

# SPANNENDE ZEITEN

## DIE „JOINT AVIATION AUTHORITIES“ (JAA) UND DEREN ÜBERLEITUNG IN DIE „EUROPÄISCHE AGENTUR FÜR FLUGSICHERHEIT“ (EASA)

Von Prof. Dr. jur. Elmar Giemulla und  
Dr. jur. Heiko van Schyndel

Ab dem 29. September 2003 wird die Luftfahrtverwaltung in Europa erstmals durch eine eigene EU-Fachinstitution wahrgenommen, die in technischen Fragen unabhängig und rechtlich, verwaltungstechnisch und finanziell autonom ist. Hierbei handelt es sich um eine Einrichtung der Europäischen Gemeinschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit, die Durchführungsbefugnisse im Sinne des EU-Rechts ausüben wird – die Europäische Agentur für Flugsicherheit (EASA).

In gewissem Sinne „Vorgängerinnen“ der EASA waren die Joint Aviation Authorities (JAA), deren Aufgaben nunmehr schrittweise - bezogen auf die Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft - durch die EASA wahrgenommen werden sollen. Da die EASA einerseits (zunächst) „nur“ für die EG-Mitgliedsstaaten zuständig sein kann und andererseits die Überleitung der JAA-Vorschriften in solche der EU und der EASA mehrere Jahre in Anspruch nehmen wird, bleiben die JAA zunächst weiter bestehen und behalten zumindest partiell auch weiterhin ihre Bedeutung.

### ***Die Joint Aviation Authorities - JAA***

Die zunehmende Verflechtung der zivilen Verkehrsluftfahrt in Europa erfordert einen harmonisierten Rechtsrahmen in einer Vielzahl von Bereichen, etwa im Bereich der Entwicklung und Herstellung von Luftfahrtgerät, für Betrieb und Wartung von Verkehrsflugfahrzeugen, für den operativen Rahmen von Luftfahrtunternehmen oder für das Luftfahrtpersonal. Der freie Austausch von Dienstleistungen auf diesem Gebiet liegt im Interesse sämtlicher Beteiligter. Aus diesem Grund hat die Europäische Zivilluftfahrt-Konferenz (European Civil Aviation

Conference - ECAC)<sup>1</sup> zunächst die „Joint Airworthiness Authorities“ gebildet. Die am 11. September 1990 auf Zypern von 10 europäischen Staaten als Stiftung niederländischen Rechts<sup>2</sup> als Nachfolgerin der Joint Airworthiness Authorities gegründeten „Joint Aviation Authorities“ (Vereinigte Luftfahrtbehörden - JAA) sind eine Arbeitsgemeinschaft der ECAC. Sitz der JAA (Headquarter) ist Hoofddorp bei Amsterdam.

Als solche haben die JAA naturgemäß keine eigenen Hoheitsbefugnisse. Sie sind nämlich – anders als die EU – keine sog. supranationale Organisation, die eigene Rechtsakte erlassen könnte. Die von ihnen erarbeiteten Regelwerke haben Vorschlagscharakter, d. h. aus sich heraus keinerlei Rechtswirkung in den Staaten der Mitglieder der JAA. Hierfür bedürfen sie der Umsetzung in europäisches Recht (durch die EU) oder in nationales Recht (durch die Mitgliedstaaten der JAA). Aus diesem Grunde tragen die von ihnen vorgeschlagenen Regelwerke auch nicht die Bezeichnung „Joint Aviation Regulations“ – wie etwa die US-„Federal Aviation Regulations“ -, sondern „Joint Aviation Requirements“.

Es war zunächst Aufgabe der JAA, einheitliche Regelvorschläge zur Zulassung von Verkehrsluftfahrzeugen und Triebwerken zu erarbeiten. Seit 1987 wurden die Aufgaben auf den Betrieb, die Wartung und Lizenzierung erweitert. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist primäre Aufgabe der JAA die Erarbeitung von Vorschlägen für eine Harmonisierung der Vorschriften und Verfahren für Zulassung und Betrieb von Luftfahrzeugen sowie der Lizenzierung des eingesetzten Luftfahrtpersonals in den Mitgliedstaaten. Die JAA haben 26 Vollmitglieder und 11 Mitgliedskandidaten (Stand: Januar 2003).

Vollmitglieder sind Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Island, Italien, Luxemburg, Malta, Monaco, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Schweiz, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Türkei und Ungarn.

Mitgliedskandidaten sind Albanien, Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Kroatien, Mazedonien, Moldawien, die Slowakische Republik, die Ukraine und Zypern.

---

<sup>1</sup> Die ECAC wurde auf Antrag des Europarates aufgrund einer von der ICAO einberufenen Konferenz in Straßburg (1954) initiiert und durch die erste ECAC-Vollversammlung (November/Dezember 1954) gegründet. Ihr gehören heute 41 europäische Staaten an. Die ECAC berät die ICAO in europäischen Luftverkehrsfragen und versucht, deren Richtlinien durch Umsetzung in den jeweiligen Mitgliedstaaten zu vereinheitlichen.

<sup>2</sup> Diese „Stichting Beheer“ wurde am 18. Dezember 1991 errichtet.

Auf der Grundlage der Absprachen („Arrangements Document“) von Zypern lassen sich die Ziele der JAA wie folgt zusammenfassen:

**Die JAA sollen:**

- 1.) durch Zusammenarbeit der nationalen Zivilluftfahrtbehörden einen hohen Standard an Sicherheit innerhalb der Mitgliedstaaten sicherstellen;
- 2.) durch Anwendung eines einheitlichen Sicherheitsstandards zu einem fairen Wettbewerb beitragen, und
- 3.) nach einer kostenwirksamen Sicherheit und einer möglichst geringen Regelungslast streben, um so zu einer internationalen Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie beizutragen.

Um diese Ziele zu erreichen, müssen die JAA in Zusammenarbeit mit den nationalen Zivilluftfahrtbehörden u. a.:

- 1.) hinsichtlich der Konstruktion, des Baus, der Wartung und des Betriebs von Luftfahrzeugen sowie der Zulassung von Luftfahrtpersonal Vorschläge für Vorschriften (sog. Joint Aviation Requirements, JAR) erarbeiten und sie nach ihrer Umsetzung in verbindliches Recht regelmäßig überprüfen;
- 2.) verwaltungstechnische Verfahren für die Durchführung der JAR entwickeln;
- 3.) Maßnahmen treffen, die - wo immer möglich - sicherstellen, dass die Befolgung von JAA-Zielen nicht den Wettbewerb der Luftfahrtindustrie der Mitgliedstaaten stört oder Mitgliedstaaten einem Wettbewerbsnachteil gegenüber Nicht-Mitgliedstaaten aussetzt;
- 4.) Zulassungsverfahren für Produkte und Dienstleistungen einführen und wenn möglich gemeinsame Zulassungen vornehmen und
- 5.) mit anderen Behörden, insbesondere der US-amerikanischen Luftfahrtbehörde FAA, bei der Harmonisierung von Vorschriften und Verfahren zusammenarbeiten.

***Die Europäische Agentur für Flugsicherheit - EASA***

Den Mitgliedern der JAA war von Anfang an klar, dass die Tätigkeit dieser Organisation eines formelleren und rechtlich verbindlicheren Status bedurfte. Deshalb hat eine Arbeitsgruppe einen möglichen Text für eine JAA-Konvention erarbeitet, dem der JAA-Rat 1995 prinzipiell

zugestimmt hatte. Dieser wurde jedoch nicht weiterentwickelt, da einige Mitgliedsstaaten der Ansicht waren, dass zunächst eine intensivere Koordinierung der Tätigkeit der JAA mit der der Europäischen Union notwendig sei.

Seit 1997 wurde in der EU aber ein Vorschlag der Europäischen Kommission zur Errichtung einer Europäischen Luftfahrt-Organisation diskutiert, die für Fragen der Sicherheit der Zivilluftfahrt zuständig sein sollte. Im Juni 2000 schließlich hat der Rat der EU-Verkehrsminister die Kommission beauftragt, eine Verordnung zu erarbeiten, mit der die Europäische Agentur für Flugsicherheit (European Aviation Safety Agency - EASA) geschaffen werden sollte, und deren Aufgabe der Erlass von Vorschriften sowie die Standardisierung der Anwendung dieser Vorschriften seitens der nationalen Luftfahrtbehörden sein sollte. Im einzelnen sollte die Agentur:

- 1.) einheitliche Standards erarbeiten, um einen höchstmöglichen Sicherheitsstandard und ein höchstmögliches Niveau des Umweltschutzes zu erreichen;
- 2.) die einheitliche Anwendung dieser Standards in den Staaten der EU zu überwachen und
- 3.) deren weltweite Verbreitung zu befördern.

Auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 1592/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2002 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Europäischen Agentur für Flugsicherheit<sup>3</sup> wird die Agentur im September 2003 ihre Tätigkeit aufnehmen und – auf das Gebiet der Europäischen Gemeinschaft und der EFTA bezogen – die Aufgaben der JAA übernehmen.

Gemäß Artikel 12 Abs. 2 der Verordnung erfüllt die Agentur, um die ordnungsgemäße Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung der zivilen Flugsicherheit zu gewährleisten, folgende Funktionen:

- a) Sie nimmt alle unter Artikel 1 Absatz 1 fallenden Aufgaben wahr und erstellt Gutachten zu allen einschlägigen Angelegenheiten.
- b) Sie unterstützt die Kommission durch die Ausarbeitung von Maßnahmen, die zur Durchführung dieser Verordnung zu treffen sind; wenn es sich hierbei um technische Vorschriften und insbesondere um Bau- und Konstruktionsvorschriften sowie um Vorschriften in Bezug auf operationelle Aspekte handelt, darf die Kommission deren Inhalt nicht ohne vorherige Koordinierung mit der Agentur ändern; ferner leistet die Agentur die erforderli-

---

<sup>3</sup> ABl. Nr. L 240 vom 7. September 2002, S. 1.

che technische, wissenschaftliche und verwaltungstechnische Unterstützung zur Erfüllung der Aufgaben der Kommission.

- c) Sie ergreift die erforderlichen Maßnahmen im Rahmen der Befugnisse, die ihr durch diese Verordnung oder andere gemeinschaftliche Rechtsvorschriften übertragen werden.
- d) Sie führt die zur Erfüllung ihrer Aufgaben nötigen Inspektionen und Untersuchungen durch.
- e) Sie nimmt in ihren Zuständigkeitsbereichen im Namen der Mitgliedstaaten Funktionen und Aufgaben wahr, die ihnen durch geltende internationale Übereinkünfte, insbesondere durch das Abkommen von Chicago, zugewiesen werden.

Die vollständige Übernahme der Aufgaben der JAA durch die EASA wird jedoch mehrere Jahre in Anspruch nehmen: Die EASA wird zunächst (lediglich) für die Lufttüchtigkeits-Vorschriften und die Muster-Zulassung zuständig sein. Mindestens zwei weitere Jahre wird es dauern, ehe die EASA auch den Erlass von Vorschriften für den Betrieb von Luftfahrzeugen (OPS) und die Lizenzierung des Luftfahrpersonals (FCL) übernehmen wird.<sup>4</sup>

Es bleibt abzuwarten, ob und wie schnell die EASA die ihr übertragenen Aufgaben zur Weiterentwicklung der zivilen Flugsicherheit wahrnehmen kann und welche Auswirkungen dies auf die nationale Luftverkehrsverwaltung und das nationale Luftverkehrsrecht (genannt seinen nur die sog. „JAR deutsch“) haben wird.

Es liegt eine spannende Zeit vor uns!

---

<sup>4</sup> In Artikel 7 der Verordnung „Flugbetrieb und Zulassung der Flugbesatzung“ heißt es dazu: „Hinsichtlich der Grundsatzregelungen, der Anwendbarkeit und der grundlegenden Anforderungen für die von Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe b) erfassten Bereiche legt die Kommission so bald wie möglich dem Europäischen Parlament und dem Rat geeignete Vorschläge vor.“