

15.02.16**Empfehlungen
der Ausschüsse**

EU - G - In - R - U - Vk - Wi

zu **Punkt ...** der 942. Sitzung des Bundesrates am 26. Februar 2016

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 216/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates

COM(2015) 613 final

A

Der federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union und der Verkehrsausschuss

empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Der Bundesrat begrüßt die Absicht der Kommission, die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Luftverkehrsbranche zu stärken. Das Ziel, den EU-Rechtsrahmen für die Flugsicherheit auf die Herausforderungen der nächsten Jahre vorzubereiten, um den derzeit hohen Sicherheitsstandard in der Zivilluftfahrt auch bei zunehmendem Luftverkehrsvolumen aufrechtzuerhalten und gleichzeitig ein hohes einheitliches Umweltschutzniveau zu gewährleisten, wird im Grundsatz unterstützt.

2. Mit dem vorliegenden Verordnungsvorschlag wird allerdings unterstellt, dass die nationalen Luftfahrtbehörden ihren Vollzugs- und Aufsichtsaufgaben mangels ausreichender personeller Ausstattung und Qualifizierung des eingesetzten Personals nur unzureichend nachkommen. Dieser Fehleinschätzung tritt der Bundesrat angesichts des hohen Niveaus der Luftverkehrsverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland nachdrücklich entgegen. Der aus diesem fehlerhaften Befund abgeleiteten Kompetenzerweiterung der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA) und der damit einhergehenden Kompetenzbeschneidung der Mitgliedstaaten kann der Bundesrat nicht zustimmen.
3. Zudem sind zahlreiche Änderungsvorschläge, insbesondere zur Neuordnung behördlicher Kompetenzen, problematisch.
4. Der Bundesrat bittet daher die Bundesregierung, sich bei den Beratungen des Verordnungsvorschlags für eine Überprüfung folgender Punkte einzusetzen:
5. Der Genehmigungsvorbehalt der Kommission bei der Freistellung von Flugplätzen durch die Mitgliedstaaten nach Artikel 2 Absatz 7 des Vorschlags wird abgelehnt. Bisher erfolgt die Freistellung durch die Mitgliedstaaten; die Kommission hat jedoch ein nachträgliches Untersagungsrecht. Gründe für die Einführung eines präventiven Genehmigungsvorbehaltes durch die Kommission werden nicht genannt und sind auch nicht ersichtlich. Zudem verursacht das vorgeschlagene Freistellungsverfahren einen erheblich höheren administrativen Verwaltungsaufwand, sowohl für die EU-Institutionen als auch für die nationalen Behörden, ohne dass ein dementsprechender Nutzen erkennbar ist. Die angestrebte Regelung steht damit im Widerspruch zu der grundsätzlichen Vollzugskompetenz der Mitgliedstaaten.

6. Die Kommission soll gemäß den Vorschlägen - insbesondere zu Artikel 18, 25, 28, 34, 39 und 47 - künftig unter Beachtung bestimmter Voraussetzungen verschiedene Anhänge der Verordnung ändern beziehungsweise ergänzen und hierzu delegierte Rechtsakte erlassen können. Delegierte Rechtsakte können sich gemäß Artikel 290 AEUV nur auf "nicht wesentliche Vorschriften" beziehen. Die Anhänge II bis IX legen jedoch nach ihrer jeweiligen Überschrift ausdrücklich "grundlegende" Anforderungen fest. Es ist daher nicht klar, ob und inwieweit die genannten Anhänge der Verordnung durch delegierte Rechtsakte überhaupt geändert werden können.
7. Durch Artikel 29 in Verbindung mit Anhang VII Nummer 4 soll nunmehr auch die betriebssichere Erbringung von Bodenabfertigungsdiensten europäisch geregelt werden. Eine unnötige Doppelregulierung im Vergleich zu bereits bestehenden internationalen Standards der Internationalen Luftverkehrsvereinigung (IATA) sollte allerdings vermieden werden.
8. Nach der Regelung des Artikels 52 sollen die nationalen Behörden auf der Grundlage der von der EASA übermittelten Qualifikations- und Erfahrungsprofile je nach Verfügbarkeit Kandidaten und Kandidatinnen für die Einbeziehung in den Pool zu benennen haben. Unklar ist, ob aus Gründen der Nichtverfügbarkeit generell eine Mitwirkung am Pool verweigert werden kann. Bis auf absehbare Zeit werden jedenfalls die deutschen Landesluftfahrtbehörden an der praktischen Umsetzung der von der Kommission erlassenen Durchführungsvorschriften auf der Basis der bisherigen Verordnung (EG) Nr. 216/2008 in den Bereichen Pilotenlizenzierung, Flugplattzertifizierung und Flugbetrieb arbeiten und insoweit auf eigenes Personal nicht verzichten können.
9. Ebenfalls abgelehnt wird die Regelung des Artikels 53 Absatz 2 Satz 3 des Vorschlags, wonach im Falle einer freiwilligen Zuständigkeitsübertragung auf einen anderen Mitgliedstaat, ergänzend zu den europäischen Bestimmungen, die anwendbaren Bestimmungen des nationalen Rechts des Mitgliedstaates, auf den die Zuständigkeit übertragen wurde, gelten sollen. Diese Regelung hat zur Folge, dass das nationale Recht eines anderen Mitgliedstaates anzuwenden ist und insoweit das Recht des abgebenden Staates verdrängt wird. Relevant wird dies insbesondere für ergänzend anwendbare Regelungen des Verwaltungsverfahrens und des Verwaltungsvollzugs, einschließlich der Gerichtsbarkeit und

der Gebührenerhebung, sowie gegebenenfalls auch für ergänzende nationale luftrechtliche Bestimmungen. Neben absehbaren Vollzugproblemen, die mit der Anwendung einer fremden Rechtsordnung einhergehen, begegnet die Regelung massiven verfassungsrechtlichen Bedenken, insbesondere in Bezug auf das Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip des Artikels 20 Grundgesetz. Für die unmittelbare und direkte Geltung der Rechtsordnung eines anderen Staates fehlt es - anders als nach Artikel 23 Grundgesetz für das Recht der EU - an der verfassungsrechtlichen Grundlage. Auch ist die Zulässigkeit der Anwendung der Gesetzgebung eines anderen Mitgliedstaates im Hinblick auf die demokratische Legitimierung und die fehlende Verfassungsbindung nach Artikel 20 Absatz 2 Grundgesetz rechtlich äußerst zweifelhaft.

10. Eine Ausweitung der Kompetenzen der EASA, unter Einschränkung der Handlungsspielräume der nationalen Luftfahrtbehörden, ist in dem angestrebten Umfang weder gerechtfertigt noch geboten. Insbesondere wird der in Artikel 55 Absatz 2 des Vorschlags kodifizierte Notaufsichtsmechanismus, der nichts anderes als ein temporäres Selbsteintrittsrecht der Union in mitgliedstaatliche Vollzugsaufgaben beinhaltet, nachdrücklich abgelehnt. Bereits der Annahme, dass das in der Vorschrift beschriebene nachhaltige Versagen der nationalen Luftfahrtverwaltung zu befürchten steht und es eines solchen letzten Mittels bedarf, ist für die Bundesrepublik Deutschland entschieden entgegenzutreten.
11. Den in Artikel 76 vorgeschlagenen Regelungen zu den Befugnissen der EASA bei der Abwehr von äußeren Gefahren für die Zivilluftfahrt begegnen erhebliche Bedenken. Zum einen ist nicht deutlich genug herausgearbeitet, wie im Bereich Luftsicherheit die konkrete Beteiligung der EASA zur Vermeidung etwaiger Kompetenzkonflikte mit der Kommission ausgestaltet sein soll. Zum anderen ist unklar, wie die Verfahrensregel, wonach die EASA auf ein die Sicherheit betreffendes Problem zwar unverzüglich, jedoch erst nach Zustimmung der Kommission und nach Konsultation der Mitgliedstaaten reagieren können soll (Artikel 76 Absatz 3 in Verbindung mit Artikel 65 Absatz 6), in der Praxis zügig umgesetzt werden könnte.

12. Sichergestellt werden muss schließlich, dass die für Anlage und Betrieb von Flugplätzen zuständigen nationalen Luftfahrtbehörden weiterhin in Zusammenarbeit mit den jeweiligen nationalen Flugsicherungsbehörden standortnahe Handlungs- und Entscheidungsmöglichkeiten zugunsten des Lärmschutzes an Flughäfen behalten. Zur Beurteilung der örtlichen Gegebenheiten und Bedürfnisse ist eine europäische Behörde, selbst wenn sie vordergründig Flugsicherheitsaufgaben wahrnimmt, nicht geeignet.
13. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung daher auf, sich gegen eine Ausweitung der Kompetenzen der EASA und die weiteren genannten Beschränkungen mitgliedstaatlicher Entscheidungsbefugnisse auf dem Gebiet des Luftverkehrs einzusetzen.
14. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.

B

15. Der Gesundheitsausschuss,
der Ausschuss für Innere Angelegenheiten,
der Rechtsausschuss,
der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und
der Wirtschaftsausschuss
empfehlen dem Bundesrat, von der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG Kenntnis zu nehmen.