



„Offener Himmel“ zwischen Europa und Amerika - Neue Wege europäischer Luftverkehrspolitik -

Die Vereinigten Staaten von Amerika (USA) und die Europäische Gemeinschaft (EG) haben sich am 18. November 2005 auf den Entwurf eines Abkommens „Offener Himmel“ (Open Sky) verständigt, durch das eine weitgehende Liberalisierung des transatlantischen Luftverkehrs erreicht werden soll. Der Entwurf, der noch vom Verkehrsministerrat gebilligt und von den 25 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union ratifiziert werden muss, soll langfristig alle bestehenden bilateralen Verträge ersetzen. Die Mitgliedstaaten, darunter auch Deutschland, beobachten dabei kritisch die weitere Entwicklung einer Luftfahrtaußenpolitik auf Gemeinschaftsebene. Bislang liegt die Außenkompetenz für den Abschluss von Luftverkehrsabkommen bei den Mitgliedstaaten.

Die Liberalisierung des internationalen Luftverkehrs

Das noch heute maßgebliche Abkommen von Chicago über die Internationale Zivilluftfahrt (AIZ) aus dem Jahre 1944 hat die ausschließliche Souveränität der Signatarstaaten über ihren Luftraum festgeschrieben, gleichzeitig aber keinen umfassenden Regelungsrahmen für den kommerziellen Luftverkehr niedergelegt. Daher werden die Luftverkehrsbeziehungen durch etwa 3000 bilaterale Luftverkehrsabkommen (*air services agreements*) gestaltet.

Erste Bestrebungen zur Liberalisierung des internationalen Luftverkehrs gab es Ende der 1970er Jahre im Gefolge der Deregulierung des US-Binnenluftverkehrs (*Airline Deregulation Act*). Das Monopol der nationalen Fluggesellschaften wurde durch einen Dienstleistungsansatz ergänzt, der die Luftverkehrsunternehmen als kommerzielle, unabhängig agierende Wirtschaftssubjekte betrachtet. Nach der Liberalisierung des inneramerikanischen Luftverkehrsmarkts begannen die USA Anfang der 1990er, ihrer Politik des „offenen Himmels“ (*Open Sky*) auch im internationalen Bereich Geltung zu verschaffen. Die Open-Sky-Abkommen basieren auf einem US-Modellabkommen, welches den Vertragsstaaten zusätzliche Verkehrsdrehkreuze in den USA einräumt. Die Abkommen sind bilateraler Natur. Während die amerikanischen Luftfahrtunternehmen jedoch europaweit Zugang zum Luftverkehrsbinnenmarkt der EU bekamen, wurden gleich-

wertige Rechte den europäischen Luftfahrtunternehmen in den USA nicht eingeräumt.

Die Luftverkehrspolitik der Gemeinschaft

Zunächst erschwerten die beschriebenen völkerrechtlichen Regelungen des Luftverkehrs Entwicklungsansätze zu einer eigenständigen europäischen Luftverkehrspolitik. Der EG-Vertrag selbst lässt der Gemeinschaft wenig Spielraum, da er in Art. 80 Abs. 2 EGV den Luftverkehr grundsätzlich von den Bestimmungen des Titel IV über die Verkehrspolitik (Art. 70-80 EGV) ausnimmt. Ungeklärt blieb daher auch die Frage der Zuständigkeit (Gemeinschaft oder Mitgliedstaaten) für den Abschluss von Luftverkehrsabkommen mit Drittstaaten und internationalen Organisationen.

In seinen so genannten **Open-Sky-Urteilen** vom 5. November 2002 erklärte der Europäische Gerichtshof (EuGH) die bilateralen Abkommen von acht EU-Mitgliedstaaten zur Regulierung des Luftverkehrs mit den USA in einzelnen Bereichen für nicht vereinbar mit dem europäischen Recht, da sie in die Zuständigkeit der Gemeinschaft fielen. Der EuGH stärkte damit die Handlungsbefugnis der Gemeinschaft im Luftverkehrsbereich, lehnte gleichwohl eine ausschließliche Kompetenz der Kommission für die Luftverkehrsaußenbeziehungen ab.

Die Rechtsprechung des Gerichtshofs hat in der Folge zu einer politischen Verständigung über die Ausgestaltung einer gemeinsamen Luftverkehrspolitik der Gemeinschaft geführt. Im

Juni 2003 erteilte der Verkehrsministerrat der Kommission ein Verhandlungsmandat zur Ausarbeitung eines Luftverkehrsabkommens mit den USA. Auf der Grundlage dieses Mandats handelte die Kommission einen ersten Abkommensentwurf aus, auf den sie sich mit den USA am 18. November 2005 einigen konnte.

Das Abkommen „Open Sky“

Im Einzelnen sieht dieser zwischen den USA und der EG ausgehandelte Entwurf vor, dass alle Fluggesellschaften, die ihren Sitz in der EU haben, unabhängig von ihrer jeweiligen Nationalität, von allen Flughäfen des Vertragsgebiets zu allen Zielen in den Vereinigten Staaten und Europas fliegen können. Darüber hinaus sollen die Fluggesellschaften das Recht erhalten, von den USA und Europa aus in Drittländer weiterzufliegen. Alle bestehenden Beschränkungen über die Zahl der erlaubten Flüge oder die Größe der eingesetzten Flugzeuge sollen aufgehoben werden. US-amerikanische Fluggesellschaften erhalten durch das Abkommen einen besseren Zugang zum Londoner Flughafen Heathrow, dem größten Drehkreuz für Transatlantikflüge in Europa. Vereinbart wurde auch eine engere Kooperation in Sicherheitsfragen. Zur Schlichtung von Streitigkeiten soll ein Schiedsgericht eingerichtet werden.

Der Entwurf muss nun vom Verkehrsministerrat und den 25 EU-Mitgliedstaaten sowie der US-Regierung gebilligt werden. In einer gemeinsamen Erklärung mit den amerikanischen Verhandlungspartnern betonte die europäische Delegation, dass Washington die Obergrenzen für die Beteiligung ausländischer Luftverkehrsunternehmen an amerikanischen Fluggesellschaften anheben müsse. Bislang sind

ausländische Beteiligungen an US-Gesellschaften auf maximal 25 % begrenzt. Im US-Kongress und von amerikanischen Gewerkschaften sind Bedenken gegen diese Liberalisierung geäußert worden. Experten rechnen damit, dass das Abkommen daher frühestens Ende 2006 in Kraft treten könnte.

Ausblick

Mit dem vereinbarten Abkommensentwurf *Open Sky* versucht die Kommission einen politisch seit Jahren währenden Zuständigkeitsstreit zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten um die Kompetenzabgrenzung auf dem Gebiet des Luftverkehrs zu entscheiden und beruft sich hierfür maßgeblich auf die Open-Sky-Urteile des EuGH. Über den nunmehr verhandelten Entwurf hinaus, beansprucht die Kommission die Außenkompetenz zur Gestaltung einer einheitlichen Luftverkehrspolitik gegenüber Drittstaaten mit dem Ziel der Ablösung des bisherigen Systems bilateraler Verträge zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten. Weitere der Kommission vom Rat bereits erteilte Verhandlungsmandate betreffen Verhandlungen über Abkommen mit Rumänien, Bulgarien, den Ländern des westlichen Balkans und Marokko. Darüber hinaus empfiehlt die Kommission Verhandlungen mit Australien, Chile, Indien, Russland und China aufzunehmen.

Nach Auffassung vieler Mitgliedstaaten und auch des Deutschen Bundestages (Bt.-Drs. 15/5751) ist der Alleinvertretungsanspruch der Kommission für die gesamten Außenbeziehungen im Luftfahrtbereich nicht begründet. Vielmehr müssten die Interessen der Mitgliedstaaten am Fortbestand bilateraler Verträge berücksichtigt werden.

Quellen:

- Abkommen von Chicago über die Internationale Zivilluftfahrt (AIZ), BGBl. 97/1949.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission. Weiterentwicklung der Luftfahrtaußenpolitik der Gemeinschaft, Brüssel, den 11.03.2005 KOM (2005) 79.
- Deutscher Bundestag, Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen vom 15.06.2005, Drucksache 15/5751).
- Urteile des EuGH betreffend die Zuständigkeit der EG für Luftverkehrsabkommen mit Drittstaaten vom 5.11.2005, Rs. C-366/98 (Großbritannien), C-467/98 (Dänemark), C-468/98 (Schweden), C-469/98 (Finnland), C-471/98 (Belgien), C-472/98 (Luxemburg), C-475/98 (Österreich) und C-476/98 (Deutschland).
- Ulrich Schulte-Strathaus: Die Europäische Luftfahrt in der Zeit nach den „Open Skies“-Urteilen des Europäischen Gerichtshofs, in: Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht : ZLW. - 52 (2003), 3, S. 314–321.
- Sigmar Stadlmeier: Das Ende einer Ära? : Die Open-Skies-Urteile des EuGH, in: Zeitschrift für öffentliches Recht, 58 (2003), S. 163–195.

Jan Muck Schlichting, Fachbereich XII – Europa, Tel.: 227-33614, E-mail: vorzimmer.wf12g@bundestag.de