

Entwicklung und Perspektiven der EG-Tarife für den Straßengüterverkehr

✓ b.v.a.c

VON VEIT SCHMITT

Die Preisordnung für den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr als Gegenstand und Ziel der gemeinsamen Verkehrspolitik der EG seit 1958 stellt einen interessanten Ausschnitt aus den Bemühungen um die Integration der Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten dar. Sie ist vielleicht exemplarisch für die Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik überhaupt, markiert durch Teilerfolge und Fehlschläge, gekennzeichnet von einem ständigen Wechsel zwischen Optimismus und Enttäuschung, letztlich aber qualifiziert durch die bedauerliche Tatsache, daß es bis heute, 30 Jahre nach Inkrafttreten des Vertrags von Rom, nicht gelungen ist, diese für die Verkehrswirtschaft essentielle Frage vertragsgemäß und marktconform zu lösen.

Dabei gehen die Bemühungen auf diesem Gebiet sogar noch weiter in die Vergangenheit zurück. In der Tat befaßte sich bereits die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl mit diesem Problem. Zwar sieht der EGKSV, beschränkt auf eine Teilintegration der beiden Wirtschaftssektoren, konsequenterweise eine originäre Verkehrspolitik im umfassenden Sinne nicht vor. Die einzigen Regeln mit verkehrswirtschaftlicher Bedeutung sind die Verbote diskriminierender Frachten und Beförderungsbedingungen sowie von Unterstützungstarifen im Montanbereich, außerdem ein vages Publizitätsgebot mit instrumentaler Bedeutung für das allgemeine Preissystem von Kohle und Stahl. Aber es war beinahe unausweichlich, daß die Anwendung dieser Normen verkehrspolitischen Charakter annahm und zuletzt zu preispolitischen Aktivitäten der Hohen Behörde, auch für den Bereich des Güterkraftverkehrs führte.

Es lohnt heute wahrscheinlich nicht mehr, im einzelnen auf die Philosophie einzugehen, die hinter diesen Bemühungen stand. Sie war - im Hinblick auf den Charakter des EGKSV als eines wirklich supranationalen Regelvertrags, unter Berücksichtigung der Verhältnisse auf den betroffenen Verkehrsmärkten mit einer damals noch weitgehenden Monopolstellung der Eisenbahnen, trotz der bereits virulent werdenden Option zugunsten größerer ordnungspolitischer Flexibilität - verständlicherweise geprägt durch die Vorstellung einer obrigkeitlichen Reglementierung der Preise und Beförderungsbedingungen. Staatliche Fixierung von Festtarifen für die Eisenbahnen, wenn möglich Tarifbindungen auch für die privaten Verkehrsträger, bürokratisch geordnete Publizität der etwaigen freien Frachten, ständige Kontrolle der Preis- und Tariffdifferenzierungen durch die zuständigen Behörden und Intervention bei Verdacht auf Diskriminierung oder Subvention waren kennzeichnend für diese Konzeption. Sie spiegelt sich wider in den Ausführungen der Hohen Behörde in ihrem 5. Gesamtbericht. Dort heißt es: Notwendig ist „die Entwicklung einer gemeinsamen Politik, die in einem angemessenen Umfang den Bedingungen einer gesunden Verkehrswirtschaft

Anschrift des Verfassers:

Dr. Veit Schmitt
Vossenlaan 40
B-1980 Tervuren

ebenso gerecht wird, wie den Bedingungen des Gleichgewichts in der Gesamtwirtschaft und den Startbedingungen der wirtschaftlichen Entwicklung in den einzelnen Gebieten“.

Allerdings blieben die im Rahmen der Bestrebungen um die Publizität Mitte der 60er Jahre weit vorangeschrittenen Arbeiten für die Aufstellung obligatorischer Margentarife für die Beförderung von Montangütern im grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr letztlich erfolglos. Teils war dieses Ergebnis der Hohen Behörde anzulasten, die auf der schmalen Basis eines wirklichkeitsfremden Publizitätsgebots versuchte, eine Preispolitik allgemeiner Natur zu entwickeln. Zum anderen war das Resultat einfach der Tatsache zuzuschreiben, daß am Ende dieser Periode die EWG und mit ihr die Aktivitäten der Kommission in Brüssel die Luxemburger Ambitionen endgültig überholten.

Die Gerechtigkeit gebietet jedoch festzuhalten, daß einige der Überlegungen innerhalb der damaligen Institutionen der Montanunion, obgleich zeitbedingt und nicht durch internationale Erfahrungen abgesichert, auch in die spätere Verkehrspolitik der EWG hineinwirkten. Dies gilt z. B. für den Bericht des Ausschusses für Verkehrsfragen über die Koordinierung des europäischen Verkehrs, benannt nach seinem Berichterstatter *Kapteyn*. Trotz des Haftens an der Konzeption der staatlichen Koordinierung zwischen den Verkehrsträgern, trotz des offenkundigen Unvermögens, sich einen freien Verkehrsmarkt vorzustellen, enthielt dieser Bericht doch die für die damalige Zeit bemerkenswerten Forderungen nach freier Wahl der Verkehrsnutzer, größtmöglicher Senkung der gesamten Produktionskosten und Bildung der Transportpreise nach dem wirtschaftlichen Optimum. Überholt war diese Konzeption sicher nicht in ihren prinzipiellen Annahmen und Schlußfolgerungen, wohl aber in dem Instrumentarium, mit dem sie sich selbst zu verwirklichen suchte.

I. Der Beginn der EWG

Für die 1958 antretende Kommission der EWG stand die Verkehrspreispolitik im Zentrum der verkehrspolitischen Überlegungen und Zielprojektionen. Die heute fast übertrieben erscheinende Betonung der preispolitischen Problematik war wahrscheinlich beeinflusst durch die Erfahrungen der Montanunion, die in den zurückliegenden Jahren mit der Beseitigung von Diskriminierungen und Subventionen in den Eisenbahntarifen für Europa Neuland beschritten hatte; gleiche Anstöße kamen aus der verkehrspolitischen Entwicklung der Vereinigten Staaten, die ebenfalls die Wichtigkeit einer koordinierten Preispolitik für den zwischenstaatlichen Verkehr aufzuzeigen und deshalb auf das beabsichtigte Zusammenwachsen der Verkehrswirtschaft der sechs Mitgliedstaaten übertragbar schien. Letzlich war es jedoch auch in diesem Rahmen einfach die Dominanz der umfassenden Tarifsysteme der Eisenbahnen als Preisführer für die gesamte Verkehrswirtschaft, die die Verkehrspreispolitik zu einem prioritären Anliegen der Gemeinschaft machte. Kennzeichnend für diese Beurteilung ist die Feststellung in der Denkschrift über die Grundausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik, dem ersten umfassenden verkehrspolitischen Memorandum der Kommission von 1962, „die Tarifregelung (sei) für die Organisation der Verkehrswirtschaft von so großer Bedeutung, daß durch die in dieser Hinsicht getroffenen Regelungen die Politik geradezu charakterisiert werden kann“¹⁾. Im Gegensatz zur Hohen Behörde verfolgte die Kom-

1) Denkschrift über die Grundausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik, Brüssel 1962, S. 94.

mission allerdings von Anfang an auch für ihre Verkehrspolitik eine im Grunde marktwirtschaftliche Konzeption. Trotzdem schlug sie in jenem Memorandum für den Güterkraftverkehr noch nicht die völlige Preisfreiheit, sondern lediglich die Möglichkeit vor, daß die Verkehrsunternehmen ihre Preise in bestimmten Grenzen selbst bilden können. Das hierfür erforderliche Instrument sollte die schrittweise Einführung eines für alle Binnenverkehrsträger geltenden Tarifsystems sein, das „Margentarife in Verbindung mit Kontrollmaßnahmen und einer bestimmten Form der Publizität zum Inhalt“ haben sollte.

Die Margentarife sollten den Wettbewerb in einer Weise gewährleisten, „daß er mit den Besonderheiten des Verkehrswesens in Einklang steht“; sie sollten außerdem die Anpassung der einzelstaatlichen Verkehrspolitiken erleichtern. Die verbindlichen Höchstgrenzen sollten den Mißbrauch marktbeherrschender Stellungen, die Untergrenze ruinösen Wettbewerb verhindern. Die notwendige Differenzierung der Tarife zwischen den Verkehrsträgern und zwischen den Mitgliedstaaten sollte erlaubt sein, allerdings in der Erwartung, daß die Entwicklung des gemeinsamen Marktes eine Annäherung der Margen mit sich bringen würde²⁾. Für die Tarifbildung sollten die Selbstkosten und die volkswirtschaftlichen Gesamtkosten (!) bestimmend sein; die Marktlage wurde dagegen als maßgebliches Kriterium nicht erwähnt. Die Veröffentlichung der Preise wurde als einer „der wesentlichsten Aspekte des gesamten Tarifsystems“ qualifiziert³⁾; verwirklicht sollte sie werden durch die Veröffentlichung der Margentarife selbst sowie durch nachträgliche „Preisanzeiger“, u. U. unter Einschaltung der bereits bestehenden Börsen für die Binnenschifffahrt und vergleichbarer neuer Einrichtungen für den Güterkraftverkehr.

In dem Aktionsprogramm für die gemeinsame Verkehrspolitik von 1963, in dem die Kommission die Quintessenz aus der äußerst lebhaften Diskussion über ihr Memorandum zog, wurde dessen preispolitische Konzeption bestätigt. Auch in diesem Dokument nimmt der Teil über die gemeinsame Verkehrspreispolitik einen hervorragenden Platz ein. Das Margentarifsystem sollte jedoch nunmehr für den internationalen *und* den nationalen Verkehr innerhalb der Gemeinschaft eingeführt werden. Außerdem – und das war eine ebenso wichtige Neuerung – sollten Sondervereinbarungen außerhalb der verbindlichen Höchst- und Mindestpreise zugelassen werden, wenn auch unter bestimmten restriktiven Bedingungen. Die Kommission betonte die Hindernisse, die für die Aufstellung dieser Preisordnung voraussichtlich zu überwinden waren⁴⁾.

Diese Schwierigkeiten betrafen die Fixierung des Tarifniveaus, die Berechnung der Selbstkosten, über die gemeinschaftsweit nur völlig unzureichende Kenntnisse verfügbar waren, die Bestimmung der Bandbreite der Tarife und nicht zuletzt die nach wie vor als essentiell und nur mittels behördlicher Eingriffe als realisierbar angesehene Markttransparenz. Für den internationalen Straßenverkehr wurde ein derartiges einheitliches Tarifsysteem als besonders dringlich bezeichnet. Nicht leicht erschien auch die Antwort auf die Frage, nach welchen Parametern diese Tarife aufgestellt werden sollten oder konnten. Die Kommission entschied sich, wie sie es damals nannte, für eine Kombination von Territorialitäts- und Nationalitätsprinzip, d. h. für eine Lösung, die „bei der Aufstellung der Tarife gleichzeitig sowohl die

2) Denkschrift ..., a.a.O., S. 98.

3) Denkschrift ..., a.a.O., S. 101.

4) Denkschrift ..., a.a.O., S. 22.

Tarife bzw. die Beförderungsentgelte des Versandlandes, als auch die des Bestimmungslandes berücksichtigen und durch besondere Koeffizienten der Bedeutung der durchfahrenden Strecken in den einzelnen Ländern Rechnung“ tragen sollte⁵⁾. Sicher eine etwas verschwommene Konzeption, in der insbesondere das Element der Nationalität nicht klar erkennbar wird, aber verständlich angesichts der Tatsache, daß Neuland ohne jede praktische Erfahrung beschritten und der Versuch eines ersten Kompromisses zwischen weit auseinanderklaffenden politischen Konzeptionen und nationalen Tarifsyste men gewagt werden mußte. Völlig unrealistisch waren allerdings die zeitlichen Vorstellungen der Kommission: das Tarifsyste m für den Güterkraftverkehr sollte am 1.7.1964 eingeführt, eine entsprechende „Richtlinie“ vor Ende 1963 erlassen werden. In einem späteren Stadium sollten die Tarife in einem gemeinschaftlichen Verfahren harmonisiert werden. Das ganze System sollte nicht sofort für alle Güter Platz greifen, sondern zunächst auf die wichtigsten und die transportempfindlichsten Warengruppen sowie auf die großen Verkehrsströme beschränkt bleiben.

II. Der erste Vorschlag der Kommission

Die Kommission legte fristgerecht im Mai 1963 einen Vorschlag für das Margentarifsyste m im Güterverkehr der Eisenbahnen, der Binnenschiffahrt und des Güterkraftverkehrs vor. Sie bezeichnete die angestrebte Lösung „als einen der Angelpunkte der gemeinsamen Verkehrspolitik“. Die für den Binnen- und den grenzüberschreitenden Verkehr proklamierte Ordnung sollte die Preisbildung innerhalb der Grenzen des Systems an den Grundsätzen des Wettbewerbs ausrichten und einen optimalen Einsatz der Produktionsfaktoren gewährleisten. Auf den Zusammenhang zwischen Preisordnung und Kapazitätssteuerung wurde hingewiesen.

Die Beratungen über diesen Vorschlag in den beiden Konsultativorganen des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses zeigten eine nicht überraschende Buntheit von Meinungen; Zustimmung und Ablehnung der Konzeption der Kommission hielten sich die Waage. Beispielhaft für die in der Zwischenzeit gleichwohl eingetretene Weiterentwicklung der Standpunkte ist vielleicht der für den Verkehrsausschuß des EP von dem Abgeordneten *Müller-Hermann* erstellte Bericht über die Harmonisierung des Verkehrs. Dort heißt es⁶⁾, die Frage, ob überhaupt aus dem Ziel einer Intensivierung des grenzüberschreitenden Güterkraftverkehrs die Forderung nach Aufstellung von Tarifen abgeleitet werden könne, sei völlig offen. Auf alle Fälle könne es nicht Aufgabe der gemeinsamen Verkehrspolitik sein, in die nationalen Preispolitiken einzugreifen, soweit durch sie nicht die Ziele des Vertrags beeinträchtigt würden. Die im *Kapteyn*-Bericht erhobene Forderung einer Bildung der Beförderungsentgelte auf der ausschließlichen Basis der Kosten müsse ergänzt werden durch das Kriterium des Marktes. Unmittelbare staatliche Eingriffe sollten aber möglichst vermieden und durch die kontrollierte Zusammenarbeit der Gewerbeverbände ersetzt werden.

5) Denkschrift ..., a.a.O., S. 25.

6) APE 5780, S. 54.

III. Die Übereinkunft des Rates 1965

Die Diskussion in dem ausschließlich zuständigen Gesetzgebungsorgan, dem Ministerrat, führte im Juni 1965 zwar nicht zur Verabschiedung des Kommissionsvorschlags, aber doch zu einer „Übereinkunft“, in der für die weiteren Arbeiten die Richtung aufgezeigt werden sollte. Zwei Leitgedanken dieser Übereinkunft sind festzuhalten. Zunächst die Betonung der Notwendigkeit, die angestrebte Preisordnung stärker in den Gesamtzusammenhang mit den anderen maßgeblichen Elementen der gemeinsamen Verkehrspolitik (insbesondere Marktzugang und Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen) zu stellen. Zum anderen die Innovationen eines Referenztarifregimes und eines Marktbeobachtungssystems. Die nichtverbindlichen Referenztarife sollten stufenweise die obligatorischen Margentarife, vor allem für bestimmte Massengüter ablösen, ohne allerdings als Endziel das obligatorische System völlig zu ersetzen. Die Marktbeobachtung sollte durch bestimmte Mitteilungspflichten seitens der Unternehmen, aber auch mit Hilfe von Frachtenbörsen und anderen marktkonformen Strukturen, sichergestellt werden.

Die Idee der Referenztarifizierung ging in ihren Ursprüngen auf verschiedene Quellen zurück. Ausschlaggebend für ihre Präsentation war wahrscheinlich die Tatsache, daß sich in der Zwischenzeit herausgestellt hatte, daß für die Einführung obligatorischer Tarife in der Rheinschiffahrt keine Chance bestand. Die Ablehnung der Konzeption der Kommission in der Zentralkommission für die Rheinschiffahrt, sowohl durch das Gewerbe als auch durch die niederländische Regierung, war kompromißlos.

Die Kommission paßte in einem Änderungsvorschlag von Oktober 1965 ihren ursprünglichen Vorschlag an die bekanntgewordenen Stellungnahmen, insbesondere an die Übereinkunft des Rates, teilweise an. Sie übernahm das Konzept der unverbindlichen Referenztarife, lockerte weiter die Anforderungen an außertarifliche Vereinbarungen, ergänzte andererseits die Idee des Marktbeobachtungssystems mit einer Schutzklausel, die die Wiedereinführung obligatorischer Tarife bei anhaltenden Marktstörungen vorsah.

IV. Die Entschließung des Rates 1966

Inzwischen hatte im Sommer 1965 die französische Regierung die erste große politische Krise der Gemeinschaft provoziert. Die damit ausgelösten Irritationen ließen auch die gemeinsame Verkehrspolitik und insbesondere ihre preispolitischen Komponenten nicht unberührt. Am Ende der Periode ihrer „Politik des leeren Stuhls“ verlangte die französische Regierung in einer überraschenden Wendung, daß nicht mehr die Preispolitik als vorrangig behandelt werden sollte, sondern die Anstrengungen primär auf die Kapazitäts- und die Wettbewerbspolitik auszurichten seien. Im Oktober 1966 folgte eine Entschließung des Rates in etwa dieser neuen französischen Linie. Die Rolle der Preispolitik als des Kernproblems der gemeinsamen Verkehrspolitik war damit ausgespielt.

Das erste Kapitel europäischer preispolitischer Bemühungen endete also mit einem Mißerfolg. Der Vorschlag der Kommission für ein einheitliches System von obligatorischen Margen- und unverbindlichen Referenztarifen, mit außertariflichen Sonderabmachungen, mit Ansätzen einer obligatorischen Transparenz, eines Marktbeobachtungssystems und eines Krisenmanagements war nicht gebilligt worden. Ende 1966 hatten diese Vorstellungen

auch jede politische Chance verspielt, künftig in dieser Form nochmals für alle drei Binnenverkehrsträger sowohl im internationalen als auch im nationalen Verkehr angenommen zu werden. In diesem Ergebnis kam die allmählich deutlich werdende Renationalisierung der Standpunkte im Ministerrat zum Ausdruck. Die Zeit der Bereitschaft zu echten „Vorleistungen“ im Interesse des gemeinsamen Marktes war unwiederbringlich vorbei.

Es muß jedoch auch anerkannt werden, daß der Kommissionsvorschlag selbst letztlich nicht überzeugte. Vor allem sein rückwirkend fast naiv erscheinender Harmonisierungsversuch einer Einheitslösung für die drei Verkehrsträger verkannte wesentliche Strukturunterschiede in der Preisbildung der Eisenbahnen auf der einen und der beiden privaten Verkehrsträger auf der anderen Seite. Die Widerstände, die sich an diesem und an anderen Mängeln entzündeten, konnten auch spätere Änderungen des Entwurfs nicht mehr überwinden.

V. Die Verordnung Nr. 1174/68

Übrig blieb im Sommer 1968 auf einem der Höhepunkte verkehrspolitischer Aktivität des Ministerrats die Verabschiedung der Tarifverordnung Nr. 1174/68 über ein Margentarifsystem für den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr⁷⁾. Diese auf den internationalen Verkehr beschränkte Preisordnung sollte bis 1971 als Experiment angewandt werden mit dem Ziel, die damit zu gewinnenden Erfahrungen in der späteren preispolitischen Entwicklung auszuwerten. Eine mögliche Verlängerung um ein Jahr war von vornherein eingeplant. Die Zielsetzung der verbindlichen Maxima-Minima-Preise mit einer Bandbreite von 23% war gleichgeblieben. Veröffentlichungspflichtige Sondervereinbarungen wurden unter bestimmten Bedingungen zugelassen, bei Marktstörungen jedoch von einer vorherigen Genehmigung abhängig gemacht. Ein beratender Ausschuß aus Sachverständigen der Regierungen sollte die Kommission bei der Anwendung des Regimes unterstützen. Die Tarifordnung beanspruchte allgemeine Geltung mit Ausnahme einiger Beförderungskategorien geringer Bedeutung.

Die Verordnung wurde in den folgenden Jahren viermal verlängert, das letzte Mal bis Ende 1977. Der Grund hierfür war, daß unter den Regierungen, und insbesondere zwischen den ursprünglichen und den am 1. 1. 1973 neu hinzugetretenen Mitgliedstaaten über die Schlussfolgerungen aus dem tarifpolitischen Experiment und über die weitere preispolitische Richtung andauernde und tiefgehende Meinungsunterschiede aufgetaucht waren. Diese Divergenzen ließen es auch der Kommission angebracht erscheinen, mit Verlängerungen des geltenden Systems eine Klärung der Standpunkte abzuwarten. In der Zwischenzeit behalf man sich mit gewissen Erleichterungen des Systems, vor allem was den Abschluß von Sonderabmachungen und das leidige Publizitätsproblem anging. Der Fehlschlag eines weiteren Vorschlags der Kommission vom Juni 1969, das Tarifsystem durch die Festsetzung von allgemeinen Anwendungsbedingungen für die Margentarife zu vervollständigen, stellte ebenfalls eine unüberschbare Warnung dar vor überstürzten preispolitischen Aktivitäten⁸⁾.

7) ABl., Nr. L 194/1 vom 6. 8. 1968.

8) Der Rat lehnte den Erlaß dieser Verordnung ab. Erst viel später verkündete die Kommission selbst, diesen Text in Form einer eigenen unverbindlichen Empfehlung für die Referenztarife, nachdem sie in der Verordnung 2831/77 dazu bevollmächtigt worden war; ABl., Nr. L 202/14 vom 26. 7. 1978.

Die fast zehnjährige Geltung der Verordnung 1174/68 lieferte dennoch eine Fülle von Anschauungsmaterial für die Gestaltung der kommenden Preisordnung. Diese Erfahrungen können wie folgt zusammengefaßt werden:

Zunächst darf festgestellt werden, daß die im *Müller-Hermann*-Bericht noch als „völlig offen“ bezeichnete Frage nach der Notwendigkeit eines gemeinschaftlichen Tarifsystems eigentlich ohne Not und ohne überzeugende Gründe zugunsten der obligatorischen Margentarifizierung beantwortet worden war. Der parallel zur Wirtschaftsentwicklung und den eindrucksvollen Steigerungen des innergemeinschaftlichen Warenaustausches durch ein starkes Wachstum gekennzeichnete grenzüberschreitende Güterkraftverkehr litt weder unter marktbeherrschenden Stellungen noch monopolistischen Mißbräuchen noch Wettbewerbsverzerrungen in Folge von Kartellen und abgestimmten Verhaltensweisen; er war offensichtlich auch nicht von ruinösen Wettbewerbsverzerrungen bedroht. Im Gegenteil, bei freier Preisbildung machten diese Märkte einen durchaus gesunden und stabilen Eindruck. Die 1968 ebenfalls verabschiedeten „Wettbewerbsregeln für den Landverkehr“⁹⁾ boten außerdem zusammen mit den in allen Mitgliedstaaten geltenden Regeln gegen unlauteren Wettbewerb ausreichende Handhaben, um gegen Verzerrungen oder Verfälschungen des Wettbewerbs einzuschreiten.

Schiebt man alle auch damals schon üblichen „hehren“ Absichtserklärungen der Politiker beiseite, so werden die eigentlichen Gründe für die Einführung des Margentarifsystems ziemlich deutlich: Es war auf der einen Seite der Zugzwang, in den der Ministerrat sich selbst gesetzt hatte, nach jahrelangen Fehlschlägen seit 1958 nun endlich marktordnungspolitisch Farbe zu bekennen. Auf der anderen Seite und parallel dazu das geschickte Taktieren einiger Verbände des Güterkraftverkehrs, die diese Situation nutzten, um die nationalen Tarifordnungen, an die sie durch nicht unerhebliche materielle Belange gebunden waren, auch auf den internationalen Verkehr zu übertragen. Dabei spielte die Frage der Praktikabilität eines solchen Systems nur eine untergeordnete Rolle; ausschlaggebend war das gewerbspolitische Interesse, nicht zuletzt auch die finanziellen Aspekte, die sich damit für die Organisationen eröffneten.

Mit dieser Praktikabilität des Systems war es jedoch von Anfang an und blieb es auch in der Folgezeit schlecht bestellt. Die Tarife konnten nur mit vierjähriger Verspätung eingeführt werden und erst nachdem die Kommission das der Problematik sicher nicht angemessene Verfahren der Vertragsverletzung gegen bestimmte Mitgliedstaaten eingeleitet hatte. Ursache hierfür waren nicht schlechter Wille und Nachlässigkeit, sondern die schiere Unmöglichkeit, das Gebot der Verordnung, die durchschnittlichen Kosten der Beförderungsleistungen von gut geführten und normal beschäftigten Unternehmen sowie die Marktlage zu berücksichtigen, in bilateralen allgemeinen Tarifen zum Ausdruck zu bringen. Die erhebliche Unterschiede aufweisenden Selbstkosten der Unternehmen der verschiedenen Mitgliedstaaten und die beinahe unendliche Differenzierung der Marktverhältnisse je nach Verkehrsverbindung und -richtung, Beförderungsgut und -leistung waren nur mit Mühe auf das Prokrustes-Bett dieses Tarifsystems zu spannen. Die unzureichenden Fortschritte der Wirtschafts- und Währungsunion machten es auch unwahrscheinlich, daß in diesen Verhältnissen kurzfristig grundsätzliche Änderungen eintreten würden.

9) Verordnung Nr. 1017/68, ÄBl., Nr. L 175/1.

Diese Problematik wurde verschärft durch die monetäre Entwicklung. Die Tarife hatten das Mißgeschick, gerade in ihrer Anlaufzeit mit dem Beginn heftiger Schwankungen zwischen den Gemeinschaftswährungen konfrontiert zu werden. Das führte dazu, daß die rechtlich mit der Autorität eines Gemeinschaftsgesetzes verbindlich vorgeschriebene Einheitsmarge von 23 %, die technisch den ständigen Wechselkursänderungen nicht folgen konnte, sich in einigen Verkehrsverbindungen bis auf über 60 % erweiterte, wenn das Maximum in der starken und das Minimum in der schwachen Währung berechnet wurde. Daß die Ausnutzung dieser erweiterten Marge rechtlich nicht zu beanstanden war, hat später auch der Europäische Gerichtshof bestätigt. Da jedoch die Erweiterung des Preisspielraums in dieser Form nicht gleich war für alle Mitgliedstaaten, lag darin eine klare Diskriminierung, insbesondere der verladenden Wirtschaft in den von dieser Entwicklung negativ betroffenen Mitgliedstaaten.

Noch schwerer wiegend in den verkehrs- und tarifpolitischen Konsequenzen war dann 1973 die Erkenntnis, daß das obligatorische Margentarifsystem für die neuen Mitgliedstaaten nicht akzeptabel war. Die Regierungen des Vereinigten Königreichs, Irland und Dänemark hatten sich zwar in dem Beitrittsvertrag auch zur Ausführung der Verordnung 1174/68 verpflichtet. Sie versuchten zunächst auch, zusammen mit der Kommission und den ursprünglichen Mitgliedstaaten, die Tarife gemeinschaftsrechtlich konform aufzustellen. Trotz intensiver Bemühungen, in deren Verlauf auch die Tarifexperten des deutschen und des französischen Gewerbes mit einer Vielzahl von Modellen fiktiver Straßentarife für die RO-RO-Verbindungen halfen, scheiterte letztlich das Unternehmen. Vorgeschobener Grund war die angeblich nicht ausgeräumte Sorge, daß eine Tarifierung dieser Transporte die Freiheit des Seeverkehrs tangiert hätte. Tatsächlich waren jedoch die drei Regierungen in den Verhandlungen zu der Überzeugung gelangt, daß das obligatorische Tarifsysteem für sie einen Rückschritt bedeutet hätte. Vor allem hatten sie erkannt, daß eine korrekte Anwendung der Bestimmungen einen unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand mit sich gebracht hätte, den sie wirtschaftlich nicht für sinnvoll erachteten und deshalb auch politisch nicht zu rechtfertigen vermochten. Eine Änderungsverordnung schloß konsequenterweise zunächst die Beförderungen, die teilweise eine Seestrecke einschließen, aus dem Geltungsbereich der Verordnung aus. De facto kam es jedoch auch niemals zu einer obligatorischen Tarifierung für die Landtransporte mit Dänemark oder zwischen dem Vereinigten Königreich und Irland.

Damit war klar geworden, daß es eine gemeinsame Verkehrspreispolitik für diesen Bereich des Landverkehrs nicht gab. Anhänger der obligatorischen Tarifierung und Befürworter einer freien Preisbildung stehen sich seitdem unversöhnlich gegenüber. Der ordnungspolitisch unüberbrückbare Widerspruch wurde zwar in den späteren Verordnungen, die zwischen beiden Systemen der obligatorischen und der Referenztarife die Option offen lassen, mit einem Gemeinschafts-Etikett verschönt. In Wirklichkeit war das jedoch die Bestätigung dafür, daß eine echte, die gesamte Gemeinschaft umfassende einheitliche Preispolitik für diesen Bereich zunächst nicht mehr möglich war.

VI. Die Verordnung Nr. 2831/77

Die erste dieser Nachfolgeverordnungen trug die Nummer 2831/77 vom 12. 12. 1977¹⁰⁾. Dieses „Weihnachtsgeschenk“ der Gemeinschaft für den Güterkraftverkehr ging auf die Vorschläge der Kommission zurück, die diese in einem umfassenden marktordnungspolitischen Paket im Herbst 1975 gemacht hatte. Vorausgegangen war die zweite Denkschrift der Kommission über die Verkehrspolitik vom Oktober 1973; sie hatte, von einigen Verwirrung stiftenden gesellschaftspolitischen Proklamationen abgesehen, die grundsätzlich marktwirtschaftliche Orientierung für das ordnungspolitische Konzept der Kommission bestätigt. Für die Marktordnung des Güterverkehrs schlug die Kommission dort den allmählichen Abbau aller obligatorischen Tarifbindungen und die ebenso schrittweise Lockerung der Marktzugangsbeschränkungen in Form von Kontingenten vor.

Der konkrete Vorschlag der Kommission von 1975 für den Güterkraftverkehr hielt sich an diese Linie. Die Konzeption obligatorischer Tarifbindungen war aufgegeben. Für alle Märkte sollten unverbindliche Referenztarife eingeführt werden. Die Preisbildung im Einzelfalle sollte ausschließlich Sache der Marktpartner sein. Zur Aufstellung der Tarife sollten die Gewerbeorganisationen verpflichtet sein, nach Anhörung der Verbände der verladenden Wirtschaft. Die frühere, irrealer Idee eines Mitteilungs- und Kontrollsystems für individuelle Frachten war ad acta gelegt.

Die Verordnung 2831/77 folgte diesem Vorschlag nicht. Der Schritt in die freie Preisbildung scheiterte vor allem am Widerstand der Bundesrepublik, Frankreichs und Italiens. Die neue Verordnung beschränkte sich im wesentlichen auf die Legalisierung des bestehenden dualen Systems. Sie qualifizierte dieses Regime ein weiteres Mal als Experiment, notwendig als Zwischenstadium, da eine einheitliche Preisordnung sich nur schrittweise und parallel zur Entwicklung der betroffenen Märkte verwirklichen lasse. Für die obligatorischen Margenttarife übernahm die Verordnung im wesentlichen die Bestimmungen aus der Verordnung 1174/68. Die als Alternative zugelassenen unverbindlichen Referenztarife sollten als Preisempfehlungen die Selbstkosten - nicht die Marktlage - der entsprechenden Beförderungsleistungen berücksichtigen. Die Wahl zwischen beiden Möglichkeiten sollten die Mitgliedstaaten im gegenseitigen Einvernehmen treffen. Die Verordnung sollte bis Ende 1983 in Kraft bleiben. Vor Ende 1982 sollte der Rat unter Berücksichtigung der gewonnenen Erfahrungen über die künftige Regelung der Beförderungsentgelte entscheiden. In der Praxis wurden die obligatorischen Tarife für die Verbindungen zwischen den ursprünglichen sechs Mitgliedstaaten aufrechterhalten; für die Transporte zwischen und mit den neuen Mitgliedstaaten wurden Referenztarife eingeführt, für das 1981 beigetretene Griechenland sollte das ebenfalls geschehen.

Die Erfahrungen mit dieser zweiten Verordnung brachten keine wesentlich neuen Erkenntnisse für die obligatorischen Tarife. Das Ergebnis blieb unter dem Strich negativ. Die Tarife, die nach klassischem Modell gebildet oder weitergeführt wurden, waren den strukturellen und technischen Veränderungen in der Verkehrswirtschaft nicht adäquat. Zwei unwiderlegbare Beispiele hierfür sind der kombinierte Verkehr sowie die komplexe, weit über die reinen Transportvorgänge hinausgreifende Entwicklung der Logistik.

10) ABl., Nr. L 334/22 vom 24. 12. 1977.

Außerdem blieb die Effizienz der Überwachung selbst in den Staaten, die ernsthafte Anstrengungen machten und mit Hilfe eines eingespielten Kontrollapparates auch unternehmen konnten, zunehmend fragwürdig. Die einzig mögliche partielle Kontrolle und Sanktion konnte bei der Vielzahl von Beförderungsfällen einen zufriedenstellenden Respekt des gesamten Systems zu keinem Zeitpunkt garantieren.

Für die Referenztarife waren zwei wesentliche Schlußfolgerungen zu ziehen: Die Gewerbeorganisationen waren an der Aufstellung dieser Tarife nicht interessiert; in den einen Ländern nicht, weil sie an eine freie Preisbildung gewöhnt waren und die Empfehlungen für überflüssig hielten, in den anderen Ländern nicht, weil sie offenbar fürchteten, durch einen zu prononcierten Einstieg in diese Preisordnung selbst Gegenargumente gegen die von ihnen bevorzugte obligatorische Tarifierung zu liefern. Zum zweiten blieben diese Tarife, nach dem Vorbild klassischer Tarife bi- oder multilateral aufgestellt, im Hinblick auf Struktur und Niveau mit den gleichen Mängeln behaftet wie das obligatorische System.

VII. Die Verordnung Nr. 3568/83

Die Kommission schlug deshalb 1982 rechtzeitig vor Auslaufen der Verordnung 2831/77 erneut die Einführung von Referenztarifen als allgemeines Preissystem vor. Um die Akzeptanz dieses Vorschlags zu vergrößern, kombinierte sie ihn mit der Möglichkeit, die Referenztarife selbst durch obligatorische Mindesttarife zu ergänzen; diese Minima sollten allerdings nur für bestimmte Verkehrsverbindungen und besondere Güterkategorien sowie mit zeitlichen Beschränkungen angeordnet werden dürfen. Im Rat erwies sich auch dieser Vorschlag als nicht konsensfähig. Der Rat hielt praktisch mit der Verordnung Nr. 3568/83 das duale System von obligatorischen und unverbindlichen Referenztarifen aufrecht. Im Text der Verordnung spiegelt sich zwar der schüchterne Versuch wider, die Referenztarife als die Regel und die obligatorischen Margentarife als die Ausnahme zu präsentieren. Eine grundsätzliche Änderung der Konzeption war jedoch damit nicht beabsichtigt.

Eine gleichwohl wesentliche Verschiebung im Verhältnis der beiden Kategorien zueinander brachte allerdings die nachfolgende Praxis. Zwar wählten zunächst die ursprünglichen Mitgliedstaaten erneut die obligatorische Tarifierung. Während der Laufzeit der Verordnung verschob sich das Schwergewicht jedoch zunehmend zugunsten der Referenztarifizierung.

Die Gründe, warum es sich nach Auffassung des Rates „empfehl“, den Mitgliedstaaten die Möglichkeit von obligatorischen Tarifen offenzuhalten, gehen aus der Begründung der Verordnung nicht hervor; sie lagen wohl in der resignierenden Erkenntnis, daß gegen den Widerstand der drei großen kontinentalen Mitgliedstaaten ein System größerer Preisbeweglichkeit nicht durchzusetzen war. Im übrigen sind nur zwei Neuerungen in der Verordnung erwähnenswert: Für die Bildung auch der Referenztarife wurde die Marktlage erneut als maßgebliches Kriterium neben den Selbstkosten vorgegeben. Der Tarifausschuß erhielt die Befugnis, Sachverständige aus den betroffenen Wirtschaftskreisen anzuhören. Die Verordnung trat am 1. Januar 1984 in Kraft. Sie gilt bis Ende 1988 ohne Verlängerungsklausel. Der Rat hätte gemäß Artikel 20 der Verordnung „spätestens am 31. Dezember 1987“ über die künftige Regelung der Beförderungsentgelte und -bedingungen entscheiden müssen.

Zu dieser Entscheidung ist es nicht gekommen, weil die Kommission einen Vorschlag hierfür nicht vorlegte. Sie trat erst mit reichlicher - nicht gerechtfertigter - Verspätung im Früh-

jahr 1988 mit dem Vorschlag an den Rat, die Verordnung 3568/83 um ein Jahr zu verlängern. Dieser Vorschlag fand in den Augen des Rates zunächst keine Gnade, zum einen, weil alle Kräfte des Rates durch die kontroverse Diskussion um die Ordnung für den Marktzugang zu den internationalen Märkten des Güterkraftverkehrs absorbiert waren, zum anderen, weil zumindest einige Regierungen auf eine Entscheidung über die Preisordnung selbst drängten und deshalb nicht bereit waren, der auf bloßen Zeitgewinn bedachten Taktik der Kommission zu folgen. Lediglich die deutsche Regierung vertrat bei der Diskussion dieses Vorschlags im Rat die angesichts der Erfahrungen und des auf die Vollendung des Binnenmarktes ausgerichteten politischen Kontextes schlechthin unbegreifliche Forderung, das duale System der geltenden Verordnung über 1989 hinaus ohne zeitliche Terminierung zu verlängern.

Die weitere Entwicklung der gemeinschaftlichen Preisordnung für den internationalen gewerblichen Güterkraftverkehr innerhalb der Gemeinschaft bleibt unter diesen Umständen im Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts unklar. Diese Feststellung, für die die Kommission Mitverantwortung trägt, ist in hohem Maße bedauerlich. Die nunmehr fast 20jährigen Erfahrungen mit den Gemeinschaftstarifen sind so eindeutig und überzeugend, und zwar sowohl in theoretischer als auch in praktischer Hinsicht, daß über den notwendigen und zweckmäßigen Inhalt des künftigen Regimes kaum ernsthafte Zweifel bestehen können.*)

VIII. Die Erfahrungen

Bei den Erfahrungen mit den drei Verordnungen kann – wenn auch etwas unscharf – unterschieden werden zwischen den Erkenntnissen einerseits aus der Anwendung der Verordnungen selbst, andererseits aus der Aufstellung und Handhabung der Tarife.

Einige Erfahrungen mit den Verordnungen wurden schon an anderer Stelle resümiert, weil sie dort für das Verständnis der weiteren Entwicklung notwendig waren. Generell kann festgestellt werden, daß die Verordnung 1174/68 für die ursprüngliche Gemeinschaft der sechs Mitgliedstaaten zunächst wohl bei den Adressaten und unmittelbar Betroffenen ernstgenommen wurde. Der gute Wille, sie korrekt auszuführen, war auf allen Seiten vorhanden, selbst dort, wo das Konzept obligatorischer Tarifsysteme stets auf Kritik und auf Vorbehalte gestoßen war, die auch gegenüber den neuen Anstrengungen um die gemeinsame Verkehrspolitik nicht verstummten. Mit dem Fehlschlag, dieses System 1973 auf die neuen Mitgliedstaaten auszudehnen, trotz deren Verpflichtung, das abgeleitete Gemeinschaftsrecht ohne Abstriche auszuführen, war es um die „Attraktivität“ dieser ersten Verordnung geschehen. Seitdem häuften sich die Schwierigkeiten; sie führten schließlich zu einem Zustand, der eigentlich nur noch als eine fast allgemeine Haltung der Verweigerung oder im besten Falle des weitgehenden Desinteresses gegenüber dem System qualifiziert werden kann.

Die obligatorischen Tarife wurden zwar rechtlich über all die Jahre hinweg aufrechterhalten. Aber ihr Geltungsbereich bröckelte mehr und mehr ab. „Schlimmer“ als die offizielle Wende der drei neuen Mitgliedstaaten zum Referenztarifsystem war in dieser Sicht das von anderen Staaten gepflegte Festhalten an dem „schönen Schein“ des Obligatoriums ohne jede ernsthafte Anstrengung, das System auch wirklich seinem Charakter gemäß durchzusetzen. Wie wenig seriös diese Problematik manchmal gesehen wurde, zeigte die Tatsache, daß das

*) Siehe Postscriptum.

bilaterale Obligatorium eines Tarifs in einem Falle nur „gerettet“ werden konnte gegen die Zurverfügungstellung einer nicht unerheblichen Zahl von Genehmigungen für den internationalen Verkehr als Gegenleistung.

Das Verfahren für die Aufstellung der obligatorischen Tarife hat weder insgesamt noch in seinen Einzelheiten jeweils vollbefriedigend funktioniert. Daß die Termine für die Aufstellung der ersten Tarife mehrere Jahre überschritten wurden, war noch mit Anlaufschwierigkeiten einigermaßen zu erklären. Aber auch später wurden die vorgeschriebenen Fristen für die Überprüfung und Anpassung der Tarife stets durch die tatsächliche Entwicklung kompromittiert. Das galt auch für die gutgemeinte Bestimmung der Verordnung 3568/83, die obligatorischen Tarife jährlich einmal zu überprüfen und erforderlichenfalls erneut in Übereinstimmung mit den beiden Kriterien der Selbstkosten und der Marktlage zu bringen.

Die informative Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission nahm die gleiche negative Entwicklung. Die zunächst relativ zufriedenstellende Situation kehrte sich später mit spürbarer Beschleunigung entgegen den Hoffnungen und Erwartungen in das Gegenteil um. Das für die Kommission vorgesehene Schiedsverfahren wurde in den Anfangsjahren einige Male mit Erfolg und Autorität praktiziert. In den letzten Jahren wurde es nicht mehr in Anspruch genommen, nicht weil es Divergenzen zwischen den Mitgliedstaaten nicht mehr gegeben hätte, sondern weil das Empfinden für die Notwendigkeit derartiger Entscheidungen geschwunden war.

Ein Ärgernis waren von Anfang an die technisch übertriebenen und völlig wirklichkeitsfremden Vorschriften, mit denen die Verkehrsunternehmen verpflichtet wurden, Sonderabmachungen zuständigen Behörden bekanntzugeben, und diese wiederum gehalten sein sollten, die individuellen Preisabsprachen zu kontrollieren, gegebenenfalls zu sanktionieren, anderen Behörden mitzuteilen und schließlich zu veröffentlichen. Die Verordnung der Kommission Nr. 358/69 vom 26. 2. 1969 über die Veröffentlichung der Sonderabmachungen¹¹⁾ kann ohne Übertreibung als ein bürokratischer Alptraum und als ein Paradebeispiel für eine Gesetzgebung bezeichnet werden, die wegen fehlender Qualität von vornherein zum Scheitern verurteilt ist.

Bemerkenswert bleibt vielleicht das in den Verordnungen vorgesehene Krisenmanagement; nicht so sehr, weil es als Instrument die wahrscheinlich schwierig durchsetzbare vorherige Genehmigung für den Abschluß von Sonderabmachungen vorsah, sondern vielmehr wegen der Idee an sich, ihrer Definition und des vorgesehenen Verfahrens. Danach sollte ein Markt als gestört betrachtet werden, wenn die durchschnittliche Höhe der während eines gewissen Zeitraums erhobenen Beförderungsentgelte nicht ausreicht, um die Rentabilität eines ordnungsgemäß geführten und normal arbeitenden Verkehrsunternehmens zu gewährleisten. Die Entscheidung über die Anwendung der Krisenklausel sollte von den beteiligten Regierungen getroffen werden, bei Nichteinigkeit auf Vorschlag der Kommission durch den Rat. In der Praxis sind diese Regeln niemals in Anspruch genommen worden. Es ist deshalb müßig, darüber zu streiten, ob die Tatbestandsmerkmale auf konkrete Sachverhalte hätten übertragen werden können. Es hat jedenfalls keine krisenhaften Zustände in diesem Sinne gegeben und dies trotz der weitgehenden Nichtbeachtung des Obligatoriums. Diese Erfah-

11) ABl., Nr. 52/1 vom 4. 3. 1969.

rung sollte registriert werden, weil sie auch für die Gestaltung der Marktordnung des grenzüberschreitenden Güterkraftverkehrs für 1993 wertvoll sein dürfte.

Noch enttäuschender verliefen die Bemühungen auf dem Gebiete der Referenztarife. Zufrieden konnten alle Beteiligten eigentlich nur mit der Aufstellung der ersten dieser Tarife zwischen und mit den 1973 der Gemeinschaft beigetretenen Mitgliedstaaten sein. Später machten sich auch hier Verfallserscheinungen bemerkbar. Das Konsultationsverfahren z. B., in dem die vom Gewerbe aufgestellten Tarifenwürfe den Verbänden der verladenden Wirtschaft und der Spedition zur Anhörung vorgelegt werden sollten, schief nach hoffnungsvollen Ansätzen ein. Die erwünschten Reaktionen waren einfach nicht mehr zu erhalten oder zu provozieren. Das für die Kommission vorgesehene Recht, den Gewerbeorganisationen und den Regierungen Fristen zu setzen für den Abschluß der Verhandlungen und der Konsultationen war ein naiver Versuch, den schleppenden Gang der Arbeiten in den Griff zu bekommen. Tatsächlich blieben die entsprechenden Entscheidungen der Kommission ohne jede Wirkung, schon allein deshalb, weil sie gegenüber den privaten Verbänden mit keinerlei Sanktionsmöglichkeit bewehrt waren¹²⁾.

Die Überprüfung der Referenztarife durch die Kommission war im Grunde überflüssig. Was hätte die Kommission an den Tarifen auch beanstanden können, nachdem diese von den beteiligten Regierungen gebilligt worden waren. Daß die Marktpreise von den Referenztarifen abwichen, lag in der Natur dieses Systems. Die darüber hinaus in der Sicht des Gemeinschaftsrechts einzig interessierende Frage der Vereinbarkeit des gesamten Systems mit den Wettbewerbsregeln des Vertrags war durch die Entscheidung des Gesetzgebers positiv vorab dahin beantwortet worden, daß derartige Preisempfehlungen mit den Kartellverboten nicht in Widerspruch standen.

Auch auf die Tätigkeit des Tarifausschusses, der in den drei Verordnungen seine Rechtsgrundlage fand, kann mit wenig Zufriedenheit zurückgeblickt werden. Die Kommission bemühte sich zwar, mit diesen Sachverständigen und mittels des Jahresberichts die Preispolitik der Gemeinschaft anhand der Entwicklung des Tarifsystems zu verfolgen, Stellungnahmen zu den aktuell gewordenen Problemen zu erarbeiten, den Boden für die künftige Preisordnung vorzubereiten. Aber ihre Vertreter waren in diesem Ausschuß nur *primi inter pares* und die Repräsentanten der an preispolitischem Immobilismus interessierten Regierungen hatten es in der Hand, alle in den Berichtsentwürfen ihnen „gefährlich“ erscheinenden Äußerungen zu streichen¹³⁾.

Die wiederholten Verstöße der Kommission, den Ausschuß um Vertreter des Gewerbes und der verladenden Wirtschaft zu erweitern, blieben erfolglos. Von der Möglichkeit, externe Sachverständige beizuziehen, wurde kaum Gebrauch gemacht. Die darin liegende Möglich-

12) Vgl. die Entscheidungen der Kommission:
78/934, ABl., Nr. L 326/8 vom 21. 11. 1978;
79/659, ABl., Nr. L 187/17 vom 25. 07. 1979;
82/741, ABl., Nr. L 314/32 vom 10. 11. 1982.

13) Die deutschen Sachverständigen gaben z. B. in privaten Gesprächen ohne weiteres zu, daß selbst in der Bundesrepublik die Margentarife lediglich als Referenz gehandhabt wurden, offiziell jedoch widersetzten sie sich jedem Zweifel an der Wirklichkeit der verbindlichen Tarife: ein klassisches Beispiel der "capture-theory", d. h. des Phänomens, daß eine regulierende Behörde von der regulierten Wirtschaft im Laufe der Zeit so weit beeinflusst wird, daß sie sich mit deren speziellen Interessen identifiziert und diese gegenüber jeder Kritik auch verteidigt.

keit einer kontroversen Diskussion, die die Aktivitäten des Ausschusses fruchtbar beeinflusst hätte, war den Regierungsvertretern nicht erwünscht. So beschränkten sich letztlich die Jahresberichte auf eine Darstellung der Preisentwicklung in der Vergangenheit. Für den Anspruch aktueller Preisindikatoren kamen sie viel zu spät, auch als Preisstatistiken waren sie, wenn überhaupt, nur von historischem Interesse. Hinzu kam, daß die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Verwaltungen und der Kommission stets mühsamer und lückenhafter wurde. Schließlich blieb der Kommission nichts anderes übrig als diese Arbeiten auf ein Minimum zu reduzieren mit der Rechtfertigung, daß inzwischen die Veröffentlichung der Preisindizes innerhalb des Marktbeobachtungssystems ähnliche, wenn auch ebenfalls nicht vollständige und zweifelsfreie Informationen lieferte.

Die vorstehende Beschreibung von Schwachstellen der Verordnungen enthält keine vollständige Darstellung der Unvollkommenheiten des Systems. Andere, weniger gravierende Mängel könnten dieser Liste hinzugefügt werden. Streben nach Perfektion wäre jedoch überflüssig. Das Bild für ein abschließendes Urteil erhält vollkommene Klarheit, wenn man sich die von Anfang an bestehende schwerwiegende Lücke vor Augen hält, nämlich die der völlig unterschiedlichen Intensität und Qualität des Kontroll- und Sanktionssystems für die obligatorischen Tarife in den einzelnen Mitgliedstaaten. Es gab natürlich Mitgliedstaaten, wo diese doppelte Zielsetzung als eine unverzichtbare Voraussetzung für das Funktionieren des Systems mit allem Ernst und Nachdruck verfolgt wurde; etwa in der Bundesrepublik oder in Frankreich, wo auf langjährige Erfahrungen mit nationalen Tarifen und auf eingespielte Spezialverwaltungen, wie der BAG und dem CNR zurückgegriffen werden konnte.

Aber ein für die Beurteilung der Gesamtproblematik nicht uninteressantes Detail war wohl, daß auch in der Bundesrepublik eine der ersten Einführungsmaßnahmen für das obligatorische Tarifsysteem darin bestand, das im GüKG vorgesehene obligatorische Ausgleichsverfahren bei Tarifverstößen zugunsten der BAG für die Gemeinschaftstarife außer Kraft zu setzen. In anderen Mitgliedstaaten war jedoch außer gutgemeinten Absichtserklärungen nichts vorhanden, was die Qualifikation einer wirksamen Tarifkontrolle verdient hätte. Alle Bemühungen, in dieser Richtung Fortschritte zu erzielen, scheiterten an der Schwerfälligkeit der zuständigen Bürokratien oder an deren Fehlen überhaupt, an budgetären Engpässen, an der traditionellen Haltung der Staatsbürger gegenüber Wirtschaftsnormen, deren Nichtbeachtung nicht als kriminelles Unrecht verdeutlicht werden konnte, letztlich an dem mentalen Unvermögen, die Notwendigkeit solcher Kontrollen und Sanktionen bis in ihre letzten Konsequenzen gerade für diesen Sachbereich zu begreifen.

Es ist der Kommission vorgeworfen worden, sie hätte diesen enttäuschenden Gang der Dinge umbiegen können, wenn sie mit größerer Entschiedenheit die Mitgliedstaaten zur Respektierung der von ihnen selbst eingegangenen Verpflichtungen angehalten hätte. Dieser Kritik kann nicht beigespflichtet werden. Zum einen ist festzustellen, daß die Kommission wiederholt von dem Instrument des Vertragsverletzungsverfahrens nach Artikel 169 EWGV und von den Interventionsmöglichkeiten der Verordnungen Gebrauch machte. Gegenüber der schließlichen Nichtakzeptanz des gesamten Systems und der Nichtpraktikabilität der obligatorischen und der Referenztarife mußten auch diese Waffen stumpf bleiben. Die darin liegende grundsätzliche Erfahrung für die Gemeinschaft ist die Erkenntnis, daß für einen so großen Wirtschaftsraum mit seinen weitgehenden Differenzierungen in den Marktstrukturu-

ren diese wirtschaftlich nicht adäquate Preisordnung letztlich auch politisch nicht durchzusetzen ist. Anderes hätte gegolten, wenn die Tarife am Ende eines Vertragsverletzungsverfahrens in letzter Instanz durch den Europäischen Gerichtshof im Rahmen seiner rechtssetzenden Tätigkeit hätten fixiert werden können. Diese Möglichkeit schied im Gegensatz zu anderen Problemen der gemeinschaftlichen Verkehrsmarktordnung mit Sicherheit aus. Mit einer „Kopf durch die Wand“-Politik aber hätte die Kommission gegen den Widerstand der Regierungen und der hinter ihnen stehenden Kräfte sowie gegen das ständig abnehmende Interesse an dem System die korrekte Ausführung der Verordnungen nicht erzwingen können.

Im übrigen war dieses Ergebnis letztlich kein Unglück für die Wirtschaft des gemeinsamen Marktes. Zu bedauern waren und sind die bei größerer politischer Einsicht vermeidbaren Verluste für die Glaubwürdigkeit der gemeinsamen Verkehrspolitik und für die Autorität des Gemeinschaftsrechts. Für die Preisordnung des grenzüberschreitenden Güterkraftverkehrs zeigen die Erfahrungen mit den Tarifen selbst jedoch, daß andere Lösungen für die Zukunft gefunden werden müssen.

Die obligatorischen Margentarife haben als Instrument der Angebotssteuerung versagt. Sie wären wahrscheinlich auch gegenüber den ihnen ursprünglich zgedachten Zielfunktionen wirkungslos geblieben, wenn es tatsächlich ruinösen Wettbewerb oder Mißbräuche marktbeherrschender Stellungen auf den betroffenen Märkten gegeben hätte. Während der gesamten Laufzeit der Verordnungen erwies sich - zugegeben auch in Folge der fehlenden Kontrolle - der Markt stärker als der Geltungsanspruch der Tarife. Diese lagen zunächst wegen der übertrieben einseitigen Kalkulation auf der Basis der von den Gewerbeorganisationen berechneten Selbstkosten weit über den effektiven Marktfrachten.

Die Folge davon war, daß im Anfang die Zahl der außertariflichen Abmachungen - legal oder illegal - ganz erheblich war. Später wanderte das Niveau der Marktpreise mit zunehmendem Anstieg der Kosten in die Marge hinein und für einige Tarife auch darüber hinaus, so daß Anpassungen der Richtsätze erforderlich wurden. Wo dies nicht rechtzeitig geschah, gab es auch Preise über den Maximalsätzen der Tarife. Einige dieser Änderungen waren allerdings das Gegenteil einer vernünftigen Preispolitik; wenn z. B. die in Lire ausgedrückten Frachtsatzzeiger einiger Tarife mit Italien von einem Tag auf den anderen um 100% angehoben wurden, so konnten solche Entscheidungen eigentlich nur mit der Überlegung begriffen werden, daß der Gesetzgeber von der Nutzlosigkeit derartiger Preissignale selbst überzeugt war oder der Problematik des Systems verständnislos gegenüberstand.

Weitere Fehlsteuerungen für die Märkte des gewerblichen Güterkraftverkehrs dürften die obligatorischen Tarife potentiell wegen ihrer Disparitäten untereinander und im Verhältnis zu den Referenztarifen sowie zu den in einigen Mitgliedstaaten für den nationalen Verkehr geltenden obligatorischen Systeme bewirkt haben. Vordergründig konnten diese Unterschiede zwar mit den Differenzen in den Selbstkosten und den unterschiedlichen Marktverhältnissen begründet werden. Aber in ihrer Größenordnung waren sie zu gravierend, als daß sie - bei Anwendung der Tarife im Einzelfall - nicht zu Wettbewerbsverzerrungen, insbesondere auch zwischen den konkurrierenden Güterproduzenten der Gemeinschaft geführt hätten.

Von diesen Einzelfällen abgesehen, wurden die obligatorischen Margentarife unter großzü-

giger Anwendung des Opportunitätsprinzips in der Praxis als Referenztarife gehandhabt. Insoweit standen sie jedoch, bei rein formaler Betrachtung, im Widerspruch zu den im Niveau meistens höher liegenden, auch rechtlich als bloße Empfehlungen eingeführten Referenztarifen.

Für bestimmte Märkte hat die Praxis mit stillschweigender Duldung der Kontrollbehörden das obligatorische Tarifsysteem überhaupt negiert. Ein typisches Beispiel hierfür sind die Containertransporte. Alle Versuche für diese Märkte, obligatorische Spezialtarife zu entwickeln, die den Besonderheiten dieser Verkehrsleistungen entsprechen hätten, scheiterten an den Meinungsverschiedenheiten zwischen den beteiligten Regierungen und Verbänden mit der Konsequenz der absolut freien, wenn auch illegalen Preisbildung in diesem Bereich.

Die Entwicklung des räumlichen Anwendungsbereichs der obligatorischen Tarife war die logische Folge des Versagens des Systems. Von den ursprünglichen Margentariften zwischen allen sechs Mitgliedstaaten ist im Sommer 1988, d. h. kurz vor Auslaufen der Verordnung 3568/83 als einziger der deutsch-italienische Tarif übriggeblieben. Was man von diesem Rest bei Fehlen jeder effizienten Kontrolle in Italien halten muß, bedarf keines Kommentars.

Allgemein kann festgestellt werden, daß die obligatorischen Margentarife ihr Ziel nicht erreicht haben und auch durch die dem System immanenten Mängel auch gar nicht verwirklichen konnten. Die negativen Konsequenzen wären noch spürbarer gewesen, wenn die Tarife tatsächlich mit der ganzen Strenge des Gesetzes kontrolliert und sanktioniert worden wären. Dann hätten die in ihnen enthaltenen falschen Preissignale und die mit ihnen verbundene mangelnde Preisflexibilität das in der gesamten Reglementierung des grenzüberschreitenden Güterkraftverkehrs eingebaute Risiko einer suboptimalen Marktstruktur noch verschärft. Inwieweit die Tarife tatsächlich in dieser Richtung gewirkt haben, z. B. zugunsten der Attraktivität anderer Verkehrsträger, der Konservierung nicht mehr benötigter Angebotsverhältnisse, der Unterlassung notwendiger Innovations- und Rationalisierungsmaßnahmen, ist statistisch nicht nachzuweisen. Ihr wettbewerbsverzerrender Effekt sowohl innerhalb des gewerblichen Güterkraftverkehrs als auch im Verhältnis zu den Eisenbahnen und nicht zuletzt zum Nachteil der Konkurrenzverhältnisse der verladenden Wirtschaft in und zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten ist nicht zu bestreiten. Daß besonders die Unternehmen der Industrie, des Handels und der Landwirtschaft in der Bundesrepublik hier eine hohe Zeche zu zahlen hatten, liegt auf der Hand.

Die Erfahrungen mit den Referenztarifen sind in zweifacher Hinsicht ebenfalls negativ. Im allgemeinen wurden diese Tarife mit einem viel zu hohen Niveau eingeführt. Die Ursache hierfür lag in dem Verfahren zu ihrer Aufstellung oder genauer in dem unvernünftigen Gebrauch, den die Verbände des Güterkraftverkehrs von diesem Verfahren machten. Die übertriebene Orientierung der Tarife an fiktiven Selbstkosten durch das Gewerbe¹⁴⁾, insbesondere die Berechnung dieser Kosten in Form einer bloßen Fortschreibung kalkulatorischer Elemente ohne Berücksichtigung der Kostensenkungen durch Produktivitätsfortschritte, wurde in den Konsultationen seitens der verladenden Wirtschaft und der Spedition nicht ernsthaft korrigiert.

14) Dabei blieb es in der Praxis, obwohl die Verordnung 3568/83 das in der Verordnung 2831/77 nicht enthaltene Element der Marktlage wieder als tarifbildende Parameter einführte.

Die Kommission befaßte sich ein einziges Mal mit dieser Frage. In der Entscheidung 80/1 betreffend einen Streitfall zwischen Dänemark und anderen Mitgliedstaaten¹⁵⁾ stellte sie fest, daß durchschnittliche Abweichungen von $\pm 10\%$ von den Referenztarifen nicht im Widerspruch mit dem System stünden. Die in der Praxis tatsächlich nachgewiesenen erheblich höheren Abweichungen konnte auch die Kommission nicht durch Intervention in das Tarifbildungsverfahren vermeiden. Die in den Verordnungen enthaltene „Verpflichtung“, die Referenztarife so festzusetzen, „daß im Einzelfall Beförderungsentgelte gebildet werden, die einen solchen Tarif gebührend berücksichtigen“ oder „die nicht zu stark von den Referenztarifen abweichen“ blieb ein frommer Wunsch.

Der zweite Grund, der das Scheitern dieser Referenztarife festzustellen erlaubt, liegt in der Tatsache, daß die Tarife in den letzten Jahren der geltenden Verordnungen in einigen Mitgliedstaaten einfach nicht mehr zur verkehrswirtschaftlichen Realität gehörten. Verkehrsunternehmer wußten mit diesen Empfehlungen nichts anzufangen, die Verlader waren von Anfang an gegen sie eingestellt, die Verwaltungen scheuten den offenkundig überflüssigen Aufwand. Wirksame Handhaben, gegen diese Passivität oder Resignation einzuschreiten, standen der Kommission wegen der Konzeption des Systems, das in erster Linie die nicht sanktionsfähigen Gewerbeorganisationen für die Aufstellung der Tarife verantwortlich machte, weder unter rechtlichen noch politischen Aspekten zur Verfügung. Die Folge war, daß die Anpassung der Tarife an die Entwicklung der Verkehrsmärkte unterblieb und das gesamte System vielerorts mehr oder weniger in Vergessenheit geriet. Insgesamt kann auch hier nur die Schlußfolgerung gezogen werden, daß diese Tarife der bisherigen Art ihre Indikator- und Markttransparenzfunktion nicht erfüllt haben.

IX. Die Perspektiven

Die Frage stellt sich, wie anhand der Bilanz mit dem Experiment der seit 1968 geltenden drei Gemeinschaftsverordnungen die Konzeption für die Preisordnung des grenzüberschreitenden Güterkraftverkehrs innerhalb der Gemeinschaft ab 1989 entwickelt werden soll. Da die Antwort hierauf nicht allein nach streng wissenschaftlichen Maßstäben gefunden werden wird, darf kurz über die möglichen politischen Reaktionen spekuliert werden. Der Begriff der Spekulation schließt ein, daß hier Irrtum vorbehalten bleibt.

Für die Beibehaltung von obligatorischen Margentarifen und ihrer Ausdehnung auf alle Verkehrsbeziehungen innerhalb der Gemeinschaft werden wahrscheinlich die Gewerkschaften eintreten. In ihrer Optik sind obligatorische Tarifbindungen ein unverzichtbares Instrument für die obrigkeitliche Koordinierung der Verkehrsträger nach dem Prinzip der Komplementarität. Freier Preiswettbewerb ist für sie zur Verfolgung dieses Grundsatzes ungeeignet. Der Glaube an den Schutz der Eisenbahnen und an die Vermeidung ruinöser Konkurrenz mittels verbindlicher Tarife ist auf dieser Seite unerschüttert.

Die Verbände des gewerblichen Güterkraftverkehrs werden – selbstverständlich unter Betonung ihrer gerechtfertigten Forderung nach Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen – möglicherweise für ein Tarifregime optieren, das größere Preisflexibilität gestattet als die Systeme der Vergangenheit. Zu befürchten bleibt, daß das deutsche Gewerbe in dieser Frage auch künftig gegen den Strom schwimmen wird, in erster Linie aus der begründeten Sorge

15) ABl., Nr. L 4/14 vom 8. 1. 1980.

heraus, daß bei Preisfreiheit im internationalen Verkehr die Tarifbindung des RKT und die damit bedingte Tarifkontrolle mit ihren Konsequenzen für die Wirtschaftsorganisationen des Gewerbes auf die Dauer nicht zu verteidigen wären.

Für die Eisenbahnen bleibt zu hoffen, daß sie die Zeichen der verkehrspolitischen Entwicklung richtig verstehen. Die Meinungsbildung in der Gruppe der Zwölf folgt zwar im allgemeinen nach dem Bild des Geleitzugs der langsamsten Einheit. Aber es wäre (negativ) überraschend, wenn es in dieser Frage den fortschrittlichen Gesellschaften nicht gelänge, die noch stärker der Vergangenheit anhaftenden Unternehmen mit sich zu ziehen.

Keine Zweifel dürfte die Feststellung aufwerfen, daß die Verlader und die Spedition sich gegen obligatorische Tarife und für ein Gemeinschaftssystem freier Preise aussprechen werden.

Alle diese Positionen und ihre vielschichtigen Nuancen werden sich auch in den Stellungnahmen des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Europäischen Parlaments widerspiegeln. Für die Äußerung des letzteren kommt als politisches Element hinzu, daß es für den Fall eines Berichts noch in dieser Sitzungsperiode während des Kampfes um die Zusammensetzung des im Juni 1989 zu wählenden neuen Parlaments Farbe bekennen müßte.

Die Optionen der Regierungen sind nach den bisherigen Erfahrungen und wenn es gravierende Änderungen der politischen Landschaft nicht gibt, unschwer vorauszusehen:

Zehn Regierungen dürften für die Abschaffung der obligatorischen Margentarife plädieren. Offen bleibt die Haltung der Bundesrepublik; nicht auszuschließen ist, daß sie sich auch weiterhin für die Beibehaltung des gegenwärtigen Systems einsetzen wird: in diesem Falle wird man auf die Begründung gespannt sein dürfen. Ebenso möglich bleibt, daß die italienische Regierung sich einem solchen Votum anschließen könnte.

Eine objektive Entscheidung über diese nach wie vor grundsätzliche und für die gemeinsame Verkehrspolitik substantielle Frage sollte anhand folgender Überlegungen und Kriterien gefunden werden:

- Es besteht kein politischer Bedarf, das seit 1968 laufende gemeinschaftliche Tarifexperiment fortzusetzen. Die Erfahrungen mit den drei Verordnungen sind zahlreich, tiefgehend, umfassend. Sie geben für den sachkundigen und aufgeschlossenen Beobachter ausreichendes, unbestreitbares und überzeugendes Anschauungsmaterial für die Weiterentwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik in diesem Bereich. Weitere Experimente wären nichts anderes, als ein bequemes Ausweichen vor der Verantwortung für die notwendigen, reifen und endgültigen Entscheidungen.
- Die Erfahrungen mit den obligatorischen Margentarifen haben gezeigt, daß derartige Preisbindungen auf den in Frage stehenden Märkten nicht als optimale Lösung betrachtet werden können. Sie sind in ihrer Konstruktion übermäßig kompliziert, sie wären nur mit einem unverhältnismäßig aufwendigen bürokratischen Apparat in Übereinstimmung mit der Autorität ihrer rechtlichen Natur durchzusetzen, ihre wirtschaftlichen Konsequenzen sind und bleiben angesichts des Standes und der weiteren Entwicklung der Wirtschaftsintegration negativ.
- Das Konzept der Referenztarife könnte eine positive Ergänzung eines Systems grundsätzlich freier Preisbildung sein. Voraussetzung hierfür wäre, daß die Fehler der Vergangen-

heit vermieden und ein solches System von allen Relikten obligatorischer Tarife gereinigt würde.

- Auf alle Fälle muß das künftige System frei sein von der Heterogenität und der inneren Widersprüchlichkeit der geltenden Verordnung. Die Zeit ist gekommen, den ordnungspolitischen Zwiespalt in diesem Bereich der gemeinsamen Verkehrspolitik zu beenden und Platz zu machen für ein wirklich gemeinschaftliches Regime aus einem Guß.
- Die neue Preisordnung muß sich fugenlos in die Marktordnung für den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr insgesamt ab 1993 einpassen. Der Marktzugang wird dann frei sein von quantitativen Beschränkungen und bestimmt durch (hoffentlich hohe) qualitative Bedingungen. Mit dieser relativen Freiheit im Marktzugang muß die Freiheit in der kommerziellen Betätigung auf den Märkten korrespondieren. Ebenso wie es unsinnig wäre, Preisfreiheit mit einer strikten Kontingentierung der preislich zu bewertenden Kapazität zu koppeln, bedeutete es einen fundamentalen ordnungspolitischen Widerspruch, freien Marktzugang mit obligatorischen Tarifen zu verbinden. Der permanente Anreiz zur Produktion von Überkapazitäten wäre in dieser Kombination garantiert.
- Die Marktordnung ab 1993 muß und wird für die Konkurrenz innerhalb des Güterkraftverkehrs und zwischen den Verkehrsträgern geprägt sein von Bedingungen, die, wenn schon nicht völlig gleich, so doch weitgehend aneinander angenähert sein werden. Die einheitliche Preisordnung für den Güterkraftverkehr ist ein wesentlicher Harmonisierungsschritt in diese von allen Beteiligten als unabdingbar erachtete Richtung.
- Die künftige Preisordnung für den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr muß so beschaffen sein, daß sie innerhalb des freien Binnenmarktes allen Wirtschaftssubjekten Marketing, Produktion und Absatz ohne Diskriminierungen erlaubt und gewährleistet. Sie muß dem Gebot des Artikels 8 a EWGV in der Fassung der Europäischen Einheitsakte für einen freien Austausch von Waren und Dienstleistungen gerecht werden.
- Die künftige Preisordnung muß der eingeleiteten und sich mit Sicherheit beschleunigt fortsetzenden Entwicklung der Nachfrage nach logistischen Leistungen entgegenkommen und sie fördern. Der Einsicht, daß es eine Illusion darstellt, in einem freien Logistikmarkt Teilleistungen eines Gesamtpaketes preislich obligatorisch bestimmen zu können, müssen adäquate preispolitische Beschlüsse entsprechen.
- Die neue Preisordnung wird ihre positiven Wirkungen jedoch voll nur dann entfalten können, wenn die Tarifsysteme für den nationalen Güterkraftverkehr ihr auf die Dauer, wenn möglich sogar ohne allzu großen zeitlichen Abstand angepaßt werden. Für die Mehrzahl der Mitgliedstaaten ist das keine Schwierigkeit, weil sie in diesem Bereich vergleichbare Ordnungen seit langem eingeführt haben. Für diejenigen Mitgliedstaaten, für die diese Perspektive Probleme aufwirft, sollten alle Verantwortungsträger rechtzeitig diese Konsequenz mit dem gebotenen Ernst ins Auge fassen. Gegenteilige Verlautbarungen, die sich der Notwendigkeit einer solchen einheitlichen Konzeption zu verschließen trachten, verschlechtern lediglich die Chancen der Verkehrsunternehmen, die solchen Standpunkten vertrauen.
- Die künftige Preisordnung muß schließlich überflüssigem, bürokratischem Aufwand und der damit verbundenen Kostenbelastung der Staatshaushalte und der Wirtschaft ein

Ende bereiten. Eine Kosten/Nutzen-Analyse der heute noch angewandten Tarifkontrolle würde mit einem erschreckend negativen Ergebnis für die dafür Verantwortlichen enden. Für die formale Prüfung, ob Frachtpapiere mit einem obligatorischen Tarif übereinstimmen und die darin liegende Heuchelei gegenüber der Wirklichkeit gibt es in der Sicht einer den Grundsätzen der Sparsamkeit und der Effizienz verpflichteten Administration keine Rechtfertigung.

X. Ein denkbare Modell

Unter Anlegung dieser Maßstäbe muß die künftige Preisordnung für den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr in der Gemeinschaft ein System im Grundsatz freier, zwischen den Marktpartnern zu vereinbarenden Entgelte sein. Nur ein solches System wird den spezifischen Erfordernissen und Gegebenheiten dieser Märkte gerecht und gewährleistet über allokatonsgerichtete Preissignale eine optimale Nutzung der Produktionsfaktoren¹⁶⁾. Alle Vorteile, die von einem Regime freier Preisbildung in anderen Wirtschaftssektoren festgestellt werden können, sind auch für die Märkte des grenzüberschreitenden Güterkraftverkehrs zu erwarten. Es gibt weder wissenschaftliche Erkenntnisse noch praktische Erfahrungen, die für das Gegenteil sprächen. Die Theorie von den Besonderheiten des Verkehrs und die daraus abgeleitete Forderung nach einem spezifischen Preissystem hat das Gemeinschaftsexperiment endgültig widerlegt.

In Ergänzung dieses Systems könnten – fakultativ – Referenztarife zugelassen werden. Diese Preisempfehlungen brauchten nicht auf die bloße Beförderungsleistung beschränkt zu bleiben, sondern könnten auch für andere damit im Zusammenhang stehende Teile einer unternehmerischen Gesamtleistung aufgestellt werden. Als tarifbildendes Kriterium sollten ausschließlich die Selbstkosten gewählt werden, allerdings mit der Verpflichtung, den mit Fortschritten in der Technik und der Information einhergehenden Produktivitätszuwachsen angemessen Rechnung zu tragen. Dagegen sollte auf die Marktlage als tarifbildendes Element verzichtet werden. Zwischen beiden Parametern gibt es keine tragfähige Symbiose. Es ist ehrlicher, Referenztarife eindeutig auf die Selbstkosten als einen informativen Bezug für die Vertragsverhandlungen abzustellen mit dem klaren Hinweis, daß die Unternehmen den endgültigen Preis nur auf der Grundlage der jeweiligen Marktlage werden vereinbaren können, als zu versuchen, einen für die Praxis nicht tragbaren Kompromiß erzwingen zu wollen.

Die Aufstellung dieser Tarife sollte den Gewerbeorganisationen nicht als Verpflichtung unterlegt, sondern lediglich als eine legale Möglichkeit anheim gestellt werden. Obligatorisch müßte die Anhörung der verladenden Wirtschaft und des Verkehrshilfsgewerbes bleiben.

Ob die derart abgestimmten Tarifentwürfe des weiteren einer Überprüfung durch nationale und Gemeinschaftsinstanzen unterworfen werden sollten, ist wohl keine entscheidende Frage. Wenn man ein ganz einfaches Verfahren einführen wollte, könnte man sich damit begnügen, den Verbänden des gewerblichen Güterkraftverkehrs vorzuschreiben, daß die Entwürfe den Regierungen zur Information mit der Mitteilung der Zustimmung der angehörten Verbände vorgelegt werden. Auf eine Beteiligung der Kommission könnte unter die-

16) Vgl. *Willeke, R. u. a.*, Liberalisierung und Harmonisierung als Aufgabe und Chance einer gemeinsamen Verkehrspolitik im EG-Raum, in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 58. Jg. (1987), S. 71-99.

sen Umständen verzichtet werden. Die Ausnahme von den Kartellvorschriften des Gemeinschaftsrechts wäre ja bereits in der Gemeinschaftsverordnung enthalten, die dieses künftige System festsetzen müßte.

Diese Referenztarife neuen Stils brauchten auch nicht wie bisher bi- oder multilateral aufgestellt werden. Wirklichkeitsnäher und praktikabler würden sie wahrscheinlich, wenn sie nach dem Nationalitätsprinzip eingeführt würden, d. h. wenn jeder nationale Verband für die Unternehmen seines Landes diese Empfehlungen aufstellte. Angesichts der realistischen Kostenorientierung, die die neuen Referenztarife erhalten sollten, vor allem aber auch im Hinblick auf die künftige Möglichkeit, für alle Unternehmen der Gemeinschaft sich mit der Gemeinschaftslizenz ab 1993 in sämtlichen grenzüberschreitenden Verbindungen der Gemeinschaft betätigen zu können, würde das Gesamtmosaik dieser zwölf Referenztarife mit allen denkbaren Differenzierungen wahrscheinlich seiner Funktion gemäß - nicht mehr und nicht weniger - ausreichende Hinweise für eine marktgerechte freie Preisbildung liefern. Der weitere Vorteil einer relativ geringen Zahl von Tarifen würde ebenfalls positiv zugunsten dieser Lösung zu Buche schlagen.

Die Bedeutung der Referenztarife sollte auch innerhalb eines solchen Systems nicht überschätzt werden. Ihre Funktion für die freie Frachtenbildung wird stets beschränkt bleiben. Gleichwohl, unter der Voraussetzung, daß bei ihrer Aufstellung bei allen Beteiligten „Vernunft“ groß geschrieben wird, können derartige Preisempfehlungen bis zu einem gewissen Grade eine willkommene Rolle als Stabilisatoren für das kommerzielle Verhalten der Marktpartner spielen¹⁷⁾.

Ein etwas heikles Problem ist die Frage, ob diesem künftigen Preissystem eine Art von Notstandsklausel für den Fall ernsthafter und andauernder Marktstörungen mit der Möglichkeit vorübergehender obligatorischer Preisbindungen vorgesehen werden müßte. Eine vernünftige Antwort ist wahrscheinlich nur im größeren Zusammenhang mit der Lösung für die Frage des Krisenmanagements auf den freien internationalen Verkehrsmärkten ab 1993 insgesamt zu finden. Die Definition der Krise, der Mechanismen und der Instrumente sowie der Verfahren für die notwendigen Entscheidungen der zuständigen Instanzen sind nur gemeinsam für den Zugang zu und die Betätigung auf den betroffenen Märkten zu regeln.

Leichter dürfte die Bejahung der Zulässigkeit von Übergangsmaßnahmen sein. Wenn das neue System, wie es an sich der Fall sein müßte, noch vor 1993 in Kraft treten sollte, so könnte man sich gewisse Übergangsregeln unter drei Bedingungen vorstellen: Der Übergang dürfte nicht zu einem Dauerregime entarten, nicht zu einem Rückschritt im Verhältnis zu der bereits erreichten Preisdergulierung führen, und er müßte in seinen Folgen auf das mögliche Minimum beschränkt bleiben. Unter diesen Voraussetzungen ließe sich vorstellen, daß in den Jahren bis Ende 1992 die 1988 geltenden Minima der in Kraft gebliebenen obligatorischen Margentarife als verbindliche Mindestsätze der Beförderungsentgelte auf den betroffenen Märkten aufrechterhalten werden dürften. So wie die tatsächlichen Verhältnisse sich gegenwärtig präsentieren, hätte diese Lösung allerdings nur noch für den deutsch-italienischen Margentarif eine gewisse Bedeutung.

17) Vgl. *Schmitt, V.*, Die preispolitischen Vorschläge der Kommission der EG für die Marktordnung des grenzüberschreitenden Verkehrs, in: Schriftenreihe der DVWG, Band B 40, Köln 1977, S. 80.

XI. Ausschau

Ob die Entwicklung in der hier vorgestellten Richtung weiterverlaufen wird, bleibt abzuwarten. Kommt es in Folge der verspäteten Vorschläge der Kommission nicht zu einer Anschlußentscheidung des Ministerrats vor Ende 1988, dann läuft das geltende Tarifsysteem am 31.12.1988 ersatzlos aus. Der freien Preisbildung wären dann gemeinschaftsrechtlich Tür und Tor geöffnet, allerdings ohne die Möglichkeit gemeinschaftlicher Referenztarife. Zu befürchten wäre, daß der freigesetzte Raum dann etwa von der deutschen Verwaltung mit der alten These der Geltung des RKT auch im internationalen Verkehr besetzt würde. Der gesunde Menschenverstand läßt hoffen, daß es so weit nicht kommen wird. Legt die Kommission noch rechtzeitig ihren Vorschlag für die endgültige Preisordnung vor, dann kann darüber, indem man Ende 1988 „die Uhr anhält“, im Laufe des Jahres 1989 mit Blick auf die Marktordnung 1993 entschieden werden. Die Eindeutigkeit der Ergebnisse des zurückliegenden Experiments, der Stand der politischen Koordinaten für die Vollendung des säkularen Unternehmens des gemeinsamen Binnenmarktes, die Transparenz der wissenschaftlichen Erkenntnisse rechtfertigt eigentlich den Optimismus, daß diese endgültige Lösung dann in etwa der hier und in vielen anderen Veröffentlichungen vertretenen Linie folgen wird.

Postscriptum

Nach Abschluß der Redaktion für diesen Artikel brachte der Verkehrsministerrat vom 20./21. Juni 1988 eine positive Überraschung. Der wichtigste Punkt dieser Ratstagung, mit der die deutsche Präsidentschaft während des ersten Halbjahres 1988 wider Erwarten auch für den Verkehr mit einem allseits anerkannten Erfolg endete, war zwar die für die Gemeinschaft verbindlich festgeschriebene Verpflichtung, zum 1. Januar 1993 alle quantitativen Beschränkungen in Form von Kontingenten für den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr der eigenen Unternehmen aufzuheben und durch ein System qualitativer Bedingungen für den Zugang zu diesen Märkten zu ersetzen. Damit ist das bereits 1965/66 von den Verkehrsministern politisch fixierte Ziel nunmehr auch rechtlich unwiderruflich und vor allem bedingungslos Teil des Gemeinschaftsrechts geworden.

In derselben Sitzung wurde „programmgemäß“ die Verlängerung der Tarifverordnung Nr. 3568/83 gemäß dem vorstehend erwähnten Vorschlag der Kommission um ein Jahr gebilligt. Womit jedoch niemand gerechnet hatte, war eine Erklärung aller Regierungen, nach der der Rat davon Kenntnis nimmt, daß alle noch auf der Grundlage der geltenden Verordnung bestehenden obligatorischen Margentarife ab 1. Januar 1989 aufgehoben werden; die davon betroffenen Mitgliedstaaten werden die Berufsverbände von dieser Entscheidung unterrichten und sie auffordern, Entwürfe für neue Referenztarife aufzustellen, die vom gleichen Zeitpunkt an in Kraft treten sollen.

Das Bemerkenswerte an dieser Erklärung ist der Umstand, daß sie auch von der Bundesrepublik und Italien mitgetragen wurde. Alle anderen Regierungen hatten ja das Konzept des Obligatoriums bereits in der Vergangenheit aufgegeben. Lediglich die beiden genannten Länder vertraten bis in die jüngste Vergangenheit hinein ihre Überzeugung von der Notwendigkeit verbindlicher Preisvorschriften für die in Rede stehenden Märkte. Mit der Billigung dieser Erklärung haben sie Tatsachen anerkannt, die längst auch auf den Märkten des

grenzüberschreitenden Güterkraftverkehrs mit Deutschland und Italien unumkehrbare Wirklichkeit und stärker als die Fassade papierener Vorschriften geworden waren.

Damit ist der Weg frei für einen vernünftigen Vorschlag der Kommission über die neue Preisordnung im grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr der Gemeinschaft. Nach all den Erfahrungen und den wissenschaftlichen Erkenntnissen kann es kaum Fragen darüber geben, wie dieser Vorschlag aussehen muß und zugunsten welcher Lösung die hoffentlich kurzfristig mögliche Entscheidung des Ministerrats fallen wird. Die neue Preisordnung kann nichts anderes zum Inhalt haben als ein System freier Frachtenbildung, ergänzt durch die Möglichkeit unverbindlicher Preisempfehlungen. Die rasche Verwirklichung dieser Idee als eines unabdingbaren qualitativen Korrelats für den quantitativ unbeschränkten Zugang zu den betroffenen Märkten und als eines wesentlichen Schrittes in Richtung der Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen wird allen Beteiligten zum Vorteil gereichen. Diese Prognose kann gewagt werden ohne jedes Risiko, durch die tatsächliche Entwicklung widerlegt zu werden. Darüber hinaus wird die Bewährung dieses Systems à la longue auch in den noch bestehenden obligatorischen Tarifbindungen des nationalen Verkehrs ihren Niederschlag finden.

Die lediglich in der Niederschrift des Ministerrats vom 20./21. 6. 1988 festgehaltene Ratsklärung zur Preisbildung im grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr erhält in dieser Perspektive auch für die deutsche Verkehrspolitik im Binnenverkehr historische Bedeutung.

Summary

The price policy for the international road haulage between Member States was from the beginning one of the main subjects of the Common Transport Policy. In 1968, a first regulation introduced for transports between the original six Member States a system of compulsory "bracket"-tariffs. This solution reflected a compromise between two extreme solutions applied at this time in the Member States: compulsory tariffs, (even still with fixed prices) and systems of free pricing. The new regime was also conceived as an experiment with the objective to get practical experience for a definitive system. After the first enlargement of the Community in 1975 it became very soon clear that the concept of compulsory tariffs was not acceptable for the new Member States for political and practical reasons. The implementation of the first regulation had also shown other defects of the compulsory system, in particular the impossibility to ensure in all Member States adequate control and sanctions with regard to the corresponding obligations. In 1975, the Commission proposed consequently the replacement of the compulsory tariffs by price-recommendations or reference tariffs which were not binding. But the Council remained divided on this question and adopted in 1977 a new regulation permitting Member States to choose between the two systems, which in fact contradicted the very notion of a Common Policy. This regulation has been extended in duration and modified several times but without change in its substance. It is with its dual system still in force until end 1989. However, the practical evolution over all these years showed that the compulsory system was not workable. The Council of Transport Ministers recognised in June 1988 the "normative force of realities" by concluding that from 1st January 1989 onwards the still (in theory) existing compulsory tariffs will be replaced by reference tariffs. At the end of 1988 the Commission will make a new proposal for the definitive regime, taking into account the experience of twenty years and the necessity to establish a price system compatible with the "deregulated" organisation of the international road haulage within the Community for the markets concerned, in conformity with the achievement of the internal market and with the evolution of the present and future demand for logical services.

The article gives a description of the main stages of the Common Transport Policy in this field, it resumes the political and economic reasons utilised for the different solutions and it examines critically the experiences made since 1968. The article concludes with a plea for a system of free pricing eventually combined with the possibility for those road haulage organisations which would be interested to pronounce for their members price recommendations which are not compulsory.