

Gegenwartsfragen der deutschen und europäischen Verkehrspolitik*)

VON DR.-ING. DR.-ING. E. H. DR. RER. NAT. H. C. HANS-CHRISTOPH SEEBOHM, BONN

In Ihren einleitenden Worten haben Sie, lieber Herr Professor *Willeke*, Ihres Amtsvorgängers gedacht und seine Persönlichkeit und sein Lebenswerk eindrucksvoll gewürdigt. Das Wirken des verstorbenen Professors *Paul Berkenkopf* als Leiter dieses bedeutenden Universitätsinstituts und als langjähriger Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesverkehrsministerium wird auch meinen Mitarbeitern und mir unvergeßlich bleiben. Er hat sich große Verdienste erworben und sehr wesentlich dazu beigetragen, die Verkehrswissenschaft im weiten Bereich der Wirtschaftswissenschaften zu einer wichtigen und lebensnahen Disziplin zu entwickeln. Mit seinem wohlabgewogenen Rat und seinem fundierten Urteil hat er uns stets zur Seite gestanden; ich erinnere mich an seine Unterstützung während der Jahre des Wiederaufbaues, als wir die Trümmer des Krieges unter Sorgen und Mühen beseitigten und den Weg in eine bessere Zukunft suchten, ferner an seine Hilfe bei den Arbeiten an der verkehrspolitischen Neugestaltung. Darum gedenken auch wir seiner stets in herzlicher Dankbarkeit und Verehrung.

Wenn nun im Sommersemester dieses Jahres Herr Professor Dr. *Willeke*, der Schüler des mit *Paul Berkenkopf* befreundeten, leider zu früh verstorbenen Freiburger Verkehrswissenschaftlers *Alfons Schmitt*, die Leitung dieses Instituts übernommen hat, so ist damit gewährleistet, daß die verkehrswissenschaftliche Lehre und Forschung in Köln nach erprobten Methoden und mit großer Aufgeschlossenheit für die Erfordernisse der Verwaltung und der Praxis weitergeführt werden. Sehr dankbar habe ich es begrüßt, daß Sie, sehr geehrter Herr Professor *Willeke*, bald nach Ihrer Berufung auf den verwaisten Lehrstuhl Verbindung mit meinem Hause aufgenommen und sich mit denjenigen meiner Mitarbeiter unterhalten haben, die im Bundesverkehrsministerium für die allgemeinen verkehrswirtschaftlichen und verkehrspolitischen Fragen zuständig sind. Ich würde mich freuen, wenn dieser Kontakt erhalten bliebe und wenn die Forschungsergebnisse Ihres Instituts auch künftig, so wie in den Zeiten Ihres Vorgängers, für die Arbeiten des Bundesverkehrsministeriums laufend nutzbar gemacht werden könnten. Denn bei der Lösung verkehrswirtschaftlicher und verkehrspolitischer Aufgaben, die in der Gegenwart schwieriger und weit umfangreicher sind als in den Jahrzehnten vor dem Kriege, können wir, wie ich wiederholt betont habe, den Rat der Wissenschaft nicht entbehren.

I.

(1) Es ist unverkennbar, daß das Leben der Völker heute in noch höherem Grade von dem Verkehr mit seinen technisch hoch entwickelten Einrichtungen abhängt als früher. In prägnanter Kürze wird dies in einer Botschaft des Präsidenten *Kennedy* an den Kongreß vom 4. April 1962 zum Ausdruck gebracht. Dort heißt es einleitend: „Ein leistungsfähiges und

*) Vortrag, gehalten auf der Veranstaltung der Gesellschaft zur Förderung des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln e.V. am 18. Oktober 1963.

dynamisches Verkehrssystem ist für das Wachstum, die Produktivität und den Fortschritt unserer nationalen Wirtschaft lebenswichtig, da es die Kosten aller Konsum- oder Exportgüter beeinflusst. Es ist auch lebenswichtig für unsere Wettbewerbsfähigkeit im Ausland. Es beeinflusst sowohl die Kosten als auch die Elastizität unserer Verteidigungsbereitschaft und die geschäftlichen Möglichkeiten sowie die Erholungsmöglichkeiten unserer Bürger.“ Diese Worte des Präsidenten *Kennedy* gelten uneingeschränkt auch für die Bundesrepublik Deutschland. Die Abhängigkeit aller Teile unserer Wirtschaft und unseres Volkes vom Verkehr, seinen Leistungen und seinen vielfältigen Einrichtungen hat zugenommen, die Verkehrsintensität ist gewachsen.

Einst hat der Verkehr die engen Grenzen der deutschen Kleinstaaten gesprengt und größere Märkte gebildet, dann die europäischen Nationen enger verknüpft, schließlich die Entfernungen zwischen den Kontinenten überbrückt und damit Sprachgebiete und Kulturkreise regelmäßig miteinander verbunden, die früher durch Ozeane, Gebirge und Wüsten weit voneinander getrennt waren. Für die freien Völker dieser Welt haben sich dadurch neue Aspekte und neue Möglichkeiten für eine fruchtbare Zusammenarbeit ergeben. Der Verkehr ist zum „Integrationsinstrument“ der Weltwirtschaft geworden. Die Entwicklung der Verkehrstechnik befindet sich jedoch noch immer im Fluß, noch können daher ihre Wirkungen politischer, soziologischer und ökonomischer Art nicht endgültig beurteilt werden.

Im Strom dieser Entwicklung ist die Verkehrspolitik differenzierter, umfassender und verantwortungsvoller geworden als in früheren Jahrzehnten. Aus neuen Tatbeständen haben sich neue Probleme ergeben, und neue politische Ideen führen zu neuen Konzeptionen. Wenn und soweit die soziale Marktwirtschaft auf eine sinnvolle Maximierung des Sozialprodukts ausgerichtet ist, muß auch der Verkehr diesem Ziele dienen und seine Leistungsfähigkeit rationell steigern. Dabei sollte man jedoch nicht vergessen, daß der Verkehr mit seinen Einrichtungen gleichzeitig auch außerwirtschaftliche, politische, soziale, kulturelle und übergeordnete menschliche und völkerverbindende Zwecke erfüllt und erfüllen muß, wie es auch in der von mir zitierten Botschaft des Präsidenten *Kennedy* anklingt. Die Verkehrspolitik hat daher neben den gewiß lebenswichtigen ökonomischen Notwendigkeiten zumindest auch Gesichtspunkte der Gesellschafts- und Raumordnung zu beachten.

(2) Um nun meine Ausführungen zu konkretisieren und die wichtigsten verkehrspolitischen Gegenwartsfragen zu nennen, möchte ich zunächst erwähnen, daß die Bundesregierung mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln bestrebt ist, eine möglichst freie Entfaltung der deutschen Seeschifffahrt und des deutschen Luftverkehrs zu sichern — eine Aufgabe, die angesichts des stürmischen technischen Fortschritts und mancher den freien Weltverkehr hemmenden Tendenzen diskriminierender oder dirigistischer Art nur sehr schwer zu erfüllen ist. Was ferner den innerdeutschen Verkehr im Bundesgebiet betrifft, so stehen hier vor allem der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, also der Verkehrswege und -einrichtungen, und ferner die Koordination der Verkehrsträger, insbesondere durch die Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen, im Vordergrund der verkehrspolitischen Bemühungen. Diese Arbeiten müssen jedoch — und das ist für die Zukunft von entscheidender Bedeutung und wird in der öffentlichen Diskussion oft nicht in seiner ganzen Tragweite erkannt — mehr und mehr nach europäischen Erfordernissen ausgerichtet werden. Die deutsche Verkehrspolitik ist in den Sog der europäischen Verkehrspolitik geraten, an deren Konzeption und Verwirklichung die Bundesregierung sehr wesentlich mitarbeitet. Darauf werde ich später noch näher eingehen.

Allerdings ist, worauf ich in diesem Zusammenhang gleich hinweisen möchte, eine europäische Integration auf dem Verkehrsgebiet schwerer zu verwirklichen als in manchen anderen ökonomischen Bereichen. Darüber sollte man sich keinen Illusionen hingeben. Denn in jedem Lande ist der Verkehr fast ein Jahrhundert hindurch nach eigenstaatlichen Bedürfnissen politischer, ökonomischer, kultureller und auch militärischer Art aufgebaut und gestaltet worden. Angesichts der in allen zivilisierten Ländern annähernd gleichartigen Entwicklung der Technik im Schienen- und Straßenverkehr, auf dem Wasser und in der Luft darf nicht vergessen werden, daß die staatlichen Einflüsse auf die Organisation und zum Teil auch auf die Betriebsführung der öffentlichen Verkehrsträger sehr beträchtlich und von Land zu Land auch recht unterschiedlich sind. Aus dieser Tatsache ergeben sich die schwierigsten verkehrspolitischen Probleme unserer Zeit, deren optimale Lösung sowohl aus deutscher Sicht als auch unter europäischen Aspekten anzustreben ist.

Die Gegenwartsaufgaben der deutschen und der europäischen Verkehrspolitik sind also zu einem wesentlichen Teil sehr eng miteinander verknüpft, ja sogar interdependent. Auch die beiden Grundfragen der innerdeutschen Verkehrspolitik, die ich etwas eingehender behandeln möchte — nämlich der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur und das volkswirtschaftlich sinnvolle Zusammenwirken der verschiedenen Verkehrsträger —, sind nur in der Sicht auf den europäischen Großraum dauerhaft zu lösen.

II.

(1) Lassen Sie mich zunächst den für unser Land und unser Volk äußerst wichtigen Ausbau der Verkehrsinfrastruktur behandeln, mit anderen Worten die Anpassung der deutschen Verkehrswege und -einrichtungen an die wachsenden Verkehrsbedürfnisse. Unser Ziel muß es sein, auf allen Gebieten des Verkehrs, also bei der Eisenbahn, den Straßen und Wasserstraßen, den Binnen- und Seehäfen, den Flughäfen und der Flugsicherung, eine dem europäischen Großraum angepaßte Verkehrsinfrastruktur zu schaffen. Nur dann kann sich die deutsche Wirtschaft im europäischen Raum behaupten, nur dann werden wir unseren Lebensstandard in dem Gemeinsamen Markt von euro-afrikanischer Ausdehnung wahren können. Jede Verzögerung im Ausbau unseres Verkehrsnetzes hingegen ist geeignet, unsere Zukunft ungünstig zu beeinflussen, ja, regional gesehen, sie sogar zu gefährden.

Zur Begründung dieser Auffassung möchte ich in aphoristischer Kürze auf einige in der Öffentlichkeit nicht immer klar genug erkannte Tatsachen hinweisen. Die große und — wir können es heute wohl sagen — bedeutende und erfolgreiche Epoche des eigentlichen Wiederaufbaues und der wirtschaftlichen Eingliederung der Heimatvertriebenen und der Flüchtlinge ist in der Bundesrepublik praktisch abgeschlossen. Unsere Zeit ist durch die Entwicklung zum Gemeinsamen Markt, durch einen tiefgreifenden Strukturwandel in weiten Teilen der Wirtschaft, besonders im Energiesektor, durch Vollbeschäftigung und durch eine überwiegend, wenn nicht ausschließlich von Rationalisierungserfolgen abhängige Zunahme des Sozialprodukts gekennzeichnet. Dabei wachsen die Verkehrsbedürfnisse nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ, und die Motorisierung nimmt im schnellen Tempo zu. Im Jahre 1970 wird der Gemeinsame Markt seine volle Wirksamkeit erlangt haben, vorher wird bereits das Prinzip der Einstimmigkeit im Ministerrat der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zugunsten von Mehrheitsentscheidungen weitgehend verlassen. Wahr-

scheinlich wird sich bis dahin auch die Zahl der Mitgliedstaaten in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vergrößern. Die Bundesrepublik liegt dann in diesem euro-afrikanischen Großmarkt am Rande des „Eisernen Vorhangs“, der uns von dem bolschewistischen Weltreich und seinen Satelliten trennt. Wir werden also alle unsere Kräfte anspannen müssen, um die negativen Folgen dieser Randlage zu überwinden und den weiteren Aufstieg der deutschen Wirtschaft zu sichern. Von den Mitteln, die uns zur Erreichung dieses Zieles gegeben sind, stehen eine zielklare, nach übergeordneten Gesichtspunkten ausgerichtete Verkehrspolitik und insbesondere der rechtzeitige Ausbau der Verkehrsinfrastruktur mit an erster Stelle.

Heute zeigen sich bereits in den sechs Ländern Frankreich, der Bundesrepublik Deutschland, den Niederlanden, Belgien, Luxemburg und Italien Umschichtungen bei den Produktionsstandorten und den Absatzmärkten. Demgemäß verlagern sich auch Verkehrsströme. Diese Tendenz könnte sich durch etwaige weitere Beitritte und Assoziierungen zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft noch steigern. In einem größeren Raum werden sich vermutlich auch die Wettbewerbsrelationen der Verkehrsträger untereinander ändern, die ohnehin infolge des stürmischen technischen Fortschritts seit einem Jahrzehnt erheblich in Bewegung geraten sind.

(2) Ich möchte mir versagen, in Ihrem Kreise näher auf alle großen Verkehrsinvestitionen einzugehen. Insgesamt belaufen sich die Brutto-Anlageinvestitionen im Verkehrsbereich während der Jahre 1949 bis 1962 auf über 80 Mrd. DM; die Jahresbeträge sind ununterbrochen gestiegen und überschritten 1962 erstmalig die Zehn-Milliarden-Grenze. An diesen großen Summen sind der Bund, die Länder, Kreise und Gemeinden sowie alle Verkehrsträger zu Lande, zu Wasser und in der Luft beteiligt. In den Zahlen spiegeln sich also die dankenswerten Bemühungen der Deutschen Bundesbahn um die Rationalisierung und Modernisierung ihres Betriebes, insbesondere um die Elektrifizierung ihres Streckennetzes, ebenso wider wie die Investitionen der nichtbundeseigenen Eisenbahnen, der kommunalen Verkehrsbetriebe, der Reedereien und der Unternehmungen des Straßenverkehrs und des Luftverkehrs. Auch sind darin die Aufwendungen für die Wasserstraßen und für die Binnen-, See- und Flughäfen enthalten. Sehr beträchtlich ist vor allem der Anteil des vom Bunde finanzierten Straßenbaues, den ich heute als einzigen Sektor aus dem großen Bereich der Verkehrsinvestitionen etwas ausführlicher behandeln möchte.

(3) Der Straßenbau steht nach wie vor im Brennpunkt des öffentlichen Interesses. Auch in Ihrem Kreise möchte ich daran erinnern, daß die Bundesrepublik Deutschland bei weitem den dichtesten Straßenverkehr von allen europäischen Ländern aufweist. Das bestätigen die Ergebnisse der auf den Europastraßen im Jahre 1960 von der Europäischen Konferenz der Verkehrsminister veranlaßten und nach einheitlichen Grundsätzen durchgeführten internationalen Verkehrszählung. Demzufolge sind die Straßenbauausgaben in der Bundesrepublik Deutschland bei weitem größer als in allen anderen Ländern Europas.

Die Bundesfernstraßen insbesondere werden nach dem vom Bundesminister für Verkehr konzipierten und durch Bundesgesetz vom Juli 1957 festgelegten Plan systematisch ausgebaut, und zwar in drei aufeinander abgestimmten Vierjahresplänen. Wenn auch die im ersten Vierjahresplan von 1959 bis 1962 vorgesehenen Bauziele nicht voll erreicht werden konnten, weil statt der vorgesehenen 8,15 Mrd. DM nur rund 7 Mrd. DM verfügbar waren, so sind die Leistungen doch erheblich: Rund 1530 km Bundesstraßen sind neu gebaut oder ausgebaut worden, 516 km neue Autobahnen sind entstanden, außerdem sind

rund 3500 Brücken neu errichtet, 4000 km Landstraßen I. Ordnung zu Bundesstraßen aufgestuft, über 1100 km Ortsdurchfahrten in Gemeinden zwischen 9000 und 50000 Einwohnern zusätzlich in die Baulast des Bundes übernommen worden. Der zweite Vierjahresplan sieht von 1963 bis 1966 ein Bauvolumen von insgesamt 13 Mrd. DM vor. Geplant ist der Neubau von 1000 km Autobahnen — damit wird das Autobahnnetz auf insgesamt 4000 km erweitert —; 3500 km Bundesstraßen sollen neu- oder ausgebaut werden, davon 800 km mit vier- oder mehrspurigem Querschnitt; außerdem ist der Zwischenausbau von 5000 km Bundesstraßen vorgesehen; 3000 km Landstraßen I. Ordnung sollen zu Bundesstraßen aufgestuft werden; schließlich ist der Neubau von 3000 Brücken beabsichtigt. Der Deckung des Finanzbedarfs dient in erster Linie die ursprünglich von mir vorgeschlagene Zweckbindung des Mineralölsteueraufkommens, wie sie erstmalig in sehr begrenztem Umfange im Verkehrsfinanzgesetz 1955, dann in größerem Ausmaß im Straßenbaufinanzierungsgesetz vom 28. März 1960 festgelegt worden und, wenn auch in anderer Form, grundsätzlich wieder in dem neuen, z. Zt. im Deutschen Bundestag zur Beratung anstehenden Gesetzentwurf über die Änderung der Mineralölsteuerabgaben vorgesehen ist. Das neue Gesetz soll am 1. Januar 1964 in Kraft treten. Es wird jedoch nach den bisherigen Berechnungen die für den Bundesfernstraßenbau erforderlichen Mittel nicht in der erforderlichen Höhe erbringen. Die Finanzierungslücke soll daher soweit wie möglich durch die Aufnahme von mittelfristigen Krediten geschlossen werden.

Ich bin jedenfalls der Auffassung, daß eine verstärkte Förderung des deutschen Straßenbaues in den nächsten Jahren unerlässlich ist. Dabei denke ich nicht nur an die Bundesfernstraßen, sondern auch an die Landstraßen I. Ordnung in der Baulast der Länder, die Landstraßen II. Ordnung in der Baulast der Kreise und an die Gemeindestraßen, zu denen auch die Straßen der Großstädte gehören. Ob es gelingt, dieses umfangreiche Straßennetz mit einer Gesamtlänge von rd. 359 000 km, das verkehrswirtschaftlich als Einheit zu gelten hat, systematisch auszubauen und den Verkehrsbedürfnissen anzupassen, ist letzten Endes eine Finanzierungsfrage. Die Probleme der Planung und der Ausführung sind gelöst. Insbesondere verfügen unsere Bauindustrie und unser Baugewerbe über genügend Kapazitäten, die sie bei wachsender Inanspruchnahme ständig hinreichend verstärken. Schwierigkeiten bereiten in unserem perfekten Rechtsstaat das Planfeststellungsverfahren und der rechtzeitige Grunderwerb. Entscheidend aber bleibt vor allem die Finanzierungsfrage; sie zu lösen, liegt nicht in meiner Hand. Der Bundesminister für Verkehr kann — diese Selbstverständlichkeit wird in der Öffentlichkeit so oft übersehen — nur diejenigen Mittel für den Straßenbau aufwenden, die ihm die gesetzgebenden Körperschaften zur Verfügung stellen. Und bei der Verwendung der Mittel muß er sich pflichtgemäß an die gesetzlich festgelegten Zuständigkeiten halten. Er kann demnach nur für die Bundesfernstraßen mit den dazu gehörenden Ortsdurchfahrten in allen Gemeinden bis zu 50000 Einwohnern sorgen. Außerdem leistet die Bundesregierung insbesondere für die größeren Städte Zuschüsse für Ortsdurchfahrten im Zuge von Bundesstraßen und für Zubringerstraßen zu Bundesstraßen und zu Bundesautobahnen, obwohl nicht sie, sondern nach dem Grundgesetz die Länder weitgehend allein dazu berufen sind. Nicht unerwähnt möchte ich lassen, daß die fremden Baulastträger im gesamten Bundesgebiet nur 74 % der ihnen hierfür vom Bund in den Jahren 1959 bis 1962 bereitgestellten Zuschußmittel abgerufen haben. 26 % blieben ungenutzt. Ich teile jedoch die Sorgen der Kommunalbehörden um den innerstädtischen Verkehr, ich weiß auch um die erhöhten Schwierigkeiten des innerstädtischen Straßenbaues, und ich hoffe daher, daß die *Sachverständigenkommission*, die nach dem

Gesetz über eine Untersuchung von Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden vom 1. August 1961 gebildet worden ist, in ihrem Bericht neue und nachhaltige Impulse zur Lösung dieser schwierigen Probleme geben wird.

Die Erfahrungen dieses Sommers haben erneut gezeigt, daß auch die deutschen Fernstraßen in den bekannten „Flaschenhälsen“ nicht ausreichen, um die Verkehrsspitzen zu bewältigen. Allerdings sollte dabei nicht vergessen werden, daß wir in Zeiten der Verkehrsanspannung auch bei der Eisenbahn, bei der Binnenschifffahrt und im Luftverkehr Verspätungen und Stauungen kennen, und zwar vor allem in der Nord-Süd-Richtung. Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit sind die Verkehrseinrichtungen in der Regel für den Normal- oder Durchschnittsverkehr geplant und gebaut worden, daher einer äußersten Verkehrsbelastung an Feiertagen und in der Hauptreisezeit schwerlich voll gewachsen. Bei dem hohen Niveau unseres gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens ist es jedoch unerlässlich, derartige Reibungen und Verluste im Straßenverkehr so weit wie möglich auszuschalten.

Solange die z. T. im Bau befindlichen, z. T. geplanten ergänzenden, die Flaschenhalse entlastenden neuen Autobahnen und autobahnähnlichen Straßenanlagen noch nicht fertiggestellt sind, auch auf dem Wege des sogenannten Zwischenausbaues ganzer Straßenzüge nicht überall ausreichend geholfen werden kann, werden distributive Maßnahmen unvermeidlich sein, um den Verkehr in Bedarfsfällen besser als bisher auf die vorhandenen Straßen zu verteilen. Die Erfahrungen dieses Sommers und die daraus zu ziehenden Folgerungen werden Gegenstand der nächsten Konferenz der Länderverkehrsminister und -senatoren sein.¹⁾ In meinem Hause hat sich bereits ein Arbeitsausschuß für Fragen der Verkehrslenkung bei Überfüllung und Verstopfung der Bundesfernstraßen konstituiert, in dem auch einige der für den Verkehr, die Verkehrspolizei und den Straßenbau zuständigen obersten Landesbehörden vertreten sind. Dieser Arbeitsausschuß wird die vorliegenden Erfahrungen überprüfen und Vorschläge für einheitliche Maßnahmen ausarbeiten. Gedacht ist u. a. an eine ausreichende Unterrichtung der Kraftfahrer durch Rundfunk und Polizeifunk über Verkehrsstauungen und mögliche Umleitungen, ferner an die Koordinierung aller Baumaßnahmen, um zu vermeiden, daß gleichzeitig auch auf den Umleitungsstrecken gebaut wird, außerdem an die Entwicklung neuer Methoden zur Verkehrsregelung mit Lichtsignalanlagen an Engstellen oder auf überfüllten Strecken und an bessere Ausnutzung vorher entsprechend auszubauender Umleitungsmöglichkeiten.

III.

(1) Als zweite der verkehrspolitischen Grundfragen habe ich das sinnvolle Zusammenwirken der verschiedenen Verkehrsträger genannt. Hier liegt eine Aufgabe, die seit Jahren sehr aktuell ist und zu den schwierigsten der Verkehrspolitik gehört. Bei ihrer Lösung treffen Interessengegensätze, Urteile und Meinungen oft hart aufeinander, wie die öffentliche Diskussion immer wieder aufs neue bestätigt.

Als Maßnahme von weittragender Bedeutung kann in dieser Beziehung das Reformwerk vom 1. August 1961 gelten. Bekanntlich sind damals das Allgemeine Eisenbahngesetz, das

¹⁾ Diese Konferenz hat am 11. Nov. 1963 in Bonn stattgefunden. Die Länderverkehrsminister und -senatoren haben allen Vorschlägen des Bundesministers für Verkehr zur Verbesserung des Verkehrsflusses auf den Straßen zugestimmt und sich zur nachdrücklichen Unterstützung bereit erklärt.

Bundesbahngesetz, das Gesetz über den gewerblichen Binnenschiffsverkehr und das Güterkraftverkehrsgesetz geändert worden mit dem Ziel, den binnenländischen Güterverkehr in höherem Grade als früher an die soziale Marktwirtschaft heranzuführen. Bei dieser Reform sind die damals bereits erkennbaren verkehrspolitischen Tendenzen innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sorgfältig beachtet worden. Durch einen verstärkten Preiswettbewerb soll eine volkswirtschaftlich sinnvolle Aufgabenteilung unter den Verkehrsträgern erreicht werden.

Ein fairer Wettbewerb auf den Verkehrsmärkten ist zweifellos erwünscht und notwendig. Er verhindert den Stillstand und belebt den Fortschritt, er zwingt zu kaufmännischem Denken und Handeln und fördert die technische und ökonomische Rationalisierung. Der Wettbewerb auf den Verkehrsmärkten hat jedoch seine eigenen Probleme. Nicht so sehr wegen der viel diskutierten, zum Teil auch umstrittenen „Besonderheiten“ des Verkehrs, sondern vor allem aus anderen Gründen. Offensichtlich sind zur Zeit noch nicht die sachlichen Voraussetzungen gegeben, die ein wirklich befriedigendes Funktionieren der Wettbewerbswirtschaft ermöglichen. Heute kann man die Vorgänge auf den Verkehrsmärkten jedenfalls mit Hilfe eines Wettbewerbsmodells nicht ohne weiteres erläutern. Denn in marktwirtschaftlicher Sicht ist der Verkehr noch erheblichen exogenen Einflüssen unterworfen, die zu einer Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen geführt haben.

(2) In dieser Erkenntnis hat der Gesetzgeber in den Novellen zum Allgemeinen Eisenbahngesetz, zum Güterkraftverkehrsgesetz und zum Gesetz über den gewerblichen Binnenschiffsverkehr bestimmt, daß die Bundesregierung mit dem Ziel bester Verkehrsbedienung darauf hinzuwirken hat, daß die Wettbewerbsbedingungen der Verkehrsträger angeglichen werden. Der Deutsche Bundestag hat die Bundesregierung ferner in einer EntschlieÙung aufgefordert, über die Verzerrungen der Wettbewerbsbedingungen im binnenländischen Verkehr zu berichten und Vorschläge für eine Angleichung der Wettbewerbsbedingungen vorzulegen.

Diesem Ersuchen des Deutschen Bundestages ist die Bundesregierung bekanntlich nachgekommen. Der am 2. August 1963 als Bundestags-Drucksache erschienene Bericht der Bundesregierung stellt die vielfältigen und schwierigen Wettbewerbsprobleme im binnenländischen Güterverkehr auf der Schiene, der Straße und der Wasserstraße möglichst vollständig dar, bringt auch Vorschläge zu ihrer Beseitigung. Da die Ergebnisse wichtiger amtlicher Statistiken, insbesondere des Verkehrszensus und der Statistik der Kosten und Leistungen im Güterverkehr, zur Zeit der Abfassung des Berichtes noch nicht vorlagen, war es jedoch nicht möglich, einige wichtige Fragen bereits abschließend zu klären. Weitere Untersuchungen werden also notwendig sein, um die Wettbewerbsverzerrungen beseitigen und damit dieses schwierigste Kapitel der Verkehrspolitik abschließen zu können.

Ich möchte allerdings annehmen, daß der Bericht der Bundesregierung geeignet ist, die Diskussion über die Wettbewerbsverzerrungen im binnenländischen Verkehr zu versachlichen und thematisch enger zu umgrenzen. Aus dem Nebel oft unklarer Vorstellungen treten schärfer, als das bisher der Fall war, die realen marktwirtschaftlichen Gegebenheiten hervor. Eindeutig stellt der Bericht fest, daß sich aus den natürlichen, technischen und ökonomischen Unterschieden der drei binnenländischen Verkehrsträger keine Verzerrungen der Wettbewerbsbedingungen ergeben, daß ferner auch der Strukturwandel des Angebots und der Nachfrage auf den Verkehrsmärkten keinesfalls die Ursache von Wett-

bewerbsverzerrungen sein kann. Auch diejenigen staatlichen Maßnahmen, die aus übergeordneten Gründen notwendig und unentbehrlich sind — also etwa Maßnahmen für die Sicherheit des Verkehrs und der Verkehrsteilnehmer, für die Anpassung der Fahrzeuge an die Beschaffenheit und die Aufnahmefähigkeit der Verkehrswege und für den Schutz der in den Verkehrsbetrieben Beschäftigten —, sollten ebenfalls nicht als Verzerrungen angesehen werden. Angesichts der Mannigfaltigkeit der Verkehrstechnik und der Verkehrsbetriebe können derartige Vorschriften niemals gleichartig sein. Andererseits gibt es jedoch exogene Einflüsse, die Folgen eines früheren Tuns oder Unterlassens des Staates, also Folgen von Entscheidungen der Legislative und Exekutive sind, die seinerzeit mit *anderer* Zielsetzung getroffen wurden und soweit wie möglich beseitigt werden müssen, nachdem sich der Gesetzgeber im Sommer 1961 dazu entschlossen hat, im Bereich des Verkehrs dem Wettbewerb verstärkt Raum zu geben. Derartige staatliche Einflüsse sind beispielsweise wirksam bei bestimmten gemeinwirtschaftlichen Diensten, bei dem unterschiedlichen Zugang der Verkehrsunternehmungen zu den Kreditmärkten und der Verzinsung der aufgenommenen Kredite, bei den Kriegs- und Kriegsfolgelasten, bei der ungleichen Heranziehung der drei Verkehrsträger zu ihren Wegekosten und bei der sehr ungleichen Belastung mit Steuern.

Es wird, wie gesagt, noch weiterer Untersuchungen und ernster Arbeit bedürfen, ehe diese in dem Bericht der Bundesregierung aufgezeigten Verzerrungen beseitigt werden können. Man sollte die Wichtigkeit dieser Arbeit auch nicht bagatellisieren und ihre Schwierigkeiten nicht unterschätzen. Wer einen fairen Wettbewerb im Verkehr auf der Schiene, der Straße und der Wasserstraße wünscht, wem es ernst ist mit der Sozialen Marktwirtschaft in diesem Verkehrsbereich, der muß bereit sein, das Problem der Wettbewerbsverzerrungen zu lösen. Solange das erstrebte Ziel jedoch noch nicht erreicht ist, wird es unerläßlich sein, den sich bereits entwickelnden Preiswettbewerb der drei binnenländischen Verkehrsträger aufmerksam zu beobachten und von Fall zu Fall sorgfältig zu prüfen, ob etwaige Unbilligkeiten vorliegen. Zeiten des Überganges sind oft reich an Spannungen und Gefahren. Das gilt auch hier. Dabei darf nicht unberücksichtigt bleiben, daß die Deutsche Bundesbahn infolge ihrer Größe und ihrer Stellung als Sondervermögen des Bundes eine andere Ausgangslage im Wettbewerb auf manchen Teilmärkten hat als zahlreiche kleine und mittlere Privatunternehmungen des Straßenverkehrs und der Binnenschifffahrt. Überdies kann gerade das Problem der Annäherung der Wettbewerbsbedingungen im inländischen Verkehr nur unter Berücksichtigung der Wettbewerbsverhältnisse in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft endgültig gelöst werden.

IV.

(1) Im Vordergrund der Bemühungen und damit des Interesses steht heute die gemeinsame Verkehrspolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG). Wenn man von der gemeinsamen Verkehrspolitik in der EWG hört, so stellt sich — in unvermeidbarer Gedankenverbindung — die kritische Feststellung ein, daß es diese Politik bisher noch nicht gibt und daß auch die Ansätze dazu noch recht bescheiden sind. Man fragt deshalb sofort nach dem „warum“ und forscht nach Möglichkeiten, welche die Hoffnung auf eine baldige Verwirklichung der gemeinsamen Zielsetzung fördern könnten. Zur Beantwortung dieser Frage scheint mir die Suche nach einem Schuldigen am wenigsten geeignet. Gewiß — der EWG-Vertrag ist seit mehr als 5^{1/2} Jahren in Kraft, aber man muß

dabei wichtige Umstände berücksichtigen, die den Zeitablauf erklärlich erscheinen lassen. Einmal war es zunächst erforderlich, die personelle und organisatorische Basis für die Tätigkeit und das Zusammenspiel der neuen europäischen Institutionen zu schaffen; zum anderen war es — und dies wird leicht übersehen — bei Vertragsabschluß trotz allem Bemühen nicht gelungen, das Ziel der gemeinsamen Verkehrspolitik mit materiellem Gehalt zu erfüllen, d. h. Grundsätze und Mittel für ihre Verwirklichung zu vereinbaren. Vielmehr wurden im wesentlichen nur Rahmenbestimmungen mit Verfahrensregeln festgelegt und einige Teilgebiete — wie zum Beispiel die Beseitigung der Diskriminierungen und der Unterstützungstarife — geregelt. Die Gründe für dieses Vorgehen, nämlich die zum Teil sehr divergierenden verkehrspolitischen Auffassungen und Interessenlagen der Mitgliedsregierungen, sind hinreichend bekannt.

Man muß sich fragen, was man bei dieser schwierigen Ausgangslage hätte tun sollen. Ich will klar zum Ausdruck bringen, daß meiner Auffassung nach das für den Verkehr zuständige Mitglied der EWG-Kommission, Herr Botschafter *Schaus*, den richtigen Weg eingeschlagen hat, indem er pragmatisch versuchte, zunächst im Rahmen einer Klärung der Probleme das Gelände für eine mögliche Einigung abzustecken. Zu diesem Zwecke veröffentlichte die EWG-Kommission am 10. April 1961 eine „Denkschrift über die Grundausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik“ und am 23. Mai 1962 ein „Aktionsprogramm für die gemeinsame Verkehrspolitik“. Beide Arbeiten wurden in den drei zuständigen Gremien, nämlich im Ministerrat, im Wirtschafts- und Sozialausschuß und im Europäischen Parlament, ausführlich behandelt.

Vor allem aber haben die im Ministerrat versammelten Verkehrsminister die Hände nicht in den Schoß gelegt. Anhand des Aktionsprogrammes der Kommission führten sie in der zweiten Hälfte des Jahres 1962 sehr intensive Beratungen durch und unternahmen den Versuch, eine Abstimmung über die dringlichsten konkreten Maßnahmen für die gemeinsame Verkehrspolitik herbeizuführen.

Rückschauend kann heute gesagt werden, daß wir damals kurz vor einer umfassenden Einigung standen. Zu Anfang des Jahres 1963 traten jedoch politische Ereignisse ein, die sich leider auch auf die Bemühungen der Verkehrsminister negativ auswirkten. Einmal war dies die Unterbrechung der Englandverhandlungen; zum anderen waren es die in einigen Mitgliedsländern durch Wahlen und Regierungsbildungen entstandenen Hemmungen. So gelang es zwar nicht, eine einheitliche Resolution des Rates über die Maßnahmen für die Jahre 1963—1965 zu verabschieden; der Rat übermittelte jedoch der Kommission das Ergebnis seiner Erörterungen mit der Bitte, ihm baldmöglich eine Gesamtheit von Vorschlägen zur Verwirklichung der gemeinsamen Verkehrspolitik zuzuleiten. Die Kommission entsprach diesem Wunsch und legte dem Rat am 20. Mai dieses Jahres fünf Vorschläge vor, in denen auch zahlreiche Gedanken, die in den Erörterungen des Ministerrats entwickelt wurden, niedergelegt sind. Die Verkehrsminister haben die Vorschläge der Kommission am 14. Juni 1963 entsprechend den Vorschriften des Art. 75 des EWG-Vertrages dem Wirtschafts- und Sozialausschuß und dem Europäischen Parlament zur Stellungnahme zugeleitet.

(2) Wenn ich nun auf den materiellen Gehalt der verkehrspolitischen Vorschläge der EWG-Kommission vom 20. Mai dieses Jahres eingehe, so möchte ich auf eine Inhaltsangabe verzichten, weil ich annehmen darf, daß die von der Kommission unterbreiteten Gedanken in diesem Kreise im wesentlichen bekannt sind. Das Hauptgewicht liegt bei den drei Vorschlägen über

die Harmonisierung bestimmter Vorschriften, die den Wettbewerb im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr beeinflussen,
die Regelung des Zugangs zum Markt, insbesondere die Bildung eines Gemeinschaftskontingents für den Güterkraftverkehr innerhalb der Gemeinschaft,
die Einführung eines Margentarifsystems, also von Mindest/Höchstentgelten, im Güterverkehr der Eisenbahnen, des Straßenverkehrs und der Binnenschifffahrt.

Ich betrachte es angesichts der Schwierigkeit der Materie und der sehr verschiedenartigen Auffassungen schon als einen erfreulichen Fortschritt, daß es als Ergebnis der intensiven verkehrspolitischen Diskussion in Europa gelungen ist, über die Wahl der grundlegenden verkehrspolitischen Mittel eine — wenn auch noch mit gewissen Vorbehalten verbundene — prinzipielle Einigung zu erzielen. Das war durchaus nicht selbstverständlich, obwohl diese Lösung doch sehr naheliegt, wenn man die nationale Verkehrspolitik der meisten europäischen Länder betrachtet. Jedes Land ist bestrebt, zunächst die Ausgangsbedingungen im Wettbewerb der Verkehrsträger einander anzunähern, sodann in Berücksichtigung der Tendenz zur Überkapazität im Verkehr eine Regelung für das Angebot an Transportraum zu treffen und schließlich für die Preisbildung im Verkehr eine geeignete Ordnung festzulegen. Die Schwierigkeit liegt eben vor allem darin, daß einige Mitgliedsländer — ich nenne vor allem die Niederlande und Italien — diese in ihrer nationalen Politik verankerten Grundsätze für den internationalen Verkehr nicht gelten lassen wollen, weil sie dem Transportwesen — wie sie offen zugeben — die Funktion einer „Exportindustrie“ zuweisen. Es liegt auf der Hand, daß eine solche Politik, so verständlich sie vom Standpunkt des jeweiligen Staates sein mag, zu Schwierigkeiten für das Verkehrswesen derjenigen Länder führen muß, deren Markt — wie es bei der Bundesrepublik der Fall ist — eine so große Anziehungskraft für die Betätigung ausländischer Verkehrsunternehmer ausübt.

Die Bundesregierung ist nun durchaus bereit, einen solchen verstärkten internationalen Verkehrswettbewerb aufzunehmen, weil dadurch die von ihr gewünschte Integrationswirkung des Vertrages von Rom gefördert wird. Ich habe diese Bereitschaft in den bisherigen Verhandlungen des Rates durch ein Entgegenkommen in wichtigen Fragen bewiesen. Es kann aber nicht bezweifelt werden, daß auch ein solcher europäischer Wettbewerb nur auf der Basis einigermaßen angenäherter Ausgangsbedingungen zu ökonomisch und sozial sinnvollen Ergebnissen führen kann. Andernfalls ist er nicht nur volkswirtschaftlich schädlich und unfair, sondern weckt auch in den Betroffenen eine Verdrossenheit an der europäischen Sache, die wir uns einfach nicht leisten können. Das Wort „Harmonisierung“ hat im Rahmen der allgemeinen europäischen Wirtschaftspolitik keinen guten Klang, weil sich dahinter leicht das Streben nach utopischer Gleichmacherei und ängstlicher Hemmung des Fortschritts verbirgt. Ich ziehe es vor, für den Bereich des Verkehrs den auch bei der innerdeutschen Verkehrspolitik üblichen Begriff „Annäherung der Wettbewerbsbedingungen“ anzuwenden. Im Rahmen der EWG-Beratungen wird immer wieder zum Ausdruck gebracht, daß diese Annäherung der Wettbewerbsbedingungen keine Voraussetzung für eine freizügigere Verkehrspolitik sein dürfe. In logischer Betrachtung ist sie das durchaus; aber wir haben uns, um den Fortgang der europäischen Entwicklung nicht durch die notgedrungen langfristigen Harmonisierungsmaßnahmen zu verzögern, mit dem Prinzip der Gleichzeitigkeit der Maßnahmen auf den drei Hauptgebieten einverstanden erklärt.

Betrachtet man nun die drei Vorschläge der EWG-Kommission, die selbst den Grundsatz der Gleichzeitigkeit immer wieder mit Deutlichkeit herausstellt, so kommen uns doch

ernste Zweifel, ob die postulierte Parallelität tatsächlich erreicht werden kann. Dies läßt sich an einigen Beispielen nachweisen: Bereits am 1. Januar 1964 soll das Gemeinschaftskontingent gebildet werden und bis zum 1. Juli 1964 eine Aufstockung der bilateralen Kontingente im Güterkraftverkehr erfolgen. Für den 1. Januar 1965 ist bereits die Einführung von Margentarifen bei den Verkehrsträgern im nationalen und internationalen Verkehr vorgesehen. Beide Maßnahmen werden in erster Linie zugunsten der Betätigung der ausländischen Verkehrsunternehmer wirken. Ihnen steht im Bereich der Annäherung der Wettbewerbsbedingungen zu Anfang 1965 lediglich die Beseitigung der Doppelbesteuerung von Kraftfahrzeugen und die Vereinheitlichung der abgabefreien Einfuhrmenge des in den Fahrzeugtanks befindlichen Treibstoffs gegenüber.

Die schwerwiegenden Unterschiede, vor allem auf steuerlichem Gebiet, sind also bis dahin durchaus noch wirksam und werden es aller Voraussicht nach auch noch längere Zeit bleiben. Man kann es doch nicht als kleinliche, uneuropäische Einstellung abtun, wenn man darauf hinweist, daß ein Lastzug von 32 t Gesamtgewicht in der Bundesrepublik pro Jahr etwa 5100,— DM Steuern und in Italien nur etwa 1800,— DM Steuern zahlen muß. Auch ist die steuerliche Belastung ausländischer Kraftfahrzeuge beim Aufenthalt in anderen Mitgliedsländern außerordentlich verschieden. Während heute ein ausländischer Lastzug in Deutschland pro Tag nur 6,— DM Steuern zu entrichten hat, muß ein deutscher Lastzug in Belgien 50,— DM und in Frankreich etwa 58,— DM bezahlen. Hinzu kommen in einigen Ländern Steuererstattungen bei Auslandsfahrten, so daß hier ein bewußter Anreiz geschaffen ist. Auch hinsichtlich der Belastung mit Mineralölabgaben, die wir im wesentlichen als Wegekostenabgaben ansehen, bestehen erhebliche Unterschiede. So wird in Belgien 1 Liter Dieseltreibstoff mit 5 Pfennig und in den Niederlanden nur mit 1 Pfennig belegt, während sich die Belastung für die Bundesrepublik auf 31 Pfennig beläuft.

Es wäre möglich, noch eine ganze Reihe weiterer Tatbestände zu nennen, die insgesamt eine sehr fühlbare Benachteiligung der deutschen Verkehrsunternehmer gegenüber ihren ausländischen Konkurrenten zur Folge haben und ihre Wettbewerbsstellung im internationalen Verkehr ernstlich beeinträchtigen. Unter diesen Umständen kann es die deutsche Seite aber nicht verantworten, daß zügig Lockerungsmaßnahmen getroffen werden, während die Herstellung fairer Wettbewerbsbedingungen vernachlässigt wird. Das große Problem liegt also darin, wie die einzelnen Schritte der gemeinsamen Verkehrspolitik zeitlich und nach ihrem Gewicht aufeinander abgestimmt werden.

(3) Die von der EWG-Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen auf dem Gebiete der Annäherung der Wettbewerbsbedingungen beziehen sich auf die Steuern, die Versicherungen, die sogenannten „Eingriffe des Staates“, wie z. B. die Gemeinwirtschaftlichkeit und die Auflagen, und schließlich auch auf die Sozialvorschriften.

Der wichtigste Bereich sind für uns die Steuern, und zwar vor allem die den Verkehr treffenden sogenannten spezifischen Steuern. Neben der nicht unwichtigen, aber in ihrer Wirkung begrenzten Beseitigung der Doppelbesteuerung und Angleichung der abgabefreien Treibstoffmengen, die nach unserer Auffassung schon vor dem 1. Januar 1965 geregelt werden könnten, stehen die Harmonisierung der Kraftfahrzeugsteuer und Maßnahmen zur Anlastung der Wegekosten im Vordergrund, wie sie besonders in den Mineralölsteuern ihren Ausdruck finden soll. Während es mir möglich erscheint, auf dem Gebiete der Kraftfahrzeugsteuer in nicht zu ferner Frist zu gemeinsamen Bemessungsgrundlagen und — was noch wichtiger ist — zu einer Angleichung der Sätze zu gelangen, dürfte die

Transformation der Ergebnisse der Wegekostenrechnungen in wirksame steuerliche Maßnahmen der Mitgliedsländer noch erhebliche Schwierigkeiten bereiten. Auf deutsche Initiative ist bekanntlich bei der EWG-Kommission ein Ausschuß von Regierungssachverständigen tätig, der mit großen Bemühungen Untersuchungen hinsichtlich der Wegekosten und der von den Verkehrsunternehmungen zu tragenden Lasten durchführt und damit die Basis für die Übernahme der Wegekosten durch die Benutzer liefern soll. Ich hoffe sehr, daß alle Beteiligten den guten Willen aufbringen, diese Arbeiten nach dem jetzt vorliegenden Zeitplan bis 1967 zu beenden, damit wir auf dem Gebiete der Wegekosten eine einheitliche europäische Politik führen können.

Hinsichtlich der Beförderungsteuer vermag ich zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur auf den Entwurf der Bundesregierung über die Mehrwertsteuer und die damit verbundene Aufhebung der Beförderungsteuer zu verweisen. Wir werden uns auch zu überlegen haben, wie der Werkverkehr künftig zu behandeln sein wird. Dabei sollten uns ausländische Beispiele unbeschränkter Freiheit des Werkfernverkehrs, wie in England und Belgien, zum Nachdenken Anlaß geben, da diese Freiheit die öffentlichen Verkehrsträger wettbewerbsverzerrend benachteiligt hat.

Während wir die Vereinheitlichung auf dem Gebiete der Versicherungen übergehen können, sei zu den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen und Auflagen bemerkt, daß uns die Konzeption der Kommission, diese Verpflichtungen auf das äußerste zu reduzieren und die verbleibenden Belastungen finanziell auszugleichen, zu radikal erscheint. Ein solches Vorgehen dürfte weder zweckmäßig noch notwendig sein. Die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen sind seit Jahren Gegenstand von Untersuchungen gewesen, die gezeigt haben, daß es sehr schwierig ist, sie zu quantifizieren und etwaige eigenwirtschaftliche Vorteile, die für die Verkehrsunternehmer hieraus resultieren können, dagegen aufzurechnen. Uns erscheint die in der deutschen Gesetzgebung von 1961 für die Deutsche Bundesbahn getroffene Lösung am zweckmäßigsten, nämlich für Auflagen, deren Aufwendungen im Einzelfall nicht gedeckt werden, unter bestimmten Voraussetzungen einen entsprechenden Ausgleich zu gewähren. Das gilt besonders für Auflagen im Personenverkehr. Lebhaft begrüßen wir, daß die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft auch eine Normalisierung der Konten bei den Eisenbahnen auf einheitlicher Basis anstrebt, wie sie von der Europäischen Konferenz der Verkehrsminister und der Internationalen Union der Eisenbahnen zur Sichtbarmachung von betriebsfremden Belastungen entwickelt worden ist. Ziel muß die Beseitigung solcher Tatbestände sein, die Ausgleichszahlungen notwendig machen.

Ein wichtiger Faktor ist schließlich die Annäherung auf sozialem Gebiet. Hier ist zunächst klarzustellen, daß es nach dem EWG-Vertrag keine gemeinsame Sozialpolitik, sondern nur eine Zusammenarbeit der Regierungen gibt. Im Verkehrsbereich liegt der Schwerpunkt der sozialen Harmonisierungsprobleme bei der Förderung der Verkehrssicherheit, d. h. bei den Bestimmungen über die Arbeits- und Ruhezeit im Güterkraftverkehr, über die Zusammensetzung des Fahrpersonals und die Einführung von Kontrollheften. Ein großer Teil dieser Tatbestände ist für den Straßenverkehr und die Binnenschifffahrt bereits in internationalen Übereinkommen geregelt, die entweder bereits in Kraft oder in Vorbereitung sind. Es liegt daher nahe, von diesen Regelungen auch in der EWG Gebrauch zu machen. Auf der anderen Seite halten wir es nicht für sinnvoll, die Harmonisierung auf Tatbestände zu erstrecken, die für die gemeinsame Verkehrspolitik und den Wettbewerb im Verkehr nicht wesentlich sind.

Zusammenfassend sei nach dem Gesagten bemerkt, daß wir keinesfalls danach streben, die natürlichen Kostenvorteile der Verkehrsträger anzugleichen und damit unwirksam zu machen. Uns kommt es vielmehr hier im Rahmen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ebenso wie im innerdeutschen Verkehrsbereich auf die beschleunigte Beseitigung von Verzerrungen an, welche von den Staaten selbst gesetzt worden sind und von ihnen nun auch wieder behoben werden müssen.

(4) Zur Regelung des zweiten wichtigen Sektors, des Zugangs zum Markt, hat die Kommission einen Vorschlag über die Bildung eines Gemeinschaftskontingentes im internationalen Güterkraftverkehr vorgelegt. Dieser Gedanke war von deutscher Seite bereits vor mehr als 1½ Jahren im Sinne der Ablösung des reinen Bilateralismus durch eine Gemeinschaftslösung entwickelt worden. Die Kommission hat diese Anregung — offenbar auch unter dem Eindruck einer Resolution des Europäischen Parlaments — aufgegriffen und vorgeschlagen, die bisherigen bilateralen Kontingente schrittweise durch ein Gemeinschaftskontingent zu ersetzen und es der jeweiligen Verkehrsentwicklung anzupassen. Es erhebt sich dabei die Frage, ob es zweckmäßig ist, die bilateralen Kontingente vollständig in das Gemeinschaftskontingent zu überführen, da auch in Zukunft zahlreiche rein bilaterale Verkehrsverbindungen bestehen bleiben werden, die auf dem bisherigen Wege einfacher geregelt werden können. Wahrscheinlich wird es ratsam sein, erst einige Jahre Erfahrungen mit dem neuen System zu sammeln, um dann über seine endgültige Gestalt zu beschließen.

Ich will nicht verschweigen, daß von verschiedenen Seiten die Frage gestellt worden ist, ob wir überhaupt für den Verkehr eine Regelung und Kontrolle der Kapazität benötigen. Abgesehen davon, daß alle EWG-Mitgliedstaaten eine zum Teil recht straffe Regelung im nationalen Verkehr besitzen und man sich daher die Frage stellen muß, aus welchen Gründen einige Partner sie nicht auch im internationalen Verkehr anwenden wollen, gebietet sich eine solche Kapazitätsregelung aus der Sache heraus. Es ist kein Zweifel, daß gerade auf dem Gebiete des Straßengüterverkehrs die Neigung besteht, Überkapazitäten zu schaffen, weil es verhältnismäßig leicht ist, sich mit geringen Mitteln einen Lastwagen zu beschaffen, um — zumeist ohne genügende Beachtung der Verkehrssicherheit — Transporte um jeden Preis auszuführen. Außerdem sind die Staaten verpflichtet, auch das Schicksal ihrer Eisenbahnen zu bedenken. Bei der Binnenschifffahrt, die noch nicht so stark im Vordergrund der EWG-Verkehrspolitik und damit meines Vortrages steht, wird — wenn ich die Bestrebungen weiter Kreise des Schifffahrtsgewerbes richtig deute — eine auf freiwilliger Basis beruhende Kapazitätsregelung auf die Dauer nicht zu vermeiden sein. Im übrigen würde eine relativ straffe Regelung der Kapazität die Möglichkeit eröffnen, auf dem Tarifgebiet elastischer zu verfahren.

(5) Damit sind wir bei dem dritten Vorschlag der EWG-Kommission, der Einführung eines Margentarifsystems, angelangt. Es liegt auf der Hand, daß für die Bildung, die Publizität und die Kontrolle, d. h. letztlich die Transparenz der Frachten und Beförderungsbedingungen, einheitliche Grundsätze für die EWG aufgestellt werden müssen. Es ist daher die Einführung des Margentarifsystems im Gütertransport aller drei Verkehrsträger in Aussicht genommen. Entgegen der Regelung der deutschen Verkehrsgesetze, die den Verkehrsträgern die Wahl zwischen Festtarifen und Mindest/Höchsttarifen freistellt, soll die Einführung von Margentarifen ganz allgemein national und international zur Pflicht gemacht werden. Eine solche schlagartige Umstellung bei allen unseren Tarifen wird sich revolutionierend auswirken, da wir mit Ausnahme des Güternahverkehrs bislang grund-

sätzlich nur Festtarife kennen. Andererseits läßt sich absehen, daß es unmöglich ist, unsere nationale Regelung für den Gemeinsamen Markt in Brüssel durchzusetzen; man wird ebensowenig das von der Kommission vorgesehene Prinzip einer umfassenden Einführung von Margentarifen beeinträchtigen können.

Allerdings könnte daran gedacht werden, mit der Einführung von Margentarifen zunächst im internationalen Verkehr zu beginnen. Im nationalen Verkehr könnte eine notwendige Umstellung dann in einer den derzeitigen Verhältnissen angemessenen Weise erfolgen, wobei die Erfahrungen im internationalen Verkehr nutzbringend verwertet werden könnten. Ein derartiges Verfahren würde zwar der Überlegung, daß der nationale Verkehr auf die Dauer von dieser Entwicklung sicher nicht ausgeklammert werden kann, ausreichend Rechnung tragen, aber andererseits dem Streben, den Verkehr bald in die Wettbewerbswirtschaft einzugliedern, entgegenstehen.

Es ist deshalb wohl zu prüfen, ob die internationale und die nationale Umstellung nicht doch in etwa gleichzeitig erfolgen können. Ein solches Vorgehen würde gewisse Bedenken der deutschen Seehäfen berücksichtigen, die befürchten, daß im grenzüberschreitenden Verkehr mit den west- und den südeuropäischen Auslandshäfen die Freiheit innerhalb der Tarifmarge beweglich ausgenutzt werden könne, während der Verkehr mit den deutschen Seehäfen an starre Festtarife und Frachten gebunden bliebe.

Wir sind zunächst bestrebt, die Marge eng zu halten, so daß die Bewegungsmöglichkeit innerhalb der Tarifspanne verhältnismäßig gering bliebe, wie dies gerade für eine störungsfreie Überleitung wichtig erscheint. Nach unseren Erfahrungen dürften sich die Frachten auf der unteren Grenze der Marge einpendeln, so daß sich auf die Dauer doch eine gewisse Transparenz in den Marktverhältnissen ergeben dürfte. Den deutschen Verkehrsträgern steht dann nichts im Wege, sich im Wettbewerb auf die untere Margengrenze einzustellen, soweit es ihre Kosten erlauben und soweit dadurch keine unbilligen Auswirkungen eintreten. Bei aller Kritik des Straßenverkehrsgewerbes sollte man dabei bedenken, daß der Kraftwagen im Verkehr mit den Auslandshäfen zur Zeit jenseits unserer Grenze tariflich nicht oder praktisch kaum gebunden ist. Er würde in Zukunft in einer Marge eingefangen — ein gegenüber dem jetzigen Zustand wesentlicher Vorteil, insbesondere wiederum auch für die deutschen Seehäfen! Diese haben sich stets mit Recht darüber beklagt, daß die Auslandshäfen aus der Tariffreiheit des Kraftwagens erheblichen Nutzen haben, während die deutsche Bundesanstalt für den Güterfernverkehr jegliches Entgegenkommen im nationalen Verkehr mit unseren Seehäfen als einen Tarifverstoß ahnden muß.

Hinsichtlich der umstrittenen Sondervereinbarungen zwischen Verkehrsunternehmern und Verladern bin ich persönlich nach wie vor der Auffassung, daß solche Maßnahmen abgelehnt werden sollten. Sie würden die Transparenz und die Ordnung auf dem Verkehrsmarkt untergraben.

Insgesamt gesehen wird uns die Einigung auf dem Tarifgebiet angesichts der sehr verschiedenartigen Auffassungen noch große Schwierigkeiten bereiten. Es ist wohl klar, daß wir dabei zwangsläufig Kompromisse eingehen müssen, die uns vielleicht nicht zusagen. Aber wir werden auch hier bestrebt sein, das Beste daraus zu machen.

(6) In einer Gesamtwürdigung können wir die Vorschläge der EWG-Kommission als eine fundierte und nützliche Grundlage für die Entscheidungen des Ministerrates der Verkehrsminister ansehen. Dabei muß man sich aber klar sein, daß es sich bei den genannten drei Hauptgebieten, deren Regelung nunmehr in Gang kommen soll, nur um Mittel der gemein-

samen Verkehrspolitik handelt, die der übergeordneten Zielsetzung des EWG-Vertrages, wie sie in Art. 2 niedergelegt ist, dienen müssen, nämlich

- einer harmonischen Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft;
- einer beständigen und ausgewogenen Wirtschaftsausweitung;
- einer größeren Stabilität;
- einer beschleunigten Hebung der Lebenshaltung und engeren Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten.

Daraus wird deutlich, daß die gemeinsame Verkehrspolitik kein Selbstzweck ist und nicht egoistischen Interessen dienen darf, sondern von vornherein auf die Förderung der Gesamtentwicklung der Gemeinschaft gerichtet sein muß. Ich verweise dazu auf einen Vortrag, den Herr Professor *Hallstein* anlässlich des Kongresses der niederländischen Randgebiete in Leeuwarden gehalten hat. Darin hat er mit Nachdruck ausgeführt, daß die Gemeinschaft die Pflicht habe, bewußt auf eine harmonische Regionalentwicklung hinzuwirken; überlasse man in regionaler Hinsicht die Wirtschaft ganz dem freien Spiel der Kräfte, so sei zu befürchten, daß sich die Entwicklungsunterschiede noch vergrößern. Diese Erfahrungen können deutscherseits nur bestätigt werden. Wir sind der Meinung, daß der Verkehr berufen ist, einen wichtigen Beitrag für eine gesunde Raumordnungspolitik zu leisten.

Damit knüpfe ich an meine Ausführungen im ersten Teil an; ich halte den Ausbau der Verkehrswege im Gemeinsamen Markt nach wie vor für sehr dringend. Es wird meines Erachtens in manchen europäischen Kreisen noch viel zu wenig gewürdigt, welche ungeheuren Leistungen hier von einigen Mitgliedsländern — darunter auch von der Bundesrepublik — vollbracht worden und in Zukunft vorgesehen sind. Statt uns allzusehr in einzelne verkehrspolitische Streitfragen zu verlieren, sollten wir vor allem gemeinsam dafür sorgen, daß unsere Verkehrswege in der Lage sind, den künftigen Europaverkehr aufzunehmen. Die Schwierigkeiten der Eisenbahnen unserer südlichen Nachbarländer infolge der Zunahme der Transporte spricht eine ernste, nicht zu überhörende Sprache. Unterlassungssünden in Vergangenheit und Gegenwart lassen sich erst in Jahren und mit höherem Aufwand beseitigen. Inzwischen aber leidet die Wirtschaft unter ungenügender Bedienung, erheblich verlängerten Transportzeiten und damit höheren Transportkosten. Dies habe ich schon wiederholt mit großem Nachdruck ausgesprochen und den beschleunigten Ausbau der Verkehrswege gefordert, damit wir am Ende der Übergangszeit dem Gemeinsamen Markt tatsächlich ein funktionsfähiges Verkehrsnetz zur Verfügung stellen können, aber nicht etwa, weil mir die Verbesserung der Fazilitäten des Individualverkehrs als wesentliches Ziel vorschwebt. Das gilt besonders für den Straßenbau. Wie ernst die Bundesregierung diese Aufgabe nimmt, wird daraus ersichtlich, daß wir im 1. Vierjahresplan mehr als 50% der Mittel für den Ausbau der sogenannten Europastraßen aufgewendet haben. Auch auf dem Gebiete der Elektrifizierung der Eisenbahnen sind wir vor allem im Hinblick auf die europäischen Verbindungen tätig; gleiches gilt für den Ausbau der Wasserstraßen von europäischem Interesse.

(7) Diese Betrachtungen nötigen uns zwangsläufig zu einer weiträumigen europäischen Gestaltung des Transportwesens. Es ist eine Selbstverständlichkeit, die aber häufiger Wiederholung bedarf, daß gerade der Verkehr so weit und ungehindert wie möglich wirken muß. Daher ist entscheidender Wert darauf zu legen, daß alle EWG-Regel-

lungen im Geiste einer größeren europäischen Zusammenarbeit getroffen werden. Dies hat mich auch dazu bewogen, im Rahmen der Europäischen Konferenz der Verkehrsminister (CEMT), die heute 18 europäische Länder umfaßt, immer wieder auf einen engen geistigen Zusammenhalt hinzuwirken und im Rahmen der dort gegebenen institutionellen Möglichkeiten mit meinen Kollegen nach einheitlichen Auffassungen zu streben. So haben die Verkehrsminister der CEMT — gewissermaßen als Ergänzung zur gemeinsamen Verkehrspolitik der EWG — beschlossen, allgemeine verkehrspolitische Grundsätze zu entwickeln. Das gleiche gilt für die Abstimmung über die Investitionen und die auch nur in einem größeren Rahmen mögliche Förderung der Straßenverkehrssicherheit. Selbstverständlich haben wir Wert darauf gelegt, daß die EWG-Kommission bei diesen Arbeiten vertreten ist. Ähnliche Aspekte gelten meiner Auffassung nach auch für die Zusammenarbeit mit der Wirtschafts-Kommission der Vereinten Nationen für Europa (ECE), an der die Länder des Ostblocks teilnehmen. Wenn sich auch hier eine verkehrspolitische Gemeinsamkeit kaum erreichen läßt, so gibt es doch genügend Probleme auf technischem und beförderungsrechtlichem Gebiet, die in diesem Gremium zweckmäßig gelöst werden können.

V.

(1) Ich darf zum Schluß die wesentlichen Aufgaben der deutschen Verkehrspolitik in den nächsten Jahren zusammenfassen.

Die deutsche Verkehrspolitik muß in die durch den Römischen Vertrag vorgeschriebene allgemeine europäische Verkehrspolitik so übergeleitet werden, wie es der gesunden Entwicklung der deutschen Verkehrsträger und den Interessen der verladenden Wirtschaft in der Bundesrepublik zuträglich ist.

Spätestens bis zum vollen Einsatz der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Jahre 1970 muß eine Verkehrsinfrastruktur für alle 5 Verkehrsträger (Eisenbahn, Straße, Binnenschifffahrt, Seeschifffahrt und Luftfahrt) so entwickelt werden, daß Rand- und Ballungsgebiete über ein ihrer wirtschaftlichen Entwicklung im EWG-Raum und der europäischen Aufgabe der Bundesrepublik entsprechendes Verkehrswegenetz und Transportraumangebot verfügen können.

(2) Die Erfüllung dieser beiden Aufgabenkreise bedeutet: Die Bundesregierung muß in der Entwicklung einer gemeinsamen Verkehrspolitik der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft die entscheidende und zukunftsweisende Aufgabe sehen. Daher wird sie gerade an der Lösung dieser Aufgabe besonders intensiv mitarbeiten und im Einvernehmen mit der EWG-Kommission und den anderen Vertragsstaaten Ergebnisse anstreben, die den übergeordneten Zielen des Römischen Vertrages, insbesondere einer harmonischen Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft und einer weiteren Hebung der Lebenshaltung, zu dienen geeignet sind. Sie hofft, auf diesem Wege die Voraussetzungen für einen fairen Wettbewerb zwischen den Verkehrsunternehmungen innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu schaffen.

Zur Förderung des großräumigen Verkehrs in Europa wird die Bundesregierung die fruchtbare Zusammenarbeit in der Europäischen Konferenz der Verkehrsminister weiterhin pflegen. Sie wird aber auch die Verbindungen zu den anderen Kontinenten nicht vernachlässigen dürfen, sondern vielmehr die Seeschifffahrt und die Seehäfen und den Luftverkehr

einschließlich der Flughäfen bei ihren Bemühungen nachhaltig unterstützen, damit sie sich in ehrlichem Wettbewerb auf den Weltmärkten behaupten können, und sie muß daher allen neuerlichen Tendenzen dirigistischer oder diskriminierender Art entgegenreten.

(3) Die Sorge der Bundesregierung gilt der leistungsfähigen Entwicklung der deutschen Binnenverkehrsunternehmungen zu Lande, zu Wasser und in der Luft, deren Wettbewerbsfähigkeit sie nachhaltig zu stärken haben wird. Ihre Sorge wird es vor allem sein, die innerdeutschen Verkehrswege und Verkehrseinrichtungen weiter zu modernisieren, sie dem steigenden Verkehr sowie dem Anwachsen der Transportgefäße und ihrer Geschwindigkeit anzupassen und noch vorhandene Lücken zu schließen. Dabei muß der Ausbau des gesamten Straßennetzes, die weitere Elektrifizierung und Verdieselung der Eisenbahnen, die Anpassung der Binnenwasserstraßen an die Verkehrserfordernisse und der Ausbau der Umschlagsanlagen planmäßig fortgesetzt werden; denn die Bundesregierung ist sich dessen bewußt, daß die gesunde Entwicklung der deutschen Wirtschaft und ihres Anteils am Gemeinsamen Markt entscheidend von einer neuzeitlichen und ausreichenden Verkehrsinfrastruktur abhängig ist. Dies gilt besonders für die wirtschaftliche Entwicklung der Zonenrand- und Ausbaugebiete.

(4) Ich teile in hohem Maße die Sorgen um die Verkehrsnot in den Gemeinden, vor allem in den Großstädten. Sobald die eingesetzte *Sachverständigenkommission* für eine Untersuchung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden im Jahre 1964 abschließend berichtet hat, wird sich die Bundesregierung über weitere Maßnahmen in diesem Bereich im Rahmen des Grundgesetzes schlüssig werden müssen. Dadurch sollte die Förderung angelaufener oder anlaufbereiter Maßnahmen nicht leiden.

*

Wenn Sie die von mir dargelegten oder nur kurz erwähnten innerdeutschen und europäischen Probleme der Verkehrspolitik überblicken, so werden Sie bestätigt finden, ein wie enger, ja zum Teil unlöslicher Zusammenhang hier besteht. Der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, die Fragen der Regelung der Zulassung zum Markt insbesondere im Güterverkehr auf der Straße, ferner der Begrenzung des Werkfernverkehrs, auch die Annäherung der Wettbewerbsvoraussetzungen, die Tarifpolitik und der Preiswettbewerb — alle diese und andere Aufgaben sind im innerdeutschen Bereich nur unter dem Aspekt des Gemeinsamen Marktes zu lösen und in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft nur in klarer Ausrichtung auf die im römischen Vertragswerk festgelegte übergeordnete Zielsetzung zum Nutzen aller beteiligten Staaten.

Insgesamt werden Sie einen Eindruck davon gewonnen haben, welche schwierigen Aufgaben der Verkehrspolitik noch gestellt sind. Wegen der fundamentalen Bedeutung des Verkehrs wird die Lösung dieser Aufgaben von großer Tragweite für das wirtschaftliche und gesellschaftliche Leben in Europa sein. Nur wenn sich die Vertreter der freien Nationen im gegenseitigen Vertrauen und geleitet vom besten Willen zur Verständigung zusammenfinden, können derartig große und vielfältige Aufgaben gerecht und zum Wohl aller beteiligten Völker gelöst werden. Der gebürtige Rheinländer *Joseph Görres* hat einst in schwerer Zeit gesagt, was im Staatsleben nicht fest auf dem Wesenhaften der Gerechtigkeit und Wahrheit ruht, ist nichtig und muß eines Tages von vorne begonnen werden. Vielleicht sollte diese Einsicht auch in unserer Zeit nicht unbeachtet bleiben; sie könnte uns vor manchen Fehlern bewahren.

Angesichts der Lage Deutschlands am Rande der freien Welt haben wir alle Veranlassung dazu, an der Gestaltung des Gemeinsamen Marktes in Besinnung auf das große Ziel „Europa“, das wir alle bejahen und anstreben, tatkräftig mitzuarbeiten. Wer das politische Geschehen unserer Tage unvoreingenommen beurteilt, wird erkennen, daß wir mit unseren Anstrengungen auf keinem Gebiet des öffentlichen Lebens nachlassen dürfen. Denn trotz der großen Erfolge in den letzten anderthalb Jahrzehnten und trotz des steilen wirtschaftlichen Aufstiegs liegen noch dunkle Schatten über unserem Schicksal. Wir werden nach wie vor alle Waffen des Geistes und alle Kräfte der Seele einzusetzen haben, um unsere Zukunft in Frieden, Freiheit und Gerechtigkeit unter Wahrung der Menschenwürde endgültig zu sichern.