

Rs. C-476/98 (Kommission ./ Deutschland; „Open Skies“), Urteil des Gerichtshofs vom 05.11.2002 – Slg. 2002, S. I-9855.

Vorbemerkungen:

Der EuGH kommt in diesem Urteil zu dem Ergebnis, dass den Mitgliedstaaten dann keine Außenkompetenz zum Abschluss von völkerrechtlichen Abkommen mehr zukommt, wenn die Union völkerrechtliche Abkommen auf dem betreffenden Gebiet abgeschlossen hat oder im Innenverhältnis abschließend durch Sekundärrechtsakte regelnd tätig geworden ist. Schließen die Mitgliedstaaten dennoch völkerrechtliche Abkommen mit einem Drittstaat auf diesem Gebiet ab und beeinträchtigen damit die Verpflichtungen aus den unionsrechtlichen Regelungen, so liegt ein Verstoß gegen Art. 4 Abs. 3 EUV vor. Damit führt der EuGH seine AETR-Rechtsprechung (vgl. Fall 55) hinsichtlich der Entstehung einer ausschließlichen Außenkompetenz der Gemeinschaft fort, welche auch bei der Auslegung des Art. 216 AEUV nach der neuen Rechtslage anzuwenden ist.

Sachverhalt:

Die EG-Mitgliedstaaten Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland (Rs. C-466/98), Dänemark (Rs. C-467/98), Schweden (Rs. C-468/98), Finnland (Rs. C-469/98), Belgien (Rs. C-471/98), Luxemburg (Rs. C-472/98), Österreich (Rs. C-475/98) und die Bundesrepublik Deutschland (Rs. C-476/98) haben bilaterale Abkommen mit den USA auf dem Gebiet des Luftverkehrs abgeschlossen. Diese Abkommen sollten u. a. die Zusammenarbeit zwischen amerikanischen und europäischen Luftfahrtunternehmen erleichtern, einen freien Zugang zu allen Routen und unbegrenzte Linien- und Verkehrsrechte gewähren. Die Kommission wies die Mitgliedstaaten vor Abschluss dieser bilateralen Abkommen darauf hin, dass Abkommen mit entsprechenden Regelungen interne Regelungen der Gemeinschaft beeinträchtigen würden. Insbesondere sei aufgrund der Kompetenzverteilung im EG-Vertrag, eines Beschlusses des Rates zum Luftverkehr und der bereits bestehenden gemeinschaftlichen Regelungen in Bereich des Luftverkehrs nur die Gemeinschaft zum Abschluss von Abkommen mit entsprechendem Inhalt berechtigt. Die Kommission machte in acht einzelnen Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH geltend, dass die Mitgliedstaaten mit dem Abschluss der „Open-skies“-Abkommen gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 5, 52 EG (jetzt: Art. 5 EUV, Art. 59 AEUV) und Art. 234 EG (Art. 267 AEUV) verstoßen haben.

Aus den Entscheidungsgründen:

Außenkompetenz der Gemeinschaft

[80] In Bezug auf den Luftverkehr beschränkt sich Artikel 84 Absatz 2 EG-Vertrag darauf, eine Handlungsbefugnis der Gemeinschaft vorzusehen, die jedoch von einer vorherigen Entscheidung des Rates abhängig ist.

[81] Diese Vorschrift kann daher zwar vom Rat als Rechtsgrundlage verwendet werden, um der Gemeinschaft im Einzelfall die Befugnis zum Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages über den Luftverkehr zuzuerkennen, es kann aber nicht davon ausgegangen werden, dass sie für sich allein eine Außenkompetenz der Gemeinschaft im Luftverkehrsbereich schafft.

[82] Der Gerichtshof hat zwar bereits entschieden, dass sich die Zuständigkeit der Gemeinschaft zur Eingehung völkerrechtlicher Verpflichtungen nicht nur aus einer ausdrücklichen Verleihung durch den Vertrag ergeben, sondern auch stillschweigend aus Vertragsbestimmungen fließen kann. Eine solche implizite Außenkompetenz besteht nicht nur in allen Fällen, in denen von der internen Zuständigkeit bereits Gebrauch gemacht worden ist, um Maßnahmen zur Verwirklichung einer gemeinsamen Politik zu treffen, sondern auch dann, wenn die internen Maßnahmen der Gemeinschaft erst anlässlich des Abschlusses und der Inkraftsetzung der völkerrechtlichen Vereinbarung ergriffen werden. Somit kann sich die Befugnis, die Gemeinschaft gegenüber Drittstaaten zu verpflichten, stillschweigend aus den die interne Zuständigkeit begründenden Bestimmungen des Vertrages ergeben, sofern die Beteiligung der Gemeinschaft an der völkerrechtlichen Vereinbarung notwendig ist, um eines der Ziele der Gemeinschaft zu erreichen (vgl. Gutachten 1/76, Randnrn. 3 und 4).

[83] In seiner späteren Rechtsprechung hat der Gerichtshof klargestellt, dass das Gutachten 1/76 den Fall betrifft, dass die interne Zuständigkeit wirksam nur zugleich mit der Außenkompetenz ausgeübt werden kann (Gutachten 1/94, Randnr. 89), der Abschluss der völkerrechtlichen Vereinbarung somit erforderlich ist, um Ziele des Vertrages zu verwirklichen, die sich durch die Aufstellung autonomer Regeln nicht erreichen lassen.

[84] Dies ist hier nicht der Fall.

[85] Nichts im Vertrag hindert die Organe nämlich daran, im Rahmen der von ihnen erlassenen gemeinsamen Vorschriften konzertierte Aktionen gegenüber den Vereinigten Staaten von Amerika vorzusehen oder den Mitgliedstaaten ein bestimmtes Verhalten in ihren Außenbeziehungen vorzuschreiben, um die Diskriminierungen oder Wettbewerbsverzerrungen abzustellen, zu denen die Anwendung der Verpflichtungen führen könnte, die verschiedene

Mitgliedstaaten mit den Vereinigten Staaten von Amerika im Rahmen von „Open-skies“-Abkommen vereinbart haben (vgl. Gutachten 1/94, Randnr. 79). Es ist somit nicht erwiesen, dass sich wegen solcher Diskriminierungen oder Wettbewerbsverzerrungen die Ziele des Vertrages im Luftverkehrsbereich nicht durch Aufstellung autonomer Regeln erreichen lassen.

(...)

[88] Daraus folgt, dass im vorliegenden Fall keine Situation gegeben ist, in der die interne Zuständigkeit wirksam nur zugleich mit der Außenkompetenz ausgeübt werden konnte.

[89] Nach alledem ist festzustellen, dass die Gemeinschaft zur Zeit des Abschlusses des Änderungsprotokolls von 1996 keine ausschließliche Außenkompetenz im Sinne des Gutachtens 1/76 für den Abschluss eines Luftverkehrsabkommens mit den Vereinigten Staaten von Amerika für sich in Anspruch nehmen konnte.

(...)

[101] Wie bereits in den Randnummern 80 und 81 des vorliegenden Urteils festgestellt wurde, schafft Artikel 84 Absatz 2 EG-Vertrag zwar keine Außenkompetenz der Gemeinschaft im Luftverkehrsbereich, doch sieht er eine – wenn auch von einer vorherigen Entscheidung des Rates abhängige – Handlungsbefugnis der Gemeinschaft in diesem Bereich vor.

[102] Der Rat hat für den Erlass des „dritten Maßnahmenpakets“ im Luftverkehrsbereich auch diesen Artikel als Rechtsgrundlage herangezogen.

[103] Der Gerichtshof hat in den Randnummern 16 bis 18 und 22 des Urteils AETR bereits entschieden, dass sich die Zuständigkeit der Gemeinschaft zum Abschluss völkerrechtlicher Vereinbarungen nicht nur aus einer ausdrücklichen Erteilung durch den Vertrag ergibt, sondern dass sie auch aus anderen Vertragsbestimmungen und aus in ihrem Rahmen ergangenen Rechtsakten der Gemeinschaftsorgane fließen kann. Insbesondere sind in den Bereichen, in denen die Gemeinschaft zur Verwirklichung einer vom Vertrag vorgesehenen gemeinsamen Politik Vorschriften erlassen hat, die in irgendeiner Form gemeinsame Rechtsnormen vorsehen, die Mitgliedstaaten weder einzeln noch auch gemeinsam handelnd berechtigt, mit dritten Staaten Verpflichtungen einzugehen, die diese Normen beeinträchtigen oder in ihrer Tragweite ändern. In dem Maße, wie diese Gemeinschaftsrechtsetzung fortschreitet, kann nur die Gemeinschaft mit Wirkung für den gesamten Geltungsbereich der Gemeinschaftsrechtsordnung vertragliche Verpflichtungen gegenüber dritten Staaten übernehmen und erfüllen.

(...)

[106] Daher gelten die Feststellungen, die der Gerichtshof im Urteil AETR getroffen hat, auch dann, wenn der Rat wie im vorliegenden Fall auf der Grundlage von Artikel 84 Absatz 2 EG-Vertrag gemeinsame Rechtsnormen erlassen hat.

[107] Zu prüfen ist weiter, unter welchen Voraussetzungen die betreffenden völkerrechtlichen Verpflichtungen die Tragweite der gemeinsamen Rechtsnormen beeinträchtigen oder ändern können und unter welchen Voraussetzungen die Gemeinschaft daher aufgrund der Ausübung ihrer internen Zuständigkeit eine Außenkompetenz erwirbt.

[108] Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs ist dies der Fall, wenn die völkerrechtlichen Verpflichtungen in den Anwendungsbereich der gemeinsamen Rechtsnormen fallen (Urteil AETR, Randnr. 30) oder jedenfalls ein Gebiet erfassen, das bereits weitgehend von solchen Rechtsnormen erfasst ist (Gutachten 2/91, Randnr. 25). Im letztgenannten Fall hat der Gerichtshof entschieden, dass die Mitgliedstaaten außerhalb des Rahmens der Gemeinschaftsorgane völkerrechtliche Verpflichtungen nicht eingehen können, auch wenn kein Widerspruch zwischen diesen Verpflichtungen und den Gemeinschaftsvorschriften besteht (Gutachten 2/91, Randnrn. 25 und 26).

[109] Hat die Gemeinschaft in ihre internen Rechtssetzungsakte Klauseln über die Behandlung der Angehörigen von Drittstaaten aufgenommen oder hat sie ihren Organen ausdrücklich eine Zuständigkeit zu Verhandlungen mit Drittstaaten übertragen, erwirbt sie somit eine ausschließliche Außenkompetenz nach Maßgabe des von diesen Rechtsakten erfassten Bereichs (Gutachten 1/94, Randnr. 95, und 2/92, Randnr. 33).

[110] Dies gilt – selbst in Ermangelung einer ausdrücklichen Klausel, mit der die Organe zu Verhandlungen mit Drittstaaten ermächtigt werden – auch dann, wenn die Gemeinschaft eine vollständige Harmonisierung auf einem bestimmten Gebiet verwirklicht hat, denn die insoweit erlassenen gemeinsamen Rechtsnormen könnten im Sinne des Urteils AETR beeinträchtigt werden, wenn die Mitgliedstaaten die Freiheit zu Verhandlungen mit Drittstaaten behielten (vgl. Gutachten 1/94, Randnr. 96, und 2/92, Randnr. 33).

[111] Dagegen ergibt sich aus den Erwägungen in den Randnummern 78 und 79 des Gutachtens 1/94, dass etwaige Verzerrungen des Dienstleistungsflusses im Binnenmarkt, die sich aus bilateralen „Open-skies“-Abkommen ergeben können, die Mitgliedstaaten mit Drittländern abschließen, nicht für sich die auf diesem Gebiet erlassenen gemeinsamen Rechtsnormen beeinträchtigen und daher keine Außenkompetenz der Gemeinschaft begründen können.

[112] Denn nichts im Vertrag hindert die Organe daran, im Rahmen der von ihnen erlassenen gemeinsamen Vorschriften konzertierte Aktionen gegenüber Drittländern vorzusehen oder den Mitgliedstaaten ein bestimmtes Verhalten in ihren Außenbeziehungen vorzuschreiben (Gutachten 1/94, Randnr. 79).

(...)

[135] Artikel 5 EG-Vertrag verpflichtet die Mitgliedstaaten, der Gemeinschaft die Erfüllung ihrer Aufgaben zu erleichtern und alle Maßnahmen zu unterlassen, die die Verwirklichung der Ziele des Vertrages gefährden könnten.

[136] Zum Bereich der auswärtigen Beziehungen hat der Gerichtshof entschieden, dass die Aufgabe der Gemeinschaft und die Ziele des Vertrages gefährdet wären, wenn die Mitgliedstaaten völkerrechtliche Vereinbarungen eingehen könnten, deren Bestimmungen von der Gemeinschaft erlassene Rechtsnormen beeinträchtigen oder in ihrer Tragweite ändern könnten (vgl. Gutachten 2/91, Randnr. 11; vgl. auch Urteil AETR, Randnrn. 21 und 22).

[137] Aus alledem ergibt sich, dass die Bundesrepublik Deutschland dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 5 EG-Vertrag sowie den Verordnungen Nrn. 2409/92 und 2299/89 verstoßen hat, dass sie völkerrechtliche Verpflichtungen in Bezug auf die Flugpreise der von den Vereinigten Staaten von Amerika bezeichneten Luftfahrtunternehmen auf Strecken in der Gemeinschaft und in Bezug auf die in Deutschland zur Benutzung angebotenen oder benutzten CRS eingegangen ist.