

Beschlußempfehlung und Bericht **des Ausschusses für Verkehr (16. Ausschuß)**

zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung
— Drucksache 12/210 Nr. 166 —

Vorschlag für eine Entscheidung des Rates über ein Konsultations-
und Genehmigungsverfahren für Abkommen über die Handelsbeziehungen
im Luftverkehr zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern

— KOM (90) 17 endg. —

»Rats-Dok. Nr. 5080/90«

A. Problem

Die bilateralen Luftverkehrsabkommen der EG-Mitgliedstaaten mit Drittstaaten sollen schrittweise durch gemeinschaftliche Abkommen ersetzt werden. Die Verhandlungen hierüber sollen von der EG-Kommission aufgrund einer Ermächtigung des Rates geführt werden.

B. Lösung

Ablehnung der Vorlage

Einmütigkeit im Ausschuß

C. Alternativen

Entfallen

D. Kosten

Entfallen

Beschlußempfehlung

Der Deutsche Bundestag wolle beschließen:

Die Bundesregierung wird ersucht, den anliegenden Kommissionsvorschlag bei den weiteren Verhandlungen in Brüssel abzulehnen.

Bonn, den 11. Dezember 1991

Der Ausschuß für Verkehr

Dr. Dionys Jobst

Ferdi Tillmann

Vorsitzender

Berichterstatter

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

KOM (90) 17 endg.
Brüssel, den 23. Februar 1990

Vorschlag für eine Entscheidung des Rates über ein Konsultations- und Genehmigungsverfahren für Abkommen über die Handelsbeziehungen im Luftverkehr zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern

»Rats-Dok. Nr. 5080/90«

(von der Kommission vorgelegt)

Mitteilung über die Beziehungen der Gemeinschaft mit Drittländern auf dem Gebiet des Luftverkehrs

Einführung

1. Im internationalen Luftverkehr bestehen zahllose bilaterale Abkommen. Dies macht nicht nur den Luftverkehrsunternehmen und letztlich den Fluggästen das Leben schwer, sondern führt auch zu einer ungleichen Verteilung der Marktchancen. Dies gilt eindeutig für die Luftverkehrsunternehmen unserer Mitgliedstaaten. Bestimmte Drittländer machen sich diesen Umstand sogar zunutze, um ihre eigenen Ziele zu fördern. Die Mitgliedstaaten haben hier ähnliche Interessen und müssen deshalb zusammenstehen. Die Gemeinschaft muß nach innen und nach außen als ein Markt gelten.
2. Die vorliegende Mitteilung soll über die Entwicklung der gemeinschaftlichen Beziehungen mit Drittländern auf dem Gebiet des Luftverkehrs unterrichten. Dies schließt Bewertung der Zuständigkeit der Gemeinschaft für diese Beziehungen und Vorschläge ein, wie die Gemeinschaft ihre Zuständigkeit wahrnehmen soll.
3. Anhang I enthält den Entwurf einer Entscheidung des Rates über die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und Drittländern auf dem Gebiet des Luftverkehrs.

Hintergrund

4. Maßgeblich für die Zivilluftfahrt sind gegenwärtig die international geltenden Bestimmungen des

Abkommens von Chicago (1944) sowie die in späteren Jahren geschlossenen multilateralen und bilateralen Übereinkünfte.

5. Einer der Eckpfeiler des Abkommens von Chicago ist der Grundsatz der nationalen Souveränität. Jeder Staat hat die ausschließliche und vollständige Oberhoheit über den Luftraum oberhalb seines Hoheitsgebiets und beschließt über Genehmigungen zur Erteilung von Anflug- oder auch Überflugrechten. Im internationalen Fluglinienverkehr geschieht dies im allgemeinen durch den Abschluß von bilateralen Luftverkehrsabkommen.
6. In diesen bilateralen Abkommen werden im allgemeinen Kriterien und Verfahren, z. B. Konsultationsverfahren oder Verfahren zur Festlegung der Tarife und meist auch der Kapazitäten, vereinbart und die Luftverkehrsunternehmen benannt, die von den vereinbarten Verkehrsrechten Gebrauch machen dürfen.
7. In den Anhängen der Luftverkehrsabkommen werden üblicherweise betriebliche Einzelheiten wie die genehmigten Strecken, die Gateways in den und die Gateways zwischen den oder jenseits der beiden Länder sowie die Kapazitäten und die berechtigten Luftverkehrsunternehmen geklärt.
8. Jeder Mitgliedstaat hat durchschnittlich 60 bilaterale Luftverkehrsabkommen mit Drittländern geschlossen. Für die einzelnen Mitgliedstaaten ergibt sich folgendes Bild:

Zahl der bilateralen Luftverkehrsabkommen mit Drittländern

Belgien	78
Dänemark	51
Bundesrepublik Deutschland	80
Griechenland	39
Spanien	81
Frankreich	85
Irland	12
Italien	38
Luxemburg	keine
Niederlande	85
Portugal	39
Vereinigtes Königreich	72

9. Neben den Luftverkehrsabkommen gibt es eine Vielzahl weiterer bilateraler Übereinkünfte. In Vereinbarungen, Absprachen, Briefwechseln usw. werden weitere Einzelheiten vereinbart, durch die der Inhalt der eigentlichen Abkommen oder ihrer Anhänge bisweilen sehr stark verändert wird.

Die multilateralen Gesichtspunkte des Luftverkehrs sprengen zunehmend den Rahmen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) und fließen immer mehr in die Verhandlungen der Uruguay-Runde (GATT) über den Handel mit Dienstleistungen ein.

10. Vor diesem Hintergrund muß die Gemeinschaft über die Entwicklung einer gemeinschaftlichen Außenpolitik im Luftverkehr nachdenken.
11. Um den Stand der Dinge zwischen der Gemeinschaft und einzelnen Drittländern genauer beurteilen zu können, müssen nicht nur der Inhalt der bilateralen Abkommen bekannt sein, sondern auch ausreichende Informationen über die ergänzenden Vereinbarungen vorliegen, mit denen die Bestimmungen der Abkommen und ihrer Anhänge den jeweiligen Gegebenheiten angepaßt werden.
12. Darüber hinaus muß eine Unterrichtung über beabsichtigte Änderungen der bilateralen Übereinkünfte erfolgen. Nur dann wäre es möglich, die für ein konzentriertes Vorgehen der Gemeinschaft zweckmäßigsten Bereiche zu ermitteln und die Vereinbarkeit dieser Übereinkünfte mit der heutigen und künftigen Gemeinschaftspolitik zu prüfen.

Auswirkungen der bestehenden gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften auf Drittländer

13. Mit der Annahme des Luftverkehrspakets im Dezember 1987¹⁾ legte der Rat den Grundstein zur gemeinschaftlichen Luftverkehrspolitik. Dieses Vorschriftenpaket betrifft streng genommen nicht die bilateralen Abkommen zwischen einzelnen Mitgliedstaaten und Drittländern. Es enthält auch keine ausdrücklichen Bestimmungen über

die Rolle der Gemeinschaft in internationalen Organisationen. Deshalb gelten gegenwärtig unmittelbar nur die allgemeinen Grundsätze des Vertrags in Verbindung mit dem Konsultationsverfahren, das durch die Ratsentscheidung 80/50/EWG²⁾ eingeführt worden ist. Gemäß dieser Entscheidung führen die Mitgliedstaaten und die Kommission nachträgliche Konsultationen über Entwicklungen, die in den Beziehungen zwischen Mitgliedstaaten und dritten Ländern auf dem Gebiet des Luftverkehrs eingetreten sind, und über das Funktionieren der maßgeblichen Bestandteile der bilateralen und multilateralen Übereinkünfte in diesem Bereich.

14. Im Zuge der Umsetzung der allgemeinen Vertragsbestimmungen in der Luftverkehrspolitik wurden sämtliche Mitgliedstaaten in einem Schreiben vom September 1989 aufgefordert, alle bilateralen Luftverkehrsabkommen unverzüglich dem Gemeinschaftsrecht anzugleichen. Insbesondere müssen Bestimmungen, die die staatliche Kontrolle der in den Luftverkehrsabkommen bezeichneten Unternehmen vorschreiben, durch folgende Gemeinschaftsklausel ersetzt werden:

„Der Eigentümer von Luftverkehrsunternehmen, welche die im Anhang dieser Übereinkunft bezeichneten Flugverkehrsdienste für die Partei erbringen, die Mitglied der Europäischen Gemeinschaft ist, muß seine Hauptverwaltung und seinen Hauptgeschäftssitz in der Gemeinschaft haben, wobei die Kapitalanteile mehrheitlich bei Staatsangehörigen von Mitgliedstaaten und/oder Mitgliedstaaten selbst liegen und die Unternehmen von diesen Personen oder Staaten tatsächlich kontrolliert werden müssen.“

15. Das Luftverkehrspaket von 1987 hat jedoch auch Auswirkungen auf Luftverkehrsunternehmen aus Drittländern. In der Richtlinie 87/601/EWG des Rates über Tarife heißt es, daß nur Luftfahrtunternehmen der dritten und vierten Freiheit (hier: Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft) als Preisführer auftreten dürfen. Weiter heißt es dort, daß Mitgliedstaaten, die mit Drittländern Übereinkünfte haben, die mit der Richtlinie nicht vereinbar sind, bei der ersten Gelegenheit alle erforderlichen Schritte zur Behebung dieser Unvereinbarkeit unternehmen müssen. Für Unternehmen der fünften Freiheit gelten innerhalb der Gemeinschaft außerdem die Wettbewerbsverordnungen (EWG) Nr. 3975/87 und Nr. 3976/87 des Rates sowie die aufgrund der letztgenannten Ratsverordnung erlassenen Kommissionsverordnungen. Die unlängst erlassene Verordnung über einen Verhaltenskodex im Zusammenhang mit computergesteuerten Buchungssystemen gilt für alle Systeme inner- und außerhalb der Gemeinschaft, die in der Gemeinschaft betrieben werden oder betrieben werden sollen.

16. Das kürzlich vom Europäischen Gerichtshof gefällte Urteil in der Rechtssache Ahmed Saeed ist

¹⁾ ABl. Nr. L 374 vom 31. Dezember 1987.

²⁾ ABl. Nr. L 18 vom 24. Januar 1980.

auch für Luftverkehrsunternehmen aus Drittländern von unmittelbarer Bedeutung, da Artikel 86 demnach bei Strecken zwischen der Gemeinschaft und Drittländern auch ohne Durchführungsvorschriften unmittelbar auf Luftverkehrsunternehmen anwendbar ist.

17. Im Anschluß an das Urteil in der obengenannten Rechtssache hat die Kommission mehrere Änderungen der Verordnungen über die Anwendung der Wettbewerbsregeln auf den Luftverkehr vorgeschlagen³⁾. Aufgrund dieser Vorschläge wäre die Kommission ermächtigt, die Wettbewerbsregeln auf Übereinkünfte und Verhaltensweisen im Zusammenhang mit Strecken anzuwenden, die von Unternehmen aus Drittländern befliegen werden; das Kommissionsmemorandum enthält außerdem Vorschläge zur Beilegung von Kollisionen mit dem internationalen Recht und einen Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Ermächtigung der Kommission, Gruppenfreistellungen zu gewähren.

Ferner umfaßt es Bestimmungen über Verkehrsrechte der fünften Freiheit zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern für Luftfahrtunternehmen aus der Gemeinschaft.

Die Zuständigkeit der Gemeinschaft

18. Die Entwicklung einer gemeinschaftlichen Luftverkehrspolitik und gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften auf anderen Gebieten, auch zur Vollendung des Binnenmarktes, die Errichtung gemeinsamer und gemeinsam betriebener computergestützter Buchungssysteme und Luftverkehrsunternehmen, die sich über die Grenzen hinweg zusammenschließen oder zusammenarbeiten, werden die Binnengrenzen verwischen und die Gemeinschaft bei Unterredungen über den Luftverkehr zunehmend zum logischen Ansprechpartner für Drittländer machen. Nicht nur aus rechtlichen, sondern auch aus wirtschaftlichen, praktischen und taktischen Gründen wird es immer sinnvoller werden, Verhandlungen mit Drittländern als Gemeinschaft zu führen.
19. Den rechtlichen Rahmen für die Außenpolitik auf dem Gebiet des Luftverkehrs bilden nach Ansicht der Kommission in bestimmten Fällen die Vertragsartikel über die gemeinsame Handelspolitik (insbesondere Artikel 113) und in anderen die Artikel des Kapitels über den Verkehr.
20. Zu den internationalen Beziehungen gilt der Handel mit Dienstleistungen heutzutage weitgehend als Teil der Handelspolitik, so daß der Luftverkehr in diesem Zusammenhang als Dienstleistung betrachtet werden kann. Der Europäische Gerichtshof hat in seinem Gutachten 1/78 erklärt, der Begriff „Handelspolitik“ gemäß Artikel 113 wandle sich und umfasse alles, was international als Teil der Handelspolitik gelte.
21. Artikel 113 ist somit als rechtliche Grundlage für das Vorgehen der Gemeinschaft in allen Fragen des Handels mit Dienstleistungen zu betrachten. Hierunter sind alle Dienstleistungen zu verstehen, die ein Angehöriger eines Landes für einen Angehörigen eines anderen Landes oder für jemanden, der sich im Hoheitsgebiet eines anderen Landes aufhält, gegen Entgelt erbringt.
22. Damit wird Artikel 113 zur Rechtsgrundlage sämtlicher wirtschaftlicher Gesichtspunkte der Luftverkehrsbeziehungen mit Drittländern. Als wirtschaftliche Gesichtspunkte können alle Maßnahmen gelten, die sich unmittelbar auf den Marktzugang, das Kapazitätsangebot der Unternehmen, die Preise und alle damit zusammenhängenden Maßnahmen beziehen. Diese Fragen werden üblicherweise in bilateralen Abkommen geregelt.
23. Sofern sie nicht zu den wirtschaftlichen Gesichtspunkten gehören, fallen alle übrigen, darunter die sozialen, ökologischen, technischen und Sicherheitsgesichtspunkte, unter Artikel 84 Abs. 2. Diese Gesichtspunkte hängen nur mittelbar mit dem internationalen Handel mit Luftverkehrsleistungen.
24. Artikel 113 verleiht der Gemeinschaft die ausschließliche Zuständigkeit. Die Mitgliedstaaten sind daher nicht mehr befugt, Übereinkünfte über Fragen der gemeinschaftlichen Handelspolitik auszuhandeln oder abzuschließen.
25. Die gemeinschaftliche Zuständigkeit in den übrigen nichtwirtschaftlichen Fragen hängt vom Ergebnis der Anwendung der Rechtsprechung des Gerichtshofes, insbesondere des AETR-Urteils und des Gutachtens 1/76, ab.
26. Soweit den Gegenstand der bilateralen, multilateralen oder in internationalen Organisationen geführten Verhandlungen mit Drittländern über nichtwirtschaftliche Fragen gemeinschaftliche Rechtsvorschriften gelten oder das Verhandlungsergebnis gemeinsame Regeln beeinträchtigen könnte, ist gemäß dieser Rechtsprechung ebenfalls ausschließlich die Gemeinschaft zuständig und verhandelt die Kommission im Namen der Gemeinschaft⁴⁾. In anderen Fällen bleibt die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten grundsätzlich unberührt. Selbst in Fällen, in denen die Mitgliedstaaten zuständig sind, kann sich der Rat jedoch für ein Vorgehen der Gemeinschaft entscheiden, wenn dies für die Verwirklichung der gemeinsamen Luftverkehrspolitik als notwendig erachtet wird⁵⁾. Wird über Fragen verhandelt, die teils in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, teils in die Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen, es sich also um Fälle mit gemischter Zuständigkeit handelt, so werden die Übereinkünfte von der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten gemein-

³⁾ KOM(89) 417 endg. vom 8. September 1989.

⁴⁾ Artikel 228 des EWG-Vertrags
Urteil in der Rechtssache 22/70 (AETR), Sig. 1971, S. 274.
Urteil in den verbundenen Rechtssachen 3, 4, 6/76 (Kramer), Sig. 1976, S. 1279.

⁵⁾ Urteil in der Rechtssache 1/76.

sam ausgehandelt und gemeinsam abgeschlossen.

27. Die Ziffern 28 bis 42 betreffen die Wahrnehmung der gemeinschaftlichen Zuständigkeit in wirtschaftlichen Fragen, die Ziffer 43 die Wahrnehmung der Zuständigkeit in sonstigen Fragen.

Wahrnehmung der Außenkompetenz in wirtschaftlichen Fragen

28. Angesichts der sich weiterentwickelnden Luftverkehrspolitik der Gemeinschaft sind bilaterale Abkommen zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern nicht nur national, sondern auch gemeinschaftsweit wirksam. Die Zuständigkeit der Gemeinschaft nach Artikel 113 des EWG-Vertrags muß daher wahrgenommen werden.
29. So gesehen sollten bestimmte Verhandlungen in erster Linie Angelegenheit der Gemeinschaft sein. Dies gilt zum Beispiel für Verhandlungen mit den EFTA-Ländern. Hierzu ist ein gesonderter Vorschlag unterbreitet worden.
30. Einen Sonderfall bilden die Rechte der fünften Freiheit innerhalb der Gemeinschaft für Luftverkehrsunternehmen aus Drittländern. Auch hier muß die Gemeinschaft ihre Zuständigkeit wahrnehmen (siehe Ziffern 38 bis 43).
31. Natürlich ist im Interesse der Gemeinschaft zu vermeiden, daß Drittländer die mangelnde Geschlossenheit der Gemeinschaft ausnutzen; in solchen Fällen muß die Zuständigkeit der Gemeinschaft unverzüglich wahrgenommen werden.
32. Darüber hinaus gibt es zahlreiche Fälle, in denen die Gemeinschaftsdimension nützlich wäre, um die Verhandlungsposition der Gemeinschaft gegenüber Drittländern zu stärken.
33. Da es zwischen einem Mitgliedstaat der Gemeinschaft und Drittländern im Durchschnitt mehr als 60 bilaterale Abkommen und eine unbekannte Zahl zusätzlicher Übereinkünfte gibt, wären angesichts der heiklen Verhandlungsposition der Mitgliedstaaten der Verhandlungserfolg und das Verhandlungstempo ernsthaft gefährdet, wenn die Gemeinschaft von heute auf morgen sämtliche bilateralen Verhandlungen führen müßte. Eine schrittweise Übernahme der Zuständigkeit würde es der Gemeinschaft gestatten, sich inhaltlich, personell usw. besser auf ihre neue Aufgabe vorzubereiten.
34. In Übergangsbestimmungen werden die Mitgliedstaaten daher in Ausnahmefällen ermächtigt, bilaterale Abkommen auszuhandeln, wenn Gemeinschaftsverhandlungen aus zwingenden administrativen oder technischen Gründen noch nicht möglich sind.
35. In Fällen, in denen die Mitgliedstaaten zu bestimmten bilateralen Verhandlungen mit Drittländern ermächtigt sind, muß ein gemeinsamer Verhandlungsrahmen dafür sorgen, daß einheitliche Formulierungen wie eine gemeinsame Staatsangehörigkeitsklausel in die Übereinkünfte einbezogen werden. Erste Schritte in diese Richtung sind bereits unternommen worden (siehe Ziffer 14).
36. Das in der Entscheidung 69/494/EWG des Rates festgelegte Verfahren nach Artikel 113 ist ein nützlicher Ausgangspunkt. Allerdings muß diese Entscheidung geringfügig geändert werden, um einen Rahmen zu schaffen, der den Besonderheiten des zivilen Luftverkehrs Rechnung trägt (Anhang I).

Gemeinschaftliches Kabotagegebiet (Gemeinsames Luftverkehrsgebiet)

37. Ein äußerst wichtiger Bereich, der in die wirtschaftliche Zuständigkeit fällt und in Ziffer 30 behandelt wird, sind die Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und Drittländern, deren Luftverkehrsunternehmen innerhalb der Gemeinschaft tätig sind. Diese Fragen sind so wichtig, daß sie eine unverzügliche Wahrnehmung der gemeinschaftlichen Zuständigkeit rechtfertigen.
38. Die bisherigen Erfahrungen mit dem Luftverkehrspaket zeigen, daß die Luftverkehrsunternehmen der Gemeinschaft an diesen Verkehrsrechten interessiert sind und sie auch nutzen. Der Wert dieser Verkehrsrechte hängt davon ab, ob noch andere Luftverkehrsunternehmen die Strecke befliegen oder befliegen wollen. Die für Luftverkehrsunternehmen aus Drittländern gegebene Möglichkeit eines Zugangs zu Strecken zwischen Mitgliedstaaten wirkt sich daher unmittelbar auf die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften und auf den innergemeinschaftlichen Handel aus. Vor diesem Hintergrund ist die Vergabe von Rechten der fünften Freiheit an Luftverkehrsunternehmen aus Drittländern als Angelegenheit der Gemeinschaft zu betrachten.
39. Es gibt allerdings noch weitere Gründe, die Vergabe von Rechten der fünften Freiheit an Unternehmen aus Drittländern zu überdenken:
- a) Das Luftverkehrspaket vom Dezember 1987 und die Vorschläge zur zweiten Phase enthalten Beschränkungen der Kapazität und von Flügen der fünften Freiheit, die für Luftverkehrsunternehmen aus der Gemeinschaft, *nicht jedoch* für Unternehmen aus Drittländern gelten. Letztere bedürfen für Verkehre der fünften Freiheit lediglich der Zustimmung zweier Mitgliedstaaten.
 - b) Die Gemeinschaft sollte eine Abwertung der Verkehrsrechte, die durch gemeinschaftliche Rechtsvorschriften in den Luftverkehrsbinnenmarkt geschaffen wurden, vermeiden.
40. Zu bedenken ist außerdem, daß die Schaffung des Binnenmarktes logischerweise bedeutet, daß die Außenwelt die Gemeinschaft als Einheit und somit als Kabotagegebiet betrachtet.

41. Ein letzter Grund, sich mit diesen Rechten der fünften Freiheit auf Gemeinschaftsebene zu befassen, ist die Ablehnung, auf die einzelne Mitgliedstaaten bei sehr gewichtigen Luftverkehrspartnern mit ihrer Forderung gestoßen sind, den europäischen Unternehmen vergleichbare Verkehrsrechte zu gewähren. Dies hat zu unausgewogenen Marktchancen geführt. Würde die Gemeinschaft zu einem Kabotagegebiet erklärt, so wären einheitliche Startbedingungen und damit eine Grundlage für ausgewogenere Verhandlungen geschaffen.
42. Deshalb hat die Kommission entschieden, ein gemeinschaftliches Kabotagegebiet zu schaffen. Dies bedeutet, daß der gesamte inner- und zwischenstaatliche Verkehr in der Gemeinschaft als Kabotage gilt und grundsätzlich den Luftverkehrsunternehmen aus der Gemeinschaft vorbehalten ist. Dies bedeutet keinen Entzug bestehender Rechte der fünften Freiheit, wenn außerhalb der Gemeinschaft nicht gleichwertige Marktchancen geboten werden. In der Praxis würde dies bedeuten, daß die Mitgliedstaaten in Zukunft nicht mehr für die Vergabe von Rechten der fünften Freiheit an Drittländer zuständig sind, sondern Anträge auf solche Verkehrsrechte zur Überprüfung gemäß der in Artikel 113 festgelegten gemeinschaftlichen Verfahren an die Kommission weiterleiten müssen.

Wahrnehmung der Außenzuständigkeit auf anderen Gebieten

43. Anhang I A enthält einen Vorschlag für ein Konsultations- und Genehmigungsverfahren bezüglich Übereinkünften über kommerzielle Fragen des Luftverkehrs. Im Luftverkehr gibt es darüber hinaus jedoch in vielen Bereichen, die nicht in den Geltungsbereich der im Entwurf vorliegenden Ratsentscheidung fallen, gemeinsame Ansätze. Dabei geht es meist um die Harmonisierung und Entwicklung von Normen und Verfahren mehr technischen Charakters, z. B. die Erleichterung und die Sicherheit des Verkehrs, den Fluglärm, die Nachforschungen bei Unfällen, die Flugsicherung, die Befähigungszeugnisse und die Lufttüchtigkeitsanforderungen. In diesen Fällen dürfen die Mitgliedstaaten auf internationaler Ebene keinen eigenen Weg einschlagen, sondern ist eine Koordinierung vorgeschrieben. Hierfür bietet die Entscheidung 80/50/EWG des Rates einen Rah-

men. Eine ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft besteht, wenn der Verhandlungsgegenstand in den Geltungsbereich bestehender gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften fällt (Ziffer 26).

Mit diesen nichtwirtschaftlichen Fragen befassen sich im allgemeinen internationale Gremien wie ICAO, ECAC und Eurocontrol.

Schlußfolgerungen

44. Die Gemeinschaft ist in allen wirtschaftlichen und aufgrund der bestehenden gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften oft auch in nichtwirtschaftlichen Fragen für die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und Drittländern allein zuständig. Die weitere Entwicklung des Luftverkehrsbinnenmarktes wird diesen Zuständigkeitsbereich vergrößern.
45. Angesichts der großen Zahl von Übereinkünften zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern wären einzelne vorübergehende Ausnahmeregelungen zweckmäßig, damit auf das in den Mitgliedstaaten vorhandene Fachwissen zurückgegriffen werden kann, solange die Kommission noch nicht in der Lage ist, die bestehende Zuständigkeit in allen Fällen wahrzunehmen.
46. Während dieses Übergangszeitraums sollten die Mitgliedstaaten daher ermächtigt werden, anhand gemeinschaftlicher Richtlinien zu verhandeln. Wenn die Interessen der Gemeinschaft unmittelbar berührt sind und die gemeinschaftliche Dimension zu einem besseren Verhandlungsausgang beitragen könnte, sollte die Gemeinschaft unverzüglich ihre Zuständigkeit wahrnehmen.
47. Nicht nur in den vorgenannten Bereichen, sondern auch im Zusammenhang mit Flügen, die Luftverkehrsunternehmen aus Drittländern aufgrund von Rechten der fünften Freiheit durchführen, sollte die Gemeinschaft ihre Zuständigkeit wahrnehmen. Ein Eckpfeiler dieser Politik ist die Schaffung des gemeinschaftlichen Kabotagegebiets.
48. In internationalen Organisationen sollte die Kommission schrittweise zum Sprecher der Gemeinschaft werden.

Anhang I

Vorschlag für eine Entscheidung des Rates über ein Konsultations- und Genehmigungsverfahren für Abkommen über die Handelsbeziehungen im Luftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten und Drittländern

DER RAT DER EUROPÄISCHEN
GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 113,

auf Vorschlag der Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

Durch die Entscheidung 69/494/EWG des Rates vom 16. Dezember 1969 über die schrittweise Vereinheitlichung der Abkommen über die Handelsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und dritten Ländern und über die Aushandlung der gemeinschaftlichen Abkommen¹⁾ wurde ein Konsultations- und Genehmigungsverfahren für alle Handelsabkommen mit Drittländern geschaffen.

Es ist notwendig, daß für die Handelsbeziehungen mit Drittländern auf dem Gebiet des Luftverkehrs nicht länger die Entscheidung 69/494/EWG, sondern besondere Bestimmungen gelten.

Die Handelsbeziehungen im Luftverkehr werden durch bilaterale Luftverkehrsabkommen mit ihren Anhängen und Änderungen sowie andere bilaterale und multilaterale Übereinkünfte über den Marktzugang, die Kapazitäten, der Tarife und ähnliche Bestimmungen geregelt.

Es ist ein Verfahren zu schaffen, damit einzelstaatliche Abkommen schrittweise durch gemeinschaftliche Abkommen ersetzt werden.

Alle Verhandlungen zum Abschluß neuer oder zur Änderung bestehender Verträge, Abkommen oder Vereinbarungen müssen gemäß einem Gemeinschaftsverfahren geführt werden; bestehende bilaterale Luftverkehrsabkommen, ihre Anhänge und Änderungen sowie alle anderen bilateralen oder multilateralen Handelsübereinkünfte über Luftverkehrsbeziehungen mit Drittländern können jedoch ausdrücklich oder stillschweigend verlängert werden, sofern deren Verlängerung die Durchführung der gemeinsamen Handelspolitik im Luftverkehr nicht behindert.

Um festzustellen, ob diese Voraussetzung erfüllt ist, sind vorher Konsultationen auf Gemeinschaftsebene zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission zu veranstalten.

In bestimmten Ausnahmefällen, in denen die Gemeinschaft noch keine Verhandlungen führen kann und eine Unterbrechung der vertraglichen Beziehungen die Entwicklung der Handelsbeziehungen im Luftverkehr mit dem betreffenden Drittland zum Nachteil der

Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten beeinträchtigen könnte, ist jedoch vorzusehen, daß die Verhandlungen vorübergehend und während eines befristeten Zeitraums von den Mitgliedstaaten geführt werden können.

Damit derartige Verhandlungen die Durchführung der gemeinsamen Handelspolitik im Luftverkehr nicht behindern, können sie von den Mitgliedstaaten im Rahmen von Leitlinien geführt werden, die zuvor nach einem Gemeinschaftsverfahren vereinbart wurden und die die Grundzüge des auszuhandelnden Abkommens festlegen.

Vor der Unterzeichnung eines Abkommens ist zu prüfen, ob die Verhandlungsergebnisse mit den gemeinsamen Schlußfolgerungen übereinstimmen —

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

TITEL I

**Ausdrückliche oder stillschweigende
Verlängerung der bestehenden Abkommen**

Artikel 1

Die Mitgliedstaaten teilen spätestens ein Jahr nach Erlaß dieser Entscheidung der Kommission alle bilateralen Luftverkehrsabkommen sowie deren Anhänge und Änderungen und alle sonstigen bilateralen oder multilateralen Übereinkünfte mit Drittländern über die Handelsbeziehungen im Luftverkehr im Sinne von Artikel 113 des Vertrages mit.

Solche Abkommen oder Vereinbarungen, deren ausdrückliche oder stillschweigende Verlängerung beabsichtigt ist, sind der Kommission jedoch spätestens drei Monate vor dem Zeitpunkt einer ausdrücklichen Verlängerung bzw. dem Ablauf der Kündigungsfrist der betreffenden Abkommen oder Vereinbarungen mitzuteilen.

Die Kommission teilt den übrigen Mitgliedstaaten die geänderten Abkommen und Vereinbarungen binnen zwei Wochen nach der Mitteilung mit.

Artikel 2

Nach Eingang dieser Mitteilung findet auf Antrag eines Mitgliedstaats oder auf Veranlassung der Kommission eine vorherige Konsultation statt. Der Antrag eines Mitgliedstaats auf Konsultationen ist spätestens vier Wochen, nachdem diese den Mitgliedstaat vom

¹⁾ ABl. Nr. L 326 vom 29. Dezember 1969, S. 39

Abkommen oder von der Vereinbarung unterrichtet hat, bei der Kommission einzureichen.

Die Konsultation beginnt innerhalb von drei Wochen, nachdem die Mitteilung im Sinne von Artikel 1 Abs. 2 oder der Antrag eines Mitgliedstaats bei der Kommission eingegangen ist.

Bei dieser Konsultation wird insbesondere festgestellt, ob Verhandlungen der Gemeinschaft eingeleitet werden sollten und ob die ausdrücklich oder stillschweigend zu verlängernden Abkommen oder Vereinbarungen Bestimmungen über die gemeinsame Handelspolitik im Luftverkehr im Sinne von Artikel 113 enthalten. Ist dies der Fall, so ist festzustellen, ob diese Bestimmungen diese Politik behindern könnten. Die Konsultation erstreckt sich auch auf alle zwischen den übrigen Mitgliedstaaten und dem betreffenden Drittland geltenden Übereinkünfte.

Artikel 3

Stellt die Kommission nach der Konsultation oder von sich aus fest, daß einige Bestimmungen der ausdrücklich oder stillschweigend zu verlängernden Übereinkünfte zwar unter die gemeinsame Handelspolitik im Luftverkehr im Sinne von Artikel 113 fallen, während des beabsichtigten Verlängerungszeitraums die Durchführung der gemeinsamen Handelspolitik im Luftverkehr aber nicht behindern würden, so kann sie die Mitgliedstaaten ermächtigen, die betreffenden Bestimmungen der Übereinkünfte, die Gegenstand der Konsultation waren, für einen noch festzulegenden Zeitraum ausdrücklich oder stillschweigend zu verlängern. Dieser Zeitraum darf ein Jahr nicht übersteigen.

Sehen die betreffenden Übereinkünfte jedoch die Möglichkeit eines gemeinschaftlichen Vorbehalts oder eine jährliche Kündigungsfrist vor, so kann die Kommission eine ausdrückliche oder stillschweigende Verlängerung auch für einen längeren Zeitraum genehmigen.

Artikel 4

Stellt die Kommission nach der Konsultation oder von sich aus fest, daß einige Bestimmungen der ausdrücklich oder stillschweigend zu verlängernden Übereinkünfte während des beabsichtigten Verlängerungszeitraums die Durchführung der gemeinsamen Handelspolitik im Luftverkehr insbesondere deshalb behindern könnten, weil die Mitgliedstaaten unterschiedlich vorgehen, so legt sie dem Rat einen ausführlichen Bericht vor. Diesem Bericht sind die erforderlichen Vorschläge und gegebenenfalls Empfehlungen beizufügen, die Kommission zur Aufnahme von gemeinschaftlichen Verhandlungen mit den betreffenden Drittländern zu ermächtigen.

TITEL II

Übergangsbestimmungen

Artikel 5

1. Unbeschadet Artikel 113 des Vertrags kann der Rat bis zum 31. Dezember 1992 auf Vorschlag der Kommission und nach der erforderlichen vorherigen Konsultation ausnahmsweise bilaterale Verhandlungen zwischen Mitgliedstaaten und bestimmten Drittländern genehmigen, sofern gemeinschaftliche Verhandlungen aufgrund zwingender Umstände administrativer oder technischer Natur noch nicht möglich sind.
2. Dieser Artikel gilt für den Fall, daß ein Mitgliedstaat aus besonderen Gründen glaubt, Verhandlungen mit einem Drittland aufnehmen zu müssen, damit in seinen auf Vereinbarungen beruhenden Handelsbeziehungen keine Unterbrechung eintritt.
3. Abweichend von Absatz 1 kann die Kommission bis zum 31. Dezember 1992 die Mitgliedstaaten ermächtigen, bilaterale Verhandlungen mit Drittländern über die Änderung und/oder Anwendung von Anhängen bestehender Vereinbarungen über die Ausübung von Verkehrsrechten, die Benennung von Luftverkehrsunternehmen, die Genehmigung von Flugtarifen und die Gestaltung der Flugpläne aufzunehmen.

Artikel 6

Konsultationen gemäß Artikel 5 werden von der Kommission gewährleistet und

- (i) umfassen die notwendige Koordinierung für ein reibungsloses Funktionieren und eine Stärkung des Binnenmarktes, berücksichtigen die begründeten Interessen der Mitgliedstaaten an der Erhaltung und Erweiterung ihrer Handelsbeziehungen mit Drittländern auf dem Gebiet des Luftverkehrs und tragen zur Aufstellung einheitlicher Grundsätze für eine gemeinsame Handelspolitik im Luftverkehr gegenüber dem jeweiligen Land bei;
- (ii) während der Verhandlungen fortgesetzt, wenn deren Verlauf dies erfordert und insbesondere der beteiligte Mitgliedstaat beabsichtigt, von den bei der Konsultation beschlossenen Leitlinien abzuweichen;
- (iii) bei den Punkten (i) und (ii) zu Ergebnissen führen, die der Kommission oder dem Mitgliedstaat während der Verhandlungen als Leitlinien dienen werden.

Artikel 7

Nach Abschluß der Verhandlungen teilt der betreffende Mitgliedstaat der Kommission die Verhandlungsergebnisse mit und unterrichtet die anderen Mitgliedstaaten davon.

Hat binnen fünf Werktagen nach der Mitteilung an die Kommission kein Mitgliedstaat bei der Kommission Einwände gegen das beabsichtigte Abkommen erhoben bzw. diese Einwände dem betreffenden Mitgliedstaat mitgeteilt, so unterrichtet die Kommission, sofern auch sie keine Einwände hat, unverzüglich den Rat und die übrigen Mitgliedstaaten.

Nach Eingang dieser Mitteilung kann das betreffende Abkommen geschlossen werden.

In allen übrigen Fällen kann das Abkommen erst geschlossen werden, wenn es der Rat auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit genehmigt hat.

TITEL III

Schlußbestimmungen

Artikel 8

Mitteilungen und Konsultationen im Sinne dieser Entscheidung fallen unter das Berufsgeheimnis; ins-

besondere darf die Kommission, außer für die in Artikel 1 genannten Zwecke, keine Angaben offenlegen, die ihr von einem Mitgliedstaat gemäß dieser Entscheidung übermittelt und von diesem als kommerziell empfindlich bezeichnet worden sind.

Artikel 9

In der Entscheidung 64/494/EWG wird folgender neuer Artikel 15 a eingefügt:

„Artikel 15 a

Diese Entscheidung gilt nicht für Übereinkünfte über die Handelsbeziehungen im Luftverkehr.“

Diese Entscheidung ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am ...

Im Namen des Rates

Das Abkommen von Chicago

In der Mitteilung über die Luftverkehrsbeziehungen der Gemeinschaft mit Drittländern wird von Kabotage in zwei Zusammenhängen gesprochen:

1. Schaffung eines Kabotagegebietes in Europa und
2. Kabotage im Sinne von Artikel 7 des Abkommens von Chicago.

1. Kabotagegebiet

Der Begriff „Kabotagegebiet“ ist im Abkommen von Chicago rechtlich nicht definiert. Dort wird in Artikel 7 lediglich von der Kabotage als solcher gesprochen.

Die Möglichkeit der regionalen Zusammenarbeit wird allerdings in Artikel 77 eröffnet und eine Reihe von Ländern macht davon auch Gebrauch. Dieser Artikel betrifft gemeinsame Betriebsformen im Luftverkehr, internationale Betriebsagenturen und Poolvereinbarungen.

Beispiele für Poolvereinbarungen sind zur Zeit SAS, Gulf Air und Air Afrique. In diesen Fällen sind als Ergebnis der engen luftverkehrspolitischen Kooperation und Koordination regionale Luftverkehrsunternehmen entstanden.

Daneben gibt es etwa in Südamerika Beispiele für eine weniger weitreichende Koordinierung.

Die zwischenstaatliche Koordinierung kann grundsätzlich zweierlei umfassen:

1. die Regelung von Flugdiensten *innerhalb* einer Region und
2. die Regelung von Flugdiensten *von und nach* einer Region.

Im Rahmen der Vollendung des Binnenmarktes werden beide Dimensionen behandelt. Die heutigen Verordnungen über die Tarife, die Kapazitäten und den Marktzugang sowie die Vorschläge für die zweite Liberalisierungsphase regeln Flugdienste in Europa, während die Vorschläge über die Entwicklung der Luftverkehrsbeziehungen mit Drittländern die Außendimension regeln sollen.

Unternehmen aus Drittländern mit Rechten der fünften Freiheit fallen in beide Gruppen.

1. Sie gehören in die erste Gruppe, da sie auf innergemeinschaftlichen Strecken in direktem Wettbewerb mit Unternehmen aus der Gemeinschaft stehen. Sie sind somit von den verschärften Wettbe-

werbsregeln aufgrund des Luftverkehrspakets aus dem Jahre 1987 und von den Vorschlägen für die zweite Liberalisierungsphase betroffen.

2. Diese Flüge der fünften Freiheit fallen auch in die zweite Gruppe, die Flugdienste von und nach der Gemeinschaft, da sie von Unternehmen aus Drittländern erbracht werden und naturgemäß eine Verlängerung eines Flugdienstes der dritten oder vierten Freiheit von einem Drittland nach der Gemeinschaft oder umgekehrt sind. Daher gehören sie zur „Außendimension“.

Das Abkommen von Chicago verbietet die Entwicklung einer gemeinschaftlichen Politik für die Beziehungen mit Drittländern nicht, sondern fördert die regionale Zusammenarbeit sogar in gewissem Umfang.

Aufgrund dieser Überlegungen steht die Erklärung der Gemeinschaft zu einem Kabotagegebiet als logische Folge der immer engeren Zusammenarbeit in Europa im Einklang mit dem Abkommen von Chicago.

2. Gegenseitige Gewährung von Kabotagerechten

Von bestimmten Seiten ist geltend gemacht worden, die Entwicklung von gemeinschaftlichen Kabotagebestimmungen könne im Widerspruch zu Artikel 7 des Abkommens von Chicago stehen. In diesem Artikel wird im Zusammenhang mit der Kabotage ein Meistbegünstigten-Status geschaffen. Kein Vertragsstaat darf einem anderen Staat ausschließliche Kabotagerechte zusichern oder solche von einem anderen Staat erwerben. Dies könnte bedeuten, daß die Gemeinschaft weder eine Kabotageübereinkunft mit einem anderen Drittland schließen noch Kabotagerechte zwischen ihren eigenen Mitgliedstaaten vergeben dürfte. Unter dem Gesichtspunkt der gegenseitigen Gewährung von Marktchancen betrachtet, dürfte Artikel 7 allerdings vielmehr bedeuten, daß Kabotagerechte zu gleichen oder gleichwertigen Bedingungen wie gegenüber anderen Staaten angeboten werden müssen. Gleichwertige aber nicht ausschließliche Bedingungen können in einem anderen Zusammenhang geschaffen werden. So gesehen läßt Artikel 7 viele Möglichkeiten offen, sich mit einigen Staaten auf eine multilaterale Regelung über den Marktzugang zu verständigen, ohne anderen Staaten, mit denen ein derartiger Rahmen nicht vereinbart werden kann, ebenfalls Kabotagerechte gewähren zu müssen.

Bericht des Abgeordneten Ferdi Tillmann

Der Vorschlag der Kommission für eine Entscheidung des Rates wurde gemäß Drucksache 12/210 Nr. 166 in der 13. Sitzung des Deutschen Bundestages am 12. März 1991 dem Ausschuß für Verkehr zur Beratung überwiesen. Dieser hat die Vorlage in seiner Sitzung am 11. Dezember 1991 behandelt.

I. Ziele und Inhalt der Vorlage

Die EG-Mitgliedstaaten haben zahlreiche bilaterale Luftverkehrsabkommen mit Drittstaaten abgeschlossen, um den Luftverkehr zwischen ihnen und den Drittstaaten zu regeln.

Die EG-Kommission möchte diese bilateralen Luftverkehrsabkommen schrittweise durch gemeinschaftliche Luftverkehrsabkommen ersetzen. Die Verhandlungen hierüber sollen von der EG-Kommission aufgrund einer Ermächtigung des Rates geführt werden. Die Kommission vertritt die Auffassung, daß die einzelnen EG-Mitgliedstaaten gemäß Artikel 113 des EWG-Vertrages nicht mehr dazu befugt seien, bilaterale Abkommen über den Luftverkehr abzuschließen.

Im einzelnen ist in dem Entscheidungsvorschlag folgendes vorgesehen:

1. Die EG-Mitgliedstaaten sind verpflichtet, der Kommission alle bilateralen Luftverkehrsabkommen mit Drittstaaten vor einer geplanten Verlängerung bzw. vor Ablauf einer Kündigungsfrist mitzuteilen.
2. An die Mitteilung schließt sich ein Konsultationsverfahren auf EG-Ebene an.
3. Die EG-Kommission kann den EG-Mitgliedstaat dazu ermächtigen, den bilateralen Vertrag zu verlängern oder die Kündigungsmöglichkeit nicht wahrzunehmen. Steht jedoch der bilaterale Vertrag im Widerspruch zur gemeinschaftlichen Luftverkehrspolitik, so legt die Kommission dem Rat einen ausführlichen Bericht hierzu vor. Danach wird die Kommission vom Rat dazu ermächtigt,

gemeinschaftliche Verhandlungen mit dem betreffenden Drittstaat zu beginnen.

II. Verlauf der Ausschlußberatungen

Der Ausschuß für Verkehr ist einmütig der Auffassung, daß dem vorliegenden EG-Vorschlag nicht zugestimmt werden kann. Die grundsätzliche Zielrichtung des Vorschlages wurde zwar begrüßt, weil eine gemeinschaftliche Luftverkehrspolitik die Gestaltung der Luftverkehrsbeziehungen zu Drittstaaten einschließt. Dies hat der Rat der Verkehrsminister bereits 1989 bestätigt. Danach müssen zur Vorbereitung des gemeinsamen Binnenmarktes im Luftverkehr in den Bereichen Liberalisierung, Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen und auch bei den Außenbeziehungen deutliche Fortschritte erzielt werden.

Der vorliegende Vorschlag wird dieser Zielsetzung jedoch nicht gerecht. Es muß zunächst Klarheit über die Ziele einer gemeinschaftlichen Außenpolitik auf dem Gebiet des Luftverkehrs erzielt werden, bevor die bilateralen Luftverkehrsabkommen zwischen den EG-Mitgliedstaaten und Drittstaaten abgelöst werden können. Ferner ist Übereinstimmung darüber notwendig, wie die auf EG-Ebene abgeschlossenen Luftverkehrsabkommen intern umgesetzt werden sollen, d. h. insbesondere wie die Verkehrsrechte vergeben werden sollen. Als Rechtsgrundlage für die Ratsentscheidung kommt nicht der Artikel 113 des EWG-Vertrages über handelspolitische Abkommen in Betracht, sondern der Artikel 84 Abs. 2, der weitergehende Mitwirkungsrechte insbesondere auch des Europäischen Parlamentes vorsieht. Darin wird auch verwiesen auf Artikel 75 Abs. 3 des EWG-Vertrages mit dem Erfordernis der Einstimmigkeit unter bestimmten Voraussetzungen.

Der Ausschuß für Verkehr schlägt aus diesem Grunde einmütig vor, die Bundesregierung zu ersuchen, den vorliegenden Vorschlag bei den weiteren Verhandlungen in Brüssel abzulehnen.

Bonn, den 11. Dezember 1991

Ferdi Tillmann

Berichterstatter