

Bayerische Staatsregierung, Gesamtverkehrsplan Bayern ( <i>Faludi</i> ) . . . . .	56
Becker, J., Probleme regionaler Güterfernverkehrsprognosen ( <i>Faludi</i> ) . . . . .	249
Bönisch, W., Der Speditorsammelgutverkehr ( <i>Baum</i> ) . . . . .	59
Brockhoff, A., Scheungrab, K. H., unter Mitarbeit von Borchers, W., Was der Güterkraftverkehrs- Unternehmer wissen muß! ( <i>Kentner</i> ) . . . . .	193
Detmering, W. (Hrsg.), Der Nahverkehr ( <i>Engelbrecht</i> ) . . . . .	248
Deutscher Verkehrs Verlag (Hrsg.), ABC der Abkürzungen aus Verkehr, Industrie und Außenhandel ( <i>Jäger</i> ) . . . . .	251
Fest, H. E., Zur gesamtwirtschaftlichen Konsistenz des Entscheidungskriteriums für die Auswahl öffentlicher Investitionen ( <i>Herion</i> ) . . . . .	254
Institut für Gebietsplanung und Stadtentwicklung (ingesta), Fußgängerbereiche ( <i>Jäger</i> ) . . . . .	58
Kaspar, C., Die schweizerische Verkehrspolitik im Rückblick ( <i>Nusch</i> ) . . . . .	190
Klatt, S. und Willms, M. (Hrsg.), Strukturwandel und makroökonomische Steuerung Jokl, St., Schönemann, M. und Walcher, F. (Hrsg.), Probleme der Wirtschaftspolitik ( <i>Schmidt</i> ) . . . . .	60
Krien, E., Speditions- und Lagerrecht ( <i>Kentner</i> ) . . . . .	191
Meewes, V., Ermittlung der Investitions- und Verkehrskosten einzelner Trassierungselemente in wahlweiser Kombination mit dem Ziel, die Trassierung von Straßen nach wirtschaftlichen Grundsätzen zu vereinfachen ( <i>Jäger</i> ) . . . . .	253
Meier-Sieden, M., Die Auftragsauswahl in Betrieben des Gelegenheitsverkehrs ( <i>Nusch</i> ) . . . . .	252
Meis, D. H., Der optimale Standort eines Zentrallagers im Stahlhandel ( <i>Nusch</i> ) . . . . .	192
Neuer Reichskraftwagentarif (RKT), Stand 1. 2. 1976 mit Anmerkungen von Gerhard Kopitz ( <i>Baum</i> ) . . . . .	59
Neuer Güternahverkehrstarif (GNT), am 1. 2. 1976 mit Anmerkungen von A. Brockhoff und K. H. Scheungrab ( <i>Baum</i> ) . . . . .	60
Niklas, J., Makroökonomische Entscheidungskriterien für den Aufbau alternativ großer Park- and-Ride-Systeme als Bestandteil des Nahverkehrs in einem Ballungsgebiet ( <i>Lindenblatt</i> ) . . . . .	249
Otremba, E., auf der Heide, U. (Hrsg.), Handels- und Verkehrsgeographie ( <i>Jäger</i> ) . . . . .	255
Parkraumplanung und ruhender Verkehr ( <i>Faludi</i> ) . . . . .	250
Reuss, T., Jahrbuch der Luft- und Raumfahrt 1976 ( <i>Lindenlaub</i> ) . . . . .	57
Schöberl, M., Lineare Programmierung in der Verkehrsplanung ( <i>Nusch</i> ) . . . . .	251
Schypula, G., Leistungsdifferenzierung im Personenverkehr ( <i>Faludi</i> ) . . . . .	55
Wolff, J. (Hrsg.), Wirtschaftspolitik in der Umweltkrise ( <i>Herion</i> ) . . . . .	58
Zinnecker, K.-H., Güterverkehr in Gegenwart und Zukunft ( <i>Lindenlaub</i> ) . . . . .	57

## Möglichkeiten und Grenzen einer gemeinsamen Verkehrspolitik der Europäischen Gemeinschaften\*

VON DR. GÜNTER KRAUSS, BRÜSSEL

### 1. Ausgangslage bei Inkrafttreten des Vertrages von Rom

1.1 Bei den Vorarbeiten (insbesondere im *Spaak*-Bericht und in der Redaktionsgruppe) waren 2 Grundauffassungen vertreten worden:

- eine extensive Haltung, die vor allem von den niederländischen Vertretern eingenommen wurde. Von dieser Seite wurde der Einschluß aller Binnentransporte in den gemeinsamen Markt, d. h. ein gemeinsamer Verkehrsmarkt unter weitestgehender Anwendung der allgemeinen Regeln des Vertrags gefordert;
- eine limitative Haltung, die namentlich die Vertreter der Bundesrepublik Deutschland sowie Frankreichs einnahmen. Hier wurde, unter Berufung auf Besonderheiten des Verkehrs, ein gemeinsamer Verkehrsmarkt abgelehnt und Beschränkung auf eine gemeinsame Verkehrspolitik nach besonderen Grundsätzen gefordert. Die Anwendbarkeit der allgemeinen Vertragsregeln auf den Verkehr wurde im Grundsatz abgelehnt.

1.2 Der angenommene Vertragstext der Artikel 74-84 EWG-Vertrag (EWGV) trägt Kompromißcharakter.

Die extensive Haltung findet ihren Ausdruck schon in Artikel 74, in dem die Verfolgung der Ziele des Vertrags im Rahmen einer gemeinsamen Verkehrspolitik gefordert wird. Artikel 75, 1 c, der die normative Grundlage einer sehr weitgehenden gemeinsamen Verkehrspolitik darstellt, sowie Artikel 75, Absatz 1 b, mit dem eine besondere Form der Dienstleistungsfreiheit für den Verkehr angestrebt wird, folgen derselben Tendenz.

Von den wenigen konkreten Anweisungen des Vertrags an die Gemeinschaftsorgane lehnen sich das Diskriminierungsverbot des Artikels 79 und das Verbot der Unterstützungstarife des Artikels 80, wenn auch in inhaltlich veränderter Form, insofern an den EGKS-Vertrag an, als sie sich nur mit Beförderungsentgelten befassen und daher nicht unbedingt eine gemeinsame Politik voraussetzen. Zusammen mit der Vorschrift des Artikels 81 über die Senkung der Grenzübergangsgebühren stellen sie das Mindestprogramm für das Gebiet des Verkehrs dar, mit dem lediglich schädliche Einflüsse aus dem Verkehrsbereich auf den freien Warenverkehr, d. h. Handelshemmnisse beseitigt werden sollen.

Dieses Mindestprogramm wurde dadurch erweitert, daß Regeln für den grenzüberschreiten-

*Büroanschrift des Verfassers*

Dr. Günter Krauss  
Generaldirektor e. h. der Kommission der Europäischen Gemeinschaften  
1080 Brüssel, Avenue Joseph Baeck 76, Boîte 22

\*) Dieser Bericht wurde als 1. Teil eines Gesamtberichtes im Rahmen der von Dr. h. c. Hans von der Groeben und Professor Dr. Hans Möller geleiteten Arbeitsgemeinschaft des Zentrums für interdisziplinäre Forschung der Universität Bielefeld über »Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Union« erstattet. Die Arbeitsgemeinschaft wurde von der Stiftung Volkswagen gefördert. Der von Professor Dr. Rainer Willeke angefertigte 2. Teil wird in Heft 2 (1976) dieser Zeitschrift veröffentlicht.



den Verkehr (Artikel 75, 1 a) und die Zulassung nicht ansässiger Verkehrsunternehmer zu innerstaatlichen Beförderungen (Artikel 75, 1 b) als besondere Form der Dienstleistungsfreiheit im Verkehr ebenfalls bis zum Ende der Übergangszeit, d. h. also bis zur Verwirklichung des »gemeinsamen Markts«, erlassen werden sollten.

Limitativen Tendenzen wiederum entsprang schließlich die Beschränkung der gemeinsamen Verkehrspolitik auf die Binnenverkehrsträger (Artikel 84, Absatz 1). Der Erlaß von Vorschriften für Seeschifffahrt und Luftfahrt ist nur aufgrund eines einstimmigen Ratsbeschlusses vorgesehen, ohne daß hierzu Vorschläge der Kommission erforderlich sind (Artikel 84, Absatz 2). Maßgebend für diese Beschränkung war die Rücksicht auf die weltweiten vertraglichen Regelungen für diese beiden Verkehrsträger sowie die Überlegung, daß der Luft- und Seeschifffahrt zwischen den Mitgliedstaaten der kontinentalen Gemeinschaft der Sechs, im Vergleich zu den Landverkehrsmitteln, nur eine nachgeordnete Bedeutung zukomme.

## 2. Erste Phase der gemeinsamen Verkehrspolitik: Entwicklung eines Gesamtkonzepts durch die Kommission und erste Maßnahmen

Da der Vertrag in seinem Titel IV neben wenigen materiellen Bestimmungen im wesentlichen nur Verfahrensvorschriften enthält, mußte die Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) ein Konzept der gemeinsamen Verkehrspolitik selbst entwickeln. Aus dem Geist des Vertrags – seine Präambel erwähnt den »redlichen Wettbewerb« – folgerte sie, daß auch im Verkehr marktwirtschaftliche Grundsätze gelten müssen. Die in Artikel 75 angeführten »Besonderheiten des Verkehrs« erachtete sie überwiegend als Konsequenzen staatlicher Interventionen, die weitgehend beseitigt werden könnten. In der Denkschrift über die Grundausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik vom Jahre 1961 hat die Kommission ihr Konzept näher dargelegt.

### 2.1 Denkschrift über die Grundausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik vom 10. April 1961.

Die Kommission der EWG machte sich die extensive Auffassung von der gemeinsamen Verkehrspolitik zu eigen: »Die gemeinsame Verkehrspolitik stellt die Gesamtheit der Maßnahmen zur Verwirklichung der Vertragsziele auf dem Gebiet des Verkehrs dar« (Seite 24). Konsequenterweise tritt sie auch für die Anwendung der allgemeinen Vertragsregeln, insbesondere über Wettbewerb, Niederlassungsrecht, steuerliche und Sozialvorschriften, Rechtsangleichung und Handelspolitik auf den Verkehrsbereich ein (Seite 26).

#### 2.1.1 Als Ziele der gemeinsamen Verkehrspolitik werden herausgestellt:

- Die Verwirklichung des allgemeinen, gemeinsamen Marktes, d. h. die Beseitigung der verkehrsbedingten Hindernisse für das Funktionieren dieses Marktes (vor allem Artikel 79, 80, 81);
- die Integration des Verkehrsmarktes, d. h. Verwirklichung des Niederlassungsrechts und der besonderen Form der Dienstleistungsfreiheit;
- Schaffung einer Ordnung des Verkehrswesens. Mit dem Instrument des lautereren Wettbewerbs soll die bestmögliche Arbeitsteilung im Verkehr auf Gemeinschaftsebene erreicht werden.

#### 2.1.2 Als »Grundsätze der gemeinsamen Verkehrspolitik« nennt die Denkschrift:

- Gleichbehandlung der Verkehrsträger und -unternehmen;
- finanzielle Eigenständigkeit der Verkehrsunternehmen;

- Handlungsfreiheit der Verkehrsunternehmer;
- freie Wahl der Verkehrsnutzer;
- Koordinierung der Investitionen (wobei vor allem an die Wegeinvestitionen gedacht wurde).

Aus dem Erfordernis der Gleichbehandlung im Wettbewerb wurde die Notwendigkeit der Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen abgeleitet.

Die Koordinierung der Investitionen für Verkehrswege soll der öffentlichen Hand verbleiben, aber stärker nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten erfolgen (Seite 69). Die Organe der Gemeinschaft haben die Aufgabe, ein einheitliches Verkehrssystem zu schaffen, das den Erfordernissen des gemeinsamen Marktes entspricht.

Die Verwirklichung der Maßnahmen der gemeinsamen Verkehrspolitik soll schrittweise vorgenommen werden und zwar durch abgestimmte Fortschritte in der Liberalisierung und Harmonisierung.

### 2.2 Das Aktionsprogramm vom Mai 1962

Im Aktionsprogramm wurden die geplanten Einzelmaßnahmen konkreter umrissen: Gemeinschaftskontingent, Anpassung der bilateralen Kontingente, Zugangsbedingungen zum innerstaatlichen Verkehr für Ansässige und Nichtansässige, Abgrenzung des Werkverkehrs, Liberalisierung des gewerblichen Personenkraftverkehrs, freier Zugang zum Markt für die Binnenschifffahrt, Zulassung zum Spediteurgewerbe, Harmonisierung auf steuerlichem, technischem und sozialem Gebiet sowie hinsichtlich der Eingriffe der Staaten, vor allem in die Eisenbahnen, Koordinierung der Wegeinvestitionen, Anwendung der Einzelvorschriften des Vertrages auf den Verkehr.

### 2.3 Erste Gemeinschaftsmaßnahmen auf dem Gebiet des Verkehrs

2.3.1 Im Jahre 1960 richtete die Kommission der EWG eine Anzahl von Empfehlungen zum Ausbau bestimmter, im Gemeinschaftsinteresse liegender Verkehrswege an die Mitgliedstaaten. Zum überwiegenden Teil handelte es sich dabei um Verkehrsrelationen im grenznahen Raum, für die zwar schon Projekte der Mitgliedstaaten bestanden, deren Rangfolge aber mit dem Zustandekommen der Wirtschaftsgemeinschaft neu beurteilt werden mußte. Für einzelne Projekte wurden in der Folge auch Kredite der Europäischen Investitionsbank gewährt.

Bei einer Bestandsaufnahme Ende der sechziger Jahre ergab sich, daß die Elektrifizierung und der doppelgleisige Ausbau von Eisenbahnstrecken sehr weitgehend den Empfehlungen gemäß durchgeführt worden waren; von den Straßenbauvorhaben war die Mehrzahl, von den Vorhaben für Binnenwasserstraßen jedoch nur ein kleiner Teil verwirklicht worden.

2.3.2 Ebenfalls im Jahre 1960 verabschiedete der Rat auf Vorschlag der Kommission die Verordnung Nr. 11<sup>1)</sup> über die Beseitigung von Diskriminierungen nach Artikel 79, Absatz 1 EWG-Vertrag, d. h. Diskriminierungen durch Anwendung von unterschiedlichen Frachten und Beförderungsbedingungen auf denselben Verkehrsverbindungen für die gleichen Güter, je nach ihrem Herkunfts- oder Bestimmungsland.

Die Anwendungspraxis zeigte, daß dieser Diskriminierungstatbestand nur bei bestimmten Eisenbahntarifen erfüllt war, die, nachdem sie von den Mitgliedstaaten ordnungsgemäß der Kommission mitgeteilt worden waren, abgeändert oder aufgehoben wurden. Für die hier in

<sup>1)</sup> Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. 52 vom 16. 8. 1960, Seite 1121.



Betracht kommenden Frachten und Beförderungsbedingungen der anderen Verkehrsträger gelang hingegen schon die Erfassung nur zu einem geringen Teil; in der Binnenschifffahrt wurden gegen die Mitteilungspflicht rechtliche Einwendungen geltend gemacht – darüber hinaus konnte aber auch in keinem Fall ein Diskriminierungstatbestand nach Artikel 79, 1 EWG-Vertrag festgestellt werden. Dies überrascht insofern nicht, als die Preise bei diesen Verkehrsträgern in den meisten Mitgliedstaaten nur nach kommerziellen Gesichtspunkten gebildet werden. Insgesamt blieb die praktische Bedeutung der Verordnung daher gering.

Die gewichtigeren sonstigen Diskriminierungstatbestände fallen nicht unter Absatz 1, sondern unter Absatz 2 des Artikels 79. Die Mitgliedstaaten haben insoweit zunächst im Wege eines »gemeinsamen Vorgehens« die als Diskriminierungen relevanten Verhaltensweisen definiert und sich verpflichtet, hiervon abzugehen. Eine rechtliche Absicherung des gemeinsamen Vorgehens gelang jedoch nicht.

2.3.3 Mit der »Ersten Richtlinie des Rates vom 23. Juli 1962 über die Aufstellung einiger gemeinsamer Regeln für den internationalen Verkehr« (gewerblicher Güterkraftverkehr)<sup>2)</sup> machte die Gemeinschaft in Anlehnung an die bisher nur bilateralen Regelungen einen Schritt in Richtung auf eine Liberalisierung des grenzüberschreitenden Güterkraftverkehrs auf Gemeinschaftsebene. Die Regelung kommt, neben bestimmten Spezialbeförderungen, vor allem dem Güterkraftverkehr in den Grenzzonen (25 km beiderseits der Grenze) zugute; sie ist 1972<sup>3)</sup> und 1974<sup>4)</sup> geändert worden. Dabei wurden insbesondere Verkehrsverbindungen mittels Fährschiffen zwischen Mitgliedstaaten dem Verkehr in Grenzzonen gleichgestellt, der Werkverkehr in den Geltungsbereich der Richtlinie mit einbezogen und das Gesamtgewicht von 6 t für die Freistellung von Nutzkraftfahrzeugen durch 3,5 t Nutzlast ersetzt. Anfang Oktober 1975 hat die Kommission dem Rat die Liberalisierung einiger weiterer grenzüberschreitender Verkehre vorgeschlagen. Insbesondere der Werkverkehr soll nunmehr von jeder Kontingentierung und Genehmigungspflicht, bestimmte Transitverkehre von der Genehmigungspflicht freigestellt werden<sup>5)</sup>.

2.3.4 Mit der Entscheidung des Rates vom 21. März 1962 über die Einführung eines Verfahrens zur vorherigen Prüfung und Beratung künftiger Rechts- und Verwaltungsvorschriften<sup>6)</sup> sollte, wie auf anderen Tätigkeitsgebieten der Gemeinschaft, eine Auseinanderentwicklung der nationalen Vorschriften bis zur Einführung der gemeinsamen Verkehrspolitik verhindert werden. Sofern die Mitgliedstaaten die Stillhalteverpflichtung nach Artikel 76 nicht verletzen, kann die Kommission nach dieser Entscheidung zwar nur unverbindliche Stellungnahmen und Empfehlungen an die Mitgliedstaaten richten; dennoch hat das Bestehen der Entscheidung und vor allem die Möglichkeit der Anhörung der anderen Mitgliedstaaten manchen nationalen Alleingang abgeschwächt oder verhindert.

2.4 Weitere Maßnahmen schlug die Kommission dem Rat in Ausführung des Aktionsprogrammes 1963 und danach vor:

- die Schaffung des Gemeinschaftskontingents, das die bilateralen Kontingente schrittweise ablösen und fortschreitend an den Bedarf im grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr angepaßt werden sollte;
- die Einführung von Margentarifen für alle Verkehrsträger. Dieses System ist eine Mittel-

<sup>2)</sup> Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. 70 vom 6. 8. 1962, Seite 2005.

<sup>3)</sup> Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 291 vom 28. 12. 1972, Seite 155.

<sup>4)</sup> Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 84 vom 28. 3. 1974, Seite 8.

<sup>5)</sup> Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 1 vom 5. 1. 1976, Seite 28.

<sup>6)</sup> Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. 23 vom 3. 4. 1962, Seite 720.

lösung zwischen staatlichen Festtarifen und freier Preisbildung, das den Unternehmen der Binnenverkehrsträger einen lautereren Preiswettbewerb ermöglichen soll;

- die Harmonisierung bestimmter wettbewerbsrelevanter Vorschriften, insbesondere auf steuerlichem und sozialem Gebiet sowie bezüglich der staatlichen Eingriffe, vor allem in die Eisenbahnunternehmen;
- die Durchführung von Enquêtes zur Ermittlung der Wegekosten;
- ein Konsultationsverfahren auf dem Gebiet der Verkehrswegeprojekte, dem die Kommission einen Bericht über das Vorgehen der Gemeinschaft bei der Koordinierung der Verkehrswegeinvestitionen beifügte;
- die endgültige und rechtlich abgesicherte Beseitigung der Preisdiskriminierungen nach Artikel 79, Absatz 2. Dieser Vorschlag wurde trotz mehrfacher Abänderungen vom Rat nicht übernommen. Die Kommission hat ihn daher am 26. Februar 1975 zurückgezogen.

Die Vorschläge der Kommission waren getragen von dem Bemühen um schrittweise Herstellung marktwirtschaftlicher Verhältnisse im Verkehr. Durch Reduzierung der staatlichen Eingriffe auf einen gleichartigen Ordnungsrahmen sollten Wettbewerbsmißbräuche verhindert werden.

### 3. Zweite Phase der gemeinsamen Verkehrspolitik: Verkehrspolitische Auseinandersetzungen

In den Jahren 1965 und 1966 nahm der Rat zu dem von der Kommission vorgeschlagenen Gesamtkonzept und den in dessen Rahmen vorgelegten Vorschlägen Stellung:

3.1 Die angestrebte Liberalisierung der Kapazitäts- und Preisvorschriften wurde vor allem von Vertretern der großen Mitgliedstaaten mehr oder weniger abgelehnt, die die vorherige Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen für alle Verkehrsträger forderten.

3.1.1 So kam es im Rat zunächst nur zur Annahme der Entscheidung vom 13. Mai 1965 über die Harmonisierung bestimmter Vorschriften, die den Wettbewerb im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschifffahrts-Straßenverkehr beeinflussen<sup>7)</sup>. Hier handelt es sich um ein Rahmenprogramm, mit dem der Rat die Verpflichtung übernahm, innerhalb bestimmter Fristen aufgrund von Kommissionsvorschlägen Maßnahmen im Bereich der Steuer- und Sozialregelungen sowie anderer staatlicher Eingriffe, vor allem bei den Eisenbahnen, zu erlassen. Die steuerliche Harmonisierung sollte die Struktur der Kraftfahrzeugsteuer sowie die Eingliederung der Verkehrswirtschaft in das gemeinschaftliche Umsatz(Mehrwert)steuersystem umfassen. Die Umwandlung der spezifischen Verkehrssteuern und -abgaben, insbesondere der Kraftfahrzeug- und Mineralölsteuern, in ein gemeinschaftliches System zur Anlastung der Wegekosten war zwar von der Kommission als Teil der Steuerharmonisierung vorgeschlagen worden, der Rat entschied sich aber nur für eine Angleichung der Struktur der Kraftfahrzeugsteuer und die Durchführung einer Enquête zur Ermittlung der Wegekosten. Damit war die steuerliche Harmonisierung im Rahmen eines gemeinsamen Systems zur Anlastung der Wegekosten vertagt. Ihre Durchführung ist auch nach den Kommissionsvorschlägen aus dem Jahre 1972 bis heute nicht erfolgt (vgl. 4.5).

Die Harmonisierung der staatlichen Eingriffe in die Verkehrswirtschaft sollte umfassen:

- den Abbau der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen und ihre Abgeltung im Falle ihrer Aufrechterhaltung;

<sup>7)</sup> Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. 88 vom 24. 5. 1965, Seite 1500.



- die Normalisierung der Konten der Eisenbahnunternehmen;
  - die Harmonisierung der finanziellen Beziehungen zwischen diesen Unternehmen und den Staaten mit dem Ziele der finanziellen Eigenständigkeit;
  - eine besondere Beihilferegelung für den Verkehr auf der Grundlage des Artikels 77 EWGV.
- Auf diesen Gebieten hat der Rat die Durchführungsmaßnahmen im wesentlichen erlassen, wenn auch das Ziel der Eigenwirtschaftlichkeit der Eisenbahnunternehmen noch in weiter Ferne liegt (vgl. 4.4 und 5.4.2).

3.1.2 Nach einem Kommissionsvorschlag aus dem Jahre 1962 sollte die Harmonisierung auch die Abmessungen und Gewichte der Nutzfahrzeuge erfassen. Die Harmonisierung solcher technischer Normen ist vor allem zur Erleichterung des freien Warenverkehrs notwendig. Vorschriften über die Abmessungen und Gewichte kommt außerdem erhebliche verkehrspolitische Bedeutung zu, weil sie für die Kapazität der Fahrzeuge und die Ausgestaltung der Verkehrsinfrastruktur maßgebend sind.

Die Annahme des Kommissionsvorschlages, nach dem neben den Außenabmessungen der Fahrzeuge auch die Achslast einheitlich festgelegt werden sollte, scheiterte in erster Linie, weil sich die meisten Mitgliedstaaten gegen eine Erhöhung der Achslast von 10 t auf 13 t aussprachen. Als schließlich im Jahre 1972 auf der Grundlage einer Achslast von 11 t doch ein Kompromiß zwischen den ursprünglichen 6 Mitgliedstaaten zustande gekommen war, erhoben die neuen Mitgliedstaaten aus Gründen des Umweltschutzes Einspruch und beharrten auf der Beibehaltung der 10-t-Achse. Da diese jedoch für Frankreich mit Rücksicht auf die Interessen seiner Lkw-Hersteller nicht annehmbar erschien, blieb diese Frage bis heute offen. Ihre Lösung erscheint heute ferner denn je (vgl. 5.5.3).

3.2 Der Vorschlag über die Schaffung eines Gemeinschaftskontingents und die Anpassung der bilateralen Kontingente wurde zunächst unter Berufung auf mangelnde Harmonisierungsfortschritte zurückgestellt.

3.3 Das Margentarifsystem wurde in der vorgeschlagenen Form abgelehnt. Maßgebend hierfür waren vor allem die Interessen der Rheinschiffahrt, die der Eingliederung in ein zumindest teilweise reglementiertes Preissystem entgegenstanden.

Mit seinem Grundsatzbeschluss vom 22.6.1965 über die Organisation des Verkehrsmarktes<sup>8)</sup> führte der Rat einen Kompromiß herbei: das geplante Preissystem sollte durch den stufenweisen Übergang zu »Referenzmargentariifen«, mit dem Charakter von Preisempfehlungen, weiter aufgelockert werden. Daneben sollten gleichzeitig bestimmte Harmonisierungsfortschritte, insbesondere in der Wegekostenanlastung, erzielt werden. Über die daraufhin von der Kommission vorgeschlagenen Änderungen des Margentarifsystems konnte sich der Rat jedoch wiederum nicht einigen, weil neue Meinungsverschiedenheiten, diesmal über die einheitlichen Kontrollbefugnisse zur Vermeidung von Wettbewerbsmißbräuchen, auftraten.

3.4 Der Rat beauftragte schließlich die Kommission in seiner Entschliessung vom 20. Oktober 1966, u.a. als Ergänzung zum Preissystem, gemeinsame Bedingungen für den Zugang zum Beruf sowie eine gemeinschaftliche Kapazitätsregelung für den Güterkraftverkehr und die Binnenschiffahrt auszuarbeiten, um so Wettbewerbsmißbräuchen besser begegnen zu können. Hierdurch wurde das Scheitern einer vor allem auf Preisregeln gestützten Verkehrspolitik offenkundig. Von den den Zugang zum Markt betreffenden Kommissionsvorschlägen wurden, z. T. mit erheblicher Verzögerung, nur Teilregelungen übernommen:

<sup>8)</sup> Bulletin EWG Nr. 8/1965, Anl. I, Seite 86.

3.4.1 Für den Kraftverkehr die Bedingungen für den Zugang zum Beruf eines Unternehmers im grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr und Personenkraftverkehr<sup>9)</sup>.

3.4.2 Für die Binnenschiffahrt beschränkte sich der Rat mit seiner Entschliessung vom Dezember 1970 zunächst auf Gemeinschaftsvorschriften für die kurzfristige Kapazitätsanpassung (Stillegungsregelung). Im Jahre 1972 beauftragte er die Kommission, entsprechende Verhandlungen mit der Schweiz aufzunehmen. Diese sind noch im Gange, dürften aber im Laufe des Jahres 1976 abgeschlossen werden.

Die strukturelle Anpassung der Kapazität soll zunächst vor allem durch nationale Maßnahmen, insbesondere Abwrackung überzähligen und überalterten Schiffsraums, erfolgen.

Zusätzliche Impulse zur Gesundung des Marktes sollen von einheitlichen Bedingungen für den Zugang zum Beruf des Binnenschiffsverkehrsunternehmers ausgehen, die die Kommission dem Rat am 1. Oktober 1975 vorgeschlagen hat<sup>10)</sup>.

3.5 Unabhängig von der Übereinkunft des Rates vom 22. Juni 1965 wurden weitere Maßnahmen für den Kraftverkehr getroffen:

- Regelung des grenzüberschreitenden Gelegenheitsverkehrs, des Pendel- und Linienverkehrs mit Kraftomnibussen<sup>11)</sup>;
- Vereinheitlichung gewisser Regeln betreffend die Genehmigung für den Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten<sup>12)</sup>.

3.6 Von dem Programm der Kommission zur Koordinierung der Infrastrukturinvestitionen übernahm der Rat lediglich die Entscheidung über ein Beratungsverfahren bei Wegeinvestitionen von gemeinschaftlichem Interesse<sup>13)</sup>. In der Folgezeit erwies sich diese Regelung als unzureichend, da die nationalen Regierungen ihre Konsultationspflicht sehr eng auslegten. Sie unterbreiteten ihre Projekte in der Regel nur dann der Kommission, wenn die Verkehrswege die Grenzen berührten. Eine wirksame Koordinierung ist aber nur möglich, wenn auch innerstaatliche Projekte, die mit den grenzüberschreitenden Verkehrsrelationen in enger Wechselbeziehung stehen, mit in die Betrachtungen einbezogen und der Gemeinschaft gewisse Entscheidungsrechte übertragen werden. Entscheidungsrechte sind aber nur dann wirksam auszuüben, wenn auch eine Verfügungsbefugnis über Mittel zur Durchführung der Projekte geschaffen wird. Hiergegen sträuben sich insbesondere die großen Mitgliedstaaten; in ihrer Mehrheit waren sie auch auf diesem Gebiet bisher zu keinerlei Souveränitätsverzicht bereit.

3.7 Gegen Ende der sechziger Jahre stellte die sprunghafte Entwicklung des Kraftfahrzeugverkehrs und die mißliche finanzielle Lage der Eisenbahnen die Mitgliedstaaten vor zusätzliche verkehrspolitische Probleme, die mangels ausreichender Fortschritte in der gemeinsamen Verkehrspolitik nicht auf Gemeinschaftsebene gelöst werden konnten. In der Bundesrepublik kam es zur Vorlage des »Leberplans«. Die Stellungnahme der Kommission zum Beförderungsverbot für bestimmte Güter im Güterkraftverkehr war in konsequenter Befol-

<sup>9)</sup> Richtlinien des Rates 74/561 und 562 EWG vom 12.11.1974, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 308 vom 19.11.1974, Seite 18–22 und 23–27.

<sup>10)</sup> Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 1 vom 5.1.1976, Seite 31.

<sup>11)</sup> Verordnung (EWG) des Rates Nr. 117/06 vom 28.7.1966, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. 147 vom 9. August 1966, Seite 2688, Verordnung (EWG) des Rates Nr. 516 und 517/72 vom 28.2.1972, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 67 vom 20. März 1972, Seite 13.

<sup>12)</sup> Richtlinie des Rates vom 13. Mai 1965, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. 88 vom 24.5.1965, Seite 1469.

<sup>13)</sup> Entscheidung des Rates vom 28.2.1966, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. 42 vom 8.3.1966, Seite 583.



gung der marktwirtschaftlichen Linie negativ. Da sich auch im Bundestag Widerstände ergaben, strebte die Bundesregierung sodann eine »marktkonforme« Verkehrsverlagerung mit Hilfe des sogenannten »250 Millionen-Programms« zur Förderung des Gleisanschluß- und des kombinierten Verkehrs an. Die Kommission genehmigte dieses Programm auf Grund der Beihilfavorschriften für die Dauer von 4 Jahren. Gewisse Ausnahmetatbestände im Straßenverkehrssteuergesetz, mit dessen Erträgen das Investitionsprogramm finanziert wurde, erklärte sie hingegen für unvereinbar mit dem gemeinsamen Markt. Diese Entscheidung war neben dem anhaltenden Widerstand des Gewerbes maßgebend dafür, daß das Gesetz nach seinem Auslaufen im Jahre 1972 nicht mehr verlängert wurde.

#### 4. Dritte Phase der gemeinsamen Verkehrspolitik: Einigung über konkrete Harmonisierungsmaßnahmen

Die sich aus dem verkehrspolitischen Programm der Bundesregierung ergebenden Konsequenzen und das herannahende, vorgezogene Ende der Übergangszeit führten 1967 und 1968 zu einer spürbaren Belebung der gemeinsamen Verkehrspolitik, die bis 1970 anhielt.

4.1 Das Hauptgewicht der im Dezember 1967 vom Rat beschlossenen Maßnahmen<sup>14)</sup> lag auf der Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen. Konkret wurden in der Folgezeit verabschiedet:

- die Wettbewerbsregeln<sup>15)</sup> und
- die Beihilferegeln für den Verkehr<sup>16)</sup>.

4.1.1 Mit dem Erlaß der Wettbewerbsverordnung Nr. 1017/68 schloß sich eine Lücke, die seit der Aussetzung der Anwendbarkeit der VO Nr. 17<sup>17)</sup> auf den Verkehr bestanden hatte. Wohl galten nach Auffassung der Kommission die allgemeinen Vertragsvorschriften der Artikel 85–91 auch für den Verkehr, zu ihrer konkreten Anwendung bedurfte es aber des Erlasses von Durchführungsbestimmungen u. a. auch über Kontrollen und Sanktionen.

Die Verordnung Nr. 1017/68 schaffte diese Rechtsgrundlage für die Binnenverkehrsträger unter Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse in der Verkehrswirtschaft, denen u. a. durch eine große Anzahl von Ausnahmen und Befreiungen Rechnung getragen wurde. Für den Luft- und Seeverkehr wurde die Anwendbarkeit der Verordnung Nr. 17 unbefristet ausgesetzt. Infolgedessen erscheint trotz der Entscheidung des Gerichtshofs vom 6. März 1974, mit der die Anwendung der allgemeinen Vertragsvorschriften auf diese Verkehrsträger bestätigt wurde, das Eingreifen der Kommission in wettbewerbsrelevante Absprachen usw. gegenwärtig problematisch.

4.1.2 Die Verordnung Nr. 1107/70 über die Beihilfen im Verkehr ist eine Durchführungs-vorschrift zu Artikel 77 des Vertrags. Sie bestätigt die Anwendbarkeit der allgemeinen Beihilferegeln (Artikel 92–94) auf den Verkehr und definiert die zulässigen Beihilfen »zur Koordinierung des Verkehrs« sowie zur Abgeltung von gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen.

<sup>14)</sup> Beschluß des Rates vom 14. 12. 1967 über bestimmte Maßnahmen auf dem Gebiet der gemeinsamen Verkehrspolitik, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. 322 vom 30. 12. 1967, Seite 4.

<sup>15)</sup> Verordnung (EWG) des Rates Nr. 1017 vom 19. 7. 1968 über die Anwendung der Wettbewerbsregeln auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 175 vom 23. 7. 1968, Seite 1.

<sup>16)</sup> Verordnung (EWG) des Rates Nr. 1107/70 vom 4. 6. 1970 über Beihilfen im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 130 vom 15. 6. 1970, Seite 1, geändert durch Verordnung (EWG) des Rates Nr. 1437 vom 20. 5. 1975, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. 152/1 vom 12. 6. 1975.

<sup>17)</sup> Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. 13 vom 21. 2. 1962, Seite 204.

Aus Gründen eines redlichen Wettbewerbs sollen auf die Dauer sogenannte Koordinierungsbeihilfen, mit Ausnahme derjenigen für die Erforschung und Entwicklung neuer Verkehrstechniken, wegfallen. So sind die Beihilfen auf dem Gebiet der Wegekosten, zur Kapazitätsanpassung sowie zur Deckung von Eisenbahndefiziten jeweils nur bis zum Erlaß der entsprechenden Gemeinschaftsvorschriften zulässig. Diese sind allerdings, auch nach der Einigung des Rats über die Entscheidung zur Eisenbahnsanierung (vgl. unten 4.6.2), allenfalls in weiterer Zukunft zu erwarten. Bis dahin dürften die Ausnahmetatbestände die Regel bleiben.

4.1.3 Als einzige Harmonisierungsmaßnahme auf steuerlichem Gebiet erließ der Rat die Richtlinie vom 19. 7. 1968 zur Vereinheitlichung der Vorschriften über die abgabefreie Einfuhr des in den Behältern der Nutzfahrzeuge enthaltenen Treibstoffs<sup>18)</sup>, mit der die Freimengen auf mindestens 50 Liter festgelegt wurden. Diese Regelung entsprach im wesentlichen dem Interesse der großen Mitgliedstaaten an der Verhinderung der Einfuhr billigen Treibstoffes aus Nachbarländern. Die von der Kommission im Sommer 1974 vorgeschlagene Erhöhung der Freimenge auf 100 l wurde vom Rat nicht angenommen.

Die Anwendung der Richtlinie ist nur dann zu gewährleisten, wenn an den Grenzen Stichproben vorgenommen werden, was zu einer Behinderung des Grenzübergangs führt. Entbehrlich würde die Freimengenregelung erst, wenn die Sätze der Treibstoffsteuern angeglichen sind. Hieran zeigt sich unter anderem, daß gewisse Harmonisierungsmaßnahmen auch dann unerlässlich sind, wenn nur ungehinderter Warenverkehr angestrebt wird.

4.1.4 Mit dem Erlaß der Sozialvorschriften für den Straßenverkehr<sup>19)</sup> wurden vor allem die Lenk- und Ruhezeiten sowie die Fahrerablösung nach einer bestimmten Fahrtstrecke geregelt. Der Harmonisierungseffekt dieser Maßnahmen, ebenso wie ihre Auswirkungen auf die Verkehrssicherheit und den sozialen Fortschritt, sind in der Theorie erheblich, sie hängen aber in der Praxis vor allem davon ab, daß ihre Anwendung durch ausreichende Kontrollen und Sanktionen sichergestellt wird. Bis heute ist die Anwendungspraxis in den Mitgliedstaaten unterschiedlich, wenn sich auch die Fälle völliger Nichtbeachtung der Sozialvorschriften verringert haben. Weitere Fortschritte bei der Durchsetzung der Einhaltung dieser Vorschriften sind auch mit der zwingenden Einführung des Fahrtenschreibers<sup>20)</sup> zu erwarten.

Die Kommission hat dem Rat aber noch einen ergänzenden Verordnungsvorschlag unterbreitet, welcher Vorschriften für die Schichtzeit, Pausen, für Urlaub und Feiertage sowie ein grundsätzliches Verbot von Leistungsprämien enthält<sup>21)</sup>. Obwohl PE und WSA zustimmend Stellung genommen haben, wurde dieser Vorschlag noch nicht vom Rat angenommen, weil einige Mitgliedstaaten zunächst eine weitere Anpassung der bereits in Kraft befindlichen Sozialvorschriften (VO 543/69) an die Bedürfnisse der Praxis wünschen. Die neuen Mitgliedstaaten wollen, u. a. auch mit Rücksicht auf die bevorstehende Revision, die Vorschriften der VO 543/69 erst gar nicht, wie im Beitrittsvertrag vorgesehen, ab 1. 1. 1976 in Anwendung bringen. In der Erwartung, daß der Rat bis dahin die geltenden Bestimmungen abändern und ergänzen wird, hat die Kommission am 23. 12. 1975 beschlossen, diesen Mitgliedstaaten eine zusätzliche Frist bis zum 1. 7. 1976 zu gewähren. Außerdem wollen 4 Mitgliedstaaten erst

<sup>18)</sup> Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 175 vom 23. 7. 1968, Seite 15.

<sup>19)</sup> Verordnung (EWG) des Rates Nr. 543 vom 25. 3. 1969. *Änderungen:* Verordnung (EWG) des Rates Nr. 514 und 515/72 vom 28. 2. 1972, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 67 vom 20. 3. 1972, Seite 1 bzw. 11.

<sup>20)</sup> Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 164 vom 27. 7. 1970, Seite 1 und Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 110 vom 27. 4. 1973, Seite 39; *geändert durch:* Verordnung (EWG) des Rates Nr. 1787/73 vom 25. 6. 1973, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 181 vom 4. 7. 1973, Seite 1.

<sup>21)</sup> Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 110 vom 27. 4. 1973, Seite 39.



dann der Empfehlung des Rates folgen, »alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, damit das AETR unverzüglich unter Beteiligung aller Länder der Gemeinschaft in Kraft treten kann«, wenn über die Abänderung der bestehenden Sozialvorschriften zwischen den Neun Einigkeit erzielt und das AETR entsprechend angepaßt worden ist (vgl. 5.5.3).

4.1.5 Das Margentarisystem für den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten<sup>22)</sup> hat die Erwartungen nicht erfüllt. Auch hier blieb die Einhaltung der Vorschriften in den meisten Mitgliedstaaten unbefriedigend. Der Grund hierfür liegt nicht so sehr im Fehlen geeigneter Kontrollinstrumente als in den einem Preisregelungssystem immanenten Schwächen. Seine Starrheit verhindert die rasche Anpassung sowohl an die inflatorische Kostenentwicklung als auch an die Schwankungen der Wechselkurse; weitere Wettbewerbsverfälschungen ergeben sich aus der vielfach vorschriftswidrigen Anwendung freier Sonderabmachungen.

Diese Unzulänglichkeiten führten dazu, daß die Verordnung in Erwartung einer endgültigen Regelung im Dezember 1974 für ein weiteres Jahr verlängert und in einigen Punkten abgeändert wurde<sup>23)</sup>. Den neuen Mitgliedstaaten, die jeden Preisdirigismus ablehnen, wurde mit Sonderbestimmungen zugestanden, die Margentarife während dieses Jahres gar nicht erst einzuführen.

Da die Meinungsbildung und Entschlußfindung über die künftigen Regeln der Preisbildung im grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr noch nicht abgeschlossen werden konnten, hat der Rat im Dezember 1975 die Margentarifverordnung um ein weiteres Jahr bis zum 31. Dezember 1976 verlängert<sup>24)</sup>.

4.2 Um den genannten »Harmonisierungspreis« erhielten die auf Liberalisierung bedachten Mitgliedstaaten die Zustimmung des Rates zum Gemeinschaftskontingent für den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr<sup>25)</sup>. Dieses hat wegen seines beschränkten Umfangs von ursprünglich 1200 Genehmigungen, trotz der inzwischen erfolgten Aufstockung auf 2363 für 1975, mehr symbolischen Charakter. Über die ständige Anpassung der wesentlich umfangreicheren bilateralen Kontingente nach Gemeinschaftskriterien kam es dagegen nicht zur Einigung im Rat.

Wenn trotzdem die wachsende Nachfrage nach Güterverkehrsleistungen im internationalen Straßenverkehr gedeckt werden konnte, so vor allem deshalb, weil der gewerbliche Güterkraftverkehr alle Rationalisierungsmöglichkeiten ausschöpfte, während der Werkverkehr nur unerheblichen Beschränkungen unterlag.

4.3 Vor einer weitergehenden Liberalisierung, insbesondere durch stärkere Öffnung des Marktes für den gewerblichen Kraftfahrzeugverkehr, forderten vor allem die größeren Mitgliedstaaten von der Gemeinschaft die Lösung zweier Probleme, die als vordringlich im Rahmen der Angleichung der Wettbewerbsbedingungen angesehen wurden:

<sup>22)</sup> Verordnung (EWG) des Rates Nr. 1174/68 vom 30. 7. 1968, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 194 vom 6. 8. 1968, Seite 1; geändert durch: Verordnung (EWG) des Rates Nr. 293/70 vom 16. 2. 1970, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 40 vom 20. 2. 1970, Seite 1; verlängert durch: Verordnung (EWG) des Rates Nr. 2826 vom 28. 12. 1972, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 298 vom 31. 12. 1972, Seite 12.

<sup>23)</sup> Verordnung (EWG) des Rates Nr. 3255/74 vom 19. 12. 1974, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 349 vom 28. 12. 1974, Seite 3.

<sup>24)</sup> Verordnung (EWG) des Rates Nr. 3330/75 vom 18. 12. 1975, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 329 vom 23. 12. 1975, Seite 8.

<sup>25)</sup> Verordnung (EWG) des Rates Nr. 1018/68 vom 19. 7. 1968, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 175 vom 23. 7. 1968, Seite 13; Verordnung (EWG) des Rates Nr. 2829/72 vom 28. 12. 1972, Änderungen – Verlängerungen: Verordnung (EWG) des Rates Nr. 2063/74 vom 1. 8. 1974, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 215 vom 6. 8. 1974, Seite 1; Verordnung (EWG) des Rates Nr. 3256/74 vom 19. 12. 1974, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 349 vom 28. 12. 1974.

4.3.1 die Herstellung der Eigenwirtschaftlichkeit der nationalen Eisenbahnunternehmen. Der Abbau der immer mehr ansteigenden staatlichen Subventionen an die nationalen Eisenbahnunternehmen erschien unerlässlich, um zu einer marktwirtschaftlichen Arbeitsteilung auf dem zu schaffenden europäischen Verkehrsmarkt zu kommen und eine Diskriminierung der Unternehmen der anderen Verkehrsträger zu vermeiden;

4.3.2 die Anlastung der Wegekosten. Der Lösung dieser Frage kommt aus Wettbewerbsgründen entscheidende Bedeutung zu. Darüber hinaus gewann die Wegekostenfrage in den 60er Jahren zusätzliche Aktualität durch die in den Ballungsgebieten sowie auf bestimmten Verkehrsachsen auftretenden Sättigungsercheinungen.

4.3.3 Erste Schritte auf dem Weg zu einer Lösung der Eisenbahnprobleme waren zunächst einmal die auf Grund der Harmonisierungsentscheidung erlassenen Verordnungen über die Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes und die Normalisierung der Konten<sup>26)</sup>.

Ziel der beiden Verordnungen war es, den Eisenbahnen auferlegte, wettbewerbsverzerrende Belastungen entweder abzubauen oder diese, im Falle der Beibehaltung, durch Ausgleichszahlungen »wettbewerbsunschädlich« zu machen.

Die Anwendungspraxis während 4 Jahren (1971–1975) zeigt folgendes Bild:

4.3.4 Die Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes (gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen) der Eisenbahnunternehmen wurden im Personenverkehr in vollem Umfang beibehalten und insoweit, als sie wirtschaftliche Nachteile für die Unternehmen verursachten, finanziell abgegolten (Personennahverkehr, Sozialtarife).

4.3.5 Im Güterverkehr haben nur die Niederlande die Verpflichtungen aufgehoben. Daraus müßte an sich gefolgert werden, daß Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflicht für die Eisenbahnen in den anderen Mitgliedstaaten keine wirtschaftlichen Nachteile verursachen. Das erscheint aber wegen der hohen Beträge zur Abdeckung der Gesamtdefizite unwahrscheinlich. Die Kommission hat deshalb im Rat angekündigt, daß sie um eine korrektere Einhaltung der Verordnung Nr. 1191/69 bemüht sein wird. Insbesondere wird sie sich auch verstärkt der Frage der Aufschlüsselung der gemeinsamen Kosten von Personen- und Güterverkehr zuwenden. Gleichzeitig wird sie nach dem Willen des Rates (Entscheidung über die Sanierung der Eisenbahnen – vgl. unten 4.4.1 und 4.4.2) vor 1980 Vorschläge zur Änderung dieser Verordnung ausarbeiten. Dabei geht es unter anderem um die Kriterien für die Auferlegung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen, die bisher auf den Begriff der »Sicherstellung ausreichender Verkehrsbedienung« beschränkt waren und die nach Auffassung der Mehrzahl der Mitgliedstaaten auch den Bedürfnissen der Energiepolitik, der Regionalpolitik und des Umweltschutzes Rechnung tragen sollen. Eine solche Erweiterung des Begriffes des »öffentlichen Dienstes« allein zugunsten der Eisenbahnunternehmen wäre allerdings mit Rücksicht auf die Gleichbehandlung der Verkehrsträger sowie das angestrebte Wettbewerbssystem problematisch.

Im Rahmen der Normalisierung der Konten werden erhebliche Abgeltungen, insbesondere für die Pensions- und die besonderen Kreuzungslasten der Eisenbahnunternehmen, gezahlt, ohne daß die ihnen zugrundeliegenden Regelungen selbst verändert worden wären.

4.3.6 Der Hauptzweck der Verordnungen, nämlich betriebsfremde Belastungen der Eisenbahnen primär zu beseitigen, ist somit nur in Ausnahmefällen erreicht worden. Unter dem Gesichtspunkt der Wettbewerbsangleichung ist allenfalls die finanzielle »Neutralisierung«

<sup>26)</sup> Verordnung (EWG) des Rates Nr. 1191 und 1192/69 vom 26. 6. 1969, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 156 vom 28. 6. 1969, Seite 1 und Seite 8.



einiger betriebsfremder Belastungen erreicht worden, die gleichzeitig zu einer besseren Transparenz der staatlichen Zuschüsse geführt hat.

4.4 Das nach Artikel 8 der Harmonisierungsentscheidung anzustrebende Ziel der finanziellen Eigenständigkeit der Eisenbahnen sollte durch eine entsprechende Harmonisierung der Vorschriften, die die finanziellen Beziehungen zwischen den Eisenbahnen und den Staaten regeln, erreicht werden. Der hierzu vorgelegte Kommissionsvorschlag aus dem Jahre 1971 sah eine weitgehende Annäherung der Strukturen der Eisenbahnunternehmen an die Unternehmen der Privatwirtschaft vor. Nach mehrjähriger Erörterung durch die Regierungssachverständigen wurde jedoch klar, daß es auf dieser Grundlage, trotz zustimmender Stellungnahmen des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses, nicht zu einer Einigung kommen konnte.

4.4.1 In seiner EntschlieÙung vom 27.6.1974 betonte der Rat die Aufgaben der Eisenbahnen als öffentliche Unternehmen und beschränkte sich auf die Forderung, Haushalt, Vermögen und Rechnungswesen der Eisenbahnen von denen der Staaten zu trennen.

4.4.2 Mit seiner Entscheidung vom 20.5.1975 zur Sanierung der Eisenbahnunternehmen und zur Harmonisierung der Vorschriften über die finanziellen Beziehungen zwischen diesen Unternehmen und den Staaten<sup>27)</sup> folgte der Rat den Grundsätzen seiner EntschlieÙung. Die Erreichung der Eigenwirtschaftlichkeit, selbst unter Einschluß aller erfolgswirksamen Zuschüsse aus der Staatskasse, wurde vorerst nicht für möglich gehalten. Die Kommission soll bis zum Jahre 1980 Vorschläge unterbreiten, ob, gegebenenfalls bis wann und unter welchen Bedingungen dieses Ziel erreicht werden kann. Gleichzeitig sollen auch Anpassungen der Verordnungen 1191/69, 1192/69 und 1107/70 vorgeschlagen werden, um der öffentlichen Aufgabenstellung der Eisenbahnen noch stärker Rechnung tragen zu können. Bis zum Inkrafttreten solcher Vorschriften sind neben den Abgeltungen und Beihilfen nach den oben angeführten Verordnungen Zuschüsse sowohl zu den Investitionen als auch zur Erreichung des Haushaltsausgleichs zulässig. Die Transparenz der staatlichen Zuschüsse im Verhältnis zu den Leistungen der Eisenbahnen wird durch einen entsprechenden Ausweis im Rechnungswesen und in der Jahresrechnung verbessert.

Über die Forderung einer bloßen Zusammenarbeit zwischen den Eisenbahnen hinaus wollen sich die Minister bis 1979 mit einem Bericht der Kommission über die Möglichkeiten teilweiser oder vollständiger Integration der Eisenbahnunternehmen befassen.

#### 4.5 Wegekostenanlastung

4.5.1 Die theoretischen Grundlagen eines Systems der Abgeltung der Benutzung der Verkehrswege waren zunächst wissenschaftlich in einem Gutachten von *Allais* erarbeitet worden<sup>28)</sup>.

4.5.2 Praktische Angaben über die Auswirkungen der verschiedenen in Betracht kommenden Berechnungsmethoden erhielt die Gemeinschaft durch die Musteruntersuchung in der Relation Paris-Le Havre, deren Ergebnisse die Kommission dem Rat im Jahre 1969 vorlegte. Im Jahre 1970 erließ der Rat eine weitere Entscheidung zur Durchführung einer Enquête über die Wegekosten und die möglichen Methoden der Anlastung in den Stadtgebieten<sup>29)</sup>. Als Objekte wurden 5 europäische Städte mit verschiedener Verkehrsstruktur ausgewählt.

<sup>27)</sup> Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 152/3 vom 12.6.1975, Seite 3.

<sup>28)</sup> Tarifpolitik im Verkehr (= Schriftenreihe der Kommission Nr. 1).

<sup>29)</sup> Nr. 64/389 EWG Entscheidung des Rates vom 22.6.1964, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. 102 vom 29.6.1964, Seite 1598; Verordnung (EWG) des Rates Nr. 64/270 EWG Entscheidung des Rates vom 13.5.1965

Im gleichen Jahr verabschiedete der Rat eine Verordnung zur Einführung einer Buchführung über die Ausgaben für die Verkehrswege<sup>30)</sup>.

4.5.3 Damit waren wesentliche Voraussetzungen für die Wahl eines Abgeltungssystems geschaffen. Die Kommission hat sich in ihrer Denkschrift vom 29.3.1971 und dem damit verbundenen Entscheidungsvorschlag über die Einführung eines gemeinsamen Systems der Abgeltung der Benutzung der Verkehrswege<sup>31)</sup> zugunsten des Systems des Haushaltsausgleichs unter Mindestanlastung der sozialen Grenzkosten entschieden. Dieses System soll für die drei Binnenverkehrsträger eingeführt werden.

– Bei den Eisenbahnen wird davon ausgegangen, daß sie ihre gesamten Wegekosten decken, obwohl dies, solange hohe Defizitzuschüsse bezahlt werden, fragwürdig erscheint. Soweit andere Verkehrsträger noch nicht voll zu ihren Wegekosten herangezogen sind, sollen die Eisenbahnen einen Ausgleichsanspruch an die öffentliche Hand erhalten.

– Beim Kraftverkehr soll in 10 Jahren die Deckung der staatlichen Wegeausgaben über Mineralöl- und Kraftfahrzeugsteuer sowie über besondere Abgaben erfolgen. Der Großteil der Ausgaben für jedes nationale Wegenetz soll durch die Mineralölsteuer gedeckt, eine Differenzierung nach Fahrzeugkategorien über die Kraftfahrzeugsteuer bewirkt werden; daneben sollen besondere Sättigungsabgaben für Stadtgebiete und Hauptautobahnen zulässig sein.

Für Nutzfahrzeuge wird die volle Zweckbindung angestrebt; bei individuellem Kraftfahrzeugverkehr soll auch ein Beitrag zum allgemeinen Haushalt möglich sein. Die erste Stufe der praktischen Anlastungsmaßnahmen für den Kraftverkehr besteht in der Anpassung der Struktur der Kraftfahrzeugsteuern. Hierzu hat die Kommission schon im Jahre 1968 einen Vorschlag vorgelegt, über den bisher im Rat keine Einigung erzielt werden konnte<sup>32)</sup>.

– Bei der Binnenschifffahrt sollen nach einer Übergangszeit von 15 Jahren die Ausgaben für jedes »Schiffahrtsbecken« durch besondere Abgaben gedeckt werden. Hier ist die Einführung eines Abgeltungssystems aus institutionellen und wirtschaftlichen Gründen besonders schwierig.

Aufgrund der Stellungnahmen von EP und WSA hat die Kommission gemäß Artikel 149, 2 EWGV eine Reihe von Abänderungen ihres Verordnungsentwurfs vorgenommen<sup>33)</sup>, insbesondere sah sie nunmehr, vorbehaltlich etwaiger vom Rat zu beschließender Fristverlängerungen, eine einheitliche Übergangsfrist von 15 Jahren für die Einführung des Abgeltungssystems vor. Das Kernstück der Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen würde also frühestens Anfang der neunziger Jahre vollendet werden.

4.5.4 Bei den Beratungen der Vorschläge ergaben sich beträchtliche methodische Schwierigkeiten, insbesondere aus der Zugrundelegung marginalistischer Berechnungsmethoden. Vor allem auf dem Gebiet der externen Kosten ist es noch nicht gelungen, allgemein anerkannte

zur Anwendung von Art. 4 der Entscheidung 64/389, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. 88 vom 24.5.1965, Seite 1473; Verordnung (EWG) des Rates Nr. 70/108 EWG Entscheidung zur Änderung der Entscheidung 64/270, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 23 vom 30.1.1970, Seite 24.

<sup>30)</sup> Verordnung (EWG) des Rates Nr. 1108/70 vom 4.6.1970, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 130 vom 15.6.1970, Seite 1.

<sup>31)</sup> Denkschrift über die Abgeltung der Benutzung der Verkehrswege im Rahmen der gemeinsamen Verkehrspolitik (= Mitteilung der Kommission vom 29.3.1971 KOM (71) 268 endg. Vorschlag der Kommission für eine Entscheidung des Rates Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 62 vom 22.6.1971).

<sup>32)</sup> Vorschlag für eine erste Richtlinie des Rates zur Anpassung der nationalen Systeme der Steuern der Nutzkraftfahrzeuge (= Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 95 vom 21.9.1968, Seite 41).

<sup>33)</sup> Zwischenbericht der Kommission an den Rat über die Arbeiten betreffend die Abgeltung der Benutzung der Verkehrswege, Anlage 1 Dok. KOM (75) 493 endg.



Quantifizierungsgrundsätze zu entwickeln. Eine weitere Schwäche des Systems liegt darin, daß die Abgaben für jedes Land oder Schiffsfahrtsbecken nach Maßgabe der spezifischen Ausgaben der öffentlichen Hand festgelegt werden, so daß das Abgabenniveau auch nach der »Harmonisierung« unterschiedlich bleiben würde.

Ob das System unter diesen Umständen politisch durchsetzbar ist, mag dahingestellt sein. Auf jeden Fall scheint sich die Kommission, nicht zuletzt aufgrund der zunehmenden Bedenken in den Mitgliedstaaten, nunmehr ernsthaft mit der Frage zu befassen, ob die aufgetretenen, z. T. bedeutenden Schwierigkeiten nicht neue Stellungnahmen bei der Zielsetzung und den Methoden erfordern.

#### 5. Vierte Phase der gemeinsamen Verkehrspolitik: Bemühungen um die Anpassung der Verkehrspolitik an die Bedürfnisse der erweiterten Gemeinschaft

5.1 Nach 1971 trat zunächst eine erneute Stagnation der gemeinsamen Verkehrspolitik ein, die u. a. durch die Unsicherheit über Umfang und Konsequenzen der Erweiterung der Gemeinschaft bedingt war.

Der Beitritt des Vereinigten Königreichs, Irlands und Dänemarks am 1. 1. 1973 schaffte neue geographische und wirtschaftspolitische Gegebenheiten, u. a.:

- Die weltweit tätigen Verkehrsträger See- und Luftverkehr gewinnen verstärkte Bedeutung auch für die Verkehrsbeziehungen innerhalb der Gemeinschaft.
- 2 Mitgliedstaaten sind nur im gebrochenen Verkehrsweg mit Landverkehrsmitteln zu erreichen.
- Verkehrspolitisch hat sich das Gewicht der Mitgliedstaaten verstärkt, die eine marktwirtschaftliche Ordnung für den Güterverkehr anstreben.

Die Haltung der neuen Mitgliedstaaten gegenüber einer gemeinsamen Luftverkehrs-, Seeverkehrs- und Seehafenpolitik erscheint zumindest noch unentschieden. Entgegen anfänglichen Erwartungen der Kommission dürfte z. Zt. wenig Bereitschaft zu einer umfassenden Gemeinschaftsaktion bestehen (vgl. 6.4).

Die Gemeinschaft wird sich daher vermutlich zunächst auf Einzelmaßnahmen, z. B. gegen Flaggendiskriminierungen, auf Verfahren zur gegenseitigen Information sowie auf Abstimmung, insbesondere mit anderen internationalen Organisationen, beschränken müssen. Hier liegen aber auch wichtige Aufgaben.

5.2 Mit ihrer Mitteilung vom 24. Oktober 1973<sup>34)</sup> versuchte die Kommission einen neuen Anlauf zur gemeinsamen Verkehrspolitik in der erweiterten Gemeinschaft. Sie berief sich hierbei vor allem auf die anlässlich der Gipfelkonferenz in Paris (Oktober 1972) im Hinblick auf eine Wirtschafts- und Währungsunion aufgestellten Ziele, mit denen eine gesunde Raumordnung, das Gleichgewicht zwischen den Regionen, eine Verbesserung der Lebensqualität sowie sozialer Fortschritt, unter besonderer Betonung des Umweltschutzes und der Wahrung menschlicher Werte, angestrebt werden.

Gleichzeitig bestätigte die Kommission die weitere Gültigkeit der bisherigen Zielsetzung, nämlich die Schaffung eines nach Wettbewerbsgrundsätzen ungehindert funktionierenden gemeinsamen Verkehrsmarktes. Das bisherige Ordnungskonzept der gemeinsamen Verkehrs-

<sup>34)</sup> Mitteilung der Kommission an den Rat über die weitere Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik, KOM (73) 1725 endg.

politik sollte durch strukturpolitische Maßnahmen ergänzt und der Gesamtpolitik der Gemeinschaft, vor allem auf den Gebieten der Regional-, Sozial-, Steuer-, Industrie-, Umwelt-, Energie- und Außenhandelspolitik mehr als bisher Rechnung getragen werden. Die nationalen Netze sollten in ein gemeinschaftliches »Verkehrssystem« integriert werden.

Wichtigster Bestandteil einer solchen Verkehrspolitik ist nach Auffassung der Kommission die Gestaltung des Verkehrswegenetzes nach einem Gesamtorientierungsplan. Der Güterverkehr soll in diesem Rahmen, vorbehaltlich notwendiger Korrekturen zur Verhinderung von Wettbewerbsmißbräuchen, frei funktionieren, für den Personenverkehr werden hingegen stärkere Eingriffe der öffentlichen Hand zugelassen. Daneben hält die Kommission die Fortführung der Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen und die Einführung einer Marktordnung, »die den Erfordernissen der Wirtschaftsunion gerecht wird«, für notwendig.

In einer Übergangsphase soll aber die unternehmerische Freiheit auch für den Güterverkehr stärker beschränkt werden können. Diese Übergangsphase soll erst dann als abgeschlossen gelten, wenn durch entsprechenden Ausbau der Infrastruktur eine wettbewerbsneutrale Anlastung der Wegekosten und die Sanierung der nationalen Eisenbahnunternehmen die Voraussetzungen dafür geschaffen sind, daß der Marktmechanismus zu einer optimalen Verkehrsteilung führt. Das wird beträchtliche Zeit erfordern.

#### 5.3 Würdigung der Mitteilung vom 24. Oktober 1973

Die Denkschrift ist noch von dem Optimismus der ersten Hälfte des Jahres 1973 getragen, während der die Kommission auf die rasche Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion und der politischen Union bis 1980 vertraute.

Unter den von der Kommission angenommenen Prämissen sind die Ansätze wohl verständlich, fraglich ist nur, wie die Zielvorstellungen angesichts der jetzigen politischen und wirtschaftlichen Lage der Gemeinschaft durchgesetzt werden sollen. Vor allem ist keine Bereitschaft der Mitgliedstaaten zu erkennen, wesentliche Befugnisse an die Organe der Gemeinschaft abzutreten.

Auch die Lösung der Wegekostenfrage und der Eisenbahnsanierungen dürfte unter den gegebenen Verhältnissen in recht weite Ferne gerückt sein.

Gewisse Mängel der Mitteilung liegen außerdem darin, daß sie keine Auskunft über Ziel und Inhalt der angestrebten Strukturpolitik in der erweiterten Gemeinschaft gibt und keinen konkreten Ausweg aus den Schwierigkeiten aufzeigt, die insbesondere bei der Beratung der Harmonisierungsprobleme aufgetreten sind. Übrigens scheint auch diese Mitteilung ein Kompromiß zwischen widerstreitenden verkehrspolitischen Konzeptionen zu sein, denn auf der einen Seite wird die Herstellung eines wettbewerbsorientierten Verkehrsmarktes weiterhin bejaht, auf der anderen Seite sollen aber gesellschaftspolitische Zielsetzungen, die zwangsläufig auf eine Einschränkung des Wettbewerbs im Verkehr hinauslaufen, verwirklicht werden.

So bleibt offen, welches Ziel wirklich angestrebt wird.

5.4 Seit Vorlage der Mitteilung der Kommission vom Oktober 73 haben vier Sitzungen des Ministerrats stattgefunden:

5.4.1 In der Sitzung vom 27. Juni 1974 in Luxemburg hat der Rat zwei Beschlüsse von einiger Bedeutung gefaßt: Einerseits einigte er sich im Grundsatz über die Bedingungen des Zugangs zum Beruf eines Unternehmers im grenzüberschreitenden Güterkraft- und Personenkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten, die am 12. 11. 1974 formell verabschiedet wur-



den (vgl. 3.4.1), zum anderen nahm er eine Entschließung zur Eisenbahnsanierung an (vgl. 4.4.1)<sup>35)</sup>.

Neue verkehrspolitische Grundsatzentscheidungen, vor allem eine Diskussion über die Mitteilung der Kommission vom Oktober 1973, erfolgten jedoch nicht.

5.4.2 Auch die Sitzung vom 11. Dezember 1974 brachte keinen Neubeginn der gemeinsamen Verkehrspolitik, sondern nur Fortsetzung und Ergänzung bereits vorher eingeleiteter Aktionen. Das gilt zunächst einmal für die auf der Entschließung vom Juni 1974 beruhenden Entscheidung über die Sanierung der Lage der Eisenbahnunternehmen und die Harmonisierung der Regeln über die finanziellen Beziehungen zwischen diesen Unternehmen und den Mitgliedstaaten (vgl. 4.4.2).

Das Gemeinschaftskontingent und die Margentarife wurden für 1 Jahr verlängert (vgl. oben 4.2 und 4.1.5), ohne daß bereits Klarheit über die danach geltende Regelung bestünde.

Seinen Willen, den kombinierten Verkehr zu fördern, hat der Rat dadurch bekräftigt, daß er eine Richtlinie über die Liberalisierung des Huckepackverkehrs verabschiedete. In der Frage der steuerlichen Harmonisierung kam es zu keiner Einigung über die Erhöhung der Kraftstoff-Freimengen; die Anpassung der nationalen Systeme der Steuern für Nutzfahrzeuge wurde auf 1975 verschoben, blieb aber auch in diesem Jahr ungeregt. Schließlich erweiterte der Rat das Mandat der Kommission für Verhandlungen mit der Schweiz über eine Stilllegungsregelung für die Binnenschifffahrt im Rhein/Moselbecken.

Während so der Rat die Politik der kleinen Schritte auf dem Gebiete der gemeinsamen Verkehrspolitik weiter fortsetzte, machte sich das Europäische Parlament mit seiner Entschließung vom 25.9.1974 erneut zum Fürsprecher für eine breit angelegte Verkehrspolitik der Gemeinschaft. Es forderte den Rat auf, die Grundsatzdebatte über die Mitteilung der Kommission vom Oktober 1973 zu eröffnen und die Verabschiedung der Vorschläge der Kommission zu beschleunigen.

5.5 Nach einem informellen Treffen des Rates der Verkehrsminister im Juni 1975 in Kopenhagen am Rande der CEMT-Tagung, brachte die Ratssitzung am 15./16.10.1975 endlich einen ersten Meinungsaustausch über die Mitteilung der Kommission vom 24.10.1973. Dabei wurden insbesondere die gemeinsame Organisation des Verkehrsmarktes, die Koordinierung im Bereich der Infrastruktur und die Anwendung der Vertragsbestimmungen auf See- und Luftverkehr erörtert, ohne jedoch zu einheitlichen Auffassungen zu gelangen.

Abgesehen von einer Ermächtigung der Kommission zur Aushandlung eines Abkommens zwischen der EWG und Drittländern für den internationalen Straßenpersonenverkehr mit Kraftomnibussen und Aufstellung entsprechender Richtlinien traf der Rat keine konkreten Entscheidungen. Er beauftragte den Ausschuß seiner ständigen Vertreter mit der Fortsetzung der Arbeiten über einige vordringliche Maßnahmen, die im Rahmen der Tagesordnung seiner Sitzung im Dezember 1975 beraten werden sollten. Es handelte sich hierbei um die soziale Harmonisierung, die Anpassung der nationalen Systeme der Steuern für Nutzfahrzeuge, um Abmessungen und Gewichte der Nutzkraftfahrzeuge, das Gemeinschaftskontingent und die Margentarife für den Straßengüterverkehr.

5.5.2 Einige dieser Vorschläge befanden sich schon seit längerem auf dem Verhandlungstisch, andere hatte die Kommission dem Rat kurz vor seiner Tagung im Oktober 1975 im Rahmen einer »Mitteilung über die Marktordnung für den Binnenverkehr innerhalb der Ge-

<sup>35)</sup> Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 111 vom 23.9.1974, Seite 1.

meinschaft«<sup>36)</sup> vorgelegt. Da die Kommission der Auffassung ist, daß die Fortschritte in der Durchführung des Harmonisierungsprogramms gewisse Öffnungen in Richtung auf eine freiheitliche Ordnung der Märkte im Verkehr zwischen den Mitgliedstaaten erlauben, zielen ihre neuen Vorschläge<sup>37)</sup> auf eine schrittweise Liberalisierung dieser Märkte ab.

Insbesondere soll das Gemeinschaftskontingent endgültig eingeführt und zunächst auf 4726 Genehmigungen verdoppelt werden. Die zusätzlichen Genehmigungen für das Jahr 1976 sollen je zur Hälfte linear bzw. unter Berücksichtigung des Ausnutzungsgrades im Jahre 1973 verteilt, bilaterale Verkehre nunmehr zugelassen und der Fahrtbericht abgeschafft werden.

Die Margentarifverordnung sollte wiederum um 1 Jahr verlängert werden, um in diesem Zeitraum über die Einführung eines Referenztarif- und Marktbeobachtungssystems, ersteres als Zwischenstufe zu einem Regime völlig freier Preisbildung, entscheiden zu können.

5.5.3 Da sich bei der Beratung der vorrangigen Maßnahmen wiederum Schwierigkeiten ergaben, versuchte der Vorsitz im Ministerrat vom 11./12. Dezember 1975 einen Gesamtkompromiß herbeizuführen, der jedoch scheiterte. So konnte sich der Rat nur über zwei der fünf Punkte dieses Kompromisses einigen, nämlich die Verlängerung der Margentarifverordnung und des Gemeinschaftskontingentes<sup>38)</sup> in unveränderter Fassung um ein weiteres Jahr. Er kam weder zu einer Verständigung über den Komplex der sozialen Harmonisierung (Anpassung der ersten Sozialverordnung, Annahme der Ergänzungsverordnung, Hinterlegung der Ratifikationsurkunden bzw. Beitritt zum Europäischen Abkommen über die Arbeit der Kraftfahrzeugbesatzungen [AETR]) noch über die Besteuerung oder die Abmessungen und Gewichte der Nutzfahrzeuge.

Die Einigung über den Komplex der sozialen Harmonisierung im Straßenverkehr scheiterte u. a., weil die Kommission keine Vorschläge zur Lockerung der gegenwärtig geltenden Normen vorlegte. Ein neuer Kompromißvorschlag für die Abmessungen und Gewichte der Nutzkraftfahrzeuge fand keine Mehrheit, weil die neuen Mitgliedstaaten weiterhin auf der 10-t-Achse beharrten. Ihre Stellung wurde noch durch einen der früheren sechs Mitgliedstaaten gestärkt, der sich nunmehr ebenfalls für diese Achslast aussprach. Immerhin sollen die Bemühungen um eine Lösung nach dem Willen des Rates auf Expertenebene fortgesetzt werden. Fortschritte wurden hingegen hinsichtlich der Besteuerung der Nutzkraftfahrzeuge erzielt. Hier gelang dem Rat wenigstens eine Einigung über die Orientierung der weiteren Arbeiten.

<sup>36)</sup> Mitteilung der Kommission an den Rat über die Marktordnung für den Binnengüterverkehr innerhalb der Gemeinschaft (Straßen-, Binnenschiffs- und Eisenbahnverkehr), KOM (75) 490 endg.

<sup>37)</sup> Vorschläge für Richtlinien des Rates

- I. über die Aufstellung gemeinsamer Regeln für bestimmte Beförderungen im Güterkraftverkehr zwischen Mitgliedstaaten,
- II. über den Zugang zum Beruf des Unternehmers im innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Binnenschiffsgüter- bzw. Binnenschiffspersonenverkehr,
- III. über die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstiger Befähigungsnachweise für die Beförderung von Personen und Gütern im Straßen- und Binnenschiffsverkehr und über Maßnahmen zur Förderung der tatsächlichen Inanspruchnahme der Niederlassungsfreiheit der betreffenden Verkehrsunternehmer.

Vorschläge für Verordnungen (EWG) des Rates

- I. über die Preisbildung im internationalen Eisenbahngüterverkehr,
- II. über ein Referenztarifsystem im Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten,
- III. über ein Marktbeobachtungssystem für den Güterverkehr der Eisenbahnen, des Kraftverkehrs und der Binnenschifffahrt zwischen den Mitgliedstaaten.

(Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 1 vom 5.1.1976, Seite 28 bzw. 37).

<sup>38)</sup> Verordnung (EWG) des Rates Nr. 3331/70 vom 18.12.1975, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 329 vom 23.12.1975, Seite 9.



Während so die neuralgischen Fragen der gemeinsamen Verkehrspolitik weiterhin ungelöst blieben, konnte der Rat im Bereich der Binnenschifffahrt, die ohnehin im Integrationsprozeß eine bevorzugte Stellung einnimmt, einen gewissen Fortschritt erzielen<sup>39)</sup>.

#### 6. Zwischenbilanz der Bemühungen um Einführung einer gemeinsamen Verkehrspolitik

15 Jahre nach Inkrafttreten des Vertrages ist die Gemeinschaft von einem homogenen, binnenmarktähnlichen Verkehrsmarkt noch weit entfernt.

6.1 Der gewerbliche Güterkraftverkehr ist weiterhin vielfach durch restriktive Kontingente in seiner Entfaltung eingeengt. Bei fortbestehenden Disparitäten vor allem auf steuerlichem Gebiet und unzureichender Beachtung der ohnehin von Aufweichung bedrohten Sozialvorschriften, kann der Wettbewerb seine Aufgabe, eine ökonomisch vernünftige Aufgabenteilung, Steigerung der Produktivität und Senkung der Gesteuerungskosten herbeizuführen, nicht erfüllen. Die Gewerbestruktur hat sich dem europäischen Rahmen nur unzureichend anpassen können. Die freie Niederlassung ist vielfach durch unterschiedliche Zulassungsbedingungen beeinträchtigt, die Übernahme von innerstaatlichen Beförderungen in einem anderen als dem Herkunftsland (Artikel 75, 1b EWGV) bisher in keinem Mitgliedstaat zugelassen. Der Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten unterliegt weiterhin Beschränkungen beim Grenzübergang.

6.2 Die Eisenbahnunternehmen haben ihre nationale Struktur unverändert beibehalten; ihre internationale Zusammenarbeit ist in der Gemeinschaft der Neun kaum stärker entwickelt als im übrigen Europa, von einer besonderen Verflechtung ist nichts festzustellen. Die wirtschaftliche Lage der Eisenbahnen hat sich zunehmend verschlechtert, die Finanzierung der Maßnahmen für eine grundlegende Verbesserung ihrer Betriebsstrukturen ist nach wie vor ein ungelöstes und zur Zeit wohl auch unlösbares Problem. Der staatliche Einfluß hat sich infolge des steigenden Zuschußbedarfes weiter verstärkt. Einige Mitgliedstaaten befürchten offensichtlich, daß sich erhöhter Wettbewerbsdruck durch schrittweise Liberalisierung des Güterkraftverkehrs in dieser Beziehung noch stimulierend auswirken würde. Dadurch wird sowohl das Zustandekommen eines gemeinsamen Verkehrsmarktes als auch die Verwirklichung des Wettbewerbskonzepts beeinträchtigt.

6.3 Die Binnenschifffahrt ist zwar weitgehend und besonders auf den der Mannheimer Akte von 1868 unterliegenden Wasserstraßen integriert, sie konnte aber bisher praktisch nicht in die gemeinsame Verkehrspolitik einbezogen werden. Abgesehen von der Annahme einer Richtlinie über die gegenseitige Anerkennung der Schiffsatteste, die nur Provisorium bis zum Erlaß einer Gemeinschaftsregelung sein kann, hat der Rat auf diesem Sektor bisher keine Entscheidung getroffen. Ein Vorschlag zur sozialen Harmonisierung<sup>40)</sup> liegt ihm erst seit kurzem vor. Ob die Stillelegungsregelung, mit deren Einführung 1977 zu rechnen ist, ohne gleichzeitige gemeinschaftliche Maßnahmen zur Strukturverbesserung die von Regierungen und Gewerbe in sie gesetzten Erwartungen hinsichtlich der wirtschaftlichen Gesundung dieses Verkehrszweiges erfüllen wird, bleibt abzuwarten.

6.4 Die Entwicklung gemeinsamer Politiken für Seeschifffahrt, Luftfahrt und Seehäfen kam ebenfalls über erste Versuche nicht hinaus. Zwar hatte der Gerichtshof der Europäischen

<sup>39)</sup> Richtlinie Nr. 76/135/EWG des Rates vom 20. Januar 1976 über die gegenseitige Anerkennung von Schiffsattesten für Binnenschiffe, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 21 vom 29. 1. 1976, befristet bis 31. 12. 1978.

<sup>40)</sup> Vorschlag einer Verordnung (EWG) des Rates zur Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Binnenschiffsgüterverkehr, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 259 vom 12. 11. 1975, Seite 2.

Gemeinschaften mit seinem Urteil in der Rechtssache 167/73 bestätigt, daß die allgemeinen Vorschriften des EWG-Vertrages auch für Seeschifffahrt und Luftfahrt gelten, dennoch scheiterte der Vorschlag der Kommission »über das gemeinsame Vorgehen der Mitgliedstaaten im Hinblick auf das Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Einführung eines Verhaltenskodex der Seeschiffahrtskonferenzen«. Entgegen den rechtlichen Bedenken der Kommission unterzeichneten drei Mitgliedstaaten das Abkommen vorbehaltlich seiner Ratifizierung und setzten sich damit einem Vertragsverstoßverfahren nach Artikel 169 EWGV aus, das die Kommission unverzüglich einleitete. Zwar hat diese sich hiermit ein weiteres Mal als Hüterin des Vertrages bewährt, es mag jedoch dahingestellt sein, ob die Beschreitung des Rechtsweges der Formulierung einer gemeinsamen Politik dienlich ist oder nicht. Das wird sich schon bei der Erörterung des Memorandums erweisen, das die französische Regierung dem Rat in seiner letzten Sitzung im Jahre 1975 vorlegte und in dem sie eine Koordinierung der Seeschiffahrtspolitik der Mitgliedstaaten zunächst in drei prioritären Bereichen anregt (Harmonisierung des innergemeinschaftlichen Seeverkehrs, Schutz der Wirtschaftsinteressen gegen Diskriminierungen in der Seeschifffahrt, Sicherheit im Seeverkehr).

Wie die Erfahrungen im Bereich des Binnenverkehrs zeigen, führt von einem solchen Memorandum bis zur Formulierung gemeinsamer Aktionen, geschweige denn Einführung einer kohärenten Politik, ein weiter Weg, wenn sich die Interessengegensätze der Mitgliedstaaten überhaupt überwinden lassen.

Für die Luftfahrtspolitik liegt zwar ein Kommissionsvorschlag mit weit gesteckten Zielen vor<sup>41)</sup>, angesichts des Scheiterns früherer Versuche, in einem anderen rechtlichen Rahmen ein wirtschaftlichen und politischen Erfolg versprechendes Konzept gegen divergierende Einzelinteressen durchzusetzen, müssen aber auch die Erfolgsaussichten dieses Vorschlages mit Zurückhaltung beurteilt werden.

So dürften zunächst die Überlegungen über die Anwendung der allgemeinen Regeln des Vertrages auf Seeschifffahrt und Luftfahrt über die nach Artikel 84, 2 zutreffenden Ratsentscheidungen sowie das fact-finding im Seehafenbereich fortgesetzt werden, ohne daß es, abgesehen vielleicht von einigen Einzelaktionen, zur Formulierung einer gemeinsamen Politik kommt.

6.5 Wie in anderen Bereichen, so ist es der Gemeinschaft also auch auf dem Gebiete des Verkehrs nicht gelungen, in den vorgesehenen Zeiträumen eine gemeinsame Politik zu verwirklichen. In den letzten Ratssitzungen ist es vielmehr ganz klar geworden, daß die unterschiedlichen Auffassungen über die Tragweite der gemeinsamen Verkehrspolitik (vgl. 1.1.1) mehr oder weniger weiter fortbestehen. Immer noch sind es vor allem die Niederlande, mit Nuancenunterschieden aber auch die übrigen Beneluxländer, die in dieser Beziehung eine extensive Konzeption unter Miteinbeziehung von Seeschifffahrt, Luftfahrt und Seehäfen fordern, während vor allem die größeren Mitgliedstaaten, wiederum mit unterschiedlichen Auffassungen hinsichtlich der einzubeziehenden Verkehrszweige und -sektoren, eine pragmatische Politik der kleinen Schritte befürworten. Einer Ausweitung der Verkehrspolitik auf weitere Verkehrszweige stehen die meisten von ihnen abwartend, wenn nicht ablehnend gegenüber. Die alte Debatte über den Vorrang von Liberalisierung oder Harmonisierung hat nichts an Schärfe eingebüßt, dies um so mehr, als eine Bewertung der ökonomischen Bedeutung der Harmonisierungsmaßnahmen bisher nicht gelang. Auch der Beratende Verkehrsausschuß (Artikel 83 EWGV) konnte zu dieser Frage nicht verbindlich Stellung nehmen.

<sup>41)</sup> Vorschlag für eine Entscheidung des Rates zur Einführung einer gemeinsamen Politik auf dem Gebiet der Zivilluftfahrtindustrie und der Zivilluftfahrt, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 265 vom 19. 11. 1975.



In dieser Situation und angesichts des großen Zeitbedarfs von der Erarbeitung eines Vorschlages, der Konsultierung von EP und WSA bis zu seiner Erörterung und gegebenenfalls Annahme im Rat, ist es sehr schwer, in dem im Verträge vorgeschriebenen Verfahren zum Ziel zu kommen. Ein Vorschlag, der sich in eine heute für annehmbar gehaltene Konzeption einfügt, kann angesichts veränderter wirtschaftlicher und politischer Bedingungen morgen überholt sein. Überlegungen über Möglichkeiten und Grenzen einer gemeinsamen Verkehrspolitik der Europäischen Gemeinschaften müssen daher zunächst einmal den bisherigen Erfahrungen Rechnung tragen.

## 7. Grenzen und Möglichkeiten einer gemeinsamen Verkehrspolitik

7.1 Die Kommission hat vom Beginn ihrer Arbeiten an in extensiver Auslegung des Vertrages die schrittweise Verwirklichung eines, von einigen gemeinschaftlichen Ordnungsprinzipien abgesehen, frei funktionierenden gemeinsamen Verkehrsmarktes angestrebt. Wie die lange Liste der zwischenzeitlich angenommenen Gemeinschaftsregelungen ausweist, hat sie dabei beachtliche Erfolge erzielt, wenn es auch nur in Ausnahmefällen gelang (z. B. im internationalen Personenverkehr mit Kraftomnibussen), dem angestrebten Ziel nahe zu kommen. Die meisten Maßnahmen blieben im Vorfeld des integrierten Verkehrsmarktes stecken und konnten daher nur z. T. wirksam werden (vgl. auch den Anhang). Hier zeigen sich die zumindest *derzeitigen* Grenzen einer gemeinsamen Verkehrspolitik, die für eine Wirtschaftsunion, ja sogar für eine Politische Union zugeschnitten ist.

7.2 Überall dort, wo zur weiteren Verwirklichung des Konzeptes Souveränitätsverzichte der Mitgliedstaaten erforderlich sind, lassen sich Fortschritte nur noch erzielen, wenn dies zufällig der allgemeinen Interessenlage der Mitgliedstaaten entspricht oder wenn der Europäische Gerichtshof in diesem Sinne entscheidet.

7.3.1 Mit Aufkommen und Etablierung der Wirtschaftskrise hat sich der Widerstand gegen vorgezogene Liberalisierungsmaßnahmen insbesondere im Bereich des Güterkraftverkehrs, überall dort versteift, wo mangelnde Fortschritte der Gemeinschaft in der Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen den Unternehmen anderer Mitgliedstaaten ungerechtfertigte Wettbewerbsvorteile sichern. Vor allem die nach Mitgliedstaaten ganz unterschiedliche steuerliche Belastung des Güterkraftverkehrs ist ein Ärgernis, dessen Beseitigung dank viel zu kompliziert angelegter Vorschläge der Kommission in weiter Ferne liegt, wenn es nicht gelingt, einfachere, wenn auch weniger perfekte Lösungen, zumindest zwischenzeitlich zu verwirklichen. Aber auch dann sollte man sich keine Illusionen hinsichtlich stürmischer Fortschritte beim Abbau von Kapazitätsbeschränkungen machen. In einer durch starken Rückgang der Industrieproduktion gekennzeichneten Periode schwacher Konjunktur müssen die Unternehmen wieder vielfach um die Ladung kämpfen. Für ihre nicht ausgelasteten Kapazitäten gibt es keine »Stillegungsregelung«, sie drücken auf den Markt. Jede Ausweitung der Kapazitäten verschlechtert nicht nur ihre, sondern die gesamte Situation auf den Verkehrsmärkten. Der permanente Prozeß der Ausscheidung marginaler Unternehmen durch den Markt bringt zwangsläufig einen allgemeinen Einkommensverfall mit sich. Die Theoretiker streiten sich zwar über die Richtigkeit dieser Aussage, dem betroffenen Unternehmer werden sie aber kaum einreden können, daß sie falsch ist. Mit obligatorischen Tarifen ist ihm auch nicht zu helfen.

7.3.2 Stößt nun die Liberalisierung schon auf den Widerstand der Güterkraftunternehmer bestimmter Mitgliedstaaten, so stößt man völlig auf die Ablehnung derjenigen Regierungen, die durch die schlechte Lage ihrer Eisenbahnen besonders betroffen sind. Sie befürchten, daß

eine Ausweitung der Kapazitäten im Güterkraftverkehr direkt auf die Finanzlage der Eisenbahnen durchschlagen und deren Zuschußbedarf weiter erhöhen wird, was angesichts der schlechten Haushaltslage einfach unannehmbar wäre. Auch hier ist es müßig, darauf hinzuweisen, daß auf den Güterverkehrsmärkten die Kapazitäten weithin frei sind und Beschränkungen nur für den gewerblichen Güterkraftverkehr bestehen. Niemand wird bestimmte Regierungen und Eisenbahnen davon überzeugen können, daß eine Ausweitung der Kontingente und der Freizügigkeit für den gewerblichen Güterkraftverkehr die Wettbewerbslage der Eisenbahnen nicht weiter verschlechtert.

7.4 Will man die *weiteren Möglichkeiten* für die Einführung der gemeinsamen Verkehrspolitik abzustecken versuchen, so muß man sich eben klar machen, wo sich die größten Widerstände befinden und worauf sie zurückzuführen sind. In diesem Sinne wäre es wirklich nützlich, wenn die Kommission einmal eine nüchterne Analyse ihrer Erfahrungen mit Programmen, Tendenzen und Einzelvorschlägen vornehmen und hieraus die möglich erscheinenden weiteren Aktionen ableiten würde. Andernfalls läuft sie Gefahr, Vorschläge »am Markt vorbei« zu produzieren und in einer Atmosphäre allgemeinen Unwillens, wie sie sich bei der letzten Ratssitzung im Dezember 1975 bereits in Ansätzen abzeichnete, mit ihrer Aktion vollends stecken zu bleiben.

7.5 Sachlich wird die gemeinsame Verkehrspolitik nur auf der bisherigen Grundlage fortgeführt werden können. Eine völlige Neuorientierung bietet bei der politischen Lage der Gemeinschaft und der schlechten Wirtschaftssituation kaum Aussicht auf Erfolg. Die Interessenlage der großen kontinentalen Staaten, die Situation der Eisenbahnen sowie die hohen Kapazitätsüberhänge im Güterkraftverkehr und in der Binnenschifffahrt verbieten es, die Öffnung der Märkte und die Lockerung der Preisregelungen ohne Rücksicht auf substantielle Harmonisierungsfortschritte zu forcieren. Auf der anderen Seite verbietet es die Rücksicht auf die Interessen der verladenden Wirtschaft und der Automobilindustrie sowie auf die große Zahl privater Kraftfahrzeugbesitzer, auf eine dirigistische Verkehrspolitik mit dem Ziel der Wachstumsbeschränkung, der einseitigen Förderung öffentlicher Verkehrsmittel und der vorrangigen Wahrnehmung der Ziele der Regionalpolitik, der Energiepolitik und des Umweltschutzes umzuschwenken. Eine Verkehrslenkung mit dem Hauptinstrument der Koordinierung der Verkehrswege dürfte schon wegen der Mittelknappheit der öffentlichen Hand und der ziemlich eindeutigen politischen Abwehr aller Mitgliedstaaten gegen eine Tätigkeit der Gemeinschaft auf diesem Gebiet nicht in Betracht kommen.

7.6 So wird man in der gemeinsamen Verkehrspolitik der Mitgliedstaaten bescheidener werden müssen. Konkret bedeutet das vor allem eine behutsame Fortsetzung der Harmonisierungsbemühungen dort, wo Aussicht auf Erfolg besteht und im Vertrauen darauf, daß diese Bemühungen unter späteren günstigeren Vorzeichen eine um so raschere Integration der Verkehrsmärkte ermöglichen.

7.7.1 Solche Fortschritte in der Harmonisierung können vor allem angestrebt werden

- bei der Steuerharmonisierung nach konventionellen Parametern ohne eine systematische Bindung an die Ergebnisse der Wegekostenberechnungen;
- bei der sozialen Harmonisierung durch praxisbezogene kleine Schritte auf den schon bearbeiteten Gebieten;
- bei den Maßnahmen zur Verbesserung der Lage der Eisenbahnen durch Beschränkung auf solche Gebiete, die für die Förderung der Zusammenarbeit der Eisenbahnen auf Gemeinschaftsebene unerlässlich sind.



Der Rat selbst hat eine Harmonisierung der Buchführung und der Kostenberechnung der Eisenbahnen als notwendige Voraussetzung für eine Verstärkung der kommerziellen Zusammenarbeit betrachtet und der Kommission einen dahingehenden Auftrag erteilt. Die erforderliche Umstrukturierung der Netze und Betriebsformen wird notwendigerweise vor allem Sache der Mitgliedstaaten bleiben, die Gemeinschaft ist aber zu einer gewissen Abstimmung verpflichtet und in der Lage. So wird sie Modelle für europäische Strukturen entwickeln müssen, um zu vermeiden, daß ein kohärentes europäisches Netz und durchgehende europäische Betriebsformen nicht durch völlig unterschiedliche nationale Investitions- und Desinvestitionsmaßnahmen von vornherein in Frage gestellt werden.

7.7.2 Auch die Politik gegenüber den Unternehmen des Güterkraftverkehrs und der Binnenschifffahrt sollte zum gegenwärtigen Zeitpunkt vor allem strukturelle Akzente tragen:

- Hebung der beruflichen Qualifikation,
- Förderung des Zusammenschlusses von Kleinunternehmen,
- Beseitigung von Überkapazitäten,
- Beseitigung sozialer Härten.

Es versteht sich, daß Fortschritte auf diesen Gebieten auch eine vorsichtige Fortsetzung der Maßnahmen zur Schaffung einer gemeinsamen Marktordnung ermöglichen, wie z.B. die weitere allmähliche Umwandlung der bilateralen Kontingente des Straßengüterverkehrs in ein Gemeinschaftskontingent und die Lockerung derjenigen starren Preisvorschriften, die ohnehin entweder nur ungenügend eingehalten werden (Straßenverkehr) oder gegenüber den Sonderpreisen quantitativ in den Hintergrund treten (Eisenbahntarife). Auf dem Gebiet der Infrastrukturkoordinierung sollten, solange kein politischer Konsens über eine gemeinsame Politik zu erwarten ist, Untersuchungen über den zukünftigen Verkehrsbedarf und die Methoden bei der Ausführung der Projekte, die die Gemeinschaft berühren, eingeleitet werden.

7.7.3 Für Seeschifffahrt und Luftfahrt müssen die Bemühungen um gemeinsames Vorgehen der Mitgliedstaaten in den internationalen Organisationen mit wirtschaftlichem Charakter weiter fortgesetzt werden. Es wäre absurd, wenn die Gemeinschaft dort fortfährt, mit verschiedenen Zungen zu sprechen. Aus diesen Bemühungen werden zwangsläufig Annäherungen der Auffassungen resultieren, die es dem Rat leichter als bisher machen, die für diese beiden Verkehrszweige zu erlassenden Vorschriften zu definieren. Durch die Entscheidung des Gerichtshofes in der Rechtssache 167/73 wird er ja ohnehin über kurz oder lang genötigt sein, Stellung zu beziehen.

Außerdem sollten die Bemühungen fortgesetzt werden, im Rahmen der gemeinsamen Handelspolitik flaggendiskriminierungen der Flotten der Mitgliedstaaten abzuwehren, wenn auch spektakuläre Erfolge bisher hier versagt blieben.

Eine Forcierung weiterer Aktionen in den Bereichen der Seeschifffahrt und Luftfahrt seitens der Kommission, die ja ohnehin noch nicht hierfür über ausreichende fachliche Verwaltungsstrukturen verfügt, erscheint wenig erfolgversprechend. Das frustrierende Erlebnis, Vorschläge erarbeitet zu haben, die sofort in der Schublade des Rates verschwinden, kann sie sich wenigstens hier ersparen. Nach der Rechtslage (Artikel 84, 2 EWGV) ist zunächst der Rat am Zuge.

Auch die Aussichten einer gemeinsamen Seehafenpolitik müssen skeptisch beurteilt werden. Fact-finding ist zwar immer nützlich, weil es den Blick weitet, darüber sollte aber nicht der Blick für die Realitäten der Gemeinschaft in ihrer heutigen Lage verlorengehen. Es stellt sich somit die Frage, ob die voraussichtlich spärlichen Vorschläge, die aus der z.Zt. laufenden

Aktion herausgefiltert werden können, jemals einen vernünftigen Platz auf der Prioritätenliste erlangen werden.

Bei Beschränkung auf die genannten Bereiche etwa im obigen Sinne würden gewisse Engpässe, die sich immer wieder im »decision-making-process« zeigten, vermutlich kaum noch auftreten. Manchmal war nämlich nicht mehr genau zu erkennen, ob nicht Vorschläge der Kommission nur deshalb nicht zum Zuge kamen, weil die Kapazität der Gruppe »Verkehr« des Rates erschöpft war oder ob tatsächlich mangelnder politischer Wille des Rates vorlag. Bei erneuter Ausweitung des Arbeitsprogrammes, etwa im Fall einer der gemeinsamen Verkehrspolitik günstigeren Konjunktur, wäre eine gewisse Reform der Strukturen wohl unvermeidlich.

## 8. Zusammenfassung

Das von der Kommission entwickelte Leitbild für eine gemeinsame Verkehrspolitik ist ein gemeinsamer Verkehrsmarkt, der grundsätzlich nach marktwirtschaftlichen Prinzipien funktionieren soll.

Dieses Leitbild entspricht nicht nur den Erfordernissen einer Währungs- und Wirtschaftsunion, sondern auch denen weiter entwickelter Formen politischer Integration. Integrationsfortschritte auf dem Gebiete des Verkehrs, die Souveränitätsverzichte der Mitgliedstaaten erfordern, bedingen jedoch gleichzeitige substantielle Fortschritte in der politischen Integration. Die Versuche, den Verkehr zum Schrittmacher der allgemeinen Integration zu machen, sind erfolglos geblieben.

Da die gemeinsame Verkehrspolitik weitgehend die gleichen Anliegen hat wie die nationalen Verkehrspolitiken (Sanierung der Eisenbahnen, Angleichung der Wettbewerbsbedingungen, Kapazitätenkontrolle, Strukturpolitik usw.), ist ihre schrittweise Verwirklichung entsprechend den jeweiligen Fortschritten der wirtschaftlichen und politischen Integration möglich. Es ist hierzu erforderlich, die verkehrspolitischen Mindestforderungen für jede Integrationsstufe zu definieren. Für die Zollunion würde dieses Mindestprogramm z.B. die auf Abbau der Handelshemmnisse im Verkehr zielenden spezifischen Vorschriften des Verkehrstitels EWGV (Artikel 79–81), bestimmte Harmonisierungsmaßnahmen gemäß Artikel 75, 1 a–c sowie die spezifischen Wettbewerbs- und Beihilferegeln für den Verkehr umfassen. Da die Gemeinschaft sich bereits über die Zollunion hinaus auf eine höhere Integrationsstufe zu entwickelt, wären die dem jeweiligen Integrationsstand entsprechenden verkehrspolitischen Mindestprogramme zu definieren.

Diese Programme müßten in zeitlicher Abstimmung ausgewogene verkehrspolitische Maßnahmen in ihrer gegenseitigen Abhängigkeit und in Abhängigkeit vom Fortschritt in der allgemeinen wirtschaftlichen und politischen Integration enthalten.

Die Bemühungen um ständige Ausweitung der verkehrspolitischen Aktivität der Kommission dürften zumindest solange erfolglos bleiben, wie der Rat noch nicht einmal Mindestprogramme im obigen Sinne förmlich annimmt und alle am Entscheidungsprozeß Beteiligten nicht die gesetzten Fristen respektieren.



## Anhang

Die dem Rat vorliegenden Vorschläge der Kommission – Stand 31. 12. 1975 – (unter Verwendung des Schemas der Antwort der Kommission auf die schriftliche Anfrage 75/75):

Nummer	Zeitpunkt der Vorlage des Kommissions-textes beim Rat	Gegenstand	Bemerkungen
1	7. 9. 1962	Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Gewichte und Abmessungen der Nutzkraftfahrzeuge und ergänzende Bau- und Betriebsvorschriften. – Von der Kommission am 9. April 1963, 21. Mai 1964 und 21. Juni 1971 vorgelegte Änderungen.	Dieser Punkt steht weiterhin auf der Tagesordnung des Rates.
2	7. 7. 1968	Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Anpassung der Steuern für Nutzkraftfahrzeuge.	Der Rat hat in seiner Sitzung am 10./11. 12. 1975 den Ausschuß der ständigen Vertreter beauftragt, die Beratungen fortzusetzen, damit er <i>auf seiner nächsten Tagung</i> über Verkehrsfragen über die 1. Richtlinie befinden kann.
3	30. 7. 1970	Vorschlag für eine Richtlinie (EWG) des Rates über das Mindestniveau der Ausbildung für Fahrer im Straßenverkehr.	Die Kommission hat dem Rat am 1. 12. 1975 einen gemäß Artikel 149,2 EWGV geänderten Vorschlag vorgelegt.
4	7. 9. 1970	Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Erfassung der innerstaatlichen Straßengütertransporte im Rahmen einer regional gegliederten Transportstatistik.	Die Sachfragen sind geregelt; das einzige noch offene Problem, das dem Rat der Finanzminister zu unterbreiten ist, betrifft die Finanzierung der in der Richtlinie vorgesehenen Arbeiten.

Nummer	Zeitpunkt der Vorlage des Kommissions-textes beim Rat	Gegenstand	Bemerkungen
5	29. 3. 1971	Vorschlag für eine Entscheidung des Rates über die Einführung eines gemeinsamen Systems der Abgeltung der Benutzung der Verkehrswege. Von der Kommission am 1. 8. 1974 vorgelegter, geänderter Vorschlag.	Wird zur Zeit erörtert. Die Kommission hat am 3. 10. 1975 einen Zwischenbericht vorgelegt.
6	23. 3. 1972	Vorschlag für eine Entscheidung des Rates über die statistische Erfassung des grenzüberschreitenden Personenverkehrs mit Kraftomnibussen im Gelegenheitsverkehr.	Wird zur Zeit erörtert. Die Kommission überprüft z. Z. bestimmte Einzelfragen.
7	19. 5. 1972	Vorschlag für eine Verordnung über Kapazitätskontrolle des Güterkraftverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten.	Dieser Vorschlag ist teilweise durch den Erlass der Verordnung Nr. 2829/72 betreffend das Gemeinschaftskontingent befolgt worden, deren Geltungsdauer am 31. Dezember 1975 abläuft. Der Rat hat die neuen Vorschläge der Kommission nicht angenommen (Pk/21), sondern die Geltungsdauer der bisher geltenden Regelung bis zum 31. Dezember 1976 verlängert.
8	30. 6. 1972	Entwurf einer Entscheidung des Rates über die ersten Maßnahmen eines gemeinsamen Vorgehens auf dem Gebiet des Luftverkehrs.	



Nummer	Zeitpunkt der Vorlage des Kommissions-textes beim Rat	Gegenstand	Bemerkungen
9	3. 8.1972	Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Ergänzung der VO (EWG) Nr. 543/69 des Rates vom 25. März 1969 über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr. – Von der Kommission am 3. Oktober 1974 vorgelegter geänderter Vorschlag.	Im Anschluß an die Vorlage einer Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen vom 25. April 1975 über etwaige Anpassung der VO (EWG) Nr. 543/69 ist im Rat mit der Erörterung begonnen worden. Die Kommission hat die Absicht, nach Durchführung der erforderlichen Konsultationen geeignete Vorschläge für bestimmte Änderungen der VO 543/69 zu unterbreiten.
10	17. 8.1972	Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Harmonisierung der Rechtsvorschriften betreffend die Erlaubnis zum Führen von Kraftfahrzeugen.	Die Kommission hat am 27. November 1975 einen gemäß Artikel 149, 2 EWGV geänderten Vorschlag vorgelegt.
11	19. 8.1972	Vorschlag für eine Richtlinie zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die technische Überwachung der Kraftfahrzeuge und Anhänger. – Von der Kommission am 13. Juni 1974 vorgelegter geänderter Vorschlag.	Wird zur Zeit erörtert.
12	8.12.1972	Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Ergänzung der VO (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.	Die zuständigen Stellen des Rates sind nach Prüfung dieses Vorschlags zu der Ansicht gelangt, daß sie ihre Arbeit auf diesem Gebiet im Augenblick nicht fortzusetzen brauchen. Nach Auffassung der meisten Delegationen ist die Annahme dieser Verordnung angesichts ihrer finanziellen Auswirkungen nicht besonders dringend.

Nummer	Zeitpunkt der Vorlage des Kommissions-textes beim Rat	Gegenstand	Bemerkungen
13	9.12.1972	Vorschlag für eine Verordnung zur Ergänzung der VO (EWG) Nr. 1192/69 vom 26. Juni 1969 über die Normalisierung der Konten der Eisenbahnunternehmen.	Gleiche Bemerkungen wie zu dem Vorschlag für eine Verordnung zur Ergänzung der VO (EWG) Nr. 1191/69.
14	31. 7.1974	Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie Nr. 68/297 EWG des Rates zur Vereinheitlichung der Vorschriften über die abgabenfreie Einfuhr des in den Treibstoffbehältern der Nutzkraftfahrzeuge enthaltenen Treibstoffs.	Dieser Punkt steht weiterhin auf der Tagesordnung des Rates.
15	17. 3.1975	Vorschlag für eine Entscheidung des Rates über das gemeinsame Vorgehen der Mitgliedstaaten im Hinblick auf das Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Einführung eines Verhaltenskodex der Schifffahrtskonferenzen.	Wird zur Zeit erörtert.
16	5. 5.1975	Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Inkraftsetzung des Europäischen Übereinkommens über die Arbeit des im internationalen Straßenverkehr beschäftigten Fahrpersonals (AETR).	Wird zur Zeit erörtert.



Nummer	Zeitpunkt der Vorlage des Kommissions-textes beim Rat	Gegenstand	Bemerkungen
17	5. 5. 1975	Vorschlag für einen Beschluß des Rates zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Übereinkommen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und dritten Ländern betreffend die Regelung für bestimmte Beförderungen im kombinierten grenzüberschreitenden Güterverkehr Schiene/Straße.	Erörterung soll aufgenommen werden, sobald mit der entsprechenden innergemeinschaftlichen Regelung, die seit dem 1. 10. 1975 angewandt wird, ausreichende Erfahrungen vorliegen.
18	17. 9. 1975	Vorschlag einer Verordnung des Rates zur Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Binnenschiffsgüterverkehr.	
19	3. 10. 1975	Vorschlag für eine Entscheidung des Rates zur Einführung einer gemeinsamen Politik auf dem Gebiet der Zivilluftfahrtindustrie und der Zivilluftfahrt.	
20	10. 10. 1975	Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Aufstellung gemeinsamer Regeln für bestimmte Beförderungen im Güterkraftverkehr zwischen Mitgliedstaaten.	
21	10. 10. 1975	Vorschlag für eine Verordnung des Rates (1975) über das Gemeinschaftskontingent für den Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten.	Der Rat hat diesen neuen Vorschlag zur endgültigen Einführung des Gemeinschaftskontingents am 10./11. 12. 1975 geprüft, jedoch die geltende Regelung (vgl. Punkt 7 dieser Aufstellung) vorerst nicht geändert und beschlossen, deren Geltungsdauer um 1 Jahr zu verlängern.

Nummer	Zeitpunkt der Vorlage des Kommissions-textes beim Rat	Gegenstand	Bemerkungen
22	10. 10. 1975	Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über den Zugang zum Beruf des Unternehmers im innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Binnenschiffsgüter- bzw. Binnenschiffspersonenverkehr.	
23	10. 10. 1975	Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstiger Befähigungsnachweise für die Beförderung von Personen und Gütern im Straßen- und Binnenschiffsverkehr und über die Maßnahmen zur Förderung der tatsächlichen Inanspruchnahme der Niederlassungsfreiheit der betreffenden Verkehrsunternehmer.	
24	10. 10. 1975	Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Preisbildung im internationalen Eisenbahngüterverkehr.	
25	10. 10. 1975	Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über ein Referenztarifsystem im Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten.	
26	10. 10. 1975	Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über ein Marktbeobachtungssystem für den Güterverkehr der Eisenbahnen, des Kraftverkehrs und der Binnenschiffahrt zwischen den Mitgliedstaaten.	



### Summary

The member countries of the EEC are obliged to pursue the aim of the EEC treaty in the form of a common transport policy. Results of an analysis of regulations within the transport sector – which have been decided by Council following the Commission's proposals, and after consultation with the Economic and Social Committees as well as the European Parliament – show that realisation of this policy has not yet been achieved.

The Commission envisaged from the outset their proposals as the setting up of an extensive integrated common traffic market; although initially Council followed this line, nearly all measures have been suspended pending effective realisation of such integration.

The writer considers that the reasons for this lie in the fact that a transport policy tailored to a form of integration superior to that of the Customs Union will only have a chance of developing when and if substantial advances are simultaneously made not only in economic but also political integration. As long as these advances are not realised claims for the common traffic policy must become more modest. This policy would have to limit itself to maintaining the degree of integration already realised, and to contributing to the solution of urgent transport problems of the members countries.

On this subject, the writer gives several suggestions.

### Résumé

Les états membres se sont engagés à poursuivre les objectifs du Traité CEE dans le cadre d'une politique commune des transports. Tel qu'il résulte d'une analyse des dispositions arrêtées par le Conseil dans le domaine des transports, sur proposition de la Commission et après consultation du Comité économique et social et du Parlement, on n'a pas réussi jusqu'ici à réaliser cette politique.

Dès le début la Commission a conçu ses propositions en vue de la création d'un marché commun des transports largement intégré. Au début le Conseil l'a suivi sur cette voie, mais par la suite les mesures sont restées en suspens avant qu'une intégration effective ait été réalisée.

L'auteur considère que les raisons de cette évolution sont dues au fait qu'une politique des transports taillée pour des formes d'intégration dépassant la seule union douanière n'a de chances d'être réalisée qu'à condition que des progrès simultanés soient achevés non seulement sur le plan de l'Union économique mais aussi politique. Tant que ces conditions ne sont pas remplies, les exigences concernant l'avancement de la politique commune des transports doivent devenir plus modeste. Cette politique devrait se limiter à assurer le maintien du degré d'intégration déjà réalisé et à contribuer à la solution des problèmes urgents des transports dans les Etats membres. A ce sujet l'auteur présente quelques suggestions.

## Verkehrsmobilität

Meinungen — Analysen — Prognosen

VON DR. PETER KESSEL UND DR. HEINZ HAUTZINGER, BASEL

### I. Heutiges Problembewußtsein

Die tiefgreifenden Veränderungen unserer vornehmlich wirtschaftlich und gesellschaftlich geprägten Verhaltensmuster lassen sich mit besonderer Deutlichkeit an der Entwicklung der Verkehrsmobilität ablesen. Die in der Vergangenheit beobachtete starke Ausweitung der Mobilität in vielen Bereichen scheint dabei bisher weitgehend latente Grundbedürfnisse offenzulegen. Mobilität ist längst wichtige Komponente und zugleich wesentliche Voraussetzung städtischer Lebensform geworden.

Für spezifische Bereiche wie den Personenverkehr lassen sich Umfang und Intensität der Mobilitätsentwicklung verhältnismäßig genau ermitteln. Demzufolge war die Verkehrszunahme der Vergangenheit nur zum geringeren Teil auf das unmittelbare Anwachsen der verkehrsauslösenden Strukturparameter der Flächennutzung, etwa auf die Zunahme der Einwohner- oder Arbeitsplatzzahlen zurückzuführen. Entscheidend für das Ausmaß der Verkehrsentwicklung waren vielmehr interne Strukturverschiebungen im ökonomischen, soziologischen, demographischen und siedlungsstrukturellen Bereich, die die Mobilitätsbedürfnisse ebenso wie die Mobilitätschancen der Bevölkerung bestimmt und deren Verhalten inzwischen bereits nachhaltig verändert haben.

Gemessen an der Bedeutung, die dem Phänomen »Mobilität« damit für jegliche Prognose des Personenverkehrs zukommt, sind deren verhaltensbedingte Ursachen bisher nur recht unvollkommen erforscht. Auch die meisten Fragen hinsichtlich der Grenzen der Verkehrsmobilität und der Möglichkeit einer Mobilitätsbeeinflussung oder gar -steuerung sind heute noch im wesentlichen ungeklärt.

In der Tat bilden verhaltensorientierte Prognosemodelle in der Verkehrsforschung derzeit noch die Ausnahme; noch dürfte bei der Handhabung von Verkehrserzeugungsmodellen die Zielgröße »Mobilität« meist mehr »gegriffen« und als Randbedingung vorgegeben denn aus den ursächlichen Strukturentwicklungen bestimmt sein. Entsprechend unterschiedlich sind die solchermaßen abgeleiteten Verkehrsprognosen.

Die Unterschiedlichkeit beginnt letztlich schon bei der Definition dessen, was unter Mobilität zu verstehen ist. Überwiegend wird Verkehrsmobilität als spezifische Fahrtenzahl der Einwohner einer Stadt definiert, wobei allerdings meist offen bleibt, was als »eigenständige« Personenfahrt zu werten ist und was lediglich als Teilfahrt oder Zwischenhalt gesehen wird.

Inzwischen wird zunehmend deutlicher, daß eine nur auf das eigentliche »Fahrten-Machen« ausgerichtete Betrachtung der Verkehrsmobilität nicht ausreichend problem-

#### *Anschrift der Verfasser*

Dr. Peter Kessel und Dr. Heinz Hautzinger  
Prognos AG, Viaduktstraße 65, CH – 4011 Basel