

Das Verhältnis der Agenturen der Europäischen Union zur Schweiz am Beispiel der Agentur für Flugsicherheit (EASA)

DISSERTATION

der Rechtswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Zürich

zur Erlangung der Würde eines Doktors der Rechtswissenschaft

vorgelegt von

Gabriel Speck

von

Zug

genehmigt auf Antrag von

Prof. Dr. Matthias Oesch

und

Prof. Dr. Helen Keller

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	V
Inhaltsübersicht.....	VII
Inhaltsverzeichnis.....	IX
Abkürzungsverzeichnis.....	XVII
Literaturverzeichnis.....	XXVII
Materialien und amtliche Publikationen.....	XXXIX
Einleitung.....	1
Teil 1: Agenturen und Drittstaaten.....	5
§ 1 Agenturwesen.....	7
I. Ausgangslage.....	7
II. Erklärungsansätze für die Entstehung.....	7
1. Agenturen als Elemente einer modernen Verwaltung.....	7
2. Entlastung der Kommission.....	8
3. Gesteigerte Fachkompetenz.....	9
4. Entkoppelung technischer und politischer Komponenten.....	10
5. Aufbau eines (pan-)europäischen Verwaltungsverbundes.....	10
III. Entwicklung.....	11
1. Erste Generation.....	12
2. Zweite Generation.....	12
3. Dritte Generation.....	14
§ 2 Rechtliche Grundlagen.....	17
I. Primärrecht.....	17
1. Europäische Verteidigungsagentur.....	17
2. Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen.....	18
3. Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung.....	20
II. Sekundärrecht.....	21
§ 3 Typisierung und Kompetenzen.....	23
I. Unterteilung der Kommission.....	23
1. Exekutivagenturen.....	23
2. Regulierungsagenturen.....	24

II.	Weitgefasster Agenturbegriff.....	25
1.	Fehlender einheitlicher Rechtsrahmen	25
2.	Uneinheitliche Agenturbenennung	26
3.	Gleichartige Grundstruktur der Einrichtungen	26
III.	Delegation hoheitlicher Befugnisse	27
1.	Zulässigkeit der Delegation.....	27
2.	Delegierter Kompetenzumfang.....	28
3.	Abschwächung durch ESMA-Urteil.....	29
IV.	Agenturbefugnisse	32
1.	Gemäss Einteilung der Kommission	32
2.	Schaffung von Soft Law	34
3.	Einteilung nach Funktion	35
§ 4	Kontrolle von Agenturhandlungen	37
I.	Rechtliche Kontrolle.....	37
1.	Klagebefugnis gemäss AEUV	37
2.	Rechtsschutzmodelle	38
2.1	Aufsichtsmodell.....	38
2.2	Direktklagemodell.....	39
2.3	Beschwerdemodell	40
2.4	Mischformen	44
3.	Agenturhaftung.....	45
II.	Politische Kontrolle	46
1.	Jahresberichte	46
2.	Finanzberichte	47
§ 5	Drittlandbeteiligung an Agenturen	49
I.	Drittlandsklauseln in Agenturverordnungen.....	49
1.	Allgemeine Drittlandsklausel	49
2.	Massgeschneiderte Drittlandsklausel.....	52
II.	Lose Assoziierung mit Agentur.....	53
III.	Staatsvertragliche Beteiligung an Agentur	55
1.	Mitsprache	56
1.1	Wahrung der institutionellen Autonomie der EU.....	56
1.2	Eingeschränkte oder fehlende Stimmrechte	58
2.	Übernahme von Unionsrecht	60
3.	Anstellung Drittstaatsangehöriger	60
4.	Beitrag ans Agenturbudget	61

§ 6	Schweizer Beteiligung an Agenturen	63
I.	Staatsvertragliche Beteiligung an Regulierungsagenturen	63
II.	Rechtsübernahme und Weiterentwicklung	65
	1. Staatsvertragliche Rechtsübernahme	65
	2. Statische Rechtsübernahme als Normalfall	66
	3. Dynamische Anpassung als Ausnahme	69
	4. Exkurs: Autonomer Nachvollzug	73
III.	Schweizer Mitsprache	76
IV.	Anstellung schweizerischer Staatsangehöriger bei Agenturen	78
V.	Schweizer Beiträge an die Agenturbudgets	79
	1. Beitrag EASA	80
	2. Beitrag Umweltagentur	83
	3. Beitrag Frontex	84
	4. Beitrag Europol	86
	5. Beitrag Eurojust	86
	6. Beitrag EUSPA	87
	7. Beitrag EASO	88
	8. Beitrag eu-LISA	89
	9. Würdigung	90
VI.	Weitere Formen der Zusammenarbeit	92
VII.	Keine einheitliche Form der Zusammenarbeit	96
§ 7	Zusammenfassung	101
Teil 2: Das Luftverkehrsabkommen		105
§ 8	Historischer Rückblick	107
I.	Harmonisierungsbestrebungen der europäischen Luftfahrt seit 1970	107
II.	Spät einsetzende Harmonisierung auf Unionsebene	109
III.	Optionen der Schweiz Ende der 1990er-Jahre	112
§ 9	Die Bilateralen I als Rahmen	113
I.	Ablehnung des EWR-Vertrages	113
II.	Bilaterale Verträge I	114
III.	Vertragsschlusskompetenzen der Parteien	116
	1. Die Schweiz	116
	1.1 Luftfahrt als Sache des Bundes	116
	1.2 Auswärtige Angelegenheiten als Sache des Bundes	117

2.	Die Europäische Union.....	119
2.1	Luftfahrt als Sache der Union.....	119
2.2	Aussenvertretung in luftfahrtrechtlichen Angelegenheiten	120
a	Keine ausdrückliche Kompetenz	120
b	Klärung der Kompetenzfrage durch die Rechtsprechung	121
c	Kodifizierte Aussenkompetenz seit Lissabon	122
IV.	Das Luftverkehrsabkommen als Bindeglied zur EASA.....	125
§ 10	Anwendungsbereich	127
I.	Sachlicher Anwendungsbereich	127
II.	Persönlicher Anwendungsbereich.....	127
§ 11	Marktzugang.....	129
I.	Diskriminierungsverbot.....	129
II.	Niederlassungsfreiheit	130
III.	Verkehrsrechte.....	131
§ 12	Übernahme von Unionsrecht	135
I.	Besitzstand per 21. Juni 1999.....	135
II.	Übernahme neueren Rechts.....	136
III.	Anwendbarkeit in der Schweiz	137
§ 13	Durchführung in der Schweiz.....	139
I.	Zweisäulenprinzip.....	139
II.	Durch die Schweiz.....	140
1.	Unmittelbare Anwendbarkeit	140
1.1	Im Allgemeinen	140
1.2	Verordnungen	141
1.3	Richtlinien	142
2.	Beispiel Beihilfenrecht	143
III.	Durch die EU	147
1.	Luftverkehrswettbewerbsrecht	147
2.	Verkehrsrechte	150
3.	Flugsicherheit	151
4.	Flugverkehrsmanagement (ATM).....	153
5.	Rechtsschutz.....	154
§ 14	Auslegung.....	157
I.	Völkerrechtliche Auslegungsmethoden.....	157
1.	Wiener Vertragsrechtskonvention	157

2.	Auslegung gemäss Zweisäulenprinzip	159
2.1	Auslegung in der EU	159
2.2	Auslegung durch die Schweiz	160
2.3	Auslegung durch Luftverkehrsausschuss	162
II.	Positivrechtliche Regelungen.....	162
1.	Rechtsprechung vor Stichtag.....	163
2.	Rechtsprechung nach Stichtag.....	164
2.1	Konkretisierende Rechtsprechung	164
2.2	Nicht konkretisierende Rechtsprechung	165
a	Rechtlich keine Bindung an jüngere Rechtsprechung	165
b	De facto unionsrechtskonforme Auslegung	165
c	Abweichung durch Urteil des Bezirksgerichts Bülach	167
§ 15	Gemischter Ausschuss.....	169
I.	Organisation	169
II.	Überwachung der ordnungsgemässen Anwendung.....	170
III.	Auslegung des Luftverkehrsabkommens	170
IV.	Weiterentwicklung des Rechts	171
V.	Diplomatische Streitbeilegung	174
§ 16	Übernahme der Verordnung (EU) 2018/1139.....	177
I.	Teilnahme an EASA.....	177
II.	Haushaltsbeitrag.....	177
III.	Anstellung schweizerischer Staatsangehöriger	178
IV.	Kompetenzverteilung BAZL-EASA	179
V.	Keine generelle Aussenvertretung durch die EASA.....	180
§ 17	Zusammenfassung	181
Teil 3:	Die Schweiz in der EASA.....	183
§ 18	Normsetzung.....	185
I.	Anwendungsbereich	185
1.	Verbindliche Rechtsakte	185
2.	Agentureigenes Soft Law	187
II.	Normsetzungsverfahren.....	189
1.	Erstellen des Arbeitsprogramms.....	190
2.	Einleitung der Normsetzung.....	191
3.	Normentwurf	192

4.	Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung.....	193
5.	Berücksichtigung der eingegangenen Kommentare	195
6.	Verabschiedung und Veröffentlichung.....	195
7.	Ex-Post-Evaluierung.....	197
III.	Bedeutung für die Schweiz.....	197
1.	Fehlendes Stimmrecht	198
2.	Mitspracherecht	198
3.	Verbindlichkeit der Normen	199
§ 19	Zertifizierungstätigkeit.....	201
I.	Lufttüchtigkeits- und Umweltzertifizierung.....	201
1.	<i>Kompetenzbereich der EASA</i>	201
1.1	Breites Aufgabenspektrum	201
1.2	Musterzulassung als Haupttätigkeit.....	201
2.	Kompetenzbereich Schweiz	202
2.1	Schweizer Rechtsgrundlagen.....	202
2.2	Zulassung EASA-Luftfahrzeuge	203
2.3	Zulassung Nicht-EASA-Luftfahrzeuge	204
2.4	Aufrechterhaltung der Lufttüchtigkeit.....	205
2.5	Lärmzertifizierung.....	206
3.	Praktische Beispiele.....	207
3.1	Grounding Boeing 737-8 und 737-9.....	207
3.2	Absturz Junkers 52/3m	208
II.	Zertifizierung des fliegenden Personals	210
III.	Zertifizierung von Flugplätzen	211
IV.	Zertifizierung sicherheitsrelevanter Flugplatzausrüstung.....	214
V.	Air Traffic Management/Air Navigation Services.....	214
VI.	Zertifizierung von Ausbildungsorganisationen für Fluglotsen	216
VII.	Luftfahrzeugbetreiber eines Drittlands und internationale Sicherheitsaufsicht..	218
VIII.	Bedeutung für die Schweiz.....	220
1.	Weitreichende Übernahme unionalen Rechts	220
2.	EASA als normsetzende Instanz.....	221
3.	BAZL als zuständige nationale Behörde	221
§ 20	Aufsicht.....	223
I.	Untersuchungen der Agentur.....	223
1.	Kompetenzen.....	223
2.	Anforderungen an die Durchführung.....	224
3.	Übernahme durch die Schweiz	225

II.	Geldbussen und Zwangsgelder	227
	1. Kompetenzen.....	227
	2. Anforderungen an die Höhe	228
	3. Übernahme durch die Schweiz.....	229
III.	Überwachung der Mitgliedstaaten.....	232
	1. Kompetenzen.....	232
	2. Anforderungen an die Durchführung.....	233
	3. Übernahme durch die Schweiz.....	234
IV.	Bedeutung für die Schweiz.....	238
§ 21	Rechtsschutz.....	241
I.	Innerstaatlich.....	241
	1. Bundesverwaltungsgericht.....	241
	2. Bundesgericht.....	242
II.	Überstaatlich.....	243
	1. Beschwerdekammer	244
	2. Gerichtshof der Europäischen Union.....	245
	2.1 Gericht (EuG).....	245
	2.2 Gerichtshof (EuGH)	247
III.	Bedeutung für die Schweiz.....	248
§ 22	Zusammenfassung.....	249
	Schlussbetrachtung.....	255