



Brüssel, den 5. Mai 2026
(OR. en)

8879/26

**Interinstitutionelles Dossier:
2026/0098 (NLE)**

**AVIATION 72
ICAO 16
RELEX 595**

VORSCHLAG

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	5. Mai 2026
Empfänger:	Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.:	COM(2026) 181 final
Betr.:	Vorschlag für einen BESCHLUSS DES RATES über den im Namen der Union im Rat der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) auf dessen 238. Tagung zu vertretenden Standpunkt in Bezug auf Änderung 19 des Anhangs 17 – Aviation Security (Luftsicherheit)

Die Delegationen erhalten als Anlage das Dokument COM(2026) 181 final.

Anl.: COM(2026) 181 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 5.5.2026
COM(2026) 181 final

2026/0098 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über den im Namen der Union im Rat der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) auf dessen 238. Tagung zu vertretenden Standpunkt in Bezug auf Änderung 19 des Anhangs 17 – Aviation Security (Luftsicherheit)

BEGRÜNDUNG

1. GEGENSTAND DES VORSCHLAGS

Dieser Vorschlag betrifft

- i) den im Namen der Union im Rat der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) auf dessen 238. Tagung zu vertretenden Standpunkt in Bezug auf den Vorschlag zur Änderung von Anhang 17 – Aviation Security (Luftsicherheit) des Abkommens über die internationale Zivilluftfahrt (im Folgenden „Abkommen von Chicago“), der Richtlinien und Empfehlungen zur Luftsicherheit behandelt,
- ii) den im Namen der Union zu vertretenden Standpunkt, nachdem die ICAO die Annahme der Änderung 19 zu Anhang 17 des Abkommens von Chicago bekannt gegeben und ihre Vertragsstaaten aufgefordert hat, etwaige Abweichungen von den angenommenen Maßnahmen oder deren Einhaltung mitzuteilen.

2. KONTEXT DES VORSCHLAGS

2.1. Das Abkommen über die Internationale Zivilluftfahrt

Das Abkommen von Chicago zur Regulierung der internationalen Luftfahrt ist am 4. April 1947 in Kraft getreten. Mit diesem Abkommen wurde die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) gegründet.

Alle EU-Mitgliedstaaten sind Vertragsparteien des Abkommens von Chicago.

2.2. Die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation

Die ICAO ist eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen. Zweck und Ziel der Organisation ist die Entwicklung von Grundsätzen und Techniken für die internationale Flugsicherung und die Förderung der Planung und Weiterentwicklung des internationalen Luftverkehrs.

Nach Artikel 54 des Abkommens von Chicago gehört es zu den Pflichten des ICAO-Rates, internationale Richtlinien und Empfehlungen (International Standards and Recommended Practices, SARP) – als Anhänge zum Abkommen von Chicago – anzunehmen.

Dem ICAO-Rat, einem ständigen Gremium der ICAO, gehören 36 Vertragsstaaten an, die von der ICAO-Versammlung für einen Zeitraum von drei Jahren gewählt werden. Derzeit sind Frankreich, Deutschland, Italien, Dänemark, Spanien, die Schweiz und Polen im ICAO-Rat vertreten.

Die EU hat in der ICAO Beobachterstatus.

2.3. Die vom Rat der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation geplanten Rechtsakte

Die SARP für die Luftsicherheit wurden vom ICAO-Rat als Anhang 17 des Abkommens von Chicago angenommen.

Der ICAO-Rat sollte auf seiner 238. Tagung im Juni 2026 die vorgeschlagenen Änderungen zu Anhang 17 prüfen. Am 12. Dezember 2025 wurde den ICAO-Staaten ein Rundschreiben¹ mit den Textvorschlägen zur Stellungnahme übermittelt.

¹ AS 8/2.1-25/95 Vertraulich

3. IM NAMEN DER UNION ZU VERTRETENDER STANDPUNKT

3.1. Die vorgeschlagenen Änderungen und deren Bezug zu geltendem Unionsrecht

Die gemäß dem oben genannten Rundschreiben vorgeschlagenen Änderungen umfassen neue Begriffsbestimmungen für die Begriffe „transfer passengers and baggage“ (Transferfluggäste und Transfergepäck) und „transit passengers and baggage“ (Transitfluggäste und Transitgepäck), eine überarbeitete Begriffsbestimmung des Begriffs „human factors“ (menschliche Faktoren), eine überarbeitete Empfehlung in Bezug auf menschliche Faktoren und eine überarbeitete Richtlinie über Luftfahrzeug-Sicherheitskontrollen oder Luftfahrzeug-Sicherheitsdurchsuchungen.

Der Gegenstand des vorgesehenen Rechtsakts betrifft einen Bereich, für den die Union nach Artikel 3 Absatz 2 letzter Satzteil AEUV die ausschließliche Außenkompetenz hat, da die vorgesehenen Rechtsakte gemeinsame Regeln beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern könnten, nämlich:

- Verordnung (EG) Nr. 300/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2008 über gemeinsame Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2320/2002²,
- Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 der Kommission vom 5. November 2015 zur Festlegung detaillierter Maßnahmen für die Durchführung der gemeinsamen Grundstandards für die Luftsicherheit³ und
- Durchführungsbeschluss C(2015) 8005 der Kommission vom 16. November 2015 zur Festlegung von detaillierten Maßnahmen für die Durchführung der gemeinsamen Grundstandards für die Luftsicherheit mit Informationen nach Artikel 18 Buchstabe a der Verordnung (EG) Nr. 300/2008⁴.

3.2. Im Namen der Union zu vertretender Standpunkt

Unter Berücksichtigung der einschlägigen Rechtsvorschriften der Union sollte der im Namen der Union im ICAO-Rat zu vertretende Standpunkt darin bestehen, die vorgeschlagenen Änderungen zu Anhang 17 zu unterstützen.

Die vorgeschlagenen Änderungen stellen wichtige Fortschritte und Verbesserungen des bestehenden Wortlauts von Anhang 17 dar, da sie eine Reihe von SARP und deren Begriffsbestimmungen verbessern und dazu führen werden, dass einige Verfahren stärker an die bestehenden Ansätze in der Union angeglichen werden, insbesondere im Bereich der Sicherheitskontrollen und -durchsuchungen von Luftfahrzeugen.

Konkret wurden folgende Änderungen werden vorgeschlagen:

- Die vorgeschlagene Änderung der Begriffsbestimmung „Human Factor principles“ (grundsätzliche Aspekte von menschlichen Faktoren) und der Empfehlung RP 2.5.2 zielt darauf ab, den Anwendungsbereich der bestehenden Empfehlung RP 2.5.2, mit der derzeit ein starker Fokus auf die technologische Entwicklung gelegt wird, zu erweitern, indem sichergestellt wird, dass bei der Entwicklung und Umsetzung von Strategien, Prozessen und Verfahren auch menschliche Faktoren berücksichtigt werden. Mit der vorgeschlagenen Änderung wird anerkannt, dass dem Sicherheitspersonal durch seine Handlungen und Verhaltensweisen eine wichtige

² ABl. L 97 vom 9.4.2008, S. 72, [EUR-Lex - 02008R0300-20100201 - DE - EUR-Lex](#).

³ ABl. L 299 vom 14.11.2015, S. 1, [EUR-Lex - 02015R1998-20260101 - DE - EUR-Lex](#).

⁴ Nicht im Amtsblatt veröffentlicht.

Rolle bei der Gewährleistung einer wirksamen und nachhaltigen Sicherheit zukommt. Dementsprechend wird vorgeschlagen, die Begriffsbestimmung „human performance“ (menschliches Leistungsvermögen) zu streichen, da die neue Begriffsbestimmung des Begriffs „human factors“ (menschliche Faktoren) die Notwendigkeit eines solchen Begriffs in Anhang 17 ersetzt.

- Mit den vorgeschlagenen neuen Begriffsbestimmungen für die Begriffe „transfer passengers and baggage“ (Transferfluggäste und Transfergepäck) und „transit passengers and baggage“ (Transitfluggäste und Transitgepäck) soll eine Angleichung an die einschlägigen Begriffsbestimmungen des ICAO-Luftsicherheitshandbuchs erzielt und somit eine einheitliche Terminologie in allen ICAO-Dokumenten sowie eine einheitliche Auslegung der entsprechenden Richtlinien gewährleistet werden.
- In Anhang 17 Richtlinie 4.4.3 über die Kontrolle von Transferfluggästen und ihrem Handgepäck und Richtlinie 4.5.5 über die Kontrolle von aufgegebenem Transfergepäck ist die Möglichkeit vorgesehen, auf der Grundlage einer One-Stop-Sicherheitsvereinbarung zwischen zwei oder mehr Staaten keine Kontrolle durchzuführen. Für die Richtlinie 4.3.1, die sich auf Sicherheitskontrollen und -durchsuchungen von Luftfahrzeugen bezieht, gibt es jedoch keine vergleichbare Bestimmung. Da in der Richtlinie 4.3.1 keine Möglichkeit vorgesehen ist, auf eine Luftfahrzeug-Sicherheitskontrolle oder -durchsuchung durch Nutzung einer OSS-Regelung zu verzichten, müsste die Richtlinie geändert werden, um den Verzicht auf eine Kontrolle oder Durchsuchung zu ermöglichen, sofern ein verlässliches OSS-System eingerichtet wurde. Mit dieser vorgeschlagenen Änderung würde die Auditierung durch die ICAO für Staaten vermieden, die bereits wirksame OSS-Regelungen in Bezug auf Sicherheitskontrollen und -durchsuchungen von Luftfahrzeugen umsetzen; die Änderung ist daher von großer Bedeutung für die bessere Anerkennung des internen OSS-Systems der Union in diesen wichtigen Bereichen.

Sofern der ICAO-Rat die vorgeschlagenen Änderungen zu Anhang 17 ohne wesentliche Änderungen annimmt, besteht der Standpunkt, der im Namen der Union zu vertreten ist, also darin, keine Ablehnung mitzuteilen und den angenommenen Maßnahmen als Reaktion auf das entsprechende ICAO-Rundschreiben nachzukommen. Weichen nach dem geplanten Zeitpunkt der Anwendung der neu angenommenen ICAO-Richtlinien Rechtsvorschriften der Union von diesen Richtlinien ab, sollte der ICAO von den Mitgliedstaaten der Standpunkt der Union zu den Abweichungen von konkret diesen Richtlinien auf der Grundlage eines Vorbereitungsdokuments mitgeteilt werden, das dem Rat von der Kommission zeitnah zur Erörterung und Billigung vorgelegt wird und in dem genau aufgeführt ist, worin die Abweichungen bestehen und wie viel Zeit für die vollständige Einhaltung benötigt wird.

4. KOHÄRENZ MIT DER POLITIK DER UNION IN ANDEREN BEREICHEN

Der vorgeschlagene Beschluss steht mit anderen Politikbereichen der Union, namentlich der der Verkehrspolitik, im Einklang und ergänzt diese.

5. RECHTSGRUNDLAGE

5.1. Verfahrensrechtliche Grundlage

5.1.1. Grundsätze

Nach Artikel 218 Absatz 9 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) erlässt der Rat Beschlüsse „zur Festlegung der Standpunkte, die im Namen der Union in einem durch eine Übereinkunft eingesetzten Gremium zu vertreten sind, sofern dieses Gremium rechtswirksame Akte, mit Ausnahme von Rechtsakten zur Ergänzung oder Änderung des institutionellen Rahmens der betreffenden Übereinkunft, zu erlassen hat“.

Artikel 218 Absatz 9 AEUV gilt unabhängig davon, ob die Union ein Mitglied des betreffenden Gremiums oder Vertragspartei der betreffenden Übereinkunft ist⁵.

Der Begriff „rechtswirksame Akte“ erfasst auch Akte, die kraft völkerrechtlicher Regelungen, denen das betreffende Gremium unterliegt, Rechtswirkung entfalten. Darunter fallen auch Instrumente, die völkerrechtlich nicht bindend, aber „geeignet sind, den Inhalt der vom Unionsgesetzgeber ... erlassenen Regelung maßgeblich zu beeinflussen“⁶.

5.1.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

Der ICAO-Rat ist ein durch eine Übereinkunft, nämlich das Abkommen von Chicago, eingesetztes Gremium.

Die vorgesehenen Rechtsakte haben Rechtswirkung im Sinne von Artikel 218 Absatz 9 AEUV. Nach Artikel 54 des Abkommens von Chicago nimmt der ICAO-Rat Richtlinien und Empfehlungen – als Anhänge zum Abkommen von Chicago – an. Nach Artikel 90 des Abkommens von Chicago sind solche SARP nach internationalem Recht verbindlich, insofern sie für alle ICAO-Vertragsparteien verbindlich werden und diese nicht mehrheitlich ihre Ablehnung beim ICAO-Rat anmelden.

Außerdem sind die vorgesehenen Rechtsakte geeignet, den Inhalt von EU-Rechtsvorschriften maßgeblich zu beeinflussen, indem sie möglicherweise zu Änderungen führen, nämlich der Verordnung (EG) Nr. 300/2008, der Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 der Kommission und des Durchführungsbeschlusses C(2015) 8005 der Kommission, insofern diese sich ausdrücklich auf Anhang 17 des Abkommens von Chicago beziehen.

Der institutionelle Rahmen des Übereinkommens wird durch die vorgesehenen Akte weder ergänzt noch geändert.

Daher fällt die Festlegung eines Standpunkts der Union in Bezug auf solche Notifizierungen in den Anwendungsbereich von Artikel 218 Absatz 9 AEUV.

5.2. Materielle Rechtsgrundlage

5.2.1. Grundsatz

Die materielle Rechtsgrundlage für einen Beschluss nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV hängt in erster Linie von Ziel und Inhalt des vorgesehenen Rechtsakts ab, zu dem ein im Namen der Union zu vertretender Standpunkt festgelegt wird.

Liegt dem vorgesehenen Akt ein doppelter Zweck oder Gegenstand zugrunde und ist einer davon der wesentliche und der andere von untergeordneter Bedeutung, so muss der Beschluss nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV auf eine einzige materielle Rechtsgrundlage gestützt

⁵ Urteil des Gerichtshofs vom 7. Oktober 2014, Deutschland/Rat, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, Rn. 64.

⁶ Urteil des Gerichtshofs vom 7. Oktober 2014, Deutschland/Rat, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, Rn. 61 bis 64.

werden, nämlich auf diejenige, die der wesentliche oder vorrangige Zweck oder Gegenstand verlangt.

5.2.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

Wesentlicher Zweck und Inhalt des angenommenen Rechtsakts ist die Verkehrspolitik.

Nach Artikel 91 Absatz 1 AEUV muss die Union a) für den internationalen Verkehr aus oder nach dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats oder für den Durchgangsverkehr durch das Hoheitsgebiet eines oder mehrerer Mitgliedstaaten gemeinsame Regeln aufstellen; b) für die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Verkehr innerhalb eines Mitgliedstaats, in dem sie nicht ansässig sind, die Bedingungen festlegen; c) Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit erlassen; d) alle sonstigen zweckdienlichen Vorschriften erlassen.

Somit ist Artikel 100 Absatz 2 AEUV die materielle Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Beschluss.

5.3. Schlussfolgerung

Die Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Beschluss sollte Artikel 100 Absatz 2 AEUV in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9 AEUV sein.

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über den im Namen der Union im Rat der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) auf dessen 238. Tagung zu vertretenden Standpunkt in Bezug auf Änderung 19 des Anhangs 17 – Aviation Security (Luftsicherheit)

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 100 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Das Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt (im Folgenden „Abkommen von Chicago“), das die internationale Luftfahrt regelt, ist am 4. April 1947 in Kraft getreten. Mit ihm wurde die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (International Civil Aviation Organisation, ICAO) gegründet.
- (2) Alle Mitgliedstaaten der Union sind Vertragsstaaten des Abkommens von Chicago und Mitglieder der ICAO, während die Union in bestimmten Gremien der ICAO Beobachterstatus genießt. Im ICAO-Rat sind sechs EU-Mitgliedstaaten vertreten.
- (3) Nach Artikel 54 des Abkommens von Chicago kann der ICAO-Rat Internationale Richtlinien und Empfehlungen (Standards and Recommended Practices, SARP) annehmen.
- (4) Die SARP für die Luftsicherheit wurden vom ICAO-Rat als Anhang 17 des Abkommens von Chicago angenommen.
- (5) Der ICAO-Rat soll auf seiner 238. Tagung eine Reihe von Änderungen zu Anhang 17 des Abkommens von Chicago annehmen. Die vorgeschlagenen Änderungen stellen wichtige Fortschritte und Verbesserungen des bestehenden Wortlauts von Anhang 17 dar, da sie eine Reihe von SARP und deren Begriffsbestimmungen verbessern und dazu führen werden, dass einige Verfahren stärker an die bestehenden Ansätze in der Union angeglichen werden, insbesondere im Bereich der Sicherheitskontrollen und -durchsuchungen von Luftfahrzeugen.
- (6) Der im Namen der Union im ICAO-Rat zu vertretende Standpunkt sollte festgelegt werden, da die vorgeschlagenen Änderungen völkerrechtlich bindend sind und damit Rechtswirkung haben und so den Inhalt des Unionsrechts, insbesondere der Verordnung (EG) Nr. 300/2008⁷, der Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 der

⁷ Verordnung (EG) Nr. 300/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2008 über gemeinsame Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 (ABl. L 97 vom 9.4.2008, S. 72).

Kommission⁸ und des Durchführungsbeschlusses C(2015) 8005 der Kommission⁹ maßgeblich beeinflussen können.

- (7) Der im Namen der Union zu vertretende Standpunkt sollte darin bestehen, die vorgeschlagenen Änderung 19 zu Anhang 17 des Abkommens von Chicago zu unterstützen.
- (8) Der Standpunkt der Union sollte von den Mitgliedstaaten der Union, die Mitglieder des ICAO-Rates sind und die dabei gemeinsam im Namen der Union handeln, zum Ausdruck gebracht werden.
- (9) Der Standpunkt der Union nach der Annahme der vorgeschlagenen Änderung 19 zu Anhang 17 des Abkommens von Chicago durch den ICAO-Rat, die vom ICAO-Generalsekretär in einem ICAO-Rundschreiben bekannt gegeben wird, sollte darin bestehen, keine Ablehnung mitzuteilen und den Änderungen nachzukommen. In den Fällen, in denen das Unionsrecht nach dem geplanten Geltungsbeginn der neu angenommenen SARP von diesen abweicht, sollte der ICAO die Abweichung von den betreffenden SARP mitgeteilt werden. Der Standpunkt der Union zu einer solchen Abweichung sollte auf einem schriftlichen Dokument beruhen, das die Kommission dem Rat zur Erörterung und Billigung vorlegt —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

- (1) Der im Namen der Union auf der 238. Tagung oder einer nachfolgenden Tagung des ICAO-Rates zu vertretende Standpunkt hinsichtlich der Änderung 19 zu Anhang 17 des Abkommens über die Internationale Zivilluftfahrt besteht darin, die vorgeschlagenen Änderungen in ihrer Gesamtheit zu unterstützen.
- (2) Sofern der ICAO-Rat die vorgeschlagene, in Absatz 1 genannte Änderung 19 zu Anhang 17 des Abkommens von Chicago ohne wesentliche Änderung annimmt, besteht der im Namen der Union zu vertretende Standpunkt darin, als Reaktion auf das entsprechende ICAO-Rundschreiben keine Ablehnung mitzuteilen und der angenommenen Maßnahme nachzukommen. Weichen die Rechtsvorschriften der Union nach dem geplanten Geltungsbeginn der neu angenommenen internationalen Richtlinien von diesen ab, sollte der ICAO nach Artikel 38 des Abkommens von Chicago die Abweichung von den betreffenden internationalen Richtlinien mitgeteilt werden.

Weichen die Rechtsvorschriften der Union von den in Anhang 17 des Abkommens von Chicago enthaltenen Richtlinien ab, legt die Kommission dem Rat rechtzeitig und mindestens zwei Monate vor einer von der ICAO für die Mitteilung von Abweichungen gesetzten Frist ein Vorbereitungsdokument zur Erörterung und Billigung vor, in dem der Standpunkt der Union zu den der ICAO von den

⁸ Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 der Kommission vom 5. November 2015 zur Festlegung detaillierter Maßnahmen für die Durchführung der gemeinsamen Grundstandards für die Luftsicherheit (ABl. L 299 vom 14.11.2015, S. 1).

⁹ Durchführungsbeschluss C(2015) 8005 der Kommission vom 16. November 2015 zur Festlegung von detaillierten Maßnahmen für die Durchführung der gemeinsamen Grundstandards für die Luftsicherheit mit Informationen nach Artikel 18 Buchstabe a der Verordnung (EG) Nr. 300/2008 (nicht im Amtsblatt veröffentlicht).

Mitgliedstaaten im Namen der Union mitzuteilenden Abweichungen im Einzelnen dargelegt wird.

Artikel 2

Der in Artikel 1 Absatz 1 genannte Standpunkt wird von den Mitgliedstaaten der Union, die Mitglieder des ICAO-Rates sind und gemeinsam im Interesse der Union handeln, zum Ausdruck gebracht.

Der in Artikel 1 Absatz 2 genannte Standpunkt wird von den Mitgliedstaaten der Union, die Mitglieder des ICAO-Rates sind und die dabei gemeinsam im Interesse der Union handeln, zum Ausdruck gebracht.

Artikel 3

Dieser Beschluss ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Rates
Der Präsident/Die Präsidentin*