

## Der Fall SAT Fluggesellschaft

**Rs. C-364/92 (SAT Fluggesellschaft), Urteil des Gerichtshofs vom 19.01.1994 –ECLI:EU:C:1994:7.**

**Zuletzt abgedruckt in:** Pechstein, Entscheidungen des EuGH, Kommentierte Studienauswahl, 11. Auflage 2020, S. 785 (Fall-Nr. 237)

### 1. Vorbemerkung

Die Art. 101 ff. AEUV enthalten den Begriff des „Unternehmens“. Da eine Übernahme nationaler Definitionen dem Grundsatz der einheitlichen Rechtsanwendung widerspräche, lässt sich der Begriff des Unternehmens nur autonom durch das Unionsrecht selbst definieren. Nachdem der EuGH in der sog. Transparenzrichtlinienentscheidung (verb. Rs. 188–190/80, Slg. 1982, S. 2545) noch Abgrenzungsmerkmale für öffentliche und private Unternehmen festgelegt hatte, definiert er in seinem Urteil Höfner und Elser ./. Macroton (Rs. C-41/90, Slg. 1991, S. I-2010, Rn. 20–34) ein „Unternehmen“ als jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit, unabhängig von ihrer Rechtsform und der Art ihrer Finanzierung. Dabei verzichtet er auf eine Unterscheidung zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen, da Art. 106 AEUV die EU-Wettbewerbsregeln auch für öffentliche Unternehmen bzw. solche, denen die Mitgliedstaaten besondere oder ausschließliche Rechte gewähren, für anwendbar erklärt. Voraussetzung für die Anwendbarkeit des EU-Wettbewerbsrechts (Art. 101 bis 106 AEUV) ist damit stets der Nachweis einer wirtschaftlichen Tätigkeit. In der vorliegenden Entscheidung zu der Rs. C-364/92 bekräftigt der EuGH zunächst die in der Entscheidung Höfner und Elser gefundene Definition des Unternehmens. Dem Merkmal der Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit stellt er sodann die Ausübung hoheitlicher Gewalt gegenüber. Erweise sich die wettbewerbsrechtlich zu überprüfende Tätigkeit in erster Linie als die Ausübung hoheitlicher Gewalt, so schließe dies eine Qualifizierung als „öffentliches Unternehmen“ und damit die Anwendung der Wettbewerbsregeln des AEU-Vertrages aus.

### 2. Sachverhalt

Grundlage der vorliegenden Entscheidung ist eine Frage der belgischen Cour de cassation im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens nach der Auslegung der Art. 82 und 86 EG (jetzt: Art. 102 und 106 AEUV). Diese Frage stellte sich in einem Rechtsstreit zwischen der Luftfahrtgesellschaft deutschen Rechts SAT Fluggesellschaft mbH (SAT) und der Europäischen Organisation für Flugsicherung (Eurocontrol). Eurocontrol ist eine internationale Organisation mit Sitz in

Brüssel, deren Aufgabe es u. a. ist, die nach einem europäischen Übereinkommen den Benutzern von Flugsicherungsdiensten auferlegten Gebühren im Auftrag der Vertragsparteien und an der Vereinbarung beteiligten Drittstaaten festzulegen und einzuziehen. Der Ausgangsrechtsstreit betraf die Einziehung von Streckengebühren, welche die Firma SAT der Eurocontrol für durchgeführte Flüge angeblich schuldet. Die Firma SAT machte im Rahmen des Rechtsstreits geltend, Eurocontrol sei ein Unternehmen im Sinne der Art. 82, 86 EG und es seien somit die Wettbewerbsregeln des EG-Vertrages anwendbar. Insbesondere stelle die Praxis von Eurocontrol, für im wesentlichen gleichartige Leistungen je nach Mitgliedstaat und Jahr unterschiedliche Tarife festzusetzen, eine missbräuchliche Ausnutzung einer beherrschenden Stellung dar. Das zentrale Problem der Rechtssache war damit die Frage, ob die von Eurocontrol ausgeübte Tätigkeit wirtschaftlicher Art ist. Der EuGH kam zu dem Ergebnis, dass eine internationale Organisation wie Eurocontrol kein den Art. 82, 86 EG unterliegendes Unternehmen darstelle.

### 3. Aus den Entscheidungsgründen

[15] Die Firma SAT macht geltend, Eurocontrol sei ein Unternehmen im Sinne der Art. 86 und 90 EWG-Vertrag. Die von dieser Organisation ausgeübten Forschungs- und Koordinationstätigkeiten sowie die Einziehung der Streckengebühren gehörten nicht zum „ius imperii“, sondern stellten Tätigkeiten wirtschaftlicher Art dar, die von privatrechtlichen Organisationen ausgeübt werden könnten. Selbst die Tätigkeit der Flugverkehrskontrolle habe wirtschaftlichen Charakter, was dadurch bestätigt werde, daß diese Kontrolle in bestimmten Mitgliedstaaten von privaten Unternehmen wahrgenommen werde. Hilfsweise trägt die Firma SAT vor, zumindest die Einziehung der Gebühren, die dem Ausgangsrechtsstreit zugrunde liege, sei eine Tätigkeit kaufmännischer Art, was insbesondere dadurch belegt werde, daß Eurocontrol Klage zur Beitreibung von Gebühren beim Tribunal de commerce Brüssel erhoben habe.

[16] Die deutsche Regierung, die französische Regierung, die Regierung des Vereinigten Königreichs und die griechische Regierung sowie Eurocontrol bestreiten dagegen unter Berufung auf den hoheitlichen Charakter der von Eurocontrol ausgeübten Tätigkeit, daß diese Organisation ein Unternehmen im Sinne der Wettbewerbsregeln des EWG-Vertrags sei. Sie stützen sich insbesondere auf die die Auslegung des Übereinkommens vom 27. Februar 1968 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen betreffenden Urteile des Gerichtshofs, aus denen hervorgehe, daß Eurocontrol mit einer in Ausübung hoheitlicher Befugnisse tätig werdenden Behörde gleichzusetzen sei (Urteile vom 14. Oktober 1976 in der Rechtssache 29/76, LTU, Slg. 1976, 1541, und vom 14. Juli 1977 in den verbundenen Rechtssachen 9/77 und 10/77, Bavaria Fluggesellschaft und Germanair, Slg. 1977, 1517). Sie machen insbesondere geltend, die Tätigkeit der Flugverkehrskontrolle sei eine ordnungsbehördliche Tätigkeit, durch die die öffentliche Sicherheit gewährleistet werden solle. Was die Tätigkeit der Einziehung der Streckengebühren angehe, so werde diese im Auftrag der Vertragsstaaten ausgeübt, wobei die Gebühren nur die Gegenleistung für die von diesen Staaten erbrachten Flugsicherungsdienste seien.

[17] Auch die Kommission macht geltend, Eurocontrol sei kein Unternehmen im Sinne der Bestimmungen des EWG-Vertrags, und wiederholt in diesem Zusammenhang das Vorbringen der Mitgliedstaaten zur Tätigkeit der Einziehung der Streckengebühren. Sie vertritt darüber hinaus die Auffassung, bei der Tätigkeit der Flugverkehrskontrolle, die nicht unmittelbar Streitgegenstand des Ausgangsverfahrens sei, handele es sich um eine hoheitliche Aufgabe, die keinen wirtschaftlichen Charakter habe, denn sie stelle eine im Allgemeininteresse liegende Dienstleistung dar, durch die sowohl die Nutzer des Luftverkehrs als auch die durch den Überflug von Luftfahrzeugen betroffene Bevölkerung geschützt werden sollten.

[18] Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs (siehe insbesondere Urteile vom 23. April 1991 in der Rechtssache C-41/90, Höfner und Elser, Slg. 1991, I-1979, Randnr. 21, und vom 17. Februar 1993 in den verbundenen Rechtssachen C-159/91 und C-160/91, Pucet und Pistre, Slg. 1993, I-637, Randnr. 17) geht hervor, daß der Begriff des Unternehmens im Wettbewerbsrecht der

Gemeinschaft jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit unabhängig von ihrer Rechtsform und der Art ihrer Finanzierung umfasst.

[19] Um festzustellen, ob die Tätigkeiten von Eurocontrol Tätigkeiten eines Unternehmens im Sinne der Art. 86 und 90 EWG-Vertrag sind, ist zu untersuchen, welcher Art diese Tätigkeiten sind.

[20] Art. 1 des am 7. Dezember 1944 in Chicago unterzeichneten Abkommens über die Internationale Zivilluftfahrt (UN Treaty Series Bd. 15, Nr. 105) lautet: „Die Vertragsstaaten erkennen an, daß jeder Staat über seinem Hoheitsgebiet volle und ausschließliche Lufthoheit besitzt.“ Im Rahmen dieser Lufthoheit nehmen die Staaten – vorbehaltlich der Beachtung der Bestimmungen der geltenden internationalen Übereinkünfte – die Überwachung ihres Luftraums und die Flugverkehrskontrolldienste wahr.

[21] Nach dem Übereinkommen über ihre Gründung ist Eurocontrol eine internationale Organisation mit regionaler Aufgabenstellung, die die Zusammenarbeit der Vertragsstaaten auf dem Gebiet der Flugsicherung enger gestalten und gemeinsame Tätigkeiten auf diesem Gebiet unter Berücksichtigung der Erfordernisse der Landesverteidigung und Gewährleistung eines mit dem erforderlichen Sicherheitsgrad zu vereinbarenden Höchstmaßes an Handlungsfreiheit für alle Luftraumbenutzer weiterentwickeln soll. Sie handelt in Zusammenarbeit mit den Zivil- und Militärbehörden der Vertragsstaaten (Art. 1 des geänderten Übereinkommens).

[22] Der Aufgabenbereich von Eurocontrol umfaßt nach der Festlegung in Art. 2 des geänderten Übereinkommens erstens Tätigkeiten der Forschung, der Planung, der Koordinierung der nationalen Politiken und der Ausbildung des Personals.

[23] Zweitens ist Eurocontrol für die Festlegung und Einziehung der den Luftraumbenutzern auferlegten Streckengebühren zuständig. Eurocontrol legt nach den von der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation vorgegebenen Leitlinien die einheitliche Formel fest, nach der die Streckengebühren berechnet werden. In dieser Formel werden das Gewicht des Flugzeugs und die zurückgelegte Entfernung berücksichtigt; darauf wird ein „Gebührensatz“ angewendet. Dieser Satz wird nicht von Eurocontrol, sondern von jedem Vertragsstaat für die Benutzung seines Luftraums festgesetzt. Für jeden Flug wird eine einzige Gebühr, die die Summe der geschuldeten Gebühren darstellt, von Eurocontrol

berechnet und eingezogen. Die Gebühren werden im Auftrag der Staaten erhoben und dann an diese ausgezahlt; dabei wird ein Teil der Einnahme abgezogen, der der Anwendung eines Verwaltungskostensatzes entspricht und die Kosten der Einziehung der Gebühren decken soll.

[24] Schließlich ist die operative Tätigkeit der Flugverkehrskontrolle, wie im Protokoll vom 12. Februar 1981 ausdrücklich vorgesehen, beschränkt, da eine solche Tätigkeit von Eurocontrol nur auf Antrag der Vertragsstaaten ausgeübt werden kann. Unstreitig kontrolliert Eurocontrol in diesem Rahmen über die Zentrale in Maastricht nur den Luftraum über den Beneluxländern und dem nördlichen Teil der Bundesrepublik Deutschland. Zu diesem Zweck verfügt Eurocontrol über diejenigen von der allgemeinen Regelung abweichenden Vorrechte und Befugnisse zum Einsatz von Zwangsmitteln, die diese Kontrolle gegenüber den Benutzern des Luftraums voraussetzt. Bei der Ausübung dieser besonderen Zuständigkeit muß sie für die Beachtung der internationalen Übereinkünfte und der innerstaatlichen Rechtsvorschriften über den Ein- und Überflug und über die Sicherheit des Hoheitsgebiets der betroffenen Vertragsstaaten Sorge tragen.

[25] Was die letztgenannte Tätigkeit angeht, ist festzustellen, daß Eurocontrol unstreitig dazu verpflichtet ist, die Flugverkehrskontrolle in diesem Luftraum für jedes Luftfahrzeug, das dort einen Flug durchführt, wahrzunehmen, auch wenn der Betreiber dieses Luftfahrzeugs die Eurocontrol geschuldeten Streckengebühren nicht entrichtet hat.

[26] Schließlich erfolgt die Finanzierung der Tätigkeit von Eurocontrol durch Beiträge der Vertragsstaaten.

[27] Eurocontrol nimmt somit für Rechnung der Vertragsstaaten Aufgaben von allgemeinem Interesse wahr, durch die ein Beitrag zur Aufrechterhaltung und zur Verbesserung der Flugsicherung geleistet werden soll.

[28] Entgegen dem Vorbringen der Firma SAT läßt sich die Einziehung der Streckengebühren betreffende Tätigkeit von Eurocontrol, die dem Ausgangsstreit zugrunde liegt, von den anderen Tätigkeiten der Organisation nicht trennen. Diese Gebühren sind nur die von den Benutzern geforderte Gegenleistung für die vorgeschriebene ausschließliche Nutzung der Flugsicherungseinrichtungen und -dienste. Wie der Gerichtshof im speziellen Rahmen der Auslegung des oben genannten Übereinkommens vom 27. September 1968 bereits

festgestellt hat, ist Eurocontrol bei ihrer die Einziehung der Gebühren betreffenden Tätigkeit als eine in Ausübung hoheitlicher Befugnisse handelnde Behörde anzusehen (Urteil LTU, a. a. O., Randnrn. 4 und 5).

[29] Eurocontrol wird dabei im Auftrag der Vertragsstaaten tätig, ohne die Höhe der Streckengebühren wirklich beeinflussen zu können. Der von der Firma SAT vor dem vorlegenden Gericht angeführte Umstand, daß die Höhe der Gebühren zeitlich oder je nach dem überflogenen Hoheitsgebiet unterschiedlich ist, ist nicht Eurocontrol, die lediglich eine einheitliche Formel unter den oben angegebenen Bedingungen festlegt und anwendet, sondern den Vertragsstaaten zuzurechnen, die die Höhe der Gebührensätze bestimmen.

[30] In ihrer Gesamtheit hängen die Tätigkeiten von Eurocontrol ihrer Art, ihrem Gegenstand und den für sie geltenden Regeln nach mit der Ausübung von Vorrechten zusammen, die die Kontrolle und die Überwachung des Luftraums betreffen; dies sind typischerweise hoheitliche Vorrechte. Sie weisen keinen wirtschaftlichen Charakter auf, der die Anwendung der Wettbewerbsregeln des EWG-Vertrags rechtfertigen würde.

[31] Eine internationale Organisation wie Eurocontrol stellt daher kein den Artikeln 86 und 90 EWG-Vertrag unterliegendes Unternehmen dar.

[32] Aus diesen Gründen ist auf die Vorlagefrage zu antworten, daß die Art. 86 und 90 EWG-Vertrag dahin auszulegen sind, daß eine internationale Organisation wie Eurocontrol kein Unternehmen im Sinne dieser Vorschriften darstellt.