

09.12.91

EG - R - U - VP

Empfehlungen
der Ausschüsse

zum

Vorschlag einer Verordnung (EWG) des Rates über die
Erteilung von Betriebsgenehmigungen an Luftverkehrs-
unternehmen

Vorschlag einer Verordnung (EWG) des Rates über den Zugang
von Luftverkehrsunternehmen zu Strecken des innergemein-
schaftlichen Flugverkehrs

Vorschlag einer Verordnung (EWG) des Rates über Flugpreise
und Luftfrachtraten

KOM(91) 275 endg.; Ratsdok. 8207/91

Punkt der 638. Sitzung des Bundesrates am 19. Dezember 1991

Der federführende Ausschuß für Fragen der Europäischen
Gemeinschaften (EG),
der Rechtsausschuß (R),
der Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
(U) und
der Ausschuß für Verkehr und Post (VP)
empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage wie folgt Stellung
zu nehmen:

Ausgeliefert am 10. DEZ. 1991 ...

Zur Vorlage insgesamt

EG
U

1. Das dritte Luftverkehrspaket berücksichtigt nicht in ausreichender Weise, daß die Erfordernisse des Umweltschutzes gemäß Artikel 130 r Abs. 2 Satz 2 EWG-Vertrag Bestandteil der anderen Politiken der Gemeinschaft sind. Lediglich die Problemaspekte Fluglärm und Umweltvorschriften für Flughäfen sind angesprochen. Die vorgelegten Liberalisierungsvorschläge können aber nur im Rahmen eines Gesamtverkehrskonzepts beurteilt werden, in dem die Leistungsfähigkeit und die ökologischen Kosten der verschiedenen Verkehrsträger ermittelt und gegeneinander abgewogen sind. Für nahe und mittlere Distanzen hätte dargelegt werden müssen, ob der Flugverkehr zugunsten des schienengebundenen Verkehrs einzuschränken ist. Hinsichtlich langer Flugstrecken in großer Höhe hätten Aussagen zum Einfluß auf die Erdatmosphäre getroffen werden müssen.

Die Bundesregierung wird gebeten, darauf hinzuwirken, daß diese Gesichtspunkte in das dritte Luftverkehrspaket einfließen.

Zum Verordnungsvorschlag über die Erteilung von Betriebsgenehmigungen

Zu Artikel 4 Abs. 1

EG
R

2. Nach Auffassung des Bundesrates bestehen Zweifel, ob es mit der Freiheit der Berufswahl vereinbar ist, daß nach Artikel 4 Abs. 1 einem Luftverkehrsunternehmen eine Be-

...

triebsgenehmigung nur dann erteilt werden darf, wenn der Luftverkehr dessen Haupttätigkeit darstellt. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung zu prüfen, ob zwingende Gründe des Gemeinwohls diese subjektive Zulassungsvoraussetzung rechtfertigen.

Zu Artikel 4 Abs. 4

EG
VP

3. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, Regelungen über Beziehungen zwischen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft und Drittländern oder der Gemeinschaft und Drittländern nicht in die Verordnung aufzunehmen. Solche Regelungen sind nicht zwingend Bestandteil eines Liberalisierungskonzepts, das primär den innergemeinschaftlichen Luftverkehr betrifft. Vielmehr sollte der Luftverkehr mit Drittstaaten einer gesonderten Verordnung vorbehalten bleiben.

Zu Artikel 4 Abs. 7

EG
R

4. Nach Ansicht des Bundesrates darf ein nach Artikel 4 Abs. 7 an die Kommission gerichtetes Ersuchen um Prüfung des Sachverhalts nicht zu einer für den Mitgliedstaat verbindlichen Entscheidung der Kommission darüber führen, ob die in Artikel 4 aufgeführten Voraussetzungen für die Erteilung einer Betriebsgenehmigung erfüllt sind. Eine Entscheidung dieses Inhalts würde einen vertragsrechtlich unzulässigen Eingriff in das Recht der Mitgliedstaaten zur eigenverantwortlichen Ausführung des Gemeinschaftsrechts darstellen. Eine Prüfung des Sachverhalts kann nur zu einer für die Mitgliedstaaten rechtlich nicht verbindlichen Stellungnahme der Kommission führen. Dies sollte in Artikel 4 Abs. 7 klargestellt werden.

Zu Artikel 8 Buchstabe b

EG
R

5. In Artikel 8 Buchstabe b sollte eingefügt werden, daß die dort vorgesehene Betriebsprüfung durch die Genehmigungsbehörde nach Maßgabe des innerstaatlichen Rechts der Mitgliedstaaten erfolgt. Andernfalls wäre für den Bereich der Bundesrepublik nicht gewährleistet, daß die Betriebsprüfung zu keinem nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 32, 54, 76 f.) unzulässigen Eingriff in das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung führen kann.

Zu Artikel 13 Abs. 1

EG
R

6. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, auf eine Klarstellung dahingehend hinzuwirken, ob der in Artikel 13 Abs. 1 vorgesehene "Entzug" der Betriebsgenehmigung nur für den Fall vorgesehen ist, daß ein Luftverkehrsunternehmen die Voraussetzungen der Verordnung nicht mehr erfüllt (Widerruf), oder ob auch der Fall erfaßt sein soll, daß die Genehmigungsvoraussetzungen von Anfang an nicht vorgelegen haben (Rücknahme). Sollte der Fall eines Widerrufs geregelt sein, wird um Prüfung gebeten, ob es sachgerecht ist, diese Maßnahme als zwingende Folge vorzuschreiben.

Zu Artikel 14 Abs. 4

EG
R

7. Nach Auffassung des Bundesrates würde es einen vertragsrechtlich unzulässigen Eingriff in das Recht der Mitgliedstaaten zu eingengenverantwortlicher Ausführung des Gemeinschaftsrechts darstellen, falls die in Artikel 14 Abs. 4 vorgesehene Entscheidung der Kommission, ob eine

Genehmigung hätte erteilt werden sollen, für die nationale Genehmigungsbehörde verbindlich sein soll. Der Kommission darf nicht die Rechtsstellung einer den nationalen Behörden übergeordneten Rechtsbehelfsinstanz eingeräumt werden.

Zu Artikel 15 Abs. 4

EG
R

8. Der Bundesrat erinnert an die von ihm ständig vertretene Auffassung, daß die Gemeinschaft Straf- und Bußgeldvorschriften nur dann erlassen kann, wenn im EWG-Vertrag eine ausdrückliche Ermächtigung hierfür vorhanden ist. Dies ist in bezug auf die in Artikel 15 Abs. 4 vorgesehene Regelung über die Verhängung von Bußgeldern wegen der Nichterfüllung von Auskunftspflichten durch die Luftverkehrsunternehmen nicht der Fall. Artikel 84 Abs. 2 EWGV, auf den der Verordnungsvorschlag gestützt wird, ermächtigt zwar generell zum Erlaß "geeigneter Vorschriften" für die Luftfahrt; dies schließt aber den Erlaß von Bußgeldvorschriften nicht ein.

Zum Verordnungsvorschlag über den Zugang zum innergemeinschaftlichen Flugverkehr

Zu Artikel 3

EG
VP

9. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, die uneingeschränkte Berechtigung einer Fluggesellschaft,

EG
VP

10. - Fluglinien zwischen Mitgliedstaaten zu bedienen, in denen sie nicht zugelassen ist und

...

EG
VP

11. - Fluglinien innerhalb eines Mitgliedstaates zu bedienen, in dem sie nicht zugelassen ist (Kabotage)

abzulehnen. Ein solch umfassender Zugang von Luftverkehrsunternehmen zu Strecken des innergemeinschaftlichen Flugverkehrs würde zu einem verschärften Konkurrenzkampf zwischen den Luftverkehrsgesellschaften führen, dessen Ergebnis die Verdrängung kleiner und mittlerer Luftverkehrsgesellschaften in Europa wäre. Die schon heute erkennbare Entwicklung hin zu wenigen Megacarriern wird weiter verstärkt.

Auch hätte ein verschärfter Wettbewerb zur Folge, daß Flüge trotz einer geringen Auslastung durchgeführt werden. Die an den Kapazitätsgrenzen arbeitenden Flughäfen in der EG sowie die Flugsicherung würden für verkehrspolitisch nicht notwendige Flüge zusätzlich in Anspruch genommen. Noch größere Verspätungen wären die Folge.

Schließlich würden vermehrte Flüge zu günstigen Flugpreisen im Entfernungsbereich bis zu 500 km alle verkehrspolitischen Bemühungen, große Teile des Passagieraufkommens im Kurzstreckenverkehr auf die Schiene zu verlagern, zunichte machen.

Der Bundesrat bittet daher die Bundesregierung, sich im Hinblick auf die Zulassung der 7. Freiheit und der Kabotage in den weiteren Verhandlungen auf EG-Ebene für eine stufenweise Liberalisierung einzusetzen. Darüber hinaus sollte die Bundesregierung auf die Schaffung einer Ausnahmeregelung dringen.

...

EG
VP

12. Diese sollte die Inanspruchnahme von Kabotagerechten jedenfalls dann ausschließen, wenn die zuständige Behörde eines Mitgliedstaats, in dem Kabotageverkehr stattfinden soll, darlegt, daß der innerstaatliche Luftverkehr zwischen den betroffenen Flughäfen zugunsten des Schienenverkehrs eingeschränkt werden soll.

13. Zu Artikel 4

EG
R

Nach Auffassung des Bundesrates bestünden durchgreifende vertragsrechtliche Bedenken, sofern die Kommission nach Artikel 4 Abs. 4 befugt sein sollte, Entscheidungen zu treffen, die die Weitergeltung von Maßnahmen zum Gegenstand haben, die die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten auf der Grundlage des Artikels 4 Abs. 1 und 2 getroffen haben. Entschiede die Kommission, daß eine Maßnahme nicht weitergelten soll, käme dies der Aufhebung dieser Maßnahme gleich. Damit würde unzulässig in das Recht der Mitgliedstaaten zum eigenverantwortlichen Vollzug des Gemeinschaftsrechts eingegriffen. Die sich daraus ergebenden vertragsrechtlichen Bedenken werden nicht dadurch ausgeräumt, daß der Rat nach Artikel 4 Abs. 5 eine abweichende Entscheidung treffen kann; denn auch dem Rat steht nach dem EWG-Vertrag nicht das Recht zu, die Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten im Einzelfall zu korrigieren.

Zu Artikel 7

EG
R

14. Dieselben vertragsrechtlichen Bedenken bestehen gegen Artikel 7 Abs. 3, weil nach dieser Bestimmung die Kommission berechtigt sein soll, durch eine Entscheidung

...

darüber zu befinden, ob ein Mitgliedstaat bestimmte Maßnahmen, die er gemäß Artikel 7 Abs. 2 getroffen hat, weiterhin anwenden darf.

Zu Artikel 10 Abs. 4

EG
R

15. Auch für den Erlaß der in Artikel 10 Abs. 4 vorgesehenen Bußgeldvorschrift fehlt der Gemeinschaft die Kompetenz. Auf die vorstehende Stellungnahme zu § 14 Abs. 4 des Verordnungsvorschlags über die Erteilung von Betriebsgenehmigungen an Luftverkehrsunternehmen wird verwiesen.

Zum Verordnungsvorschlag über Flugreisen und Luftfrachten

Zu Artikel 4 Abs. 1

EG
R

16. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, in Artikel 4 Abs. 1 auf eine Präzisierung des Begriffs der "automatischen" Genehmigung hinzuwirken. Es ist unklar, ob mit dieser Formulierung eine Ausnahme vom Genehmigungserfordernis, eine Fiktion der Genehmigung oder eine Genehmigung ohne Sachprüfung gemeint ist.

Zu Artikel 7 Abs. 4

EG
R

17. Durch die in Artikel 7 Abs. 4 vorgesehene Befugnis der Kommission, darüber zu entscheiden, ob ein zur Genehmigung vorgelegter Flugpreis mit Artikel 3 Abs. 1 in Einklang steht, wird in das Recht der Mitgliedstaaten, nach Maßgabe dieser Bestimmung eigenverantwortlich über die Genehmigung von Flugpreisen und Luftfrachtraten zu befinden, eingegriffen. Dies begegnet durchgreifenden vertragsrechtlichen Bedenken.

Zu Artikel 10 Abs. 4 und 5

EG
R

18. Der Gemeinschaft fehlt die Kompetenz, die in Artikel 10 Abs. 4 und 5 vorgesehenen Bußgeldvorschriften zu erlassen. Auf die obige Stellungnahme zu Artikel 14 Abs. 4 des Verordnungsvorschlages über die Erteilung von Betriebsgenehmigungen an Luftverkehrsunternehmen wird verwiesen.

Vorsorglich ist zu Artikel 10 Abs. 5 darauf hinzuweisen, daß die dort vorgesehene Tatbestandsumschreibung, nach der pauschal alle Zuwiderhandlungen gegen die Verordnung unter Bußgeldandrohung gestellt werden, dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot in keiner Weise gerecht wird. Ferner überschneidet sich der Tatbestand des Artikels 10 Abs. 5 mit dem des Artikels 10 Abs. 4.