

suchsverbindung ließe sich ein klares Bild von der Realisierungsmöglichkeit weiterer Luftnahverkehrsvorhaben im südwestdeutschen Raum gewinnen.

Selbstverständlich müssen auch Luftnahverkehrsdienste auf Verbindungen mit ausreichend großen Nachfragepotentialen dem Verkehrskunden einen Anreiz zu ihrer Benutzung bieten. Das Flugzeug der Normalbauart wird dazu nicht immer in der Lage sein. Vor letzterem bietet der Hubschrauber auf kurzen Beförderungsweiten zwar den Vorteil, stadtnahe gelegene Plätze benutzen zu können. Er hat sich aber im Linienverkehr bisher wegen zu geringer Dauergeschwindigkeit (≈ 250 km/h) und zu hoher Betriebskosten noch nicht durchsetzen können. Allerdings verspricht der Senkrechtstarter neuer Konzeption auch dem Normalflugzeug mit Strahltriebwerken an Geschwindigkeit (um 800 km/h) kaum mehr nachzustehen. Ob er aber das geeignete Luftfahrzeug für den Nahverkehr (auf Linien dienstbasis) ist, kann erst die Zukunft lehren.

Von einer geeigneten Lösung der Luftfahrzeugfrage wird es abhängen, ob in Zukunft Luftnahverkehrsverbindungen zwischen Großstädten und Städten der Bundesrepublik, die nicht an das Liniennetz zwischen den neun Flughäfen angeschlossen sind, in größerer Anzahl entstehen und sich zu einem regelrechten Netz zusammenfassen lassen. Zur Ermittlung der Nachfragepotentiale anzufliegender Städte im Rahmen der Gestaltung eines derartigen Netzes werden eingehende und umfassende Vorarbeiten

notwendig sein, vor allem Markterkundungen und Marktanalysen.

Ob eine Aufnahme von »Bedarfsdiensten mit festen Abflugzeiten« bereits zum ersten oder nach entsprechenden Voruntersuchungen erst zum zweiten Entwicklungsstadium eines Luftnahverkehrs gehört, mag eine Frage der Zweckmäßigkeit, aber auch der verfügbaren Mittel sein. In jedem der beiden Stadien liegen Förderungsmaßnahmen der öffentlichen Hand im allgemeinen Interesse, da sie geeignet sind, Fehlinvestitionen zu verhüten zu helfen. Die Herabgabe solcher Mittel ist daher vollauf gerechtfertigt. Jedoch sollte im Endstadium, das mit der Aufnahme von Liniendiensten beginnen würde, im Normalfall auf außerbetriebliche Beihilfen verzichtet werden.

Den Verfassern gebührt besonderer Dank dafür, daß sie ein Thema zum Gegenstand ihrer grundlegenden Untersuchung gemacht haben, dessen Bearbeitung ebenso undankbar wie dringend notwendig war. Nicht unerwähnt bleibe auch die Voraussicht des Auftraggebers, der es zu danken ist, daß das Problem eines Luftnahverkehrs in Südwestdeutschland erst eingehend untersucht wurde, bevor an eine Realisierung solcher Vorhaben gegangen wurde. Die Untersuchung liefert eine solche Fülle wertvollen Materials, ferner so umfangreichen Diskussionsstoff und so zahlreiche und vielfältige Anregungen für weitere Arbeiten auf diesem Gebiet, daß alle ernstlich Interessierten, die sich in das Problem vertiefen wollen, zu der Abhandlung greifen sollten.

Dipl.-Ing. V. Porger, Köln

Die Schriftleitung macht die Bezieher und Leser der

ZEITSCHRIFT FÜR VERKEHRSWISSENSCHAFT

darauf aufmerksam, daß der *Verkehrs-Verlag J. Fischer*, Düsseldorf, noch über eine Anzahl von Heften der Jahrgänge 1952, 1953, 1955, 1956 und 1957 verfügt, die zum Originalpreis von 6,50 DM bezogen werden können. Alle Anfragen und Bestellungen, die die erwähnten Jahrgänge betreffen, sind zu richten an den

VERKEHRS-VERLAG J. FISCHER, DÜSSELDORF, PAULUSSTRASSE 1

Eingriff und Zurückhaltung der öffentlichen Gewalt auf dem Gebiet des Verkehrs*)

VON LAMBERT SCHAUS, BRÜSSEL

I.

Die leidenschaftlichen politischen und wissenschaftlichen Auseinandersetzungen zwischen den Verfechtern einer zentral gelenkten Planwirtschaft und den Anhängern einer freien Marktwirtschaft dürften in den Ländern der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sowie auch in den Ländern der Europäischen Freihandelszone ihren Höhepunkt längst überschritten haben. Das gilt verstärkt für die Länder im Osten und im Südosten Europas. Im Gegensatz zu hier ist die Entscheidung dort allerdings eindeutiger zugunsten einer der beiden Alternativen ausgefallen. Bei solchen Aussagen stimmt allerdings nachdenklich, daß es zum Beispiel im Jahre 1963 möglich war — so wie *Carl Landauer* es in der Zeitschrift der »List-Gesellschaft« unternommen hat —, eine vergleichende wirtschaftswissenschaftliche Untersuchung über »Geplante Marktwirtschaft: das Beispiel Frankreichs und Jugoslawiens« zu veröffentlichen.

Die Frage nach dem rechten Verhältnis von Freiheit und Bindung in Wirtschaft und Gesellschaft ist aber auch für unsere Zeit auf der Tagesordnung geblieben. Sie stellt sich nach wie vor sehr intensiv. Sie wird glücklicherweise auch durchaus nicht immer leidenschaftlos beantwortet. Die Fronten dürften sich aber verschoben haben. Neue Akzente haben sich ergeben.

Mitunter sehen wir uns dabei in Europa Positionen gegenüber, die an Hand überkommener Maßstäbe füglich als kurios zu bezeichnen sein würden. Denken Sie nur etwa daran, daß beispielsweise in der Verkehrspolitik — aber auch anderswo in der Wirtschaftspolitik — der interventionsfreudige Politiker liberaler Herkunft nicht mehr schlicht als eigenbrötlerischer Außenseiter zu qualifizieren ist. Auf der anderen Seite kennen wir alle Politiker aus der sozialistischen Richtung, die sich energisch für das Funktionieren des Preiswettbewerbs verwenden — und wir wundern uns nicht über sie.

Vergessen Sie aber vor allem nicht, daß die verstärkte und institutionalisierte europäische Integration neue Fragen in die Wirtschaftspolitik bringt oder zumindest alte Fragen in ein neues Gewand kleidet. Das kann sogar so weit führen, daß wir uns mit der Gefahr auseinanderzusetzen haben, die ich als »Überwindung des nationalen durch einen gemeinschaftlichen Protektionismus« kennzeichnen möchte.

Ganz allgemein wird man aber wohl davon ausgehen dürfen, daß das Verhältnis zwischen der öffentlichen Gewalt und der Wirtschaft bei uns heutzutage recht sachlich behandelt wird. Sicher läßt sich der Rückzug in die Ideologie nicht immer gleich abschneiden — so etwa, wenn wir zu hören bekommen, daß »im Verkehr eben alles ganz anders sei als in der

*) Vortrag, gehalten auf der Veranstaltung der Gesellschaft zur Förderung des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln am 26. März 1965.

Wirtschaft«, nicht einmal: »als in der übrigen Wirtschaft«! Wir sollten aber auch insofern zuversichtlich sein, wenn wir uns daran erinnern, in welchem — noch vor wenigen Jahren kaum vorstellbarem — Ausmaß es gelungen ist, die agrarpolitischen Auseinandersetzungen immer mehr zu versachlichen. Am Rande bemerkt — und vielleicht klingt Ihnen das paradox: Das ist entscheidend den politischen Impulsen zu verdanken, die von der europäischen Integration ausgehen!

Im übrigen dürften die Gründe — ich will es einmal vorsichtig ausdrücken — für den Beginn einer »neuen wirtschaftspolitischen Sachlichkeit« noch in einem anderen Umstand zu suchen sein: In unserer Gesellschaft durchdringen sich öffentliche Gewalt und Wirtschaft auf mannigfaltige Weise. Der Staat ist in vielen Bereichen selbst Unternehmer geworden. Die Manager der Wirtschaft nehmen — namentlich über ihre Verbände — mittelbar oder unmittelbar auf die Ausübung öffentlicher Gewalt Einfluß. Hier liegen viele Ansatzpunkte und Chancen für eine sachliche Behandlung großer und kleiner wirtschaftspolitischer Probleme. Hier bilden sich zugleich aber auch Gefahrenquellen, vor denen wir nicht die Augen schließen dürfen. Ein klarere Trennung zwischen dem Staat als Träger öffentlicher Gewalt und dem Staat als Unternehmer könnte in vielen Fällen sowohl dem Staat als auch der Wirtschaft zum Nutzen gereichen.

Darüber hinaus wird niemand den Unternehmer oder den Arbeitnehmer aus dem Parlament verbannen wollen. Auch der Rechtsanwalt, der in die Politik gegangen ist, weiß nur zu gut, daß ein Parlament nicht nur aus Advokaten bestehen kann. — Wir müssen uns jedoch ernsthaft fragen, ob das ständische Element nicht manchmal die Demokratie schon zu sehr überlagert — jene Form, in der sich die öffentliche Gewalt bei uns in Europa nun einmal auf jeden Fall äußern muß. Es handelt sich aber nicht nur um die Form. Die Demokratie muß die legitime Quelle öffentlicher Gewalt sein — im Staat, aber auch in der Europäischen Gemeinschaft.

Es geht also nicht um eine »Versachlichung der Politik um jeden Preis« — und schon gar nicht um den der parlamentarischen Demokratie mit all ihren Stärken und Schwächen. Darüber hinaus muß auch die Wirtschaftspolitik Politik in dem Sinne bleiben, daß die verantwortlichen Politiker in gewissen Fällen die Freiheit behalten, gegen den Rat ihrer Sachverständigen zu entscheiden. Sie müssen das dann allerdings sehenden Auges tun, und das Wort von der »politischen Entscheidung« darf nicht zur Ausrede werden.

In jeder Diskussion über das rechte Maß von Eingriff und Zurückhaltung der öffentlichen Gewalt gegenüber der Wirtschaft kann es nun geschehen, daß sich jemand erhebt und das scheinbare non plus ultra an Sachlichkeit vorbringt. Es heißt dann etwa folgendermaßen: Es liege im Wesen unseres technischen Zeitalters, daß die Aufgaben der öffentlichen Gewalt für die Wirtschaft zwangsläufig wachsen würden. Dieser Trend sei nicht aufzuhalten. Dem müßten wir Rechnung tragen. Wir müßten uns anpassen, um mit der dauernden Präsenz des Staates in der Wirtschaft leben zu können. Ich halte diese These vom zwangsläufigen Anwachsen der öffentlichen Aufgaben zumindest insoweit für sehr gefährlich, als sich in ihr ein gewisses Maß an Fatalismus bekundet. Dabei will ich nicht etwa gleich *George Orwell's* Vision des Jahres 1984 heraufbeschwören.

Sicher geht es gerade in einer freien und mündigen Gesellschaft auch um ein natürliches Verhältnis zwischen dem Bürger und seinem Gemeinwesen. Wir sollen unseren Staat und unsere Gemeinschaft nicht von vornherein nur mit Mißtrauen betrachten. Das schließt dann allerdings nicht aus, daß wir die öffentliche Gewalt in ihren verschiedenen

Ausdrucksformen mit einem ausgewogenen demokratischen und konstitutionellen System ständig unter Kontrolle halten.

Ist es nun aber nicht in unserem technischen Zeitalter besonders notwendig, die Lasten und die Verantwortung zu dezentralisieren? Überfordert man nicht den Verstand und die Kraft der Politiker und der Beamten, wenn man ihnen zuviel an planenden und lenkenden Befugnissen gegenüber der Wirtschaft anvertraut? Geht es nicht gerade in dieser Zeit, die man gern auch als das »Zeitalter der Massen« bezeichnet, darum, dem einzelnen Menschen die Möglichkeit zu lassen und zu erweitern, seine Kräfte zu entfalten? Fertige Lösungen vermag niemand anzubieten. Aber so viel scheint mir doch jederzeit möglich zu sein: Die Organe der Staaten und der Gemeinschaft müssen bei jeder neuen Aufgabe, deren Erfüllung von der öffentlichen Gewalt verlangt wird, immer sorgfältiger prüfen, ob und inwieweit es unabdingbar ist, sie durch Intervention zu bewältigen. Diese Intervention sollte die letzte Möglichkeit in einer Stufenfolge sein, also die ultima ratio zur Sicherung des Gemeinwohls, und nicht etwa der bequeme Ausweg aus gerade auftauchenden Schwierigkeiten.

Dabei dürfen wir nicht übersehen, daß es durchaus nicht immer das Machtstreben der Bürokratie ist, welches die Intervention der öffentlichen Gewalt auslöst. Wie oft werden gerade Parlamente und Behörden zum Abladeplatz von Problemen, für die der einzelne oder eine Gruppe sich einfach nicht mehr um eine Lösung bemüht! Mit besonderer Skepsis sind vor allem diejenigen zu betrachten, die in der Konjunktur nichts heftiger verteidigen als die Marktwirtschaft und in der Krise gar nicht laut genug nach dem Staat rufen können.

Und noch etwas anderes möchte ich wenigstens kurz ansprechen. Wir haben uns immer mehr daran gewöhnt, mit einer Flut von Gesetzen, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften und Richtlinien zu leben. Damit will ich noch gar nicht das Problem der juristischen und sachlichen Qualität zahlreicher dieser Normen ansprechen. Die Frage sei jedoch erlaubt, ob der Rechtsstaat immer nur als »Gesetzesstaat« in dem Sinne zu verstehen ist, daß der Bürger sich einem Dickicht von Vorschriften gegenüber sieht, in dem er sich kaum zurechtfindet. Heben viele Gesetze wirklich den Respekt vor dem Recht?

Sie werden mir entgegenhalten, daß es gerade die zahlreichen Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen der Organe der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sind, die Sie auf manchen Gebieten der Wirtschaft angesichts ihrer großen Zahl und ihres komplizierten Inhalts in Unruhe versetzen. Ich verkenne nicht, daß die Forderung nach legislativer Zurückhaltung auch für die Organe der Gemeinschaft gelten muß. Andererseits bitte ich Sie, bei ihrer Kritik zweierlei nicht zu übersehen: Einmal ersetzen und reduzieren die Normen des Gemeinschaftsrechts eine Fülle einzelstaatlicher Vorschriften. Zum anderen sind viele Rechtsakte der Gemeinschaft nur für eine Übergangszeit bestimmt.

II.

Gerade eine nähere Betrachtung der Normen der europäischen Integrationsverträge und der auf ihrer Grundlage erlassenen Bestimmungen führt im übrigen zu Unterscheidungen in der Natur unmittelbarer und mittelbarer Eingriffe der öffentlichen Gewalt in das Verhalten der Wirtschaftssubjekte. Ich will versuchen, diese Interventionen in drei große

Gruppen einzuteilen. Dabei bin ich mir darüber im klaren, daß sich diese Kategorien nicht durchweg fein säuberlich voneinander scheiden lassen:

Der erste Komplex betrifft Eingriffe, die den Abbau von hoheitlichen Beschränkungen zum Gegenstand haben. Das sind also alle jene Maßnahmen, welche dazu dienen, die wirtschaftlichen Grenzen zwischen den Mitgliedstaaten zu beseitigen und so einen freizügigen Markt zu schaffen. Diese Maßnahmen reichen von der Aufhebung der Zollschranken über die Sicherung des freien Kapitalverkehrs bis etwa zur Zulassung von Unternehmen des Straßenverkehrs und der Binnenschifffahrt zum Verkehr in einem Mitgliedstaat, in dem sie nicht ansässig sind. Aber nicht nur belastende Hoheitsakte sind zu beseitigen. Auch staatliche »Wohltaten« können den Integrationsmaßnahmen zum Opfer fallen. Denken Sie etwa an Beihilfen aus öffentlichen Mitteln oder an staatlich auferlegte Unterstützungsfrachten zugunsten bestimmter Unternehmen oder Industrien. Hier interveniert also die Gemeinschaft gewissermaßen in die staatliche Intervention mit dem Ziel, diese zu beseitigen oder sie zumindest zurückzudrängen. Der Eingriff der einen öffentlichen Gewalt zwingt also zur Zurückhaltung der anderen und in unserem Falle damit zum Verzicht der öffentlichen Gewalt überhaupt.

Die zweite Gruppe besteht aus gemeinschaftlichen Eingriffen in staatliche Maßnahmen, die aus der Sozialbindung der Produktionsmittel reflektieren oder die sonst zum Schutz der einzelnen ergriffen sind. Es handelt sich beispielsweise um die steuerlichen Lasten der Unternehmer sowie um wirtschaftliche und technische Normen, wie etwa Bedingungen des Gewerbezulassungsrechts, Bestimmungen des Preisrechts für Verkehr und Landwirtschaft, Regeln des Wirtschaftsstrafrechts oder auch die nun schon fast legendär gewordenen Vorschriften über Achslasten, Maße und Gewichte der Nutzkraftfahrzeuge und Anhänger. Auch sozialrechtliche und gesundheitspolizeiliche Bestimmungen fallen unter diesen Komplex. Hier geht es um die Beseitigung oder die Verringerung von Unterschieden, die das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes gefährden oder die aus allgemein politischen Gründen für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft nicht tragbar sind. Es handelt sich also um die Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die den Wettbewerb innerhalb der Gemeinschaft beeinflussen. — Auf das Wettbewerbsproblem komme ich gleich noch zurück.

Lassen Sie mich aber schon in diesem Zusammenhang folgendes festhalten: Solche gemeinschaftlichen Angleichungsmaßnahmen können sowohl zur Aufhebung nationaler Vorschriften führen als auch bewirken, daß eine Materie, die bisher nicht reglementiert war, nun hoheitlicher Intervention unterliegt. Die Harmonisierung kann sich damit also im Eingriff, aber auch in der Zurückhaltung der öffentlichen Gewalt äußern — je nachdem, welches konkrete wirtschaftspolitische Bedürfnis sich auf die Gemeinschaft als Ganzes gesehen in dem jeweiligen Sachgebiet ergibt. Praktisch wird dies vor allem dann, wenn sich einige Mitgliedstaaten für eine Materie einer Regelung enthalten haben, während in anderen Ländern der Gemeinschaft Interventionsnormen bestehen. Beispiele aus der Verkehrswirtschaft sind vor allem das Zulassungsrecht für die Binnenschifffahrt und das Speditionsgewerbe sowie die Preisbildung im Straßenverkehr und in der Binnenschifffahrt.

Betrachten wir nun noch die dritte Kategorie von Interventionen der öffentlichen Gewalt in das Verhalten der Marktteilnehmer, für welche besonders der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft eine weitgreifende Regelung getroffen hat. Es handelt sich dabei wohl um die modernste Form des Eingriffs der öffentlichen Gewalt in

die Wirtschaft. Dieser stellt sich zugleich als Konsequenz aus der Zurückhaltung der öffentlichen Gewalt dar. Ich meine das grundsätzliche Verbot wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen, Beschlüsse und aufeinander abgestimmter Verhaltensweisen der Unternehmer sowie das Verbot des Mißbrauchs von Marktmacht.

Vor allem beim Kartellverbot kommt zum Ausdruck, daß Staat und Gemeinschaft von ihren Unternehmern verlangen, nicht etwa da für sie einzutreten, wo sie es vorgezogen haben, Zurückhaltung walten zu lassen. Mit anderen Worten: Wenn der Träger öffentlicher Gewalt es für richtig erachtet, dem Wettbewerb der Marktteilnehmer Entfaltungsmöglichkeiten zu lassen, weil er darin das geeignete Mittel sieht, um zu einer optimalen Bedürfnisbefriedigung der Verbraucher zu gelangen, und weil er den gesellschaftspolitischen Impulsen aus dem Wettbewerbsgedanken Raum geben will, muß es den Unternehmern grundsätzlich versagt sein, dieser Politik mit eigenen Wettbewerbsbeschränkungen entgegenzuwirken.

An dieser Stelle kommt es besonders deutlich zum Ausdruck, daß sich der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft — wie es auch ausdrücklich in seiner Präambel heißt — zu den Grundsätzen eines redlichen Wettbewerbs bekennt. Von dieser wirtschaftspolitischen Orientierung der europäischen Integration wird das Verkehrswesen in gleicher Weise erfaßt wie die übrige Wirtschaft. In die gemeinsame Verkehrspolitik als eines der Instrumente der Integration werden nun aber nicht nur die traditionellen Wettbewerbsprobleme aus dem Verhältnis der Verkehrsträger einerseits und der Unternehmer der einzelnen Verkehrsträger andererseits einbezogen. Diese Fragen stehen zwar auch für den größeren Wirtschaftsraum im Zentrum der Verkehrspolitik. Auf dem Hintergrund der vertraglichen Verpflichtung zu einer wettbewerbsorientierten Politik sehen sich die Organe der Gemeinschaft dem Spannungsfeld von Eingriff und Zurückhaltung gegenüber

Die Integration bringt aber auch für die Verkehrspolitik Aufgaben mit sich, die sich aus der Errichtung der Zollunion zwischen den Mitgliedstaaten ergeben. Die Verbote von Frachtdiskriminierungen und Unterstützungstarifen sind Eingriffe der gemeinschaftlichen Gewalt, die dazu bestimmt sind, den freien Warenverkehr vor Störungen durch protektionistische Frachten und Beförderungsbedingungen zu schützen. Die von den Staaten auf diesem Gebiet geforderte Zurückhaltung kann sich nun auf zweierlei Weise äußern: Entweder durch eine unmittelbare Beachtung der vertraglichen Verbote bei der Frachtenbildung oder durch eine größere preispolitische Zurückhaltung der Staaten überhaupt. Auf lange Sicht wird dem zweiten Weg der Vorrang zu geben sein. Ein erster — und wie wir meinen auch großer — Schritt auf diesem Wege soll der zur Zeit im Rat diskutierte Vorschlag der Kommission zur Einführung eines gemeinschaftlichen Tarifsystems sein. Wenn wir uns gleich dem Verhältnis von Eingriff und Zurückhaltung der öffentlichen Gewalt in den einzelnen Bereichen der Verkehrspolitik zuwenden, sollten wir uns stets vor Augen halten, welchen Zweck Interventionen in die Verkehrsmärkte in der durch den römischen Vertrag vorgezeichneten Wirtschaftsverfassung verfolgen sollen und dürfen: Auf der einen Seite steht der Gedanke der sozialen Bindung der Verkehrswirtschaft innerhalb der Gesamtwirtschaft, also das öffentliche Interesse an einer geordneten und sicheren Verkehrsbedienung, auf der anderen Seite der Schutz des Wettbewerbs, also die Sicherung des Ordnungsprinzips der Verkehrsmärkte.

Ich habe schon in anderem Zusammenhang von der Harmonisierung der Wettbewerbs-

bedingungen gesprochen. Lassen Sie mich hier mit einigen Bemerkungen noch einmal auf dieses Problem eingehen, das ja in allen Diskussionen um die gemeinsame Verkehrspolitik eine wesentliche Rolle spielt.

Wenn die Förderung und der Schutz des Wettbewerbs eines der aktiven Elemente europäischer Integration sein sollen, dann kann es auch in der Verkehrspolitik nicht um eine Angleichung der in den Mitgliedstaaten vorgegebenen Vorschriften und Bedingungen auf den mittleren Nenner hin gehen. Es hat vielmehr eine fortschrittliche Harmonisierung in der Richtung stattzufinden, daß sich ein redlicher Wettbewerb zum Nutzen der Verbraucher und der Erzeuger von Verkehrsleistungen entfalten kann. Dabei kann es nicht darauf ankommen, jeden Unterschied in den Wettbewerbsbedingungen einzuebennen. Sonst könnte sich die Arbeitsteilung im Gemeinsamen Markt, welche der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft anstrebt, überhaupt nicht entwickeln. Das natürliche Wettbewerbsgefälle, das ja auch innerhalb der Nationalwirtschaften besteht, muß erhalten bleiben. Es gilt nur dort größere oder kleinere Korrekturen anzubringen, wo staatliche Interventionen die Integration und den Wettbewerb hemmen oder gefährden. Das schließt aber nicht aus, daß auch die Gemeinschaft den Erfordernissen der regionalen Entwicklungspolitik gebührend gerecht wird.

III.

Betrachten wir unser Problem von Eingriff und Zurückhaltung der öffentlichen Gewalt nun also an Hand einiger verkehrspolitischer Tatbestände: Beginnen wir dabei mit der Zulassung zum Verkehrsgewerbe.

Auf dem Gebiet des gewerblichen Straßenverkehrs ist in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft immer noch mehr Eingriff als Zurückhaltung der öffentlichen Gewalt zu beobachten. Einzelne Staaten haben die Verkehrsbedienung ihrer Wirtschaft ganz oder zumindest teilweise den Unternehmern ihrer eigenen Nationalität vorbehalten. Mehr oder weniger in allen Staaten der Gemeinschaft bestehen darüber hinaus mengenmäßige Beschränkungen für die Beförderungskapazitäten.

Die bisherigen Anstrengungen der Organe der Gemeinschaft zur Regelung des Zugangs zum Straßenverkehrsgewerbe waren nun nicht etwa darauf gerichtet, die Gewerbefreiheit für diesen Bereich in ihrer klassischen Form herzustellen. Der Rat, das Europäische Parlament und die Kommission gehen davon aus, daß eine gewisse Kapazitätskontrolle im Straßenverkehr zumindest für absehbare Zeit aufrechterhalten bleiben muß. In zwei wesentlichen Punkten bedingt die Errichtung des Gemeinsamen Marktes jedoch eine Änderung staatlicher Interventionspolitik: Erstens müssen die Diskriminierungen und die anderen Beschränkungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit auf dem Gebiet des Niederlassungsrechts und des freien Dienstleistungsverkehrs aufhören. — Das ist eine Konkretisierung des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft. — Zweitens müssen die starren und zum Teil unrealistischen Kontingente durch ein elastischeres System ersetzt werden, das der Nachfrage nach Beförderungsleistungen des Güterkraftverkehrs gerecht zu werden vermag.

Die ersten Schritte sind hier getan. Schon seit über drei Jahren besteht die Verpflichtung,

daß die Niederlassungsbeschränkungen für die Unternehmer des Straßenverkehrs — das gleiche gilt vor allem auch für die Binnenschifffahrt — in den Jahren 1966 und 1967 zu beseitigen sind. Vor wenigen Wochen hat sich der Rat nun auch über die Einzelheiten zur Bildung eines Gemeinschaftskontingents und die Anpassung der bilateralen Kontingente für den Güterkraftverkehr verständigt. Es ist zu hoffen, daß die entsprechende Verordnung am 1. Januar 1966 endlich in Kraft treten kann. Auch der Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Rates zur Einführung gemeinsamer Regeln für den grenzüberschreitenden Straßenpersonenverkehr ist im Europäischen Parlament und im Wirtschafts- und Sozialausschuß so weit behandelt, daß der Rat sich mit ihm befassen kann.

Alle diese Maßnahmen sind darauf gerichtet, die Interventionen der öffentlichen Gewalt auf ihr rechtes Maß zurückzuführen. Sie müssen in den kommenden Jahren insbesondere durch eine Angleichung der subjektiven und objektiven Zulassungsbedingungen für den innerstaatlichen Verkehr ergänzt werden — Maßnahmen, die auch eine Beteiligung von ausländischen Unternehmern am Binnenverkehr vorsehen. Am Ende dieser Entwicklung muß ein gemeinschaftliches Gewerbezulassungsrecht stehen, das nicht mehr zwischen nationalem und internationalem Verkehr innerhalb der Gemeinschaft unterscheidet und das von Hemmnissen für eine ausreichende Bedarfsdeckung mit Straßenverkehrsleistungen frei ist.

Wie Sie wissen, ist für die Binnenschifffahrt die Diskussion über Eingriffe in die Kapazitäten des Gewerbes durch den Vorschlag der Straßburger Wirtschaftskonferenz, eine »Internationale Rheinschiffahrtsunion« zu bilden — also durch den »Plan UIR« —, in ein neues Stadium getreten. Die Zentralkommission für die Rheinschifffahrt hat diesen Plan ihren Mitgliedsregierungen zur Stellungnahme zugeleitet. Die Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft hat gegen den vorgesehenen zwangsweisen Zusammenschluß rechtliche und wirtschaftspolitische Bedenken. Vor allem haben wir es aber auch für notwendig gehalten, den Rat darauf hinzuweisen, daß er die betroffenen Mitgliedstaaten anhalten möge, sich zu dem Plan erst zu äußern, wenn der Rat in Zusammenarbeit mit der Kommission zu den grundlegenden Entscheidungen für die gemeinsame Verkehrspolitik Stellung genommen hat. Die Regierungen sollten also ihr Vorgehen miteinander abstimmen. Der Rat hat diese Erklärung zur Kenntnis genommen und sich darüber verständigt, daß die Mitgliedstaaten sich konsultieren werden, wenn Fragen des »UIR-Planes« in der Zentralkommission behandelt werden.

So werden wir uns also wohl auch für den Zugang zum Binnenschifffahrtmarkt in absehbarer Zeit in einer sehr praktischen Erörterung über das rechte Verhältnis von Eingriff und Zurückhaltung der öffentlichen Gewalt wiederfinden.

IV.

Auf dem Gebiet der Beförderungspreise und -bedingungen sehen wir uns in einigen Bereichen schon seit Jahren sehr weitreichenden Interventionen gegenüber, welche die Vertragsfreiheit immer mehr eingeschränkt haben. Der Inhalt der Beförderungsverträge ist dort durch öffentlich-rechtliche Normen so weit vorbestimmt, daß von den Elementen der Vertragsfreiheit nur noch das der Abschlußfreiheit zur Disposition der Vertragsparteien geblieben ist. Und selbst die Freiheit, Verträge abzuschließen, ist für den Fracht-

führer dort eingeschränkt, wo er einer Beförderungspflicht — also einem Kontrahierungszwang — unterworfen ist. Alle diese Probleme müssen wir nun auch im Hinblick auf die Verschmelzung der Märkte neu durchdenken. Wir sehen uns gerade hier immer wieder der Frage gegenüber, inwieweit die konventionellen Bindungen für die Wirtschaft und in der Wirtschaft aufrechterhalten bleiben müssen.

Im Mittelpunkt aller dieser Überlegungen und Auseinandersetzungen steht die Preispolitik. Hier erhebt sich in dieser Diskussion die legitime Forderung nach der Wettbewerbsfreiheit. Dort erhebt sich die gleichermaßen legitime Forderung aus der Sozialbindung der Unternehmen, je nach der Marktsituation einem Mißbrauch von Marktmacht oder einem Vernichtungswettbewerb auf angemessene Weise vorzubeugen.

Die Kommission ist davon ausgegangen, daß es mit ihrem Vorschlag zur Einführung eines Margentarifsystems im Güterverkehr der Eisenbahnen, des Straßenverkehrs und der Binnenschifffahrt möglich ist, den rechten Ausgleich zu finden. Es ist uns nicht gelungen, alle Mitglieder des Rates für diesen Vorschlag zu gewinnen. Wir haben aber nicht etwa resigniert. Die Kontakte mit den Regierungen und der Verlauf der Sitzung des Ministerrates vom 9. März 1965 geben uns auch Anlaß, mit der Verwirklichung einer gemeinsamen Preispolitik zu rechnen.

Besonders in den Diskussionen über die Preispolitik im Verkehr wird des öfteren ein Einwand erhoben, der sich gegen die Interventionen der öffentlichen Gewalt zum Schutz des Wettbewerbs richtet: Die Organe der Gemeinschaft sollten zumindest bei einigen Verkehrsarten auf eine behördliche Preisregelung verzichten. Die Unternehmer könnten die Marktlage und die Kostenverhältnisse besser beurteilen als die Bürokratie. Sie würden dann ihre Preisregelungen in Absprache untereinander selbst treffen, also den Eingriff der öffentlichen Gewalt gegebenenfalls durch eigenes Handeln — wenn Sie so wollen, durch einen eigenhändigen Eingriff — ersetzen.

Dazu ist zunächst einmal folgendes zu sagen: Der Sinn eines Kartellverbots — das übrigens auch als ein Eingriff in die Vertragsfreiheit zu werten ist, allerdings als eine Intervention zugunsten dieser Freiheit — liegt darin, daß die öffentliche Gewalt von der Wirtschaft grundsätzlich das gleiche Maß an Zurückhaltung verlangt, das sie selbst wahrt. Wenn es jedoch aus besonderen volkswirtschaftlichen Gründen notwendig erscheint, in die Preisbildung einzugreifen, dürfte eine behördliche Intervention objektiv und gerechter sein als einseitige Produzentenabsprachen. Die Behörden sind verpflichtet — und gegebenenfalls können sie dazu auch angehalten werden —, die Interessen der Verkehrsunternehmer und der Verkehrsnutzer bei der Preisbildung gleichermaßen zu berücksichtigen. Im übrigen ist ja auch nicht nur eine Form behördlicher Einflußnahme auf die Preise denkbar, bei der die Unternehmer in angemessener Weise mitwirken können.

V.

Ich habe vorhin schon vom Staat als Unternehmer gesprochen. In dieser Gestalt begegnet er uns im Verkehr ja auf besonders eindrucksvolle Weise — sogar als Großunternehmer des Eisenbahnverkehrs.

Die in der letzten Ratssitzung angenommene Entscheidung über die Harmonisierung

bestimmter Vorschriften, die den Wettbewerb im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr beeinflussen, widmet dem Verhältnis zwischen den Staaten und ihren Eisenbahnunternehmen besondere Aufmerksamkeit. Die Regierungen haben grundsätzlich anerkannt, daß die Vorschriften über die finanziellen Beziehungen zwischen Staat und Eisenbahnen in der Gemeinschaft einer schrittweisen Annäherung bedürfen und daß es die Konten der Bahnen zu normalisieren gilt. Die Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes sollen reduziert und, soweit sie bestehen bleiben, abgegolten werden. Schließlich haben die Mitgliedstaaten auch die Geltung der vertraglichen Beihilfegrundsätze für den Verkehr anerkannt.

Die Bereinigung der finanziellen Struktur der Eisenbahnen über eine Harmonisierung der staatlichen Maßnahmen wird sicher ein wesentlicher Schritt zur Eingliederung des Verkehrs in die Marktwirtschaft sein. Eine Kommerzialisierung des Eisenbahnbetriebes wird sich aber nur erreichen lassen, wenn alle Mitgliedstaaten auch die rechtlichen und organisatorischen Verhältnisse der Staatsbahnen so umgestalten, daß ihre Bindungen an die öffentliche Gewalt lockerer werden, als sie es meistens derzeit noch sind.

Das sind sicher Fragen, die sich nur auf lange Sicht lösen lassen werden. Sie stehen in Zusammenhang mit der Forderung nach einer Strukturverbesserung in der Verkehrswirtschaft. Wir kennen den Gedanken der Strukturverbesserung bisher vor allem aus der Agrarpolitik. Ist es nicht aber auch an der Zeit, für den Verkehr zu einer aktiven Strukturpolitik überzugehen? Der öffentlichen Gewalt würde sich hier ein Feld konstruktiver Tätigkeit eröffnen, vor allem, wenn sie gleichzeitig anerkennen würde, daß oft auch im Unterlassen der Intervention ein aktives wirtschaftspolitisches Verhalten liegen kann. So sollte man den Unternehmen vor allem für die Rationalisierung ihres Betriebes mehr Freiheiten einräumen. Die Stilllegung von Eisenbahnstrecken, die Verringerung des Personenverkehrs oder die Einschränkung des Stückgutverkehrs auf der Schiene können Maßnahmen sein, die sich zum Vorteil der Verkehrsunternehmer und der Verbraucher von Verkehrsleistungen sowie zur Entlastung der öffentlichen Haushalte auswirken. Der Binnenschifffahrt und vor allem auch dem Straßenverkehr würden aus einer veränderten Struktur des Eisenbahnwesens und aus einer daraus folgenden neuen und natürlichen Aufteilung der Verkehrsmärkte sicher nicht nur Vorteile erwachsen. Der Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern, aber auch innerhalb des Kraftverkehrs und der Binnenschifffahrt, würde sich zwangsläufig verstärken.

Damit stehen wir wieder einmal vor der Frage, ob es immer nur Eingriffe der öffentlichen Hand in das Spiel von Angebot und Nachfrage sein sollen, die den Wettbewerb der Marktteilnehmer steuern — ganz zu schweigen davon, daß Marginalbetriebe auf diese Weise künstlich am Leben erhalten werden. Müssen wir nicht auch für diese Wirtschaftszweige nach marktkonformen Mitteln suchen, um die Unternehmen wettbewerbsfähig zu erhalten?

Andere Branchen sind zum allgemeinen Nutzen zu größeren Betriebseinheiten übergegangen. Konzentrationsbestrebungen sind ja nicht schlechthin »böse«. Es dürfte auch kaum anzunehmen sein, daß sie im Straßenverkehr und in der Binnenschifffahrt zu monopolistischen oder oligopolistischen Marktformen führen würden. Bei so stark zersplitterten Märkten können sie vielmehr volkswirtschaftlich notwendig, betriebswirtschaftlich sinnvoll und sozialpolitisch erwünscht sein. Maßnahmen für eine ausgewogene Konzentrationsförderung zugunsten dieser beiden Verkehrsträger sind unter anderem

in der Steuerpolitik und in der Gewerbezulassungspolitik zu suchen. Wenn man zum Beispiel die Übertragbarkeit von Genehmigungen für den Güterkraftverkehr bald allgemein erleichtern würde, könnten sogar die derzeitigen Kapazitätsbeschränkungen für den nationalen Verkehr vorübergehend noch einen marktwirtschaftlichen Nutzen zeitigen? Eine so verstandene Strukturpolitik, gemeinschaftlich konzipiert und betrieben, würde die Verkehrswirtschaft auf längere Sicht von dem Ballast vieler marktwidriger Eingriffe befreien. Jeder Mitgliedstaat der Gemeinschaft könnte zahlreiche gute und schlechte Erfahrungen in diese Politik einbringen.

VI.

Eng mit diesen Überlegungen zur Struktur der Verkehrsunternehmen und der Märkte verbunden sind die Fragen der Infrastrukturpolitik. Auf die Anlage der Verkehrswege, soweit sie nicht als natürliche Wasserstraßen vorgegeben waren, hat die öffentliche Hand von jeher den entscheidenden Einfluß genommen oder sie — wie im Falle der Straßen und der Kanäle — selbst gebaut. Hier wird in aller Regel nicht über ein Zuviel, sondern über ein Zuwenig an Intervention geklagt. Dabei galt es lange Zeit hindurch als selbstverständlich und sogar als verbrieftes Recht, daß die Aufwendungen für die Infrastrukturinvestitionen aus den allgemeinen öffentlichen Haushalten entnommen wurden. Erst der verschärfte Wettbewerb zwischen den Verkehrsunternehmen auf Schiene, Straße und Binnenwasserweg hat den Gedanken aufkommen lassen, daß die Wegbenutzer den leistenden Eingriff der öffentlichen Hand, der sich im Wegebau und in der Wegeunterhaltung ausdrückt, auch abgelten müßten.

Auch insoweit haben sich im Zuge der europäischen Wirtschaftsintegration neue Impulse ergeben. Sie wissen, daß der Rat auf Vorschlag der Kommission im vergangenen Jahr eine Entscheidung über eine Enquête zur Ermittlung der Wegekosten des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs erlassen hat und daß diese Untersuchungen nun unter anderem mit einer Straßenverkehrszählung laufen. Die Kommission hat sich stets dafür eingesetzt, daß die Steuerlasten — jener klassische Eingriff der öffentlichen Gewalt in die Wirtschaft — zwar mit der nötigen Zurückhaltung, das heißt wettbewerbsneutral, ausgestaltet werden. Andererseits sollen die auf den nationalen und internationalen Verkehr anwendbaren spezifischen Steuer- und Abgaberegulungen für den Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr so gestaltet werden, daß die Verkehrswegebenutzer mit den ihnen zuzurechnenden Kosten belastet werden.

Für die Organe der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft werden sich auf dem Gebiet der Verkehrsinfrastruktur künftig immer mehr Aufgaben stellen. Sie werden zwar die Bauleistungen nicht erbringen lassen, weil sie insoweit nicht über ein eigenes Budget verfügen. Bereits in den Jahren 1960 und 1961 hat die Kommission an die Mitgliedstaaten aber Empfehlungen zur Entwicklung der Verkehrswege gerichtet. Mit ihrem Bericht über die gemeinsame Politik auf dem Gebiet der Infrastrukturinvestitionen für den Verkehr und dem Vorschlag für eine Entscheidung des Rates über die Aktion der Gemeinschaft auf diesem Gebiet hat sie im vergangenen Jahr erneut die Initiative ergriffen. Als erste Maßnahme zur Entwicklung eines langfristigen Infrastrukturprogramms, das zu einem gemeinschaftlichen Verkehrsnetz führen soll, sieht die Kommission ein Verfahren zur

gegenseitigen Unterrichtung und Beratung der Mitgliedstaaten über Investitionsvorhaben von gemeinschaftlichem Interesse vor. Ein Ausschuß von Regierungssachverständigen soll die Kommission unterstützen. In diesem Rahmen werden sowohl die Probleme der regionalen Entwicklung als auch die allgemeinen Ziele der mittelfristigen Wirtschaftspolitik zu berücksichtigen sein.

VII.

Ich wollte Ihnen mit diesen Ausführungen nicht etwa eine neue Lehre vortragen. Mir kam es vielmehr auf den Versuch an, an Hand unserer Aufgabe, die europäische Wirtschaftsintegration zu vollenden, einige Gedanken zu diesem Problem zu entwickeln. Dabei wollte ich nicht einem Pragmatismus das Wort reden, der gewissermaßen von der Hand in den Mund lebt.

Die Wirtschaftswissenschaften können und müssen vor allem hier auf dem Boden der Universität in voller Unabhängigkeit Modelle entwickeln. An diesen Erkenntnissen muß sich die Wirtschaftspolitik orientieren. Sie kann sie aber nicht »lupenrein« in die Wirklichkeit transponieren. Das rechte Verhältnis von Freiheit und Bindung — von Eingriff und Zurückhaltung — wird im Prozeß politischer Willensbildung im Staat und in der Gemeinschaft immer wieder neu zu durchdenken und letztlich mit dem jeweils besseren Argument durchzusetzen sein. Nur diese Dynamik kann in der Wirtschaftspolitik wie überall in der Politik zum rechten Maß führen, das sich heute in weiser Zurückhaltung und morgen in entschlossenem Zupacken ausdrückt.