

Diplomarbeit

Zur Erlangung des akademischen Grades
einer Magistra der Rechtswissenschaften
an der Karl-Franzens-Universität Graz.

Die Rechtsnatur von annehmbaren Nachweisverfahren (Acceptable
Means of Compliance AMC) und Begleitmaterial (Guidance Material GM)

Vorgelegt von
Freya Schmidt

Beurteiler: A. Univ. Prof. Dr. Sigmar Stadlmeier LL.M. (London)
am Institut für Europarecht an der Johannes Kepler Universität Linz

Graz, am 18.04.2016

Ehrenwörtliche Erklärung

Ich erkläre ehrenwörtlich, dass ich die vorliegende Arbeit selbständig und ohne fremde Hilfe verfasst, andere als die angegebenen Quellen nicht benutzt und die den Quellen wörtlich oder inhaltlich entnommenen Stellen als solche kenntlich gemacht habe. Die Arbeit wurde bisher in gleicher oder ähnlicher Form keiner anderen inländischen oder ausländischen Prüfungsbehörde vorgelegt und auch noch nicht veröffentlicht. Die vorliegende Fassung entspricht der eingereichten elektronischen Version.

Datum

Unterschrift

Ehrenwörtliche Erklärung.....	I
1 Einleitung.....	1
2 Delegierte Rechtssetzung	3
2.1 Rechtsakte der EU	3
2.2 Delegierte Rechtsakte	3
2.3 Position des delegierten Rechtsakts im unionalen Rechtsquellensystem	5
2.4 Funktion und Potential delegierter Rechtsakte.....	5
2.5 Delegatar.....	6
2.6 Delegationsvoraussetzungen	7
2.7 Kontrollmechanismen.....	9
2.7.1 Widerruf der Delegation	10
2.7.2 Delegation unter Einspruchsvorbehalt	10
2.8 Bezeichnung von delegierten Rechtsakten	11
2.9 Das Verhältnis zum Komitologiebeschluss.....	11
3 Funktion konkret delegierter Rechtssetzung im Luftfahrtbereich	13
3.1 Einführung.....	13
3.2 Die Basisverordnung.....	16
3.2.1 Die Gliederung der Basisverordnung	16
3.2.2 Die EASA	17
3.3 Durchführungsverordnungen.....	22
3.3.1 Lufttüchtigkeit	24
3.3.2 Part 21.....	24
3.3.3 Das Verfahren	25
3.3.4 Das Komitologie-Verfahren	26
3.4 Annehmbare Nachweisverfahren – Acceptable Means of Compliance	28
3.4.1 Definition	28
3.4.2 Beschreibung	30
3.4.3 Verfahren	31
3.4.4 Sprache von AMC	36
3.4.5 Rechtliche Aufschlüsse von AMC	36
3.4.6 Part-MED als Beispiel für AMC	38
3.5 Begleitmaterial (Guidance Material GM)	40
3.5.1 Definition	40

3.5.2	Beschreibung	40
3.5.3	Verfahren	41
3.5.4	Beispiel für GM.....	41
3.6	Soft Law	41
3.6.1	Allgemeines.....	42
3.6.2	EU Soft Law	43
3.6.3	Rechtsbegleitendes Soft Law	46
3.6.4	Soft Law versus nicht-rechtliche Normen	47
3.6.5	Soft Law – ausgegeben von Gemeinschaftsagenturen	47
3.7	Urteil des VfGH	51
4	Schlussfolgerungen	53
	Abkürzungen:	56
	Literaturverzeichnis	59
<input type="checkbox"/>	<i>Bücher</i>	59
<input type="checkbox"/>	<i>Zeitschriften und Aufsätze</i>	61
<input type="checkbox"/>	<i>Urteile und andere Rechtsquellen</i>	63
<input type="checkbox"/>	<i>Internetquellen</i>	63

1 Einleitung

Acceptable Means of Compliance (AMC) und Guidance Material (GM) werden von der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA) ausgegeben. Sie ergänzen VO, die von der KOM im Zuge der Delegation in Zusammenarbeit mit der Agentur entwickelt werden. Diese AMC und GM präzisieren VO, ermöglichen technische Standards auf dem neuesten technischen Stand zu halten und verschaffen dem Anwender Rechtssicherheit. Laut Definition entfacht allerdings keiner der beiden EASA-Akte eine rechtliche Bindung. Grundlage für den Erlass von AMC und GM lässt sich in der Basisverordnung der EASA finden.

Anlass für eine genauere Untersuchung der Materialien, die von der EASA selbst ausgegeben werden, gab ein Erkenntnis des österreichischen VfGH vom 2.10.2013. In diesem Erkenntnis spricht der VfGH den Materialien den Rang von sekundärem Unionsrecht zu. Der Rang als EU-Sekundärrecht war für die vorliegende Arbeit Ansporn, die Rechtsnatur von AMC und GM genauer zu untersuchen. Es stellt sich einerseits die Frage, ob es sich bei den Materialien um delegierte Rechtsakte handelt und sie dadurch zu Sekundärrecht geworden sind. Andererseits gilt es zu untersuchen ob es sich bei dem Erkenntnis des VfGH vielleicht doch um eine anzuzweifelnde Annahme über die Rechtsnatur von AMC und GM handelt.

Die vorliegende Arbeit behandelt im ersten Abschnitt die delegierte Rechtssetzung. Es wird hierbei auf die Position von delegierten Rechtsakten im unionalen Rechtsquellensystem eingegangen, sowie auf deren Potential und Funktion. Die Institution der KOM als einzig mögliche Adressatin, Delegationsvoraussetzungen und Kontrollmechanismen ergänzen das Kapitel.

Der zweite Abschnitt ist dem Luftrecht im Speziellen gewidmet. Einleitend wird das Rechtssystem der EASA erklärt, sowie kurz auf dessen Entwicklung eingegangen, um in der Folge die Basisverordnung mit ihren Durchführungsverordnungen und dem Soft Law der Agentur zu untersuchen. Speziell dem Soft Law ist ein hoher Stellenwert beizumessen, da die EASA selbst, ihre AMC und GM als „Soft Law“ Akte bezeichnet. Dies war für die vorliegende Arbeit Ansporn, ein eigenes Kapitel dem Soft Law zu widmen. Eingangs wird dabei zwischen Soft Law des Völkerrechts und dem Soft Law der EU unterschieden. In weiterer Folge werden die verschiedenen Strömungen und rechtswissenschaftlichen Ansichten von Soft Law thematisiert. Die letz-

ten Punkte dieses Kapitels betreffen explizit Soft Law, welches von Agenturen ausgegeben wird. Hier spielt die EASA eine wichtige Rolle, da sie als Vorreiter beim Erlass von instrumentellen Befugnissen gilt. Abschließend wird noch das Erkenntnis des VfGH besprochen und eine Schlussfolgerung gezogen.

Um die Arbeit plakativ und verständlich zu gestalten, sind auch Beispiele angeführt worden. So findet man im Kapitel über AMC ein konkretes Beispiel aus dem Part Med. Für GM wurde ein Beispiel gewählt welches aufzeigt wie der Flugverkehrsfunk erleichtert werden kann.

2 Delegierte Rechtssetzung

2.1 Rechtsakte der EU

Es gibt verschiedene Arten und Typen von Rechtsakten innerhalb des Rechtssystems der EU. Durch den Vertrag von Lissabon wurden deren Strukturen und Bezeichnungen samt dem Annahmeverfahren im AEUV neu geordnet. Das sekundäre EU-Recht umfasst jenes Recht, welches aufgrund der Verträge von Organen der EU geschaffen wird. Dazu gehören Gesetzgebungsakte, einfache Rechtsakte, delegierte Rechtsakte, Durchführungsrechtsakte und sonstige Rechtshandlungen.¹

Durch die neue Klassifizierung der Rechtsakte durch den Vertrag von Lissabon, gibt es nur mehr fünf verschiedene Arten von Rechtsakten, die von der EU ausgegeben werden können. Es handelt sich hierbei um die VO, die RL, den Beschluss, sowie Empfehlungen und Stellungnahmen. Art 288 AEUV definiert die Nomenklatur der Rechtsakte abschließend.²

Rechtsakte mit Gesetzescharakter und daher verbindlich sind VO, RL und Beschlüsse. Rechtsakte ohne Gesetzescharakter sind einfache Rechtsakte, delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte. Zu den unverbindlichen Rechtsakten gehören Empfehlungen und Stellungnahmen.³

2.2 Delegierte Rechtsakte

Rechtsakte des abgeleiteten Rechts sind durch den Vertrag von Lissabon in Art 290 AEUV ausdrücklich neu aufgenommen worden. Durch diese Neuaufnahme wurde „erstmalig eine explizite hierarchisierende Systematisierung und Vereinfachung des abgeleiteten Unionsrechts“⁴ geschaffen. Gem Art 290 AEUV wird die Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen an rechtsstaatlich notwendige Bedingungen geknüpft. Es findet eine Übertragung von Legislativbefugnissen auf die KOM statt. Im Gegensatz dazu gibt es gem Art 291 AEUV Durchführungsrechtsakte. Systematisch wird Art 291 AEUV in den Vollzug des Unionsrechts eingeordnet. Dabei werden Maß-

¹ *Borchardt*, Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union⁵, UTB Rechtswissenschaft, (2012) 74 Rz 86.

² *Hetmeier* in *Lenz/Borchardt*, EU-Verträge⁶ (2012) Vorbemerkung zu Art 288- 299 Rz 1.

³ *Borchardt*, Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union, 81.

⁴ *Calliess/Ruffert*, EUV, AEUV⁴ (2011) Art 290 Rz 1.

nahmen aufgrund einer Übertragung von exekutiven Befugnissen festgelegt.⁵ Der Vertrag von Lissabon trifft durch diese zwei Art erstmals eine Unterscheidung zwischen der Übertragung von Rechtssetzungsbefugnissen auf der einen Seite und Durchführungsbefugnissen auf der anderen Seite. Davor wurden diese Befugnisse undifferenziert gem Art 202 und Art 211 EGV der KOM und ausnahmsweise dem Rat übertragen (Komitologieverfahren).⁶ Eine weitere Klarstellung lässt sich aus dem systematischen Zusammenhang zwischen Art 290 und Art 291 AEUV erkennen, denn es wird klar zwischen quasi-legislativen Delegationsakten und bloßen Durchführungsrechtsakten unterschieden. Bedeutung kommt hierbei vor allem den Beteiligungsformen von EP, Rat und MS zu.⁷ Wenn Rechtsakte nicht als Gesetzgebungsakte im ordentlichen oder besonderen Gesetzgebungsverfahren (GGV) entstehen, handelt es sich entweder um delegierte Rechtsakte oder um Durchführungsrechtsakte. Art 290 AEUV schafft die notwendige Rechtsgrundlage für die Übertragung von legislativen Befugnissen auf die KOM.⁸

Durch die Delegationsbefugnisse von Rechtsakten an die KOM ist eine wichtige Rechtsgrundlage im Primärrecht, die auch für Rechtssicherheit sorgt, geschaffen worden. Vor dem Vertrag von Lissabon erfolgte die tertiäre Rechtssetzung der KOM anhand des Komitologiebeschlusses vom Rat. Diese delegierte Rechtssetzung soll erreichen, dass der Gesetzgeber vom Regeln von Bestimmungen mit nicht wesentlichem Inhalt des zugrunde liegenden Gesetzgebungsakts entlastet wird.

Nicht nur die schlichte Entlastung der Gesetzgebungsorgane ist Ziel einer Übertragung. Es sollen Rechtsanpassungen an künftige Entwicklungen erleichtert werden, beispielsweise Änderungen an den neuesten Stand der Technik oder Anpassungen an vorhersehbare Änderungen von anderen Rechtsvorschriften und dadurch Zielvorgaben.⁹

In der Praxis gestaltet sich eine genaue Unterscheidung zwischen einer legislativen und exekutiven Befugnisübertragung eher schwierig. Lediglich ein formales Kriterium kommt zur Abgrenzung in Frage: wird der Basisrechtsakt ergänzt oder modifiziert, also inhaltlich verändert, liegt eine Delegation iSd Art 290 AEUV vor. Falls

⁵ *Hetmeier in Lenz/Borchardt*, EU-Verträge, Vorbemerkung zu Art 288-299 Rz 1.

⁶ *Schwarze*, EU-Kommentar³ (2012) Art 290 Rz 1.

⁷ *Geiger/Kotzur/Khan*, EUV, AEUV⁵ (2010) Art 290 Rz 1-2.

⁸ *Hetmeier in Lenz/Borchardt*, EU-Verträge, Art 290 Rz 1.

⁹ *Hetmeier in Lenz/Borchardt*, EU-Verträge, Art 290 Rz 13.

nur eine Konkretisierung oder Anwendung des Basisrechtsakts vorliegt, handelt es sich um eine Durchführungsmaßnahme iSd Art 291 AEUV.¹⁰

2.3 Position des delegierten Rechtsakts im unionalen Rechtsquellen-system

Bei delegierten Rechtsakten handelt es sich um Rechtsakte ohne Gesetzescharakter. Die KOM kann durch sie nicht wesentliche Vorschriften ergänzen und abändern. Im Unterschied zu einem delegierten Rechtsakt ermöglicht ein Durchführungsrechtsakt der KOM nach Art 291 AEUV keine Ergänzung oder Änderung. Durchführungsrechtsakte beziehen sich auf das Primärrecht der EU und sämtliche Rechtsakte, Gesetzgebungsakte und das zu Durchführungsrechtsakten gehörende Komitologieverfahren. Bei der delegierten VO kommt das Komitologieverfahren nicht zur Anwendung, auch wenn einzelne Elemente der Delegation dem Verfahren entlehnt sind. Die Komitologie wird auch von vielen als Verfahren der Delegation verstanden.¹¹

Für delegierte Rechtsakte kommen dem Wortlaut von Art 290 AEUV nach jegliche verbindliche Rechtsakte in Frage, also VO, RL oder Entscheidung. Weiters ist es möglich, dass der delegierende Rechtsakt die Art des delegierten Rechtsakts offen lässt. Den Delegationsvoraussetzungen muss dabei Rechnung getragen werden.¹²

2.4 Funktion und Potential delegierter Rechtsakte

Die Funktion von delegierten Rechtsakten ohne Gesetzescharakter liegt in der Ergänzung oder Änderung von Vorschriften in einem Gesetzgebungsakt, welche nicht wesentlich sind. So werden bestimmte Teile von einem Gesetzgebungsakt im Rahmen einer festgelegten Ermächtigung detaillierter ausgeführt oder geändert. Es handelt sich um Fälle, in denen der Gesetzgeber (EP und Rat) der Ansicht ist, dass die von ihm erlassenen wesentlichen Teile von einem Bereich den Erlass weiterer Rechtsakte erfordern. Diese kann er allerdings delegieren.¹³

¹⁰ Schwarze, EU-Kommentar (2012) Art 290 Rz 2.

¹¹ Calliess/Ruffert, EUV, AEUV, Art 290 Rz 2.

¹² Calliess/Ruffert, EUV, AEUV, Art 290 Rz 3.

¹³ Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht⁷, Mohr Lehrbuch (2010) Rz 345.

Bei einer Ergänzung werden nicht wesentliche Vorschriften von einem Gesetzgebungsakt ergänzt. Die Detailregelung ist vom Vertrag auf die KOM übertragen und es wird zwischen legislativer und exekutiver Rechtssetzung unterschieden (abhängig von der Verfassungsrechtsslage in den MS). Die Ergänzung ist sicher die unproblematischere Möglichkeit der delegierten Rechtssetzung.

Bei der Änderung von Gesetzgebungsakten durch delegierte Rechtssetzung darf der Durchführungsrechtsakt den ihn ermächtigenden Basisrechtsakt nicht ändern, falls dadurch die Beteiligung des EP ausgehöhlt werden würde.¹⁴ Der Regelungsanspruch kann allerdings partiell zurück genommen werden, indem das EP im oGGV die Kompetenz zur Änderung von nicht wesentlichen Bestimmungen delegiert. Dem Demokratieprinzip wird Rechnung getragen, da die wesentlichen Bestimmungen selbst getroffen werden. Der Maßstab liegt daher in der Wesentlichkeit.¹⁵

Die von der KOM angenommenen delegierten Rechtsakte unterliegen nicht der Subsidiaritätskontrolle durch nationale Parlamente, da Protokoll Nr 2 zum Lissabonner Vertrag nur für Gesetzgebungsakte gilt, die in einem GGV erlassen wurden.¹⁶

2.5 Delegatar

Die Adressatin der Delegation ist allein die KOM. Es handelt sich um eine ihrer wesentlichen Exekutivaufgaben (Art 17 Abs 1 Satz 5, 2. Variante AEUV). Da die KOM grundsätzlich ein Verwaltungsorgan ist, bedarf es einer ausdrücklichen Ermächtigung für die Delegation von Gesetzgebungsakten, um dem Grundsatz der Gewaltenteilung zu entsprechen. Durch Abs 1 leg cit ist die Rechtsgrundlage zur Übertragung von Rechtssetzungsbefugnissen an die KOM geschaffen. Der Rat und das EP können aber durch die Modalitäten der Befugnisübertragung und durch die Delegationsbedingungen Einfluss auf die delegierte Rechtssetzung nehmen.^{17,18}

¹⁴ EuGH 18.06.1996, C-303/94, *EP /Rat der EU* .

¹⁵ *Calliess/Ruffert*, EUV, AEUV, Art 290 Rz 5ff.

¹⁶ *Schwarze*, EU-Kommentar (2012) Art 290 Rz 9.

¹⁷ *Calliess/Ruffert*, EUV, AEUV, Art 290, Rz 4.

¹⁸ *Hetmeier in Lenz/Borchardt*, EU-Verträge, Art 290 Rz 2.

2.6 Delegationsvoraussetzungen

Als Grundlage einer Übertragung braucht man einen Gesetzgebungsakt, der im oGGV oder im besonderen GGv gem Art 289 AEUV erlassen worden ist um damit eine Ermächtigung für die delegierte Rechtssetzung erzielt werden kann. Dadurch ist gleichzeitig die Subdelegation in delegierten Rechtsakten ausgeschlossen und die Parlamentsbeteiligung bei der Delegation samt Delegationsumfangs gesichert.^{19,20} Eine weitere Voraussetzung ist, dass es sich um nicht wesentliche Vorschriften handelt, die in dem delegierten Rechtsakt geregelt sind. Wesentliche Aspekte eines Bereichs sind gem Art 290 UAbs 2 AEUV dem Gesetzgebungsakt vorbehalten und auch eine Befugnisübertragung für solche Aspekte wird explizit ausgeschlossen. Die Regelung wesentlicher Fragen im Basisrechtsakt war schon vor dem Vertrag von Lissabon durch die Rechtsprechung des EuGH vorgesehen und somit durch den AEUV konstitutionalisiert.²¹ Die Wesentlichkeit wird demokratisch-politisch verstanden. Ausschlaggebend sind die wesentlichen politischen Grundentscheidungen einer Materie.^{22,23} Bei der näheren Bestimmung des Wesentlichkeitskriteriums kann es im Einzelfall zu Schwierigkeiten kommen. Es geht im weiteren Sinne um die grundsätzliche Natur der zu regelnden Frage.²⁴ So sind zB Regelungen, die zur Verwirklichung der Kernziele gebraucht werden als wesentlich anzusehen und Detailregelungen, vor allem wenn sie technischer Natur sind, als unwesentlich anzusehen. Durch diese Vorschrift soll gewährleistet werden, dass die legislative Gewalt selbst grundlegende Entscheidungen trifft und diese nicht an die Exekutive delegiert werden. Dem Demokratie- und Gewaltenteilungsprinzip wird Rechnung getragen, wenn das EP und der Rat ihrer primären Verantwortung für die Rechtssetzung unmittelbar selbst nachkommen und dadurch die Richtung für bedeutsame Entscheidungen und politische Ziele vorgeben. Im Konfliktfall kann die Abgrenzung letztlich jedoch nur über eine gerichtliche Entscheidung herbeigeführt werden.^{25, 26} Grundsätzlich sind im ermächtigenden Gesetzgebungsakt die wesentlichen Parameter der Delegation wie

¹⁹ *Calliess/Ruffert*, EUV, AEUV, Art 290 Rz 9.

²⁰ *Hetmeier in Lenz/Borchardt*, EU-Verträge, Art 290 Rz 4.

²¹ Rs 25/70, Slg 1970, 1161, Rz 6 (Einfuhrstelle/ Klöster), Rs. C-240/90, Slg 1992, I-5383, Rz 37f (Deutschland/KOM).

²² Rs C-240/90, Slg 1992, I-5383, Rz 37f (Deutschland/KOM).

²³ *Calliess/Ruffert*, EUV, AEUV, Art 290 Rz 9f.

²⁴ *Geiger/Kotzur/Khan*, EUV, AEUV, Art 290 Rz 4.

²⁵ *Schwarze*, EU-Kommentar (2012) Art, 290 Rz 11.

²⁶ *Hetmeier in Lenz/Borchardt*, EU-Verträge, Art 290 Rz 5ff.

Ziel, Inhalt, Geltungsbereich und Dauer festzulegen. Auf diese Weise kann die delegierte Gesetzgebung vom Unionsgesetzgeber gesteuert werden. Wenn es an dieser Steuerung fehlt oder die Steuerungsparameter nicht hinreichend genau bestimmt sind, entspricht der ermächtigende Gesetzgebungsakt nicht Art 290 AEUV und ist somit nichtig. Wenn die KOM die Vorgaben von dem Parameter nicht einhält, ist die Delegation unwirksam, da gegen die Ermächtigung verstoßen wird.²⁷ Ziel, Inhalt, Geltungsbereich und Dauer müssen hinreichend genau bestimmt sein. Die KOM muss also klare Vorgaben hinsichtlich des Ziels durch den delegierenden Gesetzgebungsakt erhalten, damit eindeutig klar ist, was mit dem delegierten Rechtsakt erreicht werden soll. Das Gleiche gilt für den Inhalt der delegierten Regelung. Der KOM ist vom Unionsgesetzgeber vorgegeben, welche Detailregelungen sie im Einzelnen regeln soll und welche unbestimmten Rechtsbegriffe genauer zu formulieren sind. Es geht in dieser Fragestellung immer um den Inhalt der Befugnisübertragung und nicht um den Inhalt der delegierten Regel selbst. Diese Voraussetzung ist auch im „alten“ Komitologiebeschluss²⁸ so geregelt, wonach die Hauptbestandteile der delegierten Befugnisse im Basisrechtsakt festzulegen sind. Im Geltungsbereich muss geregelt sein, welche sachlichen Felder von der KOM durch ihre Regelung bestimmt werden können. Die Dauer der delegierten Rechtssetzung wird in der Regel auf unbestimmte Zeit übertragen, jedoch ist auch eine temporäre Übertragung von Detailregelungen möglich und eröffnet dadurch ein experimentelles Element, sowie einen Kontrollmechanismus. Kommt die KOM ihrer Delegationskompetenz nicht nach, ist es möglich die Verlängerung der Delegation zu unterlassen. Auch sog „sunset clauses“ sind möglich, indem die Delegationsbefugnis durch eine ausdrückliche Regelung auf befristete Rechtsakte begrenzt wird und solange dauert, wie die Delegation selbst. Etwaige Befristungen sind als Gestaltungselement der Gesetzgebungsorgane für den Delegationsakt selbst zu sehen und nicht als Vorgaben für die Ausübung von übertragenen Befugnissen. Die Befristung gehört somit nach der Terminologie von Art 290 AEUV zu den Bedingungen nach Abs 2 leg cit, da die Nähe zum Widerrufsvorbehalt offensichtlich ist.²⁹

²⁷ *Calliess/Ruffert*, EUV, AEUV, Art 290 Rz 11.

²⁸ Komitologiebeschluss 1999/468/EG, ABI 1999 L 184/23.

²⁹ *Calliess/Ruffert*, EUV, AEUV, Art 290 Rz 11ff.

2.7 Kontrollmechanismen

Der Unionsgesetzgeber behält sich gem Art 290 Abs 2 AEUV, zusätzlich zu der Vorabsteuerung der übertragenen Rechtssetzung durch die ausdrücklich festgelegten Punkte nach Abs 1 UAbs 2 leg cit, zwei Kontrollmechanismen vor. Durch die abschließende Regelung nach Abs 2 leg cit gibt es die Rücknahmemöglichkeit der Delegation durch Widerruf und die Einspruchsmöglichkeit gegen das Inkrafttreten übertragener Rechtsakte der KOM. Es handelt sich zum Einen um eine ex-ante Kontrolle bei der Einspruchsmöglichkeit nach Abs 2b leg cit und zum Anderen um eine ex-post Kontrolle nach Abs 2a leg cit bei einem Widerruf. Der Widerrufsvorbehalt und die Einspruchsmöglichkeit sind sowohl alternativ als auch kumulativ und unabhängig von der Haltung des jeweils anderen Organs möglich. Die Ausübung dieser Kontrollbefugnisse ist an qualifizierte Mehrheitserfordernisse gebunden. Dadurch wird die Position der KOM als delegiert-rechtssetzendes Organ sichergestellt. Das EP entscheidet mit der Mehrheit seiner Mitglieder und der Rat mit qualifizierter Mehrheit. Durch diese Mehrheitserfordernisse wird die Ausübung der Kontrolle wesentlich erschwert.^{30,31} Den Bedingungen für die Übertragung kommt in der Praxis eine immer größere Bedeutung zu. Das liegt zum Einen daran, dass das EP und der Rat die Möglichkeit nutzen Erfahrungen mit der Innovation zu gewinnen. Zum Anderen ist auf unionaler Ebene sowie auf mitgliedstaatlicher Ebene der Trend zu beobachten, dass in der Rechtssetzungspraxis die Mitwirkungs- und Kontrollbefugnisse des Gesetzgebers beim Erlass von delegiertem Recht ausgedehnt werden. Auf Unionsebene darf man die Tatsache nicht außer Acht lassen, dass die Übertragung von Legislativbefugnissen immer auf die KOM erfolgt. Durch ihr Vorschlagsrecht hat sie Einfluss auf die Möglichkeit delegierte Befugnisse durch eine etwaige Änderung des zugrunde liegenden Gesetzgebungsakts zurück zu holen. Somit sind die Bedingungen des Art 290 Abs 2 AEUV und die Möglichkeit einer Befristung der Übertragung die einzigen Aussichten von EP und Rat die Machtverschiebung auf die KOM (die mit der Übertragung einhergeht) zu kontrollieren und in gegebenem Fall zu revidieren.³²

³⁰ *Calliess/Ruffert*, EUV, AEUV, Art 290 Rz 16.

³¹ *Schwarze*, EU-Kommentar (2012) Art. 290 Rz 14.

³² *Hetmeier* in *Lenz/Borhardt*, EU-Verträge, Art 290 Rz 20.

2.7.1 Widerruf der Delegation

Der Unionsgesetzgeber hat ein Evokationsrecht („call back“) und kann den Widerruf der Übertragung grundsätzlich jederzeit geltend machen, indem er einen neuen Gesetzgebungsakt erlässt. Der Unionsgesetzgeber kann durch diese Maßnahme auf Kompetenzüberschreitungen der KOM unmittelbar reagieren und für eine geänderte Beurteilung des politischen Gewichts von der delegierten Regelungsmaterie eintreten. Die Rückholung der Regelungskompetenz ist mit dem Widerrufsrecht verbunden. Welches Organ die Widerrufsmöglichkeit dabei ausübt ist unwichtig, da sowohl EP als auch Rat singular – also ohne Rücksicht auf das jeweils andere Organ – widerrufen kann. Die einzige Hürde für die Ausübung des Evokationsrechts ist das Erreichen der Mehrheitsverhältnisse. Die delegierte Rechtssetzung wird allerdings nicht automatisch durch den Widerruf der Delegation annulliert. Falls die Delegationsbefugnis nicht vor ihrer Ausübung widerrufen wird (hier wäre ein Widerruf mit ex tunc Wirkung möglich), muss der delegierte Rechtsakt mittels Gesetzgebungsakt aufgehoben werden und das oGGV in Gang gesetzt werden. Es ist auch keine endgültige oder dauerhafte Zuständigkeitsverschiebung durch Delegation von Legislativbefugnissen möglich, da aufgrund dessen ein Widerspruch zum Demokratieprinzip und dem Grundsatz der Gewaltenteilung entstehen würde.^{33,34,35}

2.7.2 Delegation unter Einspruchsvorbehalt

Es besteht die Möglichkeit für den Unionsgesetzgeber sich ein Einspruchsrecht vorzubehalten. Dieses Einspruchsrecht hat er allerdings innerhalb der Frist, die im Gesetzgebungsakt festgelegt ist, geltend zu machen. Die Gültigkeit von dem delegierten Rechtsakt ist in diesem Fall aufschiebend bedingt. Die Konventsarbeitsgruppe sprach insoweit von einer Schweigefrist. Rat und EP können weder Zustimmungs-, Aufhebungs-, noch Änderungsvorbehalte aussprechen. Hier wird die enge Grenze für die Einwirkungsmöglichkeiten, die der Vertragsgeber dem EP und dem Rat beim Erlass delegierter Rechtsakte gesetzt hat, ersichtlich. Insbesondere können EP und Rat auch keine Forderungen nach Inhaltsänderungen durch ihren Einspruchsvorbehalt stellen. Die Rechtsfolgen des Einwandes sind nicht ausdrücklich geregelt. Aus

³³ *Calliess/Ruffert*, EUV, AEUV, Art 290 Rz 17ff.

³⁴ *Geiger/Kotzur/Khan*, EUV, AEUV, Art 290 Rz 6.

³⁵ *Hetmeier in Lenz/Borchardt*, EU-Verträge, Art 290 Rz 15ff.

dem Wortlaut lässt sich allerdings ableiten, dass nach erfolgtem Einspruch der delegierte Rechtsakt in der vorgelegten Form definitiv nicht in Kraft treten kann. Die KOM trifft eine Übermittlungspflicht an EP und Rat vor der Veröffentlichung der delegierten Rechtsakte im ABI der EU um zu garantieren, dass EP und Rat eine Möglichkeit zur Ausübung ihres Einwandrechts haben.^{36,37,38,39}

2.8 Bezeichnung von delegierten Rechtsakten

Abs 3 von Art 290 AEUV ist neu eingefügt worden und bestimmt die Bezeichnung von delegierten Rechtsakten als solche. Das Wort „delegiert“ muss daher aus Gründen der Rechtsklarheit in den Titel des Rechtsakts aufgenommen werden.⁴⁰ Die Titulierung des Rechtsakts hat auch für die Unterscheidung zwischen delegiertem Rechtsakt und Durchführungsrechtsakt Bedeutung (Art 290 Abs 3, Art 291 Abs 4 AEUV).⁴¹

2.9 Das Verhältnis zum Komitologiebeschluss

Durch die Neuregelung von Art 290 AEUV kann es zu Konflikten mit dem bisherigen Komitologieverfahren, das auf dem sog „alten“ Komitologiebeschluss⁴² beruht, kommen. Es ähnelt im Speziellen dem im Juli 2006 eingeführten Regelungsverfahren mit Kontrolle, allerdings bestehen wesentliche Unterschiede zwischen den Verfahren. So ist die delegierte Rechtssetzung vielmehr unmittelbar und benötigt keinen Rahmenbeschluss. Die KOM kann sich auch mit Experten beraten, ist aber nicht an Ausschüsse gebunden. Es kommt immer wieder zu Überschneidungen, weil die Regelungsgegenstände beider Verfahren nicht getrennt nebeneinander stehen. Für den Konfliktfall gilt, dass sich das Sekundärrecht am Primärrecht zu messen hat und eine primärrechtskonforme Auslegung gemacht werden muss. Ist die Auslegung in dieser

³⁶ *Hetmeier in Lenz/Borchardt*, EU-Verträge, Art 290 Rz 15ff.

³⁷ Schlussbericht der Gruppe IX Vereinfachung, Dok CONV 424/02, 11.

³⁸ *Calliess/Ruffert*, EUV, AEUV, Art 290 Rz 19.

³⁹ *Geiger/Kotzur/Khan*, EUV, AEUV, Art 290 Rz 6.

⁴⁰ *Geiger/Kotzur/Khan*, EUV, AEUV, Art 290 Rz 8.

⁴¹ *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, Rz 344.

⁴² Beschluss 1999/468/EG.

Form nicht möglich, muss das Sekundärrecht an das Primärrecht angepasst werden.⁴³

⁴³ *Geiger/Kotzur/Khan*, EUV, AEUV, Art 290 Rz 9.

3 Funktion konkret delegierter Rechtssetzung im Luftfahrtbereich

3.1 Einführung

Mit dem Tätigwerden der EASA wurden die Rechtssetzungsbefugnisse zwischen der KOM und der EASA aufgeteilt. Die KOM ist mit der Rechtssetzungsbefugnis für Grundsatzfragen betraut und die EASA mit der Rechtssetzungsbefugnis für Durchführungsvorschriften. Die Überlegungen das System so zu gestalten waren, für JAA-Mitglieder, die gleichzeitig MS sind, eine größere Rechtsvereinheitlichung zu schaffen, als bisher.⁴⁴ Die Idee für die Entwicklung der EASA muss im Rahmen einer Evolution im Bereich des internationalen zivilen Luftverkehrs gesehen werden.

Die Agentur hat ihre Arbeit am 28.9.2003 mit ihrer Einsetzung für die Zertifizierung von Luftfahrzeugen, Motoren, Teilen und Anwendungen begonnen. Mit diesem Schritt hat die EASA effektiv die Verantwortung der JAA für die Regulierung der Lufttüchtigkeit und Wartung innerhalb der MS der EG übernommen.⁴⁵

Das „Rulemaking“ berücksichtigt die Gemeinschaftsrechtssetzung, ICAO-Bestimmungen, Inputs von Flugunfalluntersuchungen, technische und wissenschaftliche Fortschritte etc um eine Regeländerung in die Wege zu leiten. Die Erstellung von Entwürfen für derartige Regeln liegt allein in der Verantwortung der EASA.⁴⁶

Die Einführung des ICAO-Systems begründet den Beginn eines geregelten Systems der zivilen Luftfahrt. Über die Jahrzehnte ist der Flugbetrieb allerdings zunehmend komplexer geworden. Dieser Umstand ist insbesondere der zunehmenden Variation und des höheren Reifegrades im Bereich der Flugtechnik geschuldet.

Für das EASA-System hat der europäische Gesetzgeber ein Gebilde gewählt, in dem die früheren Erfahrungen mit dem JAA-System berücksichtigt worden sind. Die brauchbaren technischen Anforderungen von JAA wurden übernommen und mit dem Gemeinschaftsrecht in Einklang gebracht. Brauchbare JARs wurden in IR, AMC,

⁴⁴ *Giemulla/ van Schyndel*, Die Joint Aviation Requirements (JAR) und deren Überleitung in Vorschriften der EU und der Agentur für Flugsicherheit (EASA), VdL-Nachrichten 3/2003, 1.

⁴⁵ *Pérezgonzález/McDonald/Smith*, A review of the occurrence reporting system proposed by EASA Part-145, Safety Science 2005, 559 (560).

⁴⁶ *Siedenburg*, Legal Background of Aviation Medicine in Europe and its future development, HIPPOKRATIA 2008-08 (71).

CS und GM transferiert. Um eine dauerhafte Flexibilität zu erzielen, hat man die Hierarchie des Gemeinschaftsrechts voll ausgenutzt.^{47,48}

Die technische und operative Komplexität im Sektor der zivilen Luftfahrt macht es schier unmöglich luftfahrtrechtliche Regelungen zu treffen, die juristisch gesehen auf einer Ebene liegen. Man benötigt hierzu verschiedene Ebenen von regulativem Material. In manchen Fällen ist es angebracht und sogar notwendig, verbindliche Rechtsvorschriften zu verwenden (VO), in anderen Fällen muss eine flexiblere Gestaltung möglich sein, welche durch das luftfahrtrechtliche Verordnungssystem (Regulatory System) zu gewährleisten ist. Diese flexiblere Gestaltung wird durch die Anwendung von unverbindlichen Anforderungen ermöglicht. Die EASA spricht hierbei von „Soft Law“.⁴⁹ Dieses Bedürfnis nach einer ausgeglichenen Annäherung wurde allgemein anerkannt und von allen internationalen Organisationen, wie auch von nationalen Behörden, implementiert. Man darf nicht außer Acht lassen, dass der Bereich der Luftverkehrssicherheit vor allem durch eine technisch orientierte Regelungsdichte gekennzeichnet ist und man daher in diesem Bereich durch eine reine Verordnungsform ein völlig starres System hätte. Dieser Umstand wäre insofern nicht zielführend, da man dadurch dem schnellen technischen Fortschritt nicht gewachsen wäre und nicht unmittelbar auf Neuerungen reagieren könnte.⁵⁰

Von enormer Bedeutung für die Umsetzung in der Praxis ist die Flexibilität der Regelungen. So setzt man sicherheitsrelevante Erkenntnisse ohne langen Verzug in allgemein verbindliche Regeln um. Dadurch werden technische Standards binnen kurzer Zeit verbessert.⁵¹

Innerhalb des EASA-Systems existieren vier Ebenen von regulativem Material:

1. Die EU-Verträge „EUV“ und „AEUV“
2. Die Basisverordnung selbst. Verabschiedet von den zwei gesetzgebenden Organen der EU, EP und Rat, ist sie in allen Elementen verbindlich.
3. Durchführungsverordnungen zur Basisverordnung. Diese werden von der KOM verabschiedet und sind ebenfalls in allen Teilen verbindlich.

⁴⁷ *Stiehl*, Die Europäische Agentur für Flugsicherheit (EASA) ; Eine moderne Regulierungsagentur und Modell für eine europäische Luftfahrtbehörde, *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht* : ZLW 2004, 312 (323).

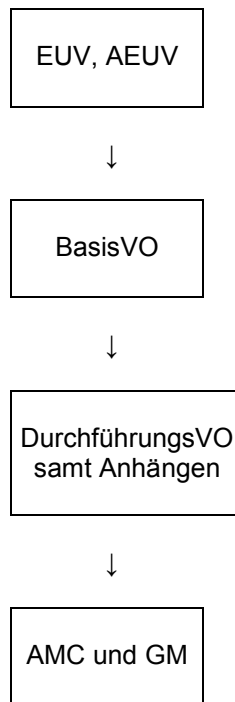
⁴⁸ *Pérezgonzález/McDonald/Smith*, *Safety Science* 2005, 560.

⁴⁹ Acceptable Means of Compliance (AMCs) and Alternative Means of Compliance (AltMOCs) | EASA, easa.europa.eu/document-library/acceptable-means-compliance-amcs-and-alternative-means-compliance-altmocs (Stand 18. 5. 2015).

⁵⁰ *Stiehl*, *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht* : ZLW 2004, 323.

⁵¹ *Hobe*, *Kölner Kompendium des Luftrechts*¹, Grundlagen, I (2008) 191.

4. Soft law, verabschiedet von der EASA.⁵²



Die Hierarchie besteht folglich aus vier Stufen. Die ersten drei Stufen beinhalten verbindliche Vorschriften (EU-Verträge, Basisverordnung und Durchführungsverordnungen). Die vierte Stufe besteht aus Texten, die von der EASA selbst ausgegeben werden und grundsätzlich nicht verbindlich sind. Die Rechtsnatur dieser Texte soll in im Rahmen der vorliegenden Arbeit näher erläutert werden.

Wie in jedem Bereich des Rechts gelten generelle und spezielle Regeln. Die Speziellen können an die Generellen angehängt werden, um dafür zu sorgen, dass ein neuer Bereich oder eine neue Aktivität rechtlich abgedeckt ist. Die EASA hat dafür eine eigene Prozedur mit verschiedenen Phasen entwickelt.⁵³ Der genaue Ablauf wird im Kapitel über AMC detailliert beschrieben.

Aufgrund der Basisverordnung ist die EASA ermächtigt drei verschiedene Typen von Texten, die die EASA selbst als „Soft Law“ bezeichnet, zu verabschieden: CS, AMC und GM.⁵⁴

⁵² *Sulocki/Cartier*, Continuing airworthiness in the framework of the transition from the joint aviation authorities to the European Aviation Aafety agency, *Air and Space Law* 2003, 311.

⁵³ *Schoenmaker*, Certification and safety aspects relating to the transport of passengers on high altitude balloons in Europe, *Acta Astronautica* 2014, 1 (8).

⁵⁴ Acceptable Means of Compliance (AMCs) and Alternative Means of Compliance (AltMOCs) | EASA, easa.europa.eu/document-library/acceptable-means-compliance-amcs-and-alternative-means-compliance-altmocs (Stand 18. 5. 2015).

3.2 Die Basisverordnung

Bei der Basisverordnung handelt es sich um die VO „VO (EG) Nr. 216/2008“⁵⁵ (die sog. „Basic Regulation“). Die Basis der Grundverordnung der EASA ist der jetzige Art 100 Abs 2 AEUV. Aufgrund dieses Art haben EP und Rat im oGGV nach AEUV geeignete Vorschriften in Verordnungsform für die Luftfahrt erlassen. Mit diesem allgemeinen Regelwerk wurden nicht nur Vorschriften für die Sicherheit der Zivilluftfahrt geschaffen, sondern auch eine Agentur für Flugsicherheit, die EASA, ins Leben gerufen.⁵⁶ Für die Implementierung der Basisverordnung wird die KOM von dem EASA-Komitee und dem Single European Sky Komitee unterstützt.⁵⁷

In der VO werden grundlegende Anforderungen, die Verteilung von Kompetenzen, die Struktur und die Aufgaben der Agentur sowie sonstige Grundsätze vom Gemeinschaftsgesetzgeber selbst geregelt. Die Agentur hat eine zentrale Beratungsfunktion im Anfangsstadium der Gesetzgebung vom Gemeinschaftsgesetzgeber zugewiesen bekommen. Dafür soll die EASA zB Stellungnahmen zu Grundsatzregelungen, grundlegenden Anforderungen, Empfehlungen oder Durchführungsverordnungen an die KOM, als vorschlagsberechtigte Institution abgeben.⁵⁸

3.2.1 Die Gliederung der Basisverordnung

Die Basisverordnung ist in vier Kapitel aufgeteilt. Kapitel 1 regelt die Grundsätze der Basisverordnung. Man findet hier Auskünfte über den Geltungsbereich, die Ziele und Begriffsbestimmungen. Im Kapitel 2 geht es um „grundlegende Anforderungen“, also beispielsweise Grundsatzregelungen und Anwendbarkeit, Lufttüchtigkeit, Umweltschutz, Piloten, Flugbetrieb, Anerkennung von Zulassungen bzw Zeugnissen oder Flexibilitätsbestimmungen. Die EASA wird in Kapitel 3 behandelt. Schlussbestimmungen mit Fakten über den Ausschuss, der Beteiligung europäischer Drittländer, der Aufnahme der Tätigkeiten der Agentur, der Aufhebung der VO 1592/2002 und dem Inkrafttreten der VO 216/2008 lassen sich in Kapitel 4 finden. In weiterer Folge

⁵⁵ VO (EG) Nr. 216/2008 des EP und des Rates vom 20. 2. 2008 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Europäischen Agentur für Flugsicherheit, zur Aufhebung der RL 91/670/EWG des Rates, der VO (EG) Nr. 1592/2002 und der RL 2004/36/EG, AB L 2008/ 79, 1.

⁵⁶ *Janezic/Stadlmeier*, Der Rechtscharakter luftfahrtspezifischer behördlicher Anweisungen und Hinweise, ZTR, 58.

⁵⁷ Regulations | EASA, easa.europa.eu/the-agency/faqs/regulations (abgefragt am 7. 7. 2015).

⁵⁸ *Hobe*, Kölner Kompendium des Luftrechts, I, 192.

sind Anhänge angefügt. In den insgesamt 6 Anhängen der VO geht es um Anforderungen für die Implementierung. Sie sind vor allem technischer und praktischer Natur.

3.2.2 Die EASA

Folgendes Kapitel beschäftigt sich mit der Agentur für Flugsicherheit von der Entstehung bis hin zu ihren Aufgabengebieten.

3.2.2.1 Entstehung

Gegründet wurde die EASA im Jahr 2002 durch die VO 1592/2002.^{59,60,61} Die EU und ihre MS hatten das Ziel vor Augen ein Organ zu schaffen, welches mit der FAA in den USA vergleichbar ist. Die Hauptaufgabe des Organs sollte darin bestehen, ein hohes und vor allem einheitliches Sicherheitsniveau in Europa durch eine schrittweise Verflechtung der einzelstaatlichen Systeme, zu ermöglichen.^{62,63} Zu den MS gehören neben den EU-Nationen auch die Schweiz, Liechtenstein, Norwegen und der Inselstaat Island. Die Behörde, die in der Amtssprache vereinfacht „Agentur“ genannt wird, war zuerst in Brüssel ansässig und hat ihren permanenten Sitz im November 2004 nach Köln verlagert.⁶⁴ Sie stellt eine unabhängige Sicherheits- und Aufsichtsbehörde der EU für die Zivilluftfahrt dar.⁶⁵ Die EASA hat ihren Fokus darauf gerichtet, einen einheitlichen und hohen Sicherheitsstandard im Bereich der Zivilluftfahrt zu garantieren und ist befugt sowohl technische, als auch verwaltungsrechtliche Standards dafür zu setzen bzw schon bestehende Standards zu harmonisieren.⁶⁶ Die Agentur wurde mit der konkreten Umsetzung von Gemeinschaftspolitik auf dem Gebiet der Luftverkehrssicherheit beauftragt. Ziel war es durch ein neues System der

⁵⁹ VO (EG) Nr. 1592/2002 des EP und des Rates vom 15. Juli 2002 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Europäischen Agentur für Flugsicherheit, ABl L 2002/240, 1.

⁶⁰ *Masutti*, Proposals for the Regulation of Unmanned Air Vehicle Use in Common Airspace, *Air & Space Law* 2009, 1 (3).

⁶¹ *Sulocki/Cartier*, *Air and Space Law* 2003, 313.

⁶² Arbeitsdokument der KOM - Hinsichtlich einer Diskussion im Rat über die Schaffung einer Europäischen Behörde für die Luftfahrtsicherheit, KOM/2000/0144 endg.

⁶³ *Dolan*, *EC Aviation Scene* (No. 2:2006), *Air & Space Law* 2006, 211 (229).

⁶⁴ *Hinsch*, *Industrielles Luftfahrtmanagement* (2010) 5f.

⁶⁵ *Siedenburg*, *HIPPOKRATIA* 2008-08, 70.

⁶⁶ *Stadlmeier*, *Rechtssetzung im Dienste des Gemeinwohls*, in *Fischer/Fischer-Karollus-Stadlmeier* (Hrsg), *Die Welt im Spannungsfeld zwischen Regionalisierung und Globalisierung* (2009) 341.

Luftverkehrssicherheit auf europäischer Ebene eine Neuorientierung zu erreichen. Eine Verbesserung der Stärken und Minimierung der Schwächen der Vorläufer ICAO und JAA sollten als Vorbild dienen.⁶⁷ Der Gemeinschaftsgesetzgeber hat sich für eine starke unabhängige Gemeinschaftsagentur entschieden.⁶⁸ Das Wissen und die Ressourcen in allen Bereichen der Luftsicherheit werden von der EASA (weiter-)entwickelt, um alle relevanten Einrichtungen der EU in jeglichen Bereichen der Luftfahrt zu unterstützen.^{69,70}

Anfänglich befasste sich die EASA, entgegen ihrer ursprünglich umfassenden formulierten Zuständigkeit,⁷¹ nur mit der Zulassung von Luftfahrzeugen, Geräten und Lufttüchtigkeitsstandards. Dies änderte sich mit der VO 216/2008.⁷² Durch diese VO wurde die Struktur der EASA auf Basis der Erfahrungen der ersten Jahre angepasst. Ihre Aufgabenbereiche wurden auf alle ursprünglich vorgesehenen Regelungsgebiete, sowie den gewerblichen Flugbetrieb und die Lizenzierung der Belegschaft an Bord ausgeweitet. Anhand der erhaltenen Exekutivbefugnisse der Agentur erkennt man die Bereitschaft der MS selbst auf bestimmte Befugnisse zu verzichten. Nur so war es möglich eine einheitliche europäische Ausführung auf Gemeinschaftsebene zu ermöglichen. Gleichzeitig ist im internationalen Bereich ein Novum eingetreten: eine europäische Behörde mit Verantwortung für den Bereich der Musterzulassungen.⁷³ Mittlerweile besteht die Agentur aus über 700 Luftfahrtexperten und Verwaltungsbeamten aus allen MS, hat ein weiteres Büro in Brüssel, sowie drei ständig eingerichtete Vertretungen in Washington, Montreal und Beijing. Aufgrund der technischen, finanziellen und rechtlichen Autonomie der Agentur kann ein höchstmögliches Sicherheitsniveau für EU-Bürger innerhalb der EU und weltweit erreicht werden. Ebenso kann der Umweltschutz auf höchstem, gemeinsamen Level garantiert werden. Mit dieser Autonomie ist es auch möglich Vervielfältigungen im regulativen Prozess und Zertifizierungsprozess unter den MS zu vermeiden und die Bildung eines internen EU Luftfahrtmarktes zu erleichtern.

Neben ihrer Relevanz innerhalb der EU spielt die EASA auch eine führende Rolle in der Luftfahrtpolitik außerhalb der EU. Die Agentur ist ein starkes Gegenstück zu anderen außereuropäischen Luftfahrtbehörden wie etwa der US-amerikanischen FAA,

⁶⁷ *Stiehl*, Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht ZLW 2004.

⁶⁸ *Stiehl* in Kölner Kompendium des Luftrechts (2008-2010), *Hobe/Ruckteschell* (Hrsg), Rz 114

⁶⁹ *Siedenburg*, HIPPOKRATIA 2008-08, 70.

⁷⁰ *Dolan*, Air & Space Law 2006, 231.

⁷¹ Vgl Art 1 Abs 1 VO 1592/2002.

⁷² VO (EG) 216/2008 ABI L 2008/79, 1.

⁷³ *Stadlmeier*, Rechtssetzung im Dienste des Gemeinwohls, in *Fischer/Fischer-Karollus-Stadlmeier*, 349.

der kanadischen MOT oder der brasilianischen ANAC) und leistet einen großen Beitrag im weltweiten Export von EU-Luftfahrtstandards.⁷⁴

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Errichtung der Agentur zur Durchführung der Basisverordnung erfolgte. Zu ihren Aufgaben zählen unter anderem technische und verwaltungsrechtliche Standards zu entwickeln und zu harmonisieren, sowie Gutachten zu einschlägigen Angelegenheiten zu erstellen. Sie unterstützt die KOM bei der Erfüllung von technischen, wissenschaftlichen und verwaltungstechnischen Aufgaben durch Beratungen mit ihrem Fachwissen in den Bereichen der Luftsicherheit und der internationalen Luftfahrt-Harmonisierung.⁷⁵ Die Agentur arbeitet notwendige Maßnahmen aus um die VO durchzuführen.⁷⁶ Die EASA hat ihre Tätigkeiten (Zulassungsaufgaben gem Art 20 VO 216/2008) ab dem 28.9.2003 aufgenommen.⁷⁷

3.2.2.2 Tätigkeiten der Agentur

Wichtig für diese Arbeit sind die Tätigkeiten der Agentur. Die EASA wird tätig indem sie Stellungnahmen an die KOM richtet, Empfehlungen⁷⁸ abgibt oder Zulassungsspezifikationen inklusive Lufttüchtigkeitskodices, AMC und GM entwickelt. Sie trifft Entscheidungen zur Anwendung von Zeugnissen und Zulassungen der VO und legt Berichte über die Überwachung der Anwendung der Vorschriften. Sie ist befugt hiezu Inspektionen in den MS durchzuführen.⁷⁹ Durch die Hilfestellung bei den verwaltungstechnischen Aufgaben der KOM ist die Agentur direkt in den „rule-shaping“-Prozess eingebunden.⁸⁰

Seit dem Beginn ihrer Tätigkeit stellen die EASA-Regularien allgemeines Recht der EU dar. Diese Regularien besitzen Gesetzescharakter und sind daher in allen MS direkt anzuwenden.^{81,82}

All diese umfangreichen Aufgaben der EASA, samt der eigenen Entscheidungsbezugnis, sind Charakteristika für eine starke Regulierungsagentur modernen Typs.⁸³

⁷⁴ The Agency | EASA, easa.europa.eu/the-agency (Stand 17. 6. 2015).

⁷⁵ Hinsch, Industrielles Luftfahrtmanagement, 6.

⁷⁶ Vgl Art 17 VO 216/2008.

⁷⁷ Art 67 Abs 1 leg cit.

⁷⁸ sog „opinions“.

⁷⁹ Vgl Art 18 leg cit.

⁸⁰ Schoenmaker, Acta Astronautica 2014, 4.

⁸¹ Hinsch, Industrielles Luftfahrtmanagement, 6.

⁸² Hinsch meint mit EASA- Regularien wohl die Basisverordnung, als auch alle Durchführungsverordnungen.

In den nächsten Jahren wird der Fokus der Agentur auf der harmonisierten Implementierung von Normen in den einzelnen MS liegen. Bisher ist das „Rulemaking“ im Vordergrund der Tätigkeiten gestanden. Geschaffen wurde hierfür die „EASA-Standardisierungs-VO“^{84, 85}.

3.2.2.3 Zusammensetzung und Arbeitsweise

Im multinationalen Kontext müssen Entscheidungen im Bereich der Luftfahrtsicherheit von einer neutralen und unabhängigen Agentur getroffen werden, die mit den notwendigen Kompetenzen ausgestattet ist. Das wird unter anderem erreicht durch die Institution des Exekutivdirektors. Dieser wird vom Exekutivausschuss, bestehend aus Vertretern der EU und der KOM, bestellt und gibt Meldungen an eine unabhängige Beschwerdekammer ab.⁸⁶

Die EASA besitzt als Einrichtung der Gemeinschaft eine eigene Rechtspersönlichkeit und wird von ihrem Exekutivdirektor vertreten.⁸⁷ Die derzeitige Leitung der Agentur wird von ihrem Exekutivdirektor Patrick Ky wahrgenommen.

Wie jede Unionsagentur an der Spitze einen Verwaltungsrat hat, der allgemeine Leitlinien festlegt, sowie Arbeitsprogramme erlässt und verfügbare Ressourcen einteilt, hat ihn auch die EASA. (Diese Grundstruktur, die alle Agenturen der EU gemeinsam haben, ist unabhängig von der Größe und den Aufgaben, die eine Agentur hat.)⁸⁸ Der Verwaltungsrat der EASA (Management Board) ist zuständig für den Jahresbericht, legt Leitlinien für die Übertragung von Zulassungsaufgaben an die nationalen Luftfahrtbehörden und qualifizierten Stellen fest, macht transparente Verfahren für die Abfassung von Stellungnahmen, Zulassungsspezifikationen und Anleitungen, sowie Einzelentscheidungen.⁸⁹ Hier werden noch einmal einige von der Agentur wahrgenommene Aufgaben aufgezeigt.

⁸³ *Stiehl* in *Hobe/Ruckteschell*, Rz 115.

⁸⁴ VO (EU) 628/2013, ABl L 2013/179, 46.

⁸⁵ *Janezic*, Neues im Luftfahrtrecht 2014, Zeitschrift für Verkehrsrecht (2014) 121.

⁸⁶ *Siedenburg*, HIPPOKRATIA 2008-08, 70f.

⁸⁷ Vgl Art 28 leg cit.

⁸⁸ *Streinz* in *Streinz/Kruis/Michl*, EUV/AEUV², Beck'sche Kurz-Kommentare, (2012) Art 13 Rz 39.

⁸⁹ Vgl Art 33 leg cit.

3.2.2.4 Exkurs zur Bedeutung von Gemeinschaftsagenturen

Die Errichtung von dezentralen Gemeinschaftseinrichtungen ist mittlerweile zu einem anerkannten Mittel zur Erledigung von Verwaltungsaufgaben der EU geworden.⁹⁰ Die Expansion von Agenturen innerhalb der EU ist eine der wichtigsten institutionellen Entwicklungen auf Gemeinschaftsebene. Seit Anfang 2000 wird verstärkt auf die Externalisierung, die Auslagerung von speziellen Verwaltungsaufgaben bis hin zu regulativen Befugnissen von Organen der EU im Allgemeinen und von der KOM im Speziellen auf eigenständige Verwaltungseinheiten gesetzt. Zu beachten ist dabei, dass sich die Gemeinschaftsorgane bei der Übertragung der Verwaltungsaufgaben nicht von ihren primärrechtlichen Bindungen entledigen dürfen. Die übertragenen Befugnisse müssen rechtlich begrenzt sein um das institutionelle Gleichgewicht der Gemeinschaft nicht zu gefährden. Das hat der EuGH in seiner Entscheidung *Meroni / Hohe Behörde der EGKS* entschieden („Meroni-Formel“)^{91, 92, 93}.

Sobald eine Fachbehörde mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet ist, spricht man von einer „Agentur“. Es werden auch andere Begriffe wie Zentrum, Stiftung, Amt oder Beobachtungsstelle verwendet. Als Rechtsgrundlage für die Schaffung einer Gemeinschaftseinrichtung kommen Art 114 und Art 352 AEUV in Erwägung, allerdings auch andere materiell-rechtliche Kompetenznormen.⁹⁴

Dezentrale Gemeinschaftseinrichtungen beruhen auf Sekundärrecht, welches jederzeit abänderbar ist. In der VO der EU, durch die eine Agentur geschaffen worden ist, sind deren technische, administrative und wissenschaftliche Aufgaben geregelt. Deren Rechtsstellung ist im Einzelnen relativ unterschiedlich ausgestaltet. Die meisten stehen unter einer Rechts- oder Fachaufsicht durch die KOM. Der Rechtsschutz darf durch die Errichtung einer Gemeinschaftseinrichtung oder sonstige Stelle nicht beeinträchtigt werden. Daher sind gem Art 263 Abs 1 Satz 2 und Art 265 Abs 1 Satz 2 AEUV Klagen gegen Akte von Agenturen ausdrücklich möglich, sobald sie Rechtswirkungen gegen Dritte erzeugen.⁹⁵ In den Gründungsakten der Einrichtungen

⁹⁰ Vgl zB Mitteilung der KOM über die Externalisierung der Gemeinschaftsprogramme, KOM (2000) 788 endg vom 13. Dezember 2000.

⁹¹ EuGH 13.6.1958, 9/56, *Meroni / Hohe Behörde*.

⁹² *Schweitzer/Hummer/Oberwexer*, Europarecht (2007) 164 Rz 591ff.

⁹³ *van Rijsbergen*, On the Enforceability of EU Agencies' Soft Law at the National Level: The Case of the European Securities and Markets Authority, *Utrecht Law Review* 10(5), 2014, 116 (116).

⁹⁴ *Streinz* in *Streinz/Kruis/Michl*, EUV/AEUV, (2012) Art 13 Rz 39.

⁹⁵ *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, Rz 322.

findet man meist eine finanzielle Verknüpfung mit dem Gesamthaushaltsplan der EU. Zusammenfassend kann man sagen, dass diese dezentralen Gemeinschaftseinrichtungen vergleichsweise unabhängige Institutionen sind, auf Dauer angelegt, spezielle, eigenständige Aufgaben zum Inhalt haben und mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet sind.⁹⁶ Eine weitere wichtige Komponente bei der Betrachtung von Gemeinschaftsagenturen ist ein bestimmter Grad an Autonomie der KOM, aber keine komplette Isolation von ihrem Einfluss.^{97,98}

Die EASA ist eine der 27 Regulierungsagenturen der EU. Diese dezentralisierte Einrichtung mit eigener Rechtspersönlichkeit ist eine Einrichtung, mit der die Erleichterung der Funktionsweise des Binnenmarktes erreicht werden soll. Eine solche Agentur hat regulierende Aufgaben und erbringt Dienstleistungen an gewerbliche Sektoren, mit denen sie Einkünfte erzielt und dadurch über eigene Mittel verfügt. Neben der EASA kann man auch die Europäische Arzneimittelagentur (EMA), die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA, EBL) oder die Europäische Chemikalienagentur (ECHA) als Bsp für eine so gestaltete Agentur anführen.⁹⁹

3.3 Durchführungsverordnungen

In der Basisverordnung findet man in den Kernbestimmungen einschlägige Ermächtigungen der KOM zum Erlass von Durchführungsbestimmungen.¹⁰⁰ Diese Durchführungsbestimmungen sind delegierte Rechtsakte und werden in der Form von Durchführungsverordnungen (Implementing Rules, IR) von der EASA entworfen, aufbereitet und in der Folge von der KOM nach dem alten Komitologieverfahren¹⁰¹ erlassen. Bei diesen Durchführungsverordnungen handelt es sich jedenfalls um VO im Sinne des Rechtsquellenkataloges von Art 288 AEUV und daher um Rechtsakte mit unmittelbarer Anwendbarkeit und somit Verbindlichkeit in allen MS und damit gilt auch der Anwendungsvorrang vor entgegenstehendem nationalen Recht.¹⁰²

Die Agentur gibt sogenannte „opinions“ aus. „Opinions“ können Entwürfe für grundlegende Anforderungen sowie Entwürfe für IR sein und werden in der Folge

⁹⁶ *Schweitzer/Hummer/Oberwexer*, Europarecht, 162 Rz 591ff.

⁹⁷ *Chiti*, An important part of the EU's institutional machinery, *Common Market Law Review*, no 5 2009, 1395f.

⁹⁸ *Streinz* in *Streinz/Kruis/Michl*, EUV/AEUV, (2012) Art 13, Rz 39.

⁹⁹ *Streinz* in *Streinz/Kruis/Michl*, EUV/AEUV, (2012) Art 13, Rz 41f.

¹⁰⁰ Vgl Art 10 (5) VO 216/2008 zur Aufsicht und Durchsetzung, Art 7 (6) VO 216/2008 zu Piloten.

¹⁰¹ Art 65 mit Verweis auf den „alten“ Komitologiebeschluss 1999/468/EG.

¹⁰² *Janezic/Stadlmeier*, ZTR, 59.

von der KOM als Gesetzgeber angenommen. IR können von der KOM auch nicht geändert werden, ohne zuvor die EASA zu konsultieren.¹⁰³

Diese VO wird im Gegensatz zu AMC und GM, wo der Begriff „Soft Law“ angewendet wird, mit dem Begriff „Hard Law“ in Verbindung gebracht. Alle veröffentlichten Durchführungsverordnungen beziehen sich auf die Basic Regulation, die eine Basis für Durchführungsverordnungen darstellt, da sie, wie zuvor erwähnt, an erster Stelle im Rechtssystem der EASA steht.

Bei den Durchführungsverordnungen handelt es sich um VO, die von der KOM ausgegeben werden. Man spricht aus diesem Grund von sogenannten „Kommissionsverordnungen“. Entgegen dem Grundsatz, dass VO auf Vorschlag der KOM von EP und Rat im oGGV nach Art 294 AEUV beschlossen werden, wird in diesem Fall der KOM die Befugnis ohne ein langwieriges oGGV übertragen. Die KOM kann in der Folge selbst tätig werden und Kommissionsverordnungen erlassen. Die Grundlage für Kommissionsverordnungen findet man in einem Beschluss des Rates.¹⁰⁴ Durch diesen Beschluss werden der KOM Durchführungsbefugnisse übertragen. Bei einer solchen Übertragung von Befugnissen müssen die Bestimmungen in einem Basisrechtsakt der KOM übergeben werden. Die genauen Bestandteile der Befugnisse werden in den Bestimmungen des Basisrechtsakts festgelegt.

Im Rechtssystem der EASA laufen diese Durchführungsverordnungen von der KOM unter dem Begriff der IR. Diese IR sind zusammengesetzt aus einer kurzen „Einführungsverordnung“ und Anhängen dazu. Bei dieser kurzen Einführungsverordnung, „Cover Regulation“ genannt, geht es auf ca 3-4 Seiten um Grundsätzliches, wie zB Gründe die den Gesetzgeber dazu geleitet haben diese VO zu erlassen, Geltungsbereich und Begriffsbestimmungen, die Anwendbarkeit der Anhänge oder das Inkrafttreten derselben. Die Anhänge (Annexes) befassen sich mit technischen Anforderungen für die Implementierung. Sie werden meist „Parts“ genannt.

Insgesamt gibt es unter der Basisverordnung 11 Durchführungsverordnungen mit ihren jeweiligen Anhängen. Darunter sind die VO „Initial Airworthiness“, „Continuing Airworthiness“, „Air Crew“, „Air Operations“, „Third Country Operators“, „ANS common rew.“, „ATM/MANS safety oversight“, „ATCO Licensing“, „Airspace usage req.“, „SERA“ und „Aerodromes“ zu verstehen.

¹⁰³ *Sulocki/Cartier*, Air and Space Law 2003, 315.

¹⁰⁴ 1999/468/EG: Beschluß des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der KOM übertragenen Durchführungsbefugnisse Abl. L 184 vom 17/07/1999 S. 0023 – 0026.

Ein Bsp zur Veranschaulichung einer derartigen Durchführungsverordnung mit ihren Anhängen ist die Lufttüchtigkeitsverordnung und ihr Teil 21 als Annex dazu.

3.3.1 Lufttüchtigkeit

Um das System besser zu veranschaulichen wird an dieser Stelle die VO¹⁰⁵ zur Lufttüchtigkeit¹⁰⁶ als Bsp herangezogen. Die Kommissionsverordnung zur Festlegung der Durchführungsbestimmungen für die Erteilung von Lufttüchtigkeits- und Umweltzeugnissen für Luftfahrzeuge und zugehörige Produkte, Bau- und Ausrüstungsteile sowie zur Zulassung von Entwicklungs- und Herstellungsbetrieben ist in Einklang mit den Art 5 Abs 5 und Art 6 Abs 3 VO 216/2008 ausgegeben worden. Die 12 Art der VO regeln Geltungsbereich und Definitionen, die Fortdauer von Zulassungen, Maßnahmen der Agentur und das Inkrafttreten. In einigen Art sind auch nur Hinweise zum Annex Part 21 enthalten. Insgesamt können die wenigen Art der VO als Einführung zu Part 21 gesehen werden.

Von Bedeutung ist Art 10 der Durchführungsverordnung, da er die Maßnahmen der EASA in speziellen AMC regelt. Demnach soll die Agentur für zuständige Behörden, Organisationen und Personal AMC entwickeln, die diese nutzen können um Einklang mit den Bestimmungen aus Part 21 nachzuweisen. Durch diese annehmbaren Nachweisverfahren dürfen weder neue Anforderungen eingeführt werden, noch bestehende aus Part 21 gemindert werden. Im Fall ihrer Anwendung müssen die Anforderungen aus den Anhängen ohne weiteren Nachweis als erfüllt angesehen werden.

3.3.2 Part 21

„Teil 21 steht für die Anforderungen und Verfahren für die Zertifizierung von Luftfahrzeugen und zugehörigen Produkten, Bau- und Ausrüstungsteilen, und von Entwicklungs- und Herstellungsbetrieben gem Anhang I der vorliegenden Verord-

¹⁰⁵ VO (EU) 748/2012 der KOM vom 3.8.2012 über die Festlegung von Durchführungsbestimmungen zur Lufttüchtigkeits- und Umweltzeugnissen von Luftfahrzeugen und dazugehörigen Produkten, ABI L 244/1.

¹⁰⁶ Der Begriff der Lufttüchtigkeit wird auf europarechtlicher Ebene nicht definiert, sondern anscheinend vorausgesetzt. Der Begriff dürfte wegen der intendierten engen Bindung von der Basisverordnung und der hiezu erlassenen Durchführungsverordnungen gem ICAO- Annex 8 als Grundlage dienen.

nung“,¹⁰⁷ so die Definition von Part 21 in der Durchführungsverordnung zur Lufttüchtigkeit.

Teil 21 ist der wichtigste Teil der VO. Auf über 60 Seiten sind Vorschriften für technische Anforderungen in Abschnitt A und Verfahrensvorschriften für zuständige Behörden im Abschnitt B definiert. In der Folge sind einige Formblätter der EASA als Anlagen angehängt. Die jeweiligen Abschnitte sind wiederum unterteilt. In den Unterabschnitten sind alle Anforderungen für technische Spezifikationen in allen Details ersichtlich. Der Anhang ist außerordentlich detailliert und mit sehr vielen Informationen versehen und ist für einen thematisch fremden Laien aufgrund durch die komplizierten technischen Besonderheiten schwer zu verstehen.

3.3.3 Das Verfahren

Die Agentur entwirft regulatives Material wie Durchführungsverordnungen, annehmbare Nachweisverfahren, Anleitungen und Zulassungsspezifikationen. Nach dem Entwurf steht das regulative Material diversen Beratungen beispielsweise als RL, Änderungsvorschläge oder ein Feedback zu den Beratungen (Comment Response Documents) offen.

Nach den Beratungen werden die von der EASA ausgearbeiteten Durchführungsverordnungen an die KOM als Stellungnahmen übermittelt. Dadurch unterstützt die EASA die KOM beim Erlass von Durchführungsverordnungen.¹⁰⁸ Die Verantwortung für den Entscheidungsprozess der Stellungnahmen liegt, vor Veröffentlichung der VO im ABI der EU, bei der KOM. Auf der Komitologie- Website der KOM kann man dem Verlauf folgen.¹⁰⁹ Der Entwurf der VO wird dann dem EP und dem Rat zur genauen Überprüfung weitergereicht.¹¹⁰

¹⁰⁷ Art 1 Abs 2 lit c VO 748/2012.

¹⁰⁸ Art 19 Abs 1 leg cit.

¹⁰⁹ *SG/R/3/Di Stefano*, Comitology Register, ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=search.search (abgefragt am 7. 7. 2015).

¹¹⁰ Regulations | EASA, easa.europa.eu/the-agency/faqs/regulations (abgefragt am 7. 7. 2015).

3.3.4 Das Komitologie-Verfahren

Unter Komitologie versteht man die Ausübung von Durchführungsbefugnissen durch die KOM. Die KOM wird in dieser Tätigkeit durch Ausschüsse unterstützt. Die Modalitäten für die Ausübung wurden erstmals im Beschluss des Rates vom 13.07.1987¹¹¹ festgelegt. Nach der Auffassung des EP galt dieser Beschluss jedoch nur für Rechtsakte des Rates und nicht für Rechtsakte des EP und des Rates im Mitentscheidungsverfahren.¹¹²

Nach gescheiterten Vermittlungsverfahren über die Komitologie gelang es drei Organen in einem *modus vivendi* vom 20.12.1994¹¹³ eine vorläufige Einigung über eine Regelung zu erzielen, die in der Regierungskonferenz von 1996 endgültig beschlossen werden sollte. Beratungs-, Verwaltungs-, und Regelungsausschüsse als auch ein Schutzverfahren waren die vier Ausschusstypen des neuen Beschlusses (2. Modalitäten-Beschluss¹¹⁴), allerdings kam dem EP eine stärkere Einbeziehung zu, sofern der Basisrechtsakt, in dem die Durchführungsrechtsakte festgelegt werden, via Mitentscheidungsverfahren angenommen wurde. In diesem Fall hatte das EP die Möglichkeit den Rat über etwaige Bedenken zu unterrichten. Um dem EP bessere Befugnisse zur Überprüfung zu ermöglichen, ergänzte der Beschluss des Rates vom 17.07.2006 die vier bisherigen Verfahrensarten um eine weitere Variante, nämlich das Regelungsverfahren mit Kontrolle. Durch diese Erweiterung konnte der Entwurf einer Durchführungsmaßnahme nun auch vom EP mit Begründung abgelehnt werden. Das EP hat somit eine stärkere Einbeziehung erlangt.¹¹⁵

Das Verfahren läuft folgendermaßen ab: in einem Basisrechtsakt werden Voraussetzungen für Durchführungsmaßnahmen vom Rat, sowie das Verfahren festgelegt. Es kann zwischen Beratungsverfahren,¹¹⁶ Verwaltungsverfahren,¹¹⁷ Regelungsverfahren,¹¹⁸ Regelungsverfahren mit Kontrolle,¹¹⁹ und Verfahren mit Schutzmaß-

¹¹¹ Beschluss 87/373/EWG des Rates vom 13. Juli 1987 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der KOM übertragenen Durchführungsbefugnisse, ABl 1987 L 197/33ff.

¹¹² Schwarze, EU-Kommentar (2012) Art 290 Rz 3.

¹¹³ ABl 1995 C 293/1.

¹¹⁴ Beschluss 1999/468/EG des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der KOM übertragenen Durchführungsbefugnisse, ABl 1999 L 184/23ff.

¹¹⁵ Schwarze, EU-Kommentar (2012) Art 290 Rz 4-6.

¹¹⁶ Art 3 Beschluss 1999/468/EG des Rates.

¹¹⁷ Art 4 Beschluss 1999/468/EG des Rates.

¹¹⁸ Art 5 Beschluss 1999/468/EG des Rates.

¹¹⁹ Art 5a Beschluss 1999/468/EG des Rates.

nahmen gewählt werden.¹²⁰ Abhängig vom Verfahren ergeben sich unterschiedliche Entscheidungsbefugnisse von KOM und Rat.¹²¹ In Art 2 Abs 1 des Komitologie-Beschlusses hat der Rat Kriterien für die Ausübung seines Ermessens aufgestellt. So sollen im Verwaltungsverfahren Verwaltungsmaßnahmen erlassen werden, wie zB Maßnahmen in der gemeinsamen Agrar- und Fischereipolitik, oder Maßnahmen mit erheblichen Auswirkungen auf den Haushalt. Im Regelungsverfahren sollen Maßnahmen von allgemeiner Tragweite geregelt werden, mit denen wesentliche Bestimmungen von Basisrechtsakten angewendet werden (zB Schutz der Gesundheit) oder Maßnahmen zur Anpassung oder Erneuerung von nicht wesentlichen Bestimmungen eines Basisrechtsakts zur Anwendung kommen. Das Beratungsverfahren soll angewendet werden, wenn dies als zweckmäßig erscheint. Das Regelungsverfahren mit Kontrolle muss zwingend angewendet werden wenn es um Maßnahmen von allgemeiner Tragweite geht und dabei nicht wesentliche Bestimmungen von einem im oGGV erlassenen Basisrechtsakt geändert, gestrichen oder hinzugefügt werden.^{122,123}

Für Basisrechtsakte, die vor dem Vertrag von Lissabon in Kraft getreten sind, gilt weiterhin das Komitologieverfahren 1999/468/EG in der Fassung vom 17.07.2006.¹²⁴ Das Regelungsverfahren mit Kontrolle bleibt weiterhin wirksam für bestehende Basisrechtsakte, wenn darauf verwiesen wurde. Die übrigen Verfahren sollen in ein Durchführungsverfahren (Beratungs-, oder Prüfverfahren) überführt werden.¹²⁵ Die KOM wird alle restlichen Rechtsakte, hinsichtlich der Anwendung der delegierten Rechtssetzung nach Art 290 AEUV überprüfen. Für jene Rechtsakte, für die ein Regelungsverfahren mit Kontrolle besteht, werden Änderungen von der KOM vorgeschlagen um die Anwendung der neuen Übertragungsregeln zu gewährleisten.¹²⁶

¹²⁰ Art 6 Beschluss 1999/468/EG des Rates.

¹²¹ *Schweitzer/Hummer/Oberwexer*, Europarecht, Rz 483.

¹²² Art 2 Abs 2 Komitologie- Beschluss.

¹²³ *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, Rz 352.

¹²⁴ *Schwarze*, EU-Kommentar (2012) Art 290 Rz 7.

¹²⁵ Art 13 VO 182/2011.

¹²⁶ *Schwarze*, EU-Kommentar (2012) Art 290 Rz 22f.

3.4 Annehmbare Nachweisverfahren – Acceptable Means of Compliance

3.4.1 Definition

“AMCs are non-binding standards adopted by EASA to illustrate means to establish compliance with the Basic Regulation and its Implementing Rules”

Unter annehmbaren Nachweisverfahren versteht man nicht-bindende Anforderungen, die von der EASA herausgegeben werden, um mit erläuternden Mitteln Übereinstimmung mit der Basisverordnung und ihren Durchführungsbestimmungen zu schaffen.¹²⁷ Wenn man diese Definition, die von dem MB der EASA herausgegeben wurde, in einzelne Teile zerlegt, erhält man folgende Elemente:

- Nicht-bindende Anforderungen
- Erläuternde Mittel
- Ausgegeben von der EASA
- Übereinstimmung herstellen

3.4.1.1 Nicht-bindende Anforderungen

AMC zeigen eine Möglichkeit auf, wie man Übereinstimmung mit einer Regel erreichen kann, die jedoch nicht zwingend die Einzige sein muss, weil sie nicht-bindenden Charakter besitzen. Daraus folgt, dass der Einzelne nicht verpflichtet ist einem EASA-AMC nachzugehen, sondern auch eine andere Möglichkeit gewählt werden kann, um den Regeln der Basisverordnung und den Durchführungsbestimmungen der EASA zu entsprechen.¹²⁸

Als „nicht-bindend“ versteht man die Tatsache, dass sich der Einzelne im Fall der Anwendung von AMC auf die richtige Anwendung einer Regel oder eines Verfahrens berufen kann, sich aber nicht darauf berufen muss, sondern eine andere Möglichkeit wählen kann um Übereinstimmung mit einer Regel oder einem Verfahren zu

¹²⁷ EASA Management Board 01/2012.

¹²⁸ Acceptable Means of Compliance (AMCs) and Alternative Means of Compliance (AltMOCs) | EASA, easa.europa.eu/the-agency/faqs/acceptable-means-compliance-amcs-and-alternative-means-compliance-altmocs (abgefragt am 11. 5. 2015).

erzielen und somit nicht daran gebunden ist, dem annehmbaren Nachweisverfahren von der EASA zu folgen.

Eine Behörde muss jedenfalls eine Genehmigung erteilen, wenn der Genehmigungswerber sich eines AMC bemüht. Das heißt allerdings in der Folge, dass der nicht-bindende Charakter von AMC für die Behörde bindend wird, weil die Behörde eine Genehmigung im Falle der richtigen Anwendung eines AMC durch den Genehmigungswerber erteilen muss, sodass der Genehmigungswerber Rechtssicherheit hat und sich auf die ausgegebenen EASA-AMC verlassen kann.

3.4.1.2 Erläuternde Mittel

Unter sogenannte erläuternden Mittel (illustrated means), die in der Definition von AMC gemeint sind, fallen Mittel, die von der EASA ausgewählt werden, um Klarheit, Verständlichkeit und Einheitlichkeit zu schaffen und der Basisverordnung zu entsprechen.

Die in den AMC beschriebenen Mittel sind nicht die einzigen Mittel die gewählt werden können um einer Durchführungsregel zu entsprechen. Es ist in jedem Fall aber ein befriedigender Beweis, einer Regel zu entsprechen, wenn man sich eines von der Agentur ausgegebenen AMC bemüht. Es handelt sich um eine Erleichterung sowohl für den Genehmigungswerber, als auch für die genehmigende Behörde im Fall von Zertifizierungsaufgaben.¹²⁹

3.4.1.3 Ausgegeben von der EASA

Herausgeber dieser nicht-bindenden Anforderungen ist die EASA selbst. Die Agentur als solche ist gem Art 18 ermächtigt, annehmbare Nachweisverfahren für die Anwendung der Basisverordnung VO 216/2008 und ihren Durchführungsbestimmungen, zu erarbeiten.¹³⁰ Dies zählt sowohl neben der Errichtung von Stellungnahmen und Empfehlungen an die KOM, Zulassungsspezifikationen, mitsamt Lufttüchtigkeitskodices und jeglichen Anleitungen für die Anwendung der VO mit ihren Durchführungsbestimmungen zu den Tätigkeiten der Agentur.

¹²⁹ EASA, Decision No 2011/015/R (13.05.2015).

¹³⁰ Art 18 lit c Basisverordnung 216/2008 ABI 2008/79, 1.

3.4.1.4 Übereinstimmung herstellen

Das Ziel von AMC liegt in der Hilfestellung zur Herstellung von Übereinstimmung mit der Basisverordnung und ihren Durchführungsbestimmungen. Eine Konformität mit der Basisverordnung kann durch Anwendung der erläuternden Mittel der AMC der EASA geschaffen werden.

3.4.2 Beschreibung

AMC ergänzen, genauso wie GM, das EASA-Regelwerk mit Interpretationen zu den VO. Im Gegensatz zu den Gesetzesmaterialien sind AMC und GM nur in englischer Sprache verfügbar.

Der Terminus „annehmbares Nachweisverfahren“ tritt in der Basisverordnung in Art 18 und 19 auf. Nach Art 18 VO 216/2008 gehört die Ausgabe von AMC zu den Tätigkeiten der Agentur.

Gem Art 19 VO 216/2008 werden von der Agentur Zulassungsspezifikationen einschließlich Lufttüchtigkeitskodices und annehmbare Nachweisverfahren unter Berücksichtigung des Art 52 VO 216/2008 und der Durchführungsbestimmungen der KOM erarbeitet. Bei diesen Unterlagen werden Stand der Technik und die bestbewährten Verfahren in den betroffenen Bereichen wider gespiegelt. Die Aktualisierung dieser Unterlagen erfolgt unter Berücksichtigung der weltweiten Erfahrungen im Bereich des Flugbetriebs und des wissenschaftlichen und technischen Fortschritts.¹³¹

Im Abschnitt III der Basisverordnung ist die Arbeitsweise der Agentur beschrieben. In diesem Abschnitt findet man in Art 52 das Verfahren zur Erarbeitung von AMC. Als bald möglich soll der Verwaltungsrat ein transparentes Verfahren für die Erarbeitung von annehmbaren Nachweisverfahren festlegen. Umfassen soll das Verfahren Fachgutachten von mitgliedstaatlichen Luftfahrtbehörden, die Miteinbeziehung von geeigneten Sachverständigen und die Gewährleistung der Agentur, die Dokumente zu veröffentlichen. Weiters soll geregelt sein, dass die betroffenen Parteien nach einem Zeitplan und einem Verfahren angehört werden und die Agentur eine schriftliche Stellungnahme zur Anhörung abgibt.

¹³¹ Art 19 VO (EG) 216/2008.

Für die Anhörung von Art 19 VO 216/2008 kann die EASA eine eigene Arbeitsgruppe einrichten, in welche ein Sachverständiger aus jedem MS entsendet wird. Das gilt für Stellungnahmen, Zulassungsspezifikationen und Anleitungen, also auch annehmbare Nachweisverfahren, da diese darunter fallen.¹³²

Für AMC gilt weiters, dass sie in einer amtlichen Veröffentlichung der Agentur kundgemacht werden, nämlich auf der Internetseite der EASA, welche das offizielle Publikationsmedium für annehmbare Nachweisverfahren ist.¹³³ Im Fall von Sicherheitsproblemen werden besondere Verfahren festgelegt, mit denen die Agentur alsbald Sofortmaßnahmen als Reaktion treffen kann und die betroffenen Parteien von den Maßnahmen, die sie treffen sollen, unterrichten kann.¹³⁴

Das Pendant zu den von der EASA ausgegebenen AMC stellen im FAA-Raum die sogenannten Advisory Circulars (AC) dar. AC sind aus dem FAR-Basisregelwerk ausgegliedert. Da nicht zu jeder Bauvorschrift AMC vorliegen, ist es in diesen Fällen sinnvoll wie auch gelebte Praxis, sich eines AC von der FAA für die Auslegung der entsprechenden Vorschrift zu bedienen. Üblicherweise liegen keine AMC für Bauvorschriften vor, für die schon AC herausgegeben wurden; umgekehrt gibt es keine AC für Vorschriften, zu denen bereits AMC herausgegeben wurden.¹³⁵

3.4.3 Verfahren

Bei der Entwicklung von AMC und GM ist die Agentur an einen strukturierten Prozess nach Art 52 Abs 1 der Basisverordnung strikt gebunden. Um dem Art 52 Abs 1 zu entsprechen wurde von der EASA ein Verfahren ausgearbeitet.¹³⁶ Das Verfahren für AMC ist in einer Entscheidung¹³⁷ des MB beschrieben. Es handelt sich um die Entscheidung des EASA MB 01-2012, die die „Rulemaking Procedure“ novelliert und ersetzt. Das in der „Rulemaking Procedure“ beschriebene Verfahren hat von der EASA für die Entstehung und Ausgabe von Stellungnahmen, AMC, Zulassungsspezifikationen und GM angewendet zu werden. Diese „Rulemaking Procedure“ muss Anwendung finden, um die Basisverordnung zu implementieren.

¹³² Art 52 (1) (2) VO (EG) 216/2008.

¹³³ Art 52 (3) VO (EG) 216/2008.

¹³⁴ Art 52 (4) VO (EG) 216/2008.

¹³⁵ *Hinsch*, Industrielles Luftfahrtmanagement, 22f.

¹³⁶ *Schoenmaker*, Acta Astronautica 2014, 4.

¹³⁷ EASA Management Board 01/2012, Art 2.

Dieses detaillierte Verfahren für die Ausgabe von Soft Law der EASA ist eine beachtenswerte Ausnahme und soll für andere Gemeinschaftsagenturen als Inspiration für deren „Rulemaking Procedure“ dienen.¹³⁸

Die Entscheidung des MB ist eine fundamentale Quelle weil sie die Prinzipien der Partizipation und Transparenz durch eine ganze Nummer von detaillierten Bestimmungen, welche die verschiedensten Schritte der Prozedur, wie zB Programmabläufe festlegen und ein Regulatory Impact Assessment, die genaue Modalität von Beratungen, die Identifikation von verantwortlichen Subjekten für das regelmachende Verfahren und die Vorgaben für die Publikation, umsetzt.¹³⁹

Jährlich wird nach Beratungen zwischen dem Exekutivdirektor und dem Safety Standards Consultative Committee (SSCC) sowie den Advisory Groups of National Authorities (AGNA) ein Vierjahresprogramm zur Erarbeitung von Regeln und Vorschriften erstellt. AGNA bestehen wiederum einerseits aus Rulemaking Advisory Groups (RAG) und andererseits aus sogenannten Thematic Advisory Groups (TAG) zu einzelnen Fachthemen. Das SSCC repräsentiert primär die Interessen der Industrie. TAG und RAG sind durch Vertreter der MS besetzt und verantworten die korrekte Anwendung der Basisverordnung.^{140,141}

Das Programm baut auf dem Grundsatz auf, dass die Planung vom 1. Jahr eine Verbindlichkeit ist und die Planung der folgenden Jahre Änderungen thematisieren, die auftreten können, wenn sich Prioritäten verschieben und sich die Verfügbarkeit von Ressourcen ergibt.¹⁴²

Es berücksichtigt die Ziele aus Art 2 VO 216/2008, die Kriterien für Durchführungsverordnungen aus der Basisverordnung, einschlägige Entwicklungen in der EU und im internationalen Recht, das Arbeitsprogramm der KOM für legislative und nicht-legislative Aufgaben und die Ziele der Harmonisierung von EU-Recht mit den Hauptpartnern der EU, anerkannte Sicherheitsrisiken und andere Forschungsaktivitäten der Agentur, die Überwachung der Wirksamkeit der Flugsicherheit und Erfordernisse für den Umweltschutz, Erfahrungen vom Normprozess, technischem und wissenschaftlichem Fortschritt, sowie den Ergebnissen aus Flugunfalluntersuchungen.¹⁴³

¹³⁸ *Chiti*, European Agencies' Rulemaking, European Law Journal 2013, 93 (104.)

¹³⁹ *Chiti*, European Law Journal 2013, 102.

¹⁴⁰ EASA Management Board 01/2012, Art 3.

¹⁴¹ *Siedenburg*, HIPPOKRATIA 2008-08, 71.

¹⁴² *Schoenmaker*, Acta Astronautica 2014, 8.

¹⁴³ EASA Management Board 01/2012, Art 3.

Einen Vorschlag zur Entwicklung einer neuen Regel oder die Abänderung einer Bestehenden kann jede Person oder Organisation abgeben. Der Exekutivdirektor hat diese Ansuchen im Kontext mit dem Entwerfen und Überarbeiten des „Rulemaking“ Programms in Betracht zu ziehen. Die Vorschläge sollen gemeinsam mit den Daten des Antragstellers, dem Text und der Begründung zur Agentur geschickt und dort individuell bearbeitet werden. Unterstützt wird das ganze „Rulemaking Programme“ von einem „Preliminary Regulatory Impact Assessment“, einer einleitenden Begutachtung über die Auswirkungen der Regeln. Das Programm wird schlussendlich mit dem jährlichen Arbeitsprogramm abgestimmt, als Anhang daran angefügt und dann dem MB zur Verabschiedung übermittelt.¹⁴⁴

Der Anstoß für neue Regeln hat im Einklang mit den „Rulemaking Priorities“, also Regeln die aufgrund ihrer Priorität gemacht werden sollen, die im Rahmen des Vierjahresprogramms behandelt werden, zu geschehen. Der Exekutivdirektor macht nach Beratungen mit dem SSCC, der RAG und den TAG für jede einzelne zu regelnde Aufgabe einen „Term of Reference“, eine RL. Die RL wird zusammen mit einer klaren Definition der Aufgabe, dem Verfahren für die Entwicklung der Aufgabe mit der voraussichtlichen Länge der öffentlichen Beratungsperiode, der Notwendigkeit ein „Regulatory Impact Assessment“ zu führen, einem Zeitplan für die Fertigstellung der Aufgabe, einem Format für die Lieferung und einem Konzeptpapier, falls die Aufgabe dies erfordert, auf der Website der EASA veröffentlicht. Falls eine Gruppe für den technischen Entwurf arrangiert wurde, hat die RL auch Informationen über die Zusammensetzung der Gruppe, deren Arbeitsmethode und den Bedarf an einer Berichterstattung zu enthalten. Der Exekutivdirektor entscheidet die Arbeitsmethode nach Beratungen mit den SSCC, RAG und TAG und wählt die Zusammensetzung der Gruppe, welche die technische Expertise machen soll.¹⁴⁵

Nach Abschluss des Entwurfes der vorgeschlagenen Regelung veröffentlicht der Exekutivdirektor eine „Notice of Proposed Amendment“ (NPA), einer Benachrichtigung über die vorgeschlagene Änderung auf der offiziellen Seite der EASA. Danach sind die Beratungen in allen hauptsächlichen Aspekten geregelt. Für die Akteure, die legitimiert sind teilzunehmen, gilt, dass die Konsultationen offen sind für jede Person oder Organisation mit Interesse an der in Entwicklung befindlichen Regel. Die übliche Dauer von diesen Beratungsperioden beträgt drei Monate ab dem Tag der Veröffentlichung des NPA. Einen wichtigen Teil des Verfahrens stellen die kritischen Kom-

¹⁴⁴ EASA Management Board 01/2012, Art 3.

¹⁴⁵ EASA Management Board 01/2012, Art 4.

mentare dar. Der Exekutivdirektor muss sicherstellen, dass jegliche kritischen Kommentare von annähernd qualifizierten Experten, die aber nicht in den bisherigen Verlauf des Verfahrens involviert waren, in Frage gestellt werden. Dadurch und danach wird ein „Comment Response Document“, das eine Zusammenfassung aller eingegangenen Kommentare und die dazugehörigen Antworten der EASA beinhalten, veröffentlicht. Falls der revidierte Text sich signifikant von dem Text zu Beginn des Beratungsprozesses unterscheidet, kann der Exekutivdirektor eine weitere Beratungsrunde vorschlagen. Jedenfalls hat der Exekutivdirektor seine Entscheidung nicht vor zwei Monaten ab dem Tag der Veröffentlichung von dem Antwortdokument auf die Kommentare auszugeben, um Beratern genügend Zeit zu lassen auf die Inhalte entsprechend zu antworten.¹⁴⁶

Beim Entwerfen von neuen Vorschriften muss auf das Recht der EU, insbesondere der Basisverordnung, ICAO-Standards und deren RL, auf Harmonisierungsziele mit anderen Behörden und internationalen Organisationen im Einklang mit anwendbaren Vereinbarungen mit Drittparteien, geachtet werden. Das gilt darüber hinaus bei relevanten Ergebnissen und Empfehlungen von Flugunfalluntersuchungen, auf eine zeitige Implementierung von den vorgeschlagenen Vorschriften, Kompatibilität mit bestehenden Regeln, aktuellen Stand der Dinge im Bereich der Flugsicherheit und des Umweltschutzes, wissenschaftliche und technologische Entwicklungen.

Die Agentur ist dafür verantwortlich, dass die AMC und das GM ausgegeben werden und muss dabei darauf achten, dass sich durch etwaige Änderungen in der „Cover Regulation“ und den IR durch das EASA-Komitee, das EP und den Rat, auch die dazugehörigen AMC und GM ändern können. Das ist der Grund, weshalb AMC und GM immer erst kurz nach der Veröffentlichung der betreffenden VO im ABI, auf der Website der EASA, veröffentlicht werden.¹⁴⁷

¹⁴⁶ Chiti, European Law Journal 2013, 108f.

¹⁴⁷ Regulations | EASA, easa.europa.eu/the-agency/faqs/regulations (abgefragt am 19. 10. 2015).

3.4.3.1 Safety Standards Consultative Committee

Das unabhängige SSCC besteht aus Vertretern von Personen und Organisationen, die direkt von der Basisverordnung, Durchführungsverordnung, Zulassungsspezifikationen oder GM betroffen sind, ganz gleich welcher Nationalität sie angehören. Nationale Luftfahrtbehörden sollen nicht im SSCC vertreten sein. Für die genaue Zusammensetzung ist der Exekutivdirektor zuständig, der darauf achten muss, dass ein leistungsfähiges Team zusammenarbeitet. Die Aufgaben des SSCC sind im „Rule-making Programme“ der Agentur Hilfestellungen und Empfehlungen an den Exekutivdirektor, betreffend den Inhalt und die Prioritäten zu geben. Darüber hinaus sollen Erläuterungen zum „Preliminary Regulatory Impact Assessment“ und „Terms of Reference“ vom SSCC abgegeben werden. Die Agentur hat dafür Sorge zu tragen, dass dem Komitee genügend administrative und logistische Unterstützung bereitgestellt wird, um seinen Aufgaben nachkommen zu können. Die Arbeit des Komitees wird auf der Internetseite der EASA veröffentlicht.^{148,149}

3.4.3.2 Rulemaking Advisory Group und Thematic Advisory Groups

Eine weitere Unterstützung soll dem Exekutivdirektor durch die RAG und die TAG zukommen. Diese Institutionen haben eine gleichartige Rolle wie das SSCC, sollen aber die Involvierung der nationalen Luftfahrtbehörden garantieren. Die beiden Gruppen bestehen aus Vertretern der nationalen Behörden, die für die Anwendung der Basisverordnung samt ihren Durchführungsverordnungen zuständig sind und aus Vertretern der KOM.

Die RAG gibt Ratschläge bei Fragen, welche das Herausgeben von strategischen Regeln betreffen, wie zB die grundsätzlichen Dringlichkeiten des „Rulemaking Programme“, ganz allgemein zu dem Verfahren und den Strukturen, die hier angewendet werden oder auch nur zum Verstehen der Anforderungen von der Basisverordnung.

Die TAG sind Gruppen, die sich jeweils auf einen bestimmten Bereich konzentrieren, der in der Kompetenz der Agentur liegt. Zu den Aufgaben gehören die

¹⁴⁸ EASA Management Board 01/2012, Art 9.

¹⁴⁹ *Siedenburg*, HIPPOKRATIA 2008-08, 71.

Erstellung von Ratschlägen zum Inhalt, zu Prioritäten und den Ausführungen des „Rulemaking Programme“ der EASA, sowie Erläuterungen zum „Preliminary Regulatory Impact Assessment“ und „Terms of Reference“ abzugeben. Die Aufgaben der TAG spiegeln die Aufgaben des SSCC wieder. Sie geben darüber hinaus Hilfestellungen bei Fragen mit spezifischen technischen Hintergründen, wenn das von der RAG angefragt wird. Sie bemühen sich einen Zusammenhang zwischen existierenden und vorgeschlagenen Regeln zu finden. Bei speziellen und oftmals komplexen technischen Fragestellungen treffen die Vertreter der TAG sich mit dem SSCC um Informationen und Ausblicke auszutauschen.

Auch hier werden die Arbeiten und Fortschritte beider Gruppen auf der Website der EASA publiziert.^{150,151}

3.4.4 Sprache von AMC

AMC werden genauso wie GM ausschließlich in englischer Sprache verfasst und veröffentlicht und in keine weiteren Amtssprachen der EU übersetzt. Das liegt daran, dass für das gesamte Luftfahrtpersonal und folglich auch die Normadressaten die englische Sprache das gebräuchliche und gängige Kommunikationsmittel ist und für gewöhnlich auch eine Voraussetzung für die Ausübung der Tätigkeiten in diesem Bereich ist.¹⁵² Nationale Behörden steht es allerdings frei, AMC im Rahmen eines internen Prozesses in jene Sprachen zu übersetzen, die sie ihrerseits für sinnvoll empfinden.¹⁵³

3.4.5 Rechtliche Aufschlüsse von AMC

EASA-AMC haben keine rechtlich bindende Natur, nachdem sie, wie schon in der Definition erwähnt, lediglich nicht-bindende Anforderungen zum Inhalt haben.

Aufgrund der Tatsache, dass sich keine betroffene Person eines EASA-AMC bedienen muss um im Einklang mit der EASA Basisverordnung zu handeln, wollte

¹⁵⁰ Management Board, Art 10.

¹⁵¹ *Siedenburg*, HIPPOKRATIA 2008-08, 71.

¹⁵² VfGH 02.10.2013, V 42/2013.

¹⁵³ Acceptable Means of Compliance (AMC) and Alternative Means of Compliance (AltMoC) | EASA, easa.europa.eu/the-agency/faqs/acceptable-means-compliance-amc-and-alternative-means-compliance-altmoc (abgefragt am 10. 1. 2016).

der Gesetzgeber dennoch einen Weg schaffen um eine Rechtssicherheit und eine einheitliche Rechtsanwendung zu gewährleisten. Um dieser Gewährleistung Stand zu halten, hat der Gesetzgeber von der EASA ausgegebene AMC mit der Fiktion ausgestattet, dass bei der Anwendung von AMC die Übereinstimmung mit den Regeln der EASA garantiert ist. Durch diese Fiktion der Übereinstimmung müssen zuständige Behörden Personen, die AMC korrekt anwenden und mit ihnen übereinstimmen, als Personen anerkennen, die mit dem Recht in Einklang stehen.¹⁵⁴

Auch *Perttu Arjamaa* sieht in seiner Arbeit über Vereinbarungen von Lufttüchtigkeitsprüfungen im kommerziellen Flugverkehr gem VO der EU, dass jeder MS den Durchführungsverordnungen Folge leisten muss, aber nicht jeder Bereich durch VO spezifiziert werden kann. Für diese unregelmäßigten Bereiche gilt, dass jeder Betroffene Mittel kreieren oder übernehmen muss, die es ermöglichen, dass die Anforderungen der Durchführungsverordnung erfüllt werden. Ein möglicher Weg ist einem von der EASA ausgegebenen AMC zu folgen. Der Vorteil von AMC, die von der EASA ausgegeben werden, liegt darin, dass jeder der AMC in Anspruch nimmt, jedenfalls mit dem Recht im Einklang steht.¹⁵⁵

Hinsch schreibt AMC und GM einen empfehlenden Charakter zu und keinen formal verbindlichen, weil sie nicht von der EU sondern von der EASA selbst ausgegeben werden und daher kein GGV nach dem AEUV durchlaufen. Etwaige Abweichungen von Empfehlungen der AMC und GM sind zwar theoretisch möglich, werden in der Praxis allerdings größtenteils vermieden, da sie sehr solide begründet sein müssen und daher bilden betriebsindividuelle Auslegungen von einzelnen EASA Vorschriften eher die Ausnahme. Das spricht für einen „quasi-verbindlichen“ Charakter in der Praxis.¹⁵⁶

Janezic und *Stadlmeier* zweifeln „in concreto“ auch das Erkenntnis des VfGH¹⁵⁷ an, da auch sie keine unionsrechtliche normative (verbindliche) Wirkung in AMC sehen.¹⁵⁸

¹⁵⁴ Acceptable Means of Compliance (AMCs) and Alternative Means of Compliance (AltMOCs) | EASA, easa.europa.eu/document-library/acceptable-means-compliance-amcs-and-alternative-means-compliance-altmocs (abgefragt am 13. 5. 2015).

¹⁵⁵ *Arjamaa*, Arrangements of Airworthiness Review Activities in Commercial Air Transport According to EU Regulations (2007) 30.

¹⁵⁶ *Hinsch*, Industrielles Luftfahrtmanagement, 16.

¹⁵⁷ VfGH, V 42/2013.

¹⁵⁸ *Janezic/Stadlmeier*, ZTR, 66.

3.4.6 Part-MED als Beispiel für AMC

Für den Part-MED ist das relevante Dokument die Entscheidung des Exekutivdirektors 2011/015R vom 15. Dezember 2011. Es beinhaltet die Entscheidung mit zwei Art, den Anmerkungen dazu (Explanatory Notes) und dem Anhang.

Gem der Entscheidung 2011/015R werden AMC und GM im Anhang der Entscheidung angeführt¹⁵⁹ und das Inkrafttreten wird mit 22. Dezember 2011 datiert. Publiziert wird im Rahmen einer „Official Publication“ der Agentur.¹⁶⁰ Gem Art 18 der Basisverordnung soll die Agentur AMC und GM für die Anwendung der Basisverordnung und der IR ausgeben. Die Agentur hat bei dieser Entscheidung gem Art 52 Abs 1 lit c Basisverordnung und Art 5 Abs 3 und 6 der „Rulemaking Procedure“ gehandelt. In Betracht kommende Parteien wurden mit den Angelegenheiten der Entscheidung zu Rate gezogen und eine schriftliche Antwort zu den Kommentaren wurde bereitgestellt.^{161,162}

In den Anmerkungen findet man unter dem ersten Punkt allgemeine Informationen zu der Entscheidung wie grundlegende Hintergrundinformationen zu den AMC und GM. Es wird noch einmal festgehalten, worum es sich dabei grundsätzlich handelt und welche Schritte die EASA dabei gesetzt hat, die generelle Struktur und das Format des Anhangs. Darüber hinaus wird angemerkt an welcher Stelle der gesamte Text des annehmbaren Nachweisverfahrens samt Begleitmaterial veröffentlicht worden und zu finden ist, nämlich auf der Internetpräsentation der Agentur.

Unter Punkt zwei der Anmerkungen findet man genaue Informationen zu den Beratungen der Entwurfsvorschläge und den Ablauf des „Rulemaking Process“ nach Art 52 Abs 1 Basisverordnung und den damit verbundenen Aufgaben der EASA. So hat die EASA im rechtgebenden Verfahren von AMC und GM zum Part-MED zB insgesamt 321 Reaktionen erfahren. 282 davon waren über medizinische Anforderungen von Piloten (gewerblich, sowie privat) und 32 vom Kabinenpersonal. Unter Berücksichtigung der AMC blieben 131 Antworten für Piloten und 9 des Kabinenpersonals, die dann in der Verbesserung der AMC einkalkuliert worden sind. Die einzelnen Schritte dieses Prozesses kann man auf der Website der EASA nachlesen.^{163,164,165}

¹⁵⁹ Art 1 Decision 2011/015R.

¹⁶⁰ Art 2 Decision 2011/015R.

¹⁶¹ NPA 2008-17c, NPA 2009-02e as well as CRD 2008-17c and 2009-02e (CRD b.3) on Rulemaking Archives page <http://www.easa.europa.eu/rulemaking/r-archives.php>.

¹⁶² ED Decision 2011/015R, Explanatory note (2).

¹⁶³ EASA, CRD to NPA 2009-02e.

Der dritte Punkt der Anmerkungen beinhaltet Ausführungen zur Herausgabe der AMC und GM zum Part-MED. Es wird unter anderem angeführt, dass die medizinischen Anforderungen für Piloten (gewerblich, als auch privat) mit der ICAO-Lizenz in den AMC zu finden sind. Die AMC beruhen auf den JAR-FCL 3 Anforderungen und wurden daher von Hard Law zu Soft Law transferiert. Außerdem wird genau beschrieben welche Punkte wie geändert worden sind. Die Änderungen umfassen zB neue Nummerierungen und andere redaktionelle Änderungen, ebenso wie inhaltliche. So kann man hier nachlesen welche, Punkte gelöscht worden sind oder in AMC aufgenommen wurden.¹⁶⁶

Im Anhang der Entscheidung 2011/015R stehen die AMC zum Part-MED geschrieben, eingeteilt und unterteilt in Subparts und Sections. Unter Buchstabe A findet man generelle Anforderungen, unter Buchstabe B Spezielle für die spezifischen Klassen von Lizenzen. Bei Buchstabe C sind die medizinischen Anforderungen für das Kabinenpersonal geregelt und unter Buchstabe D die medizinischen Voraussetzungen für Flugärzte (aero-medical examiners).

Die einzelnen Bestimmungen sind sehr klar und detailliert beschrieben. Bei vielen Punkten benötigt man medizinisches Fachwissen um spezielle Instruktionen zu verstehen.

Als Bsp dient AMC1 MED.B.040 (d), in dem eine HIV Infektion geregelt wird. So macht ein positiver HIV-Test grundsätzlich untauglich, jedoch kann ein Pilot individuell ein medizinisches Tauglichkeitszeugnis erlangen, wenn die Erkrankung als stabil und nicht fortschreitend eingestuft wird. In diesem Fall sind häufige Überprüfungen notwendig. Sobald AIDS oder eine durch AIDS bedingte Erkrankung auftritt, ist die medizinische Tauglichkeit nicht mehr gegeben.¹⁶⁷

¹⁶⁴ Directorate, Notice of proposed amendment (NPA) No X/2006.

¹⁶⁵ NPA 2008-17 | EASA, easa.europa.eu/document-library/notices-of-proposed-amendments/npa-2008-17 (abgefragt am 9. 10. 2015).

¹⁶⁶ ED Decision 2011/015R.

¹⁶⁷ EASA AMC1 MED.B.040 (d).

3.5 Begleitmaterial (Guidance Material GM)

3.5.1 Definition

„Guidance material (GM) means non-binding material developed by the Agency that helps to illustrate the meaning of a requirement or specification and is used to support the interpretation of the Basic Regulation, its Implementing Rules and AMC”.¹⁶⁸

GM ist nicht-bindendes Material, welches von der EASA ausgegeben wird, um die Bedeutung von einer Anforderung oder einer Zulassungsspezifikation zu erklären. Unterstützt wird dadurch sowohl die Interpretation von der Basisverordnung, als auch die IR und AMC.

3.5.2 Beschreibung

GM ist typischerweise entwickelt worden um AMC-Materialien zu begleiten, um etwaige Erklärungen zur Anwendung der Basisverordnung und der Durchführungsverordnungen zu gewährleisten und darüber hinaus zu helfen, dass die Bedeutung von Spezifikationen und einzelnen Anforderungen veranschaulicht wird. Auch Begleitmaterial, das von der EASA ausgegeben wird, ist nicht-bindend für Bewerber von verordnungsrechtlichen Genehmigungen.¹⁶⁹

Oftmals fällt es schwer zwischen AMC und GM eine klare inhaltliche Unterscheidung zu treffen. GM soll grundsätzlich einen erläuternden Charakter haben und weiterführende Informationen geben, ohne aber direkte Umsetzungshinweise zu formulieren. Demgegenüber liefern die AMC unmittelbare Umsetzungsempfehlungen, mit deren Anwendung sich die Übereinstimmung mit den Vorschriften nachweisen lässt. Rein quantitativ betrachtet sind AMC umfassender als das GM.¹⁷⁰

¹⁶⁸ EASA Management Board 01/2012.

¹⁶⁹ EASA Regulatory Instruments - SKYbrary Aviation Safety, skybrary.aero/index.php/EASA_Regulatory_Instruments (Stand 12. 9. 2015).

¹⁷⁰ Hinsch, Industrielles Luftfahrtmanagement, 16.

3.5.3 Verfahren

Wie zuvor erwähnt richtet sich sowohl das Verfahren für GM als auch jenes für AMC nach einem strukturierten Prozess nach Art 52 Abs 1 Basisverordnung. An dieses Verfahren ist die Agentur bei der Ausgabe von Material strikt gebunden.¹⁷¹ Das Verfahren verläuft gleich wie das Verfahren für AMC, welches im vorigen Kapitel detailliert erklärt wurde.

3.5.4 Beispiel für GM

Ein gutes Bsp für Begleitmaterial ist der Anhang der Entscheidung 2013/013/R¹⁷² des Exekutivdirektors. Der Anhang dieser Entscheidung beinhaltet AMC und GM zu den Regeln der Luft. Ausgegeben am 17.7.2013 geht es im Begleitmaterial GM 1 Art 2 Abs 28 um eine Luftverkehrskontrollfreigabe. Im Speziellen um die richtige Verwendung des Begriffs der Luftverkehrskontrollfreigabe – „air traffic control clearance“. Im passenden Zusammenhang wird die „air traffic control clearance“ abgekürzt als „clearance“ – „Freigabe“. Im Flugverkehrsfunk wird der abgekürzte Begriff „Freigabe“ – „clearance“ von den Sprechfunkbefehlen wie „rollen“, „start frei“, „Abflug“, „en route“, „Anflug“ oder „Landung“ vorangestellt um anzuzeigen, auf welche bestimmte Anweisung die Freigabe gerichtet ist.¹⁷³ Das Begleitmaterial zeigt eine Möglichkeit auf, den Flugfunkverkehr zu verkürzen und zu vereinfachen indem anstatt langer Phrasen wie „air traffic control clearance“ kurz „clearance“ also zu Deutsch „Freigabe“ zu sagen erlaubt wird.

3.6 Soft Law

Im folgenden Abschnitt wird das Thema Soft Law behandelt. Nach einer allgemein gehaltenen Einführung und Erklärung folgt die Unterscheidung zwischen dem Soft Law des Völkerrechts und dem EU Soft Law. Verschiedene Theorien über die Bedeutung von Soft Law, Lehrmeinungen und weitere Unterscheidungsmöglichkeiten

¹⁷¹ *Schoenmaker*, *Acta Astronautica* 2014, 4.

¹⁷² ED Decision 2013/013/R.

¹⁷³ ED Decision 2013/013/R GM 1 Art 2 (28).

von Soft Law ergänzen das Kapitel von EU Soft Law. Im Anschluss wird im Speziellen auf Soft Law, das von Gemeinschaftsagenturen ausgegeben wird eingegangen.

3.6.1 Allgemeines

„Soft Law“ ist ein Begriff der dem Völkerrecht entsprungen ist und bildet eine funktionierende Alternative zu Hard Law. Durch die vielen Akte von internationalen Organisationen (wie zB Empfehlungen, Beschlüsse, Resolutionen oder Deklarationen) ist es immer schwieriger geworden diese Akte in ein Rechtsquellen-system einzuordnen und daher wurde die Diskussion über das System von völkerrechtlichen Rechtsquellen angeregt und in diesem Zusammenhang entstand der Begriff des weichen Völkerrechts. Vorweg ist zu erwähnen, dass es sich dabei um keine eigene Völkerrechtsquelle handelt. Erst Anfang der 1970er Jahre ist das Konzept von Soft Law in der Literatur des öffentlichen Rechts entstanden. Nach wie vor gibt es Stimmen, die weiterhin die Existenz von Soft Law verneinen. ^{174,175,176,177}

„Soft Law“ ist also keiner Rechtsquelle zuzuordnen und kann daher, trotz der missverständlichen Bezeichnung als „law“, also „Recht“, keinerlei völkerrechtliche Bindungswirkung entfalten. Soft Law entsprechen allenfalls Rechtsnormen mit sehr geringem Verpflichtungsgehalt. Es handelt sich viel mehr um ein Verhaltensmuster, das angestrebt werden soll. Auch politische, sittliche, moralische oder gesellschaftliche Normen kommen als Synonym für Soft Law in Frage. ^{178,179}

In der Diskussion entstand eine neue wissenschaftliche Strömung, die unter dem Einfluss der soziologischen Schule stand, hier insbesondere der „New Haven Strömung“. Diese neue Strömung entfernte sich von der herkömmlichen Teilung zwischen Rechtsverbindlichkeit auf der einen Seite und rechtlicher Unverbindlichkeit auf der anderen Seite und geht von einer gleitenden Rechtswertskala aus. In dieser Diskussion kam neben der Präzedenzwirkung und Autorität auch der Begriff des „weichen“ Rechts auf. ¹⁸⁰

¹⁷⁴ Hobe/Kimminich, Einführung in das Völkerrecht⁸, UTB, (2004) 228.

¹⁷⁵ Cini, The soft law approach, Journal of European Public Policy 2011, 192, (193f).

¹⁷⁶ Cannizzaro und Rebasti in Iliopoulos-Strangas/Flauss, Das soft law der europäischen Organisationen, Societas iuris publici Europaei (SIPE), (2012) 209, 211

¹⁷⁷ Müller- Graff in Iliopoulos-Strangas/Flauss, Das soft law der europäischen Organisationen, (2012) 140.

¹⁷⁸ Ipsen, Völkerrecht⁶, Kurzlehrbücher für das juristische Studium (2014) 506 Rz 20.

¹⁷⁹ Neuhold, Österreichisches Handbuch des Völkerrechts⁴ (2004) Rz 527.

¹⁸⁰ Neuhold, Österreichisches Handbuch des Völkerrechts (2004) Rz 527.

Die Begriffe des Hard Law und des Soft Law kann man in der Rechtsordnung nicht finden, da es sich um eine Kreation von Rechtswissenschaftlern handelt, mit denen diese speziellen Phänomene, die sowohl in internationalen, europäischen, als auch in nationalen Rechtssystemen vorkommen, beschrieben werden.¹⁸¹

3.6.2 EU Soft Law

Zunehmende Diskussionen um „Soft Law“ in der EU führten zum Entstehen des Begriffs „EU Soft Law“. In der europäischen Rechtsordnung nimmt dieses Thema immer mehr an Bedeutung zu.^{182,183}

Das Recht der EU ist zusammengesetzt aus verschiedenen Typen von Recht und nicht nur aus einem monolithischen Block. Die Meisten davon sind Hard Law, aber einige wenige sind dem Soft Law zuzurechnen. Man geht davon aus, dass sich EU Soft Law vom internationalen Soft Law unterscheidet. Wie schon erwähnt spricht man im internationalen Bereich in diesem Zusammenhang von primitivem Recht bzw von überhaupt keinem Recht. Für den unionalen Bereich ist allerdings festzuhalten, dass Soft Law eine andere Bedeutung hat, da sich die Union ansonsten von einer eher föderalen Organisation mehr und mehr zu einer einfachen, herkömmlichen internationalen Organisation zurück entwickeln würde. Charakteristisch für die EU sind das Ausmaß an Kompetenzen, welche die EU innehat, die supranationale Dimension der Gemeinschaftsmethode und die Auswirkungen des Rechts in der europäischen Integration („Integration durch Recht“). Diese drei Eigenschaften heben die Unterscheidung von der EU zu herkömmlichen internationalen Organisationen hervor und nicht die Anwendung von Soft Law als ein einzigartiges Modell von regionaler Integration.¹⁸⁴

Trotz der Aufmerksamkeit, welche Rechtswissenschaftler Soft Law schenken, bleibt auch die Kontur von EU Soft Law sehr unscharf. Allgemeiner Konsens besteht nur über die Tatsache, dass Soft Law keinen bindenden Wert besitzt. Eine positive Definition erscheint schwierig, weil sich Rechtswissenschaftler zwar einig sind, dass Soft Law-Akte Effekte auslösen, allerdings gehen die Meinungen über die genauen

¹⁸¹ *Brünner und Königsberger* in *Marboe*, Soft law in outer space, Studien zu Politik und Verwaltung, (2012) 87.

¹⁸² *Terpan*, Soft Law in the European Union-The Changing Nature of EU Law, European Law Journal 2015, 68 (71).

¹⁸³ *Cannizzaro und Rebasti* in *illiopoulos-Strangas/Flauss*, Das soft law der europäischen Organisationen, (2012) 209.

¹⁸⁴ *Terpan*, European Law Journal 2015, 71.

Auswirkungen von diesen Effekten auseinander. Das liegt vielleicht auch an der Tatsache, dass der Terminus Soft Law öfters missbraucht, als gebraucht wird im europäischen Recht, indem man alle möglichen Regeln, die keine bindende Wirkung haben unter den Begriff des Soft Law einordnet.¹⁸⁵

Basierend auf der Auffassung über die Hierarchie von Normen können Soft Law-Akte als Dritte Quelle von Recht qualifiziert werden. Die Meinungen über den Sinn von Soft Law gehen auseinander. So gehen manche davon aus, dass Soft Law ein unnützes und irreführendes Konzept sei, das die Unterscheidung zwischen legalen Normen und Politik verschwimmen lässt anstatt die Natur und die Auswirkungen von Recht zu verdeutlichen. Andere – so auch *F. Terpan* – sind wiederum der Meinung, dass es durch Soft Law möglich ist die Komplexität der europäischen Rechtsordnung zu vereinfachen, wenn man Recht in den breiten sozialen und politischen Kontext setzt. Die Schwierigkeiten mit Soft Law liegen sicher darin, dass dieses paradoxerweise sehr oft genutzte Konzept nach wie vor verschiedene Bedeutungen hat, weil die Wissenschaft noch keine Einigung bezüglich des gemeinsamen Verständnisses erzielt hat.^{186,187}

Für Rechtsunterworfenen bildet Soft Law oftmals eine Leitlinie zur Ausrichtung ihres Verhaltens. Es wird dadurch Transparenz, Verlässlichkeit und Vertrauen und somit Regelungssicherheit geschaffen.¹⁸⁸ Der Anwender von AMC kann beispielsweise darauf vertrauen, dass er dem EU-Recht entspricht, sofern er sich eines EA-SA-AMC bedient.

Die Lehre geht von drei verschiedenen Meinungen in der rechtlichen Einordnung von Soft Law aus: 1.) Nicht-Bindende Normen mit rechtlicher Relevanz. 2.) Bindende Normen mit weicher Dimension. 3.) Bindende Normen mit weicher Dimension und Nicht-Bindende Normen mit rechtlicher Relevanz – folglich Punkt 1.) und 2.) vereint.

¹⁸⁵ *Cannizzaro und Rebasti* in *Iliopoulos-Strangas/Flauss*, Das soft law der europäischen Organisationen, (2012) 209.

¹⁸⁶ *Terpan*, *European Law Journal* 2015, 72.

¹⁸⁷ *Brink, A. van den/Senden*, Checks and Balances of Soft EU Rule-Making, *SSRN Journal* 2012 (11).

¹⁸⁸ *Knauff* in *Iliopoulos-Strangas/Flauss*, Das soft law der europäischen Organisationen, (2012) 386.

3.6.2.1 Nicht-bindende Normen mit rechtlicher Relevanz

Ein Weg Soft Law zu untersuchen ist die Definition auf Situationen ohne rechtliche Verpflichtungen zu begrenzen. Eine Gruppe von Wissenschaftlern folgt diesem Weg und assoziiert Soft Law mit außervertraglichen Vereinbarungen. Allerdings ist dieser Weg nicht zufriedenstellend, weil Verträge auch nicht-bindende Bestimmungen beinhalten können und Hard Law nicht nur auf Vertragsvereinbarungen begrenzt ist, sondern auch einseitige Entscheidungen von internationalen Organisationen und Gerichtsentscheidungen umfasst. Eine zweite Gruppe von Wissenschaftlern geht davon aus, dass es sich bei Soft Law um internationale Normen handelt, mit nicht-bindendem Charakter, aber rechtlicher Relevanz. Soft law ist demnach nicht Recht im vollen Umfang, also Hard Law, aber dennoch Recht, in einer unvollständigen Form. Von rechtlicher Relevanz ist eine Norm wenn sie vor Gericht verwendet werden kann um eine andere Regel auszulegen, sie von der Erscheinungsform her einer Norm aus dem Hard Law ähnelt oder die gleichen Auswirkungen wie Hard Law hat. Wenn man dieser These nachgeht erkennt man, dass die Legalität auch bei nicht-bindenden Normen bestehen muss.¹⁸⁹

3.6.2.2 Bindende Normen mit weicher Dimension

Im Gegensatz zur ersten These von Soft Law stellt diese zweite Ansicht Soft Law mit rechtlichen Vereinbarungen mit weicher Dimension gleich. Bsp hierfür sind unspezifische Vereinbarungen von einem Vertrag oder optionale Verbindlichkeiten. Keine Norm kann als Gesetz bezeichnet werden wenn sie nicht mit einer bindender Natur versehen ist. Normen, die keine rechtliche Verpflichtung beinhalten aber wie rechtlich bindende Normen aussehen, sind aus der Kategorie Soft Law ausgenommen. Rechtspositivisten charakterisieren solche Normen als eher politische Normen.¹⁹⁰

¹⁸⁹ Terpan, European Law Journal 2015, 74.

¹⁹⁰ Terpan, European Law Journal 2015, 74.

3.6.2.3 Bindende Normen mit weicher Dimension und nicht-bindende Normen mit rechtlicher Relevanz

Der dritte Weg in der Betrachtung von Soft Law ist die ersten beiden Meinungen zu kombinieren und davon auszugehen, dass Soft Law sowohl rechtlich bindende als auch rechtlich nicht-bindende Normen abdeckt. *Terpan* geht in seinem Paper von dieser Sichtweise aus. So reicht für ihn die Tatsache, dass Normen mit rechtlicher Relevanz ausgestattet sind, um sie in die Kategorie von „legalen“ Normen einzuordnen obwohl sie einen nicht-bindenden Charakter haben. Allerdings erreichen rechtliche Verpflichtungen nicht unbedingt das Level von Gesetzmäßigkeit, welches benötigt wird um sie als echtes Hard Law zu sehen. Diese Dritte Definition basiert auf der Annahme, dass EU Normen sorgfältiger und stichhaltiger analysiert werden können, wenn sowohl rechtlich bindende und rechtlich nicht-bindende Normen sanft einbezieht.¹⁹¹

3.6.3 Rechtsbegleitendes Soft Law

Eine weitere mögliche Unterscheidung zwischen den einzelnen Erscheinungsformen von Soft Law ist folgende: rechtsvorbereitendes, rechtsbegleitendes und rechtsersetzendes Soft Law. Die Unterscheidung erscheint hilfreich wenn man bedenkt, dass die Ausgabe von Soft Law in der EU nicht ohne Grund erfolgt. Rechtsvorbereitendes dient als Vorbereitung für spätere Rechtsakte. Es bildet eine Art Übergangserscheinung und übt eine vorbereitende oder vorläufige Funktion aus. Rechtsbegleitendes Soft Law erfüllt wichtige Funktionen, wie die Bezeichnung schon erahnen lässt, indem Rechtsnormen aus dem Primär- und Sekundärrecht erläutert werden und die Anwendung von diesen vorhersehbar macht. Dadurch wird zu Klarheit und im weiteren Sinne auch zu Rechtssicherheit beigetragen, weil auch zur Realisierung der normativen Anforderungen geleitet wird. Letztere Erscheinungsform ermöglicht, dass auch Bereiche, in denen europäische Akteure keine Rechtssetzungskompetenz haben oder ein politischer Konsens nach normativen Vorgaben nicht möglich ist, mit außerrechtlichen Regelungen ausgefüllt werden können und dadurch ein gleichmä-

¹⁹¹ *Terpan*, European Law Journal 2015, 75.

ßiges Verhalten gesichert wird und so zu faktischer Rechtssicherheit beigetragen wird.^{192,193}

Bei dem von der EASA ausgegebenen Material handelt es sich auf der einen Seite mit Sicherheit um rechtsbegleitendes Soft Law, weil bei AMC und GM schon per definitionem Rechtsnormen erläutert werden und dadurch zu Klarheit und im nächsten Schritt auch zu Rechtssicherheit geführt werden soll. In gewisser Weise handelt es sich aber auch um rechtsersetzendes Soft Law, weil die EASA, als EA keine Rechtssetzungskompetenz wie EP und Rat oder die KOM hat.

3.6.4 Soft Law versus nicht-rechtliche Normen

Die vorliegende Arbeit behandelt die Rechtsnatur von AMC und GM, also Materialien, die definitiv kein Hard Law sind und von der EASA selbst als Soft Law bezeichnet werden. Allerdings muss an dieser Stelle auch untersucht werden, ob es sich tatsächlich wirklich um Soft Law handelt, oder ob es sich dabei um Normen handelt, die überhaupt keine rechtliche Qualität haben und daher nicht-rechtliche Normen sind.

Um eine Norm als Soft Law zu bezeichnen muss sie eine Art Verpflichtung und/oder einen Vollzug oder Durchsetzbarkeit in sich haben. Diese Normen ergänzen Hard Law mit weiterführenden Informationen oder Interpretationsmöglichkeiten und haben zwar Einfluss auf den Anwender von Hard Law-Normen, aber sind ohne gerichtliche Sanktion. Unter dem „Einfluss“ auf den Anwender sind Leitfäden oder eine Art RL gemeint.

3.6.5 Soft Law – ausgegeben von Gemeinschaftsagenturen

Immer mehr weiche „Regulatory Powers“ werden an Gemeinschaftsagenturen aus den verschiedensten Bereichen delegiert. Nicht nur im Bereich von Luftrecht, sondern auch in medizinischen oder finanziellen Bereichen wird verstärkt darauf gesetzt, die Effektivität von EU-Verfahren zu steigern. Die Flexibilität von Soft Law ermöglicht eine einfache Antizipation von dynamischen Entwicklungen im gesellschaftlichen und technologischen Leben. Zusammen mit der Notwendigkeit der Delegation von be-

¹⁹² *Knauff* in *Iliopoulos-Strangas/Flauss*, Das soft law der europäischen Organisationen, (2012) 373 (385f).

¹⁹³ *Schwarze* in *Iliopoulos-Strangas/Flauss*, Das soft law der europäischen Organisationen, (2012) 238.

stimmten Bereichen an Agenturen, wachsen auch Zweifel über die Legitimität von Agenturen und ihren Entscheidungen.¹⁹⁴

Die Delegation von Kompetenzen um etwas zu regeln ist nicht explizit in den Verträgen der EU oder in der generellen sekundären Gesetzgebung geregelt.¹⁹⁵ Aufgrund der berühmten Meroni-Entscheidung ist es nicht möglich generelle Gesetzgebungskompetenzen an Agenturen zu delegieren. Die Delegation von weichen Gesetzgebungsakten allerdings erscheint ein mögliches Mittel zu sein, die eigentlich kompetenten Gesetzgebungsorgane im Entscheidungsprozess zu umgehen. Die „weiche“ Gesetzgebung von Agenturen und Netzwerken nimmt immer mehr zu und ist schon mehr zum „booming business“ in der EU geworden, trotz der Meroni-Entscheidung.¹⁹⁶

Das Soft Law, das von den Agenturen ausgegeben wird, ist per definitionem rechtlich nicht bindend, generiert aber sowohl praktische als auch rechtliche Effekte. Wie schon erwähnt verleihen EUV und AEUV Soft Law keinerlei Wirkung und EU Soft Law selbst kann auch keine Rechte oder Verpflichtungen kreieren. Der springende Punkt ist aber, dass man nicht sagen kann, dass Soft Law nichts entfacht, denn Soft Law erzielt eine wichtige autoritative Funktion in der Rechtspraxis und es ergibt sich aus Entscheidungen des EuGH, dass es definitiv nicht frei von rechtlichen Effekten ist. Die Frage bleibt, ob Soft Law-Akte (ausgegeben von den Gemeinschaftsagenturen) genug Druck auf die MS und andere Adressaten ausüben, um implementiert oder durchgesetzt zu werden.¹⁹⁷

Auch *Marloes van Rijsbergen* sieht eine Notwendigkeit im Ausbau der Klarheit über die rechtliche Basis und den rechtlichen Status von Soft Law, das von den Gemeinschaftsagenturen der EU ausgegeben wird, um der Legitimität und der Effektivität von der Arbeit der Agenturen, Anerkennung zu schenken.¹⁹⁸

Grundsätzlich assoziiert man mit Gemeinschaftsagenturen nicht Gesetzeserlässe, jedoch Gemeinschaftsagenturen üben de jure oder de facto die Befugnis aus, Gesetze zu erlassen. Zugegebenermaßen handelt es sich dabei um eine Fragestellung begrenzter Relevanz. Das zeigt sich auf der einen Seite in der politischen Ab-

¹⁹⁴ *van Rijsbergen*, Utrecht Law Review 10(5), 2014, 116f.

¹⁹⁵ *Van Rijsbergen/Scholten*, Zaak C-270/12 (ESMA-short selling) als opvolger van de Meroni- en Romano-non-delegatiedoctrine, Nederlands tijdschrift voor Europees recht, no. 2-3 2014 (87) gesehen in on the Enforceability of EU Agencies' soft law at the National Level: The case of the European Securities and Markets Authority.

¹⁹⁶ *Brink, A. van den/Senden*, SSRN Journal 2012, 10.

¹⁹⁷ *van Rijsbergen*, Utrecht Law Review 10(5), 2014, 117.

¹⁹⁸ *van Rijsbergen*, Utrecht Law Review 10(5), 2014, 131.

neigung von EU Institutionen, europäischen Agenturen echte Befugnisse zur Gesetzgebung zu gewähren und auf der anderen Seite in der Schüchternheit der Agenturen selbst, für das Recht Gesetzgebungsbefugnisse zu erhalten zu kämpfen. Es ist sinnvoll nach *E. Chiti* zwischen drei hauptfunktionalen Familien von Agenturen zu unterscheiden, um die Hauptformen von Gesetzgebungsmöglichkeiten von den EA zu erläutern. Die erste Familie sind EA, die mit echten, endgültigen Befugnissen mit Entscheidungscharakter ausgestattet sind. Die zweite Gruppe sind EA, die gewöhnliche Systeme, die beratende oder technische Hilfestellungen für europäische und nationale Institutionen bereitstellen, koordinieren. Bei der dritten Gruppe handelt es sich um EA, die gewöhnliche Systeme mit Verantwortung für die Produktion von hochwertigen Informationen in bestimmten speziellen Sektoren der EU koordinieren.¹⁹⁹

3.6.5.1 Gemeinschaftsagenturen – ausgestattet mit instrumentellen Befugnissen

In dieser Arbeit von Interesse sind Gemeinschaftsagenturen, die mit instrumentellen Befugnissen ausgestattet sind, da die EASA in diese Gruppe fällt. Diese Art von Gemeinschaftsagenturen sind nicht mit einer endgültigen entscheidungsträchtigen Verwaltungsbefugnis ausgestattet. Vielmehr sind sie dazu aufgerufen, transnationale administrative Networks zu koordinieren, indem sie beratende oder technische Hilfestellungen europäischen und nationalen Institutionen bereitstellen. Neben der EASA gibt es zB das EMA, 1993, das European Maritime Safety Agency (EMSA, 2002) oder das European Railway Agency (ERA, 2004). Das administrative Erlassen von Regeln (Rulemaking) geschieht in dieser Gruppe von Agenturen, indem sie am Verfahren beteiligt sind, welches maßgeblich für das Ausgeben von bindenden Durchführungsregeln ist. Das kann einerseits zur Unterstützung der KOM dienen, andererseits geben die Agenturen selbst technische Regeln aus. Die EASA ist nicht nur damit betraut die KOM mit ihren Gesetzgebungsbefugnissen zu unterstützen, sondern auch mit der direkten Ausgabe von technischen Regelungen. Die Unterstützung der KOM erfolgt über die Vorbereitung von Mitteln, die für die Durchführung der Basisverordnung von Nöten sind. Die EASA wirkt in dieser Angelegenheit als spezialisiert-

¹⁹⁹ *Chiti*, European Law Journal 2013, 95f.

ter Helfer, der konsultiert werden muss, da in technischen Bereichen die KOM den Inhalt nicht ohne vorherige Koordination mit der Agentur ändern darf.²⁰⁰ Die EASA selbst ist aber auch befugt eigenständig technische Regeln auszugeben, wie eben annehmbare Nachweisverfahren oder Zulassungsspezifikationen wie aus Art 19 Basisverordnung hervorgeht. Die Relevanz so einer direkten Befugnis Regeln zu erlassen sieht man durch die Errichtung eines „Rulemaking Directorate“ auf Organisationsebene innerhalb der EASA.²⁰¹

Es geht bei den Regelgebungsbefugnissen von Agenturen immer um bestimmte spezielle Formen von Regelgebungsbefugnissen. Die Agenturen treten dabei als technische Akteure auf, wenn sie die KOM dabei unterstützen, bindende Durchführungsregelungen zu erlassen oder selbst technische Regelungen zu erlassen. Des Weiteren sind EA oft formal oder de facto mit der Befugnis ausgestattet Leitlinien, Anwendungshilfen oder andere Soft Law-Instrumente auszugeben. Es geht dabei aber immer um die Ermöglichung von einem erheblichen Beitrag den sie leisten, damit ein reibungsloses Funktionieren in den jeweiligen Sektoren stattfindet.²⁰²

Von Agentur zu Agentur ist die Teilnahme an den Verfahren verschieden und man muss sich die einzelnen Fälle genau anschauen. So kann es eben zu Verfahren kommen, in denen die KOM nicht involviert ist, wie beispielsweise die Ausgabe von technischen Regelungen der EASA.²⁰³

Die EASA gilt im Zusammenhang mit der Teilnahme an Verfahren, die maßgeblich sind für die Adoption von bindenden Durchführungsregeln, als Ausnahme. Die Basisverordnung begründet nämlich bestimmte Grundregeln, die angewendet werden müssen, in allen Verfahren, die auf die Entwicklung von Stellungnahmen, Zulassungsspezifikationen und Begleitmaterial abzielen. Solche Regelungen sind die Antworten auf die Anforderungen nach Transparenz und der Teilnahme von Experten der unterschiedlichen Interessensgruppen, nationaler Agenturen, betroffener Personen und der Öffentlichkeit im Allgemeinen.²⁰⁴

Das Verfahren der EASA zur Ausgabe von Soft Law ist das interessanteste Model und bietet eine beachtliche Inspiration für andere Gemeinschaftsagenturen. Es geht dabei vor allem um die Entscheidung des MB, in der das ganze Verfahren so

²⁰⁰ Art 17 (2b) VO 216/2008.

²⁰¹ *Chiti*, European Law Journal 2013, 97.

²⁰² *Chiti*, European Law Journal 2013, 100.

²⁰³ *Chiti*, European Law Journal 2013, 100f.

²⁰⁴ *Chiti*, European Law Journal 2013, 102.

detailliert beschrieben wird. Eine Entwicklung von Regelerlassungsverfahren durch Gemeinschaftsagenturen ist mit Sicherheit eine wichtige Herausforderung in der nahen Zukunft. Was dabei nicht zu übersehen ist, ist, dass die EASA mit ihren Erfahrungen schon bewährte Verfahren und Exempel statuiert hat, die als mögliche generelle Maßnahmen für andere Gemeinschaftsagenturen diskutiert und in Betracht gezogen werden.^{205,206}

3.7 Urteil des VfGH

Im VfGH Erkenntnis²⁰⁷ V 42/2013 vom 02.10.2013 nimmt der VfGH unter anderem Stellung zu AMC, die von der EASA ausgegeben werden. Neben anderen Gründen der Zurückweisung führt er auch folgendes aus: *„Die AMC wurden gemäß dem Verfahren des Art. 19 iVm Art. 52 der VO (EG) Nr. 216/2008 unter Einbeziehung der Mitgliedstaaten erlassen und sind dadurch Teil des unmittelbar anwendbaren EU-Sekundärrechts geworden. Aus diesem Grund sind die AMC für die jeweiligen Normadressaten – also für flugmedizinische Sachverständige wie den Antragsteller – bereits ohne Dazwischentreten eines weiteren innerstaatlichen Rechtsaktes (wie zB die Erlassung des ZPH.MED.1) verbindlich. Die Inhalte des ZPH.MED.1 ergeben sich bereits aus den genannten EU-Sekundärrechtsakten 23 24 25 26 V 42/2013-10 02.10.2013 40 von 41 bzw. aus den gemäß dem Verfahren des Art. 19 iVm Art. 52 der VO (EG) Nr. 216/2008 erlassenen AMC“.*

Der österreichische VfGH sieht also AMC als Rechtsakte des unmittelbar anwendbaren EU-Sekundärrechts und erachtet sie als verbindlich ohne weitere innerstaatliche Rechtsakte.

Erlassen wurden AMC gem dem Verfahren des Art 19 iVm Art 52 der VO (EG) Nr. 216/2008, also von der EASA, einer Agentur der EU und unter Einbeziehung der MS. Dass AMC gem diesem Verfahren erlassen wurden ist vollkommen richtig, auch die Einbeziehung der MS stimmt, allerdings stellt sich die Frage warum sie dadurch auch Teil des unmittelbar anwendbaren EU-Sekundärrechts geworden sind.

Beim Begriff des sekundären Unionsrechts handelt es sich um ein Recht, das von den Organen der EU unter den Rahmenbedingungen der primärrechtlichen Verfahrensregeln erlassen wurde. Man spricht auch von organgeschaffenem oder abge-

²⁰⁵ Siehe im Kapitel Verfahren.

²⁰⁶ *Chiti*, European Law Journal 2013, 110.

²⁰⁷ VfGH, V 42/2013.

leitetem Recht.²⁰⁸ Seit dem Vertrag von Lissabon gibt es gem Art 288 AEUV folgende fünf Rechtsakte der Union: die VO, die RL, Beschlüsse, Empfehlungen oder Stellungnahmen. Es handelt sich hierbei um eine abschließende Aufzählung der zulässigen Rechtsakte. Jedenfalls verbindlich sind davon die VO, die RL und der Beschluss. Empfehlungen und Stellungnahmen sind ohne verbindliche Wirkung. Diese fünf Typen von Rechtsakten können von Organen der EU erlassen werden.²⁰⁹

Es stellt sich zunächst einmal die Frage, ob die EASA als Agentur der EU die Eigenschaft als Organ der EU innehat. Wie schon erwähnt handelt es sich bei einer Agentur um eine Institution der EU, die auf sekundärem Recht beruht. Die Organe der EU sind das EP, der Europäische Rat, der Rat, die KOM, der EuGH, die EZB und der europäische Rechnungshof (EuRH).²¹⁰ Der Erlass von verbindlichen Rechtsakten ist den Organen vorbehalten. Da Empfehlungen und Stellungnahmen keine verbindliche Wirkung entfalten, können sie auch von anderen Institutionen abgegeben werden.²¹¹

Zusammenfassend lässt sich hier erkennen, dass das Urteil für Verwirrung gesorgt hat und „in concreto“ anzuzweifeln ist: Die EASA kann nämlich nicht als „schlichte“ Institution der EU einen verbindlichen Rechtsakt des Sekundärrechts erlassen. Das heißt laut VfGH müsste es sich bei AMC um eine VO, eine RL oder einen Beschluss handeln, da es sich nur dabei um Rechtsakte handeln kann, die unmittelbar anwendbar und verbindlich sind. Da Stellungnahmen und Empfehlungen auch von anderen Institutionen abgegeben werden können, sind sie in Frage kommende Rechtsakte des sekundären Unionsrechts, die der VfGH in seinem Erkenntnis gemeint haben könnte. Allerdings muss man auch diesen Gedankengang wieder verneinen, weil der VfGH von verbindlichen Rechtsakten spricht und diese zwei Typen von Rechtshandlungen aber jedenfalls unverbindlich sind.

²⁰⁸ Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, Rz 454.

²⁰⁹ Hetmeier in Lenz/Borchardt, EU-Verträge, Art 288 AEUV Rz 1ff.

²¹⁰ Art 13 Abs 1 EUV.

²¹¹ Hetmeier in Lenz/Borchardt, EU-Verträge, Art 288 AEUV Rz 1ff.

4 Schlussfolgerungen

Die Beantwortung der Frage nach der Rechtsnatur von AMC und GM kann, wie man aus den ganzen Untersuchungen erkennt, nicht pauschal beantwortet werden. Das VfGH Erkenntnis, das AMC und GM als sekundäre EU-Rechtsakte sieht, ist aus genannten Gründen anzuzweifeln. Es handelt sich laut den Materialien auch nicht um eine delegierte Rechtssetzung der EU. Die Anforderungen, die an die delegierte Rechtssetzung nach Art 290 AEUV gestellt werden, werden definitiv nicht erfüllt. Auch scheint es nicht im Interesse der betroffenen Parteien zu sein KOM-Akte durch die Ausgabe von AMC und GM zu erreichen, denn auch hier muss der Prozess von Art 290 AEUV eingehalten werden. Vielmehr war es das Ziel die Aufgabe zur Ausgabe von annehmbaren Nachweisverfahren und Begleitmaterial an die Agentur zu delegieren um zu garantieren, dass AMC und GM den betroffenen Parteien auch wirklich nützlich sind und bei der Anwendung der Durchführungsverordnungen helfen. Es sollen auch Bereiche, die aufgrund ihres Umfangs sowie technischen und gesellschaftlichen Belange nicht durch VO spezifiziert werden können, durch dieses weiche Material geregelt werden.

Die Bedeutung von Gemeinschaftsagenturen nimmt in der EU stets zu, vor allem die EASA spielt eine Vorreiterrolle für den Einfluss von EA. Die Tätigkeiten der EASA im Zusammenhang mit der Gesetzgebung dürfen nicht unterschätzt werden, da die KOM in hohem Maß von der Agentur bei der Ausarbeitung von VO unterstützt wird. Es darf auch nicht der Umstand außer Acht gelassen werden, dass die KOM die EASA anrufen muss, bevor Inhalte technischer Belange geändert werden. Nicht nur durch die Unterstützung bei der Ausarbeitung von VO, sondern auch durch diese Anrufung kommt der hohe Stellenwert der Agentur im Zusammenhang mit technischen Belangen zur Geltung.

Die Intention der Gesetzgeber war ein schnelles System zur Ausgabe von Regeln zu schaffen um auf dem neuesten technischen Stand zu bleiben und das Luftfahrtrecht möglichst effizient und verständlich zu gestalten. Die Ermächtigung der EASA nach der Entscheidung des MB zu handeln, ist in der Basisverordnung geregelt. Die EASA selbst differenziert bei den Rechtsakten die sie betreffen und die sie selbst ausgibt, zwischen Hard Law und Soft Law. AMC und GM fallen bei dieser Differenzierung unter die Kategorie Soft Law.

Die Rechtsnatur von Soft Law ist sehr umstritten und auch Rechtswissenschaftler aus den verschiedensten Richtungen und Strömungen sind sich nicht einig über die Beschaffenheit von Soft Law. Das Soft Law, das von Agenturen ausgegeben wird, ist schon per definitionem rechtlich nicht-bindend, garantiert aber eben praktische und rechtliche Effektivität. Die Flexibilität von Soft Law ermöglicht dynamische Entwicklungen, was speziell im Luftfahrtrecht mit seinen steten Neuerungen vor allem im technischen Bereich von enormer Bedeutung ist. Die Notwendigkeit im Ausbau der Klarheit über die rechtliche Basis von Soft Law, das von Gemeinschaftsagenturen ausgegeben wird, wie *van Rijsbergen* sie sieht, wäre ein effektives Mittel um der Legitimität und der Effektivität der Arbeit der Agenturen Anerkennung zu schenken. An dieser Stelle ist noch einmal hervorzuheben welche enorme Bedeutung das Verfahren der EASA zur Ausgabe von Soft Law hat. Das Verfahren, das in der Entscheidung des MB niedergeschrieben ist, zählt als das interessanteste Model und ist eine beachtliche Inspiration für andere Gemeinschaftsagenturen der EU. Noch keine andere Agentur hat ein so einen detailliert beschriebenen Ablauf zur Ausgabe von Soft Law entwickelt wie es die EASA mit der Entscheidung des MB hat.

Für die in englischer Sprache verfassten AMC, dem Soft Law der EASA, gilt jedenfalls, dass sich ein Betroffener vor einer Behörde immer darauf berufen kann rechtlich richtig zu handeln, wenn er einem AMC folgt. Dadurch entsteht Rechtssicherheit für den Einzelnen und auch für die Behörde. Das ist ein rechtlicher Effekt, der trotz des nicht-bindenden Charakters von einem annehmbaren Nachweisverfahren entsteht. Der Ansicht wonach dem Material von der EASA ein formal unverbindlicher Charakter zukommt, wie ihn *Hinsch* sieht, ist inhaltlich statt zu geben. Genauso wie der Meinung von *Janezic* und *Stadlmeier*, die keine unionsrechtliche normative (verbindliche) Wirkung in AMC sehen. Nicht in den Hintergrund drängen darf man aber die Tatsache, dass trotz des nicht-bindenden Charakters für Anwender von AMC, die Behörde gebunden ist eine Genehmigung zu erteilen, wenn der Anwender sich eines AMC bedient hat.

Die praktische Bedeutung liegt vor allem darin, dass man AMC direkt übernehmen kann und zB in Schulungshandbücher, die eine Flugschule anfertigen muss, aufnehmen kann. Somit kann man einen Weg wählen, der durch die EASA vorgegeben wird, um einer Anforderung zu entsprechen. Man braucht kein langes Genehmigungsverfahren, um feststellen zu lassen, ob man einen richtigen Weg gewählt und die Anforderung aus der Durchführungsverordnung auch richtig verstanden hat. Auch

für die Behörde stellt so eine Handhabe eine Erleichterung in der Prüfung der Unterlagen dar.

Abkürzungen:

ABI	Amtsblatt
Abs	Absatz
AC	Advisory Circulars
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AGNA	Advisory Group of National Authorities
AIDS	Acquired Immune Deficiency Syndrome
AMC	Acceptable Means of Compliance
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
Art	Artikel
Bsp	Beispiel
ca	circa
CS	Certification Specification
EA	European Agency (als Sgl und PI)
EASA	European Aviation Safety Agency
ED	Executive Director
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EMA	European Medicines Agency
EMSA	European Maritime Safety Agency
EP	Europäisches Parlament
ERA	European Railway Agency
etc	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuRH	Europäischer Rechnungshof
EZB	Europäische Zentralbank
f	folgend
FAA	Federal Aviation Administration
FAR	Federal Aviation Regulations
FCL	Flight Crew Licencing
ff	die folgenden

gem	Gemäß
GGV	Gesetzgebungsverfahren
GM	Guidance Material
HIV	Human Immunodeficiency Virus
Hrsg	Herausgeber
ICAO	International Civil Aircraft Convention
IR	Implementing Rules
iSd	im Sinne der/ des
iVm	in Verbindung mit
JAA	Joint Aviation Authorities
JAR	Joint Aviation Requirements
KOM	Europäische Kommission
leg cit	legis citatae
MB	Management Board
MED	Medical
MOT	Ministry of Transport
MS	Mitgliedstaaten
NAA	National Aviation Authority
NPA	Notice of Proposed Amendment
NR	Nummer
oGGV	ordentliche Gesetzgebungsverfahren
RAG	Rulemaking Advisory Group
RL	Richtlinie
Rs	Rechtssache
Rz	Randziffer
Slg	Sammlung
sog	sogenannt
SSCC	Safety Standards Consultative Committee
TAG	Thematic Advisory Groups
UAbs	Unterabsatz
USA	United States of America
VfGH	Verfassungsgerichtshof
vgl	vergleiche

VO	Verordnung
zB	zum Beispiel
ZLW	Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht
ZPH	Zivilluftfahrtpersonal-Hinweise
EFSA	European Food Safety Authority
EBLS	Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit
ECHA	European Chemicals Agency

Literaturverzeichnis

- **Bücher**

Borchardt, Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union. Eine systematische Darstellung für Studium und Praxis⁵, UTB Rechtswissenschaft, (2012), Facultas, Wien

Calliess/Ruffert, EUV, AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta ; Kommentar⁴ (2011), Beck, München

Fischer/Fischer-Karollus-Stadlmeier, Die Welt im Spannungsfeld zwischen Regionalisierung und Globalisierung. Festschrift für Heribert Franz Köck (2009), Linde, Wien

Geiger/Kotzur/Khan, EUV, AEUV. Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union; Kommentar⁵ (2010), Beck, München

Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht. [nach dem Vertrag von Lissabon]⁷, Mohr Lehrbuch (2010), Mohr Siebeck, Tübingen

Hinsch, Industrielles Luftfahrtmanagement. Technik und Organisation luftfahrttechnischer Betriebe (2010), Springer-Verlag Berlin Heidelberg, Berlin, Heidelberg

Hobe, Kölner Kompendium des Luftrechts. Werk in drei Bänden¹, Grundlagen, I (2008), Heymanns, Köln, München

Hobe/Kimminich, Einführung in das Völkerrecht⁸, UTB, (2004), Francke [u.a.], Tübingen [u.a.]

Hobe/Ruckteschell, Kölner Kompendium des Luftrechts (2008-2010), Carl Heymanns, Köln

Iliopoulos-Strangas/Flauss, Das soft law der europäischen Organisationen. The soft law of European Organisations = La soft law des organisations européennes, Societas iuris publici Europaei (SIPE), (2012), Nomos; Sakkoulas; Stämpfli, Baden-Baden, Athens, Bern

Ipsen, Völkerrecht. Ein Studienbuch⁶, Kurzlehrbücher für das juristische Studium (2014), Beck, München

Lenz/Borchardt, EU-Verträge. Kommentar⁶ (2012), Linde Verlag Wien, Wien

Marboe, Soft law in outer space. The function of non-binding norms in international space law, Studien zu Politik und Verwaltung, (2012), Böhlau, Wien

Neuhold, Österreichisches Handbuch des Völkerrechts⁴ (2004), Manz, Wien

Perttu Arjamaa, Arrangements of Airworthiness Review Activities in Commercial Air Transport According to EU Regulations (2007)

Schwarze, EU-Kommentar³ (2012), Nomos; Beck-Online, Baden-Baden, München

Schweitzer/Hummer/Oberwexer, Europarecht. Das Recht der Europäischen Union (2007), Manz, Wien

Stadlmeier, Rechtssetzung im Dienste des Gemeinwohls. 30 Jahre europäisches Luftfahrtsrecht, in *Fischer, Peter/ Fischer-Karollus-Stadlmeier* (Hrsg), Die Welt im Spannungsfeld zwischen Regionalisierung und Globalisierung (2009), Linde, Wien

Streinz/Kruis/Michl, EUV/AEUV. Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union², Beck'sche Kurz-Kommentare, (2012), Beck, München

- **Zeitschriften und Aufsätze**

Brink, A. van den/Senden, Checks and Balances of Soft EU Rule-Making, SSRN Journal, 2012

Chiti, An important part of the EU's institutional machinery, Common Market Law Review, no 5, 2009, S. 1395–1445

Chiti, European Agencies' Rulemaking, European Law Journal, 2013, S. 93–110

Cini, The soft law approach, Journal of European Public Policy, 2011, S. 192–207

Dolan, EC Aviation Scene (No. 2:2006), Air & Space Law, 2006, S. 211–237

Elmar Gjemulla/Heiko van Schyndel, Die Joint Aviation Requirements (JAR) und deren Überleitung in Vorschriften der EU und der Agentur für Flugsicherheit (EASA), VdL-Nachrichten, 3/2003, S. 1

Janezic/Stadlmeier, Der Rechtscharakter luftfahrtspezifischer behördlicher Anweisungen und Hinweise, ZTR, S. 58

Joachim J. Janezic, Zeitschrift für Verkehrsrecht. ZVR, (2014), Manz, Wien

Jörg Siedenburg, Legal Background of Aviation Medicine in Europe and its future development, HIPPOKRATIA, 2008-08

Marloes van Rijsbergen/Martin Scholten, Zaak C-270/12 (ESMA-short selling) als opvolger van de Meroni- en Romano-non-delegatiedoctrine, Nederlands tijdschrift voor Europees recht, no. 2-3, 2014

Masutti, Proposals for the Regulation of Unmanned Air Vehicle Use in Common Air-space, *Air & Space Law*, 2009, S. 1–12

Pérezgonzález/McDonald/Smith, A review of the occurrence reporting system proposed by EASA Part-145, *Safety Science*, 2005, S. 559–570

Schoenmaker, Certification and safety aspects relating to the transport of passengers on high altitude balloons in Europe, *Acta Astronautica*, 2014, S. 1–10

Schweitzer/Hummer/Oberwexer, *Europarecht. Das Recht der Europäischen Union* (2007), Manz, Wien

Stiehl, Die Europäische Agentur für Flugsicherheit (EASA); Eine moderne Regulierungsagentur und Modell für eine europäische Luftfahrtbehörde, *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht : ZLW*, 2004, S. 312–333

Streinz/Kruis/Michl, *EUV/AEUV. Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*², Beck'sche Kurz-Kommentare, (2012), Beck, München

Sulocki/Cartier, Continuing airworthiness in the framework of the transition from the joint aviation authorities to the European Aviation Safety agency, *Air and Space Law*, 2003, S. 311–330

Terpan, Soft Law in the European Union-The Changing Nature of EU Law, *European Law Journal*, 2015, S. 68–96

van Rijsbergen, On the Enforceability of EU Agencies' Soft Law at the National Level: The Case of the European Securities and Markets Authority, *Utrecht Law Review* 10(5), 2014, S. 116–131

- **Urteile und andere Rechtsquellen**

EASA, CRD to NPA 2009-02e

EASA, DECISION No 2011/015/R (13. 05. 2015)

EASA AMC1 MED.B.040 (d)

Directorate, NOTICE OF PROPOSED AMENDMENT (NPA) No X/2006

ED Decision 2011/015R

ED Decision 2013/013/R

EuGH 18.06.1996, C-303/94, *EP /Rat der Europäischen Union*

VfGH 02.10.2013, V 42/2013

- **Internetquellen**

Acceptable Means of Compliance (AMC) and Alternative Means of Compliance (AltMoC) | EASA, easa.europa.eu/the-agency/faqs/acceptable-means-compliance-amc-and-alternative-means-compliance-altmoc (10. 01. 2016)

Acceptable Means of Compliance (AMCs) and Alternative Means of Compliance (AltMOCs) | EASA, easa.europa.eu/the-agency/faqs/acceptable-means-compliance-amcs-and-alternative-means-compliance-altmocs (11. 05. 2015)

Acceptable Means of Compliance (AMCs) and Alternative Means of Compliance (AltMOCs) | EASA, easa.europa.eu/document-library/acceptable-means-compliance-amcs-and-alternative-means-compliance-altmocs (13. 05. 2015)

Acceptable Means of Compliance (AMCs) and Alternative Means of Compliance (AltMOCs) | EASA, easa.europa.eu/document-library/acceptable-means-compliance-amcs-and-alternative-means-compliance-altmocs (18. 05. 2015)

NPA 2008-17 | EASA, easa.europa.eu/document-library/notices-of-proposed-amendments/npa-2008-17 (09. 10. 2015)

SG/R/3/Di Stefano, Comitology Register,
ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=search.search
(07. 07. 2015)

EASA Regulatory Instruments – SKYbrary Aviation Safety, skybrary.aero/index.php/EASA_Regulatory_Instruments (30. 09. 2015)

Regulations | EASA, easa.europa.eu/the-agency/faqs/regulations (19. 10. 2015)

Regulations | EASA, easa.europa.eu/the-agency/faqs/regulations (07. 07. 2015)

The Agency | EASA, easa.europa.eu/the-agency (17. 06. 2015)