

Die Integration des Verkehrs

Begriff und Systematik

VON PROFESSOR DR. A. F. NAPP-ZINN, UNIVERSITÄT FRANKFURT/M.

Die zunehmende Zusammenarbeit auf dem Verkehrsgebiet in Mittel- und Westeuropa, insbesondere manifestiert durch die Europäische Verkehrsminister-Konferenz¹⁾, die Verkehrspolitik der Montan-Union²⁾, die Bestimmungen über den Verkehr in dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft³⁾, findet in dem Verkehrsschrifttum ausgedehnten Niederschlag, vor allem in einer anschwellenden Zahl von Zeitschriften-Aufsätzen. Umfangreichere Untersuchungen liegen neuerdings vor in der Studie von *Hugo Heeckt*, *Der Verkehr als Integrationsfaktor der Europawirtschaft* (Kieler Studien, Nr. 39, Kiel 1956) und in der von mir angeregten und im Grundsätzlichen beeinflussten Mainzer Dissertation von *Dieter Rohde*, *Methoden und Wirkungen der Integration im innerkontinentalen westeuropäischen Verkehr* (Mainz 1957).

Meine eigene jahrzehntelange Beschäftigung mit Fragen der internationalen Verkehrspolitik⁴⁾, die ich auch seit Beginn meiner Lehrtätigkeit 1925 regelmäßig wiederkehrend zu einem Hauptgegenstand einer speziellen Vorlesung „Weltverkehr“ gemacht habe, dürfte es rechtfertigen, wenn ich hier in meiner Sicht eine begriffliche Abgrenzung und systematische Umreißung der Verkehrsintegration zu geben versuche, die zur Fundierung von konkreten Darstellungen der Institutionen der Verkehrsintegration dienlich sein kann.

Im Folgenden wird zunächst (I) die Verwendung des Begriffes „Integration“ in verschiedenen Disziplinen, darunter auch der ursprüngliche Gebrauch im Bereich der Wirtschaftswissenschaften, skizziert. Es folgt (II) die Erläuterung des heute dominierenden Bezuges des Begriffes „Integration“ auf Staatsgrenzen überschreitende wirtschaftliche Vereinheitlichungsbestrebungen und -vorgänge. Anschließend (III) werden die verschiedenen Erscheinungsformen der Verkehrsintegration entwickelt. Es folgt (IV) die Analyse der funktionalen Richtungen der Verkehrsintegration. Zum Schluß (V) wird auf einige mit der Verkehrsintegration verbundene Gefahren hingewiesen.

¹⁾ Vgl. *Conférence Européenne des Ministres des Transports: Premier Rapport sur l'activité de la conférence 25. I. 1955; Deuxième Rapport sur l'activité de la conférence 6. II. 1956; Troisième Rapport sur l'activité de la conférence 20. II. 1957.* —

Hans-Christoph Seeborn, Fragen der europäischen Zusammenarbeit im Verkehr. In: Europäische Verkehrsfragen, Buchreihe des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität Köln, Nr. 11. Düsseldorf (1956).

²⁾ Vgl. *Willi Scheider*, Die Tarifpolitik der Hohen Behörde und das deutsche Verkehrswesen. Forschungen aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Bd. 12. Göttingen 1956.

³⁾ Vgl. *W. Haustein*, Die Verkehrspolitik im Gemeinsamen Markt. In: Europa-Verkehr, 1957, S. 99 ff. *A. Heimes*, Der Kraftverkehr im Gemeinsamen Markt. In: Der Güterverkehr, 1957, S. 299 ff. *H. St. Seidenfus*, Die Deutsche Binnenschifffahrt am Vorabend der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. In: Zeitschr. f. Binnenschifffahrt, 1957, S. 212 ff.

⁴⁾ Vgl. *A. F. Napp-Zinn*, Internationale Eisenbahnverbände und -vereinbarungen. In: Wörterbuch der Volkswirtschaft, 4. Aufl., Bd. II, Jena 1932, S. 449–452, und Internationalisierung von Flüssen, ebenda, S. 463–466.

I.

Das Wort Integration findet in verschiedenen Wissenschaften Verwendung, wobei sich beträchtliche Unterschiede in der Sinnggebung zeigen. Innerhalb der Wirtschaftswissenschaften zeigt sich sogar ein Wandel in der dominierenden Interpretation dieses Begriffes.

Sehe ich von der Bezeichnung Integration als einem Rechnungsvorgang der höheren Analysis ab, so finden wir den Begriff einmal in der Soziologie verwandt, allerdings mit einer Nuancierung des Wortes, nämlich als Integrierung. Integrierung kann als Sammelbezeichnung für alle Gebildeprozesse des Zueinander verstanden werden. Nach *Leopold von Wiese* bestehen die Gebildeprozesse „sämtlich in Differenzierungen oder Integrierungen (Lösungen und Bindungen)“⁵⁾. Als Bindungsprozesse nennt *Leopold von Wiese* beispielsweise „Integrierung durch Arbeitszusammenfassung, durch Gebildeerweiterung, durch Einordnung von Zwischengliedern, durch Organisation, durch Pionierarbeit“⁶⁾. Bindung und Vereinheitlichung von Gebilden wird man mithin als den Gehalt der Integration im Sinn der Soziologie ansprechen können. Wie wir sehen werden, kann dieser sehr allgemein gehaltene soziologische Begriff der Integration auch für die Anwendung dieses Wortes auf wirtschaftswissenschaftlichem Gebiet einen Rahmen abgeben. Doch erfolgt seine Füllung in speziellerer und begrenzter Weise.

Wir begegnen dem Begriff der Integration auch auf dem Gebiet des Öffentlichen Rechtes, wo *Rudolf Smend* (Verfassung und Verfassungsrecht, 1928) seine Integrationslehre entwickelt hat. Der Lebensvorgang des Staates in einem „Prozeß beständiger Erneuerung, dauernden Neuerlebtwerdens“ wird hier als Integration bezeichnet, wobei persönliche, funktionelle und sachliche Integration unterschieden werden⁷⁾.

In der Anwendung des Begriffes Integration auf wirtschaftliche Vorgänge hat sich, wie bereits erwähnt, im Lauf der letzten vier Jahrzehnte ein einschneidender Wandel vollzogen. Ich erinnere mich aus meiner eigenen Studienzeit unmittelbar nach dem Ersten Weltkrieg, daß das Wort Integration damals allgemein geläufig war, um die vertikale industrielle Kombination und Konzentration zu kennzeichnen. In diesem Sinn findet man es auch in dem der Industrie gewidmeten Band des „Grundrisses der Sozialökonomik“ wiederholt verwandt⁸⁾. Nach *Schwiedland*⁹⁾ entstehen durch die Integration oder vertikale Kombination „zusammengesetzte ‚gemischte‘ (kombinierte) Werke, Unternehmen, die sich auf mehrere Gebiete der Produktion oder sogar auf andere als gütererzeugende Tätigkeiten erstrecken. So umfassen sie außer der Urstoffgewinnung, der Herstellung von Halbzeug und von Enderzeugnissen gegebenenfalls Verfrähtereien, Gasthöfe, große Warenverschleiß u. dgl.“. *Schwiedland* läßt an dieser Stelle noch 10 weitere Beispiele für die Integration im Sinn der vertikalen Kombination folgen. Auch *Weyermann*¹⁰⁾ und *Vogelstein*¹¹⁾ verwenden in dem genannten Band des Grundrisses der Sozialökonomik den Begriff der Integration im Sinne der vertikalen Kombination. Andererseits sucht man in zahlreichen zwischen dem 1. und 2. Weltkrieg erschienenen Werken, die das Gebiet der vertikalen Kombination und Konzentration behandeln oder berühren, vergebens nach dem Stichwort „Integration“. Auch in der 1923 bis 1928

⁵⁾ *Leopold von Wiese*, System der Allgemeinen Soziologie, 2. Auflage, 1933, S. 316.

⁶⁾ *Leopold von Wiese*, a.a.O., S. 318.

⁷⁾ *Rudolf Smend*, Integrationslehre. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, 5. Bd., 1956, S. 299 f.

⁸⁾ Grundriß der Sozialökonomik. VI. Abteilung: Industrie, Bauwesen, Bergwesen. 2. Aufl. 1923.

⁹⁾ Am vorstehenden Ort, S. 52 f.

¹⁰⁾ Am vorstehenden Ort, S. 185.

¹¹⁾ Am vorstehenden Ort, S. 406.

erschienenen achtbändigen Vierten Auflage des „Handwörterbuchs der Staatswissenschaften“ trifft man dieses Stichwort nicht an, geschweige denn einen Artikel darüber. Nur in dem 1929 erschienenen Ergänzungsband streift *Georg Halm* in seinem Artikel „Groß- und Kleinbetrieb“ die Integration im Sinne der vertikalen Kombination¹²⁾. Gegenwärtig scheint mir die Verwendung des Terminus Integration für die vertikale Kombination und Konzentration fast ganz außer Gebrauch gekommen zu sein. Immerhin begegnete ich erst kürzlich dem Begriff „vertikale Integration“ im Zusammenhang mit dem Problem der Wirkung der Umsatzsteuer in einem Aufsatz von *Recktenwald*¹³⁾.

II.

In der Gegenwart dominiert die Verwendung der Bezeichnung „Integration“ für Staatsgrenzen überschreitende wirtschaftliche Vereinheitlichungsbestrebungen und =vorgänge. Von politischem Willen getragen, erhält die „Integration“ bisweilen schlagwortartigen Charakter, wobei der Inhalt nach Absicht und Neigung des Verfechters schillert. Für Deutschland gilt das gleiche, wie es *François Perroux* für Frankreich ausdrückte: „Dans la hiérarchie des mots obscurs et sans beauté dont les discussions économiques encombrent notre langue, le terme d'intégration occupe un bon rang“¹⁴⁾. *Perroux* hat auch eine nicht weniger als 11 Punkte umfassende Liste von Maßnahmen aufgestellt, die im Rahmen einer wirtschaftlichen Integration Europas ins Auge gefaßt zu werden pflegen¹⁵⁾.

Versuche ich der Integration als sozialökonomischem Vorgang einen möglichst kurz formulierten Inhalt zu geben, so möchte ich darunter verstehen: den Zusammenschluß von zwei oder mehreren Volkswirtschaften oder größerer Teile von ihnen zu einer Einheit oder engeren Verbindung. Auf „größere Teile“ ist abzustellen, weil z. B. der wie nur immer geartete Zusammenschluß von zwei Unternehmen verschiedener Volkswirtschaftszugehörigkeit noch nicht als Integration angesehen wird. Eine Vollintegration liegt vor, wenn zwei oder mehrere Volkswirtschaften zu einer Einheit verschmolzen werden. Zur Bildung einer Einheit wird man als erforderlich anzusehen haben:

1. die Beseitigung von Zöllen, Kontingenten und allen den freien Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr behindernden Einrichtungen innerhalb des Zusammenschlußgebietes,
2. die Schaffung gemeinsamer, dem gesamten wirtschaftlichen Austausch förderlicher Institutionen, vor allem einer einheitlichen Rechtsordnung und eines gemeinsamen Geldwesens,
3. die Führung einer einheitlichen Wirtschafts- und Sozialpolitik.

Die Feststellung dieser drei Erfordernisse läßt erkennen, daß eine Zollunion allein, wie sie etwa der deutsche Zollverein zwischen 1834 und 1871 darstellte, noch keine Vollintegration schafft. Ja, man kann die Frage aufwerfen, ob die Belassung von wirtschaftspolitischen Zuständigkeiten in Bundesstaaten an die Gliedstaaten nicht ein Hindernis für eine Vollintegration darstellt, wird aber wohl die Beantwortung von dem Maß dieser Zuständigkeiten abhängig machen können.

¹²⁾ Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Aufl., Ergänzungsband, 1929, S. 390.

¹³⁾ *Horst C. Recktenwald*, Entzugseffekte der Besteuerung. In: Finanzarchiv, Bd. 18 (1977), S. 33.

¹⁴⁾ *François Perroux*, L'Europe sans rivages, Paris 1951, S. 419.

¹⁵⁾ *Perroux*, a.a.O., S. 420 f.

In allen Fällen, die keine Vollintegration ergeben, liegt nur eine Teilintegration vor. Diese kann nun in verschiedener Weise verwirklicht werden. Einmal kann eine auf ganze Volkswirtschaften gerichtete Integration sich auf Teile der vorgenannten drei Erfordernisse für eine Vollintegration beschränken, wie dies bei Zollunionen, die sich auf das Gebiet der Außenwirtschaftspolitik beschränken, der Fall ist. Man kann hier von einer methodischen Teilintegration sprechen.

Einandermal kann sich die Integration nur auf Teilgebiete zweier oder mehrerer Volkswirtschaften richten, etwa bestimmte Industriezweige, so den Bergbau und die Eisen- und Stahlindustrie, wie dies durch die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl geschehen ist, die Elektrizitätswirtschaft, die Atomenergiegewinnung — siehe Europäische Atomgemeinschaft — oder die Landwirtschaft erfassen. Dabei kann der Rahmen für die Integration der einzelnen Wirtschaftszweige wieder verschieden weit gesteckt sein. Diese Teilintegrationen wird man als Sektorintegrationen bezeichnen können.

Es sei gestattet, die entwickelten Begriffe auf die Zielsetzung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft anzuwenden. In Artikel 3 des am 25. März 1957 zwischen Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Französische Republik, Italienische Republik, Luxemburg und Niederlande abgeschlossenen Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sind als deren Aufgabe bezeichnet¹⁶⁾:

- „a) die Abschaffung der Zölle und mengenmäßigen Beschränkungen bei der Ein- und Ausfuhr von Waren sowie aller sonstigen Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten;
- b) die Einführung eines gemeinsamen Zolltarifs und einer gemeinsamen Handelspolitik gegenüber dritten Ländern;
- c) die Beseitigung der Hindernisse für den freien Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten;
- d) die Einführung einer gemeinsamen Politik auf dem Gebiet der Landwirtschaft;
- e) die Einführung einer gemeinsamen Politik auf dem Gebiet des Verkehrs;
- f) die Errichtung eines Systems, das den Wettbewerb innerhalb des Gemeinsamen Marktes vor Verfälschungen schützt;
- g) die Anwendung von Verfahren, welche die Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und die Behebung von Störungen im Gleichgewicht ihrer Zahlungsbilanzen ermöglichen;
- h) die Angleichung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften, soweit dies für das ordnungsmäßige Funktionieren des Gemeinsamen Marktes erforderlich ist;
- i) die Schaffung eines Europäischen Sozialfonds, um die Beschäftigungsmöglichkeiten der Arbeitnehmer zu verbessern und zur Hebung ihrer Lebenshaltung beizutragen;
- j) die Errichtung einer Europäischen Investitionsbank, um durch Erschließung neuer Hilfsquellen die wirtschaftliche Ausweitung in der Gemeinschaft zu erleichtern;
- k) die Assoziierung der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete, um den Handelsverkehr zu steigern und die wirtschaftliche und soziale Entwicklung durch gemeinsame Bemühungen zu fördern.“

¹⁶⁾ Bundesgesetzblatt, Teil II, 1957, S. 772 ff.

Hiernach stellt die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft trotz der Länge des Aufgabekatalogs nur eine Teilintegration, wenschon von weiter Erstreckung dar, bei der sowohl die Merkmale einer methodischen Teilintegration wie einer Sektorintegration gegeben sind. Einmal liegt eine methodische Teilintegration vor, insofern zwar laut den unter h), i), j) aufgezählten Aufgaben bestimmte Gemeinschaftseinrichtungen geschaffen werden sollen, ein einheitliches Geldwesen aber nicht vorgesehen ist. Einandermal ist nur eine Sektorintegration gegeben, insofern zwar Aufgaben nach f) und g) auf die Festlegung bestimmter Wesenszüge der allgemeinen Wirtschaftspolitik abzielen, die spezielle Wirtschaftspolitik der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sich aber nach d) und e) auf Landwirtschaft und Verkehr beschränkt. Man darf dabei auch nicht übersehen, daß das Zustandekommen einer gemeinsamen Agrarpolitik wie Verkehrspolitik von einer Reihe schwer zu erfüllender Voraussetzungen abhängig ist.

III.

Die Integration des Verkehrs ist grundsätzlich als ein Ausschnitt aus der allgemeinen Integration der Wirtschaft anzusehen. Sie ist nach meiner Ansicht anzusprechen als die teilweise oder völlige Schaffung eines einheitlichen Verkehrsraumes in organisatorischer und funktioneller Hinsicht an Stelle von zwei oder mehr getrennten Verkehrsräumen. Die Vereinheitlichung umfaßt die Verkehrswirtschaft wie die Verkehrspolitik. Während sie in ihren funktionalen Richtungen im folgenden Abschnitt behandelt wird, sollen hier zunächst die Erscheinungsformen dargelegt werden.

An das zuvor Gesagte anknüpfend können wir zunächst feststellen, daß sich die Verkehrsintegration sowohl als Glied einer Vollintegration von Volkswirtschaften wie als Teilintegration vollziehen kann. Im ersten Fall wird neben allen anderen Teilgebieten einer Volkswirtschaft auch die Verkehrswirtschaft eines Staates mit der Verkehrswirtschaft eines oder mehrerer anderer Staaten zu einer vollen Einheit verschmolzen. Im zweiten Fall liegt eine Sektorintegration vor, indem nur der Sektor Verkehrswirtschaft oder nur Teile von ihm einer Vereinheitlichung unterliegen.

Wenn wir von zu integrierenden Teilen der Verkehrswirtschaft sprechen, denken wir in erster Linie an die einzelnen Verkehrsmittel oder Verkehrszweige, deren letzteren ich 12 zu unterscheiden pflege¹⁷⁾, nämlich: Eisenbahnen — Städtischer Personenverkehr — Straßenverkehr — Binnenschifffahrt — Seeschifffahrt — Luftverkehr — Spedition — Lagerei — Reisevermittlung — Gaststättenwesen — Post- und Nachrichtenverkehr — Leitungsverkehr. Alle Verkehrszweige kommen normalerweise für eine Integration in Betracht mit Ausnahme des Städtischen Personenverkehrs, wo nur bei entweder nachträglich politisch zerrissenen Städten (z. B. Berlin) oder über das nationale Gebiet herauswachsenden Städten (z. B. Groß-Basel) Integrationsmaßnahmen angesetzt werden können. Man wird hiernach die die gesamte Verkehrswirtschaft erfassende Verkehrs-Gesamt-Integration und die auf einzelne Verkehrszweige oder Teile von ihnen bezügliche Verkehrs-Teil-Integration zu unterscheiden haben. Heeckt¹⁸⁾ verwendet hierfür die Bezeichnungen globale und funktionale Verkehrsintegration, die ich für nicht glücklich halte, einmal weil „global“ einen über das Umfassende hinausgehenden — hier nicht zutreffen-

¹⁷⁾ A. F. Napp-Zinn, Grundbegriffe des Verkehrs. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 18. Jahrgang (1942/43), S. 212 ff.

¹⁸⁾ Heeckt, a.a.O. S. 4 f.

den — Nebensinn des Haufenweisen, Ununterschiedenen trägt, einandermal weil „Funktionen“ gleichermaßen bei Gesamt- wie Teilintegration vorliegen. Ich möchte, wie im folgenden Abschnitt darzutun, funktionale Richtungen der Integration unterscheiden, die sich sowohl bei Gesamt- wie bei Teilintegrationen ergeben.

Weiter zu unterscheiden sind nach der Erstreckung bilaterale und multilaterale Verkehrsintegration. Die Breite der letzteren zeigt wieder große Unterschiede, etwa von der Verkehrsintegration Klein-Europas in der Montan-Union bis zu den die ganze Welt umspannenden Organisationen des Post- und Nachrichtenverkehrs.

Nach der Zielsetzung hat Heeckt folgende, viel beachtete Unterscheidung für die Verkehrsintegration entwickelt, indem er ausführte: „Die Integration des Europaverkehrs ist einem Januskopf vergleichbar. Sie hat zwei Gesichter. Das eine ist auf den Verkehr als zu integrierenden Wirtschaftssektor und das andere auf den Verkehr als integrierendes Element der europäischen Wirtschaft gerichtet. Aus dieser Doppelgesichtigkeit ergeben sich zahlreiche Probleme, die bei der Integration anderer Wirtschaftszweige nicht in Erscheinung treten“¹⁹⁾. Nach Heeckt kann unter dem Gesichtswinkel des Verkehrs als zu integrierendem Sektor „als Hauptziel der Verkehrsintegration eine Steigerung der Produktivität des Verkehrswesens angenommen werden“²⁰⁾. Hingegen ist „im Hinblick auf den Verkehr als integrierendes Element . . . das Hauptziel der Verkehrsintegration die Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität durch die rationellste Verteilung der Standorte von Industrie und Landwirtschaft“²¹⁾. Die Produktivität des Verkehrs kann hier zurückbleiben, „wenn diese relative Produktivitätsminderung durch die auf anderen Wirtschaftssektoren erzielten Produktivitätssteigerungen, gesamtwirtschaftlich gesehen, überkompensiert wird“²²⁾. Mit Recht verweist Heeckt hinsichtlich des hier gegebenen Tatbestandes und seiner Problematik auf den früher von mir behandelten Komplex der „volkswirtschaftlichen Rentabilität“²³⁾.

Ebenfalls von der Zielsetzung beeinflusst ist der folgende Gegensatz in der Verkehrsintegration: Sie kann einmal prinzipiell auf den Verkehrssektor abgestellt sein; einandermal vermag sie als Anhängsel zu einer anderen Sektorintegration aufzutreten. Rohde faßt diesen Gegensatz von der Seite der Entstehungsgeschichte und unterscheidet ursprüngliche Verkehrsintegration und abgeleitete Verkehrsintegration, wobei für letztere die Auswirkungen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl auf den Verkehrssektor als Beispiel gelten²⁴⁾. Heeckt hingegen spricht, „wenn die Integration, wie im Rahmen der Montanunion, nur bestimmte Branchen umfaßt, von branchenorientierter Integration“²⁵⁾. Ich möchte die Bezeichnung sektororientierte Integration vorziehen.

Nach Trägern der Integration sind die Verkehrsunternehmen einerseits, die Staaten andererseits zu unterscheiden. Die Gegenüberstellung erfährt durch staatliche Verkehrsbetriebe teilweise eine Verwischung. Während kein Zweifel bestehen kann, daß die Postverwaltung die Organisatoren des Weltpostvereins sind, treten doch als Signatäre des Weltpostvertrages die Staaten in Erscheinung. Auf dem Eisenbahngebiet kommt

¹⁹⁾ Heeckt, a.a.O. S. 32.

²⁰⁾ Heeckt, a.a.O. S. 32.

²¹⁾ Heeckt, a.a.O., S. 33.

²²⁾ Heeckt, a.a.O., S. 33.

²³⁾ A. F. Napp-Zinn, *Binnenschiffahrt und Eisenbahn*, Leipzig 1928, S. 73 ff.

²⁴⁾ Rohde, a.a.O., S. 4.

²⁵⁾ Heeckt, a.a.O., S. 4.

hingegen der Scheidung nach Staaten und Unternehmen, auch wenn es sich um Staatsbahnen handelt, Bedeutung zu.

Dem vorbezeichneten Unterschied kann man vielleicht in bestimmtem Rahmen durch die Antithese „Integration von unten herauf“ und „Integration von oben herab“ einen über das Formale hinausgehenden Gehalt geben: Die Integration der Verkehrsunternehmen ist durchweg auf dem Boden der wechselseitigen Interessen von unten gewachsen. Die Verkehrsintegration der Staaten, von oben kommend, entspringt zu einem Teil politischem Willen, das sich bisweilen die Verkehrsunternehmen unterwirft. Freilich ist nicht zu verkennen, daß auf verschiedenen Gebieten, so insbesondere dem der Schaffung zwischenstaatlichen Beförderungsrechtes gar kein anderer Träger der Integration als die Staaten in Betracht kamen, deren Hilfe also den Verkehrsunternehmen willkommen sein mußte.

IV.

Es wird nunmehr versucht, die „funktionalen Richtungen“ der Verkehrsintegration in einem System zu entwickeln, wobei zugleich einiges über den Wirkungsbereich der Integration ausgesagt wird.

Bevor die „eigentlichen“ Maßnahmen der Verkehrsintegration angeführt werden, sei zuvor ein Komplex von Institutionen und Handlungen herausgestellt, der der Vereinheitlichung des Verkehrs in technischer, wirtschaftlicher und rechtlicher Hinsicht in hervorragendem Maß dient und somit als ein Schrittmacher der Verkehrsintegration anzusehen ist: die Verkehrswissenschaften als überstaatlich betriebene Disziplinen. Es ist hier zu denken an das allgemein zugängliche Schrifttum vornehmlich in Gestalt von Büchern und Zeitschriften und den jedermann möglichen geistigen Austausch von Erkenntnissen und Erfahrungen wie an die besonderen Einrichtungen, die für diesen Austausch, sei es im breiteren Rahmen der allgemeinen Technik, Wirtschaft und Wirtschaftspolitik, sei es speziell für das Verkehrsgebiet, bestehen und teils als nationale Einrichtungen auch der internationalen Zusammenarbeit dienen, teils eigens auf internationaler Ebene geschaffen wurden. Als Beispiel national aufgebauter, indessen auch international wirkender Organisationen für das Gesamtgebiet des Verkehrs seien die Deutsche, die Österreichische und die Schweizerische Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft oder das Institute of Transport, als Beispiel internationaler, die Wissenschaft einzelner Verkehrszweige fördernder Organisationen der Internationale Eisenbahnkongreßverband oder der Internationale Ständige Verband der Schifffahrtskongresse genannt.

Gibt man sich Rechenschaft von der Bedeutung des internationalen verkehrswissenschaftlichen Austausches für die Verkehrsintegration, so liegt zutage, daß Fortschritte eines Volkes auf dem Verkehrsgebiet sich sofort auch in anderen Volkswirtschaften sowie im internationalen Verkehr auswirken können. Überlegene technische und wirtschaftliche Verfahren können schnell Allgemeingut und damit der internationalen Arbeitsteilung förderlich werden. Zeigen hingegen bestimmte Verfahren (z. B. verschiedene Stromsysteme für die Elektrifizierung von Bahnen oder verschiedene Methoden des Tarifaufbaues) keine Überlegenheit, so ergibt sich leicht eine nationale Differenzierung, deren Überwindung durch eigentliche Integrationsmaßnahmen eine besondere Anstrengung erfordert.

Die „eigentlichen“ Integrationsmaßnahmen streben die Schaffung eines einheitlichen

Verkehrsraumes durch Vereinbarungen, die die Errichtung von Organisationen und Institutionen betreffen, an. Der Wege und Richtungen, die zu diesem Endziel führen können, sind zahlreiche. Ohne die Methoden erschöpfend erfassen zu wollen, halte ich es für möglich, den Großteil der Maßnahmen in Gestalt weniger funktionaler Richtungen zu erfassen.

Als erste möchte ich die Zulassung von einer Volkswirtschaft zugehörigen Verkehrsmitteln und Verkehrsbetrieben im Gebiet einer anderen Volkswirtschaft ansprechen. Diese Zulassung hat eine technische und eine wirtschaftliche Seite. Technisch geht es darum, den Fahrzeugen und ihren Führern, evtl. Bemannungen des einen Staates die Betätigung im anderen Staat zu erlauben und zu ermöglichen. Das bedingt einmal die Einhaltung bestimmter qualitativer Anforderungen an Material und Personal zwecks Verkehrssicherung im Interesse aller Verkehrsbeteiligten wie der Außenwelt. Weiter sind Anforderungen an die Verkehrsfahrzeuge zu stellen, die ihre Benutzung auf fremden Verkehrswegen ermöglichen, wie umgekehrt an die Verkehrswege bestimmte Anforderungen gestellt werden, die ihre Benutzbarkeit gewährleisten. Wirtschaftlich dreht es sich um die Zulassung der Verkehrsbetriebe eines Staates im Gebiet eines fremden. Diese Betätigung kann sich erstrecken auf a) Einfuhr, b) Ausfuhr, c) Durchfuhr, d) Transporte innerhalb des fremden Landes. Es liegt zutage, daß die Zulassung fremder Betriebe zu Ein- und Ausfuhr eine niedrigere Stufe der Integration darstellt wie die gleichzeitige Zulassung zu Transporten innerhalb des Landes (Cabotage-Problem).

Faktisch zeigt sich in der Einräumung der Betätigungsmöglichkeit im fremden Land zwischen den verschiedenen Verkehrsmitteln ein wesentlicher Unterschied: Auf der einen Seite stehen die Verkehrszweige, deren monopolistischer Bereich zugleich grundsätzlich durch die Staatsgrenzen abgesteckt ist, so daß die betreffenden Verkehrsunternehmen weder auf fremdes Gebiet übergreifen können, noch Übergriffe auf ihr Gebiet zu erwarten haben, so die Eisenbahnen und der Post- und Nachrichtenverkehr. Auf der anderen Seite stehen die Verkehrszweige, die, prinzipiell durch Wettbewerb gekennzeichnet, auch dem Übergreifen ausländischer Verkehrsbetriebe offenstehen, so See- und Binnenschifffahrt, Kraftverkehr, Luftverkehr. Dieser Unterschied bedingt auch bezüglich der Durchführung der Integration unterschiedliche Methoden: Im Gegensatz zu den eben genannten Verkehrszweigen werden bei Bahn und Post nur fremde Betriebsmittel zugelassen, indessen keine fremden Verkehrsbetriebe. Zwecks Erzielung von Ersparnissen sind Bahn und Post an dieser wechselseitigen Zulassung fremder Betriebsmittel stark interessiert, während für die anderen Verkehrsmittel die Zulassung fremder Verkehrsbetriebe je nach dem Wettbewerbsvermögen zwischen einer gleichgültigen Angelegenheit und einer Lebensfrage wechselt.

Soweit eine Betriebsmittelübergabe an den Grenzen erfolgt, ist mit deren technischen und ökonomischen Regelung (Vergütungsfragen) auch das Zeit-Fahrplanproblem zu lösen.

Eine Erweiterung erfährt der Komplex der Zulassung durch die Errichtung internationaler Verkehrsunternehmen, wie sie insbesondere bei Spezialdiensten der Eisenbahnen (Speise- und Schlafwagen, Kühltransporten) in Erscheinung treten.

Als zweiten Komplex der Verkehrsintegration nächst dem der technischen und ökonomischen Zulassung ausländischer Verkehrsfahrzeuge und -betriebe möchte ich die Vereinheitlichung der Beförderungsbedingungen im weiteren Sinne ansprechen. Ich gliedere sie unter in die Vereinheitlichung des Beförderungsrechtes einerseits, die der Beförderungspreise (einschl. Nebenvergütungen) andererseits.

Bei allen Transporten, die sich über das Gebiet eines Staates hinaus erstrecken, bedeutet das Nebeneinander für die einzelnen Staaten geltender Rechtsordnungen Mißlichkeiten, schafft mithin ein besonderes für die zwischenstaatlichen Beförderungen geltendes Recht Klarheit, Sicherheit und Vereinfachung, obgleich ein zusätzliches Recht geschaffen wird. Naturgemäß muß es erwünscht sein, daß das Recht für zwischenstaatliche Beförderungen möglichst weitgespannten multilateralen Charakter trägt. Es kann auch daran gedacht werden, das innerstaatliche und das zwischenstaatliche Beförderungsrecht zu vereinheitlichen. Die Notwendigkeit, dann das Recht des einzelnen Staates zu opfern, kollidiert mit dem Wunsch nach selbständiger Gestaltung des ganzen Rechtssystems eines Staates.

Die Vereinheitlichung der Beförderungspreise unterliegt einer Reihe von Abstufungen. Wenn Verkehrsbetriebe eine Staatsgrenze überschreiten und beide Staaten freie Preisbildung einräumen, so bedarf es keiner Vereinheitlichungsmaßnahmen. Wohl aber ist dies der Fall, wenn einer oder beide Staaten irgendwelchen Einfluß auf die Preisbildung nehmen. Bei Verkehrszweigen, die nur ein Überschreiten der Grenzen durch Fahrzeuge, nicht aber durch Verkehrsbetriebe kennen, ist, wenn nicht eine Neuabfertigung an der Grenze gefordert wird, eine Verständigung über die Frachterhebung und Frachtenbildung im durchgehenden Verkehr notwendig, wobei verschiedene Stufen möglich sind. Man kann sich darauf beschränken, die nach nationalen Grundsätzen gebildeten Frachten im internationalen Verkehr lediglich aneinanderzustoßen. Weitergehend kann man für diesen Verkehr besondere Frachten vereinbaren, die mehr oder minder von der internen Frachtbildung abweichen. Multilaterale Anwendung der gleichen Prinzipien wirkt wieder vereinfachend. Extremfall der Preisvereinheitlichung im Weltverkehr ist das allerdings nicht exakt, sondern nur in einer Preisspanne festgesetzte Einheitsporto des Weltpostvereins.

Ähnlich wie hinsichtlich des Beförderungsrechtes stellt sich auch für die Preisbildung die Frage, ob für nationale wie internationale Transporte die gleichen Preisbildungsprinzipien gelten sollen, was letztlich zu einer Unterwerfung der nationalen Preisbildung unter die international festgelegten Prinzipien führen müßte.

Ein Sonderphänomen und -problem der Preisvereinheitlichung im internationalen Verkehr stellen Beförderungspreiskartelle im zwischenstaatlichen Verkehr dar, die bei Beteiligung von Verkehrsbetrieben mehrerer Länder einen Sonderfall der internationalen Kartelle bilden. Das Wettbewerbsbeschränkungsinteresse der im zwischenstaatlichen Transport tätigen Unternehmen — in erster Linie ist an See-Reedereien und Luftfahrtunternehmen zu denken — führt hier zu einer Vereinheitlichung im Sinne einer Gleichstellung der von den Kartellmitgliedern berechneten Frachten und Fahrpreise. Die hiermit in der Regel verknüpfte Anhebung der Beförderungsentgelte läßt zunächst den Schluß zu, daß die Beförderungspreiskartelle eine von den sonstigen wettbewerbsteigernden, kostensenkenden und damit Preissenkungen ermöglichenden Wirkungen anderer Maßnahmen der Verkehrsintegration abweichende Wirkung haben. Es kann indessen auch auf andere Folgen internationaler Verkehrskartelle hingewiesen werden, so die Verhinderung ruinösen Wettbewerbs (vorausgesetzt, daß man diesen Tatbestand anerkennt!), die Gleichbehandlung aller oder die Beseitigung der Benachteiligung kleinerer Verkehrsinteressenten, die größere Stabilität der Frachtenbildung. Es führt mithin die Verkehrsintegration auch in die hier nicht weiter zu verfolgende Kartellproblematik hinein.

Haben wir mit den vorstehenden Umrissen wohl den Großteil der Maßnahmen erfaßt, die zu einem einheitlichen Verkehrsmarkt hinzuführen vermögen, so ist jetzt noch

speziell der Aufgaben einer internationalen Verkehrspolitik zu gedenken. Wir können nach der Zielsetzung eine „interne“ und eine „externe“ Verkehrspolitik unterscheiden, von denen sich die erste auf die verschiedenen Verkehrszweige richtet und in jedem eine bestimmte Ordnung anstrebt, während sich die letzte nach außen wendet, also den Verkehr als Mittel für die Produktionswirtschaft einsetzt. Zentrale Fragen vorzugsweise der internen Verkehrspolitik sind: freier Zutritt zur Betätigung im Verkehr oder Genehmigungszwang; wenn ja, nach welchen Maßstäben? — Private, gemischtwirtschaftliche oder öffentliche Verkehrsunternehmen? — Freie oder gebundene Preisbildung? Die externe Verkehrspolitik fragt nach den Möglichkeiten der Nutzbarmachung des Verkehrs für die übrige Wirtschaft: Öffentliche oder private Verkehrsbedienung? — Welche Preisbildungsprinzipien? — Anwendung gemeinwirtschaftlicher Grundsätze oder nicht? Eine Vollintegration auf dem Verkehrsgebiet müßte auch die Verkehrspolitik mit den genannten zentralen und weiteren Fragestellungen einbeziehen. Wer sich ihre Tragweite vergegenwärtigt, erkennt ohne weiteres, welche gewaltigen Schwierigkeiten einer Verständigung verschiedener Völker über eine zu betreibende gemeinsame Verkehrspolitik entgegenstehen.

Über den eigentlichen verkehrswirtschaftlichen und verkehrspolitischen Bereich hinaus gibt es noch eine Reihe von Materien und Problemen, in denen sich andere „Kreise“ mit denen des Verkehrs überschneiden. So sei insbesondere der Auswirkung der internationalen Sozial-, insbesondere Arbeitspolitik, auf dem Verkehrsgebiet gedacht. Aber auch die internationale Finanzierung von Verkehrsinvestitionen oder internationale Maßnahmen zum Gesundheitsschutz auf dem Verkehrssektor bieten Beispiele.

V.

Die Vorteile des größeren einheitlichen Wirtschaftsgebietes, die sich in verbesserter Arbeitsteilung und hieraus folgender Kostensenkung äußern, sind als das entscheidende wirtschaftliche Argument für die wirtschaftliche Integration schlechthin anzusprechen. Politisch ist sie weiter motivierbar mit dem menschlichen und wirtschaftlichen Zusammenwachsen von Völkern.

Diesen Beweggründen stehen Gegenkräfte gegenüber: Wenn schon bei politisch zerrissenen Nationen die wirtschaftliche Integration als Schrittmacher der politischen Integration dienen kann und damit zur Einheit von politischem und wirtschaftlichem Organismus hinführt, so zerstört die Integration der Wirtschaft geeinter Nationen gerade diese Einheit. Soweit nicht eine Integration von zwei oder wenigen Völkern nicht lediglich eine Vorstufe zu ausgreifenderen Integrationen sein soll, wirft sich auch die Frage auf, warum gerade mit diesen Nationen — und nicht mit anderen — der wirtschaftliche Zusammenschluß, der mit einer gewissen Selbstentäußerung verknüpft ist, erfolgen soll. Rein wirtschaftlich begegnet die Integration den Bedenken der temporären Umstellungsaufwände, wie teilweise dauernder Schlechterstellungen bestimmter Wirtschaftszweige oder -gebiete in dem größeren Raum. Es ist eine — exakt freilich nicht zu beantwortende — Tatfrage, wieweit solche Nachteile die Vorteile der Integration aufwiegen. Allgemein ist die Erfassung der Vorteile und Nachteile namentlich im Vorhinein sehr schwierig. Es gibt hier das Problem der dominierenden Volkswirtschaft, der ein größerer Anteil an den Integrationserfolgen zuwächst. Die Sorge jedes Integrationspartners, er könne bei der Integration den kürzeren ziehen, kann — nicht muß! — zu einem Mißtrauen der

beteiligten Nationen gegeneinander führen, das ohne die Integrationspolitik nicht entstünde.

Die vorstehenden Erwägungen über Integration im Allgemeinen sind auch auf die Integration des Verkehrs anwendbar. Diese zeigt darüber hinaus noch manche Schwierigkeit, wenn sie mit weitgesteckten Zielen „von oben herab“ betrieben wird. Zwar scheint es verständlich, wenn manche geglaubt haben, in weitgespannten Plänen gerade das „Annäherungsmittel“ des Verkehrs der Annäherung der Völker dienstbar machen zu sollen. Das war aber bereits in jahrzehntelanger Entwicklung in sinnvoller Weise geschehen. Nun drohte und droht eine Übersteigerung, wenn politische und wirtschaftliche Tatbestände des Verkehrs übersehen werden. Der Verkehr ist nun einmal Gegenstand einer von spezifisch nationalen Kräften bestimmten Politik, sowohl was Organisation und Funktion der Verkehrsmittel als solcher wie ihren Einsatz insbesondere für standort- und siedlungspolitische Ziele betrifft. Den Verkehr aus dem Rahmen der nationalen Wirtschaftspolitik herausreißen, bedeutet, diese eines Hauptpfeilers berauben. Daher zeigt sich auch ein tiefes und berechtigtes Mißtrauen, wenn bestimmte Verkehrsintegrationsgedanken auf eine Beseitigung jeglicher standortpolitischen Förderungsmöglichkeiten mit Hilfe der Verkehrspreise abzielen. Es ist nur allzu bezeichnend, wenn für solche — nicht mehr zuzulassenden — Förderungstarife das Alibi der — weiter zuzulassenden — Wettbewerbstarife gesucht wird. Ein Verbot der Standortpolitik mit Verkehrstarifen drängt zu anderen, wahrscheinlich kostspieligeren Hilfsmaßnahmen hin.

Wirtschaftlich kann es auch nicht als sinnvoll erscheinen, gleiche Verkehrspreise innerhalb der zu integrierenden Volkswirtschaften zu verlangen. Denn die Verkehrskosten müssen nun einmal infolge verschiedener natürlicher Verhältnisse und unterschiedlicher Ergiebigkeit von Arbeit und Kapital voneinander abweichen. Folglich bedeutet Festsetzung gleicher Verkehrspreise eine Vergewaltigung ökonomischer Tatbestände.

Gerade wer von dem hohen Wert der bereits geleisteten Arbeit auf dem Gebiet der Verkehrsintegration überzeugt ist und selbst noch Möglichkeiten zu weiterer Verkehrsintegration sieht und für ihre Wahrnehmung eintritt, wird den Wunsch äußern dürfen, daß eine Übersteigerung der Verkehrsintegration unterbleibt, da sie einerseits politisch das Gegenteil einer Annäherung, nämlich Mißtrauen und Intrigen, andererseits ökonomisch falsche Maßnahmen zu zeitigen vermag.