

Tabelle 12:

Übersicht über die Mineralölsteuersätze seit 1953

Mineralöl- steuer- belastung	Gem. Mineralöl- steuergesetz Fassung v. 21. 5. 53		Nach Erlaß des Verkehrsfinanzgesetzes Fassung vom 6. 4. 1955								Nach Erlaß des Straßenbaufin.Ges. Fassung v. 28. 3. 60	
	1953		1956		1957		1958		1959		1960	
	je l Benzin	je l Gasöl	je l Benzin	je l Gasöl	je l Benzin	je l Gasöl	je l Benzin	je l Gasöl	je l Benzin	je l Gasöl	je l Benzin	je l Gasöl
Jahresdurch- schnittsätze lt. Angaben des BEM in Pf	16,34	4,81	19,873 ^{a)}	14,148 ^{a)}	19,536 ^{a)}	13,822 ^{a)}	20,201 ^{a)}	14,068 ^{a)}	20,386 ^{a)}	14,057 ^{a)}		
Der Unter- suchung zugrunde liegende Sätze in Pf	16,34	4,81	je l Benzin Ø 1956—1957 19,999		je l Gasöl Ø 1956—1959 14,024		je l Benzin Ø 1956—1959 14,024		je l Gasöl Ø 1956—1959 14,024		22,749	18,724

a) Bei der Steuerberechnung sind die einem ermäßigten Steuersatz unterliegenden, durch Hydrierung hergestellten Benzine und Gasöle und die im normalen Herstellungsverfahren erzeugten Öle berücksichtigt worden.

Eine Interstate Commerce Commission für die EWG?*)

VON DR. ANTON LÖW, HAMBURG

Die noch zu schaffende gemeinsame Verkehrspolitik im Rahmen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ist schon seit Jahren Gegenstand mehr oder weniger umfangreicher Veröffentlichungen. Es dürfte davon nur wenige geben, in denen nicht die Verkehrspolitik der USA und besonders Aufgaben und Tätigkeit der *Interstate Commerce Commission* erwähnt oder sogar als nachahmenswertes Beispiel genannt werden. Da sich daran auch in nächster Zukunft kaum etwas ändern dürfte, ist ein genauerer Blick auf zwei neuere Publikationen interessant, die gleichsam eine Grundlage darstellen, von der aus man sich dann überlegen kann (oder sollte), wieweit Vorgänge in anders gearteten Volkswirtschaften sich auch auf die EWG übertragen lassen.

Die zuerst genannte Studie von Böer empfiehlt sich dabei schon von selbst gelesen zu werden, da sie ausschließlich Ziele, Mittel und Erfolg der von der *Interstate Commerce Commission* entwickelten Koordinationspolitik behandelt.

Schlüsselpunkt ihres Inhalts ist der Begriff der Koordination, der vom Verfasser daher der gesamten Abhandlung vorangestellt wird. Als Querschnitt durch die darüber in den USA herrschenden Auffassungen kann darunter verstanden werden „die Lösung zur Schaffung und Sicherung eines ökonomisch optimal kombinierten nationalen Verkehrssystems, in dem jedem Verkehrsträger die seiner technischen Eigenart und Leistungsfähigkeit entsprechende Aufgabe zugewiesen wird, wo seine spezifischen Verkehrsleistungen denen der anderen Verkehrsträger ökonomisch überlegen sind und damit unter Ausschluß ungebührlicher Verschwendungen ein maximaler spezifischer Kostenvorteil realisiert werden kann. Das ökonomische Ziel wird in gesenkten Betriebskosten, die sich aus der Vermeidung nicht zu veriretender Verschwendungen ergeben, und dem daraus resultierenden größeren Nettoprodukt gesehen, das sich durch einen Kompromiß zwischen uneingeschränktem Monopol und ruinöser Konkurrenz erreichen ließe“ (S. 16).

Wenn der Verfasser daran anschließend kurz global die historische Entwicklung der Koordinationspolitik behandelt, so verdient das aufmerksam gelesen zu werden. Denn schon aus diesen Grundvoraussetzungen ergeben sich häufig Mißverständnisse. Es gab bereits vor Schaffung der ICC (1887) staatliche Maßnahmen, die die Verhältnisse zwischen den Eisenbahnen regeln sollten. Dies geschah jedoch, um das öffentliche Wohl zu sichern und zu schützen (aber wohl auch im Interesse der allein auf die Eisenbahnen angewiesenen Verlager). Ein ähnliches Motiv — und dieser Themenkreis wurde in diesem Zusammenhang damit leider überhaupt nicht erwähnt — lag bei der Unterstellung der wesentlichen Pipelines unter die ICC im Jahre 1906 zugrunde. Es waren ausschließlich allgemeiner-

*) Literaturabhandlung zu: Böer, E. W., Die Verkehrs-koordination in der Politik der Interstate Commerce Commission (= Vorträge und Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Heft 25, Hrsg. von A. Predöhl), Göttingen 1961, 147 S.

Tissot van Patot, J. P. B. und Rueb, T. E., Die Nachfolge der amerikanischen Verkehrspolitik und der Interstate Commerce Commission in den Europäischen Gemeinschaften (= Schriftenreihe der Stiftung Verkehrs-wissenschaftlich Centrum, Band 3), Rotterdam 1961, 252 S.

schaftliche Gründe der Abstellung von und Vorsorge gegenüber Machtmißbräuchen in der Frühzeit dieses Transportmittels, die hier den Staat eingreifen ließen. Von hier aus bedarf daher auch die These des Verfassers einer genaueren Betrachtung, daß Koordinierungsmaßnahmen oder gar eine ausgesprochene Koordinierungspolitik „vom Stand der technischen Entwicklung und deren Einfluß auf die Struktur des nationalen Verkehrssystems“ (S. 23) abhängen. Diese Aussage stimmt im Hinblick auf die Pipelines nur dann, wenn man sie nicht als öffentlichen Verkehrsträger, sondern als unternehmenseigene Transportmittel ohne Einfluß auf die Verkehrsstruktur ansieht. Denn mit einer Gesamtlänge der der ICC unterstellten Ölleitungen von 75 000 km im Jahre 1910 (1900 rund 33 000 km) war ihre technische Entwicklung schon weit fortgeschritten. Insofern verdient es daher festgehalten zu werden, daß eine Verkehrskoordination nicht allein schon deshalb notwendig ist, weil ein neues Transportmittel auftritt, das erhebliche Mengen zu transportieren in der Lage ist. An der Begründung für staatliche Regelungen ändert sich — und hier folgen wir wieder dem Verfasser — auch in der ersten Zeit der ICC-Tätigkeit noch nichts. Die in den zwanziger Jahren eingeleiteten Regierungsmaßnahmen hatten die betriebliche Zusammenarbeit (noch nicht „Koordination“!) der einzelnen Verkehrsträger, im besonderen zwischen Eisenbahn und Binnenschifffahrt zum Ziel. Die eigentliche Koordinierungspolitik begann erst im Jahre 1933, doch selbst dann bis in die Gegenwart hinein mit großen Ausnahmen. Einmal beschränkte sie sich bis zum *Transportation Act* von 1940 weitgehend auf den Bereich der „inneren“ Koordination (Zugang zum Markt innerhalb der einzelnen Verkehrsträger, Wettbewerb innerhalb des gleichen Verkehrsträgers). Zum anderen sind selbst heute noch weite Bereiche ausgenommen.

Die sich an Begriff und Entwicklung der Koordination anschließenden Ausführungen über die Verkehrsverhältnisse der USA im Vergleich zu denen der EWG können hier überschlagen werden, da sie nur unterstreichen, was vorausgesetzt werden kann, daß sich nämlich aus den unterschiedlichen Verhältnissen Schlußfolgerungen nur in engen Grenzen ziehen lassen. Ebenfalls keines weiteren Kommentars bedarf wohl der Aufbau des amerikanischen Verkehrssystems auf der Grundlage fast ausschließlich privater Unternehmungen und die offizielle Einteilung der Unternehmen in *Common Carriers* (öffentlicher Verkehr), *Contract Carriers* (Vertragsverkehr) und *Private Carriers* (Eigen- bzw. Werkverkehr).

Interessant sind die folgenden Angaben über den Einfluß der ICC (S. 37: „... das weite Feld der privaten Transporte ist allerdings dieser Beaufsichtigung nicht unterworfen. ... Von den mehreren hundert Eisenbahnunternehmen — sämtlich *Common Carriers* — unterliegen alle der wirtschaftlichen Aufsicht und der Sicherheitsüberwachung durch die ICC. Von den 67 000 *Contract Carriers* des Straßenverkehrs ist der größte Teil im innerstaatlichen Verkehr der einzelnen Bundesstaaten tätig, so daß nur etwa 20 000 der Kontrolle der ICC unterworfen sind, und von 1 500 Unternehmungen des Binnenwasserverkehrs arbeiten 1 200 außerhalb des Zuständigkeitsbereiches der ICC. Etwa 100 000 Unternehmer sind als unkontrollierte *Private Carriers* im Werkverkehr mit Kraftfahrzeugen tätig.“ Etwas weiter (S. 49): „Ganz abgesehen davon, daß sich die Einflußmöglichkeit der ICC nur auf ca. zwei Drittel der geleisteten tkm des amerikanischen Transportaufkommens erstreckt, werden die für die Auswahl und Abstimmung der erforderlichen Koordinierungsmaßnahmen bei den einzelnen Verkehrsträgern zugrundezulegenden Verhältnisse durch Einflüsse und Eingriffe anderer staatlicher Behörden verzerrt und verschleiert. Zu diesen Einflußfaktoren zählen die Subventionen aller Art, die Besteuerung mit ihren vielfältigen Ausnahmeregelungen und Ermäßigungen, selbst Löhne und Arbeitsbedingungen, schließlich die Aktionen

der ihre eigene Politik verfolgenden Einzelstaaten und nicht zuletzt die Wettbewerbsmethoden, deren sich die einzelnen Verkehrsträger gegeneinander bedienen.“

Grundlagen und Maßnahmen der Koordinationspolitik der ICC werden vom Verfasser in zwei Hauptabschnitten behandelt, einmal im Hinblick auf die Zulassung zum Transportgeschäft, zum anderen in bezug auf die Regulierung der Frachtsätze und Tarife. Im einzelnen kann hier nicht darauf eingegangen werden. Böer scheint für seine Darlegungen eine wirklich ungewöhnliche Zahl von Originaldokumenten und Entscheidungen herangezogen zu haben. Um so dankbarer wäre man für zwei Dinge, die man bei der Lektüre etwas vermißt:

Das eine ist die Schilderung des Sachverhaltes typischer konkreter Fälle. Denn gerade weil die vom Kongreß angestrebte Verkehrspolitik „eine außerordentlich elastische, undogmatische und völlig nach pragmatischen Gesichtspunkten ausgerichtete, unparteiische Behandlung der ihr obliegenden Probleme“ (S. 43) vorsieht und die „Vielfalt der aus der Praxis erwachsenden Probleme nicht nach einem starren Schema gelöst werden kann“ (S. 136), ist die ICC ein Musterbeispiel pragmatischer Verkehrspolitik. Nur aus wenigen Beispielen ließe sich wahrscheinlich damit noch mehr über „Minimum Rate Power“, „Long-and-Short-Haul-Clause“, „just and reasonable rates“, „unjust discrimination“ und dergleichen sowie über die Arbeitsweise der ICC lernen. Man ist interessiert, z. B. auf Seite 120 zu lesen: „Inwieweit sich die Aktivität der ICC dabei einerseits auf eindeutige Voraussetzungen in den Grundlagen ... stützen kann, zum anderen auf sachliche Schwierigkeiten und Meinungsverschiedenheiten selbst unter ihren Mitgliedern stößt, zeigt die Analyse einiger markanter Fälle.“ Darin erschöpft sich aber auch schon die Aussage, denn der Leser findet nur noch einen Hinweis auf die Fußnote, in der die Aktenzeichen einer Reihe von ICC-Fällen angegeben sind.

Das zweite, was man gewünscht hätte, wäre etwas mehr Distanz zum Thema gewesen. Was behandelt wird, wird praktisch ausschließlich aus der Sicht der ICC gesehen und mit deren Begründung gebracht. Um nur ein Beispiel zu nennen, kann ein Satz wie der folgende doch eigentlich nicht kommentarlos wiedergegeben werden: „Lediglich die ursprüngliche Aufgabe der ICC, die Öffentlichkeit sowohl gegen ein Eisenbahnmonopol als auch gegen ruinöse Konkurrenz der Eisenbahnen zu schützen, läßt die Kritik als berechtigt gelten“ (S. 134). Wenn man weiß, daß nicht zuletzt aufgrund dieses Vorwandes die Eisenbahnen das wohl einzige echte Opfer der Regulierungspolitik der ICC wurden, können solche Auffassungen nicht unwidersprochen bleiben. Noch deutlicher wird dies daran, daß von der in den USA teilweise massiven Kritik an der Koordinierungspolitik der ICC nur anläßlich des sogenannten „Weeks Report“ andeutungsweise auf zwei Seiten (S. 123 ff.) und — ohne jede Einzelheiten oder jeden Kommentar — in Form einer Aufzählung nochmal am Schluß auf nicht ganz drei Seiten (S. 133 ff.) gesprochen wird. Allein die detaillierte „Beurteilung der Änderungsvorschläge (HR 6141) für die Spezialvorschriften der Frachtratenregulierung“ in Form eines Auszuges aus einer Stellungnahme der ICC nimmt zwei Seiten ein — ohne daß einem die konkret dazugehörigen Änderungsvorschläge überhaupt bekannt sind. Daß solche Kritik auf „unbefriedigten Interessen“ (S. 133) beruht, dürfte in dieser allgemeingültigen Aussage wohl nicht zutreffen.

Es sind daher auch gewisse Vorbehalte gegen das Gesamtergebnis des Verfassers (S. 136) zu machen: „Wenn man die Entwicklung der Koordinationsvoraussetzungen und das Resultat der Regulierung betrachtet, so kann nicht bestritten werden, daß von der ICC beachtenswerte Erfolge erzielt worden sind, die sich unmittelbar auf die mit großer

Flexibilität gekoppelte pragmatische Methode einer ständigen Anpassung zurückführen lassen. Eine im allgemeinen durchaus positive Beurteilung der Koordinationspolitik schließt jedoch nicht aus, daß das bestehende Regulierungssystem — wie jede Ordnungs- und Schutzmaßnahme — Lücken und Mängel aufweist, daß manches Problem ungenügend gelöst worden ist und in verschiedenen Teilbereichen sogar statt der erwarteten entgegengesetzte Wirkungen eingetreten sind."

Schon allein aufgrund der Schilderungen des Verfassers, nicht zuletzt der weiter oben wiedergegebenen Stelle über die Reichweite der Regulierungen, läßt sich erkennen, daß auch die USA von einem ökonomisch optimal koordinierten nationalen Verkehrssystem weit entfernt sind. Die ICC ist dafür nur teilweise verantwortlich zu machen. Denn auch sie hat im Hintergrund etwas anderes zu berücksichtigen: *"Als grundlegendes Prinzip aller Regulierungsmaßnahmen im amerikanischen Verkehrssystem gilt die Wahrung des öffentlichen Interesses, d. h. außer dem Schutz gegen unangemessene Belastungen die Erhaltung eines angemessenen, leistungsfähigen Transportsystems durch Unterbindung destruktiver Konkurrenz in den Bereichen der inneren wie der äußeren Koordination. Das öffentliche Interesse steht stets im Vordergrund aller Betrachtungen ohne Berücksichtigung der Auswirkungen auf private Interessen: diese können und dürfen im Zusammenhang mit Koordinationsfragen nicht ausschlaggebend sein"* (S. 137). Hier erscheint uns schon im Grundprinzip eine falsche Reihenfolge zu herrschen. Indem man ein leistungsfähiges öffentliches Verkehrssystem wünscht, wird die gesamte Verkehrspolitik (teilweise noch mit ungenügenden Mitteln) einseitig darauf abgestellt — zum Schaden für das Funktionieren des Gesamtsystems. Gäbe es nämlich tatsächlich eine echte Koordinierung im Sinne der eingangs genannten Definition, dann wäre ein leistungsfähiges (öffentliches und privates) Transportsystem die zwangsläufige Folge. Wobei mit dem Wort Koordinierung nicht unbedingt eine dirigistische Lösung verbunden sein muß.

*

Die zweite Studie, deren verkehrswirtschaftliche und verkehrspolitische Teile von J. P. B. Tissot van Patot und deren juristische Abschnitte von T. E. Rueb geschrieben wurden, ist in zweifacher Hinsicht in der Thematik umfangreicher. Einmal wird die Verkehrspolitik einschließlich der Tätigkeit der ICC in einen größeren Rahmen gestellt, zum anderen — und darum geht es besonders — behandelt sie konkret die Frage, ob die amerikanische Verkehrspolitik und die ICC Vorbild für die zu lösenden Fragen der EWG-Verkehrspolitik sein können.

Auch diese Arbeit behandelt eingangs die Verkehrsquellen (Bevölkerung, Raum und Wirtschaft) sowie die Struktur der Verkehrswirtschaft, wobei jedoch hier entsprechend der Thematik noch eingehender auf die besonderen Verhältnisse in den EWG-Ländern und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft insgesamt eingegangen wird. Die ICC wird sodann mit ihren geistigen und staatsrechtlichen Grundlagen (vollständig anderes, angelsächsisches Richterrecht), ihrem Aufbau und juristischem Status (teilweise gesetzgebende, richterliche und verwaltungsmäßige Befugnisse) sowie ihrem Arbeitsbereich vorgestellt. Ebenso wie die nachfolgende Behandlung der staatsrechtlichen Organisation der Europäischen Gemeinschaften tragen diese Ausführungen sehr zum Verständnis der späteren Kapitel bei.

Um so bedauerlicher ist es, daß im Kapitel über die Verkehrspolitik der einzelnen EWG-Länder und der EWG ein Abschnitt über die westdeutsche Verkehrspolitik enthalten ist, der völlig veraltet und damit falsch ist. Zwar geht das darauf zurück, daß das

Manuskript bereits Ende 1960 abgeschlossen wurde, bis zur Herausgabe Ende 1961 hätte sich jedoch ein Weg finden lassen müssen, diesen Abschnitt zu berichtigen oder zumindest in Form einer Fußnote auf die mit der „Kleinen Verkehrsreform“ eingeleiteten neuen Verhältnisse hinzuweisen. Es gibt rechtlich keine Gleichheit von Eisenbahn- und Kraftwagenfernverkehrstarifen mehr, keine „Vorkoordinierung“ der Tarife durch Mitentscheidungsrecht der Verloader in den Tarifausschüssen. Theoretisch besteht für alle Verkehrsträger nunmehr die Möglichkeit, Margentarife aufzustellen. Generell sind die Grundsätze der Verkehrspolitik wesentlich stärker vom Wettbewerbs- und kaufmännischen Denken bestimmt. Es stimmt außerdem nicht, daß die Beförderungsteuer des Werkverkehrs eine Angleichung an die mit gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen belasteten gewerblichen Transportunternehmer darstellt. Sie war und ist vielmehr bewußt als diskriminierende Steuer geschaffen, um den Werkverkehr auf der Straße einzudämmen, wobei dieser Belastungen auferlegt erhielt, die weit über das entsprechende Maß des gewerblichen Güterfernverkehrs hinausgingen.

Im übrigen kann zum Unterschied der Verkehrspolitik der USA zu der der EWG hier zusammengefaßt werden, daß das in den USA sich stellende Problem der Koordination des Verkehrs für die EWG sowohl schwieriger als auch wesentlich umfassender ist. Schwieriger, weil es sich nicht erst im Laufe der Entwicklung der einzelnen Verkehrsträger stellt, aus der eine Verkehrspolitik zu gestalten ist, sondern weil im Bereich der einzelnen EWG-Staaten fest verankerte und bereits lange wirksame Vorstellungen über die Verkehrspolitik bestehen, die teilweise weit voneinander abweichen und trotzdem angeglichen werden müssen. Umfassender ist die Verkehrspolitik, weil es im Bereich der EWG nicht nur um die Koordination geht: darüber steht noch die Aufgabe der Integration, bei der es gilt, aus bisher institutionell und funktionell getrennten Verkehrsräumen einen einzigen einheitlichen Verkehrsraum zu schaffen, der Teil des gesamten einheitlichen Wirtschaftsraumes ist.

Der eingehenden Behandlung der Bundesverkehrspolitik der Vereinigten Staaten mit ihren Zielsetzungen, Prinzipien und Mitteln werden auch die dabei erzielten praktischen Ergebnisse gegenübergestellt. Zwar wäre zu manchen Einzelheiten einiges zu bemerken. Zum Beispiel dürfte die Behauptung, daß die 75 000 vorhandenen veröffentlichten Tarife den Versender nicht mehr in die Lage versetzen, eine Übersicht zu behalten, nicht für den eigentlichen Verloader zutreffen. Denn ihn interessieren in der Regel nur die Tarife der von ihm aufgegebenen wenigen Gutarten, dazu noch vor allem nur in bestimmten Relationen, so daß er dafür wahrscheinlich doch einen Überblick behalten dürfte.

Insgesamt kann man wohl den Verfassern zustimmen, wenn sie selbst zusammenfassend feststellen (S. 186): *"Vorstehendes zeigt, daß vieles fehlt, womit die Zielsetzungen der Bundesverkehrspolitik erreicht wären: die Verteilung des Verkehrs über die Verkehrszweige ist nicht die beste, die finanzielle Lage vieler Unternehmen ist schwach. Es lassen sich verschiedene Gründe dafür vorbringen, daß sich die Sache so verhält. Man hat der Verkehrspolitik eine widerspruchsvolle Aufgabe gestellt: militärische Forderungen übertragen sich schlecht mit wirtschaftlichen Forderungen. Auch die Organisation läßt vieles zu wünschen übrig: es gibt zu viele Organe, welche sich mit dem Verkehr beschäftigen. Die angewandten Mittel genügen nicht: es gibt Ungleichheit der Wettbewerbsbedingungen, der juristischen Verpflichtungen und der Subvention. Von Bedeutung ist auch, daß das Genehmigungssystem des Bundes nur einen Teil der Verkehrsdienste umfaßt und keine Kapazitätsregelung kennt. Sodann gibt es die Eingriffe in die Tarife, welche das kauf-*

männische Handeln des Unternehmers hemmen und die man neben den Unvollkommenheiten, welche der Aufgabenstellung und den sonstigen Mitteln anhaften, besonders hervorheben muß. In einem Strafantrag wegen der Tarifpolitik kann man auf die unbefriedigende Lösung der Spannung zwischen Preisbildung auf der Kostenbasis und solcher nach Wettbewerbsgrad hinweisen, man kann sich gegen die Dämpfung der Preiskonkurrenz wenden, welche in dem ‚to meet‘ und nicht ‚to make competition‘ enthalten ist, man kann Kritik üben an der Tatsache, daß Behörden die Aufgabe des Unternehmers übernehmen, man kann auf das viel Zeit in Anspruch nehmende Verfahren verweisen. Schließlich gibt es das verwickelte System der Diskriminierungsverbote, deren Inhalt von in dauernder Entwicklung befindlichen Auslegungen und Befreiungen bestimmt wird.“

Als mildernde Umstände fügen die Verfasser dem selbst hinzu (S. 186 ff.):

a) im Hinblick auf die Kritik an der Verkehrspolitik:

„Zunächst soll man darauf achten, daß vieles der oben vorgebrachten Kritik sich dahin zusammenfassen läßt, daß der Gesetzgeber die Entwicklung des Wirtschaftslebens, hier die Entwicklung auf dem Verkehrssektor, nur mit starker Verzögerung mitmacht. Diese Erscheinung begegnet uns in der ganzen Welt und liegt in der Natur der Sache. . . . Sodann soll man im Auge behalten, daß Gesetzgebung das Allgemeinwohl zu fördern sucht. Dies bedeutet beim Verkehr, daß man über den Interessen der Betroffenen . . . Stellung beziehen soll. Schließlich soll man die Tatsache berücksichtigen, daß eine Regelung auf dem Verkehrssektor stärkere Widerstände auslösen wird, wenn andere Sparten des Wirtschaftslebens verhältnismäßig mehr Freiheit genießen.“

b) Im Hinblick auf die Kritik an der ICC:

„Zunächst kann man ihr institutionelle Unzulänglichkeiten, wie es die widerspruchsvollen Zielsetzungen der Politik, die Vielheit der neben ihr tätigen Verwaltungsorgane, die Beschränktheit des Rechtsgebietes ihrer Genehmigungserteilung und die uneinheitliche Subventionspolitik sind, nicht in Rechnung stellen. . . . Zunächst bestimmt in erster Instanz nicht die ICC, sondern der Kongreß, welche Politik man treiben wird. Die Verkehrspolitik ist zum Teil Kongreßpolitik. . . . die ICC verhielt sich . . . passiv; andere sollen konkrete Vorschläge vorbringen. . . . Die Tatsache, daß sie sich so verhielt, hat sie verteidigt, indem sie auf ihre Aufgabe hinwies, das Allgemeinwohl, in concreto, die Festigung des nationalen Verkehrssystems, dessen Rückgrat der common carrier bildet, zu wahren. . . . Diese Berufung besteht in allgemeinem Sinne zu Recht und ihr kommt auch großer Wert zu.“

Wenden wir uns jetzt der besonderen Frage zu, ob es zweckmäßig ist, die amerikanische Verkehrspolitik als Vorbild anzunehmen. Von den verkehrspolitischen Problemen her sehen die Verfasser keine Schwierigkeiten, da diese sich in allen reiferen Volkswirtschaften weitgehend gleichstellen. Im Hinblick auf den Charakter der Volkswirtschaften komme den dabei auftretenden Unterschieden doch große Bedeutung zu. Es ist hier das Problem der noch zu schaffenden Integration berührt, auf das bereits weiter oben schon einmal eingegangen wurde. „Auch im verkehrspolitischen Bereich soll man der allmählichen Entwicklung Raum lassen, wie dies im wirtschaftlichen Bereich im allgemeinen erforderlich ist. Dies bringt es mit sich, daß man weise handelt, wenn man vorderhand mehr die Methode der Beratungen als diejenige der autonomen Entscheidungen anwendet.“ Gleiches gilt im Hinblick auf die teilweise unterschiedliche Struktur des Verkehrswesens. (Die EWG besitzt starken Verkehr von und zu dritten Ländern, andererseits aber sind die Transporte zwi-

schen den Mitgliedstaaten bei weitem nicht mit dem zwischenstaatlichen Verkehr der USA zu vergleichen.)

Hinsichtlich der Zielsetzungen und Grundsätze scheint man im Bereich der EWG sogar teilweise klarer zu sehen als in den USA; insofern bedarf es daher keiner Nachfolge. Dies könne höchstens für Einzelaspekte, z. B. bei der Gleichstellung des Verkehrs mit anderen Wirtschaftszweigen, nicht also als deren Diener, gelten. Was die anzuwendenden Mittel betrifft, bestehen auch zu den USA keine wesentlichen Unterschiede; hier kann daher auch nicht zuviel übernommen werden. Daß die Verfasser sich nicht der amerikanischen Veröffentlichungsregelung wie überhaupt der Regelung über den Preis anschließen wollen, dürfte aufgrund der bekannten holländischen Auffassung in dieser Frage nicht überraschen. Doch wird auch hier irgendein gemeinsamer Weg gefunden werden müssen.

Wenn nach dem Gesagten auch die amerikanische Verkehrspolitik nicht als Ganzes zurückgewiesen wird, so zeigt sich doch deutlich genug, daß es nicht damit genug sein kann, sich einfach an der Verkehrspolitik eines anderen Gebietes zu orientieren. Mag es auch, wie schon gesagt, etwas schwierig sein; von der Aufgabe, einen eigenen Weg zu finden, wird die EWG=Länder niemand befreien können.

Die zweite und eigentliche Spezialfrage in diesem Überblick ist die, ob es möglich und zweckmäßig wäre, im Rahmen der EWG eine Institution ähnlich der ICC zu schaffen. Im folgenden soll zur Kennzeichnung einer solchen europäischen ICC die Bezeichnung der Verfasser „Europäischer Transport-Ausschuß (ETA)“ beibehalten werden.

In der vorliegenden Veröffentlichung wird zunächst im einzelnen untersucht, ob

der Text des EWG-Vertrages die Einsetzung eines ETA erlaubt, die organische und juristische Struktur der Gemeinschaft die Schaffung eines ETA gestattet, ein solches Organ der Arbeitsweise der Gemeinschaft entspricht, eine solche Institution in das System der Überwachung der Gemeinschaftsorgane gehört, eine weitgehend unabhängige ETA in das (Gesetzes-)Recht der europäischen Länder bzw. der Gemeinschaft hineinpassen würde.

Die Antworten darauf mußten teilweise offen bleiben, teilweise werden sie für die Übernahme der vollen Form der amerikanischen ICC abgelehnt.

Läßt man diese im Augenblick noch nicht akuten Probleme beiseite, so ergibt sich die naheliegende Frage, ob eine solche Institution überhaupt den Bedürfnissen der Gemeinschaft entspricht. Die Verfasser verneinen dies, soweit es um die reine Übernahme von Form und Funktion der ICC geht. Als Begründung wird einmal angegeben, daß die ICC in ihrer vollziehenden Funktion vorwiegend passiv sei. Ähnlich dem seinerzeitigen Grund für ihre Einsetzung — das als Bundesangelegenheit anzusehende Gemeinwohl wurde von den diskriminatorischen und ausbeuterischen Praktiken verletzt — greift die ICC noch heute meist erst dann ein, wenn irgendeine Befugnis mißbraucht wird; häufig geht die Initiative dabei von den Betroffenen oder der Öffentlichkeit aus. Im Bereich der EWG gelte es jedoch, über anzugleichende nationale Gesetzgebungen hinweg zu einer einheitlichen Verkehrspolitik zu kommen. Die Aufgabe ist hier daher sehr viel weiter gestellt. Zum anderen wird darauf hingewiesen, daß die ICC nur einen Teil des Verkehrssystems erfaßt, was für eine gemeinsame Verkehrspolitik unmöglich sei.

Man wäre jetzt versucht, gegenüber einer solchen negativen Einstellung gleich noch gewichtige Gründe für eine solche Institution anzuführen. Doch so vollständig wollen die Verfasser ihre Ablehnung einer ICC gar nicht verstanden wissen. „Man könnte sich damit begnügen, einige ihrer gelungsten Aspekte nach europäischem Muster umzugestalten und einer europäischen Anstalt anzufügen. . . . Möchte man daher ein eigenes Organ schaffen, dessen verkehrspolitische Aufgaben, Befugnisse und Status sich organisch und juristisch in die Struktur der Europäischen Gemeinschaft einfügen lassen, so könnte man . . . von der Einsetzung eines Kommissariats ausgehen“ (S. 240 f.). Ein solches Kommissariat mit vollständiger Befugnis für alle verkehrspolitischen Fragen und Entscheidungen wird jedoch abgelehnt, da es durch seine Vereinigung von gesetzgebender, richterlicher und vollziehender Gewalt zu einem „Staat im Staate“ der EWG-Kommission würde und die vollziehenden Befugnisse im Verkehrsbereich losgelöst wären von der Gesamtpolitik der Kommission. Ein Kommissariat mit beschränkter Befugnis, vor allem Entscheidungsfragen über Tarife und Frachten, wäre andererseits wieder ein Fremdkörper innerhalb der Kommission.

Da nationale Richter bei solchen Streitfällen fast fachlich und zeitlich überfordert wären, eine einheitliche Rechtsanwendung und Rechtsauslegung hier dringend erforderlich ist, scheint es „angesichts der hier aufgezeigten Bedürfnisse . . . erwünscht zu sein, wenn man schon zu der Einsetzung eines besonderen Kommissariats schreiten wird, dieses ausschließlich mit einer richterlichen Aufgabe zu betrauen in dem Sinne, wie diese vorhin verstanden wurde: in dem Sinne der Schlichtung von Streitsachen. Dies bringt es mit sich, daß dieses Kommissariat nicht im Rahmen der Europäischen Kommission, sondern im Rahmen des Gerichtshofes eingesetzt werden sollte. Es sollte gleichsam erstinstanzlich Streitigkeiten entscheiden, welche man in Berufung dem Gerichtshof vorbringen könnte. . . . Es ließe sich noch erwägen, dieses Kommissariat erstinstanzlich auch mit der Verwaltungsrechtsprechung, insoweit diese Verkehrsangelegenheiten betrifft — z. B. Berufung gegen die Verweigerung einer Genehmigung —, zu beauftragen“ (S. 244).

Mit diesem Vorschlag, der gleichzeitig die Antwort auf das gesamte hier gestellte Thema darstellt, schließt diese zweite Veröffentlichung.

Daß auf eine eingehendere kritische Stellungnahme im Hinblick auf die zweite Veröffentlichung verzichtet wurde, bedeutet nicht, daß es nichts mehr zu sagen gab — über Einzelheiten ließe sich bestimmt noch diskutieren —; ausschlaggebend dafür war der Grund, daß die zweite Veröffentlichung Schritt für Schritt zu einem Ergebnis kam, das den schon früher geäußerten Auffassungen des Rezensenten weitgehend entspricht. Es sei hierzu zitiert: „Angesichts dieser und weiter oben genannten Schwierigkeiten erscheint es zweckmäßiger, die Theorie von der Gleichheit der Tarifzuschläge nur in bestimmten unstrittenen Transportbeziehungen anzuwenden. Der institutionelle Rahmen wäre hierfür eine unabhängige europäische Behörde ähnlich der Interstate Commerce Commission der USA. Ihr könnte es dann überlassen bleiben, bei Streitfällen entsprechende Rechnungen über die einzelnen péages durchzuführen und dann entsprechende tarifliche Entscheidungen zu treffen“¹⁾.

Im noch größeren Rahmen der gesamten Tarifpolitik der EWG hat der Rezensent zur Berechtigung von Tarifmaßnahmen bemerkt: „Eine Entscheidung hierüber zu fällen fiel im Rahmen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft der Kommission zu. Viele Gründe

¹⁾ Die Transportkosten und die Koordinierung der Verkehrsträger. — Die Theorie von der Gleichheit der Tarifzuschläge (= Forschungsberichte des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln, Heft 6), Düsseldorf 1959, S. 35.

sprechen jedoch dafür, mit all diesen Fragen eine Institution ähnlich der Interstate Commerce Commission der USA zu betrauen. Als wichtigste Methode wäre von ihr auch die absolute Öffentlichkeit der Verfahren, Untersuchungen und Unterlagen zu übernehmen“²⁾). Dieses zweite Zitat wurde angefügt, um schon an dieser Stelle auf eine organisatorische Forderung hinzuweisen, obwohl sie schon jenseits des Themas liegt und daher von Tissot van Patot/Rueb auch nicht mehr angeschnitten wurde.

Gegenwärtig gehen Tarifverfahren, Einsprüche u. dgl. entweder im Behördenverfahren unter oder werden — umgekehrt — grob vereinfacht in der Öffentlichkeit polemisch ausgeführt. Beides führt für die Entwicklung einer vernünftigen Verkehrspolitik nicht viel weiter. Sachliche Verhandlungen vor einem solchen obenerwähnten erstinstanzlichen Organ erscheinen hier durchaus geeignet, zu besseren Ergebnissen zu führen. Neben der Öffentlichkeit der Verfahren müßte dann jedoch auch sichergestellt werden, daß die Entscheidungen dem Geist der Gesetze und Verordnungen entsprechen und nicht nur deren Buchstaben. (Jüngste Vorgänge im Zusammenhang mit dem deutschen Personenbeförderungsgesetz bieten dazu Anschauungsmaterial.) Um dies zu erreichen, wäre es unausweichlich, eine solche Kommission nicht nur mit Juristen zu besetzen, sondern vor allem auch mit entsprechenden Verkehrsfachleuten.

Wahrscheinlich — und dies sei hier zum Schluß vermerkt — steckt trotz der durchaus sachlichen Begründung für eine der ICC ähnlichen Institution auch etwas irrationales Wunschenken mit dahinter; der Wunsch, von den häufig unfruchtbaren Diskussionen und gelegentlich rein politischen Entscheidungen von an sich internen betrieblichen Tarifproblemen zu sachlicheren öffentlichen Auseinandersetzungen und vernünftigen Entscheidungen im Interesse der gesamten Verkehrswirtschaft zu kommen. Die zukünftige, gemeinsam erarbeitende Verkehrspolitik der EWG wird gerade dies notwendiger als alles andere brauchen. Es gilt, von Anfang an alles zu vermeiden, was bei einzelnen Verkehrsträgern, Verkehrsunternehmen oder EWG-Ländern auch nur den Schatten eines Verdachtes aufkommen lassen könnte, im Bereich der Verkehrspolitik ungerechten Entscheidungen ausgeliefert zu werden, die von nicht begründbaren Rücksichten oder Gefühlen getragen werden. Nur wenn dies gesichert ist, besteht die Hoffnung, eine von allen Beteiligten getragene und verstandene Verkehrspolitik zu erhalten — zum Wohle eines gesunden und leistungsfähigen Verkehrssystems im Rahmen des gesamten europäischen Wirtschaftsraumes.

²⁾ Die Gütertarifsysteme europäischer Eisenbahnen und die Möglichkeiten ihrer Vereinheitlichung (= Technische und volkswirtschaftliche Berichte des Wirtschafts- und Verkehrsministeriums Nordrhein-Westfalen, Nr. 50), Düsseldorf 1959, S. 254.