

Die Verordnung (EU) Nr. 1178/2011

Von Stefan Kaufmann

Stand: 5.4.2012

In aller Piloten Munde, aber noch von wenigen verstanden und schon gar nicht "verdaut": Die schon gar nicht mehr so neue Verordnung (EU) Nr. 1178/2011 vom 3. November 2011

Seit 8. April 2012 **gilt** die EU-Verordnung Nr. 1178/2011

"zur Festlegung technischer Vorschriften und von Verwaltungsverfahren in Bezug auf das fliegende Personal in der Zivilluftfahrt gemäß der Verordnung (EG) Nr. 216/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates" (Artikel 12 Abs. 1 VO).

Sie macht einer EU-Verordnung alle Ehre, denn längst ist bekannt, dass EU-Verordnungen vor allem dreierlei sein müssen: Ellenlang, höchst unübersichtlich und möglichst unverständlich. Mit diesem Beitrag versuche ich, Mängel aufzuzeigen und ein wenig Licht ins Dunkel zu bringen.

Wer das Amtsblatt der Europäischen Union (EU) aufschlägt oder auf seinen Rechner lädt, wird schon auf der ersten Seite überrascht. So heißt es ganz unvermittelt:

II

(Rechtsakte ohne Gesetzescharakter)

VERORDNUNGEN

Wo ist I? Und was heißt Rechtsakte *ohne* Gesetzescharakter? Gilt das Regelwerk dann doch gar nicht (unmittelbar)? Und warum wird der Plural ("Verordnungen") verwendet, wenn dann nur eine Verordnung folgt?

Um solche Fragen zu beantworten, muss man wissen, dass all das, was mit der Verordnung Nr. 1178/2011 (zukünftig nur noch VO) das Licht der Welt erblickt hat, nur eines von mehreren Ge-

schwistern ist. Es ist also noch mit weiteren Teil-

werken und weiteren Verordnungen zu rechnen. Die VO wird noch weitere drei Anhänge (V, VI und VII) erhalten und als "Regulation Air Crew" Teil eines Gesamtwerks sein. Den Link zu einem Überblick finden Sie auf meiner Homepage (www.PilotUndRecht.de | Gesetze der Luftfahrt). Dort sehen Sie auch, dass die weiteren Anhänge die Bezeichnung PART-CC, PART-ARA und PART-ORA tragen. Das steht für "Cabin Crew", "Authority Requirements" und "Organisation Requirements". Und zur Geltung der VO verweise ich auf unten (6).

1.

Mit 12 Artikeln (auf 6 Seiten) ist die eigentliche VO zwar recht überschaubar. Danach aber folgen auf 185 Seiten **vier Anhänge**, die es in sich haben. Das erste Manko der VO wird bei dem Versuch deutlich, sich einen Überblick über die einzelnen Regelungsmaterien zu verschaffen. Ebenso schnell wie verwundert stellt man fest, dass gar **kein Inhaltsverzeichnis** vorhanden ist. Einen 191 Seiten umfassenden Normtext ohne einen solchen Wegweiser zu veröffentlichen, zeugt schon von besonderer Chuzpe, die – darauf werde ich noch zu sprechen kommen – zu einem weiteren **gravierenden Mangel** geführt hat. Vermutlich würde die Kommission darauf verweisen, dass – wie oben gesagt – erst ein Teil eines größeren Ganzen vorliegt, und für dieses größere Ganze eine umfassende Inhaltsangabe vorgesehen ist. Aber das nützt dem geplagten Leser rein gar nichts.

Weil es ohne Inhaltsverzeichnis ziemlich schwer ist, durch die VO zu navigieren, habe ich ein solches erstellt und auf meiner Homepage für Sie zum **Download** bereitgestellt (www.PilotUndRecht.de). Sie sollten sich die Seiten ausdrucken und der VO, so Sie Ihnen ausgedruckt vorliegt, vorheften.

2.

Die VO regelt die Grundlagen für das Lizenzwesen im Zusammenhang vor allem mit

- Flugzeugen,

- Segelflugzeugen,
- Motorseglern,
- Hubschraubern,
- Luftschiffen,
- Ballons und
- Leichtflugzeugen

Dazu sind einige Anmerkungen veranlasst:

a) Grundsätzlich unterscheidet die VO also zwischen diesen "**Gattungen**", woraus folgt, dass bspw. ein Flugzeug kein Motorsegler ist bzw. ein Segelflugzeug kein Flugzeug. Diese Unterscheidung ist aber nichts Neues. Sie findet sich auch in § 1 Abs. 2 LuftVG. Der Oberbegriff lautet eben "Luftfahrzeuge". Leider hält die VO die Unterscheidung an vielen Stellen nicht ein, was zur Unverständlichkeit beiträgt (Beispiel: Die Überschrift für Anhang I, Abschnitt B, Kapitel 2 führt nur Flugzeuge an, dann aber folgen Bestimmungen für Flugzeuge und TMG.). Trotzdem gilt (wie auch beim LuftVG): Wenn von Flugzeug die Rede ist, sind keine Segelflugzeuge angesprochen usw.

b) Mit **Leichtflugzeugen** sind auch **keine Luftsportgeräte** (Ultralights) gemeint. Eine eigene Definition für Leichtflugzeuge habe ich der VO nicht entnehmen können (wer eine findet, möge sie mir bitte nennen). In Artikel 2 Nr. 3 der VO heißt es lediglich:

"Pilotenlizenz für Leichtflugzeuge (Light aircraft pilot licence, LAPL)" bezeichnet eine Pilotenlizenz für Freizeitluftverkehr gemäß Artikel 7 der Verordnung (EG) Nr. 216/2008;

Geht man dem Verweis auf diesen Artikel 7 nach, wird man leider auch nicht fündig, denn der trägt die Überschrift "Piloten" und enthält trotz seiner Länge nichts, aus dem man erkennen könnte, was ein Leichtflugzeug ist. Allerdings kann man aus seiner Lektüre erahnen, dass Leichtflugzeuge solche sind, die nur zum Freizeitflugverkehr eingesetzt werden.

Den Kapiteln im Anhang I Abschnitt B kann man aber entnehmen, welche Luftfahrzeuge zu den Leichtflugzeugen gehören:

- einmotorige Landflugzeuge mit Kolbenantrieb oder TMG mit einer höchstzulässigen Startmasse von 2 000 kg oder weniger, wobei bis zu 3 Personen befördert werden – **LAPL(A)** (FCL.105.A – Seite 16)
- einmotorige Hubschrauber mit einer höchstzulässigen Startmasse von 2 000 kg oder weniger, wobei bis zu 3 Personen befördert werden – **LAPL(H)** (FCL.105.H – Seite 17)
- Segelflugzeuge und Motorsegler – **LAPL(S)** (FCL.105.S – Seite 18)
- Heißluftballone oder Heißluft-Luftschiffe mit einem maximalen Hülleninhalte von 3 400 m³ oder Gasballone mit einem maximalen Hülleninhalte von 1 200 m³, wobei bis zu 3 Personen befördert werden – **LAPL(B)** (FCL.105.B – Seite 20)

3.

Die VO will mithin keine Bestimmungen treffen für:

- Luftsportgeräte (Ultralights, Drachen, Fallschirme etc.)
- Oldtimer
- Experimental- und
- Forschungsflugzeuge

Wer ausschließlich eine Lizenz für Luftsportgeräte besitzt, muss sich also keine Gedanken machen.

4.

Der erste Anhang (**Anhang I**) ist sogleich der umfangreichste. In diesem Anhang "sind die Anforderungen für die Erteilung von Pilotenlizenzen und damit verbundenen Berechtigungen und Zeugnisse sowie die Bedingungen für ihre Gültigkeit und Verwendung festgelegt" (vgl. FCL.005, Seite 7). Zur Verwirrung trägt etwas bei, das FCL.005 nicht von Anhang spricht, sondern den Begriff Teil verwendet ("In diesem Teil ..."). Gemeint ist aber Anhang, denn die Bezeichnung (der Subtitel) des Anhangs I lautet – in eckige Klammern gesetzt: [PART-FCL] bzw. in Deutsch [TEIL-FCL]. Vergleichbares wiederholt sich bei Anhang IV, dessen Bezeichnung [PART-MED] bzw. [TEIL-MED] lautet. Bei den Anhängen II und III sind die (deutlich längeren) Subtitel nicht in eckige Klammern gesetzt. Das ge-

hört zu den Kleinigkeiten, die zumindest einem deutschen Leser den Überblick erschweren.

Fragwürdig erscheint es mir aber, von "PART-FCL-Lizenzen" zu sprechen – wie hin und wieder zu lesen. Nicht vorrangig, weil das L in FCL schon für Lizenz steht, so dass letztendlich von Lizenz-Lizenzen die Rede ist. Der Begriff PART-FCL-Lizenzen erweckt den Anschein, bei PART handele es sich um ein "Markenzeichen", eine eigenständige Bezeichnung bestimmter FCL. Ich rege stattdessen an, von EU-Lizenzen zu sprechen. Wenn es allerdings um die Lizenzen geht, die – anders als Lizenzen nach JAR-FCL – nicht ohne Weiteres in das neue System übertragen werden können [etwa PPL(N) oder PPL(A)-ICAO], dann sollte wie in Artikel 4 Abs. 2 der VO – zumindest bei Verwendung der deutschen Sprache – allenfalls von **TEIL-FCL-Lizenzen** gesprochen werden. Dazu aber später.

Anhang I [TEIL-FCL] besteht aus **elf Abschnitten**, die ihrerseits in Kapitel unterteilt sind. Dass diese Gliederungsordnung nicht eingehalten ist – die Abschnitte in Anhang IV sind nicht in "Kapitel", sondern in "Unterabschnitte" gegliedert – beruht vermutlich darauf, dass unterschiedliche Übersetzer am Werk waren. Das englische Original benutzt jedenfalls hier wie dort den Begriff "SECTION". Dem Anhang I angeschlossen und diesem zugehörig sind **neun Anlagen**, auf die an einzelnen Stellen des Abschnitts I Bezug genommen wird.

Viele Pilotenkollegen können den Anhang I sehr selektiv zur Kenntnis nehmen. Die Betrachtung der Abschnitte A, B, C sowie I dürfte für die meisten ausreichen.

Eine Besonderheit ist mir in Abschnitt J aufgefallen, den sich allerdings nur Lehrberechtigte zu Gemüte führen müssen. Hier taucht der eingangs bereits erwähnte Mangel auf: Ein ganzes Kapitel, nämlich das vierte, **fehlt**. Oder mit anderen Worten, die Gliederung ist durcheinandergelassen. Man muss nicht besorgen, dass hier bei der Übersetzung etwas schief gelaufen ist, sprich: vergessen wurde. Denn

auch im englischen Original sucht man nach einem Kapitel 4 vergeblich. Dieses für eine EU-Verordnung wirklich peinliche Missgeschick wäre ganz sicher verhindert worden, wenn man sich zur Erstellung eines Inhaltsverzeichnisses durchgerungen hätte, was ja nun wirklich nicht unangemessen viel Arbeit verursacht hätte. Mit dieser Kritik schmälere ich auch nicht meine eigene Leistung bei der Erstellung des Inhaltsverzeichnisses, denn während ich jede Abschnitts- und Kapitelüberschrift mit copy and paste in ein Dokument überführen musste, hätte der Dokumentersteller in der EU ja schlicht eine Funktion des Textverarbeitungsprogramms nutzen können, die mit wenigen Klicks ein Inhaltsverzeichnis automatisch erstellt.

5.

Eine ebenso interessante wie zum Teil amüsante Textmenge findet sich in den Begriffsbestimmungen unter FCL.010 (Seite 7 ff.). Hier sind allerlei Definitionen vorgestellt. Besonders gelungen (im satirischen Sinne) sind bspw. die Erläuterungen der Begriffe Fehler, Leistungskriterien, Überlandflug und Verhalten als Luftfahrer (Airmanship).

Auf den ersten Blick ist die Reihenfolge der Definitionen völlig unverständlich. Kunstflug wird vor Flugzeug definiert, Fehler hinter Ausbildungszeit erläutert. Kurzes Nachdenken verhilft aber zu der Erkenntnis, wonach die Reihenfolge sich an der englischen Vorlage orientiert. Aerobatic flight (Kunstflug) steht nun einmal vor Aeroplane (Flugzeug) und Error (Fehler) kommt alphabetisch nach Cross-country (Überlandflug). Berücksichtigt man das, kann man die Einzeldefinitionen etwas schneller finden. Noch besser geht es aber mit dem Text, der auf meiner Homepage (www.PilotUndRecht.de) zum Download bereitsteht. Dort habe ich die deutschen Begriffsdefinitionen alphabetisch geordnet.

Nicht mehr amüsant, sondern ausgesprochen ärgerlich ist aber, dass so manche Definition der VO die Sachlage eher verdunkelt als erhellt. Nehmen wir etwa die Definition der Flugzeit, die in JAR-FCL

1.001 bislang noch als Blockzeit wundervoll klar geregelt ist. In der neuen VO 1178/2011 ist die Flugzeit für Flugzeuge bestimmt als

"die Gesamtzeit ab dem Zeitpunkt, zu dem sich ein Luftfahrzeug in Bewegung setzt, um zu starten, bis zu dem Zeitpunkt, zu dem es am Ende des Fluges zum Stillstand kommt;"

Wann genau setzt sich bitte ein Flugzeug in Bewegung, um zu starten? Beim erstmaligen Losrollen (Off-Block) oder beim Losrollen vom Rollhalt nach dem Startcheck? Und wann kommt es am Ende des Fluges zum Stillstand? Auch dann schon, wenn es irgendwo auf dem Rollweg warten muss (der Flug selbst ist zu diesem Zeitpunkt ja am Ende) oder erst in der Parkposition (On-Block)?

6.

Die VO ist ab 8.4.2012 geltendes Recht und trat 20 Tage nach Verkündung (das war am 25.11.2011) in Kraft, also am 15.12.2011. Sie bedarf keiner nationalen Umsetzung. Sie gilt also unmittelbar und muss nicht – wie seinerzeit etwa noch die JAR-FCL – durch einen nationalen Gesetzesakt in Kraft gesetzt werden. Allerdings heißt das nicht, dass sich die Lizenzbestimmungen bereits allesamt auswirken. Nach Artikel 12 der VO haben die einzelnen Nationen das Recht, von sog. Opt-Out-Bestimmungen Gebrauch zu machen, das heißt, sie können die Wirkung der VO für eine bestimmte Übergangszeit verhindern. Das hat die Bundesrepublik getan. Unter dem 22. März 2012 hat sie der Europäischen Kommission und der EASA folgenden Text übermittelt.

"... Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland beehrt sich, der Kommission und der Agentur mitzuteilen, dass Deutschland von der Bestimmung des Artikels 12, Absatz 2 und 5 bis zum 08. April 2015 sowie des Artikels 12, Absatz 3,4 und 6 bis zum 08. April 2014 Gebrauch machen wird."

Damit hat die Bundesrepublik von den Übergangsbestimmungen umfassend und bis zum letzten Tag Gebrauch gemacht. Der gezeigte Text allerdings hat mich veranlasst, beim Bundesministerium für Verkehr (BMV) nachzufragen,

- warum die Mitteilung entgegen der Bestimmung in Artikel 12 Abs. 7 der VO keine Gründe und keinen Zeitplan etc. enthält
- ob die Mitteilung daher trotzdem für ausreichend gehalten wird, um die Opt-Out-Bestimmung zu erfüllen.

Die – ausführliche – Antwort des BMV traf zu meiner großen Überraschung bereits zwei Tage später bei mir ein: Der Zeitplan wird gerade erarbeitet, die bisherige Mitteilung wird für ausreichend erachtet.

7.

Die Opt-Out-Möglichkeiten in § 12 der VO betreffen aber nicht alle Bestimmungen in den Anhängen, sondern sind auf einige Bereiche beschränkt, und zwar teilweise bis 8.4.2014 und teilweise bis 8.4.2015. Alle anderen Bestimmungen würden deshalb eigentlich doch schon ab 8.4.2012 gelten. Allerdings hat die EU im Hinblick auf die erheblichen Umsetzungsschwierigkeiten in den Mitgliedsstaaten am 30.3.2012 eine weitere Verordnung (zuk. Änderungs-VO) erlassen, mit der sie

- a) die VO 1178/2011 **ändert** und
- b) die bis dahin noch fehlenden Anhänge V, VI und VII veröffentlicht

Nach Art. 1 Nr. 4 der Änderungs-VO wird in Art. 12 der VO 1178/2011 folgender Absatz 1b eingefügt:

(1b) Abweichend von Absatz 1 können die Mitgliedstaaten entscheiden, die Bestimmungen der Anhänge I bis IV bis zum 8. April 2013 nicht anzuwenden.

Den Mitgliedstaaten wird damit ein sog. "**Horizontales OPT-OUT**" eingeräumt. Dieses "Horizontale OPT-OUT" erlaubt es, die Anwendung der **gesamten VO** (deswegen "horizontal") um ein Jahr (also bis zum 8.4.2013) zu verschieben. Nach Auskunft des BMV – die gesamte Korrespondenz mit dem BMV können Sie auf meiner Homepage finden – hat die Bundesrepublik, wie zahlreiche andere Mitgliedsstaaten auch, von diesem "Horizontalen OPT-OUT" bereits ebenfalls Gebrauch gemacht.

Damit ist sicherlich zur allgemeinen Erleichterung und gerade noch rechtzeitig eine sehr knifflige Rechtslage vermieden worden. Ein spannendes Kapitel ist vorerst abgeschlossen. Jetzt sind die Verantwortlichen gefordert, die komplexen Bestimmungen der EU bis 8.4.2013 an die nationalen Gegebenheiten anzupassen. Dazu kann ihnen nur viel Erfolg gewünscht werden. Bis zum 8.4.2013 aber bleibt erst einmal alles beim Alten.

Der Beitrag wird fortgesetzt (sobald ich wieder einige Punkte zusammengetragen habe). Fragen und Anregungen sind willkommen.