

Die ökonomische Beurteilung der städtischen Umweltbelastung durch Automobilabgase

— Methoden und Quantifizierungsversuche —

von Ernst-Albrecht Marburger

(= *Buchreihe des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln, Nr. 30; herausgegeben von Rainer Willeke*);
Verlag A. Hellendoorn, Bentheim 1974, 339 S., DM 36,90.

AUS DEM INHALT:

- I. Technische und medizinische Grundtatbestände der Umweltbelastung durch Automobilabgase: Ursache und Einflußfaktoren der Abgase, die Schadstoffe, Quantität von Emission und Immission.
- II. Wirtschaftstheoretische Einordnung des Problems: Volkswirtschaftliche Zusatzkosten, realwirtschaftliche Folgen sozialer Zusatzkosten, idealtypische und politisch pragmatische Internalisierungsansätze, makroökonomische Betrachtungsweise (Input-Output-Analyse).
- III. Direkte Bewertungsmethoden für die Gesundheitsschäden, Wertminderungen bei Gebäuden und Grundstücken.
- IV. Indirekte Bewertungsmethoden: Das individuelle «willingness-to-pay-concept»; Die Methode zielbestimmter Prohibitivausgaben: Gesetzliche Zielfixierungen, Indikatorsystem zur Erfolgsmessung, konkrete Quantifizierungen und Bewertung von Konzentrationsgrenzwertüberschreitungen im Kölner Stadtgebiet (Kurz- und Langzeitgrenzwerte), Hochrechnungen der Vermeidungskosten auf das Bundesgebiet, Beeinflussung der Verkehrsmenge durch ein verkehrsaufkommensabhängiges Belastungssystem (modifiziertes-road-pricing), ein Markt für Verschmutzungsrechte.
- V. Gesamtwirtschaftliche Optimierungsfrage und erste konkrete Kosten-Nutzen-Kalküle für die Umweltbelastung durch Automobilabgase.
- VI. Synopse der technischen Möglichkeiten zur Schadstoffreduzierung am Fahrzeug, Literatursammlung zu Kostenschätzungen.

MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN EINER GEMEINSAMEN VERKEHRSPOLITIK DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

VON PROFESSOR DR. RAINER WILLEKE, KÖLN

1. Zu einer realistischen Bestandsaufnahme

Für die gemeinsame Verkehrspolitik der EG gilt in besonders klar erkennbarer Weise, was der Gemeinschaftspolitik in der jetzt zur Bewältigung anstehenden Phase der Unsicherheit insgesamt als Zielsetzung vorgegeben werden sollte: die offensive Verteidigung der erreichten Integrationssubstanz als erste und wichtigste Voraussetzung weitergehender Integrations-schritte.

Aber auch für sich betrachtet bieten die bestehende Situation und die überschaubaren Entwicklungstendenzen im Bereiche des Verkehrs und der Verkehrspolitik dazu mehrere Gründe. So wird auf der einen Seite die Enttäuschung über die bisher geringen, im Vergleich zu den Programmen der Kommission und zu den Entschliefungen des Europäischen Parlaments geradezu spärlichen Fortschritte der gemeinsamen Verkehrspolitik immer spitzer formuliert. Die Kritik mündet dann oft in Resignation oder in wirklichkeitsfremde Appelle. Anlaß dazu gab in den letzten Jahren besonders die Auseinandersetzung mit der Denkschrift der EG-Kommission über die weitere Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik vom 25.10.1973. Die Behandlung dieses als Anstoß und Zwischenbilanz gedachten Papiers wurde von allen Regierungen außerordentlich schleppend betrieben, ohne erkennbare Beschleunigungsinitiativen aus dem parlamentarischen Raum. Gleichzeitig aber fordert das Europäische Parlament mit einer wie üblich einmütig verabschiedeten Entschliefung vom 25.9.1974 wortreich und gegen alle Erfolgsaussichten auf's Neue ein nahezu perfektionistisches Totalprogramm zur Herstellung eines vollintegrierten gemeinsamen europäischen Verkehrssystems. Dabei verbreitet allein schon das nach dem Beitritt von Großbritannien, Dänemark und Irland wesentlich veränderte verkehrsstrukturelle und verkehrspolitische Spektrum, in dem sich die auf weitere Liberalisierungsschritte drängende Position marktwirtschaftlicher Wettbewerbsfreiheit gestärkt sieht, um sich greifende Ratlosigkeit. Lange besprochene Vorhaben von im Grunde sekundärer Bedeutung, wie die einheitliche Festlegung der maximalen Lkw-Achslast oder eine gegenüber der 50 l Regelung flexiblere Gestaltung der im Fahr-

Anschrift des Verfassers:

Professor Dr. Rainer Willeke
Direktor des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln
Universitätsstraße 22
5 Köln 41

* Dieser Bericht wurde als 2. 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 Dr. Günter Krauss angefertigte 1. Teil wurde in Heft 1 (1976) dieser Zeitschrift veröffentlicht.

v. st. d
v. u w. b

zeugtank abgabefrei einführbaren Treibstoffmenge, gelten in der heute gegebenen Bedingungskonstellation als schlechthin nicht weiter verhandelbar. Möglicherweise gilt dies sogar für die Bestrebungen, zu einer praktikableren Fassung der Sozialvorschriften im Straßengüterfernverkehr zu kommen, denen aus Sachgründen kaum widersprochen werden kann.

Es ist deshalb kein Wunder, daß das tatsächliche verkehrswirtschaftliche und verkehrspolitische Geschehen im Bereiche der Gemeinschaft Renationalisierungstendenzen erkennen läßt. Dies zeigt sich schon in den geringen Anstrengungen einiger Mitgliedsländer, geltendes Gemeinschaftsrecht durchzusetzen. Weitere Ansatzpunkte für diffuse Sonderentwicklungen bietet die Regionalpolitik. Dabei ist nicht einmal in erster Linie an preispolitische Maßnahmen zugunsten national geförderter Regionalinteressen zu denken, die ja verhältnismäßig gut zu beobachten sind und auf die sich schon seit langem das besondere kritische Interesse der Kommission richtet. Sehr viel wichtiger dürfte in diesem Bereich das Tun und Lassen der Verkehrswegepolitik sein, die ein beträchtliches und zugleich schwer kontrollierbares Interventionspotential zur Beeinflussung der räumlichen Wettbewerbsvoraussetzungen bietet. Gerade hier in der Infrastrukturplanung deuten sich Entwicklungen in der Förderung nationaler Einzelinteressen an, die im Gegensatz zu der Zielsetzung einer wirtschaftlich optimalen räumlichen Arbeitsteilung für das Ganze der Gemeinschaft und des gemeinsamen Marktes stehen. Die oft recht wirkungsvoll formulierten Postulate der Raumordnungspolitik, die auf den Abbau regionaler Disparitäten im Versorgungsniveau und Lebensstandard zielen, können durchaus mit der Forderung nach einer gesamtwirtschaftlich erwünschten Wachstums- und Beschäftigungsintensität kollidieren und dann gerade nicht zu einer ökonomischen räumlichen Arbeitsteilung mit entsprechend hohen Produktivitätsgewinnen führen. Es sollte deshalb bei den Förderungsmaßnahmen der Gemeinschaft zugunsten der südlichen und nördlichen Randlagen Europas nicht einfach das bestehende Produktivitäts- und Einkommensgefälle zu den industrialisierten Kerngebieten die Prioritäten setzen, sondern das überschaubar vorhandene wirtschaftliche Entwicklungspotential, das die Herstellung nachhaltig wettbewerbsfähiger Standorte erwarten läßt. Die Tatsache, daß die regionale Strukturpolitik weder von den Zielsetzungen noch von der Mittelwahl her befriedigend in die Gemeinschaftspolitik eingebunden werden konnte, wirkt nicht nur als Störungsquelle in den finanzwirtschaftlichen Beziehungen zwischen den Partnerländern, sondern auch als fortgesetzte Belastung des Verkehrssystems.

Aus dem aktuellen Primärziel einer offensiven Verteidigung der erreichten Integrationssubstanz folgt für den Verkehrsbereich als erstes die Aufgabe, den Wert der bisher vollzogenen integrationsfördernden Maßnahmen verkehrswirtschaftlicher und verkehrspolitischer Art deutlicher als bisher abzuschätzen, zu beschreiben und bekanntzumachen. Dazu besteht auch alle Veranlassung, weil gerade in der gemeinsamen Verkehrspolitik das Gewicht des Erreichten, so etwa die Beseitigung offensichtlicher Tarifdiskriminierungen und die Zurückdrängung von echten Unterstützungstarifen sowie die Niederlassungsfreiheit, unterschätzt zu werden pflegt, während der reale Gehalt der anvisierten, aber nicht erreichten Ziele, etwa des Ziels einer allumfassenden und perfekt nach gleichen Regeln vollzogenen Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen auf den Verkehrsmärkten, gegenüber pragmatischen Näherungslösungen mit Sicherheit überschätzt wird. Aber gerade angesichts der außerordentlichen Schwierigkeiten, die der Herstellung eines wirklich voll vereinheitlichten gemeinsamen Verkehrssystems entgegenstehen, muß es schon als durchaus positiver Faktor gelten, daß sich die zunächst ganz konträren verkehrspolitischen Ordnungspositionen in den Mitgliedsstaaten immerhin in einer überschaubaren Bandbreite angenähert haben. Dies ermöglicht

trotz aller Einschränkungen und Unvollkommenheit den Ansatz zur Weiterführung einer gemeinschaftsbezogenen gemeinsamen Verkehrspolitik.

Eine solche realistische Perspektive legt es dann als weitere Aufgabe nahe, die der Herstellung und Sicherung des gemeinsamen Marktes zuzuordnenden verkehrspolitischen Erfordernisse in einem Mindestprogramm zusammenzufassen und dessen Bestandteile mit Nachdruck zu vertreten, z. B. auch gegenüber den Vorstellungen der neuen Mitglieder der Gemeinschaft. Die Bezeichnung »Mindestprogramm« soll dabei keineswegs eine Abwertung ausdrücken, sondern ganz im Gegenteil die Unverzichtbarkeit seiner Bestandteile hervorheben und so der Abgrenzung von weitergehenden und anspruchsvolleren, aber nach ihrer abschätzbaren Bedeutung schwieriger begründbaren und vor allem schwerer durchsetzbaren Ziele dienen.

2. Zwischen Programm und Wirklichkeiten

Die Forderung nach einer nüchternen Bestandsaufnahme und nach einer Konzentration der Überlegungen und Bestrebungen auf die zur Sicherung der erreichten Integrationssubstanz eindeutig erforderlichen Maßnahmen impliziert ein gewisses Maß an Kritik gegenüber den bisherigen Neigungen und Akzentsetzungen der EG-Kommission in bezug auf die verkehrspolitischen Programmformulierungen. Diese Programme haben den Gesetzesauftrag des EWG-Vertrags von Anfang an – etwa entsprechend der niederländischen Marschroute schon in den Vorverhandlungen – außerordentlich extensiv ausgelegt. Sie zielten weit über das offensichtlich Notwendige dessen hinaus, was erforderlich erscheint, um Beeinträchtigungen und Verzerrungen des freien Warenverkehrs und der Faktormobilität von den Verkehrsverhältnissen her auszuschließen. Diese expansive Strategie, den gemeinsamen Markt möglichst weitgehend und schnell auch auf das Verkehrsleistungsangebot selbst auszudehnen, ist bisher aber in nahezu allen wesentlichen Punkten ohne wirklichen Erfolg geblieben. Viele der dabei aufgeworfenen Sachfragen sind gewiß extrem schwierig, man denke etwa an die Durchsetzung eines einheitlich praktizierten Verfahrens für die wettbewerbsneutrale Anlastung von Wegekosten oder an gemeinsame Regeln und Vorgehensweisen für die Eisenbahnsanierung. Ferner zeigen die gewachsenen Unterschiede in den nationalen Verkehrsordnungen und Interessenlagen eine sogar noch größere Beharrungskraft, als nach dem Erfahrungsstand von Anfang an zu erwarten gewesen war. Schließlich verhindern aber auch organisatorische Schwächen in der Entscheidungsstruktur der Gemeinschaftsorgane eine zügige Beratung und Beschlussfassung gerade immer dann, wenn ein nennenswerter Dissens zwischen Mitgliedsländern offenbar wird.

Mit diesen sachlichen, politischen und organisatorischen Gründen für die geringen Fortschritte der gemeinsamen Verkehrspolitik korrespondiert auch die Art, in der durch die Kommission wissenschaftliche Orientierungshilfe eingeholt und verwendet wurde. Hier zeigt sich nämlich deutlich eine Vorliebe für abstrakte Modellüberlegungen, bei denen eine schnelle Umsetzung in praktische Anleitungen nie in Betracht kommen konnte. Ein Teil der so angeregten Forschungsarbeiten grundlegender Art hat sich im Wissenschaftsbereich als durchaus wertvoller Diskussionsstoff erwiesen. Hinzuweisen ist namentlich auf die kosten- und preistheoretischen Untersuchungen in bezug auf die Verkehrswege einschließlich der Kosten der Umweltbelastung. Anwendungsbezogene Praxisnähe ist dagegen aber zumindest bei denjenigen Arbeiten nie zu erkennen gewesen, die veröffentlicht wurden und so eine breitere Publizität auf sich ziehen konnten und sollten.

Es zeigt sich also im ganzen der eigentümliche Befund, daß die Kommission das Zielniveau der gemeinsamen Verkehrspolitik so hoch ansetzte, daß in der realen politischen Bedingungskonstellation auch nur eine nennenswerte Annäherung der Wirklichkeit an dieses Zielniveau nicht – oder jedenfalls nicht in absehbarer Zeit – zu erwarten stand. Für das Auffinden und Durchsetzen pragmatischer Approximativlösungen war dieser Hang gewiß nicht förderlich.

Die Aufforderung zu einer kritischen und nach den Gründen fragenden Sichtung der bisherigen Erfahrungen sollte nicht etwa dahingehend mißverstanden werden, daß ergänzende und weiterführende Überlegungen in Richtung auf ein verkehrspolitisches Vollprogramm, das der Wirtschafts- und Währungsunion zugeordnet wäre, als unnützlich zu unterlassen seien. Es wird sich vielmehr zeigen, daß selbst die Vollendung des Mindestprogramms noch viel an Tatkraft und Spürsinn erfordert. Was der bisherigen verkehrspolitischen Programmatik der EG-Kommission vorgehalten werden kann, ist deshalb auch nicht etwa die relative Langfristigkeit ihrer Überlegungen, die oft schon aus der zeitlichen Perspektive Spannungen zum jeweils politisch konkret Möglichen schafft, und nicht einmal die erstaunliche Beharrlichkeit, mit der bestimmte Zielelemente etwa in einzelnen Bereichen der Marktordnungspolitik trotz aller Rückschläge weiterverfolgt wurden; man denke etwa an die einseitige theoretische Fixierung der Wegekostenfrage. Solches Vorwegdenken in begründeten Modellentwürfen ist nichts als legitim. Problematisch und im ganzen erfolgungünstig war aber die Neigung, die Argumentation über Ziel-Mittel-Zusammenhänge nicht nur auf einem sehr hohen Abstraktionsniveau zu beginnen, sondern sie in dieser Hochlage zu halten. Dadurch konnten dann zwar kurzfristig die in jedem Fall ganz beträchtlichen Schwierigkeiten der Konkretisierung und Anwendung überdeckt und die Illusion von Kompromißformeln geweckt werden (z. B. Margentarifvorlagen). Dies gelang aber eben nur dadurch, daß keine wirklich überschaubare Verbindung zwischen den Prinzipien und den praktischen Realisierungsschritten hergestellt wurde, so daß sich auch keine nationalen und branchenspezifischen Sonderinteressen unmittelbar gefährdet sehen mußten.

Diese Haltung kann an mehreren Beispielen zum Harmonisierungskomplex verfolgt werden; besonders deutlich kommt sie in dem fruchtlosen Modellpurismus zum Ausdruck, mit dem die an sich sehr wichtige, aber eben nur als pragmatisch abgestützte Konvention lösbare Frage der Ermittlung und Anlastung der Wegekosten in die Sackgasse geriet.

Die Vorliebe für Abstraktionen – sei es aus Neigung, sei es gelegentlich auch als Taktik – und das Festklammern an bestimmten Begriffsformeln, etwa dem der »marginalen Sozialkosten« als Preisbildungsbasis, führte dann auch dazu, daß Entscheidendes von Wichtigem und Wichtiges von weniger Wichtigem oder gar Unwichtigem kaum noch zu unterscheiden war. Gewiß sind in vielen, ja in den meisten Fällen die von der Kommission entwickelten Programmforderungen zur gemeinsamen Verkehrspolitik als im Prinzip richtig angesetzt und als in der Ableitung konsequent zu bezeichnen. Es fehlt aber durchweg der Nachweis einer auch ausreichend großen Bedeutung, die erst den oft beträchtlichen Harmonisierungsaufwand rechtfertigen könnte. Das ungläubige Erstaunen, mit dem etwa englische Verkehrsexperten aus Praxis und Wissenschaft den modellhaften Programmpostulaten in weiten Teilen der EG-Verkehrspolitik gegenüberstehen (z. B. den Forderungen nach genereller Einführung von Margentarifen ohne Rücksicht darauf, ob vorher Festpreise oder aber freie Preisbildung bestanden hatten, oder den Anregungen zu bestimmten bis zu Abrechnungsdirektiven vereinheitlichten Beziehungen zwischen den Mitgliedsstaaten und den Eisenbahnen), illustriert diesen Aspekt der bestehenden Lage sehr deutlich.

3. Neuer Anlauf oder Rückzugsgefecht?

In der letzten umfassenden verkehrspolitischen Äußerung der EG-Kommission, der schon genannten »Mitteilung der Kommission an den Rat über die weitere Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik« vom 25. Oktober 1973, wird mindestens dem äußeren Anschein nach eine Argumentationsänderung im Sinne von mehr Realitätsbezug vorgenommen, indem die bisherigen Programmpunkte knapper und in etwas schmiegsamerer Ausdrucksweise vorgetragen und dann noch mit einem Katalog vermeintlich neuer oder neu zu gewichtender Aufgaben verbunden werden. Beides kann allerdings auch Kritik herausfordern. Zunächst einmal dient es der Klarheit nicht, wenn theoretische Rigorismen zuerst in die politische Alltagssprache übernommen und dann in verbale Unverbindlichkeiten eingebunden werden. Als Beispiel dafür mag ein Zitat aus Textziffer 46 der genannten »Mitteilung« dienen. Da heißt es: »Die Zurechnung der Kosten für die Benutzung der Verkehrswege, welche die externen Kosten umfassen, ist insbesondere deswegen notwendig, um eine optimale Allokation der Ressourcen sicherzustellen . . . Eine korrekte Zurechnung der Infrastrukturkosten kann zuweilen zu einer fühlbaren Anhebung derjenigen finanziellen Kosten führen, die von bestimmten Nutzern zu tragen sind«. Hier ist schon wegen der offenen Abgrenzungs- und Quantifizierungsprobleme hinsichtlich der Begriffe »externe Kosten« und »Infrastrukturkosten« der Hinweis auf »eine optimale Allokation der Ressourcen« und auf »eine korrekte Zurechnung« nahezu substanzlos und jedenfalls ohne weiterführenden Informationsgehalt für den praktischen Vollzug, auf den es jetzt wirklich in erster Linie ankommen sollte.

Schließlich fördert es die Erfolgsaussichten der gemeinsamen Verkehrspolitik in gar keiner Weise, wenn neben die bisher formulierten Ziele von primär sektoral verkehrsbezogener Art noch etliche mehr oder weniger neue Ziele oder Zielgewichte »gesellschaftspolitischer« Herkunft gestellt werden. Mit diesem Anspruch jedenfalls treten die sektorübergreifenden Überlegungen und Forderungen auf, welche die Beziehungsfelder zwischen der Verkehrspolitik einerseits und den Bereichen der Regional-, Sozial-, Steuer-, Umwelt- und Energiepolitik behandeln (Ziff. 30–36). Der Substanz nach werden dabei freilich keine neuen Einsichten geboten. Die Belastungen und Verzerrungen von Verkehrsmärkten durch unausgewogene und unterschiedlich praktizierte Sozial- und Steuerregelungen (Bemannungsvorschriften, Arbeitszeit- und Fahrweitenregelungen, Mineralöl- und Kfz-Steuer) sind bekannt genug. Es ist einfach ein Mißverständnis zu meinen, hier sei eine sektorspezifische Enge von Zielen und Ziel-Mittel-Überlegungen dadurch zu überwinden, daß dem Verkehrssektor explizit die in Wirkungszusammenhängen benachbarten Politiksektoren an die Seite gestellt und mitdiskutiert werden. Entscheidend ist doch wohl nur, daß die sektorspezifischen Ziele in den Gesamtzusammenhang eines sozialökonomischen Zielsystems passen. Das aber kann und kann nur durch die Denk- und Argumentationsvorgabe eines ordnungspolitischen Leitbildes erreicht werden. In dieser Hinsicht war in den früheren Verlautbarungen der Kommission die Orientierungsvorgabe einer marktwirtschaftlichen Wettbewerbsordnung unbestritten, während zu diesem Punkt in der Denkschrift vom Oktober 1973 Unentschiedenheit besteht. Hier aber liegt der springende Punkt; die Frage richtet sich auf den grundlegenden Kurs der gemeinsamen Verkehrspolitik und nicht auf die »Enge« oder »Weite« der Betrachtungsweise.

Die Bezugnahme auf »gesellschaftspolitische Ziele« (z. B. Lebensqualität) hat sich vor den konkreten Aufgaben der Verkehrspolitik als unpraktikabel erwiesen. Denn außer der Kritik, die dann schon an der Objektivierbarkeit und Operationalität dieser weiteren Zielsetzungen

ansetzen muß (z. B. Lebensqualität), ist darauf zu verweisen, daß sie ihrer Art und Anwendungsbezogenheit nach meistens oder zumindest primär die nationale Zuständigkeit betreffen und z. T. sogar eher eine weitere Entscheidungsdezentralisierung auf Regionen und Kommunen nahelegen. Mit der gemeinsamen Verkehrspolitik der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft haben sie durchweg nur sehr peripher zu tun. So sind etwa die akuten Probleme des Personennahverkehrs in Städten und Verdichtungsgebieten unbestritten von hoher Wichtigkeit; sie liegen aus guten Gründen aber außerhalb der EG-Verkehrspolitik, so interessant und wichtig auf diesem Felde ein internationaler Erfahrungsaustausch auch ist. Wo es hinsichtlich der Auswirkungen anders zu sein scheint, oder auch wirklich anders ist, sprechen nicht selten schwergewichtige politische Fakten für Zurückhaltung. So wäre es beispielsweise schlechtweg Illusion, zu glauben oder zu glauben vorzugeben, eine Entscheidung zugunsten des französischen oder des deutschen Systems einer Hochleistungs-Schienenbahn, wäre sie heute aktuell, könne durch die Gemeinschaftsorgane getroffen oder auch nur nennenswert gefördert werden. Zuweit lägen dann Planungszuständigkeit, Finanzierungsbelastung und Risikoübernahme auseinander.

Überhaupt sprechen jüngst erhärtete Erfahrungen dafür, die Ansprüche an eine für die Gemeinschaft koordinierte Verkehrswegeplanung verhältnismäßig niedrig anzusetzen. So mußten bekanntlich in der Bundesrepublik Deutschland unter dem Einfluß von Konjunkturerwicklung und Finanzierungsengpässen die Ansätze des Bundesverkehrswegeplans (1. Stufe) von 1973 einschließlich der Bundesleistungen für Stadtverkehrsprojekte gekürzt, zeitlich gestreckt und in anderen Teilen zumindest zur politischen Disposition gestellt werden. Angesichts solcher Planungsrisiken ist schwer zu sehen, wie die Abstimmung der Vorhaben auf Gemeinschaftsebene über das in der Handhabung recht lose Konsultationsverfahren entsprechend der Ratsentscheidung vom 28. 2. 1966 hinaus wirksam intensiviert werden könnte. Die dagegen sehr weit zielende Forderung in Textziffer 68 der »Mitteilung«, daß die im Konsultationsverfahren mitgeteilten Projekte in den Rahmen allgemeiner Infrastrukturprogramme eingegliedert und unter dem Gesichtspunkt des Verkehrsbedarfs in der Gemeinschaft näher überprüft werden müßten, stößt auch deshalb weitgehend ins Leere, weil es allseits akzeptierte Verfahren für eine vergleichende Verkehrsbedarfsmessung noch gar nicht gibt, selbst nicht auf nationaler Ebene. Irreal sind zudem die Hinweise auf eine erwünschte oder gar notwendige Gemeinschaftsfinanzierung von Verkehrsinfrastrukturinvestitionen (nach Ziff. 38 Teilfinanzierung aus Haushaltsmitteln der Gemeinschaft). Es wirkt verdächtig, daß Vorstellungen und Anregungen dieser Art immer wieder in die Nachbarschaft zu Forderungen der Regionalpolitik gestellt werden. Denn es bleibt dabei durchweg unklar, welche Maßnahmen zur Deckung des Verkehrsbedarfs im Interesse eines möglichst effizienten Verkehrssystems liegen und welche Vorkehrungen vom Verkehr her Hilfestellung für die Realisierung anderer Politikziele – etwa der Raumordnungspolitik – anbieten sollen. Daß hier oft Störungsfelder und Zielkonflikte entstehen, wird kaum gesehen, geschweige denn ausdrücklich als Entscheidungsproblem behandelt.

Wie belastend die Prädominanz der Regionalpolitik für eine leistungsfähige Verkehrswirtschaft ist, zeigt sich auch auf tarifpolitischem Gebiet. Hier wird der Genehmigungsvorbehalt für »Unterstützungstarife« durch die Kommission nach wie vor extensiv ausgelegt, so daß auch Tarife im klar erkennbaren Eigeninteresse von Verkehrsunternehmen betroffen werden. Es sollte an der Zeit sein, diese Praxis zu überprüfen und angesichts der zunehmenden Wettbewerbsintensität der verkehrswirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Entwicklung anzupassen.

4. Programme oder Leitbildsuche?

a) Initiative ohne Durchsetzvermögen

Wenn mit dem Maßstab der seit 1961/62 schubweise entwickelten Programmforderungen und Bündeln von Kommissionsentwürfen die schmale Substanz des in der gemeinsamen Verkehrspolitik konkret Erreichten gemessen und beurteilt wird, dann kann leicht eine verzerrte Optik entstehen. Das geschieht zwangsläufig dann, wenn unbeachtet bleibt, daß die Entwürfe der Kommission für Entscheidungen des Rates etwas wesentlich anderes darstellen als etwa Regierungsentwürfe für die übliche parlamentarische Behandlung von Gesetzen. Denn die von der EG-Kommission vorgelegten Entwürfe pflegen die wirklichen, großenteils absehbaren und sicherlich auch gesehenen Realisierungsschwierigkeiten der vorgeschlagenen Maßnahmen kaum zu berücksichtigen; sie erscheinen oft eher als Diskussionsanstöße denn als entscheidungsreife Vorlagen. Weil dabei also die durchweg geringen Durchsetzungsaussichten, jedenfalls was den ersten Anlauf und was die dabei in den Raum gestellten Fristen anbetrifft, von Anfang an als bekannt betrachtet werden, brauchen die Ergänzungsbedürftigkeit und oft ein geringes Maß an administrativer Praktikabilität nicht als große Mängel empfunden werden. Das formelle Initiativmonopol der Kommission wirkt ebenfalls auf Dauer nicht eben beflügelnd und beschleunigend.

Auch eine gewisse integrationspolitische Doppelbödigkeit hat gelegentlich Sand ins Getriebe fallen lassen. So kam es bei der Behandlung einiger Kommissionsvorlagen zu einem in den Motiven wenig transparenten Zusammenspiel zwischen echtem gemeinschaftsorientiertem Integrationselan und nachdrücklicher Vertretung nationaler Sonderinteressen in den Fällen, in denen das Projekt auch, vielleicht sogar überwiegend, einen partikularen Vorteil für das eine oder andere Land versprach. Wenn sich dann die berührten Gegeninteressen nicht so einfach dem Vorwurf integrationsfeindlicher Interessenvertretung ausgesetzt sehen wollten, brauchten sie nur die Schwierigkeiten im Detail jeder Gemeinschaftslösung hervorzukehren und so jene Verschleppungstaktik zu beginnen, zu der die Entscheidungsstruktur der Gemeinschaftsorgane viele Möglichkeiten bietet. Dabei spielt die im Instanzenzug einzementierte Zuständigkeit von fachlich natürlicherweise nicht immer ausreichend sachverständigen Regierungsmitgliedern und Regierungsvertretern eine kaum zu überschätzende Rolle.

Im Blick auf die administrativen Erfahrungen ist es jetzt die Frage, ob man so fortfahren will oder nach Lage der Dinge fortfahren muß, und welche Konsequenzen dann aus der Sichtung dieses Befundes gezogen werden sollen. Die Durchsetzung einer nach der bisherigen programmatischen Ambition entworfenen gemeinsamen Verkehrspolitik, etwa auch entsprechend der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 25. September 1974, würde jedenfalls unter anderem einschneidende organisatorische und institutionelle Änderungen zur Voraussetzung haben. Wenn dies als nicht erreichbar zu gelten hat, dann ist auch das nur ein weiteres Argument dafür, die Zielsetzungen und Operationsweisen der gemeinsamen Verkehrspolitik in einer vom Bisherigen abweichenden Art zu bestimmen; anzustreben wären dann solche Aktivitäten, für die die »eingebaute Ineffizienz« nicht oder nur wenig hinderlich ist.

Konkret könnte und sollte dies zweierlei bedeuten. Zum einen wäre natürlich das durch bindende Ratsentscheidungen abgesteckte Feld auszufüllen, und es sollten auch die schon laufenden Entscheidungsprozesse – je nach ihren Realisierungschancen mehr oder weniger nachdrücklich – weiterverfolgt werden. Zum zweiten aber empfiehlt es sich, auf der Seite der Kommission die Arbeit an umfangreichen und detaillierten Programmwürfen zu-

rücktreten zu lassen und das Schwergewicht der Bemühungen auf die Entwicklung von Grundsätzen und Leitlinien zu konzentrieren.

Diese Aufforderung könnte vielleicht als in der Kritik überspitzt und im politischen Ratsschlag verschwommen abgewehrt werden. Sie sei deshalb erläutert und an Beispielen so dargestellt, daß der konstruktive Gehalt des Gedankens besser erkennbar wird.

b) Orientierungswert der Programmplanung

Die schon mehrfach genannte Denkschrift der EG-Kommission über die weitere Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik vom 25. Oktober 1973 fordert nicht nur in der Stoßrichtung und Argumentationsweise, sondern auch in ihrem Programmteil einige Kritik heraus. Im Grunde kann von einem in sachlicher und zeitlicher Hinsicht überschaubar strukturierten Programm im wirklichen Sinn nicht gesprochen werden. Dazu wäre wesentlich mehr an Vollständigkeit des Planungsumfanges, an Konsistenz der Planungsteile sowie an innerer Verknüpfung der Einzelmaßnahmen und Teilziele erforderlich. Selbst die Bezeichnung »Arbeitsprogramm« kann hier zuviel versprechen; denn es fehlt eine Orientierung über die abzuschätzende Wirkweise und über die Wirkungsinterdependenzen der vorgeschlagenen Maßnahmen. Nach Fristen und nach dem zeitlichen Anfall von Teilwirksamkeiten wird praktisch überhaupt nicht gefragt.

Tatsächlich ist das dem »Arbeitsprogramm« zu entnehmende Aktionsprogramm nicht viel mehr als ein Bündel von Einzelaktivitäten, die sich auf die Dreijahresfrist 1974/76 beziehen. Das muß nach der heute vorliegenden integrationspolitischen Situation an sich gar kein Mangel sein; es bestätigt vielmehr die in dieser kritischen Bestandsaufnahme gestellte Diagnose. Die Lage zu Beginn der zweiten Hälfte der siebziger Jahre spricht nicht für anspruchsvolle Programmbildungen, sie fordert vielmehr Einzelmaßnahmen für sachlich und zeitlich abgegrenzte Teilziele, um so die Integrationssubstanz durch behutsames Weitermachen zu verteidigen und Rückbildungstendenzen insbesondere in der Organisation der grenzüberschreitenden Verkehrsmärkte abzuwehren. Eine solche phasenbezogene Schwerpunktverlagerung soll aber natürlich nicht etwa den Bedarf an einem umfassenden Konzept in Frage stellen, in dem die Einzelmaßnahmen ihren Platz haben.

Doch selbst als Bündel von Einzelmaßnahmen weist das Aktionsprogramm der EG-Kommission Schwächen auf. Zunächst einmal ist für die gewählte Gliederung des Maßnahmenkatalogs ein Orientierungswert nicht zu erkennen. Daß mit ihr, wie ausgeführt, verwaltungstechnischen Erfordernissen genügt werde, erscheint zweifelhaft und ist außerdem nur ein schwaches Gliederungsprinzip. In Teilgruppen zusammengefaßt sind: a) Initiativen der Kommission im Laufe der hier behandelten Periode, b) Maßnahmen, die bereits von der Kommission in Vorschlag gebracht wurden und die im Rat mit Priorität verabschiedet werden sollten und c) Maßnahmen, die den Gegenstand von Untersuchungen seitens der Kommission bilden werden.

Diese Gruppenbildung ermöglicht keine Gewichtung, zumal auch die Reihung innerhalb der drei Unterabschnitte weitere Ordnungsabsichten nicht erkennen läßt. Bei der Nennung und Erläuterung der einzelnen Maßnahmen fehlen jedenfalls ernstzunehmende Versuche, etwas über die faktischen Aussichten, Fristen und Probleme ihrer Realisierung auszusagen. So werden in gleichem Atemzug Projekte ganz unterschiedlicher Art und Bedeutung angesprochen. Zum Teil sind sie im angegebenen Zeitrahmen, ja selbst bei doppelter und dreifacher Frist, schlicht chancenlos (z. B. jede anspruchsvollere Art von EG-Verkehrswegeplanung). Teilweise erfordern sie sogar aus leicht erkennbaren Sachgründen in den jetzt aktuellen ersten Schritten

allein oder in erster Linie einzelstaatliche Aktivität (z. B. Eisenbahnsanierung und Probleme des Personennahverkehrs). Zu einem anderen Teil aber handelt es sich in der Tat um ebenso sinnvolle wie aussichtsreiche Vorhaben (z. B. schrittweise Aufstockung des Gemeinschaftskontingents im Straßengüterverkehr oder gewisse arbeitsrechtliche Vereinheitlichungen). Es wäre schon ein Schritt nach vorn, wenn das Übersehbare und Machbare aus dem Schattenkreis nahezu chancenloser Projekte herausgehoben würde.

Diese Hinweise können schließlich nur in die Forderung einmünden, die bisherigen Erfahrungen mit programmatischen Erklärungen systematisch und ohne Skrupel auszuwerten. Es ist schwer zu verstehen, wenn Programme entworfen werden, ohne daß dabei das Schicksal der Aufstellung und Abwicklung früherer Programme Beachtung findet. Verwundern muß insbesondere das Fehlen einer detaillierten Studie darüber, warum die in der Vergangenheit vorgesehenen und teilweise auch förmlich beschlossenen Zeitpläne nicht eingehalten wurden, und was sich daraus für das neuerliche Operieren mit Zeitvorgaben und Terminplänen ergibt. Daß die Gemeinschaftsorgane nach ihrer Art und Konstruktionsweise nicht sehr geeignet sind, Erfahrungen auszuwerten und den Befund vor aller Augen zu präsentieren, soll in keiner Weise übersehen werden. Trotzdem muß dem Verlangen entsprochen werden, wenn das Schattenboxen mit vorgestellten Aktivitäten von Anstrengungen um zählbare Fortschritte abgelöst werden soll.

c) Zum Beispiel die Eisenbahnsanierung

Daß erfolgversprechende Bemühungen auf durchaus anderen als den bisher gemeinschaftsseitig beschrittenen Wegen zu betreiben sind, kann an dem aktuell drängendsten aller verkehrspolitischen Aufgaben, der Eisenbahnsanierung, deutlich demonstriert werden. Hier muß zunächst durchaus anerkannt werden, daß die hohe Bedeutung wirtschaftlich geführter und finanziell gesunder Eisenbahnunternehmen von den Gemeinschaftsorganen stets richtig gesehen und entsprechend betont worden ist (so auch Ziff. 53 der »Mitteilung«). Ferner konnten durch Gemeinschaftsaktivität einige Schritte in Richtung auf die Vereinheitlichung der Problemsicht in bezug auf das Verhältnis zwischen den Staaten und den staatseigenen Eisenbahnen durchgesetzt werden. Was dabei freilich die konkreten Erstattungsregelungen anbelangt, so bieten die beschlossenen Verfahren und die dabei angewandte Systematik nicht mehr und nicht weniger als das, was die Vertretung der Eisenbahninteressen auf Brüsseler Parkett gegenüber dem Kreis der Regierungen zwischen der Harmonisierungsentscheidung von 1965 und den Verordnungen von 1969 erreichen konnten.

Ohne dies in einer kritischen Einzelwertung nachweisen zu müssen, liegt heute auf der Hand, daß die genannten EG-Verordnungen die Finanzkrise der Eisenbahn nicht verhindern, nicht einmal wesentlich abmildern konnten. Es ist zudem deutlich genug, daß die Stabilisierung der Eisenbahn angesichts der erreichten Lage nach dem Gemeinschaftsprogramm überhaupt nicht mehr erfolgversprechend eingeleitet werden könnte. Die Ausführungen in Textziffer 80 sind deshalb unrealistisch. Wirkliche Stabilisierungsschritte setzen nämlich bei den Eisenbahnen ganz einschneidende Veränderungen der Leistungsstrukturen voraus, die inhaltlich von Land zu Land beträchtliche Unterschiede aufweisen, und durchweg nur gegen harten politischen und gewerkschaftlichen Widerstand durchgesetzt werden können. Ferner bestehen Zusammenhänge zwischen der Eisenbahnsanierung und Erfolgen oder Mißerfolgen in der gesamtwirtschaftlichen Stabilitätspolitik. Diese Schlachten aber sind gewiß nicht auf der Gemeinschaftsebene zu schlagen. Die Höhe der Finanzlast für die nationalen Haushalte erfordert indessen die unverzügliche Einleitung von Stabilisierungsstrategien, die vom

Ansatz her zunächst einmal auf die Strukturgegebenheiten und Handlungsmöglichkeiten in den einzelnen Ländern ausgerichtet sein müssen.

Größere Hoffnungen auf die »Entscheidung des Rates über die Sanierung der Situation der Eisenbahnunternehmen« vom 11.12.1974 zu richten, muß deshalb als verfehlt gelten. Ferner sollte kein weiterer Gedanke mehr auf die Schaffung einheitlicher europäischer Eisenbahn-Unternehmenseinheiten gerichtet werden, wie dies in Textziffer 53 angeregt ist. Zu groß sind heute schon die Unterschiede in der strukturellen Ausgangslage der Eisenbahngesellschaften; zudem spricht die Erfahrung dafür, daß bei weiter abnehmender Markt- und Kundennähe Leistungseinbußen und ein Auftrieb des Verwaltungsaufwands erwartet werden muß. Dagegen besteht aber durchaus noch Bedarf an grundsatzorientierten Überlegungen und zu Praktikabilität strebenden Modellösungen als Orientierungs- und Argumentationshilfen für die schwierigen eisenbahnpolitischen Entscheidungen, die jetzt auf nationaler Ebene zu suchen und zu finden sind. Dazu gehören selbstverständlich auch die finanziellen Beziehungen zwischen den Staaten und den Eisenbahnunternehmen, deren Vereinheitlichung von seiten der Kommission schon seit langem betont und gefördert wird. Es gibt aber noch viele weitere Anknüpfungspunkte, so Überlegungen zur Tarifstruktur und zur zeitlichen Anpassung des Tarifniveaus, zur Beteiligung am Orts- und Nachbarortsverkehr in Verdichtungsräumen, zur Verselbständigung schwach oder einseitig frequentierter Strecken und Netzteile von enger regionaler Bedeutung oder auch zu automationsgeeigneten Lösungen für die allseitig angestrebte Leistungskonzentration. Die vom Ansatz her überzeugende und werbende Durchsetzung eines Leitbildes für die Leistungs- und Finanzierungsstruktur der Eisenbahnen liegt sowohl im Einzel- als auch im Gemeinschaftsinteresse. Auch hier gilt, daß sich im Rat nur das durchsetzen kann, was sich in den einzelnen Ländern politisch durchgesetzt hat oder als durchsetzbar gilt.

Die finanzwirtschaftliche Stabilisierung des Eisenbahnbereichs ist aber durchaus nicht etwa ein einzig darstehendes Beispiel dafür, daß im gemeinsamen Interesse für die erfolgversprechende Rollenverteilung zwischen nationaler und übernationaler Verkehrspolitik ein neuer, mindestens teil- und zeitweise veränderter Ansatz hergestellt werden muß. Der Aktualität und dem Zugzwang nach weniger dringlich, aber im Prinzip ähnlich zu sehen, ist auch die weitere Behandlung der Wegekostenfrage. Nur könnte es hier beim ersten Hinsehen überraschen, daß ausgerechnet zu diesem Fragenkreis noch ein Bedarf an fundamentaler Orientierungshilfe bestehen sollte. Es gibt ja bereits Modellbetrachtungen in großer Zahl, wobei nicht zuletzt an die von der EG-Kommission in Auftrag gegebenen Untersuchungen zu denken ist. Der voluminös ausgelegte, hochabstrakt dargebotene und dabei in der methodischen Fundierung durchaus noch nicht befriedigende Forschungsstand läßt freilich den Substanzmangel an praktikablen Anleitungen für pragmatische Näherungslösungen nur um so deutlicher empfinden.

Vereinheitlichungsschritte bei der Wegekostenanlastung würden die Frage einer Harmonisierung der Sonderabgaben des Kraftverkehrs entscheidend berühren. Dies wiederum müßte wesentliche Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Kraftverkehrsunternehmen der verschiedenen Länder im Gemeinschaftsverkehr haben, von der dann u. a. auch die weiteren Überlegungen zur Frage einer Aufstockung des Gemeinschaftskontingents beeinflusst wären. Die Dinge sind also vielfach verzahnt, und sie tangieren wirtschaftliche Interessen von beträchtlichem Gewicht. Denn zu der eben schon angesprochenen Gruppierung in die Länder mit vergleichsweise hohen und niedrigen Kraftfahrzeugsteuer- und Mineralölsteuerbelastungen kommt ja auch noch die Konfrontation zwischen dem gesamten Straßengüterverkehr und den Eisenbahnen im Bereich der Gemeinschaft.

Lösungen für jede der zahlreichen Sachfragen allein schon aus der Strahlkraft von schwer konkretisierbaren Integrationsgewinnen sind deshalb nicht abzusehen. Erst die selbst empfundenen Belastungen aus dem Gewicht der noch in der Schwebe stehenden Probleme kann die Mitgliedsstaaten für Gemeinschaftslösungen reif werden lassen. Diese werden deshalb in der Regel erst dann erreichbar sein, wenn ein integrationspolitisch ausgerichtetes Arrangement, das jeweils Lösungen bei einer Mehrzahl von Fragen umfaßt, für alle Beteiligten zählbare Nettovorteile erbringt. Als Voraussetzung dafür muß in der anstehenden Phase europäischer Integrationsbestrebungen durch die gemeinsame Verkehrspolitik zunächst einmal die erreichte Substanz gesichert und zu einem Mindestprogramm arrondiert werden. In diesem Sinne sollte sie sich, vor allem was die Aktivitäten der Kommission betrifft, nicht so sehr als Werkstatt für die Produktion von Musterlösungen verstehen, sondern vielmehr als Drehscheibe für Ideen und Vorschläge sowie als diplomatisches Parkett für das Auffinden von Kompromissen.

Was dabei eine erfolgreichere Weiterbehandlung der Wegekostenfrage angeht, so bieten sich inzwischen ganz parallele Erfahrungen und Erkenntnisse aus dem Bereiche der Umweltschutzpolitik zur Auswertung an. Hier hat sich nämlich ein weiteres Mal klar und eindeutig gezeigt, daß der Versuch, das grundsätzlich unbestritten richtige Verursacherprinzip in der reinen Form des theoretisch-abstrakten Konzepts durchzusetzen, bei der praktisch-instrumentellen Umsetzung scheitern muß. Die großen Informationslücken, die auch teilweise nur mit hohem Aufwand, zum anderen Teil vorerst aber überhaupt nicht auszufüllen sind, schaffen Erfassungs-, Zurechnungs- und Bewertungsprobleme, welche in den Durchführungsprogrammen eine Reduktion des Anspruchsniveaus erzwingen. Die dann anzustrebenden Näherungslösungen, die in den Belastungstatbeständen überschaubar und politisch praktikabel bleiben, müssen keineswegs unwirksam bleiben, sie können vielmehr gegenüber der Ist-Lage und der Entwicklung bei Status-quo-Bedingungen zu einer nachweislichen Besserung führen. Diese Zwischenbilanz des aktuellen Umweltschutzes etwa in der Wassergüte- und Lärminderungspolitik bestätigen die These, daß für den Fragenkreis der Wegekostenanlastung oder der Bildung von Entgelten für die Benutzung von Verkehrswegen nur pragmatische Konventionen über die Ziele und Indikatoren des angestrebten Belastungssystems eine weiterführende Lösung versprechen. Dies bedeutet dann aber, daß die einseitige und zudem nicht substanzierbare Grenzkostenbetrachtung, die von der EG-Kommission bislang favorisiert wurde, aufgegeben werden muß.

5. Definition und Abgrenzung eines Mindestprogramms gemeinsamer Verkehrspolitik

Ein Mindestprogramm gemeinsamer Verkehrspolitik für die EG muß diejenigen Erfordernisse zusammenfassen, die Bedingungen für die Herstellung und Erhaltung des gemeinsamen Warenmarktes sind und deshalb auch den handelspolitischen Maßnahmen der Beseitigung von Binnenzöllen und mengenmäßigen Austauschbeschränkungen in einem eindeutig komplementären Verhältnis stehen. Dabei kann und sollte dann noch einmal zwischen einer Untergrenze, die der Integrationsstufe von Freihandelszonen als bloßen Zollunionen zugeordnet ist, und einem höher angesetzten Niveau unterschieden werden, das dem Integrationspotential einer noch nicht abschließend definierten Wirtschaftsunion nach dem jeweils erreichten Stand der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft entspricht. Das absolute Programmminimum kann als evident gelten; es umfaßt die im EWG-Vertrag bereits ausdrücklich getroffenen

Regelungen. Es sind dies die Vorkehrungen, die allein schon zur Sicherung des freien und unverzerrten Warenverkehrs im Rahmen einer Zollunion erforderlich sind.

Das so begründete Minimalprogramm verlangt aber weder einen gemeinsamen »binnenmarktähnlichen« Verkehrsmarkt noch eine einheitliche Verkehrspolitik auf der Grundlage eines ausformulierten gemeinsamen verkehrspolitischen Leitbildes (gemeinsames Verkehrssystem). Es geht im Gegenteil zunächst von der Tatsache aus, daß für die nationale Verkehrspolitik der Mitgliedsstaaten beträchtliche Unterschiede in den Zielsetzungen und Zielgewichten sowie in den ordnungspolitischen Wertungen bestehen und in absehbaren Fristen auch nicht beseitigt werden können oder jedenfalls aller Wahrscheinlichkeit nach nicht beseitigt werden. Dies war die Erfahrung und die begründete Erwartung schon zur Zeit des Vertragsabschlusses.

Nun steht der Vertrag mit seiner gewollten Universalitätsdynamik weitergehenden Schritten in Richtung auf höhere Integrationsgrade der Verkehrsordnung gewiß nicht im Wege. Die tatsächliche Entwicklung ist hier ja auch über das absolute Harmonisierungsminimum hinausgegangen. Ansatz- und ausschnittsweise gibt es Tendenzen in Richtung auf »binnenmarktähnliche Verhältnisse« auch im Bereiche des Gemeinschaftsverkehrs. Dies begünstigt den Warenaustausch in der Gemeinschaft und die Herstellung vergleichsweise günstiger Standortstrukturen. Ob die bislang vollzogenen Schritte zu gemeinsamen Verkehrsleistungsmärkten aber auch zu einem Anstieg der Effizienz innerhalb des Verkehrsbereichs geführt hat, ist dagegen angesichts der fortbestehenden Wettbewerbsverzerrungen und Marktreservierungen zweifelhaft. Das gilt für die Binnenschifffahrt und erst recht für den grenzüberschreitenden Straßenverkehr.

Selbstverständlich würde die Verwirklichung einer vollen, allumfassenden Wirtschafts- und Währungsunion auch die vollständige Integration der Verkehrsmärkte und eine sehr weitgehende Vereinheitlichung der verkehrlichen Ordnungs- und Ablaufpolitik einschließen. Dies wäre für die Gemeinschaft insgesamt auf zwei Ebenen von Vorteil. Zunächst müßte die erleichterte, ausgeweitete und entzerrte Arbeitsteilung zwischen den Verkehrsträgern der Mitgliedsländer Leistungsfortschritte für das Verkehrssystem der Gemeinschaft herbeiführen. Im weiteren würden verbesserte und preisgünstigere Verkehrsdienste die Austauschintensität des gemeinsamen Warenhandels verstärken und die Faktormobilität erhöhen.

Trotz der damit erschließbaren unmittelbaren und mittelbaren Integrationsgewinne, die in ihrem Ausmaß allerdings kaum kalkulierbar sind und wahrscheinlich überschätzt zu werden pflegen, muß die Herstellung einheitlicher Verkehrsleistungsmärkte eines Gemeinschaftsverkehrsystems anders betrachtet und beurteilt werden als die Bildung gemeinsamer Warenmärkte und die Herstellung der diesem Ziel zugeordneten verkehrspolitischen Regelungen. Denn hierbei handelt es sich um eine Reihe von Voraussetzungen als den notwendigen Mitteln zum Zweck, ganz entsprechend der Beseitigung von Binnenzöllen. Dagegen kann aber die verkehrspolitische Vollintegration nur ein Bestandteil höherer wirtschaftlicher und politischer Unionsformen einer »Endstufe« sein. Diese anzusteuern setzt zwar höchstwahrscheinlich ein Vorgehen in einer Mehrzahl von Schritten voraus, erfordert aber nicht etwa einen im Ziel-Mittel-Zusammenhang instrumental begründbaren Integrationsvorsprung der Verkehrspolitik gegenüber anderen strukturell vergleichbaren Politikbereichen. Ungeachtet entgegengesetzter Behauptungen ist durchaus nicht erwiesen, daß, im Blick auf den heutigen Zustand der Union, Mängel der verkehrlichen Integration die Integration der Warenmärkte spürbar beeinträchtigt oder verzögert hätte. Das hohe Gewicht, das der Herstellung eines vollgültigen gemeinsamen Verkehrsmarktes in einem nach den Realisierungschancen wesent-

lich zu frühen Stadium beigemessen worden ist, erklärt sich teilweise wohl einfach aus der Übereinstimmung dieser Bestrebung mit nationalen Sonderinteressen einzelner Mitgliedsstaaten. Dies ließ dann die spezifischen Probleme und Schwierigkeiten unterschätzen.

Die besondere Aufgabenstellung der gemeinsamen Verkehrspolitik resultiert mit ihren spezifisch sektorbezogenen Schwierigkeiten aus zwei Tatsachen:

- Einerseits ist das Verhältnis zwischen der Integrationspolitik und dem Verkehr von der Art, daß das Integrationsziel und der ihm zugeordnete liberale handelspolitische Kurs durch protektionistisch wirkende Maßnahmen der Verkehrspolitik unterlaufen werden könnten; dagegen ist unbedingte Vorsorge zu treffen.
- Andererseits ist der Verkehrssektor selber aber de facto im Vergleich zu anderen wirtschaftlichen Leistungsbereichen durch ein ungewöhnlich großes Ausmaß nationaler und staatsraumbezogener Interventionen und dabei in einer noch immer ziemlich breiten Spannweite von unterschiedlichen ordnungspolitischen Positionen und Präferenzen in bezug auf die Verkehrsmarkt- und Verkehrsinfrastrukturpolitik gekennzeichnet.

Aus diesen beiden Tatbeständen ergibt sich als praktische Aufgabe über die Realisierung des absoluten Mindestprogramms hinaus die Erhaltung der in Richtung auf ein gemeinsames Verkehrssystem erreichten Integrationstatbestände, weil sie trotz mancher Zweifelsfragen hinsichtlich der Methode doch in die längerfristig richtige Richtung weisen (z.B. Gemeinschaftskontingente). Große Behutsamkeit empfiehlt sich aber bei den weitergreifenden verkehrsbezogenen Integrationsabsichten, um die latenten Konfliktmöglichkeiten minimal zu halten und so das Durchsetzbare wirklich zu erreichen. Denn für wohl alle der noch offenen Fragen von größerem Gewicht (Verkehrswegeplanung, Anlastung der Infrastrukturkosten, Harmonisierung spezifischer Steuerbelastungen, Eisenbahnsanierung, Verhältnis zwischen Verkehr und Strukturpolitik) müssen die bislang präsentierten Lösungsvorschläge als ungeeignet oder zumindest als wesentlich korrekturbedürftig gelten.

6. Sinn und Probleme eines vollintegrierten Verkehrssystems

Das integrationsbezogene verkehrspolitische Mindestprogramm bietet im ersten Schritt nur eine Sicherung für den gemeinsamen Warenmarkt und die gewollte Faktor- und Niederlassungsmobilität. Es ist dies also primär ein Element der defensiven Vorsorge. Die zwischen Zoll- und Wirtschaftsunion stehende Integrationslage soll ja nicht etwa durch zollähnliche Wirkungen bestimmter verkehrlicher Interventionen – etwa durch eine diskriminierende Transportpreisgestaltung und Verkehrswegeplanung – unterlaufen werden können.

Die Grundsätze und Konsequenzen eines dem faktisch aktuellen Sachstand der Integration entsprechenden verkehrspolitischen Mindestprogramms gehen aber doch auch schon über die bloße Rolle der Absicherung der handelspolitischen Maßnahmen hinaus. Das Verbot von Verkehrstatbeständen, die den Gemeinschaftshandel diskriminieren und somit seine Entfaltung behindern, mußte gegenüber der Ausgangslage mit ihren zahlreichen institutionellen faktischen Tatbeständen der Behinderung und Ungleichbehandlung als eine aktive Förderung des Gemeinschaftsverkehrs wirken. Schon das entfaltete Mindestprogramm ist deshalb in seinen Folgen auch in dem Sinne positiv zu beurteilen, daß die Verbindungsfunktion des Verkehrs, vor die Aufgabe gestellt, die nationalen Gütermärkte zu verschmelzen, an Wirksamkeit gewonnen hat. Die Hauptkomponenten des Minimalprogramms – die weitgehende Beseitigung der Frachtdiskriminierungen und die Aufhebung nicht gerechtfertigter Unterstützungstarife mit der Wirkung ihrer drastischen Reduzierung – bedeuteten auch durchaus

schon Eingriffe in die nationalen Verkehrsordnungen und erbrachten in der Folge erste Harmonisierungsschritte, indem das Ineinandergreifen der einzelstaatlichen Verkehrssysteme verbessert wurde.

Diese Tatsachen und Erfahrungen sind dann in den späteren Programmformulierungen zur gemeinsamen Verkehrspolitik dahingehend ausgedeutet worden, daß entsprechend dem allgemeinen Integrationsziel des Vertrags auch die Harmonisierung der nationalen Verkehrsordnungen in Richtung auf ein vereinheitlichtes gemeinsames Verkehrssystem mit einheitlicher Verkehrsordnung zu betreiben sei. Erfolge und Mißerfolge der gemeinsamen Verkehrspolitik sind seitdem vornehmlich im Hinblick auf die so gestellten und hoch eingestuften Harmonisierungsaufgaben beurteilt und gemessen worden. Dabei scheint aber nicht deutlich genug erkannt worden zu sein, daß eine für das Ganze der EG einheitlich getragene und praktizierte Verkehrsordnung nicht nur eine schon sehr weit getriebene und gut funktionierende Wirtschaftsunion, sondern wegen der spezifisch instrumentalen Politiknähe des Verkehrs tatsächlich auch eine staatsähnliche politische Union zur Voraussetzung hat. Denn eine in den Ordnungsvorstellungen und Prozeßeingriffen einheitliche Verkehrspolitik kann es nur geben, wenn die rechtlichen, institutionellen und faktischen Voraussetzungen für die Bildung und Durchsetzung eines politischen Willens für die Gemeinschaft als einer politischen Einheit bestehen. Diese Tatsache wird nur noch unterstrichen, wenn man die Bestrebungen der EG-Kommission ernst nehmen will, auch die ausgesparten Bereiche der Seeschifffahrt, Seehäfen und des Luftverkehrs in die gemeinsame Verkehrspolitik einzubeziehen.

Die Chancen für eine politische Union sind mit den Rückschlägen des Jahres 1976 in noch weitere Ferne gerückt. Da dem so ist, sollten für die jetzt anstehende Phase der Orientierungssuche alle Versuche auf der Linie eines harmonisierungspolitischen Perfektionismus unterbleiben. Statt dessen kann nur empfohlen werden, die Vorhaben des Harmonisierungsplans in Einzelprojekte zu zerlegen und für sie in jedem Fall – möglichst auch in den Größenordnungen – festzustellen, wie es um das Verhältnis zwischen dem Zugewinn an Integrationsvorteilen und den Harmonisierungskosten in Form von Anpassungs- und Friktionsverlusten mit Beschäftigungsrisiken und Kapitalentwertungen bestellt ist, und zwar nicht sofort aus der Distanz nehmenden Sicht auf die Gemeinschaft als einer vorgestellten Einheit, sondern zuerst einmal aus der Sicht der einzelnen Mitgliedsstaaten. Erreicht werden kann ja nur das, was den Mitgliedern vorteilhaft erscheint. Deshalb ist es wahrscheinlich sinnvoll, möglichst mehrere Einzelprojekte zu bündeln, um so substanzielle Kompromisse zu erleichtern. Auf's Ganze gesehen sollte seitens der Kommissionsaktivitäten die Programmstrategie durch eine kurzfristiger zielende Strategie ergänzt werden, die für konkrete Vorhaben der Herstellung erfolgsversprechender Verhandlungsvoraussetzungen mit und zwischen den Regierungsvertretern zu dienen trachtet.

Summary

The article analyses progresses and reactions of the common transport policy of the European Community. Starting point of it is the memorandum of the E.C. Commission issued the 25th of october 1973 concerning the further development of the common transport policy which is submitted to a critical appreciation as to aims, instruments and institutional aspects. Very often the conceptions of the Commission are lacking in the relation to politically possible realizations; so they often are initiatives without any prevailing power and of little orientation-value of the programplannings. It becomes apparent in particular aspects of traffic-roads planning, structure- and regional policy, imposition of fees for

the use of the transport-infrastructure, price-formation, and the economic reorganization of railways. It is necessary to work for a minimum program of E.C. common transport policy under concentration on particular realizable projects and under abstention from a harmonization political perfectionism.

Résumé

L'article analyse les progrès et les échecs de la politique commune des transports de la Communauté Européenne. Le point de départ est le memorandum de la Commission de la Communauté Européenne du 25 octobre 1973 au sujet du développement future de la politique commune des transports qui est soumise à une appréciation critique à l'égard des buts, des instruments et des aspects institutionnels. Très souvent les conceptions de la Commission ne visent pas à ce qui est politiquement réalisable. Ainsi il s'en agit souvent d'initiatives sans puissance de se faire valoir et d'une valeur minime d'orientation de la planification des programmes. Ceci se manifeste par des aspects particuliers par rapport à la planification des voies de communication, de la politique structurelle et régionale, de la perception de droits pour l'usage de l'infrastructure des transports et de la structure des prix de vente ainsi que de l'assainissement de la situation économique des chemins de fer. Il est à exiger l'élaboration d'un programme minimum de politique commune des transports de la C.E. qui se concentre sur des projets particuliers et réalisables en renonçant à un perfectionisme ayant des tendances d'harmonisation.