

Verkehrspolitik für Europa? Die
Verkehrspolitik der Europäischen
Gemeinschaft und die Bundesrepublik
Deutschland 1957–1972.

Inaugural-Dissertation
zur
Erlangung der Doktorwürde
der Philosophischen Fakultät
der
Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität
zu Bonn
vorgelegt von

Phillip-Alexander Harter

aus
Mol / Belgien

Bonn

2010

Erster Gutachter: Professor Günther Schulz

Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn
Institut für Geschichtswissenschaft
Abteilung Verfassungs-, Sozial- und Wirtschaftsgeschichte

Zweiter Gutachter: Professor Tilman Mayer

Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn
Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie

Datum der mündlichen Prüfung:

6. Juni 2007

Vorwort

Viele Menschen haben mich bei dieser Arbeit persönlich unterstützt und mir freigiebig ihr umfassendes Fachwissen zur Verfügung gestellt. Hier möchte ich mich bei ihnen allen bedanken.

Die Mitarbeiter des Bundesarchivs in Koblenz, des Nationaalarchief in Den Haag und der Archive der Europäischen Union in Brüssel und Luxemburg – von den Archivaren bis hin zum Empfangspersonal waren sie alle äußerst hilfsbereit und haben sich auch der unmöglichsten Fragen geduldig angenommen. Das gilt auch für die Mitarbeiter des „European Center for Mobility“ an der Universität Eindhoven, die mir ihre umfassende Periodikasammlung zur Verfügung stellten.

Herzlich danke ich meinen Kollegen an der Abteilung für Verfassungs-, Sozial- und Wirtschaftsgeschichte der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Danke für die schöne Zeit. Danke für das Zuhören. Danke für die Kollegialität. Besonders Volker Ebert und Simon Ebert haben mich in unseren benachbarten Kellerbüros stark unterstützt. Volker Ebert danke ich zudem für die Fortführung unseres, einstmals gemeinsamen, Projektes.

Dr. Boris Gehlen hatte die, manchmal wohl zweifelhafte, Freude mich seit meinem ersten Seminar bis zur Korrektur der hier vorliegenden Arbeit zu begleiten und zu betreuen. Frau Dorothea Fendel und Frau Tanja Bettge haben die vielleicht schwierigste Aufgabe übernommen: Sie haben den vorliegenden Text Korrektur gelesen. Frau Dr. Regine Jägers hat mich davon überzeugt, die Stelle als wissenschaftlicher Mitarbeiter anzunehmen und diese Arbeit zu verfassen. Unermesslich war ihre Geduld, mit der sie drei Jahre lang meine Klagen angehört und kommentiert hat.

Mein Doktorvater Professor Dr. Günter Schulz hat bis zuletzt an den Erfolg dieses Projektes geglaubt. Seine beständigen und geduldigen Korrekturen haben es mir erlaubt einige, wenn auch bei weitem nicht alle, meiner Schwächen zu mildern.

Auch im privaten und familiären Umfeld haben mich viele Menschen unterstützt und mir geholfen: Meine Großmutter wusste mich als kleines Kind durch Geschichten für Geschichte zu begeistern. Meine Mutter und meine Schwester haben stets an mich geglaubt und tun dies auch heute noch. Mein Vater brachte mir die Selbständigkeit bei, die zum Überleben im deutschen Universitätssystem unabdingbare Voraussetzung ist. Alle meine Freunde in

Deutschland sind sowohl vor als auch nach Abschluss der Arbeit meine Freunde geblieben; das ist vermutlich nicht selbstverständlich. Meinen Freunden in Belgien danke ich für die warme und herzliche Aufnahme in ihrem Land und all die hervorragenden Essen, die ich als armer Doktorand nicht bezahlen konnte.

Zum Schluss möchte ich Sylvie dafür danken, dass sie mich während des ganzen Projektes vorbehaltlos unterstützt hat und vor allem dafür, dass sie danach sogar noch bereit war, meine Frau zu werden.

Euch allen und allen, die ich in dieser Aufzählung nicht nennen konnte: Danke!

Inhalt

Vorwort	3
1 Einleitung.....	7
1.1 Fragestellung, Untersuchungszeitraum und Methode	11
1.1.1 Untersuchungsgegenstand und -zeitraum	11
1.1.2 Methode.....	13
1.1.3 Fragestellungen	14
1.1.4 Aufbau	15
1.2 Forschungsstand und Quellenlage	17
1.2.1 Verkehrsgeschichtliche Untersuchungen.....	17
1.2.2 Verkehrsökonomische, politik- und rechtswissenschaftliche Untersuchungen	24
1.2.3 Quellen	26
2 Grundlagen.....	29
2.1 Ökonomische und integrationstheoretische Grundlagen.....	29
2.1.1 Staat, Wirtschaft und Verkehr.....	29
2.1.2 Deutschland und Europa – Nationale Interessen und Integration.....	39
2.2 Entwicklung des deutschen Verkehrswesens und der Europäischen Integration bis zur Mitte der 1950er Jahre.....	41
2.2.1 Entwicklung des Verkehrswesens und der Verkehrspolitik in Deutschland bis zur Mitte der 1950er Jahre.....	41
2.2.2 Europäische Integration und Verkehr bis zur Mitte der 1950er Jahre.....	53
2.3 Die Ausgangslage in den EWG-Gründerstaaten – Gemeinsamkeiten und Unterschiede	63
2.3.1 Verkehrsmarkt.....	63
2.3.2 Verkehrsinfrastruktur	66
3 Verhandlungen und ein Vertrag (1956–1957)	70
3.1 Von Messina nach Rom – Der Weg zum Verkehrskapitel des EWG-Vertrags.....	70
3.2 Der Verkehr im Vertrag der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.....	87
4 Reformen und Konzepte (1957–1962).....	94
4.1 Die EWG-Kommission sucht ihre Position.....	94
4.2 Liberalisierung und Internationalisierung in der bundesdeutschen Verkehrspolitik bis zur „kleinen Verkehrsreform“	100
4.3 Erste Konzepte aus Brüssel.....	110
4.3.1 Die Denkschrift über die Grundausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik	110

4.3.2	Das Aktionsprogramm für die gemeinsame Verkehrspolitik	124
5	Vorschläge und Verhandlungen (1962–1964).....	135
5.1	Hoffnungsvoller Beginn	135
5.2	Erfolge bleiben aus	140
5.3	Das Maßnahmenpaket der Kommission	147
5.3.1	Margentarifregelung	150
5.3.2	Die Regelung des Marktzugangs	162
5.3.3	Harmonisierung	168
5.3.4	Maße und Gewichte	173
6	Kleine Fortschritte – große Rückschläge (1965–1972).....	180
6.1	Erste Kompromisse.....	180
6.2	Scheitern der Kompromisse und Neuanfang	189
6.3	Der Leberplan und die europäische Verkehrspolitik.....	204
6.4	Neuausrichtung – Stillstand – Erweiterung.....	213
7	Marktentwicklung ohne europäische Steuerung –Verpasste Chancen	217
7.1	Gemeinsamkeiten und Unterschiede – Die Entwicklung	217
7.2	Verkehrsmarkt.....	217
7.3	Verkehrsinfrastruktur.....	220
8	Zusammenfassung und Fazit	225
8.1	Keine Verkehrsordnung für Europa – Zusammenfassung.....	225
8.2	Unterschiedliche Traditionen, divergierende Konzepte und nationale Vorbehalte – Fazit	233
	Abbildungsverzeichnis.....	239
	Grafiken	239
	Tabellen	239
	Abkürzungsverzeichnis	240
	Quellen- und Literaturverzeichnis.....	242
	a) Quellen	242
	b) Gedruckte Quellen und Literatur	245

1 Einleitung

„In einer Zeit, in der die Welt immer kleiner wird, der Mangel abnimmt und der technische Fortschritt mit Riesenschritten vorangeht, hat Westeuropa ein Verkehrssystem, das sowohl hinsichtlich des Wegenetzes als auch der Verkehrspolitik nicht Schritt gehalten hat.“¹

Dieses Urteil des niederländischen Verkehrspolitikers PAUL J. KAPTEYN aus dem Jahr 1961 gilt auch heute noch. Der hohe Grad an internationaler Arbeitsteilung, die größer werdenden Distanzen zwischen Zulieferern, Produzenten und Konsumenten sowie die Produktion just-in-time stellen quantitativ wie qualitativ neue Herausforderungen für Transporteure und Verkehrssysteme dar. Steigende Rohölpreise, drohender Klimawandel und ein stetig wachsendes Verkehrsaufkommen verlangen der Verkehrspolitik neue Lösungen ab.

Für die Bundesrepublik Deutschland gilt dies in besonderem Maße, da sie im Zuge der Osterweiterung der Europäischen Gemeinschaften (EG) zum zentralen Transitland des europäischen Güterverkehrs wird. Die Menge transportierter Güter (in Tonnenkilometern/tkm) stieg in der EG zwischen 1991 und 2001 jährlich um 2,7 Prozent.² Das Statistische Amt der Europäischen Union (EUROSTAT) prognostiziert ein Wachstum von rund 30 Prozentpunkten im Durchschnitt der EG-Staaten bis 2020.³

Ausgehend von der Entwicklung der letzten Jahre wird der Transport auf den Ost-Westrouten das durchschnittliche Wachstum jedoch deutlich übertreffen.⁴ Das deutsche Verkehrssystem wird folglich in der Zukunft noch stärker belastet. Aus diesem Grund fordern Lobbyvertreter vor allem der Verkehrswirtschaft und der Autofahrer weitere Investitionen in

¹ KAPTEYN, PAUL J.: Bericht im Namen des Verkehrsausschusses über Fragen der gemeinsamen Verkehrspolitik im Rahmen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (Europäisches Parlament. Sitzungsdokumente 1961–1962. Ausgabe in deutscher Sprache. Dokument 106). o. O. 1961, S. 4.

² Vgl. EUROPEAN COMMISSION: European Union. Energy and Transport in Figures. Luxemburg 2003, S. 87.

³ Eurostat rechnet in den Jahren 2003–2030 mit einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 2,1 % des Güterverkehrs und 1,4 % des Personenverkehrs für die EU 25. Vgl. EUROPEAN COMMISSION. DIRECTORATE-GENERAL FOR ENERGY AND TRANSPORT: European Energy and Transport Trends to 2030. Luxemburg 2003, S. 60ff.

⁴ So stieg die Anzahl der Durchfahrten von Lkw an der deutsch-polnischen und deutsch-tschechischen Grenze von 1999 bis 2002 deutlich stärker als der Durchschnitt der EU. Vgl. KRAFTFAHRT BUNDESAMT (HRSG.): Güterverkehr mit Drittstaaten über die deutsch-polnische Grenze in den Jahren 1999 bis 2002, www.kba.de, 25. 10. 2005; KRAFTFAHRT BUNDESAMT (HRSG.): Güterkraftverkehr mit Drittstaaten über die deutsch-tschechische Grenze, www.kba.de, 25. 10. 2005.

das Straßen- und Autobahnnetz.⁵ Ein weiteres Wachstum des Straßengüterverkehrs wird aber aus verkehrs-, umweltpolitischen und volkswirtschaftlichen Gründen von keiner maßgebenden politischen Partei gewünscht.

Heute erreicht in Europa bereits der weitaus größte Teil aller Waren seinen Bestimmungsort über die Straße. Anders als in den USA ist es den europäischen Bahnunternehmen nicht gelungen, sich auf dem Güterverkehrsmarkt zu behaupten.⁶ Selbst auf den klassischen Domänen der Eisenbahn, dem Schüttgut und dem Transport über lange Strecken, hat der Lkw in den letzten Jahrzehnten Marktanteile gewonnen. Der heute typische internationale Verkehr verläuft, unter Umgehung der Eisenbahn, per Lkw und Schiff. Auf Strecken, auf denen sich ein Schifftransport auch für längere Distanzen nicht anbietet, ist der Haus-zu-Haus-Verkehr mit dem Lkw der Normalfall. Der Transport mit der Eisenbahn gilt bei Versendern als kompliziert, bürokratisch, langsam und unzuverlässig, obwohl er energetisch und aufgrund der geringeren Personalintensität auf großen Distanzen weit effizienter ist als der Einsatz von Lastkraftwagen.⁷ Rechnet man die übrigen externen Kosten wie Luftverschmutzung, Klimawandel, Lärm, Sicherheitsaufwendungen und Unfälle ein, so verschiebt sich die Bilanz noch weiter zu Gunsten der Schiene. Schätzungen gehen davon aus, dass – unter Einbeziehung der externen Kosten – der Transport einer Tonne Fracht auf tausend Kilometern mit dem Lkw die Gesellschaft rund viermal so viel kostet wie der Transport mit der Bahn.⁸ Durch

⁵ So forderte der Präsident des Allgemeinen Deutschen Automobil-Clubs (ADAC), Peter Meyer, dass der Etat für Bundesfernstraßen von 2,5 Mrd. Euro deutlich erhöht werden müsse. Vgl. MEYER, PETER: Sie haben die Wahl. In: ADAC Motorwelt 8/2005, S. 7.

⁶ In den USA wurden 2001 ca. 40 % aller Waren (in Tonnenkilometern) mit der Eisenbahn transportiert. In der EG waren es nur 13 %. Vgl. EUROPEAN COMMISSION: European Union. Energy and Transport in Figures, Nr. 3.1.12, 3.4.24.

⁷ Die energetischen Vorteile entstehen durch den geringeren Roll- und Luftwiderstand der Eisenbahn. Eine effiziente Aufteilung des Transportaufkommens ist nur dann möglich, wenn jedes Verkehrsmittel gemäß seiner Stärken eingesetzt wird. So ist der Lkw im Nahverkehr und auf Strecken bis zu 300 km unbestreitbar der Bahn und dem Binnenschiff überlegen. Außerdem hat der Straßengüterverkehr Vorteile bei empfindlichem Stückgut, da die Verringerung der Ladevorgänge das Beschädigungsrisiko reduziert. Die Binnenschiffahrt wiederum hat ihre Stärken im Transport von Schütt- und Flüssiggut – bei letzterem in Konkurrenz zu den Pipelines – ist aber naturgemäß in ihren Transportwegen beschränkt. Vgl. RAUSCHENBERG, RAINER H.: Potentiale für die Verringerung der externen Effekte des Verkehrssektors durch einen dezentralisierten und automatisierten Gütertransport der Bahn. (Univ. Diss. an der Johann Wolfgang Goethe Universität Frankfurt). In: <http://www.wiwi.uni-frankfurt.de/rainerh/diss/pdfvde.htm>, Abbildung 20.

⁸ Vgl. FRIEDRICH, HAJO: In fünfzig Lastwagen statt in einem Zug. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung (8. 11. 2004).

die unterschiedliche Kostenstruktur der Transportmittel gilt dies insbesondere auf längeren Strecken.⁹

Diese „natürliche“ Struktur des Verkehrsmarktes wird jedoch durch eine Vielzahl von marktexternen Faktoren beeinflusst. Staatliche Eingriffe (Steuern, Tarife, Marktzugangsbeschränkungen u. a.) sind hier an erster Stelle zu nennen. Die traditionell enge Verbindung zwischen Staat und Verkehrsmarkt erwies sich in den letzten Jahrzehnten vor allem im internationalen Verkehr als Problem.

Um die Stärken der verschiedenen Transportmittel effizienter zu nutzen und die Bemühungen der Einzelstaaten besser zu koordinieren, startete die Europäische Kommission, namentlich das Direktorat Energie und Transport, im Jahr 2001 eine Initiative für den Aufbau eines europäischen Verkehrssystems. Die Europäische Union will die Mitgliedstaaten dabei unterstützen, die nationalen Verkehrsnetze besser zu verknüpfen. Durch eine weitere Harmonisierung der Vorschriften soll zudem der Verkehr, vor allem der der Bahnen, einfacher abgewickelt werden können. Insbesondere die neuen Mitgliedstaaten sollen beim Aufbau einer leistungsfähigen Infrastruktur dahingehend unterstützt werden, die Vorteile des kombinierten Verkehrs zu berücksichtigen.¹⁰

Ähnliche Initiativen waren seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs immer wieder gescheitert. Erst Mitte der 1980er Jahre nahm die Verkehrspolitik der EG konkrete Formen an.¹¹ Bis zu diesem Zeitpunkt hatten sich die Regierungen nicht auf einen Weg zwischen freiem Markt und staatlicher Regelung, Schiene und Straße, nationalen Eigeninteressen und Integrationsbemühungen einigen können.¹²

⁹ Die Kosten beim Straßengütertransport entstehen zum Großteil während der Fahrt (Personal- und Energiekosten), während auf Schiene und Binnenwasserstraße die Be- und Umladevorgänge kostenintensiver sind.

¹⁰ Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION (HRSG.): Weißbuch. Die Europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellung für die Zukunft. Luxemburg 2001.

¹¹ Vgl. FRERICH, JOHANNES/MÜLLER, GERNOT: Europäische Verkehrspolitik. Von den Anfängen bis zur Osterweiterung der Europäischen Union. Band 1: Grundlagen. München/Wien 2004; HERRY, MAX: Hauptthemen und wesentliche Ergebnisse der europäischen Verkehrspolitik. In: Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.): 50 Jahre Straßenwesen in Deutschland. Bonn 2000, S. 361–391.

¹² Die Verbesserung der Situation ab 1985 lag zum einen an der integrationsfreundlichen Stimmung nach der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) und zum anderen an einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH). Auch das richtungweisende Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes hat die Wiederaufnahme der Integrationsbemühungen bestärkt. Das Urteil war ein Novum im Prozess der europäischen Integration. Das erste Mal seit Gründung der EG war ein Organ der Gemeinschaft – in diesem Fall der Rat – wegen Untätigkeit verurteilt worden. Obwohl der EuGH der Klage der Kommission und des Europäischen Parlaments nur in Teilen stattgab, veränderte der Vorgang doch die Machtverhältnisse in den Institutionen zu Gunsten der

Warum aber war die Verkehrspolitik lange Zeit ein Stiefkind der europäischen Integration, während in anderen Bereichen, wie der Agrar- und Wettbewerbspolitik, beachtliche Integrationserfolge erzielt werden konnten? Warum bedurfte es erst einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH), um der Verkehrspolitik der EG auf die Beine zu helfen, obwohl Verkehr als eine der fünf Politiken der Gemeinschaften in den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWGV) aufgenommen worden war?¹³

Die Beantwortung dieser Fragen kann gerade im Hinblick auf die Integration der neuen Mitgliedstaaten sowie bei den noch anstehenden Erweiterungsrunden von Nutzen sein. Die Europäische Union erhält durch die Aufnahme der neuen Mitglieder eine kontinentalere Gestalt, welche im Bezug auf die Verkehrsrichtung der Anfangsjahre der Gemeinschaft ähnlich ist. Zudem sind die Verkehrsmärkte der neuen Mitgliedstaaten stark auf die Eisenbahn ausgerichtet und in dieser Hinsicht mit den westeuropäischen Märkten der 1950er Jahre vergleichbar.¹⁴

Güter werden heute innerhalb der Europäischen Gemeinschaft nicht effizient transportiert. Es wird künftig eine wichtige Aufgabe der europäischen Regierungen und der Brüsseler Institutionen sein, das zu ändern, um die Vorteile des größeren Binnenmarktes in vollem Umfang zu nutzen, die Umwelt nicht mehr als nötig zu belasten und die Investitionen in Verkehrsinfrastruktur so nachhaltig wie möglich einzusetzen. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaft hat dies erkannt. Allerdings erwies sich die Verkehrspolitik bisher als eines der schwierigsten Felder der Integration. Ein Blick in die Vergangenheit kann helfen, die Problemfelder zu analysieren, die Entscheidungsstrukturen aufzudecken und Fehler zu vermeiden.

Kommission und des Parlaments. Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN: Vollendung des Binnenmarktes. Weißbuch der Kommission an den Rat. Brüssel 1985; EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN/RAT: Einheitliche Europäische Akte und Schlussakte. Köln 1986; Urteil des Gerichtshofes vom 22. Mai 1985. Europäisches Parlament gegen Rat der Europäischen Gemeinschaften. Gemeinsame Verkehrspolitik – Verpflichtung des Rates. RECHTSSACHE 13/83. Gemeinsame Verkehrspolitik – Verpflichtung des Rates. 1985. Vgl. zum EuGH-Urteil: BASEDOW, JÜRGEN (HRSG.): Europäische Verkehrspolitik: nach dem Untätigkeitsurteil des Europäischen Gerichtshofes gegen den Rat vom 22. Mai 1985, Rechtssache 13/83 (Parlament ./ Rat). (Studien zum ausländischen und internationalen Privatrecht 16). Tübingen 1987.

¹³ Der Verkehr war Thema des Titels V des EWGV (seit 1992 Titel IV), im Weiteren wird der Titel in der Fassung von 1957 zitiert. Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. März 1957. In: BGBL. II 1957, S. 766–1013.

¹⁴ In den kommunistischen Ländern Osteuropas und in der UdSSR war die Eisenbahn das mit Abstand wichtigste Transportmittel. Trotz rapide steigendem Straßengüterverkehr wurden 2002 noch immer 40 % aller Güter (in Tonnenkilometern des Landtransports) in Russland mit der Bahn transportiert. In China waren es sogar 70 %. Im Vergleich erreichten in Westeuropa (EU 15) lediglich 13 % der Güter ihr Ziel auf der Schiene. B108/34238: CEMT Konferenzen 1965 und Symposien (u. a. Straßburg). 1965, Nr. 3.1.12. und 3.4.2.4.

1.1 Fragestellung, Untersuchungszeitraum und Methode

1.1.1 Untersuchungsgegenstand und -zeitraum

Gegenstand der Untersuchung ist die Güterverkehrspolitik der Europäischen Gemeinschaft zu Lande mit besonderem Augenmerk auf der deutschen Position und Situation. Es wird eine sehr enge Definition des Begriffs Verkehr gewählt: Verkehr im Sinne dieser Arbeit ist ausschließlich die Bewegung von Waren und Personen zwischen zwei Orten, nicht die erweiterte Definition, die auch die Bewegung von Informationen umfasst, also Telekommunikation und Medien einschließt.¹⁵ Der Güterverkehr wurde gegenüber dem Personenverkehr ausgewählt, da ihm die Priorität der europäischen Integrationsbemühungen galt.¹⁶

Zudem ist der Güterverkehr besser geeignet, den Zusammenhang zwischen politischen Entscheidungen und Verkehrsentwicklung zu untersuchen. Die neueren Forschungen zur Motorisierung haben gezeigt, dass die Individualmotorisierung nur aus einem komplexen Zusammenhang kultureller, sozialer und wirtschaftlicher Faktoren heraus zu verstehen ist.¹⁷ Beim Güterverkehr sind die kulturellen und sozialen Einflüsse geringer und dementsprechend leichter zu analysieren. Die Nutzer von Güterverkehrsleistungen orientieren sich in erster Linie an ökonomischen Faktoren, die nicht nur einfacher zu bestimmen, sondern auch eher durch politische Entscheidungen zu beeinflussen sind.

Untersucht wird zudem ausschließlich der Landverkehr unter Einbeziehung der Binnenschifffahrt. Der Güterverkehr auf See und in der Luft ist aufgrund seiner geringen Bedeutung für den Warenverkehr der Sechsergemeinschaft während des Untersuchungszeitraums zu vernachlässigen. Zudem wurden die Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft für den See- und Luftverkehr im Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWGV) nicht eindeutig geklärt. Die Kompetenzzuweisung sollte zu einem späteren Zeitpunkt durch den Rat erfolgen. Bis 1973 ist dies nicht geschehen. Aus diesem Grund kann von 1957 bis

¹⁵ Vgl. GÖMMEL, RAINER: Handel und Verkehr. In: Schulz, Günther u. a. (Hrsg.): Sozial- und Wirtschaftsgeschichte. Arbeitsgebiete – Probleme – Perspektiven. 100 Jahre Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte (VSWG-Beihefte 169). Stuttgart 2004, S. 133–146, hier S. 133.

¹⁶ Vgl. Kapitel 4.2.

¹⁷ Einen Überblick über die Forschungen zur Motorisierung bietet SCHMUCKI, BARBARA: Automobilisierung. Neuere Forschungen zur Motorisierung. In: Archiv für Sozialgeschichte 35/1995, S. 582–597.

1972 nicht von einer Integration des europäischen See- und Luftverkehrs gesprochen werden.¹⁸

Der Untersuchungszeitraum erstreckt sich von der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft bis zu ihrer ersten Erweiterung um Dänemark, Großbritannien und Irland im Jahr 1972. Es bietet sich an, für die Abgrenzung des Untersuchungszeitraums den politischen Zäsuren des Integrationsprozesses zu folgen. Der Hauptteil der Untersuchung beginnt mit den Verhandlungen auf den Konferenzen in Messina, Brüssel und Noordwijk, auf denen die Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaften vorbereitet wurden, sowie mit den ersten Konzeptionen für eine Verkehrspolitik im Rahmen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Die zweite Zäsur wurde aus den folgenden Gründen gewählt:

1. Mit der Erweiterung erhielt die Verkehrspolitik der Gemeinschaft einen anderen Charakter. Die drei neuen Mitglieder waren, bedingt durch ihre geographische Lage, stärker am maritimen Verkehr interessiert. Der Dualismus Eisenbahn–Straße, der bis dahin die verkehrspolitischen Diskussionen bestimmt hatte, verlor an Bedeutung.

2. Nach der Erweiterung wurden die Integrationsbemühungen insgesamt schwächer. Im Bereich Verkehr ließ sich eine gewisse Ernüchterung feststellen, so dass die Verhandlungen über ein einheitliches europäisches Verkehrssystem zu Gunsten von Diskussionen über Detailfragen aufgegeben wurden. In den Debatten ging es nicht mehr um neue Konzepte, um einen „großen Wurf“, sondern zunehmend um die Verteidigung des bisher Erreichten.¹⁹

3. Eine historische Untersuchung ist abhängig von dem zur Verfügung stehenden Aktenmaterial. Hier setzt die deutsche Archivfrist von 30 Jahren eine „natürliche“ Grenze. Obwohl sich Dokumente der Europäischen Gemeinschaft und einiger anderer Mitgliedstaaten über diesen Zeitpunkt hinaus einsehen lassen, reicht das zur Verfügung stehende Material für eine dezidierte Untersuchung der deutschen Position nicht aus.²⁰

¹⁸ Vgl. EWGV vom 25. März 1957, Art. 84.2; DIENEL, HANS-LUIDGER/LYTH, PETER: Flying the Flag. European Commercial Air Transport since 1945. Chippenham 1998; FRERICH/MÜLLER: Europäische Verkehrspolitik. Von den Anfängen bis zur Osterweiterung der Europäischen Union. Band 1: Grundlagen, S. 94f.

¹⁹ BRANDT, EBERHARDT: Die Verkehrspolitik der EWG – eine Bestandsaufnahme. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 49/1973, S. 261–266.

²⁰ Die Europäische Union hat mit einem Erlass zur Informationsfreiheit die Unterlagen bis zur Gegenwart freigegeben. Allerdings ist diese Freigabe für den Historiker eher theoretischer Natur, da nur die Anfrage gezielter Dokumente möglich ist. In den Niederlanden gilt eine allgemeine Archivsperrfrist von 20 Jahren. In Belgien und Frankreich gelten – wie in der Bundesrepublik Deutschland – Archivfristen von 30 Jahren.

1.1.2 Methode

Verkehrspolitik – insbesondere auf europäischer Ebene – ist ein Bereich, der sich nur schwer einer „passenden“ Wissenschaft zuordnen lässt. Vertreter der ökonomischen Verkehrswissenschaft arbeiten auf diesem Themengebiet ebenso wie Politikwissenschaftler, Soziologen und Juristen. Erkenntnisse und Theorien aus den genannten Wissenschaften finden Eingang in diese Arbeit. Grundlage ist aber die historisch-induktive Methode, die kritische Auswertung von Archivmaterial.

Die zentrale Konfliktlinie verlief zwischen gemein- und marktwirtschaftlichen verkehrspolitischen Konzepten, mit denen eine enge Verbindung zum Primat der Verkehrswege Schiene und Straße einher ging. Obwohl diese Auseinandersetzungen auch auf nationaler Ebene stattfanden, wurden sie durch die Konfrontation von Staaten mit unterschiedlichen verkehrspolitischen Traditionen, geographischen Voraussetzungen und verkehrspolitischen Zielen auf der europäischen Ebene konzentriert.

Ziel der wirtschaftshistorischen Untersuchung ist es, durch die Berücksichtigung möglichst vieler Faktoren entlang dieser Konfliktlinie ein realitätsnahes Bild der Entscheidungsfindung zu zeichnen und zu analysieren, verkehrspolitische Traditionen ebenso herauszuarbeiten wie den Einfluss einzelner Akteure und die Ursachen nationalstaatlicher Vorbehalte und integrativer Kräfte. Die historische Methode ermöglicht es zudem, die Wirkung einer Vielzahl politischer Faktoren zu berücksichtigen. Eine Auswertung der nationalen und internationalen Fachpresse erlaubt Einblicke in die Position der betroffenen Branchen. Stellungnahmen und Briefwechsel von Fach- und Regionalverbänden mit den gesetzgebenden Institutionen ermöglichen Rückschlüsse auf Einzelinteressen.

Modelle und Theorien der Nachbarwissenschaften der Historiographie haben eine dienende Funktion. Das Theorieangebot der Politikwissenschaft beziehungsweise das der Soziologie ermöglicht es, die komplexen Zusammenhänge innerhalb der europäischen Institutionen sowie zwischen nationaler und supranationaler Entscheidungsfindung zu analysieren. Die Erkenntnisse der Verkehrswirtschaft sind unabdingbar, um die Entwicklung der Verkehrssysteme und insbesondere des Verkehrsmarktes zu verstehen. Es bietet sich jedoch nicht an, ökonomische Modelle eins zu eins zu übernehmen. Im Gegensatz zu den meisten verkehrsökonomischen Modellen, die den Verkehr als dienendes, berechenbares, techni-

ches Subsystem definieren, wird in der vorliegenden Arbeit von einem organischen Systemverständnis ausgegangen, bei dem sich Ziele und Strukturen durch die Wechselwirkungen zwischen Verkehrssystem und Umwelt konstant verändern.²¹ Das Augenmerk der Untersuchung liegt sogar ausdrücklich auf den Rückkopplungen zwischen Verkehrsmarkt und politischem System. Aus diesem Grund ist die Anwendung ökonomischer Modelle, die naturgemäß eine Vereinfachung der historischen Realität sind, nur in begrenztem Maße möglich.²²

1.1.3 Fragestellungen

Es gilt bei der Fragestellung die beiden Themenfelder der Arbeit angemessen zu berücksichtigen. Zum einen handelt es sich um eine Arbeit über die Geschichte der Verkehrspolitik, zum anderen um eine Arbeit über die Geschichte der europäischen Integration.

Gleichzeitig sind zwei Frage- oder Erkenntnisebenen zu unterscheiden: Die erste bezieht sich auf die Entwicklung der Verkehrsmärkte, die zweite auf die politische Entscheidungsfindung. Auf der Ebene des Verkehrsmarktes wird die Entwicklung der Eckdaten (Infrastruktur, Transportkosten, modal-split²³) der Verkehrssysteme in der Europäischen Gemeinschaft untersucht. Die zur Verfügung stehenden Daten sind allerdings zum großen Teil nur begrenzt aussagefähig, da die unterschiedlichen Erfassungs- und Auswertungsmethoden der zuständigen nationalen Behörden einen Vergleich im Detail bis zum Jahr 1970 unmöglich machen. Ziel der Untersuchung ist es, Tendenzen und Trends herauszuarbeiten, die unabhängig von den unterschiedlichen Erfassungsmethoden erkennbar sind.²⁴

Auf der Ebene der Verkehrspolitik gilt es zu untersuchen, welche Entscheidungen getroffen wurden und wer an der Entscheidungsfindung in welcher Weise beteiligt war. Das Augenmerk gilt den Interessen und Handlungen der beteiligten Akteure, wobei Akteur im Sinne dieser Arbeit jede Person oder Institution ist, welche die Möglichkeit hat, direkt (über die Institutionen der EG) oder indirekt (über die Nationalstaaten) Einfluss auf die Gestaltung der

²¹ Vgl. KILL, HEINRICH: Erfolgsstrategien von Verkehrssystemen: eine evolutionsorientierte Analyse der europäischen Verkehrsentwicklung (Schriften des Instituts für Verkehrsplanung und Verkehrswegebau, Technische Universität Berlin 24). Berlin 1991, S. 18.

²² Vgl. zur verkehrswissenschaftlichen Theorie den immer noch maßgebenden Band VOIGT, FRITZ: Verkehr. Erster Band – Erste Hälfte. Die Theorie der Verkehrswissenschaft. Berlin 1972.

²³ Als modal-split wird die Verteilung des Verkehrsaufkommens unter den Verkehrsträgern bezeichnet.

²⁴ Regelmäßige Veröffentlichungen verkehrsrelevanter Daten von EUROSTAT erschienen seit 1970. Vgl. EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN: Everything on Transport Statistics. DVD Luxemburg 2004.

Europäischen Verkehrspolitik zu nehmen. Dem Untersuchungsziel der Arbeit gemäß stehen die deutschen Akteure und an erster Stelle die Bundesregierungen im Mittelpunkt.

Sowohl im Bezug auf die verkehrswirtschaftliche Entwicklung, als auch in Hinsicht auf die politische Entwicklung ergeben sich eine Vielzahl von Fragen: Entwarf die EWG-Kommission originäre Verkehrskonzepte oder folgte sie nationalstaatlichen Vorbildern? Entsprachen die europäischen Konzepte den Interessen einzelner Staaten oder entwickelte sich eine unabhängige Integrationsdynamik? Welche Interessen hatte die Bundesrepublik Deutschland auf dem Gebiet der europäischen Verkehrspolitik und inwieweit gelang deren Durchsetzung? Lassen sich mittelfristig Zusammenhänge zwischen politischen Entscheidungen und der Entwicklung des Verkehrsmarktes der EWG herstellen? Inwieweit sind entsprechende Einflüsse den Nationalstaaten, den Institutionen der Europäischen Gemeinschaft oder anderen internationalen Organisationen zuzurechnen?²⁵

Die Fragen beziehen sich in unterschiedlicher Gewichtung auf die Geschichte der europäischen Integration beziehungsweise des Verkehrs einerseits und der verkehrswirtschaftlichen und verkehrspolitischen Entwicklung andererseits.

1.1.4 Aufbau

Der Aufbau der Arbeit folgt einer chronologischen Gliederung, die von einem quantifizierenden Kapitel abgeschlossen wird. Dieser Struktur wurden eine ausführliche Darlegung der Quellen und Literaturlage sowie ein umfassendes Hintergrundkapitel vorangestellt. Die Darstellung der Literatur greift über den engen Themenbereich der Untersuchung hinaus und verweist auf die große Tradition der deutschsprachigen Verkehrsgeschichte. Diese Hinweise sollen daran erinnern, dass der Verkehr lange Zeit ein zentrales Thema der Wirtschaftsgeschichte war und die Verkehrsgeschichte heute nicht ganz zu Recht den Status einer „Orchideendisziplin“ innehat. Zudem erinnert der Literaturrückblick an die gemeinsamen Wurzeln der Verkehrswissenschaft und der Wirtschaftsgeschichte, die zunehmend in Vergessenheit geraten sind.

Das Hintergrundkapitel soll grundlegende Informationen über den Transportmarkt, die europäische Integration sowie die verkehrspolitischen Traditionen vermitteln, ohne die ein

²⁵ Internationale Organisationen, die im Bereich Verkehrswesen arbeiten, sind u. a. Conference of European Ministers of Transport (CEMT), United Nation – Economic Conference for Europe, (UN-ECE), Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). Weitere Informationen siehe Kapitel 2.3.

Verständnis der weiteren Arbeit nicht möglich ist. Es ist daher mit Blick auf das Themengebiet umfassender als bei vergleichbaren Arbeiten. Da diese Untersuchung am Rand zwischen Geschichts-, Politikwissenschaft und Ökonomie angesiedelt ist, richtet sich das Hintergrundkapitel nicht in erster Linie an Geschichtswissenschaftler, sondern vor allem an Vertreter der Nachbarwissenschaften. Während Historiker nur einige grundlegende Informationen über die Verkehrswirtschaft erhalten, wird Verkehrswissenschaftlern ein recht ausführlicher Überblick über die historische Entwicklung vor dem Untersuchungszeitraum geboten, der in ökonomisch ausgerichteten Publikationen meist fehlt.

Im dritten Teil des Hintergrundkapitels werden die ökonomischen Eckdaten für den Verkehrsmarkt und die Verkehrsinfrastruktur im Untersuchungszeitraum dargelegt und so die Darlegung der ökonomischen, historischen und quantitativen Grundlagen abgeschlossen.

Die chronologische Gliederung der Kapitel drei bis sieben orientiert sich an den Phasen der verkehrspolitischen Arbeit der Europäischen Gemeinschaften. Die erste Phase behandelt die Vorarbeiten und die Stellung des Verkehrs im EWGV in den Jahren 1956 und 1957 wobei später noch ausführlich auf die Stellung des Verkehrs im Vertragswerk eingegangen wird. Durch die überragende Bedeutung der Römischen Verträge für die Zusammenarbeit in den Gemeinschaften, sind die späteren Entwicklungen und Positionen, insbesondere der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, ohne ein grundlegendes Verständnis der Position des Verkehrs im Vertragswerk nicht zu verstehen.

Die zweite Phase umfasst die Arbeiten an den ersten umfassenden verkehrspolitischen Konzepten bis zur Auseinandersetzung nach ihrer Veröffentlichung in den Jahren 1961 und 1962. In diese Phase fällt auch das erste verkehrspolitische Reformprogramm der Bundesrepublik Deutschland von 1961, das in Abgrenzung zu den Vorschlägen aus Brüssel untersucht wird. Im Mittelpunkt der dritten Phase steht die Auseinandersetzung über die aus den Konzepten entwickelten verkehrspolitischen Vorschläge. Diese Phase endet mit der Zurückweisung eines umfassenden Maßnahmenpaketes der Kommission im Dezember 1964. Der Bruch der verkehrspolitischen Verhandlungen durch den französischen Boykott und die verkehrs-

politischen Pläne des Bundesverkehrsministers GEORG LEBER²⁶ sind ebenso Teil des siebten Kapitels wie die Verhandlungen über die Aufnahme der neuen Mitgliedstaaten.

Das achte Kapitel geht noch einmal detaillierter auf die Entwicklung der Verkehrsmärkte und Verkehrsinfrastruktur während des Untersuchungszeitraums ein und schließt so den Kreis zu den in Kapitel zwei dargelegten Grundlagen.

Die abschließende, zusammenfassende Analyse legt besonderen Wert auf die Verbindung zwischen der Verkehrspolitik und der Verkehrsentwicklung. Zudem wird die Frage zu beantworten sein, ob die europäische Verkehrspolitik eine Politik der verpassten Möglichkeiten war.

1.2 Forschungsstand und Quellenlage

1.2.1 Verkehrsgeschichtliche Untersuchungen

Heute gilt die Verkehrsgeschichte unter deutschen Historikern als „Exotenfach“. Ein kurzer Exkurs in ihre Geschichte verdeutlicht, wie groß ihre Bedeutung für die Entwicklung sowohl der Verkehrswissenschaft als auch der Wirtschaftsgeschichte war.

Die historische Untersuchung des Verkehrs kann in Deutschland auf eine lange Tradition zurückblicken, die untrennbar mit dem Namen des Volkswirtschaftlers und Publizisten FRIEDRICH LIST verbunden ist. LISTS Forschungen über das Verkehrswesen im Allgemeinen und die Eisenbahn im Speziellen machten ihn – weit über Deutschland hinaus – zu einem der Gründerväter der modernen Verkehrs- und Wirtschaftswissenschaften.²⁷ Als Erster hatte LIST nicht nur die Möglichkeiten der Eisenbahn, sondern auch die Bedeutung eines einheitlichen organisierten Verkehrssystems für die wirtschaftliche, politische und soziale Entwicklung von Nationen erkannt.

²⁶ GEORG LEBER (*1920) war von 1966 bis 1972 Minister für Verkehr, Post und Fernmeldewesen. 1972–1978 war er Verteidigungsminister.

²⁷ Vgl. LIST, FRIEDRICH: Über ein sächsisches Eisenbahnsystem als Grundlage eines deutschen Eisenbahnsystems und insbesondere über die Anlegung einer Eisenbahn von Leipzig nach Dresden. Leipzig 1833; DERS.: Art. „Eisenbahn und Kanäle“. In: Rotteck, Carl von/Welcker, Carl (Hrsg.): Staatslexikon oder Encyclopedie der Staatswissenschaft. Altona 1837, S. 650–778; DERS.: Das deutsche nationale Transportsystem in volks- und staatswirtschaftlicher Beziehung beleuchtet. Altona 1838; DERS.: Das deutsche Eisenbahnsystem als Mittel zur Vervollkommnung der deutschen Industrie, des deutschen Zollvereins und des deutschen Nationalverbandes überhaupt. Stuttgart 1841. Zu den weiteren Arbeiten Lists über das Verkehrswesen vgl. DERS.: Schriften, Reden, Briefe, Bd. 3: Schriften Verkehrswesen. Berlin 1930.

In der Nachfolge LISTS nahmen sich die Vertreter der Historischen Schule der Nationalökonomie des Themas Verkehr an. So analysierte der Heidelberger Nationalökonom KARL KNIES „Die Eisenbahn und ihre Wirkung“.²⁸ Noch deutlicher als LIST arbeitete er die Bedeutung des Verkehrs für Landwirtschaft, Handel, Politik und Gesellschaft heraus. Diese Bemühungen um eine wissenschaftliche Einordnung des Verkehrs setzten sich in der Jüngeren Historischen Schule der Nationalökonomie fort. Es war GUSTAV SCHMOLLER, der als Erster die Wirkung des Massengütertransports durch die Eisenbahn auf die überkommene Wirtschaftsordnung in ihrem ganzen Umfang erkannte. SCHMOLLER stellte fest, dass die Eisenbahn den massenhaften Absatz von Konsumgütern in den Ballungszentren erst ermöglichte und somit nicht nur das traditionelle Versorgungssystem der Städte veränderte, sondern auch maßgeblich zum Erfolg der entstehenden Konsumgüterindustrie beitrug.²⁹ Die durch die Eisenbahn ausgelöste Verkehrsrevolution und die damit einhergehenden Veränderungen der wirtschaftlichen Abläufe beeindruckten die Zeitgenossen nachhaltig und führten um die Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert zu einer Fülle von Arbeiten. Neben diversen Einzeluntersuchungen entstanden mehrere Überblicksdarstellungen, die sich nicht nur an die Wissenschaft, sondern auch an ein breiteres Publikum richteten.³⁰ Insbesondere das Buch „Verkehrsentwicklung in Deutschland 1800–1900“ von WALTHER LOTZ wurde ein großer Erfolg.³¹ Den großen Raum, den die Untersuchung von Verkehrsthemen bei Historikern und Ökonomen dieser Epoche einnahm, dokumentiert auch das berühmte „Handwörterbuch der Staatswissenschaften“. Allein die Artikel über die Verkehrsträger „Binnenschifffahrt“, „Eisenbahn“ und „Schifffahrt“ nahmen in der dritten Auflage des Nachschlagewerks beinahe 200 Seiten ein.³²

²⁸ KNIES, KARL: Die Eisenbahn und ihre Wirkung. Braunschweig 1853.

²⁹ Vgl. SCHMOLLER, GUSTAV: Grundriß der Volkswirtschaftslehre, Bd. 2, Teil 2. München 1919, S. 1–43.

³⁰ Vgl. HUBER, FRANZ C.: Die geschichtliche Entwicklung des modernen Verkehrs. Tübingen 1893; ULRICH, FRANK: Staatseisenbahnen, Staatswasserstraßen und die deutsche Wirtschaftspolitik. Leipzig 1898; BIEDENKAPP, GEORG: Die Entwicklung der modernen Verkehrsmittel (Sammlung belehrender Unterhaltungsschriften für die deutsche Jugend). Berlin-Wilmersdorf 1911.

³¹ Vgl. LOTZ, WALTHER: Verkehrsentwicklung in Deutschland 1800–1900 (fortgeführt bis zur Gegenwart): sechs volkstümliche Vorträge über Deutschlands Eisenbahnen und Binnenwasserstraßen, ihre Entwicklung und Verwaltung, sowie ihre Bedeutung für die heutige Volkswirtschaft (Aus Natur und Geisteswelt 15 (15,3)). Leipzig 1910. Weitere Auflagen gab es 1900 und 1910.

³² Vgl. KURS, VIKTOR/SARTORIUS VON WALTERSHAUSEN, AUGUST: Art. „Binnenschifffahrt“. In: Conrad, J. u. a. (Hrsg.): Handwörterbuch der Staatswissenschaften. Jena 1909, S. 1–31; Art. „Eisenbahnen“. In: Conrad, J. u. a. (Hrsg.): Handwörterbuch der Staatswissenschaften. Jena 1909, S. 805–922; Art. „Schifffahrt“. In: Conrad, J. u. a. (Hrsg.): Handwörterbuch der Staatswissenschaften. Jena 1910, S. 255–300.

In der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg nahm das Interesse an der Untersuchung von Verkehrsthemen stark ab. Von wenigen Ausnahmen abgesehen – erwähnt sei hier die Schrift von ANTON FELIX NAPP-ZINN über „Binnenschifffahrt und Eisenbahn“³³ – konnten die Veröffentlichungen der Zwischenkriegszeit den vorangegangenen Untersuchungen nichts Neues hinzufügen. Die ökonomische Verkehrswissenschaft orientierte sich zunehmend an theoretischen Modellen und in der Wirtschaftsgeschichte nahm die Untersuchung des Verkehrs nur eine Nebenrolle ein. Diese Entwicklung setzte sich auch nach dem Zweiten Weltkrieg fort, so dass der Bonner Ökonom und Verkehrswissenschaftler FRITZ VOIGT 1965 zu Recht die ausgesprochene Geschichtsfeindlichkeit seines Faches beklagen konnte.³⁴ Der Aufruf an seine Fachkollegen zu einer methodologischen Wende und Überprüfung der theoretischen Modelle an historischen Fakten blieb allerdings lange ungehört.

Auch unter den Historikern war das Interesse an der Geschichte des Verkehrs begrenzt. Obwohl die Wirtschafts- und Sozialgeschichte ab den 1960er Jahren in Deutschland einen deutlichen Aufschwung erlebte, fehlten große verkehrshistorische Untersuchungen bis in die 1990er Jahre weitgehend. WILHELM TREUES Band³⁵ ist zwar ein Meilenstein der Technikgeschichte, aber für die Verkehrsgeschichte nur von eingeschränktem Nutzen. Einen der wenigen Versuche, die Verkehrsgeschichte und die ökonomische Verkehrswissenschaft wieder zusammen zu führen, unternahm RAINER FREMDLING, der in seiner Untersuchung über die Eisenbahn in der frühen Industrialisierung bewusst die Annäherung an das Theorieangebot der Wirtschaftswissenschaften suchte.³⁶ Mit den genannten Ausnahmen blieben die Veröffentlichungen über die Geschichte des Verkehrs auf „Liebhaberliteratur“ und einige Festschriften beschränkt, denen es aber meist an wissenschaftlicher Objektivität fehlt.³⁷

Erst in den neunziger Jahren des 20. Jahrhunderts erlebte die Verkehrsgeschichte in Deutschland eine Renaissance, wenn auch zunächst zaghaft und beschränkt auf wenige Un-

³³ NAPP-ZINN, ANTON FELIX.: Binnenschifffahrt und Eisenbahn. Gestalt, Werden und Probleme ihres Verhältnisses im Deutschen Reich. Leipzig 1928.

³⁴ Vgl. VOIGT, FRITZ: Verkehr. Zweiter Band – Erste Hälfte. Die Entwicklung des Verkehrssystems. Berlin 1965, S. 1.

³⁵ TREUE, WILHELM: Achse, Rad und Wagen: 5 000 Jahre Kultur- und Technikgeschichte. München 1965.

³⁶ Vgl. FREMDLING, RAINER: Eisenbahnen und deutsches Wirtschaftswachstum: 1840–1879. Dortmund 1975.

³⁷ Eine Ausnahme ist die Arbeit von Anton Heimes, der als Vertreter des Straßengüterverkehrs und Mitglied des Wirtschafts- und Sozialausschusses der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft aktiv an der europäischen Verkehrspolitik beteiligt war. Sein großer Überblick über die Entwicklung des Transportwesens ist gut recherchiert und objektiv. HEIMES, ANTON: Vom Saumpferd zur Transportindustrie. Weg und Bedeutung des Straßengüterverkehrs in der Geschichte. Bonn 1978.

tersuchungsfelder. Noch 1989 stellte JOACHIM RADKAU fest, dass die Geschichtswissenschaft die Motorisierung als natürlichen Prozess betrachte, dessen Wirkungen man zwar akzeptiert, aber nicht analysiert hatte.³⁸ Im Vorjahr war allerdings mit dem von HANS POHL herausgegebenen Tagungsband „Auto und Massenmobilität“ ein erster Schritt in Richtung der historischen Erforschung der Massenmotorisierung getan worden.³⁹

Bald nachdem HANS-JÜRGEN TEUTEBERG 1994 im „Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte“ dazu aufgefordert hatte, den Desideraten auf dem Gebiet der Verkehrsentwicklung neue Aufmerksamkeit zu widmen, konnten erste Erfolge verzeichnet werden,⁴⁰ an erster Stelle auf dem traditionellen Gebiet der Eisenbahngeschichte. Trotz dieser Renaissance der deutschen Verkehrsgeschichtsschreibung erschien die umfassendste Untersuchung zur Reichsbahngeschichte nicht in deutscher, sondern in englischer Sprache. ALFRED C. MIERCEJEWSKIS zweibändige Untersuchung⁴¹ wird bis auf weiteres das Standardwerk für die Geschichte der deutschen Reichsbahn in der Zwischenkriegszeit und unter dem Nationalsozialismus bleiben. Deutschen Historikern kommt dagegen das Verdienst zu, erstmalig die Geschichte der deutschen Eisenbahn auch in der Bundesrepublik und der DDR untersucht zu haben.⁴²

Zunehmend erkannten Verkehrshistoriker auch die Motorisierung als lohnenswertes Untersuchungsfeld.⁴³ Die Ansätze dazu kamen aus unterschiedlichen Richtungen. Neben den

³⁸ Vgl. RADKAU, JOACHIM: Technik in Deutschland: vom 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart. Frankfurt a. M. 1990.

³⁹ Vgl. POHL, HANS (HRSG.): Die Einflüsse der Motorisierung auf das Verkehrswesen von 1886 bis 1986. Referate und Diskussionsbeiträge des 11. Wissenschaftlichen Symposiums der Gesellschaft für Unternehmensgeschichte e. V. 27./28. November in Fellbach. (ZUG Beihefte 52). Stuttgart 1988.

⁴⁰ Einen Überblick über die verkehrsgeschichtliche Forschung der Jahre geben: GÖMMELE, RAINER: Handel und Verkehr; TRISCHLER, HELMUTH: Transport history in Germany. An annotated bibliographical overview of recent literature. In: Merger, Michèle/Polino, Marie-Noelle (Hrsg.): Towards an European Intermodal Transport Network: Lessons from History – A critical Bibliography. Paris 2004, S. 54–74; KOPPER, CHRISTOPHER: Handel und Verkehr im 20. Jahrhundert (EDG 63). München 2002; HASCHER, MICHAEL/ZEILINGER, STEFAN: Verkehrsgeschichte Deutschlands im 19. und 20. Jahrhundert. Verkehr auf Straße, Schiene und Binnenwasserstraßen. Ein Literaturüberblick über die jüngsten Forschungen. In: Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte 1/2001, S. 165–183; MERKI, CHRISTOPH M.: Die verschlungenen Wege der modernen Verkehrsgeschichte. Ein Gang durch die aktuelle Forschung. In: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte 45/1995, S. 444–457.

⁴¹ MIERZEJEWSKI, ALFRED C.: The Most Valuable Asset of the Reich. A History of the German Railway. Volume 1 1920–1932. Chapel Hill u. a. 1999.

⁴² Vgl. SCHULZ, GÜNTHER: Die Deutsche Bundesbahn 1949–1989. In: Gall, Lothar/Pohl, Manfred (Hrsg.): Die Eisenbahn in Deutschland. Von den Anfängen bis zur Gegenwart. München 1999, S. 317–376; SCHWARZ, HANS-PETER: Wiedervereinigung und Bahnreform 1989–1994. In: ebd., S. 377–418; im gleichen Sammelband befindet sich auch der Beitrag des britischen Historikers NICHOLLS, ANTONY J.: Zusammenbruch und Wiederaufbau: Die Reichsbahn während der Besatzungszeit. In: ebd., S. 245–279.

⁴³ Einen Überblick über die Motorisierungsforschung bis 1994 bietet SCHMUCKI, BARBARA: Automobilisierung. Neuere Forschungen zur Motorisierung. In: Archiv für Sozialgeschichte XXXV/1995, S. 582–597.

sozial- und kulturgeschichtlich ausgerichteten Wissenschaftlern⁴⁴ spielten vor allem Technikhistoriker eine herausragende Rolle bei der Erforschung der Massenmotorisierung und der Wiederbelebung der deutschen Verkehrsgeschichte. So kamen einige Anstöße aus dem Umfeld des Deutschen Museums in München. Ergebnis dieser Bemühungen sind unter anderem die „Geschichte der Zukunft des Verkehrs“ von der von HELMUTH TRISCHLER und HANS-LUIDGER DIENEL und der Band „Gute Straßen bis ins kleinste Dorf“ von ALEXANDER GALL.⁴⁵

Weitere Veröffentlichungen entstanden unter anderem zum Stadtverkehr und zur Entwicklung der Verkehrssicherheit.⁴⁶ Hervorzuheben ist die vergleichende Studie von BARBARA SCHMUCKI über die unterschiedlichen Konzepte der Stadtverkehrsplanung in der Bundesrepublik und der DDR.⁴⁷

Zudem liegen einige Studien mit regionalen Schwerpunkten vor, unter denen der von WILFRIED REININGHAUS und KARL TREPPE herausgegebene Sammelband über „Verkehr und Region im 19. und 20. Jahrhundert“⁴⁸ und die Arbeit von THOMAS SÜDBECK über Hamburg und das Emsland herausragen.⁴⁹ Eine Überblicksdarstellung über die Verkehrsentwicklung in Deutschland liefert außerdem das Buch „Handel und Verkehr“⁵⁰ von CHRISTOPHER KOPPER, der zudem mit seiner Habilitationsschrift über „Die Bahn im Wirtschaftswunder“ einen wesentlichen Beitrag zur verkehrshistorischen Forschung der letzten Jahre geleistet hat.⁵¹

⁴⁴ Einen Überblick über die Literatur mit einem speziellen sozial- und kulturgeschichtlichen Aspekt bietet KÜHNE, THOMAS: Massenmotorisierung und Verkehrspolitik im 20. Jahrhundert: Technikgeschichte als politische Sozial- und Kulturgeschichte. In: Neue politische Literatur 1/1996, S. 196–229.

⁴⁵ DIENEL, HANS-LUIDGER/TRISCHLER; HELMUTH (HRSG.): Geschichte der Zukunft des Verkehrs: Verkehrskonzepte von der frühen Neuzeit bis zum 21. Jahrhundert (Beiträge zur historischen Verkehrsforschung 1). Frankfurt a. M. 1997; GALL, ALEXANDER: 'Gute Straßen bis ins kleinste Dorf!' Verkehrspolitik in Bayern zwischen Wiederaufbau und Ölkrise (Beiträge zur historischen Verkehrsforschung 2). Frankfurt a. M. 2005.

⁴⁶ Zur Verkehrssicherheit vgl. u. a. NIEMANN, HARRY: Gleich nach dem Fall kommt der Unfall. Propädeutische Überlegungen zu einer Geschichte der Verkehrssicherheit. In: STAU 1998, S. 9–18; WEISHAUPT, HEIKE: Die Entwicklung der passiven Sicherheit im Automobilbau von den Anfängen bis 1980 unter besonderer Berücksichtigung der Daimler-Benz AG (Wissenschaftliche Schriftenreihe des DaimlerChrysler-Konzernarchivs 2). Bielefeld 1999; zum Stadtverkehr und Öffentlichen Personennahverkehr BIRKEFELD, RICHARD/JUNG, MARTINA: Die Stadt, der Lärm und das Licht: die Veränderung des öffentlichen Raumes durch Motorisierung und Elektrifizierung. Seelze (Velber) 1994.

⁴⁷ SCHMUCKI, BARBARA: Der Traum vom Verkehrsfluss. Städtische Verkehrsplanung in Deutschland im deutsch-deutschen Vergleich. Frankfurt a. M. u. a. 2001.

⁴⁸ REININGHAUS, WILFRIED/TREPPE, KARL (HRSG.): Verkehr und Region im 19. und 20. Jahrhundert. Westfälische Beispiele (Forschungen zur Regionalgeschichte 29). Paderborn 1999.

⁴⁹ SÜDBECK, THOMAS: Motorisierung, Verkehrsentwicklung und Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland der 1950er Jahre. Umriss der allgemeinen Entwicklung und zwei Beispiele: Hamburg und das Emsland (VSWG Beihefte 113). Stuttgart 1994.

⁵⁰ KOPPER, CHRISTOPHER: Handel und Verkehr im 20. Jahrhundert, s. Anm. 39.

⁵¹ KOPPER, CHRISTOPHER: Die Bahn im Wirtschaftswunder. Deutsche Bundesbahn und Verkehrspolitik in der

Zur Verkehrspolitik im engeren Sinne sind bisher nur wenige Arbeiten erschienen. HEIDI ROHDE widmete sich den Anfängen der – gegen den Lkw gerichteten – dirigistischen deutschen Verkehrspolitik⁵² und MICHAEL HASCHER untersuchte die verkehrswissenschaftliche Beratung der Politik vom 19. Jahrhundert bis in die siebziger Jahre des 20. Jahrhunderts.⁵³ Daneben geht die Dissertation von THOMAS SÜDBECK ausführlich auf die allgemeine verkehrspolitische Entwicklung in den 1950er Jahren ein.⁵⁴ Die umfassendste Arbeit legte DIETMAR KLENKE mit seiner Habilitationsschrift „Bundesdeutsche Verkehrspolitik und Motorisierung“ vor. In seinem Buch „Freier Stau für freie Bürger“ führte er die Untersuchung für ein breiteres Publikum bis in die Gegenwart weiter.⁵⁵ Die Monographie „Eisenbahn und Autowahn“ von WINFRIED WOLF behandelt die Verkehrspolitik zwar sehr umfangreich, allerdings so wenig objektiv wie der tendenziöse Titel vermuten lässt.⁵⁶

Die internationale Dimension des Verkehrs fand bisher nur wenig Berücksichtigung.⁵⁷ Durch verschiedene Initiativen ist hier aber in den letzten Jahren eine Verbesserung festzustellen. Mit dem Projekt 340 der Initiative European Cooperation in the field of Scientific and Technical Research (COST) konnte der Grundstein für eine internationale Zusammenarbeit von Verkehrshistorikern gelegt werden, die 2003 in der Organisation Transport Traffic and Mobility (T2M) einen festen organisatorischen Rahmen fand.⁵⁸

Nachkriegsgesellschaft. Frankfurt am Main 2007.

⁵² ROHDE, HEIDI: Transportmodernisierung contra Verkehrsbewirtschaftung: zur staatlichen Verkehrspolitik gegenüber dem Lkw in den 30er Jahren. Wien 1999.

⁵³ HASCHER, MICHAEL: Verkehrswissenschaftler als Experten: historische Wurzeln der wissenschaftlichen Beratung der Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, untersucht vom 19. Jahrhundert bis 1972. München 2004.

⁵⁴ SÜDBECK, THOMAS: Motorisierung, Verkehrsentwicklung und Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland der 1950er Jahre, insbes. S. 11–86.

⁵⁵ KLENKE, DIETMAR: Bundesdeutsche Verkehrspolitik und Motorisierung. Konflikträchtige Weichenstellung in den Jahren des Wiederaufstiegs (ZUG Beihefte 79). Stuttgart 1993; KLENKE, DIETMAR: „Freier Stau für freie Bürger“. Die Geschichte der Bundesdeutschen Verkehrspolitik 1949–1994. Darmstadt 1995.

⁵⁶ WOLF, WINFRIED: Eisenbahn und Autowahn – Personen- und Gütertransport auf Schiene und Straße. Geschichte, Bilanz, Perspektiven. Personen- und Gütertransport auf Schiene und Straße. Hamburg 1992.

⁵⁷ Ausnahmen sind: DIENEL/LYTH: Flying the Flag; NIEDER, BABETTE: TGV und ICE im Spannungsfeld von Politik, Verwaltung und Industrie (1968–1991). Herne 1997.

⁵⁸ 1st Conference of the International Association History of Transport, Traffic and Mobility (T2M) in Eindhoven. Conference CD-ROM. Eindhoven 2003; 2nd Conference of the International Association for the History of Transport, Traffic and Mobility (T2M) in Dearborn/Michigan. Conference CD-ROM. Dearborn/Michigan 2004.

Die Verkehrspolitik der Europäischen Gemeinschaften war lange Zeit weder in Deutschland noch im europäischen Ausland Thema einer umfassenden Untersuchung.⁵⁹ Einzig ein Aufsatz der Technikhistorikerin EDA KRANAKIS (University of Toronto) behandelte den Untersuchungsgegenstand am Rande.⁶⁰

Erst in der jüngsten Vergangenheit hat sich dies verändert. Dazu haben vornehmlich die Veröffentlichungen von VOLKER EBERT beigetragen. Der in Zusammenarbeit mit GÜNTHER SCHULZ entstandene Aufsatz „Europäische Binnengüterverkehrspolitik seit 1945 – Wege und Hindernisse der Harmonisierung“ war ein erster Hinweis auf die laufenden Forschungsarbeiten.⁶¹ Im Jahr 2010 erschien zudem mit „Europa ohne Fahrplan“ eine Untersuchung zur Europäischen Verkehrspolitik in Zusammenarbeit mit dem Autor dieser Arbeit.⁶² Für 2010 wird zudem die Dissertation von VOLKER EBERT erwartet, die den Einfluss der bundesdeutschen Unternehmensverbände auf die Verkehrspolitik behandelt.⁶³

Trotz der Fortschritte der letzten Jahre ist Verkehr immer noch größtenteils ein Desiderat der historischen Forschung. Durch die technik-, sozial- und kulturgeschichtliche Wiederentdeckung der Verkehrsgeschichte gilt das insbesondere für die Verkehrspolitik. Hier muss die deutsche Forschung eine Lücke gegenüber anderen Ländern schließen. Vor allem die Historiker in den USA und Japan sind in der geschichtlichen Erforschung ihrer Verkehrssysteme deutlich weiter als ihre deutschen Kollegen, die den Anschluss an ihre große Vergangenheit verpasst haben. Auch in anderen europäischen Staaten wird der Verkehrsgeschichte ein größerer Stellenwert eingeräumt, so dass auch gegenüber diesen Staaten – namentlich Großbritannien und die Schweiz – eine Forschungslücke zu konstatieren ist.⁶⁴

⁵⁹ SCHULZ, GÜNTHER/EBERT, VOLKER: Europäische Binnengüterverkehrspolitik seit 1945 – Wege und Hindernisse der Harmonisierung, in: Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte 2007/1: Verkehrsgeschichte auf neuen Wegen/Transport infrastructure and politics, S. 83–92.

⁶⁰ KRANAKIS, EDA: Politics, Business, and European Information Policy: From the Treaty of Rome to Unidata, 1958–1975. In: Coopey, Richard (Hrsg.): Information Technology Policy. An International History. Oxford 2004, S. 209–246.

⁶¹ SCHULZ, GÜNTHER/EBERT, VOLKER: in: Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte 2007/1: Verkehrsgeschichte auf neuen Wegen / Transport infrastructure and politics, S. 83–92.

⁶² EBERT, VOLKER/HARTER, PHILLIP: Europa ohne Fahrplan? Abfänge und Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (1957-1985) (VSWG-Beihefte 211). Stuttgart 2010

⁶³ EBERT, VOLKER: Korporatismus zwischen Bonn und Brüssel. Die Beteiligung deutscher Unternehmensverbände an der Güterverkehrspolitik (1957-1972) (VSWG, Beihefte 212). Vorauss. Stuttgart 2010.

⁶⁴ Einen Überblick über die verkehrshistorische Literatur im europäischen Ausland bietet MERGER, MICHÈLE/POLINO, MARIE-NOELLE (HRSG.): COST 340 – Towards an European Intermodal Transport Network: Lessons from History – A Critical Bibliography. Paris 2004.

1.2.2 Verkehrsökonomische, politik- und rechtswissenschaftliche Untersuchungen

Aufgrund der Vielseitigkeit des Themas und der geringen Dichte an einschlägiger, explizit geschichtswissenschaftlicher Literatur wurden Arbeiten aus den Nachbarwissenschaften der Wirtschaftsgeschichte hinzugezogen. In erster Linie galt dies für Arbeiten aus dem Bereich der Verkehrsökonomie.

Zur Verdeutlichung der verkehrswirtschaftlichen Problemstellung dienten Grundlagenwerke, insbesondere das Opus Magnum des Bonner Verkehrswissenschaftlers FRITZ VOIGT, das unter dem Titel „Verkehr“ zwischen 1965 und 1985 erschien und bis heute in vielen Bereichen seine Aktualität bewahrt hat.⁶⁵

Aktuelle Arbeiten der Verkehrswirtschaft verdeutlichen den Wandel in der ökonomischen Verkehrswissenschaft und vermögen teilweise zu erklären, warum bestimmte politische Lösungskonzepte aufgegeben wurden. Das gilt insbesondere für die veränderte Haltung zur Preis- und Marktzugangsregulierung. Pars pro toto für neuere Überblicksdarstellungen zur Verkehrswirtschaft sei der Band „Transportwirtschaft“ von GERD ABERLE genannt, der einen guten Überblick über die aktuellen Untersuchungen der verkehrswissenschaftlichen Forschung auf der Makroebene gibt.⁶⁶

Die größte Gruppe unter den verkehrsökonomischen Arbeiten sind zeitgenössische Studien. Hier wurden in erster Linie deutschsprachige Aufsätze herangezogen. Während des Untersuchungszeitraums empfahlen Verkehrswissenschaftler wie ANTON FELIX NAPP-ZINN und HANS RITSCHL, an der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsordnung festzuhalten. Andere, wie HELLMUTH STEFAN SEIDENFUS, FRITZ VOIGT und HARALD JÜRGENSEN, plädierten für Reformen in unterschiedlicher Radikalität.⁶⁷ Sie gaben nicht nur eine zeitgenössische wissenschaftliche Ana-

⁶⁵ VOIGT, FRITZ: Verkehr. Band I–IV. Berlin 1965–1985.

⁶⁶ ABERLE, GERD: Transportwirtschaft – Einzelwirtschaftliche und gesamtwirtschaftliche Grundlagen. Wien 2003.

⁶⁷ JÜRGENSEN, HARALD/ALDRUP, DIETER: Verkehrspolitik im europäischen Integrationsraum. Baden-Baden 1968; NAPP-ZINN, ANTON FELIX.: Die Integration des Verkehrs. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 29/1958, S. 1–11; RITSCHL, HANS: Vom Verkehrschaos zur Verkehrsordnung. Hamburg 1968; Ders.: Das Verkehrspolitische Programm der Bundesregierung und sein Schicksal. Tübingen 1969; SEIDENFUS, HELLMUTH STEFAN: Die „Eigengesetzlichkeit“ des Verkehrs – ein Anpassungsproblem. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 32/1961, S. 159–169; VOIGT, FRITZ: Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Verkehrssystems. Berlin 1960; Ders.: Verkehrswissenschaftliche Arbeit in der Bundesrepublik Deutschland: Eine prognost. Bilanz (Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft e.V., DVWG Reihe S 1). Köln u. a. 1969.

lyse der verkehrspolitischen Programme, sondern dokumentieren auch die Entwicklung einer Wissenschaft im Wandel. Die Debatten um den Fragenkomplex Tarife, Marktzugang und Wegekostenabgeltung sind ohne Berücksichtigung der zeitgenössischen verkehrswissenschaftlichen Debatte nicht nachvollziehbar.

Außerdem sind die ökonomischen Untersuchungen zu nennen, die sich dezidiert der europäischen Verkehrspolitik widmen.⁶⁸ Herausgehoben werden muss das Handbuch „Europäische Verkehrspolitik“ von JOHANNES FRERICH und GERNOT MÜLLER. Die beiden Autoren analysieren in drei umfangreichen Bänden die europäische Verkehrspolitik bis zur Gegenwart. Der Schwerpunkt der systematisch aufgebauten Untersuchung liegt allerdings auf den Jahren nach 1985. Relevante Entscheidungen der europäischen Organe und ein großer Teil der zeitgenössischen und aktuellen Literatur werden in den umfassenden Literaturverzeichnissen der Bände erfasst.⁶⁹

Neben der Ökonomie haben auch Vertreter der Rechts- und der Politischen Wissenschaft das Thema europäische Verkehrspolitik bearbeitet. Für die Rechtswissenschaft gilt dies vor allem im Zusammenhang mit dem EuGH-Urteil von 1985.⁷⁰

Beispielhaft für Veröffentlichungen aus der Politischen Wissenschaft seien die Arbeiten von JÜRGEN BELLERS und der von FRITZ VOIGT und HERMANN WITTE herausgegebene Sammelband „Integrationswirkung von Verkehrssystemen und ihre Bedeutung für die EG“ genannt. Der Letztgenannte enthält sowohl ökonomische als auch politikwissenschaftliche Aufsätze.⁷¹ In

⁶⁸ Einige Beispiele in chronologischer Reihenfolge: DIEDERICH, HELMUT: Der Preiswettbewerb in der zukünftigen Europäischen Verkehrspolitik In: BA B108/14784 (Veröffentlichung nicht auffindbar).; JÜRGENSEN/ALDRUP: Verkehrspolitik im europäischen Integrationsraum; SEIDENFUS, HELLMUTH STEFAN: The Role and Regulation of Rail Transport in the European Economic Community (EEC). In: Transportation Planning and Technology 1/1973, S. 55–62; WILLEKE, RAINER: Möglichkeiten und Grenzen einer gemeinsamen Verkehrspolitik der Europäischen Gemeinschaften. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 47/1976, S. 63–78; BLONK, WIM A. G.: Stand und Perspektiven der gemeinsamen Verkehrspolitik. In: Voigt, Fritz/Witte, Hermann (Hrsg.): Integrationswirkung von Verkehrssystemen und ihre Bedeutung für die EG. Berlin 1985, S. 91–103; ERDMENGER, JÜRGEN: Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen in der EG-Verkehrspolitik. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 59/1988, S. 188–197.

⁶⁹ FRERICH/MÜLLER: Europäische Verkehrspolitik. Von den Anfängen bis zur Osterweiterung der Europäischen Union. Band 1: Grundlagen; FRERICH/MÜLLER: Europäische Verkehrspolitik. Von den Anfängen bis zur Osterweiterung der Europäischen Union. Band 2: Landverkehrspolitik. München/Wien 2004; Band 3: Seeverkehr- und Seehafenpolitik, Luftverkehrs- und Flughafenpolitik, Telekommunikations-, Medien- und Postpolitik. München/Wien 2006.

⁷⁰ BASEDOW (HRSG.): Europäische Verkehrspolitik.

⁷¹ BELLERS, JÜRGEN: Deutsche auswärtige Verkehrspolitik 1949–1989 (Schriften zur Internationalen Politik Universität Siegen 3). Siegen 2002; Ders.: Die Bundesrepublik Deutschland und die europäische Verkehrspolitik. Siegen 1998; WITTE, HERMANN: Integration: Ziel der Europapolitik. Aufgaben und Funktionen der Ver-

der politikwissenschaftlichen Überblicksliteratur zur europäischen Integration wird die Verkehrspolitik hingegen oft gänzlich übergangen.⁷²

1.2.3 Quellen

Die Quellenlage ist unterschiedlich. Einerseits ist eine große Anzahl von Dokumenten zugänglich, andererseits sind die Akten nur schlecht erschlossen. Dies gilt sowohl für die Bestände der Archive der europäischen Institutionen als auch für die Bestände des Bundesarchivs. Teilweise ist dies sicherlich dem verhältnismäßig kurzen Abstand zum Untersuchungszeitraum geschuldet. Es kommt jedoch erschwerend hinzu, dass die Abgabep Praxis der Behörden in der Vergangenheit nicht immer ideal war. So wurde die Aktenordnung in den europäischen Institutionen nur selten stringent eingehalten, was die Arbeit von Archivaren und Wissenschaftlern erschwert. Im Bundesverkehrsministerium, dessen Akten den wichtigsten deutschen Bestand der Untersuchung darstellt, wurden bis Anfang der 1980er Jahre ältere Akten ohne archivarische Sichtung vernichtet, so dass es für den Untersuchungszeitraum Überlieferungslücken gibt.⁷³

Grundlage der Arbeit sind die Bestände des Bundesarchivs, des Archivs der Europäischen Kommission, des Archivs des Rates der Europäischen Union und des Community Archive and Documentation Centre (CARDOC), in dem die Akten des Europäischen Parlaments sowie insbesondere des Verkehrsausschusses archiviert werden. Aus den Beständen des Bundesarchivs sind an erster Stelle der des Bundesministeriums für Verkehr (B108) und hier vor allem die Akten der Abteilung A (Allgemeine Verkehrspolitik und Verkehrswirtschaft), die Akten zu den Treffen des Ministerrats der Europäischen Gemeinschaft und die Akten des wissenschaftlichen Beirats zu nennen. Ein weiterer wichtiger Bestand aus dem Bundesarchiv ist der Bestand des Bundesministeriums der Finanzen (B126). Dies gilt insbesondere für die Akten zu den bilateralen Verhandlungen mit den Niederlanden und der Verkehrsreform von

kehrspolitik. In: Voigt, Fritz (Hrsg.): Integrationswirkung von Verkehrssystemen und ihre Bedeutung für die EG. Berlin 1985, S. 11–20.

⁷² Vgl. WEIDENFELD, WERNER (HRSG.): Europa Handbuch. Bonn 2006; Ders.: Die Europäische Union: politisches System und Politikbereiche. Bonn ³2004.

⁷³ O. A.: Bundesarchiv. Bestandsübersicht. Abteilung B – Bundesrepublik Deutschland mit westlichen Besatzungszonen 1945ff., Bundesrepublik Deutschland ab 1949, Verkehr, Bundesministerium Verkehr. In: http://www.bundesarchiv.de/bestaende_findmittel/bestaendeuebersicht/index_frameset.html (20. 09. 2005).

Bundesverkehrsminister GEORG LEBER. Die Nachlässe des langjährigen Verkehrsministers HANS-CHRISTOPH SEEBOHM⁷⁴ (NL 178) und WALTER HALLSTEINS⁷⁵ (NL 1266) waren wenig ergiebig.

Aus dem Archiv der Europäischen Kommission wurden in erster Linie die Bestände des Referats Verkehr ausgewertet. Ein besonderes Augenmerk lag auf der Kommunikation zwischen den einzelnen Institutionen sowie zwischen der Kommission und der Bundesrepublik.⁷⁶ Aus den Beständen des Archivs des Rates der Europäischen Union wurden unter anderem ausgewertet:

- die Akten zu den vorbereitenden Konferenzen für die Römischen Verträge
- die Protokolle der Sitzungen des Rats der Verkehrsminister

Aus den im CARDOC archivierten Akten wurden die Protokolle der Sitzungen des Parlaments sowie des Verkehrsausschusses und des Wirtschafts- und Sozialausschusses ausgewertet, des Weiteren die relevante Korrespondenz dieser Institutionen. Diese Unterlagen dokumentieren die Innovationsversuche des Parlaments und des Verkehrsausschusses. Obwohl beide Einrichtungen aufgrund ihrer institutionellen Schwäche nur geringen Einfluss besaßen, veranschaulichen die Sitzungsprotokolle und Stellungnahmen die Möglichkeiten der internationalen Zusammenarbeit. Besondere Aufmerksamkeit haben diese Dokumente zudem dadurch verdient, dass im Verkehrsausschuss meist Verkehrspolitiker mit Erfahrung und ausgeprägtem Fachwissen vertreten waren. Ergänzend wurden Unterlagen des niederländischen NATIONAAL ARCHIEF hinzugezogen; unter anderem der Nachlass von JACOB VAN DE KERK (2.16.52)⁷⁷, der die Ausgleichsverhandlungen mit der Bundesrepublik für dieses Ministerium führte.

Wichtige gedruckte Quellen sind die einschlägigen Veröffentlichungen in nationalen und internationalen Fachzeitschriften und der Tagespresse (ADAC Motorwelt, Auto- en Transportwereld, Beroepsvervoer, Der Güterverkehr, Die Welt, Frankfurter Allgemeine Zeitung u. a.). Außerdem enthalten die Veröffentlichungen der Europäischen Wirtschaftsgemein-

⁷⁴ HANS-CHRISTOPH SEEBOHM (1903-1967) war von 1949 bis 1966 Bundesminister für Verkehr. Er gehörte bis 1960 der DP an und wechselte 1960 in die CDU/CSU Bundestagsfraktion.

⁷⁵ WALTER HALLSTEIN (1901-1982) war zunächst Staatssekretär im Auswärtigen Amt und unter Konrad Adenauer und von 1958 bis 1967 der erste Präsident der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.

⁷⁶ Die Bestände des Archivs der Europäischen Kommission sind chronologisch geordnet. Eine Angabe von Bestandsnummern an dieser Stelle ist folglich wenig sinnvoll.

⁷⁷ Jacob van de Kerk war als in verschiedenen Verwaltungspositionen im niederländischen Ministerium voor Verkeer en Waterstaat tätig.

schaft, an erster Stelle die Denkschriften und Weißbücher zum Verkehr, zentrale Informationen.⁷⁸ Dies gilt ebenfalls für Publikationen von EUROSTAT und den nationalen statistischen Ämtern.⁷⁹ Zuletzt sind noch die gedruckten Veröffentlichungen führender Verkehrspolitiker zu nennen.⁸⁰

⁷⁸ EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT/KOMMISSION: Denkschrift über die Grundausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik. Brüssel 1961; EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT/KOMMISSION: Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik: Mitteilung der Kommission an den Rat (übermittelt am 8. November 1971). Köln u. a. 1971; u. v. a. m.

⁷⁹ An erster Stelle: EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN (HRSG.): Everything on Transport Statistics – DVD. Luxemburg 2004.

⁸⁰ SEEBOHM, HANS-CHRISTOPH: Gegenwartsfragen der deutschen und europäischen Verkehrspolitik. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 4/1963, S. 194–211; MÜLLER-HERMANN, ERNST: Die Grundlagen der gemeinsamen Verkehrspolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Eine Untersuchung über die Anwendung des Wettbewerbsprinzips im gemeinsamen Verkehrsmarkt. Bonn 1963; DESPICHT, NIGEL S.: Policies for Transport in the Common Market. Kent 1964; KAPTEYN, PAUL J.: Europa sucht eine gemeinsame Verkehrspolitik. Bruge 1968.

2 Grundlagen

2.1 Ökonomische und integrationstheoretische Grundlagen

2.1.1 Staat, Wirtschaft und Verkehr

Konsumgüter werden in einer Marktwirtschaft zur Befriedigung der Wünsche des Verbrauchers und möglichst gewinnbringend produziert; beides sind rein volkswirtschaftliche Gründe. Für Verkehrsleistungen existieren dagegen mehrere Gründe gleichzeitig, die dem volkswirtschaftlichen, dem sozialen und dem politischen Sektor zugerechnet werden können.⁸¹ Denn Transportleistungen haben sowohl konsumtive als auch produktive und integrative Funktionen.

Nur in wenigen Fällen werden sie als originäre Konsumgüter angeboten, zum Beispiel bei Fahrten aus reiner „Freude am Fahren“. Weitaus häufiger sind Verkehrsleistungen nicht Ziel, sondern Mittel zum Konsum eines anderen Gutes. Dabei kann der Anteil der Transportleistung an den Konsumkosten stark divergieren (Fahrt zum Supermarkt oder Urlaubsreise).⁸² In den oben genannten Fällen – die naturgemäß auf den Personenverkehr beschränkt bleiben – lassen sich die Verkehrsleistungen eindeutig dem volkswirtschaftlichen Sektor zuordnen. Sie sind Teil der Kosten des Konsums.

Dem Güterverkehr kommt meist eine andere Funktion zu. Er ist Teil der Produktion, nicht des Verbrauchs. Von der Beschaffung der Rohstoffe über den Transport von Zwischenprodukten bis hin zur Auslieferung an Händler und Verbraucher, fallen im Laufe der Produktion eine Vielzahl von Transportleistungen an.

Bereits ADAM SMITH machte deutlich, dass Kosten für Transportverbindungen nicht allein in die Produktionskosten einfließen, sondern auch die Größe des Marktes und damit die Möglichkeit zur Arbeitsteilung und wirtschaftlichen Entwicklung definieren.⁸³ Dies gilt insbe-

⁸¹ Vgl. VOIGT, FRITZ: Verkehr. Erster Band – Erste Hälfte. Die Theorie der Verkehrswissenschaft. Berlin 1972, S. 7.

⁸² Die Urlaubsreise wird in der Literatur zum Teil als Beispiel für eine Transportleistung oder als reines Konsumgut angesehen. Tatsächlich nimmt sie eher eine Mittelposition ein. Zum einen kann die Überwindung der Wegstrecke als Teil der Reise betrachtet werden, zum anderen dient der Transport dem Konsum von Unterhaltung und Erholung am Urlaubsort. In beiden Fällen ist die Transportleistung jedoch wesentlicher Teil der Kosten.

⁸³ „Da die Möglichkeit zu tauschen Anlaß zur Arbeitsteilung gibt, muß das Ausmaß dieser Teilung stets durch das Ausmaß jener Möglichkeiten begrenzt sein, mit anderen Worten: durch die Größe des Marktes. Wenn der Markt sehr klein ist, kann niemand einen Anreiz haben, sich gänzlich einer einzigen Beschäftigung zu widmen.“

sondere für Kosten für den Transport zwischen Produzenten und Verbrauchern. Kann ein Produkt aufgrund eines Standortvorteils an einem Ort günstiger hergestellt werden, ergibt sich die Größe des Marktgebietes aus der Differenz zwischen dem Standortvorteil – beziehungsweise dem Gewinn vor Transport – und den Transportkosten. Ist die Differenz null, hat der Produzent die größtmögliche flächenmäßige Marktausdehnung erreicht.

$$\text{Es gilt: } g_{vt} - k \times c_t \geq 0$$

$$\frac{g_{vt}}{c_t} \geq k$$

g_{vt} = Gewinn vor Transport; c_t = Transportkosten pro Tonne pro Kilometer; k = Transportweite pro Mengeneinheit

Je günstiger also die Transportkosten, desto größer das Gebiet, auf dem der Produzent seinen Standortvorteil ausnutzen kann. Diese, an sich triviale Aussage, ist für die wirtschaftliche Entwicklung der Verkehrssysteme von enormer Bedeutung.

Das Verkehrssystem beeinflusst zudem maßgeblich die örtliche Ausdehnung der Wirkung von Investitionen. Eine Investition entwickelt ihre Wirkung keineswegs gleichmäßig im Raum. Multiplikator- und Akzeleratoreffekte lassen sich insbesondere entlang der Transportwege zum Ort der Investition nachweisen. Vom Bau einer neuen Fabrik beispielsweise profitieren nicht die räumlich nächstgelegenen Zulieferbetriebe, sondern die mit der besten Verkehrsanbindung. Hindernisse wie nationale Grenzen können den Investitionseffekt in eine bestimmte Richtung blockieren. Trotz der modellhaften Vereinfachung dieser Aussage ist ihre Bedeutung insbesondere im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Integration im Rahmen des europäischen Einigungsprozesses nicht hoch genug einzuschätzen.⁸⁴

Neben den Aufgaben für Konsum und Produktion ist die Integrationsfunktion für Staat und Gesellschaft die dritte maßgebende Aufgabe des Verkehrswesens. Ein leistungsfähiges

SMITH, ADAM: Untersuchung über Wesen und Ursachen des Reichtums der Völker. Tübingen 2005, S. 101 (Buch 1, Kapitel III, S. 26 in der Originalfassung).

⁸⁴ Die Wirkung einer Investition auf die volkswirtschaftliche Entwicklung wird gemäß der makroökonomischen Theorie durch den Multiplikatoreffekt verstärkt. Die Ausdehnung dieses zusätzlichen Einkommens erfolgt jedoch nicht gleichmäßig, sondern in Abhängigkeit von den Verkehrsverbindungen. Vgl. VOIGT, FRITZ: Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Verkehrssystems. Erster Band – Erste Hälfte, S. 108ff.

Verkehrssystem ist eine unabdingbare Voraussetzung für ein intaktes Staats- und Gesellschaftsgefüge.⁸⁵

Aus der Bedeutung des Verkehrs für die Marktdefinition einerseits und die Integration andererseits rührt das besondere Interesse der Staaten am Verkehrssystem. Regierungen stellten daran schon immer Anforderungen, die über eine rein wirtschaftliche Funktion hinausgingen. Bis in das 20. Jahrhundert hinein hatten diese in erster Linie militärischen Charakter. Ein leistungsfähiges Straßen- und Schienennetz war eine wesentliche Voraussetzung für die schnelle Mobilmachung und Bewegung von Truppen. Aus diesem Grund war die Verkehrsinfrastruktur nur begrenzt an wirtschaftlichen Notwendigkeiten orientiert.⁸⁶

Mit der industriellen Revolution und dem Ausbau der Eisenbahnnetze wurden von der Politik zunehmend auch andere Anforderungen an die Verkehrssysteme gestellt. Eine gleichmäßige Verteilung von Verkehrsleistungen sollte die zunehmende Urbanisierung eindämmen und die regionale wirtschaftliche Entwicklung fördern.⁸⁷ Außerdem lag es im Interesse der Regierungen, die Beförderung bestimmter Personen- und Gütergruppen zu günstigen Konditionen zu ermöglichen. Typische Beispiele für solche Transporte zu sozialen Preisen waren Pendler- und Schülertarife oder günstige Transportpreise für Heizkohlen und Getreide. Im 19. Jahrhundert wurden Transportleistungen in Europa zunehmend als öffentliche Güter aufgefasst. Die Nichttrivialität der Nachfrager und die Nichtausschließbarkeit von Leistungen, die öffentliche Güter definieren, fanden ihr Gegenstück in der Betriebs- und Beförderungspflicht der staatlichen Eisenbahnen. Diese hatten die Pflicht jede Leistung jedem Nachfrager zu gleichen Konditionen anzubieten..⁸⁸

⁸⁵ Vgl. VOIGT: Verkehr. Erster Band – Erste Hälfte, S. 12f.

⁸⁶ Typischerweise hielten die meisten Staaten in Grenzregionen ein Überangebot an Verkehrsinfrastruktur vor, das in keiner Weise den wirtschaftlichen oder sozialen Anforderungen der Regionen entsprach.

⁸⁷ Vgl. FRERICH/MÜLLER: Europäische Verkehrspolitik. Band 1: Grundlagen, S. V–VIII.

⁸⁸ Die Eigenschaft als öffentliches Gut wird definiert durch die Nichttrivialität der Nachfrage, die Nichtausschließbarkeit von der Leistungsanspruchnahme und Nutzendiffusion. Vgl. ABERLE, GERD: Transportwirtschaft – Einzelwirtschaftliche und gesamtwirtschaftliche Grundlagen. Wien 2003, S. 91; vertiefend zur Theorie des öffentlichen Gutes PICKHARDT, MICHAEL: Studien zur Theorie öffentlicher Güter. Marburg 2003.

Die staatlichen Eingriffe in den Verkehrsmarkt wurden lange Zeit aber nicht mit der besonderen wirtschaftlichen, sozialen, militärischen und politischen Bedeutung der Verkehrssysteme begründet, sondern mit der „wirtschaftlichen Eigenart der Verkehrsmittel“.⁸⁹

Die Verkehrswissenschaft führte insbesondere sechs Gründe an, weshalb die Gesetze des Marktes ungeeignet seien, Angebot und Nachfrage von Verkehrsleistungen zu steuern:

1. Unmöglichkeit, Verkehrsleistungen auf Vorrat zu produzieren
2. Unpaarigkeit der Verkehrsströme⁹⁰
3. Zwang zur Orientierung an der maximalen Auslastung (starke Differenzierung der Nachfrage je nach Tageszeit und Saison)
4. Geringe Preiselastizität der Verkehrsnachfrage
5. Schwierigkeit der Verkehrsbetriebe, in Zeiten sinkender Nachfrage auf eine andere Leistung umzustellen
6. Unterschiedliche Struktur der Verkehrsmärkte nach Zahl und Größe der Anbieter.⁹¹

Aus den genannten Gründen wurde angenommen, dass im Verkehrsmarkt eine generelle Tendenz zu ruinösem Wettbewerb herrsche und eine staatliche Regulierung unabdingbar sei. So stellte der später zum Vorsitzenden des wissenschaftlichen Beirats im Bundesverkehrsministerium ernannte HELLMUTH STEFAN SEIDENFUS 1961 heraus, „daß die Kosten der Ver-

⁸⁹ Eine der ersten Ausführungen zur „Eigengesetzlichkeit des Verkehrs“ in SAX, EMIL: Die Verkehrsmittel in Volks- und Staatswirtschaft, Band 1: Allgemeine Verkehrslehre. Berlin 1918, S. 5; vgl. auch HENTSCHEL, VOLKER: Staat und Verkehr. Motive, Ziele und Mittel der Verkehrspolitik westlicher Industriestaaten seit 1880. In: Pohl, Hans/Treue, Wilhelm (Hrsg.): Die Einflüsse der Motorisierung auf das Verkehrswesen von 1886 bis 1986. Referate und Diskussionsbeiträge des 11. Wissenschaftlichen Symposiums der Gesellschaft für Unternehmensgeschichte e. V. 27./28. November in Fellbach. Stuttgart 1986, S. 53–76, hier S. 54 f.; SEIDENFUS, HELLMUTH STEFAN: Die „Eigengesetzlichkeit“ des Verkehrs, s. Anmerkung 65.

Mit EMIL SAX (1845–1927) trat einer der einflussreichsten deutschsprachigen Ökonomen seiner Zeit klar für die Gemeinwirtschaftlichkeit der Verkehrsmittel ein. Seine Schrift „Verkehrslehre“ kann als prägend für die deutsche Verkehrswissenschaft und -politik angesehen werden. Sax sah nur zwei mögliche Formen der Verkehrsmarktorganisation. „Entweder es findet ein Zusammenwirken von Privat- und Gemeinwirtschaft, jedoch mit Ausschluß der Konkurrenz statt [...]. Oder es wird die Privatunternehmung nicht zugelassen [...].“ SAX: Die Verkehrsmittel in Volks- und Staatswirtschaft, S. 57.

⁹⁰ Unter der Unpaarigkeit der Verkehrsströme versteht die Verkehrswissenschaft die unterschiedliche Nachfrage nach Hin- und Rücktransporten. Aufgrund der Unpaarigkeit der Verkehrsströme werden Leerfahrten nötig.

⁹¹ Vgl. IHDE, GÖSTA B.: Transport, Verkehr, Logistik. München 1984. An anderer Stelle werden die Besonderheiten auch anders zusammengefasst, kombiniert und ergänzt. So werden verschiedentlich auch die unterschiedlichen Fixkosten und die Neigung zum ruinösen Wettbewerb als Gründe genannt, vgl. WALCHER, FRANK: Das Planungs- und Steuerungssystem der staatlichen Verkehrspolitik zur Regulierung der Verkehrsmärkte – zur Legitimation der Effizienz verkehrspolitischer Maßnahmen in einer Marktwirtschaft (Verkehrswissenschaftliche Forschung 34). Berlin 1978, S. 87f.; Paul J. Kapteyn führt in seiner terminologischen Liste sogar zwölf Besonderheiten verkehrswirtschaftlicher Begriffe mit besonderer Berücksichtigung der Kostenfrage auf. Anlage zum Bericht von Herrn Paul J. Kapteyn über die Frage der gemeinsamen Verkehrspolitik im Rahmen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (Europäisches Parlament. Sitzungsdokumente. 11. Dezember 1961. Ausgabe in Deutscher Sprache. Dokument 106 Anlage), S. 27ff. In: BA B108/14787.

kehrsunternehmung kein geeignetes Instrument wettbewerblicher Anpassung darstellen“.⁹² Obwohl die „Besonderheitentheorie“ seit den 1950er Jahren in Frage gestellt wurde und heute in der Verkehrswissenschaft mehrheitlich abgelehnt wird,⁹³ nahm sie während des Untersuchungszeitraums eine zentrale Position in der Debatte um die Verkehrsmarkordnung in Deutschland und Europa ein. Daher verdient sie an dieser Stelle eine nähere Betrachtung.⁹⁴

Ruinöser Wettbewerb herrscht, wenn der Verkaufspreis eines Produktes unter den Herstellungskosten liegt.⁹⁵ Ist dies der Fall, bleiben nicht die Unternehmen mit den geringsten Produktionskosten langfristig am Markt, wie dies volkswirtschaftlich gewünscht wäre, sondern die oder der Hersteller mit der größten Kapitaldecke. Zu unterscheiden sind Fälle von beabsichtigtem und unbeabsichtigtem ruinösem Wettbewerb. Im ersten Fall nimmt der Produzent mit der größten Kapitaldecke zeitweilige Verluste in Kauf, um langfristig von einer Monopolstellung zu profitieren (Monopolmissbrauch).

Im zweiten Fall verdrängen schlecht geführte Unternehmen, die aufgrund falscher Kalkulation oder mangelnder Information zeitweilig unterhalb ihrer Kosten arbeiten, gut geführte Unternehmen vom Markt. Diese Gefahr ist besonders in Branchen mit niedrigen variablen und hohen Fixkosten gegeben, da angenommen wird, dass unerfahrene Unternehmer die Fixkosten nicht ausreichend berücksichtigen. In beiden Fällen wird langfristig der gewünschte volkswirtschaftliche Idealpreis nicht erzielt.⁹⁶

Auf dem Verkehrsmarkt fürchten Politik und Wissenschaft beide Formen des ruinösen Wettbewerbs: Monopolmissbrauch im Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern und ruinöser Wettbewerb aufgrund falscher Kalkulationen im Wettbewerb von Unternehmen auf den Verkehrsträgern Straße und Binnenwasserstraße.

⁹² SEIDENFUS: Die „Eigengesetzlichkeit“ des Verkehrs, S. 163.

⁹³ Vgl. ABERLE, GERD: Chancen und Risiken für die Kraftwagenspedition. In: Der Güterverkehr 25/1975 S. 108–125; JÜRGENSEN, HARALD: Alternativen zur Europäischen Verkehrspolitik in ihrer grundsätzlichen Auswirkung auf die Deutsche Tarifpolitik. Forschungsbericht erstattet dem Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen. Manuskript, S. 10f. In: BA B108/14787 (eine Endfassung des Forschungsbericht liegt nicht vor).

⁹⁴ Vgl. WILLEKE, RAINER: „Ruinöse Konkurrenz“ als verkehrspolitisches Argument. In: ORDO Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft 28/1977, S. 155–170.

⁹⁵ An anderer Stelle wird ruinöser Wettbewerb als Situation definiert, in der zu viel Wettbewerb herrsche. Vgl. MÜLLER, JÜRGEN/VOGELSANG, INGO: Staatliche Regulierung: regulated industries in den USA und Gemeinwohlbindung in wettbewerblichen Ausnahmebereichen in der Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden 1979, S. 41f.

⁹⁶ Vgl. ABERLE, GERD: Wettbewerbstheorie und Wettbewerbspolitik. Köln 1992, S. 66ff.

Die Verkehrsmärkte wurden von der Wissenschaft aber nicht nur wegen der großen Gefahr des ruinösen Wettbewerbs als Spezialfall verstanden, sondern auch, weil die Monopole der Eisenbahnunternehmen als „natürliche Monopole“ galten. Eine Aufhebung der Monopolstellung war unter dieser Prämisse nicht nur politisch nicht gewollt, sondern auch volkswirtschaftlich nicht sinnvoll.⁹⁷

In der Volkswirtschaftslehre wird von einem natürlichen Monopol gesprochen, wenn die nachgefragte Menge eines Produktes von einem Anbieter alleine günstiger hergestellt werden kann als unter Marktbedingungen. Das ist vor allem bei einem stark ausgeprägten Größenvorteil der Produktion der Fall (Economies of large scale).⁹⁸ Als klassische Beispiele für natürliche Monopole galten neben dem Schienentransport die Telekommunikation und die Versorgung mit Elektrizität. In allen genannten Fällen wurden die hohen Kosten für den Aufbau des Leitungsnetzes als Grund für das natürliche Monopol angeführt. Obwohl die Existenz von natürlichen Monopolen in den letzten Jahren immer wieder bestritten wurde,⁹⁹ kann für den Untersuchungszeitraum davon ausgegangen werden, dass die überwiegende Mehrheit der Wissenschaftler und Verkehrspolitiker ein Monopol für die volkswirtschaftlich effizienteste Lösung im Schienentransport hielt.¹⁰⁰

Auf den Verkehrsträgern Straße und Binnenwasserstraße sahen die Verkehrswissenschaftler ein anderes Problem. Ausgehend von der geringen Qualifikation der Frachtführer, der Kostenstruktur der Betriebe (hohe Fixkosten, geringe variable und sehr geringe liquiditätswirksame Kosten) und der Tendenz zu Überkapazitäten¹⁰¹ glaubte man, dass eine freie Preisgestaltung auf dem Transportmarkt unmöglich sei.

⁹⁷ Zur Theorie des natürlichen Monopols vgl. SHARKEY, WILLIAM W.: The theory of natural monopoly. Cambridge u. a. 1982.

⁹⁸ Vgl. LANGE, THOMAS: Staatliche Regulierung. In: Grosser, Dieter (Hrsg.): Der Staat in der Wirtschaft der Bundesrepublik Deutschland. Opladen 1985, S. 161–210, hier S. 173; SCHLETH, JAN PHILIP: Die Theorie des natürlichen Monopols – Eine preis- und wettbewerbstheoretische Analyse und ihre Bedeutung für den Telekommunikationssektor der Bundesrepublik Deutschland. Gießen 1987, S. 6ff.

⁹⁹ Vgl. ABERLE: Transportwirtschaft, S. 94.

¹⁰⁰ Vgl. NAPP-ZINN, ANTON FELIX: Die Integration des Verkehrs. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 29/1958, S. 1–11. Es wurde auch angemerkt, dass einige Mitglieder des wissenschaftlichen Beirats Monopolösungen auch für andere Verkehrsträger bevorzugten, so Professor Napp-Zinn in der Sitzung des Beirats im Dezember 1961 für den Stückgutverkehr: Niederschrift A 153 über die Sitzungen der Gruppe A – Verkehrswirtschaft – des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesverkehrsministerium am 1. und 2. Dezember 1961 in Bonn. In: BA B108/14784.

¹⁰¹ Vgl. Kapitel 2.1, S. 27, Punkte 1–3.

Untersuchungen aus der zweiten Hälfte der 1940er Jahre veranschlagten die fixen Kosten mit 40 Prozent im Straßengüterverkehr und bis zu 75 Prozent in der Kanalschifffahrt.¹⁰² Aus dem hohen Anteil an fixen Kosten wiederum folgte die Verkehrswissenschaft einen Zwang zur möglichst weitgehenden Auslastung der Kapazitäten, um eine maximale Degression der Stückkosten zu erreichen. Hierin sahen Vertreter der herrschenden Meinung in der Verkehrswissenschaft „eines der wesentlichen Instabilitätselemente des Verkehrsmarktes“.¹⁰³

$$k = \frac{K_f}{m} + \frac{K_v}{m}$$

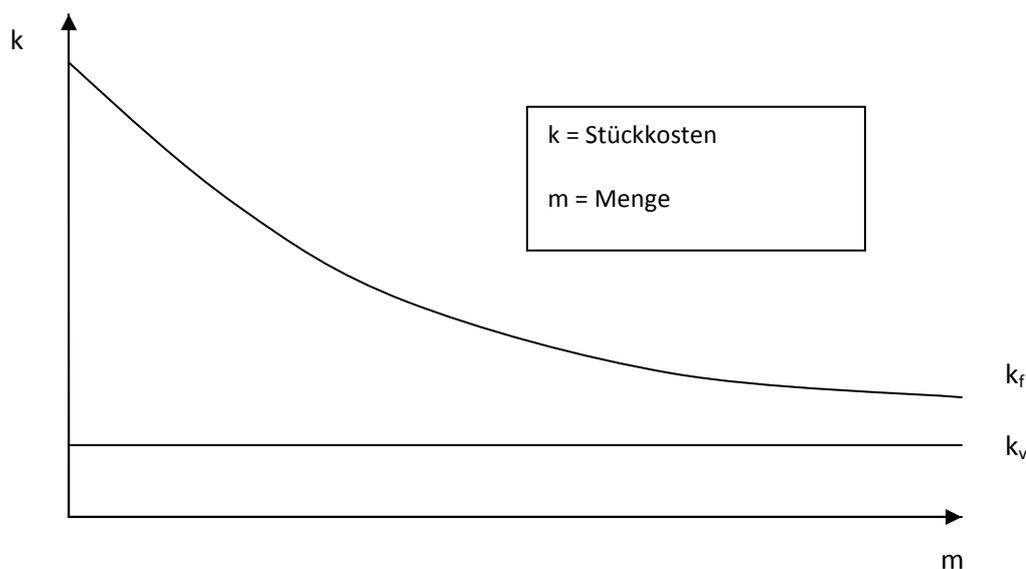
k = Stückkosten

K_f = Fixkosten

K_v = variable Kosten

m = Menge

Grafik 1: Fixe und variable Kosten



Aufgrund der Kombination der Kostenstruktur mit dem Rückfrachtproblem (Unpaarigkeit der Verkehrsströme) nahmen die zeitgenössischen Verkehrswissenschaftler zudem an, dass ein Frachtführer immer geneigt wäre, eine Rück- oder Zusatzfracht zu einem beliebig niedrigen Preis zu akzeptieren und so seiner Konkurrenz – wenn auch unbewusst – einen ruinösen Wettbewerb aufzuzwingen. Als zusätzliche Argumente für das Marktversagen wurden die

¹⁰² Vgl. PIRATH, CARL: Die Grundlagen der Verkehrswirtschaft. Heidelberg 1949, S. 241f. und WÜSTEN, HEINRICH/LAUTER, FRANZ: Gutachten über die Kosten, Erlöse und Frachten der Rheinschifffahrt in der britischen und amerikanischen Zone. Duisburg 1948, S. 102.

¹⁰³ VOIGT: Verkehr. Erster Band – Erste Hälfte, S. 23.

Marktmacht der Verlager und eine generelle Tendenz zur „Selbstaussbeutung“ angeführt.¹⁰⁴ Da Frachtführer meist keinem tariflichen Schutz unterlagen, befürchteten Politiker und Wissenschaftler, dass Binnenschiffer und Lastkraftwagenfahrer bis an die Grenze der eigenen Leistungsfähigkeit arbeiten würden. Sowohl das Rückfrachtproblem als auch die Tendenz zu „Selbstaussbeutung“ beruhten auf der Annahme, dass Frachtführer allgemein nur schlecht geschult wären und die langfristigen Folgen ihres Handelns nicht übersehen könnten.

Neben der Gefahr des ruinösen Wettbewerbs, sei es durch Monopolmissbrauch oder unbeabsichtigte Preisunterbietung, wurden noch andere Gründe für das Marktversagen im Zusammenhang mit Transportleistungen angeführt: zum einen die besondere Bedeutung externer Effekte im Verkehr, zum anderen die Eigenschaft von Verkehrsleistungen als öffentlichem Gut. Die externen Effekte – Klimawandel, Luftverschmutzung und Waldsterben sind die im Zusammenhang mit Verkehr meist genannten – wurden von der Forschung in den letzten Jahrzehnten umfassend untersucht und in der Öffentlichkeit diskutiert.

Während des Untersuchungszeitraums war ihre Bedeutung in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion jedoch gering. Negative externe Effekte wirkten aber, ohne wissenschaftlich umfassend erfasst zu werden, durchaus auf die Verkehrspolitik ein. Vor allem unerwünschte Nebeneffekte wie Lärmbelästigung und Unfälle führten lange Zeit zu einem negativen Bild des Straßenlastverkehrs und wurden von der Politik wiederholt angeführt, um lenkend in die Verkehrswirtschaft einzugreifen.¹⁰⁵ Liberale Verkehrswissenschaftler sehen heute in den externen Effekten keinen Grund für marktregulierende Eingriffe. Sie fordern stattdessen, sie bei der Preisfindung zu berücksichtigen. In der Makroökonomie spricht man in diesem Fall von der Internalisierung externer Effekte.¹⁰⁶

Seit den 1970er Jahren hat die Institutionenökonomik zudem polit-ökonomische Erklärungen für die Regulierung auf dem Verkehrsmarkt herausgearbeitet. Insbesondere die Untersuchungen der Ökonomen der Chicagoer Schule konnten zeigen, dass private Marktteilnehmer staatliche Regulierung und damit Wettbewerbsbeschränkungen nachfragen. Sie erhoffen sich davon ein stabileres Marktumfeld (rent seeking). Außerdem entwickeln sich

¹⁰⁴ Vgl. ABERLE: Transportwirtschaft, S. 91.

¹⁰⁵ Vgl. DER BUNDESMINISTER FÜR VERKEHR. REFERAT ÖFFENTLICHKEITSARBEIT (HRSG.): Umweltschutz im Verkehr. Bonn 1991; BAUM, HERBERT: Umweltschutz und Verkehr (Buchreihe des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln 55). Düsseldorf u. a. 1992.

¹⁰⁶ Vgl. ABERLE: Transportwirtschaft, S. 90.

zunehmend Interessensharmonien zwischen Regulierenden und Regulierten (capture approach).¹⁰⁷

Der Nachfrage nach Regulierung entsprach der Staat auf drei Ebenen:

1. durch die Organisation der Verkehrsbetriebe als Teil staatlicher Verwaltung (z. B. Eisenbahnen)
2. durch gesetzliche Festlegung von Kontingenten und andere Marktzugangsbeschränkungen (Kapazitätsregulierung)
3. durch eine Festlegung der Preise (Tarifpolitik).¹⁰⁸

Inwieweit die institutionenökonomische Theorie durch die Verhältnisse in der deutschen und europäischen Verkehrspolitik Bestätigung findet, bedarf allerdings noch umfassender Detailstudien. Die vorliegende Untersuchung legt jedoch nahe, dass insbesondere auf dem deutschen Verkehrsmarkt im Zusammenhang mit der europäischen Integration eine starke Nachfrage nach staatlicher Regulierung herrschte.¹⁰⁹

Die genannten Regulierungsinstrumente wurden in allen EWG-Gründerstaaten angewendet. Allerdings variierte ihre Gewichtung. So herrschten beispielsweise in den Niederlanden besonders strenge Marktzugangsbeschränkungen bei recht freier Preisgestaltung (Höchsttarife), während die Bundesrepublik Deutschland an einer strikten Tarifpolitik festhielt.¹¹⁰ Die unterschiedlichen Regelungen in den Nationalstaaten erschwerten den internationalen Verkehr maßgeblich. Verzerrungen entstanden durch unterschiedliche Steuerbelastungen (Kfz-, Mineralölsteuern u. a.), Tarife und Marktzugangsbeschränkungen. Durch die Letztgenannten wurden internationale oder bilaterale Kontingente notwendig, die Frachtführern den Transport in einem anderen als ihrem Heimatland erlaubten. Diese wiederum führten zu einer Konkurrenz von Unternehmen, die unterschiedlichen Steuerregelungen unterlagen. Besonders erschwert wurde der internationale Transport jedoch durch die nationalen Tarifsysteme.

Diese waren degressiv gestaffelt, der Preis pro Kilometer gefahrener Strecke nahm ab. Aus diesem Grund kam es an den Grenzen zum so genannten Frachtenbruch beim Übergang

¹⁰⁷ Vgl. STIGLER, GOERGE J.: *The Citizen and the State. Essays on Regulation*. Chicago u. a. 1975, insbes. S. 151–158.

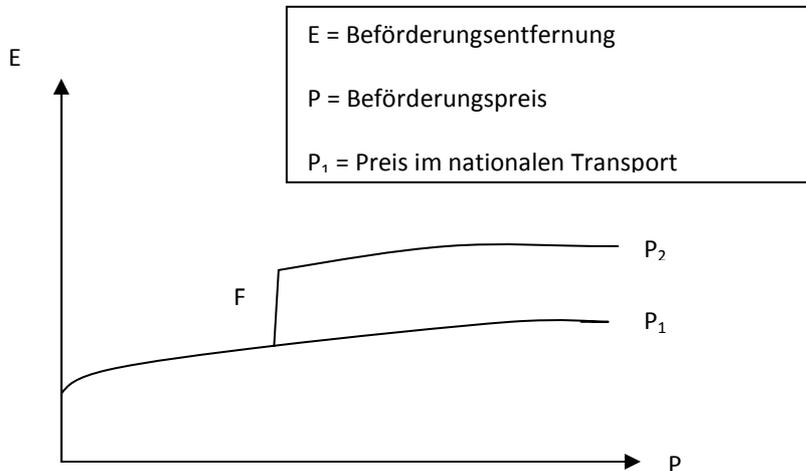
¹⁰⁸ Vgl. ABERLE: *Transportwirtschaft*, S. 97 f.

¹⁰⁹ Neben der Eisenbahn wandten sich auch Interessenvertreter der Binnenschifffahrt und des Straßengüterverkehrs mit entsprechenden Eingaben an das BMV. Vgl. Eingaben von Verbänden. In: BA B108/1473.

¹¹⁰ Vgl. KAPTEYN, PAUL J.: *Verkehrspolitik*, S. 396–399 und 410–413.

von einem Tarifsystem in das des Nachbarlandes. Selbst im Falle der gleichen Tariffhöhe waren die Kosten im nationalen Verkehr aus diesem Grund geringer als im internationalen, da beim Wechsel des Tarifsystems die degressive Preisstaffel wieder bei null begann.

Grafik 2: Frachtenbruch¹¹¹



Während des Untersuchungszeitraums wurde die „Besonderheitenlehre“ allgemein akzeptiert. Das galt insbesondere zu Beginn des Untersuchungszeitraums und für die Bundesrepublik Deutschland. So schrieb ERNST MÜLLER-HERMANN, der als der führende Liberalisierungsbefürworter unter den deutschen Verkehrspolitikern seiner Zeit gilt:

„Die bisherige verkehrspolitische Diskussion hat zu der unbestrittenen Feststellung geführt, daß der Verkehrsmarkt vielerlei Besonderheiten aufweist, die eine rein marktwirtschaftliche Lösung der Probleme, d. h. den völlig freien Wettbewerb auf der Basis von Angebot und Nachfrage, unmöglich machen.“¹¹²

In der Auseinandersetzung um Konzepte für eine europäische Verkehrspolitik ging es dementsprechend weniger um die Frage nach dem völligen Rückzug der staatlichen Ebene aus den Verkehrsmärkten, als um Maß und Mittel (Tarife, Marktzugangsbeschränkungen, Wegekostenanlastung u. a.) der Regulierung.

¹¹¹ Vgl. Terminologische Liste verkehrswirtschaftlicher Begriffe mit besonderer Berücksichtigung der Kostenfrage, S. 78f. In: AK CEAB 7 1325/3.

¹¹² MÜLLER-HERMANN, ERNST: Wettbewerb und Ordnung. Grundlage der Verkehrspolitik. Darmstadt 1954, S. 10. An der Regulierung, wenn auch in gemäßigter Form, hielt er auch 14 Jahre später in seinem verkehrspolitischen Reformprogramm, dem so genannten Müller-Hermann-Plan, fest. Vgl. MÜLLER-HERMANN, ERNST: Ziele und Aufgaben der Verkehrspolitik von heute und morgen. Manuskript. In: BA B126/45371.

2.1.2 Deutschland und Europa – Nationale Interessen und Integration

Die europäische Integration, wie sie durch die Gründung der EGKS 1951 eingeleitet, durch die Römischen Verträge 1957 vertieft und durch die Verträge von Maastricht und Amsterdam in den 1990er Jahren fortgesetzt wurde, ist ein historisch einmaliger Prozess. Die freiwillige Übertragung von Entscheidungsbefugnissen von einer nationalen auf eine supranationale Ebene hatte es in diesem Umfang bisher noch nie gegeben. Bis heute können Sozial- und Politikwissenschaft die Integrationsprozesse nicht eindeutig analysieren. Erschwert wird ihre Arbeit dadurch, dass sich die Europäischen Gemeinschaften parallel zur wissenschaftlichen Analyse fortdauernd veränderten. Anschaulich wird ein solcher Untersuchungsgegenstand in der Sozialwissenschaft als „moving target“ bezeichnet.¹¹³

Es ist weder Ziel noch Aufgabe dieser Arbeit, der umfangreichen Diskussion über die Theorie der europäischen Integration ein weiteres Kapitel hinzuzufügen. Einige theoretische Ansätze können indes helfen, die Zusammenhänge, Ursachen und Gründe europäischer Politik zu verstehen und die Handlungen der beteiligten Akteure einzuordnen.¹¹⁴ Zudem sind die zeitgenössischen Integrationstheorien in ihrer Wirkung auf den öffentlichen und wissenschaftlichen Diskurs über die europäische Integration und damit – wenn auch am Rande – auf die Verkehrsintegration zu beachten. Es ist zu prüfen, ob und inwieweit die verkehrspolitischen Akteure im Kontext ihres Verständnisses der Ziele der europäischen Integration gehandelt haben. Die folgenden kurzen Zusammenfassungen zu den wichtigsten zeitgenössischen und aktuellen theoretischen Ansätzen der Integrationsforschung sollen einen Einblick in die Fragestellung vermitteln. Zudem sollen sie daran erinnern, dass die Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik nicht losgelöst von der Gesamtintegration betrachtet werden kann.

Drei Fragen, die auch für die Integration der Verkehrssysteme von entscheidender Bedeutung waren, standen bisher im Mittelpunkt der integrationstheoretischen Debatte und prägten ganze Theorieschulen:

¹¹³ Vgl. BIELING, HANS-JÜRGEN/LERCH, MARIKA: Theorien der Europäischen Integration: ein Systematisierungsversuch. In: Dies. (Hrsg.): Theorien der Europäischen Integration, S. 9–24, S. 9 und S. 11; CHRYSOCHOOU, DIMITRIS: Theorizing European Integrations. London 2001, S. 15.

¹¹⁴ Vgl. BIELING/LERCH: Theorien der Europäischen Integration, S. 16.

Tabelle 1: Integrationstheorien

Fragen	Theoretische Ansätze
Welche Triebkräfte förderten die Integration?	Funktionalismus und Neo-Funktionalismus
Wie weit war die europäische Integration an erster Stelle Ausdruck nationalstaatlicher Interessen?	intergouvernementalistischer Ansatz
Wie wirkte sich das spezielle institutionelle Design der Europäischen Gemeinschaften auf den Integrationsprozess aus?	Institutionalismus und Neo-Institutionalismus ¹¹⁵

Die Theoretiker des Funktionalismus und des Neo-Funktionalismus nahmen an, dass durch zunehmende wirtschaftliche Verflechtung und Kooperation der Eliten neue Strukturen entstehen würden. Diese Strukturen würden die Integrationsdynamik beschleunigen. Nach dem spill-over Konzept gingen sie zudem davon aus, dass Integrationsprozesse aus einem Politikbereich in andere Bereiche hineinwirken würden. Typisches Beispiel ist die Zusammenarbeit im Rahmen der EGKS und ihre Wirkung auf die Entwicklung der Europäischen Wirtschafts- und der Atomgemeinschaft.¹¹⁶ Die neo-funktionalistische Theorie in ihrer klassischen Form gilt heute als überholt. Es ist jedoch wahrscheinlich, dass die Akteure während des Untersuchungszeitraums davon ausgingen, die europäische Integration würde durch engere wirtschaftliche Zusammenarbeit und die Schaffung entsprechender Strukturen ihre Dynamik beschleunigen.

Die intergouvernementalistische Theorie basiert auf der Beobachtung, dass bis zur Mitte der 1960er Jahre Integrationserfolge nur in jenen Bereichen erzielt wurden, die einen primär ökonomischen und technisch-administrativen Charakter hatten, während in hoch politisierten Bereichen die nationalen Souveränitätsvorbehalte einer Integration entgegenstanden. Nach dieser Theorie ist die Integrationspolitik in erster Linie Ausdruck nationalstaatlicher Machstrategien.¹¹⁷ Obwohl der Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit, die Verkehrspolitik,

¹¹⁵ Vgl. SCHARPF, FRITZ W.: Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch? Frankfurt a. M. 1999.

¹¹⁶ Vgl. HAAS, ERNST B.: The Uniting of Europe. Political, Social, and Economic Forces 1950–1957. Stanford 1955.

¹¹⁷ Vgl. BIELING, HANS-JÜRGEN: Intergouvernementalismus. In: Ders./Lerch (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration, S. 91–116, hier S. 94f.

zum Teil einen stark technisch-administrativen Charakter hatte, lässt sich feststellen, dass aufgrund der vielfältigen Verbindungen zwischen der Verkehrspolitik und anderen Politikbereichen ein großer Souveränitätsvorbehalt herrschte.

Der Institutionalismus und der akteurzentrierte Institutionalismus griffen ältere handlungstheoretische und institutionalistische oder strukturalistische Paradigmen auf und versuchten auf diese Weise, eine größere Übereinstimmung zwischen der Theorie und der beobachteten Realität politischer Interaktionen zu ermöglichen.¹¹⁸ Im Zusammenhang mit der europäischen Integration galt das Augenmerk dabei insbesondere dem spezifischen institutionellen Design der Gemeinschaften und seiner Wirkung auf den Integrationsprozess. Für die Verkehrspolitik ist zu prüfen, inwieweit die in der Verkehrspolitik besonderen Strukturen (Verkehrsausschuss) der Gemeinschaft die Entwicklung beeinflusst haben.

Allen Integrationstheorien ist eigen, dass sie den Einfluss von System und Akteuren auf die europäische Integration zu gewichten suchen. Es ist die Eigenart theoretischer Ansätze, zu vereinfachen. Ihre Anwendungsfähigkeit auf die komplexe historische Realität wird bis heute kontrovers diskutiert. Unbestritten ist jedoch, dass jede historische Untersuchung der europäischen Integration ebenfalls eine Gewichtung des Einflusses der beteiligten Akteure einerseits und der systemischen Gegebenheiten andererseits vornehmen muss. Bei dieser Gewichtung können theoretische Ansätze helfen.

2.2 Entwicklung des deutschen Verkehrswesens und der Europäischen Integration bis zur Mitte der 1950er Jahre

2.2.1 Entwicklung des Verkehrswesens und der Verkehrspolitik in Deutschland bis zur Mitte der 1950er Jahre

Wie dargelegt stand das Verkehrssystem traditionell in einem engen Verhältnis zum Staat. Neben den staatlichen Aufgaben des Straßen-, Wege- und Kanalbaus entwickelte sich im Laufe des 19. Jahrhunderts vor allem über die Eisenbahn eine intensive Verbindung. Die erstmals in privatwirtschaftlicher Initiative aufgebauten Schienenbahnen gingen im Laufe des 19. und frühen 20. Jahrhunderts in einem Konzentrations- und Verstaatlichungsprozess in

¹¹⁸ Vgl. SCHARPF, FRITZ W.: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen 2000, S. 73f.

großen, nationalen Eisenbahngesellschaften auf.¹¹⁹ Diese Eisenbahngesellschaften wuchsen zu riesigen Unternehmen, wurden in vielen Staaten zum größten Arbeitgeber und brachten ihre beachtlichen Gewinne in die Staatskassen ein. In Deutschland wurden die Eisenbahnen mit ihrer Bahnhofsarchitektur, den uniformierten Beamten und ihrer umfassenden Infrastruktur geradezu zu einer Versinnbildlichung des modernen Nationalstaats. Gleichzeitig waren sie ein Symbol für Fortschritt und Mobilität, denn sie ermöglichten überhaupt erst das enorme Wachstum der Wirtschaft und des Transportaufkommens im 19. Jahrhundert.¹²⁰

Ihre technischen Möglichkeiten machten sie den Fuhrunternehmen auf der Straße so weit überlegen, dass der Überlandverkehr zunehmend zu ihrem Monopol wurde. Die Fuhrunternehmen, die bis in die zwanziger Jahre des 20. Jahrhunderts überwiegend mit Pferdefuhrwerken arbeiteten, mussten sich zunehmend auf die Aufgabe des An- und Abtransports zu den Bahnhöfen beschränken. Eine große Zahl dieser Unternehmen geriet auf diese Weise in indirekte oder sogar direkte Abhängigkeit von der Bahn.¹²¹ Auch in der Konkurrenz mit der Binnenschifffahrt konnten die Bahnen aufgrund ihrer Unabhängigkeit von den Wetterbedingungen wie Hoch- und Niedrigwasser oder starkem Frost Boden gewinnen. Allerdings wirkte sich die Überlegenheit in der Konkurrenz zwischen Eisenbahnen und Binnenschiffen nicht so deutlich aus wie im Verhältnis zum Straßenverkehr, da die Binnenschifffahrt ebenfalls von technischen Neuerungen (Dampfschiffe) und dem zunehmenden Handelsvolumen profitierte. Aus diesen Gründen gelang es den Binnenschiffern, trotz der Konkurrenz durch die Eisenbahn, ihr Transportaufkommen in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts deutlich zu vergrößern.¹²²

¹¹⁹ Inwieweit die Staaten als treibende Kraft hinter den Eisenbahninvestitionen in Deutschland in der vorindustriellen Zeit angesehen werden müssen, ist noch umstritten. Eine These besagt, dass die Nachfrage nach Transportaufkommen in Deutschland – im Gegensatz zu England – in den 1830er Jahren nicht für ein privates Eisenbahnnetz ausgereicht hätte. Die gegenteilige These besagt, dass das Eisenbahnnetz ohne staatliche Eingriffe sogar eine effizientere Entwicklung genommen hätte. Vgl. FEDERSPIEL, RUTH: Statistik der Eisenbahnen in Deutschland: 1835–1989 (Quellen und Forschungen zur historischen Statistik von Deutschland 17). St. Katharinen 1995, S. 2f.

¹²⁰ Das Transportaufkommen auf dem Eisenbahnnetz des Deutschen Reiches stieg von 2 835 t im Jahr 1850 auf 123 966 t im Jahr 1875, das entspricht einem Anstieg von 4300 %. Vgl. FEDERSPIEL: Statistik der Eisenbahnen, S. 522f.

¹²¹ Eine direkte Abhängigkeit bestand dann, wenn ein Unternehmen als Rollfuhrunternehmen ausschließlich für die Bahn arbeitete. HEIMES ANTON: Vom Saumpferd zur Transportindustrie., S. 52.

¹²² So stieg beispielsweise der Durchgangsverkehr in die Niederlande am Rhein bei Emmerich von 399 t im Jahr 1850 auf 1 742 t im Jahr 1875, dieser Anstieg entspricht 430 %. Berechnungen nach KUNZ, ANDREAS: Statistik der Binnenschifffahrt in Deutschland: 1835–1989 (Quellen und Forschungen zur historischen Statistik von Deutschland 18). St. Katharinen 1999, S. 438.

Eine vergleichende Studie der Entwicklung in den europäischen Nationalstaaten auf dem Gebiet des Verkehrs steht noch aus.¹²³ Der folgende Überblick über die Entwicklung seit dem Ende des Ersten Weltkriegs konzentriert sich aus diesem Grund auf Deutschland, das nicht nur im Fokus der gesamten Untersuchung steht, sondern auch der westeuropäische Staat war, der, bis in den Untersuchungszeitraum hinein, am engsten mit dem Verkehrswesen verbunden blieb.¹²⁴

Nach dem Ersten Weltkrieg entwickelte sich der Verkehr in Europa und in den Vereinigten Staaten höchst unterschiedlich. Während in den USA mit dem Automobil der Individualtransport seinen Siegeszug antrat, setzte sich in Europa der Trend zur Verstaatlichung der Transportwirtschaft fort. In Deutschland wurde erstmals eine reichsweite Bahngesellschaft gegründet.¹²⁵

Die neue Gesellschaft nutzte den Innovationsdruck, den ihr die Reparationslasten aus dem Versailler Vertrag aufbürdeten zur schnellen Erneuerung von Strecken und Material, sowie zu einer zügigen Elektrifizierung.¹²⁶ Gleichzeitig stärkten die gemeinsamen Reparationslasten die Verbindung zwischen dem Staat und der Reichsbahn. Nach zeitgenössischem Verständnis – bahnintern wie -extern – waren die Reichsbahnen in der Weimarer Republik Teil der staatlichen Verwaltung.¹²⁷

Zudem hatte sich in der wissenschaftlichen Debatte in Deutschland die These von der Gemeinwirtschaftlichkeit des Verkehrs endgültig durchgesetzt. Es wurde als eine staatliche

¹²³ Zur Entwicklung der Eisenbahn in Deutschland bis zur Gründung der Reichsbahn vgl. GALL, LOTHAR: Eisenbahn in Deutschland: Von den Anfängen bis zum Ersten Weltkrieg. In: Gall, Lothar/Pohl, Manfred (Hrsg.): Die Eisenbahn in Deutschland. Von den Anfängen bis zur Gegenwart. München 1999, S. 13–70; POHL, MANFRED: Von den Staatsbahnen zur Reichsbahn 1918–1924. In: ebd., S. 71–108; ZIEGLER, DIETER: Eisenbahn und Staat im Zeitalter der Industrialisierung. Stuttgart 1996. Zur Entwicklung in anderen europäischen Staaten vgl. CARON, FRANÇOIS: Histoire des chemins de fer en France. Vol. 1 (1740–1883). Paris 1997; VEENENDAAL, GUUS: Spoorwegen in Nederland. Haarlem 2004.

¹²⁴ Einen Überblick über die Entwicklung in Deutschland, Frankreich, Großbritannien und den USA gibt HENTSCHEL: Staat und Verkehr.

¹²⁵ Die Deutschen Reichseisenbahnen entstand am 1.4. 1920 durch einen Staatsvertrag, mit dem die Länder Baden, Bayern, Hessen, Mecklenburg, Oldenburg Preußen, Sachsen und Württemberg ihre Bahnen in den Deutschen Reichseisenbahnen zusammenführten. Am 30.4.1920 wurde der Staatsvertrag zum Reichsgesetz. Mit dem Reichseisenbahngesetz vom 30.8. 1924 wurde schließlich die Reichseisenbahn-Gesellschaft als Betriebsträger der Reichseisenbahnen gegründet.

¹²⁶ Wolf interpretiert die Übernahme der Verpflichtungen aus dem Versailler Vertrag als „Ausplündern“ der Reichsbahn. WOLF, WINFRIED: Eisenbahn und Autowahn – Personen- und Gütertransport auf Schiene und Straße. Geschichte, Bilanz, Perspektiven. Hamburg 1992, S. 133.

¹²⁷ Zur Entwicklung der Reichsbahn in der Zeit der Weimarer Republik vgl. MIERZEJEWSKI: The Most Valuable Asset of the Reich, Vol. 1.

Aufgabe verstanden, Beförderungsleistungen zur Verfügung zu stellen.¹²⁸ Die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung durch die Bahn (Betriebspflicht, Beförderungspflicht, Tarifpflicht) funktionierte auf der Basis der Monopolstellung des Schienenverkehrs.¹²⁹

Die Konkurrenz durch die zunehmende Motorisierung entwickelte sich nur langsam, obwohl die Wirtschaft nach dem Ende des Krieges Tausende motorisierter Fuhrwerke aus der Konkursmasse des kaiserlichen Heeres übernahm. Die kleinen Fuhrunternehmen verfügten jedoch nicht über die Mittel, um die neuen Maschinen en gros zu kaufen.¹³⁰ Auf eine Verbesserung ihres eigenen Angebots und auf die Anpassung an den Strukturwandel konzentriert, schien die Führung der Reichsbahn die Konkurrenz der Fuhrunternehmen kaum wahrzunehmen und konzentrierte sich auf die Verbesserung des eigenen Netzes durch zunehmende Elektrifizierung.¹³¹

Trotz der geringen Konkurrenz durch das Straßengüterverkehrsgewerbe erkannte man im Verkehrsministerium gegen Ende der 1920er Jahre, dass der Lkw als Fremdkörper in das gemeinwirtschaftliche Verkehrssystem einzudringen drohte. Unbelastet von den gemeinnützigen Pflichten der Bahn konnten sich die Fuhrunternehmer auf die profitablen Güter und Strecken konzentrieren und auf den Strecken in Konkurrenz zur Reichsbahn treten, auf denen sie ihre Profite erwirtschafteten. Die bisherige Finanzierung des gemeinnützigen Transportwesens erwies sich als zerbrechlich, denn die Konkurrenz stellte das tarifäre Ausgleichssystem der Reichsbahn in Frage. Langfristig fürchtete die Reichsbahnführung, nur noch die unprofitablen Strecken mit Verkehrsleistungen versorgen zu müssen. Ohne eine staatliche Regulierung drohte in ihren Augen der Zusammenbruch der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung. Dieser Auffassung schloss sich auch die Reichsregierung an und unternahm

¹²⁸ HASCHER, MICHAEL: Verkehrswissenschaftler als Experten, S. 57.

¹²⁹ Die Bahn finanzierte dabei Strecken mit wenig Verkehr, die sie unter marktwirtschaftlichen Bedingungen nicht bedient hätte, durch Gewinne auf den hochprofitablen Strecken zwischen den Ballungsräumen. So konnte sie Gewinne erwirtschaften und Verbindungen, deren Versorgung aus Gründen der Regionalförderung, Regionalpolitik oder militärischen Planung gewünscht waren, in ihr Streckennetz aufnehmen.

Zum Begriff der Gemeinwirtschaftlichkeit vgl. THIEMEYER, THEO: Gemeinwirtschaftlichkeit als Ordnungsprinzip: Grundlegung einer Theorie gemeinnütziger Unternehmen (Volkswirtschaftliche Schriften 146). Berlin 1970.

¹³⁰ HEIMES: Vom Saumpferd zur Transportindustrie, S. 58ff.; zur Konkurrenzsituation zwischen Eisenbahn und Automobil vgl. auch KILL, HEINRICH H.: Erfolgsstrategien von Verkehrssystemen, S. 115–120, 209.

¹³¹ Vgl. KOLB, EBERHARD: Die Reichsbahn vom Daws-Plan bis zum Ende der Weimarer Republik. In: Gall, Lothar/Pohl, Manfred (Hrsg.): Die Eisenbahn in Deutschland. München 1999, S. 109–163, hier S. 155. Zur Debatte über die Diskussion zur Bedrohung der Gemeinwirtschaftlichkeit der Bahn durch den Lkw vgl. KLENKE, DIETMAR: Bundesdeutsche Verkehrspolitik und Motorisierung, S. 14 f.; RITSCHL, HANS: Vom Verkehrschaos zur Verkehrsordnung, S. 38–41; WOLF: Eisenbahn und Autowahn, S. 33–39.

einen ersten Vorstoß, um den Straßengüterverkehr stärker in die Finanzierung der gemeinschaftlichen Verkehrsbedienung einzubinden.¹³²

1930 unternahm die Führung der Reichsbahn selbst einen Vorstoß, um der Konkurrenz durch den Lastkraftwagen zu begegnen. Im Speditionsunternehmen Schenker & Co GmbH fand die Bahn einen Partner, mit dem sie die An- und Abfuhr von Stückgütern und hochwertigen Wagenladungsgütern reichsweit zu einem einheitlichen Tarif regelte. Im „Schenker-Vertrag“, der im Februar 1931 unterzeichnet wurde, übertrug die Bahn dem Wiener Speditionsunternehmen das Monopol über den Rollfuhrverkehr.¹³³ Im Gegenzug verpflichtete die Reichsbahn ihren Vertragspartner auf restriktive Bestimmungen für den Lastkraftwagenverkehr über 50 Kilometer hinaus.¹³⁴

Die Verlader stellten sich nicht gegen den Vertrag, da er ihnen größere Preissicherheit und Zuverlässigkeit versprach. Verlierer waren die kleinen Fuhrunternehmen, die noch zusätzlich unter Druck gerieten, weil die Reichsbahn zeitgleich mit den Verhandlungen über den „Schenker-Vertrag“ die Übernahme der Spedition vorbereitete, ohne dass die kleinen Fuhrunternehmer darüber informiert wurden. Aufgrund der erwarteten Proteste im Inland und bei den Reparationsgläubigern wurde die Übernahme zusammen mit der Reichsregierung unter strikter Geheimhaltung vorbereitet.

Dem „Schenker-Vertrag“ Vertrag folgten während der Zeit der Präsidialkabinette und zu Beginn der nationalsozialistischen Herrschaft weitere Gesetze zur Regulierung des Güterverkehrs auf der Straße und auf den Binnenwasserstraßen, die im Interesse der Reichsbahn lagen.¹³⁵

¹³² Vgl. ROHDE: Transportmodernisierung contra Verkehrsbewirtschaftung, S. 106 ff.

¹³³ Vgl. MATIS, HERBERT: Schenker. Die Geschichte der internationalen Spedition 1872–1931. Wien 1995, S. 322f.

¹³⁴ Brüning spricht in seinen Memoiren davon, dass die Übernahme beinahe zum Sturz der Regierung geführt habe, vgl. BRÜNING, HEINRICH: Memoiren: 1918–1934. Stuttgart/Hamburg/München 1972, S. 920. Mit der Übernahme eines großen Fuhrunternehmens folgte die Reichsbahn dem Vorbild der niederländischen Staatsbahn, die bereits im Juli 1928 die größte Spedition der Niederlande – die Firma Van Gend & Loos – übernommen hatte. Vgl. VEENENDAAL: Spoorwegen in Nederland, S. 363 f.; KOCK, GERHARD: Der Kampf um das Monopol. Die Deutsche Reichsbahn und der Schenker-Vertrag 1931. In: Pyta, Wolfgang/Richter, Ludwig (Hrsg.): Gestaltungskraft des Politischen. Festschrift für Eberhard Kolb. Berlin 1999, S. 139–171; KOLB: Die Reichsbahn vom Daws-Plan bis zum Ende der Weimarer Republik. S. 159 f.; MIERZEJEWSKI: The Most Valuable Asset of the Reich, S. 344–350; ROHDE: Transportmodernisierung contra Verkehrsbewirtschaftung, S. 109–113.

¹³⁵ Der Güterverkehr auf der Straße wurde im Rahmen der „Dritten Notverordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen und zur Bekämpfung politischer Ausschreitung“ durch Reichskanzler Brüning weiter reguliert. Vgl. RGBI I 1931, S. 558–561; RGBI I 1935, S. 788–793. Die Regulierung des Bin-

Trotz der weiteren Regulierungsbemühungen zerschlug sich die Hoffnung auf ein einheitliches Verkehrssystem im polykratischen Herrschaftsgefüge des Nationalsozialismus. Insbesondere die Trennung zwischen dem Reichsverkehrsministerium und der Generalinspekteur für das Strassenwesen¹³⁶ verhinderte eine einheitliche Politik. Während HITLER die Kompetenzen für Fernstraßenbau, Fernstraßenplanung und Straßenaufsicht seinem Generalinspekteur übertrug, verblieben die „klassischen“ verkehrspolitischen Aufgaben wie die Tarif- und Marktordnung genauso beim Reichsverkehrsministerium wie die Aufsicht über die Reichsbahn und Binnenschifffahrt. Die Kompetenzen für die Luftfahrt wurden auf den „Reichkommissar für die Luftfahrt“ und späteren Reichsluftfahrtminister HERMAN GÖRING übertragen.¹³⁷

Das Reichsverkehrsministerium wurde damit zu einer Art Eisenbahnministerium mit Binnenschifffahrtsabteilung degradiert. Im Gegenzug wurde die Verbindung zwischen Reichsbahn und Verkehrsministerium weiter vertieft – eine Entwicklung, die durch die Ernennung des Reichsbahndirektors JULIUS DORPMÜLLER zum Reichsverkehrsminister im Jahr 1937 noch verstärkt wurde.¹³⁸ Die enge Verbindung zum Ministerium brachte der Bahn jedoch nur wenige Vorteile. HITLERS Autobahnprojekt führte vielmehr zu Problemen bei der Finanzierung notwendiger Modernisierungsmaßnahmen, die bereits während der Weltwirtschaftskrise aufgeschoben worden waren.¹³⁹ Trotz der Investitionsdefizite hielt die Reichsbahn ihren Betrieb auch unter den Belastungen des Krieges erstaunlich lange aufrecht.¹⁴⁰

Diese Funktionalität diente vielen Eisenbahnern auch zur Selbstdefinition. Die Reichsbahner verstanden sich als unpolitisch. Aus diesem apolitischen Grundverständnis heraus setzte die Reichsbahn ihre Traditionen auch über den Krieg hinaus fort. Weder der Beginn noch das Ende der Herrschaft der Nationalsozialisten wurde von der Mehrheit der Eisenbahner als

nenschifffahrtsverkehrs erfolgte 1934 durch das „Gesetz zur Bekämpfung der Notlage der Binnenschifffahrt vom 16. Juni 1933“; vgl. RGBI II 1933, S. 317.

¹³⁶ Die ursprünglich im Strassenbau unter Kontrolle des Reichsinspektors Fritz Tod eingesetzten Arbeitstrupps wurden ab 1938 in der „Organisation Tod“ für den Bau von militärischen Anlagen herangezogen.

¹³⁷ Vgl. 50. Wiederkehr des Gründungstages des Reichsverkehrsministeriums. 1942–1969. In: BA B108/35016.

¹³⁸ Zu JULIUS DORPMÜLLER (1869-1945) vgl. GOTTWALDT, ALFRED: Julius Dormüller, die Reichsbahn und die Autobahn: Verkehrspolitik und Leben des Verkehrsministers bis 1945. Berlin 1995.

¹³⁹ Vgl. KOPPER, CHRISTOPHER: Modernität und Scheinmodernität nationalsozialistischer Herrschaft. Das Beispiel der Verkehrspolitik. In: Jansen, Christian/Niethammer, Lutz/Weisbrod, Bernd (Hrsg.): Von der Aufgabe der Freiheit. Politische Verantwortung und bürgerliche Gesellschaft im 19. und 20. Jahrhundert. Festschrift für Hans Mommsen zum 5. November 1995. Berlin 1995, S. 399–413.

¹⁴⁰ Vgl. HILDEBRAND, KLAUS: Die Deutsche Reichsbahn in der nationalsozialistischen Diktatur 1933–1945. In: Gall, Lothar/Pohl, Manfred: Die Eisenbahn in Deutschland. Von den Anfängen bis zur Gegenwart. München 1999, S. 165–242, hier S. 242.

Bruch in der Entwicklung der Reichsbahn empfunden.¹⁴¹ Bis in höchste Ebenen blieb die Reichsbahn nach dem Ende des Krieges personell gleich besetzt, damit blieb der Anteil von ehemaligen NSDAP-Mitgliedern in der höheren Beamtenschaft bis zu 90 Prozent.¹⁴²

Die Alliierten begründeten das Festhalten am alten Personalbestand vor allem mit der technischen Notwendigkeit, den Bahnbetrieb aufrecht zu erhalten.¹⁴³ Ohne eine halbwegs funktionierende Eisenbahn hätte den Besatzungszonen eine noch schlimmere Transportkrise gedroht als sie ohnehin erdulden mussten. Zwar stellte der Lkw bei Versorgungsengpässen seine Leistungsfähigkeit unter Beweis, doch konnten über das Straßennetz Ausfälle von Transportkapazitäten auf der Schiene nicht in größerem Maße kompensiert werden.¹⁴⁴

Durch Krieg, Demontagen und die deutsche Teilung war die Verkehrsinfrastruktur schwer beschädigt.¹⁴⁵ Obwohl bis 1949 die Schäden an Brücken, Trassen und Straßen soweit behoben waren, dass ein geregelter Verkehr wieder aufgenommen werden konnte, blieb die Situation problematisch.¹⁴⁶ Die Verkehrsinfrastruktur musste insgesamt neu ausgerichtet werden. Weil die traditionellen Ost-West-Verbindungen durch den „Eisernen Vorhang“ getrennt waren, wurden neue Nord-Süd-Verbindungen notwendig.¹⁴⁷

Die verkehrspolitische Lage der neu entstandenen Bundesrepublik war kompliziert. Der Schiene-Straße-Konflikt war zwar kein spezifisch deutsches Problem, die Bundesregierung erbt aber eine besonders komplexe Situation. Die Versuche, den Lkw in die gemeinschaftliche Verkehrsordnung zu integrieren und die Krise der Binnenschifffahrt zu bekämp-

¹⁴¹ Tatsächlich bedeutete die „Machtergreifung“ vor allem personell eine erhebliche Veränderung für die Reichsbahn. Wie jedes andere Unternehmen wurde auch die Reichsbahn ab 1933 „gleichgeschaltet“, jüdische und sozialdemokratische Mitglieder mussten den Aufsichtsrat verlassen. Der „Mythos“ von der unpolitischen Reichsbahn geriet allerdings erst im Laufe der 1980er Jahre ins Wanken. Vgl. HILDEBRAND: Die Deutsche Reichsbahn in der nationalsozialistischen Diktatur 1933–1945; MIERZEJEWSKI, ALFRED C.: The Most Valuable Asset of the Reich. A History of the German National Railway. Volume 2: 1933–1945. Chapel Hill u. a. 2000.

¹⁴² Vgl. NICHOLLS, ANTONY J.: Zusammenbruch und Wiederaufbau, S. 261 ff.

¹⁴³ Der ursprüngliche Plan der Amerikaner, Julius Dorpmüller wieder in sein Amt einzusetzen, scheiterte am Tod des Ex-Ministers und ist beispielhaft für die Kontinuität in der Verkehrspolitik und die Abgrenzung des Verkehrsministeriums von den Verbrechen des nationalsozialistischen Regimes. Vgl. GOTTWALDT: Julius Dorpmüller, S. 123 ff.

¹⁴⁴ Vgl. HEIMES: Vom Saumpferd zur Transportindustrie, S. 158.

¹⁴⁵ Vgl. ABELSHAUSER, WERNER: Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945. München 2004, S. 50–75.

Vor allem die deutsche Teilung wog schwer, die deutsch-deutsche Grenze teilte 49 Strecken an 56 Punkten. Vgl. ROSSBERG, RALF ROMAN: Grenze über deutschen Schienen: 1945–1990. Freiburg 1991.

¹⁴⁶ Vgl. NICHOLLS: Zusammenbruch und Wiederaufbau, S. 253. Trotzdem erreichte das Bahnnetz nie mehr die gleiche Länge wie vor dem Krieg. Auch bei der Transportkapazität im Güterverkehr erreichte die Bahn nie mehr das Vorkriegsniveau, vgl. KUNZ: Statistik der Binnenschifffahrt in Deutschland, S. 524ff.

¹⁴⁷ Vgl. WOLF: Eisenbahn und Autowahn, S. 162f.

fen, hatten in der Zeit der Präsidialkabinette und durch die nationalsozialistische Diktatur hindurch zu einer Vielzahl unterschiedlicher Regelungen geführt. In den Jahren zwischen 1945 und 1949 wurden diese von den Besatzungsbehörden, die auf Transportkapazität zum Wiederaufbau angewiesen waren, teilweise aufgehoben, so dass die Bundesregierung sich mit einem ungeordnet gewachsenen Straßenverkehr konfrontiert sah.¹⁴⁸

Außerdem war die Bundesrepublik Deutschland weit davon entfernt, einem verkehrspolitischen Gesamtkonzept zu folgen. Die einzelnen Regelungen für die Verkehrsträger und -wege waren nicht ausreichend aufeinander abgestimmt. Die Aufteilung der Kompetenzen für den Verkehr unter der nationalsozialistischen Herrschaft hatte die Ausarbeitung eines gemeinsamen Konzepts für alle Verkehrsträger, dessen Anfänge in der dritten Notverordnung von 1931 anklangen, unmöglich gemacht.

Die Bundesrepublik erbt jedoch nicht nur die Verkehrsprobleme der 1930er Jahre, sondern auch das dafür verantwortliche Personal. Die nationalsozialistischen Säuberungen hatten deutlich konservativ auf die Verkehrspolitik gewirkt. Der erfolgreiche Generaldirektor der Reichsbahn, KARL HEINRICH BAUMANN, hatte 1933 ebenso ausscheiden müssen wie Verwaltungsratsmitglieder aus der Wirtschaft, die sich zuvor mit Reformplänen einen Namen gemacht hatten. Ihre Nachfolger besaßen nicht die Innovationskraft zum Gestalten und konnten – vor allem unter den Kriegsbedingungen – schließlich nur verwalten. Das allerdings höchst effizient.¹⁴⁹

Am 21. September 1949 wurden die Kompetenzen für alle Verkehrsträger wieder unter dem Dach eines deutschen Ministeriums zusammengefasst. Leiter der „Verwaltung für Verkehr“, so die erste offizielle Bezeichnung der Obersten Verkehrsbehörde, wurde HANS-CHRISTOPH SEEBOHM, der als Bergassessor zwar über profunde technische Sachkenntnis verfügte, bis zu diesem Zeitpunkt allerdings nicht als Kenner des Verkehrs in Erscheinung getreten war.¹⁵⁰ Mit dem Ingenieur knüpfte die Bundesregierung an die Tradition an, das Bundesver-

¹⁴⁸ Vgl. LAASER, CLAUS-FRIEDRICH: Die ordnungspolitische Sonderstellung des Verkehrswesens bei der Liberalisierung der westdeutschen Wirtschaft nach 1945. Kiel 1987.

¹⁴⁹ Herausragendes Beispiel ist die Entfernung des „Blutjuden“ PAUL SILVERBERG aus dem Verwaltungsrat der Reichsbahn, der bereits in den zwanziger Jahren für eine Privatisierung des Staatsbetriebs eingetreten war. Vgl. GEHLEN, BORIS: Paul Silverberg (1876-1959). Ein Unternehmer (VSWG, Beiheft 194), Stuttgart 2007; Vgl. auch POHL: Von den Staatsbahnen zur Reichsbahn 1918–1924, hier S. 100.

¹⁵⁰ Vgl. SCHULZ, GÜNTHER: Die Deutsche Bundesbahn 1949–1989. In: Gall, Lothar/Pohl, Manfred (Hrsg.): Die Eisenbahn in Deutschland. Von den Anfängen bis zur Gegenwart. München 1999, S. 317–376, hier S. 324f.

kehrsministerium durch einen Techniker führen zu lassen.¹⁵¹ Diese Entscheidung – mag sie auch der Koalition mit der DP geschuldet gewesen sein – war charakteristisch für die Verkehrspolitik der Regierungen ADENAUER: Verkehr wurde in erster Linie als technisches Problem verstanden. Ziel blieb die Aufrechterhaltung der überkommenen, gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung. Der neue Verkehrsminister plante keine weitreichenden Reformen. Selbst formulierte er die Ziele seiner Verkehrspolitik wie folgt: „Die Aufgabe der Verkehrspolitik sehe ich vielmehr darin, das Überkommene weiter zu entwickeln und nur dort umzugestalten, wo es der wirtschaftliche Strukturwandel erfordert.“ Eine Liberalisierung des Verkehrsmarktes schloss er generell aus. Er stellte fest: „Es kann daher im Verkehr, weder auf innerdeutscher noch auf europäischer Ebene, absolute Freiheit geben.“¹⁵²

Konzeptionell war der Verkehrsminister dem System der 1930er Jahre verhaftet, in dem der Fernverkehr eine Domäne der Eisenbahn blieb und der Lkw den Nahverkehr bedienen sollte. Mit dem noch vom Wirtschaftsrat 1949 verabschiedeten Änderungsgesetz zum Güterfernverkehrsgesetz von 1935 wurde diese Konzeption rechtlich verankert.¹⁵³

Während eine Regulierung des gewerblichen Güterverkehrs weiter diskutiert wurde, entwickelte sich der Werkverkehr zunehmend zu einem Problem. Frei von jeder Regulierung hatte er sich bereits in der Weimarer Zeit rasant entwickelt und war faktisch zu einer größeren Bedrohung für die Position der Eisenbahn geworden als der gewerbliche Güterverkehr.¹⁵⁴ Ein Großteil der Lastkraftfahrzeuge war im Werkverkehr eingesetzt worden; dieser Trend setzte sich nach dem Zweiten Weltkrieg fort und wurde durch fiskalisch günstige Regelungen zur Abschreibung von Fahrzeugen noch verstärkt.¹⁵⁵

In diesem Zusammenhang erwiesen sich die staatlichen Eingriffe in die Ordnung des gewerblichen Straßengüterfernverkehrs als zweiseitiges Schwert: Je stärker nämlich der

¹⁵¹ Vgl. MORSBACH, JOSEF: Das Bundesministerium für Verkehr. Bonn 1971, S. 28.

¹⁵² Beide Zitate SEEBOHM, HANS-CHRISTOPH: Die Verkehrspolitik der Bundesrepublik Deutschland. Darmstadt 1954, S. 30f.

¹⁵³ Güterfernverkehrsgesetz-Änderungsgesetz vom 2. 9. 1949. WiGBI. 1949, S. 306.

¹⁵⁴ Vgl. WILLEKE, RAINER/ABERLE, GERD: Der Werkfernverkehr auf der Straße im System einer gesteuerten Wettbewerbsordnung in der Verkehrswirtschaft (Forschungsberichte des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln 12). Düsseldorf 1968, S. 7ff.

¹⁵⁵ Vgl. KLENKE: Bundesdeutsche Verkehrspolitik und Motorisierung, S. 27.

gewerbliche Güterverkehr reguliert wurde, desto weiter breitete sich der Werkverkehr aus.¹⁵⁶

Im Jahr 1953 lösten die Verluste der Deutschen Bundesbahn erstmals in der Bundesrepublik eine umfassende verkehrspolitische Diskussion aus. Die Vertreter des Straßengüterverkehrs und der Binnenschifffahrt argumentierten mit den geringen Investitionen in ihre Verkehrswege und hielten der Bundesbahn vor allem ihre steuerlichen Vorteile vor. Jede Seite konnte Experten vorweisen, die eine Über- bzw. Unterdeckung der Infrastrukturkosten durch das Steueraufkommen der Verkehrsunternehmen errechneten.¹⁵⁷ Dabei erwiesen sich die Berechnungen als recht flexibel, je nachdem welchen Prozentsatz der Lasten man den gewerblichen Transportunternehmen zurechnete.¹⁵⁸

Aus der Debatte über die Konkurrenz Schiene-Straße erwuchs die Grundsatzdiskussion darüber, ob Markt- oder Staatswirtschaft als primäres Ordnungsprinzip im Verkehrswesen wirken sollte. Selbst die Privatisierung der Bundesbahn tauchte im Katalog der Forderungen auf und erhielt sogar einigen Zuspruch, ohne allerdings von der Politik ernsthaft erwogen zu werden.¹⁵⁹ Die Debatte wurde auch deswegen so intensiv geführt, weil die Anzahl derer, die mittel- oder unmittelbar Interesse an der Verkehrspolitik hatten, außerordentlich groß war.

Die im Verkehrsministerium ab 1951 erfassten „wichtigsten Verbände“ im Zusammenhang mit der Verkehrspolitik waren bis 1958 auf 151, darunter der Verband deutscher Bahnhofsbuchhändler und die Kraftfahrervereinigung Deutscher Ärzte, gestiegen.¹⁶⁰ Die Organisationen des Straßengüterverkehrs, der verladenden Wirtschaft und der Gewerkschaften entwickelten neben dem informellen Austausch auch einen regen Briefverkehr mit dem

¹⁵⁶ Auch die Entwicklung in anderen europäischen Staaten lässt diesen Schluss zu. Dort, wo der gewerbliche Güterverkehr am wenigsten reguliert wurde, blieb der Anteil des Werkverkehrs am geringsten. Anteil des Werkverkehrs am gesamten Straßengüterverkehr in den EWG-Gründerstaaten in Prozent für das Jahr 1960: Belgien 90,9, Bundesrepublik Deutschland 81,7, Frankreich 81,2, Italien 52,9 und Niederlande 52. Vgl. Statistiken aus Thema zonder Titel 1960. In: AK CEAB10 506, (S. 15). Seitenangaben in Klammern beziehen sich auf die Seitenangabe des Mikrofiches.

¹⁵⁷ Zu den unterschiedlichen Positionen vgl. Wasserstraßenpolitik. 1949–1958. In: BA B108/460; RITSCHL, HANS: Die Deckung der Straßenkosten und der Wettbewerb der Verkehrsmittel. Köln 1956, S. 66–78.

¹⁵⁸ Vertreter der Binnenschifffahrt führten an, dass die Binnenwasserstraßen auch für die Wasser- und Landwirtschaft benötigt würden, deren Anteil man nicht den Binnenschiffern anlasten könne. Das Straßengüterverkehrsgewerbe verwies auf private Straßennutzer, insbesondere aber auf die Nutzung durch den Werkverkehr.

¹⁵⁹ RÖPKE, WILHELM: Quo vadis, Verkehrswirtschaft? In: Der Volkswirt 1954 (30. 4. 1954), S. 9ff.

¹⁶⁰ Eisenbahnwesen 13; Binnenschifffahrt 4; Groß- und Dachverbände und 27 Kleinverbände; Seeschifffahrt 21; Luftfahrt 7; Straßenverkehr 13; Kraftverkehr 31; Fremdenverkehr 8; sonstige 27. Vgl. Zusammenstellung der wichtigsten Verkehrs- u. sonstigen Verbände 1950–1958. In: BA B108/13886.

Bundesministerium. Besonders die Vertreter der Binnenschifffahrt erwiesen sich als fleißige Autoren von Eingaben und Auftraggeber von Expertisen.¹⁶¹ Die Positionen der Bundesbahn kamen demgegenüber eher in internen Besprechungen zwischen Vertretern des Ministeriums und der Bundesbahndirektion zum Ausdruck. In den unterschiedlichen Kommunikationswegen zeigte sich die Innen- und Außenperspektive des Bundesministeriums für Verkehr. Während die Vertreter der Straßen- und Binnenwasserstraßenverkehrsunternehmer von außen auf die Planung des Ministeriums einzuwirken versuchten, waren die Vertreter der Bundesbahn direkt in den Planungsprozess eingebunden.¹⁶²

Das Verkehrsministerium versuchte entsprechend der Überzeugung des Ministers eine pragmatische Lösung des Schiene-Straße-Konflikts zu finden und zwischen den Extrempositionen auszugleichen, ohne sich aber klar zu einem Ordnungsprinzip zu bekennen. Während die Regierung und eine Mehrheit des Parlaments hinter der Politik des Verkehrsministers standen, formierte sich in der CDU/CSU-Bundestagsfraktion ein Flügel, der mehr Marktfreiheiten forderte. Der zu diesem Flügel gehörende Bremer Abgeordnete ERNST MÜLLER-HERMANN – Mitglied des Verkehrsausschusses des Bundestags – führte 1954 aus: „Eine sinnvolle und zielbewusste Verkehrspolitik wird sich stets darum bemühen, einen Ordnungszustand zu schaffen, in dem der Wettbewerb der Verkehrsträger der bestimmende Faktor bleibt.“¹⁶³ Der Verkehrsminister aber vermied eine klare Festlegung. Für ihn blieb Verkehrspolitik weniger eine Frage von Markt oder Staat als von funktionierenden Bahnverbindungen und guten Straßen.

Durch verschiedene Abkommen waren die Eingriffsmöglichkeiten des Verkehrsministers im internationalen Verkehr zudem beschränkt.¹⁶⁴ Das älteste und gleichzeitig verkehrspoli-

¹⁶¹ Vgl. Eingaben von Verbänden, in: BA B 108/1473.

¹⁶² Vgl. HÖLZINGER, MICHAEL: Strategische Bedeutung von Lobbyarbeit im Spiegel der historischen Entwicklung der verkehrspolitischen Rahmenbedingungen in Deutschland – Handlungsmöglichkeiten für das Lobbying im Unternehmensinteresse der DB AG im Politikfeld Raumordnung (Univ. Diss.). o. O. 2002, S. 144f.

¹⁶³ MÜLLER-HERMANN, ERNST: Verschiedene Redebeiträge von Ernst Müller-Hermann im Europäischen Parlament. 1958–1965 In: CARDOC DE/1964 0 18/91/195 ff., S. 15; ähnlich in verschiedenen Anträgen im Bundestag vgl. Anträge des Abgeordneten Müller-Hermann. In: BA B 108/1477.

¹⁶⁴ Die für die Bundesrepublik Deutschland bedeutendsten waren in chronologischer Reihenfolge: Bade, Bavière, France, Hessé, Pays-Bas, Prusse. Vgl. Protocol relatif aux Règlements ur la navigation du Rhin ; signé à Mannheim, le 17 octobre 1968. In: Martens, G. Fr./Samwer, Charles/Hopf, Jules (Ed.): Nouveau Recueil Général de Traités et autres actes relatifs aux rapports de droit international. Deuxième Série. Tome IV. Reprint Nendel/Lichtenstein 1967, S. 617–624.; Gesetz über den Friedensschluss zwischen Deutschland und den alliierten und assoziierten Mächten vom 16. Juli 1919. RGBI II 1919, S. 687–1369; Übereinkommen über die Freiheit des Durchgangsverkehrs, abgeschlossen am 20. April 1921 in Barcelona, in Kraft seit 31. Oktober 1922. RGBI II 1924, S. 387–418; Übereinkommen und Statut über die internationale Rechtsordnung der Eisenbahnen, abge-

tisch bedeutendste war die Mannheimer Akte über den Schiffsverkehr auf dem Rhein. Der internationale Transport auf Deutschlands längstem Strom war durch das Abkommen frei von jeder staatlichen Preisbindung.¹⁶⁵ Aufgrund der wichtigen Rolle des Rheins im Verkehrssystem der Bundesrepublik und Europas entwickelte sich aus dieser Konstellation ein Problem für die gemeinwirtschaftliche Verkehrsordnung, das umso größer wurde, je mehr der internationale Handel zunahm. Durch die unterschiedlichen Preisfindungsmechanismen konnte es zu der Situation kommen, dass ein tarifpflichtiger Transport von Duisburg nach Mannheim teurer war als ein Transport von Duisburg nach Rotterdam und von dort nach Mannheim, da die grenzüberschreitenden Transporte nicht der Tarifpflicht unterlagen.¹⁶⁶

Der Rhein war aber nicht der einzige Fremdkörper im internationalen Verkehr mit der Bundesrepublik. Mit dem Montanvertrag war 1952 zudem die Tarifhoheit für Kohle- und Stahltransporte auf die EGKS übergegangen, wodurch die Planungsmöglichkeiten des Bundesministeriums für Verkehr noch weiter beschränkt wurden.¹⁶⁷

Obwohl die deutsche Verkehrswirtschaft in seltener Einigkeit die Öffnung der Verkehrsmärkte mehrheitlich ablehnte, war die Ausgangslage für einen europäischen Verkehrsmarkt Mitte der 1950er Jahre gut.¹⁶⁸ Deutschland war mit seinen Verkehrsproblemen nicht allein. Die Frage Markt oder Staat, Schiene oder Straße stellte sich in dieser Form auch anderen Regierungen. Der Werkverkehr war ebenso wenig ein deutsches Problem wie die immer noch andauernde Krise der Binnenschifffahrt.¹⁶⁹ Auch in den westeuropäischen Nachbarstaaten der Bundesrepublik klafften Anspruch der Verkehrspolitik (zunehmende Regulierung) und verkehrswirtschaftliche Entwicklung (zunehmender Straßengüterfernverkehr)

schlossen am 9. 12. 1923, in Kraft seit 23. 3. 1926. Reichsgesetzblatt II 1927, S. 909–939; Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (GATT), abgeschlossen am 20. 10. 1947 in Genf, in Kraft seit 1. 1. 1948. BGBl II 1951. Anlagenband 1.

¹⁶⁵ Die Rheinschiffahrtsakte von 1868, die so genannte Mannheimer Akte, garantierte die freie Schifffahrt auf dem Rhein.

¹⁶⁶ Während der Hochkonjunktur der 1950er Jahre wurde diese Situation nicht akut, sie drohte jedoch im Falle einer Rezession einzutreten. Vgl. KAPTEYN: Verkehrspolitik, S. 24f.

¹⁶⁷ Siehe Kapitel 2.2.2.

¹⁶⁸ Insbesondere die Konkurrenz der niederländischen Verkehrsunternehmen, die steuerlich weit weniger belastet waren, wurde gefürchtet. Die Verbände argumentierten in erster Linie mit der fehlenden Gegenseitigkeit gegen die Zulassung ausländischer Verkehrsunternehmen. Vgl. Eindringen ausländischer Geschäftsleute in den innerdeutschen Verkehr. In: BA B108/1927. Besonders im Bereich der Binnenschifffahrt erwiesen sich die Befürchtungen der deutschen Unternehmen später als berechtigt. So stieg der Anteil der Waren auf dem Rhein, die durch niederländische Schiffe transportiert wurden, von 6,4 % im Jahr 1957 auf 13,2 % im Jahr 1959. Vgl. Statistik der Transportzentrale. In: BA B 108/1680 Statistik.

¹⁶⁹ Vgl. SEEBOHM: Die Verkehrspolitik der Bundesrepublik Deutschland, S. 36f.

auseinander. Zudem herrschte in Westeuropa ein Konsens in Politik und Wissenschaft: „Der Verkehr ist nicht Selbstzweck“¹⁷⁰, er sollte dem Staat und der Wirtschaft dienen. Kein europäisches Land wünschte in den 1950er Jahren einen vollständig freien Verkehrsmarkt. Allein über Art und Tiefe der Eingriffe gab es verschieden Ansichten.

Einige deutsche Besonderheiten sind jedoch hervorzuheben:

- enge Verbindung zwischen dem Bundesministerium für Verkehr und der Bundesbahn
- geringe Verbindung zwischen den Verkehrsträgern
- stark technische Orientierung der Verkehrspolitik¹⁷¹
- große Investitionsdefizite durch Wiederaufbau und Teilung
- schwache internationale Orientierung¹⁷²

2.2.2 Europäische Integration und Verkehr bis zur Mitte der 1950er Jahre

Nach dem Zweiten Weltkrieg zwang die wirtschaftliche und politische Misere des Kontinents zu pragmatischen Ansätzen in der Zusammenarbeit der westeuropäischen Staaten.¹⁷³ Teil dieser Zusammenarbeit war von Beginn an Bemühungen um ein einheitliches europäisches Verkehrssystem.

Unter dem Dach der gerade erst aus der Taufe gehobenen United Nations Organization wurden 1944 der Europäische Ausschuss für wirtschaftlichen Notstand/Emergency Economic Committee for Europe (EECE), die Europäische Kohleorganisation/European Coal Organization (ECO) und die Europäische Zentralorganisation für Inlandstransporte/European Central Inland Transport Organisation (ECITO) gegründet, um dem größten Notstand auf den Gebieten der Kohlenversorgung und des Transports zu begegnen. Trotz der komplizierten Zusam-

¹⁷⁰ MÜLLER-HERMANN: Wettbewerb und Ordnung. Grundlage der Verkehrspolitik, S. 7.

¹⁷¹ Verkehrsminister Seebohm personifiziert diese Entwicklung. Er wurde 1969 in einem Artikel der Stuttgarter Zeitung als „alles andere als ein Verkehrspolitiker“ bezeichnet. Der Autor verweist in dem Artikel zu Recht auf die hervorragenden technischen Kenntnisse des Ministers, denen seine politischen Fähigkeiten nicht immer ebenbürtig waren. Vgl. KLOSS, HANS-DIETER: Der Verkehr als Funktion der Volkswirtschaft. In: Stuttgarter Zeitung (21. Juni 1969).

¹⁷² Naturgemäß war ein Flächenstaat wie Deutschland an den internationalen Verbindungen weniger interessiert als z. B. die Niederlande, deren wirtschaftliche Entwicklung wesentlich von ihren Exportverbindungen zu den Nachbarstaaten abhing. Aber die Organisationsstruktur des Bundesverkehrsministeriums verrät einiges über die Einordnung des internationalen Verkehrs. 1959 waren nur zwei von 73 Referaten direkt mit internationalem Verkehr befasst. Die wichtigen Abteilungen Eisenbahn und Straßenverkehr hatten keine eigenen Referate für internationale Fragen. Vgl. Organisationsplan des Bundesverkehrsministeriums. Stand 1. 11. 1959. In: BA ohne Signatur.

¹⁷³ Theoretische Überlegungen zur Zusammenarbeit der Nationalstaaten Europas waren bereits im 19. Jahrhundert verschiedentlich angestellt worden. So unter anderem von Saint-Simon, Victor Hugo, Jules Michelet, Heinrich Heine, Pierre Joseph Proudhon und Guisepe Garibaldi.

menarbeit zwischen den ehemaligen Verbündeten in Ost und West hatten diese Organisationen einige Erfolge; so gelang der ECITO z. B. der Aufbau eines europäischen Pools für Eisenbahnwaggons (EUROP Wagon Pool). Bis zur Gründung dieses gemeinsamen Pools waren Frachten an den Grenzen in die Waggons der nationalen Eisenbahngesellschaften umgeladen worden, so dass regelmäßig Verkehr mit leeren Waggons die durch den Krieg zum Teil zerstörten Schienenwege zusätzlich belastete. Allerdings machten die unterschiedlichen Vorstellungen über die Zukunft Europas sowie der militärische Charakter der Organisation die Arbeit von EECE, ECO und ECITO auf lange Sicht unmöglich.¹⁷⁴

Im Jahr 1947 gingen die Aufgaben der Notstandsorganisationen auf die Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa/United Nations Economic Commission for Europe (UN-ECE) über. Innerhalb der UN-ECE wurde der Binnenverkehrsausschuss/Inland Transport Committee (ITC) damit beauftragt, zukünftig die Integration des europäischen Verkehrs zu koordinieren.¹⁷⁵ Bald stellte sich heraus, dass diese Aufgabe aufgrund der divergierenden Meinungen der Mitgliedstaaten äußerst schwierig werden würde. Neben den Gegensätzen zwischen den beiden Lagern des Kalten Krieges erschwerten unterschiedliche Standpunkte der westeuropäischen Staaten die Arbeit des ITC.¹⁷⁶

Zwei Gruppen mit gegensätzlichen Positionen trafen aufeinander. Den Befürwortern eines relativ freien Verkehrsmarktes, zu denen Großbritannien, Schweden und die Niederlande gehörten, stand eine ebenso große Gruppe von Befürwortern einer strikten Marktregulierung gegenüber, unter ihnen Belgien und Frankreich.¹⁷⁷ Dieser Dualismus sollte – nicht nur in der ECE – die Zukunft der europäischen Verkehrspolitik bestimmen. Aufgrund der schwierigen Situation ließ der Binnenverkehrsausschuss Grundsatzfragen der Verkehrsmarktordnung außen vor und konzentrierte sich vornehmlich auf technische Lösungen. Auf diesem Gebiet konnte der ITC auch einige Erfolge erzielen.¹⁷⁸ Der Versuch, ein einheitliches

¹⁷⁴ Vgl. EUROPEAN CONFERENCE OF MINISTERS OF TRANSPORT (HRSG.): The European Conference of Ministers of Transport 1953–1993. Past, Present and Future. o. O. 1993, S. 12.

¹⁷⁵ Die UN-ECE hielt ihre erste Sitzung im Mai 1947 ab. Zur Arbeit der UN-ECE vgl. SIOTIS, JEAN: Die ECE und Gesamteuropa. Die UN-Wirtschaftskommission und ihre Bedeutung für die gesamteuropäische Zusammenarbeit. Köln 1969, zum Binnenverkehrsausschuss insbes. S. 58–65.

¹⁷⁶ Die Bundesrepublik Deutschland trat der ECE im Jahr 1973 bei. Vgl. Member Countries, <http://www.un-ece.org/member-countries/member-countries.htm>, 15. 11. 2005.

¹⁷⁷ Vgl. BRABERS, JAN: The Failure of European Transport Integration (1945–1955). In: Trausch, Gilbert (Hrsg.): Die Europäische Integration vom Schuman-Plan bis zu den Verträgen von Rom. Beiträge des Kolloquiums in Luxemburg 17.–19. Mai 1989. Baden-Baden/Milano/Paris/Bruxelles 1993, S. 57–75, hier S. 63f.

¹⁷⁸ Dies gilt vor allem für die Angleichung von Maßen und Normen. Vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU- UND WOHNUNGSWESEN (HRSG.): 50 Jahre Straßenwesen in Deutschland: 1949–1999. Bonn 2000, S. 20.

Verkehrssystem für ganz Europa zu entwerfen, erwies sich allerdings zunehmend als aussichtslos.

Um die Hilfe aus dem von den USA finanzierten Wiederaufbauprogramm (Marshallplan/European Recovery Programme [ERP]) zu koordinieren, schlossen die westeuropäischen Staaten 1948 den Vertrag über die ORGANISATION FÜR EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT (OEEC). Die neue Organisation nahm ihren Sitz in Paris.¹⁷⁹ Aufgabe der OEEC war die Förderung der europäischen Wirtschaft durch eine bessere wirtschaftliche Zusammenarbeit und den Abbau von Handelshemmnissen. Erneut wurde dem europäischen Verkehrswesen besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Ein Fachausschuss für Binnenverkehr wurde eingerichtet, der somit parallel zum Binnenverkehrsausschuss der UN-ECE arbeitete.¹⁸⁰ Die Wirkung der OEEC auf die europäische Verkehrspolitik blieb allerdings beschränkt. Die größte Bedeutung kam ihr zu, weil unter ihrem Statut die Konferenz der Europäischen Verkehrsminister/ Conference of European Ministers of Transport (CEMT)¹⁸¹ zusammentrat. Ursprünglich auf eine Initiative des französischen Verkehrsministers ANDRÉ MORICE¹⁸² zurückgehend, fanden die Treffen der Verkehrsminister unter dem Dach der OEEC und später der OECD¹⁸³ ab 1953 regelmäßig jährlich oder alle zwei Jahre statt.¹⁸⁴ Freilich gelangten die Minister in diesem Rahmen nicht zu einem Durchbruch. Die CEMT entwickelte sich nach der Gründung der EWG in erster Linie zu einem Forum des Informationsaustauschs über die Grenzen der Gemeinschaft hinweg.¹⁸⁵

Sowohl ECE als auch OEEC hatten neben der Tatsache, dass sich beide Organisationen mit dem Inlandsverkehr beschäftigten, einige Gemeinsamkeiten. Sie waren in erster Linie auf

¹⁷⁹ Vgl. GASTEYGER, CURT: Europa zwischen Spaltung und Einigung: 1945 bis 1993. Bonn 1997, S. 61, S. 75ff; REIF, HANS: Europäische Integration. Köln/Opladen 1962, S. 39–50.

¹⁸⁰ Vgl. BRABERS: The Failure of European Transport Integration, S. 65.

¹⁸¹ Zunächst war die französische Abkürzung CEMT für Conférence Européenne des Ministres des Transports gebräuchlicher. Heute wird aber meist die englische Kurzform verwendet.

¹⁸² ANDRÉ MORICE (1900-1990) war im Kabinett von ANTOINE PINAY verantwortlicher Minister für Öffentlichen Verkehr, Transport und Tourismus.

¹⁸³ Die Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD) löste die OEEC 1961 ab, nachdem die Gründung der Europäischen Gemeinschaften die Aufgaben der Organisation zum großen Teil obsolet gemacht hatte.

¹⁸⁴ Der französische Verkehrsminister hatte zunächst seine Amtskollegen aus den EGKS-Staaten sowie aus Österreich und der Schweiz zu einem Treffen eingeladen. Gründungsmitglieder der CEMT waren Belgien, die Bundesrepublik Deutschland, Dänemark, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, die Schweiz, Spanien, die Türkei und das Vereinigte Königreich. Vgl. EUROPEAN CONFERENCE OF MINISTERS OF TRANSPORT (HRSG.): The European Conference of Ministers of Transport, S. 55; zur Entwicklung der CEMT vgl. auch HAHN, HUGO J./WEBER, ALBRECHT: Die OECD, Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Baden-Baden 1976, S. 268ff.

¹⁸⁵ Vgl. KAPTEYN: Verkehrspolitik, S. 38.

wirtschaftliche Probleme ausgerichtet und orientierten sich an der „klassischen“ internationalen Zusammenarbeit. Keine der Organisationen war von ihren Mitgliedstaaten mit eigenen Souveränitätsrechten ausgestattet worden.

Die Europabewegung hatte weitgehendere Ziele. Nach ihrer Vorstellung sollte die europäische Integration inhaltlich nicht auf wirtschaftliche Bereiche beschränkt bleiben. Organisatorisch erhoffte man sich mehr als „nur“ die Zusammenarbeit auf Regierungsebene. Europa – zumindest Westeuropa – sollte gemeinsame Institutionen mit eigenen Befugnissen erhalten.

Vor dem Krieg noch unvorstellbar, entwickelte sich nun in Westeuropa eine starke Integrationsdynamik. Belgien und die Niederlande vereinigten sich am 1. Januar 1948 mit Luxemburg unter dem Namen Benelux zu einer Zollunion. Drei Monate später schlossen diese Staaten mit Frankreich und dem Vereinigten Königreich den Brüsseler Pakt und schufen die Westunion. Die Staaten der Westunion wiederum bildeten den Kern des Europarates, der am 5. Mai 1949 gegründet wurde. Allerdings hatte der Rat aus der Perspektive der Integrationsbefürworter einen Geburtsfehler: Er war von seinen Gründern in keiner Weise mit direkten legislativen oder exekutiven Befugnissen ausgestattet worden. Die einzige Möglichkeit, auf die Gesetzgebung zu wirken, hatte der Europarat durch Konventionen, die erst dann Gesetzeskraft erlangten, wenn sie in den Mitgliedstaaten ratifiziert wurden.¹⁸⁶

Es waren vor allem französische Politiker, die aus dem Europarat heraus an Entwürfen für „echte“ supranationale Organisationen arbeiteten. Ziel war es, dass die Staaten diesen Organisationen Souveränitätsbefugnisse für einzelne Politikbereiche übertragen sollten. Als Felder, für die supranationale Organisationen eingerichtet werden könnten, wurden Kohle und Stahl, Landwirtschaft, Verteidigung und Verkehr vorgeschlagen. Am bekanntesten und erfolgreichsten sollte der Plan des französischen Außenministers ROBERT SCHUMAN¹⁸⁷ werden, der eine Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Montanindustrie vorsah. SCHUMANS Partei- und Kabinettskollege PIERRE PFLIMIN¹⁸⁸ entwarf eine Organisation für eine einheitliche europäische

¹⁸⁶ Zusammenfassend zur Gründung und Entwicklung des Europarats vgl. SCHMUCK, OTTO (Hrsg.): Vierzig Jahre Europarat: Renaissance in gesamteuropäischer Perspektive? (Europäische Schriften des Instituts für Europäische Politik 67). Bonn 1990; COUNCIL OF EUROPE (Ed.): Der Europarat. Zusammenfassende Darstellung. Straßburg 1982; die Beiträge in SCHMIDT, HELMUT/BÖHM, WALTER (Red.): Der Europarat (Transnational 149). Bonn u. a. 1979.

¹⁸⁷ ROBERT SCHUMAN (1886–1963) war von 1948 bis 1953 Außenminister der Regierungen Marie, Bidault, Pleven, Minay und Fauré. 1958 wurde er zum ersten Präsidenten des Europäischen Parlaments gewählt.

¹⁸⁸ PIERRE PFLIMIN (1907-2000) diente der IV. Republik in verschiedenen Ministerposten und war 1958 der letzte Premierminister der IV. Republik vor den umfassenden Verfassungsänderungen. Der nach ihm benannte Plan war der Beginn der gemeinsamen Agrarpolitik.

Landwirtschaftspolitik. Von dem französischen Ministerpräsident RENÉ PLEVEN¹⁸⁹ stammte der Vorschlag für eine Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG), um die deutsche Wiederbewaffnung zu kontrollieren. ÉDOUARD BONNEFOUS¹⁹⁰ brachte ein Konzept vor den Europarat, das die Gründung einer europäischen Transportorganisation vorsah.

Der Plan BONNEFOUS sah eine Organisation mit ähnlichen Organen wie sie die EGKS später erhalten sollte. Die Organisation in einem Exekutivkomitee (vergleichbar der Hohen Behörde der EGKS), einer parlamentarischen Versammlung, einem Ministerrat und einem Gerichtshof trug Bonnefous die Kritik ein, im SCHUMAN-PLAN lediglich die Worte Kohle und Stahl durch Verkehr ersetzt zu haben.¹⁹¹ Aufgaben der Organisation sollten sein, bestehende Transportwege effizient zu nutzen, Infrastrukturinvestitionen zu koordinieren und unwirtschaftlichen Wettbewerb zu vermeiden. Sie sollte beim Europäischen Rat angesiedelt werden und Nationen aus ganz Europa offen stehen.¹⁹²

Doch der Bonnefous-Plan scheiterte bereits in der Beratenden Versammlung des Europarats am Widerstand des Vereinigten Königreichs. Dies lag zum einen an der generell skeptischen Einstellung Großbritanniens gegenüber supranationalen Organisationen, zum anderen ist anzunehmen, dass sich die auch in Verkehrsfragen traditionell eher liberalen britischen Politiker an den staatlichen Möglichkeiten zum Eingriff in den Verkehrsmarkt störten. Für diese These spricht auch, dass der britische Vorstoß gegen den Bonnefous-Plan von Schweden unterstützt wurde, das ebenfalls in Fragen des Transportmarktes eher liberal entschied. Aufgrund eines Verfahrensfehlers wurde der Vorschlag schließlich nicht einmal diskutiert, sondern direkt zurückgewiesen.¹⁹³ Negativ für den Plan wirkte sich auch aus, dass BONNEFOUS es zuvor versäumt hatte, sich die Zustimmung der Vertreter der Verkehrswirtschaft und/oder der Eisenbahnen zu sichern.¹⁹⁴

Um die Initiative zu retten, verwies der Vorsitzende der Beratenden Versammlung, PAUL-HENRI SPAAK aus Belgien, den Bericht an den Wirtschaftsrat. Dessen Berichterstatter, der Nie-

¹⁸⁹ RENÉ PLEVEN (1901-1993) hatte in der IV. Republik verschiedene Ministerposten inne, so war er unter anderem Finanz-, Verteidigungs- und Außenminister Frankreichs. Zwei Mal diente er seiner Republik als Premierminister. Von 1958 bis 1969 war er Mitglied der europäischen Parlamentarischen Versammlung.

¹⁹⁰ ÉDOUARD BONNEFOUS (1907-2007) war Mitglied der französischen Nationalversammlung und Minister in verschiedenen Funktionen. Von 1972 bis 1986 diente er Frankreich als Mitglied des Senats.

¹⁹¹ Vgl. BRABERS: The Failure of European Transport integration, S. 64.

¹⁹² Vgl. FRERICH/MÜLLER: Europäische Verkehrspolitik Band 1, S. 10f.; BRABERS: The failure of European Transport Integration, S. 65.

¹⁹³ Vgl. BRABERS: The failure of European Transport Integration, S. 66.

¹⁹⁴ Vgl. GEBERT, PIERRE: La Naissance du Marché Commun. Bruxelles 1987, S. 66.

derländer JOHANN VAN DE KIEFT,¹⁹⁵ legte der Versammlung einen Plan vor, der eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Regierungen vorsah.¹⁹⁶ Doch weder sein Plan noch die Ideen des Franzosen MAURICE LEMAIRE¹⁹⁷ waren erfolgreich. Beide hatten eine Organisation mit sehr viel eingeschränkteren Befugnissen vorgeschlagen als BONNEFOUS. LEMAIRE'S Vorschlag sah letztlich nur noch einen Verkehrsrat zur Koordinierung der Bemühungen der unterschiedlichen Instanzen vor. Dieser Vorschlag, der für die Regierungen die „harmloseste“ Variante war, also die mit dem geringsten Verlust an Souveränität, wurde zwar in der Beratenden Versammlung unterstützt, aber niemals umgesetzt. Die Verhandlungen um den Bonnefous-Plan und die Folgevorschläge fanden quasi unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. Das Scheitern der Verkehrsgemeinschaft erregte – im Gegensatz zum Scheitern der EVG¹⁹⁸ – weder in der Presse noch der politischen Debatte der nationalen Parlamente besondere Aufmerksamkeit.¹⁹⁹

Sehr viel erfolgreicher verlief die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl. Als Vorteil des Plans von ROBERT SCHUMAN erwiesen sich die Verhandlungen im „kleinen“ Kreis und die Kumulation von ökonomischen- und Sicherheitsinteressen.

Am 18. April 1951 unterzeichneten die Beneluxstaaten, Deutschland, Frankreich und Italien den Vertrag zur Gründung der EGKS. Der gemeinsame Markt für Kohle und Stahl sollte „im Einklang mit der Gesamtwirtschaft der Mitgliedstaaten [...], zur Ausweitung der Wirtschaft, zur Steigerung der Beschäftigung und zur Hebung der Lebenshaltung in den Mitgliedstaaten beitragen“.²⁰⁰ Als Exekutivorgan wurde die Hohe Behörde geschaffen, zum ersten Präsidenten dieser Institution der ehemalige französische Planungskommissar JEAN MONNET berufen. Daneben waren die Parlamentarische Versammlung und der Ministerrat die wich-

¹⁹⁵ JOHANN VAN DE KIEFT (1884-1970) war 1945-52 Fraktionsvorsitzender der Sozialisten im Parlament in Den Haag und ab 1952-56 Finanzminister.

¹⁹⁶ PAUL-HENRI SPAAK (1899–1972) war unter anderem 1938–1949, 1954–1957 und 1961–1966 Außenminister. In den Jahren 1938/29, 1946 sowie 1947–49 war er Premierminister Belgiens.

¹⁹⁷ MAURICE LEMAIRE (1895-1979) war seit 1946 Generaldirektor der SNCF und galt als einer der führenden Eisenbahnsachverständigen Frankreichs.

¹⁹⁸ Obwohl der Vertrag über eine europäische Verteidigungsgemeinschaft 1952 unterzeichnet wurde, scheiterten die Pläne letztlich 1954 am Widerstand der französischen Nationalversammlung. Weiterführend zur EVG vgl. KÖLLNER, LUTZ: Anfänge westdeutscher Sicherheitspolitik – Band 2: Die EVG-Phase. München 2002; zum Pleven-Plan LOTH, WILFRIED: Sozialismus und Internationalismus: Die französischen Sozialisten und die Nachkriegsordnung Europas 1940–1950. Stuttgart 1977, S. 282ff.

¹⁹⁹ Vgl. KAPTEYN: Verkehrspolitik, S. 12–17; weitere Literaturhinweise bei FRERICH/MÜLLER: Europäische Verkehrspolitik. Band 1, S. 10f; Zum Lemaire-Plan vgl. BRABERS: The failure of European transport integration, S. 66 ff.

²⁰⁰ Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, am 18. April 1951 in Paris unterzeichnet. In: BGBl II 1952, S. 448–475, Art. 2.

tigsten Organe der Gemeinschaft. Durch den institutionellen Aufbau der EGKS hatten sich die Nationalstaaten gegen einen zu großen Verlust von Souveränitätsrechten abgesichert. Gegen den Ministerrat und somit die nationalen Regierungen konnte die Gemeinschaft keine Entscheidungen durchsetzen.

Auch die Verkehrspolitik fand ihren Platz im Vertragswerk. Ohne eine Regelung der Transporttarife war ein Gemeinsamer Markt für Kohle- und Stahl undenkbar. Aus diesem Grund wurde eine Verkehrskompetenz der EGKS in den Vertrag aufgenommen. In Artikel 70 des EGKSV wurde von den vertragschließenden Parteien „anerkannt, daß die Errichtung des Gemeinsamen Marktes die Anwendung solcher Transporttarife für Kohle und Stahl erforderlich macht, die den in vergleichbarer Lage verbindlichen Verbrauchern vergleichbare Preisbindungen bieten“.²⁰¹ Aus diesem Grund verbot der EGKS-Vertrag für die Transporte von Kohle- und Stahlerzeugnissen jedwede Diskriminierung bei Transporttarifen. Alle Preissätze mussten veröffentlicht und der Hohen Behörde zur Kenntnis gebracht werden. Ausnahmetarife, also Sondervereinbarungen zwischen Transporteuren und einzelnen Verladern, waren nur mit vorheriger Genehmigung der Hohen Behörde zulässig. Diese Regelungen waren nur konsequent, wollte man die Kohle- und Stahlindustrien Europas in einen Gemeinsamen Markt führen, sie enthielten jedoch mehrere Schwachstellen.²⁰²

Erstens waren sie geographisch begrenzt, da sie auf die sechs EGKS-Mitgliedstaaten beschränkt blieben und die Schweiz und Österreich, die traditionellen Transitstaaten zwischen Deutschland und Italien, nicht einbezogen wurden.²⁰³ Zweitens wurde der Transportmarkt nicht vollständig erfasst. Die Verkehrspolitik blieb ausdrücklich „den gesetzlichen Vorschriften und Durchführungsbestimmungen eines jeden Mitgliedsstaates unterworfen; das gleiche gilt für Maßnahmen der Koordinierung oder des Wettbewerbs zwischen den verschiedenen Transportarten oder Leitungswegen.“²⁰⁴ Das hatte zur Folge, dass es in den Mitgliedstaaten von diesem Zeitpunkt an zwei verschiedene Autoritäten für die Verkehrspolitik gab. Die nationalen Kompetenzen, einschließlich der Tarifbildung und der Marktregulierung, blieben bestehen, gleichzeitig erhielt die EGKS die Kompetenz für die Transporte von Kohle- und

²⁰¹ EGKSV, Art. 70.

²⁰² Paul J. Kapteyn weist darauf hin, dass die Verhandlungen über Verkehrsbestimmungen sehr spät begonnen haben und sieht hierin den Grund für die teilweise unklaren Regelungen. Vgl. KAPTEYN: Verkehrspolitik, S. 23.

²⁰³ Für die Verhandlungen erwies sich der „kleine“ Rahmen als Vorteil. Durch die Abwesenheit Großbritanniens und der skandinavischen Länder dominierten in der EGKS klar die Befürworter einer interventionistischen Verkehrspolitik.

²⁰⁴ EGKSV Art. 70.

Stahlerzeugnissen. Vor allem für den Eisenbahnverkehr bedeutete dies eine maßgebliche Veränderung, da bis zu 50 Prozent des Gütertransports auf der Schiene auf EGKS-Güter entfielen.²⁰⁵

Von den Behörden der EGKS wurde Verkehr in erster Linie in dienender Funktion gesehen. Ihr Ziel war der Gemeinsame Markt für Kohle und Stahl, Aufgabe des Verkehrssystems war es, dazu beizutragen, dass dieser Markt nicht verfälscht wurde. Bis zur Gründung der Montanunion hatten die Regierungen ihre Verkehrskompetenzen gerne dazu genutzt, die einheimische Industrie gegen Konkurrenz zu schützen. Verkehrstarife waren außenpolitisch weniger sensibel als Zölle und konnten gleichzeitig sehr wirksam und flexibel eingesetzt werden. So galten beispielsweise in Deutschland zwei unterschiedliche Eisenbahntarife für Ruhr- und Importkohle. Auf diese Weise wurde der süddeutsche Markt für die Ruhrkohle gesichert, die mit der Bahn billiger transportiert werden konnte als Kohle aus Lothringen oder Übersee, die über die Rheinmündungshäfen wie Antwerpen importiert wurde.²⁰⁶ Gegen die eklatantesten dieser Diskriminierungen wandte sich die EGKS und ging bis 1960 gegen 44 verschiedenen Unterstützungstarife im Eisenbahnverkehr vor.²⁰⁷ Von diesen Maßnahmen waren rund zwei Prozent des gesamten Transportaufkommens in den EGKS-Staaten betroffen und damit zehn bis elf Prozent aller Transporte aus dem Aufgabenbereich der Montanunion.²⁰⁸ Außerdem arbeitete die EGKS an internationalen Tarifen, um Diskriminierungen durch „Frachtenbruch“ entgegen zu wirken.²⁰⁹

Das Bundesministerium für Verkehr war im Bezug auf die internationalen Tarife skeptisch. Der Bundesminister fürchtete nicht nur eine schrittweise Aufgabe der Tarifhoheit seines Hauses, sondern bangte auch um regionalpolitische Aufgaben der Eisenbahntarife.²¹⁰

²⁰⁵ Vgl. STOHLER, JACQUES: Die Integration des Verkehrs: Europäische Erfahrungen und Probleme. Tübingen 1963, S. 53.

²⁰⁶ Vgl. MEADE, JAMES E./LIESNER, HANS H./WELLS, SIDNEY J.: Case Studies in European Economic Union: The Mechanics of Integration. London 1962, S. 342f.

²⁰⁷ Vgl. EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT/KOMMISSION: Denkschrift über die Grundausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik. Anhänge. Brüssel 1961, S. 80.

²⁰⁸ 12 %–15 % des Gesamttransportaufkommens entfielen auf EGKS-Güter, von diesen wurden 10 %–11 % zu diskriminierenden Tarifen befördert. Vgl. Bericht im Namen des Ausschusses für Verkehrsfragen über die auf Veranlassung der Hohen Behörde im Transportwesen getroffenen Maßnahmen und insbesondere über Kapitel IV Grafik 1 (Ziff. 54–58) des Gesamtberichts über die Tätigkeit der Gemeinschaft. In: CARDOC EGKS, Gemeinsame Versammlung. Dokument 9/1953, S. 9.

²⁰⁹ Weiterführend zur Verkehrspolitik der EGKS vgl. KLAER, WERNER: Der Verkehr im gemeinsamen Markt für Kohle und Stahl. Beiträge zur europäischen Verkehrspolitik. Baden-Baden/Bonn 1961.

²¹⁰ Vgl. Protokolle des Kabinettsausschusses für Wirtschaft 1954–55. 16. Sitzung. Tagesordnungspunkt 1. Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung. Kabinettsausschuß für Wirtschaft Band 2: 1954–1955 bearb. v. Michael Hollmann. München 2001. Auf Betreiben des BMV klagte die Bundesregierung auch gegen die Entschei-

Auch das Problem der geteilten Verkehrskompetenz wurde von der Hohen Behörde und der Beratenden Versammlung erkannt. Versuche, die Kompetenzen der Hohen Behörde auf dem Gebiet des Verkehrs zu erweitern, scheiterten allerdings. Initiativen in diese Richtung kamen vor allem aus dem Verkehrsausschuss der Beratenden Versammlung der EGKS. Der Niederländer PAUL J. KAPTEYN wies in seinen Berichten wiederholt auf die Notwendigkeit einer einheitlichen Organisation für den gesamten Verkehrsbereich hin. Der „Vater der europäischen Verkehrspolitik“²¹¹ sah jedoch, dass eine solche Organisation unter dem Vertragsstatut der EGKS keine Zukunft haben würde und setzte seine Hoffnungen auf die EWG, deren Gründung sich Mitte der 1950er Jahre ankündigte.²¹²

Trotz der eingeschränkten Möglichkeiten gelang es der EGKS, durch ihr Vorgehen gegen die Diskriminierung und die Einführung der internationalen Tarife für den Transport von Kohle und Erzen, die Wettbewerbsbedingungen zu verbessern. Beispielsweise sanken die Transportkosten für Eisenerz vom französischen Sancy ins belgische Ougréé um rund ein Drittel und diejenigen für den Transport von Koks aus Gelsenkirchen ins französische Homécourt sogar noch stärker.²¹³

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass dem Verkehr, unabhängig von Institutionen und Situationen, bei den Plänen für eine Integration der europäischen Staaten eine wichtige Rolle zgedacht wurde. Die Vereinten Nationen sahen die Notwendigkeit einer Verkehrsintegration auf dem europäischen Kontinent, ebenso wie die OEEC, der Europarat und die Beratende Versammlung der EGKS. Ein Durchbruch blieb jedoch allen Institutionen versagt. Wo die Integrationsversuche nicht an unüberbrückbaren Gegensätzen allgemeiner politischer Natur scheiterten wie in der UN-ECE, stand ihnen der Widerstand einzelner Staaten im Weg wie im Fall der britisch-schwedischen Intervention gegen den Bonnefous-Plan im Europarat.²¹⁴

dung der Hohen Behörde der EGKS über die deutschen Ausnahmetarife für Kohle und Erz. Zum Vorgang vgl. Kabinettsprotokolle 1958. 16. Kabinettsitzung. Tagesordnungspunkt 5. In: ebd.

²¹¹ So Ernst Müller-Hermann über Paul J. Kapteyn im Europäischen Parlament. Vgl. Europäisches Parlament. Sitzung am Mittwoch, 20 Dezember 1961. In: AK CEAB 2 1060, S. (327).

²¹² Vgl. EGKS – Gemeinsame Versammlung – Ordentliche Sitzungsperiode 1954: Bericht im Namen des Ausschusses für Verkehrsfragen, vorgelegt von Paul J. Kapteyn, Berichterstatter.

²¹³ Preise in FF je Tonne vor Beseitigung der Diskriminierung: Stahl von Sancy nach Ougrée 850; Koks von Gelsenkirchen nach Homécourt 2 331; nach Einführung der direkten Tarife (1. 5. 1956) Stahl von Sancy 606 nach Ougrée; Koks von Gelsenkirchen nach Homécourt 1 599, vgl. EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFT FÜR KOHLE UND STAHL. HOHE BEHÖRDE (HRSG.): Dritter Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft – 12. April 1954-10. April 1955. Brüssel 1955, S. 121.

²¹⁴ Vgl. BRABERS: The Failure of European Transport Integration, S. 74f.

Die Initiativen der frühen 1950er Jahre hinterließen jedoch zahlreiche Institutionen, die die Führung auf dem Weg zu einer Integration des Verkehrswesens beanspruchten. Vor allem die CEMT sollte sich hier in den 1960er und 1970er Jahren hervortun. Aus diesem Grund sollten sich die Initiativen der frühen 1950er Jahre für die Pläne der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft als Bürde erweisen.

2.3 Die Ausgangslage in den EWG-Gründerstaaten – Gemeinsamkeiten und Unterschiede

2.3.1 Verkehrsmarkt

Verkehr gewährleistet nicht nur das Funktionieren der arbeitsteiligen Wirtschaft, er hat auch einigen Anteil an der Wertschöpfung. Sein Anteil am Bruttosozialprodukt lag in allen EWG-Gründerstaaten in der ersten Hälfte der 1950er Jahre zwischen sechs und acht Prozent. In den Niederlanden war er mit knapp zehn Prozent sogar noch etwas größer.

Tabelle 2: Anteil des Verkehrs am Bruttoinlandsprodukt der EWG-Länder²¹⁵

Land	1950	1952	1955	1956
Belgien	7,3	7,5	7,5	7,7
Deutschland	7,9	7,4	7,5	7,4
Frankreich	---	---	---	6,8
Italien	6,1	6,3	6,6	7,0
Luxemburg	---	6,6	8,3	7,4
Niederlande	8,7	9,8	9,4	9,6

Die Anzahl der Beschäftigten im Verkehr lag mit fünf bis sieben Prozent an der Gesamtbeschäftigung etwas niedriger als der Anteil am Bruttosozialprodukt.²¹⁶ In den Niederlanden lag der Anteil durch die verhältnismäßig geringe Bedeutung der Schwerindustrie, die perso-

²¹⁵ Anteil des Verkehrs (einschließlich des Nachrichtenverkehrs) am Bruttoinlandsprodukt zu Faktorkosten. Der Anteil für Luxemburg versteht sich ohne Nachrichtenverkehr. EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT. DIE KOMMISSION: Denkschrift über die Grundausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik. Anhang II Verkehrsstatistik. 1961, Tabelle 1.

²¹⁶ Für die Bundesrepublik lag der Anteil 1950 bei 5,5 % und 1958 bei 5,8 %. Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland. Jahrgang 1960. Stuttgart 1961, S. 111; ebd. Jahrgang 1960, S. 142.

nalintensiven Tätigkeiten in den großen Häfen und den insgesamt hohen Anteil von Transportleistungen mit rund acht Prozent am höchsten.²¹⁷

Obwohl die Eisenbahngesellschaften in allen Mitgliedstaaten – insbesondere aber in Deutschland und Frankreich – Personal abbauten, blieb die Anzahl der Beschäftigten im Verkehrssektor stabil. Die sinkenden Personalbestände der Bahnen wurden durch den zunehmenden Bedarf der Straßenverkehrsunternehmen ausgeglichen.²¹⁸

Deutlich höher als der Anteil am Bruttoinlandsprodukt war der Anteil des Verkehrssektors am Gesamtenergieverbrauch. Im Jahr 1954 lag er in den EGKS-Staaten, mit Ausnahme Luxemburgs für das keine zuverlässigen statistischen Daten vorliegen, zwischen 13 und 21 Prozent, wobei der Anteil in Belgien aufgrund des hohen Energiebedarfs der Schwerindustrie am niedrigsten und in Italien am höchsten war.²¹⁹

Der Güterverkehr auf Land- und Binnenwasserstraßen wurde von Partikulieren und Kleinbetrieben dominiert. In Deutschland wurden im Jahr 1956 rund 60 Prozent aller Genehmigungen im Güterfernverkehr an Unternehmen mit nur einem Fahrzeug vergeben, während lediglich ein Prozent der Unternehmen elf und mehr Fahrzeuge im Einsatz hatte. In der Binnenschifffahrt war die Situation vergleichbar.²²⁰ Die größeren Unternehmen arbeiteten allerdings mit einer besseren Kapazitätsauslastung. Zudem hatten viele von ihnen durch die bessere finanzielle Ausstattung eher die Möglichkeit, ihren Fuhrpark zu erneuern.

Für die übrigen EGKS-Staaten fehlen für die 1950er Jahre genaue Zahlen. Später durchgeführte statistische Erfassungen legen aber die Vermutung nahe, dass auch hier die Kleinun-

²¹⁷ Vgl. Arbeid, inkomen en sociale zekerheid. Historie arbeid. In: Centraal Bureau voor de Statistiek. <http://staline.cbs.nl> (24. 12. 2005).

²¹⁸ Vgl. EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT. DIE KOMMISSION: Denkschrift über die Grundausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik. Anhang II Verkehrstatistik, Tabelle 6.

²¹⁹ Vgl. ebd., Tabelle 3.

²²⁰ Für die Binnenschifffahrt fehlen genaue Zahlen für die 1950er Jahre. Im Jahr 1970 waren im Besitz eines Unternehmens der Binnenschifffahrt durchschnittlich 1,8 Schiffe, bei einem Trend zu zunehmender Betriebsgröße. Vgl. HEIMES: Vom Saumpferd zur Transportindustrie, S. 211; STATISTISCHES BUNDESAMT (HRSG.): Statistisches Archiv-CD 1950–2003. Die Zeitreihen des Statistischen Bundesamtes. CD 1: Bevölkerung, Soziales, Preise, Verdienste. o. O. 2004; Zeitreihe 0108001 Statistik über die Unternehmen in der Binnenschifffahrt (ab 1969) jährlich von 1970 bis 1990 Deutschland (bis 1990 früheres Bundesgebiet)/Unternehmen, Zeitreihe 0108004 Statistik über die Unternehmen der Binnenschifffahrt (ab 1969) jährlich von 1970 bis 1990 Deutschland (bis 1990 früheres Bundesgebiet)/Schiffsbestand/Güterschiffe.

ternehmen das Straßengüterverkehrs- und Binnenschiffahrtsgewerbe in ähnlicher Weise dominierten wie in der Bundesrepublik.²²¹

Der gewerbliche Straßengüterverkehr spielte nur eine untergeordnete Rolle, da ein Großteil der auf der Straße beförderten Güter im Werkverkehr transportiert wurde. Nur in Italien und den Niederlanden wurden annähernd 50 Prozent der Güter im Straßenverkehr vom gewerblichen Güterverkehr transportiert. In den übrigen Mitgliedstaaten lag der Anteil des Werkverkehrs am Güterverkehrsaufkommen auf der Straße zwischen 81 Prozent in der Bundesrepublik Deutschland und 91 Prozent in Belgien.²²²

Die Entwicklung des Verkehrssektors entsprach in allen EGKS-Staaten der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Deutlich stärker als der generelle Trend entwickelte sich der grenzüberschreitende Güterkraftverkehr, der sich zwischen 1950 und 1955 mehr als verdreifachte, während das Bruttosozialprodukt im gleichen Zeitraum um „lediglich“ 56 Prozent stieg.²²³ Besonders der grenzüberschreitende Verkehr mit Lastkraftwagen wuchs überproportional, allein zwischen 1954 und 1955 um 18 Prozentpunkte.

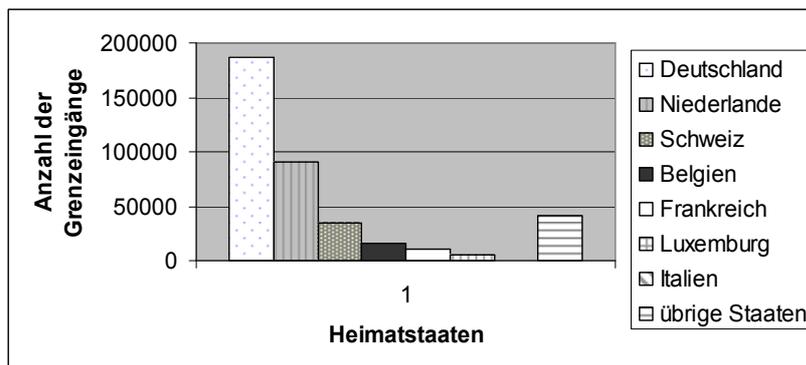
46 Prozent der Transporte im internationalen Verkehr über die westlichen Grenzen der Bundesrepublik wurden mit deutschen Kraftwagen durchgeführt. Unter den Transportunternehmen ausländischer Herkunft dominierten die niederländischen Transporteure mit einem Anteil von 23 Prozent im internationalen Verkehr der Bundesrepublik.

²²¹ Italiens Straßenverkehrsmarkt wurde in den 1990er Jahren stärker von kleinen Unternehmen geprägt als die Märkte der anderen Mitgliedstaaten, der Straßenverkehrsmarkt der Niederlande stärker von Großunternehmen. Diese Verschiebung kam vermutlich dadurch zustande, dass der in der EG feststellbare Trend zur Konzentration in beiden Ländern unterschiedlich stark war und die Unterschiede in den 1950er Jahren weniger ausgeprägt waren. Vgl. EUROPEAN COMMISSION: European Union. Energy and Transport in Figures. Luxemburg 2003, Nr. 3.1.8.

²²² Statistiken aus Thema zonder Titel. In: AK CEAB10 506.

²²³ Das Bruttosozialprodukt stieg zwischen 1950 und 1955 um 56 %, der grenzüberschreitende Güterkraftverkehr um 345 %. Vgl. HEIMES: Vom Saumpferd zur Transportindustrie, S. 211; BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALORDNUNG (HRSG.): Statistische Übersicht zur Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Band West. Verfasser Hermann Berié. Bonn 1999, S. 16.

Grafik 3: Verkehr mit Lastkraftwagen über bundesdeutsche Grenzen²²⁴



Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass dem Verkehrssektor in allen EGKS-Staaten im Hinblick sowohl auf das Bruttoinlandsprodukt als auch auf die Beschäftigung zu den wichtigsten Branchen zählte. Das Wachstum des grenzüberschreitenden Verkehrs übertraf das des Binnenverkehrs deutlich. Der Güterverkehr zwischen Deutschland und den EGKS-Staaten wurde in den 1950er Jahren überwiegend von deutschen Unternehmen durchgeführt. Die internationale Konkurrenz mussten die deutschen Straßenverkehrsunternehmen und Binnenschiffer in erster Linie aus den Niederlanden fürchten.

2.3.2 Verkehrsinfrastruktur

Bis zur Gründung der EWG war die Eisenbahn das dominierende Transportmittel im Güterverkehr. Die EGKS-Staaten verfügten zusammen über ein Schienennetz von rund 96 000 km. Die Dichte des Schienennetzes variierte in den Einzelstaaten deutlich. Im Verhältnis der Schienentrasse zur Fläche des Landes verfügte Belgien über das dichteste Streckennetz. Es war mit fast 20 m pro km² beinahe viermal dichter als das Italiens mit 5,5 m pro km². Im Verhältnis der Schienentrasse zur Einwohnerzahl war das Netz der SNCF am dichtesten und das der Nederlands Spoorwegen (NS) am wenigsten dicht ausgebaut. Während zehn Franzosen rund 88 m Trasse zur Verfügung standen, musste sich die gleiche Anzahl Niederländer mit knapp 3 m zufrieden geben.²²⁵

Das Straßennetz der EWG – ausschließlich der Stadtverkehrsnetze und Gemeindestraßen – übertraf die Länge des Schienennetzes um das Fünffache.²²⁶ Frankreich verfügte so-

²²⁴ Statistisches Jahrbuch. Jahrgang 1956, S. 331.

²²⁵ Alle Zahlen für 1959: EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT. DIE KOMMISSION: Denkschrift über die Grundausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik. Anhang II Verkehrsstatistik, Tabelle 8.

²²⁶ Die Länge des Gesamtstraßennetzes in den 6 EWG-Staaten betrug 576 572 km.

wohl im Hinblick auf die Fläche als auch auf die Bevölkerungszahl über das am besten ausgebaute Straßennetz, gefolgt von Luxemburg und Italien. Die wenigsten Straßenkilometer standen den Niederländern zur Verfügung.

Tabelle 3: Dichte des Straßennetzes²²⁷

Land	Straßenlänge in km je 100 km ²	Straßenlänge in m je Einwohner
Belgien	37,2	2,53
Deutschland	53,6	2,53
Frankreich	64,2	7,9
Italien	60,3*	3,72
Luxemburg	103,4*	8,3
Niederlande	40,5	1,16

*incl. Gemeindestraßen

Rund ein Fünftel aller Transporte (in tkm) in der EWG wurde auf Binnenwasserstraßen durchgeführt. Beim Gütertransport auf Binnenschiffen waren die nationalen und regionalen Unterschiede naturgemäß größer als bei Transporten auf Schiene oder Straße. Dank eines ausgedehnten Systems von Wasserstraßen, mit dem Rhein als wichtigster Verkehrsader, war die Binnenschifffahrt im Nordwesten der Gemeinschaft ein wichtiger Teil des Verkehrssystems. In Italien war die Bedeutung des Binnenschiffs als Verkehrsträger hingegen gering. Einzig der im Sommer oft schwierige Transport auf dem Po spielte hier eine Rolle.²²⁸

Der Trend zur zunehmenden Motorisierung spiegelte sich weniger in der bestehenden Verkehrsinfrastruktur als im Investitionsverhalten der Staaten wider. Ein Großteil der Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur wurde in fünf von sechs Staaten für Erhalt und Ausbau des Straßennetzes aufgewendet. Allein in Italien waren die Investitionen in die Eisenbahn

²²⁷ Berechnung nach: EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT. DIE KOMMISSION: Denkschrift über die Grundausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik. Anhang II Verkehrsstatistik, Tabelle 8.

²²⁸ Vgl. MÜLLER-HERMANN, ERNST: Die Grundlagen der gemeinsamen Verkehrspolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, S. 61.

höher. In den anderen Staaten lag der Anteil der Investitionen in den Straßenbau zwischen 72 (Frankreich) und 51 (Luxemburg) Prozent.²²⁹ In Deutschland kam erschwerend hinzu, dass die Bundesbahn bereits seit der Weltwirtschaftskrise ein Investitionsdefizit vor sich her schob. Während in den Niederlanden rund 50 Prozent und in Italien rund 40 Prozent der Eisenbahnstrecken elektrifiziert waren, brachte die Bundesbahn es mit einem Elektrifizierungsgrad von elf Prozent lediglich auf die Hälfte des EGKS-Durchschnitts.²³⁰

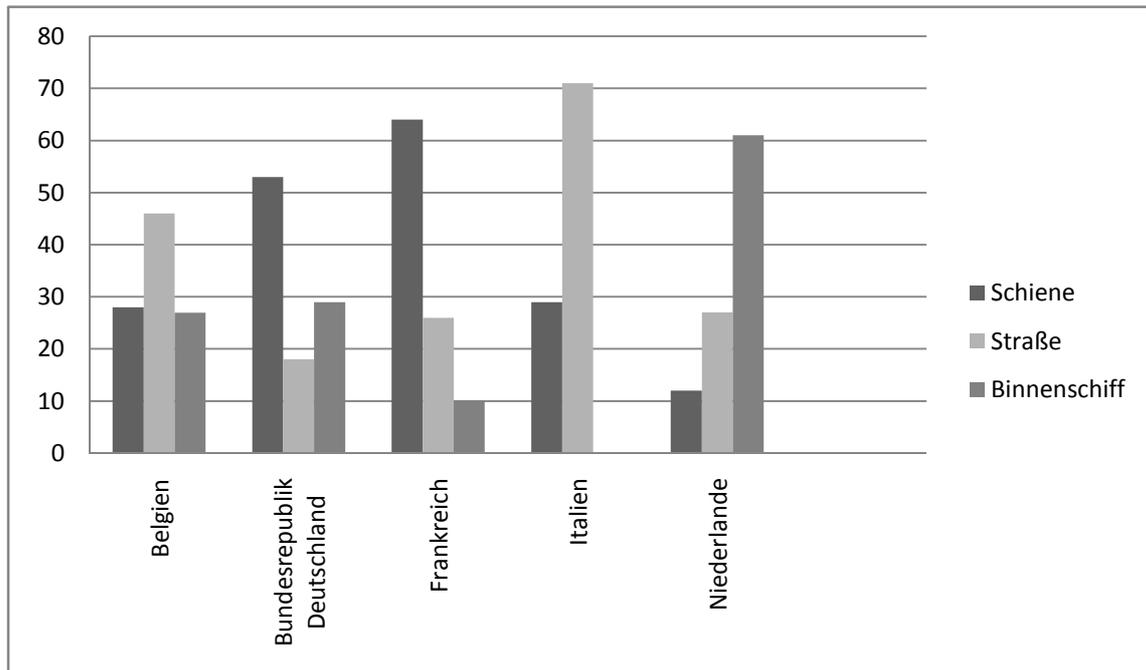
Neben Einwohnerzahl, Fläche und Siedlungsstruktur sind vor allem Wirtschaftsleistung und Handel wichtige Faktoren für die Nachfrage nach Verkehrsinfrastruktur. Unter Einbeziehung dieser Indikatoren hatte die Bundesrepublik im Verhältnis zu ihren EKGS-Partnern ein schwach ausgebautes Netz von Schienen, Straßen und Binnenwasserstraßen.²³¹ Die Infrastruktur der Bundesrepublik ließ zudem keine eindeutige Präferenz für einen Verkehrsträger erkennen. Während in Belgien (Schiene), Italien (Straße) und den Niederlanden (Binnenwasserstraße) aus historischen und geographischen Gründen eindeutig ein Verkehrsweg bevorzugt ausgebaut worden war, war das Angebot an Verkehrsinfrastruktur in den beiden größten EGKS-Mitgliedstaaten – auf unterschiedlichem Niveau – ausgeglichen. Diese Entwicklung ließ sich jedoch nur teilweise im modal-split, also der Verteilung des Gesamtverkehrsaufkommens auf die Verkehrsträger, wiederfinden.

²²⁹ Belgien 55 %; Bundesrepublik Deutschland 62 %; Niederlande 64 %. Berechnung nach: EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT. DIE KOMMISSION: Denkschrift über die Grundausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik. Anhang II Verkehrsstatistik, Tabelle 2.

²³⁰ Alle Zahlen für 1959: EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT. DIE KOMMISSION: Denkschrift über die Grundausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik. Anhang II Verkehrsstatistik, Tabelle 9.

²³¹ Die Bundesrepublik Deutschland hatte 1955 das höchste Bruttosozialprodukt unter den EGKS-Staaten, zudem war sie sowohl der größte Importeur als auch der größte Exporteur. Vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT (HRSG.): Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden 1957b, S. 82 und 162–166.

Grafik 4: modal-split in den EWG-Gründerstaaten im Jahr 1959 (ohne Luxemburg)



Die Aufteilung der Verkehrsinfrastruktur lässt sich nur zum Teil an der Aufteilung der transportierten Güter auf die Verkehrsträger, dem modal-split, ablesen. Während in großen Flächenstaaten die Eisenbahn ihre Position als wichtigster Binnenverkehrsträger verteidigen konnte, übertraf der Straßengütertransport in Belgien wie auch in Italien den Transport auf der Schiene, obwohl der Société National de Chemin de Fer Belgique (SNCB) das am dichtesten ausgebaute Schienennetz der Welt zur Verfügung stand. In den Niederlanden blieb das Binnenschiff der wichtigste Verkehrsträger.²³²

Besonders auffällig ist die Differenz zwischen der Bedeutung der Eisenbahn als Verkehrsträger und der Verteilung der Verkehrsinvestitionen. In Deutschland und Frankreich wurden mehr als die Hälfte aller beförderten Güter auf der Schiene transportiert. Im Gegenzug erhielten die Staatsbahnen nur 34 (Bundesrepublik Deutschland) beziehungsweise 26 (Frankreich) Prozent der staatlichen Investitionen in den Verkehr.²³³

²³² Vgl. Verkehrsentwicklung. In: Verkehr 31/1962. In anderen Quellen variieren die Zahlen marginal, der Gesamteindruck über die Verkehrsverteilung in den Staaten bleibt – bei veränderten Gewichtungen – erhalten. Vgl. DESPICHT, NIGEL S.: Policies, S. 38 f; EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT/KOMMISSION: Denkschrift über die Grundausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik. Anhänge, S. 12; STOHLER, JACQUES: Die Integration des Verkehrs: Europäische Erfahrungen und Probleme. Tübingen 1963, S. 9.

²³³ Vgl. EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT. DIE KOMMISSION: Denkschrift über die Grundausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik. Anhang II Verkehrsstatistik, Tabelle 2.

3 Verhandlungen und ein Vertrag (1956–1957)

3.1 Von Messina nach Rom – Der Weg zum Verkehrskapitel des EWG-Vertrags

Im Jahr 1954 stand die europäische Integration am Scheideweg. Nach dem Scheitern der EVG ruhten die Hoffnungen auf weitere Integration allein noch auf einer Vertiefung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit nach dem Vorbild der EGKS, denn die Montanunion hatte sich – wenn sie auch nicht alle Erwartungen erfüllen konnte – als Erfolgsmodell erwiesen. Zudem war es den Integrationsbefürwortern gelungen, mit EGKS und Europarat eine Basis für weitere Bemühungen um die europäische Einigung zu schaffen. In den Führungsgremien dieser Institutionen wurden verschiedene Szenarien für eine weitere Integration erarbeitet. Zur Debatte standen eine Erweiterung der Befugnisse der EGKS, die Gründung von weiteren Gemeinschaften und die Gründung einer Wirtschaftsgemeinschaft mit umfassenden Kompetenzen.²³⁴

Eine Gruppe prominenter Europabefürworter um JEAN MONNET, die nach dem Scheitern der EVG um die weitere Integration fürchteten, trat für eine Erweiterung der Kompetenzen der EGKS ein. Nach Aussagen des Monnet-Vertrauten PIERRE URI waren die Pläne zur Erweiterung der Kompetenzen Teil einer Absprache zwischen ihm, MONNET, PAUL-HENRI SPAAK und anderen Befürwortern der europäischen Einigung. MONNET war sogar bereit, seine Position zur Verfügung zu stellen, um den Forderungen zusätzliches Gewicht zu verleihen. Bereits in den ersten Vorüberlegungen dieser Gruppe wurden Energie-, Kernenergie- und Verkehrspolitik als mögliche Politikfelder für eine weitere Integration genannt.²³⁵ Nachdem MONNET im November 1954 seinen Rücktritt verkündet hatte, nutzte der belgische Außenminister PAUL-HENRI SPAAK die Situation, sich mit entsprechenden Vorschlägen an die Regierungschefs der EGKS-Mitgliedstaaten zu wenden.²³⁶

Bei den Regierungschefs argumentierte er, durch eine Erweiterung der Kompetenzen der Hohen Behörde MONNET zum Bleiben bewegen zu können. Als geeignete Bereiche schlug

²³⁴ Introduction en 12 pages traçant l'histoire de la préparation et de la chronologie des négociations, S. 1ff. In: AR CCE CM3 1.

²³⁵ Vgl. FRANCOIS DUCHÈNE: Jean Monnet. The First Statesman of Interdependence. New York u. a 1994, S. 262–264 und 268f.

²³⁶ Vgl. Brief von Paul-Henri Spaak an Konrad Adenauer. In: AR CCE CM3 2. o. D.

SPAAK Verkehr und Energie vor. Er führte aus, dass Energie als weiteres Aufgabenfeld nahe liege, da die Kompetenzen für den seinerzeit wichtigsten Energieträger – Kohle – ohnehin bereits bei der Montanunion lagen. Für Verkehr als weiteren Kompetenzbereich setzte sich SPAAK ebenfalls aus pragmatischen Gründen ein. Erstens waren bereits einige Verkehrskompetenzen auf die EGKS übergegangen und zweitens erwartete SPAAK geringe Probleme bei der Integration der Verkehrswirtschaft.

Diese positive Einschätzung des Integrationspotenzials im Bereich des Verkehrs widersprach allerdings den Erkenntnissen des Vorsitzenden des Verkehrsausschusses der gemeinsamen Versammlung PAUL J. KAPTEYN²³⁷, der nach einer Rundreise durch die Mitgliedstaaten kaum Chancen für eine Ausweitung der EGKS-Befugnisse auf den Verkehr oder die Gründung einer Verkehrsgemeinschaft sah. Nach Gesprächen mit den Verkehrs- und Außenministern der Mitgliedstaaten kam er zu dem Schluss, dass allenfalls eine intergouvernementale Lösung erfolgreich umgesetzt werden könne.²³⁸ Eine solche Lösung, zum Beispiel im Rahmen der CEMT, bevorzugte auch der bundesdeutsche Verkehrsminister, der nicht gewillt war, weitere Kompetenzen an die EGKS oder eine zu gründende Gemeinschaft abzugeben.

Trotz des Einsatzes von MONNET und SPAAK zeigte sich, dass eine Erweiterung der EGKS-Kompetenzen keine Mehrheit finden würde. Obwohl die Bundesregierung eine weitere Amtszeit MONNETS begrüßt hätte, lehnte Bundeskanzler ADENAUER die Pläne des belgischen Außenministers ab, wie er in einem Schreiben an den luxemburgischen Regierungspräsidenten JOSEPH BECH²³⁹ darlegte. Anstelle einer Erweiterung der Kompetenzen der EGKS bevorzugte der deutsche Bundeskanzler von Grund auf neue Verhandlungen über die weitere europäische Integration.²⁴⁰

Diese Verhandlungen wurden auf einer Konferenz der Außenminister im italienischen Messina im Juni 1955 aufgenommen. Die Leitung der bundesdeutschen Delegation übernahm der Staatssekretär im Außenamt und langjährige Adenauervertraute WALTER HALLSTEIN.

²³⁷ Paul J. Kapteyn vertrat die niederländische Partij van de Arbeid (PvdA) erst im Europarat, später im Europaparlament.

²³⁸ Vgl. KAPTEYN, PAUL J.: Verkehrspolitik, S. 39.

²³⁹ JOSEPH BECH (1887-1974) war 1953-1958 Staatsminister Luxemburg und in den Jahren 1958-1959 Außenminister.

²⁴⁰ Vgl. Brief von Konrad Adenauer an Joseph Bech (Präsident des Ministerrates der EGKS) vom 13. 4. 1955. In: AR CCE CM3 2; Kabinettsausschuss für Wirtschaft 1954–1955. Sondersitzung am 28. Januar 1955. Tagesordnungspunkt A. Neubesetzung des Postens des Präsidenten der Montanunion.

Neben einem weiteren hochrangigen Vertreter des Außenamtes (dem Gesandten CARL FRIEDRICH OPHUELS)²⁴¹ und des Ministeriums für Wirtschaft (ALFRED MÜLLER-ARMACK)²⁴² war auch das Bundesministerium für Verkehr mit einem Vertreter in der deutschen Messina-Delegation repräsentiert.

Die Teilnahme des Leiters der Abteilung (A) – Allgemeine Verkehrspolitik –, WILHELM TER-NEDDEN, lässt darauf schließen, dass man der Messina-Konferenz von Seiten des Ministeriums große Bedeutung beimaß²⁴³ – höhere Bedeutung zumindest als die Regierungen der anderen EGKS-Staaten, die darauf verzichteten, Vertreter der Verkehrsministerien zu entsenden.²⁴⁴

Das Engagement des BMV muss in diesem Zusammenhang überraschen, da das Ministerium bisher in Fragen des internationalen Verkehrs eher zurückhaltend agiert und vor allem supranationale Lösungen abgelehnt hatte. Zudem waren die Kompetenzen für grenzüberschreitenden Verkehr im BMV nicht an einer Stelle zusammengeführt worden, was das internationale Engagement des Hauses zusätzlich erschwerte. Ein Großteil der Zuständigkeiten lag zwar bei der Abteilung A, war jedoch auf mehrere Referate verteilt. Die „Montan Gemeinschaft“ gehörte in den Zuständigkeitsbereich des Referats A3 (Allgemeine Verkehrspolitik). Dies galt jedoch nicht für die Tarifpolitik der EGKS. Wie auch die Tariffragen in anderen internationalen Organisationen, gehörte diese zum Aufgabenbereich des Referats Tarifpolitik und Tarifkoordinierung (A2). Zur Koordinierung der internationalen Verkehrspolitik wiederum war ein eigenes Referat geschaffen worden. Vor allem im Bereich Tarifwesen forderten die Vertreter der Abteilungen Binnenschifffahrt, Eisenbahn und Straßenverkehr ein Mitspracherecht, so dass Kompetenzen für den internationalen Verkehr im BMV auf nicht weniger als zehn Referate verteilt waren.²⁴⁵

²⁴¹ C. F. OPHUELS war von 1955 bis 1959 Botschafter der Bundesrepublik in Brüssel und Leiter der deutschen Delegation bei den Brüsseler Regierungsverhandlungen.

²⁴² ALFRED MÜLLER-ARMACK war von 1955 bis 1958 Leiter der Abteilung I (Wirtschaftspolitik) im Bundeswirtschaftsministerium. Von 1958 bis 1963 diente er im gleichen Ministerium als Staatssekretär für europäische Angelegenheiten.

²⁴³ Vgl. Telex des Sekretariats der EKGS an das französische Außenministerium vom 17. 5. 1955. In: AR CM3 2.

²⁴⁴ Vgl. Réunion des Ministres des Affaires Etrangères des Etats Membres de la C.E.C.A Liste des délégations. In: AR CCE CM3 2.

²⁴⁵ Die Zuordnung der Kompetenzen in den Organigrammen legt jedoch die Vermutung nahe, dass internationale Aspekte nachgeordnete Bedeutung hatten. Die entsprechenden Kompetenzen erscheinen meist als letzte und oft mit sachlicher Ungenauigkeit. Der Geschäftsverteilungsplan von 1957 enthält einen diesbezüglich vielsagenden

Im Fall der Konferenz von Messina war das Bundesministerium für Verkehr mit TER-NEDDEN zur richtigen Zeit am richtigen Ort. Die EGKS-Staaten einigten sich darauf, die weitere wirtschaftliche Integration in Angriff zu nehmen, und das Verkehrswesen sollte eine zentrale Rolle spielen. Einig war man sich über die Notwendigkeit eines Gemeinsamen Marktes für Verkehrsleistungen und auch die Harmonisierung der technischen Maße und Normen sowie eine gemeinsame Verkehrsinfrastrukturpolitik wurden ins Auge gefasst. Das Wort Harmonisierung ist typisch für die Amtssprache der Europäischen Gemeinschaften und meint auf dem Gebiet der Verkehrspolitik die „internationale Angleichung der Regelung innerhalb einer Verkehrsart“.²⁴⁶ Die Außenminister stellten am Ende der Konferenz fest: „Die Steigerung des Warenaustausches und der Freizügigkeit der Personen verlangen den gemeinsamen Ausbau großer Verkehrswege“. Angedacht wurden ein europäisches Netz von Straßen, Trassen und Kanälen sowie gemeinsame Normen des Materials und eine Koordinierung des Luftverkehrs.²⁴⁷ Weniger Einigkeit als über das Ziel herrschte jedoch über den Weg. Während die Beneluxstaaten die Integration so schnell wie möglich voran bringen wollten, stellten Frankreich und die Bundesrepublik Vorbedingungen, an erster Stelle die Einrichtung eines gemeinsamen Investitionsfonds.²⁴⁸

Außerdem lehnten die beiden großen Flächenstaaten die Gründung einer oder mehrerer neuer supranationaler Behörden ab und vertraten auch in anderen wesentlichen Punkten die gleiche Position.²⁴⁹ Der französische Außenminister ANTOINE PINAY²⁵⁰ erwähnte im Zusammenhang mit der Aufgabe nationaler Kompetenzen wiederholt die Abneigung der französischen Nationalversammlung gegen entsprechende Lösungen.²⁵¹ Dieser Hinweis verfehl-

Fehler. Der Abteilung B2 wurde die Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft für „Eisen und Stahl“ zugewiesen. Vgl. Geschäftsverteilungsplan BVM 1957. In: BA ohne Archivnummer.

²⁴⁶ LOCHNER, NORBERT: Was bedeuten die Begriffe Harmonisierung, Koordinierung und Gemeinsame Politik in den europäischen Verträgen? In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 118/1962, S. 1–58, hier S. 47.

²⁴⁷ Entschließung der Außenminister der Mitgliedstaaten der Montangemeinschaft anlässlich ihrer Tagung in Messina am 1. und 2. Juni 1955, S. 2ff., Zitat S. 2. In: AR CM3 5.

²⁴⁸ Vgl. Entwurf eines Protokolls der Tagung der Außenminister der Mitgliedstaaten der E.G.K.S. Messina, den 1. und 2. Juni 1955, S. 33. In: AR CM 3 6 [Entwürfe von Protokollen wurden immer dann zitiert, wenn die Endfassungen archivalisch nicht auffindbar oder zugänglich sind].

²⁴⁹ Pinay war bekannt für seine gute Zusammenarbeit mit Vertretern der Regierungen Adenauer. Der Bundeskanzler selbst berichtete: „Selbst mit dem früheren Außenminister Schuman habe man nicht so offen gesprochen“. 80. Kabinettsitzung am 4. Mai 1955. Tagesordnungspunkt B. Besprechung mit dem französischen Außenminister Pinay.

²⁵⁰ ANTOINE PINAY (1891–1994) war 1952 Premierminister in der IV. Republik und von 1955 bis 1956 französischer Außenminister. Unter de Gaulle war er von 1958–1960 Wirtschafts- und Finanzminister.

²⁵¹ Vgl. Entwurf eines Protokolls der Tagung der Außenminister der Mitgliedstaaten der E.G.K.S. Messina, den 1. und 2. Juni 1955, S. 32. In: AR CCE CM3 6.

te, angesichts der Geschichte der EVG, seine Wirkung nicht. Neben den gemeinsamen ökonomischen Interessen²⁵² waren es gerade die mit der Integration verbundenen Hoffnungen, die Deutschland und Frankreich von den Beneluxstaaten und Italien unterschieden. Während die Integration für die Letztgenannten nicht zuletzt eine pragmatische, wirtschaftliche Angelegenheit war, stellten PINAY, der als französischer Außenminister die Delegation seines Landes leitete, und vor allem HALLSTEIN den ideellen Charakter in den Vordergrund. Für HALLSTEIN ging es in Messina weniger um den Aufbau eines Gemeinsamen Marktes als um den Aufbau einer europäischen Perspektive als Reaktion auf die Expansion der UdSSR. Der Chef der deutschen Delegation wollte Perspektiven für die Staaten Europas schaffen, denn seiner Überzeugung nach lebten „die Völker [...] weniger von dem was sie erreicht haben, als von dem, was sie zu erreichen hoffen“.²⁵³

Aus diesem Grund gab es von deutscher Seite auf der Konferenz keinen Widerspruch zu den Plänen einer weiteren wirtschaftlichen Integration, auch wenn sie den bis dato geäußerten Wünschen der Fachminister im Bundeskabinett nicht entsprachen. Die deutsche Delegation intervenierte auch nicht, als vom niederländischen Außenminister JOHAN WILLEM BEYEN²⁵⁴ eine Integration derjenigen Sachgebiete, „die denjenigen des EGKS-Vertrages am nächsten lägen: Verkehr und andere Energieträger“²⁵⁵, vorgeschlagen wurde. Eine Integration gerade dieser Politikfelder entsprach vor allem dem Wunsch der Beneluxstaaten, die beide Bereiche bereits vor der Konferenz für die weitere supranationale Integration vorgeschlagen hatten.²⁵⁶

Die italienische Regierung schloss sich der Position Belgiens, Luxemburgs und der Niederlande an, wünschte sich jedoch eine möglichst weitgehende Integration über einzelne Sachgebiete hinaus. Sie teilte aber die Überzeugung, eine Integration der „leicht“ mit einzubeziehenden Sektoren Verkehr und Energie sei der richtige Anfang, um dieses Ziel zu erreichen.²⁵⁷

²⁵² Deutschland und Frankreich hatten vor allem im Bereich Verkehr ähnliche Voraussetzungen (Fläche/Siedlungsstruktur/modal-split).

²⁵³ Entwurf eines Protokolls der Tagung der Außenminister der Mitgliedstaaten der E.G.K.S. Messina, den 1. und 2. Juni 1955, S. 15. In: AR CEE CM3 6.

²⁵⁴ JOHAN WILLEM „WIM“ BEYEN (1897–1976) war von 1952 bis 1956 niederländischer Außenminister.

²⁵⁵ Entwurf eines Protokolls der Tagung der Außenminister der Mitgliedstaaten der E.G.K.S. Messina, den 1. und 2. Juni 1955, S. 10. In: AR CEE CM3 6.

²⁵⁶ Vgl. Memorandum der Beneluxstaaten an die sechs Länder der Montangemeinschaft, S. 2. In: AR CEE CM3 6.

²⁵⁷ Vgl. Memorandum der italienischen Regierung über die Fortführung der Integration vom 1. Juni 1955, S. 3f. In: AR CM3 6.

Auch der französische Außenminister war der Meinung, dass eine weitere Integration mit den leicht zu bearbeitenden Feldern Energie und Verkehr beginnen sollte.²⁵⁸ Die zwei Monate, die PINAY seinem Land als Verkehrsminister gedient hatte, bewahrten ihn in diesem Fall nicht davor, die Probleme im Zusammenhang mit einer Integration der Verkehrssysteme zu unterschätzen.²⁵⁹

Indem sie der Initiative BEYENS ihre Zustimmung gaben, kamen die Außenminister in Messina für die Integration des Verkehrs zu einem Ergebnis, das Fachleute überraschte: Die supranationale Integration des europäischen Verkehrsmarktes sollte vorbereitet werden.²⁶⁰

Die Befürworter der Verkehrsintegration hofften, eine Art europäische Interstate Commerce Commission (ICC) nach dem Vorbild der Vereinigten Staaten aufbauen zu können.²⁶¹ Obwohl eine Übertragung des amerikanischen Systems der Güterverkehrsregulierung auf europäische Verhältnisse aufgrund unterschiedlicher Traditionen (private Eisenbahnen, anti-trust-Tradition) und des Mangels an Informationen über Firmenbilanzen nicht möglich war,²⁶² galt die Schaffung einer einheitlichen Regelung und Überwachung für alle Verkehrsträger, wie sie in den USA durch den Interstate Commerce Act seit 1887 bestand,²⁶³ bei vielen Fachleuten als ideale Lösung.

Die Vertreter der Bundesregierung machten auf der Konferenz von Messina zwar keine direkten Vorbehalte geltend, das „Memorandum der Bundesregierung zur Fortführung der Integration“ war aber in der Frage der Verkehrsintegration deutlich zurückhaltender als die Stellungnahmen der Partnerländer. Über die Verkehrsinfrastrukturpolitik heißt es: „Die Bun-

²⁵⁸ Vgl. Entwurf eines Protokolls der Tagung der Außenminister der Mitgliedstaaten der E.G.K.S. Messina, den 1. und 2. Juni 1955, S. 25. In: AR CM3 6.

²⁵⁹ Pinay war im Januar und Februar 1952 Verkehrsminister im Kabinett Faure.

²⁶⁰ Vgl. KAPTEYN: Verkehrspolitik, S. 32.

²⁶¹ Die ICC überwacht die Einhaltung der Verkehrstarife in den USA und ist Schlichtungsstelle bei Streitfragen.

²⁶² Die größten Unterschiede zwischen dem Verkehrssystem der USA und dem der europäischen Staaten waren: 1. die privaten Eisenbahnen in den USA 2. die in den 1930er Jahren begründete anti-trust Tradition, die Monopole in den USA grundsätzlich ausschloss 3. die umfassenden Veröffentlichungspflicht der US-amerikanischen Transportunternehmen. Vgl. Bericht des Herrn Klaer über seine Reise in die Vereinigten Staaten. Auszug aus dem stenographischen Bericht der Sitzung des Sachverständigenausschusses für Transportwesen vom 4. Juli 1956 in Luxemburg. In: AK CEAB 6 544, S. 668 ff.

²⁶³ Darin regelte der Kongress der Vereinigten Staaten die Grundsätze für das Transportwesen auf Schiene, Straße und Binnenwasserwegen. Vgl. Act of February 4th 1887 (Interstate Commerce Act). Public Law 49–41. Enrolled Acts and Resolutions of Congress. 1789. General Records of the United States Government 1778–1992. Recording 11; National Archives; 1887. In: www.ourdocumets.gov/doc.php?flash=false&doc=49# (13. 12. 2005).

desrepublik teilt die Ansicht, daß es nützlich wäre, auf dem Gebiet des Verkehrswesens die Errichtung eines europäischen Netzes [...] zu studieren“.

Mit dieser skeptischen Haltung gegenüber der Integration des Verkehrs war die Bundesregierung zunächst isoliert. Die zurückhaltende Position verband sie mit der Forderung, keine neue supranationale Organisation zu schaffen. Entgegen früheren Aussagen bevorzugte man auf deutscher Seite Anfang Juni 1955 eine Ausweitung der Kompetenzen der EGKS.²⁶⁴ Die Gründe für diesen Stimmungsumschwung bleiben bis heute unklar.²⁶⁵ Da es aus dem Bundesministerium für Verkehr keine klare Position zur Integration des europäischen Verkehrswesens gab, nahm die Regierung in ihrem Memorandum eine abwartende Position ein, wissend, dass für eine Ausweitung der Kompetenzen der EGKS keine Mehrheit zustande kommen würde, da diese von Frankreich abgelehnt und auch in den Beneluxstaaten nicht unterstützt wurde.²⁶⁶

Trotz der skeptischen Haltung gegenüber der Integration des Verkehrswesens stimmten in Messina auch die Vertreter der Bundesregierung der Entscheidung zu, einen Regierungsausschuss unter der Leitung PAUL-HENRI SPAAKS zu schaffen, der die folgende Konferenz zur europäischen Integration vorbereiten sollte. Neben einem Hauptausschuss wurden vier Fachausschüsse (Verkehr, Energie, Atomenergie und Gemeinsamer Markt) eingerichtet, um die technischen Probleme der Integration zu lösen.²⁶⁷ Diese Einteilung der Ausschüsse veranschaulicht die Bedeutung, die der Integration des Verkehrs eingeräumt wurde.²⁶⁸ Aufgrund des hohen Zeitdrucks nahmen die Ausschüsse unmittelbar ihre Arbeit auf. Um nicht in

²⁶⁴ Vgl. Memorandum der Bundesregierung über die Fortführung der Integration, vom 1. Juni 1955, S. 1ff., Zitat S. 1. In: AR CEE CM3 6.

²⁶⁵ Möglicherweise hing der Stimmungsumschwung damit zusammen, dass eine Wiederwahl Monnets durch dessen schwankende Haltung unwahrscheinlich geworden war. Die französische Regierung lehnte eine erneute Nominierung Monnets ab und schlug stattdessen René Mayer vor, der am 1. Juni 1955 zum Präsidenten der Hohen Behörde gewählt wurde. Zur Begründung der französischen Regierung vgl. 84. Kabinettsitzung am 2. Juni 1955. Tagesordnungspunkt C. Montanunion. Freilich sind Vorbehalte gegen Monnet von Seiten des Bundeskanzlers nicht dokumentiert. Hingegen gab es Probleme in der Zusammenarbeit mit Bundeswirtschaftsminister Erhard. Vgl. hierzu DUCHÊNE: Jean Monnet, S. 68.

²⁶⁶ Vgl. KAPTEYN: Verkehrspolitik, S. 32.

²⁶⁷ Vgl. Entwurf des Protokolls der Tagung der Außenminister der Mitgliedstaaten der EGKS vom 6. September 1955 in Noordwijk. In: AR CEE CM3 9.

²⁶⁸ Vgl. Introduction en 12 pages traçant l'histoire de la préparation et de la chronologie des négociations. In: AR CM3 1.

eine Konkurrenzsituation zu geraten, wurden die Vertreter anderer europäischer Institutionen (OECD, CEMT) eingeladen, sich an den Gesprächen zu beteiligen.²⁶⁹

Deutscher Vertreter im Regierungsausschuss wurde der Gesandte CARL FRIEDRICH OPHUELS, der die Bundesrepublik bereits während der Luxemburger Gespräche über den Schumanplan vertreten und auch an der Konferenz von Messina teilgenommen hatte. Während die kleinen EGKS-Staaten sich dafür entschieden, Vertreter mit einem wirtschaftlichen Hintergrund zu entsenden, blieb die Federführung bei den großen Staaten (Deutschland, Frankreich und Italien) in der Hand der Berufsdiplomaten.²⁷⁰

Bundeskanzler ADENAUER hatte im Kabinett die Devise ausgegeben, in den Verhandlungen, „müsse die Bundesrepublik als Vorkämpferin des europäischen Gedankens erscheinen“²⁷¹. In der Arbeit der Fachausschüsse zeigte sich aber bald, dass die wirtschaftlichen Positionen der Bundesregierung oft nur schwer durchsetzbar waren.²⁷² Dies galt insbesondere für den Verkehr. Die deutsche Delegation musste den schwierigen Mittelweg zwischen den Vorgaben des Kanzlers und den Einzelinteressen der Fachvertreter suchen.

Bereits im September des Jahres 1955 wurden den Außenministern die ersten Ergebnisse der Arbeit des Regierungsausschusses vorgestellt. Entgegen den Erwartungen der Konferenz von Messina erwiesen sich die Verhandlungen auf den Gebieten Verkehr und Energie als äußerst kompliziert:

„Zu den Perspektiven [...] bemerkte Herr SPAAK, er habe, ebenso wie Herr PINAY, in Messina das Gefühl gehabt, dass man auf dem Gebiet des Transportwesens und der Energie im herkömmlichen Sinne leichter und schneller zu Ergebnissen gelangen würde. [...] Die Sachver-

²⁶⁹ Vgl. Schreiben von C. Calmes (Generalsekretär des Regierungsausschusses) an den Ministerialdirigenten von der Groeben (BMWi), vom 13. Juli 1955. In: AR CCE CM3 7. Der Sekretär der CEMT nahm die Einladung zu einer Beteiligung dankend an. Vgl. Schreiben von C. Calmes an F. Borges vom 7. 7. 1955. In: AR CCE CM 3.7. Später wurde beschlossen, die Vertreter anderer Organisationen nur zu speziellen Sachfragen einzuladen. Vgl. Entwurf des Protokolls der Tagung der Außenminister der Mitgliedstaaten der EGKS vom 6. September 1955 in Noordwijk, S. 6 und S. 21. In: AR CCE CM3 9.

²⁷⁰ Vertreter der EGKS-Staaten im Regierungsausschuss waren Baron Snoy d’Oppuers (Belgien/Wirtschaftsministerium), M. Faure (Frankreich/Außenministerium), L. Benvenuti (Italien/Außenministerium), L. Schaus (Luxemburg/Minister in Brüssel, ehemaliger Wirtschaftsminister), V. Stuart (Niederlande/Professor für Wirtschaft Universität von Amsterdam). Vgl. Telegramm Calmes an von Brentano vom 23. Juni 1955. In: AR CCE CM3 12.

²⁷¹ Kabinettsprotokolle, 89. Kabinettsitzung am 6. Juli 1955. Tagesordnungspunkt E. Europäische Integration.

²⁷² Vgl. Entwurf des Protokolls der Tagung der Außenminister der Mitgliedstaaten der EGKS vom 6. September 1955 in Noordwijk, S. 13–16. In: AR CCE CM3 9.

*ständigengespräche haben allerdings ergeben, dass Verhandlungen über den gemeinsamen Markt die wenigsten Probleme bereiten.*²⁷³

Auf den Gebieten Gemeinsamer Markt und Atomenergie waren die Verhandlungen des Regierungsausschusses am erfolgreichsten verlaufen. Auf beiden Sektoren war die Trennung zwischen Staat und Markt unbestritten. Die Freiheit des geplanten Gemeinsamen Marktes wurde ebenso wenig in Frage gestellt wie die Notwendigkeit die Atomenergie zu regulieren.

In den beiden umstrittenen Sektoren Energie und Transport war dies nicht der Fall. Hier waren die Grenzen zwischen freier und gelenkter Wirtschaft schwer abzustecken. Außerdem bestanden von Staat zu Staat große Unterschiede. Insbesondere in Deutschland waren Mitte der 1950er Jahre neuerliche Anstrengungen unternommen worden, um lenkend in die Verkehrswirtschaft eingreifen zu können. Initiativen der Vertreter des Straßengüterverkehrs, der Automobilbranche und der Automobilclubs, die gegen weitere Regulierungen, Steuererhöhungen und für mehr Investitionen in den Straßenbau eintraten, stellte sich Verkehrsminister SEEBOHM nachdrücklich entgegen.²⁷⁴

Auf der Konferenz der Außenminister der EGKS in Brüssel am 11. und 12. Februar 1956 wiederholte SPAAK, dass die Verhandlungen über den Gemeinsamen Markt und die Atomenergie erfolgreich verliefen, während sich eine Einigung auf den Gebieten Verkehr und Energie als schwierig erwies. Im weiteren Verlauf der Konferenz gingen die Außenminister nicht weiter auf die Problemthemen ein und konzentrierten sich auf die Erfolge: Die Integration des Verkehrs- und Energiesektors waren binnen nur eines Jahres vom Zentrum an die Peripherie der europäischen Integration gerückt.²⁷⁵ Auch angesichts der Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen wurde die Verkehrspolitik nun der Binnenmarktpolitik untergeordnet.²⁷⁶

²⁷³ Ebd., S. 17.

²⁷⁴ Vgl. KLENKE, DIETMAR: Bundesdeutsche Verkehrspolitik und Motorisierung, S. 254–257. Seebohm versuchte im Gegenteil den Verkehr weiter zu regulieren. Kernstück seiner Bemühungen war das Verkehrsfinanzgesetz aus dem Jahr 1955. Zur Entstehung des Gesetzes vgl. LANKENAU, EHRFRIED: Verkehrspolitik der Bundesrepublik Deutschland. Das Verkehrsfinanzgesetz 1955. Bonn 1974, S. 7–25. Zur Wirkung des Verkehrsfinanzgesetzes vgl. ebd., S. 25–28.

²⁷⁵ Vgl. Entwurf eines Protokolls der Konferenz der Außenminister der EGKS vom 11. und 12. Februar 1956 in Brüssel, vor allem S. 6. In: AR CCE CM3 10.

²⁷⁶ Von einer Zusammenarbeit mit den anderen Organisationen während der Verhandlungen wurde abgesehen. Die ursprüngliche Einladung zur Teilnahme an den Gesprächen wurde so weit eingeschränkt, dass Vertreter nur noch zu einzelnen Sachfragen gehört werden sollten. Vgl. hierzu den Entwurf des Protokolls der Tagung der Außenminister der Mitgliedstaaten der EGKS vom 6. September 1955 in Noordwijk, S. 6. In: AR CCE CM3 9.

Der Bericht über die Ergebnisse der Verhandlungen, der später als Spaak-Bericht in die Integrationsgeschichte einging, sah für den Regierungsausschuss vor allem drei wesentliche Aufgaben im Zusammenhang mit dem Verkehr:²⁷⁷

1. Anpassung der gemeinsamen Transportbeziehungen im Interesse des Gemeinsamen Marktes
2. Ausarbeitung einer gemeinsamen Verkehrspolitik
3. Aufbau eines gemeinsamen Investitionsplans

Durch die Probleme in der Arbeitsgruppe Verkehr ging die Hauptlast der Verhandlungen über die verkehrsrelevanten Artikel auf die Arbeitsgruppe für den Gemeinsamen Markt über. In Folge dieses Wechsels konzentrierten sich die Verhandlungen auf die gemeinsame Verkehrsmarktpolitik, während Fragen der Infrastrukturpolitik ab Mitte 1956 in den Hintergrund rückten.

Es stellte sich heraus, dass vor allem die Niederlande und die Bundesrepublik Deutschland unterschiedliche Vorstellungen über die zukünftige europäische Verkehrspolitik hatten.²⁷⁸ Umstritten waren in erster Linie:²⁷⁹

- die Tarifpolitik
- internationale Kontingente
- die Kabotage
- der Geltungsbereich der Dienstleistungsfreiheit für Transportleistungen.

Während die Bundesrepublik ihre überkommene Verkehrsordnung auf Europa übertragen wollte,²⁸⁰ strebten die Niederlande einen weitgehend freien Verkehrsmarkt an. Sie forderten eine Übertragung der Dienstleistungsfreiheit auf den Verkehrssektor, ein vollständi-

²⁷⁷ Vgl. Rapport des chefs de délégation du comité intergouvernemental créé par la conférence de Messine aux ministres des affaires étrangères, S. 67. In: AR CCE CM3 233.

²⁷⁸ In der verkehrsökonomischen Literatur wird die bundesdeutsche Haltung als limitativ, die niederländische als extensiv bezeichnet, d. h. die Regierung der Niederlande wollte eine möglichst weite Auslegung der Marktfreiheiten auch für den Verkehr, die Bundesregierung lehnte einen freien Verkehrsmarkt ab und betonte die Besonderheiten des Verkehrs. Vgl. FRERICH/MÜLLER: Europäische Verkehrspolitik. Band 1, S. 30f.

²⁷⁹ Zur deutschen Position vgl. Arbeitsgruppe für den gemeinsamen Markt. Vorschlag der deutschen Delegation für Kapitel III „Transporttarife und Verkehrspolitik“. In: AR CCE CM3 234; zur niederländischen Position vgl. Arbeitsgruppe für den Gemeinsamen Markt. Vorschlag der niederländischen Delegation zur Fassung der Artikel 49 bis 65. 26. September 1956. In: AR CCE CM3 234.

²⁸⁰ Vgl. Conférence intergouvernementale: historique des articles 67 à 73 du traité instituant la CEE, S. 45. In: AR CEE CM 3 232.

ges Diskriminierungsverbot, eine strenge Kontrolle von Kartellen und Monopolen sowie eine Untersuchung über die Veröffentlichung von Frachtpreisen und Tarifen.²⁸¹

Umstritten waren in erster Linie die Tarifpolitik und die Geltung der Dienstleistungsfreiheit für Verkehrsleistungen. Als Sonderproblem der Tarifpolitik erwies sich die Veröffentlichungsproblematik.²⁸² Tarife ohne Veröffentlichungszwang – wie sie in den Niederlanden und Italien angewendet wurden – lehnten die anderen Staaten nachdrücklich ab.²⁸³

Die Arbeitsgruppe für den Gemeinsamen Markt kam zu dem Schluss, dass dem Thema Verkehr ein eigenes Kapitel in dem zu erarbeitenden Vertragswerk gewidmet werden sollte. Zudem musste die Frage geklärt werden, inwieweit das Verhältnis von Dienstleistungsfreiheit und Verkehr in den Vertragstext aufgenommen werden sollte. Auch der Umfang der Integration des Verkehrswesens war umstritten.²⁸⁴

Die deutsche Delegation lehnte eine umfassende Integration des Verkehrswesens ab. Während eines Treffens der Arbeitsgruppe im September 1956 führte sie aus, sie wünsche für den Verkehr „kein ebenso detailliertes und vollständiges Integrationsverfahren wie für die anderen Sektoren“. Allein Umstände, die ein Funktionieren des gemeinsamen Marktes behindern würden, sollten ausgeschaltet werden.²⁸⁵ Deutlich wird in dieser Stellungnahme die Unterordnung des Verkehrssektors unter die Interessen des Binnenmarktes. Der Verkehr sollte nur dort Teil der Integration sein, wo es dem Binnenmarkt diene. Die Forderung stand in der deutschen Tradition der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung, die den Transportsektor als staatliche Aufgabe und wirtschafts- und sozialpolitisches Werkzeug verstand.

Demgegenüber sah die französische Position vor, den Verkehr auf eine „verkehrsgemäße“ Weise zu integrieren. Auch die Franzosen lehnten eine Gültigkeit der Dienstleistungsfreiheiten für Verkehrsleistungen ab, was in einem zusätzlichen Vertragsartikel ausdrücklich

²⁸¹ Auch das Parlament der Niederlande befasste sich mit dem Thema und sprach sich für weitgehende Liberalisierung des europäischen Verkehrsmarktes aus. Vgl. Conférence intergouvernementale: historique de l'article 74 du traité instituant la CEE. In: AR CEE CM 3 233.

²⁸² Aus der Veröffentlichungspflicht für Tarife der Eisenbahnen leiteten Belgien, die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und Luxemburg eine allgemeine Veröffentlichungspflicht für Verkehrstarife (auch Sondertarife) ab, da der Bahn sonst ein wesentlicher Wettbewerbsnachteil erwachsen würde.

²⁸³ Vgl. Conférence intergouvernementale: historique de l'article 74 du traité instituant la CEE, S. 6. In: AR CEE CM 3 233.

²⁸⁴ Vgl. Arbeitsgruppe für den Gemeinsamen Markt. Vorschläge für die Fassung von Artikeln über das Verkehrswesen. 16. November 1956. In: AR CEE CM3 233.

²⁸⁵ Arbeitsgruppe für den Gemeinsamen Markt. Entwurf eines Protokolls über die Sitzung der Arbeitsgruppe am 17., 18., 19. September 1956 in Brüssel, S. 1. In: AR CM3 232.

festgehalten werden sollte, vertraten ihre Position jedoch kompromissbereit.²⁸⁶ Der französischen Position schlossen sich auch die Delegationen Belgiens und Luxemburgs an. Belgien schlug zudem ein System von festen, öffentlichen Tarifen vor, wie es in der EGKS angewendet wurde. Ein solches System befürworteten auch Frankreich und Luxemburg.²⁸⁷

Von der italienischen Delegation kam der Vorschlag, den Verkehrsunternehmen einen Mindesttarif vorzuschreiben, der sich an den Selbstkosten orientieren sollte.²⁸⁸ Dieser Vorschlag griff auf entsprechende Überlegungen im Verkehrsausschuss der Gemeinsamen Versammlung zurück und wurde auch von den Niederlanden unterstützt.²⁸⁹ Die Festtarife wurden in internationaler Übereinstimmung als Schutz der Eisenbahnen vor einer uneingeschränkten Expansion des Straßengüterfernverkehrs gesehen. Der Vorschlag, die Festtarife zugunsten eines stärker liberalen Preisfindungsmechanismus aufzugeben, kam folglich nicht zufällig aus den beiden Ländern, in denen die Eisenbahn die geringste Rolle im Verkehrsmarkt spielte. Zudem exportierten sowohl Italien als auch die Niederlande mehr Verkehrsleistungen als sie importierten und erhofften sich von der Öffnung der Tarife bessere Gewinnmöglichkeiten für ihre Straßengüterverkehrs- (Italien und Niederlande) und Binnenschiffahrtsunternehmen (Niederlande).

Die niederländische Delegation verlangte die „Aufstellung gesunder wirtschaftlicher Bedingungen, insbesondere [die] Beachtung des Grundsatzes der finanziellen Rentabilität der Transportunternehmen“. Außerdem sollte die Harmonisierung nach dem Vorschlag der Nie-

²⁸⁶ Der französische Vorschlag sah vor, den Artikel über die Dienstleistungsfreiheit mit einem Zusatz zu versehen, der Transportleistungen ausdrücklich vom Geltungsbereich der Regelung ausnahm. Vgl. *Conférence intergouvernementale: historique des articles 67 à 73 du traité instituant la CEE*, S. 2. In: AR CEE CM 3 232.

²⁸⁷ Zunächst blieb offen, wie weit der Anwendungsbereich fester internationaler Tarife gehen sollte. Belgien hatte selbstständig einen Vorschlag eingebracht, der in wesentlichen Punkten mit den Ideen der französischen Delegation übereinstimmte. Die luxemburgische Delegation agierte bei den Verhandlungen über Verkehrsfragen sehr zurückhaltend und meist in Übereinstimmung mit Belgien. Vgl. Arbeitsgruppe für den Gemeinsamen Markt. Abänderungsvorschläge der belgischen Delegation zu den Artikeln 49 bis 54 (Verkehr). In: AR CEE CM3 233. Zur Position Belgiens, Luxemburgs und Frankreichs vgl. *Conférence intergouvernementale: historique des articles 59 à 66 du traité instituant la CEE*. In: CEE CM 3 231.

²⁸⁸ Vgl. *Conférence intergouvernementale: historique des articles 67 à 73 du traité instituant la CEE*, S. 3. In: CEE CM 3 232.

²⁸⁹ Einen an den Selbstkosten orientierten Mindesttarif propagierte vor allem der niederländische Verkehrspolitiker Paul J. Kapteyn in seinen Berichten. Vgl. EGKS – Gemeinsame Versammlung – Ordentliche Sitzungsperiode 1954: Bericht im Namen des Ausschusses für Verkehrsfragen über Kapitel 3 § 3 Ziffern 89–95 des Zweiten Gesamtberichts über die Tätigkeit der Gemeinschaft vom 13. April 1953 bis 11. April 1954, betreffend Transportprobleme im Rahmen der Gemeinschaft, vorgelegt von Paul J. Kapteyn, Berichterstatter. Luxemburg 1954. In: CARDOC Dok. Nr. 14/1953–54. Vgl. ausführlich in KAPTEYN, PAUL J.: Bericht im Namen des Verkehrsausschusses über Fragen der gemeinsamen Verkehrspolitik, S. 74ff.

derlande nicht etwa durch ein starres System der Festsetzung der Tarife, sondern durch Beseitigung der besonderen Lasten und Subventionen erzielt werden.

Die europäische Kommission sollte zudem das Recht erhalten, den Mitgliedstaaten Vorschläge zu unterbreiten, falls die normalen Transportbedingungen innerhalb des Gemeinsamen Marktes durch einzelstaatliche Vorschriften beeinträchtigt oder verfälscht würden.²⁹⁰

Die Vorschläge zum Abbau der Subventionen und Eingriffsmöglichkeiten der Kommission waren im Binnenmarktausschuss verhandelbar. Mit der Forderung nach uneingeschränkter Übertragung der Dienstleistungsfreiheiten auf Transportleistungen war die niederländische Delegation allerdings isoliert. Ein von ihr eingebrachter Antrag, der vorsah, den Markt für Transportleistungen in drei Schritten weitestgehend zu liberalisieren,²⁹¹ wurde von deutscher Seite heftig kritisiert.²⁹² Bereits im ersten Schritt sah der niederländische Vorschlag folgendes vor: „Liberté de transit pour le transport marchandises et de voyageurs effectué par transporteurs qui ont leur siège social dans un des Etats membres. Liberté d'accès au cabotage pour la navigation intérieure“²⁹³. Ein solcher Vorschlag widersprach nicht nur der in Deutschland verbreiteten Lehrmeinung über das Verhältnis zwischen Verkehrsmarkt und Staat, sondern auch den Interessen der deutschen Schiffer, die seit jeher die Konkurrenz der niederländischen Binnenschifffahrt fürchteten.

Den Niederländern gelang es nicht, eine Mehrheit für ihre liberalen Vorstellungen über den zukünftigen europäischen Verkehrsmarkt durchzusetzen. Sie waren allerdings auch nicht gewillt, ihre Position aufzugeben. Während die anderen Delegationen sich Ende des Jahres 1956 auf einen Kompromissvorschlag geeinigt hatten, hielten die Niederlande an ihrem Entwurf fest.²⁹⁴ Durch den hohen Anteil, den Transportleistungen am Bruttosozialprodukt und an der Beschäftigung in den Niederlanden hatten, wurde Problemen des internationalen

²⁹⁰ Conférence intergouvernementale: historique des articles 67 à 73 du traité instituant la CEE, S. 5 ff., Zitat S. 5. In: CEE CM 3 232.

²⁹¹ Vgl. Programme de Libération de la Circulation des Services de Transports, 16.11.56 proposé par la délégation néerlandaise. In: AR CCE CM3 231.

²⁹² Vgl. Proposition de rédaction art., faites par groupe restreint groupe marché commun, lors réunion du 24 octobre 1956, concernant la question des transports. In: AR CCE CM3 231.

²⁹³ Vgl. Programme de Libération de la Circulation des Services de Transports, 16. 11. 1956 proposé par la délégation néerlandaise, S. 1. In: AR CCE CM3 231.

²⁹⁴ Vgl. Arbeitsgruppe für den gemeinsamen Markt Entwurf für die Fassung der Artikel 49 bis 56b betreffend die Transporte vorgelegt von der deutschen, belgischen, französischen und luxemburgischen Delegation, 15. Januar 1957. In: AR CCE CM3 234.

Verkehrs dort eine größere Bedeutung beigemessen als in den anderen Staaten.²⁹⁵ Die Verbindung zwischen den Seehäfen Amsterdam und Rotterdam und Deutschland – insbesondere dem Ruhrgebiet – verstand die niederländische Politik traditionell als elementar für die wirtschaftliche Entwicklung des eigenen Landes. Wären die Niederländer bereit gewesen, einem Verkehrssystem, festen Tarifen und weiteren Regulierungen zuzustimmen, hätten sie nicht nur den erhofften Wettbewerbsvorteil für die eigene Transportindustrie in einem Gemeinsamen Markt aufs Spiel gesetzt, sondern auch die Kontrolle über ihren wichtigsten wirtschaftlichen Sektor an Brüssel abgegeben. Die Vorstellung, dass einem niederländischen Partikulier der Preis für den Transport von Rotterdam nach Duisburg von einem Brüsseler Kommissar vorgeschrieben werden könnte, war für die Niederländer absolut inakzeptabel. Auch die Hafenstädte und insbesondere Rotterdam wirkten in diesem Sinne auf die Politik der sozialdemokratischen Regierung ein.²⁹⁶

Die Situation wurde zusätzlich durch die Tatsache verschärft, dass sich 1956 in den Niederlanden eine Rezession ankündigte, die 1957 zu einer Stagnation des Nettosozialprodukts bei 0,38 Prozent führte.²⁹⁷ Unter diesen wirtschaftlichen Umständen war die Regierung der Niederlande nicht gewillt, dem Nachbarland Deutschland (Wirtschaftswachstum 1957 plus 6,3 Prozent)²⁹⁸ entgegen zu kommen. Bereits zu Beginn der Verhandlungen hatte sich auch das niederländische Parlament – die Generalstände – für eine Übertragung der Marktfreiheiten auf den Verkehr ausgesprochen.²⁹⁹

Die Positionen erwiesen sich als so starr, dass die Verhandlungen über die den Dienstleistungsverkehr und damit ein Kernstück der geplanten Wirtschaftsgemeinschaft betreffenden Artikel an dem Verhältnis zwischen Transportleistungen und Dienstleistungsfreiheit zu scheitern drohten. Der einschlägige Artikel 33.4 lag in der Entwurfsfassung vom Januar 1957 als einziger noch in zwei unterschiedlichen Versionen vor. Die eine Fassung entsprach der

²⁹⁵ Entsprechende Entscheidungen der EGKS und weitere Pläne wurden von der niederländischen Presse häufiger kommentiert als in den anderen Mitgliedstaaten. Vgl. *Transport: conférences et échos de presse*. Volume 1. 1953–1962. In: AK CEAB10 506.

²⁹⁶ Die Regierung der Niederlande wurde von 1948–1958 von dem Sozialdemokraten (Social-Democratische Arbeidpartij) Willem Drees geführt, dem die Probleme der Hafenstädte als Amsterdamer vertraut waren.

²⁹⁷ Vgl. *Historische Gegevens, Macro Economische Saldi, Binnenlandsproduct, netto, marktprijzen*. <http://stateline.cps.nl/statweb> (12. 11. 2005).

²⁹⁸ Vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALORDNUNG (HRSG.): *Statistische Übersicht zur Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*. Band West [o. O.], [o. D.], S. 16.

²⁹⁹ Vgl. *Conférence intergouvernementale: historique de l'article 74 du traité instituant la CEE*. In: AR CEE CM 3 233.

Mehrheitsmeinung, der sich auch die deutsche Delegation angeschlossen hatte, die andere den niederländischen Vorstellungen.³⁰⁰ Der von den Außenministern als Motor der wirtschaftlichen Einigung vorgesehene Sektor Verkehr war nur eineinhalb Jahre nach der Konferenz von Messina zur Gefahr für den Erfolg der Verhandlungen über die wirtschaftliche Integration Westeuropas geworden.

Während die Niederländer an ihrer Verhandlungsposition festhielten, waren die Deutschen bereit, der Mehrheit entgegen zu kommen. Mit Frankreich war man sich in wesentlichen Punkten einig und Belgien, Luxemburg und – mit Einschränkungen – Italien neigten eher zu einem weitgehend regulierten als einem weitgehend freien Verkehrsmarkt.³⁰¹ Der Bundesverkehrsminister vertrat die Meinung: „Man dürfe keine Prinzipien in den Vertrag hineinbringen, die das im Bereich der Montangemeinschaft Erreichte gefährden.“³⁰²

Insbesondere in den Fragen des Geltungsbereichs der Verkehrstarife stimmte die deutsche Delegation mit der Mehrheit, während die Niederlande isoliert blieben. Zwar erklärten sich alle Staaten bereit, bei den Tarifen die „wirtschaftliche Lage der betroffenen Transportunternehmen zu berücksichtigen“, doch die Niederlande wollten alle Maßnahmen einer Politik verpflichten, „die das finanzielle Gleichgewicht und eine Gesundung des Transportwesens anstrebt“.³⁰³ Bei den direkten internationalen Tarifen, die Belgien nach dem Vorbild der EGKS vorgeschlagen hatte, kamen die Staaten der deutschen Position entgegen. Im Kompromissentwurf, den alle Delegationen außer der der Niederlande unterstützten, wurden sie unter diverse Vorbehalte gestellt. Internationale Tarife sollten nur für Erzeugnisse eingeführt werden, die:

„im Warentausch zwischen den Mitgliedstaaten von besonderer wirtschaftlicher Bedeutung sind und auf welche sich die Transportkosten so stark auswirken, dass die Änderung der

³⁰⁰ „Art. 33.4: Die Bestimmungen dieses Artikel gelten nicht für Transportleistungen/Für Dienstleistungen des Transportgewerbes gelten die Bestimmungen dieses Artikel unbeschadet“. Redaktionsentwurf ausgearbeitet von der Arbeitsgruppe für den Gemeinsamen Markt in ihrer Sitzung vom 17. Januar 1957 betreffend Titel I, Kapitel 2: Die Dienstleistungen, 17. Januar 1957, S 2. In: AR CCE CM 3 231.

³⁰¹ Vgl. Arbeitsgruppe für den Gemeinsamen Markt. Vorschläge für die Fassung von Artikeln über das Verkehrswesen, 16. November 1956. In: AR CCE CM3 233.

³⁰² Vgl. 167. Kabinettsitzung, Tagesordnungspunkt 3. Brüsseler Regierungskonferenz zur Erweiterung der europäischen Integration. In: Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung. Bundesarchiv (Hrsg): Band 10: 1957 bearb.v. Ulrich Enders und Josef Henke. München 2000, 167. Kabinettsitzung, Tagesordnungspunkt 3. Brüsseler Regierungskonferenz zur Erweiterung der europäischen Integration.

³⁰³ Arbeitsgruppe für den Gemeinsamen Markt. Vorschläge für die Fassung von Artikeln über das Verkehrswesen, 16. November 1956, beide Zitate S. 12. In: AR CCE CM3 233.

*Frachten und Beförderungsbedingungen für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes notwendig sind.*³⁰⁴

Zieht man in Betracht, dass die Güter der Montanindustrie, für die die oben genannten Bedingungen in erster Linie galten, durch den EGKSV bereits in ein internationales Festtarifsystem eingebunden waren, konnte der Geltungsbereich einer solchen Regelung nur sehr beschränkt bleiben.

Mithin wollte also die Mehrheit der Staaten die Verkehrspolitik so weit wie möglich aus dem Geltungsbereich des Vertrags herausnehmen und der nationalen Politik überlassen.³⁰⁵ Allerdings waren weder die deutsche Delegation noch die anderen Vertreter der limitativen Haltung bereit, die Verhandlungen an der Frage der Verkehrspolitik scheitern zu lassen. Für die niederländische Delegation lässt sich das so nicht feststellen. Zudem hegte man von deutscher Seite die Hoffnung, die Richtung der Verkehrspolitik bei den notwendigen Nachverhandlungen im Ministerrat nach Abschluss des Vertrags noch im eigenen Sinne beeinflussen zu können.

Die in Brüssel vertretene Position der deutschen Delegation entsprach zudem eher der Linie des Wirtschafts- als der des Verkehrsministeriums. Da die verkehrsrelevanten Artikel letztlich in der Arbeitsgruppe für den Gemeinsamen Markt ausgearbeitet wurden, blieb der Einfluss des BMV begrenzt. Die Leitung lag in der Hand des Auswärtigen Amtes (AA), die Verhandlungsführung im Binnenmarktausschuss oblag einem Vertreter des BMWi, das im Vergleich zum Bundesverkehrsministerium eher bereit war, den Liberalisierungsbefürwortern entgegen zu kommen.³⁰⁶

Erst im Januar 1957 konnte zwischen den deutschen, französischen und niederländischen Delegationen ein Kompromiss ausgehandelt werden,³⁰⁷ allerdings zu einem hohen Preis. Der

³⁰⁴ Arbeitsgruppe für den Gemeinsamen Markt. Vorschläge für die Fassung von Artikeln über das Verkehrswesen, 16. November 1956, S. 13. In: AR CCE CM3 233.

³⁰⁵ Vgl. Arbeitsgruppe für den gemeinsamen Markt Entwurf für die Fassung der Artikel 49 bis 56b betreffend die Transporte vorgelegt von der deutschen, belgischen, französischen und luxemburgischen Delegation, 15. Januar 1957. In: AR CCE CM3 234.

³⁰⁶ Der Binnenmarktausschuss wurde von Hans von der Groeben geleitet, der 1957 zweites deutsches Mitglied in der Kommission der EWG wurde. Der Bundesverkehrsminister sprach im Kabinett zwar von einer vollständigen Übereinstimmung mit der Verhandlungsführung des AA, das Entgegenkommen der deutschen Delegation entsprach jedoch nicht der Linie, die Seebohm in der nationalen Verkehrspolitik vertrat. Vgl. Kabinettsprotokolle, 167. Kabinettsitzung. Tagesordnungspunkt 3.

³⁰⁷ Vgl. Redaktionsentwurf ausgearbeitet von der Arbeitsgruppe für den Gemeinsamen Markt in ihrer Sitzung vom 17. Januar 1957 betreffend Titel I, Kapitel 2: Die Dienstleistungen, 17. Januar 1957. In: AR CCE CM 3

Kompromiss verwies die endgültige Entscheidung über das Verhältnis zwischen Dienstleistungsfreiheit und Transportleistungen an den Rat der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Dieser Vorschlag war zuerst von der französischen Delegation eingebracht worden. „Bis zum Ablauf der zweiten Etappe stellt der Ministerrat auf Vorschlag der Kommission gemeinsame Regeln für internationale Transporte, für die Kabotage und alle anderen zweckdienlichen Maßnahmen auf.“ Die Artikel betreffend den Verkehr blieben vage. So wurde festgeschrieben: „Die Ziele [des Gemeinsamen Marktes] [dieses Vertrages] erstrecken sich auf die Transporte. Sie werden im Rahmen einer gemeinsamen Politik verfolgt.“ Die Möglichkeit der Regionalförderung durch Verkehrstarife – die vor allem der Bundesregierung am Herzen lag – wurde unter Auflagen in den Entwurf aufgenommen. Bei einstimmiger Ratsentscheidung sollten entsprechende Tarife möglich sein.³⁰⁸

Insgesamt entsprach der Kompromissvorschlag eher den Entwürfen Frankreichs oder Belgiens als denen Deutschlands und der Niederlande. Letztere hatten einem Kompromiss nur unter der Bedingung zugestimmt, dass der Markt als Ordnungsprinzip für Verkehrsleistungen implizit anerkannt wurde. In Anbetracht ihrer isolierten Verhandlungsposition war das ein Erfolg der niederländischen Delegation. Den Vertretern der Bundesrepublik war es in der Regierungskonferenz hingegen nur begrenzt gelungen, ihre Vorstellungen über die Zukunft des europäischen Verkehrssystems durchzusetzen.³⁰⁹ Der Vorschlag, den der Ausschuss für den Gemeinsamen Markt schließlich den Staats- und Regierungschefs vorlegte, war im Bereich der verkehrsrelevanten Artikel weniger ein Kompromiss als eine Vertagung. Aufgrund der starren niederländischen Haltung hatten sich die Delegationen auf keinen klaren Weg zur Integration einigen können. Alle richtungweisenden Entscheidungen (Verhältnis Markt/Staat; Infrastruktur/Harmonisierung) wurden stattdessen dem Ministerrat überlassen.

Auf der Konferenz in Rom 1957 stellte sich zudem heraus, dass die Aufteilung der Kompetenzen im Verkehrsbereich zwischen den internationalen Organisationen die Ergebnisfin-

231; Ausschuss der Delegationsleiter Vorschlag einer Fassung betreffend Titel II, Kapitel 3: Die Transporte, ausgearbeitet vom Sekretariat nach einer Beratung der Sprecher der deutschen, französischen und niederländischen Delegation am 31. Januar 1957. In: AR CCE CM3 234.

³⁰⁸ Ausschuss der Delegationsleiter, Vorschlag einer Fassung betreffend Titel II, Kapitel 3, Zitate S. 4f.

³⁰⁹ Zur Entwicklung der relevanten Artikel in der Bearbeitung durch die Arbeitsgruppe vgl. *Conférence intergouvernementale: historique de l'article 74 du traité instituant la CEE*. In: AR CEE CM 3 233. Bundesminister Seeböhm nannte die ausgehandelten Kompromisse ein maximales Entgegenkommen. Vgl. Vorlage des Bundesministeriums für Verkehr. In: BA B136/1313.

dung noch erschwerte. Der Generalsekretär der CEMT, die letztlich nicht in die Verhandlungen des Regierungsausschusses einbezogen worden war, plädierte auf der Konferenz nachdrücklich für seine Organisation als Forum für die zukünftige europäische Verkehrspolitik.³¹⁰ Diese Haltung stimmte mit der des deutschen Verkehrsministers überein, der die Zusammenarbeit in der Verkehrsministerkonferenz gegenüber der Arbeit supranationaler Organisationen schon im Verhältnis mit der EGKS bevorzugt hatte.³¹¹

Es lag im deutschen Interesse, die Verkehrspolitik so weit wie möglich unter nationaler Kontrolle zu halten, da man nur im Verkehrsministerium den Schutz der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsordnung und insbesondere der Bundesbahn gewährleisten zu können glaubte. Dieses Interesse teilte die Bundesrepublik mit ihren Partnerstaaten, die ebenfalls mit der Eisenbahn als zentralem Verkehrsträger planten (Belgien, Frankreich, Luxemburg).

Als Ursache für den Kompromisscharakter der Vorschläge wurde verschiedentlich der Gegensatz zwischen Deutschland und den Niederlanden beziehungsweise die unterschiedlichen Verkehrskonzeptionen angeführt.³¹² Tatsächlich standen die Niederländer mit ihrer Position im Regierungsausschuss allein. Die niederländische Regierung war aber davon überzeugt, auf dem Gebiet des Transportwesens nicht nachgeben zu können. Gleichzeitig fehlte ihr jedoch ein Faustpfand für ein Junktim beziehungsweise der nötige Einfluss, um die Mehrheit auf ihre Linie verpflichten zu können.

3.2 Der Verkehr im Vertrag der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

Trotz der während den Verhandlungen aufgetretenen Schwierigkeiten blieb die Bedeutung einer gemeinsamen Verkehrspolitik für die europäische Integration unbestritten. Obwohl nicht mehr zur Debatte stand, die Bereiche Energie und Verkehr ins Zentrum der Integrationsbemühungen zu stellen, wie dies noch auf der Konferenz von Messina geplant war, sollte die Einführung einer gemeinsamen Verkehrspolitik nach Artikel 3 zu den zentralen

³¹⁰ Vgl. BRABERS: The Failure of European Transport Integration, S. 74f.

³¹¹ Vgl. Protokolle des Kabinettsausschusses für Wirtschaft 1954–55, 16. Sitzung. Tagesordnungspunkte 1 und 5.

³¹² Vgl. ABERLE, GERD: Die ökonomischen Grundlagen der europäischen Verkehrspolitik. In: Basedow, Jürgen (Hrsg.): Europäische Verkehrspolitik nach dem Untätigkeitsurteil des Europäischen Gerichtshofes, S. 31; MÜLLER-HERMANN: Die Grundlagen der gemeinsamen Verkehrspolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, S. 16.

Aufgabenbereichen der neuen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft gehören.³¹³ Neben der Agrar- und Handelspolitik erhielt sie im dritten Teil des Vertrages einen eigenen Titel (Titel IV/Verkehr).³¹⁴

Anders als bei den zuvor genannten Politikbereichen hatten es die vertragschließenden Parteien aber unterlassen, für den Verkehr genaue Implementierungsvorschriften in den Text aufzunehmen. In Artikel 74 verpflichteten sie sich zwar „die Ziele dieses Vertrages im Rahmen einer gemeinsamen Verkehrspolitik“³¹⁵ zu verfolgen, wie diese gemeinsame Verkehrspolitik aussehen sollte, blieb jedoch weitgehend unklar.

Die Absichtserklärung in Artikel 74 wurde durch Durchführungsbestimmungen in Artikel 75 ergänzt. Diese blieben jedoch wenig konkret und wurden zudem mit einer Schrankenbestimmung versehen. Gemäß der Meinung der Mehrheit der Staaten sollte die gemeinsame Verkehrspolitik „unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Verkehrs“³¹⁶ umgesetzt werden. Diese Formulierung schloss zwar nach in der Rechtswissenschaft herrschender Meinung die Einführung einer liberalen, europäischen Verkehrsordnung nicht aus,³¹⁷ bot aber reichlich Spielraum für Einwände.

Unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Verkehrs gab Artikel 75 den Institutionen der Gemeinschaft drei Aufgaben mit auf den Weg: Bis zum 31. Dezember 1969, an dem die zweite Stufe der Integration abgeschlossen war, sollten eine Einigung für den internationalen Verkehr und den Transitverkehr (Art. 75a) getroffen und Regeln für die Zulassung zur Kabotage (Art. 75b) ausgearbeitet werden. Ohne zeitliche Vorgabe war der Auftrag „alle sonstigen zweckdienlichen Vorschriften zu erlassen“ (Art. 75c). Die Formulierung „für den internationalen Verkehr [...] gemeinsame Regeln aufstellen“³¹⁸, aus Artikel 75a, wurde im

³¹³ Vgl. EWGV, Art. 3.

³¹⁴ Vgl. EWGV, Art. 74 bis 84.

³¹⁵ EWGV, Art. 74.

³¹⁶ EWGV, Art. 75.

³¹⁷ Vgl. WOHLFARTH, ERNST/EBERLING, ULRICH/GLAESNER, HANS JOACHIM U. A. (HRSG.): Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft. Kommentar zum Vertrag. Berlin u. a. 1960, Art. 75, S. 222–226, hier S. 223.

³¹⁸ EWGV, Art. 75. Die Definition des internationalen Verkehrs war nicht unumstritten: Während die herrschende Meinung darunter den Verkehr verstand, der über mindestens eine Grenze eines Mitgliedstaates durchgeführt wurde, definierte von der Groeben, dass Transporte aus oder nach dritten Ländern nicht in den Geltungsbereich der Vorschrift fallen. Vgl. GROEBEN, HANS VON DER/BOEKH, HANS VON (HRSG.): Kommentar zum EWG-Vertrag. Baden-Baden u. a. 1958–1960, Art. 75, S. 242; WOHLFARTH/EVERLING/GLAESNER: Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft., S. 223.

Sinne sowohl eines Verbots der Ausländerdiskriminierung als auch als Aufforderung zur Anwendung tariflicher Maßnahmen verstanden.

Allerdings sah der Vertrag weder eine Harmonisierung der Tarife noch die Möglichkeit direkter internationaler Tarife ausdrücklich vor. Dies entsprach sowohl den deutschen als auch den niederländischen Forderungen, führte jedoch zu einem Problem im Verhältnis mit der EGKS, da eben solche Tarife in Artikel 70 des Montanvertrags ausdrücklich vorgesehen und von der Hohen Behörde auch eingeführt worden waren.³¹⁹

Die Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Ministerrat erhielten durch den Vertrag klare zeitliche Vorgaben zur Umsetzung der gemeinsamen Verkehrspolitik. Bis zum Ende der zwölfjährigen Übergangszeit konnten Entscheidungen jedoch nur einstimmig getroffen werden. In Anbetracht der Auseinandersetzungen im Regierungsausschuss erhielten so insbesondere die Niederlande die Möglichkeit, die gemeinsame Verkehrspolitik zu blockieren.³²⁰

Sowohl die limitative Mehrheitsmeinung als auch die extensive Auffassung der Niederlande hatten in die beiden allgemeinen Artikel des Titels Verkehr Eingang gefunden: die extensive Haltung durch die Zielsetzung, die klaren zeitlichen Vorgaben und die ausdrückliche Nennung der Zulassung zur Kabotage, die limitative Haltung durch die Aufnahme der Besonderheiten des Verkehrs als Schrankenbestimmung, die allgemein gehaltenen Formulierungen und das Gebot der Einstimmigkeit bis zum Ende der Übergangszeit.

Die wechselseitige Berücksichtigung beider Positionen war auch in den weiteren Artikeln des Titels festzustellen.³²¹ Der limitativen Haltung entsprach Artikel 77, der Beihilfen für die Koordinierung des Verkehrs und die Abgeltung von Lasten des Öffentlichen Dienstes ausdrücklich zuließ und damit die Subventionszahlungen, insbesondere an die Eisenbahnunternehmen, sicherte.³²² Dieser Artikel entsprach besonders den Wünschen der Bundesrepublik und Frankreichs, die um die finanzielle Stabilität ihrer großen Eisenbahnunternehmen fürchteten.

³¹⁹ Vgl. EGKSV, Art. 70; zur Anwendung der direkten internationalen Tarife vgl. Kapitel 2.2.2.

³²⁰ Vgl. EWGV, Art. 75,2.

³²¹ Vgl. FRERICH/MÜLLER: Europäische Verkehrspolitik. Band 1: Grundlagen, S. 31–34.

³²² Vgl. MÜLLER-HERMANN, ERNST: Europäische Bemühungen zur Sanierung der Eisenbahnen. Teil 1. In: Internationales Verkehrswesen 31/1979, S. 271–277, hier S. 272.

Ein besonderes Entgegenkommen an die Bundesrepublik war Artikel 82 (Ausnahmen für gewisse deutsche Gebiete), der der Bundesregierung die Möglichkeit zugestand, weiterhin die Wirtschaft der durch die deutsche Teilung betroffenen Regionen über die Verkehrspolitik zu subventionieren.³²³ Dass die Gebiete entlang der deutsch-deutschen Grenze eine besondere Erwähnung erfuhren, ist dem besonderen deutschen Interesse an der Verbindung zwischen Regionalförderungs- und Verkehrspolitik geschuldet. Andere Staaten wie Italien und Frankreich, die ihre landwirtschaftlichen Regionen (Mezzogiorno, Aquitanien u. a.) traditionell auch durch niedrige Transporttarife unterstützen, verzichteten auf eine entsprechende gesonderte Erwähnung im Vertragswerk. Diese Staaten gingen davon aus, dass die Belange ihrer förderungswürdigen Regionen durch Artikel 80.2 ausreichend geschützt würden.³²⁴ Ebenfalls Ausdruck der limitativen Haltung war Artikel 84, der die Befugnisse des Titels auf die Binnenverkehrsträger beschränkte und es dem Rat überließ, entsprechende Vorschriften für den See- und Luftverkehr zu erlassen.³²⁵

Die extensive niederländische Auffassung kam hingegen in den Verboten von Diskriminierungen und Beihilfen zum Ausdruck. So wurde die Diskriminierung ausländischer Verkehrsunternehmen in Artikel 76 untersagt.³²⁶ Mit dem Diskriminierungsverbot stand der EWGV in der Tradition älterer Vereinbarungen über den internationalen Verkehr. Bereits in der Konvention von Barcelona im Jahr 1923 waren die Signatarstaaten übereingekommen, dass

„auf Grund der Staatsangehörigkeit der Personen, der Flagge, des Ursprungslandes, des Herkunftslandes, des Versandortes oder des Bestimmungsortes sowie aus Gründen im Zusammenhang mit dem Eigentum an dem Eigentum an den Gütern, Schiffen und Fahrzeugen, Güterwagen, Fahrzeugen der Reisenden oder anderen Verkehrsmittel kein Unterschied gemacht werden darf.“³²⁷

³²³ Vgl. EWGV, Art. 82.

³²⁴ EWGV Art. 80.2 (Verbot von Unterstützungsmaßnahmen, Ausnahmen) erwähnt ausdrücklich „die Bedürfnisse der unterentwickelten Gebiete und die Probleme der durch die politischen Umstände betroffenen Gebiete“.

³²⁵ Vgl. EWGV, Art. 84.

³²⁶ Umfassend zum Diskriminierungsverbot in Art. 76 und Art. 79 vgl. BODE, INGOLF: Die Diskriminierungsverbote im EWG-Vertrag. Göttingen 1968, S. 234–249.

³²⁷ Zitiert nach KAPTEYN, PAUL J.: Bericht im Namen des Verkehrsausschusses über Fragen der gemeinsamen Verkehrspolitik (Dokument 106), S. 45 (Originalzitat Konvention und Statut über die Freiheit des Durchgangsverkehrs vom 20. 4. 1921. Reichgesetzblatt II 1924, S. 387).

Der EWGV blieb allerdings hinter diesem umfassenden Verbot zurück. Bei dem klar formulierten Artikel 76 handelte es sich lediglich um eine Stillhalteverpflichtung. Das Diskriminierungsverbot galt ausschließlich für zukünftige Vorschriften, bereits bestehende Gesetze und Verordnungen waren nicht betroffen.³²⁸

Eine Abschaffung bestehender diskriminierender Vorschriften im Güterverkehr war in Artikel 79 festgeschrieben. Das Ende der Frachtdiskriminierung im Güterverkehr wurde bis zum Ende der zweiten Stufe vorgesehen. Entsprechende Regelungen sollte der Rat auf Vorschlag der Kommission innerhalb der ersten zwei Jahre nach Abschluss des Vertrags mit einfacher Mehrheit beschließen können.³²⁹ Der Erlass entsprechender Vorschriften sollte sicherstellen, dass für Transporte über die Landesgrenzen hinweg die gleichen Bedingungen galten wie für Inlandtransporte. Eine Verpflichtung zu direkten internationalen Tarifen war aus Artikel 79 jedoch nicht abzuleiten.³³⁰ Vorschriften zum Abbau der Diskriminierungen sollten von den Organen der Gemeinschaften überwacht werden können und so erlassen werden, dass „den Verkehrsnutzern die Vorteile dieser Bestimmungen voll zukommen“³³¹. In den meisten Mitgliedstaaten, vor allem in der Bundesrepublik Deutschland, wurde dieser Absatz im Sinne einer Verpflichtung zur Veröffentlichung der Tarife interpretiert.³³²

Auferlegte Unterstützungstarife, also „Frachten und Beförderungsbedingungen [...], die in irgendeiner Weise der Unterstützung oder dem Schutz eines oder mehrerer bestimmter Unternehmen oder Industrien dienen“ wurden mit Beginn der zweiten Stufe verboten. Nur mit Genehmigung der Kommission sollten solche Tarife noch erlaubt sein.³³³ Entsprechende nationale Tarife sollten dann zulässig sein, wenn sie aus Gründen der Standortpolitik oder der Regionalförderung erlassen worden waren. Außerdem sollte die Kommission die Auswir-

³²⁸ Vgl. MÜLLER-HERMANN: Die Grundlagen der gemeinsamen Verkehrspolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, S. 22 f.; WOHLFARTH/EVERLING/GLAESNER: Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, S. 226f.

³²⁹ EWGV, Art. 79.3.

³³⁰ Vgl. WOHLFARTH/EVERLING/GLAESNER: Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, S. 229

³³¹ EWGV, Art. 79.3.

³³² Vgl. WOHLFARTH/EVERLING/GLAESNER: Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft S. 230. Von niederländischen Kommentatoren wurde aus Art. 79.3 keine Verpflichtung zur Veröffentlichung der Tarife abgeleitet. Diese Auffassung wird heute in der Rechtswissenschaft mehrheitlich vertreten. Vgl. MÜCKENHAUSEN, PETER: Titel V. Der Verkehr. In: Lenz, Carl Otto/Borchardt, Klaus-Dieter (Hrsg.): EU- und EG-Vertrag. Kommentar zu dem Vertrag über die Europäische Union und zu dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, jeweils in der durch den Vertrag von Nizza geänderten Fassung, 2003, S. 802–828, hier S. 819f.

³³³ EWGV, Art. 80.

kung auf den Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern berücksichtigen.³³⁴ Diese Einschränkung entsprach, ebenso wie die wiederholte Nennung regionalpolitischer Tatbestände, insbesondere der deutschen Auffassung.³³⁵

Die Ausnahmeregelungen waren für die Staaten gerade deswegen bedeutend, da Artikel 80 keine Einbeziehung des Rates vorsah. Die Befugnis zur Genehmigung der Tarife lag allein bei der Kommission. Mit Artikel 80 erhielt die Kommission zu Beginn der zweiten Stufe die Möglichkeit, unmittelbar gegen Unterstützungstarife vorzugehen und auf diese Weise direkt in die Verkehrspolitik der Mitgliedstaaten hineinzuregieren.

Der im Regierungsausschuss wenig umstrittene Abbau der Kosten beim Grenzübergang, den die Niederlande schon eingeführt hatten, wurde ebenfalls in den Vertragstext aufgenommen (Artikel 81). Die Mitgliedstaaten wurden verpflichtet, sich zu bemühen, die Kosten schrittweise zu verringern, so dass die „verursachten Kosten eine angemessenen Höhe nicht übersteigen.“³³⁶

Auch die in den Verhandlungen im Regierungsausschuss umstrittenste Frage blieb unbeantwortet. Die Anwendung der allgemeinen Wettbewerbsvorschriften (Dienstleistungsfreiheit) der Artikel 85 bis 94 blieb auch im EWGV ungeklärt. Nach Artikel 74 sollte die gemeinsame Verkehrspolitik zwar der Verwirklichung der Vertragsziele dienen, zu denen auch ein unverfälschter Wettbewerb gehörte, allerdings wurde nicht festgelegt, auf welche Weise das geschehen sollte. Durch die Aufnahme des Verkehrstitels in den Vertragstext wurde die Gültigkeit der Dienstleistungs- und Wettbewerbsfreiheit von der Mehrheit der deutschen Kommentatoren abgelehnt. Diese Meinung war aber bereits unter Zeitgenossen nicht unumstritten.³³⁷

³³⁴ Vgl. EWGV, Art. 80.2/3.

³³⁵ Wörtlich lautet Art. 80.2: „die Probleme der durch politische Umstände schwer betroffenen Gebiete“. Diese Formulierung bezog sich in erster Linie auf die Zonenrandgebiete und das Saarland und betraf somit primär deutsche Interessen. Andere Staaten (insbesondere Italien) zeigten sich während der Verhandlungen aber ebenfalls daran interessiert, dass die Möglichkeiten zur verkehrspolitischen Regionalförderung erhalten blieben. Vgl. WOHLFARTH/EVERLING/GLAESNER: Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, S. 232.

³³⁶ EWGV, Art. 81.

³³⁷ Heute geht die herrschende Meinung von der Gültigkeit der entsprechenden Artikel auch für Transportleistungen aus. In diesem Sinne hat 1985 auch der EuGH entschieden. Vgl. Urteil des Gerichtshofes vom 22. Mai 1985. Europäisches Parlament gegen Rat der Europäischen Gemeinschaften. Gemeinsame Verkehrspolitik – Verpflichtung des Rates. RECHTSSACHE 13/83. Gemeinsame Verkehrspolitik – Verpflichtung des Rates. 1985. Vgl. auch: STADLER, GERHARD: Titel V (Ex-Titel IV). Der Verkehr. In: Schwarze, Jürgen (Hrsg.): EU-Kommentar. Baden-Baden 2000, S. 893–932, hier S. 893; MÜCKENHAUSEN, PETER: Titel V., S. 802–828, hier S. 803 f.

Durch die undifferenzierten Formulierungen überließ der EWGV die Ausarbeitung einer gemeinsamen Verkehrspolitik in weiten Teilen der Kommission. Dieser wurde ein beratender Ausschuss zur Seite gestellt, der – unabhängig vom Wirtschafts- und Sozialausschuss – bei verkehrspolitischen Entscheidungen der Kommission gehört werden sollte.³³⁸ Der Ausschuss setzte sich aus je zwei Vertretern pro Mitgliedstaat zusammen, die von den Regierungen auf zwei Jahre ernannt wurden. Zusätzlich erhielt jede Regierung die Möglichkeit, bis zu drei Sachverständige zu ernennen, die auf dem Gebiet der Verkehrsträger über eine anerkannte, hervorragende Befähigung verfügen sollten.³³⁹

³³⁸ Vgl. EWGV, Art. 83.

³³⁹ Vgl. FRERICH/MÜLLER: Europäische Verkehrspolitik. Band 1: Grundlagen, S. 17.

4 Reformen und Konzepte (1957–1962)

4.1 Die EWG-Kommission sucht ihre Position

Zur Jahreswende 1957/1958 nahm die Kommission der EWG ihre Arbeit auf. Gemäß Artikel 155ff. des EWGV wurden acht Kommissare ernannt, denen ein Kommissionspräsident als Primus inter Pares vorstand. Je ein Kommissar wurde von den Regierungen der Beneluxstaaten und je zwei von den Regierungen der Bundesrepublik Deutschland, Frankreichs und Italiens entsandt. Erster Präsident der Kommission wurde WALTER HALLSTEIN. Jeder Kommissar stand einem Generaldirektorat vor, in dem jeweils ein Politikfeld bearbeitet wurde. Auch für Verkehr wurde ein Generaldirektorat eingerichtet.³⁴⁰

Dessen erster Kommissar wurde der Luxemburger LAMBERT SCHAUS³⁴¹, der sein Land bereits in der Brüsseler Regierungskonferenz vertreten hatte. Der Jurist und Christdemokrat war ein anerkannter Wirtschaftsfachmann und kannte sich als langjähriger Minister Luxemburgs in Brüssel bestens auf dem diplomatischen Parkett aus. Freilich war SCHAUS bis zu seiner Ernennung als Kommissar nicht als Experte für Verkehrsfragen in Erscheinung getreten. Angesichts der Zurückhaltung der Vertreter des Großherzogtums bei den Verhandlungen im Regierungsausschuss und der Geographie des Landes ist anzunehmen, dass die Besetzung dieses Politikfeldes eher dem geringen politischen Einfluss Luxemburgs geschuldet war als dem Wunsch der großherzoglichen Regierung, das Generaldirektorat Verkehr mit dem luxemburgischen Kommissar zu besetzen.³⁴²

Den Regierungen der Mitgliedstaaten war offenbar bewusst, dass im Bereich der Verkehrspolitik schwierige und langwierige Verhandlungen bevorstanden, in denen es mehr zu verlieren als zu gewinnen gab. Den Vertreter Luxemburgs mit der Aufgabe zu betrauen, eine gemeinsame Verkehrspolitik vorzubereiten, erschwerte die Verhandlungen – unabhängig

³⁴⁰ Die weiteren 1958 eingerichteten Generaldirektorate waren: Landwirtschaft (Sicco Leendert Mansholt/Niederlande), Außenwirtschaft (Rey/Belgien), Wettbewerb (Hans von der Groeben/Deutschland), Wirtschaft und Finanzen (Giuseppe Caron/Italien), Binnenmarkt (Robert Marjolin/Frankreich), Soziale Angelegenheiten (Lionelle Levi Sandri/Italien), überseeische Gebiete und Entwicklungspolitik (Robert Lemaigen/Frankreich) und Verwaltung (Walter Hallstein/Deutschland). Zur Organisation der ersten EWG-Kommission vgl. DESPICHT, NIGEL S.: Policies, S. 13; NARJES, KARL-HEINZ: Walter Hallstein in der Frühphase der EWG. In: Loth, Wilfried (Hrsg.): Walter Hallstein – Der vergessene Europäer. Bonn 1995, S. 139–74, hier S. 139–145.

³⁴¹ LAMBERT SCHAUS (1908-1976) war von 1955-1958 Botschafter in Brüssel bevor er als Kommissar für Verkehr in die Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft berufen wurde der er während der gesamten Präsidentschaft Hallsteins angehörte.

³⁴² GROEBEN, HANS VON DER: Aufbaujahre der Europäischen Gemeinschaft. Das Ringen um den gemeinsamen Markt und die politische Union (1958–1966). Baden-Baden 1982, S. 57–61.

von der Eignung LAMBERT SCHAUS' – zusätzlich, da der Kommissar zur Durchsetzung seiner Pläne nur auf eine schwache Hausmacht zurückgreifen konnte, deren Interessen an der Verkehrspolitik zudem beschränkt waren. Ungeachtet dieser Schwierigkeiten begannen SCHAUS und seine Mitarbeiter, das Generaldirektorat aufzubauen und die vagen Vorgaben des Vertragstextes in ein Programm umzuarbeiten.

Zunächst wurden die organisatorischen Fragen bezüglich der Zusammenarbeit der Institutionen der Europäischen Gemeinschaft geklärt, da vor allem aus der Hohen Behörde eine enge Kooperation in Verkehrsfragen gefordert wurde.³⁴³ Um Doppelarbeit zwischen dem Generaldirektorat Verkehr (Kommission) und der Abteilung Transport (Hohe Behörde) zu vermeiden, einigten sich die beiden Institutionen zunächst auf die Bestellung eines Verbindungsmannes.³⁴⁴ Später wurde eine interexekutive Arbeitsgruppe geschaffen, die erstmals im Juli 1959 unter der Leitung von LAMBERT SCHAUS zusammentrat.³⁴⁵ Vor allem der Niederländer DIRK PIETER „DICK“ SPIERENBURG³⁴⁶, der 1958 zum Vize-Präsidenten der Hohen Behörde ernannt worden war, drängte auf eine einheitliche Linie der Gemeinschaft und ein enge Zusammenarbeit zwischen Kommission und Hoher Behörde. Über diesen Umweg gelang es der niederländischen Regierung, Einfluss auf die Planung für eine Europäische Verkehrspolitik im Rahmen der EWG zu nehmen, obwohl der niederländische Kommissar SICCO MANSOLT³⁴⁷ das Ressort Landwirtschaft besetzte und keine entscheidende Position im Generaldirektorat Verkehr von einem Niederländer eingenommen wurde.³⁴⁸ Durch SPIERENBURG waren die niederländischen Interessen in der interexekutiven Arbeitsgruppe jedoch prominent vertreten.³⁴⁹

³⁴³ KAPTEYN, PAUL J.: Bericht im Namen des Ausschusses für Verkehrsfragen über die Verkehrsprobleme der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft an Hand des ersten Gesamtberichts der EWG-Kommission. Bericht-erstatte: Paul J. Kapteyn, S. 12–16. In CARDOC Europäisches Parlament Dok. Nr. 62/1958

³⁴⁴ Vgl. Groupe de Travail pour les questions des transports. In: AK BAC 118/1986; Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen der Hohen Behörde der EGKS und der Kommission der EWG in Transportfragen. In: AK CEAB 6 N:315.

³⁴⁵ Vgl. Réunions inter exécutifs, comptes rendus des réunions des Groupes de travail inter exécutifs: pour les questions de transports, de politique énergétique et pour les relations extérieur. In: AK BAC 3/1978 342.

³⁴⁶ DIRK PIETER „DICK“ SPIERENBURG (1909–2001) war von 1952 bis 1962 Mitglied der Hohen Behörde der EGKS.

³⁴⁷ SICCO LEENDERT MANSOLT (1908–1995) war zwischen 1958 und 1972 Kommissar für Landwirtschaft und von 1972 bis 1973 Präsident der Kommission der Europäischen Gemeinschaft.

³⁴⁸ COMMUNAUTE ÉCONOMIQUE EUROPEENNE: Annuaire de la commission de la Communauté Économique Européenne. Bruxelles, S. 13.

³⁴⁹ Vgl. Projets de Procès Verbal, Groupe inter exécutif Transport. In: AK BAC 118/1986.

Neben der Zusammenarbeit der Brüsseler Institutionen war die Kooperation mit den übrigen internationalen Organisationen eine der ersten Aufgaben, die die Mitarbeiter des Generaldirektorats Verkehr in Angriff nahmen. Die Zusammenarbeit mit der ECE begann bereits 1958, zum Beispiel in Fragen des Straßenverkehrs, in denen sich der Binnenverkehrsausschuss der ECE zum führenden internationalen Gremium in Europa entwickelt hatte.³⁵⁰

In der Zusammenarbeit mit der CEMT erhoffte sich der Kommissar eine Einladung zu den Gesprächen der Verkehrsminister.³⁵¹ Obwohl die Teilnahme der Kommission an den Gesprächen im Rahmen der CEMT angeraten war, um eine einheitliche Linie der Verkehrspolitikplanung in Europa zu gewährleisten, nutzte das Sekretariat der Verkehrsministerkonferenz die Gelegenheit, um sich dafür zu revanchieren, dass es nicht zu den Brüsseler Gesprächen von 1956/57 eingeladen worden war, und verzögerte die Einladung an SCHAUS.³⁵² Die Zusammenarbeit zwischen EWG und CEMT begann dementsprechend problematisch. Diese Entwicklung hatte sich bereits während der Verhandlungen in Rom 1957 angedeutet hatte.³⁵³ Die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und anderen am Verkehr interessierten Behörden sollten auch in Zukunft nicht unproblematisch verlaufen. Die Brüsseler Behörde bemühte sich zwar um eine Koordination der Aktivitäten, erschwerte jedoch durch den Versuch, Kompetenzen an sich zu ziehen die Zusammenarbeit.³⁵⁴

Das Konzept, unter dem das Generaldirektorat Verkehr seine Arbeit aufnahm, stand unter der Überschrift Koordinierung, Harmonisierung und Liberalisierung. Auf dem Weg zu einem ökonomischeren europäischen Verkehrswesen sollten die nationalen Vorgehensweisen aufeinander abgestimmt, die technischen und sozialen Vorschriften angeglichen und die staatlichen Eingriffe in den Verkehrsmarkt reduziert werden. Die Kommission beschloss, den fehlenden materiellen Inhalt des Verkehrstitels im Sinne des gesamten Vertragswerkes zu

³⁵⁰ Groupes de travail spécial du contrat de transport international par route du sous-comité des transports routiers du comité des transports intérieur de la Commission économique pour l'Europe de l'ONU. In: AK CM2/1958 1006/1012.

³⁵¹ Bericht über die Sitzung der interexekutiven Arbeitsgruppe Verkehr, die am 27. April 1959 in Brüssel stattfand. In: AK BAC 118/1986 3247, S. (32).

³⁵² Die Auseinandersetzung wurde erst im März 1972 endgültig gelöst und die Zusammenarbeit zwischen CEMT und EG-Kommission vertieft. Vgl. Lettre de M. A. Coppedstinaire à M. J. Peyton en date du 7 mars 1972. In: AR BCA 28/1980 609.

³⁵³ Vgl. BRABERS, JAN: The Failure of European Transport Integration, S. 75.

³⁵⁴ Zur Zusammenarbeit der internationalen Organisationen vgl. Note d'information sur les relations de la Commission de la Cee avec des autres organisations internationales ayant compétence en matière de transport. In: AK CEAB 6 N: 315.

füllen, also die Verkehrspolitik so auszurichten, dass Wettbewerbsverzerrungen verhindert und Wettbewerbsbeschränkungen beseitigt würden.³⁵⁵

Obwohl er optimistisch war, die im Vertrag vorgeschriebenen Fristen einhalten zu können, erkannte LAMBERT SCHAUS durchaus die vor ihm liegenden Probleme. So schrieb er 1960:

*„Dans le domaine de transports, cette situation ne se présente pas seulement dans l'application de prix et conditions des transports différents. [...] La frontière entre les prix et conditionnes de transport comportant des éléments de soutien où de protection ainsi que les simples distorsions tarifaires, n'est pas toujours facile à tracer.“*³⁵⁶

Die ersten Erfolge in der Zusammenarbeit der Institutionen bestärkten ihn jedoch in seiner Zuversicht.³⁵⁷ SCHAUS stand mit dieser Haltung nicht allein. Vielmehr lässt sich für die späten 1950er Jahre ein allgemeiner Optimismus im Bezug auf die europäische Integration ausmachen, der auch die Verkehrspolitik einbezog. Zahlreiche Anfragen von Fach- und Wirtschaftszeitungen an die Kommission, insbesondere an SCHAUS und seinen Generaldirektor GIUSEPPE RENZETTI³⁵⁸, dokumentieren, dass die Fachöffentlichkeit es für wahrscheinlich, zumindest aber für möglich erachtete, dass über die zukünftige europäische Verkehrspolitik in Brüssel und nicht in den sechs Hauptstädten entschieden würde.³⁵⁹ Selbst die Unterschiede zwischen der bundesdeutschen und der niederländischen Position wurden in der Presse mit dem Hinweis relativiert, beide Positionen wollten schließlich optimale Transportbedingungen bei optimaler Qualität zu optimalen Preisen erreichen. Auch sei weder die deutsche Position so dirigistisch noch die niederländische so liberal, wie dies dargestellt würde. Selbst kritische Artikel in der Fachpresse stimmten darin überein, dass eine gemeinsame Verkehrspolitik im Rahmen der EWG ebenso notwendig wie möglich sei.³⁶⁰

³⁵⁵ Vgl. SCHROIF, F. J.: Koordinierung des europäischen Verkehrs. Gedanken zum Kapteyn-Bericht. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 29/1958, S. 78–96, hier S. 78f.

³⁵⁶ Politique commune de transports: discrimination dans le domaine des prix et conditions de transports ne relevant pas des dispositions de l'article 79 du Traité CEE. In: AK BAC 26/1969 225, S. (7).

³⁵⁷ So entwarf er 1959 in einem Artikel für die deutsche Verkehrszeitung ein ehrgeiziges Programm zur Harmonisierung und Liberalisierung. Vgl. Verschiedene Artikel aus der Kommission zur gemeinsamen Verkehrspolitik. In: AK BAC 335/1980 29.

³⁵⁸ Der als ausgezeichnete Fachmann bekannte Giuseppe Renzetti war zunächst Generaldirektor in der EWG-Kommission und wechselte 1961 auf den Führungsposten bei der italienischen Eisenbahngesellschaft.

³⁵⁹ Vgl. Verschiedene Artikel aus der Kommission zur gemeinsamen Verkehrspolitik, in: AK BAC 335/1980 29.

³⁶⁰ Vgl. HEECKT, H.: Grundsatzfragen einer europäischen Verkehrspolitik. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 1/1958, S. 12–30; MEYER, H.-R.: Gedanken zur Europäischen Verkehrsintegration. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 2/1961, S. 85–96.

Die erste umfassende Konzeption für eine einheitliche europäische Verkehrspolitik nach der Unterzeichnung der Römischen Verträge entstand jedoch nicht in der Kommission, sondern im Verkehrsausschuss der Beratenden Versammlung der EGKS. PAUL J. KAPTEYN, der bereits vor der Gründung der EWG wiederholt eine einheitliche europäische Verkehrspolitik über den Zuständigkeitsbereich der EGKS hinaus angemahnt hatte,³⁶¹ legte der Gemeinsamen Versammlung einen Bericht vor, der auf den Gutachten von Sachverständigen der drei Verkehrsträger beruhte. Wichtigstes Ergebnis dieses Berichtes war, dass erfolgreiche Maßnahmen nicht auf den internationalen Verkehr beschränkt bleiben könnten, sondern auch die nationalen Verkehrsmärkte einbezogen werden müssten. Nach KAPTEYNS Plänen sollte in Europa mittels einer parallel durchgeführten Harmonisierung und Liberalisierung ein an den Kosten der Verkehrsunternehmen orientiertes Verkehrssystem entstehen. Abschreibungsverluste bei den Verkehrsunternehmen, die sich als weniger kostengünstig erwiesen, waren nach seiner Auffassung ausdrücklich zu akzeptieren.³⁶²

Der Bericht des Niederländers richtete sich deutlich gegen jedwede staatliche Schutzmaßnahme für die Eisenbahn. Ziel der europäischen Verkehrspolitik sollte eine Tarifbildung auf der Basis harmonisierter Selbstkosten sein. Die Preise für Transportleistungen würden nach seinen Vorstellungen dann jenen entsprechen, die auf einem freien Markt ohne Verzerrungen durch ruinösen Wettbewerb entstehen würden.

Sowohl die Pläne aus dem Verkehrsausschuss der Gemeinsamen Versammlung als auch die ersten von LAMBERT SCHAUS in die Öffentlichkeit getragenen Ideen für die zukünftige europäische Verkehrspolitik entwarfen eine liberalere Marktordnung als dies nach den Verhandlungen im Regierungsausschuss und dem Vertragstext zu vermuten war. Die deutsche Haltung hatte sich indes nicht geändert. Anlässlich einer Rede vor der Stiftung „Rotterdammer Hafen“ betonte der deutsche Kommissionspräsident, „daß die Integration wesentliche wirtschaftliche, aber eben nicht nur wirtschaftliche Gesichtspunkte hat, und daß die Einordnung einzelner Wirtschaftssparten von der Bewahrung oder der Hebung des Gemeinwohls abhän-

³⁶¹ Bericht im Namen des Ausschusses für Verkehrsfragen über Kapitel III § 3 Ziff. 89–95 des zweiten Gesamtberichts über die Tätigkeit der Gemeinschaft vom 13. April 1953 bis 11. April 1954, betreffend Transportprobleme im Rahmen der Gemeinschaft, S. 18.

³⁶² KAPTEYN, PAUL J.: Bericht im Namen des Ausschusses für Verkehrsfragen über die Koordinierung des Europäischen Verkehrs. Berichterstatter: Paul J. Kapteyn. In: CARDOC Dokument Nr. 6 der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, Gemeinsame Versammlung Nov. 1957.

gig ist.“³⁶³ Mit diesen Worten wandte er sich gegen die Forderungen nach einer Liberalisierung des Verkehrs, für den er zwar eine klare Verantwortung der Kommission sah, dessen Besonderheiten er aber berücksichtigt wissen wollte. Zu staatlichen Eingriffen in den Transportmarkt führte er aus: „Wir können uns keinen Verkehr vorstellen, der überhaupt ohne ordnende Eingriffe von Seiten des Staates vonstatten ginge.“³⁶⁴ Anderweitig blieb HALLSTEIN in Verkehrsfragen aber sehr zurückhaltend.³⁶⁵

So wurde die bundesdeutsche Position in Brüssel, Luxemburg und Straßburg, zumindest sofern es sich um die Position des Bundesverkehrsministeriums handelte, kaum vertreten. Lediglich zwei der leitenden Beamten der Generaldirektion Verkehr stammten aus Deutschland (GÜNTHER KRAUS als Direktor für Allgemeine Angelegenheiten und HEINRICH SCHULZE als Abteilungsleiter Eisenbahn in der Direktion B)³⁶⁶ und auch in der fachlichen Gruppe Verkehr stellte Deutschland mit zwei Vertretern nur halb so viele wie Italien und Frankreich. Lediglich im Verkehrsausschuss der Gemeinsamen Versammlung war die bundesdeutsche mit acht Mitgliedern die größte Delegation. Deren Wortführer ERNST MÜLLER-HERMANN stimmte in seinen verkehrspolitischen Überzeugungen gerade auch im Bezug auf die internationale Verkehrspolitik aber nicht mit der Linie des BMV überein.³⁶⁷ Der Einfluss des Bundesverkehrsministeriums auf die ersten Pläne für eine gemeinsame Verkehrspolitik im Rahmen der EWG war folglich begrenzt. So verwundert es wenig, dass die ersten umfassenden Konzepte der Kommission, die 1961 der Öffentlichkeit vorgestellt wurden, im Bundesverkehrsministerium auf Ablehnung stießen.

³⁶³ HALLSTEIN, WALTER: Europäische Integration und Verkehr. Vortrag des Präsidenten der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft anlässlich des Rotterdamer Internationalen Hafentags 1958 vor Stichting Havenbelangen am 12. September 1958. In: AK CEAB 6 544, S. (566).

³⁶⁴ HALLSTEIN: Europäische Integration und Verkehr. In: AK CEAB 6 544, S. (566–573, Zitate S. 566 u. 573).

³⁶⁵ Dies lag zum einem in seiner Politik, nicht in die Generaldirektorate hinein zu regieren, begründet, zum anderen an seinem geringen Interesse an Verkehrsthemen. Im Nachlass Walter Hallsteins sind kaum Schriftstücke über die europäische Verkehrspolitik zu finden. Auch die Korrespondenz mit dem Generaldirektorat war weniger umfangreich als die mit allen anderen Generaldirektoraten. Vgl. BA N1266/1795.

³⁶⁶ Zur Besetzung des Verkehrsausschusses vgl. COMMUNAUTE ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE: Annuaire de la Commission de la Communauté Économique Européenne. Bruxelles 1957, S. 13.

³⁶⁷ Vgl. Verschiedene Redebeiträge von Ernst Müller-Hermann im Europäischen Parlament. In: CARDOC PEO AP DE/1964 0 18/91/1965 ff.

4.2 Liberalisierung und Internationalisierung in der bundesdeutschen Verkehrspolitik bis zur „kleinen Verkehrsreform“

Während in Brüssel und Straßburg die Pläne für eine liberalere europäische Verkehrsordnung entworfen wurden, lag der Fokus der bundesdeutschen Verkehrspolitik deutlich bei den Problemen im eigenen Land. Auch in der dritten Regierung Adenauer besetzte HANS-CHRISTOPH SEEBOHM das Verkehrsressort. Die Verkehrskrise der zweiten Legislaturperiode, die sich in erster Linie als Bahn- und Verkehrsinfrastrukturkrise darstellte, war noch nicht überwunden. Vor allem das Straßenbauproblem blieb weiter offen, da der Ausbauplan für die Bundesfernstraßen eine Absichtserklärung geblieben war.³⁶⁸ Zudem war es nicht gelungen, beim Betriebsergebnis der Bundesbahn den *turn around* zu schaffen. Die Verluste der DB verlangten nachhaltige Lösungen, die über die Möglichkeiten von Tarifierhöhungen hinausgingen.³⁶⁹

Die Vorhaben zum Umbau der überkommenen gemeinwirtschaftlichen Verkehrsordnung waren bis 1957 aber nicht über die Planungsphase hinaus gekommen. Es wurden Wege gesucht, die Verkehrskrise zu überwinden und die Bundesbahn zu sanieren, ohne die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung aufgeben zu müssen. Vor allem der Stückgutverkehr, der einen Großteil der Verluste im Güterverkehr erwirtschaftete,³⁷⁰ machte der Bundesbahn Probleme. Aus dem wissenschaftlichen Beirat beim Bundesverkehrsministerium wurde der DB vorgeworfen, diesen als einziges Bahnunternehmen in Europa immer noch durchzuführen wie in den 1930er Jahren.³⁷¹

Der Stückgutverkehr offenbarte auch am deutlichsten die Probleme der Bahn in der Konkurrenz mit den Straßengüterverkehrsunternehmen. Die Letztgenannten nutzten die Beförderungspflicht der DB, indem die Spediteure, die oft in Personalunion auch Straßengüterver-

³⁶⁸ Vgl. KLENKE, DIETMAR: Bundesdeutsche Verkehrspolitik und Motorisierung, S. 319.

³⁶⁹ Die DB schloss 1957 mit einem Verlust von 320 Mio. DM ab (incl. 110 Mio. DM der Bundesbahndirektion Saarbrücken). Eine Tarifierhöhung mit einem Volumen von mehr als 750 Mio. DM wurde von Bundesbahnführung und Verkehrsministerium ausgeschlossen, da eine massive Abwanderung auf andere Verkehrsträger befürchtete wurde. Vgl. Kabinettsausschuß für Wirtschaft Band 3: 1956–1957 bearb. v. Ralf Behrendt und Uta Rössler. München 2001, 3. Sitzung am 13. Dezember 1957.

³⁷⁰ Zur Reform des Stückgutverkehrs der DB vgl. Reformvorschläge auf dem Gebiet der Beförderung von Stückgut und Sammelgut. In: BA B108/1478; Wissenschaftlicher Beirat beim BMV; Stückgutverkehr 5/14. In: BA B108/14786;

³⁷¹ Niederschrift A 133 über die Sitzung der Gruppe A – Verkehrswirtschaft – des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesverkehrsministerium vom 19. und 20. Februar 1960 in Frankfurt (M) und Offenbach. In: BA B108/14784, S. 2.

kehrsunternehmer waren, die unrentablen kleinen und leichten Frachten der Bahn überließen. Zudem nutzten sie die Lücken im Tarifsysteem – legal wie illegal: illegal, indem sie die Tarife unterboten, legal, indem sie den Rollfuhrdienst, also die Abholung vom Versender und die Fahrt zur Sammelstelle, kostenlos betrieben. Die Rollfuhrunternehmen der Bahn, die ausschließlich von der Anlieferung an die Bahnhöfe lebten, konnten unter diesen Bedingungen nicht mit den Preisen der Kraftwagenspediteure konkurrieren.

Zudem boten die Kraftwagenspediteure zusätzliche Serviceleistungen wie die kostenlose Rückfracht des Leerguts, Inkasso und ähnliches. Die Spedition übernahm also nicht nur die Verpflichtung zur Fracht sondern bot ihren Kunden eine vollständige Serviceleistung ab Werk. Der Versender musste seine Ware lediglich dem Spediteur übergeben, der die Bezahlung überwachte und – wenn erwünscht – das Leergut zurückbrachte. Beim Transport mit der Bahn blieben diese Aufgaben in der Hand des Versenders. Die Flexibilität der Lkw bot außerdem die Möglichkeit, Stückgut aufzuteilen oder zusammenzufassen und so die Tarife sehr flexibel zu handhaben.³⁷² Erschwerend kam hinzu, dass es nach europäischer Tradition, anders als in den USA, keine Trennung zwischen Spediteuren und Straßengüterverkehrsunternehmen gibt. Die Spediteure, die oftmals über eine eigene Fahrzeugflotte verfügten, hatten ein Interesse ihre Flotte auszulasten und keine Frachten auf der Schiene zu transportieren. Verschiedene Verbandsvertreter forderten die Reform oder die Aufgabe des Stückgutverkehrs bei der Bundesbahn. Obwohl es Konsens war, dass eine Lösung im Rahmen des vorhandenen Tarifsystems nicht möglich sein würde³⁷³ und trotz des Verweises auf erfolgreiche Modelle im europäischen Ausland (Frankreich, Niederlande)³⁷⁴ erwiesen sich die beherrschenden Kräfte in der Bundesbahnführung und im Verkehrsministerium auch bei der Reform des Stückgutverkehrs als so stark, dass eine Lösung sich als unmöglich erwies.

Angesichts der massiven Probleme wurde auch in der Bundesrepublik zunehmend eine Liberalisierung des Verkehrsmarktes gefordert. Im Wissenschaftlichen Beirat beim Bundes-

³⁷² SCHULZ-KIESOW, PAUL: Der Kleingutverkehr auf der Schiene und Straße vor dem 2. Weltkrieg. In: BA B108/14784, S. g–k.

³⁷³ Reformvorschläge auf dem Gebiet der Beförderung von Stückgut und Sammelgut. In: BA B108/14784.

³⁷⁴ Zum Stück- und Sammelgutverkehr in Frankreich vgl. Anlage zur Niederschrift A 148 über die Sitzung der Gr. A – Verkehrswissenschaft – des wissenschaftl. Beirats. Das Gare-Centre-System. In: BA B108/14784.

Zum Verkehr in den Niederlanden vgl. Unterlagen über die Regelung des Stückgutverkehrs der Niederländischen Eisenbahnen (NS), entnommen einer Übersicht des BVM über die Verhältnisse in den Niederlanden, Stand August 1959. In: BA B108/14784; Zur Position des Wissenschaftl. Beirats vgl. Niederschrift A152 über die Sitzung der Gruppe A – Verkehrswirtschaft – des Wissenschaftlichen Beirats beim BVM vom 3. November 1961 in Offenbach. In: BA B108/14784, S. 4f.

verkehrsministerium wurde erstmals daran gedacht, die starre Tarifordnung aus verknüpften Eisenbahn- und Kraftwagentarifen aufzubrechen, und auch im Bundestag erhielt die liberalisierungsfreundliche Gruppe um den CDU-Abgeordneten ERNST MÜLLER-HERMANN Zuspruch.³⁷⁵

Die Pläne des Wissenschaftlichen Beirats und Forderungen aus dem Bundestag nach einer schrittweisen Öffnung des bundesdeutschen Verkehrsmarktes, die den Planungen der EWG-Kommission entsprochen hätten, wurden jedoch in der Exekutive mehrheitlich abgelehnt. Am deutlichsten nahm die Bundesanstalt für den Güterfernverkehr (BfG)³⁷⁶ Stellung. In einer Reaktion auf das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats lehnte sie eine Aufweichung der starren Tarifpflicht nachdrücklich ab und wies explizit auf die Bedeutung der Verkehrstarife für die Regionalpolitik hin. Damit sprach die Bundesanstalt einen Punkt an, der auch Minister SEEBOHM am Herzen lag. Zudem führte die BfG aus, dass „aus den gleichen Gründen, die in den vergangenen Jahrzehnten für die Ordnung des Verkehrs maßgebend waren, gewisse Grenzen für ein ausschließlich eigenwirtschaftliches Handeln gesetzt seien.“³⁷⁷ Nach Meinung der BfG war eine langfristige Gesundung der Bundesbahn durch eine Lockerung des Tarifzwangs nicht zu erreichen. Stattdessen fürchtete sie, „daß die Fortsetzung des Versuchs, auf diese Weise die Bundesbahn gesunden zu lassen, zu schweren volkswirtschaftlichen Schäden, die die Allgemeinheit zu tragen hat, führen muß.“³⁷⁸

Die Stellungnahme der BfG gegen eine Aufweichung der Tarifpflicht überrascht wenig, denn die Bundesanstalt erhielt ihre Existenzberechtigung durch die Kontrolle der Einhaltung der Tarifbestimmungen.³⁷⁹ Sie entsprach aber den Befürchtungen, die der Verkehrsminister

³⁷⁵ Im Bundestag gab es mit der so genannten Müller-Hermann-Gruppe, die im Verkehrsministerium als verlängerter Arm der Lkw-Lobby gesehen wurde, eine Stimme für eine weitgehende Liberalisierung. Die Mehrheit der Unionsfraktion um den Bundestagsabgeordneten Müller-Hermann stand seit 1954 in Opposition zu den Plänen Seebohms, den Lkw-Verkehr weiter zu regulieren. Zu den Unterstützern dieser Gruppe gehörten mit Gerd Bucearius und Robert Pferdenges auch enge Vertraute des Bundeskanzlers. Vgl. DEUTSCHER BUNDESTAG. WISSENSCHAFTLICHE DIENSTE (HRSG.): Abgeordnete des Deutschen Bundestages. Aufzeichnungen und Erinnerungen. Band 6: Herbert W. Köhler; Ernst Müller-Hermann. Boppard am Rhein 1989, S. 305–308.

³⁷⁶ Die Bundesanstalt für den Güterverkehr wurde 1953 eingerichtet, um die Vorgaben des Güterkraftverkehrsgesetzes (GüKG) zu überwachen. Sie wurde 1994 in das Bundesamt für Güterverkehr umgewandelt. Güterkraftverkehrsgesetz (GüKG) vom 17. Oktober 1952. In: BGBl I 1952, S. 697–712.

³⁷⁷ Gemeint waren in erster Linie die „Besonderheiten des Verkehrs“. Vorläufige Stellungnahme der Bundesanstalt für den Güterfernverkehr zu dem Gutachten zu einer Neuordnung des Tarifkoordinierungs-, Tarifgenehmigungs- und Tarifsetzungsverfahrens sowie zur Lockerung des Tarifzwangs, erstattet vom Sachverständigenausschuß. In: BA B108/31817 Verkehrspolitisches Programm, S. .

³⁷⁸ ebd., S. 9.

³⁷⁹ Die Bundesanstalt für den Güterfernverkehr ist ein geradezu klassisches Beispiel für ein institutionelles Interesse, bestimmte Regulierungen aufrecht zu erhalten. Zum theoretischen Hintergrund vgl. STIGLER, GEORGE J.: The Citizen and the State, S. 151–158.

einer liberalen Verkehrsordnung entgegen brachte. SEEBOHM schloss sich dementsprechend in seinen weiteren Ausführungen der Meinung der BfG an.³⁸⁰

Während die Verkehrspolitiker in der EWG-Kommission und im Verkehrsausschuss der Gemeinsamen Versammlung die Verkehrsprobleme von einem ökonomischen Standpunkt aus zu lösen suchten, war die Perspektive im seebohmschen Verkehrsministerium eine andere. Durch fiskalpolitische Zwänge gebunden³⁸¹, aber auch aus einer dezidiert technischen Perspektive, ging es der bundesdeutschen Verkehrspolitik weniger um den Einsatz des ökonomischsten Verkehrsträgers als um eine Verteilung der Transportlast auf die vorhandene Verkehrsinfrastruktur. Aus dieser Perspektive konnte das Ziel nur sein, Transportmengen von den überfüllten Straßen auf die Schiene umzulenken, wo Kapazitäten zur Verfügung standen. Wenn die Verkehrsnutzer sich nicht an den vorhandenen Kapazitäten orientierten, mussten eben die äußeren Bedingungen auf dem Gesetzes- oder Verordnungswege so angepasst werden, dass mehr Güter auf dem staatlich gewünschten Weg transportiert wurden. Dieser Ansatz hatte allerdings die Schwäche, den Strukturwandel, der unaufhaltsam gegen die Bahn arbeitete, unzureichend zu berücksichtigen.³⁸²

Außerdem wurde der internationale Verkehr, dessen Wachstumsraten die des Binnenverkehrs deutlich überstiegen,³⁸³ in den Planungen des Verkehrsministeriums kaum berücksichtigt. Der Bundesverkehrsminister nahm bei manchen seiner Vorschläge sogar in Kauf, die Nachbarstaaten nachdrücklich gegen sich aufzubringen. So wurde die seebohmsche Verordnung über Maße und Gewichte im Ausland, insbesondere in den Niederlanden, als Schlag ins Gesicht empfunden, da man sich zuvor im Genfer Abkommen für Lastkraftwagen auf eine Zuglänge von 18 m bei einem Gewicht von 32 t geeinigt hatte³⁸⁴ – Größen, die nach SEEBOHMS Verordnung nun in der Bundesrepublik deutlich unterschritten werden sollten. Dies überraschte besonders, da der Vorschlag zur Reduzierung der Maße und Gewichte der Lastkraft-

³⁸⁰ Schreiben von Verkehrsminister Seebohm an Herrn Bundeskanzler Dr. Konrad Adenauer vom 21. Juli 1960 betreffend den Gesetzentwurf des Abgeordneten Müller-Hermann. In: BA B108/31817.

³⁸¹ Bis zum Ende der 1950er Jahre war die Bundesregierung nicht bereit, ausreichende Mittel für Straßenbauprojekte bereit zu stellen. Vgl. KLENKE: Bundesdeutsche Verkehrspolitik und Motorisierung, S. 192–300.

³⁸² Der Bahn bereiteten nicht nur die technische Verbesserung der Lkw Probleme, sondern auch der strukturelle Wandel von der Montan- zur Konsumgüterindustrie, deren Produkte eher auf der Straße transportiert wurden. Auch der zunehmende Gebrauch von Öl an Stelle von Kohle ging zu Lasten der Bahn, die auf den Kohletransport beinahe ein Monopol hatte, während sie im Öltransport mit Tankschiffen, Lkw und Pipelines konkurrieren musste.

³⁸³ Vgl. Kapitel 8.

³⁸⁴ Vgl. Deutschland unter alles. In: Beroepsvervoer (27. 12. 1957).

wagen ursprünglich von Wirtschaftsminister ERHARD und MÜLLER-HERMANN in die Debatte über Transportverbote eingebracht worden war.³⁸⁵ Diese beiden hatten eine Reduzierung der deutschen Maße und Gewicht auf die Länge und Tonnage gefordert, die in der internationalen Einigung festgesetzt worden war.

SEEBOHM legte indes wenig Wert auf die internationale Vereinbarung. Die Länge von Frachtzügen (Lastkraftwagen mit Anhängern) sollte nach seinen Plänen von 20 auf 14 m verkürzt, das zulässige Gesamtgewicht von 40 auf 24 t gesenkt werden. Auf diese Weise hoffte das Verkehrsministerium, das Unfallrisiko zu senken, die Straßenabnutzung zu vermindern und die Abwanderung des Verkehrs von der Schiene zu stoppen. Ein Bonmot des Verkehrsministers aus den späten 1950er Jahren lautete, habe man kein Geld, um die Straßen der Verkehrsnutzung anzupassen, müsse man eben die Verkehrsnutzung den Straßen anpassen.³⁸⁶ Als seine Gegner im Bundestag die europäische Einheitlichkeit als Argument gegen seine Vorschläge einsetzten und SEEBOHM erkannte, dass es ihm nicht gelingen würde, die ursprünglich geplanten Maße gegen den Widerstand im Bundestag durchzusetzen, suchte er die Zusammenarbeit mit Frankreich. Nach Verhandlungen mit seinem französischen Amtskollegen war SEEBOHM bereit, die geplante Verringerung der Maße und Gewichte moderater ausfallen zu lassen als ursprünglich geplant (16 m Zuglänge).³⁸⁷ Diese Vorgehensweise war charakteristisch für die internationale Verkehrspolitik des Bundesverkehrsministers, der eine Einigung mit dem stärksten Partner – also Frankreich – unter Umgehung der inter- und supranationalen Institutionen zu erreichen suchte. Damit verband er die Hoffnung, dass sich die anderen Staaten der deutsch-französischen Achse langfristig anschließen müssten.

Darüber hinaus schenkten weder die Verkehrspolitiker im Bundesverkehrsministerium noch diejenigen in den zuständigen Länderministerien der internationalen Zusammenarbeit große Aufmerksamkeit. Die Gründung der EWG wurde in die Planungen der bundesdeutschen Verkehrspolitik nicht einbezogen.³⁸⁸ Die Verkehrspolitik oblag – vor allem im Bereich der Infrastruktur – zu großen Teilen den Ländern und Gemeinden. Diese aber hatten keine

³⁸⁵ Schreiben des BMWi an den Staatssekretär des BKaA vom 2. 3. 1954. In: BA B126/10895; vgl. außerdem KLENKE: Bundesdeutsche Verkehrspolitik und Motorisierung, S. 268.

³⁸⁶ Vgl. SCHMUCK, ALFRED: Wege zum Verkehr von heute. Daten, Fakten und Meinungen zu 50 Jahren Verkehr und Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland (1945–1995). Hannover 1996, S. 68.

³⁸⁷ Vgl. KLENKE: Bundesdeutsche Verkehrspolitik und Motorisierung, S. 331f.

³⁸⁸ Vgl. Protokoll der 36. Verkehrsministerkonferenz der Bundesländer in Bonn. In: BA B108/1914.

Befugnis zu internationalen Übereinkommen und richteten ihre Interessen überwiegend auf den nationalen Rahmen.

Das Zentrum der Verkehrspolitik in ihrer internationalen Dimension lag im Bundestag. Als der Chef der ICC, auf Einladung der Hohen Behörde in Europa weilte, nutzte ERNST MÜLLER-HERMANN die Gelegenheit, ihn für einen Vortrag nach Bonn einzuladen, worüber DICK SPIERENBURG den Bundesverkehrsminister informierte.³⁸⁹ Eine solche Einladung war ein klarer Hinweis des Bundestagsabgeordneten in Richtung des Verkehrsministers. MÜLLER-HERMANN, als Anführer der verkehrspolitischen Opposition im Bundestag und Europapolitiker, mit seinen liberalen, internationalen Vorstellungen, gab dem Verkehrsminister mit der Einladung an SPIERENBURG zu verstehen, dass seine verkehrspolitischen Vorstellungen nicht von allen CDU Abgeordneten geteilt wurden. Die verkehrspolitischen Fronten liefen quer durch die Parteien, wobei der CDU-Verkehrsminister sich im Bundestag eher auf die SPD-Fraktion verlassen konnte als auf die Union. Auch die Gewerkschaften wandten sich grosso modo gegen eine Aufweichung des Tarifsystems und einen Rückzug des Staates, waren aber in vielen Belangen Reformen gegenüber aufgeschlossener als das Verkehrsministerium.³⁹⁰

Die Meinung der deutschen Transportunternehmen zu Liberalisierung und Internationalisierung war nicht einheitlich, sondern divergierte zwischen den Verkehrsträgern. Aufgrund der in Deutschland vergleichsweise hohen Belastung durch Steuern und Abgaben fühlten sich die meisten Unternehmen der europäischen Konkurrenz jedoch nicht gewachsen. Dies galt in erster Linie für die Binnenschifffahrt auf dem Rhein, die ihre seit den 1930er Jahren andauernde Krise noch immer nicht überwunden hatte. Versuche, die nationalen (Tarife) und internationalen (freie Preisbildung) Preisfindungsmechanismen einander anzunähern, waren sowohl im Rahmen der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt als auch in der CEMT und dem Ministerrat der EGKS gescheitert, so dass es noch immer keine einheitliche Regelung für den Gütertransport auf dem Rhein gab. Nach Worten der deutschen Unterhändler lag dies in erster Linie an der „Starrköpfigkeit“ der Niederländer. Diese bestanden auf der Unverletzlichkeit der Mannheimer Akte, selbst wenn dies bedeuten würde, die deutsche Verkehrshoheit über den Rhein aufzugeben. Aus Sicht des Bundesverkehrsministeriums waren diese Vorschläge völlig inakzeptabel, wenn nicht gar ein bewusster Affront. So

³⁸⁹ Brief von D. P. Spierenburg an Bundesverkehrsminister C. Seehofer vom 3. 10. 1958. In: AK CEAB 2 2530.

³⁹⁰ Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zu vier Gesetzesänderungsentwürfen der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 2381–2384 vom 12. 1. 1961). In: BA B108/31819 Allgemeine Verkehrspolitik.

fasste ein bundesdeutscher Vertreter die Verhandlungen über die Rheinschifffahrt resigniert zusammen: „Es ist bis heute nicht ein einziger brauchbarer Vorschlag zu verzeichnen. Einige vielversprechende Ansätze [...] sind durch das Verhalten sowie die Einwendungen der niederländischen Vertreter im Keime erstickt worden.“³⁹¹

Während es nicht gelang, zu einer internationalen Einigung über den Rheinverkehr zu kommen, sahen deutsche Transportunternehmen sich einer zunehmenden Konkurrenz ausgesetzt. Niederländische Unternehmen unterliefen die deutschen Tarife und schlossen Sondervereinbarungen mit deutschen Großunternehmen.³⁹² Die Vertreter der Binnenschifffahrt waren aus den genannten Gründen nicht daran interessiert, dass sich der deutsche Verkehrsmarkt nach Europa öffnete. Zudem waren sie für eine Beibehaltung der Regulierungen, die ihnen Sicherheit in einem schwierigen Marktumfeld versprochen.

Die Bundesbahn, die auf ihrem Schienennetz keine internationale Konkurrenz zu fürchten brauchte, unterstützte ebenfalls den Kurs des Verkehrsministeriums für die Beibehaltung der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsordnung, war einer internationalen Zusammenarbeit aber nicht abgeneigt. Internationale Verhandlungen waren für die Bahn im Rahmen der Union Internationale des Chemins de Fer (UIC) zudem nichts Neues. Außerdem erwies sich die Bundesbahnführung als reformfreudiger als die Ministerialbürokratie und der Verkehrsminister. So konnte man sich in Kreisen des DB-Vorstandes zum Beispiel eine finanzielle Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Lasten vorstellen, was den verkehrspolitischen Vorstellungen des Ministers grundlegend widersprach.³⁹³ Nach SEEBOHMS Überzeugung war „eine bezahlte Gemeinwirtschaftlichkeit [...] keine Gemeinwirtschaftlichkeit [...] mehr“, und die Gemeinwirtschaftlichkeit galt es zu schützen.³⁹⁴

Die Vertreter des Straßengüterfernverkehrs wiederum waren an einer Liberalisierung des nationalen Marktes für Verkehrsleistungen interessiert, weil sie sich hierdurch eine Stärkung

³⁹¹ Anlage zu BVM ORR Dr. v. Köppen vom 26. 10. 1959. Deutsch-Niederländische Ausgleichsverhandlungen. In: BA B108/1680 Deutsch-Niederländische Ausgleichsverhandlungen, S. 2–9, Zitat S. 2.

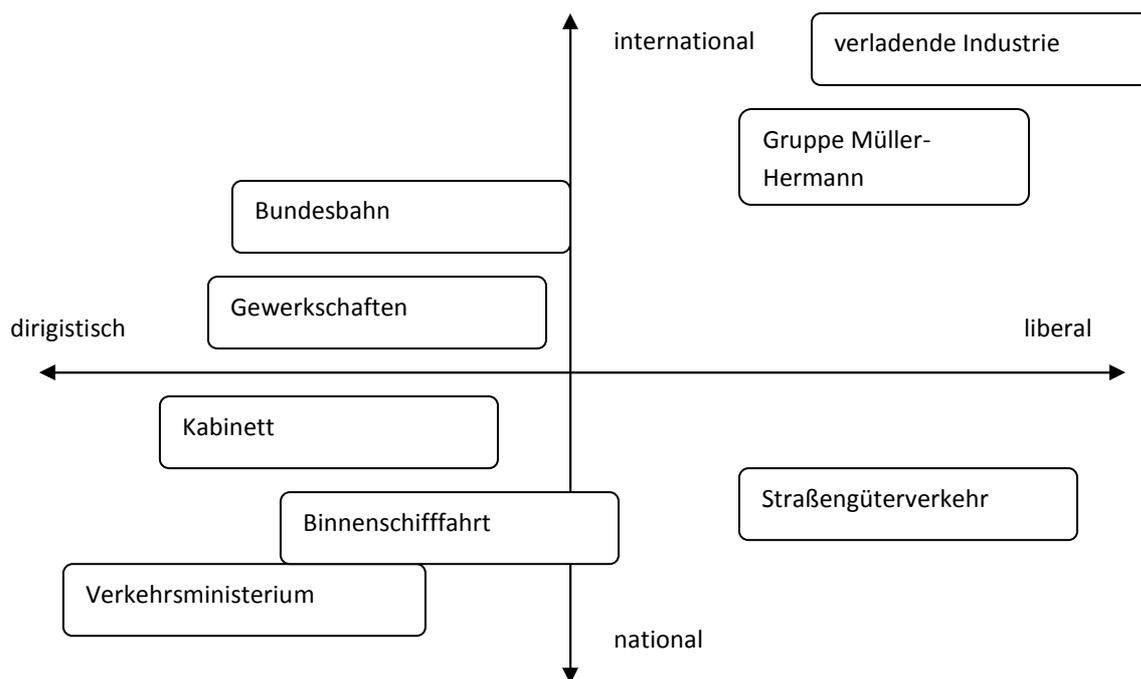
³⁹² Genannt wurden u. a. die Unternehmen Dyckerhoff und BASF. Vgl. Brief von der Wasser- und Schifffahrtsdirektion Duisburg Abt. B an den Herrn Bundesminister für Verkehr Abt. Binnenschifffahrt vom 20. August 1959. In: BA B108/1680 Deutsch-Niederländische Ausgleichsverhandlungen, S. 4–6.

³⁹³ Vgl. O. A.: Bezahlte Gemeinwirtschaftlichkeit. Ein Beitrag zur Theorie von der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung. In: Verkehrswirtschaft (10. 9. 1960); zur Position des DB-Vorstandes vgl. Denkschrift des DB-Vorstandes vom 28. 11. 1958. In: Briefe zur Verkehrspolitik 11/12/1959.

³⁹⁴ Vgl. Schreiben von Verkehrsminister Seebom an Bundeskanzler Dr. Konrad Adenauer vom 21. Juli 1960 betreffend den Gesetzentwurf des Abgeordneten Müller-Hermann. In: BA B108/31817, S. 4.

ihrer Position gegenüber Bundesbahn und Binnenschifffahrt erhofften, lehnten jedoch eine Internationalisierung ab, da sie die dadurch entstehende Konkurrenz fürchteten. Die Mehrheit der verladenden deutschen Großunternehmen wiederum war an einem liberalen europäischen Verkehrsmarkt interessiert, von dem sie sich niedrigere Transportpreise versprach. Die Interessen der deutschen Wirtschaft im Bezug auf die zukünftige – nationale wie internationale – Verkehrsordnung waren also keineswegs einheitlich.³⁹⁵

Grafik 5: Interessengruppen: Matrix Liberalisierung und Internationalisierung



Der erste „große Wurf“ für eine Überwindung der Verkehrskrise erfolgte 1961. Der Bundesverkehrsminister setzte seine Hoffnungen auf ein gemäßigtes Reformprogramm, das der Bundesbahn mehr wirtschaftliche Freiheiten erlauben und die sozialen Lasten besser ausgleichen sollte. Die „kleine Verkehrsreform“ sah eine Änderung des „Allgemeinen Eisenbahngesetzes“, des „Bundesbahngesetzes“, des „Güterkraftverkehrsgesetzes“ sowie des „Gesetzes über den gewerblichen Binnenschiffsverkehr“ vor. Alle Vorlagen wurden im Kabinett einhellig unterstützt.³⁹⁶ In der Begründung der Gesetzesentwürfe führte SEEBOHM vor

³⁹⁵ Unterschiedliche Positionen gab es nicht nur zwischen Verkehrsunternehmen und Verladern. Innerhalb der Industrie gab es eine traditionelle Verbindung zwischen der Bahn und den Montanunternehmen, während insbesondere die Bau- und Holzindustrie den Interessen der Lkw nahe standen. KLENKE: Bundesdeutsche Verkehrspolitik und Motorisierung, S. 181f.

³⁹⁶ 118. Kabinettsitzung am 24. August 1960, Tagesordnungspunkt 5. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesfernstraßengesetzes. In: Kabinettsprotokolle der Bundesregierung. Bundesarchiv (Hrsg) Band 13: 1960

dem Bundestag aus: „Eine sinnvolle Aufgabenteilung zwischen der Eisenbahn, der Binnenschifffahrt und dem Straßenverkehr [...] steht seit Jahren mit im Vordergrund der verkehrspolitischen Arbeit“.³⁹⁷ Das sollte nun auf dem Gesetzeswege weiter gefördert werden.

Die Gesetzentwürfe enthielten mehrere wichtige Ansätze: So sollten die Wegekosten stärker berücksichtigt, die sozialen Lasten der Bundesbahn ausgeglichen und die eigenwirtschaftliche Betriebsführung gestärkt werden. Ein entscheidender Schritt in Richtung der Liberalisierung des deutschen Verkehrsmarktes war die „kleine Verkehrsreform“ jedoch nicht. Obwohl die Bahn in Zukunft stärker nach eigenwirtschaftlichen Grundsätzen geführt werden sollte, wurde die gemeinwirtschaftliche Verkehrsordnung im Grundsatz erhalten. Die Bundesbahn blieb weitgehend ein Instrument der Politik. Eine grundlegende Änderung der Tarifordnung erfolgte nicht. Sowohl die Bundesbahn als auch der Straßengüterfernverkehr mussten sich weiter nach den vom Verkehrsministerium vorgeschriebenen Tarifen richten. Reformen, welche „marktwirtschaftlichen Denken und Handeln im Verkehrsbereich“ mehr Raum verschaffen sollten, wurde eine geringere Priorität beigemessen als der Regional- und Wirtschaftsförderungspolitik.³⁹⁸

Bereits zuvor hatte sich der Bundesverkehrsminister nachdrücklich gegen eine zu starke Liberalisierung gewandt, wie sie die Vorschläge der Gruppe um MÜLLER-HERMANN vorsahen. Diese hatte parallel zum Bundesverkehrsministerium an Gesetzentwürfen für eine Reform des bundesdeutschen Verkehrsmarktes gearbeitet, die sich stärker an der Liberalisierung und Internationalisierung orientierten.³⁹⁹ SEEBOHM befürchtete bei einer Umsetzung der müller-hermannschen Vorschläge eine Verstärkung der Tendenz zur Siedlung in Ballungsräumen sowie einen Niedergang des Mittelstandes in ländlichen Gebieten und intervenierte beim Bundeskanzler.⁴⁰⁰ Trotz der Rückendeckung durch ADENAUER brachten die Vorschläge aus der eigenen Fraktion den Bundesverkehrsminister in eine unangenehme Situation und ließen ihn

bearb. v. Ralf Behrendt und Christoph Seemann. München 2003.

³⁹⁷ Verhandlungen des Deutschen Bundestages. 3. Wahlperiode. Stenographische Berichte Band 47 von der 124. Sitzung am 28. September 1960 bis zu 142. Sitzung am 8. Februar 1961. Bonn 1961, S. 8074.

³⁹⁸ Vgl. Verhandlungen des Deutschen Bundestages. 3. Wahlperiode. Stenographische Berichte Band 47, S. 8074–8078, Zitat S. 8078.

³⁹⁹ Begründung zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung von Vorschriften über den Eisenbahn-, Binnenschiffs- und Kraftverkehr. In: BA B108/31817 Verkehrspolitisches Programm.

⁴⁰⁰ Schreiben von Seeböhm an Adenauer vom 21. Juli 1960 betreffend den Gesetzentwurf des Abgeordneten Müller-Hermann. In: BA B108/31817; zu den Vorschlägen Müller-Hermanns vgl. Zur rechtlichen und verkehrswirtschaftlichen Problematik der Vorschläge des Abgeordneten Müller-Hermann. Anlage zur Ministervorlage vom 25. Oktober 1960). In: BA B108/31818 Allgemeine Verkehrspolitik, S. 4–8.

einen Kompromiss suchen.⁴⁰¹ So flossen die Vorschläge der Müller-Hermann-Gruppe in die „kleine Verkehrsreform“ ein (Eigenwirtschaftlichkeit der DB u. a.) und auch die CDU/CSU-Fraktion stimmte der Regierungsvorlage schlussendlich zu. Der Kompromiss berücksichtigte die wesentlichen Liberalisierungsvorschläge MÜLLER-HERMANNS aber nur in kleinen Teilen.⁴⁰²

Letztendlich widersprachen im Bundestag nur die Abgeordneten der FDP dem Optimismus des Verkehrsministers. Der Abgeordnete OTTO EISENMANN⁴⁰³ sprach in Anbetracht der halbherzigen Liberalisierung von einer „kleinen Reform mit großen Fehlern“.⁴⁰⁴

Die Internationalisierung, die MÜLLER-HERMANN als eine der wesentlichen Ursachen für seine Reformvorschläge angeführt hatte,⁴⁰⁵ wurde, wie schon bei den Vorschlägen zur Änderung der Fahrzeugmaße im Verkehr mit Lastkraftwagen, in den Entwürfen des BMV nicht berücksichtigt. Der internationale Verkehr wurde vielmehr als Störung der bundesdeutschen Verkehrsordnung verstanden. Dieser Störung sollte durch eine stärkere Überwachung entgegen gewirkt werden.⁴⁰⁶ Bereits zuvor hatte die Bundesregierung gegen die von der EGKS verlangte Änderung der Kohlentarife nach Süddeutschland geklagt, da sie sich in ihrer regionalpolitischen Entscheidungsbefugnis eingeschränkt sah. Die Klage – vom Kabinett einhellig unterstützt – wurde jedoch vom EuGH zurückgewiesen.⁴⁰⁷

⁴⁰¹ Zum Briefwechsel zwischen Seebohm und Müller-Hermann im Dezember 1960 vgl. Brief Ernst Müller-Hermanns an den Bundesminister. Seebohm vom 2. 12. 1960. In: BA B108/31819; Brief von Seebohm an Ernst Müller-Hermann MdB. vom 9.12.1960. In: BA B108/3181; Verhandlungen des Deutschen Bundestages. 3. Wahlperiode. Stenographische Berichte Band 47, S. 8078.

⁴⁰² Von Seiten des BMV wurde versucht, einen eigenen Vorschlag der Fraktion zu verhindern, denn auch der hätte eine Schwächung der Position der Regierung bedeutet. Vgl. Ergebnisprotokoll über die Ressortbesprechung am 16. Dezember 1960 im Bundesverkehrsministerium vom 23. Dezember 1960. In: B108/31819 Allgemeine Verkehrspolitik, S. 2f.

⁴⁰³ Otto Eisenmann (1913–2002) gehörte von 1957–1967 dem Deutschen Bundestag an.

⁴⁰⁴ Deutscher Bundestag 3. Wahlperiode 165. Sitzung Bonn, Donnerstag den 29. Juni 1961, S. 9644.

⁴⁰⁵ Wörtlich: „Die Wandlung in der Verkehrsstruktur und die Notwendigkeit, den Erfordernissen des Gemeinsamen Marktes Rechnung zu tragen, zwingen zu einer Umgestaltung der Verkehrsordnung, in der die Verkehrsträger eine ihren Leistungen entsprechende Stellung in der Gesamtwirtschaft finden sollen.“ Begründung zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung von Vorschriften über den Eisenbahn-, Binnenschiffs- und Kraftverkehr. In: BA B108/31817 Verkehrspolitisches Programm, S. 4.

⁴⁰⁶ Die beschlossene Bestimmung zur Ermächtigung der Grenzzollstellen, ausländische Lkw zurückzuweisen, widersprach indirekt dem im EGKSV vereinbarten Abbau der Kosten beim Grenzübergang, da längere Kontrollen an den Grenzübergängen die Kosten steigerten. Vgl. Verhandlungen des Deutschen Bundestages. 3. Wahlperiode. Stenographische Berichte Band 47, S. 8077.

⁴⁰⁷ 16. Sitzung des Kabinetts am 5. März 1958. Tagesordnungspunkt 5. Klage der Bundesregierung gegen die Entscheidung der Hohen Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl über die deutschen Ausnahmetarife für Kohle und Erz; Urteil des Gerichtshofes vom 10. Mai 1960. Regierung der Bundesrepublik Deutschland gegen die Hohe Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl. Rechtssache 19–58. In: Sammlung der Rechtsprechung, S. 00483f.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass es keine einheitliche bundesdeutsche Position zur Entwicklung des europäischen Verkehrs gab, dass aber das Bundesverkehrsministerium und mit ihm die Bundesregierung sowie die am Verkehr interessierten Vertreter der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gruppen – mit Ausnahme der verladenden Wirtschaft – mehrheitlich dafür plädierten, die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung beizubehalten. Eine Internationalisierung sollte allenfalls schrittweise und vorsichtig erfolgen, damit die deutschen Transporteure die Möglichkeit hätten, sich gegen die internationale Konkurrenz zu behaupten.

4.3 Erste Konzepte aus Brüssel

4.3.1 Die Denkschrift über die Grundausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik

Vier Jahre nach der Verabschiedung der Römischen Verträge legte die Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft mit der „Denkschrift über die Grundausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik“ eine erste umfassende Konzeption vor.⁴⁰⁸ Trotz der vorsichtigen Titulierung als Denkschrift enthielt das 128 Seiten umfassende Papier einiges an Konfliktpotenzial.

Während sich die Verkehrspolitiker der Bundesrepublik in der Debatte über die „kleine Verkehrsreform“ zu vorsichtigen Schritten in Richtung Liberalisierung der Verkehrsmärkte durchgerungen hatten, wollte die Kommission nichts weniger als eine Aufhebung der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsordnung. Sie entwarf einen europäischen Verkehrsmarkt, in dem den Staaten im Verhältnis zum Markt nur noch eine untergeordnete Rolle zugestanden wurde.⁴⁰⁹

Abgesehen von der institutionalisierten Zusammenarbeit mit der Hohen Behörde hatte die Kommission darauf verzichtet, nationale und internationale Institutionen hinzuzuziehen. Auch das Europäische Parlament und der Verkehrsausschuss wurden erst kurz vor der Veröffentlichung informiert.⁴¹⁰ Aus diesem Grund erfolgte auch keine direkte Zusammenarbeit

⁴⁰⁸ EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT KOMMISSION: Denkschrift; Literaturhinweise vgl. FRERICH/MÜLLER: Europäische Verkehrspolitik. Band 2: Landverkehrspolitik, S. 2.

⁴⁰⁹ Die Notwendigkeit staatlicher Eingriffe aufgrund der ‚Besonderheiten des Verkehrs‘ lehnte die Kommission ab. EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT KOMMISSION (HRSG.): Denkschrift, S. 13.

⁴¹⁰ Europäisches Parlament. Sitzung am Mittwoch, 20. Dezember 1961. In: AK CEAB 2 1060, S. (324).

zwischen der Kommission und der Arbeitsgruppe des Verkehrsausschusses, die unter der Leitung von PAUL J. KAPTEYN zur selben Zeit an einem umfassenden Bericht über Lage und Zukunft des europäischen Verkehrs arbeitete.⁴¹¹ In den grundsätzlichen Fragen der Marktordnung stimmten Verkehrsausschuss und Kommission jedoch überein.

Die in den Vorverhandlungen umstrittenen und vom Vertragstext offen gelassenen Inhalte füllten die Brüsseler Beamten im Sinne der Einheit des Vertragstextes. Nach ihrer Definition bedeutete dies, dass die größtmögliche Marktfreiheit auch für Transportleistungen gelten sollte. Anders als von der deutschen Delegation während der Brüsseler Verhandlungen gefordert, sollten nicht nur die Hindernisse beseitigt werden, „die einerseits der Verkehr der Verwirklichung des allgemeinen Gemeinsamen Marktes bereiten kann“, sondern andererseits auch die, welche „der Integration des Verkehrswesens auf Gemeinschaftsebene, also der Freiheit zur Durchführung der Beförderungen innerhalb der Gemeinschaft entgegenstehen.“⁴¹² Die Kommission sah den Verkehr also nicht allein in einer dienenden Funktion für den Gemeinsamen Markt, was der bundesdeutschen Position entsprochen hätte, sondern als unabhängigen Wirtschaftszweig. Sie machte sich damit die Position zu Eigen, die während der Verhandlungen in Brüssel von den Niederlanden vertreten worden war.⁴¹³ Deutlich erkennbar ist auch der Rückgriff auf die älteren Berichte KAPTEYNS.⁴¹⁴

Organisatorisch plante die Kommission eine Konzentration der Verkehrskompetenzen in Brüssel. Die Zusammenarbeit mit den europäischen Staaten, die nicht Mitglied der Wirtschaftsgemeinschaft waren, insbesondere mit Österreich und der Schweiz, sollte über die CEMT koordiniert werden. Auf diese Weise gedachte die Kommission das Transitproblem zu lösen, mit dem bereits die EGKS zu kämpfen hatte. Geplant waren periodische Beratungen

⁴¹¹ Nach ihren umfangreichen Vorarbeiten waren die Mitglieder des Verkehrsausschusses aber nicht gewillt, die Initiative vollständig der Kommission zu überlassen und setzten ihre Arbeit fort. Die Arbeitsgruppe war durchweg mit renommierten Verkehrspolitikern besetzt, von deutscher Seite gehörten ihr Müller-Hermann und der spätere Bundeskanzler Helmut Schmidt an. In dem Bericht, der unter Verkehrsexperten als zweiter Kapteyn-Bericht bekannt wurde, konkretisierte der Ausschuss seine bereits in den 1950er Jahren gemachten Vorschläge und ging weit umfassender als die Kommission auf einzelne Probleme des europäischen Verkehrswesens ein (Seehafenverkehrspolitik, Infrastrukturpolitik u. a.). Zu den Ergebnissen der Arbeitsgruppe vgl. KAPTEYN, PAUL J.: Bericht im Namen des Verkehrsausschusses über Fragen der gemeinsamen Verkehrspolitik ; Terminologische Liste verkehrswirtschaftlicher Begriffe mit besonderer Berücksichtigung der Kostenfrage. Anlage zum Bericht von Herrn Paul J. Kapteyn über die Frage der gemeinsamen Verkehrspolitik im Rahmen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. In: BA B108/14787 (EWG-Verkehrsfragen).

⁴¹² EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT KOMMISSION: Denkschrift, S. II.

⁴¹³ Vgl. FRERICH/MÜLLER: Europäische Verkehrspolitik. Band 1, S. 30f.; Dies.: Europäische Verkehrspolitik. Band 2, S. 3.

⁴¹⁴ Vgl. KAPTEYN: Bericht im Namen des Ausschusses Nov. 1957.

aller beteiligten politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kreise und ein Verfahren der gegenseitigen Konsultation. Ein solches Verfahren lag in erster Linie im Interesse der Kommission selbst, da die periodischen Beratungen unter ihrem Dach der Brüsseler Behörde einen Wissens- und Planungsvorsprung gegenüber den nationalen Regierungen verschafft hätten. Auf diese Weise wären die Fäden der europäischen Verkehrspolitik im Kommissionsgebäude zusammengelaufen.

Inhaltlich lag der Schwerpunkt der Denkschrift auf der Ausarbeitung einer Verkehrsmarktordnung. Infrastrukturmaßnahmen spielten eine untergeordnete Rolle und wurden nur oberflächlich behandelt.⁴¹⁵ Die Ziele waren so allgemein formuliert, dass sich alle Mitgliedstaaten mit ihnen identifizieren konnten. Die Bereitstellung ausreichender Transportkapazität für die Erfordernisse von Handel und Wirtschaft und eine Senkung der Beförderungskosten waren ohnehin das Ziel jedweder Verkehrspolitik. Darüber hinaus erwartete die Kommission aber, dass der Verkehr die Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes nicht nur nicht behindern, sondern „selbst die Steigerung des Güteraustausches und die Erweiterung der Märkte fördern“⁴¹⁶ sollte. Ein solcher Optimismus muss 1961 überraschen. Er entsprach eher den Hoffnungen der Außenminister nach der Messinakonferenz als dem Ergebnis der Verhandlungen über den Titel IV des EWGV.⁴¹⁷

Die damalige Situation wurde als „weder vom Standpunkt der Verkehrsunternehmer noch im Hinblick auf die Allgemeininteressen völlig befriedigt“⁴¹⁸ bezeichnet. Als Ursache machte die Kommission unzureichenden Wettbewerb auf dem Transportmarkt aus. Mit dieser Auffassung setzte sie sich deutlich gegen die herrschende Meinung in den Ministerien der Mehrheit der Mitgliedstaaten, vor allem aber gegen die bundesdeutsche Position ab, die die Ursache der Verkehrskrise im Wettbewerb durch die Lastkraftwagen sah und gerade nicht in den Wettbewerbsbeschränkungen, die auf nationaler Ebene zwar modifiziert, keineswegs aber abgeschafft werden sollten.

Nach den Plänen der EWG-Kommission sollte der Wettbewerb im Transportmarkt den Kräften des Marktes überlassen werden. Nur eine liberale Wettbewerbsordnung könne mit-

⁴¹⁵ Vgl. EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT KOMMISSION: Denkschrift, S. 69ff.

⁴¹⁶ Ebd.: S. 5.

⁴¹⁷ Vgl. Entschließung der Außenminister der Mitgliedstaaten der Montangemeinschaft anlässlich ihrer Tagung in Messina am 1. und 2. Juni 1955, S. 2f. In: AR CM3 5.

⁴¹⁸ EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT KOMMISSION: Denkschrift, S. 10.

telfristig dazu beitragen die Situation zu verbessern, indem sie eine bessere Verkehrsteilung gewährleiste und langfristig jede Beförderung auf das am besten geeignete Verkehrsmittel lenke.⁴¹⁹ Eine staatliche Ordnungsfunktion für das Verkehrswesen deutscher Tradition sahen die Pläne der Kommission nicht vor.

Die Auffassung, dass der freie Markt in der Lage sei, die Verkehrsaufteilung volkswirtschaftlich optimal zu gewährleisten, widersprach der verkehrsökonomischen Lehre von den „Besonderheiten des Verkehrs“, die in der Bundesrepublik weitestgehend – sicher aber vom Verkehrsminister – anerkannt wurde.⁴²⁰ Zudem erklärte die Kommission die Grundpfeiler der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienungs (Betriebspflicht, Beförderungspflicht und Tarifzwang), deren Bedeutung der Bundesverkehrsminister in der Debatte um die „kleine Verkehrsreform“ ausdrücklich betont hatte,⁴²¹ für überflüssig. Nach ihrer Auffassung waren sie lediglich ein Relikt des Eisenbahnzeitalters und ihre Daseinsberechtigung mit dem Ende des Eisenbahnmonopols weitgehend hinfällig.⁴²² In dieser Überzeugung stimmte sie mit KAPTEYN überein, der deutlich machte: „Bei unvoreingenommener Betrachtung kann man unmöglich zu dem Ergebnis kommen, daß für den Verkehr völlig andere Regeln gelten können als für die übrige Wirtschaft.“⁴²³

Die neue europäische Verkehrsmarktordnung sollte auf vier Grundpfeilern aufgebaut werden:

- A. der nationalen und internationalen Gleichbehandlung der Verkehrsträger
- B. der finanziellen Eigenständigkeit der Unternehmen
- C. der Handlungsfreiheit der Unternehmen
- D. der freien Wahl der Verkehrsnutzer.

Nach dem Grundsatz der Gleichbehandlung sollten alle auf der Staatsangehörigkeit beruhenden Diskriminierungen beseitigt werden. Zudem sollten sich die Behörden weiterer

⁴¹⁹ Ebd., S. 14.

⁴²⁰ Zur Position Seebohms vgl. Brief von Verkehrsminister H.-Chr. Seebohm an Ernst Müller-Hermann MdB. vom 9. 12. 1960. In: BA B108/3181; SEEBOHM, HANS-CHRISTOPH: Gegenwartfragen der deutschen und europäischen Verkehrspolitik. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 34/1963, S. 194–211.

⁴²¹ Verhandlungen des Deutschen Bundestages. 3. Wahlperiode. Stenographische Berichte Band 47 von der 124. Sitzung am 28. September 1960 bis zur 142. Sitzung am 8. Februar 1961. Bonn 1961, S. 8074.

⁴²² EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT KOMMISSION: Denkschrift, S. 18.

⁴²³ KAPTEYN, PAUL J.: Bericht im Namen des Verkehrsausschusses über Fragen der gemeinsamen Verkehrspolitik, S. 8. In: BA B108/14784 (EWG-Verkehrsfragen).

Eingriffe in die Verkehrsmärkte enthalten. In ihnen glaubte die EWG-Kommission die hauptsächlichste Ursache für die Ungleichbehandlung der Verkehrsunternehmen erkannt zu haben. Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen sollten weitest möglich abgebaut werden. Bei den verbliebenen Verpflichtungen sollten die Staaten sorgfältig prüfen, welche nicht den Eigeninteressen der Unternehmen entsprachen und diese angemessen vergüten. Nationale Unterschiede in der Besteuerung und soziale Unterschiede sollten schrittweise abgebaut werden. Hier sah die Kommission keinen Unterschied zwischen dem Verkehr und den übrigen Wirtschaftszweigen.⁴²⁴

Die finanzielle Eigenständigkeit der Unternehmen zielte in erster Linie auf die Eisenbahnen, denn diese waren der größte Empfänger staatlicher Ausgleichszahlungen. Obwohl es in allen EWG-Mitgliedstaaten das Ziel war, die wirtschaftliche Eigenständigkeit der Eisenbahnunternehmen wieder herzustellen, gingen die Pläne der Kommission über die nationalen Reformvorschläge hinaus. Sie forderte die Einstellung aller mittelbaren und unmittelbaren staatlichen Beihilfen.⁴²⁵

Die Bedeutung der Handlungsfreiheit der Unternehmen war in der bundesdeutschen Diskussion vor allem von der Gruppe um MÜLLER-HERMANN hervorgehoben worden und schließlich auch Teil der Gesetzentwürfe der „kleinen Verkehrsreform“. Die Kommission interpretierte sie jedoch umfassender. Sie stellte fest: „Betriebsführung und insbesondere Preise und Beförderungsbedingungen sind in erster Linie Angelegenheiten der Unternehmen selbst“ und schloss daraus auf eine Befreiung von der Tarif- und Beförderungspflicht. Nach Auffassung der Kommission konnte nämlich ein Unternehmen keine Handlungsfreiheit genießen, dessen wichtigste Kennzahlen staatlich vorgeschrieben wurden. Zudem sollten die Eisenbahnen die Möglichkeit erhalten, Organisationsformen und Betriebsmethoden frei wählen zu können. Aus der Handlungsfreiheit der Unternehmen folgte die Kommission auch die Notwendigkeit einer umfassenden Internationalisierung. Einschränkungen bei der Kabotage

⁴²⁴ EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT KOMMISSION: Denkschrift, S. 60ff.

⁴²⁵ Die zu erwartenden wirtschaftlichen Probleme im Zusammenhang mit einer Streichung der staatlichen Ausgleichszahlungen wurden nicht näher behandelt. Ohne staatliche Unterstützung hätten Anfang der 1960er Jahre alle nationalen Eisenbahngesellschaften, mit Ausnahme der NS, allein mit der umfassenden Stilllegung von Strecken, verbunden mit Massenentlassungen, ein Überleben der Unternehmen sichern können.

wollte die Kommission mittelfristig abschaffen. Im internationalen Verkehr sollten die Kontingente erst ausgeweitet und schließlich abgeschafft werden.⁴²⁶

Unter der Überschrift der freien Wahl des Verkehrsnutzers sprach sich die EWG-Kommission in erster Linie gegen die Sonderbehandlung des Werkverkehrs aus, der zwar grundsätzlich zulässig sein, aber strenger kontrolliert werden sollte. Zudem sollte er steuerlich dem gewerblichen Güterverkehr angeglichen und Möglichkeiten des Missbrauchs sollten ausgeschlossen werden.⁴²⁷ Diese Forderungen waren auf nationaler Ebene in erster Linie von Vertretern des Güterfernverkehrsgewerbes erhoben worden, die im Werkverkehr, noch vor der Eisenbahn, ihren größten Konkurrenten sahen.⁴²⁸

Zudem sah die Denkschrift vor, jedem Verkehrsunternehmen die ihm zurechenbaren Wegekosten anzulasten, ohne jedoch auf die umfangreichen Probleme mit der Berechnung des road-pricing, also der Belastung der Verkehrsnutzer durch die Infrastrukturkosten, einzugehen. Dieses, in den USA übliche, Verfahren zur Ermittlung fairer Transportpreise wurde in keinem der Mitgliedstaaten angewendet.⁴²⁹

Die Umsetzung der liberalen Wettbewerbsordnung sollte schrittweise erfolgen. Für den Übergang zu einem freien Preiswettbewerb schlug die Kommission die Einführung von Margentarifn beziehungsweise Richtpreisen vor.⁴³⁰ Diese sollten aber nicht für alle Unternehmen gleichermaßen gelten, sondern in jedem Unternehmen flexibel eingesetzt werden können. Eine ähnliche Regelung hatte PAUL J. KAPTEYN mit den selbstkostenorientierten Tarifmargen bereits 1957 vorgeschlagen.⁴³¹ Die Verkehrsunternehmen sollten zudem die Möglichkeit erhalten, Sondervereinbarungen mit Verladern abzuschließen. Damit gingen die Pläne deutlich über die Tarifflexibilität hinaus, die in der Bundesrepublik im Rahmen der „kleinen Verkehrsreform“ eingeführt worden war. Die Kommission sah in den Margen einen

⁴²⁶ Vgl. EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT KOMMISSION: Denkschrift, S. 66.

⁴²⁷ Vgl. ebd., S. 67f.

⁴²⁸ Vgl. Schreiben des Verbindungskomitees der gewerblichen Straßenverkehrsunternehmer der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (I.R.U.) an Lambert Schaus vom 8. Dezember 1962, S. 8. In: AR CM2 1962 435.

⁴²⁹ Vgl. FUNCK, ROLF/PESCHEL, KARIN: Möglichkeiten der Kraftfahrzeugbesteuerung und ihre verkehrswirtschaftlichen Konsequenzen (Unter Berücks. d. Besteuerungssysteme in d. EWG u. in anderen ausgew. Ländern.). Gutachten. Bad Godesberg 1967, S. 3f.

⁴³⁰ Bei einem Margentarif werden der maximal und der minimal zulässige Preis vorgeschrieben. Ein Richtpreis gestattet eine Abweichung im Rahmen eines bestimmten Prozentsatzes. Es handelt sich also in erster Linie um eine begriffliche, nicht um eine sachliche Unterscheidung. Weiterführend vgl. WILLEKE, RAINER: Margentarifn – ein Weg zur Wettbewerbsordnung des Verkehrs? In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 2/1964, S. 71–81.

⁴³¹ Vgl. KAPTEYN: Bericht im Namen des Ausschusses für Verkehrsfragen Nov. 1957.

notwendigen Zwischenschritt, um den Unternehmen den Übergang von der gelenkten zur freien Wirtschaft zu erleichtern, nicht aber eine endgültige Lösung.

Die Veröffentlichung der Preise, bis zu diesem Zeitpunkt Konsens zwischen allen Mitgliedstaaten mit Ausnahme der Niederlande, sollte nach dem Willen der Kommission nur noch eingeschränkt vorgeschrieben werden.⁴³² Da die Eisenbahnen naturgemäß zu einer Veröffentlichung ihrer Transportpreise gezwungen waren, wäre eine solche Regelung ein weiterer Nachteil für ihre Wettbewerbsposition gewesen.⁴³³ Die – insbesondere von bundesdeutscher Seite – wiederholt betonte besondere Bedeutung der Verkehrspolitik für die Raumplanung sowie die Agrar- und Mittelstandspolitik erkannte die Kommission zwar an, doch räumte sie ihr bei weitem nicht den gleichen Stellenwert ein, wie ihn die Bundesregierung noch im Vertragstext (EWGV Art. 80/82) durchgesetzt hatte.⁴³⁴

Neben den Tarifmaßnahmen und den allgemeinen Grundsätzen formulierte die Kommission einen Maßnahmenkatalog, den sie mit einem zwar noch nicht konkreten, aber in der Planung sehr ambitionierten Zeitplan verband:

- A. Beseitigung der nicht berechtigten Unterstützungstarife
- B. Abkommen über die Maße und Gewichte
- C. Beseitigung der staatlichen Beihilfen
- D. Internationaler Beförderungsvertrag
- E. Beseitigung der Behinderung des freien Durchgangsverkehrs im Bereich des Straßenverkehrs
- F. Lockerung der internationalen Kontingente
- G. Zulassung nichtstaatlicher Verkehrsunternehmer zum Binnenverkehr
- H. Beseitigung der Diskriminierung auf dem Gebiet der Frachten und Beförderungsbedingungen
- I. Aufhebung der Beschränkung der Niederlassungsfreiheit
- J. Lockerung der innerstaatlichen Kontingentierungssysteme.

⁴³² A priori sollten ausschließlich die Margentarife veröffentlicht werden. Die Preise a posteriori sollten in Stichproben überwacht werden. Dieses System hätte selbst die Praxis des ICC an Liberalität übertroffen, die von Befürwortern eines freiheitlichen europäischen Verkehrsmarktes anderweitig wiederholt als Vorbild genannt wurde. Vgl. EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT KOMMISSION: Denkschrift, S. 101f.

⁴³³ Da die Eisenbahnen ihre Beförderungspreise allgemein bekanntgeben, ermöglichen sie der Konkurrenz, diese Preise minimal zu unterbieten. Unter diesen Umständen ist ein ‚fairer‘ Wettbewerb unmöglich.

⁴³⁴ EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT KOMMISSION: Denkschrift, S. 53ff.

Die Punkte A bis D sollten bereits bis 1963 verwirklicht werden. Das Verbot diskriminierender Tarife war sogar noch für das Erscheinungsjahr der Denkschrift vorgesehen. Bis Ende 1964 sollten die vorgeschlagenen Tarifmaßnahmen umgesetzt sowie die wichtigsten Beschränkungen im internationalen Verkehr (Punkte E bis G) beseitigt werden. Mit der Aufhebung der Niederlassungsfreiheit und der Lockerung der staatlichen Kontingentierungssysteme sollte – wie vertraglich vorgesehen – bis Ende 1969 der Schlussstein der gemeinsamen Verkehrspolitik gesetzt werden.⁴³⁵

Pläne für ein gemeinsames Verkehrsinfrastrukturprogramm legte die Kommission allerdings nicht vor. Das ist zum einen mit den fehlenden finanziellen wie rechtlichen Möglichkeiten der EWG auf diesem Gebiet zu erklären, zum anderen aber auch mit der auf dem Gebiet der Infrastrukturharmonisierung durchaus erfolgreichen Arbeit der UN-ECE. Dass die Wirtschaftskommission für Europa nicht auf den engen Kreis der sechs EWG-Mitgliedstaaten beschränkt war, machte sie im Bereich der internationalen Verkehrsinfrastrukturplanung zur besseren Verhandlungsplattform.⁴³⁶

In ihrer Liberalität und durchaus auch in ihrer Rücksichtslosigkeit überraschte die „Denkschrift über die Grundausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik“. Sie wurde von der Kommission ohne intensive Rücksprache mit den Mitgliedstaaten ausgearbeitet und war – sowohl inhaltlich als auch in ihren Formulierungen – alles andere als diplomatisch. Sie markierte gerade auch aufgrund ihrer Radikalität einen Wendepunkt in der Geschichte der europäischen Verkehrspolitik und entsprach in wesentlichen Punkten den von den Niederlanden 1956/57 eingebrachten Vorschlägen.⁴³⁷

Die Denkschrift und der zweite Kapteyn-Bericht veränderten die Basis der europäischen Verkehrspolitik.⁴³⁸ Sie bildeten für die nächsten Jahrzehnte die maßgebliche Diskussionsgrundlage. Zudem hatte die Arbeitsgruppe des Verkehrsausschusses eine terminologi-

⁴³⁵ Vgl. EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT KOMMISSION: Denkschrift, S. 120–127.

⁴³⁶ SIOTIS, JEAN: Die ECE und Gesamteuropa. Die UN-Wirtschaftskommission und ihre Bedeutung für die gesamteuropäische Zusammenarbeit. Köln 1969.

⁴³⁷ Arbeitsgruppe für den Gemeinsamen Markt. Vorschlag der niederländischen Delegation zur Fassung der Artikel 49 bis 65, 26. September 1956. In: AR CM3 234.

⁴³⁸ Bericht im Namen des Ausschusses für Verkehrsfragen über die Verkehrsprobleme der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft an Hand des ersten Gesamtberichts der EWG-Kommission. Berichterstatter: Paul J. Kapteyn. In: CARDOC Dok. Nr. 62/1958:

sche Liste der wichtigsten verkehrswirtschaftlichen Begriffe in allen Gemeinschaftssprachen vorgelegt⁴³⁹, so dass erstmals Missverständnissen aufgrund unklarer Definitionen, entgegenwirkt werden konnte. Die Definition der verkehrswissenschaftlichen Fachtermini hatte sich noch bei der Übersetzung des EWG Vertrages als problematisch erwiesen.⁴⁴⁰ Für die Befürworter einer einheitlichen europäischen Verkehrspolitik begannen die 1960er Jahre entsprechend hoffnungsvoll.

Seit 1961 wurde nicht mehr darüber verhandelt, *ob* es in Europa einen freien Verkehrsmarkt geben soll, sondern darüber, *auf welchem Weg* er umgesetzt werden müsse. Angesichts der Verhandlungen im Regierungsausschuss in den Jahren 1956 und 1957 war dies ein durchaus überraschendes Ergebnis, hatte doch die Mehrheit der Staaten –unter ihnen Deutschland und Frankreich – deutlich zu erkennen gegeben, an der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsordnung beziehungsweise am Service Public festhalten zu wollen.

Die Überlegungen der Kommission waren zum Teil Ergebnis der Vorarbeiten aus dem Verkehrsausschuss der Gemeinsamen Versammlung, zum Teil Ausdruck des Selbstverständnisses der Kommission als Motor der Integration. Zudem entstanden sie in einer integrationsfreundlichen Phase, während der die Hoffnung auf eine umfassende wirtschaftliche und politische Integration das Handeln der Gemeinschaftsinstitutionen prägte. Die Denkschrift war somit weniger das Resultat des politischen Einflusses bestimmter Staaten auf die Gemeinschaftspolitik, vielmehr Ausdruck der Integrationskräfte innerhalb der Gemeinschaftsinstitutionen.⁴⁴¹

Die Kommission benötigte für die Umsetzung ihrer Pläne die Unterstützung des Ministerrats. Diese konnte sie nur bedingt voraussetzen. Vor allem die Bundesregierung galt in Brüssel als schwieriger Verhandlungspartner. Aus diesem Grund reiste Kommissar LAMBERT SCHAUS 1961 persönlich nach Bonn, um für die in der Denkschrift veröffentlichten Ideen zu werben. Die Gespräche mit Bundesminister Seehofer und seinen Mitarbeitern verließ er in der Überzeugung, dass die Kommission in Deutschland auf die verständnisvolle Zusammenarbeit bei

⁴³⁹ Terminologische Liste verkehrswirtschaftlicher Begriffe. In: BA B108/14787.

⁴⁴⁰ Insbesondere der deutsche Begriff Gemeinwirtschaftlichkeit bereitete bei der Übersetzung ins Niederländische Probleme vgl. MÜLLER-HERMANN: Die Grundlagen der gemeinsamen Verkehrspolitik, S. 16f.

⁴⁴¹ Vgl. die Kritik der Verkehrsminister auf der ersten Ratstagung nach der Veröffentlichung der Denkschrift. Entwurf eines Protokolls über die 49. Tagung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft am 26. Juni 1961 in Strassburg (814/61). In: BA B108/31159 EWG 49. Ratstagung 26. 1. 1961 (Verkehrsfragen).

der Umsetzung der gemeinsamen Verkehrspolitik rechnen könne.⁴⁴² In Anbetracht der deutlich unterschiedlichen Standpunkte der Gesprächspartner ist diese Einschätzung des Kommissars eventuell damit zu erklären, dass die wesentlichen Streitpunkte über die Umsetzungen in den Bonner Gesprächen umgangen wurden und man sich in erster Linie über allgemeine Ziele ausgetauscht hatte.

Am 16. Juni 1961 – mehr als vier Jahre nach der Unterzeichnung der Römischen Verträge – beschäftigte sich der Ministerrat erstmals mit der europäischen Verkehrspolitik. Im Mittelpunkt der Sitzung stand die gerade veröffentlichte Denkschrift der Kommission.

Kommissar SCHAUS, der sich darüber bewusst war, dass die Verhandlungen im Ministerrat entscheidend für die Zukunft der Kommissionsvorschläge werden würden, verteidigte die Vorschläge als genaue Umsetzung des Vertragstextes. Er führte aus:

*„Was die Grundausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik anbelange, so sei die Wirklichkeit zu vielschichtig, als dass sie sich durch die Antithese: Liberalismus oder Planwirtschaft ausdrücken lasse. Nichtsdestoweniger müsse man zugeben, dass der Vertrag zur freien Marktwirtschaft tendiere“.*⁴⁴³

Obwohl keiner der Minister die Tendenz des Vertrages zur freien Marktwirtschaft bezweifelte, war man sich doch nicht darüber einig, was dies für den Verkehr bedeuten würde. Die Kommission stellte schnell fest, dass sie mit ihrer Denkschrift in eine undankbare Mittelposition geraten war. So kritisierte der niederländische Verkehrsminister STIJKEL⁴⁴⁴ heftig die mangelnde Liberalität der Entwürfe, während sich der deutsche und der französische Verkehrsminister vehement gegen die Aufgabe der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsordnung stellten.

Der niederländische Verkehrsminister bezog sich mit seiner Kritik in erster Linie auf die Punkte, bei denen die Kommission sich schon weitestgehend der Position genähert hatte, die die niederländische Delegation 1956/57 in Brüssel gegen die Mehrheit der Staaten hatte durchsetzen wollen.⁴⁴⁵ Die Liberalisierungsvorschläge der Kommission gingen der niederlän-

⁴⁴² Grundausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik. Von Lambert Schaus, S. 36. In: CEAB 6 277.

⁴⁴³ Entwurf eines Protokolls über die 49. Tagung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, S. 7. In: BA B108/31159.

⁴⁴⁴ EILDERT GEURT STIJKEL (1918–1982) war 1959–1963 der zuständige Staatssekretär für Außenverkehr.

⁴⁴⁵ Vgl. Memorandum der Beneluxstaaten an die sechs Länder der Montangemeinschaft. In: AR CM3 6 1955.

dischen Regierung aber nicht weit genug. STIJKEL forderte 1961, dass die Verkehrspolitik nicht nur implizit, sondern ausdrücklich keiner anderen Politik untergeordnet werden dürfe. Außerdem wandte er sich gegen die von der Kommission vorgeschlagenen Margentarife, da diese den Wettbewerb ungerechtfertigt einschränken würden. Behörden sprach er generell die Fähigkeit ab, die Entwicklung der Verkehrsmärkte hin zu mehr Effizienz beeinflussen zu können. So erklärte er seinen Amtskollegen:

„Eine gesunde Entwicklung des Verkehrssektors sei mit einem System autoritärer Preisbildung kaum vereinbar. Die Behörden könnten bei der Festsetzung der Preise, selbst wenn es sich um Margentarife handele, die veränderlichen Bedingungen des Verkehrsmarktes nicht genügend berücksichtigen.“⁴⁴⁶

Ferner sprach er sich gegen die Veröffentlichung der Tarife aus, wohl wissend, dass sich die niederländische Position in diesem Punkt deutlich von der der anderen Mitgliedstaaten – mit Ausnahme Italiens – unterschied. Die vorgesehenen Harmonisierungsmaßnahmen wies er mit dem Argument zurück, dass andere Wirtschaftszweige auch ohne solche Maßnahmen liberalisiert worden seien.⁴⁴⁷ Mit dieser Position ging der niederländische Verkehrsminister die Gefahr ein, sich erneut von den Vertragspartnern zu isolieren, obwohl die Kommission den Liberalisierungsvorschlägen in weiten Teilen zugestimmt hatte und sich auf eine Auseinandersetzung mit den Befürwortern einer gemeinwirtschaftlichen Verkehrsordnung vorbereitete.⁴⁴⁸ Diese Haltung ist nur aus der enormen Bedeutung des Verkehrs für die niederländische Volkswirtschaft heraus zu verstehen. So hatte die Regierung des Königreichs in einem Memorandum vor der Tagung des Ministerrats betont:

„Der Verkehr hat seit der Gründung der niederländischen Nation für die niederländische Volkswirtschaft eine wichtige Rolle gespielt. [...] Nicht weniger als die Hälfte des Defizits der Handelsbilanz (dem Saldo zwischen dem Wert der eingeführten und ausgeführ-

⁴⁴⁶ Entwurf eines Protokolls über die 49. Tagung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, S. 14. In: BA B108/31159.

⁴⁴⁷ Vgl. Ebd., S. 12–15; ausführlich zur niederländischen Position vgl. Memorandum über die gemeinsame Verkehrspolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Durch die niederländische Regierung der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und den Regierungen der Mitgliedstaaten überreicht. In: BA B108/31159 EWG 49. Ratstagung 26. 1. 1961 (Verkehrsfragen).

⁴⁴⁸ Vgl. KRAUSS, GÜNTHER: Möglichkeiten und Grenzen einer gemeinsamen Verkehrspolitik der Europäischen Gemeinschaften. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 47/1976, S. 1–31.

*ten Güter) wird durch den Gewinnsaldo der Bilanz der geleisteten und empfangenen Dienste im internationalen Verkehr gedeckt.*⁴⁴⁹

Die niederländische Regierung forderte also weiterhin die weitgehende Liberalisierung der Verkehrsmärkte. Nach ihrer Auffassung schloss das freie Preiswettbewerb, die Abschaffung der Kontingente und Niederlassungsfreiheit ein. Auf diese Weise hoffte sie, nicht nur ihre Position als „Führer Europas zu festigen“, sondern auch die Position der Rheinmündungshäfen gegenüber den Häfen in Deutschland und Frankreich ausbauen zu können.⁴⁵⁰

Den Ausführungen des niederländischen Verkehrsministers hielt sein französischer Amtskollege ROBERT BURON⁴⁵¹ entgegen, die Verkehrspolitik habe in erster Linie dienende Funktion. Einen freien Transportmarkt lehnte die französische Regierung ebenso ab wie eine umfassende Internationalisierung: Die nationalen Spielregeln dürften nicht zugunsten vollständiger Freiheit aufgegeben werden, die im Übrigen auf dem Gebiet des Verkehrs undurchführbar sei und zu schweren wirtschaftlichen Störungen führe. Der Minister plädierte für ein langsames Vorgehen auf der Basis einer weitgehenden Harmonisierung und wurde darin von Bundesverkehrsminister SEEBOHM unterstützt.⁴⁵² Als konkrete Maßnahme schlug BURON die Einführung von europaweiten Frachtenbüros nach französischem Vorbild vor.⁴⁵³ Diese Büros waren vergleichbar mit den deutschen Autohöfen und dienten in Frankreich als Koordinierungs- und Verteilstationen im Frachtverkehr. Sie sollten helfen, die Verkehrsverteilung unter staatlicher Kontrolle effizienter zu gestalten.

Die größte Distanz zu den Vorschlägen der Kommission unter den anwesenden sechs Verkehrsministern wahrte Bundesverkehrsminister SEEBOHM, der im Verlauf der Debatte des Ministerrats nur am Rande auf die Denkschrift einging und stattdessen die Erfolge der deut-

⁴⁴⁹ Memorandum über die gemeinsame Verkehrspolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, S. 3. In: BA B108/31159.

⁴⁵⁰ Der Scheldemündungshafen Antwerpen vertrat ähnliche Interessen wie die großen Häfen in den Niederlanden. Sein Einfluss auf die belgische Politik war aber geringer, als der der niederländischen Häfen auf die Regierung im Haag.

⁴⁵¹ ROBERT BURON (1910–1973) war von 1958 bis 1962 französischer Verkehrsminister.

⁴⁵² Entwurf eines Protokolls über die 49. Tagung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, S. 23–26. In: BA B108/31159.

⁴⁵³ Ausführlich zur französischen Position vgl. Aufzeichnungen der französischen Delegation über die Stellung des Verkehrs im Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. In: BA B108/31159 EWG 49. Ratstagung 26. 1. 1961 (Verkehrsfragen).

schen Verkehrsreformen hervorhob. Die wichtigste Aufgabe für die EWG war nach SEEBOHMS Auffassung:

„die Startbedingungen für die Verkehrsträger – insbesondere auf dem Gebiet der Wegekosten, der Steuern und der Arbeitsbedingungen – aneinander anzugleichen, gemeinsame Grundlagen für die Tarife und ihre Veröffentlichung auszuarbeiten und gemeinsamen Regeln für eine europäische Kontingentierung zu entwickeln.“⁴⁵⁴

Für den Bundesverkehrsminister war eine weitgehende Harmonisierung grundlegende Voraussetzung für Verhandlungen über eine Internationalisierung und Liberalisierung der Verkehrsmärkte. Während die Pläne der Kommission vorsahen, die Festtarife in Margentarife umzuwandeln und die Kontingente schrittweise aufzuheben, sah der Bundesverkehrsminister in Kontingentierung und Tarifierung die Grundlage für einen gesunden Wettbewerb.⁴⁵⁵ Außerdem wendete er sich mit dem Argument des Mittelstandsschutzes gegen freien Marktzugang, sowohl im Bezug auf die internationalen Transporte als auch hinsichtlich der Zulassung ausländischer Verkehrsunternehmen zur Kabotage. Der Bundesverkehrsminister fürchtete bei einem internationalisierten Markt die Verdrängung des deutschen Mittelstandes im Fuhrgewerbe auf den Straßen und Binnenwasserstraßen. Insbesondere die Flotten der großen niederländischen Unternehmen würden mit ihrer Marktmacht die Möglichkeit haben, die deutschen Partikuliere zu verdrängen.⁴⁵⁶ Betont wurde von deutscher Seite außerdem die Bedeutung der Standort- und Regionalpolitik.⁴⁵⁷ Insgesamt lehnte die deutsche Delegation das Vorgehen der Kommission weitgehend ab und hielt es auch für überflüssig, denn nach ihrer Auffassung war „die Integrierung [...] im europäischen Verkehr durch zahlreiche Uebereinkommen seit langem weiter fortgeschritten als auf anderen Gebieten.“ Hoch optimistisch im Bezug auf die Resultate der Verkehrsreform im eigenen Land stellte der deutsche Verkehrsminister fest: „Die Hindernisse [im internationalen Verkehr, d. A.] werden

⁴⁵⁴ Entwurf eines Protokolls über die 49. Tagung, S. 29.

⁴⁵⁵ Übersicht über die von den einzelnen Delegationen zur Denkschrift der Kommission über die Grundausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik geäußerten Auffassungen. In: AK BC 3/1978 1371, S. (255).

⁴⁵⁶ Die freiere niederländische Verkehrsmarktordnung hatte sowohl auf der Straße als auch auf den Binnenwasserstraßen dazu geführt, dass die durchschnittliche Unternehmensgröße in den Niederlanden die in den anderen Staaten übertraf.

⁴⁵⁷ Entwurf eines Protokolls über die 49. Tagung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, S. 29–32, Zitat S. 29. In: BA B108/31159; zur Position Seebohms vgl. SEEBOHM, HANS-CHRISTOPH: Aktuelle Fragen des Verkehrs innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 32/1961, S. 73–85.

[...] meist überschätzt.“ Eine Übertragung der Wettbewerbsfreiheiten auf die Verkehrswirtschaft lehnte SEEBOHM ebenso ab wie sein französischer Amtskollege.⁴⁵⁸

Zwar wurde die Kommission weder von den Liberalisierungsbefürwortern noch von Liberalisierungsgegnern unterstützt, doch stand sie mit ihrer Position nicht allein: Belgien, Luxemburg und Italien stellten sich grundsätzlich hinter die Kommission. Obwohl bei dieser Entscheidung berücksichtigt werden muss, dass weder Luxemburg Kommissar SCHAUS noch Italien Generaldirektor RENZETTI beschädigen wollten, war das durchaus ein Erfolg für Brüssel.⁴⁵⁹

Wenn auch die Mehrheit der Stimmen im Ministerrat die Denkschrift kritisch beurteilte, sah doch zumindest die Hälfte der Mitgliedstaaten in ihr eine gute Basis für zukünftige Verhandlungen.⁴⁶⁰ In Anbetracht der schwierigen Ausgangslage war das für Kommissar SCHAUS mehr als ein Achtungserfolg. Von den sechs Mitgliedstaaten hatte sich nur Deutschland klar gegen eine Weitgehende Liberalisierung des Verkehrsmarktes gestellt. Frankreich nahm eine Position ein, die der deutschen Seite zuneigte, aber gegenüber der Kommission kompromissbereiter war. Belgien, Luxemburg und Italien sahen in der Denkschrift, wenn sie ihr auch nicht in allen Details zustimmten, eine brauchbare Basis zur Eröffnung der Verhandlungen, und mit einem positiven Votum der beratenden Gremien der Gemeinschaften (Parlament, Wirtschafts- und Sozialausschuss) war ebenfalls zu rechnen. Einzig die Haltung der niederländischen Regierung, die weiter an ihren Maximalforderungen festhielt, war für die Kommission eine Enttäuschung, da sie den Vorschlägen der Niederländer weitgehend entgegen gekommen war.

⁴⁵⁸ Vermerk der deutschen Delegation. Betrifft: Stellungnahme und Vorschläge der deutschen Delegation zur Ausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik (Allgemeine Ziele und Grundsätze der gemeinsamen Verkehrspolitik). In: AK BAC 3/1978 1471, (S. 108f, Zitat S. 109); zur französischen Position vgl. Aufzeichnungen der französischen Delegation, S. 1. In: BA B108/31159.

⁴⁵⁹ In der deutschen Fachliteratur ist der Kommission vorgehalten worden, sie sei in ihren Entwürfen den niederländischen Vorschlägen gefolgt. Oft wird dies auch dem Einfluss der niederländischen Regierung zugeschrieben. Die Haltung während der Debatten zeigt jedoch, dass die Kommission eher eine Mittelposition einzunehmen suchte, in der sie von den kompromissbereiten Staaten (Belgien, Luxemburg, Italien) gestützt wurde. Richtig ist jedoch, dass die in der Denkschrift entworfene Verkehrsmarktordnung wegen ihrer liberalen Elemente eher den niederländischen als den deutsch-französischen Vorstellungen über die Zukunft der europäischen Verkehrsordnung entsprach. Vgl. KRAUSS. Möglichkeiten, S. 2f; für ausführliche Literaturhinweise vgl. FRERICH/MÜLLER: Europäische Verkehrspolitik. Band 2., S. 2.

⁴⁶⁰ Ausführlich zu den Positionen der Mitgliedstaaten vgl. Übersicht über die von den einzelnen Delegationen zur Denkschrift der Kommission über die Grundausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik geäußerten Auffassungen. In: AK BC 3/1978 1371.

Später ist der Kommission vorgehalten worden, die in der Denkschrift ausgearbeiteten Konzepte hätten die politischen Realitäten zu wenig berücksichtigt. Sie und spätere Appelle seien schlichtweg unrealistisch gewesen.⁴⁶¹ Die Verhandlung des Ministerrates bestärkte die Kommission jedoch durchaus in ihrem Konzept. Ziel der Kommission war es in erster Linie gewesen, mit Hilfe der Denkschrift die Diskussion über die Zukunft der europäischen Verkehrspolitik nach vier Jahren Stillstand zu eröffnen. Dies war gelungen. Zudem hatte die Kommission die zukünftige Richtung der Debatte vorgegeben und mit der Denkschrift eine umfassende Diskussion über die Internationalisierung und Liberalisierung der europäischen Verkehrsmärkte eröffnet. Indem sich die Verkehrsminister auf diese Debatte einließen, wenn auch wie Minister SEEBOHM nur zögerlich, betraten sie unbewusst den Weg der europäischen Verkehrspolitik zu einer zunehmenden Liberalisierung. Eine europäische gemeinwirtschaftliche Verkehrsordnung nach deutsch-französischem Vorbild war, anders als noch 1956/57, nach der Veröffentlichung der Denkschrift kaum mehr denkbar. Der Preis für diese Entscheidung war der Verzicht auf schnelle Kompromisse, die aber aufgrund der starren niederländischen Position ohnehin nur schwer zu erreichen gewesen wären.

4.3.2 Das Aktionsprogramm für die gemeinsame Verkehrspolitik

Während der folgenden Ratstagungen, am 28. November 1961 und am 27. Februar 1962, stand weiterhin die Denkschrift der Kommission im Mittelpunkt der Debatte. Das Verhandlungsklima verschlechterte sich zunehmend. Vor allem das deutsch-niederländische Verhältnis war nicht nur von unterschiedlichen Auffassungen in der Sache belastet, auch das Verhältnis zwischen den Ministern SEEBOHM und Staatssecretaris⁴⁶² STIJKEL war von persönlichen Animositäten geprägt. Der deutsche Verkehrsminister erweckte bei seinem niederländischen Amtskollegen zudem den Verdacht, nicht an einer substanziellen Lösung interessiert zu sein und das Problem Europäisierung aussitzen zu wollen.⁴⁶³ Tatsächlich äußerte sich die bundesdeutsche Ministerialbürokratie in der Vorbereitung der Ministerratstagungen überwiegend

⁴⁶¹ Vgl. WILLEKE, RAINER: Möglichkeiten und Grenzen einer gemeinsamen Verkehrspolitik der Europäischen Gemeinschaften, S. 63–78, S. 65f.

⁴⁶² Da die Funktion des niederländischen Staatssecretaris nicht mit der des deutschen Staatssekretärs übereinstimmt wird der Titel in dieser Arbeit im niederländischen Original beibehalten. Am ehesten lässt sich der niederländische Staatssecretaris als Minister ohne Kabinettszugehörigkeit beschreiben. Im niederländischen Ministerium für Verkeer en Waterstaat ist traditionell ein Staatssecretaris für Verkehr und ein weiterer für Waterstaat (die Damm- und Schleusenanlagen sowie Entwässerungseinrichtungen) zuständig.

⁴⁶³ Entwurf eines Protokolls über die 62. Tagung des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in Brüssel am 27. Februar 1962. In: BA B108/31165. Nur 62. Ratstagung 27. 2.1962 Verkehrsfragen, S. 14, 24ff.

kritisch zu Initiativen der Gemeinschaften⁴⁶⁴ und auch die Beiträge SEEBOHMS während der Verhandlungen im Ministerrat waren nicht dazu angetan, den Verdacht des Niederländers zu entkräften.⁴⁶⁵

Während das Problem des Anwendungsbereichs der kartellrechtlichen Bestimmungen auf den Verkehrs ebenso schnell geklärt werden konnte, wie es aufkam, kamen sich die Minister in den wesentlichen Streitpunkten (Tarife, Kontingente, Harmonisierung) nicht näher.⁴⁶⁶ Trotz der zunehmenden Schwierigkeiten beauftragte der Rat die Kommission im Februar 1962, konkrete Vorschläge für die Durchführung einer gemeinsamen Verkehrspolitik auf der Grundlage der Denkschrift auszuarbeiten.⁴⁶⁷

In der Zwischenzeit hatten auch das Europäische Parlament und der Wirtschafts- und Sozialausschuss der EWG (EWSA) Gelegenheit, ihre Stellungnahmen zu den Plänen der Kommission vorzulegen. Vor allen Dingen die Position des Parlaments wurde mit Spannung erwartet. Nicht zu Unrecht verstand sich dessen Verkehrsausschuss als institutioneller Spiritus Rector der gemeinsamen Verkehrspolitik im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften.

Autor der offiziellen Stellungnahme des Verkehrsausschusses zur Denkschrift der Kommission war ERNST MÜLLER-HERMANN, der, nach seinem Teilerfolg in der Diskussion um die kleine Verkehrsreform, die Europapolitik für sich entdeckt hatte. In seinem Bericht über die Denkschrift stellte er fest:

„Die EWG-Kommission hat durch die Ausarbeitung ihrer Denkschrift der Öffentlichkeit und den zuständigen Instanzen bewiesen, daß es notwendig und trotz der bestehenden Unterschiede der verkehrspolitischen Situation in den einzelnen Mitgliedstaaten auch

⁴⁶⁴ Charakteristisch für weitere Stellungnahmen war der Bericht der Ministerialrätin über eine Reise von Vertretern des Verkehrsausschusses zu den Rheinmündungshäfen. Die deutsche Spitzenbeamtin bezeichnete in einem Vortrag vor Bundesminister Seeböhm den Bericht eines teilnehmenden italienischen Abgeordneten als „Heiterkeitserfolg“ vgl. Referat von MRin von Köppen für Bundesminister für Verkehr vom 19. 2. 1962. In: BA B108/311655 N 1962. Die Fortsetzung der Gespräche wurde im Ministerium auch aus taktischen Gründen empfohlen. Die Taktik bezog sich auf die Möglichkeit zur Verzögerung sowie die Wirkung auf die deutsch-niederländischen Ausgleichsverhandlungen, die kurz vor dem Abschluss standen. Vgl. Weitere Prüfung des Memorandums der Kommission, S. 2. In: BA B108/31165 N 1962.

⁴⁶⁵ Entwurf eines Protokolls über die 62. Tagung des Rates, S. 14, S. 20.

⁴⁶⁶ Alle Mitgliedstaaten lehnten eine Gültigkeit der kartellrechtlichen Bestimmungen im Verkehr ab. Die Motive waren allerdings unterschiedlich. In erster Linie wurde die Unvereinbarkeit der Monopolstellung der Eisenbahn angeführt. Vgl. ebd. S. 24f. Weitergehend zur Kartellregelung im Verkehr in der EG vgl. WATERMANN, HEINZ-RICHARD: Kartellregelung und gemeinsame Verkehrspolitik. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 39/1968, S. 151–170.

⁴⁶⁷ Vgl. KAPTEYN, PAUL J.: Bericht im Namen des Verkehrsausschusses über Fragen der gemeinsamen Verkehrspolitik. In: BA B108/14784.

*möglich ist, eine verkehrspolitische Gesamtkonzeption zu entwickeln, die den Zielen des Vertrages entspricht und gleichzeitig in allen Ländern anwendbar ist.*⁴⁶⁸

Obwohl der Berichtstatter in der Aussprache im Parlament kritisch vermerkte, dass die Kommission es unterließ, konkrete Vorschläge zu unterbreiten, empfahl er dem Europäischen Parlament sich grundsätzlich hinter die Konzepte der Kommission zu stellen.⁴⁶⁹ Gleichzeitig offenbarte der Müller-Hermann-Bericht, dass auch die Position des Verkehrsausschusses keineswegs einheitlich ausfiel. Weniger radikal als KAPTEYN in seinem Bericht aus dem Vorjahr akzeptierte MÜLLER-HERMANN staatliche Eingriffe aufgrund der Besonderheiten des Verkehrs. Die starren tarifären Maßnahmen, wie sie in Deutschland angewendet und von SEEBOHM für Europa gefordert wurden, lehnte er allerdings ab. Wie bereits der Kapteyn-Bericht unterstützte auch der Bericht MÜLLER-HERMANN die von der Kommission vorgegebene Richtung für die zukünftige europäische Verkehrspolitik.⁴⁷⁰

Die Position des EWSA, der institutionalisierten Vertretung der Sozialpartner innerhalb der europäischen Gemeinschaften, war weniger positiv. Obwohl auch der EWSA die Notwendigkeit einer gemeinsamen Verkehrspolitik bejahte, konnte in seinen Reihen keine Einigkeit darüber erzielt werden, ob die Liberalisierung der Verkehrsmärkte, wie sie in der Denkschrift vorgesehen war, ohne die umfassende Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen von staatlicher Seite möglich sei.⁴⁷¹

Die Streitigkeiten im Wirtschafts- und Sozialausschuss führten zu einem Folgeproblem. Da das Parlament mit seiner eigenen Erklärung warten musste, bis sich der EWSA geäußert hatte, verzögerte sich seine Stellungnahme so lange, dass sich die Kommission entschloss, ihr Aktionsprogramm dem Rat vorzulegen, ohne auf Unterstützung aus Straßburg zu warten.⁴⁷² Die Stellungnahme des Europäischen Parlaments war dabei durchaus positiv. Entsprechend der Empfehlung des Verkehrsausschusses sprach es sich für die Pläne der Kom-

⁴⁶⁸ Bericht im Namen des Verkehrsausschusses zu der Denkschrift der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über die Grundausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik. Berichtstatter: Herr Ernst Müller-Hermann, S. 1. In: AR CM2 1962 429.

⁴⁶⁹ Europäisches Parlament. Sitzung am Mittwoch, 20. Dezember 1961. In: AK CEAB 2 1060, S. (327).

⁴⁷⁰ Bericht im Namen des Verkehrsausschusses, S. 4.

⁴⁷¹ Vgl. Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der Denkschrift der EWG-Kommission über die Grundausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik. In: AK CEAB 6 277, (S. 664f. und S. 764f.).

⁴⁷² Politique commune des transports. Programme d'action de la CEE, rapport du Parlement Européen, études sur les effets régionaux de mesures d'ensemble prises en matière de politique des transports par la République Fédérale d'Allemagne. In: AK BAC 26/1969 63, S. (150).

mission aus. Ausdrücklich wurde von Seiten der Parlamentarier betont, dass es sich beim Verkehr um einen selbstständigen Wirtschaftszweig handele, der nicht auf seine dienende Funktion für die Volkswirtschaft reduziert werden dürfe. Zudem forderte das Parlament die Kommission auf, schnellstmöglich konkrete Vorschläge und einen Zeitplan vorzulegen.⁴⁷³

Am 23. Mai 1962, zwei Tage vor Ablauf der vom Rat gestellten Frist, war es soweit. Der hohe Zeitdruck, den sich die Kommission auferlegt hatte, wurde für die zukünftige Zusammenarbeit allerdings zu einer Belastung. In dem Optimismus, vor einem großen Durchbruch zu stehen, versäumte es die Kommission 1962, wie schon im Jahr zuvor, die Befürworter einer liberalen und internationalen europäischen Verkehrsmarktordnung zu vereinen. Zudem offenbarten sich bereits in dieser frühen Phase die organisatorischen Schwierigkeiten der EWG. Durch das Netz von Gremien, die in Beratung und Beschluss institutionell eingebunden waren, wurden Beschlüsse verzögert.⁴⁷⁴

Im Aktionsprogramm schärfte die Kommission ihre in der Denkschrift vorgestellte Konzeption. Die Ziele blieben identisch: „die Beseitigung der Hindernisse, die der Verwirklichung des allgemeinen Gemeinsamen Marktes im Verkehrswesen entgegenstehen können, die Integration des Verkehrs in die Gemeinschaft [und] die allgemeine Ordnung des Verkehrswesens innerhalb der Gemeinschaft“.⁴⁷⁵

Im Unterschied zur Denkschrift enthielt das Aktionsprogramm konkrete Vorschläge und einen Zeitplan.⁴⁷⁶ Die wichtigsten Aufgaben im Bereich der Liberalisierung sah die Kommission in der Abschaffung der Diskriminierung bis 1966, der schrittweisen Umwandlung der bilateralen Kontingente in ein Gemeinschaftskontingent von 1964 bis 1969 sowie der Durchsetzung der Niederlassungsfreiheit im selben Zeitraum. Stärker als in der Denkschrift betonte die Kommission die Bedeutung der Marktzugangsregelung. Diese sollte zusammen mit der Preisordnung den Kern der neuen europäischen Verkehrsordnung bilden. Hier folgten die Brüsseler Beamten vor allem den Vorschlägen aus den beiden Kapteyn-Berichten sowie der

⁴⁷³ Europäisches Parlament. Ausführliche Sitzungsdokumente, No. 6; 8. Mai 1962. In: AK CEAB 2 2262, S. (196).

⁴⁷⁴ Vgl. WILLEKE: Möglichkeiten, S. 65.

⁴⁷⁵ Aktionsprogramm für die gemeinsame Verkehrspolitik (Mitteilung der Kommission an den Rat) VII/KOM (62)88 endg. In: BA B108/14787 (EWG Verkehrsfragen) Brüssel 1962, S. 6.

⁴⁷⁶ Für ausführliche Literaturhinweise vgl. FRERICH/MÜLLER: Europäische Verkehrspolitik. Band 2, S. 3.

niederländischen Praxis, die traditionell großen Wert auf die Kontrolle des Marktzugangs legte.⁴⁷⁷

Hinsichtlich der Preisbildung und Markttransparenz hielt die Kommission an den Konzepten der Denkschrift fest und schlug einen Margentarif mit Veröffentlichung der Preisspannen vor. Die Margen sollten sich an den Selbstkosten der Unternehmen orientieren, die aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten am besten geführt wurden und so die natürlichen Vorteile der Verkehrsträger zur Geltung bringen.⁴⁷⁸ Im Aktionsprogramm heißt es dazu:

„Auf dem Gebiet des Güterverkehrs stellt die schrittweise Einführung eines Margentarifsystems in Verbindung mit einer bestimmten Form der Publizität und Kontrollmaßnahmen im nationalen und internationalen Verkehr innerhalb der Gemeinschaft für alle drei Verkehrsträger einen der wesentlichsten Faktoren der von der Kommission vorgeschlagenen gemeinsamen Verkehrspolitik dar.“⁴⁷⁹

Obwohl die Mitgliedstaaten die rechtlichen Möglichkeiten für Margentarifsysteme erweitert hatten,⁴⁸⁰ waren sie bei den Verkehrsunternehmen nicht unumstritten. Die Vertreter des Straßengüterverkehrs unterstützten ein Margentarifsystem, das ihnen die Gelegenheit zum Wettbewerb gab, ohne dass sie völlig den „Gefahren“ des freien Marktes ausgeliefert wurden.⁴⁸¹

Die Binnenschiffer hingegen lehnten die Vorschläge der Kommission ab, eine Frachtenbörse (Börsensystem, Verpflichtung zum Abschluss der Frachtverträge an den Börsen, Registrierung langfristiger Verträge an den Börsen, Veröffentlichung durch die Börsen etc.) einzuführen und die Preise im Rahmen vorgeschriebener Margen der börslichen Entwicklung zu überlassen.⁴⁸² Im internationalen Verkehr an das liberale Regime der Mannheimer Akte gewöhnt, waren die Binnenschiffer nicht gewillt, sich zukünftig staatlichen Preisbildungsvorschriften und sei es nur in der Form von Margen unterzuordnen, obwohl die Kommission im

⁴⁷⁷ Vgl. Aktionsprogramm für die gemeinsame Verkehrspolitik, S. 9–15.

⁴⁷⁸ Vgl. ebd., S. 12 und S. 54.

⁴⁷⁹ Vgl. Aktionsprogramm für die gemeinsame Verkehrspolitik, S. 48.

⁴⁸⁰ Zu den Grundlagen in den Nationalstaaten vgl. KAPTEYN: Verkehrspolitik, S. 401f, 410–415, 420f, 425f, 432ff. und 441ff.

⁴⁸¹ Vgl. Schreiben des Verbindungskomitees der Gewerblichen Straßenverkehrsunternehmer der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (I.R.U.) an Lambert Schaus, vom 8. Dezember 1962, S. 3 und S. 13. In: AR CM2 1962.

⁴⁸² Die Kommission orientierte sich in diesem Zusammenhang an entsprechenden Plänen der CEMT. Vgl. Aktionsprogramm für die gemeinsame Verkehrspolitik, S. 66.

Gegenzug die Marktzugangsbeschränkungen im nationalen Binnenschiffsverkehr lockern und schrittweise den Zugang von Ausländern zur Kabotage ermöglichen wollte.⁴⁸³ In den Mitgliedstaaten gingen die Positionen vor allem in der Frage der Preisregulierung für die Rheinschifffahrt weit auseinander. Während der niederländische Verkehrsminister eine Ausweitung des Regimes der Mannheimer Akte auf die Kabotage forderte, wünschte sein deutscher Amtskollege die Übertragung des deutschen Tarifsystems auf die internationalen Transporte.⁴⁸⁴

Im Bezug auf die Preisregulierung unternahm die Kommission den Versuch, sich sowohl den Wünschen der Regulierungs- als auch den Liberalisierungsbefürwortern anzunähern. So sollten die Margentarife in Ausnahmesituationen eingeengt oder sogar als Festtarif ausgelegt werden können. Dieser Vorschlag war ein klares Entgegenkommen an die bundesdeutsche und die französische Position. Auf der anderen Seite befürwortete die Kommission die Möglichkeit von Kontraktfrachten, also Sondervereinbarungen zwischen Verladern und Fuhrunternehmen. Kontraktfrachten wurde von deutscher Seite abgelehnt, von den Vertretern der Niederlande und Italiens aber gefordert wurden.⁴⁸⁵ Dieser Kompromissversuch scheiterte. So blieb die Frage nach Umsetzung und Auslegung der Margentarife in den nächsten Jahren umstritten. Insbesondere der deutsche Verkehrsminister lehnte einen Preiswettbewerb im Transportwesen in den ersten Beratungen des Ministerrats nach der Vorlage des Aktionsprogramms ab.⁴⁸⁶

Neben den Preisbildungsvorschriften sollte der Abbau der Marktzugangsregelungen die zweite Säule der Liberalisierung des Güterverkehrs werden. Ihre Bedeutung wurde im Aktionsprogramm stärker betont als noch in der Denkschrift. Zudem verordnete die Kommission sich und den Mitgliedstaaten für den Abbau der Marktzugangsbeschränkungen einen straffen Zeitplan. Bis Ende 1966 sollten die Beschränkungen für Unternehmer des Verkehrsge-

⁴⁸³ Zur Position des Verbands der Binnenschiffahrtsunternehmen vgl. Schreiben des Präsidenten der Internationalen Binnenschiffahrts-Union in Paris, Herrn P. Brousse an den Herrn Präsidenten des Ministerrates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in Brüssel, 29. August 1962, S. 4. In: AR CM2 1962 435; zu den Plänen der Kommission vgl. Aktionsprogramm für die gemeinsame Verkehrspolitik, S. 40ff.

⁴⁸⁴ Entwurf eines Protokolls über die 70. Tagung des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft am Donnerstag, den 14. Juni 1962 in Brüssel (834/62). In: B108/31160 70. Tagung und 104. Tagung des EWG-Ministerrats (Verkehr) am 14. Juni 1962 bzw. 14. Juni 1963, S. 23f.

⁴⁸⁵ Der Bundesverkehrsminister lehnte Kontraktfrachten grundsätzlich ab, weil er in ihnen eine Gefahr für ein geschlossenes Tarifsystem sah.

⁴⁸⁶ Entwurf eines Protokolls über die 70. Tagung des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, S. 20. In: BA B108/3116.

werbes aufgehoben werden. Die Niederlassungsfreiheit für Unternehmer mit Hilfs- und Vermittlerfunktion (Speditionen) sollte sogar bereits bis Ende der zweiten Stufe (31. Dezember 1963) eingeführt werden.⁴⁸⁷

Allerdings trafen die Vorschläge auf den heftigen Widerstand der Vertreter des Straßengüterverkehrsgewerbes, obwohl sie gerade ihnen zugutekommen sollten. Die Einwände kamen jedoch nicht überraschend. Die Kommission hatte entsprechenden Befürchtungen zuvorzukommen versucht, indem sie die Marktzugangsbeschränkungen im Straßengüterverkehr langsamer lockern wollte als die der anderen Verkehrsträger. Obwohl sie die Vorschläge der Denkschrift in diesem Zusammenhang entschärft hatte, gelang es ihr nicht, die Unterstützung der Vertreter des Straßengüterverkehrsgewerbes für ihre Pläne zum Abbau der Marktzugangsbeschränkungen zu gewinnen, obwohl diese das Aktionsprogramm weitestgehend unterstützten. Durch die geplante Öffnung der Grenzen, leichteren Zugang zum Beruf des Fuhrunternehmers und eine Ausweitung der Möglichkeit des Werkverkehrs fürchteten die Straßengüterverkehrsunternehmer einen Zustrom neuer Fahrzeuge und damit einen ruinösen Konkurrenzkampf.⁴⁸⁸

Obwohl die Kommission die staatlichen Eingriffe auch auf den nationalen Verkehrsmärkten einschränken wollte, sah sie ihre wichtigste Aufgabe in der Liberalisierung des internationalen Verkehrs. Neben der freien Standortwahl für die Unternehmen (Niederlassungsfreiheit) war die Schaffung eines Gemeinschaftskontingents auf diesem Feld das wichtigste Ziel. Das Gemeinschaftskontingent sollte schrittweise die bilateralen Kontingente ersetzen, die das Wachstum des internationalen Verkehrs nicht mehr auffangen konnten. So waren 1962 doppelt so viele Güterverkehrsbewegungen über nationale Grenzen zu verzeichnen wie noch 1958, die bilateralen Kontingente waren im selben Zeitraum aber nur um 25 Prozent erhöht worden. Die Bundesrepublik hatte 1962 nur 3 200 zeitlich begrenzte Lizenzen ausgegeben, die dazu berechtigten, Transporte zwischen Deutschland und einem anderen Mitgliedstaat der EWG auszuführen. Für den Transport in einen weiteren Mitgliedstaat oder ein Drittland benötigte der Fuhrunternehmer eine zusätzliche Lizenz.⁴⁸⁹ Mit einem Gemeinschaftskontin-

⁴⁸⁷ Aktionsprogramm für die gemeinsame Verkehrspolitik, S. 15ff.

⁴⁸⁸ Schreiben des Verbindungskomitees der Gewerblichen Straßenverkehrsunternehmer der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (I.R.U.) an Lambert Schaus, vom 8. Dezember 1962, S. 1–11. In: AR CM2 1962 435.

⁴⁸⁹ Zeitlich begrenzte Lizenzen ausgegeben durch die Bundesrepublik Deutschland: 600 für Belgien, 300 für Italien, 200 für Luxemburg und 2 100 für die Niederlande. Hinzu kamen 15 200 Einzellizenzen für den Transport nach Frankreich. Vgl. DESPICHT: Policies, S. 260.

gent würde es dem Inhaber gestattet, internationale Transporte überall im EWG-Raum auszuführen.⁴⁹⁰ Auf diese Weise würde er die Gefahr von Leerfrachten verringern, die wegen der hohen Fixkosten die Preise belasteten. So könnte ein Unternehmen auf einer Fracht von Frankfurt am Main nach Paris eine Rückfracht nach Brüssel und eine weitere von Brüssel nach Frankfurt akzeptieren, statt mit dem leeren Lkw an seinen Heimatstandort zurückzufahren.

Freilich sah die Kommission in dem Gemeinschaftskontingent nicht die einzige Möglichkeit, die Bedingungen im grenzüberschreitenden europäischen Verkehr zu verbessern. Sie erhoffte sich auch einigen Erfolg von Sofortmaßnahmen gegen besondere Auswüchse der staatlichen Regelungswut. Als Ad-hoc-Maßnahmen sah das Aktionsprogramm die Abschaffung des Rückführverbots vor. Zudem sollten die Grenzverkehrsregelungen angeglichen werden.⁴⁹¹

Das Rückführverbot untersagte Unternehmen, die einen internationalen Transport ausgeführt hatten, den Transport einer Ladung auf der Rückfahrt, soweit diese für ein Ziel im Inland bestimmt war. Einem niederländischen Frachtführer, der eine Fuhre von Maastricht nach Köln transportierte, war es demnach verboten, eine Rückfracht nach Aachen zu akzeptieren. Hingegen war es ihm mit einer entsprechenden Genehmigung erlaubt, eine Rückfracht nach Maastricht anzunehmen, die er dann wiederum nach Aachen hätte transportieren dürfen. Der letzte Transport wäre aufgrund der Sonderregelung für den kleinen Grenzverkehr sogar problemlos möglich.

Um zu verhindern, dass weiterhin Lkw gezwungen wurden, leer in ihre Heimatländer zurück zu kehren, schlug die Kommission vor: Unternehmen „zum Binnenverkehr in einem Mitgliedstaat im Anschluss an einen nach diesem Staat ausgeführten Transport [zuzulassen] wenn sich die Fahrzeuge dabei in Richtung des Herkunftslandes der Grenze des betreffenden Staates nähern“.⁴⁹²

⁴⁹⁰ Vgl. ebd., S. 257–261.

⁴⁹¹ Zwischen den meisten Mitgliedstaaten bestanden bilaterale Vereinbarungen über den Verkehr in einer Zone von 50 km beiderseits der Grenze, in der die strengen Regelungen der Kontingentierung und Kabotage nicht oder nur modifiziert galten.

⁴⁹² Aktionsprogramm für die gemeinsame Verkehrspolitik, S. 31f, vertiefend zur Problematik der Marktzugangsregelung vgl. HAMM, WOLFGANG: Die Zulassung zum Markt als Problem der deutschen und europäischen Verkehrspolitik. In: Jahrbuch für Sozialwissenschaft 14/1963, S. 254–273.

Die Mitarbeiter des Generaldirektorats Verkehr wollten die Maßnahmen im Bezug auf Preisbildung und Marktzugang jedoch nicht allein stehen lassen, sondern durch Harmonisierungsmaßnahmen auf steuerlichem, technischem und sozialem Gebiet flankieren. Das bedeutete nicht, dass sich die Kommission der deutsch-französischen Position anschloss, nach der Harmonisierungsmaßnahmen eine *conditio sine qua non* für die Liberalisierung der Verkehrsmärkte waren.⁴⁹³ Im Gegenteil betonte die Kommission sogar: „Die Harmonisierung darf nicht als Vorbedingung für Massnahmen der Integration und der Marktordnung verstanden werden. Sie besteht vielmehr aus einer Reihe von Massnahmen, die schrittweise und gleichlaufend mit der Verwirklichung der anderen Teile des Programms durchzuführen sind“.⁴⁹⁴

Da die Verhandlungen über die technischen Grundlagen im Rahmen der ECE bisher erfolgreichen verlaufen waren, sah die Kommission die primäre Aufgabe der EWG in der Harmonisierung der Steuern. Die Besteuerung des Verkehrs sollte sich nach den folgenden Grundsätzen richten:

- A. Gleichbehandlung des Verkehrs mit den anderen Wirtschaftszweigen
- B. Gleichbehandlung der einzelnen Verkehrsarten
- C. Deckung der Ausgaben des Staates durch angemessene Belastung der verschiedenen Nutznießer
- D. Vereinheitlichung der in den Mitgliedstaaten angewandten Besteuerungsmerkmale.

Der Zeitplan sah zwei Phasen vor. Bis 1968 sollten erste Maßnahmen ergriffen und diese bis 1971 nachjustiert werden. Die Doppelbesteuerung auf dem Gebiet der Kraftfahrzeugsteuer sollte bis 1963 abgeschafft werden. Bis zum gleichen Zeitpunkt strebte die Kommission eine Regelung über die zollfreie Einfuhr des im Fahrzeugtank mitgeführten Treibstoffs an. Bis 1968 sollte auf diese Weise europaweit eine Besteuerung erreicht werden, die allen

⁴⁹³ Vgl. zur deutschen Position Entwurf eines Protokolls über die 49. Tagung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, S. 29. In: BA B108/31159; zur deutschen und französischen Position vgl. Übersicht über die von den einzelnen Delegationen zur Denkschrift der Kommission über die Grundausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik geäußerten Auffassungen. In: AK BC 3/1978 1371.

⁴⁹⁴ Aktionsprogramm für die gemeinsame Verkehrspolitik, S. 69.

Verkehrsträgern die Lasten zurechnete, die für Ausbau und Erhalt der Verkehrsinfrastruktur angebracht werden mussten.⁴⁹⁵

Für die Verkehrswege, die in der Denkschrift nur am Rande behandelt worden waren, sah die Kommission im Aktionsprogramm ein System der Koordinierung der nationalen Investitionen und einen internationalen Investitionsplan vor. Sie stellte fest:

„Die neue Wirtschaftseinheit, die der Gemeinsame Markt bilden wird, erfordert notwendigerweise ein koordiniertes und harmonisiertes System der Verkehrswege, das ständig der Entwicklung der wirtschaftlichen Tätigkeit angepasst wird und zu einer harmonischen Ausweitung der Produktion und des Güterausstausches in der gesamten Gemeinschaft beiträgt.“

Ab 1965 wollte die Kommission in Zusammenarbeit mit der CEMT dem Rat praktische Maßnahmen zur Verwirklichung eines Plans für ein europäisches Verkehrswegenetzwerk vorschlagen.⁴⁹⁶

Obwohl im Aktionsprogramm gegenüber der Denkschrift einige Zugeständnisse, wie die Möglichkeit zur Einschränkung der Margentarife, an die Liberalisierungsgegner gemacht wurden, blieben LAMBERT SCHAUS und seine Mitarbeiter ihrer Linie treu. Ihr Ziel blieb weiterhin, möglichst schnell eine weitgehende Liberalisierung und Internationalisierung der europäischen Verkehrsmärkte zu erreichen. Harmonisierungsmaßnahmen sollten nicht Bedingung für die Öffnung der Märkte sein, sondern diese unterstützen. Die „Besonderheiten des Verkehrs“, an denen sich, wie die Debatte um die „kleine Verkehrsreform“ 1961 gezeigt hatte, vor allem die deutsche Verkehrspolitik immer noch orientierten wurden nicht berücksichtigt.

Nach der Vorstellung des Aktionsprogramms lag es in der Hand des Ministerrats, das Konzept umzusetzen. Auch der Druck von außen wurde nach vier Jahren Stillstand in der europäischen Verkehrspolitik zunehmend größer. So setzte sich auch der Präsident der Kommission, der in Verkehrsfragen sonst äußerst zurückhaltende WALTER HALLSTEIN, in einem

⁴⁹⁵ Aktionsprogramm für die gemeinsame Verkehrspolitik, S. 71 und 124f; vertiefend zur Systematik der güterverkehrsrelevanten Steuern vgl. MERZENICH, THOMAS: Die Harmonisierung der Belastung des Straßengüterverkehrs in der EG. Aachen 1995, S. 34–38.

⁴⁹⁶ Aktionsprogramm für die gemeinsame Verkehrspolitik, S. 97ff.

Brief an den französischen Ratspräsidenten MAURICE COUVE DE MURVILLE⁴⁹⁷ nachdrücklich dafür ein, dass der Rat auf seiner Sitzung im Juni 1962 zu Entscheidungen kommen müsse, wenn die Fortschritte in der wirtschaftlichen Integration nicht gefährdet werden sollten.⁴⁹⁸ Die Positionen der Minister blieben allerdings unverändert. Die Vertreter Belgiens und Italiens betonten in der Junisitzung des Ministerrats, wie schon in den vorangegangenen Sitzungen, ihre grundsätzliche Übereinstimmung mit den Plänen der Kommission, während der Vertreter Luxemburgs sich einer direkten Meinungsäußerung enthielt. Auch der niederländische Verkehrsminister STUJEL versicherte die Zustimmung seiner Regierung, obwohl er immer noch den Nutzen von Harmonisierungsmaßnahmen bezweifelte.⁴⁹⁹ Die Bundesrepublik Deutschland und Frankreich vertraten auch weiterhin die Gegenposition. Sie begrüßten zwar die stärkere Betonung von Harmonisierungsmaßnahmen, lehnten die Entwürfe der Kommission aber insgesamt ab und verlegten sich darauf, weitere Entscheidungen zu verzögern.⁵⁰⁰

Kritisch reagierten auch die Institutionen der Gemeinschaften, namentlich das Parlament und der Wirtschafts- und Sozialausschuss, die der Kommission vorwarfen, gegenüber der Denkschrift keine neuen Ideen entwickelt und keine Lösung für die bevorstehenden Probleme ausgearbeitet zu haben.⁵⁰¹ Der Berichterstatter des Europäischen Parlaments monierte zudem, dass die Kommission lediglich eine verwässerte Version der Berichte des Verkehrsausschusses (KAPTEYN 1961, MÜLLER-HERMANN 1962) vorgelegt und damit nichts weiter getan hätte, als alte Vorschläge in eine scheinbar neue Form zu gießen.⁵⁰² Unbestritten lag jedoch mit dem Aktionsprogramm der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ab 1962 ein Plan für die Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Verkehrsordnung vor, der von der Mehrheit der Mitgliedstaaten unterstützt wurde.

⁴⁹⁷ MAURICE COUVE DE MURVILLE (1907–1999) war von 1958 bis 1968 französischer Außenminister.

⁴⁹⁸ Brief von W. Hallstein an M. Couve de Murville vom 25. Mai 1962. In: AK BAC 26/1969 63, S. (311ff).

⁴⁹⁹ Vgl. Entwurf eines Protokolls über die 70. Tagung des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, S. 11–35. In: BA B108/31160.

⁵⁰⁰ Vgl. ebd. S. 54–60.

⁵⁰¹ Bericht im Namen des Verkehrsausschusses über das Aktionsprogramm für die gemeinsame Verkehrspolitik. Berichterstatter: M. Julien Brunhes. In: AK CEAB 2 277.

⁵⁰² Vgl. ebd., S. 16.

5 Vorschläge und Verhandlungen (1962–1964)

5.1 Hoffnungsvoller Beginn

Trotz der divergierenden verkehrspolitischen Programme der Mitgliedstaaten und der schwierigen Verhandlungen im Ministerrat schien es, als hätte die Kommission den richtigen Zeitpunkt gewählt, um mit Denkschrift und Aktionsprogramm die entscheidenden Impulse für eine einheitliche, liberale europäische Verkehrspolitik zu geben. Unternehmen aller Branchen zeigten ihr Interesse an den Plänen, „um schon heute Maßnahmen ergreifen zu können, die sich mit der Verwirklichung des Programms ergeben“⁵⁰³, wie es ein Mitarbeiter des Unternehmens Thyssen formulierte. Zahlreiche Artikel in Fachzeitschriften und der Schriftverkehr der Kommission belegen, dass auch das Interesse der Verkehrswissenschaft zunahm. Verkehrsexperten verschiedener Fachrichtungen (Recht, Ökonomie u. a.) entdeckten das Thema zunehmend für sich. Selbst aus den USA, dem bis dahin unerreichbaren verkehrspolitischen Vorbild der europäischen Liberalisierungsbefürworter, gingen Anfragen bei der Kommission ein.⁵⁰⁴

Zeitgleich mit dem Interesse aus Wirtschaft und Wissenschaft für die Pläne der EWG kam auch in der Bundesrepublik Bewegung in die wissenschaftliche Beratung der Verkehrspolitik. Der Margentarif und damit einer der wesentlichen Pfeiler der geplanten neuen europäischen Verkehrsordnung wurde zunehmend als Preisbildungssystem der Zukunft gesehen. Elemente waren bereits in die „kleine Verkehrsreform“ des Jahres 1961 eingeflossen und der Wissenschaftliche Beirat beim Verkehrsministerium plädierte für die Ausweitung der Margentarsysteme, denen zugetraut wurde, sowohl den Missbrauch der Marktmacht als auch die Auswüchse der ruinösen Konkurrenz einzudämmen und zu einem effizienteren Verkehrssystem zu führen.⁵⁰⁵

⁵⁰³ Brief der Thyssen Verkehrs GmbH an das Generaldirektorat Verkehr der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 13. 11. 1963. In: AK BAC 335/1980 13.

⁵⁰⁴ Zu den Briefen und Anfragen im Zusammenhang mit Denkschrift und Aktionsprogramm vgl. verschiedene Briefe der Kommission. In: BAC 335/1980 13 ausgewählte zeitgenössische Veröffentlichungen über die europäische Verkehrspolitik aus den Jahren 1961 und 1962 vgl. DRESKORNFELD, WILHELM: Die fiskalischen Belastungen des Kraftverkehrs in den Ländern der EWG und den USA, Teil 1. In: Europäische Wirtschaft 32/1961, S. 384–397; MEYER, HANS-REINHARD: Gedanken zur Europäischen Verkehrsintegration. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 32 /1961, S. 85–96. LÖW, ANTON: Eine Interstate Commerce Commission für die EWG? In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 4/1962, S. 225–233.

⁵⁰⁵ Obwohl nicht unumstritten (Margenbreite, Referenzwerte, Anwendungsbereich), wurde der Margentarif unter den führenden bundesdeutschen Verkehrswissenschaftlern zunehmend als beste Alternative zu Festtarifen und

Zudem empfahlen verschiedene Untersuchungen des Zustands der Staatsbahnen eine Reform der Deutschen Bundesbahn. Vor allem der nach seinem Autor, dem Bundesbahnpräsidenten a. D. Friedrich Brand, benannte Bericht zur Lage der Bundesbahn aus dem Jahr 1960 führte langsam zu einem Umdenken.⁵⁰⁶ Die Gutachter waren, wie auch die Kommission der EWG, der Meinung, dass eine Gesundung der Eisenbahn nur gelingen könne, wenn diese in Zukunft nach kaufmännischen Gesichtspunkten geführt und das Tarifsysteem reformiert werde. Auch andere Verkehrswissenschaftler äußerten sich in diese Richtung⁵⁰⁷ Allerdings vertraten sie zu diesem Zeitpunkt noch nicht die Mehrheitsmeinung, wie sie im Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesverkehrsministerium repräsentiert wurde.⁵⁰⁸

Auch in der Verkehrspraxis waren die ersten Fortschritte spürbar. Der Bundesbahn gelang es 1962 dank der Maßnahmen der „kleinen Verkehrsreform“ und der anhaltend guten Konjunktur erstmals, keine neuen Rekordnegativergebnissen vorzulegen.⁵⁰⁹ Zudem wurden 50% der Einnahmen aus der Mineralölsteuer für den Straßenbau vorgesehen. Mit diesen Mitteln sollte das Straßennetz an das gestiegene Verkehrsaufkommen angepasst werden.⁵¹⁰ Zu Beginn des Jahres 1962 wurde auch die mittlerweile anachronistische Bindung des Reichskraftwagentarifs an den Eisenbahntarif gelockert.

Deutschland stand mit seinen Problemen und Reformen nicht allein da. Der Abbau der Überkapazitäten im Personalbestand der Bahnunternehmen schritt in allen EWG-

freier Preisbildung gesehen. Vgl. Niederschrift A 173 über die Sitzung der Gruppe A – Verkehrswirtschaft – des Wissenschaftlichen Beirats beim BVM vom 19./20. Juli 1963 in Offenbach. In: BA B108/14787; vgl. auch DIEDERICH, HELMUT: Der Preiswettbewerb in der zukünftigen Europäischen Verkehrspolitik (Schriftenreihe des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesverkehrsminister 11).

⁵⁰⁶ Prüfungskommission für die Deutsche Bundesbahn: Bericht über die Deutsche Bundesbahn (DB) vom 30. Januar 1960. Deutscher Bundestag – 4. Wahlperiode Drucksache IV/840. Vgl. SCHULZ, GÜNTHER: Die Deutsche Bundesbahn 1949–1989. In: Gall, Lothar/Pohl, Manfred (Hrsg.): Die Eisenbahn in Deutschland. Von den Anfängen bis zur Gegenwart. München 1999, S. 317–376, hier v. a. S. 342ff.

⁵⁰⁷ Vgl. DIEDERICH: Preiswettbewerb, S. 2–6; JÜRGENSEN, HARALD: Alternativen zur Europäischen Verkehrspolitik in ihrer Grundsätzlichen Auswirkung auf die deutsche Tarifpolitik. Forschungsbericht erstattet dem Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen. In: B108/14787, S. 37.

⁵⁰⁸ BERKENKOPF, PAUL u. a.: Grundsätze der Verkehrspolitik. 19. Oktober 1960. Eine Stellungnahme der Gruppe A – Verkehrswirtschaft – des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesverkehrsministerium zum Bericht der Prüfungskommission für die Deutsche Bundesbahn (Brand-Kommission, vom 30. Januar 1960 – Bundestags-Drucksache Nr. 1602. Schriftenreihe des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesverkehrsministerium 9). Bad-Godesberg 1961, S. 15–25. Auch die Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands äußerte sich kritisch zum Bericht vgl. SEIBERT, PHILIPP: Die Zukunft der Deutschen Bundesbahn. Kritische Stellungnahme der GdED zum Brand-Gutachten. In: Verkehrswirtschaftliche Informationen 5/1960. Sonderdruck.; weitere Stellungnahmen und Presseberichte in: BA B108/1521.

⁵⁰⁹ Zur Entwicklung der Bundesbahn Anfang der 1960er Jahre vgl. SCHULZ: Deutsche Bundesbahn, S. 341–346.

⁵¹⁰ Zum Streit über die Zweckbindung der Mineralölsteuer in der Bundesrepublik vgl. KLENKE, DIETMAR: Bundesdeutsche Verkehrspolitik und Motorisierung, S. 300–306.

Mitgliedstaaten voran. So baute die Bundesbahn zwischen 1950 und 1959 ihren Personalbestand von 518 Tsd. auf 478 Tsd. Mitarbeiter ab. Noch schneller war die französische Staatsbahn SNCF, die ihren Personalbestand im selben Zeitraum um annähernd 20 Prozent, auf 360 Tsd. Mitarbeiter, reduzierte.⁵¹¹ Zudem hatte es die SNCF verstanden, sich durch umfassende Stilllegung (12 Prozent) von Nebenstrecken und die Einführung eines Zuliefersystems unter Einbeziehung des Straßengüterverkehrs eine aussichtsreiche Marktposition zu sichern.⁵¹² Die Eisenbahnen Belgiens und Luxemburgs bemühten sich ebenfalls um mehr Effizienz, während der Konsolidierungsprozess des – im Verhältnis – kleineren Eisenbahnunternehmens in den Niederlanden größtenteils abgeschlossen war.⁵¹³ In Italien hatte sich der Straßenverkehr frei entwickeln können und dominierte den Markt für Transportleistungen. Mehr Freiheit und Effizienz lauteten in allen EWG-Mitgliedstaaten die verkehrspolitischen Schlagworte zu Beginn der 1960er Jahre.⁵¹⁴

Die Internationalisierung des europäischen Verkehrs machte ebenfalls Fortschritte. Belgien und Frankreich verabschiedeten Gesetze und Verordnungen zur Erleichterung des grenzüberschreitenden Verkehrs.⁵¹⁵ Viele Grenzen wurden durch den erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen über einen leichteren Übergang, die seit Mitte der 1950er Jahre geführt wurden, offener für den Verkehr.⁵¹⁶

⁵¹¹ EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT. DIE KOMMISSION: Denkschrift über die Grundausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik. Anhang II Verkehrsstatistik. Brüssel 1961, Tabelle Nr. 6.

⁵¹² Zwischen 1951 und 1957 waren in Frankreich 2 000 km Schienenwege stillgelegt worden. Die Versorgung der betroffenen Gebiete mit Transportleistungen erfolgte über Lkw, die die Frachten zu zentralen Bahnhöfen (gare-centre) lieferten, von wo aus sie auf der Schiene weiter transportiert wurden. Vgl. Anlage zur Niederschrift A 148 über die Sitzung der Gruppe A – Verkehrswissenschaft – des Wissenschaftlichen Beirats. Das Gare-Centre-System. In: BA B108/14784. Vertiefend zur Reform des französischen Eisenbahnsystems in den 1950er und frühen 1960er Jahren vgl. LACOSTE, LOUIS: Die Umgestaltung der Güterverkehrstarife in Frankreich. Ergebnisse und Ziel einer Reformpolitik der Französischen Eisenbahnen. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 34/1963, S. 1–44.

⁵¹³ Zur Reform der belgischen Verkehrspolitik vgl. DE WAELE, ARTHUR: Güterkraftverkehrspolitik in Belgien. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 3/1963, S. 142–151. Italien kam eine Sonderrolle zu, da dort der Bahnverkehr auf niedrigem Niveau noch ausgebaut wurde, während in den übrigen Staaten Strecken stillgelegt wurden. Das ist mit dem kleinen Streckennetz der Halbinsel zu erklären. Zudem verfügte Italien über eine im Vergleich technisch moderne Schienenbahn mit einem Elektrifizierungsquotienten von 44 % (BRD 11 %). Die niederländischen Schienenbahnen wurden bereits seit den 1930er Jahren nach kaufmännischen Gesichtspunkten geführt. Außerdem kam ihnen im Gütertransport nur eine sehr untergeordnete Rolle zu.

⁵¹⁴ Zur Ausgangslage in den Mitgliedstaaten mit umfangreichen Literaturhinweisen vgl. FRERICH/MÜLLER: Europäische Verkehrspolitik. Band 2, S. 281–287.

⁵¹⁵ Vgl. Politique commune des transports: établissement d'une nomenclature de marchandise uniforme pour les statistiques de transports; prix et conditions de transports comportant un élément de soutien. In: AK BAC 3/1978 1371, (S. 74–80 und S. 198ff.) [Seitenangaben in Klammern beziehen sich auf die Seiten der Mikrofiches].

⁵¹⁶ Referat A 3 II. Erleichterungen im Grenzverkehr. Belgien. In: BA B108/31155 Grenzverkehr 1959–1969,

Auch die Verkehrsverbindungen zwischen den Staaten konnten verbessert werden. Dies galt insbesondere für die Bundesrepublik Deutschland und ihre westlichen Nachbarn. So war die Eröffnung der Autobahnverbindung von Aachen nach Lüttich im Oktober 1962 ein wichtiger Schritt zu einer besseren Anbindung der Rhein/Ruhr-Region an die Beneluxstaaten.

Die Ausgleichsverhandlungen mit den westlichen Nachbarn, die die internationale Verkehrspolitik in den 1950er Jahren noch behindert hatten, konnten zu Beginn der 1960er Jahre ebenfalls abgeschlossen werden. In ihrem Rahmen waren weitere grenzüberschreitende Verkehrsinfrastrukturprojekte beschlossen worden. Insbesondere die ausgezeichneten Straßenverkehrsverbindungen zwischen Deutschland und den Niederlanden, von denen Wirtschaft und Tourismus noch heute profitieren, gehen auf diese Verhandlungen zurück.⁵¹⁷ Zudem führte die Arbeit der EGKS zu einer Reduzierung der Transportpreise für Kohle, Koks und Stahl.⁵¹⁸

Auch organisatorisch verbesserte sich die Situation. Zwischen der EWG und anderen verkehrsrelevanten Organisationen (CEMT; ECE; OECD) wurden zunehmend Kontakte geknüpft, um die unübersichtlichen Kompetenzen zu entwirren.⁵¹⁹

Während die EWG in der Verkehrspolitik bis zur Veröffentlichung der Denkschrift nicht in Erscheinung getreten war, hatten sich doch die Rahmenbedingungen in der Weise verbessert und hatte sich auch die der wissenschaftliche Diskurs in der Verkehrswissenschaft soweit geöffnet, dass die optimistische Haltung, die der Denkschrift und dem Aktionsprogramm der EWG-Kommission zu Grunde lag, durchaus nicht aus der Luft gegriffen war. Die

⁵¹⁷ Als Gegenleistung für ein Entgegenkommen in territorialen Fragen an der deutschen Westgrenze (Selfkant) forderte die niederländische Regierung gute Straßenverbindungen zwischen der Rhein/Ruhr-Region und den niederländischen Häfen. Diesen Forderungen kam die Bundesregierung nach. Ergebnis waren die Autobahnen nach Rotterdam und Hoek van Holland. Die Verhandlungen wurden von niederländischer Seite äußerst hart geführt. Vgl. Het Hoofd van het bureau van midden-europa naar heer Ir j. van de Kerk, Rijkswaterstaat. Onderwerp Memoire van antwoord Algemeen Verdrag met de Bondsrepubliek Duitsland. In: NA 2.16.52.170; Vermerk über die Förderung der grenzüberschreitenden Verkehrsverbindungen. In: BA B108/1680 Deutsch-niederländische Ausgleichsverhandlungen.

⁵¹⁸ Von deutscher Seite wurden eine Verbesserung der Koordination und eine Stärkung der Position der Hohen Behörde angemahnt. Dies sollte wohl vor allem den weitergehenden Plänen der EWG entgegenwirken. Die Verkehrspolitik der EGKS entsprach mit ihren festen Tarifen eher den deutschen Vorstellungen als die Pläne der EWG. Vgl. Bemerkungen der deutschen Delegation zu den tariflichen Regelungen in der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS). In: AR CM2 1962 434.

⁵¹⁹ Vgl. Note d'Information sur les relations de la Commission de la CEE avec les autres organisations internationales avec compétence en matière de transports. In: AR 1962 131; Mitteilung über die Beziehungen zwischen der EWG-Kommission und den anderen internationalen Organisationen auf dem Gebiet des Verkehrs. In: BA B108/31157 98. Tagung des EWG-Ministerrats 1962; 80. Tagung des Ministerrats der EWG (Verkehrsfragen) am 27. September 1962 in Brüssel. Zu Punkt 2 d) der TO: Verschiedenes. Gedankenaustausch über den Stand der Beziehungen zu anderen internationalen Organisationen, insbesondere zur CEMT. In: BA B108/3116.

Loslösung der Verkehrspolitik vom System der gemeinwirtschaftlichen, nationalen Verkehrsordnung und die zunehmend Orientierung an marktliberalen und internationalen Anforderungen waren bereits zu erkennen.

Der Rat der EWG ließ seine spätere Blockadehaltung noch nicht erkennen. Am 21. März 1962 fällte er seine erste Entscheidung in Sachen europäische Verkehrspolitik. Diese sah vor, dass ein Mitgliedstaat, der beabsichtigte, eine Rechtsvorschrift im Bereich der Verkehrspolitik zu erlassen, die Kommission und die übrigen Mitgliedstaaten schriftlich zu informieren habe. Damit entsprach der Rat der Forderung aus Artikel 76 EWGV nach einer Stillhalteverpflichtung. Die Kommission sowie die Mitgliedstaaten erhielten nach der schriftlichen Information 30 Tage Zeit, um eine Stellungnahme abzugeben. In dringlichen Fällen konnte diese Frist auf zehn Tage verkürzt werden. Nur in Fällen von äußerster Dringlichkeit war die Möglichkeit vorgesehen, das Verfahren zu umgehen und im Anschluss an die entsprechende Entscheidung des Mitgliedstaates durchzuführen.⁵²⁰

Trotz der unterschiedlichen Auffassungen über die Zukunft der europäischen Verkehrspolitik und der problematischen Zusammenarbeit zwischen Deutschen und Niederländern wurde die Konsultationsentscheidung ohne größeren Widerstand angenommen.⁵²¹ Sie musste den Mitarbeitern des Generaldirektorats Verkehr, die wenige Wochen später ihr Aktionsprogramm vorlegten, Hoffnung machen, ihr Programm fristgerecht umsetzen zu können.

Das Konsultations- und Beratungsverfahren keineswegs einmalig, sondern eine gängige Methode, die für andere Politikfelder bereits zuvor eingeführt worden war.⁵²² Zudem war Artikel 76 EWGV im Verhältnis zu den übrigen Artikeln des vierten Titels eindeutig formuliert und ließ den Ministern nur wenig Spielraum. Wo aber ein solcher Spielraum bestand, beispielsweise beim Geltungsbereich der Entscheidung (Rohrleitungsverkehr, See- und Luftverkehr), entschied der Rat im Sinne der limitativen Position, so dass der Beschluss letztlich nur im Straßen-, Schienen- und Binnenwasserstraßenverkehr angewendet wurde.⁵²³ Doch auch

⁵²⁰ EWG: Entscheidung des Rates über die Einführung eines Verfahrens zur vorherigen Prüfung und Beratung künftiger Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Verkehrs. In: ABL Nr. 023 vom 03/04/1962, S. 0720 f. Umfassende Literaturhinweise bei FRERICH/MÜLLER: Europäische Verkehrspolitik. Band 2, S. 4f.

⁵²¹ Die verkürzten Fristen für dringliche Anträge sind allerdings Ergebnis von Einwänden aus dem Ministerrat. Vgl. Entwurf eines Protokolls über die 62. Tagung des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in Brüssel am 27. Februar 1962, S. 12ff. In: BA B108/31165 Nur 62. Ratstagung 27. 2. 1962 Verkehrsfragen.

⁵²² Vgl. DESPICHT, NIGEL S.: Policies, S. 232 f.

⁵²³ Vgl. KAPTEYN, PAUL J.: Verkehrspolitik, S. 54f.

das konnte den Optimismus von Kommissar LAMBERT SCHAUS nicht dämpfen.⁵²⁴ Als der Ministerrat im Anschluss an seine Beratungen vom 8. März 1963 die Kommission damit beauftragte, auf der Basis des Aktionsprogramms konkrete Vorschläge auszuarbeiten, schien die Umsetzung der im Generaldirektorat entworfenen Verkehrspolitik nur noch eine Frage der Zeit.⁵²⁵

Bereits in dieser ersten Entscheidung offenbarten sich aber die systemimmanenten Schwächen im Entscheidungsprozess der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, welche in der Verkehrspolitik durch die Einbindung des Verkehrsausschusses noch verstärkt wurden. Laut Vertrag lag die Entscheidungskompetenz beim Ministerrat. Genau hier aber trafen auch die nationalen Interessen mit größter Schärfe aufeinander, da die Minister stärker als die EWG-Administration – die natürlich als nur der EWG verpflichtete Institutionen die Gegensätze zu mildern suchte – den nationalen politischen Forderungen entsprechen mussten. Außerdem waren Spannungen zwischen dem Ministerrat einerseits und den Fachausschüssen beziehungsweise dem Parlament andererseits vorgezeichnet, da nicht selten Verkehrspolitiker, denen auf nationaler Ebene der Zugang zur Regierung versagt blieb, sich in eben diesen Gremien etablierten. Herausragendes Beispiel für die 1960er Jahre aus deutscher Sicht ist ERNST MÜLLER-HERMANN, der aus dem Europäischen Parlament heraus immer wieder gegen die Politik seines alten Rivalen SEEBOHM opponierte.⁵²⁶

5.2 Erfolge bleiben aus

Auf europäischer Ebene wurden die Hoffnungen auf schnelle Vorschritte schnell zerstreut. Bereits in der ersten Sitzung des Ministerrats nach Veröffentlichung des Aktionsprogramms am 14. Juni 1962 wurde klar, dass die Positionen der Mitgliedstaaten weiter auseinander lagen als von der Kommission befürchtet.⁵²⁷ Die Beneluxstaaten und Italien standen grosso modo hinter dem Programm, Deutschland und Frankreich machten hingegen weitge-

⁵²⁴ Seine Hoffnung, dass das Jahr 1962 den Durchbruch für die europäische Verkehrspolitik bringen würde, hatte Schaus noch im Januar in einem Vortrag geäußert vgl. SCHAUS, LAMBERT: Vortrag auf der Tagung der Commission Consultative des Barreaux et Associations d'Avocats. Luxemburg, den 27. Januar 1962. In: AK BAC 25/1980 1421.

⁵²⁵ Vgl. Bericht über die 98. Tagung des Ministerrats der EWG (Verkehrsfragen) am 8. März 1963 in Brüssel. In: BA B108/31157 98. Tagung des EWG Ministerrats 1963.

⁵²⁶ Müller-Hermanns Beiträge waren dabei keineswegs destruktiv, vielmehr blieb er bei seinen verkehrspolitischen Vorschlägen auf nationaler wie internationaler Ebene über Jahrzehnte hinweg seiner Linie treu und forderte einen kontrollierten, liberalen Verkehrsmarkt mit einer internationalen Ausrichtung. Vgl. Verschiedene Redebeiträge von Ernst Müller-Hermann im Europäischen Parlament. In: AR PEO AP DE/1964 0 18/91/1965.

⁵²⁷ Vgl. Kap. 5.3.

hende Änderungsvorschläge, da ihnen die Liberalisierung der Verkehrsmärkte, wie sie im Aktionsprogramm vorgesehen wurde, deutlich zu weit ging. Vor allem der Bundesverkehrsminister fürchtete um die Position der Bahnunternehmen und blieb der abwartenden, ablehnenden Haltung treu, die er bereits bei den Verhandlungen über die Denkschrift gezeigt hatte.⁵²⁸

Um ein Scheitern der Verhandlungen zu verhindern, entwickelte sich nach der Juni-sitzung eine rege diplomatische Aktivität, die in Anbetracht des vierjährigen Schweigens bei-nahe hektisch anmutete. Vor allem der für den Außenverkehr zuständige niederländische Staatssecretaris⁵²⁹ STIJKEL, der im Namen seiner Regierung bis dato alle Kompromisse abge-lehnt hatte, bemühte sich nun um eine Einigung. Unter dem Eindruck des deutsch-französischen Einverständnisses, in dem er – nicht zu Unrecht – eine Gefahr für die nieder-ländischen Interessen sah, war er bereit, die Maximalforderung nach der völligen Übertra-gung der Dienstleistungsfreiheiten auf den Verkehr aufzugeben. Die niederländische Regie-rung revidierte damit jene Forderung, die seit 1956 jeden substantziellen Kompromiss verhindert hatte.

So überließen die Niederlande nun die Position des Liberalisierungsbefürworters unter den Mitgliedstaaten wenigstens für kurze Zeit der italienischen Regierung. Für die nieder-ländische Regierung bedeutete das alles eine erhebliche Kurskorrektur ihrer verkehrspoliti-schen Strategie. Sie gab die bisherige Politik der Maximalforderungen auf und bemühte sich nun, die eigene Verhandlungsposition im Vorfeld der Ministerratstagungen mit den Partnern abzustimmen. Dies gelang insbesondere im Rahmen der Beneluxstaaten, die nun auch ver-kehrspolitisch einheitlich für eine schrittweise Liberalisierung innerhalb der EWG eintra-ten.⁵³⁰

In persönlichen Gesprächen versuchte der niederländische Verkehrsminister auch einen Ausgleich mit seinem deutschen Amtskollegen zu finden – beispielsweise schloss er die Ein-

⁵²⁸ Entwurf eines Protokolls über die 70. Tagung des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft am Don-nerstag, den 14. Juni 1962 in Brüssel (834/62), S. 54–60. In: BA B108/31160 70. Tagung und 104. Tagung des EWG-Ministerrats (Verkehr).

⁵²⁹ Da die Funktion des niederländischen Staatssecretaris nicht mit der des deutschen Staatssekretärs überein-stimmt wird der Titel in dieser Arbeit im niederländischen Original beibehalten. Am ehesten lässt sich der nie-derländische Staatssecretaris als Minister ohne Kabinettszugehörigkeit beschreiben.

⁵³⁰ Die Beneluxstaaten hatten sich 1961 auf eine einheitliche Regelung für den Verkehr innerhalb der drei Staa-ten geeinigt. Vgl. Beneluxabkommen des Ministerausschusses der Benelux-Wirtschaftsunion vom 21. Mai 1962 betreffend die im Benelux-Binnenverkehr zulässigen Abmessungen und Gewichte von Nutzfahrzeugen. In: AK BAC 26/1969 68.

führung von Margentarifen im Binnenschiffverkehrsverkehr nicht mehr vollkommen aus.⁵³¹ Nach jahrelangen erfolglosen Verhandlungen in der Rheinschiffahrtskommission und anderen internationalen Gremien erwies sich das Misstrauen zwischen den Verkehrspolitikern beider Seiten aber als zu groß. Die Positionen blieben verhärtet, und das Treffen zwischen SEEBOHM und STIJKEL verlief ergebnislos. Ein Ausgleich mit den Niederlanden entsprach auch nicht den Plänen der deutschen Ministerialbeamten. Im Bundesverkehrsministerium herrschte die Meinung vor, dass „Kompromißangebote der deutschen Seite an diesen Partner [die Niederlande] wenig einbringen.“⁵³² In der Hoffnung, dass die übrigen Staaten sich einer gemeinsamen deutsch-französischen Position langfristig nicht widersetzen würden, setzte die Seeböhm-Administration in erster Linie auf die Zusammenarbeit mit Frankreich.⁵³³

Zunehmend sah die Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in den geringen Fortschritten der Verkehrspolitik eine Gefahr für die Entwicklung des Binnenmarktes. Aus diesem Grund schaltete sich – nachdem die niederländischen Vermittlungsversuche mit Deutschland und Frankreich gescheitert waren – der Kommissionspräsident ein. Ende September 1962 versuchte er im kleineren Kreis vergeblich, einen Kompromiss zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission herbeizuführen.⁵³⁴

Als die Minister am 29. und 30. Oktober in Brüssel, vier Monate nach ihrer letzten Sitzung und rund vier Wochen nach dem Vermittlungsversuch HALLSTEINS, zusammen kamen, waren die Positionen so weit auseinander wie ehedem. Insbesondere Bundesverkehrsminister SEEBOHM war nicht bereit, die nationalstaatlichen den Gemeinschaftsinteressen unterzuordnen.⁵³⁵

Wo in Einzelfragen eine Einigung gelang, blieben die Entscheidungen des Rates hinter den Vorschlägen der Kommission zurück. So einigte man sich auf deutschen Druck hin auf

⁵³¹ Die beiden Minister trafen im September 1962 im Schloss Hubertus bei Arnheim zusammen. Vgl. Gesichtspunkte für die Besprechung des Ministers mit Staatssekretär Stijkel am [Datum fehlt] September 1962 in Schloss Hubertus bei Arnheim. In: BA B108/31163 80. Tagung 27. 9. 1962.

⁵³² ebd., S. 7.

⁵³³ Da die niederländische Regierung durch ihre Kompromissbereitschaft auf einer Linie mit den übrigen Beneluxstaaten und Italien lag, war eine Durchsetzung der bundesdeutschen Vorstellungen nur noch mit der Unterstützung Frankreichs möglich.

⁵³⁴ Vgl. Entwurf eines Protokolls über die Sitzung im engeren Rahmen anlässlich der 80. Tagung des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft Brüssel, Donnerstag, 27. September 1962. In: BA B108/31163 80. Tagung 27. 9. 1962.

⁵³⁵ Vgl. Entwurf eines Protokolls über die 83. Tagung des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft am Montag, den 29. und Dienstag, den 30. Oktober in Brüssel, S. 9. In: BA B108/31162 83. Tagung 29./30. 10. 1962.

die Beibehaltung der bilateralen Kontingente. Dem Bundesverkehrsminister war es zudem gelungen, die Anzahl der Lizenzen für das von der Kommission geplante Gemeinschaftskontingent auf 500 zu begrenzen.⁵³⁶

In der Frage der Preisfindungsmechanismen fürchtete SEEBOHM bei der geplanten Einführung flächendeckender Margentarife einen zu starken Preiswettbewerb. Bereits in der Juni-Sitzung des Ministerrats hatte er ausgeführt, „dass ein europäischer Verkehrswettbewerb als Preis- und nicht als reiner Leistungswettbewerb auf der Grundlage der heutigen Startbedingungen ökonomisch unrationell, ungerecht und deshalb dem Gedanken der Gemeinschaft abträglich sein“⁵³⁷ würde. Daher wollte der Bundesverkehrsminister den Staaten die Möglichkeit offen lassen, für bestimmte Tarife Festpreise vorschreiben zu können. Dieser Vorschlag entsprach der bundesdeutschen, gemeinwirtschaftlichen Tradition, nach der Kosten nicht das entscheidende Kriterium für die Preise von Verkehrsverbindungen sein dürften. Die anderen Mitgliedstaaten waren jedoch überzeugt, dass die Margentarife entsprechende Bedenken ausreichend berücksichtigen würden. SEEBOHM blieb isoliert.

Bei der Frage der Maße und Gewichte für Lastkraftwagen wiederum, die im Juni 1962 erstmals im Ministerrat diskutiert wurde, vertaten die beiden großen Flächenstaaten wieder einen gemeinsamen Standpunkt. Sie bestanden auf der Einhaltung des Haager Kompromisses der CEMT,⁵³⁸ während Italien eine Anpassung der EWG an die Regelung der Beneluxstaaten bevorzugte.⁵³⁹

Neben den Fragen der Maße, Gewichte und Preisfindungsmechanismen blieben auch die notwendigen Harmonisierungsmaßnahmen (Steuern, Abgaben, Sozialvorschriften) weitgehend umstritten. Die weitere Harmonisierung, war insbesondere für den deutschen Verkehrsminister eine grundlegende Voraussetzung für jede Liberalisierung, da er die deutsche Verkehrswirtschaft aufgrund der in Deutschland höheren Steuern und Abgaben, sowie der strengeren Sozialvorschriften für Fahrer im Nachteil gegenüber der Ausländischen Konkur-

⁵³⁶ Vgl. ebd., S. 13–19.

⁵³⁷ Vgl. Entwurf eines Protokolls über die 70. Tagung des Rates, S. 20. In: BA B108/31160

⁵³⁸ Unter dem Dach der CEMT hatten die Mitgliedstaaten in Den Haag 1959 ein Abkommen über die technischen Maße im Straßenverkehr unterzeichnet.

⁵³⁹ In Den Haag hatten sich die CEMT-Staaten auf folgende technische Normen geeinigt: Länge 16,5 m, Last pro Achse 10 t, Last pro Doppelachse 16 t, zulässiges Gesamtgewicht 32 t. Die Beneluxstaaten hatten sich auf eine Zuglänge von 18 m und ein Gesamtgewicht von 38 t geeinigt.

renz war.⁵⁴⁰ Der niederländische Verkehrsminister war in diesen Fragen nicht kompromissbereit und verwies auf die geteilten Kompetenzen auf diesem Gebiet (Verkehrs-, Finanz- und Wirtschaftsministerien u. a.). Aus diesem Grund wurde die folgende Sitzung des Ministerrats erneut kein Erfolg für den Verkehrskommissar, der jedoch weiterhin an seiner optimistischen Grundhaltung festhielt und einen Kompromiss in baldiger Zukunft in Aussicht stellte.⁵⁴¹ Allerdings musste er einschränken, dass die Auffassungen des Rates nicht immer mit der Auffassung der Kommission übereinstimme.⁵⁴² Der materielle Nutzen des Oktobertreffens 1962 blieb gering. In allen wichtigen Fragen vertagte sich das Gremium auf den Beginn des Folgejahres. Der im Aktionsprogramm vorgestellte Zeitplan war kaum noch einzuhalten.

Auch auf der Sitzung am 25. Januar 1963 gelang den Ministern kein Durchbruch. Stattdessen entwickelten sich die Positionen weiter auseinander. Die Verkehrsminister konnten sich lediglich darauf einigen, bereits zwei Monate später wieder zusammen zu kommen. Die Mitarbeiter der Kommission, die sich von der vierten Sitzung nach Veröffentlichung des Aktionsprogramms maßgebliche Entscheidungen des Ministerrates erhofft hatten, wurden enttäuscht. Kompromisse wurden auch dadurch verhindert dass in Italien und den Niederlanden Wahlen geplant waren. Die Liberalisierung des europäischen Verkehrs war in beiden Ländern populär und führte auch aus wahltaktischem Kalkül zu weitgehenden Liberalisierungsforderungen der Vertreter aus Italien und den Niederlanden.⁵⁴³ Unter anderem war die Aufteilung des Gemeinschaftskontingents in Italien massiv kritisiert worden. Insbesondere die Tatsache, dass die italienischen Transporteure den kleinsten Anteil an Lizenzen erhalten sollten, stieß auf heftigen Widerstand. In Anbetracht der geringen Gesamtzahl von Lizenzen (500) sprachen aus den italienischen Einsprüchen wohl eher Nationalstolz und Wahlkalkül als wirt-

⁵⁴⁰ Vgl. Kapitel 5.3.3

⁵⁴¹ Vgl. Entwurf eines Protokolls über die 83. Tagung des Rates, S. 45. In: BA B108/31162 83. Tagung 29./30. 10. 1962.

⁵⁴² Vgl. ebd., S. 48.

⁵⁴³ Aus den Wahlen in den Niederlanden ging im Juli 1963 eine Regierung unter der Führung des Christdemokraten Victor Gerard Marie Marijnen hervor. Die Wahlen waren zwischen dem konservativen und dem sozialdemokratischen Lager hart umkämpft. Vgl. <http://www.parlement.com/9291000/modulesf/g0kihgzk> (24. 12. 2005) In Italien bildete, ebenfalls nach einer hart umkämpften Wahl, im Juni Giovanni Leone von der Democrazia Cristiana eine neue Regierung. Vgl. Leone, Giovanni. In: http://www.quirinale.it/ex_presidenti/Leone.htm (24. 12. 2006).

schaftliche Zwänge, doch unabhängig von den Ursachen hatten die Minister durch den Einspruch der bis dahin sehr kompromissbereiten Italiener ein weiteres Problem.⁵⁴⁴

Der niederländische Verkehrsminister wiederum verteidigte die Unverletzlichkeit der Mannheimer Akte, was bedeutete, dass die Einführung eines flächendeckenden Margentarifs für alle Verkehrsträger im internationalen Transport unmöglich wurde. Die Problematik ergab sich daraus, dass der Rhein – solange die Regelungen der Mannheimer Akte gültig waren – nicht in ein geregeltes Verkehrssystem eingebunden werden konnte, denn nach dem Übereinkommen waren alle internationalen Transporte auf Deutschlands größtem Strom frei von staatlichen Eingriffen. Ohne Einbeziehung der Binnenschifffahrt aber musste das Gebäude der europäischen Verkehrspolitik unvollständig bleiben, so als hätte der Architekt zwei Drittel des Hauses geplant und den Maurern für das letzte Drittel freie Hand gelassen.⁵⁴⁵

Die erhoffte Annäherung in den wichtigen Sachfragen blieb aus. Die Positionen im Ministerrat waren 1963 weiter auseinander als noch im Jahr zuvor. Die Vertreter der Bundesrepublik sahen in der gemeinsamen Verkehrspolitik zunehmend eine Bedrohung ihrer nationalen Interessen und gaben in der Märzsession als Konsequenz auf die Einwände aus Italien und den Niederlanden ihre kompromissbereite Haltung auf. In das Protokoll der Ratstagung wurde aus diesem Grund eine Erklärung aufgenommen, in der die Bundesregierung ihre Position darlegte: „Die Bundesregierung hat in den Verhandlungen nach dem 25. Januar ihre entgegenkommende Haltung unverändert beibehalten [...]. Sie sieht sich dazu jedoch nicht mehr in der Lage“⁵⁴⁶. Zudem befürchtete man im Bundesverkehrsministerium, dass sowohl das Ratssekretariat als auch der juristische Dienst „unter holländischem Einfluss“⁵⁴⁷ stünden.

⁵⁴⁴ Zu den italienischen Einwänden vgl. Entwurf einer Entschließung zur gemeinsamen Verkehrspolitik. In: AK CEAB 6 277, S. (131–135).

Konkret ging es für die italienischen Transporteure um die Anzahl von 25 Lizenzen. Sie forderten einen Anteil von 20 % gegenüber den 15 %, die die Kommission vorgesehen hatte. Zu den italienischen und niederländischen Einsprüchen vgl. Bericht über die 98. Tagung des Ministerrats, S. 3. In: BA B108/3115.

⁵⁴⁵ Einschränkend lässt sich anführen, dass die Problematik bei unternehmensspezifischen Tarifmargen, wie sie die Pläne Paul J. Kapteyns vorsahen und wie sie faktisch in den USA praktiziert wurden, nicht in dem Maße auftrat, da auch die Binnenschifffahrtsunternehmen nicht langfristig unter dem Preis der Selbstkosten plus x transportieren konnten.

⁵⁴⁶ Erklärung der deutschen Delegation auf der 98. Ratstagung der EWG am 8. März 1963. In: BA B108/3115 1963.

⁵⁴⁷ Bericht über die 98. Tagung des Ministerrats, S. 4f. In: BA B108/31157.

Ein solcher Einfluss lässt sich jedoch nicht belegen. Wahrscheinlicher ist, dass Ratssekretariat und Juristischer Dienst sowie auch die übrigen europäischen Gremien (Kommission, EW-SA, Verkehrsausschuss, Parlament) aufgrund der inneren Integrationsdynamik für eine weitgehende Liberalisierung und Internationalisierung eintraten und damit eher die niederländische als die bundesdeutsche Linie vertraten.⁵⁴⁸

Verkehrsminister SEEBOHM fiel es besonders schwer, sich im Interesse einer gemeinsamen Verkehrspolitik von der nationalen Perspektive zu lösen. Er befürchtete, dass die Regierungen Italiens und der Niederlande eine Harmonisierung der Steuerpolitik hinauszögerten, „um zunächst eine Liberalisierung durchzusetzen, auf dem Gebiet der Angleichung der Startbedingungen jedoch nichts zu tun und damit einen internationalen Verkehrswettbewerb vor allem zu Lasten der Bundesrepublik zu betreiben“.⁵⁴⁹

Insgesamt ließ sich ein Trend zu zunehmenden nationalen Vorbehalten ab 1962 beobachten. Nicht allein in Deutschland, auch in den anderen Mitgliedstaaten wurde „die Verkehrspolitik in erster Linie nach den vermeintlich nationalen Interessen und Zweckmäßigkeiten ausgerichtet“⁵⁵⁰. Minister SEEBOHM sah durch die europäische Verkehrspolitik zunehmend nationale Interessen bedroht.⁵⁵¹ Trotz der „Zweckbündnisse“ einiger Mitgliedstaaten, wie Deutschlands und Frankreichs oder der Benelux Staaten, standen sich im Ministerrat nicht nur die Befürworter einer limitativen und einer extensiven Haltung gegenüber, wie diese in der einschlägigen Literatur gelegentlich beschrieben wird. Je weiter die Verhandlungen vo-

⁵⁴⁸ Diese Frage ist in erster Linie integrationstheoretischer Natur, vgl. Kapitel 2.1.2.

⁵⁴⁹ Bericht über die 98. Tagung des Ministerrats, S. 6f. In: BA B108/31157.

⁵⁵⁰ MÜLLER-HERMANN: Grundlagen der gemeinsamen Verkehrspolitik, S. 89.

⁵⁵¹ Deutschland fürchtete eine Liberalisierung aufgezwungen zu bekommen, die nicht nur das Verkehrsministerium, sondern auch die deutsche Verkehrswirtschaft auf allen Transportwegen ablehnte. Beispielhaft ist das Unternehmen Schenker. Vgl. Niederschrift A 157 über die Sitzung der Gruppe A –Verkehrswirtschaft – des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesverkehrsministerium vom 30. und 31. März 1962 in München, S. 2–6. In: B108/14784.

Die niederländischen Verkehrspolitiker wiederum fürchteten die Einführung eines Tarifsystems für den internationalen Rheintransport und sahen nicht nur die Position ihrer wichtigen Binnenschiffverkehrsunternehmen, sondern auch der Rheinmündungshäfen bedroht. Die größte Sorge der niederländischen Verkehrspolitiker war ein Preisregime, das es der Bundesbahn erlaubt hätte, den Transport aus der Ruhrregion zu den deutschen Nordseehäfen ähnlich kostengünstig zu gestalten wie die Transporte über den Rhein nach Rotterdam. Der Zweite Weltkrieg hatte die Situation der Seehäfen in Nordeuropa verändert. Insbesondere Hamburg hatte durch die Teilung Deutschlands sein traditionelles Hinterland verloren und war als direkter Konkurrent neben Rotterdam, Antwerpen und Amsterdam getreten.

ran schritten je deutlicher wurde, dass sechs unterschiedliche nationale Konzepte mit größeren und kleineren Schnittmengen vertreten wurden.⁵⁵²

Aus diesem Grund gelang es dem Rat auch im Frühjahr 1963 nicht, zu einer Entscheidung zu gelangen. Die beiden wichtigsten Tagesordnungspunkte (Regelung der Kabotage in der Binnenschifffahrt/Anschlusskabotage im Straßengüterverkehr) blieben offen. Auch auf eine gemeinsame Resolution zur europäischen Verkehrspolitik konnten sich die Verkehrsminister nicht einigen.⁵⁵³ Trotzdem verlief die Konferenz nicht völlig ergebnislos. Letztlich beauftragten die sechs Verkehrsminister die Kommission, aus den Gedanken des Aktionsprogramms ein Maßnahmenbündel zu erarbeiten.⁵⁵⁴

5.3 Das Maßnahmenpaket der Kommission

Bereits im Mai 1963 legte die Kommission dem Rat fünf Vorschläge für gesetzliche Maßnahmen zur Umsetzung der gemeinsamen Verkehrspolitik vor:

- A. Vorschlag für die Richtlinie des Rates betreffend die Vereinheitlichung des Genehmigungsverfahrens für den Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten⁵⁵⁵
- B. Vorschlag zu einer Entscheidung des Rates bezüglich der Durchführung einer Enquete zur Ermittlung der Wegekosten der Eisenbahn, des Straßenverkehrs und der Binnenschifffahrt⁵⁵⁶
- C. Vorschlag für die Entscheidung des Rates betreffend die Harmonisierung bestimmter Vorschriften, die den Wettbewerb im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr beeinflussen⁵⁵⁷

⁵⁵² Vgl. FRERICH/MÜLLER: Europäische Verkehrspolitik. Band 2, S. 6–11; KRAUSS, GÜNTHER: Möglichkeiten und Grenzen einer gemeinsamen Verkehrspolitik der Europäischen Gemeinschaften. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 47/1976, S. 1–31; BERKELOVA, MARIE: Die Vollendung des europäischen Binnenverkehrsmarktes und der Reformbedarf der deutschen Verkehrspolitik dargestellt am Beispiel des Straßengüterverkehrs (Beiträge zur Struktur und Konjunkturforschung 31). Bochum u. a. 1992.

⁵⁵³ DESPICHT: Policies. S. 217ff; die gemeinsame Resolution scheiterte letztlich an verschiedenen nationalen Vorbehalten. Zu den Entwürfen vgl. Entwurf einer Entschliebung zur Gemeinsamen Verkehrspolitik. Brüssel den 5. März 1963. In: CARDOC R/971/3/62 (TRANS 55 rev. 3). Die deutsche Seite führte den Misserfolg in erster Linie auf niederländische Einwände zurück.

⁵⁵⁴ Vgl. Bericht über die 98. Tagung des Ministerrats. In: BA B108/31157; für Literaturhinweise vgl. FRERICH/MÜLLER: Band 2, S. 4.

⁵⁵⁵ In: CARDOC Dok. VII/KOM (63) 165 1963.

⁵⁵⁶ In: CARDOC Dok. VII/KOM (63) 166.

⁵⁵⁷ In: CARDOC Dok. VII/KOM (63) 167.

- D. Vorschlag der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft an den Rat betreffend eine Verordnung über die Einführung eines Margentarifsystem im Güterverkehr der Eisenbahnen, des Straßenverkehrs und der Binnenschifffahrt⁵⁵⁸
- E. Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Bildung eines Gemeinschaftskontingents für den Güterkraftverkehr innerhalb der Gemeinschaft und das dabei anzuwendende Verfahren.⁵⁵⁹

Mit diesen fünf Vorschlägen nahm die europäische Verkehrspolitik erstmals konkrete Gestalt an. Die Kommission hatte sich bemüht, der Linie – wie sie sie in Denkschrift und Aktionsprogramm vorgezeichnet hatte – treu zu bleiben und dabei trotzdem Rücksicht auf die Einwände des Rates zu nehmen. Kernstück der Vorschläge war der gemeinsame Margentarif für alle Verkehrsträger, dessen Einführung durch eine Harmonisierung finanzieller, technischer und sozialer Vorgaben und eine internationale Regelung des Marktzugangs begleitet werden sollte.

Aufgrund der Konstellation der alle sechs Monate wechselnden Ratspräsidentschaft schien es für den Verkehrskommissar günstig, die Vorschläge möglichst schnell einzureichen, denn in der ersten Jahreshälfte 1963 fiel die Ratspräsidentschaft an das Großherzogtum Luxemburg. Der luxemburgische Außenminister EUGÈNE SCHAUS⁵⁶⁰ und der Verkehrskommissar kannten sich noch aus gemeinsamer Regierungsarbeit.⁵⁶¹ Außerdem war damit zu rechnen, dass die Ratspräsidentschaft das wichtigste Projekt des von ihr eingesetzten Kommissars nach Kräften unterstützen würde.⁵⁶² Das Begleitschreiben, mit dem die ersten drei genannten Vorschläge den Rat erreichten, verfasste der einflussreiche niederländische Agrarkommissar SICCO MANSHOLT.⁵⁶³ Dies mag ein Indiz dafür sein, dass die niederländischen Vertreter

⁵⁵⁸ In: CARDOC Dok. VII/KOM (63) 168.

⁵⁵⁹ In: CARDOC Dok. VII/KOM (63) 169.

⁵⁶⁰ EUGÈNE SCHAUS war von 1959 bis 1964 Außenminister Luxemburgs, von 1969 bis 1974 war er Premierminister. Verwandtschaftliche Beziehungen zu Lambert Schaus bestanden nicht.

⁵⁶¹ Eugène Schaus (Justiz) und Lambert Schaus (Wirtschaft) waren beide Mitglieder des ersten luxemburgischen Nachkriegskabinetts unter Pierre Dupong.

⁵⁶² Die Ratspräsidentschaft ging in der zweiten Jahreshälfte 1963 auf die Niederlande über. In der ersten Jahreshälfte 1964 folgte Belgien.

⁵⁶³ Schreiben des Vizepräsidenten der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, S. L. Mansholt, an den Präsidenten des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Eugène Schaus, vom 20. Mai 1963, In: AR CM2 1963 414.

in der Kommission die Bedeutung der Verkehrspolitik für ihr Heimatland auch dann berücksichtigten, wenn sie nicht direkt in ihrem Aufgabenbereich lag.

Im Jahr 1964 war die Ausarbeitung des verkehrspolitischen Programms der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vollendet. Es veränderte sich bis 1985 nicht mehr wesentlich. Durch seine Umsetzung sollten die Koordination der Investitionen, die Regelung des Marktzugangs, die Einführung der Margentarife und die Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen verwirklicht werden.⁵⁶⁴

Die Initiative lag nun beim Rat, der die fünf Vorschläge zunächst verhalten begrüßte. Auch die Stellungnahme der Bundesregierung, die bis zu diesem Zeitpunkt unter den Regierungen der Mitgliedstaaten die kritischste Haltung zur EWG-Verkehrspolitik eingenommen hatte, fiel positiv aus. Der Bundesverkehrsminister betonte: „Die Bundesregierung sieht in den Vorschlägen [...] eine fundierte und nützliche Grundlage für die Vorbereitung der Entscheidung des Rates“. Allerdings brachte er auch zum Ausdruck, dass der Primat der Harmonisierung aus deutscher Sicht nicht in Frage gestellt werden könne.⁵⁶⁵

Bei den beiden erstgenannten Vorschlägen rechnete die Kommission mit geringen Schwierigkeiten. Die Notwendigkeit einer Wegekostenenquete war ebenso unbestritten wie der Bedarf an einer Vereinheitlichung des Genehmigungsverfahrens im Straßengüterverkehr. In den anderen Punkten erwartete sie jedoch schwierige Verhandlungen. Die Einwände der italienischen Vertreter gegen die Aufteilung des Gemeinschaftskontingents waren ebenso ungeklärt wie die Frage der Kabotage und die Details des Margentarifsystems. Umfassende Harmonisierungsmaßnahmen waren auf Ministerniveau bis 1963 überhaupt noch nicht besprochen worden.

In der Frage der Harmonisierung war zudem zu erwarten, dass mehrere Staaten nationale Vorbehalte geltend machen würden. Auch die Regelung der Rheinschifffahrt blieb weiterhin offen, nachdem sich die Wirtschaftskonferenz der Rheinschifffahrt der niederländischen

⁵⁶⁴ Lambert Schaus wiederholte diese Ziele in einer Sitzung der Interexekutiven Arbeitsgruppe Verkehr vgl. Bericht über die Sitzung der Interexekutiven Arbeitsgruppe Verkehr vom 14. Januar 1963. In: AK BAC 118/1986 3247; vgl. DESPICHT: Policies, S. 233ff.

⁵⁶⁵ Vorläufige Stellungnahme zu den fünf Vorschlägen der EWG-Kommission vom 10. Mai 1963, S. 3–6, Zitat S. 3. In: BA B108/31160 70. Tagung und 104. Tagung des EWG-Ministerrats (Verkehr) am 14. Juni 1962.

Position angeschlossen und Margentarife für die internationale Schifffahrt auf dem Rhein abgelehnt hatte.⁵⁶⁶

Auf den Säulen des Margentarifvorschlags, des Vorschlags über die Einführung eines Gemeinschaftskontingents und des Harmonisierungsvorschlags sollte die zukünftige europäische Verkehrspolitik aufgebaut werden. Sowohl die einzelnen Vorschläge als auch das aus ihnen summierte Programm trugen den Kompromisscharakter, der bereits Titel IV des EWG-Vertrags gekennzeichnet hatte. Hätte man die Vorschläge umgesetzt, wären weder die extensive noch die limitative Position bestätigt worden.

5.3.1 Margentarifregelung

Mit dem Margentarif hoffte die Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, das Grundproblem der Preisfindung im Verkehrswesen gelöst zu haben. Nach der herrschenden Meinung in Wissenschaft und Politik eignete sich der Transportmarkt aufgrund seiner Kostenstrukturen und der Besonderheiten der Unternehmensgrößen auf den verschiedenen Transportwegen nicht für eine freie Preisfindung.⁵⁶⁷ Gleichzeitig hatte sich das System fester Tarife, wie es in Deutschland bis 1961 bestand, als zu unflexibel erwiesen und maßgeblich zur geringen Effizienz der Transportwirtschaft beigetragen.

Der Margentarif war eine klassische Lösung der kontrollierten Marktwirtschaft. Innerhalb einer vom Staat vorgegebenen Preisspanne sollten die Unternehmen ihre Preise frei wählen können. Der festgelegte Preis sollte in diesem System die Funktion des Marktes bei vollkommenem Wettbewerb übernehmen. Anstatt durch exzessive Preise sollten die Unternehmer zu einer Mengenanpassung an die günstigsten Produktionsbedingungen geführt werden.⁵⁶⁸ Der obere und untere Preis der Marge sollten sowohl Überteuerung als auch die Selbstausbeutung der Frachtführer verhindern. Zudem sollte der Margentarif die un-

⁵⁶⁶ Vgl. Wirtschaftskonferenz der Rheinschifffahrt. 3. Sitzung. Entschließung der Wirtschaftskonferenz der Rheinschifffahrt über die Einführung der Margentarife in der Rheinschifffahrt. In: AK BAC 71/1988 231. Dass die Kommission sich dazu entschlossen hatte, dieses Problem nicht weiter zu beachten, wurde u. a. vom Europäischen Parlament kritisch angemerkt, vgl. Europäisches Parlament. Verhandlungen. Ausführliche Sitzungsberichte. no 27B; 6. Februar 1963. In: AK CEAB 2 2948, S. (58).

⁵⁶⁷ Vgl. DESPICHT: Policies, S. 267f.

⁵⁶⁸ Vgl. MÜLLER-HERMANN: Grundlagen, S. 128f; ZÜNKLER, HEINZ: Zum Fragenkreis "Grenzkosten, Margentarife und Verkehrsteilung". In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 33/1962, S. 71–82, hier S. 77.

übersichtlichen Preisfindungsmechanismen vereinheitlichen, die je nach Land und Verkehrsweg zwischen freiem Preiswettbewerb, Margen- und Festtarifen variierten.⁵⁶⁹

KAPTEYN hatte bereits in seinem ersten Bericht 1956 vorgeschlagen, die Grenzkosten der am besten geführten Unternehmen jedes Verkehrszweigs zu nehmen, einen Faktor x als Gewinnmarge zu verrechnen und das Ergebnis als Untergrenze einer staatlichen Tarifmarge festzuschreiben.⁵⁷⁰ Ein Tarif auf dieser Grundlage sollte möglichst weit ausdifferenziert werden (Strecke, Transportgut, Transportweg, Menge etc.) und so die Gefahr des ruinösen Wettbewerbs bannen, ohne die Marktgesetze außer Kraft zu setzen. Später führte KAPTEYN aus, dass diese Tarife für jedes Unternehmen auf Basis seiner Kostenstruktur unterschiedlich bemessen sein könnten. Nach dem Vorschlag KAPTEYNS sollte jedes Unternehmen im Transportsektor individuelle Margentarife vorgeschrieben bekommen, die sich an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit orientieren und vor allem dem ruinösen Wettbewerb entgegen wirken sollten. Ein Binnenschiffer würde also beispielsweise auf Basis seiner Kosten von einer Behörde ein Preisminimum vorgeschrieben bekommen, das Preismaximum würde sich in diesem Fall an den Gesetzen des Marktes orientieren. Diese Regelung mag aus heutiger Sicht schwer umsetzbar erscheinen, orientierte sich aber an einem konkreten Vorbild. Die Interstate Commerce Commission ICC, mit der sich der Verkehrsausschuss der EGKS seinerzeit auseinandergesetzt hatte, nutzte erfolgreich ein vergleichbares System zur Preiskontrolle.⁵⁷¹

Diese Ideen waren bis zum Mai 1963 von der Kommission modifiziert worden, die dabei insbesondere Rücksicht auf die liberalisierungskritischen Staaten nahm. Die Margentarife sollten schrittweise eingeführt werden und für alle Verkehrswege im nationalen wie internationalen Transport gelten.⁵⁷²

Die Regelung der Beförderungspreise durch Margentarife wurde – nachdem sich 1963 auch die Niederlande kompromissbereit gezeigt hatten – von allen Mitgliedstaaten grundsätzlich unterstützt. Obwohl der Bundesverkehrsminister gegenüber dem Modell der EWG-

⁵⁶⁹ Für eine Übersicht über die verschiedenen nationalen Regelungen vgl. FRERICH/MÜLLER: Europäische Verkehrspolitik. Band 2, S. 269–290.

⁵⁷⁰ Ergänzen Kapteyn-Bericht 1956, S. 4.

⁵⁷¹ Vgl. Bericht des Herrn Klaer über seine Reise in die Vereinigten Staaten. Auszug aus dem stenographischen Bericht der Sitzung des Sachverständigenausschusses für Transportwesen vom 4. Juli 1956 in Luxemburg. In: CEAB 6 544.

⁵⁷² Vorschlag für die Verordnung des Rats über die Einführung eines Margentarifsystems im Güterverkehr der Eisenbahn, des Straßenverkehrs und der Binnenschifffahrt (Von der Kommission dem Rat vorgelegt). VII/KOM (63) 168. In: CARDOC VII/KOM (63) 168, S. 2f.

Kommission eine stärkere Preisbindung bevorzugte, war auch er in diesem Punkt durchaus kompromissbereit.⁵⁷³ Einzig der Verkehrsausschuss des Europäischen Parlaments hielt Tarife für veraltet und lehnte sie in jeder Form ab.⁵⁷⁴

Die Zustimmung der Mitgliedstaaten lag jedoch nicht zuletzt an der unterschiedlichen Interpretation des Margentarifbegriffs. Während die Kommission vorsah, die Tarifspanne vorzugeben und die Preisbildung den Unternehmern zu überlassen,⁵⁷⁵ bevorzugte beispielsweise das Bundesverkehrsministerium Verkehrszweigtarife.⁵⁷⁶ Nach diesem System würde die Marge zwar vom Staat vorgegeben, die endgültigen Preise aber nicht von jedem einzelnen Unternehmer, sondern von Tarifkommissionen festgelegt. Den Tarifkommissionen sollten Vertreter der Transporteure, des Ministeriums, der Verlager, der Gebietskörperschaften und gegebenenfalls der Gewerkschaften angehören. Als Kompromiss zwischen diesen beiden Möglichkeiten wurden auch modifizierte Verkehrszweigtarife angedacht. In diesem Fall würde der Staat die Margen vorgeben, die Tarifkommissionen würden diese weiter einengen und der Unternehmer schließlich innerhalb dieser eingegengten Margen den Preis festsetzen dürfen. Ob eine solche Regelung zur gewünschten Vereinfachung, Flexibilisierung und Transparenz der Transportpreise beigetragen hätte, ist aber zu bezweifeln.⁵⁷⁷

Die Verkehrszweigtarife entsprachen weit eher den traditionellen Vorstellungen von den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen der Verkehrswirtschaft als die Unternehmertarife. Das Ziel der EWG-Kommission, die Starre in der Verkehrspreispolitik zu lockern und den Einfluss des Staates zu reduzieren, erfüllten sie jedoch in geringerem Maße. In der Bundesrepublik Deutschland hätte die Einführung solcher Tarife sogar dazu geführt, dass der Staat –

⁵⁷³ Auch in den Entwürfen der unveröffentlichten Resolution des Rats über die Verkehrspolitik waren die Margentarife der wichtigste Pfeiler und wurden (mit Ausnahme der Rheinschifffahrt) von keinem Staat abgelehnt vgl. Entwurf einer Entschließung zur gemeinsamen Verkehrspolitik. In: AK CEAB 6 277, S. (131ff.).

⁵⁷⁴ Auch der Wissenschaftliche Beirat stellte sich einhellig hinter die Margentarife als Lösung für die Preisfindungsproblematik in der Transportwirtschaft vgl. Niederschrift A 173 über die Sitzung der Gruppe A. In: BA B108/14787.

⁵⁷⁵ Die Kommission sah vor, das Vorschlagsrecht für die Tarife den Branchenvertretern, Tarifkommissionen bzw. den Eisenbahnunternehmen zu überlassen. Die Margen sollten einer staatlichen Genehmigungs- und Aufsichtspflicht unterliegen. Innerhalb der Margen sollte es den Unternehmen freigestellt sein, die Beförderungspreise festzulegen. Vgl. Begründung zum Vorschlag der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft an den Rat betreffend eine Verordnung über die Einführung eines Margentarifsystems im Güterverkehr der Eisenbahnen, des Straßenverkehrs und der Binnenschifffahrt. In: CARDOC VII/KOM (63) 168, S. 7.

⁵⁷⁶ Solche Tarifober- und Untergrenzen hatte Bundesverkehrsminister Seehofer in der Auseinandersetzung mit Ernst Müller-Hermann um die „kleine Verkehrsreform“ noch ausdrücklich abgelehnt. Vgl. Brief Ernst Müller-Hermann an den Bundesminister für Verkehr H.-Chr. Seehofer vom 2. 12. 1960. In: BA B108/31819.

⁵⁷⁷ Vgl. DIEDERICH: Preiswettbewerb, S. 8.

bei einer entsprechenden Besetzung der Tarifkommissionen – an Einfluss auf die Preisbildung im Straßengüter- und Binnenschiffverkehrsverkehr gewonnen hätte. Zusätzlich zu der Mitwirkung bei der Preisfindung in den Tarifkommissionen hätte er diese auch noch durch die Vorgabe von Margen in ihrer Entscheidung einengen können.⁵⁷⁸

Zudem waren weder die Spanne der Marge noch die Höhe der Ober- und Untergrenzen unumstritten. Nach dem Vorschlag der EWG-Kommission sollte die Preisspanne bei mindestens zehn und höchstens 30 Prozent liegen.⁵⁷⁹ Einige Mitgliedstaaten – darunter die Bundesrepublik – forderten jedoch eine kleinere Spanne.⁵⁸⁰

Als zusätzliches Problem erwies sich, dass die Debatte um die Margentarife nicht allein politisch, sondern auch wissenschaftlich geführt wurde. Für die europäischen Verkehrswissenschaftler, die sich noch nicht darüber hatten einigen können, ob die Verkehrswirtschaft überhaupt marktwirtschaftlich organisiert werden könnte, waren die Margentarife eine neue Herausforderung. Die Grundsatzfrage war, wie die Tarifmargen gestaltet werden müssten, damit die Transportpreise im volkswirtschaftlichen Optimum liegen. Bezugswert sollten die Kosten der Unternehmen sein. Allerdings war noch unklar, inwieweit sich die Tarife an den Grenzkosten⁵⁸¹ (Vorschlag KAPTEYN), an den Durchschnittskosten (Vorschlag Kommission) oder an einem Mittelwert orientieren sollten.⁵⁸²

⁵⁷⁸ Vgl. Niederschrift über die Sitzung der Gruppe A – Verkehrswirtschaft – des Wissenschaftlichen Beirats beim BVM vom 24. und 25. Mai 1963 in Offenbach. In: BA B108/14787.

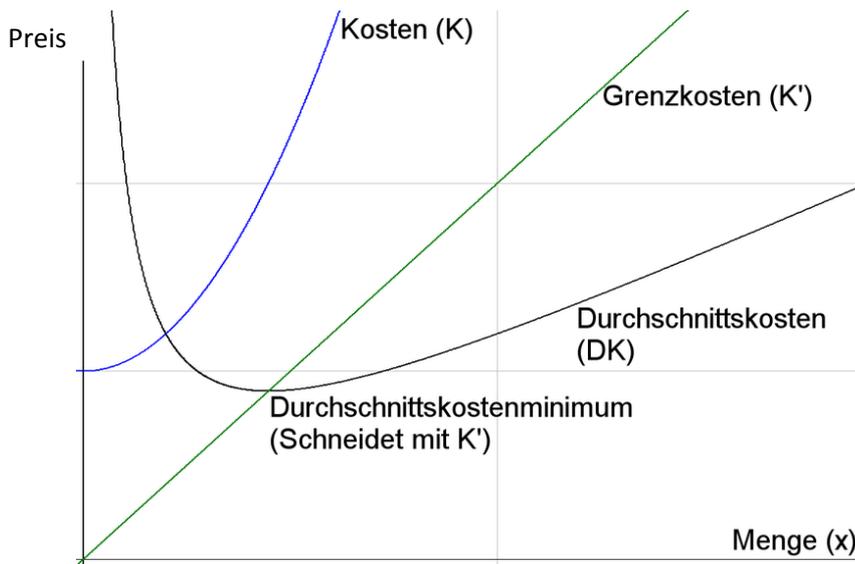
⁵⁷⁹ Vgl. Vorschlag der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft an den Rat betreffend eine Verordnung über die Einführung eines Margentarifsystems im Güterverkehr der Eisenbahnen, des Straßenverkehrs und der Binnenschiffahrt. In: CARDOC VII/KOM (63) 168, Art. 3.3.

⁵⁸⁰ Bericht der Gruppe Verkehrsfragen an den Ausschuss der ständigen Vertreter. ohne Datum. In: AK BAC 14/1967 4, S. (185).

⁵⁸¹ Die Grenzkostenfunktion gibt an, um wie viel sich die Kosten ändern, wenn eine zusätzliche Einheit eines Gutes produziert wird. Sie entspricht der ersten Ableitung der betriebswirtschaftlichen Kostenfunktion.

⁵⁸² Die Grenzkostenpreisbildung wurde aus einer wohlfahrtsstaatlichen Zielsetzung abgeleitet. Ihr Ziel war die optimale Preisstellung bei optimaler Versorgung zu minimalen Kosten. Vgl. HUTTER, ROGER: Das Grenzkostenprinzip in der Preisbildung der Verkehrsträger und seine Bedeutung für die Verkehrsteilung: Vortrag von Roger Hutter. Köln 1960; VOIGT, FRITZ: Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Verkehrssystems. Berlin 1960, S. 282; ZÜNKLER: Fragenkreis, S. 77; zur Kritik an der Grenzkostenpreisbildung vgl. OORT, CONRAD J.: Der Marginalismus als Basis der Preisbildung in der Verkehrswirtschaft: Eine Analyse. Rotterdam 1961.

Grafik 6: Grenz- und Durchschnittskosten



Ein wesentliches Problem der Verkehrsökonomie konnte durch die Margentarife nur unzureichend gelöst werden. Wenn die Verkehrswirtschaft (Straßenverkehr und Binnenschifffahrt) tatsächlich zu ruinösem Wettbewerb neigte, und davon ging die Mehrheit der Verkehrswissenschaftler zu Beginn der 1960er Jahre aus, würden sich die Preise zwangsläufig an der unteren Tarifmarge orientieren. Mittelfristig würden sie sogar zwangsläufig mit dieser übereinstimmen. Die hohen Fixkosten, der mangelnde Qualitätswettbewerb und das Rückfrachtproblem würden die Unternehmer auch nach der Einführung von Margentarifen dazu verleiten, die Preise möglichst niedrig anzusetzen. Der gewünschte Vorteil des Margentarifs gegenüber dem Festtarif wäre damit verloren. Insbesondere für die bundesdeutsche Binnenschifffahrt fürchtete der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesverkehrsministerium eine solche Entwicklung. Nach diesen Befürchtungen hätte die Einführung eines Margentarifs keine andere Wirkung als eine allgemeine Reduzierung der Beförderungstarife.⁵⁸³ In Anbetracht der europaweiten sozialen Krise der Binnenschiffer und der Finanzierungslücken der Eisenbahn könne dies verheerende Folgen haben.

Zudem war umstritten, welchen Vorteil ein Margentarif gegenüber einem Mindesttarif bringen würde. Von liberalisierungsfreundlichen Politikern und Wissenschaftlern wurde der Nutzen einer oberen Tarifmarge infrage gestellt. Die Kritiker führten aus, dass das Zeitalter der Beförderungsmonopole mit der Massenmotorisierung beendet, die Konkurrenz im Markt für Transportleistungen ausreichend stark und die Regulierung der Höchstpreise aus diesen

⁵⁸³ Niederschrift über die Sitzung der Gruppe A – Verkehrswirtschaft – des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesverkehrsministerium vom 21. und 22. Juni 1963 in Hannover, S. 11. In: BA B108/14787 1963.

Gründen überflüssig sei. NIGEL S. DESPICHT – der nach britischer Tradition eine liberalere Verkehrspolitik für Europa wünschte – formulierte es wie folgt: “It is doubtful whether the monopoly conditions which necessitate a maximum limit could co-exist with the threat of ruinous competition which necessitates the minimum limit.”⁵⁸⁴

Außerdem stellten die Kritiker des Margentarivvorschlags fest, dass eine Sonderregelung für den Verkehr ausbleiben könne, wenn die Wettbewerbsregeln des EWG-Vertrags auch auf die Verkehrswirtschaft angewendet würden.⁵⁸⁵ Auch die Umsetzung der Obergrenze wurde kritisch beurteilt. Objektive Kriterien zur Festsetzung der Margenobergrenze fehlten. Während für die Untergrenze die Kosten der Unternehmen entscheidend waren, fehlte für die Obergrenze ein entsprechender Richtwert.⁵⁸⁶

Vereinzelt wurde in den Margentarien auch ein ungerechter Wettbewerbsvorteil für die Eisenbahnunternehmen gesehen. Würden sie nämlich als Verkehrszweigtarife oder modifizierte Verkehrszweigtarife eingeführt, hätten die Gremien der Eisenbahnunternehmen die Möglichkeit, weitaus schneller auf eine veränderte Marktsituation zu reagieren als Binnenschiffer und Straßenverkehrsunternehmer, die ihre Preise erst nach Verhandlungen in den Tarifkommissionen festlegen könnten. Außerdem wären die Eisenbahnen einem geringeren Konkurrenzdruck ausgesetzt und könnten aus diesem Grund innerhalb der Margen flexibler agieren.⁵⁸⁷

Umstritten waren zudem die Fragen nach der Öffentlichkeit der Tarife, der Möglichkeit von Sondervereinbarungen (Kontraktfrachten) und die Rolle des Werkverkehrs. Vor allem über die Möglichkeit von Sondervereinbarungen gingen die Meinungen auseinander. Der Kommissionsvorschlag, der von Italien und den Niederlanden in diesem Punkt unterstützt wurde, sah vor, den Transportunternehmen die Möglichkeit einzuräumen, Preise außerhalb der Margen zu vereinbaren. Die Kommission argumentierte, dass solche Vereinbarungen aus betriebswirtschaftlichen Gründen sinnvoll sein könnten, weil die Transaktionskosten niedriger lägen. Deutschland und Frankreich – die in diesem Punkt von Belgien und Luxemburg

⁵⁸⁴ DESPICHT: Policies, S. 270.

⁵⁸⁵ Aufzeichnung zur Vorbereitung des Berichts über den Vorschlag der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft betreffend eine Verordnung über die Einführung eines Margentarifsystems. Verkehrsausschuss – ausgearbeitet von Herrn S. A. Posthumus. In: AK EAB 1 752, S. (121).

⁵⁸⁶ Vgl. DIEDERICH: Preiswettbewerb, S. 4ff; MÜLLER-HERMANN: Grundlagen, S. 132.

⁵⁸⁷ DESPICHT: Policies, S. 271; DIEDERICH: Preiswettbewerb, S. 8.

unterstützt wurden – fürchteten aber, dass Sondervereinbarungen dem Preisdumping eine Hintertür öffnen würden.⁵⁸⁸ Beide Positionen konnten sich auf starke Argumente stützen. Die deutschen Erfahrungen mit den Festtarifen hatten gezeigt, dass Tarifregelungen immer wieder hintergangen worden waren, sofern sie nicht strikt überwacht wurden. Die Möglichkeit zu Sondervereinbarungen würde es unbestreitbar deutlich vereinfachen, die Überwachung der Margentarife in Zukunft zu umgehen. Von einem makroökonomischen Standpunkt aus betrachtet, waren sie eine Schwäche des Systems. Aus mikroökonomischer Sicht wiederum wäre es nur logisch, Vorteile durch Transaktionskosten teilweise an den Kunden weiterzureichen und Sondervereinbarungen zuzulassen.

Über den Geltungsbereich (national/international) bestand noch kein Konsens. Offen war auch die Frage, ob die Margentarife eine endgültige Lösung sein oder nur als Übergangslösung auf dem Weg zu freien Unternehmertarifen dienen sollten.⁵⁸⁹

In der ersten Sitzung des Ministerrats nach der Vorlage des Margentarifvorschlags erwies sich, dass die anfängliche Zustimmung aller Mitgliedstaaten auf der unterschiedlichen Interpretation des Margentarifbegriffs beruht hatte. So hatte der niederländische Verkehrsminister seine Zustimmung letztlich wohl in der Hoffnung gegeben, dass ein Margentarif mit einer breiten Marge lediglich extremen Preisen entgegen wirken würde, die am Markt ohnehin nur in Ausnahmesituationen zustande kämen. In diesem Fall bestünde die Aufgabe der Margentarife lediglich darin, extreme Ausschläge auf der Preisskala zu verhindern und Verkehrsunternehmen und Verladern Richtwerte für die Preisfindung an die Hand zu geben.⁵⁹⁰

Während die Margentarife nach der niederländischen Auffassung also die liberale Verkehrspreispolitik kaum beeinträchtigt hätten, ging man im Bundesverkehrsministerium da-

⁵⁸⁸ Sondervereinbarungen zwischen den Transporteuren und Verladern waren für den Fall regelmäßiger Transporte vorgesehen. Zu den Positionen vgl. Bericht der Gruppe Verkehrsfragen an den Ausschuss der ständigen Vertreter [ohne Datum]. In: AK BAC 14/1967 4, S. (185).

⁵⁸⁹ Der Vorschlag der Kommission war in diesen Punkt zwar eindeutig, die Verkehrsminister sahen aber Verhandlungsbedarf, so ging Bundesverkehrsminister Seeborn in der Sitzung des Ministerrats im Juni 1964 im Gegensatz zur Meinung der Kommission davon aus, dass die Tarife nur im internationalen Verkehr gelten sollten, vgl. Entwurf eines Protokolls über die 104. Tagung des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft am Freitag den 14. Juni 1964 in Brüssel, S. 17. In: BA B108/31160 70. und 104. Tagung des EWG Ministerrats (Verkehrs) am 14. Juni 1964. Vorschlag zu einer Entscheidung des Rates bezüglich der Durchführung einer Enquete zur Ermittlung der Wegekosten der Eisenbahn, des Straßenverkehrs und der Binnenschifffahrt. In: CARDOC Dok. VII/KOM (63) 166, Art. 1.1; MÜLLER-HERMANN: Grundlagen, S. 129 und S. 137.

⁵⁹⁰ Dieser Gedanke stand auch hinter den Konzepten der Kommission vgl. Aktionsprogramm für die gemeinsame Verkehrspolitik (Mitteilung der Kommission an den Rat) VII/KOM (62)88 endgültig, S. 50–60. In: BA B108/14787 (EWG Verkehrsfragen).

von aus, mit den gleichen Margentarifen an der gemeinwirtschaftlichen Verkehrspolitik mit starkem staatlichen Einfluss festhalten zu können. Diese Positionen mussten unvereinbar bleiben.

Übereinstimmungen beruhten zum Teil auf Missverständnissen. So unterstützte der Bundesverkehrsminister in seiner Stellungnahme die Vorschläge der Kommission und gab das Einverständnis der Bundesregierung zu einer schrittweisen Einführung von Margentarifen bei kleinen Margen.⁵⁹¹ Er ging jedoch davon aus, dass die Margentarife nur im internationalen Verkehr gelten sollten, obwohl im Vorschlag der Kommission ausdrücklich eine Regelung im nationalen, internationalen und Transitverkehr vorgesehen war. Da die Vorschläge der Kommission dem Ministerium ausreichend lange vor der Sitzung vorlagen, zeugt das entweder von der schlechten Vorbereitung auf die Ministerratssitzungen oder von einem bewussten Missverstehen. Außerdem lehnte SEEBOHM, wie auch seine Amtskollegen in Frankreich und Luxemburg, die Möglichkeit von Sonderregelungen, wie sie der Kommissionsvorschlag vorsah, ab.⁵⁹²

SEEBOHM behandelte die Vorschläge der Kommission zudem nur am Rande und betonte erneut die Bedeutung der Regionalpolitik. Dies war zwar seit den Verhandlungen 1956 so etwas wie eine bundesdeutsche Tradition in Verkehrsfragen, aber im Zusammenhang mit den fünf vorgelegten Vorschlägen eher nebensächlich.⁵⁹³ Entweder maß man im Bundesverkehrsministerium 1963 den Vorschlägen der EWG-Kommission keine besondere Bedeutung zu oder man wollte jede Einigung auf europäischer Ebene vorerst verzögern.⁵⁹⁴ Wo sich die Bundesregierung kompromissbereit zeigte, näherte sie sich der französischen Position, um im Kreis der Sechs nicht isoliert zu werden.⁵⁹⁵

Zum entschiedensten Gegner der Margentarife in der vorgeschlagenen Form auf der Ministerratssitzung im Oktober 1963 wurde der Niederländer STIJKEL, der auf eben diesem Gebiet im Vorjahr noch Kompromissbereitschaft gezeigt hatte. Offenbar enttäuscht von den

⁵⁹¹ Entwurf eines Protokolls über die 104. Tagung des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft am Freitag, den 14. Juni 1963 in Brüssel, S. 15ff. In: BA B108/31160 70. und 104. Tagung des EWG-Ministerrats (Verkehr) am 14. Juni 1962 bzw. 14. Juni 1963.

⁵⁹² Vgl. ebd., S. 17f, S. 27 und S. 30.

⁵⁹³ Vgl. Entwurf eines Protokolls über die 104. Tagung des Rates, S. 16.

⁵⁹⁴ Gegen jede weitere Verzögerungstaktik sprach sich der Verkehrsökonom Harald Jürgensen aus. Vgl. JÜRGENSEN: Alternativen. In: BA B108/14787.

⁵⁹⁵ Vgl. 83. Tagung des Ministerrats der EWG (Verkehrsfragen) am 29./30. Oktober in Brüssel. Unterrichtung des Ministers, S. 4. In: BA B108/31162 83. Tagung 29./30. 10. 1962.

Vorschlägen warf er der Kommission vor, es gebe zwei Wege zu einer europäischen Verkehrspolitik und sie habe sich dafür entschieden, keinen von beiden zu wählen.⁵⁹⁶ Letztlich war das Ergebnis der Ministerratstagung erneut nur ein Minimalkonsens. Die Sechs einigten sich darauf, den Vorschlag an den Wirtschafts- und Sozialausschuss und das Europäische Parlament zu übermitteln und die Stellungnahmen dieser Institutionen abzuwarten. Dieser Zeitgewinn kam auch dem Bundesverkehrsminister zupass, der es zu einer Konstante des bundesdeutschen Beitrags zur europäischen Verkehrspolitik machte, Entscheidungen zu verzögern.

Sowohl der Wirtschafts- und Sozialausschuss- als auch der Verkehrsausschuss erkannten klarer als der Ministerrat die eigentliche Schwachstelle des Margentarivorschlags der Kommission. Im Europäischen Parlament wies MÜLLER-HERMANN darauf hin, dass ein solcher Vorschlag nur mit einer Revision der Mannheimer Rheinschiffahrtsakte umzusetzen wäre.⁵⁹⁷ Aus ähnlichen Gründen empfahl der Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Geltungsbereich der Margentarife auf den Straßen- und Schienenverkehr zu begrenzen und die Termine zu verschieben. Beide Institutionen standen dem Kommissionsvorschlag letztlich jedoch positiv gegenüber. Der Verkehrsausschuss zeigte sich allerdings enttäuscht, dass die Kommission auf „veraltete“ Tarifmaßnahmen zurückgriff und keinen stärkeren Akzent auf Marktzugangsbeschränkungen legte.⁵⁹⁸ Der Wirtschafts- und Sozialausschuss mahnte die Kommission hingegen, die Harmonisierungsmaßnahmen nicht zu vernachlässigen.⁵⁹⁹ In diesem Zusammenhang war es wohl kaum ein Zufall, dass die einschlägigen Berichte des Verkehrsausschusses ein Niederländer verfasste.⁶⁰⁰

Den positiven Empfehlungen zum Trotz lehnte der Ministerrat den Margentarivorschlag der Kommission auch in den Sitzungen des Jahres 1964 weiterhin ab. Als größtes Problem erwies sich in der Debatte, wie der Verkehrsausschuss vorhergesagt hatte, die internationale Rheinschiffahrt, deren Eingliederung in ein Margentarifsystem der neue niederländische

⁵⁹⁶ Entwurf eines Protokolls über die 104. Tagung des Rates, S. 23. In: B108/31160.

⁵⁹⁷ Europäisches Parlament. Verhandlungen. Ausführliche Sitzungsberichte. no 27B; 6 Februar 1963. In: AK CEAB 2 2948, S. (51).

⁵⁹⁸ Aufzeichnung zur Vorbereitung des Berichts betreffend eine Verordnung über die Einführung eines Margentarifsystems. In: AK EAB, S. (119), vgl. zu den Stellungnahmen auch DESPICHT: Policies, S. 276ff.

⁵⁹⁹ Vgl. ebd.

⁶⁰⁰ Berichterstatte für den Verkehrsausschuss war der spätere niederländischen Staatssecretaris Posthumus.

Staatssecretaris für Güterverkehr und Außenverkehrsverbindungen, MEIJER JOSEPH KEYZER⁶⁰¹, kategorisch ablehnte.⁶⁰² Mit dieser Position vertrat die niederländische Regierung nicht nur die Interessen der Rheinmündungshäfen, die durch die Margentarife eine Erhöhung der Beförderungspreise befürchteten, sondern auch die der Rheinschiffer, die sich im Rahmen der dritten Wirtschaftskonferenz der Rheinschifffahrt mehrheitlich gegen Margentarifregelungen ausgesprochen hatten.⁶⁰³ Der deutsch-niederländische Konflikt um die Verkehrspolitik im Allgemeinen und die Rheinschifffahrt im Speziellen wurde nun auch zunehmend in die Öffentlichkeit getragen. So stellte die Tageszeitung DIE WELT im Juni 1963 fest:

„Die niederländischen Verkehrsinteressen sind nämlich besonders stark ausgeprägt. In der EWG geht das Scherzwort um, nach holländischer Meinung liege dann eine Verkehrsverlagerung vor, wenn ein Verkehr nicht über Rotterdam geleitet werde. Dazu Seebohm: Wir sollten es nicht soweit kommen lassen, dass Rotterdam die Verkehrspolitik Europas bestimmt.“⁶⁰⁴

Die niederländische Presse übte hingegen massiven Druck auf die eigene Regierung aus, den Vorschlägen der Kommission entgegenzutreten. Vor allem die verkehrswirtschaftliche Fachpresse forderte den Staatssecretaris wiederholt auf, allen Vorhaben seine Zustimmung zu verweigern, die dem niederländischen Transportgewerbe schaden könnten. Als ein solches Vorhaben betrachteten die niederländischen Schiffer in erster Linie jede Revision der Mannheimer Akte.⁶⁰⁵

Auch die Handelskammern der drei großen Hafenstädte in Belgien und den Niederlanden (Amsterdam, Antwerpen und Rotterdam) wendeten sich ausdrücklich gegen staatliche Eingriffe, sprachen sich jedoch für Maßnahmen zur Schaffung eines europäischen Verkehrs-

⁶⁰¹ MEIJER JOSEPH KEYZER (1911–1983) war von Oktober 1964 bis April 1965 Staatssecretaris im Ministerium voor Verkeer en Waterstaat. Dieses Amt bekleidete er nochmals zwischen April 1967 und Juli 1971. In seine Zuständigkeit fiel die EG-Verkehrspolitik.

⁶⁰² Vgl. Entwurf eines Protokolls über die 137. Tagung des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft am Montag, den 22. Juni 1964 in Brüssel, S. 18. In: B108/31161 147. Tagung des EWG-Ministerrats (Verkehr) am 22. Juni 1964.

⁶⁰³ Vgl. Wirtschaftskonferenz der Rheinschifffahrt. 3. Sitzung. In: AK BAC 71/1988 231, S. (107).

⁶⁰⁴ Zitiert nach: Dokumentationsblatt Nr. 104/63. Pressestimmen zur 104. Tagung des Rates der EWG (Brüssel, den 14. Juni 1963), S. 4. In: BA B108/31160 70. Tagung und 104. Tagung des EWG-Ministerrats (Verkehr) am 14. Juni 1962 bzw. 14. Juni 1963.

⁶⁰⁵ Vgl. Harde strijd voor de boeg over E.E.G. vervoerpolitiek. In: Beroepsvervoer 13/1964, S. 892ff; Zeg nee, Staatssecretaris!. In: Beroepsvervoer 13/1964, S. 875; Gevraagd: Een andere Europese vervoerpolitiek. In: Beroepsvervoer 20/1964, S. 1335, u. a.

marktes aus. Zu der Einführung eines Margentarifs äußerten sich die Wirtschaftsvertreter der Hafenstädte wie folgt:

„Die vorläufige Einführung eines Margentarifsystems, dem ein weiter Spielraum belassen würde und das um die Möglichkeit von besonderen, außerhalb der Margen liegenden Verträgen erweitert würde, wäre [...] als entschiedener Schritt in Richtung auf eine stärker im Wettbewerb fussende Marktorganisation zu betrachten.“⁶⁰⁶

Da die niederländische Regierung jedoch überzeugt war, dass die Vorschläge der Kommission kein entscheidender Schritt in Richtung einer liberalen Verkehrsordnung waren, nahm sie – wie bereits 1956/57 – eine ablehnende Haltung ein. Die einseitige Fixierung der niederländischen Politik auf die Interessen der Rheinschiffer und der Hafenstädte führte dazu, dass KEYZER in den Verhandlungen des Jahres 1964 zunehmend in die Defensive gedrängt wurde. Unter dem Einfluss der „Rotterdammer“ entfernte sich die niederländische Position von der der belgischen und italienischen Vertreter. Die Regierungen dieser Staaten wünschten Fortschritte in der Liberalisierung der Verkehrsmärkte und waren damit der niederländischen Position am nächsten gekommen. Sowohl der belgische als auch der italienische Verkehrsminister unterstützten die Einführung eines Margentarifs für alle Verkehrswege und damit grundsätzlich den Vorschlag der Kommission.

Auch bilaterale Bemühungen der niederländischen Regierung scheiterten. Obwohl ein privates Treffen zwischen KEYZER und SEEBOHM im Oktober 1964 insgesamt erfolgreicher verlief als zwei Jahre zuvor die Unterredung zwischen SEEBOHM und STUJEL, führte es nicht zu einer Annäherung in der Frage des Wirkungsbereichs der Margentarife.⁶⁰⁷ Die niederländische Regierung blieb isoliert.⁶⁰⁸

Mit Ende des Jahres 1964 stellte der Rat unter deutscher Präsidentschaft fest, dass ein Margentarifsystem für alle Verkehrsträger in der von der Kommission vorgeschlagenen Form

⁶⁰⁶ Vgl. Aufzeichnung. Betrifft: Stellungnahme der Handelskammern Amsterdam, Antwerpen und Rotterdam zu der gemeinsamen Verkehrspolitik der EWG, Zitat S. 4. In: AR CM2 1964 419 1964.

⁶⁰⁷ Vgl. Mitteilung. Betr.: Gespräch zwischen dem Minister und dem niederländischen Staatssekretär Keyzer am 9. Oktober 1964 in Strassburg. In: BA B108/31164 147. Tagung des EWG Ministerrats (Verkehr) am 20. Oktober 1964.

⁶⁰⁸ Für eine Übersicht zu den verschiedenen Margentarifideen vgl. Anlage zum Entwurf eines Berichts über das vom Rat am 22. Juni 1965 angenommene System der Organisation des Verkehrsmarktes und die von der EWG-Kommission beschlossenen Änderungen an ihren Vorschlägen vom 10. Mai 1963 über die Einführung eines Margentarifsystems. In: CARDOC PE 14/766 Anlage

gescheitert war. Dem Rat blieb keine andere Möglichkeit, als die Kommission auf seiner Sitzung am 10. Dezember anzuweisen, ein neues, allgemein akzeptiertes Preisbildungssystem auszuarbeiten.⁶⁰⁹

Die Regierung der Niederlande war zwar letztendlich doch bereit, einem Margentarif für den Straßengüterverkehr zuzustimmen und schloss auch eine Ausweitung auf den Eisenbahnverkehr nicht aus, lehnte aber weiterhin jede Regelung ab, die die Binnenschifffahrt einbezog. Die Vertreter Belgiens, Italiens und Luxemburgs wiederum wären bereit gewesen, für einen Fortschritt in der Verkehrspolitik auch einer Lösung für nur einen Verkehrsträger zuzustimmen, was aber vom Bundesverkehrsminister und seinem französischen Amtskollegen entschieden abgelehnt wurde.⁶¹⁰

Der Bundesregierung war es, trotz Unterstützung durch die Mehrheit der Staaten, nicht gelungen, eine Preisordnung durchzusetzen, die für sie ohnehin bereits einen Kompromiss mit den Liberalisierungsbefürwortern bedeutete hätte. Um den Preis eines weiteren Stillstands in der Verkehrspolitik hatte sie jedoch eine weitere Liberalisierung der Preisordnung verhindern können.

⁶⁰⁹ Vgl. Entwurf eines Protokolls über die 155. Tagung des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft am Donnerstag, den 10. Dezember 1964 in Brüssel, S. 51. In: BA B108/31168 155. Tagung des EWG-Ministerrates (Verkehr) 10. Dezember 1964.

⁶¹⁰ Vgl. ebd., S. 51–71.

5.3.2 Die Regelung des Marktzugangs

Neben Tarifen waren Marktzugangsbeschränkungen die zweite Säule der staatlichen Kontrolle der Transportmärkte. Ihre Notwendigkeit wurde in allen EWG-Mitgliedstaaten anerkannt.⁶¹¹ Unbestritten war vor allem die Notwendigkeit von subjektiven, qualitativen Zulassungsvoraussetzungen für Frachtführer und Verkehrsunternehmer. Unter subjektiven Zulassungsvoraussetzungen versteht man alle Voraussetzungen die sich direkt auf die Qualifikation des Unternehmers beziehen. Allgemein wurde angenommen, dass die subjektiven Zulassungsvoraussetzungen erhöht und die Ausbildung verbessert werden sollte. Neben den subjektiven wurden in allen Mitgliedstaaten auch objektive, quantitative Zulassungsbeschränkungen angewendet, die den Zugang zum Verkehrsgewerbe nur nach einer Prüfung der Nachfragesituation erlaubten. Die Gründung eines Verkehrsunternehmens bedurfte einer staatlichen Genehmigung, die verweigert werden konnte, wenn auf der entsprechenden Strecke nach Auffassung der zuständigen Behörde ein ausreichendes Angebot an Transportkapazität vorhanden war. Die Regulierung des Marktzugangs orientierte sich an den nationalen Märkten. Für den stetig steigenden grenzüberschreitenden Güterverkehr hatten die Regierungen bis 1963 keine angemessenen Lösungen aushandeln können. Der internationale Verkehr zwischen den Mitgliedstaaten basierte bis 1962 auf 13 bilateralen Verträgen. In weiteren vier Fällen bestanden mündliche Absprachen. Die übrigen 13 möglichen Kombinationen für grenzüberschreitenden Verkehr harren noch einer Regelung.⁶¹²

Der Reformdruck war im Straßenverkehr am größten. Der Eisenbahnverkehr musste dank der nationalen Monopole nicht durch Marktzugangsbeschränkungen reguliert werden. Die internationalen Verbindungen basierten traditionell auf Vereinbarungen der Eisenbahnverwaltungen. Dieses System funktionierte so gut, dass die Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft für den Schienengüterverkehr im Bezug auf die Regelung des Marktzugangs keinen Handlungsbedarf sah.⁶¹³

Die Marktzugangsbeschränkungen in der Binnenschifffahrt galten hingegen als veraltet und wenig flexibel. Aus diesem Grund hatte die Kommission im Aktionsprogramm von 1962

⁶¹¹ Vgl. FRERICH/MÜLLER: Europäische Verkehrspolitik. Band 2, S. 69–97.

⁶¹² Vgl. KAPTEYN, PAUL J.: Bericht im Namen des Verkehrsausschusses über Fragen der gemeinsamen Verkehrspolitik, S. 91-105.

⁶¹³ Vgl. Aktionsprogramm für die gemeinsame Verkehrspolitik, S. 8ff.

eine Öffnung des traditionellen Tour-de-rôle-Systems vorgesehen.⁶¹⁴ Als großes Problem des Systems galt vor allem, dass es ihm in den 30 Jahren seines Bestehens nicht gelungen war, die krisenhafte Situation in der Binnenschifffahrt zu verbessern. Auf den Flüssen und Kanälen Westeuropas fuhr noch immer eine veraltete Flotte, die Kapazitäten überstiegen noch stets die Nachfrage und die soziale Situation der Binnenschiffer hatte nicht maßgeblich verbessert werden können. Die europäische Organisation der Binnenschiffer trat den Plänen der Kommission in einer Stellungnahme zum Aktionsprogramm entgegen und sprach sich gegen jede Form von Liberalisierung des Marktzugangs auf den Wasserstraßen Westeuropas aus.⁶¹⁵ Es waren aber in erster Linie die Auseinandersetzungen über die Rheinschifffahrt, die schließlich dazu führten, dass die Kommission davon absah, einen Vorschlag für die Binnenschifffahrt vorzulegen und sich ganz auf eine Neuregelung des Straßenverkehrs konzentrierte.⁶¹⁶

Die Genehmigungen im internationalen Straßengüterverkehr beruhten auf Absprachen zwischen den betroffenen Staaten. Aus den vertraglich geregelten bilateralen Kontingenten teilten die Staaten den ortsansässigen Verkehrsunternehmen zeitlich begrenzte Genehmigungen zur Durchführung von Transporten über die Grenze zu.⁶¹⁷ Die Praxis der bilateralen Verträge erwies sich aber als zu unflexibel, um den stetig steigenden grenzüberschreitenden Straßenverkehr zu regulieren. Aus diesem Grund galt der Reform der Kontingentierung schon früh die Aufmerksamkeit der Kommission. Bereits am 23. Juli 1962 hatte der Rat in einer seiner ersten Richtlinien zur Verkehrspolitik die Mitgliedstaaten angewiesen, bestimmte Beförderungen innerhalb der Gemeinschaft zu liberalisieren. Insbesondere galt dies für den kleinen Grenzverkehr in einem 50 Kilometer breiten Streifen (Luftlinie) entlang der Grenzen.⁶¹⁸ Diese Regelung überführte aber in erster Linie verschiedene bilaterale Verträge in Gemeinschaftsrecht, so dass für die Verkehrswirtschaft keine große Veränderung eintrat.

⁶¹⁴ Vgl. Kapitel 2.2.1.

⁶¹⁵ Vgl. Schreiben des Präsidenten der Internationalen Binnenschifffahrts-Union in Paris, P. Brousse, an den Präsidenten des Ministerrates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in Brüssel, den 29. August 1962, S. 2. In: AR CM2 1962 435

⁶¹⁶ Vgl. DESPICHT: Policies, S. 256f.

⁶¹⁷ Meist handelte sich um zeitlich begrenzte Genehmigungen. Im Verkehr zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich sowie zwischen Frankreich und Italien mussten jedoch für jeden Transport neue Genehmigungen beantragt werden. Vgl. ebd. S. 260.

⁶¹⁸ Vgl. Erste Richtlinie des Rates über die Aufstellung einiger gemeinsamer Regeln für den internationalen Verkehr (gewerblicher Güterkraftverkehr). ABL. Nr. 070 vom 06/08/1962, S. 2005f.

Mittelfristig wollte die Kommission die Praxis der bilateralen Kontingente beenden und eine vollständige Niederlassungsfreiheit und den kompletten Zugang von Ausländern zum Binnenverkehr erreichen.⁶¹⁹ In den Verhandlungen des Ministerrats zeigte sich aber, dass sich eine Öffnung der Märkte nur schrittweise und vorsichtig durchführen lassen würde.⁶²⁰ Aus diesem Grund stellte die Kommission im Aktionsprogramm von 1962 einen Plan vor, nachdem die bilateralen Kontingente zwischen 1964 und 1969 in einem Gemeinschaftskontingent aufgehen sollten. Jedes Jahr sollte das Gemeinschaftskontingent um 20 Prozent wachsen, bis es die bilateralen Kontingente 1969 vollständig ersetzt hätte. Dieser Plan wurde vor allem vom Bundesverkehrsminister abgelehnt, der durch das Gemeinschaftskontingent eine indirekte Aufstockung der Kontingente und einen dadurch erhöhten Wettbewerbsdruck auf die Bundesbahn befürchtete.⁶²¹ Aber auch die Vertreter der bundesdeutschen Straßen-güterverkehrsunternehmen lehnten jede Lockerung der Marktzugangsbestimmungen ab.

Aufgrund der Einwände aus Deutschland und Frankreich hatte die Kommission den Vorschlag für ein Gemeinschaftskontingent gegenüber dem Aktionsprogramm modifiziert. Gemeinschaftskontingent und bilaterale Kontingente sollten nebeneinander bestehen. Der Kommissionsvorschlag sah vor, dass das erste Gemeinschaftskontingent im Jahr 1965 ausgegeben werden und 750 Lizenzen umfassen sollte. Diese Anzahl lag zwar über dem bundesdeutschen Wunsch, blieb aber in einem sehr überschaubaren Rahmen, zieht man in Betracht, dass 1962 allein zwischen Deutschland und den Niederlanden 2 100 Lizenzen in Kraft waren.⁶²²

Die Verteilung der Kontingente auf die Nationalstaaten, die für die Zuteilung an die Unternehmen zuständig sein sollten, erfolgte nach einem Schlüssel, der sich an der Exportleistung orientierte. Die Bundesrepublik gab sich in diesem Zusammenhang aus Rücksicht auf Frankreich mit einem geringeren Anteil zufrieden, so dass die beiden größten Staaten jeweils 25 Prozent der Lizenzen erhalten sollten. Der Vorschlag der Kommission sah folgende nationale Aufteilung vor:

⁶¹⁹ Vgl. EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT KOMMISSION (HRSG.): Denkschrift über die Grundausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik. Brüssel 1961, S. 87f.

⁶²⁰ Vgl. Übersicht über die von den einzelnen Delegationen zur Denkschrift der Kommission über die Grundausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik geäußerten Auffassungen. In: AK BC 3/1978 1371.

⁶²¹ Vgl. Entwurf eines Protokolls über die 83. Tagung des Rates, S.19.

⁶²² Vgl. DESPICHT: Policies, S. 261f.

- Belgien: 13 Prozent
- Deutschland: 25 Prozent
- Frankreich: 25 Prozent
- Italien: 15 Prozent
- Luxemburg: 3 Prozent
- Niederlande: 19 Prozent.⁶²³

Es war die Absicht der Kommission, über das Gemeinschaftskontingent den Zugang zum Binnenverkehr zu öffnen. Der Rat sollte eine Regelung erlassen, nach der die Inhaber einer Gemeinschaftslizenz am Binnenverkehr der Mitgliedstaaten teilnehmen könnten.⁶²⁴ Zudem sah der Kommissionsvorschlag vor, dass die Kompetenz für die Festlegung der neuen Kontingente bei der Brüsseler Behörde liegen sollte. Auf diese Weise hätte sie sich nachhaltigen Einfluss auf die Marktzugangsregelungen und die Entwicklung des europäischen Transportmarktes gesichert. Ihre Pläne trafen aber auf überraschend viel Widerspruch. Die Minister Italiens und der Niederlande setzten sich für eine Regelung gemäß der Nachfrage ohne nationale Quoten ein.⁶²⁵ Auch der Wirtschafts- und Sozialausschuss und das Europäische Parlament sprachen sich gegen einen nationalen Proporz aus.⁶²⁶ Die Regierungen der Bundesrepublik und Frankreichs – die die nationale Komponente befürworteten – wollten der Kommission nicht das Recht zugestehen, über die Höhe der Kontingente zu entscheiden. Außerdem verband der italienische Verkehrsminister BERNARDO MATTARELLA⁶²⁷ die Zustim-

⁶²³ Zur Auseinandersetzung über die Aufteilung des Gemeinschaftskontingents vgl. Entwurf eines Protokolls über die 155. Tagung des Rates, S. 12–21.

⁶²⁴ Vgl. Aktionsprogramm für die gemeinsame Verkehrspolitik, S. 31ff.

⁶²⁵ Vgl. Bericht der Gruppe Verkehrsfragen an den Ausschuss der ständigen Vertreter [ohne Datum]. In: AK BAC 14/1967 4, S. (180).

⁶²⁶ Vgl. Vermerk vom 20. Juli 1964. Betrifft: Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Bildung eines Gemeinschaftskontingents für den Güterkraftverkehr innerhalb der Gemeinschaft und das dabei anzuwendende Verfahren, S. 2. In: BA B108/3115; Bericht im Namen des Verkehrsausschusses über die Vorschläge der EWG-Kommission an den Rat betreffend – eine Verordnung für die Einführung eines Gemeinschaftskontingents für den Güterkraftverkehr innerhalb der Gemeinschaft und das dabei anzuwendende Verfahren – eine Richtlinie für die Vereinheitlichung des Genehmigungsverfahrens im Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten. In: Europäisches Parlament Sitzungsdokumente 1964–1965. 15. Juni 1964. Ausgabe in deutscher Sprache. In: CARDOC Dokument 43.

⁶²⁷ BERNARDO MATTARELLA (1905–1971) gehörte der Democrazia Cristiana an und war mehrfach Verkehrsminister.

mung seines Landes zu einer Regelung in der Frage der Kontingente mit einem Junktim für eine Transitregelung.⁶²⁸

Diese war eng mit der Frage der Lizenzen verbunden. Für die italienischen Transporteure waren Gemeinschaftskontingente nur dann relevant, wenn auch der Transitverkehr freigegeben würde. Ähnlich war die Situation in den Niederlanden. Was nützte einem italienischen Frachtführer die Genehmigung für einen Transport von Mailand nach Rotterdam, wenn ihm die Fahrt durch Deutschland und Frankreich verboten wurde? Aus diesem Grund hatte die Kommission ursprünglich vorgesehen, alle staatlichen Beschränkungen des Transitverkehrs aufzuheben.

Die Regierungen Deutschlands und Frankreichs stellten sich aber gegen ein solches Vorhaben und insistierten auf eine Regelung im Rahmen der bilateralen Tarife. Eine Einigung wurde dadurch erschwert, dass die auf Transit angewiesenen Mitgliedstaaten – Italien und die Niederlande – gleichzeitig kaum von Transitverkehr betroffen waren und aus diesem Grund ihren Standpunkt recht rücksichtslos vertraten. Italien wollte zudem einer Einigung ohne die Alpenstaaten nicht zustimmen, da Brenner- und Gotthardpass für den italienischen Export überlebenswichtig waren.⁶²⁹ Inwieweit es die Kompromissbereitschaft förderte, von beiden Seiten betroffen zu sein, zeigte die Position der Regierungen Belgiens und Luxemburgs, die den Kommissionsvorschlag unterstützten, aber grundsätzlich in jede Richtung kompromissbereit waren. Vor allem der Regierung in Brüssel fiel dies vielleicht leichter, weil sie die Probleme eines klassischen Transitlandes ebenso nachvollziehen konnte wie die Notwendigkeit von Transporten durch einen Drittstaat kannte.⁶³⁰

In den Verhandlungen um den Transitverkehr zeigte sich, dass der begrenzte Rahmen der EWG nur zum Teil geeignet war, eine umfassende europäische Verkehrspolitik auszuarbeiten. Durch die unklare Verteilung der Kompetenzen war aber weder im Rahmen der CEMT noch einer anderen Institutionen eine befriedigende Lösung gefunden worden und die Kommission zog zunehmend Kompetenzen an sich.

⁶²⁸ Vgl. Bericht der Gruppe Verkehrsfragen an den Ausschuss der ständigen Vertreter [ohne Datum]. In: AK BAC 14/1967 4, S. (181).

⁶²⁹ Vgl. Entwurf eines Protokolls über die 70. Tagung des Rates, S. 27ff. In: B108/31160 70.

⁶³⁰ Vgl. Vermerk vom 30. September 1964. In: AK BAC 14/1967 4, S. (249).

Letztlich erwies sich aber das Interesse der Regierungen in Rom und Den Haag an einer Lösung der Transitfrage als größer als alle Vorbehalte gegen bilaterale Lösungen. Nach langwierigen Verhandlungen gelang es den Ministern aus Deutschland und Frankreich schließlich, ihre Position in diesem Punkt durchzusetzen. Nachdem sie Italien die Teilnahme Österreichs und der Schweiz an den Verhandlungen zugestanden hatten, stimmten schließlich auch die Regierungen in Rom und Den Haag einer Übergangsregelung der Transitfrage im Rahmen der bilateralen Tarife zu.⁶³¹

Von den 1963/64 vorgelegten Vorschlägen der Kommission hatte das Gemeinschaftskontingent die größten Chancen auf eine fristgerechte Umsetzung bis 1965. Nachdem die Transitfrage geklärt werden konnte, signalisierte Staatssekretär STIJKEL die Zustimmung der niederländischen Regierung zum nationalen Proporz. Ein belgisch-niederländischer Vorstoß im Sommer 1964 zur schnellen Annahme des Kommissionsvorschlags wurde jedoch von Frankreich zurückgewiesen.⁶³² Der ständige Vertreter Frankreichs bei der EWG führte in der letzten Ministerratsitzung des Jahres 1964 aus, dass die Trias aus Margentarif, Gemeinschaftskontingent und Harmonisierung für die französische Regierung untrennbar sei. Ohne eine Einigung in den anderen Punkten könne die französische Regierung auch dem Vorschlag über die Einführung eines Gemeinschaftskontingents nicht zustimmen.⁶³³

Da der Margentarifvorschlag in eben dieser Sitzung an die Kommission zurückgewiesen wurde und in der Debatte über die Harmonisierung ebenfalls noch keine substanziellen Fortschritte erzielt worden waren, bedeutete dies das vorläufige Ende für das Gemeinschaftskontingent.⁶³⁴ Die Verknüpfung der Säulen der Verkehrspolitik war aus Sicht der Regierungen Deutschlands und Frankreichs durchaus sinnvoll, fürchteten sie doch durch eine Liberalisierung ohne Harmonisierung einen Nachteil für ihre Verkehrs- und vor allem Eisenbahnunternehmen. Für die europäische Verkehrspolitik bedeutete es aber einen schweren Rückschlag. Solange Deutschland und Frankreich an der Politik der Unteilbarkeit der Säulen festhielten, würde sich das Integrationstempo immer an den umstrittensten Punkten aus-

⁶³¹ Ergebnisbericht über die 147. Sitzung des Ministerrats der EWG (Verkehrsfragen). 20. Oktober 1964 in Brüssel. In: BA B108/31164 147, S. 4. Tagung des EWG Ministerrats (Verkehr) am 20. Oktober 1964; Vermerk vom 30. September 1964. In: AK BAC 14/1967 4, S. (249).

⁶³² Zu den Positionen der Mitgliedstaaten vgl. Vermerk. Betrifft: Vorschlag für eine gemeinsame Verordnung des Rates über die Bildung eines Gemeinschaftskontingents für den Güterkraftverkehr innerhalb der Gemeinschaft und das dabei anzuwendende Verfahren. Synkopische Übersicht, S. 1–23. In: BA B108/311623.

⁶³³ Vgl. Entwurf eines Protokolls über die 155. Tagung des Rates, S. 12. In: BA B108/31168.

⁶³⁴ Vgl. ebd. S. 33–70.

richten. Angesichts der divergierenden Auffassungen über die Harmonisierung und die Preisordnung waren dies keine positiven Aussichten für die Zukunft der europäischen Verkehrspolitik.

5.3.3 Harmonisierung

Die dritte Säule der Kommissionsvorschläge für eine europäische Verkehrspolitik war die der Harmonisierung von Steuern, Abgaben und sozialen Lasten. Für die Eisenbahnunternehmen galt dies insbesondere für die so genannte „Normalisierung der Konten“.⁶³⁵ Wie auch die Regelung des Marktzugangs betrafen die Harmonisierungsmaßnahmen in erster Linie den Straßengüterverkehr. Die nationalen Verkehrsordnungen wiesen in der finanziellen Belastung des Straßengüterverkehrs zum Teil erhebliche Unterschiede auf. Dies galt sowohl auf dem Gebiet der Steuern und Abgaben als auch für Pflichtversicherungen und Sozialvorschriften.⁶³⁶ Besonders die unterschiedlichen finanziellen Belastungen durch Steuern und Abgaben führten zu massiven Wettbewerbsverzerrungen. So musste ein belgischer Verkehrsunternehmer im Jahr 1962 für einen Lastzug mit 32 t Gesamtgewicht 6 106 DM abführen. Damit bezahlte er drei Mal mehr Fahrzeugsteuern als sein italienischer Konkurrent, der lediglich 1 824 DM abführen musste. Im Gegenzug kostete Dieseltreibstoff an einer Tankstelle zwischen Bozen und Palermo sechs Mal mehr als in Flandern und Wallonien.

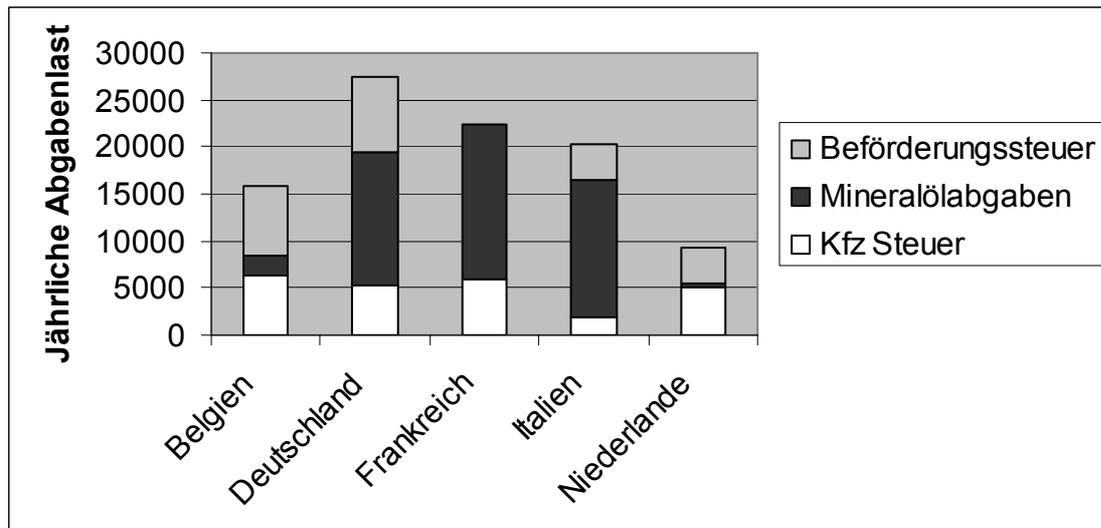
Vor allem die Vertreter der bundesdeutschen Straßengüterverkehrsunternehmen klagten über die im Vergleich zum Ausland hohen Belastungen. Ausgehend von den Kosten für einen normal ausgelasteten Lastzug errechnete die Arbeitsgemeinschaft Güterfernverkehr die jährlichen Steuern und Abgaben im europäischen Vergleich. Für die Bundesrepublik Deutschland betrug die Abgabenlast 26 895 DM. Für ein vergleichbares Fahrzeug mussten in den Niederlanden lediglich 9 000 DM aufgebracht werden. Die Belastungen in den Niederlanden lagen damit signifikant niedriger als in den anderen EWG-Mitgliedstaaten.⁶³⁷

⁶³⁵ Als Normalisierung der Konten bezeichnet man den Ausgleich der gemeinwirtschaftlichen Lasten der Unternehmen aus staatlichen Mitteln. Dabei sollten sich die Ausgleichszahlungen und die Kosten für die gemeinwirtschaftlichen Aufgaben die Waage halten. Vgl. SEIDENFUS, HELLMUTH STEFAN/WICKHAM, SYLVAIN: Die wirtschaftliche Bedeutung der Kontennormalisierung der Eisenbahnunternehmen, Frankfurt a. M. 1967.

⁶³⁶ Vgl. ISSEL, MANFRED: Die Regulierung der Wettbewerbsbedingungen auf den EWG-Verkehrsmärkten. In: Seidenfus, Hellmuth Stefan (Hrsg.): Stand und Möglichkeiten einer gemeinsamen EWG-Verkehrspolitik (Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster 65). Göttingen 1971, S. 175–276, hier S. 250f.

⁶³⁷ Die Kosten in den anderen Mitgliedstaaten betragen: Belgien 15 556 DM, Frankreich 21 869 DM, Italien 19 813 DM; vgl. MÜLLER-HERMANN: Grundlagen, S. 116f.

Grafik 7: Jährliche Abgaben für einen Lastzug in DM (ohne Luxemburg)⁶³⁸



Neben der Differenz bei Steuern und Abgaben verzerrten unterschiedliche Sozialvorschriften, Versicherungsregeln und technische Vorgaben den Wettbewerb. Durch die Weigerung der niederländischen Vertreter waren indes keine Bestimmungen im Bezug auf die Harmonisierung der verkehrsrelevanten Vorschriften in den EWG-Vertrag aufgenommen worden,⁶³⁹ so dass die Kommission allgemeine Vertragsvorschriften als Grundlagen ihrer Vorschläge hinzuziehen musste.⁶⁴⁰

Die fehlenden Vertragsbestimmungen gingen auf den Streit zwischen den Vertretern der Niederlande einerseits und den Vertretern der Bundesrepublik und Frankreichs andererseits zurück. Während Letztgenannte in der Harmonisierung die entscheidende Voraussetzung für die Schaffung eines Gemeinsamen Marktes sahen, lehnten alle niederländischen Regierungen zwischen 1956 und 1963 jede gelenkte Harmonisierung ab. Sie argumentierten, dass die Kräfte des Marktes weitere staatliche Eingriffe überflüssig machen würden. Deutsche Ver-

⁶³⁸ Vgl. MÜLLER-HERMANN: Grundlagen, S. 116f; zu detaillierten Aufstellungen zu den Belastungen durch Steuern und Abgaben vgl. Issel: Regulierung, S. 209–220.

⁶³⁹ Vgl. Conférence intergouvernementale: historique de l'article 74 du traité instituant la CEE. In: AR CEE CM 3 233.

⁶⁴⁰ So z. B. entsprechenden Vorschriften aus der Präambel, dem Artikel 3 EWGV, den Artikeln 99–102 EWGV und den Artikeln 117–122 EWGV.

kehrswissenschaftler hielten dem entgegen, dass eine Liberalisierung ohne begleitende Harmonisierungsmaßnahmen zu ineffizienten Anpassungsreaktionen führen müsse.⁶⁴¹

Es darf bezweifelt werden, dass die niederländische Position einzig marktliberalen Überzeugungen geschuldet war. Vielmehr erhofften sich die niederländischen Regierungen von einer Liberalisierung ohne Harmonisierung einen Wettbewerbsvorteil für die heimischen Straßenverkehrsunternehmen, die aufgrund der niedrigeren Belastungen ihren ausländischen Konkurrenten im Preiswettbewerb überlegen waren, solange die Regierungen der anderen Mitgliedstaaten nicht bereit waren, die Abgabenlast für den Straßengüterverkehr signifikant zu verringern. Dazu waren die Partnerstaaten der Niederlande – auch aus Rücksicht auf ihre Eisenbahnunternehmen – aber keineswegs bereit.

Indem sie sich für einen Primat der Harmonisierung aussprach, verteidigte die Bundesregierung nicht allein die Position der Bundesbahnführung, sondern auch die der Vertreter des Straßengüterverkehrs- und Binnenschiffahrtsgewerbes, die sich geschlossen gegen eine Liberalisierung ohne umfassende Harmonisierungsmaßnahmen positionierten.⁶⁴²

Anfangs war die Kommission den niederländischen Argumenten gefolgt und hatte in der Denkschrift von 1961 keine umfassenden Harmonisierungsmaßnahmen vorgesehen.⁶⁴³ Diese Position revidierte sie jedoch im Jahr darauf im Aktionsprogramm und plädierte nun für die Gleichzeitigkeit von Harmonisierungs- und Liberalisierungsmaßnahmen.⁶⁴⁴ Die Kursänderung entsprach nicht nur dem Wunsch der Mehrheit der Mitgliedstaaten, sondern war auch Resultat der Stellungnahmen des Verkehrs- und des Wirtschafts- und Sozialausschusses.⁶⁴⁵

Im Rahmen der Vorschläge, die die Kommission in den Jahren 1963 und 1964 dem Rat vorlegte, empfahl sie die Angleichung der Steuern, Abgaben, Sozial- und Versicherungsvor-

⁶⁴¹ Vgl. SEIDENFUS, HELLMUTH STEFAN: Konsequenzen der Verkehrslenkung in der Marktwirtschaft: erörtert am Beispiel der verkehrspolitischen Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland seit dem Herbst 1967. Genf 1968, S. 25.

⁶⁴² Vgl. GEILE, WILHELM: Die verkehrspolitische Lage aus Sicht der Binnenschiffahrt. Vortrag von Wilhelm Geile. Präsident des Zentralausschusses der deutschen Binnenschiffahrt e. V. auf der Jahreshauptversammlung des Zentral-Vereins der deutschen Binnenschiffahrt am 7. Oktober 1960 in Braunschweig; Schreiben des Verbindungskomitees der gewerblichen Straßenverkehrsunternehmer der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (I.R.U.) an Lambert Schaus, vom 8. Dezember 1962, S. 6. In: AR CM2 1962 435 1962.

⁶⁴³ Vgl. EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT KOMMISSION (HRSG.): Denkschrift, S. 47f.

⁶⁴⁴ Vgl. Aktionsprogramm für die gemeinsame Verkehrspolitik, S. 11f.

⁶⁴⁵ Vgl. Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der Denkschrift der EWG-Kommission über die Grundausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik. In: AK CEAB 6 277, S. (664); Europäisches Parlament. Ausführliche Sitzungsdokumente, no. 6; 8. Mai 1962. In: AK CEAB 2 2262, S. (197f).

schriften⁶⁴⁶ einerseits und der technischen Vorgaben andererseits.⁶⁴⁷ Die Harmonisierungsmaßnahmen sollten in zwei Richtungen wirken, indem sie die Verzerrungen im Wettbewerb sowohl zwischen den Mitgliedstaaten als auch zwischen den Verkehrsträgern schrittweise beseitigen.⁶⁴⁸

Der im Mai 1963 vorgelegte Harmonisierungsvorschlag bezog sich auf die staatlichen Eingriffe und die Angleichung der Belastungen durch Abgaben sowie Sozial- und Vorschriftenschriften. Für die Eisenbahnen sah dieser Vorschlag einen Abbau der Verpflichtungen des Öffentlichen Dienstes sowie einen angemessenen Ausgleich für die verbliebenen Pflichten vor. Eine solche „bezahlte Gemeinwirtschaftlichkeit“ hatte die Bundesbahnverwaltung bereits zu Beginn der 1960er Jahre vorgeschlagen. Entsprechende Vorschläge waren aber vom Bundesverkehrsminister zurückgewiesen worden.⁶⁴⁹ Die Vorschriften über Arbeitsbedingungen, die Zusammensetzung des Fahrpersonals, Arbeits- und Ruhezeiten und Überstundenregelungen sollten harmonisiert werden, um zukünftig Wettbewerbsverzerrungen durch unterschiedliche Sozialvorschriften zu verhindern. Entsprechende Maßnahmen waren für alle Verkehrsträger vorgesehen, würden sich aber in erster Linie auf den Straßengüterverkehr auswirken, da durch die große Anzahl der Frachtführer beziehungsweise die geringe Menge transportierter Fracht pro Frachtführer den Sozialvorschriften besondere Bedeutung zukam. Der Reformbedarf war im Straßengüterverkehr am größten, da den Lenk- und Ruhezeiten auch im Hinblick auf die Verkehrssicherheit große Bedeutung zugemessen wurde. Einheitliche Vorschriften für die Haftung und die finanzielle Absicherung des Ladungsguts sollten zudem auf dem Gebiet des Versicherungsschutzes für gleiche Ausgangsbedingungen sorgen.⁶⁵⁰

Im Zentrum des Vorschlags stand jedoch die Harmonisierung der Steuern und Abgaben. Als erste Maßnahmen wurden die Abschaffung der Doppelbesteuerung und die Vereinheitli-

⁶⁴⁶ Vgl. Vorschlag für die Entscheidung des Rates betreffend die Harmonisierung bestimmter Vorschriften, die den Wettbewerb im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr beeinflussen. In: CARDOC Dok. VII/KOM (63) 167 1964.

⁶⁴⁷ Vgl. Vorschlag der EWG-Kommission an den Rat betreffend eine Richtlinie der Maße und Gewichte der zum Verkehr zwischen den Mitgliedstaaten zugelassenen Nutzfahrzeuge und weitere ergänzenden Bau- und Betriebsvorschriften für diese Fahrzeuge. In: CARDOC VII/KOM (63) 166.

⁶⁴⁸ Vgl. DESPICHT: Policies, S. 280f.

⁶⁴⁹ Vgl. O. A.: Bezahlte Gemeinwirtschaftlichkeit. Ein Beitrag zur Theorie von der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung. In: Verkehrswirtschaft vom 10. 09. 1960, o. Seitenangabe.

⁶⁵⁰ Vgl. Vorschlag für die Entscheidung des Rates betreffend die Harmonisierung bestimmter Vorschriften, die den Wettbewerb im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr beeinflussen. In: CARDOC Dok. VII/KOM (63) 167 1964; FRERICH/MÜLLER: Europäische Verkehrspolitik. Band 2, S. 360.

chung der abgabenfreien Einfuhr des Treibstoffs im Fahrzeugtank vorgesehen.⁶⁵¹ Für Straßenfahrzeuge und Binnenschiffe sollten zudem schrittweise die Berechnungsgrundlagen der Steuern und Abgaben harmonisiert werden.⁶⁵² Der Vorschlag sah ebenfalls vor, die Unterschiede in der Besteuerung zwischen Werk- und gewerblichem Verkehr abzubauen, was sowohl die Eisenbahnverwaltungen als auch die Vertreter des gewerblichen Güterverkehrs seit über einem Jahrzehnt forderten. Auf lange Sicht war das Ziel eine Belastung der Verkehrsträger mit den durch sie verursachten Wegekosten. Dieses von der Ökonomie geforderte Prinzip des road-pricing hatte bis dahin noch kein Mitgliedstaat der Gemeinschaft umgesetzt.⁶⁵³

Die Reaktionen der Regierungen auf den Harmonisierungsvorschlag glichen dem bekannten Muster. Die Regierungen der Niederlande und Italiens sprachen sich gegen den Kommissionsvorschlag aus. Die Minister aus den übrigen Staaten unterstützten ihn.⁶⁵⁴ Der Bundesverkehrsminister sah sich in seiner bisherigen Position bestätigt. So führte er aus: „Die Bundesregierung sieht bekanntlich die Angleichung der Wettbewerbsregeln, die der Einfachheit halber als Harmonisierung bezeichnet werden mag, als die Basis für einen funktionsfähigen und fairen internationalen Wettbewerb im Verkehr an.“ Ausdrücklich sagte er der Kommission die Unterstützung der Bundesregierung für die Umsetzung des Harmonisierungsvorschlags zu.⁶⁵⁵

Doch obwohl das Verkehrsministerium für die Junisitzung des Ministerrats im Jahr 1963 erstmals eine gemeinsame Linie mit den Vertretern des Verkehrsgewerbes und der Bundesbahn absprach und Informationen der bundesdeutschen Vertreter im Europäischen Parla-

⁶⁵¹ Die Besteuerung des mitgeführten Treibstoffs sollte Wettbewerbsverzerrungen durch die unterschiedlichen Treibstoffpreise ausgleichen, war aber technisch aufwendig und verursachte beim Grenzübergang einen Zeitverlust. Die Doppelbesteuerung war Folge des Territorialprinzips. Fahrzeuge mussten die Kraftfahrzeugsteuer in jedem Land entrichten, dessen Straßen sie benutzten. War in bilateralen Vereinbarungen oder in der nationalen Gesetzgebung keine andere Regelung vorgesehen, wurden die Unternehmen auf diese Weise doppelt besteuert. Vgl. ISSEL, MANFRED: Die Regulierung der Wettbewerbsbedingungen S. 209–213.

⁶⁵² Zu den unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen vgl. KOESSLER, PAUL: Technische Grundlagen zur Reform der Kraftfahrzeugsteuer: Gutachten erstattet dem Bundesverkehrsministerium (Schriftenreihe des Bundesministeriums für Verkehr 31). Bad Godesberg 1967, S. 28ff.

⁶⁵³ Vgl. FUNCK, ROLF/PESCHEL, KARIN: Möglichkeiten der Kraftfahrzeugbesteuerung und ihre verkehrswissenschaftlichen Konsequenzen – unter besonderer Berücksichtigung der Staaten der EWG und in ausgewählten Ländern (Schriftenreihe des Bundesministeriums für Verkehr 31). Bad Godesberg 1967, S. 4.

⁶⁵⁴ Vgl. Entwurf eines Protokolls über die 104. Tagung des Rates. In: BA B108/31160; Vorläufige Stellungnahme zu den fünf Vorschlägen der EWG-Kommission vom 10. Mai 1963, S 5–15. In: BA B108/31160.

⁶⁵⁵ Vorläufige Stellungnahme zu den fünf Vorschlägen der EWG-Kommission vom 10. Mai 1963, S. 5f. In: BA B108/31160.

ment und dem Wirtschafts- und Sozialausschuss einholte, stockten die Verhandlungen zunächst.⁶⁵⁶ Andere verkehrspolitische Aspekte drängten den Harmonisierungsvorschlag in den Hintergrund. Vor allem eine Auseinandersetzung zwischen der italienischen und der französischen Regierung über die Gültigkeit von Sondertarifen für landwirtschaftliche Produkte beschäftigte den Ministerrat in dieser Sitzung ausgiebig.⁶⁵⁷

Dank der Arbeit der ständigen Vertreter und der engagierten belgischen Präsidentschaft in der ersten Jahreshälfte 1964 konnten aber verschiedene Streitpunkte ausgeräumt werden, so dass der Ministerrat in der Oktobersitzung 1964 bei mehreren wichtigen Punkten wie der Abschaffung der Doppelbesteuerung, der abgabenfreie Einfuhr von Treibstoff und der Vereinheitlichung der Berechnungsgrundlage für Kfz-Steuern kurz vor einer Einigung stand.⁶⁵⁸ Obwohl in diesen Punkten nur noch Detailfragen zu klären waren, gelang es der deutschen Präsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 1964 nicht, eine Entscheidung des Ministerrats zu erwirken. Die Minister waren in keiner der Detailfragen weiter gekommen und verwiesen im Dezember das gesamte Maßnahmenpaket an den Ausschuss der ständigen Vertreter zur Überarbeitung zurück.

Eine Einigung über eine Teilharmonisierung wurde zudem durch den französischen Standpunkt erschwert, über die Verkehrspolitik nur als Einheit entscheiden zu wollen. Erstmals entsprach eine Verzögerung verkehrspolitischer Entscheidungen nicht den Plänen des Bundesverkehrsministers, der eine Harmonisierungsentscheidung des Rats begrüßt hätte.⁶⁵⁹ So war es der Bundesregierung, trotz der guten Vorarbeit während der belgischen Präsidentschaft und dem Vorteil die Präsidentschaft der Gemeinschaften inne zu haben, im Jahr 1964 erneut nicht gelungen, ihre verkehrspolitischen Vorstellungen auf der europäischen Bühne durchzusetzen.

5.3.4 Maße und Gewichte

Parallel zur Harmonisierung der Abgaben, Steuern, Sozial- und Versicherungsvorschriften bemühte sich die Kommission um die Einführung einheitlicher technischer Standards. Die

⁶⁵⁶ Vgl. Gesichtspunkte für die Hausbesprechung am 29. Mai 1963 über die Vorbereitung der Ratstagung am 14. Juni 1963. In: BA B108/31160 70. Tagung und 104. Tagung des EWG-Ministerrats (Verkehrs) am 14. Juni 1963; Entwurf eines Protokolls über die 137. Tagung des Rates. In: BA B108/31161.

⁶⁵⁷ Vgl. ebd., S. 23–30.

⁶⁵⁸ Vgl. Ergebnisbericht über die 147. Sitzung des Ministerrats. In: BA B108/31164 147.

⁶⁵⁹ Entwurf eines Protokolls über die 155. Tagung des Rates. In: BA B108/31168, S. 33–50.

Vereinheitlichung der Maße und Gewichte im Verkehr war von jeher eines der Hauptanliegen jeder Integrationsbemühung. Bis zum Beginn der 1960er Jahre hatte sich vor allem die UN-ECE auf diesem Gebiet Verdienste erworben. Die Erfolge blieben allerdings begrenzt. Für den Schienenverkehr gelang es weder in bilateralen Verhandlungen noch im Rahmen der UIC, sich auf eine einheitliche Spannung für das Hochleitungsnetz zu einigen. Obwohl mit dem Genfer-Abkommen bereits 1949 eine Regelung vereinbart worden war, blieben die Maße für den Straßengüterverkehr umstritten. Die Umsetzung des von den UN ausgehandelten Abkommens erfolgte nur langsam und in Teilen. Ein weltweites Abkommen wurde zudem mit Hinweis auf die großen Unterschiede zwischen den Regionen als wenig nützlich abgelehnt.

Zehn Jahre später gelang es der CEMT, ein Abkommen für die europäischen Staaten auszuhandeln, das nach dem Ort seiner Unterzeichnung als Haager EntschlieÙung bekannt wurde. Auf dem Papier war die Haager EntschlieÙung ein großer Fortschritt, da es der CEMT gelungen war, die europäischen Staaten von den Niederlanden bis Jugoslawien auf die Einführung einheitlicher Maße zu verpflichten. Die Umsetzung gelang jedoch nie.

Ohne Rücksicht auf die EntschlieÙung von Den Haag einigten sich zwei Jahre später die Beneluxstaaten auf einheitliche Normen für den Binnengüterverkehr zwischen den Niederlanden, Belgien und Luxemburg. Diese Einigung wurde vor allem im Bundesverkehrsministerium als Affront empfunden, das im Rahmen des Haager Kompromisses die eigenen Pläne für eine Verringerung der Lkw Maße aufgegeben hatte.⁶⁶⁰

Die Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft schaltete sich 1962 mit einem eigenen Vorschlag in die Auseinandersetzung ein. Obwohl bilaterale Verhandlungen und die Haager EntschlieÙung einen Grundstock an einheitlichen Normen geschaffen hatten, war die Lage zu diesem Zeitpunkt unübersichtlich.⁶⁶¹ Das zulässige Gesamtgewicht von Lastkraftwagen mit zwei und mehr Achsen variierte beispielsweise zwischen 16 t (Bundesrepublik Deutschland) und 26 t (Belgien, Luxemburg). Ähnlich war die Situation auch bei der zulässigen Gesamtlänge und Achslast. Solche Unterschiede in der technischen Normung führten zu erheblichen Wettbewerbsverzerrung, meist zu Ungunsten der bundesdeutschen Frachtführer, da sich die Bundesrepublik bei allen technischen Normen am unteren Ende der

⁶⁶⁰ Vgl. Kapitel 2.2.1.

⁶⁶¹ Unumstritten waren die höchstzulässige Breite (2,50 m) und Höhe (4 m) der Fahrzeuge.

Spanne bewegte, obwohl es SEEBOHM 1960/61 nicht gelungen war, die Maße und Gewichte wie geplant zu reduzieren.⁶⁶² Während die Höhe (3,80 m) und Breite (2,50 m) relativ unumstritten waren, variierten die Vorschriften über die zulässige Achslast und die Gesamtlänge von Frachtzügen erheblich. Vor allem die höchstzulässige Achslast, die in engem Zusammenhang mit dem Gesamtgewicht und damit mit der Fahrzeugsicherheit und der Fahrbahnabnutzung steht, war höchst umstritten.

Die EWG-Kommission unternahm den Versuch eines Kompromissvorschlags zwischen den Normen der Haager EntschlieÙung und den darüber hinaus gehenden Vorschriften in einigen Mitgliedstaaten (Belgien, Frankreich, Luxemburg, Niederlande). Der große Nachteil einer solchen Lösung war, dass die Kommission Normen vorschlug, die in dieser Form in keinem Mitgliedstaat angewendet wurden.⁶⁶³ Als Konsequenz hätte mittelfristig EWG-weit die gesamte StraÙengüterverkehrsfahrzeugflotte ausgetauscht werden müssen. Im Bundesverkehrsministerium wurde bereits die Haager EntschlieÙung als umfassendes Entgegenkommen von deutscher Seite aufgefasst. Aus diesem Grund war die Kompromissbereitschaft im Bezug auf eine weitere Vergrößerung der Maße und Gewichte begrenzt.⁶⁶⁴ Der Bundesverkehrsminister befürchtete nicht nur eine weitere Verschärfung der Wettbewerbssituation der Bundesbahn, sondern auch eine Verschlechterung der angespannten Sicherheitslage im Straßenverkehr und eine Kostenexplosion beim Straßenbau, wenn die Maße und Gewichte für Lkw weiter erhöht würden.

Die Verhandlungssituation war angespannt. Zudem gelang es der Kommission nicht, die Debatte an sich zu ziehen, die parallel auch im Rahmen der CEMT und auf bilateraler Ebene geführt wurde, so dass sie ihren Vorschlag bereits nachbessern musste, bevor er im Juni 1964 zum ersten Mal im Rahmen einer Ministerratstagung umfassend diskutiert werden konnte. Zuvor hatten die Minister eine Entscheidung mit Verweis auf deutsch-französische

⁶⁶² Vgl. Bericht im Namen des Verkehrsausschusses über den Vorschlag der EWG-Kommission an den Rat betreffend eine Richtlinie über Abmessungen und Gewichte der zum Verkehr zwischen den Mitgliedstaaten zugelassenen Nutzfahrzeuge und weitere ergänzende Bau- und Betriebsvorschriften für diese Fahrzeuge. In: Europäisches Parlament Sitzungsdokumente. 30. September 1963. Ausgabe in deutscher Sprache. Dokument 58, (CARDOC), Anlage 1, S. 21 ff.

⁶⁶³ Der Vorschlag der Kommission war so deutlich als Kompromiss zwischen den beiden widerstreitenden Positionen ausgelegt, dass es ihm manchmal an Praktikabilität fehlte. So schlug die Kommission als Maß für die Gesamtlänge 17,20 m und damit genau das arithmetische Mittel zwischen 18 m (Frankreich u. a.) und 16,50 m (Bundesrepublik Deutschland) vor.

⁶⁶⁴ Vgl. Bericht im Namen des Verkehrsausschusses über den Vorschlag der EWG-Kommission an den Rat betreffend eine Richtlinie über Abmessungen und Gewichte. Dokument 58, (CARDOC), S. 2.

Verhandlungen hinausgezögert. In den bilateralen Verhandlungen versuchten die beiden größten EWG-Mitgliedstaaten ihre widerstreitenden Positionen anzugleichen. Dies gelang jedoch nicht, da die Vertreter der französischen Republik auf der Erlaubnis für eine 13-t-Einzelachse bestanden, die von der Bundesregierung grundsätzlich abgelehnt wurde. Die von den Franzosen geforderte maximale Achslast von 13 t auf einer einzigen Achse⁶⁶⁵ hätte nach einhelliger wissenschaftlicher Meinung zu einer deutlich höheren Belastung für den Straßenbelag geführt. Die Kommission übernahm anschließend die französische Position. Im überarbeiteten Vorschlag entfernte sie sich noch weiter von den deutschen Wünschen und kam den Befürwortern großer Maße entgegen.⁶⁶⁶

Auch bei der technischen Harmonisierung wurde es für die Bundesregierung somit zunehmend schwieriger, ihre Ziele auf europäischer Ebene durchzusetzen. In der Ministerratsitzung im Juni 1964 kam es für den Verkehrsminister in erster Linie darauf an, „dass die Verantwortung nicht der deutschen Delegation angelastet wird, wenn [...] eine Einigung nicht erzielt wird“⁶⁶⁷. Frankreich und Deutschland – die in Fragen der Verkehrsmarktorganisation bisher eine einheitliche Position vertreten hatten – waren über die Frage der höchstzulässigen Achslast (10 oder 13 t je Einzelachse) so zerstritten, dass die Verhandlungen im Juni vertagt werden mussten, obwohl die belgische Ratspräsidentschaft die Bedeutung einer Einigung mit allem Nachdruck wiederholt hatte.⁶⁶⁸ Durch den engagierten Einsatz von Lobbygruppen in dieser Frage verhärteten sich die Positionen zusätzlich.⁶⁶⁹

Obwohl die Bundesregierung einer höheren Gesamtlänge für Lastzüge (18 m) und einer Anhebung des Gesamtgewichts (38 t) zustimmte und damit weit mehr Kompromissbereitschaft zeigte als alle anderen Verhandlungspartner, gelang auch unter der deutschen Präsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 1964 kein Durchbruch.⁶⁷⁰ Der Bundesverkehrsminister

⁶⁶⁵ Eine Einzelachse verteilt das Gewicht des Fahrzeugs im Gegensatz zur Doppelachse nicht auf vier, sondern nur auf zwei Räder.

⁶⁶⁶ Vgl. Bericht im Namen des Verkehrsausschusses über den Vorschlag der EWG-Kommission an den Rat betreffend eine Richtlinie über Abmessungen und Gewichte. In: Europäisches Parlament Sitzungsdokumente. 30. September 1963. Ausgabe in Deutscher Sprache. Dokument 58, (CARDOC), S. 4.

⁶⁶⁷ Vgl. ebd., S. 4.

⁶⁶⁸ Entwurf eines Protokolls über die 137. Tagung des Rates. In: BA B108/31161.

⁶⁶⁹ In Frankreich hatten sich Spediteure, Fahrzeughersteller, Achsenproduzenten und einige Verladere zu einem Interessenverband für die 13-t-Achse zusammengeschlossen (Association pour le développement de la productivité du véhicule industriel). Dieser Verband nahm nicht nur Einfluss auf die französische Regierung, sondern wandte sich in der ganzen EWG mit Broschüren an die Öffentlichkeit. Vgl. BA B108/3116.

⁶⁷⁰ Vgl. Ergebnisbericht über die 147. Sitzung des Ministerrats. In: BA B108/31164.

hatte sich bereits vor der ersten Sitzung unter deutscher Präsidentschaft im Oktober 1964 mit Staatssecretaris KEYZER auf eine gemeinsame Verhandlungsposition einigen können, die auch von Italien getragen wurde.⁶⁷¹ Frankreichs Verkehrsminister MARC JACQUET⁶⁷² war jedoch mit einem Verweis auf den technischen Fortschritt und die größere Effizienz nicht bereit, auf die 13 t Maximallast pro Einzelachse zu verzichten und wurde aus Belgien und Luxemburg unterstützt.⁶⁷³ Die deutsch-französische Übereinstimmung in Verkehrsfragen erwies sich in dieser Frage als ebenso unbeständig wie der deutsch-niederländische Gegensatz.

Während die Bundesregierung konsequent ihrer überkommenen Politik der Eindämmung des Straßengüterverkehrs treu blieb, überwogen in Frankreich offensichtlich die Interessen der nationalen Fahrzeugproduzenten und Frachtführer, die bei einer Verringerung der Achslast ihre Flotten hätten umrüsten müssen. Da beide Seiten nicht gewillt waren, in der Frage der Achslast einem Kompromiss zuzustimmen, scheiterte auch der Vorschlag über die Harmonisierung der Maße und Gewichte bei Lastkraftwagen im Jahr 1964.

Obwohl die Bundesregierung zu Gunsten eines Kompromisses in den Fragen der Gesamtlänge und des Gesamtgewichts nachzugeben bereit war, gelang es ihr nicht, eine Entscheidung herbeizuführen, die aus deutscher Sicht aber nur ein Minimalerfolg hätte sein können. Es blieb dabei, dass es für die Seebohm-Administration auf dem Feld der europäischen Verkehrspolitik nicht viel zu gewinnen gab.

Die Verhandlungen der Jahre 1962 bis 1964 verdeutlichen aber auch, dass die internationale Verkehrspolitik eine unbequeme Angelegenheit war, da bekannte Muster nicht angewandt werden konnten. Die politische Skala von rechts nach links hatte in der Verkehrspolitik keine Gültigkeit. Der nachdrücklichste Verfechter der Marktfreiheit war ein niederländischer Sozialist, der treueste Befürworter staatlicher Eingriffe in den Verkehrsmarkt ein deutscher Konservativer, dem liberale Politiker verschiedener Nationalität beisprangen. EWG-Kommissar SCHAUS formulierte es so: „Mitunter sehen wir uns dabei in Europa

⁶⁷¹ Mitteilung. Betr.: Gespräch zwischen dem Minister und dem niederländischen Staatssekretär Keyzer am 9. Oktober 1964 in Straßburg, S. 2. In: BA B108/31164 147.

⁶⁷² MARC JACQUET (1913–1983) war in der Regierung Pompidou von 1962 bis 1966 Verkehrsminister.

⁶⁷³ Auch der Verkehrsausschuss unterstützte die französische Position. Vgl. Bericht im Namen des Verkehrsausschusses über den Vorschlag der EWG-Kommission an den Rat betreffend einer Richtlinie über Abmessungen und Gewichte, S. 5–42.

Positionen gegenüber, die an Hand überkommener Maßstäbe als kurios zu bezeichnen sein würden.⁶⁷⁴ So überraschte es ihn auch nicht weiter, dass die Kommission für ihre im Wesentlichen wirtschaftsliberalen Pläne von den Industrie- und Handelskammern der Hafenstädte kritisiert und vom Präsidenten des Gewerkschaftlichen Verkehrsausschusses der Gemeinschaft gelobt wurde.⁶⁷⁵

Erklärungen, die sich auf die Konkurrenz der Verkehrsträger stützten, griffen ebenfalls zu kurz. Weder ließen sich die Straßengüterverkehrsunternehmen als besonders reformfreudig bezeichnen noch konnte man umgekehrt eine reformfeindliche Haltung den Eisenbahnverwaltungen vorwerfen. Vielmehr standen die Vertreter des Straßengüterverkehrs in der Bundesrepublik jeder Liberalisierung des europäischen Verkehrsmarktes äußerst kritisch gegenüber. Das gleiche galt für die Vertreter der bundesdeutschen Binnenschifffahrt. Dagegen war die Bundesbahnverwaltung entsprechenden Plänen gegenüber durchaus aufgeschlossen, lehnte aber im Gegenzug umfassende Reformen im Binnenverkehr ab. Vor allem war sie nicht bereit, den stark defizitären Stückgutbereich grundlegend zu reformieren.⁶⁷⁶ Auch international traten die Eisenbahnen wiederholt für eine Liberalisierung, „unverfälschten Wettbewerb“ der Verkehrsträger und kaufmännische Führung ein.⁶⁷⁷

Auch nationale Erklärungsmuster vermochten die Positionen nur unzureichend zu erklären. Wiewohl eine gewisse Übereinstimmung zwischen den beiden großen Flächenstaaten festzustellen ist, entzieht sich die europäische Verkehrspolitik der 1960er Jahre doch dem simplen Erklärungsmuster „kleine gegen große Mitgliedstaaten“. Italien – nach Frankreich und der Bundesrepublik – der drittgrößte Flächenstaat der EWG, unterstützte meist die verkehrspolitische Linie der Niederlande, während die Vertreter Luxemburgs sich wiederholt für

⁶⁷⁴ Ebd. S. 71.

⁶⁷⁵ Vgl. Schreiben von Herrn Seibert, Präsident des Gewerkschaftlichen Verkehrsausschusses der Gemeinschaft (ITF), Brüssel vom 9. Januar 1964 an Herrn Spaak, Präsident des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. In: BAC 14/1967 4; Aufzeichnung. Betrifft: Stellungnahme der Handelskammern Amsterdam, Antwerpen und Rotterdam zu der gemeinsamen Verkehrspolitik der EWG. In: AR CM2 1964 419.

⁶⁷⁶ Schreiben des Präsidenten der Internationalen Binnenschifffahrts-Union in Paris, P. Brousse, an den Präsidenten des Ministerrates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in Brüssel, 29. August 1962. In: AR CM2 1962 435 1962. Schreiben des Präsidenten des Verbindungskomitees der gewerblichen Straßentransportunternehmen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Paris, C. Leblanc vom 3. Oktober 1963 an den Präsidenten des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. In: BAC 14/1967 4. Harmonisation de certains dispositions dans le domaine des transports politique commun; Wissenschaftlicher Beirat beim BMV. Unterlagen zum Stückgutverkehr 5/14. In: BA B108/14786.

⁶⁷⁷ Vgl. Die Festlegung der gemeinsamen Verkehrspolitik der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft – Der Standpunkt der Eisenbahnverwaltungen der Mitgliedstaaten der EWG. In: AK CEAB 2 260, (S. 24 und S. 31).

staatliche Eingriffe zu Gunsten der Eisenbahnen aussprachen und damit auf einer Linie mit Frankreich und der Bundesrepublik lagen.⁶⁷⁸

⁶⁷⁸ Zu den Positionen der Mitgliedstaaten vgl. Übersicht über die von den einzelnen Delegationen zur Denkschrift der Kommission über die Grundausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik geäußerten Auffassungen. In: AK BC 3/1978 1371.

6 Kleine Fortschritte – große Rückschläge (1965–1972)

6.1 Erste Kompromisse

Als Minister SEEBOHM zum Jahreswechsel 1964/65 die Präsidentschaft im EWG-Rat an seinen französischen Amtskollegen JACQUET weiter gab, waren die Pläne für eine einheitliche europäische Verkehrspolitik gescheitert, wie sie die Kommission 1961/62 in ihrer Denkschrift und dem Aktionsprogramm entworfen hatte. Der Rat hatte weder über das für 1963 geplante Gemeinschaftskontingent noch über ein Margentarifsystem entschieden. weder auf sozialem noch auf steuerlichem oder technischem Gebiet waren Harmonisierungsmaßnahmen eingeleitet worden. Auch unstrittige Vorschläge der Kommission bezüglich der Abschaffung der Doppelbesteuerung und der Durchführung einer Wegekostenenquete waren nicht in Gemeinschaftsrecht überführt worden. Nicht einmal über den Vorschlag zur abgabefreien Einführung von Treibstoff in Fahrzeugtanks hatten sich die Minister einigen können. Nach den Zeitplänen der Kommission hätten die ersten entscheidenden Maßnahmen (Margentarif, Gemeinschaftskontingent) bereits in Kraft sein müssen.⁶⁷⁹ Die Entscheidungsfindung in der Verkehrspolitik hatte sich als äußerst schwierige und langwierige Angelegenheit erwiesen, die von allen Beteiligten ein Maximum an Kompromissbereitschaft und Flexibilität erforderte. Selbst Verkehrskommissar SCHAUS, der sich 1962 betont optimistisch gegeben hatte, das Aktionsprogramm fristgerecht umsetzen zu können, reagierte zunehmend frustriert. So formulierte der Luxemburger bei einer Rede 1966 vor dem Bundesverband für den gesamten Verkehr:

„Man halte mir nun nicht entgegen, die gemeinsame Verkehrspolitik sei eine besonders delikate und schwierige Materie. Es gelte, schier unüberbrückbare Gegensätze auszugleichen. Das weiß ich auch. Darüber habe ich schon fast so lange Anschauungsunterricht erhalten wie eine Grundschulausbildung dauert.“⁶⁸⁰

Auch in der Bundesrepublik waren die Reformen ins Stocken geraten. Der Erfolg der „kleinen Verkehrsreform“ blieb begrenzt. Das Wachstum des Straßengüterverkehrs konnte zwar verlangsamt werden und lag zwischen 1960 und 1965 signifikant niedriger als in allen

⁶⁷⁹ Zu den Zeitplänen vgl. Vermerk Programm – Gewerblicher Grenzüberschreitender Güterkraftverkehr, S. 3–14. In: CARDOC TRANS 55 rev. 3.

⁶⁸⁰ SCHAUS, LAMBERT: Ergebnisse und Perspektiven der gemeinsamen Verkehrspolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Vortrag gehalten auf der Mitgliederversammlung des Bundesverbandes für den gesamten Verkehr e. V. am 1. Juli 1966 in Hannover. In: AK BAC 25/1980 1421, S. (64).

anderen EWG-Staaten, doch war es nicht gelungen, der Bundesbahn langfristige Perspektiven für ein wirtschaftliches Arbeiten aufzuzeigen,⁶⁸¹ was in den Niederlanden – zumindest von den Vertretern des Straßengüterverkehrs – durchaus mit Schadenfreude festgestellt wurde.⁶⁸²

Durch die Reformen des Jahres 1961 war den Transporteuren die Möglichkeiten gegeben worden, flexibler auf eine sich verändernde Nachfrage zu reagieren. Am 9. Januar 1962 waren in der Bundesrepublik je eine Tarifkommission für den Fern-, Nah- und Möbeltransport konstituiert worden.⁶⁸³ Die Nachfrage nach Transportleistungen tendierte jedoch trotz der Reformen von der Eisenbahn zur Straße. Ursache hierfür war nicht allein die größere Zuverlässigkeit der moderneren Lastkraftwagen, sondern auch der Strukturwandel von der Montan- zur Konsumgüterindustrie, da durch die Verlagerung von der Schwer- zur Konsumgüterindustrie zunehmend Stückguttransporte nachgefragt wurden. Im Stückguttransport aber hatte der flexiblere Lastkraftwagen deutliche Vorteile gegenüber der Bahn, die ihre Stärke bei Schüttgut wie Kohle und Erzen besser einbringen konnte. Die inhärente Verkehrsinfrastrukturpolitik unterstützte diesen Trend zusätzlich:

„Eine – aus welchen Gründen auch immer – nicht genügende Berücksichtigung der volkswirtschaftlichen Funktion der Straße hat dazu geführt, daß nach dem vergangenen Krieg dem Aufbau von Fernstrassen ein übermäßiger Vorrang eingeräumt wurde, obwohl gerade der Sammel- und Verteilungsverkehr im Nahverkehrsbereich die eigentliche wirtschaftliche Domäne des Kraftwagens ist.“⁶⁸⁴

Diese Stellungnahme aus dem Wissenschaftlichen Beirat als gilt als umstritten, da der Lastkraftwagen seine Stärken auch im Fernverkehr in der Zwischenzeit unter Beweis gestellt hatte. Allerdings ist nicht zu bestreiten, dass der Ausbau des Fernstraßennetzes den Bemühungen um eine Eindämmung des Verkehrs mit Lastkraftwagen sicher nicht nützte.

⁶⁸¹ Vgl. SCHULZ, GÜNTHER: Die Deutsche Bundesbahn 1949–1989 S. 347ff. Der Straßengüterverkehr war zwischen 1959 und 1965 in der Bundesrepublik nur um 6,3 % gewachsen. Der EWG-Durchschnitt betrug 16,2 % Vgl. MÜLLER-HERMANN: Grundlagen der gemeinsamen Verkehrspolitik Tabelle 3, S. 61.

⁶⁸² Vgl. Bundesbahn Ontspoort. In: Beroepsvervoer 14/1964, S. 945.

⁶⁸³ Vgl. HEIMES: Vom Saumpferd zur Transportindustrie, S. 195.

⁶⁸⁴ Zur Frage der optimalen Verkehrsbedienung in der Fläche Gutachten der Gruppe A – Verkehrswirtschaft des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesverkehrsministerium, S. 6. In: B108/14788.

Die europäische Verkehrspolitik hatte auf die nationalen Verhältnisse in erster Linie im Zusammenhang mit den Abmessungen der Lastkraftwagen Einfluss. Nach langem Streit gelang am 23. April 1965 endlich eine Vereinheitlichung der Maße und Gewichte.⁶⁸⁵ Für die Bundesrepublik galten ab diesem Zeitpunkt die Normen, auf die sich SEEBOHM mit Staatssekretaris KEYZER 1964 verständigt hatte.⁶⁸⁶

In der Bundesrepublik wurden die zaghafte Reformen von 1961 nicht fortgesetzt. Auf europäischer Ebene blieben sie in der ersten Hälfte der 1960er Jahre völlig aus. Die „Erste Richtlinie über die Aufstellung einiger gemeinsamer Regeln für den internationalen Verkehr“⁶⁸⁷ aus dem Jahr 1962 blieb die einzige Entscheidung des Ministerrats zwischen der Veröffentlichung der Denkschrift und 1965. Vor allem in der Frage der Margentarife waren die Minister nach zwei Jahren Verhandlung weiter auseinander denn je. In erster Linie war es den Beteiligten gelungen, zu verdeutlichen, dass die Kommission es unterschätzt hatte, eine einheitliche europäische Verkehrsordnung aufzubauen, solange die Mannheimer Akte in Kraft war.

Die Verhandlungen im Ministerrat der Jahre 1963/64 zeigten aber auch Perspektiven. In der Transitfrage hatte eine Einigung erzielt werden können⁶⁸⁸ und über das Gemeinschaftskontingent war es letztlich nur aufgrund der französischen Vorbehalte gegen die Aufteilung der Kommissionsvorschläge nicht zu einer Ratsentscheidung gekommen. Die Minister hatten sich über die Höhe, Breite und Länge von Nutzfahrzeugen einigen können. Einzig die Achslast (10 oder 13 t je Einzelachse) blieb umstritten. Mit der Entscheidung zur Durchführung einer Enquete über die Wegekosten hatte der Rat zudem die Grundlage für eine einheitliche zukünftige Abgabensystematik geschaffen.⁶⁸⁹

Durch die Kompromissbereitschaft beider Seiten – insbesondere aber der deutschen Delegation – hatte auch der deutsch-niederländische Gegensatz entschärft werden können.

⁶⁸⁵ Vgl. HEIMES: Vom Saumpferd zur Transportindustrie, S. 196.

⁶⁸⁶ Vgl. Mitteilung. Betr.: Gespräch zwischen dem Minister und dem niederländischen Staatssekretär Keyzer am 9. Oktober 1964 in Strassburg. In: BA B108/31164 147. Tagung des EWG-Ministerrats (Verkehr) am 20. Oktober 1964.

⁶⁸⁷ Erste Richtlinie des Rats über die Aufstellung einiger gemeinsamer Regeln für den internationalen Verkehr (gewerblicher Güterkraftverkehr). AMBL Nr. 70 vom 06/09/1962, S. 2005f.

⁶⁸⁸ Ergebnisbericht über die 147. Sitzung des Ministerrats der EWG (Verkehrsfragen). 20. Oktober 1964 in Brüssel, S. 4. In: BA B108/31164 147. Tagung des EWG-Ministerrats (Verkehr) am 20. Oktober 1964.

⁶⁸⁹ Vgl. 64/389/EWG: Entscheidung des Rates vom 22. Juni 1964 zur Durchführung einer Enquete über die Wegekosten des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs. ABL. Nr. 102 vom 29/06/1964, S. 1598–1601.

SEEBOHM und KEYZER arbeiteten konstruktiver zusammen, als dies unter KEYZERS Vorgänger, Staatssecretaris STIJKEL, der Fall gewesen war.⁶⁹⁰ Obwohl der ambitionierte Zeitplan der Kommission nicht mehr eingehalten werden konnte, war die Situation im Jahr 1965 durchaus nicht hoffnungslos, wie der deutsche Verkehrsexperte ALBRECHT FROHNMEYER in einer Zwischenbilanz der europäischen Verkehrspolitik feststellte.⁶⁹¹ Ebenso hoffnungsvoll kommentierte auch ein nicht genannter Autor der niederländischen Branchenzeitschrift *Beroepsvervoer* die Lage in Brüssel. Er stellte treffend fest: „Wegvervoer in de E.W.G.: Weer en stapje vooruit [Straßengüterverkehr in der EWG: Wieder eine Schrittchen weiter]“⁶⁹². LAMBERT SCHAUS war auch weit davon entfernt, seine Vorstellungen für die zukünftige europäische Verkehrspolitik aufzugeben, und plädierte insbesondere vor dem deutschen Fachpublikum wiederholt für die Bedeutung der unternehmerischen Freiheit als Motor der Verkehrswirtschaft.⁶⁹³

Bereits bevor die Verhandlungen im Dezember 1964 durch die französische Trias-Politik (Einheit von Preisfindungs-, Marktzugangs- und Harmonisierungspolitik) gescheitert waren, hatte sich unter den Ministern zunehmend die Position durchgesetzt, dass eine Politik der kleinen Kompromisse die Politik der großen Konzepte ersetzen müsse. Die umfassenden Konzepte der Kommission galten als nicht mehr durchsetzbar.

Unter zunehmenden äußeren Druck kamen sich die Verhandlungspartner zu Beginn des Jahres 1965 in kleinen Schritten näher. Die zuständigen Minister wurden sich zunehmend darüber klar, dass es an der Zeit war, zumindest Teilerfolge an ihre Regierungen melden zu können. Sollte die europäische Verkehrspolitik weiter auf der Stelle treten, fürchtete beispielsweise Minister SEEBOHM, dass der Rat der EWG-Außenminister über die Köpfe der Verkehrsminister hinweg zu einer Übereinkunft kommen könne. Dies konnte jedoch nicht im Interesse SEEBOHMS und seiner Amtskollegen liegen. Außerdem fürchtete der Bundesver-

⁶⁹⁰ Vgl. Gesichtspunkte für die Besprechung des Ministers mit Staatssekretär Stijkel am September 1962 in Schloss Hubertus bei Arnheim. In: BA B108/31163 80. Tagung 27. 9. 1962. Mitteilung. Betr.: Gespräch zwischen dem Minister und dem niederländischen Staatssekretär Keyzer am 9. Oktober 1964 in Strassburg. In: BA B108/31164 147. Tagung des EWG-Ministerrats (Verkehr) am 20. Oktober 1964.

⁶⁹¹ Vgl. FROHNMEYER, ALBRECHT: Stand und Entwicklungstendenzen der gemeinsamen Verkehrspolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 4/1965, S. 219–231.

⁶⁹² Wegvervoer in E.E.G.: Weer en stapje vooruit. In: *Beroepsvervoer* 23/1964, S. 1779.

⁶⁹³ Vgl. SCHAUS, LAMBERT: Eingriff und Zurückhaltung der öffentlichen Gewalt auf dem Gebiet des Verkehrs. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 2/1965, S. 71–81, hier S. 72f.

kehrminister, dass eine Entscheidung im Kreis der Außenminister weit liberaler ausfallen würde als ein Kompromiss im Rahmen des Verkehrsministerrats.⁶⁹⁴

Zudem hatten sich die persönlichen Verbindungen der Männer in den Schlüsselpositionen verändert. In der Bundesrepublik und in Frankreich standen mit SEEBOHM und JACQUET zwei Minister an der Spitze der zuständigen Ressorts, die sich dank jahrelanger Erfahrungen keine falschen Hoffnungen mehr darauf machten, Maximalforderungen durchsetzen zu können und in den Niederlanden folgte im Mai 1965 der kompromissbereite S. A. POSTHUMUS⁶⁹⁵ auf den kompromissbereiten KEYZER im Amt des Staatssekretärs. POSTHUMUS war als langjähriges Mitglied des Gemeinderats von Rotterdam und des Europäischen Parlaments – wo er dem Verkehrsausschuss angehört hatte – mit den Schwierigkeiten der europäischen Verkehrspolitik soweit vertraut, dass auch er bereit war, nationale Vorbehalte zu Gunsten von Kompromissen zurückzustellen. KEYZER hatte zuvor vor allem das Verhältnis zu SEEBOHM zu verbessern versucht und war dabei offensichtlich erfolgreich gewesen, so dass die jahrelangen Antipathien zwischen der deutschen und der niederländischen Seite die Verhandlungen nicht mehr in gleichem Maße belasteten wie zuvor.⁶⁹⁶

Mit dem am 8. April 1965 unterzeichneten Fusionsvertrag der Exekutivorgane war auch ein Ende der Kompetenzstreitigkeiten zwischen EWG-Kommission und Hoher Behörde der EGKS absehbar. Außerdem war der Vertrag auch ein deutliches Zeichen für die positive Richtung des weiteren Integrationsprozesses.⁶⁹⁷ Hier sollte auch die Verkehrspolitik integriert werden.

Unter den verbesserten Verhandlungsbedingungen und in der positiven Integrationsstimmung gelangen Kompromisse. Einige größere und offensichtliche Missstände konnten

⁶⁹⁴ Handschriftlicher Vermerk auf den Dokumenten zur 171. Tagung des Ministerrates der EWG – Verkehrsfragen – 22. Juni 1965. Vorabinformation für den Minister, S. 10f. In: BA B108/31167 171. Tagung des EWG-Ministerrates (Verkehr) 22. Juni 1965.

⁶⁹⁵ S. A. POSTHUMUS (1910–1987) war von Mai 1965 bis November 1966 Staatssekretär im Ministerium van Verkeer en Waterstaat.

⁶⁹⁶ Ein Treffen in privatem Rahmen zwischen Seebohm und Keyzer, bei dem auch Keyzers Ehefrau anwesend war, bezeichnete der Letztgenannte als sehr freundschaftlich. Vgl. Brief von Staatssekretär Keyzer an Minister Seebohm vom 20. Januar 1965. In: BA B108/31166 161. Tagung des EWG-Ministerrates (Verkehr) 9. März 1965.

⁶⁹⁷ Vgl. Vertrag zur Einsetzung eines Gemeinsamen Rates und einer Gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Fusionsvertrag). ABL. Nr. 152 vom 13/07/1967.

beseitigt werden. So vereinfachte die Richtlinie 65/269/EWG des Rates vom 13. Mai 1965⁶⁹⁸ ab dem 1. Januar 1966 das Genehmigungsverfahren für den grenzüberschreitenden Straßengüterverkehr. Von diesem Zeitpunkt an konnten die Behörden des Mitgliedstaates, in dem das Fahrzeug zugelassen war, alle Genehmigungen für den Transport von, nach und durch die EWG-Mitgliedstaaten ausstellen. Die Genehmigungen entsprachen zudem erstmals einem einheitlichen Muster. Bis zu diesem Zeitpunkt hatten Genehmigungen – sofern keine anders lautenden bilateralen Vereinbarungen in Kraft waren – beim Grenzübergang beantragt werden müssen. Das war mit großem Verwaltungsaufwand und Zeitverlust verbunden gewesen.⁶⁹⁹

Mit der Entscheidung vom 27. April 1965⁷⁰⁰ hatte die Kommission zudem die rechtliche Grundlage geschaffen, die Nutzung der Verkehrswege zu untersuchen. Das unzureichende statistische Material und die unterschiedlichen nationalen Erfassungsmethoden hatten zuvor immer wieder für Unstimmigkeiten gesorgt. Mit der Entscheidung zur Anwendung des Artikels 4 der Wegekostenenquete hatte der Rat außerdem die letzten Unstimmigkeiten auf dem Weg zu einer einheitlichen Erfassung der Kosten für die Benutzung von Schienen, Straßen und Wasserstraßen in den Mitgliedstaaten aus dem Weg geräumt.⁷⁰¹

Die größten Probleme bereitete jedoch weiterhin die Tarifregelung. Vor allem aufgrund der engen Verknüpfung mit der Seehafenverkehrspolitik blieben die Verhandlungspositionen verhärtet. Während die Kommission an einem Kompromissvorschlag arbeitete, versuchten die Hafenstädte zunehmend Einfluss auf relevante Entscheidungen des Rates zu nehmen.⁷⁰² Die niederländischen und belgischen Häfen setzten ihren nicht geringen politischen Einfluss ein, um gegen jede Revision der Mannheimer Akte zu protestieren, die bundesdeutschen

⁶⁹⁸ Richtlinie des Rates vom 13. Mai 1965 zur Vereinheitlichung gewisser Regeln betreffend die Genehmigung für den Güterverkehr zwischen den Mitgliedstaaten. ABL Nr. 088 vom 24. 05. 65, S. 1469.

⁶⁹⁹ Für Literaturhinweise vgl. FRERICH/MÜLLER: Europäische Verkehrspolitik. Band 2, S. 119.

⁷⁰⁰ Entscheidung der Kommission vom 27. April 1965 über die im Jahre 1966 vorzunehmende Erhebung und Sondierung über die Nutzung der Verkehrswege. ABL Nr. 082 vom 12/05/1965, S. 1405.

⁷⁰¹ Vgl. 65/270/EWG: Entscheidung des Rates vom 13. Mai 1965 zur Anwendung von Artikel 4 der Entscheidung Nr. 64/389/EWG des Rates vom 22. Juni 1964 zur Durchführung einer Enquete über die Wegekosten des Eisenbahn-, Strassen-, und Binnenschiffsverkehrs. ABL Nr. 088 vom 24/05/1965, S. 1473–1499.

⁷⁰² Zur Seehafenverkehrspolitik vgl. Europäisches Parlament: Sitzungsberichte. Sitzung 1967–1968. November/Dezember 1967. Resolution betreffend die gemeinschaftliche Seehafenverkehrspolitik der EWG. In: Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften 16. Dezember 1967. Ausgabe in Deutscher Sprache. 10. Jahrgang no. 307; COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN. BUREAU VOOR DE STATISTIEK: Zeevervoer van den Landen van de Europese Gemeenschappen 1955, 1960 en 1967. En statistische studie. Bruxelles-Lexemburg 1970.

Hafenstädte mit Hamburg und Bremen an der Spitze sprachen sich andererseits gegen jede Tarifregelung ohne die Rheinschifffahrt aus.⁷⁰³ Insbesondere Hamburg, das durch den Eisernen Vorhang sein natürliches Hinterland verloren hatte, befürchtete bei günstigen Verbindungen zwischen der Rhein- und Ruhrregion und den niederländischen Hafenstädten einen entscheidenden Wettbewerbsnachteil.⁷⁰⁴

In intensiven bilateralen Gesprächen gelang es den Ministern SEEBOHM und JACQUET sowie Staatssecretaris POSTHUMUS im Frühjahr 1965, eine Ausgangssituation zu schaffen, die den lang erwarteten Durchbruch auf dem Weg zu einer einheitlichen europäischen Verkehrsordnung in greifbare Nähe rücken ließ.⁷⁰⁵ In der Sitzung am 9. März 1965 einigten sich die Minister auf die Einführung eines Gemeinschaftskontingents, das allerdings auf deutschen Wunsch hin mit einem Junktim verbunden wurde. Sollte bis zum 1. Januar 1966 keine Einigung in der Tarifffrage erzielt werden, würde auch die Einigung über das Gemeinschaftskontingent hinfällig.⁷⁰⁶ Trotz dieser Einschränkung war es ein großer symbolischer Fortschritt hin zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsmarkt. Staatssecretaris KEYZER stellte zwar einschränkend fest: „176 Genehmigungen im Gemeinschaftskontingent könnten für die Niederlande mit über 600 000 internationalen Transporten pro Jahr allenfalls eine Geste, nicht aber eine Marktöffnung bedeuten“⁷⁰⁷, aber in der Situation der europäischen Verkehrspolitik waren auch Gesten ein Fortschritt.

In der heftig umstrittenen Frage der Abmessungen und Gewichte gingen die Partner ebenfalls aufeinander zu, da beide Seite zu der Einsicht gelangt waren ihre Maximalforderungen nicht durchsetzen zu können und eine weitere Verzögerung der Einigung den gesamten Binnenmarkt hätte gefährden können. Auf Vorschlag der Kommission sollte es den Staaten freigestellt bleiben, entweder eine 10 oder 13 t Achslast vorzuschreiben. Für internationale Transporte sollte bilateral geregelt werden, welche Achslast auf welcher Strecke von Transporteuren aus welchem Land zugelassen sein sollte. Auch in dieser Frage gab sich SEEBOHM sehr kompromissbereit und um einen Ausgleich – insbesondere mit Frankreich –

⁷⁰³ Vgl. Ratstagung der EWG-Verkehrsminister am 9. März 1965 in Brüssel.

⁷⁰⁴ Vgl. ROMMEL, ARTUR: Die Anpassung der Verkehrswegenetze an den Funktionswandel der kontinentaleuropäischen Seehäfen. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 1/1965, S. 26–36.

⁷⁰⁵ Vgl. Brief von Staatssekretaris Keyzer an Minister Seebohm vom 20. Januar 1965. In: BA B108/31166.

⁷⁰⁶ Vgl. Entwurf eines Protokolls über die 161. Tagung des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft am Dienstag, den 9. März 1965 in Brüssel. In: B108/31166 161. Tagung des EWG-Ministerrates (Verkehr) 9. März 1965, S. 43.

⁷⁰⁷ Entwurf eines Protokolls über die 161. Tagung des Rates, S. 42.

bemüht. Er räumte sogar die Möglichkeit ein, dass deutsche Straßen für Fahrzeuge mit 13 t Achslast freigegeben werden könnten,⁷⁰⁸ ein Entgegenkommen, zu dem er noch im Vorjahr gesagt hatte, er sehe sich nicht in der Lage, „jetzt oder zu irgendeinem anderen Zeitpunkt der Erhöhung der Achslasten zuzustimmen“.⁷⁰⁹ Obwohl eine Entscheidung des Rates letztlich erneut vertagt wurde, um zunächst die abgesprochenen Punkte im Detail auszuarbeiten, war der Kompromissvorschlag charakteristisch für die jüngere Entwicklung in der europäischen Verkehrspolitik. In dem Maße, in dem die Kommission ihre umfassenden Konzepte aufgab, kam es zunehmend zu bilateralen Annäherungen, weil der „Systemstreit“ über die Ausrichtung der Verkehrspolitik der Debatte über Sachfragen weichen konnte.

Während eine Entscheidung über die Harmonisierung der technischen Maße noch ausblieb, konnte in einer anderen Harmonisierungsfrage ein Ergebnis erzielt werden. Mit jener Entscheidung,⁷¹⁰ ging der Rat endlich gegen einige der eklatantesten Wettbewerbsverzerrungen vor: Mit Artikel 1 der Entscheidung wurde die Doppelbesteuerung abgeschafft.⁷¹¹

Der Ausschuss der ständigen Vertreter hatte für die Märzsession 1965 auch in der Frage der Margentarife einen Kompromissvorschlag vorbereitet. Die Preisbildung sollte in Form eines Referenztarifs – als Entgegenkommen gegenüber den Niederlanden und Italien – liberaler gehandhabt werden als im ursprünglichen Kommissionsvorschlag vorgesehen. Im Gegenzug sollte die Öffentlichkeit der Preise nicht länger zur Debatte stehen, was den Wünschen der Bundesrepublik und Frankreichs entsprach. Die Niederlande und Italien stimmten einer Veröffentlichungspflicht zu. Für den Schiffsverkehr auf dem Rhein sollten unverbindliche Richtpreise veröffentlicht werden. Der niederländische Vertreter im Ministerrat, an dessen Einwänden eine Einigung bisher gescheitert war, erklärte, dass er eine entsprechende Regelung „voll und ganz akzeptieren“⁷¹² könne. Die Verhandlungen in der folgenden Sitzung der Verkehrsminister im Juni 1965 verliefen so positiv, dass SEEBOHM an Bundeskanzler ER-

⁷⁰⁸ Vgl. ebd. S. 53.

⁷⁰⁹ Entwurf eines Protokolls über die 137. Tagung des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft am Montag, den 22. Juni 1964 in Brüssel, S. 34. In: BA B108/31161 147. Tagung des EWG-Ministerrats (Verkehr) am 22. Juni 1964.

⁷¹⁰ Entscheidung des Rates vom 13. 5. 1965 über die Harmonisierung bestimmter Vorschriften, die den Wettbewerb im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr beeinflussen. In: ABL Nr. 088 vom 24/05/1965, S. 1500–1503; vgl. auch ISSEL: Regulierung, S. 253f.

⁷¹¹ Entscheidung des Rates vom 13. 5. 1965 über die Harmonisierung bestimmter Vorschriften, die den Wettbewerb im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr beeinflussen, S. 1501.

⁷¹² Vgl. Entwurf eines Protokolls über die 171. Tagung des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft am Dienstag, den 22. Juni 1965 in Brüssel, S. 15. In: BA B108/31167 171. Tagung des EWG-Ministerrates (Verkehr) 22. Juni 1965.

HARD berichtete, sie seien von „erheblicher Bedeutung für die Verwirklichung einer gemeinsamen Verkehrspolitik der Gemeinschaft“ gewesen.⁷¹³ Die Presse in der Bundesrepublik teilte die Auffassung des Verkehrsministers und berichtete nach der Junisitzung der Verkehrsminister, dass endlich der Durchbruch in der europäischen Güterverkehrspolitik gelungen sei.⁷¹⁴

Der Zeitpunkt der Einigung erwies sich jedoch als denkbar schlecht. Keine 14 Tage nach der Sitzung am 22. Juni zog Frankreich aufgrund eines Streits über die Agrarpolitik seinen Vertreter aus dem Ministerrat ab und ließ den Rat verhandlungsunfähig zurück. Die „Politik des leeren Stuhls“ begann.⁷¹⁵ SEEBOHM hatte zuvor noch optimistisch und ein wenig prophetisch an den Kanzler geschrieben:

„Falls die derzeitigen politischen Schwierigkeiten mit Frankreich überwunden werden können, wird es den Anstrengungen der EWG-Verkehrsminister sicherlich gelingen, die auf dem Tarifgebiet noch verbleibenden Aufgaben – auch in Einzelheiten – noch im Laufe dieses Jahres der Lösung näher zu bringen.“⁷¹⁶

Diese Möglichkeit wurde den Verkehrsministern durch die Politik des französischen Präsidenten verwehrt. Für nahezu ein Jahr tagte der Rat der Verkehrsminister nicht mehr. Auch wenn die Kommission im Oktober 1965 einen überarbeiteten Margentarivorschlag vorlegte, kamen die Verhandlungen über eine gemeinsame Verkehrspolitik zum Stillstand.⁷¹⁷ Dabei entbehrt es nicht einer gewissen Ironie, dass ausgerechnet der Streit über die Agrarpolitik – die so oft als positives Beispiel für eine gelungene europäische Integration angeführt worden war – einem Durchbruch in der Verkehrspolitik im Weg stand.

⁷¹³ Brief von Bundesverkehrsminister Seehofer an Bundeskanzler Erhard vom 17. Juli 1965. In: B108/31167 171. Tagung des EWG-Ministerrates (Verkehr) 22. Juni 1965, S. 2.

⁷¹⁴ Vgl. Verkehrsminister der EWG einigen sich über Grundsätze der Güterverkehrspolitik. In: Die Welt (26. 07. 1965); HAMM, WALTER: Der Europa-Zug rollt. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung (02. 07. 1965).

⁷¹⁵ Am 31. März 1965 hatte die EWG-Kommission vorgeschlagen, zur Finanzierung der Agrarpolitik der EWG zukünftig auch eigene Einnahmen (Zölle, Agrarabschöpfungen) zu nutzen. Diese supranationale Konzeption ging dem französischen Präsidenten zu weit. Vgl. GASTEYGER, CURT: Europa zwischen Spaltung und Einigung: 1945 bis 1993. Bonn 1997, S. 224f.

⁷¹⁶ Brief Seehofer an Erhard vom 17. Juli 1965, S. 2.

⁷¹⁷ Vgl. Europäische Wirtschaftsgemeinschaft. Sprecher der Kommission. Informativ Aufzeichnung. Gemeinsame Organisation des Güterverkehrsmarktes in der EWG. In: CEAB 2 2951.

6.2 Scheitern der Kompromisse und Neuanfang

Die Übereinkunft des Ministerrats vom 22. Juni 1965 hatte bei Fachbeobachtern die Hoffnung geweckt, dass die europäische Verkehrspolitik einen entscheidenden Schritt voran machen würde.⁷¹⁸ Da sie auch die Zustimmung der Niederlande fand, sollten dem Vorschlag zufolge künftig Richtpreise für den Verkehr auf dem Rhein eingeführt werden, um einen Ausweg aus der Sackgasse zu weisen, in der die europäische Verkehrspreispolitik bis dahin gesteckt hatte. Der französische Boykott versetzte diesen Hoffnungen einen Rückschlag. Dessen ungeachtet führte das Generaldirektorat Verkehr seine Arbeit auf der Basis der Übereinkunft vom 22. Juni weiter und ging mit dem Vorschlag über die Beseitigung der Diskriminierung vom Oktober 1965⁷¹⁹ einen weiteren Schritt in Richtung eines gemeinsamen Verkehrsmarktes.⁷²⁰

Im Januar 1966 endete der Boykott. Die französische Regierung stimmte dem „Luxemburger Kompromiss“⁷²¹ zu und nahm ihren Platz im Rat wieder ein. Kommissar SCHAUS erwartete vom Ministerrat nun die Umsetzung der Beschlüsse aus dem Vorjahr. Seiner Ansicht nach hatte die Kommission ihre Arbeit getan, die Verantwortung lag nun bei den Ministern. Im Sommer 1966 forderte der Kommissar unmissverständlich: „Der Rat hat vor einem Jahr einen verkehrspolitischen Wechsel akzeptiert. Der Wechsel ist fällig. Die Kommission hat ihn präsentiert. Der Rat muss zur Kasse treten.“⁷²²

Doch als der Rat im Juli und Oktober 1966 die Verhandlungen über die gemeinsame Verkehrspolitik wieder aufnahm, war er weit davon entfernt, die Erwartungen des Kommissars zu erfüllen. Eine Einigung erfolgte lediglich dahingehend, die Kommissionsvorschläge über die Beihilfen für Verkehrsunternehmen und die abgabenfreie Mitfuhr von Treibstoff in

⁷¹⁸ Vgl. FROHNMEYER, ALBRECHT: Stand und Entwicklungstendenzen der gemeinsamen Verkehrspolitik in der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, S. 219f.

⁷¹⁹ Vorschlag der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft an den Rat zu einer Verordnung über die Beseitigung von Diskriminierungen auf dem Gebiet der Frachten und Beförderungsbedingungen. In: CAR-DOC KOM 65 (35).

⁷²⁰ Allerdings vollzog dieser Vorschlag nur nach, was die EGKS für die unter ihre Zuständigkeit fallenden Produkte bereits seit Mitte der 1950er Jahre umsetzte.

⁷²¹ Im „Luxemburger Kompromiss“ stimmte die Mehrheit der Staaten der französischen Forderung nach einer Beibehaltung der einstimmigen Entscheidung zu. Die französischen Minister kehrten daraufhin in den Ministerrat zurück. Ausführlich zum Luxemburger Kompromiss vgl. BERENS, ALEXANDER: Der Weg der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zur Politik des leeren Stuhls und zum Luxemburger Kompromiss. (Univ. Diss. Düsseldorf). Düsseldorf 2002.

⁷²² SCHAUS, LAMBERT: Ergebnisse und Perspektiven der gemeinsamen Verkehrspolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. In: AK BAC 25/1980 1421, S. (65).

Treibstoffbehältern an den Verkehrs- sowie den Wirtschafts- und Sozialausschuss weiterzuleiten.⁷²³ Die Protokolle der Sitzungen lassen vermuten, dass die Mehrheit der Minister dankbar für die Möglichkeit war, auf diese Weise eine Entscheidung über konkrete Maßnahmen hinauszuzögern.⁷²⁴ Die Verhandlungsatmosphäre war weit weniger produktiv als im Sommer des Vorjahres.

Der neue Vorschlag der Kommission zur Preisbildung, der sich an den Vorschlägen des Rates und des Ausschusses der Ständigen Vertreter orientiert hatte, wurde sehr skeptisch aufgenommen. Der niederländische Vertreter im Rat äußerte starke Bedenken in Bezug auf die Rheinschifffahrt und führte an, dass seine Regierung keine Mindesttarife auf dem Rhein akzeptieren werde.⁷²⁵ Der Vorschlag der Kommission sah anders als der ursprüngliche Vorschlag des Rates der Ständigen Vertreter vor, die Referenztarife für die Binnenschifffahrt auf dem Rhein an die Kostendeckung zu binden. Das war ein Entgegenkommen der Brüsseler Exekutivbehörde gegenüber Frankreich und Deutschland, die entsprechende Regeln gefordert hatten, um ihre eigenen Binnenschiffer nicht schutzlos der niederländischen Konkurrenz auszuliefern.⁷²⁶ Die niederländische Regierung lehnte den Vorschlag aber vehement ab und bestand darauf, dass der Kompromiss von 1965 ohne weitere Einschränkungen umgesetzt werden müsse. Sie verhielt sich weit weniger kompromissbereit als noch im Vorjahr, da der innenpolitische Druck durch die mächtigen Verbände der Rheinschiffer gestiegen war. Die Publizität der Tarife wurde von den Vertretern der Niederlande und Italiens erneut in Frage gestellt, nachdem der Vertreter Frankreichs die Veröffentlichung von Ausnahmetarifen post ante abgelehnt hatte.⁷²⁷ Dem Meinungsumschwung der niederländischen Regierung war eine Kampagne in der niederländischen Fachpresse vorausgegangen, die sich massiv gegen jede Form von Margentarifregelung wandte.⁷²⁸ Es ist schwer zu ermitteln, inwieweit der

⁷²³ CARDOC KOM (66) 178 Beihilfen und KOM (66) 266.

⁷²⁴ Vgl. Entwurf eines Protokolls über die 192. Tagung des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft am Donnerstag, den 28. Juli 1966 in Brüssel. In: BA B108/31169 192. Tagung der EWG-Ministerkonferenz (Verkehr) 28. Juli 1966, S. 29.

⁷²⁵ Vgl. ebd., S. 53 und S. 65.

⁷²⁶ Die Maßnahmen sollten ruinöse Konkurrenz verhindern, indem eine Preisuntergrenze festgelegt wurde, die sich an den Kosten der Unternehmen orientierte. Vgl. zu den Einwänden Deutschlands und Frankreichs EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT. DIE KOMMISSION: Die gemeinsame Verkehrspolitik nach der Entschliessung des Rates vom 20. Oktober 1966. (Mitteilung der Kommission an den Rat). Gesammelte Unterlagen. In: AK BAC 3/1974 79, S. (110).

⁷²⁷ Vgl. Entwurf eines Protokolls über die 192. Tagung des Rates, S. 69–73.

⁷²⁸ Vgl. Ernstige bedreiging van Nederlandse belangen. In: Auto- en Transportwereld vom 26. 6. 1964, S. 1; Zeg nee, Staatssecretaris!. In: Beroepsvervoer 13/1964, S. 875; Doorvoering voorstel Europese Commissie voor

Meinungsumschwung in den Niederlanden dieser Pressekampagne zuzuschreiben ist. Es kann aber von einer Wechselwirkung zwischen dem Umschwung der öffentlichen Meinung und der Pressekampagne ausgegangen werden.

Für die niederländische Regierung hatte der Kompromiss von 1965 ein großes Entgegenkommen bedeutet, denn die Einführung von Referenztarifen bedeutete einen Tabubruch. Aus diesem Grund reagierte die niederländische Regierung ablehnend, als die Kommission den Forderungen aus Frankreich und Deutschland nachgab. Referenztarife waren aus Sicht der Niederlande bereits ein maximales Entgegenkommen gewesen. Die Kommission hatte erneut die Sensibilität der Niederländer in allen die Rheinschiffahrt betreffenden Fragen unterschätzt.

Die Einführung des Gemeinschaftskontingents ließ ebenfalls weiter auf sich warten, da sich der französische Verkehrsminister mit deutscher Unterstützung für eine Vertagung der Entscheidung aussprach.⁷²⁹ Beide Regierungen fürchteten noch stets die Konkurrenz für ihre nationalen Transportunternehmen.

Meinungsverschiedenheiten bestanden zudem über die Frage der Umsetzung der Tarifregelung und die Auswirkungen entsprechender Regelungen auf den Wettbewerb.⁷³⁰ Es herrschte lediglich Einigkeit über die Tatsache, dass ruinöser Wettbewerb und der Missbrauch marktbeherrschender Stellung verhindert werden müsse.

Auch die von Frankreich zur Diskussion gestellte Trias der Maßnahmen (Harmonisierung – Tarifierung – Marktöffnung) war weiter umstritten. SEEBOHM unterstützte die französische Position und betonte, die Bundesregierung habe in dem Kompromiss nie etwas anderes gesehen als eine Einheit. Die Umsetzung von Teilschritten komme nicht in Frage.⁷³¹ An dieser Position war eine Einigung bereits im Dezember 1964 gescheitert.⁷³²

sociale harmonisatie zou zware klap betekenen voor wegevervoer. In: Beroepsvervoer 16/1966, S. 1156f.; POSTHUMUS: margetarieven voor wegvervoer aperte structurele fout. In: Beroepsvervoer 24/1966, S. 1772; u. a.

⁷²⁹ Entwurf eines Protokolls über die 192. Tagung des Rates, S. 77.

⁷³⁰ Vgl. WATERMANN, HEINZ-RICHARD: Die gemeinsame Verkehrspolitik auf Grund des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Versuch einer Zwischenbilanz und Vorschau. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 40/1969, S. 63–82, hier S. 64.

⁷³¹ Vgl. Entwurf eines Protokolls über die 192. Tagung des Rates, S. 38f.

⁷³² Vgl. Entwurf eines Protokolls über die 155. Tagung des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft am Donnerstag, den 10. Dezember 1964 in Brüssel, S. 12. In: BA B108/31168 155. Tagung des EWG-Ministerrates (Verkehr) 10. Dezember 1964.

In der Ministerratssitzung am 19. und 20. Oktober zog der Rat erstmals Konsequenzen aus dem erneuten Misslingen einer tarifpolitischen Lösung. Mit der Entschliessung vom 20. Oktober 1966⁷³³ verschob der Rat den Schwerpunkt der gemeinsamen Verkehrspolitik von Tarifregelungen auf Marktzugangsbeschränkungen.⁷³⁴ Preispolitische Maßnahmen sollten zunächst zurückgestellt werden. Die Kommission wurde angewiesen, primär Vorschläge für die Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen, die Anlastung der Wegekosten, der Wettbewerbsregelung sowie der Kapazitätsregelung im Straßen- und Binnenschiffsverkehr auszuarbeiten.⁷³⁵

Entsprechende Maßnahmen waren aus dem Europäischen Parlament und insbesondere aus dem Verkehrsausschuss bereits seit dem ersten Kapteyn-Bericht gefordert worden. So nutzte der Berichtersteller des Verkehrsausschusses die Gelegenheit des obligatorischen Berichts zum Beihilfenvorschlag, um ein wenig zynisch zu bemerken: „Nun hat er [der Rat] den Zusammenhang zwischen Kapazitätsregelung und Preispolitik entdeckt, auf den das Parlament und sein Verkehrsausschuß schon seit 1961 immer wieder hingewiesen haben.“⁷³⁶

Die Verschiebung der Prioritäten war eine Konsequenz der veränderten verkehrspolitischen und verkehrswirtschaftlichen Situation. Tarife waren ein typisches Merkmal des Eisenbahnverkehrs. Sie waren in der Bundesrepublik und anderen Staaten auf die anderen Verkehrsträger übertragen worden, ohne dass sich ihre Tauglichkeit – vor allem im Straßenverkehr – bestätigt hätte. Kapazitätsregelungen hingegen entsprachen eher den Bedürfnissen des Straßen- und Binnenschiffsverkehrs. In der Verkehrswissenschaft wurde seit Beginn der 1960er Jahre zudem zunehmend bestritten, dass strikte Tarifregelungen nötig seien, um den Besonderheiten des Verkehrs entgegenzuwirken. Zudem wurden diese Besonderheiten des Verkehrsmarkts zunehmend in Frage gestellt. Die Anlastung der Wegekosten entsprach ebenfalls dem Fortschritt in den Wirtschaftswissenschaften, die zunehmend auf das Konzept der Gesamtkosten vertraute und die Besonderheiten des Verkehrsmarktes

⁷³³ Vgl. KOMMISSION: Die gemeinsame Verkehrspolitik nach der Entschliessung des Rates vom 20. Oktober 1966.

⁷³⁴ Vgl. Notiz. Europäische Wirtschaftsgemeinschaft. Sprecher der Kommission. Informativische Aufzeichnung. Gemeinsame Verkehrspolitik. In: AK CEAB2 2941.

⁷³⁵ Vgl. WATERMANN: Die gemeinsame Verkehrspolitik; für weitere Literaturhinweise vgl. FRERICH/MÜLLER: Europäische Verkehrspolitik. Band 2, S. 13.

⁷³⁶ Bericht im Namen des Verkehrsausschusses über den Vorschlag der EWG-Kommission an den Rat (Dok. 100/66) für eine Verordnung über Beihilfen an Unternehmen des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs. Berichtersteller: Herr Richarts. In: AK CEAB 1 755, S. (86).

nicht mehr Mehrheitlich anerkannte. In Europa folgte man zunehmend der Auffassung amerikanischer Wissenschaftler, dass ein effizientes Verkehrssystem nur da möglich sein könne, wo die einzelnen Verkehrsträger für ihre Wegekosten aufkämen.⁷³⁷

Die Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen war nicht allein eine Forderung der beiden großen Mitgliedstaaten, sie wurde vom Verkehrsausschuss ebenso getragen wie vom Wirtschafts- und Sozialausschuss. Die Erfahrungen mit dem gestiegenen internationalen Verkehr hatten gezeigt, dass ohne umfassende Harmonisierung ein fairer internationaler Wettbewerb nicht möglich sein würde.⁷³⁸

Der Rat vollzog durch den neuen Auftrag an die Kommission folglich nach, was ihm die Entwicklung der Verkehrsmärkte und der Verkehrswissenschaft vorgegeben hatte. Gleichzeitig war die Entscheidung aber ein Rückschritt hinter den Kompromiss vom Juni 1965. Ein neuer verkehrspolitischer Ansatz würde zwangsläufig neue Verhandlungen mit sich bringen und bisher Erreichtes in Frage stellen.

In der Folge der Ratsentscheidung arbeitete die Kommission, nachdem sie die Positionen der Mitgliedstaaten umfassend analysiert hatte, erneut ein Programm zur gemeinsamen Verkehrspolitik aus, das sie dem Rat in Form einer Mitteilung am 10. Februar 1967 vorlegte.⁷³⁹ Aufeinander abgestimmte Regelungen für die Anwendung des Wettbewerbsrechts, des Kapazitätsangebots, der Tarifbildung sowie der Regelung des Berufs- und Marktzugangs sollten zu einer geschlossenen Marktorganisation für die Landverkehrsträger verschmelzen. Die Kommission berücksichtigte die Wünsche des Rates und räumte der Preispolitik keinen Vorrang mehr ein.⁷⁴⁰ Trotzdem sah sie in den neuen Vorschlägen eine Kontinuität zu den bisherigen Verhandlungen:

„Grundsätzlich muß nur die Übereinkunft vom 22. Juni 1965 in einer neuen Sicht angewandt werden: Bisher war die Entwicklung der gemeinsamen V.spolitik einer Verständigung über die Tarifregelung untergeordnet. Künftig werden die Maßnahmen nichttarifli-

⁷³⁷ Vgl. FUNCK, ROLF/PESCHEL, KARIN: Möglichkeiten der Kraftfahrzeugbesteuerung, S. 4-12; weiterführend zum road pricing vgl. LEWIS, NIGEL C: Road Pricing: theory and practice. London 1993.

⁷³⁸ Vgl. Kapitel 8

⁷³⁹ KOMMISSION: Die gemeinsame Verkehrspolitik nach der Entschliessung des Rates vom 20. Oktober 1966.

⁷⁴⁰ Vgl. KOMMISSION: Die gemeinsame Verkehrspolitik nach der Entschliessung des Rates vom 20. Oktober 1966. Zu weiteren Literaturhinweisen vgl. FRERICH/MÜLLER: Europäische Verkehrspolitik. Band 2, S. 14

*cher Art den Inhalt und den Umfang der Regeln über die Beförderungsentgelte und -bedingungen bestimmen.*⁷⁴¹

Obwohl die Kommission direkt an die Denkschrift von 1961 und das Aktionsprogramm von 1962 anknüpfte, war eine Abkehr von den älteren Konzepten zu erkennen.⁷⁴² So hatte die Kommission im Aktionsprogramm keine Maßnahmen zur Kapazitätsbeschränkung vorgesehen.⁷⁴³ Wer der Kommission aber vorwirft, sie habe sich durch das Festhalten an tarifpolitischen Lösungen selbst in eine Sackgasse manövriert, übersieht die politischen Zwänge, denen die Brüsseler Behörde unterworfen war.⁷⁴⁴ In der Denkschrift von 1961 hatte die Kommission die Möglichkeit von Marktzugangsbeschränkungen noch ausdrücklich angesprochen.⁷⁴⁵ Im Aktionsprogramm reagierte sie auf den Druck aus Frankreich und der Bundesrepublik. In beiden und für beide Staaten waren Tarife traditionell das wichtigste Werkzeug in der Verkehrspolitik. Das von der Kommission für das Aktionsprogramm ausgearbeitete Margentarifsystem war unter diesen Umständen eine liberale Lösung, zumal die Tarifbildung nach den Plänen der Kommission dem Verkehrsgewerbe überlassen bleiben sollte.⁷⁴⁶ Zudem ließ die Kommission – wohl aus Rücksicht auf die Bundesrepublik und Frankreich – offen, ob die Margentarife nicht nur eine Übergangslösung zu einer freien Preisbildung sein sollten.

Ihren Grundsätzen blieb die Kommission treu, indem sie – wie schon in der Denkschrift und dem Aktionsprogramm – auch in der Mitteilung vom Februar 1967 an der Überzeugung festhielt, „daß eine optimale Verkehrsteilung zwischen Verkehrsträgern und Verkehrsunternehmen durch das freie Spiel des Wettbewerbs gewährleistet sein muß.“⁷⁴⁷ Den Verzicht auf tarifäre Maßnahmen erklärte sie damit, dass durch die veränderte Position der Eisen-

⁷⁴¹ KOMMISSION: Die gemeinsame Verkehrspolitik nach der Entschliessung des Rates vom 20. Oktober 1966, S. 14.

⁷⁴² Vgl. ebd. S. 120.

⁷⁴³ Vgl. Aktionsprogramm für die gemeinsame Verkehrspolitik (Mitteilung der Kommission an den Rat) VII/KOM (62)88 endg., S. 1–5. In: BA B108/14787 (EWG Verkehrsfragen).

⁷⁴⁴ Vgl. GIESEN, KLAUS R.: Die Entwicklung der Verkehrspolitik und der ihr zugrundeliegenden Zielvorstellungen innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft seit 1957. In: Voigt, Fritz (wiss. Leitung): Die Bedeutung von Raumordnung und Verkehr für die Europäische Integration (Gesellschaft für Wirtschafts- und Verkehrswissenschaftliche Forschung e. V. 35). Königswinter 1976, S. 1–59, hier S. 32.

⁷⁴⁵ Vgl. EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT. KOMMISSION (HRSG.): Denkschrift über die Grundausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik. Brüssel 1961, S. 15 und S. 17.

⁷⁴⁶ Vgl. Aktionsprogramm für die gemeinsame Verkehrspolitik, S. 48.

⁷⁴⁷ KOMMISSION: Die gemeinsame Verkehrspolitik nach der Entschliessung des Rates vom 20. Oktober 1966, S. 9.

bahn der Missbrauch marktbeherrschender Stellungen keine Rolle mehr spiele.⁷⁴⁸ Folglich wäre keine Tarifobergrenze mehr nötig.

Die Notwendigkeit einer Tarifuntergrenze war stets mit den Gefahren des ruinösen Wettbewerbs begründet worden, den sie zu verhindern helfen sollte. Die Aufnahme entsprechender Regelungen für die Binnenschifffahrt hatte im Oktober 1966 noch zum Scheitern der Verhandlungen über die Einführung der Margentarife geführt. Als Ursachen für ruinösen Wettbewerb erkannte die Kommission in ihrer Mitteilung vom Februar 1967 zum einen die Überkapazitäten und zum anderen antiökonomisches Verhalten.⁷⁴⁹ Der Wettbewerb würde folglich entweder durch ein Überangebot an Transportkapazität gestört, was vor allem auf die Binnenschifffahrt zutraf, oder durch „ökonomisches Fehlverhalten“ der Transportunternehmer, wenn diese beispielsweise mit Preisen unterhalb ihrer realen Durchschnittskosten arbeiteten. Die Erkenntnisse waren nicht neu. Bereits KAPTEYN hatte in der Angebotsstruktur die Ursache des ruinösen Wettbewerbs gesehen und das Überangebot an Schiffsraum war ein bereits seit den 1930er Jahren diskutiertes Problem.⁷⁵⁰

Die Kommission zog nun den Schluss, dass die Ursachen für ruinösen Wettbewerb durch eine bessere Regulierung der Kapazitäten und eine bessere Ausbildung der Verkehrsunternehmer (objektive und subjektive Zulassungsvoraussetzungen) behoben werden könnten.

Das neue verkehrspolitische Programm ruhte auf drei Pfeilern. Eingriffe in den Markt sollten möglich sein, um:

1. durch eine Überwachung der Kapazitäten und gegebenenfalls Sondermaßnahmen (Tarife) ruinösem Wettbewerb zuvorzukommen,
2. durch eine Harmonisierung der internationalen Wettbewerbsbedingungen den Ausgleich der sozialen Lasten der Eisenbahnen und die Anlastung der Wegekosten die Verkehrsträger und Verkehrsunternehmen gleichzustellen,
3. die Zielsetzung der Regional- und Sozialpolitik zu fördern.⁷⁵¹

⁷⁴⁸ Vgl. ebd., S. 7.

⁷⁴⁹ Vgl. ebd., S. 8.

⁷⁵⁰ Vgl. KAPTEYN, PAUL J: Bericht im Namen des Verkehrsausschusses über Fragen der gemeinsamen Verkehrspolitik. In: BA B108/14784 (EWG Verkehrsfragen) 1961, S. 80.

⁷⁵¹ Vgl. WATERMANN: Die gemeinsame Verkehrspolitik, S. 65

Der letztgenannte Punkt blieb – wie ähnliche Regelungen zuvor – vage und war ein Entgegenkommen an die Bundesregierung, deren Betonung der Regionalpolitik in den Ministerratsitzungen eine widerkehrende Konstante in den Debatten war.

Der Schwerpunkt des neuen Kommissionsprogramms lag auf den Kapazitätsbeschränkungen. Wie vom Rat im Oktober 1966 gefordert, legte die Kommission bis Ende 1967 zwei Vorschläge für die Regulierung des Marktzugangs im Straßen- und Binnenschiffverkehrs vor.⁷⁵² Bereits im Mai desselben Jahres hatte die Kommission dem Rat einen Vorschlag zum Ausgleich der Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Lasten vorgelegt.⁷⁵³ Neben der Anrechnung der Wegekosten war der Ausgleich der Konten der Eisenbahnunternehmen unbestritten die wichtigste Maßnahme, um die Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Verkehrsträgern zu beseitigen.

Die Reaktionen auf das Programm der Kommission waren eher verhalten. Die Mitteilung vom Februar 1967 wurde nicht zuletzt als Reaktion auf die politische Niederlage in der Auseinandersetzung um die Margentarife interpretiert. Die Argumentation der Kommission war zudem nicht immer hieb und stichfest, und auch das Margentarifproblem konnte nicht dadurch gelöst werden, dass man es in den Hintergrund stellte. Es war weiterhin noch ungeklärt, wie die Rheinschiffahrt in ein europäisches Verkehrssystem integriert werden konnte.⁷⁵⁴

Die schärfste Kritik kam aus dem Verkehrsausschuss. Der Berichterstatter des Ausschusses stellte resigniert fest:

„Zehn Jahre nach der Unterzeichnung des EWG-Vertrages und neun Jahre nach dessen Inkrafttreten steht man mit der gemeinsamen Verkehrspolitik wieder ganz am Anfang. Die EWG-Kommission legt dem Ministerrat eine Grundsatzerklärung und ein Feuerwerk

⁷⁵² Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Einführung gemeinsamer Regeln für den Zugang zum Beruf des Güterkraftverkehrsunternehmers im innerstaatlichen und im grenzüberschreitenden Verkehr und die Kapazitätsregelung im innerstaatlichen Güterkraftverkehr (von der Kommission dem Rat vorgelegt am 15. Juni 1967). In: ABL Nr. 254 vom 20/10/1967 S. 0004–0017; Vorschlag fuer eine Verordnung des Rates ueber den Zugang zum Markt im Binnenschiffsgueterverkehr. In: ABL. Nr. C095 vom 21/09/1968 S. 1.

⁷⁵³ Vorschlag einer Verordnung des Rates über das Vorgehen der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der den Unternehmen des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs auferlegten Verpflichtungen, die unter den Begriff des öffentlichen Dienstes fallen (von der Kommission dem Rat vorgelegt am 26. Mai 1967). In: SBL Nr. 248 vom 13/10/1967 S. 0012–0018.

⁷⁵⁴ Vgl. GIESEN: Die Entwicklung der Verkehrspolitik, S. 32f.

*von Daten und Terminen vor, wie seinerzeit im Memorandum und Aktionsprogramm von 1961 und 1962.*⁷⁵⁵

Die Kritik des Verkehrsausschusses, der sich jahrelang ignoriert sah, richtete sich aber in erster Linie gegen den Rat. „Der Ministerrat zeigt ein beachtliches Maß an nationalem Beharrungsvermögen, an europäischer Unentschlossenheit und Mangel an Überblick über die anstehenden Probleme“.⁷⁵⁶ Diese kritischen Worte stammen von HANS APEL⁷⁵⁷, der damit vielleicht auch die Hoffnung verband, dass sein Parteifreund GEORG LEBER als neuer Vertreter der Bundesrepublik im Rat der Verkehrsminister sich die Kritik zu Herzen nehmen würde.

Auch im Ministerrat wurde die Mitteilung der Kommission nicht durchweg positiv aufgenommen. In einer verkehrspolitisch ungewöhnlichen Koalition sprachen sich die Vertreter der Bundesrepublik, Frankreichs und der Niederlande gegen die von der Kommission geplante schrittweise Umsetzung der Maßnahmen aus.⁷⁵⁸

*„Die italienische Delegation bemerkte, dass es angesichts der Schwierigkeiten, die Auswirkungen der erlassenen Massnahmen schon jetzt vorauszusehen, und in Anbetracht der technischen Entwicklungen des Verkehrs wohl die Grenzen des derzeit Möglichen und Denkbaren übersteige, ein vollständiges, langfristiges System in einem Zug zu definieren“*⁷⁵⁹

Die Italiener hatten die Lektion der Vergangenheit gelernt und stellten treffend fest, dass der von der Kommission aufgestellte Zeitplan ohnehin nicht mehr einzuhalten sei. Unters-

⁷⁵⁵ Verkehrsausschuss. Entwurf einer Stellungnahme zu der Mitteilung der Kommission an den Rat vom 10. 2. 1967 über die gemeinsame Verkehrspolitik nach der Entschliessung des Rates vom 20. 10. 1966. Berichterstat-ter: Hans Apel. In: AK BAC3/1974 80, S. (130).

⁷⁵⁶ Verkehrsausschuss. Entwurf einer Stellungnahme zu der Mitteilung der Kommission an den Rat vom 10. 2. 1967, S. (131); die Position des Verkehrsausschusses wird auch vom Parlament unterstützt, das vor allem auf die Verantwortung des Rates hinweist vgl. Bemerkung von Herrn Bodson während der Sitzung des Verkehrsaus-schusses vom 15. 9. 1967 über den von Herrn Apel verfassten Entwurf einer Stellungnahme über die Mitteilung der Kommission an den Rat vom 10. 2. 1967. In: AK BAC 3/1974 80. Victor Bodson schonte die Kommission auch, da er sich berechtigte Hoffnungen auf die Nachfolge von Lambert Schaus machte.

⁷⁵⁷ HANS APEL (*1932) war von 1974 bis 1978 Bundesfinanzminister und folgte 1978–1982 Georg Leber auf den Posten des Verteidigungsministers.

⁷⁵⁸ Vgl. Bemerkungen der Delegationen zur Mitteilung der Kommission über die gemeinsame Verkehrspolitik nach der Entschliessung des Rates vom 20. Oktober 1966. In: AK BAC 3/1974 80 (Text wie 3/1974 79), S. 6; ähnlich hatte sich im April auch die hohen Beamten der jeweiligen Länder geäußert, vgl. Aufzeichnung der Gruppe Verkehrsfragen vom 25. April 1967. In: AK BAC 3/1974 79, S. (383–385).

⁷⁵⁹ Ebd. S. 8.

tützt von den Vertretern Belgien traten sie für Realismus in den verkehrspolitischen Verhandlungen ein.⁷⁶⁰

Ungeachtet der Unstimmigkeiten hatte der Rat nach Eingang der neuen Vorschläge der Kommission in der zweiten Jahreshälfte 1967 alle nötigen Voraussetzungen, um die Verkehrspolitik voran zu bringen. Die Vorschläge entsprachen den Forderungen, die der Rat im Oktober 1966 formuliert hatte. Mit der Mitteilung vom Februar 1967 hatte die Kommission dem Rat ein Rahmenprogramm und einen Zeitplan auf den Weg gegeben. Die italienische Delegation versuchte der europäischen Verkehrspolitik durch ein am 21. September veröffentlichtes Memorandum einen weiteren Schub zu geben. Sie sprach sich für eine Politik des Möglichen aus und wurde dafür auf der Ratssitzung im Oktober 1967 von Belgien, Luxemburg und den Niederlanden unterstützt. Einzig der französische Verkehrsminister und Ratspräsident LEBER wollten nicht auf die Umsetzung eines Gesamtkonzepts verzichten.⁷⁶¹ Von deutscher Seite wurde weiterhin befürchtet, dass die bundesdeutschen Transportunternehmen bei einer Marktöffnung ohne umfassende Harmonisierung Marktanteile verlieren könnten. Der Minister artikulierte in diesem Fall vor allem die Befürchtungen des Transportgewerbes.⁷⁶²

Trotz der erneuten Meinungsverschiedenheiten betonte der Rat der zum 1. Juli fusionierten Gemeinschaften seinen Willen, der gemeinsamen Verkehrspolitik durch konkrete Beschlüsse an den Start zu helfen.⁷⁶³ Tatsächlich gelangte er in seinen Sitzungen am 13. und 14. Dezember 1968 zu einem Beschluss über bestimmte Maßnahmen auf dem Gebiet der gemeinsamen Verkehrspolitik.⁷⁶⁴ Darin wurde nach den langjährigen Verzögerungen erstmals wieder der Wille betont, echte Fortschritte in der gemeinsamen Verkehrspolitik zu erreichen. Erste Vorschriften sollten bis zum 30. Juni 1968 erlassen werden. Geregelt werden sollten:

⁷⁶⁰ Vgl. ebd.

⁷⁶¹ Vgl. Bericht an den Ausschuss der ständigen Vertreter zum Memorandum der italienischen Delegation über die Wiederaufnahme der Verhandlungen über eine gemeinsame Verkehrspolitik. In: AK BAC 1974/381, S. (17ff.)

⁷⁶² Weiterführend zu den Befürchtungen des Transportgewerbes im Zusammenhang mit der Marktöffnung vgl. KENTNER, WOLFGANG: Die Angst des deutschen Verkehrsgewerbes vor der Liberalisierung. In: Müller, Heinz (wiss. Leitung): Der Güterverkehr auf der Straße: Wachstum ohne Grenzen? (Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft e. V. B120). Bergisch Gladbach 1989, S. 109–132.

⁷⁶³ Vgl. EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFT: Erster Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaften, Brüssel-Luxemburg, Februar 1968, S. 238.

⁷⁶⁴ 67/790/EWG: Beschluss des Rates vom 14. Dezember 1967 über bestimmte Maßnahmen auf dem Gebiet der gemeinsamen Verkehrspolitik. In: ABL Nr. 322 vom 30/12/1967 S. 004 f.

1. die Anwendung der Wettbewerbsregeln⁷⁶⁵
2. eine gemeinschaftliche Regelung der staatlichen Beihilfen (z. B. Bereinigung der Konten)
3. eine gemeinschaftliche Regelung der Doppelbesteuerung und der abgabefreien Mitfuhr von Treibstoff im Fahrzeugtank
4. die Bildung eines Gemeinschaftskontingents
5. die Einsetzung von Fachausschüssen insbesondere zur Überwachung des Marktes⁷⁶⁶

Nicht zuletzt der Druck der Industrie und der neuen Kommission – der Belgier JEAN REY⁷⁶⁷ hatte HALLSTEIN am 6. Juli 1967 als Kommissionspräsident abgelöst – hatten den Rat zu einem Beschluss gedrängt.⁷⁶⁸ Der neue belgische Kommissionspräsident hatte auf der Dezembersitzung nochmals ausdrücklich erinnert:

„Die Oeffentlichkeit hätte kein Verständnis dafür, dass es der Gemeinschaft, die bei der Verwirklichung der Zollunion und der gemeinsamen Agrarpolitik grosse Hindernisse habe überwinden können, nicht gelingen sollte, mit der gemeinsamen Verkehrspolitik wenigstens einen Anfang zu machen. Der Oeffentlichkeit sei nämlich bewusst, daß die Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes unter Umständen in Frage gestellt werde, wenn nicht ein erster entscheidender Schritt auf dem Wege zur Verwirklichung dieser gemeinsamen Verkehrspolitik gemacht werde“⁷⁶⁹

Der Kompromiss kam schließlich vor allem dank des Engagements des italienischen Verkehrsministers zustande. Die Niederlande wurden erneut durch KEYZER im Rat vertreten, der kompromissbereit auftrat und zu Zugeständnissen bereit war, so dass die Einwände der Minister aus der Bundesrepublik und Frankreich letztlich ausgeräumt werden konnten.

⁷⁶⁵ In derselben Sitzung hatte der Rat noch beschlossen, eine entsprechende Entscheidung zu vertagen. Vgl. Verordnung Nr. 1002/67/EWG des Rates vom 14. Dezember 1967 zur Verlängerung des Zeitraums, in dem die Verordnung Nr. 17 des Rates auf den Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr keine Anwendung findet. In: ABL Nr. 306 vom 16/12/1967 S. 0001.

⁷⁶⁶ 67/790/EWG: Beschluß des Rates vom 14. Dezember 1967, S. 4; vgl. auch GIESEN: Die Entwicklung der Verkehrspolitik, S. 33 f; WATERMANN: Die gemeinsame Verkehrspolitik, S. 66.

⁷⁶⁷ JEAN REY (1902–1983) führte die Kommission von 1967 bis 1970.

⁷⁶⁸ Vgl. Brief des Bundesverbands der Deutschen Industrie an das Bundesverkehrsministerium vom 29. Dezember 1967. Betr.: Gemeinsame Verkehrspolitik in der EWG. In: B108/31158 17. Tagung des EG-Rates (Verkehrsminister) am 13./14. 12.1967.

⁷⁶⁹ Entwurf eines Protokolls über die 17. Tagung des Rates am Mittwoch, den 13. und Donnerstag den 14. Dezember 1967 in Brüssel, S. 9. In: BA B108/31158 17. Tagung des EG-Rates (Verkehrsminister) 13./14. Dezember 1967.

Der Beschluss des Rates war freilich Hoffnungsschimmer und Bankrotterklärung in einem. In erster Linie war er ein Erfolg für den Bundesverkehrsminister, der als Ratspräsident mit einem konkreten Ergebnis nach Bonn zurückkehren konnte. Zudem erweckte es den Eindruck, als sei es LEBER gelungen, der europäischen Verkehrspolitik einen entscheidenden Impuls zu geben – eine Aufgabe, an der sein von ihm wenig geschätzter Vorgänger zehn Jahre lang gescheitert war.⁷⁷⁰

Freilich bedeutete der Beschluss nichts als eine weitere Absichtserklärung, zumal alle angesprochenen Maßnahmen bereits seit 1961 zur Diskussion standen. In diesem Sinne äußerte sich auch das Europäische Parlament zum Beschluss. Im Januar forderte es vom Rat, dass in Anbetracht des bevorstehenden Gemeinsamen Marktes (Stichtag 1. Juli 1968) endlich Entscheidungen getroffen werden müssten, die über Absichtserklärungen hinausgingen.⁷⁷¹

Unter dem Druck der bevorstehenden Marktliberalisierung, der Öffentlichkeit und nicht zuletzt der Reformen in der Bundesrepublik⁷⁷² bereitete der Rat in seiner Sitzung am 29. und 30. April das erste Paket konkreter Maßnahmen vor. Am 19. und 30. Juli 1968 – also pünktlich zu dem im Dezember angestrebten Termin – verabschiedete der Rat die ersten Bestimmungen. Der erhoffte Durchbruch gelang jedoch nicht. Keine der erlassenen Verordnungen und Richtlinien war neu oder innovativ. Vielmehr handelte es sich durchweg um Kommissionsvorschläge, die zum Teil seit mehr als fünf Jahren vorlagen. Den Kompromissen zwischen den Delegationen war es geschuldet, dass alle Verordnungen weit hinter den ursprünglichen Vorhaben der Kommission zurück blieben.

Das lange geplante Gemeinschaftskontingent wurde eingeführt. Als Kompromiss zwischen der ursprünglichen Forderung der Kommission und der limitativen Haltung Deutschlands und Frankreichs einigte wurden zunächst 1 200 Genehmigungen ausgegeben. Diese Anzahl reichte nicht aus, um die Preisbildung auf den nationalen Verkehrsmärkten nachhaltig zu stören, war jedoch groß genug, um von einem echten Schritt in Richtung der Marktöff-

⁷⁷⁰ Leber schätzte die Arbeit Seehoßs nicht hoch ein. In einem 1969 veröffentlichten Bericht über die Geschichte des Verkehrsministeriums, der unter Leber in Auftrag gegeben wurde, wird Seehoß, der 17 Jahre Verkehrsminister war, nicht einmal erwähnt. Vgl. Bulletin der Bundesregierung, Heft 11/1969, Nr. 148. Zur 50. Wiederkehr des Gründungstages des Reichverkehrsministeriums, S. 238–245.

⁷⁷¹ Europees Parlement. Zittingsdocumenten 23 januari 1968 Document 190. Ontwerp-Resolutie ingediend door de heren Laan, Bruhens en Richarts namens de Commissie voor het vervoer met verzoek om onmiddellijke stemming overeenkomstig artikel 47, lid 4, van het R. In: AK BAC 3/1974 76, S. (384).

⁷⁷² Vgl. Kapitel 7.3

nung sprechen zu können.⁷⁷³ Die bilateralen Kontingente wurden auf deutschen Druck von der Verordnung ausgenommen.⁷⁷⁴ Zudem wurde die Verordnung auf drei Jahre befristet und war damit aufgrund der begrenzten Anzahl an Genehmigungen weit davon entfernt, eine echte Marktöffnung zu bedeuten. Der Rat einigte sich nur auf den kleinsten gemeinsamen Nenner, was den erstmals am 10. Mai 1963 vorgelegten Vorschlag der Kommission betraf. Die Bundesregierung konnte es als Erfolg verbuchen, dass es ihr gelungen war, eine Marktöffnung ohne weitgehende Harmonisierung zu verhindern.

Die am 19. Juli beschlossene Verordnung über die Anwendung von Wettbewerbsregeln⁷⁷⁵ trug einen klaren Kompromisscharakter zwischen der Position der Niederlande und der der anderen Mitgliedstaaten. Obwohl die Verordnung in ihren Grundlinien dem Vorschlag der Kommission von 1964 entsprach, schrieb sie die Ausnahmesituation der Verkehrsunternehmen fest und betonte die in der Zwischenzeit wissenschaftlich umstrittenen Besonderheiten des Verkehrs. Die allgemeinen Regeln des Vertrags zur Wettbewerbsregulierung sollten auch auf den Verkehr angewendet werden, es galten jedoch weitreichende Ausnahmen für technische und wirtschaftliche Vereinbarungen.⁷⁷⁶ Vergleicht man die Verordnung von 1968 mit der Position der einzelnen Staaten in den Vorverhandlungen zum EWG Vertrag stellt man fest, dass die Verordnung in etwa den Vorschlägen entsprach, die die Vertreter Belgiens und Italiens bereits in den Vorverhandlungen zu den Römischen Verträgen vorgebracht hatten. Die langen Verhandlungen hatten die europäische Verkehrspolitik also nur wenig über den Stand von 1956 hinaus geführt.⁷⁷⁷

Am 30. Juli gelangte der Rat auch zu einer Einigung über die Preisregulierung.⁷⁷⁸ Es wurde ein obligatorischer Margentarif im internationalen Straßengüterverkehr eingeführt. Der Binnenschiffsverkehr wurde von der Verordnung ausgenommen, um das Problem der Rhein-

⁷⁷³ Verordnung (EWG) Nr. 1018/68 des Rates vom 19. Juli 1968 über die Bildung eines Gemeinschaftskontingents für den Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten. In: ABL Nr. L 175 vom 23/07/1968 S. 0013–0014.

⁷⁷⁴ Entwurf eines Protokolls über die 17. Tagung des Rates, S. 49f.

⁷⁷⁵ Verordnung (EWG) Nr. 1017/68 des Rates vom 19. Juli 1968 über die Anwendung von Wettbewerbsregeln auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs. In: ABL Nr. L 175 vom 23/07/1968 S. 001–0012.

⁷⁷⁶ Weiterführend vgl. WATERMANN, HEINZ-RICHARD: Kartellregelung und gemeinsame Verkehrspolitik. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 39/1968, S. 151–170.

⁷⁷⁷ Vgl. Kapitel 5.

⁷⁷⁸ Verordnung (EWG) Nr. 1174/68 des Rates vom 30. Juli 1968 über die Einführung eines Margentarifsystems im Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten. In: ABL Nr. L 194 vom 06/08/1968, S. 0001–0005.

schifffahrt zu umgehen. Wie bei der Verordnung über das Gemeinschaftskontingent handelte es sich zudem nur um eine Übergangslösung, die auf drei Jahre begrenzt wurde. Die Verordnung war aus den Restbeständen des Kommissionsvorschlags vom Mai 1963 hervorgegangen. Eine Lösung für einen einzelnen Verkehrsträger hatten vor allem Frankreich und die Bundesrepublik lange blockiert. Der im Juli 1968 geschlossene Kompromiss entsprach folglich nicht ihren ursprünglichen Zielen. Die Verordnung bildete vielmehr das Gegenstück zu der ebenfalls sehr begrenzten Verordnung über die Bildung eines Gemeinschaftskontingents, bei dem die Niederlande und Italien verschiedene Kompromisse (Stichwort bilaterale Kontingente) hatten machen müssen.

Die einzigen echten Fortschritte erzielte der Rat mit der Richtlinie zur Vereinheitlichung der Vorschriften über die abgabenfreie Einfuhr von Treibstoff⁷⁷⁹ und die Verordnung über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Verkehr.⁷⁸⁰ Die abgabenfreie Einfuhr von mindestens 50 Litern Diesel in den Tanks der Fahrzeuge würde nach ihrer Umsetzung den Grenzübertritt von Lkw deutlich erleichtern, da die zeitaufwändige Verrechnung der Abgabe entfallen könnte. Hier war der Rat zu einem Entschluss gekommen, der die Arbeit der Transportunternehmen im internationalen Verkehr unmittelbar erleichterte. Allerdings galt die Vorschrift vorerst nur für den Straßengüterverkehr und wurde auf 50 Liter pro Fahrzeug begrenzt. Beide Einschränkungen waren von Verkehrsminister LEBER zum Schutz des deutschen Transportgewerbes durchgesetzt worden.⁷⁸¹ Wichtiger noch war die Verordnung über die Harmonisierung der Sozialvorschriften, in der erstmals wichtige Rahmenregelungen für den Güterverkehr, wie die Fahrt- und Wartezeiten und die Arbeitszeit, harmonisiert wurden. Diese Angleichung der Sozialvorschriften und der Ausbildung würde mittelfristig nicht nur Wettbewerbsverzerrungen im internationalen Verkehr beseitigen, sondern durch bessere Ausbildung auch dazu beitragen, die Gefahr ruinösen Wettbewerbs zu verringern und die Sicherheit im Straßenverkehr erhöhen.

⁷⁷⁹ Richtlinie 68/297/EWG des Rates vom 19. Juli 1968 zur Vereinheitlichung der Vorschriften über die abgabenfreie Einfuhr des in den Treibstoffbehältern der Nutzkraftfahrzeuge enthaltenen Treibstoffs. In: ABL. Nr. L 175 vom 23/07/1968, S. 0015–0016.

⁷⁸⁰ Verordnung (EWG) Nr. 543/69 des Rates vom 25. März 1969 über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Verkehr. In: ABL. Nr. L 77 vom 25/03/1969, S. 0049. Die Richtlinie wurde bereits in der Sitzung im Juli 1968 gebilligt, aber erst im März 1969 genehmigt.

⁷⁸¹ Vgl. Schreiben Georg Leber an den Bundesminister für Finanzen Franz Josef Strauß vom 21. Dezember 1967. In: B108/31158 17. Tagung des EG-Rats (Verkehrsminister) vom 13./14. Dezember 1967.

Weitere Harmonisierungsentscheidungen gelangen dem Rat 1969 einzig im Bezug auf den Ausgleich der Lasten des öffentlichen Dienstes für die Eisenbahnunternehmen.⁷⁸² Obwohl die Kommission noch 1968 Vorschläge für Verordnungen zur Harmonisierung der Steuern⁷⁸³ und für den Zugang zum Markt für Binnenschiffsgüterverkehr⁷⁸⁴ vorlegte, blieben entsprechende Beschlüsse des Rates aus.

Insgesamt war das Maßnahmenpaket des Rates ein Schritt nach vorn, aber nur ein kleiner. Weder die Frage der Preisregulierung noch die des Marktzugangs konnte abschließend geklärt werden. Auf dem Gebiet der Harmonisierung war der Rat ebenfalls vieles schuldig geblieben. Der schwerkranke Patient Verkehrspolitik hatte vom Ministerrat lediglich ein Aspirin und ein paar aufmunternde Worte bekommen. Auch die Öffentlichkeit war von den Fortschritten in Brüssel nicht überzeugt. Resigniert hieß es in diesem Zusammenhang im März 1969 in der FAZ: „Die Verkehrsminister der EWG-Mitgliedstaaten treten am Dienstag wieder einmal zusammen, um zu versuchen, die festgefahrene Verkehrspolitik weiter zu bringen. Aber nur eine unerwartete Wende könnte Beschlüsse herbeiführen“.⁷⁸⁵ Die unerwartete Wende blieb aus. Auf die Beschlüsse von 1969 folgte eine beinahe zwei Jahre andauernde Phase des verkehrspolitischen Stillstands in der EG.⁷⁸⁶ Obwohl das Programm des Rates vom Dezember größtenteils umgesetzt werden konnte, blieb die gemeinsame europäische Verkehrspolitik zu Beginn der 1970er Jahre noch in weiter Ferne.⁷⁸⁷

⁷⁸² Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 des Rates vom 26. Juni 1969 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs. In: ABL Nr. L 156 vom 28/06/1969 S. 0001–0007; Verordnung (EWG) Nr. 1192/69 des Rates vom 26. Juni 1969 über gemeinsame Regeln für die Normalisierung der Konten der Eisenbahnunternehmen. In: ebd. S. 0008–0020.

⁷⁸³ Vorschlag fuer eine erste Richtlinie des Rates zur Anpassung der nationalen Systeme der Steuern fuer Nutzfahrzeuge. In: ABL. Nr. C. 095 vom 21/09/1968 S. 0044.

⁷⁸⁴ Vorschlag fuer eine Verordnung des Rates ueber den Zugang zum Markt im Binnenschiffsgueterverkehr. In: ABL. Nr. C 095 vom 21/09/1968.

⁷⁸⁵ Die Verkehrsminister tagen. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19. 3. 1969.

⁷⁸⁶ Der Rat verabschiedete 1970 als wichtigere verkehrspolitische Maßnahmen lediglich noch die Beihilfenverordnung. Vgl. Verordnung (EWG) Nr. 1107/70 des Rates vom 4. Juli über Beihilfen im Eisenbahn, Straßen- und Binnenschiffsverkehr. In: ABL Nr. L 130 vom 15/06/1970, S. 0001–0003 (von Hand eingefügt).

⁷⁸⁷ Vgl. GIESEN: Die Entwicklung der Verkehrspolitik, S. 38.

6.3 Der Leberplan und die europäische Verkehrspolitik

An der Spitze des Bundesverkehrsministeriums hatte es im Zuge des Regierungsantritts der Großen Koalition einen Wechsel gegeben. SEEBOHM von der DP/CDU wurde durch GEORG LEBER (SPD) abgelöst, der gerne damit kokettierte, gelernter Maurer zu sein. LEBER war zwar kein ausgewiesener Verkehrsexperte, galt aber als fähiger und pragmatischer Politiker. Die Leitlinie der Verkehrspolitik veränderte sich weniger als es die unterschiedlichen parteipolitischen und biographischen Hintergründe der Minister vermuten ließen, da LEBER die Führung eines Hauses übernahm, das „konservativ im krassesten Sinne des Wortes“ war, wie es MÜLLER-HERMANN formulierte.⁷⁸⁸

Dem Ministerium war es nicht gelungen, die Verkehrsprobleme im Laufe der 1960er Jahre in den Griff zu bekommen. Vor allem die Verluste der Bundesbahn waren geradezu rasant gestiegen. Die kleine Verkehrsreform von 1961 hatte nur wenig dazu beigetragen, die Situation für die DB zu verbessern. Die hohen Schulden der Bahn führten zudem dazu, dass mehr Kapital für den Schuldendienst aufgewendet werden musste, dass somit nicht für Investitionen in Rationalisierungs- und Modernisierungsmaßnahmen zur Verfügung stand. Außerdem stiegen die Bezüge des Personals schneller als die Produktivität und notwendige Investitionen blieben aus.⁷⁸⁹ Die zusätzlichen Gehaltskosten konnte die DB auch durch Stellenabbau nicht ausgleichen.⁷⁹⁰ Die Wettbewerbssituation verschlechterte sich dramatisch.⁷⁹¹ Die Lage wurde auch innerhalb der Bundesbahnführung als äußerst schwierig beurteilt. So richteten im Juni 1967 die höheren Beamten der Bundesbahn ein Memorandum an den neuen Minister. Der verzweifelte Ton des Schreibens kumulierte in der Bitte, die Position der Bundesbahn zu verbessern, damit „unser Beruf im höheren Dienst der Bundesbahn wieder Sinn und Ziel gewinnt“.⁷⁹²

Aus den genannten Gründen konzentrierte der neue Verkehrsminister seine Aufmerksamkeit auf die Lösung der Probleme der Bundesbahn. Im ersten Schritt forderte er vom

⁷⁸⁸ Vgl. ABTEILUNG WISSENSCHAFTLICHE DOKUMENTATION (HRSG.): Abgeordnete des Deutschen Bundestages. Aufzeichnungen und Erinnerungen. Deutscher Bundestag. (Band 6: Herbert W. Köhler; Ernst Müller-Hermann). Boppard am Rhein 1989, S. 316.

⁷⁸⁹ Vgl. SCHULZ: Bundesbahn 1949-1989, S. 346.

⁷⁹⁰ Zum Stellenabbau vgl. Kapitel 8.

⁷⁹¹ Zu den Reformen des DB-Vorstands vgl. DEUTSCHE BUNDESBahn (HRSG.): Beiträge aus der Sicht des Bundesbahn-Vorstandes zu einem vom Bundesminister für Verkehr vorgesehenen verkehrspolitischen Gesamtprogramm. 1967, S. 41–54.

⁷⁹² Grundsatzfragen der Verkehrspolitik - Allgemeines. In: BA B108/10017 1967–1969, S. 3.

Wissenschaftlichen Beirat eine Stellungnahme über die Faktoren, die ein wirtschaftliches Arbeiten der DB und ihre Konkurrenz mit anderen Verkehrsträgern erschwerten. Die von den Wissenschaftlern angeführten 44 Punkte reichten von der allgemeinen Anpassungsfähigkeit des Großbetriebs bis zu Wettbewerbsverzerrungen durch die Wegekosten. Der Leiter der Grundsatzabteilung im BMV empfahl den Wissenschaftlern dringend, die Liste neutral zu halten. Der Beirat täte sich keinen guten Dienst, wenn er die Liste polemisch formuliere. Kenner wüssten sowieso, was dahinter stehe, die Öffentlichkeit erfahre es durch die Drucklegung des Gutachtens. Zudem sollten die durch Wettbewerbsverzerrungen entstandenen Probleme nur am Rande erwähnt werden, da sie sich nicht für eine schnelle Lösung eigneten.⁷⁹³

Unter Berücksichtigung der Vorschläge des Wissenschaftlichen Beirats und in enger Zusammenarbeit mit dem Vorstand der Bundesbahn⁷⁹⁴ ließ LEBER bis September 1967 „unter strenger Geheimhaltung“⁷⁹⁵ ein umfassendes verkehrspolitisches Programm zur Gesundung der Bundesbahn ausarbeiten, das er der Öffentlichkeit am 22. September 1967 vorstellte.⁷⁹⁶ Kernpunkte seines Plans waren die Einführung eines Zuschlags auf die Mineralölsteuer von drei Pfennig, ein dreistufiges Programm zur Stilllegung von 6 500 km Bahnstrecke und ein Beförderungsverbot von bestimmten Massengütern im Fernverkehr auf der Straße.⁷⁹⁷ Zusätzlich sollten der Werkverkehr stärker steuerlich belastet und der kombinierte Verkehr gefördert werden. Ziel des Programms war es, Gütertransporte von den überlasteten Straßen auf die freie Transportkapazität der Bahn umzulenken. Auf diese Weise hoffte LEBER, mehrere Ziele auf einmal zu erreichen. Die Entlastung der Straßen würde den Pkw-Fahrern zu Gute kommen und die Verkehrssicherheit erhöhen. Die bessere Auslastung der Bahn bei gleichzeitiger Verkürzung der Bahnstrecken würde die Produktivität der Bundesbahn erhö-

⁷⁹³ Vgl. PRADEL, HANS (FÜR DEN WISSENSCHAFTLICHEN BEIRAT DES BVM): Zusammenstellung aller Faktoren, die der DB in ihrem heutigen Status – wirtschaftliches Arbeiten und das Bestehen im Wettbewerb mit anderen Verkehrsträgern erschweren, S. 1–3. In: BA B108/14880.

⁷⁹⁴ Vgl. Vermerk vom 2. Oktober 1967: Verkehrspolitisches Programm; hier: Beiträge des Vorstandes der DB vom 30. Verkehrspolitisches Programm. In: BA B126/45370 Leber-Plan Band Ic und Id.

⁷⁹⁵ Vorlage für Minister [Finanzen] Betr: 15. Sitzung des Kabinettsausschusses für Wirtschaft am Dienstag, dem 19. September 1967, 15 Uhr; hier: Einziger TO-Punkt: Verkehrspolitisches Gesamtprogramm des BMV (Vortrag von Minister Leber). In: BA B126/31194.

⁷⁹⁶ Vgl. Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 103. In: BA B126/31194; umfassend zum verkehrspolitischen Programm der Bundesregierung vgl. ABERLE, GERD: Gesamtwirtschaftliche Aspekte des Verkehrspolitischen Programms der Bundesregierung. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 39/1968, S. 3–12.

⁷⁹⁷ Vgl. DER BUNDESMINISTER FÜR VERKEHR: Entwurf. Verkehrspolitisches Programm für die Jahre 1968 bis 1972. In: AR CEAB 6 356.

hen, zur Senkung des Defizits beitragen und so mittelbar den Staatshaushalt entlasten. Der Vorstand der Bundesbahn unterstützte die Vorschläge.⁷⁹⁸

Vorschläge wie die Unterstützung des kombinierten Verkehrs zur optimalen Nutzung aller Verkehrsträger, die ausdrücklich in das Programm aufgenommen worden waren, waren innovativ und erfolgversprechend. Allerdings hätte die Umsetzung des Programms nach einem Jahrzehnt der Liberalisierung massive Eingriffe des Staates in den Verkehrsmarkt erfordert und das entsprach weder dem Stand der verkehrswissenschaftlichen Forschung noch der Entwicklung in den Partnerländern.

Ausgangspunkt war, wie schon bei der kleinen Verkehrsreform von 1961, der Versuch, die vorhandene Verkehrsinfrastruktur besser zu nutzen und die Transportströme umzuleiten. Ähnliche Versuche waren zuvor wiederholt gescheitert. Das Transportverbot für Massengüter hatte zwar gegenüber den Reformen SEEBOHMS eine neue restriktive Qualität, war jedoch genauso wenig wie die anderen Maßnahmen geeignet, das Verkehrssystem nachhaltig zu verändern und die Bundesbahn langfristig zu entlasten.⁷⁹⁹ Umfassende Reformansätze für die strukturellen Probleme der Bundesbahn fehlten. Eine höhere Auslastung der Kapazitäten allein würde die Bilanzen der Bahn nicht sanieren können, da diese auch auf ausgelasteten Strecken Verluste erwirtschaftete.⁸⁰⁰

Mit der Veröffentlichung des Plans löste LEBER eine umfassende Debatte über die Verkehrspolitik aus. Obwohl der Plan von Seiten des Bundeskanzlers und der großen Mehrheit des Kabinetts unterstützt wurde, mangelte es nicht an kritischen Stimmen, so wandte beispielsweise Bundeswirtschaftsminister KARL SCHILLER⁸⁰¹ im Kabinett ein:⁸⁰² Er hätte ein marktkonformes Vorgehen in der Verkehrspolitik bevorzugt.⁸⁰³

Nicht allein der Wirtschaftsminister war skeptisch, auch die Mehrheit der am Verkehr interessierten Verbände sprach sich gegen die Pläne aus. Der Branchenverband Ton, Steine,

⁷⁹⁸ Vgl. OEFTERING, HEINZ M: Die Bundesbahn und der Leber-Plan. In: Die Bundesbahn 21/1967 (Sonderdruck)/1967.

⁷⁹⁹ Vgl. KLENKE, DIETMAR: „Freier Stau für freie Bürger, S. 79f.

⁸⁰⁰ Vgl. Abgeordnete des Deutschen Bundestages, S. 317.

⁸⁰¹ KARL SCHILLER (1911–1994) war von 1966 bis 1971 Bundeswirtschaftsminister.

⁸⁰² Vgl. Sitzung des Kabinettsausschusses für Wirtschaft am 19. September 1967; hier: Verkehrspolitisches Gesamtprogramm (Leber-Plan), S. 2. In: B/126 45369; Auszug aus dem Kurzprotokoll über die 100. Kabinettsitzung der Bundesregierung am Donnerstag, dem 2. November 1967, 10.00 h. In: BA B126/45369.

⁸⁰³ Vgl. ebd.

Erden, der die von ihm vertretenen Industrien am stärksten betroffen sah, und das Aktionsbündnis Rationeller Verkehr intervenierten beim Bundesverkehrsministerium und appellierten an die Bundestagsabgeordneten. Beide Verbände bezweifelten die Wirksamkeit der Maßnahmen.⁸⁰⁴ Der Verband der Automobilindustrie (VDA) bezeichnete den Leberplan gar als „verkehrspolitische Bankrotterklärung“.⁸⁰⁵ Die nationale Opposition gegen die Vorschläge des Ministers sammelte sich um MÜLLER-HERMANN, der, wie bereits 1961, aus der CDU-Fraktion heraus Alternativvorschläge einbrachte.⁸⁰⁶ Die Debatte wurde mit größter Hartnäckigkeit geführt. In der Presse rückte sie zum Jahreswechsel 1967/68 zunehmend in die Schlagzeilen. Vor allem die konservative Tagespresse sparte nicht mit Kritik an LEBER und sprach sich für die Vorschläge MÜLLER-HERMANNS aus.⁸⁰⁷ Die Aktionsgemeinschaft Rationeller Verkehr schaltete zusätzlich Anzeigen, um die Stimmung gegen die Reformpläne der Bundesregierung zu beeinflussen.⁸⁰⁸

Die Gegner von LEBERS Konzept stellten auch heraus, dass „es in mehrfacher Hinsicht im Gegensatz zu den bisher erarbeiteten Grundsätzen einer gemeinsamen Verkehrspolitik in der EWG“ stehe.⁸⁰⁹ Dieser Kritikpunkt spielte aber in den Überlegungen des Verkehrsministers aus verschiedenen Gründen nur eine untergeordnete Rolle. Erstens nahm er an, dass auch in anderen EG-Mitgliedstaaten umfassende verkehrspolitische Reformen bevorstünden.⁸¹⁰ Zweitens hielt LEBER die bisherigen Fortschritte für so gering, dass sie für ihn keine

⁸⁰⁴ Vgl. Schreiben Bundesverband Steine und Erden an das Bundesministerium der Finanzen vom 27. 12. 1967. In: BA B126/53485 1967; Aktionsgemeinschaft Rationeller Verkehr. Stellungnahme zum verkehrspolitischen Programm der Bundesregierung. In: AR CEAB 2 2960. Die Aktionsgemeinschaft war ein Zusammenschluss von 14 Verbänden, darunter der VdI und des Güterverkehrsverband.

⁸⁰⁵ Stellungnahme des Verbandes der Automobilindustrie (VDA) zu den Vorschlägen des Bundesverkehrsministers in einem Schreiben an den Bundesminister der Finanzen vom 2. 10. 1967, S. 2. In: BA B126/53485.

⁸⁰⁶ Vgl. MÜLLER-HERMANN, ERNST: Ziele und Aufgaben der Verkehrspolitik von heute und morgen. In: BA B126/45371.

⁸⁰⁷ Vgl. Verkehrspolitik falsch aufgepäuselt. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 1. 11. 1967, S. 19; Der Leber-Plan – ein Wachstumshemmnis. Eine ausführliche Zusammenfassung der Einwendungen und Alternativen zum verkehrspolitischen Programm der Bundesregierung, Prof. Walter Hamm. In: Blick der Wirtschaft vom 02. 01. 1968, S. 3; Leber-Plan stößt auf Widerstand. In: Die Welt vom 24. 08. 1969, S. 1; Vorschlag Müller-Hermann gebilligt. In: ebd. S. 13 u. a.; umfassend zur Berichterstattung über den Leber-Plan vgl. DAS BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR (HRSG.): Das Verkehrspolitische Programm im Spiegelbild der öffentlichen Meinung. Bad Godesberg 1968.

⁸⁰⁸ Pressespiegel zum Leber Plan. In: AK CEAB 6 357, S. 5.

⁸⁰⁹ Stellungnahme des Verbandes der Automobilindustrie (VDA) zu den Vorschlägen des Bundesverkehrsministers in einem Schreiben an den Bundesminister der Finanzen vom 2. 10. 1967, S. 4. In: BA B126/53485; ähnlich argumentierte auch der BDI vgl. BUNDESVERBAND DER DEUTSCHEN INDUSTRIE: Stellungnahme zum verkehrspolitischen Programm für die Jahre 1968 bis 1972, S. 24. In: BA B126/53485.

⁸¹⁰ Vgl. Vorlage für Staatssekretär. Betr.: Verkehrspolitische Programm für die Jahre 1968 bis 1972; hier: St.-Besprechung im BMV am 3. 10. 1967, S. 2. In: BA B126/45369.

Verpflichtung darstellten. Drittens hoffte er, der europäischen Verkehrspolitik durch das deutsche Beispiel einen Impuls geben zu können.⁸¹¹ Von einer Rede LEBERS in Bad Neuenahr ist die Aussage überliefert, er sei als Präsident des Ministerrates schon Manns genug, dass die anderen Länder seinem Beispiel folgen würden.⁸¹² Von den bisherigen Fortschritten der europäischen Verkehrspolitik wenig überzeugt, sagte er in einem Interview mit dem Saarländischen Rundfunk am 28. September:

*„In den sechs Ländern, das muß ich leider auch für mich konstatieren, das ist ja eines der Erkenntnisse, die auch ich zu überwinden hatte, sind wir in der Verkehrspolitik auch noch am Punkt Null [...] so dass wir also bei einer künftigen europäischen Verkehrsharmonisierung wahrscheinlich nichts zu konkretisieren brauchten, von dem, was wir jetzt in das nationale Programm übernommen haben“.*⁸¹³

Tatsächlich reagierte die Kommission zurückhaltend, als sie von den bundesdeutschen Plänen erfuhr. Sie ging jedoch davon aus, dass die Bundesregierung sich im Rahmen des institutionalisierten Beratungsprozesses noch mit ihr und den Partnerstaaten austauschen würde.⁸¹⁴ Kommissar VICTOR BODSON⁸¹⁵, der das Verkehrskommissariat von seinem glücklosen Vorgänger SCHAUS übernommen hatte, formulierte seine erste Stellungnahme, die vor der Annahme der Pläne im Bundeskabinett datiert, entsprechend vorsichtig:

*„Man wird feststellen, dass das Programm neben bedeutsamen positiven Aspekten, die die Entwicklung dieser Politik [der gemeinsamen Verkehrspolitik, d. A.] begünstigen können, andere negative Aspekte enthält, auf die die deutsche Regierung sicher aufmerksam zu machen sein wird.“*⁸¹⁶

⁸¹¹ Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung. Nr. 20. Das Verkehrspolitische Programm der Bundesregierung, S. 126. In: BA B126/45369.

⁸¹² Unternehmen und Privatpersonen zum Leber-Plan. In: BA B126/534885.

⁸¹³ Georg Leber, Bundesminister für Verkehr im Saarländischen Rundfunk (28. 9. 1967/13.05), S. 2. In: BA B126/45371.

⁸¹⁴ Vgl. Deutsche Vorhaben im Bereich Verkehrswesen. In: AR CEAB 2 2959.

⁸¹⁵ VICTOR BODSON (1902-1984) war von 1967 bis 1970 zuständig für das Verkehrsressort in der Europäischen Kommission. Wie sein Vorgänger Schaus stammte er aus Luxemburg.

⁸¹⁶ KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN : Verkehrspolitisches Programm für die Jahre 1968 bis 1972 des deutschen Bundesministers für Verkehr (Mitteilung von Herrn Bodson), S. 68. In: AR CEAB 2 2959.

Obwohl BODSON das Transportverbot ablehnte, zog er den Schluss: „Mit den Bestimmungen der Verträge von Paris und von Rom scheinen die in diesem Programm enthaltenen Massnahmen grundsätzlich nicht unvereinbar.“⁸¹⁷

Trotz der kooperativen Haltung der Kommission bemühte sich LEBER, seine nationalen Pläne nicht auf die Tagesordnung der Ministertagungen kommen zu lassen, solange er selbst Präsident des Rates war.⁸¹⁸ Die Partnerstaaten äußerten sich nämlich weitaus besorgter als die Kommission über verschiedene vom Bundesverkehrsminister geplante Maßnahmen. Insbesondere die Beförderungsverbote wurden mit Argwohn gesehen.⁸¹⁹ Mit viel politischem Geschick gelang es LEBER bis Ende 1967, zwischen dem Amt des Ratspräsidenten und dem des Bundesverkehrsministers zu unterscheiden. Auf der einen Seite betrieb er eine restriktive Politik für die Bundesrepublik, auf der anderen arbeitete er für Kompromisse zur Liberalisierung Europas. Den Teilerfolg als Ratspräsident wiederum wusste er später im Bundestag gegen MÜLLER-HERMANN zu nutzen, der auf die Unvereinbarkeit des Leberplans mit der europäischen Verkehrspolitik verwies.⁸²⁰

Im Januar 1968 aber war die internationale Schonfrist für die bundesdeutschen Pläne vorbei. Erneut war es zuerst das Europäische Parlament, das sich zum Verteidiger des bisher Erreichten in der europäischen Verkehrspolitik machte. Es forderte den Rat ausdrücklich auf, darüber zu wachen, dass „die Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene keine Massnahmen ergreifen, die die Verwirklichung der gemeinsamen Verkehrspolitik erschweren können“.⁸²¹ Die Worte der Parlamentarier waren eindeutig gegen die Pläne des Bundesverkehrsministers gerichtet.

Auch in den Partnerstaaten formierte sich der Widerstand gegen LEBERS Reformprogramm. Vor allem die Niederlande sprachen sich gegen die geplanten Reformgesetze aus. Aber auch Belgien, Frankreich, Italien und Luxemburg wollten den deutschen Vorschlägen in der vorliegenden Form nicht zustimmen. Die italienische Regierung drohte im Falle einer

⁸¹⁷ KOMMISSION: Verkehrspolitisches Programm für die Jahre 1968 bis 1972, S. 73.

⁸¹⁸ Vgl. Schreiben von Botschafter Hans-Georg Sachs an Georg Leber vom 22. 11. 1967. In: BA B126/45369.

⁸¹⁹ Vgl. Schriftbericht-Fernschreiben aus Brüssel Nr. 1696 ff. betr. Deutsches verkehrspolitisches Programm fuer die Jahre 1968 bis 1972. In: BA B126/45369.

⁸²⁰ Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung. Nr. 20. Das Verkehrspolitische Programm der Bundesregierung, S. 161. In: BA B126/45369.

⁸²¹ Vgl. Europees Parlement. Zittingsdocumenten 23 januari 1968 Document 190. Ontwerp-Resolutie ingediend door de heren Laan, Bruhens en Richarts namens de Commissie voor het vervoer met verzoek om onmiddellijke stemming overeenkomstig artikel 47, lid 4, van het R. In: AK BAC 3/1974 76, S. (205).

Umsetzung sogar mit Gegenmaßnahmen.⁸²² Von den Niederländern wurde befürchtet, dass sie im Falle einer Umsetzung des Leberplans dem Vorbild Frankreichs folgen und die europäische Politik boykottieren könnten. Beratungen der Delegationen am 9. und 10. Januar in Brüssel blieben erfolglos.⁸²³ Im Ergebnis behielten „alle Delegationen die Einwände, die sie im Laufe der Beratungen gegen die von der Deutschen Regierung geplanten Ausnahmassnahmen erhoben haben, aufrecht.“⁸²⁴

Um eine weitere Verhärtung der Standpunkte zu verhindern, reagierte die Kommission schnell und ließ Kompromissvorschläge ausarbeiten, die Präsident REY noch am 1. Februar dem deutschen Außenminister WILLY BRANDT zukommen ließ.⁸²⁵ Insgesamt zeigte sich die Kommission enttäuscht über die geringe Kompromissbereitschaft der Bundesregierung. Wie der ersten Bericht BODSONS zeigte, hatte man in den Vorschlägen des Bundesverkehrsministers fälschlicherweise eine Diskussionsgrundlage und kein fertiges Programm gesehen. Die geringe Kompromissbereitschaft von deutscher Seite belehrte die Brüsseler Beamten eines Besseren. Entsprechend kritisch fiel die Stellungnahme der Kommission zum Leberplan aus. Sie machte die Bundesregierung darauf aufmerksam: „nach der gegenwärtigen Fassung der Gesetzentwürfe würden einige Maßnahmen [...] nicht mit dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vereinbar sein“. Andere Maßnahmen liefen der gemeinsamen Verkehrspolitik zuwider und insgesamt widersprächen Teile des Programms den Zielen der europäischen Integration. Insbesondere lehnte die Kommission jeden Versuch ab, die Teilung des Transportaufkommens durch zusätzliche Steuern oder Verbote zu regulieren.⁸²⁶ Der Bundesverkehrsminister zeigte sich von der Stellungnahme wenig beeindruckt

⁸²² Vgl. Bericht über die Beratung, die am 9. und 10. Januar 1968 in Brüssel unter Vorsitz des Generaldirektors für Verkehr der Kommission und unter Beteiligung von Delegationen der Mitgliedstaaten stattgefunden hat. In: AK BAC 1974/3 77, S. (191).

⁸²³ Vgl. ebd. S. (188–198).

⁸²⁴ Ebd. S. (198).

⁸²⁵ Vgl. Brief von Jean Rey – Präsident der Kommission der Europäischen Gemeinschaft – an Willy Brand – Bundesminister des Auswärtigen – vom 1. Februar 1968. In: AR CEAB 2 2961.

⁸²⁶ 68/96/EWG: Empfehlung der Kommission vom 31. Januar an die Bundesrepublik Deutschland zu den Entwürfen von Gesetzen – über die Besteuerung des Strassengüterverkehrs – zur Änderung des Güterkraftverkehrsgesetzes, zur Änderung des Gesetzes über den gewerblichen Binnenschiffsverkehr, zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes (Nur der deutsche Text ist verbindlich). In: ABL Nr. L. 035 vom 08/02/1968 S. 0014–0020, Zitat S. 14.

und stellte im Kabinett fest, die Kommission würde seine Pläne grundsätzlich begrüßen und nur im Detail Kritik äußern.⁸²⁷

Auch zwischen der Bundesrepublik und ihren Partnerstaaten wurde die Stimmung in der Auseinandersetzung um die Pläne des Bundesverkehrsministers zunehmend gespannter. In ihrer Folge kam es zwischen der bundesdeutschen und der niederländischen Verkehrsverwaltung zu weitreichenden Auseinandersetzungen, in denen beide Seiten die vertraglich vereinbarten Kontingente verringerten und die Verkehrsunternehmen des Nachbarstaates mit Restriktionen bedrohten.⁸²⁸ Die mühsam ausgehandelten Fortschritte der europäischen Verkehrspolitik gerieten durch die deutsche Initiative in Gefahr.

In den Niederlanden sahen die Branchenvertreter im Leberplan in erster Linie einen Kreuzzug gegen den Straßengüterverkehr im Allgemeinen und den niederländischen Straßengüterverkehr im Speziellen, außerdem einen eklatanten Bruch europäischen Rechts.⁸²⁹ Die Fachpresse im Nachbarland kommentierte die deutschen Reformpläne durchgehend negativ.⁸³⁰

Der Bundesverkehrsminister blieb von der Kritik aus der Europäischen Gemeinschaft und den Partnerstaaten unbeeindruckt. Bei der Lesung der Gesetzentwürfe im Bundestag argumentierte er, das Programm könne „gar nicht gegen EWG-Recht verstoßen; denn als das verkehrspolitische Programm von der Bundesregierung beschlossen wurde, gab es noch gar keine europäische Verkehrspolitik“.⁸³¹ Rückendeckung für seine Pläne erhielt er auch aus der Wissenschaft. So bezeichnete der Hamburger Ökonom HANS RITSCHL die Stellungnahme der Kommission als „Musterbeispiel doktrinäer Kritik“.⁸³² Allerdings stand RITSCHL der europäischen Integration allgemein eher kritisch gegenüber. In der europäischen Verkehrspolitik

⁸²⁷ Vgl. Auszug aus dem Kurzprotokoll über die 112. Kabinettsitzung der Bundesregierung am Mittwoch, dem 7. Februar 1968, 10.00 h. In: BA B126/45369.

⁸²⁸ Vgl. Schriftlich Anfrage Nr. 75/68 von Herrn Posthumus an die Kommission der Europäischen Gemeinschaft. Betrifft: Restriktive Maßnahmen der Regierungen der Bundesrepublik Deutschland und der Niederlande betreffend den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr. In: AK CEAB 2 2961 1968, S. (50).

⁸²⁹ Vgl. Schreiben der Deutschen Botschaft in Den Haag an das Auswärtige Amt in Bonn vom 18. 9. 1968. In: BA B126/53485 1968.

⁸³⁰ Vgl. De duitse kwestie. In: Beroepsvervoer 11/1968, S. 922 ff; VAN DER BERG, H: Onzalige Plan-Leber is onaanvaardbaar. In: Beroepsvervoer 12/1968, S. 998f; De uitdaging van het Leber-Plan. In: Beroepsvervoer 14/1968, S. 1134f.; Contingenteringsregeling-Leber. In: Beroepsvervoer 16/1968, S. 1242f; Duitse staatssecretaris even fanatiek tegen wegvervoer als minister Leber. In: Beroepsvervoer 24/1968, .S. 1856.

⁸³¹ Deutscher Bundestag – 5. Wahlperiode – 198. Sitzung, S. 10677.

⁸³² RITSCHL, HANS: Das verkehrspolitische Programm der Bundesregierung und sein Schicksal. Tübingen 1969, S. 112.

meinte er einen grundsätzlichen Irrweg erkannt zu haben: „Brüsseler Salat, angemacht mit Sondervereinbarungen à la Hollandaise“⁸³³.

Trotz der Unterstützung und LEBERS selbstbewussten Auftritten zeigte die nationale und internationale Opposition ihre Wirkung. Die vom Bundestag im Rahmen des Leberplans beschlossenen Gesetze waren schließlich ein Kompromiss zwischen den Vorschlägen des Ministers und denen der CDU/CSU Bundestagsfraktion um MÜLLER-HERMANN. Obwohl es dem CDU-Politiker nicht gelang, sich in wichtigen Punkten (Eigenverantwortlichkeit der Bahn u. a.) durchzusetzen, konnte die Opposition die restriktivsten und radikalsten Teile des Reformpakets verhindern. Das auch von der Kommission kritisierte Beförderungsverbot für Massengüter im Fernverkehr wurde nicht beschlossen.⁸³⁴ Die Erhöhung der Steuern für den Werkverkehr erklärte das Bundesverfassungsgericht als nicht verfassungskonform. Insgesamt war die Reform unfertig und ihr Erfolg begrenzt. Es gelang weder, den Straßengüterverkehr einzudämmen noch die Finanzen der Bundesbahn zu sanieren.⁸³⁵

Entsprechend erwiesen sich auch die Befürchtungen der europäischen Partnerstaaten und insbesondere der Niederlande als überzogen. Durch die Auswirkungen des Leberschen Reformpakets wurden die Wettbewerbsverzerrungen im internationalen Güterverkehr nicht maßgeblich vergrößert. Kurzfristig waren auch keine negativen Auswirkungen auf die Verkehrspolitik der Gemeinschaft erkennbar. Der Höhepunkt der Auseinandersetzung über die Reformen des Bundesverkehrsministers erwies sich für die europäische Verkehrspolitik sogar als eine sehr produktive Phase.⁸³⁶ Mittelfristig zerstörten die Auseinandersetzungen um den Leberplan aber mühevoll ausgehandelte Kompromisse. Alte Streitigkeiten, insbesondere zwischen den Regierungen der Bundesrepublik und der der Niederlande, brachen wieder auf.

Zudem hatte Minister LEBER durch seine Missachtung aller bisherigen Verhandlungen in den Gemeinschaften die europäische Verkehrspolitik in der öffentlichen Meinung entwertet

⁸³³ Ebd. S. 126.

⁸³⁴ Vgl. Abgeordnete des Deutschen Bundestages, S. 318f.

⁸³⁵ Vgl. KLENKE: Freier Stau für freie Bürger, S. 79.

⁸³⁶ Vgl. Kapitel 7.2; vereinzelt wurde die These vertreten, dass das Reformpaket Lebers eine katalysierende Wirkung auf die Entscheidungen des Ministerrats 1967/68 hatte. Vgl. WATERMANN: Die gemeinsame Verkehrspolitik, S. 67. Da die bundesdeutschen Reformen bis zum Dezember 1967 im Rat nicht diskutiert wurden, ist eine solche Wirkung aber nicht nachzuweisen. Die Verhandlungen des Rats am 9. und 10. Januar über den Leberplan waren der gemeinsamen Politik nicht förderlich.

und die Richtung der Reformen infrage gestellt. Seit 1957 hatten alle verkehrspolitischen Entscheidungen in der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten in Richtung auf mehr Liberalisierung, eine kaufmännische Führung der Bahnunternehmen und einen Rückzug des Staates aus dem Verkehrswesen hingearbeitet. Nicht zufällig fiel die europäische Verkehrspolitik ab 1969 erneut in eine Phase des Stillstands.⁸³⁷ Der Leberplan hatte die Basis der Zusammenarbeit nachhaltig gestört und die deutsche Verkehrspolitik zurück auf einen stark nationalen Fokus geführt.⁸³⁸

6.4 Neuausrichtung – Stillstand – Erweiterung

Nachdem die Aktivitäten des Rates zum Stillstand gekommen waren, unternahm die Kommission 1971 einen neuen Anlauf in der Verkehrspolitik. Im März stellte sie dem Rat ein Memorandum über die Abgeltung der Wegekosten zu.⁸³⁹ Im September folgte eine Mitteilung über die gemeinsame Marktorganisation für den Verkehrssektor⁸⁴⁰, im November eine umfassende Mitteilung über die Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik.⁸⁴¹ Insgesamt blieb die Kommission ihrer Linie im Bezug auf Preis-, Wettbewerbs- und Kapazitätspolitik treu, obwohl sie zugunsten einer Lösung eine flexiblere Haltung einnahm. Zudem legte sie ein größeres Gewicht auf die Einordnung der Verkehrspolitik in den gesamtpolitischen Zusammenhang und räumte Aspekten der Raum-, Energie und Umweltpolitik einen höheren Stellenwert ein.⁸⁴²

⁸³⁷ Der Leberplan war nicht die einzige Ursache des Stillstands, auch die niederländische Regierung war wenig kompromissbereit. Sie erhoffte sich durch den Beitritt Dänemarks, Großbritanniens, Irlands und Norwegens eine Stärkung ihrer Position.

⁸³⁸ Die nationale Ausrichtung war nicht zuletzt der nationalen Ausrichtung des Ministeriums geschuldet. Von 20 Gremien die 1970 im BMV bestanden, war keines mit europäischem oder internationalen Verkehr befasst. Vgl. Anlage zum Rundschreiben des BMI vom 29. September – V III 1– 131 216/3 Zusammenstellung der bei den Bundesministerien und Bundesoberbehörden bestehenden Beiräte, Ausschüsse, Arbeitskreise, Kommissionen und ähnlichen Gremien, S. 9. In: BA B108/35054.

⁸³⁹ Memorandum der Kommission an den Rat über die Abgeltung der Benutzung der Verkehrswege vom 24. 3. 1971. CARDOC Dok. Kom (71) 268. An anderer Stelle kam die Kommission zu dem Ergebnis, dass das Steueraufkommen des Straßenverkehrs in keinem Mitgliedstaat die Kosten für Straßenbau und -erhaltung deckte. Nach Berechnungen der Kommission hätte die Bundesrepublik dazu die Verkehrssteuern um 37 %, die Niederlande gar um 770 % erhöhen müssen. Vgl. Réalisation d'une politique commune dans le domaine des transports entre les Etats membres des Communautés Européennes: systèmes communs de tarification de l'usage des infrastructures de transport. In: AR BAC 3/1978 148.

⁸⁴⁰ Mitteilung der Kommission an den Rat über die gemeinsame Marktorganisation für den Verkehrssektor. CARDOC SEK (71)3190 endg.

⁸⁴¹ Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik, Mitteilung der Kommission an den Rat vom 8. November 1971, Dok. SEK (71) 3923 endg. Sonderbeilage 8/71 zum Bulletin der EG S. 12–71.

⁸⁴² vgl. ebd. S. 22.

Diese neuen Aspekte waren zum Teil der veränderten Wahrnehmung des Verkehrs in der Öffentlichkeit geschuldet: Das Umwelt- und Energiebewusstsein spielte eine deutlich andere Rolle als noch ein Jahrzehnt zuvor. Die Kommission hoffte zudem durch die Betonung der vielfältigen Aspekte der Verkehrspolitik die Blockade im Rat zu durchbrechen und wieder zu einer Diskussion über ein Konzept für eine gemeinsame europäische Verkehrspolitik zu kommen. Ihr Ziel war es, zu einem Meinungs austausch zwischen Kommission und Rat über die notwendigen Initiativen zurückzukehren. Die Ministerratssitzungen am 12. Oktober und 3. Dezember 1971 verliefen jedoch weitgehend ergebnislos. Die Minister einigten sich lediglich auf ein vorläufiges Arbeitsprogramm.⁸⁴³

Die Bedeutung des Verkehrs als Mittel der Regionalpolitik und der Raumordnung betonte die Kommission im Oktober 1972 in einem weiteren Memorandum,⁸⁴⁴ indem sie versuchte, das Ziel eines marktwirtschaftlich organisierten Verkehrswesens mit der Verwirklichung regionalpolitischer Aufgaben zu versöhnen.⁸⁴⁵ Die Initiative der Kommission kam überraschend, da die Bedeutung der Regionalpolitik allgemein nie bestritten worden war. Die Kommission hatte sie in allen ihren verkehrspolitischen Plänen stets berücksichtigt und selbst Liberalisierungsbefürworter wie KAPTEYN und MÜLLER-HERMANN hatten stets ihre Bedeutung hervorgehoben.⁸⁴⁶ Die Mitteilung der Kommission ist aus diesem Grund in erster Linie als Reaktion auf das Gipfeltreffen im Oktober 1972 zu verstehen, bei dem eine baldige Wirtschafts- und Währungsunion gefordert wurde und als Grundlage unter anderem eine gemeinsame Regionalpolitik genannt worden war.⁸⁴⁷

In den Verhandlungen des Ministerrates hatten regionalpolitische Argumente aber wiederholt zu Verzögerungen geführt. Die Kommission hatte sich bis zum Beginn der 1970er Jahre aus diesem Grund um eine Entflechtung zwischen der Verkehrspolitik und anderen

⁸⁴³ Vgl. FRERICH/MÜLLER: Europäische Verkehrspolitik. Band 2, 15 f.

⁸⁴⁴ Memorandum der Kommission über den Verkehr als Mittel der Regionalpolitik und der Raumordnung auf Gemeinschaftsebene, vom 31. Oktober 1972. In: CARDOC SEK 72(3827) endg.

⁸⁴⁵ Vgl. ebd. S. 3–16.

⁸⁴⁶ Vgl. EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT KOMMISSION (HRSG.): Denkschrift, S. 53–56; Aktionsprogramm für die gemeinsame Verkehrspolitik, S. 97 ff.; KAPTEYN, PAUL J.: Bericht im Namen des Verkehrsausschusses über Fragen der gemeinsamen Verkehrspolitik, S. 12f.; MÜLLER-HERMANN, ERNST: Wettbewerb und Ordnung, Grundlage der Verkehrspolitik. Darmstadt 1954; MÜLLER-HERMANN, ERNST: Bericht im Namen des Verkehrsausschusses zu der Denkschrift der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über die Grundausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik. Berichterstatter: Herr Ernst Müller-Hermann. In: AR CM2 1962 429 1962, S. 3.

⁸⁴⁷ Grundlage der Wirtschafts- und Währungsunion sollte unter anderem auch eine gemeinsame Regionalpolitik sein.

politischen Zielen bemüht. Der 1972 vollzogene Wechsel brachte für die Verkehrspolitik aber keine Lösung, eher erschwerte die Erweiterung der Diskussion weitere Verhandlungen. Während die Kommission 1971/1972 in ihren Mitteilungen und Memoranden die vielfältigen Aspekte der Verkehrspolitik darlegte, scheiterte die Umsetzung konkreter Vorschläge. Eine Entscheidung über die maximale Achslast von Lastkraftwagen blieb ebenso aus wie eine flexiblere Lösung für den im Tank mitgeführten Treibstoff.⁸⁴⁸ Die Verkehrspolitik machte ab 1970 keine Fortschritte mehr. So musste die EG im Gesamtbericht 1973 feststellen: „Zwar wurden einige bedeutende Vorschriften angenommen, doch geht es in den meisten Regelungen, die der Rat seit Ende 1970 erlassen hat, nur um Änderungen oder Verlängerungen bereits geltender Maßnahmen.“⁸⁴⁹

Langfristige Diplomatie scheiterte zudem oftmals an den wechselnden Interessen in einzelnen Sachfragen. Der bundesdeutsche Versuch, gemeinsam mit Frankreich eine geschlossene Konzeption zu vertreten, misslang aus diesem Grund wiederholt. Die Frage der Höchstachslast, in der sich auch langwierige bilaterale Verhandlungen als erfolglos erwiesen hatten, sei hier als Beispiel genannt.⁸⁵⁰

Durch den Beitritt Dänemarks, Irlands und des Vereinigten Königreichs verschoben sich die politischen Mehrheiten in der Gemeinschaft zu Gunsten einer Liberalisierung der Verkehrsmärkte. Die neuen Mitgliedstaaten standen traditionell der niederländischen Auffassung näher als der der Bundesrepublik und Frankreichs. Die britische Regierung hatte zwar bereits 1962 – beim ersten Beitrittsversuch der Briten – erklärt, den Artikel des Verkehrstitels des EWGV zustimmen zu können,⁸⁵¹ waren seitdem verkehrspolitisch aber liberaler verfahren.⁸⁵²

In den neuen Mitgliedstaaten spielte war der Seeverkehr von größerer Bedeutung als in den sechs Gründerstaaten. Demgegenüber trat der Schiene-Straße-Konflikt, der die europä-

⁸⁴⁸ WILLEKE, RAINER: Möglichkeiten und Grenzen einer gemeinsamen Verkehrspolitik S. 63f.

⁸⁴⁹ Sechster Gesamtbericht der Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 1973, Ziff. 396.

⁸⁵⁰ Vgl. Vermerk. Betr. Deutsch-französischer internationaler Straßengüterverkehr; hier: Abschluß der Verwaltungsvereinbarung vom 13. 6. 1961. In: BA B108/2218; zum Vorgang der Verhandlungen vgl. BA B108/2217 f.

⁸⁵¹ Vgl. Note für die Herren Mitglieder der Hohen Behörde. betr. Anwendung von Artikel 70 des Montanvertrages auf den Seeverkehr. In: AR CEAB 6 485.

⁸⁵² Vgl. BUTTON, KENNETH JOHN: Transport Policy in the United Kingdom: 1968–1974. In: The three Banks Review 25/1974, S. 26–48.

ische Verkehrspolitik bis 1972 geprägt hatte, in den Hintergrund.⁸⁵³ Der Rat stand nun zusätzlich zu den ohnehin mannigfaltigen Problemen in der Verkehrspolitik vor der Aufgabe, eine See- und Luftverkehrspolitik auszuarbeiten. Beide Verkehrswege waren im Vertrag ausgeklammert worden. Als Folge des Beitritts wurde außerdem eine Anpassung der bestehenden Gemeinschaftsregelungen notwendig,⁸⁵⁴

Der Beitritt der neuen Mitgliedstaaten und die Verknüpfung der Verkehrspolitik mit anderen politischen Zielen (Regional-, Umwelt- und Energiepolitik) verschärften die Interessengegensätze. Den hoffnungsvollen Ansätzen zum Trotz war die europäische Verkehrspolitik 1973 weitgehend gescheitert. Die Folgejahre brachten hauptsächlich eine Konsolidierung des Status quo.

⁸⁵³ Die Handelsflotte Großbritanniens war 1969 mit 23 000 BRT beinahe so groß wie die der sechs EG-Staaten zusammen (26 000 BRT). Vgl. COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN: Zeevervoer van de landen van den Europese Gemeenschappen 1955, 1960 en 1967. En statisitsche studie. In: AR 1970 536.

⁸⁵⁴ Vgl. EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN. DER RAT: Vermerk. Betrifft: Erklärung der Delegation des Vereinigten Königreichs betreffend einige neue Verordnungen in Bezug auf den Verkehr, die der Rat am 28. und 29. Februar 1972 genehmigt hat. In: AR 1972 531.

7 Marktentwicklung ohne europäische Steuerung – Verpasste Chancen

7.1 Gemeinsamkeiten und Unterschiede – Die Entwicklung

Als 1956 die Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften (EWG und EURATOM) unterzeichnet wurden, stand der europäische Verkehrsmarkt am Anfang seiner Entwicklung. Die meisten Bürger lebten zu diesem Zeitpunkt in Staaten, in denen die Eisenbahn der dominierende Verkehrsträger war. Die Verbindung zwischen Staat und Verkehrswesen wurde auf dem europäischen Kontinent überwiegend als positiv und notwendig erachtet. Als 1972 Dänemark, Großbritannien und Irland der Gemeinschaft beitraten, hatte sich das Bild geändert. Der Lastkraftwagen hatte die Eisenbahn als dominierendes Verkehrsmittel abgelöst. Die Eisenbahnunternehmen zogen sich aus der Bedienung ländlicher Regionen zurück und verringerten die Länge ihrer Streckennetze. Im Gegenzug wurden die Straßennetze in allen EWG-Mitgliedstaaten ausgebaut. Diese Entwicklung vollzog sich in allen Partnerstaaten – trotz der unterschiedlichen geographischen Ausgangslage – parallel.

7.2 Verkehrsmarkt

Der Verkehrsmarkt profitierte von der guten Konjunkturlage und konnte in den Jahren 1957 bis 1972 in allen EWG-Mitgliedstaaten kontinuierlich wachsen. Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung blieb in etwa unverändert. Der Anteil am Bruttoinlandsprodukt lag in der Bundesrepublik weiter bei rund sechs Prozent. Auch der Anteil der Beschäftigten im Transportgewerbe blieb konstant.⁸⁵⁵ Während die Anzahl der Mitarbeiter bei den Bahnunternehmen europaweit sank, erhöhte sich der Anteil der Beschäftigten im Straßenverkehr.⁸⁵⁶

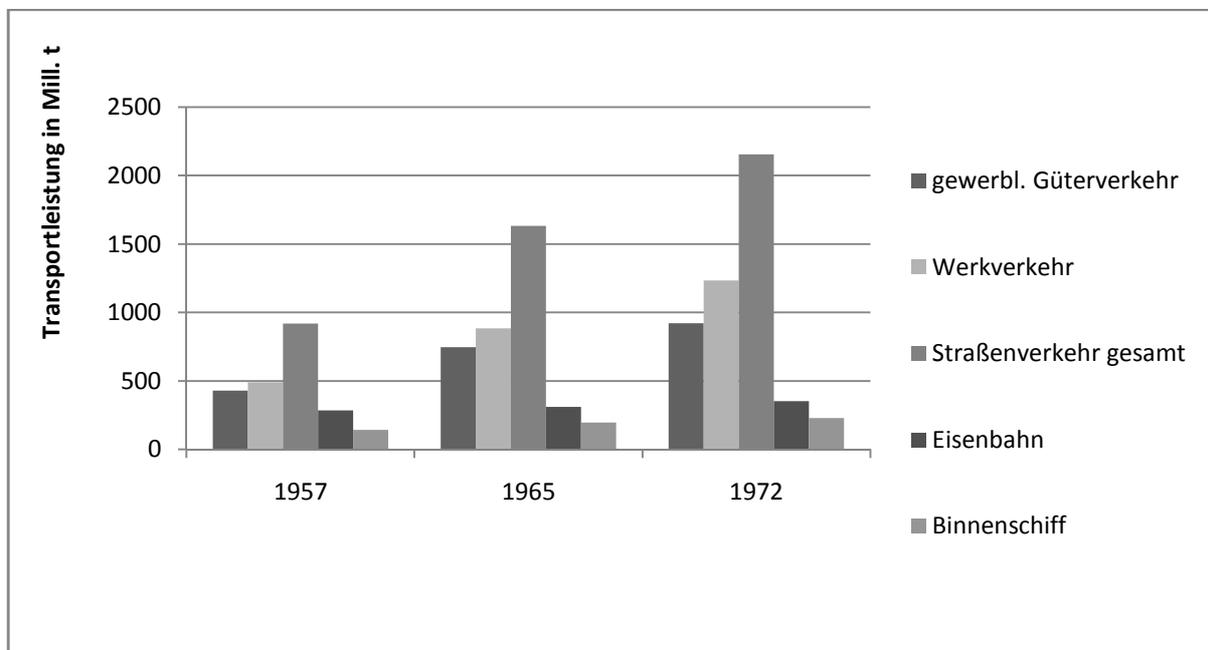
Vom Wachstum profitierte in erster Linie der Straßengüterverkehr. Auch in den Staaten, in denen die Eisenbahn zu Beginn des Untersuchungszeitraums den Gütertransport be-

⁸⁵⁵ 1972 lag der Anteil der Beschäftigten in den Branchen Verkehr und Nachrichtenübermittlung bei 6,8 %. STATISTISCHES BUNDESAMT (HRSG.): Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland. Jahrgang 1973, S. 133.

⁸⁵⁶ Die DB baute von 1957 bis 1970 über 100 000 Stellen ab (ca. 20 %). Bei der SNCF waren es rund 60 000 (16,5 %). Vgl. EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT KOMMISSION: Denkschrift über die Grundausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik. Anhänge. Brüssel 1961, Tabelle 6; EUROPEAN COMMISSION: European Union. Energy and Transport in Figures. Luxemburg 2003, Tabelle 3.1.6.

stimmte, entwickelte sich der Lkw zum dominierenden Transportmittel. Das Transportaufkommen des gewerblichen Güterfernverkehrs verdoppelte sich im Untersuchungszeitraum annähernd. Das Transportaufkommen der Bundesbahn stieg hingegen lediglich um 24 Prozent. Die Binnenschifffahrt wuchs sogar nur um 16 Prozent. Bezieht man den Nahverkehr mit ein, war die Entwicklung noch deutlicher. In der Bundesrepublik wurden im Jahr 1972 2,27 Mrd. Tonnen Güter über die Straße transportiert. Mit der Eisenbahn waren es im gleichen Jahr lediglich 353 Mio. Tonnen und der Binnenschiffsverkehr hatte ein Transportaufkommen von 228 Mio. Tonnen.

Grafik 8: Entwicklung der Transportleistung im Gesamtverkehr der Bundesrepublik Deutschland in Millionen Tonnen⁸⁵⁷

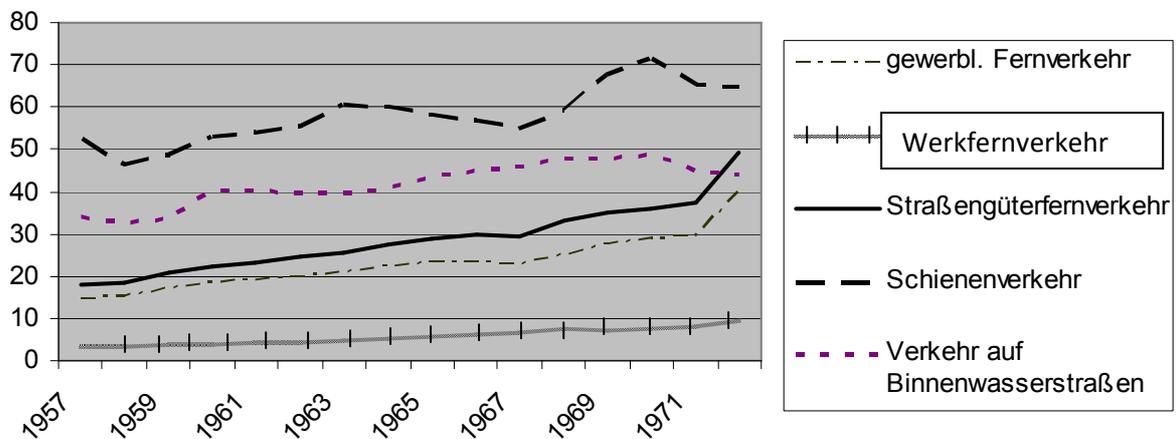


Die Entwicklung des Fernverkehrs war weniger deutlich. Hier blieb die Eisenbahn das dominierende Transportmittel. Es gelang ihr allerdings nicht im gleichen Maße wie dem Straßengüterfernverkehr, vom gestiegenen Transportaufkommen zu profitieren. Die Entwicklung ging auch in der Bundesrepublik zu größeren Unternehmen und Lkw mit höheren Kapazitäten.⁸⁵⁸

⁸⁵⁷ Alle Angaben basieren auf Berechnungen nach HEIMES: Vom Saumpferd zur Transportindustrie, Tabelle 4.1, S. 306.

⁸⁵⁸ Vgl. ebd., Tabelle 7a, S. 310f.

Grafik 9: Entwicklung der Transportleistungen im Güterfernverkehr in Mrd. tkm⁸⁵⁹



Den Verkehrsreformen der Jahre 1961 und 1968 gelang es jeweils nur kurzzeitig, das Wachstum des Güterverkehrsaufkommens auf der Schiene positiv zu beeinflussen. Das Wachstum des Straßengüterfernverkehrs blieb von ihnen unbeeinflusst.

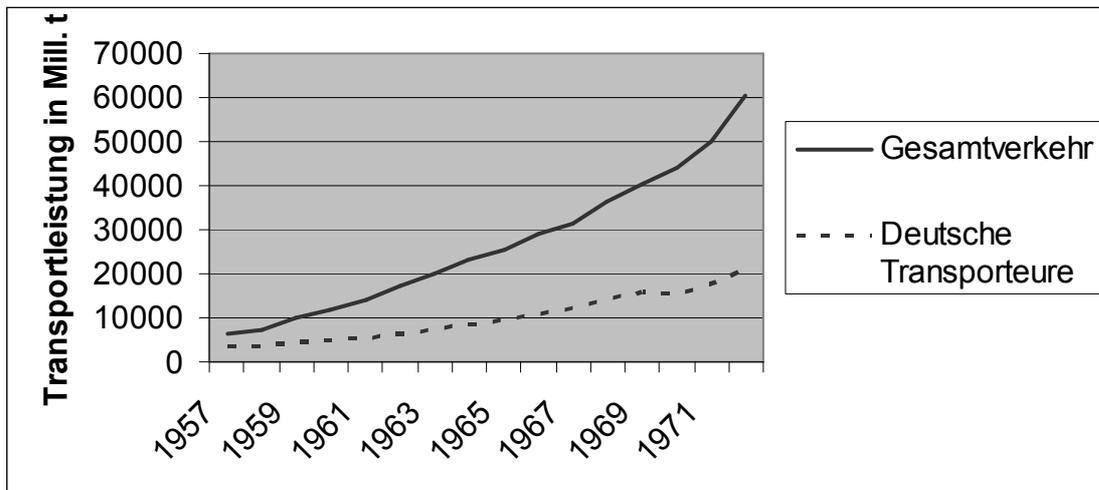
Bereits in den 1950er Jahren hatte sich angedeutet, dass das Wachstum des grenzüberschreitenden Verkehrs deutlich stärker sein würde als das des Binnenverkehrs. Diese Entwicklung wurde bestätigt. Dies galt insbesondere für den grenzüberschreitenden Straßengüterverkehr, der sich zwischen 1957 und 1972 nahezu verzehnfachte. Der Anteil der durch bundesdeutsche Lkw transportierten Güter sank aber von 56 Prozent 1957 auf 33 Prozent 1972. Die nicht an Wettbewerb gewohnten deutschen Transporteure waren vor allem der Konkurrenz aus den Niederlanden nicht gewachsen. Dies lag zum einen am Ausbleiben der Harmonisierungsmaßnahmen, zum anderen an der Struktur des bundesdeutschen Straßengüterverkehrs, der noch immer von Klein- und Kleinstunternehmen dominiert wurde.⁸⁶⁰ Trotz der Konkurrenz aus dem Ausland konnten die deutschen Straßenverkehrsunternehmen ein Wachstum von knapp 600 Prozent verbuchen.⁸⁶¹

⁸⁵⁹ Alle Angaben basieren auf Berechnungen nach ebd. Tabelle 4.b. S. 307.

⁸⁶⁰ Ein Unternehmen der Güterverkehrsbranche beschäftigte im Durchschnitt drei Mitarbeiter. Vgl. Statistisches Jahrbuch. Jahrgang 1973, S. 345.

⁸⁶¹ Die Anzahl der beförderten Güter stieg von rund 3,4 auf etwa 20 Mio. Tonnen.

Grafik 10: Grenzüberschreitender Lkw-Verkehr der Bundesrepublik Deutschland mit deutschen und ausländischen Fahrzeugen⁸⁶²



Während sich der Binnenverkehr insgesamt nur im Rahmen der Konjunktur entwickelte, waren der nationale und insbesondere der internationale Straßengüterverkehr während des Untersuchungszeitraums stark prosperierende Branchen. Weder das begrenzte Gemeinschaftskontingent noch die unterschiedlichen nationalen Bemühungen um eine Begrenzung des Lkw-Verkehrs waren in der Lage, das zu ändern. Es ist wahrscheinlich, dass die Straßengüterverkehrsunternehmen von der langsamen Integrationsgeschwindigkeit in der Verkehrspolitik sogar profitierten. Lastkraftwagen sind flexibel einsetzbar und ermöglichen es, auf eine veränderte Marktsituation schnell zu reagieren. Außerdem liegt ihre technische Stärke im Nahverkehr, der durch die Regelungen von 1961 auch grenzüberschreitend erleichtert wurde. Demgegenüber liegt die Stärke der Eisenbahnunternehmen auf längeren Distanzen. Durch die verzögerte Internationalisierung konnten sie diese in der EWG aber nicht voll einbringen.

7.3 Verkehrsinfrastruktur

In allen sechs Mitgliedstaaten wurden bis 1972 die Straßennetze ausgebaut. In der Bundesrepublik galt dies in erster Linie für das Fernstraßennetz. Dessen Länge stieg zwischen 1960 und 1970 von 2 600 auf 4 100 km (um 37 Prozent), während das gesamte Straßennetz im selben Zeitraum lediglich von 368 000 auf 432 000 km (um 15 Prozent) wuchs.⁸⁶³

⁸⁶² Alle Zahlen basieren auf Berechnungen nach HEIMES: Vom Saumpferd zur Transportindustrie, Tabelle 5, S. 308.

⁸⁶³ Vgl. COLDIZ, HANS-PETER: Verkehrssicherheit. In: Bundesministerium für Verkehr Bau- und Wohnungswesen (Hrsg): 50 Jahre Straßenwesen in Deutschland 1959–1999. Bonn 2001, S. 267–295, hier S. 283.

Die internationalen Fernstraßenverbindungen wurden ebenfalls deutlich ausgebaut. Die Verbesserungen waren das Resultat bilateraler Vereinbarungen. Obwohl seit den 1950er Jahren im Rahmen der UN-ECE und der CEMT über ein einheitliches Fernstraßennetz verhandelt wurde, dominierten zunächst Einzelprojekte.⁸⁶⁴ Am auffälligsten war Ausbau des war der Ausbau der Verbindungen mit den Niederlanden. Der Neu- und Ausbau von Autobahnen zwischen den beiden Staaten entsprach in erster Linie den niederländischen Wünschen. Die Regierung in Den Haag schreckte in den Verhandlungen nicht davor zurück, die Bundesregierung in diesem Zusammenhang unter Druck zu setzen.⁸⁶⁵ „Die Autobahn ist unsere [unleserlich] Trumpfkarte [...] sonst erpressen sie uns weiter“,⁸⁶⁶ kommentierte ein hoher Beamter die Position des Verkehrsministeriums in dieser Frage.

Die Strategie der Regierung in Den Haag ging auf. Während zum verkehrspolitischen Partner Frankreich bis 1972 keine einzige Autobahnverbindung fertig gestellt wurde, waren es zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich der Niederlande deren drei. Vier weitere waren in Planung. Die belgische Regierung fühlte sich in diesem Zusammenhang benachteiligt. Die wichtigste Straßenverbindung zwischen Belgien und der Bundesrepublik blieb die Strecke Aachen-Lüttich-Charlerois, die auch für den Transitverkehr nach Frankreich genutzt wurde.

Im Gegensatz zur regen Straßenbautätigkeit stagnierte die Länge des Schienennetzes. Stellenweise wurden Trassen zurückgebaut. Das Netz der DB beispielsweise hatte 1959 eine Länge von 30 904 km. Elf Jahre später betrug die Länge nur noch 29 527 km. Die Situation war in allen EWG-Mitgliedstaaten ähnlich.⁸⁶⁷ Allgemein galt, dass vor allem die besonders dichten Netze (Belgien, Deutschland, Frankreich) verkürzt wurden. Die Anpassung der Schienennetze war nicht allein Folge der veränderten Nachfragesituation. Auch die angespannte finanzielle Lage zwang die Eisenbahnunternehmen, verlustreiche Strecken in dünn besiedelten und wirtschaftlich schwachen Gebieten aufzugeben. Stillgelegte Trassen wurden so zum

⁸⁶⁴ Vgl. Report on the Organization of a European Network of Trunk Road Communication as a Part of European Regional Planning. In: BA B108/34243 Europäisches Netz großer Verkehrsachsen. Straßburg 1972.

⁸⁶⁵ Vgl. BELLERS, JÜRGEN: Deutsche auswärtige Verkehrspolitik, S. 18–20.

⁸⁶⁶ Der handschriftliche Vermerk stammt wahrscheinlich von Mi. Dir. Ter-Nedden. Vgl. Deutsch-niederländische Ausgleichsverhandlungen; Förderung der grenzüberschreitenden Verkehrsverbindungen, S. 3. In: BA B108/1680 Deutsch-niederländische Ausgleichsverhandlungen.

⁸⁶⁷ Länge der Schienennetze 1959 in km: Frankreich: 39 511, Belgien: 5 969, Italien: 16 679, Luxemburg: 393, Niederlande: 3 229 – Länge der Schienennetze 1970: Frankreich: 35 117, Belgien: 4 243, Italien: 15 059, Luxemburg: 271, Niederlande: 3 148. Vgl. EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT KOMMISSION: Denkschrift. Anhänge, Tabelle 8; EUROPEAN COMMISSION: Figures, Tabelle 3.2.1.

Symbol dafür, dass sich der verkehrspolitische Primat verändert hatte. Es brauchte nicht mehr jedes Dorf einen Gleisanschluss und jeder Ort einen Bahnhof. Die Nähe zur nächsten Autobahnanschlussstelle wurde zunehmend wichtiger.

Die internationale Verkehrsinfrastruktur für Eisenbahnen wurde ebenfalls kaum verbessert. Unterschiedliche technische Standards erschwerten hier zusätzlich die Zusammenarbeit.⁸⁶⁸ Stellenweise versuchte die Bundesregierung durch die Eröffnung von Trassen ein Gegengewicht zum internationalen Straßenverkehr zu schaffen. Insbesondere galt dies für die Wiedereröffnung des Eisenbahngrenzübergangs Emmerich.⁸⁶⁹ Die Bahn konnte im internationalen Verkehr aber nie wieder die gleiche Rolle einnehmen wie vor dem Krieg.

Der Ausbau des Binnenwasserstraßennetzes stagnierte europaweit ebenfalls. Große Wasserbauprojekte wie der Schiffbarmachung der Mosel konnten die Aufgabe kleinerer Kanäle mit wenig Tiefgang nicht ausgleichen. Letztgenannte konnten nicht mehr wirtschaftlich befahren werden.⁸⁷⁰

Auffällig ist die geringe Kohärenz zwischen der Verkehrsmarktpolitik und dem Infrastrukturausbau. Obwohl es das Ziel der großen Mitgliedstaaten war, die Marktposition der Eisenbahnunternehmen zu schützen, forcierten sie den Straßenbau. Der Ausbau leistungsfähiger Fernstraßen ermöglichte es den Straßengüterverkehrsunternehmen, ihre Wettbewerbssituation gegenüber der Eisenbahn deutlich zu verbessern. Dies galt auch für den internationalen Verkehr, wo der Ausbau grenzüberschreitender Straßenverbindungen Priorität gegenüber dem Ausbau von Trassen erhielt. In der Bundesrepublik wurde die Wettbewerbssituation der Bahn durch den weiteren Kanalbau noch zusätzlich erschwert.

Trotzdem profitierten zunächst europaweit alle Verkehrsträger von dem steigenden Verkehrsaufkommen. Erst ab Mitte der 1960er Jahre entwickelte sich der Straßengüterverkehr

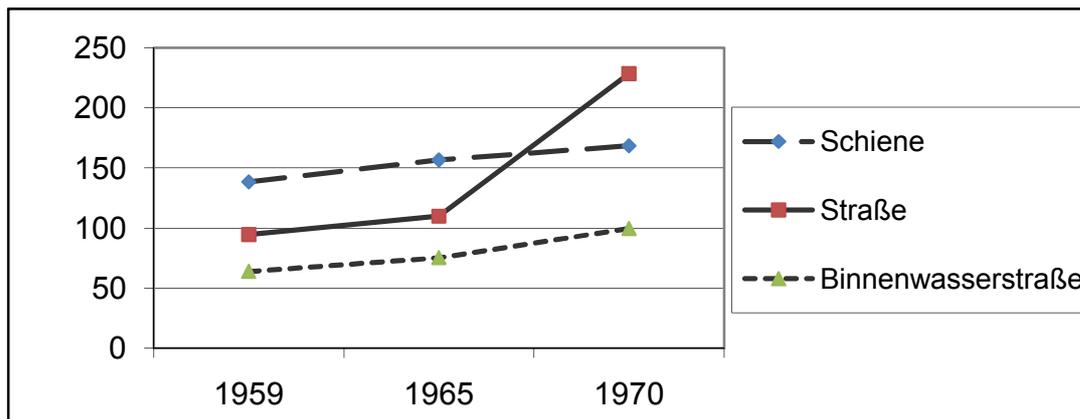
⁸⁶⁸ Bis zum Jahr 2000 gab es in den sechs EWG-Gründerstaaten sechs verschiedene Spannungssysteme für den Betrieb elektrischer Lokomotiven. Vgl. ebd., Tabelle 3.2.3.

⁸⁶⁹ Auf ausdrücklichen Wunsch von Seebohm machte die Bundesregierung die Wiedereröffnung der einstmals wichtigsten Verkehrsverbindung zwischen dem Deutschen Reich und den Niederlanden zum Junktim für den Weiterbau der Autobahnen nach Rotterdam und Hoek van Holland. Vgl. Deutsch-niederländische Ausgleichsverhandlungen; Förderung der grenzüberschreitenden Verkehrsverbindungen, S. 2 und S. 4. In: BA B108/1680 Deutsch-niederländische Ausgleichsverhandlungen.

⁸⁷⁰ In den Verhandlungen um den Anschluss des Saarlands an das Bundesgebiet verlangten die französischen Vertreter, dass die Mosel schiffbar gemacht werden müsse, um eine bessere Verbindung zu den Montanindustriegebieten in Lothringen zu gewährleisten. Zur Länge der schiffbaren Wasserwege in der EG vgl. EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT KOMMISSION: Denkschrift. Anhänge, Tabelle 8; EUROPEAN COMMISSION: Figures, Tabelle 3.2.9.

deutlich schneller als der Güterverkehr auf den beiden anderen Binnentransportwegen, so dass er zu Beginn der 1970er Jahre den Eisenbahngüterverkehr als wichtigste Verkehrsart in den EG-Staaten ablösen konnte. Diese Entwicklung war auch eine Konsequenz aus der Lockerung der Preisregulierung, die es den Straßengüterverkehrsunternehmen ermöglichte, ihre Stärken besser einzusetzen.

Grafik 11: Entwicklung des modal-split⁸⁷¹ in EWG während des Untersuchungszeitraums⁸⁷²



Zwischen den Mitgliedstaaten herrschten im Bezug auf die Verkehrsteilung auch weiterhin große Unterschiede. Die Niederlande blieben das Land der Binnenschifffahrt, in Frankreich war die Eisenbahn der wichtigste Güterverkehrsträger und Italien war das Land des Straßenverkehrs. Ursache waren die geographischen Unterschiede, der Nationalcharakter und die Verkehrspolitik.⁸⁷³ Die geographischen Unterschiede betrafen in erster Linie die Niederlande mit ihrem gut ausgebauten Netz an Wasserstraßen. Diese ermöglichen nicht nur den Binnenschiffen einen besseren Transport, sondern verteuern durch die nötigen Brücken auch den Bau von Straßen und Schienenwegen.

Grenzüberschreitend hatte der Straßengüterverkehr im Jahr 1970 höheren Anteil am Güterverkehrsaufkommen als noch 1959. Allerdings hatten die Eisenbahnunternehmen in Staaten mit einer strikten staatlichen Regulierung des Straßengüterverkehrs (Deutschland, Frankreich) größeren Anteil am Verkehrsaufkommen behaupten können. In beiden Ländern

⁸⁷¹ Als modal-split wird in der Verkehrswissenschaft die Verteilung der Transporte auf die Verkehrsträger Schiene, Straße und Binnenwasserstraße bezeichnet.

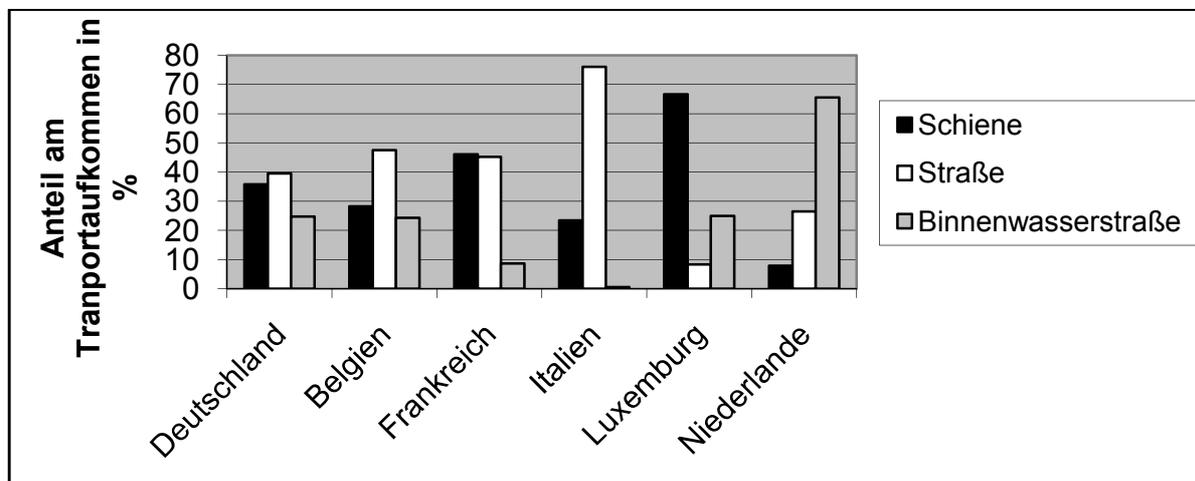
⁸⁷² MÜLLER-HERMANN: Grundlagen der gemeinsamen Verkehrspolitik, S. 61; EUROPEAN COMMISSION: Figures, Tabellen T3.4.1 ff.

⁸⁷³ Die unterschiedlichen nationalen Charaktere führte Kapteyn in seiner Arbeit über die Zukunft der europäischen Verkehrspolitik an. Er verweist in diesem Zusammenhang auf die unterschiedliche Herangehensweise an die Arbeiten am Montblanc-Tunnel von französischer und italienischer Seite. Während die Franzosen schweres Gerät auf Schienen an den Berg heraufführten, arbeiteten die Italiener mit mehreren leichteren Bohrern und transportierten den Abraum per Lkw. Vgl. KAPTEYN, PAUL J.: Europa sucht eine gemeinsame Verkehrspolitik., S. 389f.

lag der Anteil des Straßengüterverkehrs in etwa so hoch wie der der Eisenbahn. Vor allen Dingen Frankreich war es gelungen, die Position der Eisenbahn zu stabilisieren. Ursache hierfür waren die Regulierung des Straßengüterverkehrs, die Reform des Eisenbahngüterverkehrs und nicht zuletzt die Verkehrsinfrastruktur. Im Gegensatz zur Bundesrepublik fehlte es in Frankreich an einem umfassenden Autobahnnetz.

In Italien hingegen, wo der Straßengüterverkehr weitgehend dereguliert war, hatte er sich zur dominierenden Verkehrsart entwickelt. Hier und in den Niederlanden spielte der Eisenbahngüterverkehr nur noch eine untergeordnete Rolle.

Grafik 12: modal-split in den EG-Mitgliedstaaten 1970⁸⁷⁴



⁸⁷⁴ Alle Angaben basieren auf Berechnungen nach EUROPEAN CONFERENCE OF MINISTERS OF TRANSPORT (HRSG.): Trends in the Transport Sector 1970–2001. Paris 2001, Table A 1–A 3, S. 51ff. Die von der CEMT genannten Zahlen weichen leicht von den von Heimes genannten Transportmengen für die Bundesrepublik ab. Die prozentuale Verteilung bleibt aber in etwa gleich. Der große Anteil des Schienenverkehrs in Luxemburg beruht wahrscheinlich auf Unterschieden in der statistischen Erfassung.

8 Zusammenfassung und Fazit

8.1 Keine Verkehrsordnung für Europa – Zusammenfassung

In Abhängigkeit von nationalen Traditionen entwickelten sich in den EG-Gründerstaaten Verkehrssysteme, bei denen der Preis für Transportleistungen, der Zugang zum Verkehrsmarkt und die technischen und sozialen Rahmenbedingungen auf unterschiedliche Weise und in unterschiedlicher Tiefe staatlich reguliert wurden. Restriktiven Verkehrsordnungen mit hoher Staatsquote und Regelungsdichte in Frankreich und in der Bundesrepublik standen marktwirtschaftlich orientierte Systeme in den Niederlanden und Italien gegenüber.⁸⁷⁵

In Deutschland hatte sich im Laufe des 19. und frühen 20. Jahrhunderts ein Verkehrssystem entwickelt, in dessen Mittelpunkt die Maximierung des Gemeinwohls stand. Unternehmensgewinn hatte nachrangige Bedeutung. Zum Schutz dieser gemeinwirtschaftlichen Verkehrsordnung waren im Laufe der 1930er Jahre mehrere Verordnungen erlassen worden, die den Straßengüterverkehr in ein enges System staatlicher Kontrollen einband. Unter dem Eindruck der Weltwirtschaftskrise wurde auch die Binnenschifffahrt stärker reguliert, so dass vielfältige Verbindungen und Abhängigkeiten zwischen Verkehrsverwaltung und Verkehrswirtschaft auf allen Verkehrswegen entstanden.⁸⁷⁶

Für Deutschland war in diesem Zusammenhang vor allem eine enge Verbindung zwischen Verkehrsministerium und staatlicher Eisenbahn charakteristisch. Diese wurde während der nationalsozialistischen Diktatur dadurch gefestigt, dass einzelne verkehrsrelevante Zuständigkeiten wie der Fernstraßenbau und die Luftfahrt auf andere Dienststellen übergingen. Dem Verkehrsministerium blieb die Verantwortung für die deutsche Reichsbahn als wichtigste Zuständigkeit. Durch die ingenieurwissenschaftliche Prägung hoher Ministerialbeamter wurde diese Verbindung vertieft, da viele Ingenieure eine hohe Affinität mit dem technischen Großsystem Eisenbahn zeigten. Auch der neue Bundesverkehrsminister HANS-

⁸⁷⁵ Obwohl diese Darstellung stark vereinfachend ist, illustriert sie die Situation. Die restriktiven Marktzugangsbeschränkungen in den Niederlanden beeinflussten die Verkehrswirtschaft weit weniger als die Preisregulierungen in der Bundesrepublik und Frankreich. Die direkte staatliche Kontrolle über die italienische Eisenbahn fiel aufgrund des geringen Anteils der Eisenbahn am italienischen Transportaufkommen wenig ins Gewicht, so dass für Italien eine vergleichsweise freie Verkehrsordnung zu konstatieren ist.

⁸⁷⁶ Die Wirtschaftskrise traf unter anderem die Binnenschifffahrt schwer, die unter dem Nachfrageeinbruch zu leiden hatte. Aufgrund des hohen Investitionsbedarfs war die Transportwirtschaft zudem besonders vom Abzug von Kapital betroffen. In der Krise wurden die staatlichen Eingriffe von der Transportwirtschaft nicht bekämpft, sondern teilweise gefördert. Das galt für das wirtschaftlich schwer getroffene Deutschland in besonderem Maße.

CHRISTOPH SEEBOHM, ein gelernter Bergbauingenieur, verstand die Probleme des Verkehrswesens in erster Linie als technische und nicht als ökonomische Herausforderung.⁸⁷⁷ So verwundert es nicht, dass nach Gründung der Bundesrepublik wurde die traditionelle Verkehrsordnung, die in den Besatzungszonen teilweise gelockert worden war, wiederhergestellt.

In der Verkehrswissenschaft fand die gemeinwirtschaftliche Verkehrsordnung ihre theoretische Grundlage in der „Besonderheitentheorie“. Verkehrsökonomien legten dar, dass die Verkehrswirtschaft aufgrund verschiedener Besonderheiten der staatlichen Regulierung bedürfe, um ruinösen Wettbewerb zu verhindern. In der Praxis gelang es in den 1950er Jahren jedoch zunehmend schlechter, den Straßengüterverkehr und insbesondere den Werkverkehr in die Verkehrsordnung einzubinden. Der Gütertransport wanderte mehr und mehr auf die Straße und führte so zu Verlusten der Bundesbahn.

Während der Verkehr sich insgesamt im Rahmen der Konjunktur entwickelte, wuchs die Zahl der grenzüberschreitenden Transporte überproportional. Verschiedene Organisationen bemühten sich um eine Koordinierung des internationalen Verkehrs. Im Rahmen der ECE der Vereinten Nationen arbeitete das Inland Transport Committee an einem Verkehrssystem für Europa. Unter dem Dach der OEEC/OECD tagte die Konferenz der Europäischen Verkehrsminister. Daneben existierten verschiedene Verhandlungsplattformen für die Vertreter der Verkehrsträger und Verkehrswege (UIC, PIARC u. a.). Im Europarat wurde sogar vorgeschlagen, eine Europäische Transportgemeinschaft nach dem Vorbild der EGKS aufzubauen. Große Fortschritte bei der Harmonisierung der Rahmenbedingungen und der Öffnung der nationalen Verkehrsmärkte blieben aber aus, bis die EGKS gegen diskriminierende Preise im Montangütertransport vorging und ein System internationaler Tarife einführte.

Die Maßnahmen der EGKS erfassten nur einen Teil des Verkehrsmarktes. Dies war einer der Gründe für die Gründerväter der EWG in der Integration des Verkehrswesens ein geeignetes und notwendiges Ziel der neuen Gemeinschaft zu sehen. Nach den Vorschlägen des belgischen Außenministers SPAAK sollte die Transportbranche zusammen mit der Energiewirtschaft eine Vorreiterrolle in der wirtschaftlichen Integration Westeuropas einnehmen. Bereits in den vorbereitenden Konferenzen zu den Römischen Verträgen erwies sich der

⁸⁷⁷ Bemerkenswert ist hierbei, dass Verkehrsminister Seebohm, der während seiner langen Amtszeit stets ein Mann der Eisenbahn war und dem Straßengüterverkehr skeptisch gegenüberstand, der Öffentlichkeit insbesondere als „Mann mit der Schere“ in Erinnerung geblieben und fest mit dem Aufbau des deutschen Autobahnnetzes verbunden ist.

Verkehr dieser Rolle aber als nicht gewachsen. Die unterschiedlichen Positionen – vor allem der Niederlande und der Bundesrepublik – führten im Gegenteil beinahe zu einem Scheitern der Integrationsverhandlungen. Während die Vertreter der Niederlande eine weitgehende Geltung der Dienstleistungsfreiheit im Verkehr einforderten, wünschten die bundesdeutschen Delegierten eine Regelung, die den „Besonderheiten des Verkehrs“ entsprechen und den staatlichen Einfluss sichern sollte. Obwohl die Mehrheit der Delegationen die deutsche Auffassung unterstützte, waren die Niederländer nicht bereit, ihren Standpunkt zu verändern. Um zu einer Kompromisslösung zu kommen, blieben im den Verkehr betreffenden Kapitel des EWGV viele Fragen unbeantwortet. Die Artikel ließen einen weiten Interpretationsspielraum, Implementierungsvorschriften fehlten völlig.

Dabei hätte die Kommission klare Vorgaben gut gebrauchen können: Sie stand vor der schwierigen Aufgabe, höchst unterschiedliche Verkehrssysteme zusammenzuführen. Gemeint war allen Mitgliedstaaten, dass der Verkehr mit einem Anteil von zwischen sechs und zehn Prozent am Bruttoinlandsprodukt eine wirtschaftliche Schlüsselfunktion einnahm. Die Verteilung des Verkehrs auf die Verkehrsträger variierte aber ebenso stark wie die Verkehrsordnungen. In der Bundesrepublik und Frankreich war 1957 die Eisenbahn der dominierende Güterverkehrsträger, in Belgien hielten sich Lastkraftwagen und Eisenbahn die Waage, in Italien dominierte der Straßenverkehr und in den Niederlanden die Binnenschifffahrt. Zudem waren die Märkte durch die staatliche Regulierung stark national orientiert. Internationale Konkurrenz existierte nur bei grenzüberschreitenden Transporten.

Die EWG-Kommission agierte zunächst zurückhaltend und bemühte sich um eine gemeinsame Linie mit der Hohen Behörde der EGKS. Die Zusammenarbeit zwischen der EWG und der EGKS gelang trotz rechtlicher Probleme und unterschiedlicher Konzepte⁸⁷⁸ gut. Anders war die Lage bei der EWG-Kommission und den am Verkehr interessierten internationalen Organisationen. Insbesondere die Zusammenarbeit mit dem Generalsekretariat der CEMT verlief problematisch. Die vielfältigen Versuche, den europäischen Verkehr zu koordinieren, erwiesen sich in diesem Zusammenhang aufgrund der fehlenden Kompetenzzuweisungen als hinderlich für die Politik der EWG.

⁸⁷⁸ Der EGKSV schrieb feste Tarife vor, während der EWGV eher in Richtung einer freien Preisordnung interpretiert wurde. Außerdem lag der Fokus der EGKS eindeutig auf der Eisenbahn, die den Transport von Massengütern dominierte. Die EWG bemühte sich im Gegensatz dazu um Konzepte für alle Landverkehrsträger.

Bis die organisatorischen Hürden überwunden waren und die erste umfassende verkehrspolitische Konzeption für die Gemeinschaft vorlag, vergingen vier Jahre. In der „Denkschrift über die Grundausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik“ entwarf die EWG-Kommission eine weitgehend liberale Verkehrsordnung für die EWG. Im Mittelpunkt standen eine gemeinsame Preisordnung sowie eine schrittweise Öffnung der Märkte. Als Kompromiss zwischen staatlichen Tarifen (Bundesrepublik Deutschland) und freien Marktpreisen (Niederlande) sollte eine einheitliche Margentarifordnung für alle Transporte eingeführt werden. Der grenzüberschreitende Verkehr sollte erleichtert und mittelfristig der Zugang zur Kabotage für Unternehmen aller Mitgliedstaaten ermöglicht werden.

Die liberalen Ansätze der Denkschrift wurden von mehreren Regierungen kritisiert. Am schärfsten aber war die Kritik aus dem Bundesverkehrsministerium. Obwohl sich Verkehrsminister SEEBOHM 1961 mit der „kleinen Verkehrsreform“ zu einer Loslösung vom System der festen Tarife für alle Verkehrsträger in der Bundesrepublik entschlossen hatte, gingen ihm die Reformvorschläge der Kommission zu weit. Das deutsche Transportgewerbe bestärkte ihn weitgehend in dieser Ansicht. Die Straßengüterverkehrsunternehmer lehnten aufgrund der hohen Steuerlast in der Bundesrepublik jede Liberalisierung des europäischen Transportmarktes ab, solange ihr nicht umfassende Harmonisierungsmaßnahmen vorangingen.⁸⁷⁹ Diese Position vertrat auch der Bundesverkehrsminister, der zudem um die Wettbewerbssituation der Bundesbahn fürchtete, sollte sie mit internationalen Unternehmen auf der Straße und den Binnenwasserstraßen konkurrieren müssen. In den Verhandlungen des Ministerrats war die Position der Bundesregierung dementsprechend abwartend. SEEBOHM forderte umfassende Prüfungen und weitere Konzepte. Dies änderte sich auch nicht, als die Kommission 1962 ein Aktionsprogramm für die Verkehrspolitik vorlegte. Mit Hilfe eines konkreten Zeitplans für die Einführung der Margentarife, eines Gemeinschaftskontingents und der Harmonisierung verschiedener Vorschriften hoffte die Kommission, den Rat zu verkehrspolitischen Entscheidungen zu drängen. Diese blieben aufgrund der Unstimmigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten aber aus.

Trotz der angespannten Verhandlungssituation im Ministerrat, die vor allem von Seiten des Verkehrsausschusses wiederholt kritisiert wurde, war die Ausgangssituation für die Ver-

⁸⁷⁹ Staatliche Verwaltung und Verkehrswirtschaft standen in einem gegenseitigen Abhängigkeitsverhältnis. Der staatlich geschützte Markt sicherte den Unternehmen regelmäßige Einnahmen und erschwerte den Markteintritt von Konkurrenz, den Behörden garantierte er ihre Existenzberechtigung.

handlungen im Jahr 1962 nicht schlecht. Die Vorschläge der Kommission lagen auf einer Linie mit einem generellen verkehrswissenschaftlichen und verkehrspolitischen Trend zu mehr Marktfreiheit. Das Interesse an den Konzepten der Kommission in Wissenschaft und Wirtschaft war groß, so dass durch die Denkschrift und das Aktionsprogramm eine internationale Debatte über die europäische Verkehrspolitik eingeleitet wurde.

In den Jahren 1963 und 1964 legte die Kommission dem Rat mehrere Maßnahmenpakete vor, durch die die europäische Verkehrspolitik einen festen Rahmen erhielt. Die Verhandlungen erwiesen sich allerdings als äußerst schwierig. Unterschiedliche Auffassungen über die Rolle des Verkehrs in der Wirtschaft und nationale Vorbehalte verhinderten Entscheidungen. Auf der Seite der Liberalisierungsbefürworter standen Italien und die Niederlande. Die Gegenposition vertraten die Bundesrepublik und Frankreich, die für ein Primat der Harmonisierung eintraten und den staatlichen Einfluss auf die Verkehrswirtschaft sichern wollten. Belgien kam in dieser Konstellation meist die Rolle des Vermittlers zu. In Einzelfragen konnten diese Positionen sich aber vollständig ändern: So vertrat der Bundesverkehrsminister in der Frage der Abmessungen und Gewichte für Lastkraftwagen eine gemeinsame Position mit dem niederländischen Staatssekretar. Die Vertreter Belgiens und Frankreichs argumentierten für die Gegenposition und Italien versuchte zu vermitteln. Immer wieder schalteten sich auch Lobbygruppen der Automobilindustrie und des Transportgewerbes in die Auseinandersetzungen ein und erschwerten eine Entscheidungsfindung zusätzlich.

Als besonders problematisch erwies sich die Frage der Rheinschifffahrt. Der internationale Verkehr auf dem Rhein war durch die Mannheimer Akte seit dem 19. Jahrhundert frei von allen staatlichen Eingriffen. Die niederländische Regierung lehnte eine Änderung dieses Statuts und die Einführung eines Margentarifs für die internationale Rheinschifffahrt vehement ab. Die Vertreter der Bundesrepublik und Frankreichs waren aber nicht bereit, einer Teillösung unter Ausschluss der Rheinschifffahrt zuzustimmen. Eine Umsetzung der von der Kommission vorgeschlagenen Preisordnung auf der Basis von Margentariifen schien unmöglich.

Ein Kompromiss scheiterte endgültig, als der französische Verkehrsminister Ende 1964 Teillösungen für die Fragen Tarif, Marktzugang und Harmonisierung ablehnte und erklärte, für seine Regierung komme nur eine Gesamtlösung der verkehrspolitischen Frage in Betracht. Die Bundesregierung hatte sich zuvor kompromissbereit gezeigt und der Einführung

eines begrenzten Gemeinschaftskontingents sowie den ersten Harmonisierungsmaßnahmen zugestimmt.

Vier Jahre nach der Veröffentlichung der Denkschrift und acht Jahre nach Inkrafttreten des EWG-Vertrages stand die europäische Verkehrspolitik immer noch am Anfang. Der Rat hatte keine einzige maßgebliche verkehrspolitische Entscheidung getroffen und der Zeitplan, den die Kommission 1962 vorgestellt hatte, war nur noch Makulatur. Die Verhandlungen der Jahre 1963 und 1964 hatte nur wenige Fortschritte gebracht. In der Frage des Transits, die vor allem für die Niederlande und Italien von großer Bedeutung war, war ein Kompromiss gefunden worden.⁸⁸⁰ Durch persönliche Initiative und verbesserte Rahmenbedingungen hatte sich auch das deutsch-niederländische Verhältnis entspannt⁸⁸¹, das bis dahin eine schwere Belastung für die Verhandlungen gewesen war. In der positiven Integrationsstimmung nach dem Fusionsvertrag der drei Gemeinschaften im Mai 1965 gelangen auch in der Verkehrspolitik Fortschritte. Einige der größten Missstände, insbesondere im grenzüberschreitenden Straßengüterverkehr, konnten beseitigt werden. Zudem leitete die Kommission im April 1965 eine umfassende Untersuchung zur Nutzung der Verkehrswege ein und schuf damit die theoretische Grundlage für eine gerechtere Anlastung der Wegekosten. In intensiven bilateralen Gesprächen kam es zu einer Annäherung der Positionen der Verkehrsminister Deutschlands, Frankreichs und der Niederlande. Hinsichtlich der Fragen nach Maßen und Gewichten, dem Gemeinschaftskontingent und weiteren Harmonisierungsfragen sowie selbst im hart umkämpften Problem des Preisbildungssystems rückten im Juli 1965 Kompromisslösungen in greifbare Nähe. Bevor der Ministerrat aber zu umfassenden Entscheidungen kam, zog die französische Republik nach einem Streit über die Agrarpolitik ihre Vertreter aus den europäischen Institutionen zurück. Die „Politik des leeren Stuhls“ begann und beendete die kurze Phase der Kompromisse in der europäischen Verkehrspolitik.

Als die Verkehrsminister im Sommer 1966 wieder zusammentraten, waren die Positionen so weit voneinander entfernt wie nach der Veröffentlichung der Denkschrift fünf Jahre zuvor. Die bekannten Lager formierten sich neu und der Vertreter Frankreichs erinnerte sich an die Forderung seiner Regierung nach einer einheitlichen Lösung aus dem Jahr 1964. In den

⁸⁸⁰ Nach deutschem und französischem Wunsch wurde der Transit im Rahmen der bilateralen Kontingente geregelt. Italien wurde die Teilnahme Österreichs und der Schweiz an den Verhandlungen zugestanden.

⁸⁸¹ Das Verhältnis der Staatssekreterisse Keyzer und Posthumus zu Seebohm war weitaus besser als das ihres Vorgängers Stijkel. Zudem konnten 1963 die deutsch-niederländischen Ausgleichsverhandlungen beendet werden, die die Verhandlungen in Verkehrsfragen belastet hatten.

Niederlanden hatten die Vertreter des Verkehrsgewerbes und der Hafenstädte ihren Einfluss geltend gemacht, um weitere Kompromisse im Bezug auf die Rheinschifffahrt und die Preisbildung zu verhindern.

Nach dem endgültigen Scheitern des Aktionsprogramms stellte die Kommission 1966 ein weiteres verkehrspolitisches Programm vor, das erneut einen straffen Zeitplan enthielt. Der Schwerpunkt lag nun nicht mehr allein auf dem Preisbildungssystem, sondern vor allem auf der Regelung des Marktzugangs. Entsprechende Maßnahmen entsprachen der verkehrspolitischen Tradition der Niederlande und waren vor allem vom Verkehrsausschuss wiederholt gefordert worden.

Nach weiteren zähen Verhandlungen beschloss der Rat im Dezember 1968 ein Maßnahmenpaket, das die Anwendung der Wettbewerbsregeln auf den Verkehr, gemeinschaftliche Regelung der staatlichen Beihilfen, die Bildung eines Gemeinschaftskontingents, das abgabenfreie Mitführen von Treibstoff im Fahrzeugtank und die Einsetzung von Fachausschüssen zur Überwachung des Marktes vorsah. Der Beschluss war jedoch keineswegs innovativ, sondern wiederholte lediglich Kommissionsvorschläge, die zum Teil bereits seit 1961 vorlagen. Zudem wurden umstrittene Vorhaben (Gemeinschaftskontingent, Mitführen von Treibstoff im Fahrzeugtank) auf deutschen Wunsch hin abgeschwächt. Der Kompromiss war in erster Linie ein Erfolg für den neuen Bundesverkehrsminister GEORG LEBER, unter dessen Präsidentschaft er zustande kam. Freilich bedeutete das Maßnahmenpaket lediglich eine weitere Absichtserklärung, richtungsweisende Entscheidungen blieben auch in den nächsten Jahren aus. Weder für die Frage der Preisregulierung noch für den Marktzugang konnte eine befriedigende Lösung gefunden werden.

Wie wenig die europäische Verkehrspolitik Eingang in die nationalen Pläne – vor allem der Bundesregierung – gefunden hatte, veranschaulichten die verkehrspolitischen Reformen, mit denen Minister LEBER die anhaltende Krise der Bundesbahn zu beenden versuchte. Im Zentrum des so genannten Leberplans standen umfassende staatliche Eingriffe in die Verkehrswirtschaft. Neben Steuererhöhungen war ein Transportverbot für Massengüter auf der Straße vorgesehen. Obwohl diese Maßnahmen nur für eine Übergangszeit gelten sollten, widersprachen sie allen Bemühungen und Kompromissen im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft und wurden sowohl in Brüssel als auch in den Hauptstädten der Partnerländer heftig kritisiert. Die Kompromissangebote des neuen Verkehrskommissars VICTOR BODSON

wies der Bundesverkehrsminister zurück. Obwohl der Leberplan letztlich an der heftigen Kritik im In- und Ausland scheiterte und nur in kleinen Teilen umgesetzt wurde, offenbarte er doch deutlich, dass europäische Verkehrskonzepte Ende der 1960er Jahre im Bundesverkehrsministerium immer noch eine untergeordnete Rolle spielten. Anders als die Agrarpolitik war die Verkehrspolitik eine nationale Angelegenheit geblieben.

Auch weitere Mitteilungen und Memoranden der Kommission in den Jahren 1971 und 1972 vermochten der europäischen Verkehrspolitik nicht die nötigen Impulse zu verleihen. Die Norderweiterung um Dänemark, Großbritannien und Irland verstärkte die Problematik noch zusätzlich, da zwei der neuen Mitgliedstaaten lediglich auf dem See- und Luftweg zu erreichen waren und so das Aufgabenspektrum der Gemeinschaft erhöhten.

Bis zum Beitritt der neuen Mitgliedstaaten war keines der Ziele erreicht worden, die die Kommission der Europäischen Gemeinschaft 1961/62 formuliert hatte. Die Verkehrspolitik hätte von der ihr in Messina zugedachten Vorreiterrolle in der europäischen Integration nicht weiter entfernt sein können. Die vagen Vorgaben des Vertrags hatten weder in Richtung einer geschlossenen gemein- noch einer marktwirtschaftlichen Verkehrsordnung weiterentwickelt werden können.

Freilich war die Verkehrspolitik nicht völlig gescheitert. In bilateralen Verhandlungen waren auf dem Gebiet der Verkehrsinfrastrukturpolitik einige Erfolge erzielt worden. Im grenzüberschreitenden Verkehr hatten eklatante Mängel beseitigt werden können (kleine Grenzverkehre, Mitfuhr von Treibstoff u. a.). Beim Verbot diskriminierender Tarife war die Arbeit der Hohen Behörde der EGKS erfolgreich fortgesetzt worden. Insgesamt ließ sich ein Trend zur Liberalisierung feststellen, der auch durch den Leberplan nicht aufzuhalten war. Der grenzüberschreitende Güterverkehr verzeichnete vor allem auf der Straße weiterhin große Zuwachsraten. Während der Schienenverkehr stagnierte, wuchs der Anteil des Straßengüterverkehrs am modal-split. Einzig in Frankreich war die Eisenbahn am Ende des Untersuchungszeitraums noch der wichtigste Güterverkehrsträger.

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaft hatte viel versucht und – vor allem im Hinblick auf die 1956 formulierten Ziele – wenig erreicht. Im Detail waren Erfolge gelungen, das Gesamtbild aber blieb unvollendet. Anders als geplant, wurde nicht der Verkehr zum

Motor für den Handel innerhalb der Gemeinschaft, sondern der Handel stimulierte den internationalen Verkehr.

8.2 Unterschiedliche Traditionen, divergierende Konzepte und nationale Vorbehalte – Fazit

Die verkehrspolitische Ausgangssituation war schwierig. Die Verkehrswissenschaft kennt verschiedene Theorien über die Rolle des Verkehrs in der Wirtschaft. Die „Besonderheiten des Verkehrs“ waren in der Bundesrepublik und den meisten Staaten Westeuropas als Tatsache anerkannt, während sie in den Niederlanden abgelehnt wurden. Organisatorisch verteilten sich die internationalen Kompetenzen auf verschiedene Organisationen, die – wie im Falle der CEMT und der EWG – nicht immer zur Zusammenarbeit bereit waren. Auch die nationalen Verwaltungen waren organisatorisch nur unzureichend auf die Internationalisierung vorbereitet. Zudem fehlte es an Experten zur Entwicklung verkehrsträgerübergreifender Lösungen.

Zusätzlich erschwerte wurde die Ausgangslage durch Teilprobleme, die wie die Rheinschifffahrt durch ältere internationale Vereinbarungen geregelt waren. Die schwerste Belastung für die Verkehrspolitik der Europäischen Gemeinschaft waren aber die vagen Vorgaben des EWGV, die es dem Rat überließen, die Grundlinien der Politik festzulegen.

Im Versuch, sich möglichst buchstabengetreu an den Vertrag zu halten, entschied sich die EWG-Kommission dafür, eine neue Verkehrspolitik für Europa auszuarbeiten, anstatt nationalen Konzepten zu folgen. Die 1961/62 vorgestellten Konzepte trugen dementsprechend einen Kompromisscharakter. Allerdings entsprachen die liberalen Grundgedanken mehr der Idee des gesamten Vertrages als der Auffassung der Mehrheit der Staaten, wie sie in den Verhandlungen 1956/57 artikuliert worden war. Obwohl die Kommission in der Weiterentwicklung ihrer Vorschläge immer wieder auf die Einwände aus dem Ministerrat einging, blieben für den gesamten Untersuchungszeitraum die in Denkschrift und Aktionsprogramm aufgestellten Überlegungen die Basis ihrer Konzeption. Dies forderte von allen Mitgliedstaaten Kompromisse. Da kein einziger Mitgliedstaat vollkommen hinter den Vorschlägen der Kommission stand, fehlte es an einem Fürsprecher im Ministerrat der sich für die Vorschläge der Kommission eingesetzt hätten. Die Vertreter Deutschlands und Frankreichs hatten sich bereits auf den Konferenzen 1956/57 gegen die Geltung der Dienstleistungsfreiheit und eine

schnelle Marktöffnung ausgesprochen. Der liberale Ansatz der Kommission konnte aus diesem Grund nicht ihre Zustimmung finden. Verschiedentlich ist der Kommission vorgeworfen worden, sie hätte ihre verkehrspolitischen Konzepte unter dem Einfluss der Niederlande ausgearbeitet. Diese Kritik übersieht allerdings, dass die Einführung eines flächendeckenden Margentarifs für alle Verkehrsträger einschließlich der Binnenschifffahrt auf scharfen Widerspruch der niederländischen Regierungen traf. Auch personell ließ sich keine überproportionale niederländische Beteiligung im Generaldirektorat Verkehr feststellen.⁸⁸²

Als die Initiative in die Hände der Kommission übergang, verloren einzelne Mitgliedstaaten an Einfluss. Hier lag eine der Ursachen für das Scheitern vieler verkehrspolitischer Vorschläge, da es der Kommission an Unterstützung und Verhandlungsmacht fehlte, um ihre Entwürfe im Rat durchzusetzen.

Der liberale Ansatz der Kommission war eher Folge einer inneren Integrationsdynamik als dass sie dem direkten Einfluss eines oder mehrerer Mitgliedstaaten auf die Kommission zuzuschreiben wäre. Vielmehr bemühte sich die Kommission um Zustimmung für ihre eigenen Konzepte und kam den Forderungen der Mitgliedstaaten nur so weit nach, wie dies nötig war, um ein völliges Scheitern der Verhandlungen zu verhindern.

Dieses Urteil gilt auch für den Verkehrsausschuss und das europäische Parlament. In beiden Institutionen rückten nationale oder parteipolitische Standpunkte in verkehrspolitischen Fragen in den Hintergrund. Bestes Beispiel sind die beiden Verkehrsausschussmitglieder KAPTEYN und MÜLLER-HERMANN. Der niederländische Sozialist und der deutsche Christdemokrat gehörten unabhängig von der Politik ihrer Regierungen oder Parteien während des gesamten Untersuchungszeitraums gemeinsam zu den führenden Befürwortern einer Liberalisierung der europäischen Verkehrspolitik.

Den Institutionen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ist keine Interessenpolitik zu Gunsten eines oder mehrerer Mitgliedstaaten vorzuwerfen. Ihre verkehrspolitischen Konzepte waren ein Versuch, den Vertragswillen umzusetzen und einen Beitrag zu einem gemeinsamen europäischen Markt zu liefern. Allerdings unterschätzte die Kommission wiederholt die Schwierigkeiten und agierte politisch nicht immer geschickt. So waren die Ziele des

⁸⁸² Das beharrliche Festhalten der niederländischen Vertreter an ihrer marktliberalen Position hatte 1956/57 verhindert, dass eine Verkehrspolitik nach deutsch-französischem Vorbild in den EWGV aufgenommen wurde. In diesem Sinne hatten sie die europäische Verkehrspolitik zu einem entscheidenden Zeitpunkt beeinflusst.

Aktionsprogramms von 1962 sehr hoch gesteckt und der Zeitplan bereits zu Beginn der Verhandlungen schwer einzuhalten. Die Probleme der Rheinschifffahrt wurden von der Kommission unterschätzt, obwohl der Verkehrsausschuss wiederholt darauf hingewiesen hatte. Außerdem brauchte die Brüsseler Behörde lang, um sich von ihrer Fokussierung auf die Preispolitik zu lösen. Damit verspielte sie die Chance auf eine frühe Einigung.

Erst als 1966 der Marktzugang stärker in den Mittelpunkt rückte, wurde eine gemeinsame Lösung wahrscheinlicher, da die Positionen der Mitgliedstaaten hier weit weniger große Unterschiede aufwiesen. Die Erweiterung der verkehrspolitischen Fragestellung auf die Gebiete Regional- und Strukturpolitik, wie sie in den Memoranden und Mitteilungen 1968 bis 1972 von der Kommission vorgenommen wurde, war ebenfalls nicht produktiv. Hier wurde die Diskussion um umstrittene Felder erweitert, obwohl Kernfragen noch unbeantwortet waren.

Die enge Verbindung von Verkehrs- und Regionalpolitik entsprach allerdings dem deutschen Verständnis von den Aufgaben des Verkehrs. So erfüllte die Kommission verspätet eine Forderung, die Bundesverkehrsminister SEEBOHM nicht müde geworden war zu wiederholen. Für SEEBOHM lagen im Zusammenhang mit der europäischen Verkehrspolitik zwei Ziele im Interesse der Bundesrepublik: Zum einen wollte er den Primat der Harmonisierung durchsetzen, zum anderen wollte er die Möglichkeit der Politik gewahrt wissen, die Verkehrspolitik auch weiterhin für regionalpolitische Ziele einsetzen zu können. Diese Ziele wiederholte er in allen verkehrspolitischen Verhandlungen bis 1966 und auch sein Nachfolger LEBER griff sie wieder auf. Obwohl es gelang, eine schnelle Öffnung der Verkehrsmärkte zu verhindern und regionalpolitische Belange im Vertragstext und allen umfassenden Memoranden der Kommission berücksichtigt wurden, war die deutsche Politik nur teilweise erfolgreich. Sie war nicht in der Lage, durch konstruktive Gegenvorschläge eine schrittweise Liberalisierung der gesamten verkehrspolitischen Debatte in Brüssel zu verhindern. Eine umfassende Harmonisierung, die im Interesse des deutschen Verkehrsgewerbes gelegen hätte, blieb ebenso aus wie die umfassende Liberalisierung. Zudem agierten die deutschen Verkehrspolitiker in der Koordination nationaler und internationaler Maßnahmen ungeschickt. Vor allem der Leberplan wurde in den Partnerstaaten vehement kritisiert und schwächte die Position des Bundesverkehrsministers in Europa.

Auch regionalpolitisch blieb der Erfolg begrenzt. Die Bundesregierung hatte zwar erreicht, dass die Möglichkeit der Regionalförderung über verkehrspolitische Maßnahmen ausdrücklich erhalten blieb, die Chancen einer europäischen Verkehrspolitik für wirtschaftlich schwache Regionen wurden aber nicht genutzt. Eine gemeinsame verkehrspolitische Konzeption hätte vor allem die traditionell strukturschwachen Grenzregionen stärken können.

Der größte Fehler der bundesdeutschen Verkehrspolitik lag jedoch darin, die Möglichkeiten des internationalen Verkehrs für die Eisenbahn zu übersehen. Seit den 1930er Jahren stand die Sicherung der Position der Staatsbahn im Mittelpunkt aller verkehrspolitischen Bemühungen in Deutschland. Dieses Ziel wurde im Laufe des Untersuchungszeitraums verfehlt. Strecken wurden stillgelegt, der Personalbestand abgebaut, der Anteil der Eisenbahn am modal-split sank und die Verluste der Bundesbahn konnten nicht eingedämmt werden. Obwohl es sich in erster Linie um ein nationales Problem handelte, wurden in diesem Zusammenhang die Chancen für die Deutsche Bundesbahn im internationalen Verkehr ebenso unterschätzt wie die Möglichkeiten der Kombination der Verkehrsträger. Die wirtschaftlichen Vorteile des Schienenverkehrs auf langen Strecken hätte die DB in Europa weit besser ausnutzen können als das in Deutschland der Fall war. Langfristig nutzte die Verzögerung der Marktöffnung dem Straßengüterverkehr in der Bundesrepublik weit mehr als der Bundesbahn. Die Ursachen für das Scheitern der bundesdeutschen Politik auf europäischer Ebene waren vielfältig: Die verkehrspolitische Tradition mit der besonderen Verbindung zur Eisenbahn, die konservativen Strukturen des Verkehrsministeriums mit ihren organisatorischen Schwächen, die Persönlichkeit der Minister sind einige Gründe. Am wichtigsten aber war, dass weder auf Seiten der Verwaltung noch auf Seiten der Verkehrswirtschaft Interesse an einer Veränderung bestand.

Während des Untersuchungszeitraums lassen sich in allen Mitgliedstaaten einige generelle Entwicklungen feststellen. Die wichtigste Entwicklung war eine allgemeine Verschiebung des modal-split. Die Bedeutung des Straßengüterverkehrs nahm zu, während der Anteil der Binnenschifffahrt stabil blieb und der Anteil der mit der Eisenbahn beförderten Güter sank.⁸⁸³ Zudem nahm die Bedeutung des internationalen Verkehrs im Verhältnis zum natio-

⁸⁸³ In Italien stabilisierte sich der Anteil der Eisenbahn im Güterverkehr auf niedrigem Niveau. In allen anderen Staaten verlor die Eisenbahn zu Gunsten des Straßengüterverkehrs.

nenalen Verkehr zu. Auch die Politik der Europäischen Gemeinschaft unterstützte durch ihre Entscheidungen (kleiner Grenzverkehr, Mitfuhr von Treibstoff im Fahrzeugtank, Erleichterungen beim Grenzübergang etc.) diese Entwicklung. Zudem lässt sich, parallel zum Anstieg des grenzüberschreitenden Straßengüterverkehrs ein Ausbau des internationalen Fernstraßennetzes feststellen. Diese Investitionen basierten aber nicht auf einem geschlossenen europäischen Konzept für die Verkehrsinfrastruktur, sondern wurden in bilateralen Gesprächen zwischen einzelnen Mitgliedstaaten vereinbart.

Wichtiger aber war der indirekte Einfluss der europäischen Verkehrspolitik. Obwohl ihre Wirkung während des Untersuchungszeitraums nicht mehr voll zum Tragen kam, beeinflussten die Konzepte im Hinblick auf die Liberalisierung, Harmonisierung und Rationalisierung des Verkehrs die verkehrspolitische und verkehrswirtschaftliche Entwicklung nachhaltig. Bereits während des Untersuchungszeitraums war der Einfluss „Europas“ groß genug, um nationale verkehrspolitische Programme zu beeinflussen. Der Leberplan ist das beste Beispiel. Trotzdem blieb die europäische Verkehrspolitik im Vergleich mit anderen Politikbereichen wie der Agrar- oder der Handelspolitik weit hinter ihren Möglichkeiten zurück. Durch die Handlungsunfähigkeit im Ministerrat verpassten die europäischen Verkehrspolitiker die Möglichkeit, der verkehrswirtschaftlichen Entwicklung einen festen Rahmen zu geben. Im Ergebnis trat ein, was man – vor allem von deutscher Seite – zu verhindern versucht hatte: Die Bedeutung der Eisenbahn im Güterverkehr sank und der Straßengüterverkehr entwickelte sich ungehindert. Besonders bedauerlich ist dies in Anbetracht der Tatsache, dass der Verkehrsausschuss mit den Berichten von KAPTEYN (1961) und MÜLLER-HERMANN (1962) praktikable Programme vorgestellt hatte, deren Ideen erst ein Jahrzehnt später aufgegriffen und drei Jahrzehnte später umgesetzt wurden.

Trotz der schwierigen Ausgangslage wäre eine gemeinsame europäische Verkehrspolitik möglich gewesen. Praktikable Konzepte lagen vor und trotz des nicht immer geschickten Vorgehens der Kommission, der wissenschaftlichen Auseinandersetzung über die Besonderheiten des Verkehrs und den unterschiedlichen Interessen standen die Verkehrsminister 1965 kurz vor einem Kompromiss als die „Politik des leeren Stuhls“ begann.

In dem sich sie sich auf kurzfristige Ziele fokussierten, nationale Vorbehalte vorbrachten und nur ein geringes Maß an Kompromissbereitschaft zeigten, verhinderten die Verkehrsminister die Einführung einer einheitlichen Verkehrspolitik zum Nutzen aller Mitgliedstaaten.

Schnellere und günstigere Transporte durch einen geringeren Verwaltungsaufwand, bessere Nutzung der Ressourcen und weniger Wettbewerbsverzerrungen hätten die Wettbewerbsfähigkeit der gesamten europäischen Wirtschaft erhöhen können. Diese Chance wurde verpasst.

Abbildungsverzeichnis

Grafiken

Grafik 1: Fixe und variable Kosten	35
Grafik 2: Frachtenbruch	38
Grafik 3: Verkehr mit Lastkraftwagen über bundesdeutsche Grenzen	66
Grafik 4: modal-split in den EWG Gründerstaaten im Jahr 1959	69
Grafik 5: Interessengruppen: Matrix Liberalisierung und Internationalisierung	107
Grafik 6: Grenz- und Durchschnittskosten	153
Grafik 7: Jährliche Abgabenlast für einen Lastzug in DM (ohne Luxemburg)	169
Grafik 8: Entwicklung der Transportleistung im Gesamtverkehr der Bundesrepublik Deutschland in Millionen Tonnen	218
Grafik 9: Entwicklung der Transportleistung im Güterfernverkehr in Mrd. tkm	219
Grafik 10: Grenzüberschreitender Lkw-Verkehr der Bundesrepublik Deutschland mit deutschen und ausländischen Fahrzeugen	220
Grafik 11: Entwicklung des modal-split in der EWG während des Untersuchungszeitraums	223
Grafik 12: modal-split in den EG-Mitgliedstaaten 1970	224

Tabellen

Tabelle 1: Integrationstheorien	40
Tabelle 2: Anteil des Verkehrs am Bruttosozialprodukt der EWG-Länder	63
Tabelle 3: Dichte des Straßennetzes	67

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
ADAC	Allgemeiner Deutscher Automobilclub
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BfG	Bundesanstalt für den Güterverkehr
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BKaA	Bundeskanzleramt
BMI	Bundesministerium des Innern
BMV	Bundesministerium für Verkehr
BMWi	Bundeministerium für Wirtschaft
BRT	Bruttoregistertonne
CARDOC	Community Archiv and Documentation Centre
CEMT	Conference of European Ministers of Transport/ Conférence Européenne des Ministres de Transport
COST	European Cooperation in the Field of Scientific and Technical Research
DB	Deutsche Bundesbahn
DB AG	Deutsche Bahn Aktiengesellschaft
DP	Deutsche Partei
ebd.	ebendort
ECE	Economic Commission for Europe
ECITO	European Central Inland Transport Organisation
ECO	European Coal Organisation
Ed.	Editor
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EECE	Emergency Economic Committee for Europe
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montanunion)
EGKSV	Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
ERP	European Recovery Programme (Marshallplan)
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft
EUROSTAT	Statistisches Amt der Europäischen Union
EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft

EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
EWSA	Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
Hrsg.	Herausgeber
ICC	Interstate Commerce Commission
insbes.	insbesondere
ITC	Inland Transport Committee
Lkw	Lastkraftwagen
MdB	Mitglied des Bundestages
NS	Nederlands Spoorwegen Maatschapij
o. A.	ohne Archivnummer
o. D.	ohne Datum
o. J.	ohne Jahr
o. O.	ohne Ort
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OEEC	Organisation for European Economic Cooperation
PIARC	Permanent International Association of Road Congresses
Red.	Redaktion
RGBl.	Reichsgesetzblatt
SNCB	Société Nationale des Chemins de Fer Belgique
SNCF	Société Nationale des Chemins de Fer Français
T2M	International Association for the History of Transport, Traffic and Mobility
tkm	Tonnenkilometer
Tt	Tausend Tonnen
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjet Republiken
UIC	Union International des Chemins de Fer
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
UN-ECE	United Nations Economic Commission for Europe
u. a.	unter anderem; und andere
u. v. a. m.	und vieles andere mehr
VdA	Verband der Automobilindustrie
VDI	Verein Deutscher Ingenieure
vorauss.	voraussichtlich

Quellen- und Literaturverzeichnis

a) Quellen

- Bundesarchiv Koblenz

Bestand Bundesministerium für Verkehr (B108)

460; 10017; 13886; 1473; 1477; 1478; 1521; 1680; 1927; 2217–2221; 3181; 14784; 14784; 14786; 14787; 1478814880; 3115; 31155; 31157–31169; 31817-31819; 34238; 35016.

Bestand Bundesfinanzministerium (B126)

10895; 31194; 45369–45371; 53485; 534855; 54369.

Bestand Bundeskanzleramt (B136)

1313.

Nachlass Walter Hallstein (N1266/1795)

Korrespondenz zwischen Walter Hallstein und den Generaldirektoraten der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.

Ohne Archivnummer

Organisationspläne des Bundesverkehrsministeriums. Stand 1959 – 1972.

- Historisches Archiv der Kommission der Europäischen Gemeinschaft

Bestand BAC

BAC3/1974 76; BAC3/1974 79; BAC3/1974 80; BAC3/1974; BAC3/1978 1471; BAC3/1978 1481; BAC14/1967 4; BAC25/1980 1421; BAC36/1969 63; BAC26/1969 68; BAC26/1969 225; BAC71/1988; BAC118/1986; BAC118/1986 3247; BAC335/1980; BAC335/1980 29; BAC335/1980; BAC1974/3 77.

Bestand CEAB

CEAB 1 755; CEAB 2 77; CEAB 2 260; CEAB 2 277; CEAB 2 1060; CEAB 2 2262; CEAB 2 2530; CEAB 2 2941; CEAB 22948; CEAB 2 2951; CEAB 2 2959–2961; CEAB 6 277; CEAB 6 N:315; CEAB 6 356; CEAB 6 357, CEAB 6 485; CEAB 6 544; CEAB 1325/3; CEAB 19 506.

Bestand EAB

EAB 1 752: Aufzeichnung zur Vorbereitung des Berichts über den Vorschlag der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft betreffend eine Verordnung über die Einführung eines Margentarifsystems. Verkehrsausschuss – ausgearbeitet von Herrn S. A. Posthumus.

- Historisches Archiv des Rats der Europäischen Gemeinschaft

Chronologischer Bestand

1962 131; 1970 563; 1972 531.

Bestand CM

CM2 1958 1006/10012; CM2 1962 429; CM2 1962 434; CM2 1962 435; CM2 1962 453; CM2 1963 414; CM2 1964 419; CM3 1955 5; CM3 1955 6; CM3 1956 234; CCE CM3 231–234.

- Community Archive and Documentations Centre (CARDOC)*

Bericht im Namen des Ausschusses für Verkehrsfragen über Kapitel III § 3 Ziff. 89–95 des zweiten Gesamtberichts über die Tätigkeit der Gemeinschaft vom 13. April 1953 bis 11. April 1954, betreffend Transportprobleme im Rahmen der Gemeinschaft. vorgel. 1954.

Dok. 9/1953 (Gemeinsame Versammlung): Bericht im Namen des Ausschusses für Verkehrsfragen über die auf Veranlassung der Hohen Behörde im Transportwesen getroffenen Maßnahmen und insbesondere über Kapitel IV Paragraph 1 (Ziff. 54–58) des Gesamtberichts über die Tätigkeit der Gemeinschaft.

Dok. KOM 65 (35): Vorschlag der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft an den Rat zu einer Verordnung über die Beseitigung von Diskriminierungen auf dem Gebiet der Frachten und Beförderungsbedingungen.

Dok. Nr. 62/1958: Bericht im Namen des Ausschusses für Verkehrsfragen über die Verkehrsprobleme der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft an Hand des ersten Gesamtberichts der EWG-Kommission. Berichterstatter: Paul J. Kapteyn.

Dok. TRANS 55 rev. 3 R7/71/3/62: Entwurf einer EntschlieÙung zur Gemeinsamen Verkehrspolitik. Brüssel den 5. März 1963.

Dok. TRANS 55 rev. 3: Vorschlag zu einer Entscheidung des Rates bezüglich der Durchführung einer Enquete zur Ermittlung der Wegekosten der Eisenbahn, des Straßenverkehrs und der Binnenschifffahrt.

Dok. VII/KOM (63) 165: Vorschlag für die Richtlinie des Rates betreffend die Vereinheitlichung des Genehmigungsverfahrens für den Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten.

Dok. VII/KOM (63) 166: Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Abmessungen und Gewichte der zum Verkehr zwischen den Mitgliedstaaten zugelassenen Nutzfahrzeuge und weiteren ergänzenden Bau- und Betriebsvorschriften für diese Fahrzeuge.

Dok. VII/KOM (63) 167: Vorschlag für die Entscheidung des Rates betreffend die Harmonisierung bestimmter Vorschriften, die den Wettbewerb im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr beeinflussen.

Dok. VII/KOM (63) 168: Vorschlag für die Verordnung des Rats über die Einführung eines Margentarifsystems im Güterverkehr der Eisenbahn, des Straßenverkehrs und der Binnenschifffahrt (Von der Kommission dem Rat vorgelegt).

Gemeinsame Versammlung Dok. 6/1957: Bericht im Namen des Ausschusses für Verkehrsfragen über die Koordinierung des Europäischen Verkehrs. Berichterstatter: Paul J. Kapteyn.

* Die Dokumente aus dem CARDOC werden mit ihrem vollständigen Titel aufgeführt, um die Recherche in der Datenbank zu vereinfachen, die bis 2010 auch im Internet zugänglich sein soll.

PE 14/766: Anlage zum Entwurf eines Berichts über das vom Rat am 22. Juni 1965 angenommene System der Organisation des Verkehrsmarktes und die von der EWG-Kommission beschlossenen Änderungen an ihren Vorschlägen vom 10. Mai 1963 über die Einführung eines Margentarifsystems.

PEO AP DE/1964 0 18/91/1965 ff: Verschiedene Redebeiträge Ernst Müller-Hermanns.

SEK 72 (3827): Memorandum der Kommission über den Verkehr als Mittel der Regionalpolitik und der Raumordnung auf Gemeinschaftsebene vom 31. Oktober 1972.

- Nationaal Archief Den Haag

2.16.52.179–182.

- Internet

Abkommen über die Errichtung einer Internationalen Ruhrbehörde vom 28. April 1949. In: <http://www.verfassungen.de/de/de45-49/internationalerruhrbeoerde48.htm> (11. 11. 2005).

Nationaal en internationaal goederenvervoer. In: CENTRAAL BUREAU VOOR DE STATISTIEK. <http://statline.cbs.nl> (24. 13. 2005).

b) Gedruckte Quellen und Literatur

“Rheinschiffahrtsakte”. Bade, Bavière, France, Hessé, Pays-Bas, Prusse. Protocol relatif aux Règlements sur la navigation du Rhin, signé à Mannheim, le 17 octobre 1868. In: Martens, G. Fr. de/Samwer, Charles/Hopf, Jules (Ed.): Nouveau Recueil Général de Traités et autres actes relatifs aux rapports de droit international. Deuxième Série. Tome IV. Reprint Nendel/Lichtenstein 1967, S. 617–624.

1st Conference of the International Association for the History of Transport, Traffic and Mobility (T2M) in Eindhoven. Conference CD-ROM. Eindhoven 2003.

2nd Conference of the International Association for the History of Transport, Traffic and Mobility (T2M) in Dearborn/Michigan. Conference CD-ROM. Dearborn/Michigan 2004.

64/389/EWG: Entscheidung des Rates vom 22. Juni 1964 zur Durchführung einer Enquete über die Wegekosten des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs. In: ABL Nr. 102 vom 29/06/1964, S. 1598–1601.

68/96/EWG: Empfehlung der Kommission vom 31. Januar an die Bundesrepublik Deutschland zu den Entwürfen von Gesetzen – über die Besteuerung des Straßengüterverkehrs – zur Änderung des Güterkraftverkehrsgesetzes, zur Änderung des Gesetzes über den gewerblichen Binnenschiffsverkehr, zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes (Nur der deutsche Text ist verbindlich). In: ABL Nr. L. 035 vom 08/02/1968, S. 0014–0020.

ABELSHAUSER, WERNER: Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945 München 2004 (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung 460, Bonn 2004).

ABERLE, GERD: Gesamtwirtschaftliche Aspekte des Verkehrspolitischen Programms der Bundesregierung. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 38/1968, S. 3-12.

ABERLE, GERD: Chancen und Risiken für die Kraftwagenspedition. In: Der Güterverkehr 24/1975, S. 108-125.

ABERLE, GERD: Wettbewerbstheorie und Wettbewerbspolitik. Köln 1992.

ABERLE, GERD: Transportwirtschaft – Einzelwirtschaftliche und gesamtwirtschaftliche Grundlagen. Wien 2003.

Abgeordnete des Deutschen Bundestages. Aufzeichnungen und Erinnerungen. Deutscher Bundestag. Wissenschaftliche Dienste. Abteilung Wissenschaftliche Dokumentation (Hrsg.): Band 6: Herbert W. Köhler; Ernst Müller Hermann. Boppard am Rhein 1989.

Act of February 4th 1887 (Interstate Commerce Act). Public Law 49–41. Enrolled Acts and Resolutions of Congress. 1789. General Records of the United States Government 1778–1992. Recording 11. National Archives. 1887. In: www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=false&doc=49# (13.12.2005).

Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (GATT), abgeschlossen am 20. 10. 1947 in Genf, in Kraft seit 1. 1. 1948. In: BGBl 1951 II. Anlagenband 1.

Arbeid, inkomen en sociale zekerheid. Historie arbeid. In: Centraal Bureau voor de Statistiek. <http://www.cbs.nl/nl-NL> (24. 12. 2005)

BASEDOW, JÜRGEN (HRSG.): Europäische Verkehrspolitik: nach d. Untätigkeitsurteil d. Europ. Gerichtshofes gegen d. Rat vom 22. Mai 1985. Rechtssache 13/83 (Parlament // Rat). (Studien zum ausländischen und internationalen Privatrecht 16) Tübingen 1987.

BAUM, HERBERT: Umweltschutz und Verkehr (Buchreihe des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln 55). Düsseldorf 1992.

BELLERS, JÜRGEN: Die Bundesrepublik Deutschland und die europäische Verkehrspolitik. Siegen 1998.

BELLERS, JÜRGEN: Deutsche auswärtige Verkehrspolitik 1949–1989 (Schriften zur internationalen Politik Universität Siegen 3). Siegen 2002.

BERENS, ALEXANDER: Der Weg der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zur Politik des leeren Stuhls und zum Luxemburger Kompromiss (Univ. Diss. Düsseldorf). Düsseldorf 2002.

Bericht im Namen des Verkehrsausschusses über den Vorschlag der EWG-Kommission an den Rat betreffend einer Richtlinie über Abmessungen und Gewichte. In: Europäisches Parlament Sitzungsdokumente. 30. September 1963. Ausgabe in deutscher Sprache. Dokument 58, S. 5–38.

Bericht im Namen des Verkehrsausschusses über die Vorschläge der EWG-Kommission an den Rat betreffend – eine Verordnung für die Einführung eines Gemeinschaftskontingents für den Güterkraftverkehr innerhalb der Gemeinschaft und das dabei anzuwendende Verfahren – eine Richtlinie für die Vereinheitlichung des Genehmigungsverfahrens im Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten. In: Europäisches Parlament Sitzungsdokumente 1964–1965. 15. Juni 1964. Ausgabe in deutscher Sprache. Dokument 43, S. 1–27.

BERKELOVA, MARIE: Die Vollendung des europäischen Binnenverkehrsmarktes und der Reformbedarf der deutschen Verkehrspolitik: dargestellt am Beispiel des Straßengüterverkehrs (Beiträge zur Struktur und Konjunkturforschung 31). (Univ. Diss. Bochum) Bochum 1992.

BERKENKOPF, PAUL U. A.: Grundsätze der Verkehrspolitik. 19. Oktober 1960. Eine Stellungnahme der Gruppe A – Verkehrswirtschaft – des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesverkehrsministerium zum Bericht der Prüfungskommission für die Deutsche Bundesbahn (Brand-Kommission) (vom 30. Januar 1960 – Bundestags-Drucksache Nr. 1602) (Schriftenreihe des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesverkehrsministerium 9). Bad-Godesberg 1961.

BIEDENKAPP, GEORG: Die Entwicklung der modernen Verkehrsmittel. 2 Bde. (Sammlung belehrender Unterhaltungsschriften für die deutsche Jugend Bde. 39 und 40). Berlin-Wilmersdorf 1911.

BIELING, HANS-JÜRGEN/LERCH, MARIKA: Theorien der Europäischen Integration: ein Systematisierungsversuch. In: Dies. (Hrsg.): Theorien der Europäischen Integration. Wiesbaden 2005, S. 9–24.

BIRKEFELD, RICHARD/JUNG, MARTINA: Die Stadt, der Lärm und das Licht: die Veränderung des öffentlichen Raumes durch Motorisierung und Elektrifizierung. Seelze 1994.

BLONK, WIM A. G.: Stand und Perspektiven der gemeinsamen Verkehrspolitik. In: Voigt, Fritz/Witte, Hermann (Hrsg.): Integrationswirkung von Verkehrssystemen und ihre Bedeutung für die EG. Berlin 1985, S. 91–103.

BRABERS, JAN: The Failure of European Transport Integration (1945-1955). In: Trausch, Gilbert (Hrsg.): Die Europäische Integration vom Schuman-Plan bis zu den Verträgen von Rom: Pläne und Initiativen, Enttäuschungen und Misserfolge. Beiträge des Kolloquiums in Luxemburg 17.–19. Mai 1989. Baden-Baden u. a. 1993, S. 57–75.

- BRANDT, EBERHARDT: Die Verkehrspolitik der EWG – eine Bestandsaufnahme. In: Die Bundesbahn 49/1973, S. 261–266.
- BRÜNING, HEINRICH: Memoiren 1918–1934. Stuttgart u. a. 1972.
- Bulletin der Bundesregierung. Heft 11-1969. Nr. 148. Zur 50. Wiederkehr des Gründungstages des Reichverkehrsministeriums. S. 238–245. Bonn 1969.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALORDNUNG (HRSG.): Statistische Übersicht zur Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Band West, Bonn [o.D.].
- BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR (HRSG.): Das Verkehrspolitische Programm im Spiegelbild der öffentlichen Meinung. Bad Godesberg 1968.
- BUNDESMINISTER FÜR VERKEHR. REFERAT ÖFFENTLICHKEITSARBEIT (HRSG.): Umweltschutz im Verkehr. Bonn 1991.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU- UND WOHNUNGSWESEN (HRSG.): 50 Jahre Straßenwesen in Deutschland: 1949–1999. Bonn 2000.
- BUTTON, KENNETH JOHN: Transport Policy in the United Kingdom: 1968–1974. In: The three banks review 25/1974, S. 26–48.
- CARON, FRANÇOIS: Histoire des chemins de fer en France. Vol. 1 (1740-1883). Paris 1997.
- CHRYSOCHOOU, DIMITRIS: Theorizing European Integrations. London 2001.
- COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN. BUREAU VOOR DE STATISTIEK: Zeevervoer van den Landen van de europese Gemeenschappen 1955, 1960 en 1967. En statistische studie. Bruxelles - Luxemburg 1970.
- COMMUNAUTE ÉCONOMIQUE EUROPEENNE: Annuaire de la commission de la Communauté Économique Européenne. Bruxelles 1961.
- Council of Europe (Ed.): Der Europarat. Zusammenfassende Darstellung. Straßburg 1982.
- DE WAELE, ARTHUR: Güterkraftverkehrspolitik in Belgien. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 34/1963, S. 142-151.
- Denkschrift des DB-Vorstandes vom 28. 11. 1958. In: Briefe zur Verkehrspolitik (11. 12. 1959).
- DESPICHT, NIGEL S.: Policies for Transport in the Common Market. Kent 1964.
- DESPICHT, NIGEL S.: The Transport Policy of the European communities. (European Series 12). London 1969.
- DEUTSCHE BUNDESBahn (HRSG.): Beiträge aus der Sicht des Bundesbahn-Vorstandes zu einem vom Herrn Bundesminister für Verkehr vorgesehenen verkehrspolitischen Gesamtprogramm. Darmstadt 1967.
- DIEDERICH, HELMUT: Der Preiswettbewerb in der zukünftigen Europäischen Verkehrspolitik (Schriftenreihe des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesverkehrsminister 11). o.O; o.J.
- DIENEL, HANS-LIUDGER: Geschichte der Zukunft des Verkehrs: Verkehrskonzepte von der frühen Neuzeit bis zum 21. Jahrhundert (Beiträge zur historischen Verkehrsforschung 1). Frankfurt a. M. - New York 1997.
- DIENEL, HANS-LIUDGER/LYTH, PETER (ED.): Flying the Flag. European Commercial Air Transport since 1945.

Chippenham 1998.

DRESKORNFELD, WILHELM: Die fiskalischen Belastungen des Kraftverkehrs in den Ländern der EWG und den USA. Teil 1. In: Europäische Wirtschaft 3/1961, S. 384–397.

DUCHÊNE, FRANÇOIS: Jean Monnet. The first Statesman of the Interdependence. New York u. a. 1994.

EBERT, VOLKER: „Korporatismus zwischen Bonn und Brüssel. Die Beteiligung deutscher Unternehmensverbände an der Güterverkehrspolitik am Beispiel von DIHT und BDI (1957–1972). Stuttgart 2009.

EBERT, VOLKER: Korporatismus zwischen Bonn und Brüssel. Die Beteiligung deutscher Unternehmensverbände an der Güterverkehrspolitik (1957–1972) (VSWG, Beiheft 212). Stuttgart 2010.

EBERT, VOLKER/HARTER, PHILLIP: Die Schiene vor der Straße? Verkehrspolitische Konzepte und die Integration des Binnenverkehrs in der Europäischen Gemeinschaft (1957–1985). Vorauss. Stuttgart 2009.

EGKS – Gemeinsame Versammlung – Ordentliche Sitzungsperiode 1954: Bericht im Namen des Ausschusses für Verkehrsfragen über Kapitel 3 § 3 Ziffer 89–95 des Zweiten Gesamtberichts über die Tätigkeit der Gemeinschaft vom 13. April 1953 bis 11. April 1954, betreffend Transportprobleme im Rahmen der Gemeinschaft, vorgelegt von Herrn Paul J. Kapteyn, Berichterstatter. Luxemburg 1954. In: CARDOC Dok. Nr. 14/1953–54.

ERDMENGER, JÜRGEN: Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen in der EG-Verkehrspolitik. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 59/1988, S. 188–197.

Erste Richtlinie des Rates über die Aufstellung einiger gemeinsamer Regeln für den internationalen Verkehr (gewerblicher Güterkraftverkehr). In: ABL Nr. 070 vom 06/08/1962, S. 2005 f.

EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFT: Erster Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaften. Brüssel - Luxemburg. Februar 1968.

EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFT: Fünfter Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaften. Brüssel - Luxemburg 1973.

EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN (HRSG.): Everything on Transport Statistics. DVD. Luxemburg 2004.

EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN/KOMMISSION: Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik: Mitteilung d. Komm. an d. Rat (übermittelt am 8. November 1971). Köln 1971.

EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN/RAT: Einheitliche Europäische Akte und Schlussakte. Köln 1986.

EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFT FÜR KOHLE UND STAHL. HOHE BEHÖRDE (HRSG.): Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft vom 10. August 1952 bis 12. April 1953. Brüssel 1953.

EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFT FÜR KOHLE UND STAHL. HOHE BEHÖRDE (HRSG.): Dritter Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft vom 12. April 1954 bis 10. April 1955. Brüssel 1955.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (HRSG.): Weißbuch. Die Europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellung für die Zukunft. Luxemburg 2001.

EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT. DIE KOMMISSION (HRSG.): Denkschrift über die Grundausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik. Brüssel 1961.

EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT. DIE KOMMISSION (HRSG.): Die gemeinsame Verkehrspolitik nach der Entschließung des Rats vom 20. Oktober 1966 (Sonderbeilage zum Bulletin der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, 3/1967). Brüssel 1967.

- EUROPEAN COMMISSION (ED.): European Union. Energy and Transport in Figures. Luxemburg 2003.
- EUROPEAN COMMISSION. DIRECTORATE-GENERAL FOR ENERGY AND TRANSPORT (ED.): European Energy and Transport Trends to 2030. Luxemburg 2003.
- EUROPEAN CONFERENCE OF MINISTERS OF TRANSPORT (ED.): The European Conference of Ministers of Transport 1953–1993. Past, Present and Future. o. O. 1993.
- FEDERSPIEL, RUTH: Statistik der Eisenbahnen in Deutschland: 1835–1989 (Quellen und Forschungen zur historischen Statistik von Deutschland 17). St. Katharinen 1995.
- FREMDLING, RAINER: Eisenbahnen und deutsches Wirtschaftswachstum: 1840–1879. Dortmund 1975.
- FRERICH, JOHANNES/MÜLLER, GERNOT: Europäische Verkehrspolitik. Von den Anfängen bis zur Osterweiterung der Europäischen Union. Band 1: Grundlagen. München u. a. 2004; Band 2: Landverkehrspolitik. München u. a. 2004; FRERICH, Band 3: Seeverkehrs- und Seehafenpolitik, Luftverkehrs- und Flughafenpolitik, Telekommunikations-, Medien- und Postpolitik. München/Wien 2006.
- FROHNMEYER, ALBRECHT: Stand und Entwicklungstendenzen der gemeinsamen Verkehrspolitik in der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 36/1965, S. 219–231.
- FUNCK, ROLF/PESCHEL, KARIN: Möglichkeiten der Kraftfahrzeugbesteuerung und ihre verkehrswirtschaftlichen Konsequenzen (Unter Berücks. d. Besteuerungssysteme in d. EWG u. in anderen ausgew. Ländern): Gutachten. Bad Godesberg 1967.
- GALL, ALEXANDER: 'Gute Straßen bis ins kleinste Dorf!' Verkehrspolitik in Bayern zwischen Wiederaufbau und Ölkrise. Frankfurt a. M. 2005.
- GALL, LOTHAR: Eisenbahn in Deutschland: Von den Anfängen bis zum Ersten Weltkrieg. In: Ders./Pohl, Manfred (Hrsg.): Die Eisenbahn in Deutschland. Von den Anfängen bis zur Gegenwart. München 1999, S. 13–55.
- GASTEYGER, CURT: Europa zwischen Spaltung und Einigung: 1945 bis 1993. Bonn 1997.
- GEBERT, PIERRE: La Naissance du Marché Commun. Bruxelles 1987.
- GEHLEN, BORIS: Paul Silverberg (1876-1959). Ein Unternehmer (Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, Beiheft 194). Stuttgart 2007.
- GEILE, WILHELM: Die verkehrspolitische Lage aus Sicht der Binnenschifffahrt. Vortrag von Dr. Wilhelm Geile. Präsident des Zentralausschusses der deutschen Binnenschifffahrt e. V. auf der Jahreshauptversammlung des Zentral-Vereins für deutsche Binnenschifffahrt am 7. Oktober 1960 in Braunschweig. Braunschweig 1960.
- Gesetz über den Friedensschluss zwischen Deutschland und den alliierten und assoziierten Mächten vom 16. Juli 1919. In: RGBI II 1919, S. 687–1349.
- GIESEN, KLAUS R.: Die Entwicklung der Verkehrspolitik und der ihr zugrunde liegenden Zielvorstellungen innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft seit 1957. In: Voigt, Fritz (wiss. Leitung): Die Bedeutung von Raumordnung und Verkehr für die europäische Integration (Gesellschaft für Wirtschafts- und Verkehrswissenschaftliche Forschung e. V. 35). Königswinter 1979, S. 1–72.
- GIMBAL, ANKE: Art. „Europarat“. In: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der Europäischen Integration. Bonn 2002, S. 198–201.
- GÖMMEL, RAINER: Handel und Verkehr. In: Schulz, Günther/Buchheim, Christoph/Fouquet, Gerhard

u. a. (Hrsg.): Sozial- und Wirtschaftsgeschichte. Arbeitsgebiete – Probleme – Perspektiven. 100 Jahre Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte. Stuttgart 2004, S. 133–146.

GOTTWALDT, ALFRED B.: Julius Dorpmüller, die Reichsbahn und die Autobahn: Verkehrspolitik und Leben des Verkehrsministers bis 1945. Berlin 1995.

GROEBEN, HANS VON DER/BOEKH, HANS VON (HRSG.): Kommentar zum EWG-Vertrag. Baden-Baden u. a. 1958-1960.

GROEBEN, HANS VON DER: Aufbaujahre der Europäischen Gemeinschaft. Das Ringen um den Gemeinsamen Markt und die politische Union (1958–1966). Baden-Baden 1982.

Güterkraftverkehrsgesetz (GüKG) vom 17. Oktober 1952. In: BGBl I 1952, S. 697–712.

HAAS, ERNST B.: The Uniting of Europe. Political, Social, and Economic Forces 1950–1957. Stanford 1968.

HAHN, HUGO J./WEBER, ALBRECHT: Die OECD, Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Schriftenreihe Europäische Wirtschaft 44). Baden-Baden 1976.

HAMM, WOLFGANG: Die Zulassung zum Markt als Problem der deutschen und europäischen Verkehrspolitik. In: Jahrbuch für Sozialwissenschaft 14/1963, S. 254–273.

HASCHER, MICHAEL/ZEILINGER, STEFAN: Verkehrsgeschichte Deutschlands im 19. und 20. Jahrhundert. Verkehr auf Straße, Schiene und Binnenwasserstraßen. Ein Literaturüberblick über die jüngsten Forschungen. In: Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte 1/2001, S. 165-183.

HASCHER, MICHAEL: Verkehrswissenschaftler als Experten: historische Wurzeln der wissenschaftlichen Beratung der Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, untersucht vom 19. Jahrhundert bis 1972 (Univ. Diss. TU München). München 2004.

HEECKT, HUGO: Grundsatzfragen einer europäischen Verkehrspolitik. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 29/1958, S. 12–30.

HEIMES, ANTON: Vom Saumpferd zur Transportindustrie. Weg und Bedeutung des Straßengüterverkehrs in der Geschichte. Bonn–Bad Godesberg 1978.

HENTSCHEL, VOLKER: Staat und Verkehr. Motive, Ziele und Mittel der Verkehrspolitik westlicher Industriestaaten seit 1880. In: Pohl, Hans/Treue, Wilhelm (Hrsg.): Die Einflüsse der Motorisierung auf das Verkehrswesen von 1886 bis 1986. Referate und Diskussionsbeiträge des 11. Wissenschaftlichen Symposiums der Gesellschaft für Unternehmensgeschichte e. V. 27./28. November in Fellbach. Stuttgart 1986, S. 53–76.

HERRY, MAX: Hauptthemen und wesentliche Ergebnisse der europäischen Verkehrspolitik. In: Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.): 50 Jahre Straßenwesen in Deutschland. Bonn 2000, S. 361–391.

HILDEBRAND, KLAUS: Die Deutsche Reichsbahn in der nationalsozialistischen Diktatur 1933–1945. In: Gall, Lothar/Pohl, Manfred (Hrsg.): Die Eisenbahn in Deutschland. Von den Anfängen bis zur Gegenwart. München 1999, S. 165–242.

HÖLZINGER, MICHAEL: 'Strategische Bedeutung von Lobbyarbeit im Spiegel der historischen Entwicklung der verkehrspolitischen Rahmenbedingungen in Deutschland' – Handlungsmöglichkeiten für das Lobbying im Unternehmensinteresse der DB AG im Politikfeld Raumordnung (Univ. Diss. Trier 2001). Hamburg 2002 (elektronische Ressource www.diplom.de 21.04.2005).

- HUBER, FRANZ C.: Die geschichtliche Entwicklung des modernen Verkehrs. Tübingen 1893.
- HUBER, FRANZ C.: Art. „Verkehrsmittel“. In: Conrad, J./Lexis, W.: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. Jena 1909, S. 171–194.
- HUTTER, ROGER: Das Grenzkostenprinzip in der Preisbildung der Verkehrsträger und seine Bedeutung für die Verkehrsteilung: Vortrag von Roger Hutter. Köln 1960
- IHDE, GÖSTA B.: Transport, Verkehr, Logistik. München 1984.
- ISSEL, MANFRED: Die Regulierung der Wettbewerbsbedingungen auf den EWG-Verkehrsmärkten. In: Seidenfus, Hellmuth Stephan (Hrsg.): Stand und Möglichkeiten einer gemeinsamen EWG-Verkehrspolitik. Göttingen 1971, S. 175–276.
- JÜRGENSEN, HARALD/ALDRUP, DIETER: Verkehrspolitik im europäischen Integrationsraum. Baden-Baden 1968.
- Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung. Bundesarchiv (Hrsg):
- Band 10: 1957 bearb.v. Ulrich Enders und Josef Henke. München 2000
- Band 11: 1958 bearb.v. Ulrich Enders und Christoph Schawe. München 2002
- Band 12: 1959 bearb.v. Josef Henke und Uta Rössel. München 2003
- Band 13: 1960 bearb. v. Ralf Behrendt und Christoph Seemann. München 2003
- Band 14: 1961 bearb. v. Ulrich Enders und Jörg Filthaut. München 2004
- Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung. Kabinettsausschuß für Wirtschaft Band 2: 1954–1955 bearb. v. Michael Hollmann. München 2001
- Band 3: 1956–1957 bearb. v. Ralf Behrendt und Uta Rössler. München 2001
- Band 4: 1958–1961 bearb. v. Uta Rössel. München 2008
- KAPTEYN, PAUL J.: Europa sucht eine gemeinsame Verkehrspolitik. Mit einem Vorwort von Jean Monnet (Les cahiers de Bruges, Neue Sammlung 21). Brügge 1968.
- KENNAN, GEORGE F.: Memoiren eines Diplomaten. Memoirs 1925–1950. Aus dem Amerikanischen. Mit einem Vorwort von Klaus Mehnert. Stuttgart 1968.
- KENTNER, WOLFGANG: Die Angst des deutschen Verkehrsgewerbes vor der Liberalisierung. In: Müller, Heinz (wiss. Leitung): Der Güterverkehr auf der Straße: Wachstum ohne Grenzen? (Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft 120). Bergisch Gladbach 1989, S. 109–132.
- KILL, HEINRICH H.: Erfolgsstrategien von Verkehrssystemen: eine evolutionsorientierte Analyse der europäischen Verkehrsentwicklung (Schriften des Instituts für Verkehrsplanung und Verkehrswegebau, Technische Universität Berlin 24). Berlin 1991.
- KLAER, WERNER: Der Verkehr im gemeinsamen Markt für Kohle und Stahl. Beiträge zur europäischen Verkehrspolitik. Baden-Baden/ Bonn 1961.
- KLENKE, DIETMAR: Bundesdeutsche Verkehrspolitik und Motorisierung. Konfliktträchtige Weichenstellung in den Jahren des Wiederaufstiegs (Zeitschrift für Unternehmensgeschichte Beiheft 79). Stuttgart 1993.
- KLENKE, DIETMAR: 'Freier Stau für freie Bürger'. Die Geschichte der bundesdeutschen Verkehrspolitik

1949–1994. Darmstadt 1995.

KNIES, KARL: Die Eisenbahn und ihre Wirkung. Braunschweig 1853.

KOCK, GERHARD: Der Kampf um das Monopol. Die Deutsche Reichsbahn und der Schenker-Vertrag 1931. In: Pyta, Wolfram/Richter, Ludwig (Hrsg.): Gestaltungskraft des Politischen. Festschrift für Eberhard Kolb. Berlin 1998, S. 139–171.

KOESSLER, PAUL: Technische Grundlagen zur Reform der Kraftfahrzeugsteuer: Gutachten erstattet dem Bundesverkehrsministerium (Schriftenreihe des Bundesministeriums für Verkehr 31). Bad Godesberg 1967.

KOLB, EBERHARD: Die Reichsbahn vom Dawes-Plan bis zum Ende der Weimarer Republik. In: Gall, Lothar/Pohl, Manfred (Hrsg.): Die Eisenbahn in Deutschland. Von den Anfängen bis zur Gegenwart. München 1999, S. 109–165.

KÖLLNER, LUTZ: Anfänge westdeutscher Sicherheitspolitik: Band 2: Die EVG-Phase. München 2002.

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN: Vollendung des Binnenmarktes. Weißbuch der Kommission an den Rat. Brüssel 1985.

Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, abgeschlossen in Rom am 4. November 1950. Rom 1950.

KOPPER, CHRISTOPHER: Modernität und Scheinmodernität nationalsozialistischer Herrschaft. Das Beispiel der Verkehrspolitik. In: Jansen, Christian/Niethammer, Lutz/Weisbrod, Bernd (Hrsg.): Von der Aufgabe der Freiheit. Politische Verantwortung und bürgerliche Gesellschaft im 19. und 20. Jahrhundert. Festschrift für Hans Mommsen zum 5. November 1995. Berlin 1995, S. 399–413.

KOPPER, CHRISTOPHER: Handel und Verkehr im 20. Jahrhundert (Enzyklopädie deutscher Geschichte 63). München 2002.

KOPPER, CHRISTOPHER: Die Bahn im Wirtschaftwunder. Deutsche Bundesbahn und Verkehrspolitik in der Nachkriegsgesellschaft. Frankfurt am Main - New York 2007.

KRAFTFAHRT BUNDESAMT (HRSG.): Güterkraftverkehr mit Drittstaaten über die deutsch-tschechische Grenze. (www.kba.de/cln_007/nn_124586/DE/Statistik/25.10.2005).

KRAFTFAHRT BUNDESAMT (HRSG.): Güterverkehr mit Drittstaaten über die deutsch-polnische Grenze in den Jahren 1999 bis 2002. www.kba.de (25.10.2005).

KRANAKIS, EDA: Politics, Business, and European Information Policy: From the Treaty of Rome to Unidata, 1958–1975. In: Coopey, Richard (Ed.): Information Technology Policy. An International History. Oxford 2004, S. 209–246.

KRAUSS, GÜNTHER: Möglichkeiten und Grenzen einer gemeinsamen Verkehrspolitik der Europäischen Gemeinschaften. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 47/1976, S. 1-31.

KÜHNE, THOMAS: Massenmotorisierung und Verkehrspolitik im 20. Jahrhundert: Technikgeschichte als politische Sozial- und Kulturgeschichte. In: Neue politische Literatur 1/1996, S. 196-229.

KUNZ, ANDREAS: Statistik der Binnenschifffahrt in Deutschland: 1835–1989 (Quellen und Forschungen zur historischen Statistik von Deutschland 18). St. Katharinen 1999.

KURS, VIKTOR/SARTORIUS VON WALTERSHAUSEN, AUGUST: Art. „Binnenschifffahrt“. In: Conrad, J./Lexis, W.: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. Jena 1909, S. 1–31.

- LAASER, CLAUS-FRIEDRICH: Die ordnungspolitische Sonderstellung des Verkehrswesens bei der Liberalisierung der westdeutschen Wirtschaft nach 1945. Kiel 1987.
- LACOSTE, LOUIS: Die Umgestaltung der Güterverkehrstarife in Frankreich. Ergebnisse und Ziele einer Reformpolitik der französischen Eisenbahnen. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 34/1963, S. 1–44.
- LANKENAU, EHRFRIED: Verkehrspolitik der Bundesrepublik Deutschland. Das Verkehrsfinanzgesetz 1955. Bonn 1974.
- LANGE, THOMAS: Staatliche Regulierung. In: Grosser, Dieter (Hrsg.): Der Staat in der Wirtschaft der Bundesrepublik Deutschland. Opladen 1985, S. 161–210.
- LEWIS, NIGEL C.: Road Pricing: theory and practice. London 1993.
- LIST, FRIEDRICH: Über ein sächsisches Eisenbahnsystem als Grundlage eines deutschen Eisenbahnsystems und insbesondere über die Anlegung einer Eisenbahn von Leipzig nach Dresden. Leipzig 1833.
- LIST, FRIEDRICH: Art. „Eisenbahn und Kanäle“. In: Rotteck, Carl von/Welcher, Carl (Hrsg.): Staatslexikon oder Encyclopedie der Staatswissenschaften. Altona 1837, S. 650–778.
- LIST, FRIEDRICH: Das deutsche nationale Transportsystem in volks- und staatswirtschaftlicher Beziehung beleuchtet. Altona 1838.
- LIST, FRIEDRICH: Das deutsche Eisenbahnsystem als Mittel zur Vervollkommnung der deutschen Industrie, des deutschen Zollvereins und des deutschen Nationalverbandes überhaupt. Stuttgart 1841.
- LIST, FRIEDRICH: Schriften, Reden, Briefe. Band 3: Schriften Verkehrswesen. Berlin 1930.
- LOCHNER, NORBERT: Niederländische und europäische Verkehrspolitik. Göttingen 1958.
- LOCHNER, NORBERT: Was bedeuten die Begriffe Harmonisierung, Koordinierung und Gemeinsame Politik in den europäischen Verträgen? In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 118/1962, S. 1–58.
- LOTH, WILFRIED: Sozialismus und Internationalismus: die franzanzösischen Sozialisten und die Nachkriegsordnung Europas 1940–1950. (Univ. Diss. Saarbrücken 1974) Stuttgart 1977.
- LOTZ, WALTHER: Verkehrsentwicklung in Deutschland 1800–1900 (fortgeführt bis zur Gegenwart): sechs volkstümliche Vorträge über Deutschlands Eisenbahnen und Binnenwasserstraßen, ihre Entwicklung und Verwaltung, sowie ihre Bedeutung für die heutige Volkswirtschaft (Aus Natur und Geisteswelt 15). Leipzig 1910.
- LÖW, ANTON : Eine Interstate Commerce Commission für die EWG? In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 4/1962, S. 225–233.
- MATIS, HERBERT: Schenker. Die Geschichte der internationalen Spedition 1872–1931. Wien 1995.
- MEADE, JAMES E./LIESNER, HANS H./WELLS, SIDNEY J.: Case Studies in European Economic Union: the mechanics of integration. London 1962.
- MERGER, MICHÈLE/MARIE-NOËLLE POLINO (HRSG.): COST 340, towards a European intermodal transport network: lessons from history – a critical bibliography. Paris 2004.
- MERKI, CHRISTOPH M.: Die verschlungenen Wege der modernen Verkehrsgeschichte. Ein Gang durch die aktuelle Forschung. In: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte 45/1995, S. 444–457.

MERZENICH, THOMAS: Die Harmonisierung der Belastung des Strassengüterverkehrs in der EG. Aachen 1995.

MEYER, HANS-REINHARD: Gedanken zur Europäischen Verkehrsintegration. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 32/1961, S. 85-96.

MEYER, PETER: Sie haben die Wahl. In: ADAC Motorwelt 8/2005, S. 7.

MIERZEJEWSKI, ALFRED C.: The most valuable asset of the Reich. A history of the German Railway. Volume 1 1920–1932. Chapel Hill (North Carolina) - London 1999.

Volume 2 1933–1945. Chapel Hill (North Carolina) - London 2000.

MORSBACH, JOSEF: Das Bundesministerium für Verkehr. Bonn 1971.

MÜCKENHAUSEN, PETER: Titel V. Der Verkehr. In: Lenz, Carl Otto/Borchardt, Klaus-Dieter (Hrsg.): EU- und EG-Vertrag. Kommentar zu dem Vertrag über die Europäische Union und zu dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, jeweils in der durch den Vertrag von Nizza geänderten Fassung, S. 802–828.

MÜLLER, JÜRGEN/VOGELANG, INGO: Staatliche Regulierung: regulated industries in den USA und Gemeinwohlbindung in wettbewerblichen Ausnahmebereichen in der Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden 1979.

MÜLLER-HERMANN, ERNST: Wettbewerb und Ordnung, Grundlage der Verkehrspolitik. Darmstadt 1954.

MÜLLER-HERMANN, ERNST: Die Grundlagen der gemeinsamen Verkehrspolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Eine Untersuchung über die Anwendung des Wettbewerbsprinzips im gemeinsamen Verkehrsmarkt (Univ. Diss. Bonn). Bad Godesberg 1963.

MÜLLER-HERMANN, ERNST: Europäische Bemühungen zur Sanierung der Eisenbahnen. Teil 1. In: Internationales Verkehrswesen 31/1979, S. 271–277.

NAPP-ZINN, ANTON FELIX: Binnenschifffahrt und Eisenbahn: Gestalt, Werden und Probleme ihres Verhältnisses im Deutschen Reich (Kölner wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Studien ; Folge 2, Heft 3). Leipzig 1928.

NAPP-ZINN, ANTON FELIX: Die Integration des Verkehrs. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 29/1958, S. 1–11.

NARJES, KARL-HEINZ: Walter Hallstein in der Frühphase der EWG. In: Loth, Wilfried (Hrsg.): Walter Hallstein – Der vergessene Europäer? Bonn 1995, S. 139–174.

NICHOLLS, ANTHONY J.: Zusammenbruch und Wiederaufbau: Die Reichsbahn während der Besatzungszeit. In: Gall, Lothar/Pohl, Manfred (Hrsg.): Die Eisenbahn in Deutschland. Von den Anfängen bis zur Gegenwart. München 1999, S. 279–354.

NIEDER, BABETTE: TGV und ICE im Spannungsfeld von Politik, Verwaltung und Industrie (1968–1991). Herne 1997.

NIEMANN, HARRY: Gleich nach dem Fall kommt der Unfall. Propädeutische Überlegungen zu einer Geschichte der Verkehrssicherheit. In: Stuttgarter Tage für Automobil und Unternehmensgeschichte (STAU) 1998, S. 9–18.

OEFTERING, HEINZ MARIA: Die Bundesbahn und der Leber-Plan. In: Die Bundesbahn 21/1967 (Sonderdruck).

- PHILLIPSON, FRANZ C.: Staatseisenbahnen, Staatswasserstraßen und die deutsche Wirtschaftspolitik. Leipzig 1898.
- PICKHARDT, MICHAEL: Studien zur Theorie öffentlicher Güter (Univ. Diss. Wuppertal 2002). Marburg 2003.
- PIRATH, CARL: Die Grundlagen der Verkehrswirtschaft. Berlin 1934, 2. erweiterte Auflage Heidelberg u. a. 1949.
- POHL, HANS/TREUE, WILHELM (HRSG.): Die Einflüsse der Motorisierung auf das Verkehrswesen von 1886 bis 1986. Referate und Diskussionsbeiträge des 11. Wissenschaftlichen Symposiums der Gesellschaft für Unternehmensgeschichte e. V. 27./28. November in Fellbach. Stuttgart 1986.
- POHL, MANFRED: Von den Staatsbahnen zur Reichsbahn 1918–1924. In: Gall, Lothar/Ders. (Hrsg.): Die Eisenbahn in Deutschland. Von den Anfängen bis zur Gegenwart. München 1999, S. 71–108.
- PRÜFUNGSKOMMISSION FÜR DIE DEUTSCHE BUNDESBahn: Bericht über die Deutsche Bundesbahn (DB) vom 30. Januar 1960. Deutscher Bundestag. 4. Wahlperiode Drucksache IV/840.
- RADKAU, JOACHIM: Technik in Deutschland: vom 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart. Frankfurt a. M. 1989, 1990.
- RAUSCHENBERG, RAINER H.: Potentiale für die Verringerung der externen Effekte des Verkehrssektors durch einen dezentralisierten und automatisierten Gütertransport der Bahn (Univ. Diss. Frankfurt a. M. 1998). Idstein 1999. Als Online-Ressource 2005 In: http://publikationen.ub.uni-frankfurt.de/frontdoor.php?source_opus=119 In: <http://www.wiwi.uni-frankfurt.de/rainerh/diss/pdfvde.htm> (15.05.2005).
- REIF, HANS: Europäische Integration. Köln - Opladen 1962.
- REININGHAUS, WILFRIED/TEPPE, KARL (HRSG.): Verkehr und Region im 19. und 20. Jahrhundert. Westfälische Beispiele (Forschungen zur Regionalgeschichte Band 29; Untersuchungen zur Wirtschafts-, Sozial- und Technikgeschichte Band 18). Paderborn 1999.
- Richtlinie 68/297/EWG des Rates vom 19. Juli 1968 zur Vereinheitlichung der Vorschriften über die abgabenfreie Einfuhr des in den Treibstoffbehältern der Nutzkraftfahrzeuge enthaltenen Treibstoffs. In: ABL Nr. L 175 vom 23/07/1968, S. 0015–0016.
- Richtlinie des Rates vom 13. Mai 1965 zur Vereinheitlichung gewisser Regeln betreffend die Genehmigung für den Güterverkehr zwischen den Mitgliedstaaten. In: ABL Nr. 088 vom 24. 05. 65, S. 1469.
- RITSCHL, HANS: Die Deckung der Straßenkosten und der Wettbewerb der Verkehrsmittel. Köln 1956.
- RITSCHL, HANS: Vom Verkehrschaos zur Verkehrsordnung. Hamburg 1968.
- RITSCHL, HANS: Das Verkehrspolitische Programm der Bundesregierung und sein Schicksal. Tübingen 1969.
- ROHDE, HEIDI: Transportmodernisierung contra Verkehrsbewirtschaftung: zur staatlichen Verkehrspolitik gegenüber dem Lkw in den 30er Jahren. Wien 1999.
- ROMMEL, ARTUR: Die Anpassung der Verkehrswegenetze an den Funktionswandel der kontinentaleuropäischen Seehäfen. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 36/1965, S. 26–36.
- RÖPKE, WILHELM: Quo vadis, Verkehrswirtschaft? In: Der Volkswirt 6/1954, S. 9ff.

- ROSSBERG, RALF ROMAN: Grenze über deutschen Schienen: 1945–1990. Freiburg 1991.
- SAX, EMIL: Die Verkehrsmittel in Volks- und Staatswirtschaft. Band 1: Allgemeine Verkehrslehre. Berlin 1918.
- SCHARPF, FRITZ W.: Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch? Frankfurt a. M. 1999.
- SCHARPF, FRITZ W.: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen 2000.
- SCHAUS, LAMBERT: Eingriff und Zurückhaltung der öffentlichen Gewalt auf dem Gebiet des Verkehrs. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 36/1965, S. 71–81.
- SCHLETH, JAN PHILIP: Die Theorie des natürlichen Monopols – eine preis- und wettbewerbstheoretische Analyse und ihre Bedeutung für den Telekommunikationssektor der Bundesrepublik Deutschland. Gießen 1987.
- SCHMIDT, HELMUT/BÖHM, WALTER (RED.): Der Europarat (Transnational 149). Bonn 1979.
- SCHMOLLER, GUSTAV: Grundriß der Volkswirtschaftslehre. Band 2. Teil 2. München 1919.
- SCHMUCK, OTTO (HRSG.): Vierzig Jahre Europarat: Renaissance in gesamteuropäischer Perspektive? (Europäische Schriften des Instituts für Europäische Politik 67). Bonn 1990.
- SCHMUCK, ALFRED: Wege zum Verkehr von heute. Daten, Fakten und Meinungen zu 50 Jahren Verkehr und Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland (1945–1995). Hannover 1996.
- SCHMUCKI, BARBARA: Automobilisierung. Neuere Forschungen zur Motorisierung. In: Archiv für Sozialgeschichte XXXV/1995, S. 582–597.
- SCHMUCKI, BARBARA: Der Traum vom Verkehrsfluss. Städtische Verkehrsplanung in Deutschland im deutsch-deutschen Vergleich (Univ. Diss. München 1998). Frankfurt a. M. - New York 2001.
- SCHROIF, F. J.: Koordinierung des europäischen Verkehrs. Gedanken zum Kapteyn-Bericht. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 29/1958, S. 78-96.
- SCHULZ, GÜNTHER: Die Deutsche Bundesbahn 1949–1989. In: Gall, Lothar/Pohl, Manfred (Hrsg.): Die Eisenbahn in Deutschland. Von den Anfängen bis zur Gegenwart. München 1999, S. 317–376.
- SCHULZ, GÜNTHER/EBERT, VOLKER: Europäische Binnengüterverkehrspolitik seit 1945 – Wege und Hindernisse der Harmonisierung, in: Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte 2007/1: Verkehrsgeschichte auf neuen Wegen / Transport infrastructure and politics, S. 83–92.
- SCHWARZ, HANS-PETER: Wiedervereinigung und Bahnreform 1989–1994. In: Gall, Lothar/Pohl, Manfred (Hrsg.): Die Eisenbahn in Deutschland. Von den Anfängen bis zur Gegenwart. München 1999, S. 377–418.
- SEEBOHM, HANS-CHRISTOPH: Die Verkehrspolitik der Bundesrepublik Deutschland. Darmstadt 1954.
- SEEBOHM, HANS-CHRISTOPH: Aktuelle Frage des Verkehrs innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 32/1961, S. 73–85.
- SEEBOHM, HANS-CHRISTOPH: Gegenwartsfragen der deutschen und europäischen Verkehrspolitik. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 4/1963, S. 194–211.
- SEIBERT, PHILIPP: Die Zukunft der Deutschen Bundesbahn. Kritische Stellungnahme der GdED zum Brand-Gutachten. In: Verkehrswirtschaftliche Informationen 5/1960. Sonderdruck.

- SEIDENFUS, HELLMUTH STEFAN: Die 'Eigengesetzlichkeit' des Verkehrs – ein Anpassungsproblem. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 32/1961, S. 159–169.
- SEIDENFUS, HELLMUTH STEFAN: Konsequenzen der Verkehrslenkung in der Marktwirtschaft: erörtert am Beispiel der verkehrspolitischen Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland seit dem Herbst 1967. Genf 1968.
- SEIDENFUS, HELLMUTH STEFAN/WICKHAM, SYLVAIN: Die wirtschaftliche Bedeutung der Kontennormalisierung der Eisenbahnunternehmen. Frankfurt a. M. 1967.
- SEIDENFUS, HELLMUTH STEFAN: The Role and Regulation of Rail Transport in the European Economic Community (EEC). In: Transportation Planning and Technology 2/1973, S. 55-62.
- SHARKEY, WILLIAM W.: The theory of natural monopoly. Cambridge. 1982.
- SIOTIS, JEAN: Die ECE und Gesamteuropa. Die UN-Wirtschaftskommission und ihre Bedeutung für die gesamteuropäische Zusammenarbeit. Köln 1969.
- SMITH, ADAM: Untersuchung über Wesen und Ursachen des Reichtums der Völker. Tübingen 2005.
- STADLER, GERHARD: Titel V (Ex-Titel IV). Der Verkehr. In: Schwarze, Jürgen (Hrsg.): EU-Kommentar. Baden-Baden 2000, S. 893–932.
- STATISTISCHES REICHSAMT (HRSG.): Vierteljahreshefte zur Statistik des Deutschen Reiches:
 - 34. Berlin 1925
 - 39. Berlin 1930.
- STIGLER, GOERGE J.: The citizen and the state. Essays on Regulation. Chicago u. a. 1975.
- STOHLER, JACQUES: Die Integration des Verkehrs: Europäische Erfahrungen und Probleme. Tübingen 1963.
- SÜDBECK, THOMAS: Motorisierung, Verkehrsentwicklung und Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland der 1950er Jahre. Umriss der allgemeinen Entwicklung und zwei Beispiele: Hamburg und das Emsland (Vierteljahrschrift zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, Beihefte 113). Stuttgart 1994.
- THIEMEYER, THEO: Gemeinwirtschaftlichkeit als Ordnungsprinzip: Grundlegung einer Theorie gemeinnütziger Unternehmen (Volkswirtschaftliche Schriften 146). Berlin 1970.
- TREUE, WILHELM: Achse, Rad und Wagen: 5 000 Jahre Kultur- und Technikgeschichte. München 1965.
- TRISCHLER, HELMUTH: Transport history in Germany. An annotated bibliographical overview of recent literature. In: Merger, Michèle/Polino, Marie-Noëlle (Ed.): COST 340, towards a European intermodal transport Network: lessons from history – a critical bibliography. Paris 2004, S. 54–74.
- TUCHMAN, BARBARA: Die Torheit der Regierenden. Von Troja bis Vietnam. Frankfurt a. M. 1984.
- Übereinkommen über die Freiheit des Durchgangsverkehrs, abgeschlossen am 20. April 1921 in Barcelona in Kraft seit 31. Okt. 1922. In: RGBL II 1924, S. 387.
- Übereinkommen und Statut über die internationale Rechtsordnung der Eisenbahnen, abgeschlossen am 9.12.1923, in Kraft seit 23.3.1926. In: RGBL II 1927, S. 909.
- ULRICH, FRANK: Staatseisenbahnen, Staatswasserstraßen und die deutsche Wirtschaftspolitik. Leipzig 1898.

Urteil des Gerichtshofes vom 10. Mai 1960. Regierung der Bundesrepublik Deutschland gegen die Hohe Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl. Rechtssache 19/58. In: Sammlung der Rechtsprechung, S. 00483f. 1960.

Urteil des Gerichtshofes vom 22. Mai 1985. Europäisches Parlament gegen Rat der Europäischen Gemeinschaften. Gemeinsame Verkehrspolitik – Verpflichtung des Rates. Rechtssache 13/83. Gemeinsame Verkehrspolitik – Verpflichtung des Rates. 1985.

VEENENDAAL, GUUS: Spoorwegen in Nederland. Haarlem 2004.

Verordnung (EWG) Nr. 1002/67/ des Rates vom 14. Dezember 1967 zur Verlängerung des Zeitraums, in dem die Verordnung Nr. 17 des Rates auf den Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr keine Anwendung findet. In: ABL Nr. 306 vom 16/12/1967, S. 0001.

Verordnung (EWG) Nr. 1017/68 des Rates vom 19. Juli 1968 über die Anwendung von Wettbewerbsregeln auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs. In: ABL Nr. L 175 vom 23/07/1968, S. 001–0012.

Verordnung (EWG) Nr. 1018/68 des Rates vom 19. Juli 1968 über die Bildung eines Gemeinschaftskontingents für den Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten. In: ABL Nr. L 175 vom 23/07/1968, S. 0013–0014.

Verordnung (EWG) Nr. 1174/68 des Rates vom 30. Juli 1968 über die Einführung eines Margentarifsystems im Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten. In: ABL Nr. L 194 vom 06/08/1968, S. 0001–0005.

Verordnung (EWG) Nr. 543/69 des Rates vom 25. März 1969 über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Verkehr. In: ABL Nr. L 77 vom 25/03/1969, S. 0049.

Verordnung (EWG) Nr. 1107/70 des Rates vom 4. Juli 1970 über Beihilfen im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr. In: ABL Nr. L 130 vom 15/06/1970, S. 0001–0003.

Verordnung zur Änderung der StZVO und der StVo (Abmessungen und Gewichte) vom 21. 3. 1956. In: BGBl I 1956, S. 127f.

Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, am 18. April 1951 in Paris unterzeichnet. In: http://europa.eu.int/eur-lex/lex/de/treaties/treatie_founding.html (25. 03. 2006).

Vertrag zur Einsetzung eines Gemeinsamen Rates und einer Gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Fusionsvertrag). In: ABL Nr. 152 vom 13/07/1967

Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich der Niederlande über den Verlauf der gemeinsamen Landesgrenze, die Grenzgewässer, den grenznahen Grundbesitz, den grenzüberschreitenden Binnenverkehr und andere Grenzfragen. In: BGBl II 1963, S. 463.

VOIGT, FRITZ: Verkehrswissenschaftliche Arbeit in der Bundesrepublik Deutschland: Eine prognost. Bilanz (Schriften der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft e.V., DVWG). Köln 1969.

VOIGT, FRITZ: Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Verkehrssystems. Berlin 1960.

VOIGT, FRITZ: Verkehr. Erster Band – Erste Hälfte. Die Theorie der Verkehrswissenschaft. Berlin 1972; Zweiter Band – Erste Hälfte. Die Entwicklung des Verkehrssystems. Berlin 1973.

Vorschlag einer Verordnung des Rates über das Vorgehen der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der

den Unternehmen des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs auferlegten Verpflichtungen, die unter den Begriff des öffentlichen Dienstes fallen (von der Kommission dem Rat vorgelegt am 26. Mai 1967). In: SBL Nr. 248 vom 13/10/1967, S. 0012–0018.

Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Einführung gemeinsamer Regeln für den Zugang zum Beruf des Güterkraftverkehrsunternehmers im innerstaatlichen und im grenzüberschreitenden Verkehr und die Kapazitätsregelung im innerstaatlichen Güterkraftverkehr (von der Kommission dem Rat vorgelegt am 15. Juni 1967). In: ABL Nr. 254 vom 20/10/1967, S. 0004–0017.

Vorschlag für eine erste Richtlinie des Rates zur Anpassung der nationalen Systeme der Steuern für Nutzfahrzeuge. In: ABL Nr. C 095 vom 21/09/1968, S. 0044.

Vorschlag für eine Verordnung des Rates über den Zugang zum Markt im Binnenschiffsgüterverkehr. In: ABL Nr. C 095 vom 21/09/1968, S. 1.

WALCHER, FRANK: Das Planungs- und Steuerungssystem der staatlichen Verkehrspolitik zur Regulierung der Verkehrsmärkte – zur Legitimation der Effizienz verkehrspolitischer Maßnahmen in einer Marktwirtschaft (Verkehrswissenschaftliche Forschung 34). Berlin 1978.

WATERMANN, HEINZ-RICHARD.: Kartellregelung und gemeinsame Verkehrspolitik. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 39/1968, S. 131–170.

WATERMANN, HEINZ-RICHARD: Die gemeinsame Verkehrspolitik aufgrund des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Versuch einer Zwischenbilanz und Vorschau. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 40/1969, S. 63–82.

WEIDENFELD, WERNER: Europa von A–Z: Taschenbuch der europäischen Integration. Bonn 2002.

WEIDENFELD, WERNER: Europa Handbuch Band 1: Die Europäische Union – politisches System und Politikbereiche. Bonn 2004.

WEIDENFELD, WERNER: Europa – aber wo liegt es? In: Ders. (Hrsg.): Die Europäische Union – Politisches System und Politikbereiche. Bonn 2004, S. 15–49.

WEIDENFELD, WERNER (HRSG.): Europa Handbuch. Bonn 2006.

WEISHAUPT, HEIKE: Die Entwicklung der passiven Sicherheit im Automobilbau von den Anfängen bis 1980 unter besonderer Berücksichtigung der Daimler-Benz AG (Wissenschaftliche Schriftenreihe des Daimler-Chrysler-Konzernarchivs 2). Bielefeld 1999.

WILLEKE, RAINER/ABERLE, GERD: Der Werkfernverkehr auf der Straße im System einer gesteuerten Wettbewerbsordnung in der Verkehrswirtschaft (Forschungsberichte des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln 12). Düsseldorf 1968.

WILLEKE, RAINER: Margentarife – ein Weg zur Wettbewerbsordnung des Verkehrs? In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 2/1964, S. 71–81.

WILLEKE, RAINER: Möglichkeiten und Grenzen einer gemeinsamen Verkehrspolitik der Europäischen Gemeinschaften. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 47/1976, S. 63–78.

WILLEKE, RAINER: "Ruinöse Konkurrenz" als verkehrspolitisches Argument. In: ORDO Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft 28/1977, S. 155–170.

WITTE, HERMANN: Integration: Ziel der Europapolitik. Aufgaben und Funktionen der Verkehrspolitik. In: Voigt, Fritz (Hrsg.): Integrationswirkung von Verkehrssystemen und ihre Bedeutung für die EG (Ver-

kehrwirtschaftliche Forschung 44). Berlin 1985, S. 11–20.

WOHLFARTH, ERNST/EBERLING, ULRICH/GLAESNER, HANS JOACHIM U. A. (HRSG.): Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft. Kommentar zum Vertrag. Berlin u. a. 1960.

WOLF, WINFRIED: Eisenbahn und Autobahn – Personen- und Gütertransport auf Schiene und Straße. Geschichte, Bilanz, Perspektiven. Hamburg 1992.

WÜSTEN, HEINRICH/LAUTER, FRANZ: Gutachten über die Kosten, Erlöse und Frachten der Rheinschiffahrt in der britischen und amerikanischen Zone. Duisburg 1948.

ZIEGLER, DIETER: Eisenbahn und Staat im Zeitalter der Industrialisierung (Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte 127). Stuttgart 1996.