

Schrifttum

Kaufmann, Christian, Die Kompetenz der europäischen Union zum Abschluß bilateraler Luftverkehrsabkommen, Universitätsverlag Rudolf Trauner Linz 2001, 142 S. € 18,50

Angesichts der zunehmenden „Verlagerung“ der luft- und luftverkehrsrechtlichen Regelungskompetenzen zur Schaffung eines einheitlichen Luftverkehrsbinnenmarktes von den Mitgliedsstaaten nach Brüssel war es nur eine Frage der Zeit, wann die Europäische Union, respektive die Europäische Gemeinschaft für sich auch für die Außenbeziehungen, einschließlich des Abschlusses von Luftverkehrsabkommen, entsprechende Vollmachten reklamiert. Dieserart Bestrebungen der Europäischen Kommission trafen aber von Anfang an auf den (teilweise heftigen) Widerstand der Mitgliedsstaaten. Den vorläufigen Höhepunkt der Auseinandersetzungen stellt eine Klage der Europäischen Kommission gegen acht Mitgliedsstaaten vor dem Europäischen Gerichtshof dar, die als umfassendste „Meinungsäußerung“ der Kommission zu dieser Frage betrachtet werden kann. In der Klagebegründung macht die Kommission deutlich, warum sie der Auffassung ist, dass ihr die alleinige Kompetenz zum Abschluss bilateraler Luftverkehrsabkommen zusteht.

Die dort vorgebrachten Argumente der Kommission bilden den Ausgangspunkt für die Überlegungen *Kaufmanns*. Der Autor verzichtet in diesem Teil der Arbeit (Kapitel I „Einleitung“ /S. 1 - 8/) auf die in Deutschland bei der Veröffentlichung von Dissertationsschriften oftmals übliche Darstellung der Entstehungsgeschichte und des Hintergrundes der Arbeit. Dies macht den Einstieg in die Prob-

lematik zunächst etwas kompliziert. Der unbefangene Leser hätte sich auch über den Hinweis auf die beim EuGH anhängige Klage der Kommission hinaus gehende Aussagen über die Aktualität der Fragestellung und über die Gründe gewünscht, die den Approbanten bewegen haben, dieses Thema zu wählen. Bereits in der Einleitung wären zudem eine eindeutige Problemstellung und Hinweise auf Ansätze der Lösung, einschließlich des Gangs der Untersuchung, hilfreich gewesen.

Kapitel II behandelt „Das internationale Regelwerk des Luftverkehrs“ (S. 9 - 22): Dieser Teil des Buches enthält allgemein Bekanntes und oft Gelesenes - die Geschichte der Entwicklung bilateraler Abkommen: ausgehend von den Bestimmungen des Chikagoer Abkommens, über Bermuda I und II bis hinzu den sogenannten open-sky-Abkommen, Man spürt deutlich den Wunsch des Doktoranden, zunächst Material anzuhäufen. Ein Bezug zum Thema wird jedoch nicht hergestellt, und es wird auch nicht deutlich, wie diese Ausführungen der weiteren Arbeit am Thema dienen sollen. Insofern wirkt dieses Kapitel etwas fehl am Platze, mit Ausnahme der Ausführungen zu den open-sky-Abkommen, die ja primär Gegenstand der Klage der Kommission sind. Diesen Aspekt, der neben den völkerrechtlichen auch eine Reihe anderer interessanter Fragestellungen enthält, hätte man sich daher etwas ausführlicher gewünscht.

In Kapitel III befasst sich *Kaufmann* mit dem Thema „Die EU und der Luftverkehr“ (S. 23-31): Dieser Teil des Buches wiederum enthält zunächst eine Kurzhandlung der Geschichte des Europäi-

sehen Luftverkehrsrechts und der *Acquis Communautaire* im Bereich Luftverkehr. Leider kommt *Kaufmann* auch hier über eine bloße Kurzdarstellung nicht hinaus. Wertungen oder Hinweise, was mit dieser Darstellung beabsichtigt wird, sucht man vergebens.

In Kapitel IV „Die Kompetenzen der Gemeinschaft zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge“ (S. 32 - 62) erläutert *Kaufmann* ausführlich die Kompetenz der Europäischen Gemeinschaft zum Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen allgernein „anhand der Judikatur und der Lehre“. Seine auf diverse Entscheidungen des EuGH gestützte Kernthese lautet: Die Europäische Gemeinschaft verfügt auf denjenigen Gebieten über eine Kompetenz zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge, auf denen sie ihre durch den EG-Vertrag gewährten Innenkompetenzen selbst wahrgenommen hat. Alleinige Kompetenz erwirbt sie demnach in den Bereichen, die sie innergemeinschaftlich abschließend oder zumindest weitestgehend, d. h. von marginalen Ausnahmen abgesehen, geregelt hat. In den Bereichen, die nur teilweise durch EU-Sekundärrecht geregelt werden, besitzen die Mitgliedsstaaten und die Europäischen Gemeinschaften eine gemeinsame Kompetenz, in allen anderen Fällen liegt die alleinige Kompetenz bei den Mitgliedsstaaten. Diese Darstellung ist in sich geschlossen und leicht nachvollziehbar.

Angesichts des Themas der Arbeit („die Kompetenzen der Europäischen *Union*“) muss allerdings bereits die Überschrift des Kapitels verwundern. Die Tatsache aber, dass die Europäische Union im ganzen Kapitel mit kaum einem Wort Erwähnung findet, zeigt, dass *Kaufmann* schon bei der Wahl seines Themas (von den Schreibfehlern auf dem Einband im Buchtitel ganz zu schweigen) nicht mit der wünschenswerten Sorgfalt vorgegangen ist. Nur beiläufig erwähnt er (S. 32), dass es in der Literatur sehr umstritten ist, ob die Europäischen *Union* überhaupt über Völkerrechtsfähigkeit verfügt. Das

Faktum, dass damit die gesamte vorgelegte Arbeit (zumindest mit diesem Titel) in Frage gestellt wird, wird - leider - nicht erkannt und daher auch nicht problematisiert.

Im folgenden Abschnitt des Buches (Kapitel V: „Die Kompetenz zum Abschluß von Luftverkehrsabkommen“, S. 63 - 120) wendet *Kaufmann* die im vorangegangenen Kapitel herausgearbeiteten Erkenntnisse auf das europäische Luftverkehrsrecht an. Er analysiert hierfür den Teil des *Acquis Communautaire*, dessen Regelungen Berührungspunkte mit den für bilaterale Luftverkehrsabkommen üblichen Gegenständen haben (S. 66 ff.).

Im einzelnen sind dies: die VO 2408/92/EWG (Streckenzugang), die VO 2409/92/EWG (Flugpreise und Luftfrachtraten), die VO 2299/89/EWG i. d. F. der VO 3089/93/EG und der VO 323/1999/EG (CRS), die VO 95/93/EG (Zeitnischen), die RL 80/51/EWG i. d. F. der RL 83/206/EWG u. a. (Verbot lauter Flugzeuge), die VO 925/99/EG (Eintragung und Gebrauch von Flugzeugen nach Neubescheinigung der Übereinstimmung mit Kapitel 3, Anhang 16 des Chicagoer Abkommens) und die VO 295/91/EWG (Nichtbeförderung). Im Ergebnis (S. 107) sind nach *Kaufmann* Gegenstände von Luftverkehrsabkommen wie folgt zuzuordnen: 1. der alleinigen Kompetenz der Gemeinschaft : Gewährung von Verkehrsrechten der 5. Freiheit, Zölle und computergestützte Buchungssysteme; 2. der gemeinsamen Kompetenz der Gemeinschaft und der Mitgliedsstaaten: Fragen der „Safety“, der wirtschaftlichen Möglichkeiten, z. B. Code-sharing und Bodenabfertigung, der Preiserstellung sowie des intermodalen Verkehrs; 3. der alleinigen Kompetenz der Mitgliedsstaaten (z. T. nur zunächst): Gewährung von Verkehrsrechten der 1. - 4. Freiheit, Nationalitätenklausel, Fragen der „Security“ und Benutzungsentgelte.

Die Tatsache, dass mit einer solchen Aufteilung ein Kompetenz-Wirrwarr entsteht, hat *Kaufmann* naturgemäß nicht

zu vertreten. Er zeigt aber auch nicht auf, welche Lösungsansätze er sieht, dieses Problem ohne größere Reibungsverluste zu lösen.

Die fundierten Erkenntnisse von *Locke* aus dessen Dissertation „Bilaterale Luftverkehrsabkommen im Lichte des Gemeinschaftsrechts“ aus dem Jahre 1999, die *Kaufmann* nicht einmal im Literaturverzeichnis erwähnt hat, obwohl oder gerade weil (?) deren Thema so nah an seinem eigenen liegt, fanden leider keinen Eingang in die Untersuchung,

Im Kapitel VI „Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten versus Gemeinschaftszuständigkeit“ (S. 121 - 124) verweist *Kaufmann* darauf, dass die Mitgliedsstaaten bei aller juristischen Argumentation nicht vergessen sollten, dass diese Frage auch eine (wirtschafts-)politische Komponente hat. Er kommt zu dem Ergebnis, dass das Beharren auf nationaler Kompetenz in einer globalisierten Welt ein Anachronismus sein könnte. Die Mitgliedsstaaten würden daher gut daran tun, ihre Positionen nochmals zu überdenken und die Kommission per Ratsbeschluss zu ermächtigen, bilaterale Luftverkehrsabkommen abzuschließen.

Kapitel VII „Schlußfolgerungen“ (S. 125 - 127): Dieser Abschnitt ist mit 2 Seiten recht kurz geraten. Der Autor greift die Erkenntnisse der Kapitel V) und VI) nur sehr allgemein auf. Offensichtlich möchte *Kaufmann* Wiederholungen vermeiden. Insofern wären aber zumindest Verweise auf die entsprechenden Seiten im übrigen Text der Dissertation hilfreich gewesen.

Generell ist man versucht, einzelne Thesen des Autors zu kommentieren. Dies ist jedoch nicht das Anliegen der vorliegenden Besprechung. Daher soll diese Auseinandersetzung der Fachliteratur überlassen werden. Nur so viel: Folgende Frage scheint in besonderem Maße wert zu sein,

weiter problematisiert zu werden: Wie könnte eine mit entsprechenden Vollmachten vom Rat ausgestattete Europäische Gemeinschaft in persona der Europäischen Kommission Dritte, insbesondere die USA, aber nicht nur diese, sondern auch andere Staaten wie z. B. die Russische Föderation, dazu bewegen, mit ihr Verhandlungen über ein Luftverkehrsabkommen aufzunehmen und mit der Unterzeichnung eines entsprechenden Dokuments abzuschließen? *Kaufmann* ist sich dieses Problems bewusst, umgeht aber eine Stellungnahme (für den Luftverkehr) mit dem Hinweis, dass die Völkerrechtsfähigkeit der Europäischen Gemeinschaft von zahlreichen Staaten offiziell oder faktisch (durch den Abschluss andere Gegenstände betreffende Abkommen) anerkannt ist. Offen bleibt, was passiert, wenn der EuGH pro Kommission entscheidet - was der Schlussantrag des Generalanwaltes des EuGH vom 31. Januar 2002 vermuten lässt -, Drittstaaten es aber ablehnen, mit der Europäischen Gemeinschaft zu verhandeln.

Abgesehen davon, dass sich der Leser mit manchen Ungenauigkeiten (einschließlich handwerklicher) abfinden muss, muss betont werden, dass *Kaufmann* mit seiner Arbeit ein durchaus hilfreiches Büchlein für denjenigen geschaffen hat, der sich mit dem gegenwärtigen Stand und der Geschichte der Problematik beschäftigen will. Er gibt den derzeitigen Problem- und Diskussionsstand insgesamt treffend wieder. Insofern dient seine Arbeit sicherlich nicht nur demjenigen, der sich zum ersten Mal mit dieser Materie beschäftigt, als wertvoller Einstieg.

Sollte *Kaufmann* der Luftrechtswissenschaft treu bleiben, könnte diese Arbeit eine Basis für weitere Überlegungen seinerseits zu dieser Problematik bilden.

Dr. Heiko van Schyndel