

Kartellregelung und gemeinsame Verkehrspolitik*)

VON DR. HEINZ-RICHARD WATERMANN, BRÜSSEL

Einleitende Bemerkungen

Nach mehrjährigen Beratungen, bei denen zunächst zahlreiche Schwierigkeiten im Wege des politischen Kompromisses überwunden werden mußten, hat der Rat der Europäischen Gemeinschaften am 19. Juli 1968 die Verordnung (EWG) Nr. 1017/68 über die Anwendung von Wettbewerbsregeln auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs¹⁾ verabschiedet. Damit ist nunmehr für den Bereich der drei Binnenverkehrsträger und der mit der Erbringung von Verkehrsleistungen in unmittelbarem Zusammenhang stehenden Tätigkeiten der Spediteure und sonstigen Hilfsgewerbetreibenden des Verkehrs eine umfassende Kartellregelung in Kraft gesetzt worden, wie sie in anderer Form für die übrigen Wirtschaftszweige schon seit Erlaß der Verordnung Nr. 17 des Rates vom 6. Februar 1962²⁾ besteht.

Nur die Landwirtschaft und der Verkehr blieben von der Anwendung der Verordnung Nr. 17, der ersten und wichtigsten Durchführungsverordnung zu den Artikeln 85 und 86 des EWG-Vertrages, ausgenommen. Während aber die Verordnung Nr. 26 des Rates vom 4. April 1962³⁾ bewirkte, daß die Kartellvorschriften des EWG-Vertrages und die zu ihrer Anwendung erlassenen Bestimmungen auf die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse und den Handel mit diesen Erzeugnissen grundsätzlich anzuwenden sind, ist es zu einer entsprechenden Regelung für den Verkehr nicht gekommen. Die Kommission hat dem Rat zwar schon am 7. Juni 1964 einen Vorschlag für eine Verordnung über die Anwendung von Wettbewerbsregeln auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr vorgelegt, der weitgehend die Anwendung der Kartellvorschriften des EWG-Vertrages und der hierzu erlassenen Durchführungsbestimmungen, insbesondere der Verordnung Nr. 17, vorsah. Der Rat hat sich über diesen Vorschlag aber nicht einigen können.

Die jetzt verabschiedete Kartellregelung für den Verkehr weicht in wesentlichen Punkten von der für die übrigen Wirtschaftszweige geltenden Regelung ab. Ihre Besonderheiten werden in *Abschnitt IV* noch im einzelnen behandelt werden. Zunächst sollen jedoch die ökonomischen und rechtlichen Grundlagen dieser Kartellregelung für den Verkehr erörtert und die Entwicklung, die zum Erlaß dieser Regelung geführt hat, aufgezeigt werden.

*) Überarbeitete und erweiterte Fassung eines Vortrages, den der Verfasser am 7. Februar 1968 vor dem Seminar für Verkehrswissenschaft der Universität zu Köln gehalten hat.

1) Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 1968 Nr. L 175/1.

2) Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 1962, S. 204.

3) Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 1962, S. 993.

I. Grundlagen einer Kartellregelung im Rahmen der gemeinsamen Verkehrspolitik

Für die Verwirklichung der Ziele, die die beteiligten Staaten mit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft verfolgen, spielt der Gedanke eines möglichst freien und umfassenden Wettbewerbs zwischen den Unternehmen der einzelnen Wirtschaftssektoren und über die Grenzen der Mitgliedstaaten hinaus eine entscheidende Rolle. So sieht Artikel 3 EWG-Vertrag unter anderem die Errichtung eines Systems vor, das den Wettbewerb innerhalb des Gemeinsamen Marktes vor Verfälschungen schützt. Im dritten Teil des Vertrages, der von der Politik der Gemeinschaft handelt, ist den Wettbewerbsregeln ein besonderes Kapitel gewidmet. Hier finden sich neben Vorschriften über staatliche Beihilfen und Dumping Bestimmungen über das grundsätzliche Verbot wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen und über das Verbot der mißbräuchlichen Ausnutzung marktbeherrschender Stellungen auf dem Gemeinsamen Markt.

Die Wettbewerbsregeln gelten in gleicher Weise für sämtliche wirtschaftliche Tätigkeiten mit Ausnahme der Landwirtschaft, für die Artikel 42 EWG-Vertrag vorschreibt, daß die Wettbewerbsregeln auf die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse und den Handel mit diesen nur insoweit angewandt werden, als dies vom Rat noch bestimmt wird. Dies ist mit der Verordnung Nr. 26 vom 4. April 1962 geschehen, die einige für die Verwirklichung der gemeinsamen Agrarpolitik wesentliche Ausnahmen vom grundsätzlichen Kartellverbot des Vertrages, im übrigen aber die Anwendung der allgemeinen Kartellregelung vorsieht. Mit dieser Regelung ist der im Vertrag ausdrücklich genannten »besonderen Eigenart der landwirtschaftlichen Tätigkeit« Rechnung getragen worden, wie es Artikel 39 vorschreibt.

Für den Verkehr sehen die Artikel 74 und 75 des EWG-Vertrages eine gemeinsame Politik der Mitgliedstaaten vor, bei deren Verwirklichung die »Besonderheiten des Verkehrs« zu berücksichtigen sind. Auf die Bedeutung dieser Besonderheiten kann hier nicht näher eingegangen werden. Ihr Vorhandensein ist jedenfalls bei Abschluß des Vertrages von allen Mitgliedstaaten anerkannt worden.

Im Gegensatz zu der Regelung für die Landwirtschaft gibt es nun aber für den Verkehr keine Vorschrift darüber, ob und in welcher Form die allgemeinen Wettbewerbsregeln des EWG-Vertrages auf diesen Wirtschaftsbereich anzuwenden sind. Diese von den vertragsschließenden Parteien sicher nicht absichtlich gelassene Lücke hat nun schon frühzeitig zu schwerwiegenden Meinungsverschiedenheiten über die Frage geführt, ob die Wettbewerbsregeln wegen der sonstigen allgemeinen Vorschriften des EWG-Vertrages auf den Verkehr unmittelbar anzuwenden sind oder ob es dazu erst einer besonderen, einstimmig zu treffenden Entscheidung des Rates bedarf. Wegen der großen politischen Bedeutung dieser Frage soll hierauf näher eingegangen werden.

Die Kommission hatte schon in ihrer *Denkschrift über die Grundausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik von April 1961* die Auffassung vertreten, daß die Vorschriften des EWG-Vertrages in ihrer Gesamtheit, daß insbesondere auch die Wettbewerbsregeln auf den Verkehr Anwendung finden, soweit nicht besondere Vorschriften dem entgegenstehen. Diese auf das sogenannte Prinzip der Universalität des Vertrages gestützte Auffassung hat die Kommission dann unverändert in ihr *Aktionsprogramm für die gemeinsame Verkehrspolitik von Mai 1962* übernommen und später auch bei anderen Gelegenheiten immer wieder vertreten. Demgegenüber waren im Ministerrat die Meinungen ge-

teilt: Während Italien und die Niederlande — zumindest theoretisch — gleicher Auffassung wie die Kommission waren, haben sich Deutschland und Frankreich, weniger akzentuiert auch Belgien, immer gegen eine unmittelbare Anwendung der Wettbewerbsregeln auf den Verkehr ausgesprochen und ihre Politik hierauf abgestellt.

Die Meinungsverschiedenheiten traten zum ersten Mal offen zu Tage, als der Rat am 6. Februar 1962 die Verordnung Nr. 17, die Erste Durchführungsverordnung zu den Artikeln 85 und 86 des Vertrages, erlassen hatte und als es um die Anwendung dieser Verordnung auf den Verkehr ging. Während die Kommission, entsprechend ihrer Grundauffassung erklärte, diese allgemeine Kartellregelung sei auch für den Verkehr verbindlich, traf der Rat, allerdings erst nachdem die Anmeldefrist für bestehende Kartelle bereits abgelaufen war, eine Sonderregelung, indem er am 26. November 1962 die Verordnung Nr. 141 erließ.⁴⁾ Um jede Rechtsunsicherheit, wenigstens nachträglich, zu beseitigen, wurde das Inkrafttreten dieser Verordnung auf den 13. März 1962 zurückdatiert; ein nicht ganz gewöhnliches Verfahren! Tatsächlich hatten die an Kartellabsprachen auf dem Gebiet des Verkehrs beteiligten Unternehmen weise Zurückhaltung geübt. Außer einigen Speditoren hatte kein Verkehrsunternehmen derartige Vereinbarungen im Rahmen der Verordnung Nr. 17 notifiziert.

Die Verordnung Nr. 141 ist das Ergebnis eines mühsamen Kompromisses: Unter Wahrung ihrer jeweiligen Rechtsstandpunkte einigten sich die Ratsmitglieder auf die Formel, daß die Vorschriften der Verordnung Nr. 17 auf die Binnenverkehrsträger befristet, auf den See- und Luftverkehr unbefristet nicht angewandt werden. Dagegen wurde die entscheidende Frage, ob die Wettbewerbsregeln des Vertrages für den Verkehr unmittelbar geltendes Recht darstellen, gar nicht behandelt. Die Kommission glaubt allerdings aus der Tatsache, daß der Rat die Verordnung ausdrücklich auf Artikel 87 des Vertrages gestützt hat, schließen zu können, der Rat habe damit den Grundsatz der Geltung der Wettbewerbsregeln für den Verkehr anerkannt. — Letzten Endes war diese Frage jedoch rein rhetorischer Natur, da nur eine Wettbewerbsordnung für den Verkehr, auf die sich alle sechs Mitgliedstaaten einigen konnten, Aussicht auf Verwirklichung hatte.

Es muß hier noch vermerkt werden, daß die Verordnung Nr. 141 ursprünglich nur bis Ende 1965 gelten sollte. Der Rat hat aber, da er sich bis zu diesem Zeitpunkt noch nicht über eine Wettbewerbsregelung für den Verkehr einigen konnte, vor kurzem die Nichtanwendung der Verordnung Nr. 17 auf den Verkehr erneut bis zum 30. Juni 1968 verlängert.

Wie sieht nun die für die übrigen Wirtschaftsbereiche mit Ausnahme des Verkehrs seit 1962 in Kraft befindliche Wettbewerbsregelung aus? Wie das deutsche *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen von 1957* gründet sich auch die Kartellregelung des EWG-Vertrages auf das Verbotsprinzip. Nach Artikel 85 Absatz 1 des Vertrages sind alle Vereinbarungen zwischen Unternehmen, Beschlüsse von Unternehmensvereinigungen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen, die eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs innerhalb des Gemeinsamen Marktes bezwecken oder bewirken, verboten, wenn sie geeignet sind, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen. Artikel 86 sieht ein entsprechendes Verbot für die mißbräuchliche Ausnutzung einer beherrschenden Stellung auf dem Gemeinsamen Markt vor.

Für die Anwendung der Verbotsvorschrift des Artikels 85 Absatz 1 ist es gleichgültig,

⁴⁾ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 1967, S. 2751.

unter welcher Rechtsform Vereinbarungen oder aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen zustandekommen. So kann auch die Gründung einer Genossenschaft oder einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung, an der sich die Interessierten durch Kapitaleinlagen beteiligen, die Voraussetzungen für ein Verbot erfüllen. Es kommt nur auf den Willen der Beteiligten oder auf die Auswirkungen der Vereinbarungen oder aufeinander abgestimmter Verhaltensweisen an. Das Verbot geht also sehr weit. Ausgenommen hiervon bleiben grundsätzlich nur wettbewerbsbeschränkende Praktiken von lediglich regionaler oder lokaler Bedeutung. Der Vertrag enthält jedoch in Artikel 85 Absatz 3 eine wichtige Ausnahmemöglichkeit vom allgemeinen Kartellverbot. Danach kann das Verbot auf Vereinbarungen, Beschlüsse, und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen für nicht anwendbar erklärt werden, wenn sie unter angemessener Beteiligung der Verbraucher an dem entstehenden Gewinn zur Verbesserung der Warenerzeugung oder -verteilung oder zur Förderung des technischen oder wirtschaftlichen Fortschritts beitragen. Die Wettbewerbsbeschränkung muß in einem angemessenen Verhältnis zu den genannten Zielsetzungen stehen.

Die Modalitäten dieses Freistellungsverfahrens sind in der schon genannten Ersten Durchführungsverordnung zu den Artikeln 85 und 86 des Vertrages, der Verordnung Nr. 17 vom 6. Februar 1962, geregelt worden. Es ist nicht möglich, auf die Einzelheiten der Verfahrensregelung näher einzugehen; es soll nur erwähnt werden, daß die Kommission für die Abgabe der Erklärungen nach Artikel 85 Absatz 3, also für Freistellungen vom Kartellverbot, zuständig ist. Voraussetzung hierfür ist, daß die interessierten Unternehmen die Vereinbarungen, für die sie Artikel 85 Absatz 3 in Anspruch nehmen wollen, bei der Kommission anmelden.

Welche Bedeutung die Ausnahmeregelung für die Unternehmen hat, ergibt sich daraus, daß bei der Kommission nicht weniger als 37 000 derartige Freistellungsanträge eingegangen sind. Ein größerer Teil hiervon, nämlich rund 12 000 Anträge, bezieht sich allerdings auf zweiseitige Alleinvertriebsverträge, für die aufgrund der Verordnung Nr. 19/65 des Rates⁵⁾ sogenannte Gruppenfreistellungen vom Verbot des Artikels 85 Absatz 1 vorgesehen werden können. Die Verordnung Nr. 17 regelt im übrigen, wie die Kommission — gegebenenfalls in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten — Zuwiderhandlungen gegen die Artikel 85 und 86 des EWG-Vertrages abstellen kann. Danach besitzt die Kommission umfassende Befugnisse zu Nachprüfungen und zur Verhängung von Zwangsgeldern und Geldbußen.

II. Die Bedeutung wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen auf dem Gebiet des Verkehrs

Typische Fälle von Kartellbildung kennen wir insbesondere auf dem Gebiet des See- und Luftverkehrs. Als Beispiele seien die Konferenzen in der Linienschiffahrt und die IATA im Linienluftverkehr genannt. Da die Gemeinsame Verkehrspolitik diese beiden Verkehrsträger noch nicht mit erfaßt — der Rat müßte nach Artikel 84 Absatz 2 des EWG-Vertrages erst noch über ihre Einbeziehung entscheiden — muß sich die Wettbewerbsregelung der Gemeinschaft auf den Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr be-

⁵⁾ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 1965, S. 533.

schränken. Wo finden wir hier nun Kartelle oder sonstige wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen?

Grundsätzlich ist festzustellen, daß zwar viel von wettbewerbsbeschränkenden Vereinbarungen auf dem Gebiet der Binnenverkehrsträger gesprochen wird, daß aber auch die Fachleute wenig über den Inhalt und noch weniger über die Wirksamkeit derartiger Vereinbarungen wissen. Dies gilt natürlich nicht für die unmittelbar Beteiligten und damit eigentlich Interessierten, die ihrerseits aber wenig Interesse an jeder Form von Publizität haben! Es erscheint deshalb durchaus gerechtfertigt, daß die Kommission in ihrem Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Anwendung von Wettbewerbsregeln auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs vom 7. Juni 1964, auf den noch näher einzugehen sein wird, eine umfassende Untersuchung der Wettbewerbsverhältnisse im Verkehr vorgeschlagen hatte. Wäre diese Enquête wie vorgesehen bis zum 1. Januar 1966 abgeschlossen worden, so hätten die zuständigen Stellen des Rates und der Kommission heute in voller Kenntnis der ökonomischen Daten ihre Entscheidungen treffen können. Das Europäische Parlament und der Wirtschafts- und Sozialausschuß haben in ihren Stellungnahmen den Vorschlag der Kommission in diesem Punkt voll und ganz unterstützt und die entscheidende Bedeutung einer umfassenden Untersuchung unterstrichen. Demgegenüber haben die mit der Prüfung des Vorschlages der Kommission befaßten Gremien des Ministerrates eine derartige Marktanalyse nicht für zweckmäßig gehalten. So kann leider nicht mehr damit gerechnet werden, daß unsere Kenntnisse in Bezug auf wettbewerbsbeschränkende Absprachen auf den Verkehrsmärkten so erweitert werden, wie es zur Verwirklichung einer den Besonderheiten dieser Märkte entsprechenden Wettbewerbsordnung dringend erforderlich wäre. Wir müssen uns deshalb auf die zu diesem Thema vorliegenden Veröffentlichungen stützen.

In der Literatur wird den Kartellen oder kartellähnlichen Absprachen in der Binnenschifffahrt, vornehmlich in der Rheinschifffahrt, die größte Aufmerksamkeit gewidmet. In seiner 1960 veröffentlichten Studie über die Geschichte der Unternehmungen in der deutschen Rheinschifffahrt zählt *Jolmes*⁶⁾ insgesamt 13 Pools und Konventionen auf, die allerdings schon damals zum Teil nicht mehr in Kraft waren. Als typische Beispiele seien folgende Vereinbarungen angeführt:

- das *AVER-Abkommen*, das bereits vor dem Krieg bestanden hatte und nach dem Krieg wiederaufgenommen worden ist. An ihm nehmen die Eisenbahnen der EWG-Mitgliedstaaten mit Ausnahme Italiens und eine größere Anzahl der am Verkehr mit der Schweiz beteiligten Reedereien und Schifffahrtsverbände teil. Das Ziel dieses Abkommens ist die Teilung bestimmter Verkehrsaufkommen im Verkehr mit der Schweiz zwischen Eisenbahnen und Binnenschifffahrt. So ist ausdrücklich vorgesehen, daß den Eisenbahnen im Verkehr mit den Seehäfen alle Sendungen bis zu 12 Tonnen vorbehalten bleiben. (Das Abkommen ist seit dem 1. Februar 1967 nicht mehr in Kraft.)
- die *Duisburger Frachtkonvention*, die 1951 von 71 Unternehmen der Rheinschifffahrt und der Spedition aus 5 Anliegerstaaten geschlossen wurde. Sie sieht verbindliche Frachten und Beförderungsbedingungen für Transporte von Partien bis zu 200 t — ausgenommen lose Schüttgüter — im grenzüberschreitenden Verkehr zwi-

⁶⁾ *Jolmes, L.*, Geschichte der Unternehmungen in der deutschen Rheinschifffahrt (= Buchreihe des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität Köln, Nr. 17), Köln 1960.

schen Belgien und den Niederlanden einerseits, den deutschen Häfen an Rhein, Main, Neckar und an den westdeutschen Kanälen bis einschließlich Dortmund/Hamm andererseits vor.

- der *Rheinfelder Pool*, der Ende 1954 zwischen den am Verkehr mit der Schweiz beteiligten Reedereien und einer Anzahl von Partikulierverbänden aus Deutschland, Belgien und den Niederlanden geschlossen wurde. Der Pool sieht die Frachtfestsetzung und gleichzeitige Quotierung für Transporte von festen Brennstoffen, Getreide, sonstigen Massengütern in loser Schüttung und von Stückgut im Einfuhrverkehr zwischen den Rheinmündungsgebieten und den deutschen Seehäfen einerseits, den schweizer Häfen andererseits vor. Im Ausfuhrverkehr fällt nur Stückgut unter die Pool-Vereinbarung.
- der *Kettwiger Pool*, der Ende 1955 zwischen den am Kohleimportverkehr auf dem Rhein interessierten Reedereien und Partikulierschifferverbänden geschlossen wurde. Der Pool sieht die Frachtfestsetzung und gleichzeitige Quotierung für alle Beförderungen von Kohle und sonstigen festen Brennstoffen zwischen den Beneluxhäfen und deutschen Empfangsplätzen vor.

Es ist für Außenstehende sehr schwierig, die Bedeutung und ökonomische Effizienz der in der Rheinschifffahrt bestehenden Kartelle abzuschätzen. Ohne die gesetzliche Ermächtigung zu Erhebungen, wie sie der Kommissionsvorschlag anstrebte, werden wir weiterhin auf Mutmaßungen angewiesen sein. Neueste Veröffentlichungen über diese Fragen liegen im übrigen nicht vor.

Einen guten Überblick hat *Seidenfus* in einem Ende 1956 gehaltenen Vortrag⁷⁾ gegeben, dessen wesentliche Ausführungen auch heute noch zutreffend sein dürften. Nach seiner Auffassung haben die nach 1945 in der Rheinschifffahrt geschlossenen Vereinbarungen insgesamt günstige Auswirkungen gehabt, sowohl in einzel-, als auch in gesamtwirtschaftlicher Hinsicht. Für uns sind insbesondere folgende Schlußfolgerungen *Seidenfus'* von Interesse:

»Die Marktvereinbarungen haben sich bislang als Stabilisatoren auf den durch sie erfaßten Märkten ausgewiesen.

Man darf Marktorganisation nicht mit Marktkonzentration gleichsetzen. Die Konventionen haben durch relativ konstante Preise, die infolge der Eisenbahnkonkurrenz in aller Regel nie das Ergebnis einer monopolistischen Manipulation sein konnten und können, der verladenden Wirtschaft Vorteile gebracht. Die Bedenken gegen monopolistische Preispraktiken können durch die Tatsache, daß die Konventionen in der vergangenen allgemeinen Frachtenhaushalt das Prinzip ihrer maßvollen Preispolitik nicht aufgegeben haben, als ausgeräumt gelten. Auch das ist eine positive Auswirkung für die verladende Wirtschaft.

Sie scheinen darüber hinaus geeignet, die Ertragslage der Schifffahrtsunternehmen, die mit diesen Preisvereinbarungen »kostenechte« Frachten anstreben, von übermäßigen Schwankungen zu befreien.«⁸⁾

Wenn also *Seidenfus* die Auswirkungen der Pools und Konventionen auf die Funktionsfähigkeit der Rheinschifffahrtsmärkte insgesamt positiv beurteilt, so sind *J. H. Müller* und

⁷⁾ *Seidenfus, H. St.*, Organisationstendenzen auf dem Rheinschifffahrtmarkt (= Vorträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Heft 11), Göttingen o. J.

⁸⁾ *Seidenfus, H. St.*, Organisationstendenzen . . ., a.a.O., S. 25.

R. Willeke in ihrer 1963 herausgegebenen Untersuchung über die Preisbildungsorgane in der Rheinschiffahrt⁹⁾ sehr viel skeptischer. Da große Teile des Rheinverkehrs von den bestehenden Vereinbarungen gar nicht erfaßt würden und da zum anderen Außenseiter weiterhin eine wichtige Rolle spielten, hätten sich augenscheinlich die ursprünglichen Erwartungen, durch Pools und Konventionen die Ertragslage der Rheinschiffahrt nachhaltig zu stabilisieren und Krisenerscheinungen zu beseitigen, nur zum Teil erfüllt. Nach Auffassung des deutschen Rheinschiffahrtsgewerbes könnte die sogenannte »permanente, latente Krise der Rheinschiffahrt« durch Pools und Konventionen allein nicht behoben werden, und zwar in erster Linie wegen des Mangels an Verbindlichkeit und des Fehlens einer Verpflichtung für jeden Rheinschiffahrtstreibenden zur Teilnahme am Ordnungswerk.¹⁰⁾

Schließlich hat J. H. Müller in einer erst vor kurzem veröffentlichten Studie über die Binnenschiffahrt im Gemeinsamen Markt¹¹⁾ zu der uns interessierenden Frage Stellung genommen. Nach seiner Auffassung läßt sich »über die Preisbildung des etwas euphemistisch als »geordnet« bezeichneten Verkehrs, d. i. des in Pools und Konventionen erfaßten Verkehrs, wenig allgemeines sagen. Wie bei allen Kartellen ist die Zielsetzung bei der Schaffung von Konventionen, die Preiskartellen, und Pools, die Preis-Quoten-Kartellen entsprechen, die Gewinnerhöhung. Das Mittel ist die Beschränkung des Wettbewerbs unter den Anbietern. Die Möglichkeiten der Gewinnerhöhung durch Absprachen werden begrenzt durch die Substitutionskonkurrenz und durch den Wettbewerb von Außenseitern, der gerade dann zuzunehmen pflegt, wenn das Verkehrsaufkommen rückläufig ist, ein Kartell mithin seine Bewährungsprobe zu bestehen hat.«

Zur Illustration seien abschließend noch einige Zahlen angeführt: In einer Studie des belgischen Verkehrsministeriums aus dem Jahre 1961 über die wirtschaftliche Organisation der Rheinschiffahrt¹²⁾ wird festgestellt, daß der Kettwiger Pool in den Jahren 1958 und 1959 nur 60 bzw. 68 % des in Betracht kommenden Verkehrs erfaßt hat. Andererseits hat aber die Preisfestsetzung durch den Pool dazu geführt, daß die Fracht im internationalen Verkehr (Rotterdam—Mannheim) von 5,50 DM/Tonne im Jahr 1954 auf 10,50 DM im Jahr 1956 gestiegen ist, sich also beinahe verdoppelt hat. Demgegenüber ist die Fracht im nationalen Verkehr (Ruhr—Mannheim) mit 7,55 DM unverändert geblieben. Es zeigt sich hier deutlich, daß diesem Kartell in dem betreffenden Zeitraum die Stabilisierung der Preise auf einem Niveau gelungen ist, das weitgehend dem der amtlich festgesetzten deutschen Binnenfracht entspricht. Es bedürfte jedoch einer eingehenderen Prüfung, um festzustellen, ob wir es vor dem Inkrafttreten des Pools mit ruinösem Preisverfall zu tun hatten, der durch das Mengen-Preiskartell aufgefangen werden konnte, oder ob die Verdoppelung des Preises nicht etwa der Ausnutzung einer teilweisen Monopolstellung zu verdanken ist. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß gerade in dem in Frage stehenden Zeitraum die Einfuhr amerikanischer Kohle über die Benelux-Häfen stark zugenommen hat.

⁹⁾ Müller, J. H. und Willeke, R. J., Die Preisbildungsorgane in der Rheinschiffahrt (= Technische und Volkswirtschaftliche Berichte des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr Nordrhein-Westfalen, Nr. 62), als Manuskript gedruckt, 1963.

¹⁰⁾ Müller, J. H. und Willeke, R. J., Die Preisbildungsorgane . . . , a.a.O., S. 54.

¹¹⁾ Müller, J. H., Die Binnenschiffahrt im Gemeinsamen Markt (= Schriftenreihe zum Handbuch für Europäische Wirtschaft, Band 28), Baden-Baden 1967, S. 163.

¹²⁾ L'organisation économique de la navigation sur le Rhin, in: Echos des Communications, 1961, Heft 1, S. 37.

Wenn wir die beispielhaft herangezogenen Kartelle der Rheinschiffahrt unter Zugrundelegung der Wettbewerbsregeln des EWG-Vertrages prüfen, die ja allerdings auf den Verkehr nicht unmittelbar anwendbar sind, so ist folgendes festzustellen.¹³⁾

Sicherlich würden die genannten Pools und Konventionen unter das Verbot des Artikels 85 Absatz 1 des Vertrages fallen, da sie augenscheinlich eine Einschränkung des Wettbewerbs innerhalb des Gemeinsamen Marktes bezwecken oder bewirken und gleichzeitig geeignet sind, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen. Es muß nun aber gerade Aufgabe einer Wettbewerbsregelung für den Verkehr sein festzulegen, unter welchen besonderen Voraussetzungen derartige Vereinbarungen zugelassen werden könnten; beispielsweise um ruinöse Konkurrenz zu vermeiden oder um die Deckung des gesamtwirtschaftlichen Verkehrsbedarfs zu verbessern. — Wir werden auf diese Frage in *Abschnitt IV* noch zurückkommen, möchten aber schon hier anmerken, daß es unserer Auffassung nach privatwirtschaftlichen Institutionen nicht überlassen werden kann, die Preise für wichtige Märkte oder Teilmärkte verbindlich festzusetzen und Marktaufteilungen zu praktizieren, ohne daß hierzu eine staatliche Genehmigung erteilt ist.

Setzen wir aber zunächst unsere Betrachtung von Verkehrskartellen fort! — Viel weniger bekannt als die Pools und Konventionen der Rheinschiffahrt und die Seeschiffahrt-Konferenzen sind wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen im Eisenbahn- und Straßenverkehr. Gerade im Eisenbahnverkehr spielen aber Vereinbarungen eine wichtige Rolle. Dabei werden mit ihnen allerdings oft zu gleicher Zeit zwei Zielsetzungen verfolgt, die nicht immer exakt unterschieden werden können. Zu einem bedeutenden Teil handelt es sich um Absprachen mehr betriebstechnischer Natur, die sich aus der Eigenart des Eisenbahnbetriebs ergeben. Im übrigen handelt es sich aber um echte Kartellabsprachen, die eine Verbesserung der Wettbewerbsstellung der beteiligten Unternehmen zu Lasten Dritter bewirken sollen. Zur Illustration seien auch hier einige typische Beispiele genannt.

Aus betriebstechnischen Gründen notwendig sind die Vereinbarungen zwischen der Deutschen Bundesbahn und den nicht-bundeseigenen Eisenbahnen über den Anschluß der Privatbahnen an das Netz der Deutschen Bundesbahn. So bestehen insbesondere Abkommen über durchgerechnete Tarife, über den Austausch der Güterwagen, über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Behälter- und Omnibusverkehrs, über die Frachtabrechnung für den Wechsel- und Übergangsverkehr.

Als internationales Beispiel technisch-betrieblicher Zusammenarbeit sei das Übereinkommen über die gemeinschaftliche Benutzung von Güterwagen angeführt, an dem außer den Eisenbahnen der EWG-Staaten noch andere europäische Eisenbahngesellschaften beteiligt sind. Durch dieses Abkommen sollen Leer-Rückfahrten von Eisenbahnwaggons im internationalen Verkehr möglichst vermieden werden. — Über den rein technischen Bereich hinaus geht aber schon die Vereinbarung, die zur Gründung des europäischen Kühlwagen-Pools (INTERFRIGO) geführt hat. Die hierdurch gegründete Gesellschaft ist nämlich für die Beschaffung, den Verleih und die Benutzung des zur Entwicklung der internationalen Kühltransporte erforderlichen Materials und der hierzu benötigten Einrichtungen zuständig.

Ebenso geht das Abkommen zur Gründung der Europäischen Gesellschaft für die Finan-

¹³⁾ Es wird daran erinnert, daß diese Überlegungen schon am 7. Februar 1968 vorgetragen worden sind, zu einem Zeitpunkt also, zu dem eine Wettbewerbsregelung für den Verkehr noch nicht erlassen war.

zierung von Eisenbahnmaterial (EUROFIMA) über eine technische Vereinbarung weit hinaus. Nach ihren Statuten dient diese Gesellschaft nämlich dem Zweck, den beteiligten Eisenbahnverwaltungen das für den Betrieb benötigte Eisenbahnmaterial zu den günstigsten Bedingungen zu verschaffen. Wir haben es also mit einem Nachfragekartell zu tun, das sicherlich unter Artikel 85 Absatz 1 des EWG-Vertrages fallen dürfte. Es bliebe aber noch zu prüfen, wieweit hierauf die befreienden Vorschriften des Absatzes 3 angewandt werden könnten und ob nicht Artikel 90 des Vertrages eingreift.

Zu den aus betriebstechnischen Gründen erforderlichen und sicherlich zulässigen Vereinbarungen sind dagegen die Abkommen zu rechnen, die zwischen den nationalen Eisenbahnverwaltungen über die Zusammenarbeit im grenzüberschreitenden Verkehr geschlossen worden sind, um eine durchgehende Beförderung zu gewährleisten. Hier sind vor allem das Internationale Übereinkommen über den Eisenbahnfrachtverkehr (CIM) und das Internationale Übereinkommen über den Eisenbahn-, Personen- und Gepäckverkehr (CIV) zu nennen. Durch diese Abkommen sind einheitliche Beförderungsbedingungen für den grenzüberschreitenden Verkehr festgelegt worden, die für alle beteiligten Eisenbahnen und ebenso für die Verkehrsnutzer verbindlich sind. Die Beförderungsentgelte werden hiervon jedoch nicht unmittelbar berührt.

Zu derselben Kategorie kann man weiter die Vereinbarungen über die Anwendung durchgehender Tarife für Beförderungen im grenzüberschreitenden Verkehr rechnen, an denen mehrere Eisenbahnverwaltungen nacheinander beteiligt sind. Diese Vereinbarungen sind im Normalfall dazu bestimmt, dem Verkehrsnutzer dieselben Möglichkeiten wie im Straßen- und Binnenschiffsverkehr zu bieten, wo er es in der Regel nur mit einem Frachtführer zu tun hat. Ebenso wird unter Wettbewerbsgesichtspunkten nichts gegen sogenannte Verkehrsleitungsabkommen einzuwenden sein. Geht es hierbei doch nur darum, daß sich zwei oder mehrere Eisenbahnverwaltungen über die betrieblich zweckmäßigste Leitung des Verkehrs über bestimmte Grenzübergänge verständigen, ohne daß der Verkehrsnutzer hiervon betroffen wird.

Dagegen gehen die Vereinbarungen über »Paritätstarife« eindeutig über den rein betriebstechnischen Bereich hinaus. Hierzu folgendes Beispiel: Für bestimmte Beförderungen zwischen den Benelux-Häfen und der Schweiz standen zunächst die NS und die DB auf der einen Seite mit der SNCB, den CFL und der SNCF auf der anderen Seite in Konkurrenz; mit anderen Worten der rechtsrheinische Verkehr mit dem linksrheinischen. Da der scharfe Wettbewerb zu starkem Preisrückgang führte, einigten sich die beteiligten Eisenbahnverwaltungen unter Einschluß der Schweizerischen Bundesbahn schließlich auf einen gemeinsamen Tarif, der — unabhängig vom Beförderungsweg — die Zugrundelegung desselben Beförderungsentgeltes vorsieht. Dabei liegt der gemeinsam festgesetzte Beförderungspreis natürlich in der Regel über den früheren Konkurrenzpreisen. Auch ohne weitere Einzelheiten zu untersuchen, dürfte die Vermutung gerechtfertigt sein, daß eine derartige Tarifvereinbarung eine Einschränkung des Wettbewerbs bezweckt und geeignet ist, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen, und daß sie demnach grundsätzlich unter das Verbot des Artikels 85 Absatz 1 des EWG-Vertrages fallen würde. Hieran dürfte auch die Tatsache nichts ändern, daß derartige Vereinbarungen häufig gleichzeitig dazu bestimmt sind, die Wettbewerbsstellung der Eisenbahnen gegenüber konkurrierenden Verkehrsträgern zu stärken. Aus den genannten Gründen kann meines Erachtens eine generelle Freistellung vom Verbot des Artikels 85 Absatz 1 des EWG-Vertrages für diese Art Vereinbarungen nicht in Frage kommen. Es wäre vielmehr nötig,

in jedem Einzelfall zu prüfen, ob derartige Tarife im Interesse der Gesamtwirtschaft liegen und deshalb zugelassen werden können.

Es gibt im Bereich der EWG eine ganze Reihe solcher Paritätstarife. So sind die französischen Staatsbahnen an 29 Paritätstarifen beteiligt und haben für mehrere dieser Tarife noch zusätzliche Vereinbarungen über eine Verkehrsteilung geschlossen. Bei der Deutschen Bundesbahn dürften die Verhältnisse ähnlich liegen.

Über wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen im Straßenverkehr ist bisher so gut wie gar nichts bekannt. Als mögliches Beispiel sei die Zusammenarbeit von Güterkraftverkehrsunternehmen in der Form von Genossenschaften und insbesondere von Laderaumverteilungsstellen genannt; weiter die Abstimmung von Fahrplänen zwischen Unternehmen im Omnibuslinienverkehr. Soweit derartige Vereinbarungen gesamtwirtschaftlich erwünscht sind, müßten hierfür Ausnahmevorschriften in der Kartellregelung für den Verkehr vorgesehen werden.

Schließlich müßten auch die wettbewerbsbeschränkenden Vereinbarungen zwischen Spediteuren oder zwischen ihnen auf der einen und Verkehrsunternehmern auf der anderen Seite in die Kartellregelung für den Verkehr einbezogen werden. Die Tätigkeit dieser beiden Gruppen von Unternehmen ist nämlich so eng miteinander verbunden, daß eine einheitliche Regelung für beide unbedingt erforderlich erscheint. Bisher ist aber auch über derartige Vereinbarungen nur wenig bekannt. — In diesem Zusammenhang dürfte interessieren, daß die Dienststellen der Kommission seit einiger Zeit mit der Prüfung von Absprachen zwischen Spediteuren aus mehreren Mitgliedstaaten und ihren Geschäftspartnern aus einem Drittstaat befaßt sind. Da die Tätigkeit der Spediteure nach Auffassung der Kommission nicht unter den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 141 fällt, sind hierauf die Verordnung Nr. 17 und die übrigen Vorschriften zur Anwendung der Artikel 85 und 86 des EWG-Vertrages anwendbar.

III. Die Vorarbeiten für eine Kartellregelung im Rahmen der gemeinsamen Verkehrspolitik

Nachdem wir uns in den beiden vorangegangenen Abschnitten einen Überblick über die rechtlichen und wirtschaftlichen Voraussetzungen für eine Kartellregelung auf dem Gebiet der Binnenverkehrsträger verschafft haben, sollen jetzt die bisherigen Bemühungen, zu einer derartigen Regelung zu gelangen, kurz umrissen werden.

Der Rat hatte mit der schon zitierten Verordnung Nr. 141 vom November 1962 nicht nur die Anwendung der Verordnung Nr. 17 auf den Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr für zunächst zwei Jahre ausgesetzt, sondern gleichzeitig die Kommission verpflichtet, ihm bis Mitte 1964 Vorschläge zur Anwendung von Wettbewerbsregeln auf diesem Gebiet zu unterbreiten. Diesem Auftrag ist die Kommission mit ihrem Verordnungsvorschlag vom 7. Juni 1964 nachgekommen.¹⁴⁾

Die von der Kommission damals vorgeschlagene Regelung fügte sich weitgehend in den Rahmen der allgemeinen Wettbewerbsordnung der EWG ein, wie sie in *Abschnitt I* skizziert wurde. Der Verordnungsvorschlag enthielt den Artikeln 85 Absatz 1 und 86 des EWG-Vertrages entsprechende Verbotsvorschriften und sah weiter die Anwendung

¹⁴⁾ Vorschlag für die Verordnung des Rates über die Anwendung von Wettbewerbsregeln auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs (VII/IV/KOM(64)184 endg.).

sämtlicher zur Durchführung der Artikel 85 und 86 bereits erlassenen oder noch zu erlassenden Vorschriften auf die drei Binnenverkehrsträger vor. Danach hätten im Verkehr, entsprechend der für die übrige Wirtschaft geltenden Regelung, Freistellungen vom Verbot nur aufgrund von Artikel 85 Absatz 3 vorgenommen werden können. Die interessierten Unternehmen hätten also begründete Anträge an die Kommission richten müssen, die hierüber entsprechend dem in der Verordnung Nr. 17 geregelten Verfahren entscheiden würde. Um den Besonderheiten des Verkehrs Rechnung zu tragen, enthielt der Verordnungsvorschlag aber eine Reihe von Legalausnahmen für Vereinbarungen von vorwiegend technisch-betrieblicher Bedeutung. Die Liste dieser Ausnahmen sollte im Zuge der Verwirklichung der gemeinsamen Verkehrspolitik erforderlichenfalls noch erweitert werden. Hierzu sah der Vorschlag — wie schon ausgeführt — eine umfassende Untersuchung vor, um über die bestehenden Kartelle und Monopolsituationen auf dem Verkehrsmarkt Aufschluß zu erhalten. An Hand der Ergebnisse dieser Untersuchung wollte die Kommission dem Rat dann gegebenenfalls weitere Modifizierungen der geltenden Wettbewerbsordnung vorschlagen.

Dieser Vorschlag der Kommission aus dem Jahr 1964 entsprach der von ihr für die Verkehrspolitik und ebenso für die Wettbewerbspolitik der Gemeinschaft entwickelten Grundkonzeption. Hierzu muß man sich vergegenwärtigen, daß die Kommission dem Rat am 20. Mai 1963 ein Bündel von Verordnungsvorschlägen zur Verwirklichung der gemeinsamen Verkehrspolitik vorgelegt hatte, die insgesamt die Herstellung einer Wettbewerbsordnung bewirken sollten. Um nur die wichtigsten zu nennen: Vorschlag zur Bildung eines Gemeinschaftskontingents für den Güterkraftverkehr; Vorschlag zur Durchführung einer Wegekosten-Enquête; Vorschläge über die Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen und zur Einführung eines Margentarifsystems für den Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr.

Gerade die beiden letztgenannten Vorschläge bedingten die von der Kommission dann ein Jahr später dem Rat vorgeschlagene Kartellregelung: Wenn nämlich erst einmal die durch staatliche Interventionen, insbesondere auf dem Gebiet der Steuern und der Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes hervorgerufenen Wettbewerbsverzerrungen beseitigt gewesen wären, wenn weiter alle Verkehrsunternehmen ihre Beförderungspreise innerhalb amtlich festgesetzter Margen frei hätten bestimmen können, dann wäre es unbedingt notwendig gewesen, das Funktionieren des Wettbewerbs gegenüber Manipulationen von seiten der Verkehrsunternehmen, ebenso wie von seiten der Verlager, zu sichern. Es wäre doch paradox gewesen, wenn Preisabsprachen zwischen Verkehrsunternehmern erneut zur Fixierung der Entgelte für bestimmte Beförderungsleistungen geführt hätten, wo doch die Einführung des Margentarifsystems gerade eine Auflockerung gegenüber dem System der amtlichen Festpreise bewirken sollte. Nach dem Vorschlag der Kommission sollten die Margentarife so festgesetzt werden, daß sie den Verkehrsunternehmern gestatteten, unter Berücksichtigung der Marktlage, des technischen Fortschritts sowie der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung angemessene Erlöse zu erzielen. In diesem System hätte es demnach für Preisabsprachen und Quotenkartelle zum Schutz vor ruinöser Konkurrenz keine Begründung mehr gegeben.

Was ist nun aus dem Vorschlag der Kommission für eine Wettbewerbsregelung auf dem Gebiet der drei Binnenverkehrsträger geworden? Die vom Vertrag vorgeschriebene Konsultation war Ende April 1965 abgeschlossen. Während das Europäische Parlament den Verordnungsentwurf insgesamt billigte, stimmte der Wirtschafts- und Sozialausschuß

zunächst nur der Durchführung der vorgeschlagenen Enquête zu. Seines Erachtens könnte der Wettbewerb im Verkehr erst geregelt werden, wenn der Rat die Grundausrichtung der Gemeinsamen Verkehrspolitik festgelegt hätte.

Der Rat hat dann zwar am 13. Mai 1965 Entscheidungen über die Durchführung einer Wegekosten-Enquête und über die Harmonisierung bestimmter Vorschriften, die den Wettbewerb im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr beeinflussen, erlassen, hat sich jedoch über die Einführung von Margentarifen, insbesondere über ihre Anwendung auf die Rheinschifffahrt, nicht einigen können.

Es kam dann zu der Übereinkunft des Rates vom 22. Juni 1965, die in der Hauptsache das Abrücken vom System der Margentarife und ihre Ersetzung durch sogenannte Referenztarife, das heißt weitgehend freie Preisbildung vorsah. Der Frage der Wettbewerbsregelung wurde für die Organisation des Verkehrsmarktes besondere Bedeutung beigegeben. Danach sollten innerhalb von drei Jahren nach Inkrafttreten des vom Rat vorgesehenen Systems Regeln für die vertikalen und horizontalen Absprachen festgelegt werden. Diese Regeln müßten den Verkehrsunternehmen die Möglichkeit zur Bildung von Einheiten mit technisch und wirtschaftlich vernünftigen Dimensionen lassen. Weiter sollte bis dahin eine gemeinsame Lösung für etwaige Probleme gesucht werden, die sich aus bestimmten nichtstaatlichen Eingriffen ergeben, welche die Beförderungspreise betreffen und die Wettbewerbsbedingungen verfälschen.

Die Gruppe »Verkehrsfragen« der Ständigen Vertreter hat daraufhin im Herbst 1965 die Beratung über den Kommissionsvorschlag aufgenommen. Da man inzwischen aber in Zeitnot geraten war und – wegen des Funktionalverhältnisses zwischen Wettbewerbs- und Preisregelung – die sofortige Festlegung einer Wettbewerbsordnung noch nicht für möglich hielt, beschränkte sich der Rat zunächst darauf, die Nichtanwendung der Verordnung Nr. 17 auf den Verkehr bis zum 31. Dezember 1967 zu verlängern.

Nachdem so erst einmal Zeit gewonnen war, blieb die Wettbewerbsregelung weiter »auf Eis«, zumal die Erörterung anderer Fragen der Gemeinsamen Verkehrspolitik, wie insbesondere der Tarifregelung, den Vorrang beanspruchte. Hierzu hatte die Kommission dem Rat am 27. Oktober 1965 Änderungen zu ihrem ursprünglichen Margentarifvorschlag unterbreitet, die den in der Übereinkunft des Rates vom 22. Juni 1965 festgelegten Prinzipien Rechnung trugen und den stufenweisen Übergang zur freien Preisbildung vorsahen. Aber auch über diesen geänderten Tarifvorschlag hat sich der Rat nicht einigen können.

Deshalb kam auch die Diskussion über die Kartellregelung bei den zuständigen Gremien des Rates nur langsam in Gang. Die Erörterung der Wettbewerbsfragen bekam erst durch die Entschließung des Rates vom 20. Oktober 1966 einen erneuten Anstoß. Da sich die Mitgliedstaaten, insbesondere wegen des Widerstandes der Niederlande, auch über die Einführung eines modifizierten Margentarifsystems nicht hatten einigen können, wurde anderen als preispolitischen Maßnahmen nunmehr der Vorrang eingeräumt. In der Erörterung, daß es für eine Lösung der Tarifprobleme zunächst noch weiterer Untersuchungen bedarf und »daß die Notwendigkeit übereinstimmend anerkannt worden ist zu verhindern, daß der Mißbrauch beherrschender Stellungen oder ein ruinöser Wettbewerb zu einer ernstlichen Störung des Verkehrsmarktes führt«, forderte der Rat die Kommission auf, »ihm kurzfristig Maßnahmen auf dem Gebiet der Kapazität des Straßenverkehrs und der Binnenschifffahrt sowie des Zugangs zum Beruf vorzuschlagen«. Der Rat hat im

übrigen den Ausschuß seiner Ständigen Vertreter beauftragt, innerhalb kürzester Frist neben anderen Maßnahmen den Vorschlag der Kommission für eine Wettbewerbsregelung zu prüfen.

Die Gruppe »Verkehrsfragen« der Ständigen Vertreter hat dann im November 1966 die Prüfung des Verordnungsvorschlages der Kommission wieder aufgenommen. Nachdem die deutsche Delegation eine schriftliche Stellungnahme zu dem gesamten Fragenkomplex abgegeben hatte und auch die niederländische und die französische Delegation zu verschiedenen Fragen Stellung genommen hatten, hat dann im Mai 1967 die italienische Delegation einen vollständigen Redaktionsentwurf vorgelegt, der unter Berücksichtigung der Ergebnisse der vorangegangenen Erörterungen einen Kompromiß ermöglichen sollte.¹⁵⁾

Der italienische Entwurf enthielt alle für eine Kartellregelung auf dem Gebiet des Verkehrs wesentlichen Bestimmungen, ohne auf die Vorschriften des EWG-Vertrages oder die Verordnung Nr. 17 des Rates Bezug zu nehmen. Grundlage war das Verbotprinzip, wobei allerdings umfangreiche Legalausnahmen für technische und wirtschaftliche Vereinbarungen sowie für Unternehmensgemeinschaften vorgesehen waren.

Von großer Bedeutung für die Anwendung in der Praxis wäre vor allem die Vorschrift gewesen, daß Vereinbarungen etc., die bezwecken, die Wirksamkeit und Qualität der Dienstleistungen zu verbessern, die Produktivität der Unternehmen zu erhöhen oder eine angemessene und ständige Deckung des Verkehrsbedarfs zu fördern, geschlossen werden konnten, soweit die Verkehrsnutzer an dem entstehenden Gewinn angemessen beteiligt und den beteiligten Verkehrsunternehmen keine unnötigen Wettbewerbsbeschränkungen auferlegt würden. Für die Anwendung dieser befreienden Vorschrift war die vorherige Notifizierung der Vereinbarungen nicht vorgesehen. Von großer praktischer Bedeutung wäre ferner die Vorschrift gewesen, wonach Unternehmen an die Kommission einen Antrag richten konnten, um feststellen zu lassen, daß die von ihnen getroffenen Vereinbarungen etc. die Bedingungen für die Anwendung der Verbotsausnahmen erfüllten. Diese Vereinbarungen würden bis auf weiteres als zulässig anzusehen sein, wenn die Kommission den Unternehmen nicht innerhalb von 90 Tagen nach Eingang des Antrags mitteilte, daß sie einschreiten zu müssen glaubte.

Wenn der italienische Entwurf der Kommission zwar das ausschließliche Recht zur Anwendung der Verbotsvorschriften wie ebenso zur Kontrolle der ordnungsmäßigen Anwendung der Ausnahmevorschriften einräumte, so hätte seine Verwirklichung doch die Rechte der Kommission gegenüber den ihr durch die Verordnung Nr. 17 verliehenen Befugnissen sehr beschnitten. Schon hier sei bemerkt, daß die vom Rat am 19. Juli 1968 verabschiedete Kartellregelung für den Verkehr in starkem Maße von dem italienischen Entwurf inspiriert worden ist. Gerade die oben genannte Ausnahmeregelung ist — allerdings abgeändert — übernommen worden. Im übrigen enthielt der italienische Entwurf die zur Anwendung der Verordnung erforderlichen Verfahrensregeln, die weitgehend denen der Verordnung Nr. 17 entsprachen.

Der italienische Verordnungsentwurf ist lange Zeit Grundlage der Arbeiten der Gruppe »Verkehrsfragen« auf dem Gebiet der Wettbewerbsregeln für den Verkehr geblieben. Im Verlauf der langwierigen und schwierigen Erörterungen konnte innerhalb der Gruppe eine Annäherung der Standpunkte zu einigen der hauptsächlichen Probleme erzielt wer-

¹⁵⁾ Dok. R/639/67 vom 26. 5. 1967.

den, ohne daß es jedoch schon möglich gewesen wäre, dem Ministerrat für seine Tagung vom 13. und 14. Dezember 1967 einen Verordnungstext zur Verabschiedung vorzulegen. — Der Rat hat deshalb auf Vorschlag der Kommission die Nichtanwendung der Verordnung Nr. 17 auf die Binnenverkehrsträger nochmals verlängern müssen, und zwar bis zum 30. Juni 1968.

Der Rat hat dann den wichtigen Beschluß vom 14. Dezember 1967¹⁶⁾ gefaßt und hierin ein Programm der vordringlichen Maßnahmen zur Verwirklichung der gemeinsamen Verkehrspolitik festgelegt. Unter den vor dem 30. Juni 1968 zu treffenden Maßnahmen wurden an erster Stelle die Anwendung von Wettbewerbsregeln auf den Verkehr und eine Regelung betreffend die Beihilfen für den Verkehr genannt. Die übrigen Maßnahmen betreffen die Harmonisierung bestimmter Kraftverkehrssteuern, die Bildung eines Gemeinschaftskontingents (1200 Genehmigungen für zunächst drei Jahre), die Einführung eines Margentarifsystems für den Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten und die Einsetzung von Fachausschüssen, insbesondere zur Überwachung des Marktes. Der Rat hat den Ausschuß seiner Ständigen Vertreter mit der Vorbereitung dieser Maßnahmen auf der Grundlage der bereits vorliegenden Vorschläge der Kommission beauftragt.

Die Gruppe »Verkehrsfragen« der Ständigen Vertreter hat daraufhin in der ersten Hälfte des Jahres 1968 in zahlreichen Sitzungen die Erörterung der verschiedenen Verordnungsvorschläge fortgesetzt. Für die Verordnung über die Anwendung von Wettbewerbsregeln auf die drei Binnenverkehrsträger hat die Kommission dem Rat dann am 15. März 1968 in Anwendung von Artikel 149 Absatz 2 EWG-Vertrag einen abgeänderten Verordnungsvorschlag übermittelt.¹⁷⁾ Es handelt sich hierbei um eine vollständige Neufassung des ursprünglichen Vorschlags vom 7. Juni 1964. Die Ergebnisse der vorangegangenen Beratungen in den zuständigen Gremien des Rates sind in einem neuen Gesetzestext zusammengefaßt und — soweit erforderlich — ergänzt worden. Da die Bestimmungen des geänderten Vorschlags weitgehend, zum großen Teil wörtlich in den endgültigen, vom Rat inzwischen erlassenen Verordnungstext übernommen worden sind, werden sie hier nicht besonders behandelt.

Nach einer weiteren Tagung, die am 29. und 30. April 1968 in Luxemburg stattfand und bei der konkrete Ergebnisse noch nicht erzielt wurden, hat sich der Rat der Europäischen Gemeinschaften dann am 18. Juli 1968 in Brüssel erneut mit den Fragen der gemeinsamen Verkehrspolitik befaßt. Hierbei konnte, aufbauend auf dem Beschluß vom 14. Dezember 1967, erstmalig ein entscheidender Schritt in Richtung auf die Verwirklichung dieser gemeinsamen Politik getan werden. So hat der Rat mehrere wichtige Verordnungen verabschiedet und sich über weitere verkehrspolitische Regelungen grundsätzlich geeinigt.

Die Verordnung über die Anwendung von Wettbewerbsregeln auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs ist am 19. Juli 1968 vom Rat erlassen und mit Rückwirkung vom 1. Juli 1968 in Kraft gesetzt worden. An diesem Tage trat die Verordnung zur Nichtanwendung der Verordnung Nr. 17 außer Kraft.

Abschließend soll ein Überblick über die wesentlichen Bestimmungen dieser Kartellregelung gegeben und gleichzeitig auf einige Probleme, die sich aus ihrer Anwendung ergeben dürften, eingegangen werden.

¹⁶⁾ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 1967, Nr. 322/4.

¹⁷⁾ Dok. R/486/68 vom 18. März 1968.

IV. Die für den Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr ab 1. Juli 1968 geltenden Wettbewerbsregeln

Mit der Verordnung (EWG) Nr. 1017/68 vom 19. Juli 1968 hat der Rat für die drei Binnenverkehrsträger eine Kartellregelung erlassen, die der besonderen Marktstruktur dieses Wirtschaftsbereichs in weitem Umfange Rechnung trägt. Von der für die übrigen Wirtschaftsbereiche geltenden allgemeinen Regelung unterscheidet sich diese Sonderregelung in wesentlichen Punkten, sowohl in ihren materiell-rechtlichen Vorschriften als auch in einem wichtigen Teil ihrer Verfahrensregelungen.

Der Anwendungsbereich dieser Kartellregelung für den Verkehr ist in Artikel 1 im einzelnen abgegrenzt. Danach gilt die Verordnung für Vereinbarungen, Beschlüsse und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen, welche die Festsetzung von Beförderungsentgelten und -bedingungen, die Beschränkung oder Überwachung des Angebots von Verkehrsleistungen, die Aufteilung der Verkehrsmärkte, die Anwendung technischer Verbesserungen, die technische Zusammenarbeit oder den gemeinsamen Erwerb von Verkehrsmaterial durch Unternehmensgemeinschaften des Straßen- und Binnenschiffsverkehrs bezwecken oder bewirken. Die Verordnung erstreckt sich ebenfalls auf die entsprechenden Handlungen von Unternehmen des Verkehrshilfsgewerbes. Schließlich unterliegen ihren Vorschriften die beherrschenden Stellungen auf dem Verkehrsmarkt. Es ist hervorzuheben, daß damit für den Gesamtbereich des Verkehrs eine einheitliche Regelung gilt, ganz unabhängig davon, welche Unternehmen an Kartellen beteiligt sind. Danach unterliegen beispielsweise auch die Speditionsunternehmen der Kartellregelung für den Verkehr, jedenfalls soweit es sich um die Erbringung von Verkehrsleistungen handelt. Hierbei sind natürlich See- und Luftverkehr ausgenommen. In gleicher Weise unterliegen die Verkehrsnutzer dieser Regelung. Dagegen würden Einkaufskartelle grundsätzlich weiterhin unter die allgemeine Regelung fallen, da sie nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Verkehrsleistung stehen. Eine derartige Abgrenzung erscheint sinnvoll, da die besondere Behandlung von Einkaufskartellen wohl kaum mit den Besonderheiten des Verkehrs begründet werden könnte.

Die Kartellregelung für den Verkehr gründet sich, wie die allgemeine Regelung, auf das grundsätzliche Verbot wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen und Praktiken.

Nach Artikel 2 sind, ohne daß dies einer besonderen Entscheidung bedarf, alle Vereinbarungen zwischen Unternehmen, Beschlüsse von Unternehmensvereinigungen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar und verboten, sofern sie geeignet sind, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen und eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs innerhalb des Gemeinsamen Marktes bezwecken oder bewirken. Dies gilt insbesondere für die Festsetzung der Beförderungspreise und -bedingungen, für die Einschränkung oder Kontrolle des Beförderungsangebots, des Absatzes, der technischen Entwicklung oder der Investitionen und für die Aufteilung der Verkehrsmärkte. Im Gegensatz zu der allgemeinen Regelung wird dieses grundsätzliche Verbot aber durch zahlreiche Ausnahmen so weit aufgelockert, daß die praktische Anwendung der Verordnung wohl mehr zu einer Mißbrauchskontrolle führen wird.

An erster Stelle sind die Legalausnahmen für technische Vereinbarungen zu nennen, die in Artikel 3 abschließend aufgezählt sind. Im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der Kommission ist der Katalog dieser Ausnahmen noch erweitert worden, so daß jetzt

auch Absprachen von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung unter die Freistellung fallen können. Als Beispiele seien der »Austausch oder die gemeinsame Verwendung von Personal, Material, Fahrzeugen oder festen Einrichtungen zur Durchführung von Beförderungen« und die »Zusammenfassung von Einzelladungen« genannt. — Die unter Artikel 3 aufgeführten Vereinbarungen etc. sind ohne weiteres zulässig, sofern sie sich auf die dort genannten Tatbestände beschränken.

Eine weitere wichtige Legalausnahme sieht Artikel 4 für Gemeinschaften kleiner und mittlerer Verkehrsunternehmen vor. Danach sind Vereinbarungen etc. von dem grundsätzlichen Verbot ausgenommen, wenn sie die Bildung und die Tätigkeit von Unternehmensgemeinschaften des Straßen- und Binnenschiffsverkehrs zum Gegenstand haben und wenn die Gesamtladekapazität der Gemeinschaft 10 000 t im Straßenverkehr oder 500 000 t im Binnenschiffsverkehr nicht überschreitet. Die Ladekapazität der einzelnen beteiligten Unternehmen darf 1000 t im Straßenverkehr oder 50 000 t im Binnenschiffsverkehr nicht überschreiten. Mit dieser großzügigen Begrenzung ist der Rat weit über den geänderten Vorschlag der Kommission hinausgegangen, vor allem hinsichtlich der zulässigen Größe der beteiligten Unternehmen. Hier hatte die Kommission nur 100 t für den Straßenverkehr oder 5000 t für den Binnenschiffsverkehr als zulässig angesehen, da sie ausschließlich den kleinen und mittleren Unternehmen einen Anreiz zum Zusammenschluß geben wollte. Mit der jetzt vom Rat vorgesehenen Begrenzung wird nun aber auch einflußreichen Unternehmen des Straßenverkehrs und der Binnenschifffahrt die Möglichkeit zur Kooperation gegeben. Es wird interessant sein, die Entwicklung auf diesem Gebiet in nächster Zeit zu verfolgen.

Um der bei den erweiterten Grenzen sicher latent vorhandenen Gefahr eines Mißbrauchs der Ausnahmeregelung begegnen zu können, ist in Artikel 4 der Verordnung vorgesehen, daß die beteiligten Unternehmen verpflichtet werden können, unerwünschte Wirkungen der Vereinbarungen abzustellen. Von Interesse dürfte schließlich noch sein, daß die Unternehmensgemeinschaften das nötige Verkehrsmaterial einschließlich Zubehör gemeinsam erwerben oder finanzieren dürfen, soweit dies für den Betrieb der Gemeinschaft erforderlich ist.

Handelt es sich bei den Vorschriften der Artikel 3 und 4 um echte Legalausnahmen, so gibt Artikel 5 der Verordnung der Kommission die Möglichkeit, ähnlich wie es Artikel 85 Absatz 3 EWG-Vertrag vorsieht, Vereinbarungen, Beschlüsse und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen vom Verbot freizustellen, wenn sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen. Diese Voraussetzungen sind gegenüber den in Artikel 85 Absatz 3 des Vertrages genannten noch erweitert. So können auch Vereinbarungen etc. freigestellt werden, die zur »Steigerung der Produktivität der Unternehmen« oder »zur Förderung einer größeren Kontinuität und Stabilität der Befriedigung des Verkehrsbedarfs auf den Märkten, auf denen Angebot und Nachfrage starken zeitlichen Schwankungen unterliegen«, beitragen. Hiermit dürfte es möglich sein, beispielsweise auch bestimmte Pools und Konventionen in der Rheinschifffahrt zuzulassen, wenn diese gleichzeitig Funktionen für die Gesamtwirtschaft erfüllen. Dies müßte dann in gleicher Weise für bestimmte Vereinbarungen der Eisenbahnen über die wirtschaftliche Zusammenarbeit im internationalen Verkehr gelten. Artikel 5 schreibt allerdings vor, daß die Vereinbarungen etc. in jedem Falle die Interessen der Verkehrsnutzer angemessen berücksichtigen müssen und daß sie keine unnötigen Wettbewerbsbeschränkungen zur Folge haben dürfen.

Wird schon mit diesen Bestimmungen gegenüber den Vorschriften, die für die allgemeine

Wirtschaft gelten, eine erhebliche Ausweitung der Ausnahmen vom Verbot bewirkt, so dürfte die praktische Bedeutung dieser Ausnahmeregelung dadurch noch entscheidend vergrößert werden, daß die Befreiung mit rückwirkender Kraft erfolgen kann. Demgegenüber ist nach der Verordnung Nr. 17 in allen übrigen Wirtschaftsbereichen eine Freistellung aufgrund von Artikel 85 Absatz 3 EWG-Vertrag nur nach vorheriger Notifizierung und frühestens vom Tage der Notifizierung an möglich.

Nach der neuen Kartellregelung für den Verkehr sind die an wettbewerbsbeschränkenden Vereinbarungen beteiligten Unternehmen nicht zu deren Anmeldung verpflichtet. Sie laufen allerdings Gefahr, daß derartige Vereinbarungen, sei es auf eine Beschwerde hin, sei es im Verlaufe einer Initiativprüfung der Kommission, als mit dem Gemeinsamen Markt nicht vereinbar festgestellt werden, wenn auf sie keine der Ausnahmenvorschriften der Artikel 3, 4 oder 5 der Verordnung angewandt werden könnte. In diesem Falle kann das Verbot »ex tunc«, d. h. rückwirkend von Beginn des Inkrafttretens der Vereinbarung an, wirksam werden.

Um den an Vereinbarungen etc. beteiligten Unternehmen mehr Rechtssicherheit zu geben, sieht Artikel 12 der Verordnung vor, daß sie bei der Kommission einen Antrag auf Inanspruchnahme der befreienden Vorschriften des Artikels 5 stellen können. Die Kommission veröffentlicht daraufhin mit der Aufforderung an alle interessierte Dritte, ihr innerhalb von 30 Tagen Bemerkungen mitzuteilen, den Antrag im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften. Teilt die Kommission den Antragstellern nicht innerhalb einer Frist von 90 Tagen nach der Veröffentlichung im Amtsblatt mit, daß hinsichtlich der Anwendbarkeit des Artikels 5 erhebliche Zweifel bestehen, so gelten die Vereinbarungen etc. in den Grenzen der im Antrag enthaltenen Angaben für die zurückliegende Zeit und für längstens drei Jahre nach der Veröffentlichung des Antrags als vom Verbot freigestellt. Eine spätere gegenteilige Entscheidung der Kommission kann nur »ex nunc« erfolgen, es sei denn, daß die Antragsteller unrichtige Angaben gemacht hätten oder die Freistellung vom Verbot mißbrauchten.

Diese für die Verkehrsunternehmen sehr großzügige Verfahrensregelung hat sich von der strengen Regelung der Verordnung Nr. 17 so weit entfernt, daß man sich fragen muß, ob diese Abweichung allein mit den »Besonderheiten des Verkehrs« erklärt werden kann.

In den »Besonderheiten des Verkehrs« wiederum ist aber die letzte Ausnahme von grundsätzlichen Kartellverboten begründet, wie sie Artikel 6 der neuen Verordnung vorsieht. Danach kann, solange der Rat noch keine gegenteiligen Maßnahmen getroffen hat, um die Stabilität der einzelnen Bereiche des Verkehrsmarktes sicherzustellen, das Verbot des Artikels 2 bei Vereinbarungen etc. für nicht anwendbar erklärt werden, die geeignet sind, die Störungen auf dem betreffenden Markt zu verringern. Derartige Vereinbarungen sind bei der Kommission anzumelden. Die Kommission darf eine Freistellungsentscheidung erst erlassen, wenn der Rat aufgrund eines Berichtes der Kommission einen Krisenzustand auf dem Verkehrsmarkt allgemein oder auf einem wesentlichen Teil desselben festgestellt hat. In jedem Falle dürfen die Vereinbarungen etc. den beteiligten Unternehmen keine Beschränkungen auferlegen, die für eine Verringerung der Störungen nicht unerlässlich sind, und dürfen es diesen Unternehmen nicht ermöglichen, für einen wesentlichen Teil des betreffenden Verkehrsmarktes den Wettbewerb auszuschalten.

Wie die vorstehenden Ausführungen zeigen, nehmen die Ausnahmenvorschriften vom grundsätzlichen Kartellverbot einen breiten Raum ein. — Die Verordnung enthält jedoch

in Artikel 8 eine weitere Verbotsvorschrift: Danach ist die mißbräuchliche Ausnutzung einer beherrschenden Stellung auf dem Gemeinsamen Markt oder auf einem wesentlichen Teil desselben mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar und verboten, soweit hierdurch der Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigt werden kann. Diese Vorschrift entspricht voll und ganz der des Artikels 86 EWG-Vertrag. Die anschließende Aufzählung der wesentlichen Mißbrauchstatbestände ist allerdings den spezifischen Bedingungen der Verkehrsmärkte angepaßt.

Das gleiche gilt für die Vorschriften des Artikels 9, der für den Bereich der öffentlichen Unternehmen im Verkehrswesen weitgehend die Vorschriften des Artikels 90 EWG-Vertrag übernimmt. Nach Artikel 9 Absatz 1 dürfen die Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Verkehrs in bezug auf öffentliche Unternehmen und auf Unternehmen, denen sie besondere oder ausschließliche Rechte gewähren, keine den Vorschriften der Verordnung widersprechenden Maßnahmen treffen. — Es ist bisher auch für die sonstigen Wirtschaftszweige noch nicht ausreichend geklärt, ob und wieweit durch die Vorschrift des Artikels 90 Absatz 1 EWG-Vertrag die Mitgliedstaaten in ihrer Möglichkeit zu wirtschaftspolitischen Interventionen eingeschränkt werden. Diese Interventionen spielen bekanntlich gerade im Verkehrswesen eine bedeutende Rolle. Es seien nur die staatlichen Maßnahmen zur Kontingentierung und zur Preisfestsetzung für Verkehrsleistungen genannt. Art. 9 Abs. 1 wäre aber zweifellos auf Zwangskartelle anzuwenden. Diese müßten die Voraussetzungen der Artikel 3, 4, 5 oder 6 der Verordnung erfüllen, um zulässig zu sein. Andernfalls würden sie wie die frei vereinbarten Kartelle dem Verbot unterliegen. In dem gegebenenfalls einzuleitenden Verfahren hätte es die Kommission aber nicht unmittelbar mit den beteiligten Unternehmen, sondern mit den betreffenden Mitgliedstaaten zu tun, wie es Artikel 9 Absatz 3 auch vorschreibt.

Von besonderer Bedeutung gerade für das Verkehrswesen ist schließlich die Ausnahmegesamtheit in Artikel 9 Absatz 2, die wiederum weitgehend der des Artikels 90 Absatz 2 EWG-Vertrag entspricht. Danach gelten die Verbotsvorschriften der Verordnung für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut sind, nur, soweit ihre Anwendung nicht die Erfüllung der diesen Unternehmen übertragenen besonderen Aufgaben verhindert. Hierbei darf allerdings die Entwicklung des Handelsverkehrs nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt werden, das dem Interesse der Gemeinschaft zuwiderläuft. — Auch diese Ausnahmeregelung ist bisher noch kaum angewandt worden. Sie könnte jedoch, wenn es im Verlauf der weiteren Entwicklung der Gemeinsamen Verkehrspolitik zu einer Verschärfung des Wettbewerbs kommen sollte, gerade für die staatlichen Eisenbahnen noch besondere Bedeutung erlangen.

Damit wären die materiell-rechtlichen Vorschriften der neuen Kartellregelung für den Verkehr insgesamt abgehandelt. — Die Verordnung enthält dann in den Artikeln 10 bis 29 die zur Anwendung der Verbots- und Ausnahmegesamtheiten erforderlichen Verfahrensregelungen. Die für die Praxis wichtigen Bestimmungen des Artikels 12, die das Verfahren zur Anwendung der allgemeinen Freistellungsvorschriften des Artikels 5 regeln, sind im Zusammenhang mit diesem Artikel schon behandelt worden. Die sonstigen Verfahrensvorschriften entsprechen im wesentlichen denen der Verordnung Nr. 17 des Rates. Sie räumen der Kommission umfassende Kontroll- und Entscheidungsbefugnisse ein. Die Kommission wird weiterhin ermächtigt, zur Einhaltung der Vorschriften der Verordnung Zwangsgelder und Geldbußen festzusetzen und bestimmte Ausführungsbestimmungen zu erlassen.

Wie die Verordnung Nr. 17 enthält auch die Kartellverordnung für den Verkehr in Artikel 16 eine Bestimmung, wonach die Kommission die in der Verordnung vorgesehenen Verfahren in enger und stetiger Verbindung mit den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten durchführt. Sie wird hierbei von einem »Beratenden Ausschuss für Kartell- und Monopolfragen auf dem Gebiet des Verkehrs« unterstützt, der vor jeder Entscheidung über die Anwendung der materiell-rechtlichen Vorschriften anzuhören ist. In diesen Ausschuss entsendet jeder Mitgliedstaat zwei Beamte, die für Verkehrsfragen sowie für Kartell- und Monopolfragen zuständig sind. Darüber hinaus sieht die Kartellverordnung für den Verkehr in Artikel 17 jedoch weiter vor, daß die Kommission Entscheidungen erst nach Ablauf einer Frist von 20 Tagen nach Stellungnahme des Beratenden Ausschusses erläßt. Vor Ablauf dieser Frist kann jeder Mitgliedstaat die Einberufung des Rates beantragen, damit dieser mit der Kommission die Grundsatzfragen der gemeinsamen Verkehrspolitik prüft, die seiner Ansicht nach mit dem Einzelfall verbunden sind. Der Rat tritt innerhalb der folgenden 20 Tage zusammen, um ausschließlich die Grundsatzfragen zu erörtern. Erst danach kann die Kommission abschließend entscheiden, wobei sie die Leitgedanken des Rates berücksichtigt. — Diese Sonderregelung, die bei der Ausarbeitung der Verordnung Gegenstand ausgedehnter Erörterungen gewesen ist, kann — sofern sie von den Mitgliedstaaten häufig in Anspruch genommen wird — große Bedeutung erlangen. Einerseits ist die Kommission hiernach nicht völlig frei bei der Anwendung der materiell-rechtlichen Vorschriften der Verordnung; andererseits könnte gerade diese Regelung eine vernünftige Auslegung und Anwendung dieser Vorschriften fördern. Schließlich ermächtigt Artikel 18 die Kommission, in bestimmten Verkehrsbereichen allgemeine Untersuchungen vorzunehmen, wenn die Entwicklung des Verkehrs, Preisbewegungen oder sonstige Umstände vermuten lassen, daß der Wettbewerb hier eingeschränkt oder verfälscht ist. Die betroffenen Unternehmen haben hierzu alle erforderlichen Auskünfte zu erteilen. Das gleiche gilt für Unternehmen, deren Größe zu der Vermutung Anlaß gibt, daß sie eine beherrschende Stellung auf dem Gemeinsamen Markt oder auf einem wesentlichen Teil desselben einnehmen.

Die neue Kartellverordnung für den Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr ist rückwirkend zum 1. Juli 1968 in Kraft gesetzt worden. Das Verbot der mißbräuchlichen Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung (Artikel 8) ist allerdings erst am 24. Juli 1968 in Kraft getreten. Im übrigen gilt das Kartellverbot des Artikels 2 für Vereinbarungen, Beschlüsse und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen, die bei Inkrafttreten der Verordnung bestanden oder bis zum 23. Juli 1968 zustande gekommen sind, erst ab 1. Januar 1969. — Mit dieser Bestimmung soll den an wettbewerbsbeschränkenden Vereinbarungen etc. beteiligten Unternehmen die Möglichkeit gegeben werden, diese Vereinbarungen zu überprüfen und sie gegebenenfalls aufzuheben oder so abzuändern, daß sie den Ausnahmenvorschriften entsprechen. Die Unternehmen hätten somit auch ausreichend Zeit, um bei der Kommission Anträge nach Artikel 12 der Verordnung zu stellen, wenn sie die befreienden Vorschriften des Artikels 5 in Anspruch nehmen wollen. — Die Kommission dürfte schon in Kürze Ausführungsvorschriften über Form und Inhalt dieser Anträge erlassen, wozu sie nach Artikel 29 ermächtigt ist.

Nach Erlaß der Verordnung (EWG) Nr. 1017/68 des Rates sind alle Voraussetzungen dafür gegeben, daß die Kommission der Europäischen Gemeinschaften auch auf dem Gebiet des Verkehrs eine aktive Wettbewerbspolitik betreibt, die sich in ihre Gesamtpolitik einfügt und die weitgehend von deren Ideen inspiriert ist. — Die Verordnung ist

auf die drei Binnenverkehrsträger ohne Einschränkung anzuwenden. In Artikel 31 ist aber vorgesehen, daß der Rat auf Vorschlag der Kommission an der Verordnung die Änderungen vornimmt, die unter Berücksichtigung der Verpflichtungen aus der revidierten Rheinschiffahrtsakte erforderlich werden könnten. Hierzu ist die baldige Aufnahme von Besprechungen mit den dritten Unterzeichnerstaaten der »Mannheimer Akte« in Aussicht genommen.

Im übrigen verpflichtet Artikel 31 Absatz 2 die Kommission dazu, dem Rat vor dem 1. Januar 1971 einen Gesamtbericht über die bei der Anwendung der Verordnung gesammelten Erfahrungen vorzulegen und ihm vor dem 1. Juli 1971 Änderungen der Verordnung, die notwendig erscheinen, vorzuschlagen.

Abschließende Bemerkungen

Mit der Inkraftsetzung der Verordnung (EWG) Nr. 107/68 des Rates vom 19. Juli 1968 sind nunmehr die Voraussetzungen dafür gegeben, daß die Kommission der Europäischen Gemeinschaften auch auf dem Gebiet des Verkehrs eine aktive Wettbewerbspolitik betreibt, wie dies für die übrigen Wirtschaftszweige aufgrund der Verordnung Nr. 17 des Rates schon seit 1962 der Fall war. Die Politik in bezug auf wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen und Praktiken, die Verkehrsleistungen zum Gegenstand haben, wird jedoch den besonderen Bedingungen der Verkehrsmärkte entsprechen und sich harmonisch in die gemeinsame Verkehrspolitik einfügen müssen. Hierzu hat der Rat in der jetzt erlassenen Kartellregelung für den Verkehr eine Reihe wichtiger Änderungen gegenüber der für die übrigen Wirtschaftszweige geltenden Regelung vorgesehen.

Darüber hinaus stellt die Kartellregelung für die drei Binnenverkehrsträger eine wesentliche Ergänzung der von der Gemeinschaft getroffenen oder noch zu treffenden Maßnahmen zur Angleichung der Wettbewerbsbedingungen, zur Regelung des Zugangs zum Markt und zur Gewährleistung eines gesunden Preiswettbewerbs im Verkehr dar. Sie ist damit ein wichtiger Baustein der gemeinsamen Verkehrspolitik und wird mit der weiteren Entwicklung dieser Politik zweifellos noch an Bedeutung gewinnen.

Schließlich handelt es sich bei dieser Kartellregelung aber auch um die erstmalige Anwendung eines grundsätzlichen Verbots von Wettbewerbsbeschränkungen auf einem Gebiet, das bislang sowohl in der nationalen Politik als auch in der Politik der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft aus der Kartellregelung ausgeklammert war. — Es wird sicher interessant sein, die Entwicklung auf diesem Gebiet weiter zu verfolgen!