KOMMISSION

ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION
vom 20. Juli 1999
in einem Verfahren betreffend die Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 2299/89 des Rates
(Elektronisches Ticket)

(Bekanntgegeben unter Aktenzeichen K(1999) 2068)

(Nur der deutsche Text ist verbindlich)

(Text von Bedeutung für den EWR)

(1999/618/EG)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft,

gestützt auf die Verordnung (EWG) Nr. 2299/89 des Rates vom 24. Juli 1989 über einen Verhaltenskodex im Zusammenhang mit computergesteuerten Buchungssystemen [1], zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 323/1999 [2], insbesondere auf Artikel 16 Absatz 2,

nachdem dem beteiligten Unternehmen gemäß Artikel 19 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2299/89 Gelegenheit zur Äußerung zu den von der Kommission vorgebrachten Beschwerdepunkten gegeben wurde,

in Erwägung nachstehender Gründe:

I. SACHVERHALT UND VERFAHREN

1. Die Beschwerde

(1) Mit Schreiben vom 9. Januar 1997 beschwerte sich der Systemverkäufer SABRE Travel Information Network („SABRE"), daß die Deutsche Lufthansa AG („Lufthansa") gegen die Verordnung (EWG) Nr. 2299/89 (Verhaltenskodex) verstoße, indem sie Großkunden Anreize zur Benutzung elektronischer Tickets für Inlandsreisen auf Lufthansa-Flügen biete. Nach Behauptung von SABRE führt dies dazu, daß Großkunden nur mit Reisebüros zusammenarbeiteten, die das computergesteuerte Buchungssystem (CRS) Start Amadeus (an dem Lufthansa beteiligt ist) einsetzten, weil dies das einzige System sei, mit dem elektronische Tickets ausgestellt werden könnten. Lufthansa wurde am 20. Januar 1997 eine Kopie der Beschwerde übermittelt und aufgefordert, innerhalb eines Monats Stellung zu nehmen. Lufthansa übermittelte ihre Stellungnahme am 19. Februar 1997.

(2) SABRE beschwerte sich, daß Lufthansa SABRE nicht die erforderlichen Informationen und technischen Spezifikationen bereitgestellt habe, um elektronische Tickets für Lufthansa auszustellen, was die Fähigkeit von SABRE, abonnierte Benutzer in Deutschland zu gewinnen und zu halten, schwerwiegend beeinträchtige. SABRE habe eine eigene Funktion zur Ausstellung elektronischer Tickets entwickelt, die den von allen in der IATA (International Air Transport Association) vertretenen Luftverkehrsgesellschaften vereinbarten Branchenstandards entspreche. SABRE ist der Auffassung, daß die genannten Maßnahmen der Lufthansa einen wirksamen Wettbewerb im deutschen CRS-Markt verhinderten.

(3) Nach einer ersten Prüfung der Beschwerde übermittelte die Kommission der Lufthansa am 16. Dezember 1997 eine Mitteilung der Beschwerdepunkte. Lufthansa beantwortete diese Mitteilung am 3. März 1998. Im wesentlichen führte Lufthansa aus, daß die Anreize eher darauf ausgerichtet gewesen seien, die Akzeptanz des elektronischen Tickets bei Fluggästen und Reisebüros zu fördern, und nicht gegen konkurrierende CRS gerichtet gewesen seien; außerdem sei für ein neues technisches Produkt eine Anlaufphase erforderlich, bevor es allen anderen CRS angeboten werden könne. Außerdem traf die Luftverkehrsgesellschaft eine Unterscheidung zwischen einem Ticket und einem Luftverkehrsprodukt im Sinne des Verhaltenskodex und argumentierte, daß Tickets nicht unter Artikel 8 Absatz 1 fielen, der Anreize untersagt. Lufthansa führte auch Fragen bezüglich ihrer Verteidigungsrechte an und forderte eine mündliche Anhörung.

[1] ABl. L 220 vom 29.7.1989, S. 1.
[2] ABl. L 40 vom 13.2.1999, S. 1.

(4) Mit Schreiben vom 21. April 1999 unterrichtete SABRE die Kommission, daß die Ursachen der ursprünglichen Beschwerde durch eine neue gewerbliche Vereinbarung mit Lufthansa in zufriedenstellender Weise beseitigt worden seien.

2. **Die Parteien**

(5) Eigner und Betreiber des unter dem Namen „SABRE" bekannten CRS ist SABRE Travel Information Network, Dallas, Texas, USA. SABRE Travel Information Network gehört zu 80 % der AMR Corporation, die auch Eigentümer von American Airlines ist. Sein Anteil am CRS-Weltmarkt (bezogen auf die Zahl der Reisebüros) wird auf 26,1 % geschätzt. Sein Anteil am deutschen CRS-Markt wird auf 5,1 % geschätzt.

(6) Lufthansa mit Sitz in Köln ist die größte Luftverkehrsgesellschaft in der Gemeinschaft. Sie erzielte 1997 einen Umsatz von 23,149 Mrd. DEM.

(7) Lufthansa ist zu 29,2 % am Kapital der Amadeus Global Travel Distribution SA („AGTD") beteiligt, die Eigentümer und Betreiber des allgemein als „Amadeus" bekannten CRS ist. Lufthansa ist außerdem zu 50 % am Kapital der Start Holding GmbH beteiligt. Start Holding GmbH ist wiederum zu 95 % an der Start Amadeus Vertrieb GmbH („Start Amadeus") beteiligt, die für die Vermarktung des CRS Amadeus in Deutschland allein zuständig ist. Eigentümer der restlichen 5 % von Start Amadeus sind Unternehmen des AGTD-Konzerns. Der Anteil von Amadeus am CRS-Weltmarkt (bezogen auf die Zahl der Reisebüroniederlassungen) wird auf 33,8 % geschätzt. Der Anteil von Start Amadeus am deutschen CRS-Markt wird auf 88,6 % geschätzt.

3. **Der Verhaltenskodex**

(8) Der Verhaltenskodex legt Bestimmungen für einen Bereich fest, dem eine wesentliche Rolle beim Vertrieb von Luftverkehrsprodukten zukommt. Der Verhaltenskodex gewährleistet, daß beim Betrieb eines CRS zwischen Luftverkehrsgesellschaften, die am CRS teilnehmen, weder hinsichtlich der technischen Funktionen, die den teilnehmenden Luftverkehrsgesellschaften angeboten werden, noch hinsichtlich der für diese Dienstleistungen verlangten Entgelte diskriminiert wird. Der Verhaltenskodex verhindert auch, daß Luftverkehrsgesellschaften, die Eigentümer eines CRS sind, den Vertrieb ihrer Produkte mittels konkurrierender CRS verweigern und dadurch die Attraktivität dieser CRS am Markt mindern.

4. **Sachverhalt**

a) *Elektronische Tickets*

(9) Die Benutzung „elektronischer Tickets" ist eine neuere Entwicklung in der Luftverkehrsbranche, die Flugscheine in Papierform ablösen und die Abfertigung auf den Flughäfen vereinfachen soll. Elektronische Tickets sind Beförderungsdokumente, die lediglich im Buchungssystem einer Luftverkehrsgesellschaft existieren. Bei der Abfertigung am Flughafenschalter erhält der Fluggast, nachdem er sich ausgewiesen hat, seine Bordkarte unter Bezugnahme auf den im System der Luftverkehrsgesellschaft vorhandenen Datensatz, nicht im Austausch gegen einen Flugkupon eines herkömmlichen Flugscheins in Papierform. Nach IATA-Schätzungen fallen für einen herkömmlichen Flugschein in Papierform Kosten von durchschnittlich 8 USD an, während ein elektronisches Ticket lediglich Kosten zwischen 1 und 2 USD verursacht. Das mit dem Einsatz elektronischer Tickets verbundene Rationalisierungspotential hat zu einer schnellen Verbreitung von Beförderungsdokumenten dieser Art geführt. Bei der größten US-amerikanischen Luftverkehrsgesellschaft, United Airlines, wurden 1996 für 40 % der Inlandsbeförderungen elektronische Tickets genutzt.

b) *Computergesteuerte Buchungssysteme*

(10) Ein computergesteuertes Buchungssystem (CRS) ist ein Computersystem, das u. a. Angaben über Flugpläne, verfügbare Sitzplätze, Flugpreise und zusätzliche Leistungen enthält und eventuell die Möglichkeit bietet, Buchungen vorzunehmen oder Flugscheine auszustellen, soweit abonnierten Benutzern einige oder alle Leistungen dieses Systems verfügbar gemacht werden. Laut Schätzungen erfolgen mehr als 85 % aller Linienflugverkäufe von IATA-Reisebüros über ein CRS. Es stellt daher ein wesentliches Arbeitsmittel für Reisebüros dar.

(11) Im Gegensatz zu anderen in der Gemeinschaft tätigen CRS (Galileo, SABRE und Worldspan) verfügt Amadeus nicht über eine eigene Funktion zur Flugscheinausstellung, so daß die Flugscheinausstellung in seinem Namen durch ein lokales Vertriebsunternehmen, in Deutschland Start Amadeus, erfolgt. Start Amadeus stellt die Schnittstelle zwischen den Reisebüros in Deutschland und dem CRS Amadeus bereit. Zur Vornahme einer Buchung greift das Reisebüro auf Start Amadeus zu, um Informationen zu Flugplänen, verfügbaren Sitzplätzen und Flugpreisen aus dem Amadeus-Kernsystem abzurufen. Das Reisebüro gibt die Buchungsdaten dann über die Amadeus-Schnittstelle von Start Amadeus ein, von wo bestimmte Datenelemente wiederum an eine getrennte Funktion in Start Amadeus übergeben werden, anhand deren ein Flugschein ausgestellt und die damit zusammenhängenden Buchhaltungsvorgänge durchgeführt werden.

c) *Einführung der elektronischen Ticketausstellung durch Lufthansa*

(12) Lufthansa gab in der Stellungnahme zur Beschwerde von SABRE im Schreiben vom 19. Februar 1997 an, daß die Einführung der elektronischen Ticketausstellung (Electronic Ticketing, ETIX) ein äußerst komplexes Projekt sei und Lufthansa sich daher entschlossen habe, es in drei Phasen einzuführen: in der ersten Phase ab dem 1. März 1996 für den deutschen Markt, einschließlich für Start Amadeus als das „am meisten verbreitete Ticketing-System in Deutschland", in der zweiten Phase ab dem 1. November 1996 für internationale Online-Flüge und in der dritten Phase ab 1997 mit „Ausdehnung auf zentrale Reservierungssysteme (CRS)". Lufthansa gab an, daß die ersten beiden Phasen notwendig gewesen seien, um das ETIX-Volumen im Interesse einer Amortisierung der relativ hohen Entwicklungskosten zu maximieren.

(13) Im Schreiben vom 14. Mai 1997 an die Kommission ging Lufthansa darüber hinaus und gab an, daß die „vorübergehende Fokussierung auf die Erweiterung der bereits existierenden Schnittstelle Lufthansa/Start... [die] einzig technisch mögliche und vertretbare Vertiefung der Pilotphase“ darstellte.

(14) Bei der Entwicklung des elektronischen Tickets ging Lufthansa vom bestehenden Fluggast-Abfertigungsprogramm aus. In einer Pilotphase von Mai bis Dezember 1995 wurde ETIX anfänglich einer begrenzten Gruppe von 600 Benutzern in Deutschland angeboten. Um die Zahl der Reisebüros in möglichst kurzer Zeit zu erweitern, wurde die Funktion dann im März 1996 auf Start Amadeus übertragen (Phase eins).

(15) Im Schreiben vom 14. Mai 1997 gab Lufthansa an: „Gegenwärtig befindet sich Lufthansa in der letzten Phase der Produkteinführung. Nachdem die technischen Voraussetzungen für eine internationale Anwendbarkeit von ETIX geschaffen sind, wird Lufthansa ETIX auch über andere CRS-Systeme vertreiben.“

(16) Im Juli 1996 kündigte Lufthansa an, daß sie die Provision für Reisebüros in Deutschland für den Verkauf rein innerdeutscher Flugscheine senken würde. Im Schreiben an die Kommission vom 14. Mai 1997 widerspricht Lufthansa jedoch der Aussage von SABRE, daß den Reisebüros Anreize zur Benutzung von ETIX geboten werden, mit der Aussage, daß „bis zum heutigen Zeitpunkt keine Agentenförderung erfolgt ist. Den Agenten wurde bislang lediglich eine Förderung von ETIX in Aussicht gestellt. Die Förderung soll ab Juli 1997 erfolgen.“

(17) Vertreter der Lufthansa haben in einer Sitzung mit Vertretern der Kommission am 25. Juli 1997 bestätigt, daß Reisebüros in Deutschland ab dem 1. Juli 1997 eine Provision von 0,5 % auf jedes verkaufte elektronische Ticket für Flüge innerhalb Deutschlands und nach London und Paris erhalten haben. Im Schreiben vom 27. August 1997 gab Lufthansa an, daß am 1. Januar 1997 eine Anreizregelung für Großkunden eingeführt wurde. Der Anreiz belief sich bei ETIX-Bruttoumsätzen über 50 000 DEM auf 1 %, bei Umsätzen über 2,5 Mio. DEM auf 1,5 % und bei Umsätzen über 5 Mio. DEM auf 2 %.

(18) Da die ETIX-Funktion weder SABRE noch anderen in Deutschland tätigen CRS zur Verfügung stand, konnten nur diejenigen Reisebüros, die Abonnenten von Start Amadeus waren, in den Genuß der zusätzlichen Provision kommen.

(19) Bei einer späteren Sitzung mit Vertretern der Kommission im Juni 1998 wurde die Frage der Anreizzahlungen erneut diskutiert. Lufthansa erklärte, daß der Provisionssatz für Reisebüros ab Mai 1998, sechs Monate nach Übermittlung der Mitteilung der Beschwerdepunkte, von 0,5 % auf 1 % angehoben worden war. Außerdem wurde jedem Fluggast, der ein elektronisches Ticket für einen Inlandsflug erwarb, seit Januar 1998 ein Abschlag von 10 DEM gewährt, wohingegen das Großkundenprogramm im gleichen Monat eingestellt wurde. Die Anreizzahlungen wurden angehoben, um die ETIX-Verkäufe zu fördern, die laut Lufthansa weit hinter dem Potential zurückgeblieben waren.

d) *IATA-Branchenstandards*

(20) Unabhängig von der Entwicklung der elektronischen Ticketausstellung durch Lufthansa und als Reaktion auf die erkannte Notwendigkeit eines branchenweiten Standards für das elektronische Ticket hat die IATA als Branchenstandard eine Methode zur Verknüpfung von CRS und Systemen von Luftverkehrsgesellschaften zum Zweck der Ausstellung elektronischer Tickets herausgegeben. Die Standards wurden von IATA-Arbeitsgruppen über einen Zeitraum von zwei Jahren erarbeitet. Die auf der IATA-Passagekonferenz in Los Angeles vom Oktober 1996 vertretenen Luftverkehrsgesellschaften (einschließlich Lufthansa) haben die Resolutionen Nr. 722f und Nr. 722g ([1]) über die Ausstellung elektronischer Tickets einstimmig verabschiedet. Für die Schaffung eines Branchenstandards grundlegend war die Annahme des EDIFACT-Mitteilungsstandards („Electronic Data Interchange for Administration, Commerce and Transport“) für die Übermittlung von Datenelementen elektronischer Tickets. Die Resolutionen sollten am 1. Januar 1997 in Kraft treten. In ihrem Schreiben vom 14. Mai 1997 bestätigte Lufthansa, daß die Standards „seit dem 1. Januar 1997 Gültigkeit haben“.

(21) Bereits vor Annahme der IATA-Resolutionen verwendete das SABRE-System den EDIFACT-Mitteilungsstandard, der dem im US-Inland verwendeten ATA-Standard entsprach. Eine erweiterte Version dieses EDIFACT-Standards wurde später Bestandteil des durch die IATA-Resolutionen angenommenen Standards für elektronische Tickets. Demgegenüber war der ETIX-Standard der Lufthansa für Start Amadeus eine völlige Eigenentwicklung, die vom EDIFACT-Standard überhaupt keinen Gebrauch machte.

(22) Im Schreiben vom 14. Mai 1997 machte Lufthansa folgende Aussage: „Lufthansa hat zu keiner Zeit IATA-Standards abgeschafft oder ignoriert... Im Entwicklungszeitpunkt von ETIX konnte Lufthansa keine Standards umgehen, da es solche noch nicht gab.“ Laut Lufthansa wurde die von ihr entwickelte Lösung zur Ausstellung elektronischer Tickets gewählt, weil es sich um ein hochwertiges Produkt handelte. Lufthansa gibt im Schreiben vom 14. Mai 1997 außerdem an: „Lufthansa hat sich keinerzeit verweigert, das eingeführte System an die erst im September 1996 eingeführten IATA-Standards anzupassen. Lufthansa ist weiterhin an einer Kooperation interessiert. Die in der Zwischenzeit erworbenen Erfahrungen werden diesen Schritt erleichtern.“ In ihrer Antwort auf die Mitteilung der Beschwerdepunkte führte Lufthansa aus: „Nachdem sich abzeichnete, daß es zur Verabschiedung von IATA-Standards für Electronic Ticketing kommen würde, begann die Lufthansa, aufbauend auf ihren Erfahrungen mit dem ETIX-System, diesen Standard zu implementieren.“

(23) Dennoch führte Lufthansa an dem von ihr anerkannten ersten Tag der Gültigkeit der IATA-Resolutionen für elektronische Tickets (1. Januar 1997) den ersten Anreiz ein, der an das interne ETIX-System geknüpft war, das ausschließlich auf Start Amadeus genutzt werden konnte.

([1]) IATA-Resolution 722f: Electronic Ticketing/Electronic Miscellaneous Documents — Airline. IATA-Resolution 722g: Electronic Ticketing/Electronic Miscellaneous Documents — Neutral.

e) *Kontakte zwischen Lufthansa und SABRE sowie anderen Systemverkäufern*

(24) SABRE hat nach eigenen Angaben versucht, mit Lufthansa eine Einigung darüber zu erzielen, den SABRE-Abonnenten eine Möglichkeit zur Ausstellung elektronischer Tickets für Lufthansa-Flüge zu verschaffen. Im Juni 1995, im April 1996 und zu zwei späteren Zeitpunkten fanden Sitzungen statt, die das SABRE-Produkt für die Ausstellung elektronischer Tickets zum Gegenstand hatten. Im September 1996 gab Lufthansa der Bereitschaft Ausdruck, Gespräche zu diesem Thema Anfang 1997 aufzunehmen. Die erste Sitzung fand am 13. Januar 1997 statt (siehe unten).

(25) Lufthansa gibt ferner an, daß SABRE auf der Sitzung vom 13. Januar 1997 Verständnis für die von Lufthansa vorgenommene Festsetzung der Prioritäten bei der Entwicklung der elektronischen Ticketausstellung gezeigt habe. Lufthansa vertritt auch die Auffassung, daß ETIX lediglich eine Funktion zur Ticketausstellung und somit vom benutzten CRS unabhängig ist.

(26) SABRE führte in seinen Bemerkungen vom 21. März 1997 auf die Antwort von Lufthansa erneut die in seiner ursprünglichen Beschwerde genannten Argumente an. SABRE gab auf der Sitzung am 13. Januar 1997 ferner an, daß es den von Lufthansa verfolgten Prozeß der Prioritätsfestsetzung wohl verstehe, aber nicht sein Einverständnis damit erklärt habe. Außerdem habe SABRE Lufthansa in derselben Sitzung daran erinnert, daß SABRE seit mehr als einem Jahr bereit gewesen sei, die ETIX-Entwicklung mit Lufthansa zu beginnen, daß aber keine Kooperationsbereitschaft gezeigt worden sei.

(27) Im November 1997 einigten sich SABRE und Lufthansa über die Einführung der elektronischen Ticketausstellung. Nach dieser Vereinbarung hatte Lufthansa sicherzustellen, daß alle ihrerseits erforderlichen Arbeiten so ausgeführt wurden, daß die Einführung spätestens zum 30. September 1998 erfolgen konnte. Falls SABRE Lufthansa jedoch schriftlich davon in Kenntnis setzte, daß die Einführung bis zum 30. Juni 1998 abgeschlossen werden könne, hätte Lufthansa die notwendigen Mittel einzusetzen, um diesen früheren Termin einzuhalten. Da SABRE diese Erklärung nicht abgab, schloß Lufthansa ihren Teil der Arbeiten daher am 14. September 1998 ab.

(28) SABRE führte daraufhin die notwendigen Tests durch, woraufhin die ETIX-Funktion ab dem 8. Dezember 1998 im SABRE-CRS genutzt werden konnte.

(29) Hinsichtlich anderer CRS einigte sich Lufthansa im September 1997 mit einem Systemverkäufer über einen Zeitplan für die Installation, wonach die Testphase im März 1998 beginnen sollte. Bis zum jetzigen Zeitpunkt ist die Einführung jedoch noch nicht abgeschlossen. Im November 1997 hatte Lufthansa die beiden anderen Systemverkäufer angeschrieben und aufgefordert, die ETIX-Funktion in ihren Systemen einzuführen. 1998 wurden Vereinbarungen darüber getroffen, und die Einführung soll im Laufe dieses Jahres abgeschlossen werden.

(30) In einem Schreiben vom 2. November 1998 teilte Lufthansa der Kommission mit, daß sie alle Anreize in Verbindung mit elektronischen Tickets zum Jahresende 1998 einstellen würde.

(31) In der Folge unterrichtete SABRE die Kommission mit Schreiben vom 21. April 1999 darüber, daß eine neue gewerbliche Vereinbarung mit Lufthansa am 2. April 1999 unterzeichnet worden sei, die alle von SABRE in seiner ursprünglichen Beschwerde aufgeworfenen Streitfragen löse.

II. **RECHTLICHE WÜRDIGUNG**

(32) In der Antwort auf die Mitteilung der Beschwerdepunkte machte Lufthansa geltend, daß dieselben Verfahrensgarantien und Rechte der Verteidigung, die in wettbewerbsrechtlichen Verfahren gelten und in den Verordnungen (EWG) Nr. 17 [1], (EWG) Nr. 1017/68 [2] und (EWG) Nr. 3975/87 [3] des Rates festgelegt sind, für den CRS-Verhaltenskodex Geltung hätten. In Anwendung dieser Bestimmungen beantragte das Unternehmen eine mündliche Anhörung in der für Verfahren nach der Verordnung Nr. 99/63/EWG des Rates [4] festgelegten Form.

(33) Die Sache wurde nicht nach Artikel 81 und Artikel 82 EG-Vertrag aufgegriffen, hinsichtlich deren das Verfahren in den obengenannten Verordnungen festgelegt ist, sondern nach dem CRS-Verhaltenskodex. Der Verhaltenskodex sieht nicht dieselben Verfahren vor, doch hat die Kommission dafür Sorge getragen, daß ein gleichwertiger Schutz der Rechte der Verteidigung gewährleistet ist.

(34) Gemäß Artikel 19 Absatz 1 des Verhaltenskodex wurden Lufthansa die von der Kommission in Betracht gezogenen Beschwerdepunkte mitgeteilt. Im Februar 1998 wurde Lufthansa Zugang zu den Akten der Kommission gewährt, damit sie Äußerungen zu der Mitteilung der Beschwerdepunkte vorbereiten konnte. Nachdem Lufthansa die Mitteilung der Beschwerdepunkte beantwortet hatte, bot die Kommission dem Unternehmen mit Schreiben vom 4. Mai 1998 an, seine Auffassung mündlich darzulegen; dieses Angebot wurde von Lufthansa jedoch nicht wahrgenommen.

Anwendung des CRS-Verhaltenskodex

a) *Der CRS-Verhaltenskodex*

(35) Gemäß Artikel 11 des Verhaltenskodex leitet die Kommission aufgrund von Beschwerden oder von Amts wegen Verfahren zur Abstellung von Zuwiderhandlungen gegen die Bestimmungen der Verordnung ein. Die Kommission hat die Beschwerde von SABRE gegen Lufthansa über die behauptete Zuwiderhandlung gegen Artikel 8 des Verhaltenskodex daher aufgrund von Artikel 11 geprüft.

[1] ABl. 13 vom 21.2.1962, S. 204/62.
[2] ABl. L 175 vom 23.7.1968, S. 1.
[3] ABl. L 274 vom 31.12.1987, S. 1.
[4] ABl. 127 vom 20.8.1963, S. 2268/63.

b) *Der Anwendungsbereich des Verhaltenskodex*

i) Start Amadeus

(36) Als erstes ist zu bestimmen, ob die in Rede stehende Möglichkeit zur Flugscheinausstellung im Sinne des Verhaltenskodex Teil des „computergesteuerten Buchungssystems" ist und welche Stellung Start Amadeus nach dem Verhaltenskodex hat.

In Artikel 2 Buchstabe f) des Verhaltenskodex wird ein CRS wie folgt definiert:

„ein computergestütztes System, das unter anderem Angaben über

— Flugpläne,
— verfügbare Sitzplätze,
— Flugpreise und
— verwandte Leistungen

von Luftfahrtunternehmen enthält und eventuell die Möglichkeit bietet,

— Buchungen vorzunehmen oder
— Flugscheine auszustellen,

soweit abonnierten Benutzern einige oder alle Leistungen dieses Systems verfügbar gemacht werden."

Nach Artikel 2 Buchstabe g) sind „Vertriebsmöglichkeiten" die Angebote, die von einem Systemverkäufer für die Bereitstellung von Informationen über Flugpläne, verfügbare Sitzplätze, Flugpreise und verwandte Leistungen von Luftfahrtunternehmen sowie für die Vornahme von Buchungen und/oder die Ausstellung von Flugscheinen und für sonstige verwandte Leistungen gemacht werden.

Nach Artikel 2 Buchstabe h) sind „Systemverkäufer" ein Unternehmen und seine Tochterunternehmen, die für den Betrieb oder die Vermarktung eines CRS verantwortlich sind.

Und nach Artikel 2 Buchstabe l) ist ein „abonnierter Benutzer" eine Person oder ein nicht als teilnehmendes Luftfahrtunternehmen geltendes Unternehmen, die bzw. das aufgrund einer vertraglichen oder sonstigen Vereinbarung mit einem Systemverkäufer die Vertriebsmöglichkeiten eines CRS für Luftverkehrsprodukte nutzt.

(37) Start Amadeus ist für die Vermarktung des CRS Amadeus in Deutschland allein verantwortlich und stellt somit einen Systemverkäufer im Sinne von Artikel 2 Buchstabe h) dar. Die von Start Amadeus den abonnierten Benutzern gebotenen Vertriebsmöglichkeiten umfassen nicht nur Angaben über Flugpläne, verfügbare Sitzplätze und Flugpreise (die aus dem von AGTD betriebenen Amadeus-Kernsystem abgerufen werden), sondern auch Möglichkeiten zur Ausstellung von Flugscheinen. Insoweit, als letztere Möglichkeiten gemäß dem Wortlaut der letzten Zeile von Artikel 2 Buchstabe f) „abonnierten Benutzern verfügbar gemacht werden", sind sie auch Teil des im Verhaltenskodex definierten computergesteuerten Buchungssystems.

(38) Außerdem hatte die Kommission Start Amadeus mit Schreiben vom 18. Juli 1995 darüber informiert, daß es als Flugscheinaussteller im Auftrag des CRS Amadeus tätig ist und daher in den Anwendungsbereich des Verhaltenskodex fällt und verpflichtet ist, seine Flugscheinausstellungstätigkeit einer jährlichen Prüfung gemäß Artikel 21a zu unterziehen, wonach ein Systemverkäufer die „technische Übereinstimmung seines CRS" mit gewissen Bestimmungen des Verhaltenskodex sicherzustellen hat. Mit Schreiben vom 29. November 1995 teilte Start Amadeus der Kommission den Namen des Prüfers mit, den das Unternehmen zur Sicherstellung der Übereinstimmung mit den Bestimmungen des Verhaltenskodex ernannt hatte. Hinsichtlich der Beurteilung der Beschwerde ist das in Rede stehende CRS das im deutschen Markt vom Systemverkäufer Start Amadeus vertriebene System.

ii) Lufthansa

(39) Gemäß Artikel 2 Buchstabe i) ist ein Mutterluftfahrtunternehmen definiert als „ein Luftfahrtunternehmen, das unmittelbar oder mittelbar, allein oder gemeinschaftlich Eigentümer eines Systemverkäufers ist oder ihn kontrolliert, sowie ein Luftfahrtunternehmen, das dem Mutterluftfahrtunternehmen gehört oder von diesem tatsächlich kontrolliert wird". Da Lufthansa zu 50 % Eigentümer der Start Holding GmbH ist, der wiederum 95 % von Start Amadeus gehören, ist Lufthansa mittelbar und gemeinschaftlich mit anderen Eigentümer von Start Amadeus und somit ein Mutterluftfahrtunternehmen.

iii) Artikel 2 Buchstaben a), b) und c) — Luftverkehrsprodukt

(40) Nach Artikel 2 Buchstabe c) ist ein Luftverkehrsprodukt „ein ungebündeltes oder ein gebündeltes Luftverkehrsprodukt".

(41) Nach Artikel 2 Buchstabe a) ist ein ungebündeltes Luftverkehrsprodukt „die Beförderung eines Fluggasts mit einem Luftfahrzeug zwischen zwei Flughäfen, einschließlich aller verwandten Nebenleistungen und Zugaben, die als fester Bestandteil dieses Produkts zum Verkauf angeboten und/oder verkauft werden".

(42) Nach Artikel 2 Buchstabe b) ist ein gebündeltes Luftverkehrsprodukt „eine im voraus zusammengestellte und zu einem Gesamtpreis zum Verkauf angebotene und/oder verkaufte Kombination eines ungebündelten Luftverkehrsprodukts mit anderen Leistungen, die keine Nebenleistungen der Beförderung mit einem Luftfahrzeug sind".

c) *Artikel 8 Absatz 1*

(43) Der betreffende Absatz lautet:

„Ein Mutterluftfahrtunternehmen darf die Benutzung eines bestimmten CRS durch einen abonnierten Benutzer weder mittelbar noch unmittelbar mit der Zahlung einer Provision oder der Gewährung oder Nichtgewährung eines sonstigen Anreizes für den Verkauf von auf seinen Flügen verfügbaren Luftverkehrsprodukten verbinden."

(44) In der Mitteilung der Beschwerdepunkte kam die Kommission unter anderem zu der Schlußfolgerung, daß Anreize im Zusammenhang mit elektronischen Tickets bei einer ausschließlichen Verfügbarkeit dieser Funktion für abonnierte Benutzer von Start Amadeus eine Zuwiderhandlung gegen Artikel 8 Absatz 1 darstellen.

(45) In ihrer Antwort machte Lufthansa geltend, daß ein Flugschein, ob als elektronisches Ticket oder in anderer Form, kein „Luftverkehrsprodukt" im Sinne von Artikel 2 sei und daher nicht in den Anwendungsbereich von Artikel 8 Absatz 1 falle. Lufthansa verwies auf die ursprüngliche Fassung von Artikel 8 Absatz 1 vor Änderung des Verhaltenskodex im Jahr 1993 [1], in dem sowohl auf Flugscheine als auch auf Luftverkehrsprodukte Bezug genommen wurde, und folgerte daraus, daß sich daraus eine tatsächliche Unterscheidung ergebe.

(46) Artikel 8 Absatz 1 bezieht sich aber auf den Verkauf eines Luftverkehrsprodukts, d. h. auf die Tatsache, daß ein Dienstleister (der Luftfrachtführer) einen Beförderungsvertrag (unmittelbar oder mittelbar über ein Reisebüro) mit einem Kunden schließt, durch den der Luftfrachtführer sich zur Beförderung des Kunden und der Kunde sich zur Zahlung des Flugpreises verpflichtet. Der Abschluß des Vertrags zwischen den beiden Parteien wird in der Regel durch die Ausstellung eines Flugscheins belegt, wobei die Form dieses Beförderungsdokuments (auf Papierträger oder als elektronisches Ticket) ohne Belang ist. Die Ausstellung eines Flugscheins ist, auch wenn sie nicht Teil der Beförderungsleistung ist, ein vom Verkauf dieser Beförderungsleistung untrennbarer Vorgang und fällt somit unter Artikel 8 Absatz 1.

(47) Außerdem würde eine Auslegung des Begriffs „Luftverkehrsprodukte", die die Ausstellung elektronischer Tickets ausschließt, Artikel 8 Absatz 1 eines großen Teils seiner beabsichtigten Wirkung berauben. Darüber hinaus ist die Kommission der Auffassung, daß es paradox ist, wenn Lufthansa sich zur Untermauerung ihrer Argumentation auf die frühere Fassung von Artikel 8 Absatz 1 beruft, die 1993 eindeutig durch die neue Fassung ersetzt wurde, in der jede Unterscheidung zwischen Luftverkehrsprodukten und der Ausstellung von Flugscheinen entfallen ist.

(48) Artikel 8 Absatz 1 des Verhaltenskodex hat den Zweck, das Mutterluftfahrtunternehmen eines Systemverkäufers daran zu hindern, den Wettbewerb zwischen CRS zu verfälschen, indem es den abonnierten Benutzern (Reisebüros) Anreize zur Nutzung seines eigenen Systems bietet.

(49) Die auf die Zusammenarbeit mit Start Amadeus in ihrer Rolle als Mutterluftfahrtunternehmen beschränkte Tätigkeit von Lufthansa bei der Einführung der elektronischen Ticketausstellung benachteiligt eindeutig alle anderen CRS im deutschen Markt und bedeutet, daß die Provisionen und Anreize, die Lufthansa für die Nutzung elektronischer Tickets gewährte, nur den Nutzern der Dienste von Start Amadeus zugute kommen konnten. Lufthansa war der Auffassung, daß die Anreize nicht an die Nutzung von Start Amadeus geknüpft waren, da der Verkauf ihrer Luftverkehrsprodukte mittels anderer (d. h. herkömmlicher) Flugscheine in Start Amadeus nicht zu Anreizzahlungen führte. Außerdem war Lufthansa der Auffassung, daß diese Anreize keine Aufforderung zur Nutzung von Start Amadeus darstellten, da sie allen Reisebüros unabhängig vom benutzten CRS angeboten wurden. Es war Lufthansa jedoch bewußt, daß die den Abonnenten angekündigten Anreize zur Ausstellung elektronischer Tickets nur von Abonnenten des Systems, dessen Mutterluftfahrtunternehmen Lufthansa ist, in Anspruch genommen werden konnten. Alle Abonnenten anderer in Deutschland tätiger CRS wären nicht in der Lage gewesen, die Anreizregelung zu nutzen.

(50) Lufthansa machte geltend, daß die Anreize erforderlich gewesen seien, um eine erfolgreiche Einführung des elektronischen Tickets zu gewährleisten, daß eine Zusammenarbeit sowohl vom technischen Standpunkt als auch deshalb nötig gewesen sei, damit die Reisebüros die Nutzung elektronischer Tickets durch die Kunden förderten, und daß dasselbe Argument für Großkunden und Fluggäste allgemein gelte. Lufthansa merkte an, daß die Nutzung elektronischer Tickets trotz dieser Anreize sehr niedrig gewesen sei. Unabhängig davon, ob ein Anreiz für die Einführung elektronischer Tickets erforderlich war (was in Frage gestellt werden kann), untersagt der Verhaltenskodex eindeutig, die Nutzung eines bestimmten CRS mit der Gewährung aus welchem Grund auch immer eingeführter Anreize zu verbinden. Lufthansa unterlag der Pflicht, die Verfügbarkeit ihres eigenen CRS Start Amadeus nicht zu beschränken, unabhängig davon, ob diese Anreize Kosten darstellen oder einfach als Kosteneinsparung weitergegeben werden. Eine teleologische Auslegung von Artikel 8 unter Bezugnahme auf Artikel 3 EG-Vertrag, wie von Lufthansa vorgetragen, erübrigt sich daher.

(51) Lufthansa hat daher Artikel 8 Absatz 1 des Verhaltenskodex zuwidergehandelt, indem sie mittelbar oder unmittelbar die Nutzung des CRS Start Amadeus durch einen abonnierten Benutzer mit der Gewährung einer Provision oder eines anderen Anreizes für den Verkauf von auf ihren Inlandsflügen und Flügen zwischen Deutschland einerseits und London und Paris andererseits verfügbaren Luftverkehrsprodukten verbunden hat.

(52) Die Anreize für Großkunden wurden vom 1. Januar 1997 bis zum 31. Dezember 1997 gewährt, die Anreize für Reisebüros vom 1. Juli 1997 bis zum 31. Dezember 1998 und der Preisabschlag für Fluggäste vom 1. Januar 1998 bis zum 31. Dezember 1998. Lufthansa hatte SABRE jedoch die Möglichkeit gegeben, die Ausstellung elektronischer Tickets zum 30. Juni 1998 anzubieten, so daß ab diesem Zeitpunkt SABRE elektronische Tickets für Lufthansa-Flüge hätte anbieten können und Lufthansa die Nutzung des CRS Start Amadeus nicht mehr mit der Gewährung eines Anreizes verband. Der Zeitraum der Zuwiderhandlung umfaßt somit den Zeitraum vom 1. Januar 1997 bis zum 30. Juni 1998.

[1] ABl. L 278 vom 11.11.1993, S. 1.

III. **SCHLUSSFOLGERUNG**

(53) Lufthansa hat Anreize für den Verkauf von Luftverkehrsprodukten bei der Ausstellung elektronischer Tickets gewährt. Nutznießer dieser Anreize waren Reisebüros in Deutschland im Fall von Inlandsflügen und Flügen nach London und Paris sowie Großkunden im Fall von Inlandsflügen. Außerdem wurde allen Fluggästen auf Inlandsflügen ein Anreiz in Form eines besonderen Preisabschlags von 10 DEM angeboten.

(54) Lufthansa hat eine Funktion zur Ausstellung elektronischer Tickets entwickelt, die bis zum 30. Juni 1998 nur in Start Amadeus und nicht in konkurrierenden CRS verfügbar war. Die Möglichkeit, elektronische Tickets zu verkaufen, stand daher nur Reisebüros zur Verfügung, die abonnierte Benutzer von Start Amadeus sind, dessen Mutterluftfahrtunternehmen Lufthansa ist. Angesichts dessen vertritt die Kommission die Auffassung, daß Lufthansa Artikel 8 Absatz 1 des Verhaltenskodex zuwidergehandelt hat, indem sie die Benutzung von Start Amadeus mittelbar mit der Gewährung einer Provision oder eines anderen Anreizes verband.

Artikel 16 Absatz 2 des Verhaltenskodex

(55) Gemäß Artikel 16 Absatz 2 des Verhaltenskodex kann die Kommission Geldbußen gegen Systemverkäufer, Mutterluftfahrtunternehmen, teilnehmende Luftfahrtunternehmen und/oder abonnierte Benutzer in Höhe von bis zu 10 % des Jahresumsatzes in dem entsprechenden Tätigkeitsbereich [1] des betreffenden Unternehmens festsetzen. Bei der Festsetzung der Höhe der Geldbuße ist neben der Schwere auch die Dauer der Zuwiderhandlung zu berücksichtigen.

(56) Bei der Beurteilung der Schwere der Zuwiderhandlung ist deren Art und den tatsächlichen Auswirkungen auf den Markt Rechnung zu tragen. Die Zuwiderhandlung bestand in der Schaffung einer mittelbaren und nicht unmittelbaren Verbindung zwischen der Gewährung einer Provision und der Nutzung eines bestimmten CRS. Obschon dies unter Ausschluß und zum Nachteil anderer CRS erfolgte, ist die Kommission bezüglich der tatsächlichen Auswirkungen auf den Markt nicht der Auffassung, daß die Benachteiligung der anderen CRS dergestalt war, daß diesen ein unüberwindlicher Nachteil in ihrer wirtschaftlichen Betätigung in dem betreffenden Markt erwuchs. Ebensowenig haben einige andere CRS insgesamt einen besonders dringlichen Willen zur möglichst frühen und schnellen Einführung der Funktion für die Ausstellung elektronischer Tickets in ihre Systeme gezeigt. Außerdem nimmt die Kommission zur Kenntnis, daß nach Auffassung der Lufthansa Anreize erforderlich waren, um die Marktakzeptanz dieses neuartigen Tickets sowohl von seiten der abonnierten Benutzer als auch der Fluggäste zu gewährleisten und auf diese Weise den technischen Fortschritt zu fördern, und daß alle Anreizmaßnahmen zum Jahresende 1998 eingestellt wurden.

(57) Die Kommission kommt daher zu dem Schluß, daß die Zuwiderhandlung vergleichsweise geringfügig ist. Sie erkennt auch an, daß dies der erste Fall ist, in dem in Anwendung des Verhaltenskodex eine förmliche Entscheidung ergeht.

(58) Zum anderen nimmt die Kommission auch zur Kenntnis, daß Lufthansa die Anreize zur Ausstellung elektronischer Tickets sowohl vom Wert als auch von der Zahl her seit der Mitteilung der Beschwerdepunkte gesteigert hat.

(59) Der Zeitraum der Zuwiderhandlung war vergleichsweise kurz und erstreckte sich auf zwölf Monate bei den Anreizen für Großkunden, auf zwölf Monate bei den Anreizen für Reisebüros und auf sechs Monate bei den Preisabschlägen für Fluggäste.

(60) Die Kommission ist der Auffassung, daß es wegen dieser Zuwiderhandlung gerechtfertigt ist, gemäß Artikel 16 Absatz 2 des Verhaltenskodex eine symbolische Geldbuße gegen Lufthansa festzusetzen —

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Lufthansa AG hat gegen Artikel 8 Absatz 1 des Verhaltenskodex im Zusammenhang mit computergesteuerten Buchungssystemen (CRS) verstoßen, indem sie die Benutzung von Start Amadeus mittelbar mit der Zahlung einer Provision oder der Gewährung eines sonstigen Anreizes verband.

Die Zuwiderhandlung dauerte hinsichtlich der Anreize für Großkunden vom 1. Januar 1997 bis zum 31. Dezember 1997 und hinsichtlich der Anreize für Reisebüros allgemein vom 1. Juli 1997 bis zum 30. Juni 1998 an. Im Fall des Preisabschlags für Fluggäste dauerte die Zuwiderhandlung vom 1. Januar 1998 bis zum 30. Juni 1998 an.

Artikel 2

(1) Gegen Lufthansa AG wird wegen des in Artikel 1 genannten Verstoßes eine Geldbuße in Höhe von 10 000 EUR festgesetzt.

(2) Die Geldbuße ist innerhalb von drei Monaten ab dem Datum der Bekanntgabe dieser Entscheidung in Euro auf das Konto Nr. 310-0933000-43 der Europäischen Kommission bei der Banque Bruxelles Lambert, Agence Européenne, Rond-Point Schuman 5, B-1040 Brüssel, einzuzahlen.

Nach Ablauf der Zahlungsfrist sind Verzugszinsen zu dem am ersten Werktag des Monats, in dem diese Entscheidung erlassen wird, von der Europäischen Zentralbank für Wertpapierpensionsgeschäfte angewandten Zinssatz zuzüglich 3,5 Prozentpunkte, das heißt insgesamt 6 %, fällig.

[1] In einem Schreiben vom 27. August 1997 erklärte Lufthansa, daß die Anreize für die Ausstellung elektronischer Tickets für innerdeutsche Flüge und Flüge nach London und Paris gewährt würden („included in the incentive scheme (for electronic tickets) are travel within Germany and travel to London and Paris"). Dies ist im vorliegenden Fall als der entsprechende Tätigkeitsbereich anzusehen.

Artikel 3

Diese Entscheidung ist an die Deutsche Lufthansa AG, Von-Gablenz-Straße 2-6, D-50679 Köln, gerichtet.

Brüssel, den 20. Juli 1999

Für die Kommission
Neil KINNOCK
Mitglied der Kommission