

Max-Planck-Institut
für ausländisches und internationales Privatrecht

Studien zum ausländischen und internationalen Privatrecht
16

Europäische Verkehrspolitik



J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen

Studien zum ausländischen und internationalen Privatrecht

16

Herausgegeben vom

Max-Planck-Institut für ausländisches
und internationales Privatrecht

Direktoren:

Professor Dr. Ulrich Drobnig, Professor Dr. Hein Kötz
und Professor Dr. Dr. h. c. Ernst-Joachim Mestmäcker

Europäische Verkehrspolitik

Nach dem Untätigkeitsurteil
des Europäischen Gerichtshofes gegen den Rat vom
22. Mai 1985 – Rechtssache 13/83 (Parlament ./ Rat)

Text und Kommentare

von

Gerd Aberle / Jürgen Basedow
Prodromos Dagtoglou / Jürgen Erdmenger
Piet Jan Slot / Manfred Zuleeg

Im Institut herausgegeben

von

Jürgen Basedow



J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen 1987

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Europäische Verkehrspolitik: nach d. Untätigkeitsurteil d. Europ. Gerichtshofes gegen d. Rat vom 22. Mai 1985 – Rechtssache 13/83 (Parlament / Rat) / im Inst. hrsg. von Jürgen Basedow. Text u. Kommentare von Gerd Aberle ... – Tübingen: Mohr, 1987.

(Studien zum ausländischen und internationalen Privatrecht; 16)

ISBN 3-16-645088-2

ISSN 0720-1141 978-3-16-158425-1 Unveränderte eBook-Ausgabe 2019

NE: Basedow, Jürgen [Hrsg.]; Aberle, Gerd [Mitverf.]; Max-Planck-Institut für Ausländisches und Internationales Privatrecht (Hamburg); GT

© J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen 1987.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigung, Übersetzung, Mikroverfilmung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Druck von Gulde-Druck GmbH in Tübingen. Einband von Großbuchbinderei H. Koch KG in Tübingen.

Printed in Germany.

VORWORT

Die Verkehrspolitik ist ein dunkles Kapitel in der Geschichte der europäischen Integration, und dies in einem doppelten Sinne. Zum einen liegt das rechtlich vorgegebene Ziel einer gemeinsamen Verkehrspolitik auch dreißig Jahre nach Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in weiter Ferne, und niemand kann sich in dem Glanz von Integrationserfolgen sonnen. Zum anderen ist das allgemeine Wissen um diesen Politikbereich aber auch beklagenswert gering; insbesondere die ausgetretenen Pfade des rechtswissenschaftlichen Interesses führten lange an ihm vorbei, so daß der Austausch der Ordnungsideen ihn weniger befruchtet hat als andere Sektoren.

Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften hat der gemeinsamen Verkehrspolitik nun einen neuen Impuls gegeben. Auf die Klage des Europäischen Parlaments verurteilte er am 22.5.1985 den Rat wegen seiner Untätigkeit auf dem Gebiet der Verkehrspolitik. Damit hat der Gerichtshof zum ersten Mal überhaupt der Untätigkeitsklage gegen ein Gemeinschaftsorgan stattgegeben und ein neues Element in die konstitutionelle Grundlage für das Zusammenwirken der EG-Institutionen eingefügt; dieser verfassungsrechtliche Aspekt der Entscheidung ist Gegenstand vieler Kommentare geworden. Dagegen hat die wirtschaftsrechtliche und wirtschaftspolitische Aussage des Urteils zwar eine zum Teil nervöse Diskussion in den betroffenen Verkehrsbranchen ausgelöst, ist aber noch nicht vollständig aufgenommen und verstanden worden. Zum besseren Verständnis soll der hier vorgelegte Sammelband einen Beitrag leisten. Das Anliegen von Verfassern und Herausgeber geht dahin, einerseits den rechtlichen Rahmen der gemeinsamen Verkehrspolitik darzustellen, wie er sich nach dem Untätigkeitsurteil ergibt, zum anderen aber auch die Errungenschaften und Perspektiven dieser Politik selbst zu schildern.

Mein Dank gilt an dieser Stelle den Mitautoren, die trotz vielfacher sonstiger Verpflichtungen in der Lage waren, ihre sachverständigen Stellungnahmen so zügig abzuliefern, daß das verkehrspolitische Eisen geschmiedet werden kann, solange es noch heiß ist. Verbunden bin ich auch den Direktoren des Instituts für die Aufnahme des Bandes in diese Reihe und insbesondere Herrn Prof. Dr.Dr.rer.pol.h.c. Ernst-Joachim Mestmäcker für seine Ermunterungen bei der Vorbereitung des Buches. Schließlich möchte ich meinen Münchener Assistenten, Herrn Gunnar Cassardt und Herrn Markus Kaum, für redaktionelle Mühsal sowie Frau Irene Heinrich für die Herstellung eines trefflichen Typoskripts danken.

Hamburg, im Oktober 1986

Jürgen Basedow

INHALTSÜBERSICHT

<u>Basedow</u> , Vorwort	V
<u>Inhalt</u>	IX
<u>Abkürzungsverzeichnis</u>	XIII
<u>Basedow</u> , Einleitung: Verkehrsrecht und Verkehrspolitik als europäische Aufgabe	1
<u>Aberle</u> , Die ökonomischen Grundlagen der europäischen Verkehrspolitik	29
<u>Zuleeg</u> , Verkehrspolitische Außenbeziehungen der Euro- päischen Gemeinschaft	59
<u>Erdmenger</u> , Die gemeinsame Binnenverkehrspolitik der EG nach dem Gerichtshofurteil vom 22. Mai 1985	83
<u>Slot</u> , Case 13/83, Shipping, Freedom to Provide Services and Non-Discrimination	109
<u>Dagtoglou</u> , Air Transport	131
<u>Anhang:</u>	
Text der Entscheidung	159
Inhaltsverzeichnis der Entscheidung	228
Schlußanträge des Generalanwalts Lenz	231
Gliederung der Schlußanträge	300
<u>Verzeichnis der Autoren</u>	304

I N H A L T

<u>J. Basedow</u> , Vorwort	V
<u>Abkürzungsverzeichnis</u>	XIII
<u>J. Basedow</u> , Einleitung: Verkehrsrecht und Verkehrs- politik als europäische Aufgabe	1
I. Die Internationalität des privaten Verkehrsrechts	1
II. Der Nationalismus im Verkehrswirtschaftsrecht . .	4
III. Die Pflicht zur Vergemeinschaftung der Verkehrs- märkte in der EG	8
IV. Bilanz der gemeinsamen Verkehrspolitik	12
1. Liberalisierung versus Harmonisierung	12
2. Ergebnisse und Schwerpunkte	13
a) Eisenbahnen	14
b) Straßenverkehr	16
c) See- und Luftverkehr	18
V. Das Untätigkeitsurteil des Gerichtshofs	19
VI. Die verkehrspolitischen Folgen	22
1. Politische Gewichtsverschiebung im Minister- rat	23
2. Verkehrspolitische Neubesinnung	25
<u>G. Aberle</u> , Die ökonomischen Grundlagen der Europäischen Verkehrspolitik	29
I. Ausgangstatbestände	29
1. Verkehrspolitik, europäische Integration und das Wettbewerbsprinzip	29
2. Das Zentralproblem einer ökonomisch-rationalen europäischen Verkehrspolitik: die unterschied- lichen Verkehrskonzeptionen	31
II. Der Transportsektor als regulierungsbedürftiger Ausnahmebereich?	33
1. Begründungen für Regulierungsmaßnahmen	33
a) Verteilungsargumente	33
b) Effizienzargumente	34
(1) Besonderheiten des Transportsektors . .	34
(2) Marktversagen	35
c) Sonstige Regulierungsargumente	38

2. Instrumente und Wirkungen der Regulierung . . .	38
3. Das Spannungsverhältnis von Harmonisierung und Liberalisierung	44
4. Zum empirischen Befund von Deregulierungs- maßnahmen	46
III. Schlußfolgerungen	51
1. Bedingungen für Fortschritte in der europäi- schen Verkehrspolitik	51
2. Harmonisierungsnotwendigkeiten in der euro- päischen Verkehrspolitik	53
3. Deregulierungsmaßnahmen	55
4. Ergänzende Maßnahmen	56
<u>M. Zuleeg</u> , Verkehrspolitische Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft	59
I. Die Verpflichtung zu einer Gemeinsamen Verkehrs- politik	59
II. Die Kompetenzen	62
1. Verbandskompetenz	62
a) Außenkompetenz der EWG auf dem Gebiet des Verkehrs	62
b) Kompetenzverteilung zwischen der EG und den Mitgliedstaaten	64
2. Organkompetenzen	67
III. Die Handlungsformen und ihre Rechtswirkungen . . .	69
1. Der völkerrechtliche Vertrag	69
2. Autonome Maßnahmen	71
3. Außervertragliche Kontakte	72
IV. Kollisionsrecht	72
1. Vertragskonkurrenz	72
a) Verhältnis von Verträgen der EG zu Ver- trägen der Mitgliedstaaten	72
b) Vertragskonkurrenz im übrigen	75
2. Kollisionsregeln für das europäische Gemein- schaftsrecht	76
a) Primäres und sekundäres Gemeinschaftsrecht .	76
b) Europäisches Verkehrsrecht auf dem Gebiet der Außenbeziehungen und das Recht der Mit- gliedstaaten	76
V. Inhalt der Außenbeziehungen auf dem Gebiet der Verkehrspolitik	79
1. Marktordnung	79
2. Wettbewerb	80
3. Harmonisierung der Vorschriften über Sicher- heit, sozialen Schutz und Umweltschutz	81

4. Beziehungen zu internationalen Organisationen	81
<u>J. Erdmenger</u> , Die gemeinsame Binnenverkehrspolitik der EG nach dem Gerichtshofurteil vom 22. Mai 1985	83
I. Die rechtlichen und politischen Wirkungen des Urteils Rs. 13/83	83
II. Das gemeinschaftliche Verkehrssystem im europäischen Binnenmarkt 1992	85
1. Die beschlossenen Ziele und die Kohärenz des Verkehrssystems	85
a) Dienstleistungsfreiheit	85
b) Keine mengenmäßigen Beschränkungen	87
c) Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen	88
d) Kohärenz des Verkehrssystems	89
2. Bestandsaufnahme 1985	91
a) Marktorganisation	91
b) Infrastrukturinvestitionen	94
3. Die Vollendung des gemeinsamen Verkehrsmarktes bis 1992	94
a) Zugang zum Markt	94
(1) Internationaler Straßengüterverkehr	95
(2) Kabotage	96
(3) Personenbeförderung auf der Straße	97
(4) Binnenschifffahrt	97
b) Preisgestaltung	98
c) Harmonisierung der fiskalischen Belastungen des Straßenverkehrs	99
d) Die Stellung der Eisenbahnen	101
e) Förderung des kombinierten Verkehrs	102
4. Das mittelfristige Programm zur Förderung der Weeginvestitionen	103
5. Beziehungen zu den Nachbarstaaten der Gemeinschaft	104
III. Realisierungschancen	107
<u>P.J. Slot</u> , Case 13/83, Shipping, Freedom to Provide Services and Non-Discrimination	109
I. Introduction	109
II. The Legal Position of Shipping Before Case 13/83	110
III. Case 13/83, the Arguments of the Parties and the Advocate General	114

IV. The Judgment in Case 13/83 and its Implications for Shipping	115
V. Concluding Remarks on the Legal Regime for Shipping	117
VI. Commission Proposals for a Common Maritime Transport Policy	121
1. Introduction	121
2. The Draft Council Regulation Applying the Principle of Freedom to Provide Services to Sea Transport	123
3. Draft Council Decision on a Consultation Procedure	127
4. Draft Council Directive Concerning a Common Interpretation of the Concept of "National Shipping Line"	128
VII. Conclusions	130
<u>P. Dagtoglou</u> , Air Transport	131
I. The Situation Prior to the Default Judgment . . .	131
1. The Exemption of Air and Sea Transport by Art. 84(2)	131
2. Signs of Change	135
a) Council Measures	136
b) The Compas Report	138
c) The Second Memorandum	138
d) Other Initiatives	139
e) Legal Proceedings	140
f) The Amendment of Art. 84(2)	141
II. Case 13/83	142
1. Its Direct Bearing on Air Transport	142
2. The Pleadings	143
a) The Common Air Transport Policy	143
b) The Freedom to Provide Air Services	145
3. The Advocate General's Opinion	146
4. The Judgment	147
a) The Common Air Transport Policy	147
b) The Failure to Provide Freedom of Services in General	149
c) Implications for Air Transport	150
III. Conclusions	152
<u>Anhang:</u>	
Urteil des Gerichtshofes vom 22. Mai 1985 . . .	159

Tatbestand	161
Entscheidungsgründe	205
Inhaltsverzeichnis	228
Schlußanträge des Generalanwalts Carl Otto Lenz in der Rechtssache 13/83	231
Verzeichnis der zitierten Rechtssachen	298
Gliederung	300
<u>Verzeichnis der Autoren</u>	304

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
AETR	Europäisches Übereinkommen über die Arbeit des im internationalen Straßenverkehr beschäftigten Fahrpersonals
AÖR	Archiv des öffentlichen Rechts
ASOR	Übereinkommen über die Personenbeförderung im grenzüberschreitenden Gelegenheitsverkehr mit Kraftomnibussen
BB	Der Betriebs-Berater
BDF	Bundesverband des Deutschen Güterfernverkehrs
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
Bull.E.C.	Bulletin of the European Communities
Bull.EG	Bulletin der Europäischen Gemeinschaften
Cah.dr.eur.	Cahiers de Droit Européen
C.M.L.Rev.	Common Market Law Review
CMR	Convention relative au contrat de transport international de marchandises par route
COM	Document of the EC-Commission
COTIF	Convention relative aux transports internationaux ferroviaires
Diss.	Dissertation
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DJ	Deutsche Justiz
Dok.Kom.	Dokument der EG-Kommission, zitiert nach Dokumentennummer
DVB1.	Deutsches Verwaltungsblatt
ECAC/CEAC	European Civil Aviation Conference/ Conférence européenne de l'aviation civile
ECE	Economic Commission for Europe
ECJ	European Court of Justice
E.C.R.	European Court Reports
ECU	European Currency Unit
EEC	European Economic Community

XIV

EG	Europäische Gemeinschaften
EG-Dok.KOM	Dokument der EG-Kommission, zitiert nach Dokumentennummer
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuropaR	Europarecht
Eur.L.R.	European Law Review
Eur.Transp.L.	European Transport Law
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FS	Festschrift
GATT	General Agreement of Tariffs and Trade
German Yb.Int.L.	German Yearbook of International Law
Harv.Int.L.J.	Harvard International Law Journal
ILC	International Law Commission
Integration	Integration - Beilage zur Europäischen Zeitung
IntVerkW	Internationales Verkehrswesen
Jböffr	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
J.C.M.Stud.	Journal of Common Market Studies
Jg.	Jahrgang
Journ.Air L.Com.	Journal of Air Law and Commerce
KOM	Dokument der Kommission, zitiert nach Dokumentennummer
Neth.Int.L.Rev.	Netherlands International Law Review
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
O.J.	Official Journal of the European Communities
RabelsZ	Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
RdA	Recht der Arbeit

Rev.Institut.Eur.	Revista de Instituciones Europeas
Rev.trim.dr.eur.	Revue trimestrielle de droit européen
RGBl.	Reichsgesetzblatt
Rs.	Rechtssache
S.E.W.	Sociaal Economische Wetgeving
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften
TranspR	Transportrecht
UN	United Nations
UNTS	United Nations Treaty Series
verb.Rs.	verbundene Rechtssachen
ZAKDR	Zeitschrift der Akademie für Deutsches Recht
ZaÖRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZgesStaatsWiss	Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht
ZLW	Zeitschrift für Luftrecht und Weltraumrechtsfragen
Zögu	Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen
ZVerkWiss	Zeitschrift für Verkehrswissenschaft

EINLEITUNG:
VERKEHRSRECHT UND VERKEHRSPOLITIK
ALS EUROPÄISCHE AUFGABE

Von

JÜRGEN BASEDOW

I. Die Internationalität des privaten Verkehrsrechts -
II. Der Nationalismus im Verkehrswirtschaftsrecht -
III. Die Pflicht zur Vergemeinschaftung der Verkehrsmärkte in der EG - IV. Bilanz der gemeinsamen Verkehrspolitik - 1. Liberalisierung versus Harmonisierung - 2. Ergebnisse und Schwerpunkte - a) Eisenbahnen - b) Straßenverkehr - c) See- und Luftverkehr - V. Das Untätigkeitsurteil des Gerichtshofs - VI. Die verkehrspolitischen Folgen - 1. Politische Gewichtsverschiebung im Ministerrat - 2. Verkehrspolitische Neubesinnung

I. Die Internationalität des privaten Verkehrsrechts

Der Verkehr ist aus der Natur der Sache heraus eine grenzüberschreitende Veranstaltung, darauf angelegt, Märkte zu verbinden und Völker einander näher zu bringen. Ihn mit den Mitteln des Rechts zu ordnen, ist deshalb eine Aufgabe, die über die Kräfte der einzelnen nationalen Gesetzgeber und Regierungen hinausgeht; hier ist, solange uns der Weg zur Utopie eines Weltrechts versperrt bleibt, wenigstens internationale Koordination gefragt.

Tatsächlich gibt es denn auch kaum einen anderen Wirtschaftszweig, in dem die Bemühungen um gemeinsame Regeln, um Rechtsvereinheitlichung also, so früh und intensiv einsetzen wie im Verkehr. So legte der älteste noch in Kraft befindliche multilaterale Staatsvertrag der Bundesrepublik Deutschland, die Mannheimer Akte, schon im Jahre 1868 das bis heute im wesentlichen unveränderte, liberale Regime der

Rheinschiffahrt fest und baute dabei sogar auf noch älteren Abkommen auf, die bis zum Wiener Kongreß von 1815 zurückreichen¹. Auch im Eisenbahnverkehr erwiesen sich, kaum waren die Gleisnetze zusammengewachsen, internationale Regelungen als notwendig; es dauerte aber immerhin bis 1890, ehe die erste Eisenbahnkonvention, der Vorläufer der heutigen COTIF, verabschiedet werden konnte². In diesem Jahrhundert folgten 1924 die Haager Regeln für die Seeschiffahrt³, das Warschauer Abkommen von 1929 für die Luftfahrt⁴ und schließlich erst nach dem zweiten Weltkrieg im Jahre 1956 die CMR für den Straßengütertransport⁵.

Diese völkerrechtlichen Übereinkommen sind vielfach durch Nachfolgekonventionen und Änderungsprotokolle revidiert worden, die nicht alle Staaten in gleicher Weise in Kraft gesetzt haben; zum Teil sind sogar noch private Ergänzungen hinzugetreten. Je nach der betreffenden Verkehrsrelation kann sich die Rechtslage deshalb recht unterschiedlich darstellen: Beispielsweise bewegen sich nach einem Flugzeugunglück die Haftpflichtansprüche von Hinterbliebenen zwischen 25.000 DM - etwa bei einem Flug mit Air Lanka nach Ceylon - und bis zu 200.000 DM, die von den westlichen Liniengesell-

¹ Revidierte Rheinschiffahrtsakte vom 17.10.1868, Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preußischen Staaten 1869, 798, in geänderter Fassung neu bekanntgemacht in BGBI. 1969 II 597; siehe dazu Basedow, Fahrverbote auf dem Rhein und die Mannheimer Akte: TransPR 1986, 94-97 mit weiteren Nachweisen. Zur Vorgeschichte der Mannheimer Akte BGH 14.10.1955, BGHZ 18, 267 (274ff.).

² Internationales Übereinkommen über den Eisenbahnfrachtverkehr vom 14.10.1890, RGBI. 1892, 793; zur ersten Vereinheitlichung des Eisenbahnrechts Meili, Internationale Eisenbahnverträge (1887). Bei der COTIF handelt es sich um das Übereinkommen über den internationalen Eisenbahnverkehr (Convention relative aux transports ferroviaires) vom 9.5.1980, BGBI. 1985 II 130.

³ Brüsseler Internationales Übereinkommen zur Vereinheitlichung von Regeln über Konnossemente vom 25.8.1924, RGBI. 1939 II 1049.

⁴ Warschauer Abkommen zur Vereinheitlichung von Regeln über die Beförderung im internationalen Luftverkehr vom 12.10.1929, RGBI. 1933 II 1039.

⁵ Übereinkommen über den Beförderungsvertrag im internationalen Straßengüterverkehr (Convention relative au contrat de transport international de marchandises par route) vom 19.5.1956, BGBI. 1961 II 1119.

schaften bei grenzüberschreitenden Flügen gezahlt werden⁶. Im innerdeutschen Luftverkehr liegt die Höchstgrenze sogar bei 320.000 DM⁷. Wenig Harmonie herrscht auch zwischen den Transportrechten verschiedener Verkehrsträger. Da sich die sektoralen Regelungen fast im Gleichschritt mit der jeweiligen technischen und ökonomischen Entwicklung, und das heißt: zu unterschiedlichen Zeitpunkten herausgebildet haben, werden durchaus vergleichbare Fragen ganz unterschiedlich gelöst. Das Transportrecht ist längst zerfallen in verkehrsmittelspezifische Regelungen, aus denen sich dann ein Gesamtbild ergibt, das in der Rechtswissenschaft je nach dem Temperament des Autors als vielgestaltig bzw. bunter als nötig⁸, als höchst kompliziert⁹ oder als chaotisch¹⁰ charakterisiert worden ist.

Diese berechtigte Kritik kann aber nichts daran ändern, daß das Verkehrsrecht vieler Länder seine Impulse nach wie vor aus der internationalen Rechtsentwicklung empfängt. Zwar ist der nationale Verkehr innerhalb der einzelnen Staaten dem Anwendungsbereich der erwähnten Übereinkommen regelmäßig entzogen; doch zeigt die Erfahrung, daß sich die nationalen Gesetzgeber bei der Ausgestaltung ihres eigenen Binnentransportrechts oft von der jeweiligen internationalen Konvention leiten lassen. So haben viele Staaten die Haager Regeln zum Seefrachtrecht bzw. das Warschauer Abkommen auch

⁶ Siehe den Überblick über die einschlägigen Rechtsgrundlagen bei Ruhwedel, Der Luftbeförderungsvertrag (1985) 14ff.; zur Erhöhung der Haftungsgrenzen durch die westlichen Liniengesellschaften vgl. auch Müller-Rostin, Neue Haftungsgrenzen für Personenschäden bei internationalen Luftbeförderungen: ZLW 25 (1976) 339.

⁷ § 46 Luftverkehrsgesetz, neu bekanntgemacht am 14.1.1981, BGBI. I 61.

⁸ So Scheuner, Entwicklungslinien des modernen Verkehrsrechts: ZAKDR 1943, 49.

⁹ So Rodière, Droit des transports (2. Aufl. 1977) S. VI (Préface).

¹⁰ So van Oven, Exoneratieclausules in het vervoersrecht, in: Op de grenzen van komend recht, FS Beekhuis (1969) 165 (169).

auf die See- bzw. Luftkobotage übertragen¹¹, und in Deutschland hat die Eisenbahnverkehrsordnung (EVO)¹² manche Regelung aus den internationalen Eisenbahnabkommen rezipiert.

II. Der Nationalismus im Verkehrswirtschaftsrecht

Es hat also trotz aller Mängel nach wie vor den Anschein, als genüge das Verkehrsrecht in besonderer Weise der Forderung nach Internationalität. Erst bei näherem Hinsehen bemerken wir, daß sich die meisten unter den erwähnten Über-einkommen nur dem Privatrecht der Leistungsbeziehungen zwischen Beförderer und Kunden widmen. So wichtig nun die Transportdokumente für die Finanzierung des Außenhandels und die Haftungsregelung für Versicherungswesen und Gerichtspraxis sind, so wenig läßt sich doch ihre eher indirekte volkswirtschaftliche Relevanz mit den drängenden Fragen der Marktordnung vergleichen. Sobald wir aber den Blick auf die wirtschaftsrechtlichen Fragen von Marktzutritt, Kapazitätssteuerung, Preisregulierung sowie Ordnung und Bedingungen des Wettbewerbs richten, werden internationale Regelungen selten.

Allein für die internationale Rheinschiffahrt besteht in Gestalt der Mannheimer Akte eine multilateral vereinbarte Marktordnung, die auf zwei liberalen Prinzipien beruht - der Nichtdiskriminierung von Ausländern und dem freien Markt-

¹¹ Vgl. für das deutsche Seerecht etwa Gramm, Das Konnossement nach dem Gesetz zur Änderung von Vorschriften des Handelsgesetzbuchs über das Seefrachtrecht vom 10. August 1937 (RGBl. I 891): DJ 1937, 1281; andere Staaten wie Griechenland haben ihr nationales Seerecht, ohne die Haager Regeln zu ratifizieren, doch daran angepaßt; vgl. Antapassis, Les codes maritimes grecs (1983) 26ff. Das Warschauer Abkommen hat der Revision des deutschen Luftverkehrsgesetzes von 1943 des Weg gewiesen; vgl. Schleicher, Das Vierte Gesetz zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes: Archiv für Luftrecht 1943, 1 (9); in Frankreich gilt das Warschauer Abkommen sogar tel quel auch für interne Flüge; siehe Rodière (oben N. 9) 302 Nr. 259.

¹² Eisenbahnverkehrsordnung vom 8.9.1938 mit z.Zt. 86 Änderungsverordnungen; die jeweils geltende Fassung ist abgedruckt bei Goltermann/Konow, Eisenbahnverkehrsordnung (3. Aufl. Loseblatt, 1959ff.) Nr. 20.

zutritt aller Anbieter¹³. Für die Binnenschifffahrt auf anderen Gewässern, die freilich geringere wirtschaftliche Bedeutung hat, fehlt dagegen jegliche internationale Regelung. Hier sind nationale Marktzugangsbeschränkungen in Form von Kabotagevorbehalten, staatliche Ladungszuteilungen und Preisregulierungen weit verbreitet¹⁴.

Auch das Eisenbahnübereinkommen COTIF enthält mit der Beförderungs- und Tarifpflicht zwar wirtschaftsrechtliche Elemente, darüber hinaus aber keine umfassende Marktordnung. Sie ist im Grunde auch überflüssig, solange die Eisenbahnunternehmen darauf beharren, daß auf ihrem eigenen Gleisnetz nur sie selbst die Zugsleistung erbringen. Dies ist nicht selbstverständlich: in den frühen Tagen der Eisenbahnen herrschte eher die Vorstellung, die eisernen Straßen sollten wie andere Straßen auch von jedermann mit eigenen Wagen und Lokomotiven befahren werden dürfen; für diesen Zweck sah das preußische Eisenbahngesetz von 1838 eigens ein sogenanntes Bahngeld vor, das der Lokomotivhalter an den Gleiseigentümer zahlen sollte¹⁵. Erst wenn diese Möglich-

¹³ Seit dem Zusatzprotokoll Nr. 2 vom 17.10.1979, BGBI. 1980 II 871, ist die Schifffahrtswirtschaft auf dem Rhein, allerdings auf "die zur Rheinschifffahrt gehörigen Schiffe" beschränkt, d.h. auf Schiffe, die eine enge Verbindung mit einem Vertragsstaat der Mannheimer Akte oder einem EG-Staat haben; vgl. Ziff. 3 des Zeichnungsprotokolls zum Zusatzprotokoll Nr. 2; was das im einzelnen bedeutet, ist in einer Verordnung des EG-Rates näher festgelegt worden; siehe die Verordnung (EWG) Nr. 2919/85 des Rates vom 17.10.1985 zur Festlegung der Bedingungen für die Inanspruchnahme der Regelung, die aufgrund der Revidierten Rheinschifffahrtsakte den Schiffen der Rheinschifffahrt vorbehalten ist, AB1. 1985 L 280/4.

¹⁴ Siehe den deutschen Kabotagevorbehalt nach § 20 des Außenwirtschaftsgesetzes vom 28.4.1961, BGBI. I 481 und § 47 der Außenwirtschaftsverordnung, neu bekanntgemacht am 3.8.1981, BGBI. I 854; zu ähnlichen Vorbehalten in Belgien, den Niederlanden und Frankreich siehe Erdmenger, Die EG-Verkehrspolitik vor Gericht, Das EuGH-Urteil Rs. 13/83 vom 22.5.1985 und seine Folgen: EuropaR 1985, 375-391 (380f.); zur Preisregulierung siehe in Deutschland §§ 21ff. des Gesetzes über den gewerblichen Binnenschiffsverkehr vom 1.10.1953, BGBI. I 1453 sowie die Darstellung des Rechts anderer europäischer Länder bei J. Heinz Müller, Die Binnenschifffahrt im Gemeinsamen Markt (1967) 105ff.

¹⁵ Gesetz über die Eisenbahn-Unternehmungen vom 3.11.1838, Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preussischen Staaten 1838 S. 505, vgl. §§ 27ff.

keit neu belebt wird, stellt sich die Frage, ob ausländische Transportunternehmen dazu in gleicher Weise zugelassen werden wie die inländischen.

Ansätze zu einer multilateralen Ordnung der internationalen Verkehrsmärkte finden sich neuerdings auch in der Seeschifffahrt. Hier war das völkerrechtliche Prinzip der Freiheit der Meere¹⁶ über Jahrzehnte von den europäischen Schifffahrtsländern im Sinne einer die Ausländer nicht diskriminierenden marktwirtschaftlichen Ordnung des Seeverkehrs verstanden oder zumindest vielfach praktiziert worden¹⁷. In der wachsenden Staatenwelt der Nachkriegszeit mehrten sich aber einseitige Ladungsvorbehalte und zweiseitige Staatsverträge, die den bilateralen Verkehr zwischen den Vertragsstaaten aufteilten und drittstaatliche Reedereien, die sogenannten cross trader, von diesem Verkehr ausschlossen. Das 1974 abgeschlossene UNCTAD-Übereinkommen über einen Verhaltenskodex für Linienkonferenzen soll den Prozeß der Bilateralisierung der Seeschifffahrtsbeziehungen zwar einerseits anerkennen, andererseits aber auch aufhalten. Zu diesem Zweck sieht es eine quotenmäßige Aufteilung der bilateralen Verkehre im Verhältnis 40:40:20 vor, so daß den nationalen Reedereien der beiden beteiligten Staaten jeweils 40 % und Drittlandreedereien 20 % des Verkehrsvolumens zuerkannt werden¹⁸.

Multilaterale Marktordnungen fehlen bislang völlig im Straßen- und Luftverkehr. Noch in den vierziger Jahren sind

¹⁶ Art. 2 des Genfer Übereinkommens über die Hohe See vom 29.4.1958, BGBI. 1972 II 1089.

¹⁷ Vgl. umfassend dazu Keuneke, Die Flaggendiskriminierung (1965) 74ff.; Slot, National Regulation of Maritime Transport and International Public Law: Neth.Int.L.Rev. 26 (1979) 329 (335f.).

¹⁸ Art. 2 IV des Übereinkommens vom 6.4.1974 über einen Verhaltenskodex für Linienkonferenzen, BGBI. 1983 II 62; dazu Grewlich, Die UN-Konvention über einen Verhaltenskodex für Linienkonferenzen: ZaÖRV 35 (1975) 742ff.; siehe auch Basedow, Seerecht als internationales Wirtschaftsrecht: ZHR 147 (1983) 340 (350ff.).

entsprechende Versuche gescheitert¹⁹, und so präsentiert sich denn heute die Ordnung des internationalen Luft- und Straßenverkehrs als ein fast undurchdringliches Geflecht von bilateralen Verkehrsverträgen - im Luftverkehr sind es rund 3000 -, die den Marktzutritt, das Angebotsvolumen und die Transportpreise regeln²⁰.

Dieser kurze Aufriß mag hier genügen, um die Rechtslage im Bereich der Ordnung internationaler Verkehrsmärkte zu beschreiben. Sie steht, kurz gesagt, ganz im Zeichen des völkerrechtlichen Souveränitätsdogmas. Die Verkehrsleistungen, die auf dem Territorium eines Staates, von dort aus oder dorthin erbracht werden, gelten als ureigene Angelegenheit dieses Staates und seiner Bürger. Während die Staaten in privatrechtlichen Fragen den ausländischen Verladere und Transportunternehmer mit Inländern gleichzustellen bereit sind, ist die Staatszugehörigkeit des Transportunternehmers im Bereich des Wirtschaftsrechts und insbesondere des Marktzugangs das alles entscheidende Kriterium. Hier geht es also nur sekundär darum, wer eine Verkehrsleistung am effizientesten erbringen kann; vorrangig stellt sich vielmehr die Frage, ob er Ausländer oder Inländer ist. Ist er Ausländer, so wird die Beförderung als Dienstleistungsimport mit der Folge des Devisenabflusses potentiell negativ bewertet²¹. Sie wird nur zugelassen auf der Grundlage der Gegenseitigkeit, die zu etablieren Aufgabe der zweiseitigen Verkehrsverträge ist.

¹⁹ Im Rahmen der UN-Wirtschaftskommission für Europa (ECE) wurden 1947/48 mehrere Regierungsabkommen unter dem Titel "Freiheit der Straße" ausgehandelt, die die Genehmigungspraxis der Staaten aber nur vorübergehend beeinflussten; vgl. von Würzen, Internationales Kraftfahrzeugrecht (1960) 103ff.; im Luftverkehr sind kommerzielle Flugrechte in der sog. Transportvereinbarung von Chicago vom 7.12.1944, UNTS 171, 388, verankert, die freilich nicht in Kraft getreten ist; vgl. Schwenk, Handbuch des Luftverkehrsrechts (1981) 360.

²⁰ Siehe dazu insbesondere Kloster-Harz, Die Luftverkehrsabkommen der Bundesrepublik Deutschland (Diss. Göttingen 1976) passim.

²¹ Vgl. Kruse, Außenwirtschaft (3. Aufl. 1972) 84-98.

III. Die Pflicht zur Vergemeinschaftung der Verkehrsmärkte in der EG

Das nationalistische Streben nach dem größtmöglichen eigenen Anteil am internationalen Verkehr charakterisiert seit eh und je die verkehrspolitische Einstellung der allermeisten Staaten. Es ist historisch ein Ausfluß jener allgemeinen merkantilistischen Grundhaltung, welche den Welthandel bis in die dreißiger Jahre hinein prägte. Doch warum - so muß man sich fragen - hat der Verkehr nicht den neoliberalen Impuls aufgenommen, der dem internationalen Handel nach 1945 eine freiheitliche Ordnung gab und seinen rechtlichen Niederschlag einerseits im GATT²² und andererseits im EWG-Vertrag²³ gefunden hat? Warum konnte der EWG-Vertrag (EWGV) die Dienstleistungsfreiheit, d.h. die Zulassung ausländischer Anbieter zum inländischen Markt, zwar für viele andere Dienstleistungen verbürgen, Art. 59f. EWGV, nicht aber für den Verkehrssektor, für den er lediglich auf eine künftig noch zu entwickelnde gemeinsame Verkehrspolitik verwies (Art. 61 I, 74ff.)? Warum konnten sich die Gründer der EWG in den fünfziger Jahren schließlich nur auf die formale Gemeinsamkeit einer solchen Verkehrspolitik einigen, nicht aber auf den ordnungspolitischen Kerngehalt, also darauf, ob diese Politik liberale oder dirigistische Züge tragen sollte?

Die Sonderstellung der Verkehrswirtschaft im EWG-Vertrag läßt sich mit jenen merkantilistischen Neigungen nur unzureichend erklären, haben sie doch die Vergemeinschaftung auf anderen Märkten nicht verhindern können. Es wäre auch verfehlt, den Verkehr als einen isolierten Ausnahmebereich zu betrachten, der einer nationalstaatlichen Regulierung überlassen bleiben könne, ohne daß das Gesamtvorhaben der europäischen Integration darunter leide. Das Gegenteil ist richtig. Der Transport ist, wie es Horst Seefeld, Vizeprä-

22 General Agreement on Tariffs and Trade as Adopted on 30 October 1947, BGBl. 1951 II 173 und Ergänzungsbände I-III.

23 Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25.3.1957, BGBl. II 766.

sident des Europäischen Parlaments, sehr plastisch formuliert hat, nichts weiter als "der physische Vollzug des Handels und des Marktes und damit des Gemeinsamen Marktes". Wenn durch Verkehrsregulierung die "Transportkosten in künstlicher Weise manipuliert werden, kann dadurch der Handel verhindert oder umgeleitet werden, gerade so wie durch Zölle". Seefeld hält daher die gemeinsame Verkehrspolitik mit Recht für "eine Voraussetzung für das Funktionieren aller anderen Märkte, übrigens einschließlich der Agrarmärkte"²⁴.

Wer nach einer Erklärung für die Sonderstellung des Verkehrs im EWG-Vertrag sucht, sollte vielmehr zunächst bedenken, daß sich das Interesse der EWG-Gründerstaaten hauptsächlich auf die Binnenverkehrsträger konzentrierte. Für den innergemeinschaftlichen Verkehr zwischen den sechs kontinentalen Altstaaten spielten Luft- und Seefahrt naturgemäß eine viel geringere Rolle, als dies nach den Süd- und Norderweiterungen der Europäischen Gemeinschaften (EG) heute der Fall ist. Der EWG-Vertrag legt von der ursprünglichen Interessenlage Zeugnis ab, indem er eine gemeinsame See- und Luftverkehrspolitik in Art. 84 II weitgehend in das Ermessen des Rates stellte, dessen Ausübung bislang auch noch durch das Erfordernis der Einstimmigkeit zusätzlich behindert war²⁵.

Im engeren Bereich des Binnenverkehrs sind die gelegentlich so genannten verkehrsgeographischen Besonderheiten einiger EG-Staaten zu bedenken²⁶. In Wirklichkeit handelt es

²⁴ Seefeld, Gemeinsamer Markt und gemeinschaftliche Verkehrspolitik: Die Neue Gesellschaft 1984, 319-323 (320f.).

²⁵ Entgegen dem Wortlaut von Art. 84 II ergibt sich eine Pflicht zur gemeinsamen Luft- und Seeverkehrspolitik aus Art. 3 lit. e), der sich nicht auf die Binnenverkehrsträger beschränkt, siehe von der Groeben/von Boeckh/Thiesing/Ehlermann(-Erdmenger), Kommentar zum EWG-Vertrag (3. Aufl. 1983) Art. 84 EWGV Rz. 18 und 21f. - Das Einstimmigkeitserfordernis wurde zugunsten einer Beschlußfassung "mit qualifizierter Mehrheit" aufgegeben in der vom Europäischen Rat am 2./3.12.1985 in Luxemburg gebilligten Änderung der Europäischen Verträge; vgl. Bull. EG 11-1985, Nr. 1.1.1., insbesondere Art. 2 Nr. 1 des Textes zum Binnenmarkt auf S. 9. Diese Änderung ist noch nicht in Kraft getreten.

²⁶ Erdmenger, EG unterwegs - Wege zur Gemeinsamen Verkehrspolitik (1981) 18-21.

sich dabei um den gigantischen Umverteilungsapparat, zu dem sich die nationalen Eisenbahngesellschaften in den großen Flächenstaaten Deutschland, Frankreich und Italien entwickelt haben. Nachdem die Eisenbahn im letzten Jahrhundert die europäische Landmasse erschlossen hatte, verfügte sie während mehrerer Jahrzehnte über ein Verkehrsmonopol und setzte auch ihre Preise überall wie ein Monopolist fest, nämlich nach den Prinzipien der Frachtempfindlichkeit und Werttarifizierung: teure Stückgüter zahlten hohe, billige Massengüter niedrige Fracht. Als die Bahngesellschaften in staatliches Eigentum übergingen, entdeckte man in diesen schnöden monopolistischen Praktiken einen höheren sozialen Wert, nämlich die Kreuzsubventionierung von Agrar- und Montanwirtschaft durch Handel und Industrie und damit einen Ausgleich zwischen Stadt und Land sowie einen Beitrag zur dezentralisierenden Raumordnung.

Freilich geriet die sogenannte gemeinwirtschaftliche Tarifstruktur²⁷ in Gefahr, als mit dem Lastkraftwagen ein Konkurrent auftrat, der mit dem hochtarifizierenden Stückgut gerade die Rosinen aus dem Umverteilungskuchen herauszupicken drohte. Um dies zu verhindern, verpflichtete man kurzerhand auch den Straßenverkehr, nach den Sätzen des Eisenbahntarifs abzurechnen²⁸, und drosselte außerdem die Straßentransportkapazität durch Konzessionierung und Kontingentierung²⁹. Damit war in der euphemistischen Diktion der dreißiger und vierziger Jahre der Frieden zwischen Schiene und Straße geschlossen worden³⁰, der nach den Wirren der Kriegs- und

27 Siehe näher dazu Kloten, Die Gemeinwirtschaftlichkeit im Verkehr, Zum Stilwandel in der Verkehrspolitik: Ordo 13 (1962) 199, (205-210); vgl. auch Predöhl, Verkehrspolitik (2. Aufl. 1964) 236ff.

28 Vgl. Heimes, Vom Saumpferd zur Transportindustrie (1978) 89 f. Für Frankreich siehe Rodière (oben N. 9) 242f. Nr. 211.

29 Siehe den rechtsvergleichenden Überblick bei Müller-Hermann, Die Grundlagen der gemeinsamen Verkehrspolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (1963) 160 (Bundesrepublik Deutschland), 162 (Frankreich) 164 (Italien).

30 Vgl. Julius von Gierke, Handelsrecht und Schiffahrtsrecht II (5. Aufl. 1941) 609.

Verzeichnis der zitierten Rechtssachen

- 1 Urteil vom 29.10.1980 in der Rechtssache 138/79 - SA Roquette Frères gegen Rat der Europäischen Gemeinschaften - Slg. 1980, S. 3333.
- 2 Urteil vom 29.10.1980 in der Rechtssache 139/80 - Maizena GmbH gegen Rat der Europäischen Gemeinschaften - Slg. 1980, S. 3393.
- 3 Urteil vom 18. November 1970 in der Rechtssache 15/70 - Amedeo Chevalley gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften - Slg. 1970, S. 975.
- 4 Urteil vom 4. April 1974 in der Rechtssache 167/73 - Kommission gegen Französische Republik - Slg. 1974, S. 359.
- 5 Urteil vom 1. März 1966 in der Rechtssache 48/65 - Alfons Lütticke GmbH und andere Kläger gegen Kommission der EWG - Slg. 1966, S. 28.
- 6 Urteil vom 8. März 1972 in der Rechtssache 42/71 - Nordgetreide GmbH und Co. KG gegen Kommission der EWG - Slg. 1972, S. 105.
- 7 Urteil vom 18. Oktober 1979 in der Rechtssache 125/78 - GEMA, Gesellschaft für musikalische Aufführungs- und mechanische Vervielfältigungsrechte, gegen Kommission der EWG - Slg. 1979, S. 3173.
- 8 Urteil vom 13. Juli 1971 in der Rechtssache 8/71 - Deutscher Komponistenverband e.V. gegen Kommission der EWG - Slg. 1971, S. 705.
- 9 Urteil vom 21. Februar 1973 in der Rechtssache 6/72 - Europemballage Corporation und Continental Can Company Inc. gegen Kommission der EWG - Slg. 1973, S. 215.
- 10 Urteil vom 10. Dezember 1974 in der Rechtssache 48/74 - Herr Charmasson gegen Minister für Wirtschaft und Finanzen - Slg. 1974, S. 1383.
- 11 Urteil vom 28. November 1978 in der Rechtssache 97/78 - Fritz Schumalla - Slg. 1978, S. 2311.
- 12 Urteil vom 30. November 1982 in der Rechtssache 12/82 - Strafverfahren gegen Joseph Trignon - Slg. 1982, S. 4089.
- 13 Urteil vom 8. April 1976 in der Rechtssache 43/75 - Gabriëlle Defrenne gegen Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena - Slg. 1976, S. 455.
- 14 Urteil vom 15. September 1982 in der Rechtssache 106/81 - Julius Kind KG gegen Europäische Wirtschaftsgemeinschaft - Slg. 1982, S. 2885.
- 15 Urteil vom 29. März 1979 in der Rechtssache 231/78 - Kommission gegen Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland - Slg. 1979, S. 1447.
- 16 Urteil vom 25. September 1979 in der Rechtssache 232/78 - Kommission gegen Französische Republik - Slg. 1979, S. 2729.
- 17 Urteil vom 5. Mai 1981 in der Rechtssache 804/79 - Kommission gegen Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland - Slg. 1981, S. 1045.

- 18 Urteil vom 16. Dezember 1981 in der Rechtssache 269/80 - Strafverfahren gegen Robert Tymen - Slg. 1981, S. 3079.
- 19 Urteil vom 31. März 1971 in der Rechtssache 22/70 - AETR, Kommission gegen Rat - Slg. 1971, S. 263.
- 20 Urteil vom 12. Juli 1979 in der Rechtssache 166/78 - Regierung der Italienischen Republik gegen Rat - Slg. 1979, S. 2575.
- 21 Urteil vom 6. Mai 1980 in der Rechtssache 102/79 - Kommission gegen Königreich Belgien - Slg. 1980, S. 1473.
- 22 Urteil vom 11. November 1981 in der Rechtssache 203/80 - Strafverfahren gegen Guerrino Casati - Slg. 1981, S. 2595.
- 23 ABl. Nr. C 1 vom 5. Januar 1976, S. 44.
- 24 ABl. Nr. C 207 vom 2. September 1976, S. 9.
- 25 ABl. Nr. C 36 vom 12. Februar 1982, S. 8.
- 26 Dok.Kom. (62) S. 244, letzter Änderungsvorschlag vom 21. Juni 1971, ABl. Nr. C 90 vom 11. September 1971, S. 25.
- 27 ABl. Nr. C 95 vom 21. September 1968, S. 1.
- 28 ABl. Nr. C 95 vom 21. September 1968, S. 41.
- 29 ABl. Nr. C 259 vom 12. November 1975, S. 2, zuletzt geändert am 17. Juli 1979, ABl. Nr. C 206 vom 16. August 1979, S. 3.
- 30 ABl. Nr. C 247 vom 18. Oktober 1978, S. 6.
- 31 ABl. Nr. C 41 vom 14. Februar 1979, S. 10, zuletzt geändert am 26. Mai 1983, ABl. Nr. C 155, S. 83.
- 32 Dok. KOM/72/1516 vom 7. Dezember 1972 und ABl. Nr. 268 vom 20. Oktober 1981, S. 11.
- 33 ABl. Nr. C 307 vom 21. Dezember 1977, S. 5.
- 34 ABl. Nr. C 253 vom 1. Oktober 1980, S. 6.
- 35 ABl. Nr. C 350 vom 31. Dezember 1980, S. 19.
- 36 ABl. Nr. C 350 vom 31. Dezember 1980, S. 18.

Gliederung

A. Sachverhalt	232
B. Stellungnahme	233
I. Zur Zulässigkeit der auf Artikel 175 EWGV gestützten Klage	233
1. Kann mit der Klage ein politisches Ziel verfolgt werden?	233
2. Zu den Zulässigkeitsvoraussetzungen von Artikel 175 Absatz 1 EWGV	233
2.1. Zur Klagebefugnis des Klägers	233
2.1.1. Vortrag der Prozeßbeteiligten	234
2.1.2. Rechtliche Würdigung	234
2.1.2.1. Wortlaut	235
2.1.2.2. Rechtsprechung des Gerichtshofs zu Artikel 37 der Satzung	235
2.1.2.3. Vergleich mit Artikel 173 EWGV	236
2.1.2.4. Eingriff in die vertragliche Zuständigkeitsverteilung zwischen den Organen?	238
2.1.2.5. Eingriff in die Rechtsetzungsbefugnis des Rates?	238
2.1.2.6. Eingriff in die Kompetenz der Kommission	238
2.2. Bedarf es eines speziellen Rechtsschutzinteresses?	239
2.3. Das Tatbestandsmerkmal der Beschlußfassung	239
2.3.1. Vortrag der Prozeßbeteiligten	240
2.3.2. Rechtliche Würdigung	241
2.3.2.1. Auslegung des Klageantrags	241
2.3.2.2. Fragen, die mit der Rechtsnatur des Beschlusses zusammenhängen	246
2.3.2.3. Relevanz subjektiver Gründe für die Feststellung der Untätigkeit?	247
3. Zu den Zulässigkeitsvoraussetzungen gemäß Artikel 175 Absatz 2 EWGV	247
3.1. Das Aufforderungsschreiben	247
3.2. Die Stellungnahme	249
3.2.1. Vortrag der Prozeßbeteiligten	249
3.2.2. Rechtliche Würdigung	251
3.2.2.1. Wortlaut	251
3.2.2.2. Rechtsschutzfunktion	251
3.2.2.3. Die Zweimonatsfrist	252

3.2.2.4.	Eine von dem Aufforderungsschreiben abweichende Stellungnahme	252
3.2.2.5.	Hinhaltender Bescheid als Stellungnahme?	254
3.2.2.6.	Rechtsprechung des Gerichtshofs	254
4.	Zusammenfassung	255
II.	Zu dem Hilfsantrag des Klägers	256
1.	Die Aktivlegitimation in Artikel 173 EWGV	256
2.	Rechtsnatur der anfechtbaren Handlungen nach Artikel 173 EWGV	256
III.	Zur Begründetheit der Klage	257
1.	Besteht eine Rechtspflicht zur Einführung einer gemeinsamen Verkehrspolitik?	257
1.1.	Vortrag der Prozeßbeteiligten	257
1.2.	Rechtliche Würdigung	260
1.2.1.	Die vertraglichen Bestimmungen	261
1.2.2.	Systematische Betrachtung	262
1.2.3.	Verpflichtung zur Einführung einer gemeinsamen Verkehrspolitik auch für die Seeschifffahrt und Luftfahrt gemäß Artikel 84?	263
1.2.4.	Zwischenergebnis	265
1.2.5.	Zum Inhalt der allgemeinen Verpflichtung	265
1.2.6.	Ist die Verpflichtung hinreichend konkretisiert?	266
1.2.7.	Fehlende Fristen	267
1.2.7.1.	Fehlende Fristen für Artikel 75 Absatz 1 Buchstabe c	268
1.2.7.2.	Fehlende Fristen für Artikel 84	268
1.2.8.	Befristung durch schiefe Integrationslage und Ergebnis	268
2.	Besteht eine Rechtspflicht, Bestimmungen nach Artikel 75 Absatz 1 Buchstaben a und b zu erlassen?	269
2.1.	Vortrag der Prozeßbeteiligten	269
2.2.	Rechtliche Würdigung	274
2.2.1.	Wortlaut von Artikel 75 Absatz 1 und Artikel 75 Absatz 2	274
2.2.2.	Die Frist des Artikels 75 Absatz 2	274
2.2.3.	Das in Artikel 75 vorgesehene Entscheidungsverfahren	275
2.2.4.	Der Hinweis auf Artikel 75 Absatz 1 in Artikel 76	276

2.2.5.	Zwischenergebnis	276
2.2.6.	Ist die Rechtspflicht hinreichend konkretisiert?	277
2.2.6.1.	Konkretisierung durch Vertrag und durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs	278
2.2.6.2.	Konkretisierung durch den Rat	279
2.2.6.3.	Konkretisierung durch anerkannte Elemente der Verkehrspolitik	281
2.3.	Ergebnis	281
3.	Ist die Untätigkeit des Beklagten durch besondere Gründe gerechtfertigt?	282
3.1.	Objektive Schwierigkeiten politischer und ökonomischer Art	282
3.1.1.	Enthält Artikel 75 Absatz 1 eine Schutzklausel?	282
3.1.2.	Vergleich mit den Vorschriften über die Agrarpolitik	283
3.1.3.	Lehrmeinungen des Verwaltungsrechts	284
3.2.	Vergleich mit Artikel 169 EWGV	285
3.2.1.	Strukturproblem der Willensbildung im Rat	286
3.2.2.	Vergleich mit den Vorschriften zur Wirtschafts- und Währungspolitik	287
3.2.3.	Können fehlende Mehrheiten die Untätigkeit rechtfertigen?	288
3.3.	Der Vortrag der niederländischen Regierung zur unmittelbaren Anwendbarkeit	288
3.3.1.	Vortrag der Prozeßbeteiligten	288
3.3.2.	Rechtliche Würdigung	289
4.	Zum Vorwurf, der Rat habe es vertragswidrig unterlassen, Vorschriften für die in den Vorschlägen der Kommission angesprochenen Bereiche einer gemeinsamen Verkehrspolitik zu erlassen, im einzelnen	290
4.1.	Die nicht auf Artikel 75 Absatz 1 Buchstaben a und b gestützten Vorschläge	290
4.2.	Die restlichen Vorschläge	291
4.2.1.	Während der Übergangszeit vorgelegte Vorschläge	292
4.2.2.	Die nach Ablauf der Übergangszeit vorgelegten Vorschläge	292

4.2.2.1.	Vorschläge, die zum ersten Mal für bestimmte Bereiche vorgelegt worden sind	292
4.2.2.2.	Änderungs- bzw. Ergänzungsvorschläge	293
IV.	Zu den Kosten	295
V.	Hilfserwägungen	295
C.	Vorschlag	296
	Verzeichnis der zitierten Rechtssachen und Rechtsakte und der im Klageantrag aufgeführten Vorschläge der Kommission	298

VERZEICHNIS DER AUTOREN

Dr. Gerd A b e r l e
Professor für Wettbewerbstheorie und -politik,
Regional- und Verkehrswissenschaft an der
Justus-Liebig-Universität Gießen
Licher Straße 62
D-6300 Gießen

Dr. Jürgen B a s e d o w, LL.M. (Harvard)
Referent am Max-Planck-Institut für ausländisches
und internationales Privatrecht, Privatdozent an
der Universität Hamburg
Mittelweg 187
D-2000 Hamburg 13

Prodromos D. D a g t o g l o u
Professor an der Universität Athen, Honorar-
professor an der Universität Regensburg
66 Chartfield Avenue
London SW 15, 6 HQ.

Dr. Jürgen E r d m e n g e r
Direktor in der Generaldirektion Verkehr der
Kommission der Europäischen Gemeinschaften
Rue de la Loi 200
B-1049 Brüssel

Mr. Piet Jan S l o t
Professor am Europa Instituut der Rijksuniversiteit
te Leiden
Hugo de Grootstraat 27
NL-2311 XK Leiden

Dr. Manfred Z u l e e g
Professor für Öffentliches Recht einschließlich
Europa- und Völkerrecht an der Johann Wolfgang
Goethe-Universität
Senckenberganlage 31
D-6000 Frankfurt/Main 1