

ist ihm mit diesem Standardwerk die Aufgabe sehr erleichtert worden.

Über technisch-wirtschaftlich günstige Ausbauelemente für niveaufreie Straßenverkehrsanlagen in der Stadt findet er dagegen nichts als den Hinweis auf spätere Veröffentlichungen. Dieser hätte u. E. in den Titel gehört, wenn man diesen nicht, wie oben vorgeschlagen wurde, abgewandelt hätte. Die Fairness gegenüber dem Käufer, der möglicherweise den nicht geringen Kaufpreis selber aufbringen muß, gebietet dies.

Die Mathematik hält — sicherlich mit Recht — Einzug in fast alle Wissensgebiete, auf denen im Augenblick Neues geschieht. So hat denn auch die vorliegende Arbeit einen umfangreichen Anhang, in dem sich die Verfasser mit den mathematischen Unter- und Hintergründen ihrer Untersuchung beschäftigen. Dies war wünschenswert, denn eine mathematisch-rechnerische Durchdringung des vorliegenden Gebietes würde sicherlich nicht zu unterschätzende Vorteile mit sich bringen. Wenn man allerdings beim Kauf dieser Arbeit erwartet hat, von den Verfassern ein anwendungsfreundliches Mittel geliefert zu bekommen, sieht man sich getäuscht.

Man wird auf einen Exkurs in die Methoden und Möglichkeiten der neueren Statistik und Wahrscheinlichkeitsrechnung geschickt — das Vorhaben ist lobenswert und die aufgewandte Energie beträchtlich. Aber man hat den Ein-

druck, daß die Verfasser keinen probaten, themengerechten Weg weisen wollten, weil sie ihn entweder gern für sich behalten wollten oder gar nicht in dem Besitz eines solchen waren. Man hätte sich die mathematischen Ausführungen der vorliegenden Arbeit mit ein wenig Fleiß und Geschick selbst aus der Literatur auf diesem Gebiet zusammenstellen können.

Das als Beispiel 1 erwähnte Flußdiagramm ist für den von Interesse, der sich mit Datenverarbeitung befaßt. Nur hätte sich dieser wohl auch ohne Hilfe dieses Buches ein ähnlich geartetetes Grobblock-Diagramm zusammenstellen können. Was Untersuchungen über Reißfeste von Garnen in einer Untersuchung über Verkehrsfragen zu suchen haben, wird sich so mancher Leser vergeblich fragen. Wir sind sicher, daß sich ein noch glücklicheres Beispiel hätte finden lassen. In Beispiel 3 endlich tritt man aus dem Elfenbeinturm und nähert sich der Praxis. Man hätte sich gewünscht, die beiden anderen Beispiele auch in dieser Art zu sehen.

Zusammenfassend kann man sagen, daß die aufgewandte Arbeit sicher nicht ergebnislos war und daß sie auch die zu beschreibende Richtung aufzeigt. Nur hält sie sich zu sehr in der Theorie versteckt, und der Leser, der eine Faustregel haben wollte, wird diese nun doch selber basteln müssen.

Dipl.-Ing., Dipl.-Kfm. K. Engels, 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

Tarife im Interesse des Verkehrsunternehmers

VON PROF. DR. LEONE ARMANDO, ROM

I.

Bevor man die Thematik einer Untersuchung über die Tarife im Interesse des Verkehrsunternehmers im Rahmen der Vorschriften des Vertrages von Rom genau abgrenzt, müssen einige Bemerkungen allgemeiner Art vorausgeschickt werden.

Zunächst ist festzuhalten, daß nach den Grundsätzen des Vertrages jedes Unternehmen befugt ist, so lange in Verfolgung seines selbständig beurteilten, eigenwirtschaftlichen Interesses am Markt tätig zu werden, bis eine übergeordnete Stelle oder irgendein anderes Rechtssubjekt, das sich für geschädigt hält, vor der zuständigen Instanz und nach dem in den geltenden Rechtsvorschriften vorgesehenen Verfahren den Nachweis erbringt, daß die Tätigkeit des Unternehmens (in unserem Falle also die Festsetzung bestimmter Frachten und Beförderungsbedingungen) im Gegensatz zu bestimmten einschränkenden Vorschriften steht.

Mit anderen Worten ist die Tariffreiheit die Regel und die Einschränkung der Tariffreiheit die Ausnahme. Das Vorhandensein solcher einschränkenden Bestimmungen muß von den zum Schutz dieser Normen eingesetzten Instanzen oder von den Personen nachgewiesen werden, die ein Interesse daran haben.

Die zweite Bemerkung allgemeiner Art, die mir nützlich erscheint, um vorweg die Bedeutung der später verwendeten Ausdrücke zu klären, betrifft die Tatsache, daß sich der Ausdruck »Tarife im Interesse des Verkehrsunternehmers« einmal auf das von dem Verkehrsunternehmer selbst eingeschätzte, eigenwirtschaftliche Interesse (im subjektiven Sinne) beziehen kann, wobei auch eine irriige Einschätzung möglich ist, weiterhin auch auf die außerwirtschaftlichen Aspekte des Problems (beispielsweise soziale Vorzugstarife, die eine günstige Atmosphäre für politische Ziele schaffen sollen); in diesem Falle bedeutet das »Interesse des Verkehrsunternehmers« lediglich, daß er die Beförderungsbedingungen in völliger Freiheit zu irgendeinem bestimmten Zweck festsetzt; schließlich wird das »Interesse des Verkehrsunternehmers« auch im wirtschaftlichen und objektiven Sinne verstanden, d. h. das Vorliegen eines solchen Interesses kann gegebenenfalls objektiv nachgewiesen werden.

Wir werden sehen, daß gerade der subjektiv verstandene »Tarif im Interesse des Verkehrsunternehmers« Gegenstand der Einschränkungen des Vertrages ist, und zwar aus Gründen, die über das Interesse der einzelnen Unternehmen hinausreichen, daß hingegen der sogenannte objektive Tarif eine sonst untersagte Frachtdifferenzierung gerechtfertigt erscheinen lassen kann. Immer in der Absicht, terminologische Unklarheiten zu vermeiden, empfiehlt es sich schließlich, vorweg zu erläutern, was unter einem *Verkehrserhaltungstarif* zu verstehen ist.

Die auch in offiziellen Dokumenten zu findende Feststellung¹⁾, der Verkehrserhaltungs-

¹⁾ Vgl. Dok. 3. 468/VII/64-F vom 13. März 1964.

tarif stelle nur eine der verschiedenen Tarifarten im Interesse des Verkehrsunternehmers dar, die durch den begrenzten Zweck gekennzeichnet sei, einen Verkehrsverlust zu verhindern, trifft zu, ist jedoch allzu elementar und ohne jede praktische Bedeutung für die Untersuchung dieser Problematik. Sie spielt im übrigen nur im Zusammenhang mit den im objektiven Sinne verstandenen Tarifen im Interesse des Verkehrsunternehmers eine Rolle, da es objektiv gesehen mitunter zweckmäßiger sein kann, einen Verkehr einzuschränken als ihn aufrechtzuerhalten (beispielsweise, wenn es sich um einen mit Verlust oder mit zunehmenden Kosten arbeitenden Verkehrssektor handelt). Verschiedene Präzedenzfälle zeigen indessen, daß dem Ausdruck «Verkehrserhaltungstarif» eine besondere und unterschiedliche Bedeutung beigemessen werden muß.

Von Anfang an war innerhalb der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) von diesen Tarifen lediglich im Sinne von tariflichen Maßnahmen die Rede, mit deren Hilfe das Auftauchen neuer Wettbewerbsformen (potentielle Konkurrenz) erschwert werden sollte, nicht jedoch im Sinne von Maßnahmen zur Bekämpfung bereits vorhandener Konkurrenten.²⁾ Gefährdet der geplante Bau einer neuen Eisenbahnlinie, einer Ölleitung, einer Fähre usw. die Erhaltung eines von bestimmten Unternehmen abgewickelten Verkehrsvolumens, so sehen sich diese gegebenenfalls veranlaßt, bestimmte Tarifmaßnahmen zu ergreifen, die geeignet sind, die Aussichten auf einen wirtschaftlichen Betrieb des Konkurrenzunternehmens zu verringern und somit seine Errichtung zu erschweren. In diesem Fall wird die Erhaltung des Verkehrs allerdings nicht als Erhaltung eines quantitativ bestimmten Verkehrsvolumens, sondern viel allgemeiner als Wahrung einer bestimmten Wettbewerbsstellung auf dem Verkehrsmarkt verstanden, die auf der Grundlage eines strukturellen Gleichgewichtes errungen wurde, das durch die neue Wettbewerbsform gestört würde.

Von dieser Voraussetzung ausgehend soll daher nur dann auf die Verkehrserhaltungstarife hingewiesen werden, wenn von der sogenannten »potentiellen Konkurrenz« im besonderen die Rede ist.

II.

Wir haben bereits gesagt, daß die Tariffreiheit (Festsetzung von Tarifen im Interesse des Verkehrsunternehmers im subjektiven Sinne) im Rahmen der freien Wirtschaftstätigkeit innerhalb des Gemeinsamen Marktes die Allgemeinregel darstellt. Diese Regel ergibt sich aus der Gesamtheit der Grundsätze, von denen die Gemeinschaftsregeln bestimmt werden, insbesondere jedoch aus Artikel 2 und 3 des Vertrages. Diesen Grundsätzen zufolge werden die harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens sowie die beständige und ausgewogene Wirtschaftsausweitung (Art. 2) einer freien und gesunden Wettbewerbswirtschaft (Art. 3) überlassen.

Die Einschränkungen der Tariffreiheit als Ausnahmen von dieser Regel müssen daher auf ausdrückliche Bestimmungen des Vertrages zurückzuführen sein; etwaige Einschränkungen aufgrund untergeordneter Rechtsnormen (beispielsweise Verordnungen), die nicht im Vertrag selbst niedergelegt sind, sind unzulässig, da sie in diesem Fall einem allgemeinen Grundsatz des Vertrages selbst zuwiderlaufen und somit als nicht statthaft zu betrachten wären.

²⁾ Vgl. Sitzungsbericht Nr. 13 vom 11. März 1954, S. 6, Frage 5a.

Dieses Problem ist besonders heikel, vor allem wegen der Weite des Bereiches der Gemeinsamen Verkehrspolitik, die im Vertrag nicht unmittelbar selbst geregelt, sondern — abgesehen von einigen unvollständigen oder allgemeinen Leitsätzen — den Gemeinschaftsorganen überlassen wird.

Um festzustellen, ob eine Regelung, durch welche die Freiheit des Verkehrsunternehmers eingeschränkt wird, als zulässig oder als unzulässig zu betrachten ist, muß man sich somit hierbei auf die allgemeinen Grundsätze des Vertrages beziehen und dabei von auslegenden Kriterien ausgehen, die zwangsläufig unzählige Meinungsverschiedenheiten hervorrufen müssen, wie die Erfahrung bereits weitgehend gezeigt hat. Dies bedeutet, daß die rechtliche Gemeinschaftsregelung im Bereich der Verkehrspolitik nicht mit dem Erlaß mehr oder weniger zahlreicher Verordnungen, die durch spätere Urteile des Gerichtshofes zu bestätigen und zu ergänzen sind, als erschöpft betrachtet werden darf.

III.

Die Einschränkungen der Tariffreiheit des Verkehrsunternehmers finden ihre Rechtfertigung in besonderen Zielen im Interesse des Allgemeinwohls, welche die sogenannte *ratio legis* der sie setzenden Rechtsnormen bilden.

Je nach Besonderheit dieser Ziele können die Einschränkungen in drei Hauptkategorien untergliedert werden:

- Einschränkungen, die im allgemeinwirtschaftlichen Interesse die mißbräuchliche Ausnutzung strukturell oder konjunkturell bedingter marktbeherrschender Stellungen verhindern sollen;
- Einschränkungen, die im Rahmen einer gemeinsamen Verkehrspolitik bestimmte Verpflichtungen mit dem Ziele einer harmonischen und ausgewogenen Entwicklung des betreffenden Wirtschaftsbereiches auferlegen;
- schließlich Einschränkungen, die einen gesunden Wettbewerb auf dem Gütermarkt gewährleisten sollen und daher Beihilfen sowie tarifliche Diskriminierungen untersagen, die nicht durch die Kosten- oder Marktlage des Verkehrssektors gerechtfertigt sind.

Im allgemeinen — auch in den offiziellen Dokumenten der Gemeinschaft — sind die Bestimmungen aller drei vorgenannten Kategorien von Einschränkungen der Betriebsfreiheit des Verkehrsunternehmers in das System der Richtlinien für die gemeinsame Verkehrspolitik eingegliedert. Meiner Ansicht nach spiegelt diese Betrachtungsweise insofern eine nicht-juristische Auffassung der Gemeinsamen Politik wider, als sie die besondere Bedeutung außer acht läßt, die der Vertrag ihr geben wollte. Wenn im Vertrag — abgesehen von der Verkehrspolitik — von einer gemeinsamen Politik auf einem bestimmten Gebiet die Rede ist (Agrarpolitik, Gemeinsame Handelspolitik gegenüber Drittländern), so wird dabei stets auf die Gesamtheit aller Bestimmungen Bezug genommen, die erlassen werden müssen, um Ziele zu erreichen, welche den gesamten spezifischen Sektor betreffen.

Es besteht daher kein Anlaß, das gleiche Kriterium nicht auch auf die Gemeinsame Verkehrspolitik anzuwenden, die sich einzig und allein auf die Gesamtheit aller Bestimmungen zu beziehen hätte, von denen die harmonische und ausgewogene Entwicklung des als autonomer Wirtschaftszweig verstandenen betreffenden Sektors (Artikel 2 und 74)

abhängt.³⁾ Wird der Verkehr hingegen in seiner Funktion als Leistungserbringer für andere Wirtschaftszweige betrachtet, so wird nicht mehr eine spezifische Verkehrspolitik geplant, sondern vielmehr eine Politik für den betreffenden wirtschaftlichen oder sozialen Sektor, der sich der Verkehrsleistungen in gleicher Weise bedient, wie er zum gleichen Zwecke auch finanzielle, steuerliche und ähnliche Mittel einsetzt.

Im Vertrag haben die Regeln einer Gemeinsamen Politik in den verschiedenen Bereichen institutionell den Charakter von Ausnahmebestimmungen und unterscheiden sich demnach von den allgemeinen und besonderen Vorschriften. Wäre dies nicht der Fall, d. h. würde man zur Verwirklichung einer Gemeinsamen Politik die allgemeinen Normen wiederholen oder lediglich Bestimmungen zur Durchführung dieser allgemeinen Normen erlassen, so wäre es nicht gerechtfertigt, diese Normen nur auf bestimmten Gebieten anzuwenden, auf anderen jedoch nicht, da sie doch bei gleichen Voraussetzungen für alle Sektoren gelten.

Der Ausnahmecharakter der Bestimmungen einer Gemeinsamen Politik hat natürlich seinen Grund, und dieser Grund liegt in den wirtschaftlichen und sozialen Besonderheiten des betreffenden Sektors, dessen harmonische und ausgewogene Entwicklung gerade von diesen Besonderheiten abhängt. Für den Verkehr wird dieser Grundsatz in Artikel 74 ausdrücklich anerkannt.

Daraus ergibt sich eine doppelte Konsequenz: Die in Artikel 75 institutionell verankerte autonome, verordnende Gewalt auf dem Gebiet der Verkehrspolitik gilt nur für die Festsetzung von Vorschriften, mit deren Hilfe Ziele erreicht werden sollen, die im Interesse des Verkehrssektors selbst liegen. Weiterhin können diese Vorschriften in Abweichung von den allgemeinen oder besonderen Bestimmungen des Vertrages erlassen werden, soweit dies infolge der Besonderheiten des Verkehrs für die Erreichung der in Artikel 2 genannten allgemeinen Ziele erforderlich ist.

Bei Anwendung dieser Grundsätze ergibt sich, daß die autonome, verordnende Gewalt des Rates auf dem Gebiet der Gemeinsamen Verkehrspolitik beispielsweise in folgenden Bereichen ausgeübt werden kann: bei der Koordinierung der Investitionen, bei der Koordinierung der Aufgaben der verschiedenen Verkehrsarten, bei der Integration des Verkehrsmarktes, bei der Schaffung der erforderlichen Voraussetzungen für einen gesunden Wettbewerb zwischen den Verkehrsunternehmen, bei der mehr oder weniger weitgehenden rechtlichen und technischen Harmonisierung usw., und zwar immer dann, wenn die Interessen der Verkehrsunternehmer bestimmte Sonderlösungen erfordern.

Wird dagegen die Verkehrstätigkeit nur in ihrer Funktion als Leistungserbringer gesehen (Verbot von Maßnahmen zur Unterstützung anderer Wirtschaftszweige oder der Festsetzung unterschiedlicher Frachten aus Gründen, die nichts mit den Kriterien einer wirtschaftlichen Betriebsführung zu tun haben; Festsetzung von Höchsttarifen im Interesse der Verkehrsnutzer usw.), so bewegen wir uns nicht mehr auf dem Gebiet der Gemeinsamen Verkehrspolitik im Sinne des Vertrages, und folglich hat der Rat hier auch keinerlei autonome, verordnende Gewalt. Der Rat kann dann zwar Verordnungen mit der in Artikel 189 beschriebenen Geltung erlassen, sie haben jedoch rein ausführenden Charakter, es sei denn, ihm wird aufgrund einer Vertragsbestimmung ausdrücklich eine echte autonome, verordnende Gewalt zuerkannt wie in Artikel 79 (Absatz 2 und 3).

Auf unser spezielles Thema bezogen bedeuten diese Grundsätze folgendes: In der

³⁾ Kapteyn 185; Müller-Hermann, Harmonisierung im Verkehr; Bericht E. P. 5780, Mai 1961, 1, 2, c).

Gemeinsamen Verkehrspolitik ist die Freiheit des Verkehrsunternehmers die allgemeine Regel, und jegliche Einschränkung dieser Freiheit muß durch das Allgemeininteresse des Sektors und durch die Erfordernisse gerechtfertigt werden, die sich aus seinen Besonderheiten ergeben; in anderen Bereichen als der Gemeinsamen Politik, in denen der Vertrag die Freiheit der Verkehrsunternehmer ausdrücklich einschränkt (wie in den Artikeln 79 und 80), haben die Gemeinschaftsorgane keine rechtliche Befugnis, diese Situation im (objektiv verstandenen) Interesse des Verkehrsunternehmers durch eine autonome Verordnung abzuschwächen oder ganz allgemein zu ändern, es sei denn, diese Befugnis wird ihnen im Vertrag selbst ausdrücklich zuerkannt.

IV.

Ein erstes und wichtiges Beispiel für die praktische Anwendung der im Abschnitt II dargelegten Theorie betrifft — wie bereits erwähnt — die Zulässigkeit von *Höchsttarifen* im Rahmen der Gemeinsamen Verkehrspolitik nach Artikel 74 ff. des Vertrages.

In den diesbezüglichen offiziellen Dokumenten wird ohne Einschränkung erklärt, die Begrenzung der Tarife nach oben habe den Zweck, die mißbräuchliche Ausnutzung beherrschender Stellungen auf Kosten der Verkehrsnutzer zu verhindern. Es handelt sich also um eine Einschränkung der tariflichen Freiheit des Transportunternehmers im Interesse gewisser, dem Transportsektor fremdstehender Kategorien, bei denen das Interesse des Transportunternehmers, in subjektivem Sinne, unterdrückt wird aufgrund von Zwecken, die nicht unter die Richtlinien der Verkehrspolitik im engeren Sinne fallen können. Auch die Theorie des maximalen gesamtwirtschaftlichen Nutzens oder der natürlichen, sozialen Funktion des Verkehrs,⁴⁾ die man in diesem Zusammenhang anführte, verlagert die Problematik insofern nicht, als der Verkehrssektor dort stets in seiner untergeordneten funktionellen Stellung zu den übrigen wirtschaftlichen und sozialen Sektoren gezählt wird.

Schließt man sich diesem Prinzip an, so wird klar, daß die in Artikel 75 vorgesehene institutionelle Gewalt rechtmäßigerweise nicht für die Festsetzung von Höchstpreisen beansprucht werden darf, ganz abgesehen von der Feststellung,⁵⁾ daß eine solche Festsetzung von keinem praktischen Nutzen ist in einer nunmehr allgemein verbreiteten freien Marktwirtschaft. Eine rechtliche Grundlage für die Festsetzung von Höchstpreisen könnte allenfalls außerhalb der Bestimmungen der Gemeinsamen Verkehrspolitik in den allgemeinen Wettbewerbsregeln von Artikel 85 und 86 gefunden werden. Diese Regeln gestatten allerdings die Festsetzung von Höchstpreisen nur dann, wenn die mißbräuchliche Ausnutzung beherrschender Stellungen aufgrund natürlicher, vertraglicher, struktureller oder konjunktureller Gegebenheiten *den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigt*; dies gilt also nicht für den Binnenverkehr der einzelnen Länder.

V.

Dabei wird selbstverständlich das Recht der einzelnen Staaten auf Einführung derartiger Begrenzungen im Zuge ihrer eigenen Wirtschafts- oder Sozialpolitik durch innerstaatliche Rechtsvorschriften nicht angetastet. Im übrigen ist meiner Ansicht nach auch dieses Recht

⁴⁾ Vgl. Oort, La théorie marginaliste et les prix de transport, Rotterdam 1960, S. 74 ff.

⁵⁾ Posthumus-Bericht vor dem Europäischen Parlament, Dok. Nr. 36 vom 5. Juni 1964, Punkt 15, 8. Absatz.

mit dem Inkrafttreten des Vertrages von Rom beträchtlich eingeschränkt worden. Diese Einschränkung betrifft — im Unterschied zu den Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen nach Artikel 70 des Vertrages von Paris und nach Artikel 79 Abs. 1 und Artikel 80 des Vertrages von Rom, die allgemeine, wirtschaftspolitische Ziele anstreben — unmittelbar und in erster Linie den Verkehrssektor.

Ein grundlegendes und ständig wiederkehrendes Prinzip des Vertrages ist die Gewährleistung einer Betriebsführung nach wirtschaftlichen Kriterien im Interesse ihrer Rentabilität.⁶⁾ Staatliche Einmischungen, die andere politische Ziele als die größtmögliche Entwicklung des Verkehrs verfolgen und die Möglichkeiten einer wirtschaftlichen Betriebsführung beeinträchtigen, widersprechen diesem Grundsatz.⁷⁾ Im Vertrag von Rom wird dieser Grundsatz in Artikel 78 übrigens ausdrücklich erwähnt.

Zu Recht wird daher in Artikel 9 des Entwurfs der Verordnung über die Margentarife sowie in Artikel 9 des Entscheidungsentwurfes der Kommission über die Harmonisierung im Bereich des Verkehrs bestimmt, daß bei einer Festsetzung von Höchsttarifen aus anderen Gründen als denen einer wirtschaftlichen Betriebsführung eine Entschädigung zu zahlen ist. Hierbei handelt es sich in der Tat um eine Bestimmung, die ganz zu Recht zur Gemeinsamen Verkehrspolitik gehört, da sie ein lebenswichtiges Interesse des Sektors gegenüber den systematischen Übergriffen der örtlichen Behörden zugunsten anderer Wirtschaftssektoren schützen soll. *Diese Übergriffe stellen vielleicht die typischste Besonderheit des Verkehrs dar.*

An dieser Stelle wäre zu klären, nach welchen Kriterien die Befugnisse der örtlichen Behörden bei der Festsetzung von Höchsttarifen einzuschränken wären.

Es ist keine besonders klar formulierte Regel, wenn gesagt wird — wie dies in Art. 3 des vorerwähnten Verordnungsentwurfes zum Ausdruck kommt —, daß der Höchsttarif den Unternehmen angemessene Erlöse sichern soll; dies allein schon deshalb nicht, weil sie keine Antwort auf die Frage gibt, wonach die angemessene Höhe des Erlöses beurteilt werden soll.

Auch das Prinzip der Deckung von Gesamtkosten zuzüglich einer angemessenen Gewinnspanne⁸⁾ ist nicht befriedigend. Auch wenn man von dem Problem der »angemessenen Höhe« dieser Gewinnspanne absieht, wirft die Bestimmung der Gesamtkosten bekanntlich erhebliche Schwierigkeiten und Probleme auf. Der Hinweis auf die zwangsläufig willkürliche Anlastung der fixen Kosten auf die einzelnen Produktionssektoren bei Unternehmen mit verbundener Produktion⁹⁾ stellt bereits einen ersten Einwand dar, der allerdings meiner Ansicht nach anhand einheitlicher, vertraglich vereinbarter Bestimmungen entkräftet werden könnte, die einen Vergleich zwischen homogenen Daten möglich machen.

Unlösbar erscheint mir dagegen das Problem, wie ein aufgrund der Kosten bestimmter Höchstpreis mit den Erfordernissen einer angemessenen Gesamtvergütung der Dienste, die in einer Wettbewerbswirtschaft erbracht werden, zu vereinbaren ist. Da nämlich der Höchstpreis in diesem Fall von der Nachfrage abhängt,¹⁰⁾ müßte sich ein Unternehmen,

⁶⁾ Kapteyn, 189.

⁷⁾ Santoni, Le norme del trattato di Roma, »trasporti pubblici« 1964, S. 21.

⁸⁾ Kapteyn, 218.

⁹⁾ Oort, Die Margentarife, in: Economisch Statistische Berichten, Rotterdam 1962.

¹⁰⁾ Baumol u. a., Bedeutung der Kosten für die Eisenbahntarife, in: The Journal of Business of the University of Chicago, Heft XXXV, No. 4, Oktober 1962.

das gezwungen ist, für diese Dienstleistungen Entgelte zu erheben, die mehr oder weniger erheblich unter den — wie auch immer ermittelten — durchschnittlichen Gesamtkosten liegen, an den anderen Sektoren schadlos halten, auf denen infolge der Marktlage über den durchschnittlichen Gesamtkosten liegende Preise erhoben werden können, wenn es in seiner Geschäftsführung für finanziellen Ausgleich sorgen will. Das Mißverhältnis kann so groß sein, daß in bestimmten Sektoren stark überhöhte Preise gefordert werden müssen. In diesem Fall kann die Festsetzung eines Höchstpreises leicht den berechtigten Interessen des Unternehmens schaden, auch wenn dieser Höchstpreis nach durchaus gerechtfertigten Durchschnittskriterien ermittelt worden ist.

Um dieser Gefahr zu begegnen, muß deutlich zwischen der Geschäftspolitik auf einem Wettbewerbsmarkt und der natürlich oder strukturell bedingten, monopolistischen Geschäftsführung unterschieden werden (wobei die sog. konjunkturell bedingte Beschränkung des Wettbewerbs ebenso ausgeklammert wird wie die Wettbewerbsbeschränkung aufgrund von Vereinbarungen, die bereits in Artikel 85 geregelt wird). Im ersten Falle sind die Marktpreise als Bezugsgrundlage zu wählen, und bei Festsetzung eines niedrigeren Preises muß eine nach Maßgabe der Preisdifferenz ermittelte Entschädigung gezahlt werden. Lediglich in dem — recht seltenen — Fall eines natürlichen oder strukturellen Monopols könnte der Schaden infolge der Erhebung von Schutzpreisen nach Maßgabe theoretischer, angemessener Frachtsätze ausgeglichen werden, die anhand der Durchschnittskosten nach Kriterien ermittelt werden, die nach Abschluß der gegenwärtig durchgeführten Kostenuntersuchung zu bestimmen sind.

VI.

Unter den Einschränkungen der Tariffreiheit im Rahmen der Gemeinsamen Verkehrspolitik im eigentlichen Sinne wurde der Harmonisierung der Tarife¹¹⁾ und im Bereich der gemeinsamen Koordinierungspolitik der Preispolitik besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Normalerweise wird die Harmonisierung der Tarife — wahrscheinlich unter dem Einfluß der EGKS-Präzedenzfälle — in erster Linie im formalen Sinne verstanden, d. h. also als Vereinheitlichung bestimmter, tariftechnischer Kriterien unabhängig von wirtschaftlichen Erwägungen im Zusammenhang mit Preisvergleichen. Eine echte wirtschaftliche Harmonisierung der Tarifsysteme wird hingegen mit der bereits erwähnten Preispolitik verbunden, deren wichtigstes praktisches Ziel offiziell in dem Entwurf zur Einführung der Margentarife, die anhand der Kosten für die betreffenden Dienstleistungen zu bestimmen sind, erwähnt wird.

Ich glaube jedoch, daß die allgemeine und die wirtschaftliche Harmonisierung der Tarife infolge ihrer gegenseitigen Abhängigkeit nicht getrennt behandelt und verwirklicht werden dürfen. Sonst bestünde nämlich die Gefahr, daß die EWG das unglückliche Experiment des Tarifabkommens vom 21. März 1955 über den Verkehr mit Erzeugnissen der Montanunion wiederholt. Dieses Abkommen, mit dessen Hilfe das Problem der internationalen Direkttarife nach einer ziemlich unbekümmerten Auslegung der Gemeinschaftsnormen gelöst werden sollte, hat letzten Endes den Verkehrsnutzern bekanntlich wenig genutzt, gleichzeitig aber den Eisenbahnverwaltungen geschadet,¹²⁾ deren Tariffreiheit aufgrund sehr fragwürdiger wirtschaftlicher Annahmen beschnitten wurde. Um

¹¹⁾ Kapteyn, 158 ff., 194 ff.

¹²⁾ Kapteyn, 153.

weitere Fehler dieser Art zu vermeiden, müßte also die Gemeinsame Verkehrspolitik nach einer logischen Dringlichkeits- und Rangfolge geplant und verwirklicht werden. Als erstes müßte dabei das Problem der Beseitigung der Hindernisse angepackt werden, die einem gesunden Wettbewerb zwischen den einzelnen Verkehrsunternehmen und zwischen den einzelnen Verkehrsträgern im Wege stehen,¹³⁾ sodann die Frage der Ermittlung der Betriebskosten, also das Problem der Tarife in Verbindung mit den Kosten und den Marktbedingungen, und erst ganz zum Schluß das Problem der technischen Harmonisierung der Tarife. Anderenfalls bestünde die Gefahr, daß die technische Harmonisierung wiederum auf der Grundlage anormaler Marktbedingungen und heterogener wirtschaftlicher Faktoren in die Wege geleitet wird.

Die EWG-Kommission und die übrigen Gemeinschaftsorgane haben sich dagegen zu einem anderen Vorgehen entschlossen, indem sie alle diese Probleme gleichzeitig, ohne klare Würdigung ihrer Abhängigkeit und ohne einen genauen Plan der verschiedenen Fristen, behandeln. Dies hat eine beträchtliche Unsicherheit bei der Beurteilung der rechtlichen und wirtschaftlichen Stichhaltigkeit der Gründe zur Folge, die bei den einzelnen Vorschlägen bestimmend waren. Auf diese Unsicherheit wurde bereits bei der Behandlung des vorigen Punktes hingewiesen, als von der oberen Preisgrenze die Rede war.

Eine ähnliche Situation ergibt sich auch bei der *unteren Preisgrenze*. Die untere Preisgrenze, die ebenfalls eine Ausnahme vom allgemeinen Grundsatz der Tariffreiheit bildet, müßte, wenn sie im Bereich der Gemeinsamen Verkehrspolitik im eigentlichen Sinne Bürgerrecht genießen will, die bereits genannten zwei Bedingungen für die Rechtmäßigkeit erfüllen: nämlich im Interesse des Verkehrsgewerbes festgesetzt sein und aufgrund besonderer struktureller und funktioneller Merkmale dieses Sektors (Besonderheiten) notwendig werden.

Die erste Bedingung kann in dem Augenblick als erfüllt gelten, in dem nicht nur in den offiziellen, vorbereitenden Entwürfen, sondern im Tarifverordnungs-vorschlag selbst ausdrücklich erklärt wird, daß die untere Preisgrenze gerade deshalb festgesetzt wird, um den Verkehrsunternehmen die Gefahr und die Schädigung durch gegenseitigen, anormalen Wettbewerb zu ersparen. Dieser Zweck kann daher mit Sicherheit als die *ratio legis* dieser Ausnahmenvorschrift betrachtet werden.

Die Wirtschaftswissenschaftler haben noch eine andere Rechtfertigung dieser Vorschrift vorgeschlagen,¹⁴⁾ nämlich die Bedeutung für das Allgemeinwohl, wenn jedem produktiven Sektor seine gesamtwirtschaftlichen Kosten zugeordnet werden, um schädliche Verzerrungen in der harmonischen Entwicklung der verschiedenen produktiven Bereiche zu vermeiden (Argument des Faktoreinsatzes). Wie aus den Präzedenzfällen, der Begründung und den Erwägungsgründen zu entnehmen ist, hat man dieses besondere Motiv jedoch in dem Margentarif-Verordnungsentwurf offenbar nicht berücksichtigen wollen, weswegen dieser Grund auch nicht als rechtliches Argument im eigentlichen Sinne gewertet werden könnte.

Ob die zweite Voraussetzung für die Zulässigkeit der unteren Preisgrenze gegeben ist, d. h. ob aufgrund der Besonderheiten des Sektors zwangsläufig ein ruinöser Wettbewerb eintreten muß, kann offenbar nicht mit ebenso großer Sicherheit gesagt werden. Diese strukturellen Besonderheiten dürften bekanntlich vor allem in einem *naturbedingten Kapazitätsüberhang* der Verkehrsunternehmen und — in bezug auf die sogenannte *Rück-*

¹³⁾ Oort, La tarification . . . , a.a.O.

¹⁴⁾ Oort, La tarification . . . , a.a.O.

fracht — auch in der Beweglichkeit der Verkehrsmittel liegen.¹⁵⁾ Die Überkapazität dürfte wiederum die zwangsläufige Folge eines technischen Faktors (Übergewicht der fixen Kosten) sowie eines wirtschaftlichen Faktors sein (Notwendigkeit, Produktionsmittel zur Deckung des Spitzenbedarfs bereitzustellen, so daß sie in normalen Zeiten nicht voll ausgelastet sind).

Es läßt sich nicht leugnen, daß auf dem Verkehrsmarkt besonders häufig und besonders deutlich die Tendenz zu beobachten ist, daß einige Verkehrsunternehmen in Verbindung mit ihrer besonderen Kostenlage Wettbewerbspreise praktizieren, die von anderen Unternehmen keineswegs durchgehalten werden können. Die Auffassung, daß diese Erscheinung auf die *Überkapazität* als *strukturelle* Besonderheit des Sektors zurückzuführen ist, kann jedoch in mehrfacher Hinsicht widerlegt werden.

Hierzu wurde vor allem geltend gemacht, daß das Übergewicht der fixen Kosten¹⁶⁾ wie auch der Kapazitätsüberschuß¹⁷⁾ keine ausschließlichen Merkmale des Verkehrssektors sind und daß deswegen eine Ausnahmeregelung allein für diesen Sektor nur schwer zu rechtfertigen wäre. Würde weiterhin tatsächlich der große Einfluß der fixen Kosten zwangsläufig die Tendenz zur Festsetzung von Preisen hervorrufen, welche die Kosten nicht decken, so wäre das Phänomen der Preisschleuderei weitaus eher bei der Eisenbahn als beim Straßenverkehr zu beobachten, bei dem die fixen Kosten eine viel geringere Rolle spielen. In der Praxis ist jedoch bekanntlich genau das Gegenteil der Fall. Das gleiche kann von der Notwendigkeit einer Anpassung der Produktionsmittel an den Spitzenbedarf gesagt werden: eine solche Anpassung wird in der Praxis allein von öffentlichen Verkehrsbetrieben und somit aus Gründen des Allgemeinwohls vorgenommen. Bei privatwirtschaftlichen Verkehrsunternehmen ist dies hingegen weitaus seltener der Fall, da sie bei einer guten Betriebsorganisation und Geschäftsführung ihre Kapazität aus naheliegenden Gründen dem Normalbedarf anpassen, wobei sie das Kriterium der geringsten Kosten bei höchstem Durchschnittsertrag zugrunde legen. Ein Überhang an technischen Produktionsmitteln ist unter Umständen bei Festanlagen und Straßeninfrastrukturen der Öffentlichen Hand zu beobachten; aber auch in diesem Falle gab die Berücksichtigung des Allgemeinwohls bei der Bereitstellung von Produktionsmitteln, deren Kapazitäten den normalen Marktbedarf übersteigen, den Ausschlag.

Schließlich ist im Hinblick auf das Sonderproblem der sogenannten Rückfrachten zu Recht festgestellt worden, daß die Tendenz, die Gesamtkosten für Hin- und Rückfahrt allein durch das Entgelt für die zuvor vereinbarte Fracht zu decken, auf einem Kalkulationsfehler und einer ungenügenden Marktkennntnis beruht,¹⁸⁾ sofern sie nicht auf anormale Wettbewerbsbedingungen zurückzuführen ist.

Berücksichtigt man alle diese Fakten und macht man sich vor allem klar, daß in der Praxis Verkäufe ohne Kostendeckung eine auf dem Verkehrsmarkt tatsächlich und sogar häufig auftretende Erscheinung darstellen und daß dies nicht mit Sicherheit auf die natürlichen Besonderheiten des Sektors zurückzuführen ist, so neigt der Verfasser zu der Ansicht, daß dafür rein zufällige und pathologische Gründe entscheidend sind: *das Fehlen gesunder Wettbewerbsbedingungen* und *mangelnde Kontrolle der Betriebskapazität*.

Die Erfahrung lehrt nämlich, daß die eigentlichen Schleuderverkäufe (zu Preisen unter-

¹⁵⁾ Kapteyn, 31 und 34, Posthumus-Bericht a.a.O., 11.

¹⁶⁾ Oort, La théorie marginaliste . . . , a.a.O., S. 80.

¹⁷⁾ Posthumus-Bericht, a.a.O., Punkt 11.

¹⁸⁾ Oort, La tarification . . . , a.a.O., Fußnote 1.

halb der Grenzkosten) bei normaler Konjunktur allein bei schlecht geführten Betrieben zu beobachten sind, deren Kostenlage im Vergleich zum Durchschnitt verschoben ist oder die nicht über die finanziellen Mittel verfügen, die auf diesem Sektor für eine gesunde Geschäftsführung erforderlich sind. Bei Betrieben des öffentlichen Sektors haben Preise, welche die Kosten nicht decken, ihre Ursache im allgemeinen in behördlich festgesetzten Unterstützungstarifen. Auch diese Erscheinung ist sehr häufig, zweifellos jedoch anormal in einer Wirtschaftsordnung, die nach liberalen Grundsätzen aufgebaut sein sollte.

In den meisten Fällen handelt es sich jedoch nicht wirklich um Preise, welche die Kosten nicht decken, sondern um anormale Wettbewerbsbedingungen, die durch staatliche Eingriffe hervorgerufen werden: Investitionsprogramme, durch die bestimmte Sektoren vom funktionellen Gesichtspunkt aus begünstigt werden; diskriminierende Anlastung der Wegekosten sowie sozialer, steuerlicher und ähnlicher Lasten an die einzelnen Verkehrsunternehmen und -arten; diskriminierende Einschränkung der funktionellen und tarifären Autonomie usw. Unter diesen Umständen würde die Festsetzung einer Preisuntergrenze nach Maßgabe der laufenden Kosten die ungesunden Wettbewerbsbedingungen zwischen den einzelnen Verkehrsunternehmen nur noch durch eine bindende Regelung rechtlich verankern, und zwar im Gegensatz zum allgemeinen Interesse des Sektors. Erweist sich jedoch die Festsetzung einer Preisuntergrenze im Interesse des Sektors selbst als notwendig, so müßte sie die zufälligen, anormalen Betriebsbedingungen korrigieren und eine wirtschaftliche Betriebsführung jener Verkehrsunternehmen ermöglichen, die am wenigsten von den Maßnahmen der öffentlichen Hand profitieren.

Eine Preisuntergrenze wäre dann gerechtfertigt, wenn schwere *Verzerrungen der natürlichen Wettbewerbsbedingungen infolge von Maßnahmen der öffentlichen Hand vorliegen, die eine typische Besonderheit des Verkehrssektors darstellen würden und die besondere Vorschriften der Verkehrspolitik im Sinne von Artikel 75 des Vertrages rechtfertigen können.*¹⁹⁾ Mit anderen Worten: Es müßte eine elastische Regelung gefunden werden, die den in den einzelnen Ländern geltenden Vorschriften angepaßt werden kann, solange die Wettbewerbsbedingungen nicht normalisiert sind.

Ein solches Vorgehen würde zwei entscheidende Folgen haben. Zunächst einmal brauchen die Mindestpreise nicht den effektiven Kosten der einzelnen Verkehrsunternehmen oder Unternehmensgruppen angepaßt werden, sondern vielmehr den theoretischen Kosten, die sie bei normalisierten Wettbewerbsbedingungen zu tragen hätten. Zweitens hätte die untere Preisgrenze keine Daseinsberechtigung mehr, wenn erst einmal die Wettbewerbsbedingungen normalisiert worden sind, da dann die Voraussetzungen für ihre Rechtmäßigkeit hinfällig werden.

Hier handelt es sich — wie man sieht — um logische, aber nicht sehr orthodoxe Schlußfolgerungen, die die klassischen Theoretiker schockieren.

VII.

Die rechtlichen Gründe und wirtschaftlichen Maßnahmen zur Rechtfertigung der Festsetzung von Mindestpreisen als Ausnahme von dem allgemeinen Grundsatz der Tariffreiheit müßten zwangsläufig auch die Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit nach Art. 74 und 75 der Regelung des Wettbewerbs zwischen den Verkehrsunternehmen und den

¹⁹⁾ Vgl. auch *Rademacher*-Bericht vor dem Europäischen Parlament, Dok. 23 vom 11. Mai 1964, I, 1.

Verkehrsträgern in Abweichung von den allgemeinen Bestimmungen der Art. 85 ff. des Vertrages bilden, vorausgesetzt, daß die besonderen Verhältnisse des Verkehrsmarktes dies erfordern. In Artikel 77 wird dieser Grundsatz bereits für Beihilfen angewandt.²⁰⁾ Für die Preise, die Gegenstand dieser Ausführungen sind, ist vor allem die sich in der Verkehrspolitik abzeichnende Ausrichtung hinsichtlich der sogenannten Wettbewerbsregeln der Artikel 85 und 86 und ihrer Durchführungsbestimmungen von besonderer Bedeutung. Während der Diskussion über den Entwurf der Verordnung Nr. 141 standen sich bekanntlich zwei Thesen gegenüber: Die erste, die die Anwendung der Bestimmungen von Art. 85 und 86 auf den Verkehr für absolut erforderlich, die Durchführungsverordnung Nr. 17 dagegen für entbehrlich hielt, und die zweite, die auch die Anwendung der allgemeinen Vorschriften des Vertrages aufgrund von Art. 74 ff. für nicht erforderlich hält.

Die erste These stützte sich nicht so sehr auf rechtliche Gründe, sondern gründet sich vielmehr auf die Befürchtung einiger Verwaltungskreise, den Grundsatz der Anwendbarkeit der allgemeinen Regeln des Vertrages verkannt zu sehen. Meiner Ansicht nach beruht diese Befürchtung auf einer falschen Vorstellung von dem besonderen Sinn der Verkehrspolitik nach den Grundsätzen des Vertrages und einer daraus folgenden falschen Beurteilung der Art der institutionellen gesetzgebenden Befugnisse, die die Organe der Gemeinschaft durch den Vertrag selbst erhalten.

Wie bereits im Abschnitt III dargelegt, würde diese besondere Befugnis der Artikel 74 und 75 zum Erlaß von Vorschriften keine Daseinsberechtigung haben, wenn damit nicht besondere Bestimmungen erlassen werden könnten in Abweichung von den allgemeinen Vorschriften des Vertrages, die auf bestimmte Besonderheiten des Verkehrs ohne eine Beeinträchtigung der Verkehrswirtschaft und der Wirtschaft im allgemeinen nicht angewandt werden könnten. Für die Durchführung der Vorschriften des Vertrages, sofern diese nicht unmittelbar angewandt werden, verfügt der Rat der Gemeinschaft über eine allgemeine, gesetzgebende Gewalt mit weitgehender Institutionsautonomie, allerdings innerhalb der konstitutionellen Grenzen des Vertrages.²¹⁾

Dieser Irrtum besteht weiterhin in der Verordnung Nr. 141 in ihrer gegenwärtigen Form. Im Vorwort dieser Verordnung wird Bezug genommen auf die abweichenden Erfordernisse der Gemeinsamen Verkehrspolitik, im Text dagegen beschränkt man sich darauf, die Anwendung der Verordnung Nr. 17 aufzuheben mit der zweifachen, unvermeidlichen Folge: erstens, daß bis zur Annahme der neuen Verordnung über die Einführung von Wettbewerbsregeln im Verkehr Art. 88 des Vertrages weiterhin zur integralen Anwendung der Art. 85 und 86 durch interne Vorschriften verpflichtet; und zweitens, daß die neue Verordnung in der gleichen Art abgefaßt und dieselbe Wirkung haben müßte wie die Verordnung Nr. 17, d. h., daß sie nur den Charakter einer einfachen Durchführungsverordnung für die Artikel 85 und 86 im Sinne von Art. 87 Abs. 2 hat, nicht anders also wie für jeden anderen Produktionssektor. Unter diesen Umständen erscheint der praktische Grund des Hinweises auf die Gemeinsame Verkehrspolitik und die Art. 74 und 75 eher unverständlich.

Im neuen Verordnungsvorschlag über die Anwendung von Wettbewerbsregeln im Ver-

²⁰⁾ *Kapteyn*, 189, 5. und 6. Absatz. *Santoni* dagegen gibt hierzu eine ziemlich einschränkende Auslegung. Vgl. Bericht Nr. 36/39.

²¹⁾ Vgl. hierzu die diesbezügl. »Nota del Contenzioso diplomatico« des italienischen Außenministeriums vom 30. März 1962.

kehr²²⁾ ist jedoch, wenn auch einige Widersprüche und Unklarheiten bestehen bleiben, eine gewisse Einsicht festzustellen. In der Einleitung und Begründung zu diesem Vorschlag wird in der Tat nicht nur ausdrücklich auf Art. 75 verwiesen, sondern auch eingeräumt, »daß es angebracht ist, Änderungen gegenüber der allgemeinen Wettbewerbsregelung vorzusehen, soweit dies aufgrund der Erfordernisse der gemeinsamen Verkehrspolitik notwendig ist« und »daß bestimmte Arten von Vereinbarungen vom Verbot des Art. 85 ausgenommen werden können, soweit die Besonderheiten des Verkehrs bestimmte Abweichungen von den allgemeinen Regeln rechtfertigen«. Leider finden diese sehr richtigen Grundsätze im maßgeblichen Teil nur eine untergeordnete und doppelsinnige Anwendung.

In Art. 1 Abs. 2 ff. sind in der Tat nur einfache Änderungen der in den vorhergehenden Verordnungen, Durchführungsbestimmungen und Verfahren vorgesehenen Fristen vorgenommen worden. Nur in Art. 3 werden einige Befreiungen von der Anwendung von Art. 85 Abs. 1 gestattet, dies aber nur mehr scheinbar als in Wirklichkeit. Die dort in Betracht gezogenen angeblichen Besonderheiten betreffen nicht die Merkmale des Marktes im Sinne von Artikel 75²³⁾, sondern technische und funktionelle Charakteristika, die jeden Wirtschaftssektor kennzeichnen, und die aufgrund dieser Besonderheiten erlaubten Vereinbarungen stellen keine Tatbestände dar, die sich von denen unterscheiden, die in Art. 85 Abs. 3 schon allgemein vorgesehen sind.

Über die Möglichkeit, bestimmte Vereinbarungen zur Vermeidung eines ruinösen Wettbewerbs unter den Verkehrsunternehmen (Kern des Problems) zuzulassen, gibt es — abgesehen von der Absichtserklärung künftiger Regelungen in Artikel 4 — keinerlei Hinweis. In der Zwischenzeit wird die aufgrund der Verordnung Nr. 141 widerspruchsvolle und unsichere Lage, die mit dem neuen Verordnungsvorschlag nicht gelöst werden kann, weiterbestehen, und zwar insofern, als die Verkehrsunternehmen weiterhin nach einheitlichen Regeln für die Beförderung, die Marktaufteilung und die Preispolitik suchen. Sofern die ungeordnete Wettbewerbslage zwischen den Mitgliedstaaten es erfordert, müßten nach Art. 88 des Vertrages solche Vereinbarungen als unzulässig gelten, und es müßte vorgesehen werden, daß nicht die Mitgliedstaaten, sondern der Ministerrat der EWG allein ermächtigt ist, abweichende Regeln nach Art. 75 zu genehmigen. Die hierfür bereits in Art. 4 des Verordnungsvorschlages empfohlene Verordnung würde eine solche widerspruchsvolle Lage ausschalten, was jedoch günstigenfalls in einigen Jahren geschehen könnte.

Inzwischen sieht der Verfasser keine andere Möglichkeit zur Besserung der Lage, als dem Vorschlag der Kommission eine zeitweilige Bestimmung hinzuzufügen, die die Verschiebung bis zum Erlaß der endgültigen Vorschriften im Rahmen einer effektiven gemeinsamen Verkehrspolitik und der Anwendung der allgemeinen Wettbewerbsregeln, insbesondere des genannten Art. 88 auf den Verkehr, verfügt.

²²⁾ Bulletin Sonderbeilage 7/64 S. 11 ff.

²³⁾ *Kapiteyn*, 224.

Kapazitätsbeschränkung als Instrument der Verkehrspolitik*)

VON PROF. DR. RAINER WILLEKE, KÖLN

Man spricht gerne von den drei Säulen der Verkehrspolitik und meint damit die Angleichung der Wettbewerbsbedingungen, die Ordnung der Preisbildung und die Regulierung der Angebotskapazität. Das ist gewiß keine erschöpfende Liste. Vor allem die Investitionsplanung für den Verkehrswegebau hat heute zumindest gleichrangiges Gewicht. Mir geht es aber nicht um eine Bestandsaufnahme, sondern um die Feststellung, daß die genannten Ansatzpunkte der Verkehrspolitik in einem engen und notwendigen Zusammenhang stehen. Sie müssen deshalb auch, wenn sie wirklich Elemente einer tragfähigen Ordnungskonzeption sein sollten, in ihrem Zusammenwirken betrachtet und beurteilt werden. Das gilt ganz eindeutig für die Angleichung der Wettbewerbsbedingungen, also für die heiß umstrittene Verzahnung und Parallelschaltung von Harmonisierung und Liberalisierung. Doch davon soll im folgenden nur beiläufig die Rede sein. Mein heutiges Thema zielt vielmehr auf den Zusammenhang zwischen der Regelung der Preisbildung und des Preiswettbewerbs einerseits und der Kontrolle der Angebotskapazität andererseits. Daß diese Ansatzpunkte ineinandergreifen, ist leicht zu sehen. Denn beide Interventionsbereiche wirken auf den Marktausgleich und auf die Ertragslage der Verkehrsunternehmen, beide beeinflussen die Formen, den Spielraum und die Resultate des Wettbewerbs. Soweit in der praktischen Verkehrspolitik Kapazitätsregulierungen bestehen oder diskutiert werden, sind sie auch stets in einen Zusammenhang zur Preispolitik gestellt.

Allerdings, und das möchte ich ganz betont herausstellen: die Art der Kombination beider Ordnungselemente kann ganz unterschiedlich begründet und ganz unterschiedlich gestaltet sein. Das hängt zunächst und in erster Linie von dem insgesamt angestrebten Ordnungsziel ab, also von dem, was man konkret erreichen will. Zum weiteren ist die Kombination natürlich auch von dem Urteil darüber abhängig, was man dem einen und anderen Mittel zutraut, was man also durch seinen Einsatz glaubt verlässlich erreichen zu können. Und bei dieser letzten Frage kommt es schließlich entscheidend auf die Ausgestaltung der Maßnahmen an. Das gilt ganz besonders für die Wirksamkeit und Wirkung von Kapazitätsregulierungen, für die ja bekanntlich die unterschiedlichsten Methoden in Frage kommen; und nicht genug damit, diese Methoden können in der Praxis dann auch noch ganz verschiedenartig angewendet werden. Man muß diese Tatsache ganz klar und hart aussprechen, gerade weil die Frage der Kapazitätskontrolle so brennend aktuell geworden ist. Wie Sie wissen, haben sich in den letzten Monaten im Hinblick auf den Entwurf einer gemeinsamen europäischen Verkehrspolitik die Akzente gründlich verschoben. Das gilt jedenfalls, wenn man die Entwicklung aus deutscher Sicht und von den Grundlagen der bisherigen deutschen Verkehrspolitik aus betrachtet. Sollte zunächst das Margentarifsystem — also eine aufgelockerte Form öffentlicher Preiskontrolle — im Zentrum der verkehrlichen Marktordnung stehen, so ist dieser Anlauf zu-

*) Vortrag, gehalten am 11. Mai 1965 vor der Bezirksvereinigung Köln der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft