

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
Dettinger, 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. 11¹⁾ 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

¹⁾ 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)²⁾ 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 1972³⁾ und 1974⁴⁾ 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 werden⁵⁾.

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 Verwaltungsvorschriften⁶⁾ 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-

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

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

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

⁵⁾ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 1 vom 5. 1. 1976, Seite 28.

⁶⁾ 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 beeinflussen⁷⁾. 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;

⁷⁾ 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 Verkehrsmarktes⁸⁾ 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:

⁸⁾ 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 Personenkraftverkehr⁹⁾.

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 hat¹⁰⁾.

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 Kraftomnibussen¹¹⁾;
- Vereinheitlichung gewisser Regeln betreffend die Genehmigung für den Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten¹²⁾.

3.6 Von dem Programm der Kommission zur Koordinierung der Infrastrukturinvestitionen übernahm der Rat lediglich die Entscheidung über ein Beratungsverfahren bei Wegeinvestitionen von gemeinschaftlichem Interesse¹³⁾. 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-

⁹⁾ 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.

¹⁰⁾ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 1 vom 5. 1. 1976, Seite 31.

¹¹⁾ 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.

¹²⁾ Richtlinie des Rates vom 13. Mai 1965, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. 88 vom 24. 5. 1965, Seite 1469.

¹³⁾ 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 Maßnahmen¹⁴⁾ lag auf der Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen. Konkret wurden in der Folgezeit verabschiedet:

- die Wettbewerbsregeln¹⁵⁾ und
- die Beihilferegeln für den Verkehr¹⁶⁾.

4.1.1 Mit dem Erlaß der Wettbewerbsverordnung Nr. 1017/68 schloß sich eine Lücke, die seit der Aussetzung der Anwendbarkeit der VO Nr. 17¹⁷⁾ 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.

¹⁴⁾ 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.

¹⁵⁾ 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.

¹⁶⁾ 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.

¹⁷⁾ 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 Treibstoffs¹⁸⁾, 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 Straßenverkehr¹⁹⁾ 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 Fahrtenschreibers²⁰⁾ 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 enthält²¹⁾. 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

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

¹⁹⁾ 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.

²⁰⁾ 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.

²¹⁾ 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 Mitgliedstaaten²²⁾ 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 wurde²³⁾. 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 verlängert²⁴⁾.

4.2 Um den genannten »Harmonisierungspreis« erhielten die auf Liberalisierung bedachten Mitgliedstaaten die Zustimmung des Rates zum Gemeinschaftskontingent für den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr²⁵⁾. 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:

²²⁾ 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.

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

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

²⁵⁾ 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 Konten²⁶⁾.

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 mußte 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«

²⁶⁾ 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 Staaten²⁷⁾ 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 worden²⁸⁾.

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 Stadtgebieten²⁹⁾. Als Objekte wurden 5 europäische Städte mit verschiedener Verkehrsstruktur ausgewählt.

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

²⁸⁾ Tarifpolitik im Verkehr (= Schriftenreihe der Kommission Nr. 1).

²⁹⁾ 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 Verkehrswege³⁰⁾.

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 Verkehrswege³¹⁾ 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 konnte³²⁾.

– 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 vorgenommen³³⁾, 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.

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

³¹⁾ 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).

³²⁾ 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).

³³⁾ 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 1973³⁴⁾ 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-

³⁴⁾ 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)³⁵⁾.

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-

³⁵⁾ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 111 vom 23.9.1974, Seite 1.

meinschaft«³⁶⁾ 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 Vorschläge³⁷⁾ 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 Gemeinschaftskontingentes³⁸⁾ 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.

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

³⁷⁾ 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).

³⁸⁾ 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 erzielen³⁹⁾.

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 Harmonisierung⁴⁰⁾ 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

³⁹⁾ 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.

⁴⁰⁾ 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 vor⁴¹⁾, 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.

⁴¹⁾ 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 »Stilllegungsregelung«, 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

gerecht ist, da bei der ausschließlichen Analyse realisierter Ortsveränderungen im Sinne von Fahrtenzahlen die stetige Zunahme der Reisezeiten, zum Teil auch substitutive Vorgänge vom Fußgängerverkehr her außer Ansatz bleiben¹⁾. Will man dem Rechnung tragen, so hat man Verkehrsmobilität folgerichtig zweidimensional etwa durch Fahrtenhäufigkeit und Reiseweite zu definieren.

Die Unterschiedlichkeit der Definitionen und der Meinungen setzt sich erwartungsgemäß fort bei der gesellschaftlichen Bewertung der Verkehrsmobilität. Die Diskussion bewegt sich hierbei allerdings meist auf einem überwiegend abstrakten Niveau, allzu häufig nur geprägt von Einstellungen, Zielvorstellungen und Empfindungen, seltener durchsetzt von konkreten Zahlen, analysierten Fakten und beobachteten Trends. Abstrakt und unverbindlich wie die Diskussion selbst bleiben naturgemäß dann auch die entsprechenden Folgerungen für die Planungspraxis.

Im Grundsatz wird Verkehrsmobilität durchaus als wichtige Komponente städtischer Lebensqualität bewertet, als Möglichkeit zu verstärktem Gewinn an persönlichen Eindrücken und gesteigerter Erlebnisfähigkeit, als Chance zu einer in Ausmaß und Intensität noch nicht dagewesenen Erschließung unserer Umwelt²⁾.

Auf der anderen Seite wird aber auch durchaus erkannt, daß Mobilität gerade deshalb immer mehr zu einem fatalen Zwang wird, zur wesentlichen Voraussetzung der Teilhabe an der Gesellschaft. Damit wird Mobilität zur Lebensnotwendigkeit, lebensnotwendig in dem Sinne und dem Maße, daß nur »der Mobile den Arbeitsplatz wählen kann, der seinen Neigungen und Fähigkeiten am besten entspricht; unter ungünstigen Umständen findet nur er überhaupt einen Arbeitsplatz. Nur der Mobile kann sich die weichen Stellen im Preisgefüge zunutze machen; nur er kann seine freie Zeit für sportliche Aktivitäten nutzen, die einer aufwendigeren Infrastruktur bedürfen; nur er kann sich spezialisierter Fortbildungsmöglichkeiten bedienen, nur er kann sich den Freundeskreis zusammenstellen und erhalten, der ausschließlich seinen persönlichen Neigungen entspricht. Mobilität wird zum entscheidenden Faktor, der nicht nur die Zahl der möglichen Positionen und Rollen, sondern auch deren Rang und die verfügbaren Wahlmöglichkeiten bestimmt«³⁾.

Bei dem Wissen um die auch in Zukunft sehr ungleich verteilten Mobilitätschancen drängt sich angesichts solcher Perspektiven in der Tat die Frage auf, ob denn unsere Ansprüche an die Mobilität nicht weit überzogen sind, »ob nicht unser Liebesverhältnis zur beliebigen Ortsveränderung perverse Züge trägt und bei weiterhin ansteigender Entwicklung schließlich zur Auszehrung führen muß«⁴⁾.

Der demgemäße Wunsch nach einer Herabsetzung der Fahrtenzahl, nach mehr »Sesshaftigkeit«, nach einem »Einfrieren« der Mobilität auf einem bestimmten Niveau, scheint zu vordergründig, zu ideologisch, zu wenig real, als daß er als Antwort befriedigen könnte⁵⁾. Die weitere Diskussion ist daher nur effizient zu gestalten, wenn konkretere Kenntnisse über die Einflußgrößen und Zusammenhänge sowie aus heutiger Sicht

¹⁾ Vgl. Kutter, E., Mobilität als Determinante städtischer Lebensqualität, Vortrag gehalten auf der Industrieausstellung Berlin 1974, sowie PROGNOSE, Zukünftige Einsatzmöglichkeiten für das Automobil und neue Verkehrsmittel im Personennahverkehr, Stuttgart-Basel 1974.

²⁾ Vgl. Der Deutsche und sein Auto, in: Der Spiegel, Nr. 53, 1971.

³⁾ Spiegel, E., Stadtstruktur und Gesellschaft, in: Zur Ordnung der Siedlungsstruktur (= Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung), Hannover 1974.

⁴⁾ Dahl, J., Mobilität – ein fauler Zauber?, in: Die Zeit, Nr. 46, 1973.

⁵⁾ Vgl. Willeke, R., Busse und Bahnen – krank durch das Auto? (= ADAC-Schriftenreihe Straßenverkehr, Heft 17), München 1975.

plausible Vorausschätzungen der weiteren Mobilitätsentwicklung vorliegen. Dabei gilt es vor allem abzuklären und zu quantifizieren, inwieweit Mobilität heute von städtebaulichen Randbedingungen »erzwungen« wird, die sie selbst hat entwickeln und fixieren helfen, inwieweit Mobilität heute zweck- und zielgerichtet genutzt wird und in welchem Maße sie nur einer diffusen, planlosen Eroberung städtischer Umwelt dient.

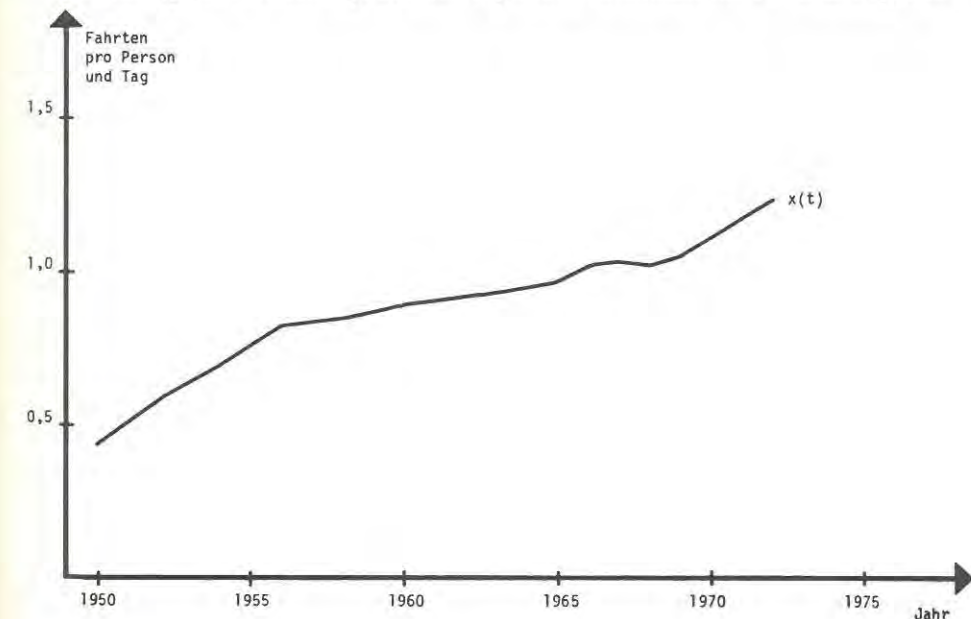
Die vorliegende Arbeit mag zu der angestrebten Klärung insoweit beitragen, als hier die bisherige Entwicklung der Verkehrsmobilität in der Bundesrepublik noch einmal nachvollzogen und der weitere Trend einzugrenzen versucht wird. Wenn hierbei die geforderte zweidimensionale Betrachtungsweise nach Fahrtenzahl und Reiseweite nicht konsequent eingehalten wird, so darf das beim derzeitigen Stand der Mobilitätsforschung noch mit der Komplexität und Vielschichtigkeit der untersuchten Materie, nicht zuletzt mit dem Fehlen einer ausreichenden Datenbasis begründet werden. Das im folgenden beschriebene Modell orientiert sich demgemäß zunächst nur an der einwohnerspezifischen Fahrtenzahl im werktäglichen Personenverkehr.

II. Bestimmungsfaktoren der Nachfrage im Personenverkehr

Die jährlichen Statistiken zum Personenverkehr in der Bundesrepublik belegen für die letzten 25 Jahre eine Entwicklung, wie sie in der bloßen Erinnerung kaum noch bewußt sein dürfte. Gemäß diesen Statistiken hat sich die Gesamtzahl der im Individualverkehr, im öffentlichen Straßenpersonenverkehr und im Eisenbahnverkehr beförderten Personen allein in den fünfziger Jahren mehr als verdoppelt, im Zeitraum von 1950 bis 1970

Abbildung 1:

Entwicklung der einwohnerspezifischen täglichen Fahrtenzahl in der Bundesrepublik



gar verdreifacht⁶⁾. Geprägt war diese Entwicklung vom starken Aufschwung der privaten Motorisierung und der entsprechenden Zunahme des Pkw-Verkehrs, auf den derzeit über drei Viertel aller Personenfahrten entfallen.

Wie wir heute wissen, war diese Verkehrsentwicklung in erster Linie Ausdruck sich ändernder Verhaltensweisen der Bevölkerung und nur zu einem geringeren Teil Konsequenz einer absoluten Bevölkerungszunahme. Dieser Sachverhalt wird durch die in Abbildung 1 dargestellte Entwicklung der einwohnerspezifischen Fahrtenzahlen sehr anschaulich wiedergegeben. Diese Zahl stieg in der Bundesrepublik von 0,45 Personenfahrten je Einwohner und Tag im Jahre 1950 bis auf 1,25 Personenfahrten im Jahre 1972 an.

Ganz ohne Frage kann bei einer solch langen Zeitreihe nicht ausgeschlossen werden, daß zu verschiedenen Zeiten unterschiedliche Definitionen des Begriffes Personenfahrt zugrunde lagen. Möglicherweise kann der bisher registrierte starke Zuwachs zu einem (allerdings geringen) Teil hierdurch erklärt werden. An der Grundaussage über den Verlauf und das Ausmaß der bisherigen Mobilitätsentwicklung ändert sich hierdurch allerdings nichts.

Entsprechend dem heutigen Verständnis und Sprachgebrauch sollen im weiteren Verlauf unter Personenfahrten alle auf eine eigenständige Aktivität wie Wohnen, Arbeiten, Ausbilden, Besorgen, Einkaufen und Erholen ausgerichteten Verkehrsvorgänge mit individuellen (Pkw-Selbstfahrer, Pkw-Mitfahrer, Motorrad) und öffentlichen Reisemitteln (Bus, Straßenbahn, U-Bahn, S-Bahn, Eisenbahn) verstanden werden. Zwischenhalte am Weg etwa zum Tanken, zum Besorgen von Zigaretten, zur Aufnahme weiterer Passagiere u. a. m., stellen kein solches eigenständiges Fahrtenziel dar. Die genannten Schwierigkeiten einer eindeutigen Abgrenzung des Begriffes Personenfahrt sind allerdings auch mit dieser Definition noch keineswegs ganz ausgeräumt.

Es ist hinlänglich bekannt, daß die Entwicklung der Verkehrsmobilität ganz überwiegend vom Automobil geprägt ist. Die Motorisierung einer immer breiteren Bevölkerungsschicht, die vom Pkw-Besitz induzierte Flexibilität und Unabhängigkeit, darüber hinaus wachsender Wohlstand und vermehrte Freizeit, all dies hat ganz offensichtlich die Bereitschaft und die Notwendigkeit verstärkt, Fahrten mit dem Auto oder einem öffentlichen Verkehrsmittel zu unternehmen.

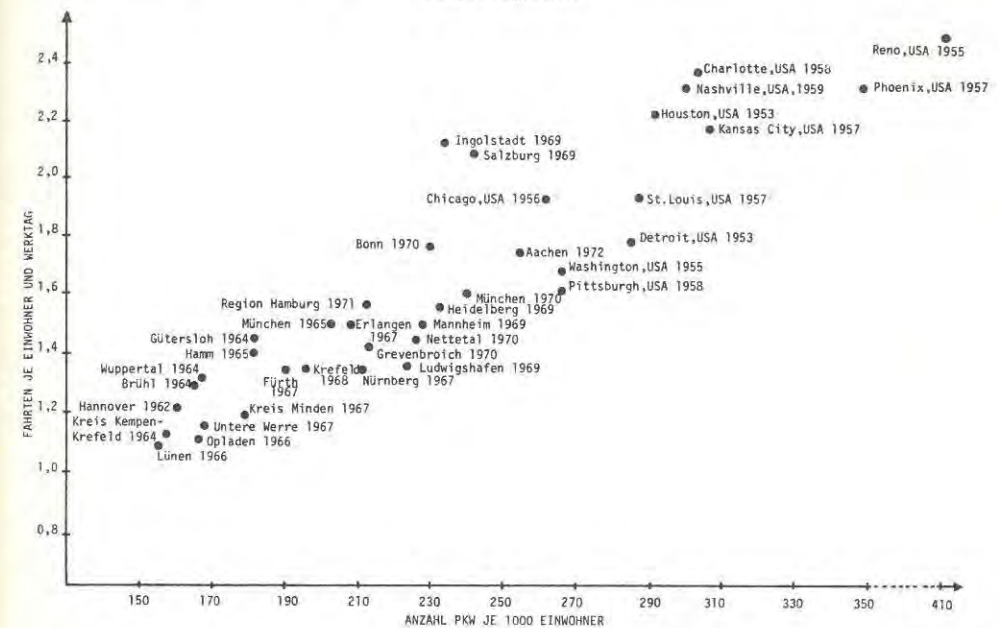
In der Tat läßt sich anhand von Beobachtungen in zahlreichen Städten ein enger Zusammenhang zwischen der Fahrtenmobilität von Stadtbewohnern und der jeweils vorhandenen Pkw-Dichte aufzeigen. Demnach werden derzeit bei einem Motorisierungsgrad von ca. 280 Pkw je 1000 Einwohner in der Bundesrepublik an einem »normalen« Werktag im Mittel etwa 1,8 bis 1,9 Personenfahrten je Einwohner mit den insgesamt verfügbaren Reisemitteln durchgeführt⁷⁾. Wie Abbildung 2 erkennen läßt, ist eine starke positive lineare Abhängigkeit zwischen Fahrtenhäufigkeit und Motorisierungsgrad feststellbar. Es bietet sich also geradezu an, diese Abhängigkeit im Rahmen einer Regressionsanalyse näher zu untersuchen und deren Ergebnisse für eine Mobilitätsprognose auf der Grundlage einer exogenen Vorausschätzung des Motorisierungsgrades zu nutzen.

⁶⁾ Vgl. *Der Bundesminister für Verkehr* (Hrsg.), *Verkehr in Zahlen 1973*, Bonn 1974.

⁷⁾ Vgl. *Kessel, P.*, *Verhaltensweisen im werktäglichen Personenverkehr* (= Straßenbau und Straßenverkehrstechnik, H. 132), Bonn 1972; ferner: *Kessel, P.*, *Mobilität und Reisemittelwahl*, in: *Verkehrsannalen*, 21. Jg. (1974), S. 167 ff., sowie: *Schächterle, K. H.*, *Verkehrssysteme als Elemente der Siedlungsstruktur*, in: *Zur Ordnung der Siedlungsstruktur* (= Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung), Hannover 1974.

Abbildung 2:

Mittlere werktägliche Fahrtenzahl und Motorisierungsgrad in 37 Städten bzw. Regionen



Es mag von vornherein keineswegs plausibel und zwingend logisch erscheinen, daß sich gerade der Motorisierungsgrad als signifikante Bestimmungsgröße für die Summe der realisierten Personenfahrten über die Gesamtheit der individuellen und öffentlichen Verkehrsmittel hinweg erweist. Dies gilt um so mehr, wenn in einer Stadt wie Hamburg nur etwa die Hälfte der werktäglichen Personenfahrten mit dem Pkw durchgeführt wird.

Tatsächlich ist der Zusammenhang zwischen dem Grad der Motorisierung und der Verkehrsmobilität denn auch nicht ausschließlich kausaler Art. Wie einleitend bereits dargelegt, wird man die Ursachen der Mobilitätsentwicklung zum Teil auch in den sozialen, ökonomischen, demographischen und städtebaulichen Strukturgegebenheiten und -veränderungen der jeweils betrachteten Region zu suchen haben. Für die weitere Argumentation und den hier entwickelten Prognoseansatz war es von ausschlaggebender Bedeutung, daß diese letztgenannten Größen gleichermaßen die Mobilitäts- wie die Motorisierungsentwicklung beeinflussen. Hierbei ist insbesondere die Bedeutung des allgemeinen wirtschaftlichen Standards als Einflußgröße für eine gekoppelt auftretende Nachfrage nach mehr Verkehrsleistungen und nach entsprechend mehr Verkehrsmitteln hervorzuheben.

Nicht zuletzt aufgrund der in den hochmotorisierten USA beobachteten Verhaltensmuster kann man davon ausgehen, daß sich die Wirkungsweise der obengenannten Größen auf Mobilität und Motorisierungsgrad nicht (wesentlich) ändert, daß also der lineare Zusammenhang zwischen diesen beiden Variablen im Zeitverlauf stabil bleibt.

Damit gründet der bereits skizzierte Prognoseansatz zunächst einmal auf der Annahme, daß sich die in den USA beobachteten Verhaltensmuster mit einer gewissen Phasenverschiebung – nämlich nach Erreichen des amerikanischen Motorisierungsstandards – auch bei uns einstellen werden.

Der Einwand, daß sich die in Amerika gesammelten Erfahrungen aufgrund stark unterschiedlicher städtebaulicher und raumstruktureller Gegebenheiten nicht uneingeschränkt auf europäische Verhältnisse übertragen lassen, ist ernst zu nehmen und durch entsprechende weitere Untersuchungen noch zu stützen bzw. zu entkräften. Dessen eingedenk bieten die amerikanischen Erfahrungen aber vorerst die einmalige Chance, eine für die Bundesrepublik zunächst nur extrapolierte Tendenz der Mobilitätsentwicklung bereits heute zu überprüfen.

Damit ist der im folgenden zu erläuternde Prognoseansatz bereits angesprochen und in groben Umrissen vorgezeichnet. Das Modell greift den beschriebenen Zusammenhang zwischen der Verkehrsmobilität und der Pkw-Dichte unmittelbar auf; die Hypothesen und Überlegungen, welche die Notwendigkeit und Berechtigung eines solchen Ansatzes begründen, seien hier noch einmal in Kürze wiedergegeben:

Im Optimalfall sollte eine Mobilitätsprognose möglichst alle signifikanten Bestimmungsfaktoren der individuellen Fahrtenhäufigkeit einbeziehen. Eine solche Prognose aufgrund der vielfältigen Einzeleinflüsse wie etwa der Entwicklung der Erwerbsstruktur, der Änderungen im Altersaufbau, der Arbeitszeitentwicklung, des sozialen Status oder des wirtschaftlichen Standards ist aber – von der Datenverfügbarkeit einmal ganz abgesehen – heute noch sehr problematisch und zum Teil noch gar nicht durchführbar. Zwar liegt für zahlreiche Variable der Nachweis eines Einflusses auf Art und Umfang des Personenverkehrs in mehr oder minder quantifizierter Form vor, dennoch ist es derzeit noch nicht möglich, diese Variablen in einem globalen Prognosemodell zu berücksichtigen, da einmal die zwischen ihnen selbst bestehenden Wechselwirkungen zum Teil noch nicht bekannt und zum anderen diese Größen nur schwer prognostizierbar sind⁸⁾.

Da bei aller Problematik aber auch in der Zwischenzeit auf Verkehrsprognosen nicht verzichtet werden kann, bietet es sich vorerst geradezu an, die zukünftige Verkehrsmobilität über eine geeignete »Ersatzgröße« zu ermitteln, deren Entwicklung selbst bereits mit relativ großer Zuverlässigkeit prognostiziert werden kann. Eine solche Größe ist nachgewiesenermaßen die Motorisierung, die z. T. von den gleichen Faktoren bestimmt wird wie die Mobilität selbst und somit die zuvor angesprochenen Einzeleinflüsse auf die Mobilität weitgehend mit einschließt.

Die Ableitung der weiteren Mobilitätsentwicklung aus Prognosen der Pkw-Bestandentwicklung geht weiterhin von der Hypothese aus, daß der enge lineare Zusammenhang zwischen der Pkw-Dichte und der Verkehrsmobilität über die Zeit hinweg stabil bleibt. Die Richtigkeit dieser Annahme wird durch die Erfahrungswerte aus amerikanischen Städten mit weitgehend abgessättigter Motorisierung heute bereits in hohem Maße bestätigt.

Es leuchtet unmittelbar ein, daß der Verkehrsmobilität genau wie der Motorisierung »natürliche« Grenzen gesetzt sind, die sich aus den bereits genannten demographischen

⁸⁾ Vgl. PROGNOSE, Zukünftige Einsatzmöglichkeiten für das Automobil und neue Verkehrsmittel im Personennahverkehr, Stuttgart-Basel 1974.

und sozio-ökonomischen Kenngrößen, aus einem nur begrenzt vermehrbaren spezifischen Zeitbudget und einer zwangsläufig nie ganz abzubauenen Resistenz gegen Entfernungswiderstände herleiten; die verkehrs- und energiepolitischen Einflüsse sind hierbei als stabil unterstellt. Verkehrsmobilität ist nach alledem ebenso wie die Motorisierung als ein Sättigungsphänomen zu sehen, dessen Grenzen bestimmbar sind. Der Modellansatz, der auf diesen Grundannahmen basiert, wird im folgenden Abschnitt formal dargestellt.

III. Grundzüge des Prognosemodells

Von den zahlreichen Einflußgrößen, welche die Verkehrsmobilität und deren Entwicklung bestimmen, sind nur sehr wenige als erklärende Variable eines Prognosemodells geeignet. Das liegt zum geringeren Teil an mangelnder, räumlich disaggregierter Verfügbarkeit und Quantifizierbarkeit, vielmehr vor allem an der Schwierigkeit, die Einflußgrößen ihrerseits hinreichend exakt zu prognostizieren.

Unter diesen Prämissen scheint der Motorisierungsgrad aufgrund seines hohen Erklärungswertes besonders geeignet, in einen Prognoseansatz der Verkehrsmobilität einzugehen. Eine Prognoserechnung, die hierauf aufbaut, wird sich zweckmäßigerweise in den drei folgenden Schritten vollziehen:

1. Entwicklung eines Regressionsmodells der Verkehrsmobilität mit dem Motorisierungsgrad als erklärender Variabler;
2. Prognose des Motorisierungsgrades auf der Basis eines Sättigungsmodells;
3. Prognose der Verkehrsmobilität durch Kombination der beiden Teilmodelle.

Die in Abbildung 2 dargestellten empirischen Beobachtungen legen es nahe, die mittlere Verkehrsmobilität Y , gemessen in Fahrten je Einwohner und Werktag, als eine Zufallsvariable aufzufassen, deren Erwartungswert eine lineare Funktion des Motorisierungsgrades x ist, den wir der Einfachheit halber zunächst als fest vorgegeben betrachten:

$$(1) \quad E(Y|x) = \eta(x) = \beta_0 + \beta_1 x$$

Unter den weiteren Annahmen des klassischen linearen Regressionsmodells lassen sich die Parameter β_0 und β_1 aufgrund von Beobachtungen (x_i, y_i) , wobei $i = 1, \dots, n$, mit Hilfe der Methode der kleinsten Quadrate erwartungstreu schätzen. Die Schätzfunktion für $\eta(x)$ wird dabei mit

$$(2) \quad Y(x) = B_0 + B_1 x$$

bezeichnet.

Setzt man weiter voraus, daß $Y(x)$ normalverteilt ist, so ist⁹⁾

$$(3) \quad \left[Y(x) - t_{\frac{\alpha}{2}; n-2}^{d(x)} s ; Y(x) + t_{\frac{\alpha}{2}; n-2}^{d(x)} s \right]$$

ein Vertrauensintervall für $\eta(x)$ zum Sicherheitsgrad $1-\alpha$.

Dabei ist

$$s^2 = \frac{1}{n-2} \sum_{i=1}^n [Y_i - Y(x_i)]^2 \quad \text{eine erwartungstreu Schätzfunktion für } \text{var}(Y|x) = \sigma^2,$$

⁹⁾ Schneberger, H., Punkt-, Intervallprognose und Test auf Strukturbruch mit Hilfe der Regressionsanalyse, in: Mertens, P. (Hrsg.), Prognoserechnung, Würzburg-Wien, 1973.

$$t_{\frac{\alpha}{2}; n-2}$$

$$d^2(x) = \frac{1}{n} + \frac{(x-\bar{x})^2}{\sum (x_i - \bar{x})^2}$$

der kritische Wert der t-Verteilung mit n-2 Freiheitsgraden und ein Faktor, der aus der Beziehung $\text{var}[Y(x)] = d^2(x) \sigma^2$ herrührt.

Nach der Schätzung der Parameter β_0 und β_1 ist es für eine Mobilitätsprognose notwendig, zunächst die Entwicklung des Motorisierungsgrades im Zeitverlauf zu prognostizieren. Zu diesem Problem liegt bereits eine ganze Reihe spezieller Untersuchungen vor¹⁰⁾. An dieser Stelle soll daher der Hinweis genügen, daß die meisten dieser Prognosen auf sogenannten Sättigungsmodellen, wie etwa dem logistischen Modell

$$(4) \quad x(t) = \xi / [1 + \exp(\alpha_0 + \alpha_1 t)]$$

oder dem GOMPERTZ-Modell

$$(5) \quad x(t) = \xi \exp(-\alpha_0 \alpha_1^t)$$

basieren¹¹⁾. Dabei bezeichnet t die Zeit, x(t) den Motorisierungsgrad zur Zeit t und ξ die Sättigungsgrenze, d.h. den maximalen Motorisierungsgrad. Die Parameter α_0 und α_1 können (gegebenenfalls nach exogener Vorgabe von ξ) mit Hilfe der Methode der kleinsten Quadrate geschätzt werden.

Hat man aufgrund empirischer Beobachtungen den Schätzwert

$$(6) \quad y(x) = b_0 + b_1 x$$

für $\eta(x)$ berechnet und hat man darüber hinaus eine Prognose $\hat{x}(t)$ für die zeitliche Entwicklung des Motorisierungsgrades, so beschreibt die Funktion

$$(7) \quad \hat{y}(t) = y[\hat{x}(t)] = b_0 + b_1 \hat{x}(t)$$

die prognostizierte Entwicklung der zu erwartenden Verkehrsmobilität im Zeitverlauf. Da für wachsendes t der Motorisierungsgrad $\hat{x}(t)$ gegen den endlichen Sättigungswert ξ strebt, gilt

$$(8) \quad \lim_{t \rightarrow \infty} \hat{y}(t) = b_0 + b_1 \xi$$

d. h. auch die prognostizierte Verkehrsmobilität $\hat{y}(t)$ nähert sich einem Sättigungswert.

In (7) wird $\hat{x}(t)$ exogen vorgegeben. Das bedeutet, daß $\hat{y}(t)$ den Charakter einer bedingten Punktprognose für $\eta_t = \eta[x(t)]$ hat. Diese kann durch eine bedingte Intervallprognose ergänzt werden.

Nach Berechnung des Schätzwertes s^2 für die Varianz σ^2 kann man zu vorgegebenem Sicherheitsgrad $1-\alpha$ die Realisation des Intervalls (3) angeben. Die Unter- bzw. Obergrenzen dieses Intervalls werden abkürzend mit

$$(9) \quad f^-(x) = y(x) - t_{\frac{\alpha}{2}; n-2} d(x) s$$

¹⁰⁾ Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Integrierte Langfristprognose für die Verkehrsnachfrage im Güter- und Personenverkehr in der Bundesrepublik Deutschland, noch nicht veröffentlicht; Deutsche Shell AG, Prognose des Pkw-Bestandes, Aktuelle Wirtschaftsanalysen (6), 1973; Diekmann, A., Der Motorisierungstrend bleibt weiter aufwärts gerichtet, in: Internationales Verkehrswesen, 26. Jg., H. 6, 1974.

¹¹⁾ Mertens, P., Mittel- und langfristige Absatzprognose auf der Basis von Sättigungsmodellen, in: Mertens, P. (Hrsg.), Prognoserechnung, Würzburg-Wien 1973.

bzw.

$$(10) \quad f^+(x) = y(x) + t_{\frac{\alpha}{2}; n-2} d(x) s$$

bezeichnet.

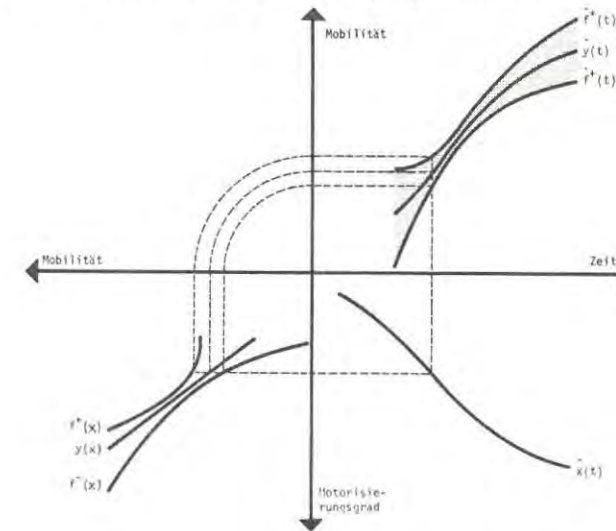
Ersetzt man x in (9) und (10) durch den Prognosewert $\hat{x}(t)$, so erhält man die Intervallgrenzen

$$(11) \quad \hat{f}^-(t) = f^-[\hat{x}(t)] \quad \text{bzw.} \quad \hat{f}^+(t) = f^+[\hat{x}(t)]$$

Durch $\hat{f}^-(t)$ bzw. $\hat{f}^+(t)$ wird also die Unter- bzw. Obergrenze des Vertrauensintervalls für die im Zeitpunkt t zu erwartende Verkehrsmobilität η_t bezeichnet, vorausgesetzt, daß zu diesem Zeitpunkt der Motorisierungsgrad $\hat{x}(t)$ herrscht. Das Intervall $[\hat{f}^-(t); \hat{f}^+(t)]$ ist in diesem Sinne also ein bedingtes Prognoseintervall für η_t .

Die beschriebene Modellstruktur ist in Abbildung 3 nochmals im Zusammenhang dargestellt.

Abbildung 3: Struktur des Mobilitätsprognosemodells



IV. Ergebnisse der Prognoserechnung

Aus den in Abbildung 2 wiedergegebenen Beobachtungen aus n = 37 Städten bzw. Regionen errechnen sich die folgenden für die Regressionsanalyse wichtigen Hilfsgrößen:

$$\begin{aligned} \sum x_i &= 8.563,8 & \sum y_i &= 60,13 & \sum x_i y_i &= 14.676,164 \\ \sum x_i^2 &= 2.104.372,82 & \sum y_i^2 &= 103,5037 \\ \bar{x} &= 231,45405 & \bar{y} &= 1,62514 \end{aligned}$$

Für die Regressionskoeffizienten erhält man somit die Schätzwerte $b_0 = 0,18841$ bzw. $b_1 = 0,00621$, so daß also

$$(12) \quad y(x) = 0,18841 + 0,00621x$$

die Schätzung für die wahre Regressionslinie darstellt.

Als Schätzwert für die Varianz σ^2 ergibt sich

$$(13) \quad s^2 = 0,03068$$

was einer Standardabweichung von $s = 0,17517$ entspricht.

Zur Prüfung der Hypothese $H_0: \beta_1 = 0$ verwendet man die Teststatistik

$$\frac{B_1 \sqrt{\sum x_i^2 - n\bar{x}^2}}{s}$$

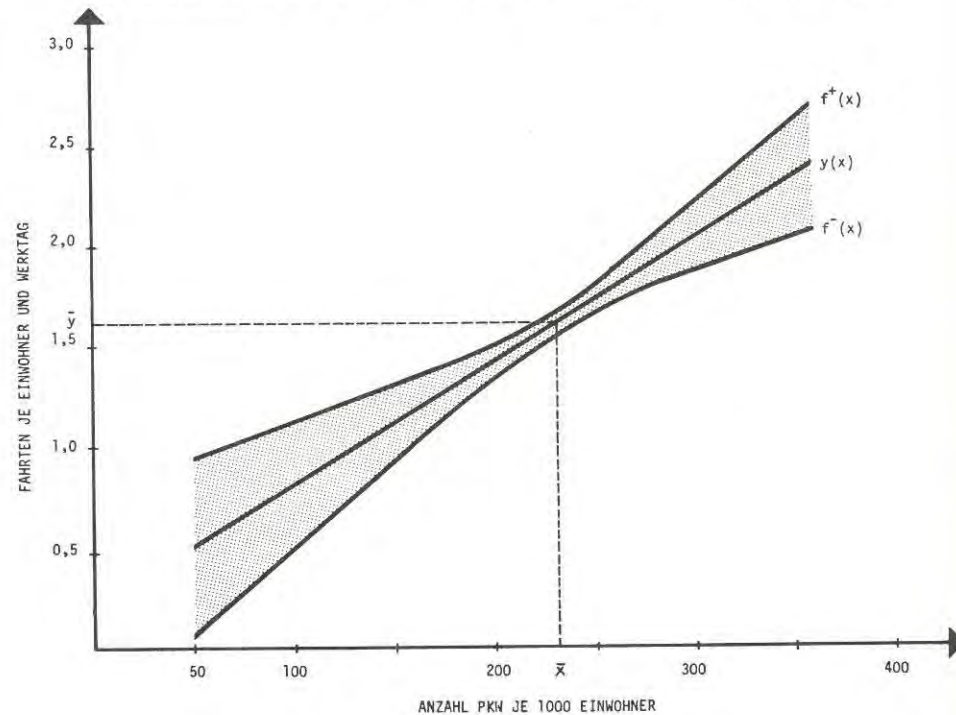
welche einer t-Verteilung mit $n-2 = 35$ Freiheitsgraden unterliegt. Diese Prüfgröße hat hier den Wert 12,38990, so daß die Signifikanz der linearen Regression außer Zweifel steht.

Der Faktor $d^2(x)$ ergibt sich schließlich zu

$$(14) \quad d^2(x) = 0,02703 + \frac{(x-231,45405)^2}{21 \cdot 293,88}$$

Abbildung 4:

Verkehrsmobilität und Motorisierung – Punkt- und Intervallschätzung –



Damit ist man in der Lage, Punkt- und Intervallschätzungen für die erwartete Verkehrsmobilität $\eta(x)$ durchzuführen.

Die vorhergehende Abbildung 4 zeigt den Verlauf der geschätzten Regressionslinie $y(x)$ und der Funktionen $f^-(x)$ sowie $f^+(x)$, welche für jedes x die Grenzen des Vertrauensbereiches für $\eta(x)$ angeben (Sicherheitsgrad $1-\alpha = 0,95$), d. h.

$$t_{\frac{\alpha}{2}; n-2} = t_{0,025; 35} = 2,032$$

Verwendet man zur Motorisierungsprognose die GOMPERTZ-Funktion (5) mit einer exogen vorgegebenen Sättigungsgrenze $\xi = 400$ (Pkw je 1000 Einwohner), so liefert die Methode der kleinsten Quadrate nach der Transformation

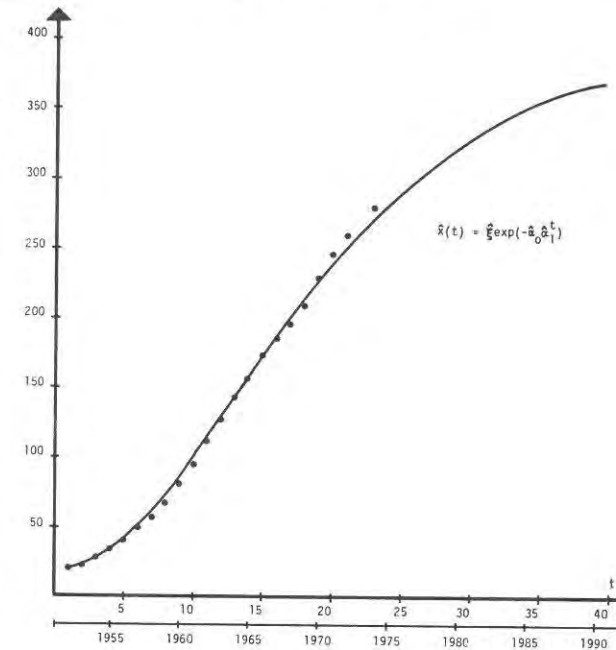
$$z(t) = \ln \{-\ln [x(t)/\xi]\}$$

Schätzwerte für α_0 und α_1 . Mit den in Abbildung 5 wiedergegebenen Motorisierungskennziffern für die Jahre 1952 bis 1972 erhält man die Schätzwerte $\hat{\alpha}_0 = 3,68151$ und $\hat{\alpha}_1 = 0,90616$, das heißt

$$(15) \quad \hat{x}(t) = 400 \exp(-3,68151 \cdot 0,90616^t)$$

Abbildung 5:

Beobachteter und prognostizierter Verlauf der Motorisierungsentwicklung in der Bundesrepublik



In Tabelle 1 sind zur Ergänzung für ausgewählte Jahre einige alternative Motorisierungsprognosen einander gegenübergestellt:

Tabelle 1:

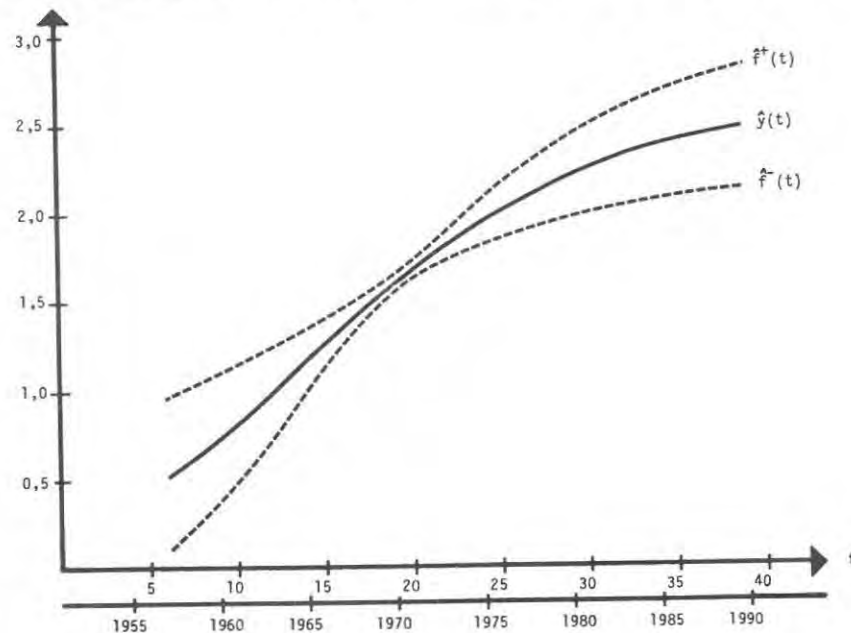
Prognosen des Motorisierungsgrades für die Bundesrepublik Deutschland

Jahr	GOMPERTZ-Modell	SHELL-Prognose		DIW-Prognose	
		Modell A	Modell B	Ansatz 1	Ansatz 2
1980	324	340	327	324	325
1985	352	380	328	352	360
1990	370	393	—	370	385

Setzt man nun (15) in (12) ein, so erhält man die Prognosefunktion $\hat{y}(t)$ für die zeitliche Entwicklung der mittleren Verkehrsmobilität. Abbildung 6 enthält den Graph der Funktion $\hat{y}(t)$ zusammen mit den Grenzen $\hat{f}^-(t)$ und $\hat{f}^+(t)$ des Prognoseintervalls für η_t (Sicherheitsgrad $1 - \alpha = 0,95$).

Abbildung 6:

Punkt- und Intervallprognose der Verkehrsmobilität für die Bundesrepublik Deutschland



Für einige ausgewählte Jahre enthält Tabelle 2 die entsprechenden Punkt- und Intervallprognosen.

Tabelle 2:

Punkt- und Intervallprognose der Verkehrsmobilität für ausgewählte Jahre

Jahr	t	$\hat{x}(t)$	$\hat{f}^-(t)$	$\hat{y}(t)$	$\hat{f}^+(t)$
1980	29	323,80	1,96648	2,19921	2,43194
1985	34	351,55	2,07281	2,37154	2,67027
1990	39	369,66	2,14184	2,48400	2,82616

Als prognostiziertes Sättigungsniveau der Mobilität ergibt sich

$$\lim_{t \rightarrow \infty} \hat{y}(t) = 2,67241$$

das heißt ein Wert von nahezu 2,7 Fahrten pro Einwohner und Werktag.

Wie man Abbildung 6 unmittelbar entnimmt, ist die voraussichtliche zukünftige Entwicklung der Verkehrsmobilität durch weiteres, allerdings degressives Wachstum gekennzeichnet. Von heute ca. 1,9 Fahrten je Einwohner und Werktag wird sie danach auf rund 2,2 bzw. 2,4 Fahrten je Einwohner und Werktag in den Jahren 1980 bzw. 1985 ansteigen. Für 1990 ist schließlich mit einem Mobilitätswert nahe 2,5 zu rechnen (vgl. Tabelle 2).

Bei diesen Zahlen handelt es sich um Punktprognosen der zukünftig zu erwartenden Verkehrsmobilität. Betrachtet man die entsprechenden 95-Prozent-Prognoseintervalle $[\hat{f}^-(t), \hat{f}^+(t)]$ so zeigt sich, daß diese um so größer sind, je weiter der Prognosezeitpunkt t in der Zukunft liegt. Ist der Bereich, in welchem man die Mobilitätskennziffer η_t erwarten kann, im Jahr 1980 mit $[2,0 ; 2,4]$ noch relativ eng, so wächst er auf $[2,1 ; 2,7]$ im Jahr 1985 und auf $[2,1 ; 2,8]$ im Jahr 1990.

V. Zusammenfassung

Mit wachsender Motorisierung und steigender Verkehrsintensität ist das Phänomen »Mobilität« gleichermaßen in die öffentliche Diskussion geraten wie das Automobil selbst. Hier wie dort bewegt sich die Diskussion allerdings auf einem überwiegend abstrakten Niveau und ist nur allzu häufig geprägt von subjektiven Meinungen und Wunschvorstellungen.

Diese Arbeit will nun dazu beitragen, die dringend benötigte sachliche Basis solcher Diskussionen zu stärken, indem hier die bisherige Entwicklung der Verkehrsmobilität in der Bundesrepublik Deutschland noch einmal nachgezeichnet und eine plausible Prognose der zukünftigen Mobilitätsentwicklung zu geben versucht wird.

Als gesichertes Ergebnis läßt sich zunächst festhalten, daß die Verkehrsmobilität in der Vergangenheit als Folge der Motorisierung, zunehmender Freizeit und steigenden wirtschaftlichen Standards deutlich zugenommen hat und heute im Mittel etwa 1,9 Personenfahrten je Einwohner und Werktag mit den verschiedenen öffentlichen und individuellen Verkehrsmitteln durchgeführt werden.

Was die weitere Entwicklung der Mobilität anbelangt, so scheint eine Prognose aufgrund vielfältiger primärer Einzeleinflüsse wie etwa der zu erwartenden Änderungen der Erwerbsstruktur und des Altersaufbaus, der Arbeitszeitregelungen, des sozialen und wirtschaftlichen Standards derzeit nicht nur sehr problematisch, sondern teilweise noch gar nicht durchführbar.

Von den wenigen verbleibenden Möglichkeiten einer Mobilitätsprognose wird man dem hier gewählten Ansatz, der den engen linearen Zusammenhang zwischen Fahrtenzahl und individueller Motorisierung aufgreift, den höchsten Grad an Plausibilität zusprechen müssen. Unter den zugrundegelegten Prämissen wird die Verkehrsmobilität bis 1985 auf ca. 2,4 Personenfahrten je Einwohner und Werktag anwachsen. Danach ist noch ein weiterer Anstieg bis auf etwa 2,7 Personenfahrten je Einwohner und Werktag, dem Sättigungsniveau der Verkehrsmobilität, zu erwarten. Gegenüber heute würde dies eine Zunahme von rund 50 Prozent bedeuten, in der Tat ein ausreichender Grund, die Ursachen der Mobilität und ihre Entwicklungstendenzen verstärkt zu erforschen, darüber hinaus aber auch ihre Notwendigkeit und die von ihr ausgehenden Zwänge kritisch zu diskutieren.

Summary

Our transport mobility – as indicated by the number of actually accomplished trips from one place to another – has grown markedly in the past. This is largely a result of increased motorization, more leisure time, and higher economic standards. On the average, nearly two passenger trips by public or private modes of transport are recorded per inhabitant and working day.

In accordance with the two-stage forecast approach selected here – based on the close linear relationship between the 'inhabitant-specific' number of trips and the level of motorization – our mobility will grow to 2.4 passenger trips by 1985, while the saturation level will be as much as 2.7 passenger trips per inhabitant and working day.

As compared with today, this would mean an increase by approximately 50%. Sufficient reason, indeed, to intensify research of the causes of mobility and its trends of development and, furthermore, to carry on with critical discussions regarding the urgency of this increased mobility and the constraints following from it.

Résumé

Dans le passé, notre mobilité du trafic compris dans le sens des déplacements réalisés a visiblement augmenté surtout par la suite de la motorisation, de temps libre accru et d'un standard économique plus élevé; ainsi s'explique qu'en moyenne à peu près 2 trajets de voyageurs sont actuellement entrepris avec des moyens de transport publics et privés par habitant et jour ouvrable.

Conformément à la prognose à deux étages mise en ligne de compte et choisie ici qui est basée sur les étroites relations linéaires existant entre le nombre de trajets spécifique par habitant et le grade de motorisation, il est à prévoir que déjà jusqu'à 1985 notre mobilité accroîtra à environ 2,4 trajets de voyageurs et dont le point de saturation atteindra même environ 2,7 trajets de voyageurs par habitant et jour ouvrable.

Comparé avec l'état actuel cela signifiera un accroissement de 50%, en effet assez de raison de rechercher plus intensivement que jusqu'à présent les causes de la mobilité et ses tendances de développement, mais au-delà aussi de discuter critiquement sa nécessité et les contraintes en ressortissantes.

Verkehr als Instrument der Stadtentwicklung

VON WOLFGANG ECKSTEIN UND PROFESSOR DR. DETLEF MARX, MÜNCHEN

I. Einführung

Die Stadt München verdankt ihre Entstehung einer verkehrspolitischen Entscheidung, die mehr als 800 Jahre zurückliegt und aus finanz- und wohl auch aus machtpolitischen Gründen getroffen worden war; der damalige Herzog *Heinrich der Löwe* zerstörte eine außerhalb seines Hoheitsgebietes liegende Brücke über die Isar samt Zollhaus und verlegte sie und damit auch eine wichtige Ost-West-Handelsstraße nur 10 km weiter südlich auf Münchner Gebiet, um sich selbst die Zolleinnahmen zu sichern. Gleichzeitig stattete er den vorher unscheinbaren Ort mit Markt-, Münz- und Zollrecht aus.

Der Hinweis auf die Geschichte der Stadt München soll zweierlei andeuten:

- Die angesprochenen Probleme sind nicht neu, sie sind nicht immer nur Folge des modernen Kfz-Verkehrs, einige Probleme sind so alt wie die Städte.
- Es gilt nicht nur das Problem Verkehr, sondern auch das Problem Stadt zu sehen. Verkehr war und ist für die Entwicklung der Städte ein elementarer Faktor.

Wenn 1975 Konferenzen unter der Überschrift »Bessere Städte mit weniger Verkehr« oder »Transportation and Urban Life« stattfanden und dabei u. a. als Ziel genannt wurde, die Verbindungen zwischen den beiden Welten »Systems Science« und »Human Factors« zu verbessern, so scheint damit die allgemeine Auffassung ausgedrückt zu werden, daß der Verkehr bzw. die Verkehrsplanung ein Spezialgebiet geworden ist, das sich in den letzten Jahrzehnten in einer für das städtische Leben bedrohlichen Weise verselbständigt hat und nicht oder wenigstens nicht im erforderlichen Umfang als Instrument der Stadtentwicklung gehandhabt wird.

Woran liegt dies? Den Begriff »Stadtentwicklungsplanung« gibt es in der Bundesrepublik Deutschland erst seit etwa 15 Jahren. Die frühere, vorwiegend auf die räumliche Ordnung bezogene Sicht des »Städtebaus« wurde nur zögernd erweitert durch den Versuch einer zusammenfassenden Betrachtung und wechselseitigen Abstimmung räumlicher, wirtschaftlicher und sozialer Entwicklungsaspekte. Statt der sog. Anpassungs- oder Auffangplanung, die lediglich den Rahmen für die Privatinitiative absteckt, will die öffentliche Hand mit Stadtentwicklungspolitik eine aktive, die Investitionsplanung einbeziehende städtische Strukturpolitik betreiben: die Zielvorstellung von einem endgültig anzustrebenden Ordnungszustand wird ersetzt durch das Konzept eines kontinuierlich zu lenkenden Veränderungsprozesses

Anschrift der Verfasser

Baudirektor Wolfgang Eckstein
 Professor Dr. Detlef Marx
 Referat für Stadtforschung und Stadtentwicklung – Stadtentwicklungsreferat –
 Landeshauptstadt München
 Sendlinger Straße 1
 8000 München 2

im Hinblick auf bestimmte Ziele, die durchaus – je nach Situation – auch veränderbar sind. Nicht die Planausführung, sondern die Entwicklungssteuerung steht im Vordergrund¹⁾.

Dabei ist Stadtentwicklungsplanung als ein Bindeglied zwischen der Landesentwicklungsplanung, die generelle Aussagen für das gesamte Land und seine verschiedenen Regionen macht, und der konkreten Planung der vollziehenden kommunalen Verwaltung anzusehen:

- Die Stadtentwicklungsplanung hat einerseits die Grundsätze und Richtwerte der Landesentwicklung zu beachten und andererseits
- finden die zeit-, flächen- und finanzbezogenen Zielvorstellungen der Stadtentwicklungsplanung ihren Niederschlag in der kommunalen Bauleitplanung – dem Flächennutzungsplan und den Bebauungsplänen – und in den mittelfristigen Investitionsprogrammen.

In einer pluralistischen Gesellschaft mit beschränkten Mitteln übernimmt die noch so junge Stadtentwicklungsplanung zugleich die Funktion, zwischen den unterschiedlichsten Interessen und Ansprüchen auszugleichen und die Maßnahmen der Verwaltung zu koordinieren. Sie übt sich beim Verwalten des Mangels in der Kunst des Möglichen, mit unzureichenden Analyse- und Bewertungsverfahren ausgestattet und mit nur spärlich verfügbaren Instrumenten für die Durchsetzung.

II. Ziele der Entwicklungsplanung

1. Definition der Ziele

Die in der Stadtentwicklungsplanung verfolgten Ziele liegen häufig auf zwei Ebenen:

- Bezogen auf die Gesamtstadt – der funktionalen Ebene – bedeutet die Vorstellung von einem Gleichgewichtszustand, daß die städtischen Grundfunktionen Wohnen, Arbeiten, Sich-Bilden, Sich-Versorgen, Sich-Erholen und Am-Verkehr-Teilnehmen sowohl im Verhältnis Stadt-Umland als auch innerhalb der Stadt so verteilt sein sollen, daß jede für sich und alle im notwendigen Wechselspiel funktionsfähig sind. Das heißt, die verschiedenen Funktionen sollen räumlich so weit voneinander getrennt sein, daß sie sich nicht gegenseitig in nachteiliger Weise beeinträchtigen und zugleich so nah bzw. durchmischt sein, daß ihr Zusammenwirken nicht erschwert wird. In einem derartigen Zustand, bei dem z. B. die Wohnbevölkerung nicht durch die Konzentration wirtschaftlicher Aktivitäten in Randbereiche abgedrängt wird, sieht man häufig die anzustrebende funktionale Qualität der Stadt.
- Die zweite Ebene – das soziale Gleichgewicht – betrifft die einzelnen Bevölkerungsgruppen. Damit ist gemeint, daß für alle Einwohner eine möglichst gleiche Chance der Versorgung hinsichtlich der bereits angesprochenen Grundfunktionen bestehen soll. Dies gilt unter den heutigen Umständen vor allem auf dem Wohnungsmarkt, der infrastrukturellen Versorgung und dem Angebot an Arbeitsplätzen in fachlicher und räumlicher Sicht. Gleichzeitig beinhaltet die Vorstellung von der Gleichartigkeit der Chancen das Ziel, den verschiedenen Bevölkerungsgruppen die ihren spezifischen Eigenarten entsprechenden Möglichkeiten zu gewähren, d. h. es wird angestrebt, das unterschiedliche Gewicht der Grundfunktionen etwa für die einzelnen Altersgruppen – Spiel- und Ausbildungsmöglich-

¹⁾ Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Hannover 1970, Sp. 3202.

keiten bei Jugendlichen oder Erholungs- und Versorgungsmöglichkeiten bei älteren Menschen – oder für die verschiedenen Haushaltstypen – Familien mit oder ohne Kinder, Familien mit oder ohne berufstätige Frauen – also das unterschiedliche Gewicht der Grundfunktionen in den verschiedenen Phasen des Lebenszyklus zu berücksichtigen, um nicht einzelne vom städtischen Leben auszuschließen. In einem derartigen sich möglichst an die Anforderungen anpassenden und von Vielfalt geprägten Gleichgewichtszustand wird die soziale Qualität der Stadt gesehen.

Das hier beschriebene funktionale und soziale Gleichgewicht einer Stadt wurde bisher nur durch globale Formeln definiert. Es ist sicher kein für alle Zeiten und Räume einheitlich zu bestimmender Zustand, weil zeit- und ortsabhängige Bewertungen, Gewohnheiten und Gewöhnungen dabei von Einfluß sind. Deshalb ist zwar die Ausarbeitung von quantitativen Richtwerten, die exakte, für einzelne Teilbereiche quantitativ formulierte Ziele angeben (Schulentwicklungsplan, Kindergartenbedarfsplan, Bäderleitplan etc.) notwendig, aber in der tagtäglichen Konfrontation mit den aktuellen Problemen steht eine Betrachtungsweise im Vordergrund, die, grundsätzlich die Möglichkeit des Gleichgewichts als Ziel unterstellend, sich vorrangig zunächst an den gravierendsten Ungleichheiten orientiert. (Es gilt also, Prioritäten nach Negativlisten zu setzen.)

2. Verkehr als eine Funktion des städtischen Lebens

Vielfach bestehen noch immer Meinungsverschiedenheiten darüber, ob »Verkehr« zu den sog. Grundfunktionen zu rechnen ist oder nur eine daraus abgeleitete Funktion darstellt. Ohne hierauf im einzelnen einzugehen, muß ein Pragmatiker sehen, daß unter den heutigen Verhältnissen die Ausübung der Funktionen Wohnen, Arbeiten usw. ohne Verkehrsvorgänge praktisch nicht mehr möglich ist und Verkehr deshalb als eine der städtischen Grundfunktionen zu betrachten ist. Verkehr hat seine eigenen Gesetzmäßigkeiten und Anforderungen wie Wohnen, Arbeiten und anderes auch; Verkehr nimmt allerdings insofern eine Sonderstellung ein, als er das Bindeglied zwischen allen anderen mehr oder weniger voneinander räumlich getrennten Grundfunktionen bildet.

Die Grundfunktionen gehören zum Wesen einer Stadt, sie sind nicht voneinander isoliert, sondern in einer elementaren Weise miteinander verbunden. Vielleicht kann man dies am anschaulichsten mit der Wirkungsweise eines »Mobile« vergleichen: Die Stadt funktioniert, solange die verschiedenen Grundfunktionen aufeinander abgestimmt sind und sich ihr Gewicht nicht gegenseitig verschiebt. Geringfügige und vorübergehende Veränderungen können durch Gegenbewegungen aufgefangen werden; solche Anpassungsreaktionen und -möglichkeiten gibt es in jedem Bereich innerhalb bestimmter Grenzen. Sobald aber eine solche Grenze überschritten wird, führt dies zu einer Störung des Gleichgewichts, die vom System selbst nicht mehr aufgefangen werden kann und ohne Hilfe von außen den Zusammenbruch zur Folge hat. Das Mobile hätte dann sein Gleichgewicht und damit seinen Reiz verloren; es ist kaputt, so wie eine Stadt kaputt ist, die aus dem Gleichgewicht geraten ist.

Die Anpassungsbereitschaft und -fähigkeit der in einer Stadt lebenden Bevölkerung scheint groß und der Anpassungszeitraum lang zu sein. Das Aus- und Einpendeln nach Störungen erfolgt – bezogen auf die Stadt als Ganzes – in anscheinend langsamen, sich über Jahre hinziehenden Bewegungen.

Dieser Eindruck ist trügerisch; denn unter der Oberfläche, die von den allgemeinen Statisti-

ken über die Stadt gebildet wird, vollziehen sich laufend und in einem erschreckenden Ausmaß Veränderungen auf jeglichem Gebiet²⁾.

Die aus den Standortänderungen – ähnliche Zahlen lassen sich auch für den Arbeitsplatzwechsel angeben – resultierenden Folgen für den Verkehr werden noch überlagert durch die Verschiebungen bei der Verkehrsmittelwahl, die in den beiden letzten Jahrzehnten zunehmende Benutzung des privaten Pkw.

Das »Mobile« ist in Bewegung; die eine Funktion »Verkehr« ist im Zusammenspiel aller sowohl Betroffene als auch Verursacherin.

3. Probleme eines bedarfsorientierten Verkehrsbaus

Die stürmische Verkehrsentwicklung ab etwa Mitte der 50er Jahre hat in der Bundesrepublik zu außergewöhnlichen Verkehrsausbaumaßnahmen geführt. Seit 1960 wurden zu jeweiligen Preisen rund 150 Milliarden DM für die Verkehrsinfrastruktur ausgegeben³⁾. Allein im Bereich der Kommunen wurde der Investitionsbedarf für die Zeit von 1971–1980 auf weitere 150 Milliarden DM geschätzt, das wären rund 37 % aller kommunalen Investitionen⁴⁾.

Trotz dieser riesigen Investitionen kann heute niemand behaupten, daß die Verkehrsprobleme gelöst wurden. Im Gegenteil! Das Verkehrsvolumen – Personenkilometer – wächst weiter. Zugleich nehmen die städtischen Probleme in anderen Bereichen zu, während die Investitionskraft der Stadt auf Grund der wirtschaftlichen Situation und der strukturellen Veränderungen im Stadt-Umland-Verhältnis laufend sinkt.

Ein immer größerer Teil der Wohnbevölkerung verläßt die Stadt, um sich im Umland anzusiedeln. Die bessere verkehrliche Anbindung des Umlandes an die Städte und die zu einem nicht unerheblichen Teil durch den Straßenverkehr verschlechterte Wohnsituation innerhalb der Städte tragen beide zu dieser aus mehreren Gründen bedenklichen Entwicklung bei:

- Bei den wegziehenden Familien handelt es sich in der Regel überwiegend um einkommensstarke Haushalte – ihr Wegzug ist mit einem empfindlichen Rückgang der städtischen Steuereinnahmen verbunden, auf die die Stadt infolge des Finanzsystems der Bundesrepublik angewiesen ist.
- Die Verkehrswege der Weggezogenen und auch derjenigen, die gar nicht erst in die Stadt ziehen, sondern sich von außerhalb kommend gleich in Stadtrandgemeinden niederlassen, sind länger, erfordern mehr Verkehrsraum und belasten längerfristig die öffentlichen Verkehrshaushalte.
- Die Bevölkerungsverlagerung wirkt sich auf die räumliche Verteilung der Nachfrage nach technischen und sozialen Infrastruktureinrichtungen der öffentlichen Hand in der Form aus, daß bestehende Einrichtungen, z. B. Schulen oder Kindergärten nicht mehr oder nicht mehr ausreichend genutzt werden können und an anderer Stelle neu errichtet werden müssen.

Dies scheinen die Folgen einer Verkehrspolitik zu sein, die, von der vorwiegend technisch

²⁾ Als Beispiel möge der Hinweis genügen, daß in München bei einer Einwohnerzahl von rund 1,3 Millionen im vergangenen Jahrzehnt jährlich rund 200 000 Personen über die Stadtgrenze weg- oder zugezogen und zusätzlich rund 100 000 Personen innerhalb der Stadt umgezogen sind, also gemessen an der Bevölkerungszahl mehr als doppelt so viel Wohnstandortwechsel vollzogen wurden.

³⁾ Vgl. *Der Bundesminister für Verkehr*, Verkehr in Zahlen 1974, Bonn 1974, S. 48 f.

⁴⁾ Vgl. *Krumsiek, R., Lenz, D., Wimmer, S.*, Kommunaler Investitionsbedarf 1971–1980, Köln o. J. (1971) (= Neue Schriften des Deutschen Städtetages, Heft 27), S. 56. In München betrug der Anteil der Verkehrsinvestitionen am gesamten Investitionshaushalt der Stadt in den Jahren 1960–1970 im Durchschnitt 30 %.

ausgerichteten Verkehrswissenschaft unterstützt, in jahrelanger Einseitigkeit versucht hat, den Anforderungen aus dem Bereich Verkehr Rechnung zu tragen und bei diesem bedarfsorientierten Verkehrsausbau die Abstimmung mit den Anforderungen von seiten der anderen städtischen Grundfunktionen vernachlässigte, so daß nun das städtische Gleichgewicht bedenklich gestört ist.

4. Die Einbindung der Verkehrspolitik in die kommunale Entwicklungsplanung

Die fehlende Integration der Verkehrspolitik in die Entwicklungsplanung ist offensichtlich ein generelles Problem der westlichen Welt, das zwar seit vielen Jahren bekannt, aber bisher nicht gelöst ist. Bereits 1961 hat *Jane Jacobs* in ihrem Buch »The Death and Life of Great American Cities« die fragwürdigen Methoden der Stadtplanung und Stadtsanierung unkonzentriert und provozierend analysiert.

Acht Jahre später wurde auf einer *OECD*-Veranstaltung im Sommer 1969 formuliert: »Transportation is surely the most researched, the most debated, and among the best financed of the city's systems. And yet, we scarcely know what we are trying to accomplish when we build transport facilities«⁵⁾.

Im November 1974 fand eine Konferenz der *Eno Foundation* statt, bei der zu dem Thema »Transportation Objectives« u. a. festgestellt wurde »... at present, national transportation policy must be rudderless, based on a nonpolicy, a policy of drift, and a policy of going along with the trends that have produced many of our present urban ills«⁶⁾.

Und noch im April 1975 war auf einer *OECD*-Konferenz mit dem Thema »Better towns with less traffic« zu hören: »... adequate methods of monitoring and evaluating transport services are not yet developed...«⁷⁾.

Auch nach rund 15 Jahren ist es offensichtlich noch immer nicht gelungen, Maßnahmen im Verkehrsbereich hinsichtlich ihrer positiven und negativen Auswirkungen zu beurteilen und mit den anderen städtischen Bereichen abzustimmen.

Man hat den Eindruck, daß dies zwar ein methodisches, aber doch vorwiegend ein politisches und vielleicht auch ein weltanschauliches Problem ist.

Wenn eine Stadt auf Dauer funktionieren soll, muß bekannt sein, ab wann die Beeinträchtigung einer Grundfunktion zu einer Schädigung des städtischen Lebens führt, d. h. es müssen die jeweiligen Mindestanforderungen festgelegt werden, die nicht unterschritten werden dürfen. Dies mögen z. B. Richtwerte für Kinderspielplätze, Naherholungsgebiete oder Geräuschpegel im Wohnraum sein. Die aus der Sicht der Einzelfunktion optimalen Verhältnisse, z. B. die als notwendig angesehene Leistungsfähigkeit eines Verkehrsweges, bilden die Obergrenze. Zwischen diesen Extremen liegt der Entscheidungsspielraum für Maßnahmen in jedem Bereich. Dies bedeutet, daß z. B. verkehrlich wohl begründete Maßnahmen im Verkehrsbereich dann nicht im beabsichtigten Umfang realisiert werden dürfen, wenn sie zur Benachteiligung bis unterhalb der Mindestgrenze in einem anderen Bereich führen würden. Damit stellt sich die Frage, inwieweit die bei uns so sehr geschätzte Freiheit – sie wird hinsichtlich weniger rentierlicher Funktionen, wie Wohnen oder Sich-Erholen, offensichtlich

⁵⁾ *OECD*, The urban transport planning process, Paris 1971, S. 129.

⁶⁾ *Coupal, J. R., jr. u. a.*, Report on Joint Conference Eno Foundation Board of Directors and Board of Consultants, Part II – Transportation Objectives, in: *Traffic Quarterly*, Vol. 29 (1975), S. 216.

⁷⁾ o. Verf., Better towns with less traffic: *OECD* conference report, in: *Traffic Engineering and Control*, Vol. 16 No. 6, London 1975, S. 290.

nicht so ernst genommen wie gerade bei der Benutzung des privaten Pkw – hinsichtlich der individuellen Mobilität eingeschränkt werden kann und muß, um nicht Nachteile auf anderem Gebiet zu erzeugen, die, von einzelnen Nutznießern abgesehen, weder für die öffentliche Hand noch für private Haushalte und Betriebe von Interesse sein können.

Heinze kommt deshalb zu Recht zu dem Ergebnis: »Raum-, Siedlungs- und Verkehrsplanung wird von den Beteiligten noch immer nicht in genügendem Maße als gesellschaftspolitisches Ereignis verstanden. Zwar verfügt der kommerzielle Planer in der Praxis meist über ein erstaunlich gutes unternehmungspolitisches Gespür, was die Akquisition des Projektes und seinen (rentablen) Bearbeitungsumfang betrifft. Auf die Fragen, welchen sozialen Gruppen und Räumen das jeweilige Projekt vorrangig nützt, wer von welchen Folgen wann betroffen wird, welche langfristigen gruppenspezifischen Verschiebungen (also Verteilungswirkungen in monetärer und nicht-monetärer Form – *W.E.* und *D.M.*) von einem größeren Projekt ausgehen, wird jedoch im allgemeinen geschwiegen. Jeder Planungsprozeß, besonders im Verkehrssektor, sollte deshalb als notwendige sinnvolle Auseinandersetzung zwischen verschiedenen sozialen Gruppeninteressen aufgefaßt werden.«⁸⁾

III. Der instrumentelle Charakter der Verkehrspolitik

1. Die Zuständigkeit der Stadt

Es ist unbestritten, daß in der Bundesrepublik Deutschland verkehrliche Maßnahmen zu den wichtigsten Instrumenten der Stadtentwicklungspolitik zählen. Dies hat drei Ursachen:

- Verkehr ist das Bindeglied zwischen den räumlich verteilten Grundfunktionen einer Stadt. Maßnahmen in diesem Bereich wirken sich auf alle anderen Bereiche aus; diese können also auch mit Hilfe verkehrspolitischer Entscheidungen gezielt beeinflusst werden.
- Die Verkehrsplanung ist Bestandteil der Bauleitpläne, die nach dem Bundesbaugesetz von 1960 von den Gemeinden in eigener Verantwortung aufzustellen sind. Die Bauleitpläne haben sich dabei allerdings den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen und sollen Planungen nach anderen gesetzlichen Vorschriften – dies sind z. B. solche des Bundes: Bundesfernstraßen, Bundesbahnanlagen – übernehmen. Die kommunale Planungshoheit wird durch die Möglichkeit ergänzt, eigene Verkehrsunternehmen zu unterhalten, so daß auf dem Gebiet des öffentlichen Personennahverkehrs Planung und Betrieb weitgehend in der Hand der Kommune vereinigt sind.
- Bund und Land gewähren für die Erstellung wichtiger kommunaler Verkehrswege gesetzlich geregelte Zuschüsse in einer Größenordnung von etwa 50–60 % der Baukosten, die Errichtung neuer Erschließungsstraßen wird bis zu 90 % durch Anliegerbeiträge finanziert. Diese finanzielle Entlastung der Gemeinden war eine wesentliche Voraussetzung für den Umfang des Verkehrsausbaus im vergangenen Jahrzehnt.

Das Zusammentreffen dieser drei Gesichtspunkte bietet der Gemeinde an sich eine denkbar günstige Voraussetzung für die Verwendung verkehrlicher Maßnahmen zum Zwecke der Entwicklungssteuerung. Die in der Vergangenheit einseitige Bedarfsorientierung der Verkehrspolitik hat jedoch dazu geführt, daß diese Gelegenheit weitgehend ungenutzt blieb.

⁸⁾ Heinze, G. W., Raum und Verkehr, Beitrag zum Sechsten Internationalen Symposium über Theorie und Praxis in der Verkehrswirtschaft, Madrid 1975, Sonderdruck, S. 3.

2. Der Einfluß des Verkehrs auf die Stadtentwicklung

In der Literatur wird allgemein auf zwei Aspekte des Verkehrs hingewiesen: »In the short term, patterns of land-use and economic activity largely determine travel demand. In the long term, the accessibility potential offered by transportation facilities largely determines changes in land-use patterns«⁹⁾.

Dies ist zwar grundsätzlich richtig, doch scheint der Wirkungsmechanismus vielfältiger und diffiziler zu sein.

- Zunächst kann man rein theoretisch feststellen, daß Städte mit völlig unzureichendem Verkehrssystem nicht existieren könnten, weil jegliche Arbeitsteilung und Kommunikation unterbunden wäre; andererseits sind Städte mit ihrer Konzentration der menschlichen Aktivitäten dann nicht erforderlich, wenn ein völlig perfektes Verkehrssystem zeit- und kostenlose Raumüberwindung ermöglicht.

Demnach verdanken Agglomerationen, also auch die Stadt, ihre Existenz den Unvollkommenheiten des Verkehrssystems. Eine Verbesserung der Verkehrsmöglichkeiten führt tendenziell in Richtung disperser Siedlung, also einer Auflösung der räumlichen Einheit Stadt, in der Regel also zu einer Ausbreitung, zur Verminderung der vorhandenen Konzentration von Aktivitäten – eine Verschlechterung der Verkehrsmöglichkeiten hat eher Konzentration, Agglomeration oder ein engeres Zusammenrücken der Aktivitäten zur Folge.

Dies ist, etwas pointiert, der Einfluß der Verkehrsinfrastruktur auf die Entwicklung der Stadt als Ganzes. Bezogen auf die kommunalen Grenzen bestimmt also die Qualität der Verkehrsinfrastruktur auch das Verhältnis von Stadt und Umland.

- Wie eine Verfeinerung der Betrachtungsweise hinsichtlich der unterschiedlichen Funktionen innerhalb einer Stadt zeigt, sind die Bindungen an und die Reaktion auf Verkehrsmöglichkeiten z. B. bei zentralen Versorgungseinrichtungen anders als bei Wohnungen. Die Ungleichartigkeit der Verkehrserschließung trägt deshalb zur Funktionstrennung bei, mehr Gleichartigkeit des Raum-Zeit-Gefüges fördert die Funktionsmischung. Das Erschließungssystem prägt also längerfristig die funktionale Grundstruktur einer Stadt, z. B. die monozentrische oder mehr polyzentrische Stadtgestalt.
 - Differenziert man die einzelnen Funktionen weiter, indem man z. B. bei der Wohnbevölkerung nach dem Einkommen oder der sozialen Schichtzugehörigkeit unterscheidet, so ist zu beobachten, daß Familien mit niedrigem Einkommen immer mehr in Lagen weniger guter Erreichbarkeit am Stadtrand oder auch im Umland abgedrängt werden, wenn man den Einfluß überalterter und unzureichend ausgestatteter Wohnungen in der Innenstadt außer acht läßt. Ähnliches gilt in gleicher Weise z. B. für Handwerksbetriebe.
- Die Unterschiedlichkeit der Erschließungsqualität unterstützt also unerwünschte Segregationsprozesse, größere Einheitlichkeit hemmt sie.

Diese Grundtendenzen werden von Unterschieden innerhalb des Verkehrssystems überlagert, die im allgemeinen zu einer Verschärfung der räumlichen Trennung und Entmischung beitragen. Dies gilt insbesondere für ein inhomogenes Verkehrssystem, bei dem die Erreichbarkeitsverhältnisse durch private und öffentliche Verkehrsmittel uneinheitlich beeinflusst werden. Es trifft gleichfalls zu im Hinblick auf die negativen Auswirkungen des Individual-

⁹⁾ Coupal, J. R. jr. u. a., a. a. O., S. 210.

verkehrs in Form von Lärm und Abgasen, die Unfallgefahr, die Durchschneidung von zusammenhängenden Quartieren, die Beeinträchtigung des Stadtbildes.

Die externen Folgen des Verkehrssystems sind so gravierend, daß es schwerfällt zu begreifen, warum die Verkehrspolitik und -planung sich in den letzten beiden Jahrzehnten praktisch ausschließlich mit den internen Problemen und Konsequenzen des Verkehrssystems beschäftigt haben.

3. Die Ambivalenz verkehrspolitischer Entscheidungen

Ohne Zweifel sind Verkehrsinvestitionen oder auch verkehrliche Maßnahmen ordnender Art wichtige Instrumente zur Steuerung städtischer Entwicklung. Dies gilt auf der Ebene einzelner Quartiere, z.B. bei der Betrachtung der Wohnumfeldsituation, es betrifft die Stadt in ihrem Verhältnis zum Umland und bezieht sich gleichfalls auf die großräumige Einbindung auf Landesebene durch das Fernverkehrsnetz.

Alle Maßnahmen haben jedoch eine belastende und eine entlastende Komponente, die zu Veränderungen der »Wohlfahrt« der Betroffenen führt und die die Beurteilung ihrer Wirksamkeit erschwert. Es ist offensichtlich, daß dadurch die verkehrspolitische Diskussion erschwert wird, denn es ist unmöglich, die verschlechterte Wohlfahrt der einen gegen die verbesserte Wohlfahrt der anderen aufzurechnen. Entsprechende Kompensationen sind darüber hinaus in der Regel aus rechtlichen und finanziellen Gründen nicht möglich. Die Probleme, die durch entsprechende Maßnahmen entstehen, verdeutlichen folgende Beispiele:

- Die Bündelung des Individualverkehrs belastet die Anlieger der Hauptverkehrsstraße und entlastet die Bewohner des nun umfahrenen, also verkehrsberuhigten Quartiers;
- für den Straßenverkehr ausgegebene Investitionsmittel fehlen beim öffentlichen Verkehr und den darauf angewiesenen Einwohnern;
- die Verbesserung des Verkehrsablaufs mindert die Umweltbelastung am ehemaligen Engpaß, fördert und vermehrt jedoch in aller Regel den Straßenverkehr, so daß die Umweltbelastung an anderer Stelle steigt;
- die Standortverbesserung für zentrale Versorgungseinrichtungen erhöht deren Umsatz und führt zu Kaufkraftverlust in weniger zentralen Lagen.

Diese Beispiele lassen sich beliebig fortsetzen.

Die Ambivalenz verkehrspolitischer Entscheidungen ist noch unter einem anderen Aspekt zu sehen: Was kurzfristig als Verbesserung und deshalb als zweckmäßige oder dringend erforderliche Maßnahme erscheint, erweist sich längerfristig als nachteilig; was unter kurzsichtiger Betrachtungsweise als abwegig eingeschätzt und daher unterlassen wird, stellt sich später als Versäumnis heraus. Hierfür ist die bisherige Bedarfsorientierung das beste Beispiel, denn sie hat mit ihren Beiträgen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Städten die Verkehrsprobleme überwiegend nur zeitlich und räumlich verlagert – und dies mit sehr viel Aufwand!

Heinze vertritt deshalb als Ergebnis seiner Analyse, die der hier vorgeführten nicht unähnlich ist, u. a. folgende Forderungen:

- »die Forderung nach Verringerung des weiteren Verkehrswachstums und Verkehrswegausbaus, vor allem im Straßenverkehr« und die
- »Forderung nach kritischer Überprüfung weiterer undifferenzierter Mobilitätszunahme«¹⁰⁾.

¹⁰⁾ Heinze, G. W., a.a.O., S. 3.

4. Verkehrspolitik und Verkehrsrecht

Verkehrspolitische Entscheidungen fallen weitgehend in die Zuständigkeit einer Stadt und sie sind – wie dargelegt wurde – von erheblichem Einfluß auf die städtische Entwicklung: Ihrem gezielten Einsatz als Steuerungsinstrument steht die Widersprüchlichkeit ihrer Auswirkungen hinsichtlich der Betroffenen und unter zeitlichem Aspekt entgegen. Das größte Hindernis scheint allerdings das geltende Recht zu sein: Zwar ziehen sich durch das Raumordnungsgesetz des Bundes, das Landesplanungsgesetz und das Bundesbaugesetz Hinweise auf den instrumentellen Charakter von verkehrlichen Maßnahmen in der Planung, die für konkrete Entscheidungen über Maßnahmen im bestehenden Verkehrsnetz einschlägigen Rechtsvorschriften (Straßengesetze und Straßenverkehrsordnung) sind jedoch ausschließlich auf die aktuellen Belange des Verkehrs ausgerichtet und kennen den Begriff der Entwicklungssteuerung nicht.

Hier beginnt sich, ausgelöst durch die vor einigen Jahren einsetzende Diskussion der Umweltproblematik, erst allmählich ein Wandel abzuzeichnen.

IV. Schlußbemerkungen

Die von den Verfassern in München und anderen Städten auf Grund der bisherigen Erfahrungen gewonnene Einschätzung der verkehrlichen Situation und die in München verfolgten verkehrspolitischen Ziele decken sich weitgehend mit den Vorstellungen der Bundesregierung, die aus dem im Frühjahr dieses Jahres vorgelegten »Städtebaubericht« ersichtlich sind. Dies ermutigt zu der Annahme, daß die einer Realisierung der Ziele entgegenstehenden rechtlichen Gegebenheiten (z.B. StVO, Parkgebühren, Parklizenz) geändert werden können.

Problematisch bleiben die hohen Betriebskosten der öffentlichen Verkehrsmittel. Zwar lassen sich mit deren Hilfe zweifellos weit höhere Ausgaben im Verkehrsbereich und in anderen Bereichen vermeiden – das Unglück ist aber, daß sie ausgegeben werden müssen.

Deshalb scheint die Beschäftigung mit den folgenden Problemen besonderes Gewicht zu haben:

- Ermittlung der direkten und der indirekten Verkehrskosten, um sie nach dem Verursacherprinzip anlasten zu können. Dies vergrößert den tariflichen Spielraum bei den öffentlichen Verkehrsmitteln und wirkt den zentrifugalen Kräften der Stadtentwicklung entgegen.
- Eingehende Diskussion des Begriffs »Mobilität«. Die bisherige Verknüpfung mit den Vorstellungen von Freiheit, Wahlmöglichkeit, Chancen scheint zu einer ideologischen Einseitigkeit geführt zu haben. Nach den Beobachtungen über das Verkehrsverhalten und das komplementäre Standortwahlverhalten in München müßte man heute eher von Mobilitätszwängen als von Mobilitätsfreiheit sprechen. Die sorgfältige Abgrenzung der beiden Aspekte dürfte wesentlich zu einer zutreffenderen Beurteilung von verkehrlichen Situationen und Maßnahmen beitragen.
- Die Effektivität von Verkehrsinvestitionen in längerfristiger Sicht und unter gesellschafts- bzw. verteilungspolitischen Gesichtspunkten. Hier spricht sehr viel für die Annahme, daß mit Hilfe von teuren Verkehrsinvestitionen Entwicklungsprozesse in Gang gesetzt und gehalten werden, die die aktuellen Verkehrsprobleme nur vorübergehend lösen, sie eher zeitlich und räumlich verlagern und neue erzeugen. Es besteht deshalb die Gefahr, daß mit beachtlichen Mitteln ständig neue Mittel im Verkehrsbereich gebunden werden, die dann

in anderen Bereichen, wie der Sozialpolitik, der Infrastrukturpolitik, u.U. der Wirtschaftsförderung usw., fehlen.

Der strukturelle und institutionelle Aufbau unserer Verwaltungen bei Bund, Ländern und Gemeinden und das daraus resultierende Ressortdenken sind hierbei sicher nicht ohne Einfluß.

Summary

Urbiculture aspires to a functional and social state of equilibrium of the town and its surroundings. Traffic belongs to the base functions of town life which are in close mutual connections to each other. The base-orientated traffic development overlooks the partly aggravating reactions of the traffic on the equilibrium of the town; it is not integrated into the municipal development planning, although traffic measures belong to the most important instruments of town-development policy in the Federal Republic of Germany. The discussion on the expedience of traffic measures is rendered difficult by the ambivalence of its consequences which with regard to space and time may be stated as to its social and economic facts. It is especially serious that, contrary to the planning-regulation, traffic-legislation being in force does not allow starting points for the possibilities of directing the development.

Résumé

La planification de développement des espaces urbains poursuit un état d'équilibre fonctionnel et social de la ville et de sa banlieue. Le trafic appartient aux fonctions de base de la vie urbaine qui sont en relations étroites réciproques. L'aménagement du trafic orienté sur la demande ne prévoit pas les rétroactions en partie aggravantes du trafic sur l'équilibre de la ville; il n'est pas intégré dans la planification de développement quoique dans la République Fédérale de l'Allemagne des mesures de trafic font partie des instruments les plus importants de la politique du développement urbain. La discussion se référant à l'opportunité des mesures de trafic est rendu plus difficile par l'ambivalence de ses effets qui, du point de vue de l'espace et du temps, se manifeste par rapport aux faits sociaux et économiques. Il est surtout grave que contrairement à la législation de planification la législation en vigueur en matière de transports et de routes ne permet pas de points de départ pour rendre possible une orientation de développement.

Buchbesprechungen

Schypula, Günter, Leistungsdifferenzierung im Personenfernverkehr, Diss. Frankfurt 1975, 286 S.

Mit dem Hinweis auf die bisher in der Literatur nur unzureichende Behandlung des Fragenkreises »Leistungsdifferenzierung aus verkehrsbetrieblicher Sicht« leitet Schypula die Begründung für die von ihm im Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main, erstellte Dissertation her. Der Leser, der gern und dankbar jeden wissenschaftlichen Vorstoß zur Gewinnung neuer Erkenntnisse begrüßt, liest nach der kurzen Bestandsanalyse zum gestellten Thema gespannt die Ausführungen zur Problemstellung. Nach den notwendigen und üblichen definitiven Abgrenzungen – die Begriffe Leistungsdifferenzierung, Leistungsgestaltung, Leistungsvariation, Leistungs- und Produktsortiment bedürfen vor allem der Erörterung – soll nach den Entstehungsgründen und Absichten der Leistungsdifferenzierung gefragt werden. Das Hauptgewicht liegt auf der Darstellung unterschiedlicher Formen der Leistungsdifferenzierung und deren Ausprägung in Abhängigkeit von der Art des Bedarfs, der Fahrtdauer, der zeitlichen Lage des Transportes und den Gegebenheiten am Transportziel. Daß darüber hinaus eine ökonomische Beurteilung der Leistungsdifferenzierung unter Berücksichtigung der wesentlichen Kosten- und Erlöswirkungen zu erfolgen hat, erscheint angesichts der Fakultät, der die vorliegende Arbeit entstammt, selbstverständlich. Und doch, ein Blick zurück ins Inhaltsverzeichnis weckt erste Zweifel daran, ob und wie letzteres geschehen sein mag. Expressis verbis ist dies anhand der inhaltlichen Übersicht nicht erkennbar.

Im relevanten zweiten Hauptteil findet sich eine recht systematische Übersicht über die Formen der Leistungsdifferenzierung, wobei zwischen – den Möglichkeiten zur Gestaltung und Veränderung der eigentlichen Transportleistung (Grundleistung) und – den Möglichkeiten der Differenzierung durch Darbietung von Zusatzleistungen unterschieden wird.

Die einzelnen Qualitäts- und Leistungsmerkmale

Schnelligkeit, Pünktlichkeit und Zuverlässigkeit, Bequemlichkeit, Bedienungszeitpunkt und -häufigkeit, Routenführung und Zahl der Zwischenhalte sowie die verschiedenen Service- und Informationsleistungen werden stets auf ihre denkbaren und realisierten Ausprägungsformen bei den Verkehrsmitteln Eisenbahn, Flugzeug, Seeschiff und Fernreiseomnibus untersucht. Die Palette der Differenzierungsmöglichkeiten, die dem Leser beim Studium des Textes vorgestellt wird, scheint unermesslich, und man muß dem Verfasser wohl bescheinigen, daß er sich wirklich umfassend informiert und nahezu alle denkbaren Formen der Leistungsdifferenzierung zusammengetragen und systematisiert hat. Selbst die Babypflege in Schiff und Flugzeug ist nicht vergessen worden.

Doch mit zunehmender Verarbeitung des Stoffes regt sich beim Leser ein gewisses Maß an Enttäuschung. Die versprochene Berücksichtigung der mit der Leistungsdifferenzierung verbundenen Fragen der Kosten- und Erlöswirkungen sind im allgemeinen gar nicht angesprochen, in Einzelfällen allenfalls marginal gestreift worden. Durch diese Lücke erfährt alles Vorangegangene gleichsam den Charakter einer bloßen Aufzählung, wenn auch mit noch soviel Fleiß und Akribie zusammengestellt. Diese Degradierung der eigenen Leistung ist schade und zu bedauern. Sicher mag eingewendet werden, daß die angemessene Berücksichtigung von Kosten- und Erlösaspekten angesichts des Aufbaues der Arbeit nur mit Hilfe zahlreicher spezieller Rechenbeispiele hätte erfolgen können und müssen und Verallgemeinerungen ohne besondere Aussagekraft wären; andererseits handelt es sich im Personenfernverkehr um einen Leistungsbereich mit einer doch so speziellen Leistungs- und Angebotsstruktur, daß die nahezu völlige Ausklammerung der Kosten- und Erlöswirkung im Rahmen des diskutierten Themas Abstriche bei der Beurteilung erforderlich macht; dies gilt insbesondere dann, wenn das Thema dem Fachbereich Wirtschaftswissenschaft entstammt und darüber hinaus die ökonomische Beurteilung der Leistungsdifferenzierung in der Einleitung ausdrücklich angekündigt wird.

Dr. Q. Faludi, Neuss

Bayerische Staatsregierung, Gesamtverkehrsplan Bayern 1975, Textband 212 S. m. Tabellenanhang 80 S., Kartenband m. 43, z. T. mehrseitigen Karten.

Die Bayerische Staatsregierung hatte im Jahre 1970 erstmals einen Gesamtverkehrsplan für Bayern vorgelegt. Nachdem ursprünglich vorgesehen war, diesen Verkehrsplan in regelmäßigen Abständen von maximal 5 Jahren fortzuschreiben, ist bereits nach Ablauf des ersten 5-Jahres-Zeitraumes nahezu eine völlige Neuauflage erfolgt. Eine wesentliche Notwendigkeit für diesen Schritt dürfte wohl nicht zuletzt auf den veränderten Daten beruhen, die sich für den gesamten Verkehrsbereich im Zuge der Entwicklung auf dem Energiemarkt ergeben haben.

Während in der Erstfassung ein verstärktes Gewicht auf die bis dahin noch nicht vorhandene Analyse des Verkehrs in Bayern sowie auf die Darstellung der rechtlichen und ökonomischen Ausgangstatbestände gelegt worden ist, sind diese Aspekte zugunsten der Erörterung bayerischer verkehrspolitischer Zielvorstellungen in der vorliegenden Ausgabe nur relativ kurz angeschnitten.

Die thematische Entwicklung verläuft insgesamt vom Allgemeinen zum Speziellen. Am Anfang steht ein Bericht über den Stand der Verkehrsplanung in der Bundesrepublik Deutschland sowie in den übrigen Bundesländern. Wichtig für das Verständnis des Gesamtverkehrsplanes sind sicher die Kapitel über Grundlagen und Grundsätze bayerischer Verkehrspolitik sowie über die Stellungnahme Bayerns zur Verkehrspolitik des Bundes sowie der Europäischen Gemeinschaften. Daß es hierbei nicht ohne verkehrspolitische Seitenhiebe nach Bonn bzw. nach Brüssel abgeht, erscheint nahezu selbstverständlich, und es mag bei dem einen oder anderen außerbayerischen Leser ein gewisses Schmunzeln hervorrufen, wenn diese Schelte gar zu national-bayerisch klingt.

Nach diesen in fachlicher und regionaler Hinsicht übergreifenden Darstellungen folgt nunmehr in Einzelkapiteln ein Überblick über die verkehrsträgerspezifischen Plan- und Zielvorstellungen.

Der Abschnitt »Internationale Verkehrswege« beleuchtet die geographische Stellung Bayerns im internationalen Verkehrsnetz, analysiert die Verkehrsströme im Personen-, Güter- und Transitverkehr und geht auf Ansätze zur Verbesserung des Verkehrswegenetzes im europäischen Raum ein.

Hinsichtlich des Bereichs »Straßenverkehr« werden nach den allgemeinen Grundlagen und Entwicklungstendenzen Fragen des Straßenpersonenverkehrs, des Straßengüterverkehrs, der Straßenverkehrssicherheit sowie des Umweltschutzes diskutiert.

Der Logik folgend, schließt sich das Kapitel »Straßenbau« an, in dem umfangreiche Informationen über Straßenbauausgaben und die dahinterstehenden Zielvorstellungen bayerischer Straßenbaupolitik gegeben werden.

Im quantitativen Vergleich zu den übrigen Kapiteln wird das Thema »Öffentlicher Personennahverkehr« mit 12 Seiten geradezu stiefmütterlich behandelt. Inhaltlich wird der Leser im wesentlichen mit den Fragen und Problemen konfrontiert, die angesichts der nun schon über Jahre andauernden Nahverkehrsdiskussion keine neuartigen Erkenntnisse darstellen.

Nicht ohne Brisanz sind auch die Darlegungen im Abschnitt »Eisenbahnen«. So wird u. a. die Preispolitik der Deutschen Bundesbahn wegen ihres den Wettbewerb verzerrenden Charakters kritisiert. Das Kapitel umfaßt im einzelnen technische Fragen des Schienennetzes und der Transporttechnik, des Personenverkehrs auf der Schiene sowie den Wagenladungsverkehr.

Die Probleme des kombinierten Verkehrs und des Güterumschlags werden wegen der hier vorliegenden besonderen Gegebenheiten in einem separaten Abschnitt behandelt.

Im Zuge der Realisierung des Rhein-Main-Donau-Wasserstraßenprojektes haben sich für die bayerische Binnenschifffahrt neue verkehrspolitische Aspekte ergeben, deren Darstellung im wesentlichen das Kapitel »Binnenschifffahrt« geprägt hat. Der Hafenplan und die Güter- und Personenschifffahrt sind weitere Schwerpunkte dieses Kapitels.

Von Bedeutung sind ferner die Ausführungen zum Thema »Luftverkehr«. Die verkehrswirtschaftliche Bedeutung dieses Zweiges für Bayern ist unbestritten. Die Analyse der Marktlage macht dies deutlich. Entsprechend umfassend sind die Zielsetzungen und Maßnahmen im Bereich der bayerischen Luftverkehrspolitik, bei der der Ausbau der Verkehrsflugplätze und der Verkehrsverbindungen im Vordergrund stehen.

Weitere – recht kurze – Kapitel beinhalten den Rohrleitungs- sowie den Nachrichtenverkehr, fer-

ner den speziell für Bayern bedeutenden Komplex der Bergbahnen und deren fremdenverkehrspolitische Bedeutung.

Schließlich kommt ein Bundesland wie Bayern aufgrund seiner geographisch-politischen Randlage und der hieraus resultierenden ökonomischen Konsequenzen für Ostbayern und die Zonenrandgebiete nicht umhin, die verkehrspolitischen Voraussetzungen für eine Angleichung des Aktivitätsniveaus zwischen den einzelnen bayerischen Regionen zu schaffen. In einer kurzen abschließenden Übersicht wird auf Art und Umfang von Frachthilfen, deren Kapitalisierung und Finanzierung sowie auf Möglichkeiten der Verbesserung der Frachthilfemaßnahmen eingegangen.

Nach dieser vorwiegend verkehrsträgerorientierten Darstellung mit teilweise in den Text eingestreuten Tabellen findet der Leser im Anhang nochmals eine entsprechend dem Haupttext gegliederte Vielzahl von weiterführenden, zum Teil überregionalen tabellarischen Übersichten, die die relative verkehrspolitische Bedeutung des bayerischen Raumes im Vergleich zu anderen Bundesländern deutlich werden lassen. Auch der Kartenband hat eine entsprechend dem Textband übersichtliche Gliederung erfahren, so daß beim Studium des Gesamtverkehrsplanes ein recht hoher Grad an Praktikabilität und Zugänglichkeit der Informationen gegeben ist.

Für den Verkehrspolitiker und -planer dürfte damit ein recht brauchbares Orientierungsmittel und Nachschlagewerk vorgelegt worden sein. Inwieweit es auch nutzbringend verwendet wird, bleibt abzuwarten.

Dr. Q. Faludi, Neuss

Zinnecker, Karl-Heinz, Güterverkehr in Gegenwart und Zukunft (= Tandem-Fachbuchreihe »Techniken der Zukunft«), Vogel-Verlag, Würzburg 1975, 168 Seiten, 105 Abbildungen, Polylein, DM 24,80.

Zinnecker gibt in seiner Untersuchung einen umfassenden Überblick über die gegenwärtigen Technologien im Güterverkehr zur See, in der Luft und auf dem Lande sowie ihrer Entwicklungschancen. Dabei liegt das Schwergewicht eindeutig bei den technischen Aspekten, gleichwohl wird versucht, auch die ökonomischen Konsequenzen neuer Technologien einzubeziehen. Es spricht für

die Ernsthaftigkeit des Verfassers, wenn er bei den Transportkosten völlig neuer Verkehrssysteme nur grobe Richtungshinweise gibt, gerade Ingenieure haben ja in der Vergangenheit nicht selten versucht, die Realisierungschancen neuer Technologien durch zweifelhafte Wirtschaftlichkeitsanalysen zu fördern.

Leitgedanke der Untersuchung Zinneckers ist die nicht gerade neue Erkenntnis, daß im Güterverkehr noch Rationalisierungsmöglichkeiten bestehen. Diese aber fast ausschließlich bei der verstärkten Einführung genormter Ladeeinheiten zu suchen, dürfte aber ein etwas schmaler Blickwinkel sein.

Dennoch ist der Gesamteindruck positiv. Zinneckers Arbeit ist vorbildlich gegliedert und hervorragend gestaltet. Durch eine Vielzahl von sehr anschaulichen Abbildungen und Tabellen sowie durch weitgehenden Verzicht auf eine formalisierte Darstellung wird eine sehr gute Lesbarkeit erreicht. Ein Übriges tut das ausführliche Stichwortverzeichnis.

Das Buch spricht damit wohl eher den Nicht-Techniker an, der sich gleichwohl an der Entwicklung der Verkehrstechnik interessiert. Zweifellos bietet die Untersuchung Zinneckers damit dem Verkehrsökonom eine wertvolle Information. Gleichzeitig eignet sie sich hervorragend als einführender Überblick, auf dem vertiefte Analysen aufbauen können.

Dipl.-Volksw. K.-H. Lindenlaub, Köln

Reuss, Tilman, in Zusammenarbeit mit dem Bundesverband der Deutschen Luft- und Raumfahrt-Industrie e. V. (Hrsg.), Jahrbuch der Luft- und Raumfahrt 1976, 25. Bd., Südwestdeutsche Verlagsanstalt GmbH & Co., Mannheim 1976, 576 S., DM 39,80.

Der 25. (Jubiläums-)Band des »Reuss« ist wie üblich überarbeitet worden (nach Angaben des Herausgebers ändern sich jährlich fast 40 % aller Angaben) und enthält wieder eine Vielzahl von Erweiterungen. So werden internationale Organisationen und Vereinigungen in einem neuen Kapitel erfaßt, zusätzlich sind nun auch Fachhochschulen sowie Funk- und Fernsehanstalten aufgeführt. Damit dürfte auch 25 Jahre nach seinem ersten Erscheinen der »Reuss« seinen festen Platz

bei allen auf dem Gebiet der Luft- und Raumfahrt tätigen Personen und Institutionen erneut gesichert haben.

Dipl.-Volksw. K.-H. Lindenlaub, Köln

Wolff, J. (Hrsg.), Wirtschaftspolitik in der Umweltkrise – Strategien der Wachstumsbegrenzung und Wachstumslenkung, Deutsche Verlags-Anstalt, Stuttgart 1974, 288 S., DM 30,-.

Gedanken zur »Wachstumsbegrenzung« werden in einer weltweiten Wirtschaftskrise in der Öffentlichkeit besonders kritisch aufgenommen. Gegen ein bewußtes Abschnüren der wirtschaftlichen Entwicklung bestehen erhebliche Einwände (was in dem Buch eingeräumt wird). Gleichwohl erfordern die erreichten Belastungen der Umwelt und die Verknappung wichtiger Rohstoffe Überlegungen mit einer Zielrichtung, die mit den Begriffen »Wachstumsbegrenzung« und »Wachstumslenkung« umschrieben werden könnte. Sind Alternativen zum gegenwärtigen Verhältnis Umwelt – Wirtschaft möglich? Siebzehn Autoren, überwiegend Wissenschaftler und einige Wirtschaftspraktiker, entwickeln zu diesem Problemkreis ihre Gedanken. (Das Buch umfaßt die überarbeiteten Beiträge eines Symposiums, das im November 1973 in St. Gallen stattgefunden hat). *Jöhr* äußert im ersten Beitrag große Skepsis, ob aus heutiger Sicht eine Politik der Wachstumsbegrenzung überhaupt mit Aussicht auf dauerhaften Erfolg in Angriff genommen werden kann. Nach seiner Ansicht kann es nicht ausreichen, die Menschen »nur« zu einer Verzichtshaltung zu bewegen; er fordert andere Lebensinhalte, die nur in der inneren Welt liegen könnten. Nur so ließen sich die gewaltigen Kräfte und Energien binden, die durch eine Begrenzung oder gar Beendigung des Wachstums frei würden. Die Möglichkeiten einer Wachstumslenkung beurteilt er weniger skeptisch. Er plädiert für einen kalkulierten Einsatz der dafür zur Verfügung stehenden Instrumente (Gebote, Verbote, Strafen für umweltschädigendes Verhalten, Prämien für umweltfreundliche Prozesse und Produkte, Gebühren für Umweltbeanspruchung). *Meadows* wiederholt in seinem Beitrag die aus den »Grenzen des Wachstums« bekannte pessimistische Zukunftsvision: »Wir haben nur die Möglichkeit, entweder bewußt jene Maßnahmen zu ergreifen, die zum Ende des Wachstums führen

werden, oder uns von der Natur ihre eigenen Lösungen aufzwingen zu lassen.« *Binswanger* und *Ledergerber* schlagen vor, das Wachstum durch Regulierung des Energiezuwachses zu bremsen. Sie sehen Möglichkeiten dieses Abbremsen ohne eine Zunahme der Arbeitslosigkeit zu erreichen, weil in der Konsumgüterindustrie und bei den Dienstleistungen der Faktor Arbeit als Ersatz für knapper werdende Energie vermehrt eingesetzt werden müsse. Damit könne der Rückgang in der Investitionsgüterindustrie kompensiert werden. Die Erfahrung der Ölkrise weckt Zweifel, ob diese Art der Wachstumsbegrenzung ohne negative Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt bleiben kann. Die Lenkung des Wachstums in weniger umweltschädliche Bahnen wäre sicherlich leichter durchführbar als seine Begrenzung. Offen bleibt, ob allein damit auf lange Sicht alle Umweltprobleme gelöst werden können.

Dipl.-Kfm. E. Herion, Köln

Institut für Gebietsplanung und Stadtentwicklung (Ingesta), Fußgängerbereiche – Planung und Integration (= Beiträge zur Entwicklungsplanung, Nr. 2), Köln 1974, 61 S., kart., 14 Abb.

Die vorliegende Studie macht es sich zur Aufgabe, den Komplex »Fußgängerbereich« als Bestandteil einer umfassenden Planung städtischer Flächennutzungs- und Verkehrssysteme darzustellen. Der ständige Bezug auf konkrete Planungsbeispiele soll dabei einen möglichst direkten Vergleich zwischen den grundsätzlichen Planungsproblemen und -kriterien und den realen Gegebenheiten in den Städten gestatten. Auf diese Weise soll eine Brücke zwischen Theorie und örtlich begründeter Planungspraxis geschlagen werden.

Zunächst werden die während der Planungsphase von Fußgängerbereichen zu beachtenden Aspekte systematisiert:

- Eingliederung in das übergeordnete System
- Erreichbarkeit: äußere Erschließung
- Ausstattung für die innere Zirkulation
- Gestaltung der raumbildenden Architektur
- Förderung des Lebens im Fußgängerbereich
- Beteiligung der betroffenen Bürger.

Zu jedem dieser Gesichtspunkte erfolgt eine kurze, schlagwortartige Erläuterung und Operationalisierung. Farbige Abbildungen und Karten

sowie schematische Darstellungen und Diagramme verdeutlichen die Ausführungen und bieten dem Leser anschauliche Beispiele.

Im anschließenden Kapitel werden die vom Institut für Gebietsplanung und Stadtentwicklung in der Praxis erarbeiteten Lösungsmöglichkeiten der Eingliederung und Abgrenzung von Fußgängerbereichen in städtischen Zusammenhängen aufgezeigt. Den Schluß bildet ein kurzer Blick auf die Möglichkeiten und Vorteile von heute noch nicht sehr verbreiteten Fußgängerbereichen in reinen Wohngebieten. Insgesamt muß dieser Studie aufgrund ihrer systematischen Informationsaufbereitung und ihrer knappen, aber dennoch umfassenden und anschaulichen Darstellung Anerkennung zuteil werden.

Dipl.-Volksw. W. Jäger, Köln

Bönisch, Walter, Der Spediteursammelgutverkehr.

Der Weg von den verordneten Kundensätzen zu den empfohlenen Bedingungen und Entgelten, Deutscher Verkehrs-Verlag GmbH, Hamburg 1976, 216 S., kart., DM 24,80.

Den Weg des Sammelgutverkehrs und seiner Preisregelungen von den ersten Verordnungen an bis heute verfolgt *Bönisch* in seinem neuen Buch, das eine Fortsetzung und zugleich eine Vervollkommnung seiner bekannten Kundensatzfibel darstellt.

Im Rahmen einer neuen »Kartellösung« schuf das Speditionsgewerbe unverbindliche Bedingungen und Entgelte für den Spediteursammelgutverkehr mit Kraftwagen und Eisenbahn, die der BSL seit dem 1.7.1975 zur allgemeinen Anwendung empfiehlt. Der Verfasser erläutert, begründet und verteidigt diese neuen Bedingungen, die nicht nur unvollständige Teillösungen bringen, sondern die – ähnlich wie die früheren Regelungen in der VO PR Nr. 73/51 – eine in sich geschlossene Konzeption beinhalten.

Bönisch hat es nicht unterlassen, seine Leser zunächst in die Grundgedanken und Grundbegriffe des Spediteursammelgutverkehrs einzuführen; er gibt dann einen kurzen zeitlichen Überblick über die Wandlungen in den Auffassungen über die Tarif- und Verkehrspolitik, und er schildert schließlich die Ausgangssituation, in der sich das Speditionsgewerbe Mitte des vergangenen Jahres befand.

Nach der bis ins einzelne gehenden Kommentierung des Textes der BSL-Bedingungen gibt der Verfasser einen Einblick in die doch ziemlich schwierige Mehrwertsteuer-Materie, soweit sie für den Spediteursammelgutverkehr von Bedeutung ist, und schließt mit einer Erläuterung der Kundensatzformel sowie einer Beschreibung und Darstellung des Speditionsauftragssatzes.

Dr. H. Baum, Köln

Neuer Reichskraftwagentarif (RKT), Stand 1.2.1976, mit Anmerkungen von Gerhard Kopitz, BDF, Verlag Heinrich Vogel, München 1976, 191 S., DM 8,40 + MWSt.

Das Werk umfaßt den vollständigen RKT mit Anmerkungen und Erläuterungen.

Es enthält die Frachttafel und Frachtsatzzeiger für Stückgut und für Ladungsgüter bei Beförderung in gewöhnlichen sowie in Silo- und Tankfahrzeugen.

Die Ladungsklassen C/D I und II sind weggefallen. Alle bisher diesen Ladungsklassen zugeordneten Güter gehören jetzt in die Ladungsklasse A/B.

Die Erhöhung beträgt bei:

- | | |
|-----------------------------|----------|
| – Ladungsklasse A/B | = 3,07 % |
| – Ladungsklasse C/D I + II | = 6,23 % |
| – Ladungsklasse E/F III – V | = 4,64 % |

Die Frachtsatzzeiger wurden übersichtlicher gestaltet, so daß z.B. alle Frachtsätze der Klasse A/B für alle Entfernungen auf zwei gegenüberliegenden Seiten ablesbar sind. Die gleiche Verbesserung wurde bei den Frachtsatzreihen und beim Militärtarif vorgenommen.

Bis zur Neuausgabe der Gütereinteilung durch den BDF wurde die bisherige, gekürzte Gütereinteilung mit einem entsprechenden Vermerk, wieder aufgenommen, so daß für eine Übergangszeit die bisherige Zuordnung von Gütern zu den Ladungsklassen C/D I und II noch ersichtlich ist.

Der Nebengebührentarif und die Frachtberechnungsvorschriften sind durch Anmerkungen ergänzt worden. Das Verzeichnis der Ausnahmetarife wurde auf den neuesten Stand gebracht.

Der Verfasser hat sich bemüht, die Verbindung zu den bestehenden Rechtsvorschriften – GÜKG und KVO – herzustellen und die nüchternen

Tarifbestimmungen im einzelnen durch Anmerkungen und Beispiele aufzulockern und verständlicher zu machen.

Dr. H. Baum, Köln

Neuer Güternahverkehrstarif (GNT), am 1. 2. 1976, mit Anmerkungen von Adolf Brockhoff und Karl Heinz Scheungrab, Verlag Heinrich Vogel, München 1976, 64 S., DM 5,80 + MWSt.

Mit Wirkung vom 1. Februar 1976 werden die Tafeln I–V des Güternahverkehrstarifes um 4,2 % erhöht. Im Geltungsbereich der Tafel III GNT (Leistungssätze) wird die Tarifregelung auf Ladungsgewichte über 25 t ausgedehnt.

Rechtzeitig zu diesem Termin bietet der Verlag Heinrich Vogel seine neu überarbeitete und erweiterte Ausgabe des GNT mit leicht ablesbaren zweifarbigen Tarifafeln an.

Zusammen mit einer Einführung und sachkundigen Erläuterungen ist der GNT daher auf den neuesten Stand von Gesetzgebung und Rechtsprechung ausgerichtet.

Der neue GNT enthält wieder den Tonnensatzzeiger für die Tafel III in Form einer nichtamtlichen Tabelle sowie eine Tabelle der Schnittgewichte der Tafel IV.

Praxisgerechte Tarifberechnungsbeispiele sowie die AGNB ergänzen diese Tarifaufgabe und erleichtern die tägliche Arbeit der Güterkraftverkehrs-Unternehmer und der Verladerschaft.

Dr. H. Baum, Köln

Klatt, Sigurd und Willms, Manfred (Hrsg.), Strukturwandel und makroökonomische Steuerung. Festschrift für Fritz Voigt zur Vollendung des 65. Lebensjahres, Duncker & Humblot, Berlin 1975, 573 S. mit zahlr. Fig. und Tab. sowie 1 Ausschlagtaf., Ln. DM 126,-.

Stefan Jokl, Michael Schönemann und Frank Walcher (Hrsg.), Probleme der Wirtschaftspolitik. Beiträge zu einer erklärungsrelevanten Ökonomie (= Schriftenreihe zur Industrie- und Entwicklungspolitik. Hrsg. von Fritz Voigt, Band 16), Duncker & Humblot, Berlin 1975, 436 S., DM 78,-.

Obwohl die in den zurückliegenden Jahren allenthalben zu beobachtende Reformfreudigkeit auch an

den Universitäten zum Bruch mit manchen liebgewonnenen Traditionen geführt hat, ist es begrüßenswert, daß der 65. Geburtstag eines Professors nach wie vor für Schüler und Kollegen Anlaß gibt, seine Verdienste als akademischer Lehrer und Wissenschaftler zu würdigen. Die beiden vorliegenden Festschriften tun dies für Fritz Voigt.

Seine Arbeiten, die von dem deutlich spürbaren Bemühen getragen sind, wirklichkeitsnahe und praxisorientierte Aussagen zu entwickeln, und die dabei gewiß nicht immer auf ungeteilte Zustimmung gestoßen sind, decken ein breites Spektrum wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsaktivitäten ab. Davon zeugen nicht zuletzt das umfangreiche und vielseitig ausgerichtete Veröffentlichungsverzeichnis von Fritz Voigt im Anhang des von Klatt/Willms herausgegebenen Bandes und die Dokumentation der wissenschaftlichen Beiträge, die unter der Ägide des Jubilars im Institut für Industrie- und Verkehrspolitik der Universität Bonn entstanden sind, in dem von Jokl u. a. betreuten Sammelband.

Die einzelnen Beiträge zu beiden Festschriften sind nach den Forschungsschwerpunkten von Fritz Voigt geordnet. In dem mit »Strukturwandel und makroökonomische Steuerung« betitelten Band werden dabei die Problembereiche Wirtschaftsordnung und makroökonomische Steuerung, Wachstums- und Entwicklungspolitik, Geld- und Kreditpolitik sowie Verkehrs- und Regionalpolitik in 23 Einzelbeiträgen behandelt. Der zweite Sammelband umfaßt 19 Aufsätze zu Fragen der Methodologie der Wirtschaftspolitik, der Industrie-, Verkehrs- und Entwicklungspolitik und zu Problemen des Geld- und Kreditwesens.

Der ausschließlich verkehrswissenschaftlich interessierte Leser wird – trotz oder gerade wegen dieser ansonsten äußerst informativen Vielseitigkeit in der Themenauswahl – dabei seine Präferenzen in quantitativer Hinsicht nur bedingt erfüllt sehen. In dem von Klatt/Willms besorgten Sammelband analysiert G. W. Heinze mit dem Aufsatz »Disparitätenabbau und Verkehrstheorie« das Aussagevermögen der räumlichen Entwicklungstheorie von Fritz Voigt; F. Huble behandelt am Beispiel des Rohrleitungsverkehrs »Strukturelle Auswirkungen veränderter Verkehrstechnik« und W. Gumpel befaßt sich mit dem Thema »Verflechtungsmethoden und Verflechtungsgrad der Verkehrssysteme im Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe«.

In der von Jokl u. a. herausgegebenen Festschrift nehmen spezifisch verkehrspolitische Themen dagegen einen breiteren Raum ein. Hier haben H. Kreuter, J. Melcher und M. Tietzel einen Beitrag zur Thematik »Verkehrsinvestitionen als Instrument der Regionalpolitik« verfaßt; und H. Budischin und H. Kreuter schreiben über »Industrielle Standortwahl und verkehrsmäßige Erschließung«. Am Beispiel der Binnenschifffahrt und der Eisenbahn stellen A. Franke und H. Witte »Die Problematik der vergleichenden Analysen der Leistungsfähigkeit verschiedener Verkehrsmittel« dar. M. Zachcial behandelt »Das Oszillationsphänomen in der Frachtenentwicklung und sein Einfluß auf die Zahlungsbilanz der Entwicklungsländer«

und J. C. Fitter befaßt sich mit der »Bedeutung der Produktivitätswirkung von Verkehrsweinvestitionen für eine wachstumsorientierte Entwicklungspolitik«.

Obwohl es wünschenswert wäre, daß die einzelnen Beiträge beider Sammelbände dem sicherlich zu bedauernden Schicksal vieler Festschriften-Aufsätze – nämlich in den Regalen weniger Bibliotheken und Rezensenten in Vergessenheit zu geraten und zu verstauben – entgehen, läßt der außerordentlich hohe Preis insbesondere des von Klatt/Willms herausgegebenen Bandes keinen großen Verbreitungsgrad erwarten!

Dr. K. Schmidt, Köln