

An
die Parlamentsdirektion,
alle Bundesministerien,
alle Sektionen des BKA,
die Ämter der Landesregierungen und
die Verbindungsstelle der Bundesländer

Antwort bitte unter Anführung der GZ an die Abteilungsmail

Betrifft: Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften vom 10. März 2009
in der Rechtssache C-345/06, Gottfried Heinrich, geheime Liste von
Gegenständen, die an Bord von Flugzeugen verboten sind; Rundschreiben

1. Urteilstenor

Mit Urteil vom 10. März 2009 in der Rechtssache C-345/06, Gottfried Heinrich,¹ hat der EuGH (Große Kammer) für Recht erkannt, dass der Anhang der Verordnung (EG) Nr. 622/2003 der Kommission für die Luftsicherheit² in der durch die Verordnung (EG) Nr. 68/2004³ geänderten Fassung, der nicht im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht wurde, keine Bindungswirkung hat, soweit mit ihm den Einzelnen Pflichten auferlegt werden sollen.

2. Ausgangsverfahren

Am 25. September 2005 wurde Herr Gottfried Heinrich auf dem Flughafen Wien-Schwechat an der Sicherheitskontrolle zurückgewiesen, weil er in seinem Handgepäck Tennisschläger mit sich führte, die die Behörden als nach der Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Sicherheit in der

¹ Abrufbar unter: <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=DE&Submit=rechercher&numaff=C-345/06>.

² Verordnung (EG) Nr. 622/2003 der Kommission vom 4. April 2003 zur Festlegung von Maßnahmen für die Durchführung der gemeinsamen grundlegenden Normen für die Luftsicherheit (ABl. 2003 L 89, S. 9).

³ Verordnung (EG) Nr. 68/2004 der Kommission vom 15. Januar 2004 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 622/2003 zur Festlegung von Maßnahmen für die Durchführung der gemeinsamen grundlegenden Normen für die Luftsicherheit (ABl. 2004 L 10, S. 14).

Zivilluftfahrt⁴ und der hiezu ergangenen Durchführungs-Verordnung (EG) Nr. 622/2003 der Kommission verbotene Gegenstände betrachteten. Als sich Herr Heinrich gleichwohl mit den Tennisschlägern im Handgepäck an Bord des Flugzeugs begab, musste er es auf Aufforderung der Sicherheitsbeamten wieder verlassen.

Der Anhang der Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 enthält gemeinsame grundlegende Normen für Sicherheitsmaßnahmen im Luftverkehr. Der Anhang legt u.a. in allgemeiner Weise die Liste der an Bord eines Flugzeugs verbotenen Gegenstände fest, unter denen „Schlagwaffen: Totschläger, Schlagstöcke, Baseballschläger und ähnliche Gegenstände“ aufgezählt sind. Die Verordnung sieht außerdem vor, dass bestimmte Maßnahmen nicht zu veröffentlichen sind und nur den zuständigen Behörden zur Verfügung gestellt werden sollten. Die Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 wurde einschließlich ihres Anhangs im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht.

Die Verordnung (EG) Nr. 622/2003 enthält Bestimmungen zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 2320/2002. Die durch diese Verordnung vorgesehenen Maßnahmen waren in deren Anhang enthalten. Dieser Anhang, der u.a. im Jahr 2004 durch eine weitere Verordnung geändert wurde, war allerdings geheim und wurde niemals im Amtsblatt veröffentlicht.

Herr Heinrich legte vor dem Unabhängigen Verwaltungssenat (UVS) Niederösterreich eine Beschwerde ein, um feststellen zu lassen, dass die gegen ihn ergriffenen, auf geheimen Rechtsgrundlagen basierenden Maßnahmen rechtswidrig waren.

Der UVS wollte im Wege eines Vorabentscheidungsersuchens vom Gerichtshof im Wesentlichen geklärt wissen, ob

1. unter Dokumenten im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang zu Dokumenten⁵ auch nach Art. 254 EG im Amtsblatt zu veröffentlichende Akte zu verstehen sind und
2. Verordnungen verbindliche Kraft zukommt, wenn diese nicht im Amtsblatt veröffentlicht wurden.

Für den Fall, dass der Gerichtshof die Verordnung (EG) Nr. 622/2003 für ungültig erklären sollte, haben einige Mitgliedstaaten beantragt, der Gerichtshof möge die im

⁴ Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften über die Sicherheit in der Zivilluftfahrt (ABl. 2002 L 355, S. 1).

⁵ Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABl. 2001 L 145, S. 43).

Anhang der Verordnung (EG) Nr. 622/2003 enthaltenen Maßnahmen bis zum Erlass neuer Maßnahmen durch die Kommission für bestandskräftig erklären.

3. Zusammenfassung der Urteilsbegründung

3.1. Zur Zulässigkeit

Der Gerichtshof verweist zunächst auf seine ständige Rechtsprechung, derzufolge nur das nationale Gericht, das mit dem Rechtsstreit befasst ist und in dessen Verantwortungsbereich die zu erlassende Entscheidung fällt, im Hinblick auf die Besonderheiten der Rechtssache sowohl die Erforderlichkeit einer Vorabentscheidung für den Erlass seines Urteils als auch die Erheblichkeit der dem Gerichtshof vorzulegenden Fragen zu beurteilen hat. Der Gerichtshof könne das Ersuchen eines nationalen Gerichts nur zurückweisen, wenn die erbetene Auslegung des Gemeinschaftsrechts offensichtlich in keinem Zusammenhang mit der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits stehe oder wenn das Problem hypothetischer Natur sei. Unter Zugrundelegung dieser Kriterien stuft der Gerichtshof beide Vorlagefragen des UVS als zulässig ein.

3.2. Zur Beantwortung der Vorlagefragen

3.2.1. Zur zweiten Vorlagefrage

3.2.1.1. Allgemeine Ausführungen

Der Gerichtshof erinnert daran, dass eine Verordnung der Gemeinschaft, wie sich aus dem Wortlaut des Art. 254 Abs. 2 EG ergibt, nur Rechtswirkungen erzeugen kann, wenn sie im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht worden ist.

Unter Verweis insbesondere auf sein Urteil vom 11. Dezember 2007 in der Rs. C-161/06, Skoma-Lux, und den Grundsatz der Rechtssicherheit hält der Gerichtshof ferner fest, dass ein Rechtsakt eines Gemeinschaftsorgans den Einzelnen nicht entgegengehalten werden kann, bevor sie die Möglichkeit hatten, durch die ordnungsgemäße Veröffentlichung des Rechtsakts im Amtsblatt von diesem Kenntnis zu nehmen.

Die gleichen Grundsätze gelten für nationale Maßnahmen zur Durchführung einer gemeinschaftsrechtlichen Regelung. Nationale Maßnahmen, die in Durchführung einer gemeinschaftsrechtlichen Regelung den Einzelnen Pflichten auferlegen, müssen daher veröffentlicht werden, damit die Betroffenen davon Kenntnis nehmen können.

Eine Veröffentlichung von Verordnungen der Gemeinschaft ist nach Auffassung des Gerichtshofs umso mehr geboten, als es den Betroffenen gegebenenfalls möglich sein muss, von den nationalen Gerichten überprüfen zu lassen, ob nationale Maßnahmen zur Durchführung einer Verordnung der Gemeinschaft mit dieser Verordnung im Einklang stehen.

3.2.1.2. Ausführungen zur Liste verbotener Gegenstände im Besonderen

Der Gerichtshof stellt fest, dass die Verordnung (EG) Nr. 2320/2002, soweit sie die Mitnahme bestimmter, in einer Liste im (veröffentlichten) Anhang dieser Verordnung allgemein umschriebener Gegenstände an Bord des Flugzeugs verbietet, jedenfalls den Einzelnen Pflichten auferlegen soll.

Der Anhang der Verordnung (EG) Nr. 622/2003, mit der von der Kommission Maßnahmen für die Durchführung und technische Anpassung der gemeinsamen Normen für die Luftsicherheit festgelegt werden sollen, wurde nicht im Amtsblatt veröffentlicht. Nach Auffassung des Gerichtshofs lässt sich nicht ausschließen, dass die von der Verordnung (EG) Nr. 622/2003 vorgesehenen Maßnahmen auch die Liste verbotener Gegenstände gemäß der Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 betreffen und damit ebenfalls den Einzelnen Pflichten auferlegen sollen. Dass es in den Erwägungsgründen der Änderungsverordnung (EG) Nr. 68/2004 heißt, es werde eine öffentlich zugängliche harmonisierte Liste der verbotenen Gegenstände benötigt, impliziert, dass die der Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 beigefügte Liste tatsächlich geändert wurde. Jedenfalls wurden diese etwaigen Änderungen der Liste nicht im Amtsblatt veröffentlicht.

Der Gerichtshof stellt ferner fest, dass die Liste verbotener Gegenstände zu keiner der Arten von Maßnahmen und Angaben gehört, die nach der Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 geheimzuhalten sind und nicht veröffentlicht werden. Die Kommission durfte daher auf Maßnahmen zur Anpassung der Liste die Geheimhaltungsregelung der Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 nicht anwenden.

Folglich wäre die Verordnung (EG) Nr. 622/2003, wenn sie tatsächlich Anpassungen der Liste verbotener Gegenstände enthielte, insoweit zwangsläufig ungültig. Zudem müssen solche Anpassungsmaßnahmen, soweit sie den Einzelnen Pflichten auferlegen sollen, in jedem Fall im Amtsblatt veröffentlicht werden. Die Frage, ob diese Maßnahmen und die von ihnen betroffenen Vorschriften den Einzelnen unmittelbar Pflichten auferlegen oder ob sie die Mitgliedstaaten dazu verpflichten, dies zu tun, ist in dieser Hinsicht unerheblich. Infolgedessen können Maßnahmen zur Anpassung der Liste verbotener

Gegenstände, soweit sie im nicht veröffentlichten Anhang der Verordnung (EG) Nr. 622/2003 enthalten sind, den Einzelnen nicht entgegengehalten werden.

3.2.1.3. Ausführungen zur zeitlichen Begrenzung der Wirkungen

Nach Auffassung des Gerichtshofs sind die Wirkungen des vorliegenden Urteils nicht zeitlich zu begrenzen. Der Gerichtshof weist darauf hin, dass er die Verordnung (EG) Nr. 622/2002 mit dem vorliegenden Urteil weder ganz noch teilweise für ungültig erklärt. Zudem berührt eine Feststellung der fehlenden Bindungswirkung des Anhangs der Verordnung (EG) Nr. 622/2003, soweit er den Einzelnen Pflichten auferlegen soll, nicht die Verpflichtungen, die die Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 den Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Sicherheit in der Zivilluftfahrt auferlegt. Schließlich widerspräche eine zeitliche Begrenzung der Wirkungen den Erfordernissen der Rechtssicherheit.

3.2.2. Zur ersten Vorlagefrage

Angesichts der Antwort auf die zweite Vorlagefrage ist nach Auffassung des Gerichtshofs die erste nicht zu beantworten.

4. Bewertung und Schlussfolgerungen

Beachtlich erscheint, dass abweichend von den Schlussanträgen im vorliegenden Urteil die erste Vorlagefrage (ohne dies näher zu begründen) nicht beantwortet wird und die Antwort auf die zweite Vorlagefrage weniger kategorisch ausfällt. Die Generalanwältin Sharpston hatte in ihren Schlussanträgen vom 10. April 2008 noch vorgeschlagen, dass Verordnungen, die entgegen der Anordnung von Art. 254 Abs. 2 EG nicht im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht wurden, rechtlich inexistent sind.⁶

In der Urteilsbegründung wären mitunter vertiefende Ausführungen wünschenswert gewesen. So erscheint etwa die Aussage, dass eine Veröffentlichung bei Verordnungen der Gemeinschaft umso mehr geboten ist, als es den Betroffenen gegebenenfalls möglich sein muss, von den nationalen Gerichten überprüfen zu lassen, ob nationale Maßnahmen zur Durchführung einer Verordnung der Gemeinschaft mit dieser Verordnung im Einklang stehen, im Lichte des prinzipiellen Verbots der Erlassung von Durch-

⁶ Zur ersten Vorlagefrage hatte die Generalanwältin folgende Antwort vorgeschlagen: Akte, die nach Art. 254 EG einer Veröffentlichung im Amtsblatt bedürfen, stellen keine Dokumente eines Organs im Sinne der Art. 2 Abs. 3 und Art. 3 Buchst. a der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission dar, da für sie bereits eine zwingende Veröffentlichungsanordnung nach dem Vertrag gilt und sie daher der Öffentlichkeit umfassend zugänglich sind.

führungsvorschriften zu unmittelbar anwendbaren Verordnungsbestimmungen⁷ als erläuterungswürdig. Der Gerichtshof scheint letztlich die Frage offen zu lassen, ob es sich bei der betreffenden Liste verbotener Gegenstände um eine unmittelbar anwendbare oder aber um eine unvollständige, so genannte „hinkende“ Verordnungsvorschrift handelt(e). Auf das „Dilemma“, wie ein Mitgliedstaat eine – (wenn auch rechtswidrigerweise) Geheimhaltung beanspruchende – Gemeinschaftsvorschrift durch eine Maßnahme durchführen soll, die, sofern sie den Einzelnen Pflichten auferlegt, zu veröffentlichen ist, wird nicht näher eingegangen.

Diskussionswürdig erscheinen auch die Bedeutung und Reichweite des Urteilstenors. Der Gerichtshof hält ausdrücklich fest, dass er die Verordnung (EG) Nr. 622/2002 mit dem vorliegenden Urteil weder ganz noch teilweise für ungültig erklärt. Vielmehr hat der nicht veröffentlichte Anhang der Verordnung (EG) Nr. 622/2003 keine Bindungswirkung, soweit mit ihm den Einzelnen Verpflichtungen auferlegt werden sollen. Demgegenüber hält er in Rz. 60 des Urteils – wenn auch im Konjunktiv – fest, dass die Verordnung (EG) Nr. 622/2003, wenn sie Anpassungen der fraglichen Liste verbotener Gegenstände enthielte, insoweit ungültig wäre.⁸ Wie diese unterschiedlichen Rechtsfolgen dogmatisch einzuordnen sind und welche Konsequenzen sich daraus ergeben, bleibt weitgehend unklar.

Die praktischen Auswirkungen des vorliegenden Urteils sind insoweit als entschärft zu betrachten, als die verfahrensgegenständliche Verordnung (EG) Nr. 622/2003 mittlerweile durch die im Amtsblatt publizierte Verordnung (EG) Nr. 820/2008 für die Luftsicherheit aufgehoben wurde.⁹ Die in Punkt 4.1.1. des Anhangs der Verordnung (EG) Nr. 820/2008 enthaltene Liste verbotener Gegenstände ist nicht geheim.

30. April 2009
Für den Bundeskanzler:
i.V. SPORRER

Elektronisch gefertigt

⁷ Vgl. etwa EuGH, Rs. 40/69, Bollmann, Slg. 1970, 69, Rz. 4; Rs. 94/77, Zerbone, Slg. 1978, 99, Rz. 22/27.

⁸ Warum der Umstand, dass die Kommission auf Maßnahmen zur Anpassung der Liste die Geheimhaltungsregelung der Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 nicht anwenden durfte, zur Konsequenz hat, dass, wie es der Gerichtshof ausdrückt, die Verordnung (EG) Nr. 622/2002 „ungültig“ wäre, erscheint ebenfalls diskussionswürdig.

⁹ Vgl. Art. 7 der Verordnung (EG) Nr. 820/2008 der Kommission vom 8. August 2008 zur Festlegung von Maßnahmen für die Durchführung der gemeinsamen grundlegenden Normen für die Luftsicherheit (ABl. L 221, S. 8).