guidance Material (GM) („soft law“) in Kraft treten bzw. veröffentlicht werden wird. Unter Zugrundeliegung entsprechender Erfahrungen mit dem Vorbereitungsprozess für die Schaffung solcher Regeln wird das wahrscheinlich erst in der zweiten Hälfte der zwanziger Jahre der Fall sein können.

Eine Umsetzung des ICAO Doc 10106 auf EU-Ebene wird deshalb noch einige Zeit auf sich warten lassen.

II. Nationales (deutsches) Recht

Nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Artikel 5 EU-Vertrag) sind die Mitgliedstaaten berechtigt, bis zur Wahrnehmung der Gesetzgebungsbefugnisse für den Luftverkehr durch die EU (Artikel 100 AEUV) subsidiär Vorschriften zu erlassen, und zwar vorliegend zu dem Zweck, ihre gegenüber der ICAO bestehende Verpflichtung zur Umsetzung der von ihr beschlossenen Standards und der diese ergänzenden Dokumente selbst entsprechende Vorschriften zu erlassen.

1. Derzeitige Rechtslage

Wie oben (B. Problemstellung) erwähnt, sind die dem Flugdienstberater übertragenen Aufgaben in § 44 Abs. 1 LuftBO wie folgt beschrieben:

- Unterstützung des verantwortlichen Luftfahrzeugführers bei der Flugvorbereitung;
- Versorgung des verantwortlichen Luftfahrzeugführers auf der Strecke mit Informationen, die für die sichere Durchführung des Fluges von Bedeutung sein können;
- Einleitung von Maßnahmen, die im Flugbetriebshandbuch für Notfälle vorgesehen sind.

Diese Vorschrift gilt formal nur für den nicht-kommerziellen Luftverkehr (vgl. § 1 Abs. 1 LuftBO). Für den kommerziellen Luftverkehr verweist § 1 Abs. 2 LuftBO auf die Bestimmungen des Anhangs III der Verordnung (EWG) Nr. 3922/91²⁵. In den maßgeblichen Bestimmungen des Anhangs III²⁶ sind die Aufgaben des FDB allerdings nicht beschrieben, so dass insofern auf die (umfassendere) Beschreibung in ICAO-Annex Chapter 4.6 zurückzugreifen ist (vgl. oben I.2.b)aa)).

²⁵ Verordnung (EWG) Nr. 3922/91 des Rates vom 16. Dezember 1991 zur Harmonisierung der technischen Vorschriften und der Verwaltungsverfahren in der Zivilluftfahrt (ABl. L 373 vom 31.12.1991, S. 4).

²⁶ Verordnung (EU) Nr. 965/2012 (Fußnote 22).

Damit hat der deutsche Verordnungsgeber nur einen Teil der Aufgaben, die im Annex 6 aufgeführt sind, in verbindliches deutsches Recht umgesetzt. Allerdings schließt dies naturgemäß nicht aus, dass der FDB vom Unternehmer nicht noch zusätzliche Aufgaben übertragen bekommen könnte, wie sie in Annex 6 weiter aufgeführt sind.

Die Wahrnehmung dieser Aufgaben ist vom deutschen Gesetzgeber mit der Verpflichtung verknüpft worden, eine bestimmte Qualifikation zu erwerben (§ 112 LuftPersV) und diese durch eine Prüfung nachzuweisen (§ 113 LuftPersV), die dann Voraussetzung für die Erteilung der in § 114 LuftPersV vorgesehenen Lizenz ist (vgl. § 4 Abs. 2 LuftVG i.V. mit § 1 Nr. 5 LuftPersV). Diese Vorschriften werden durch das anwendbare EU-Recht nicht verdrängt, da dieses eine Verpflichtung zur Lizenzierung nicht enthält (vgl. GM1 ORO.GEN.110(e), siehe bereits oben C.I.), die Frage der Lizenzierung von FDB also den Mitgliedstaaten überlassen geblieben ist.

§ 112 LuftPersV regelt zwar die fachlichen Voraussetzungen und bestimmt die Gegenstände der theoretischen Ausbildung (Abs.3) und der praktischen Ausbildung (Abs. 4). Auf welche Weise diese Gegenstände inhaltlich und didaktisch zu vermitteln sind, ist dort allerdings nicht beschrieben. Insofern ist auf das derzeit geltende EU-Recht bzw. auf das dieses interpretierende „soft law“ der EASA zurückzugreifen, insbesondere auf das GM1 ORO.GEN.110(c).

Wie oben bereits dargestellt, verweist das genannte GM wiederum auf das ICAO Doc 7192, Teil D-3. Wie oben ebenfalls dargestellt, bezieht sich dieses GM allerdings nicht auf den aktuellen Doc-Stand der ICAO. Mit der Veröffentlichung des Doc 10106 sind die ICAO-Mitgliedstaaten nämlich gehalten, das Training der FDB auf der Grundlage dieses Dokuments durchzuführen.

2. Regelungsverpflichtungen

Die Tatsache, dass die EU von ihren Mitgliedstaaten durch den Artikel 100 AEUV die Gesetzgebungskompetenz für den Luftverkehr übertragen bekommen hat, bedeutet nicht, dass den Mitgliedstaaten passiv bleiben müssen, solange die EU von ihrer Kompetenz keinen Gebrauch gemacht hat. Wie oben bereits erwähnt, steht den Mitgliedstaaten ihre eigene Gesetzgebungsbefugnis solange selbst zu, wie die EU von

der ihr übertragenen Kompetenz (noch) keinen Gebrauch gemacht hat (Artikel 5 des EU-Vertrags: Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung / Subsidiaritätsprinzip).

Auch ohne den Zugriff auf diese gesetzgeberische Kompetenzverteilung ist zu berücksichtigen, dass es sich bei den GM als „soft law“ nicht um verbindliche Vorschriften des EU-Gesetzgebers handelt, sondern um interpretatives Material, das die EASA aufgrund von Beschlüssen ihres Generaldirektors veröffentlicht. Dies hat zur Folge, dass in Fällen, in denen das „soft law“ der ICAO zu einer ICAO-Vorgabe (noch) schweigt oder in Fällen, in denen es sogar zu einem Widerspruch zwischen EU-„soft law“ und den Vorgaben der ICAO kommt, ein Schweigen des EASA-Generaldirektors oder auch ein ausdrücklicher Beschluss nicht verbindlicher sein kann als die ICAO-Vorgaben. Die Mitgliedstaaten können sich in einem solchen Fall nicht darauf zurückziehen, dass der Umsetzung der ICAO-Vorgaben EU-Recht im Wege steht.

Dies bedeutet, dass die Mitgliedstaaten seit der Veröffentlichung des ICAO-Doc 10106 wegen Artikel 37 des Abkommens von Chicago verpflichtet sind, sich in ihrer FDB-Ausbildung nicht von den genannten EASA-GM einschränken zu lassen, sondern sie nach dem ICAO-Doc 10106 durchzuführen.

D. Zusammenfassung und Ergebnis

Zusammenfassend ist folgendes Ergebnis festzuhalten:

Durch Artikel 37 des Abkommens von Chicago sind die Mitgliedstaaten der ICAO verpflichtet, die Standards der ICAO (in den Annexen zum Abkommen) unter Berücksichtigung der dazu jeweils herausgegebenen Handbücher (in den vom Sekretariat der ICAO herausgegebenen Docs) in ihr nationales Recht zu transferieren (Standards), und zwar entsprechend den in den Handbüchern (Docs) beschlossenen Verfahrensweisen.

Die die Ausbildung und Prüfung von FDB betreffenden Standards sind in den Annexen 1 und 6 enthalten. Seit 2020 werden die darin festgelegten grundsätzlichen Anforderungen durch die Handbücher in Doc 8969 und in Doc 10106 konkretisiert. Letzteres enthält die Einzelheiten für das CBTA.

Die EU nimmt die Transferierungsverpflichtungen ihrer eigenen Mitgliedstaaten gegenüber der ICAO grundsätzlich für diese wahr, und zwar durch Erlass bzw. Anpassung ihrer entsprechenden Rechtsverordnungen („hard law“ aufgrund ihrer Rechtsetzungskompetenz nach Artikel 100 AEUV). Die Einzelheiten werden in CS, AMC und GM beschrieben („soft law“ durch Entscheidungen des Generaldirektors der EASA).

Die EASA hat die Anpassung ihrer die Ausbildung und Prüfung von FDB betreffenden AMC und GM noch nicht vollzogen, sondern erst das hierfür erforderliche Verfahren eingeleitet. Eine entsprechende Entscheidung des EASA-Generaldirektors ist nicht vor 2025 zu erwarten. Erst dann wird deshalb auf EU-Ebene die Ausbildung und Prüfung von FDB in ihren Mitgliedstaaten auf CBTA-Prinzipien umgestellt sein.

Bis zu diesem Zeitpunkt widerspricht die in Deutschland durchgeführte Ausbildung und Prüfung von FDB den bereits geltenden ICAO-Dokumenten. Dieser Rechtsverstoß kann nur dadurch vermieden werden, dass Deutschland (ebenso wie die anderen Mitgliedstaaten der EU) umgehend die im ICAO-Doc 10106 niedergelegten CBTA-Prinzipien anwendet.